

Berthold, Norbert; Thode, Eric

Working Paper

Umverteilung in der Mittelschicht: notwendiges Übel im Kampf gegen Armut?

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 34

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Berthold, Norbert; Thode, Eric (2000) : Umverteilung in der Mittelschicht: notwendiges Übel im Kampf gegen Armut?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 34, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/32498>

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

**Umverteilung in der Mittelschicht –
notwendiges Übel im Kampf
gegen Armut?**

**Norbert Berthold
Eric Thode**

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge
des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre,
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik

Prof. Dr. Norbert Berthold

Nr. 34

2000

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

**Umverteilung in der Mittelschicht –
notwendiges Übel im Kampf gegen Armut?**

Norbert Berthold

Eric Thode

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

Universität Würzburg
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik
Sanderring 2; D-97097 Würzburg
Tel.: 0931-312925; Fax: 0931-312774

e-mail:

norbert.berthold@mail.uni-wuerzburg.de

eric.thode@mail.uni-wuerzburg.de

1. Einleitende Bemerkungen

Über die Aufgaben der Verteilungspolitik in entwickelten Volkswirtschaften gehen die Meinungen in dieser werturteilsbehafteten Diskussion weit auseinander. Dies zeigt sich an den stark differierenden sozialstaatlichen Arrangements in verschiedenen Ländern. Während die skandinavischen Staaten auch nach der krisenhaften Entwicklung zu Beginn der neunziger Jahre noch immer das Ideal der egalitaristischen Gesellschaft zu verwirklichen suchen, ist die Verteilungspolitik in den angelsächsischen Staaten, wenn überhaupt, nur auf die wirklich Bedürftigen ausgerichtet. Auch nach einigen Reformen in der jüngsten Zeit stellt sich nach wie vor das Problem der Working poor. Neben diesen Protagonisten von eher sozialdemokratischen bzw. liberalen Wertvorstellungen, lassen sich die kontinentaleuropäischen Staaten einer dritten Kategorie, dem konservativen Lager, zuordnen (Esping-Andersen, 1990). Gemeinsam mit den skandinavischen Staaten ist ihnen, dass im Laufe der Jahre ein schier undurchdringbares Dickicht von verteilungspolitischen Maßnahmen über sämtliche Einkommensklassen hinweg gewuchert ist. Dabei scheint der Löwenanteil der Umverteilung gar nicht in die Richtung der ärmeren Bevölkerungsschichten zu fließen, Vergünstigungen gerade für mittlere und höhere Einkommen sind an der Tagesordnung. Insgesamt findet ein nicht unerheblicher Teil redistributiver Aktivitäten von den „nicht ganz Reichen zu den nicht ganz Armen“ (Külp, 1975) statt, also innerhalb der großen Klasse mittlerer Einkommen. Eine weitere Kuriosität gesellt sich dazu. Häufig gehören Individuen gleichzeitig zu Gruppen, die anspruchsberechtigt sind, und zu Gruppen, die zahlungspflichtig sind. Was den Individuen in die eine Tasche eingesteckt wird, ist ihnen vorher aus der anderen Tasche herausgezogen worden.

Eine derartige Politik ist offensichtlich weder effektiv noch effizient. Ökonomen haben spätestens seit den siebziger Jahren ein ziemlich genaues Bild, wie Verteilungspolitik sinnvollerweise gestaltet werden sollte. Zum einen sollten Distribution und Allokation so gut es geht voneinander getrennt werden, um allokativen Verzerrungen aufgrund redistributiver Aktivitäten möglichst gering zu halten. So sollte etwa die Umverteilung in der Sozialversicherung in ein explizites Steuer-Transfer-System überführt werden. Umverteilung käme auf den Prüfstand und politische Entscheidungsträger wären weniger der Versuchung ausgesetzt, die Systeme der Sozialen Sicherung als Vehikel für den Stimmenfang zu nutzen. Aus denselben Effizienzüberlegungen sollten weiterhin Umverteilungsmaßnahmen auf die wirklich Bedürftigen konzentriert werden mit Hilfe von Bedürftigkeitsprüfungen, die möglichst nach dem Selbstse-

lektionsprinzip gestaltet sein sollten (Tullock, 1983, S. 97). Schon dieser grobe Rahmen müsste genügen, um eine effizientere Verteilungspolitik auf die Beine stellen zu können. Allerdings ist davon auf weiter Flur nichts zu sehen, ganz im Gegenteil werden immer neue sozialstaatliche Wohltaten aufgelegt. Es stellt sich daher die Frage, warum sich auf dem Felde der Verteilungspolitik so wenig tut, was die Umverteilung in der Mittelklasse eindämmen könnte und die wirklich Bedürftigen stärker zum Zuge kommen ließe. In diesem Beitrag soll daher untersucht werden, ob sich dafür politökonomische Erklärungen finden lassen. Eng damit verbunden ist die in letzter Zeit zunehmend geäußerte These, dass Umverteilung in und zugunsten der Mittelklasse möglicherweise eine notwendige Voraussetzung ist, um überhaupt Verteilungspolitik in hinreichendem Maße für die wirklich Bedürftigen durchführen zu können.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Im zweiten Abschnitt wird überblicksartig die Struktur verteilungspolitischer Maßnahmen mit besonderem Augenmerk auf die dedizierten Instrumente zur Armutsbekämpfung in Deutschland nachgezeichnet. Der dritte Abschnitt befasst sich kurz mit der optimalen Ausgestaltung der Verteilungspolitik und zeigt am Beispiel der Armutsvermeidung, wie schwierig es bereits aus normativer Sicht ist, die ordnungspolitisch angezeigten Grundsätze in konkrete Maßnahmen umzusetzen. Im vierten Abschnitt wird mit Hilfe politökonomischer Überlegungen der Frage nachgegangen, warum sich in Deutschland und Europa das Problem einer undifferenzierten Verteilungspolitik weiter verschärft hat, während die angelsächsischen Länder, insbesondere die USA, einen gänzlich anderen Pfad der Armutsbekämpfung eingeschlagen haben. Schließlich sollen im fünften Abschnitt die wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen aus den angestellten Überlegungen gezogen werden.

2. Wie ist die deutsche Verteilungspolitik gegenwärtig ausgestaltet?

Es lassen sich im wesentlichen drei Gründe für Umverteilung in der Gesellschaft unterscheiden. Ein nicht unerhebliche Rolle kommt erstens dem Altruismus zu, also der Abhängigkeit des eigenen Wohlbefindens von der Situation der anderen Individuen. Doch auch wenn sich die Individuen nicht um ihre Mitmenschen kümmern sollten, bekommen sie immerhin noch die Unmut der sozial Schwachen zu spüren. Beschaffungskriminalität, vermehrte Streikhäufigkeit und ein wachstumshemmender Verfall der sozialen Kohäsion sind die Folge. Armut verursacht offenbar externe Effekte auf die besser Situierten, welche diese mittels redistributi-

ver Aktivitäten zu internalisieren suchen. Sie erkaufen sich auf diese Weise quasi die Zustimmung der sozial Benachteiligten zum Marktprozess und zur Sicherheit der Eigentumsrechte (Levy, 1994, S. 17, Lindbeck, 1985, S. 310). Hierin liegt das zweite Motiv für Umverteilung. Drittens erfolgt Umverteilung aber auch aus eigennützigem Verhalten von Interessengruppen heraus, die im politischen Prozess in der Lage sind, die Regierung in ihrem Sinne beeinflussen zu können.¹

Verteilungspolitische Maßnahmen lassen sich demgegenüber in vier große Kategorien einteilen. Denkbar ist erstens eine horizontale Umverteilung zwischen Individuen innerhalb einer sozioökonomischen Gruppe unabhängig von der Position in der vertikalen Einkommensverteilung. Dies ist hauptsächlich bei redistributiven Aktivitäten zu finden, welche einen individuellen sozialen Ausgleich gar nicht im Auge haben, sondern eher die funktionale Aufteilung des Volkseinkommens auf die verschiedenen Einkommensarten lenken sollen. In diese Kategorie sind beispielsweise die Umverteilungswirkungen der Inflation einzuordnen. Zweitens wird Einkommen umverteilt, um das Einkommen im Lebenszyklus zu glätten. Dies geschieht etwa mittels der Ausbildungsförderung oder der Rentenversicherung. Gleichermaßen lässt sich aber auch ein Instrument, um sich gegen temporäre Einkommensausfälle abzusichern, wie die Sozialhilfe dazuzählen. Drittens wird Einkommen in vertikaler Richtung umverteilt, nach herrschenden Wertvorstellungen möglichst von den Reichen zu den Armen. Viertens existiert eine spezielle Form der horizontalen Umverteilung, und zwar im Hinblick auf einzelne (Interessen-)Gruppen, die sich mehr oder weniger stark in sozioökonomischer Hinsicht voneinander abheben. Zu nennen sind hier beispielsweise Vergünstigungen für bestimmte Berufsgruppen, wie etwa die Landwirte, oder Gruppen, die sich über bestimmte Eigenschaften definieren, wie z.B. Wohneigentümer. Im Folgenden sollen nun die wichtigsten Instrumente für Armutsvermeidung und Egalisierung der Einkommensverteilung untersucht werden, die dem deutschen Sozialstaat zur Verfügung stehen (Lindbeck, 1985).

¹ Dies ist keine exklusives Problem von Demokratien. Auch in Diktaturen gibt es derartige Interessengruppen, die den Despoten für ihre Zwecke vereinnahmen können. Ebenso lässt sich das zweite Argument für Umverteilung nicht nur auf Demokratien anwenden, denn der Diktator muss dafür sorgen, die Masse und die Gefolgsleute durch verteilungspolitische Maßnahmen ruhig zu halten, um die Wahrscheinlichkeit eines Putschversuchs möglichst gering zu halten.

Aus den progressiv erzielten Steuereinnahmen werden in Deutschland im Wesentlichen zwei Institutionen finanziert, mit deren Hilfe die ärmeren Bevölkerungsgruppen unterstützt werden sollen, zum einen die Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt)², zum anderen die Arbeitslosenhilfe.³ Hier kann man zumindest nach den entsprechenden Gesetzen von wirklich zielgerichteter Verteilungspolitik sprechen. Die Arbeitslosenhilfe wird gewährt, nachdem vorher gezahltes Arbeitslosengeld ausgelaufen ist bzw. wenn der Arbeitslose die Anwartschaftszeit, die zum Erhalt von Arbeitslosengeld nötig ist, nicht erfüllt hat. Der Anspruch⁴ ist abhängig von einer Bedürftigkeitsprüfung, die jährlich durchgeführt wird. Bedürftigkeit liegt dann nicht vor, wenn der Bezieher selbst, der Ehepartner oder der in eheähnlicher Beziehung lebende Partner Vermögen besitzt. Auch wenn der Eindruck entstehen kann, dass die Arbeitslosenhilfe sich nur im Namen von der Arbeitslosenversicherung unterscheidet, handelt sich bei letzterer nicht um eine Versicherung sondern um eine reine Umverteilungsinstitution, da die Arbeitslosenhilfe vollständig durch Steuergelder finanziert wird und nicht aus Beiträgen der Beschäftigten (SGB III, §§190ff.).

Da der Bezug von Arbeitslosenhilfe eng an den Tatbestand der Arbeitslosigkeit geknüpft ist, erlischt der Anspruch auf diese Leistung relativ schnell, wenn der Empfänger einer Beschäftigung im offiziellen Sektor nachgeht. Um anrechnungsfrei zu bleiben und sich somit nicht leistungsmindernd auszuwirken, darf eine Beschäftigung nicht mehr als 15 Stunden pro Woche in Anspruch nehmen. Darüber hinaus wird das hinzuverdiente Arbeitsentgelt abzüglich Steuern, Sozialabgaben, Werbungskosten und einem Freibetrag in Höhe von 20% der monatlichen Arbeitslosenhilfe auf die Leistung vollständig angerechnet. Die Transferentzugsrate bzw. Grenzbelastung bei zusätzlichem Einkommen beträgt demnach 100%, sobald der Freibetrag überschritten wird. Ein langsamer Übergang vom Status der Erwerbslosigkeit hinein in eine reguläre Beschäftigung wird auf diese Weise stark erschwert. Für die Arbeitslosen gibt es

² Als zweite Ausprägung der Sozialhilfe existiert noch die Hilfe in besonderen Lebenslagen, welche in heutiger Zeit eher der ursprünglichen Vorstellung einer Versicherung gegen Einkommenschwankungen entspricht. Die Tatbestände, die zum Bezug der Hilfe in besonderen Lebenslagen berechtigen, sind im Bundessozialhilfegesetz aufgeführt. Dazu zählen z.B. die Hilfe zum Aufbau oder zur Sicherung der Lebensgrundlage (§ 30 BSHG) oder auch die Eingliederungshilfe für Behinderte (§§ 39-47 sowie 123-126b BSHG).

³ Daneben gibt es natürlich noch eine Vielzahl kleinerer Programme mit diesem Ziel, beispielsweise das Wohngeld oder Leistungen nach dem BaföG.

⁴ Für Arbeitslose mit mindestens einem Kind belaufen sich die Leistungen der Arbeitslosenhilfe auf 57% des letzten Nettogehalts, in allen anderen Fällen beträgt sie 53%.

faktisch nur die zwei Möglichkeiten, entweder weiterhin ohne Beschäftigung zu bleiben oder gleich einen Vollzeitarbeitsplatz zu ergattern. Jegliche Nuancen dazwischen lohnen sich für den Transferbezieher nicht, es sei denn man unterstellt einen sehr hohen intrinsischen Nutzen der Arbeit⁵, oder der Langzeitarbeitslose geht davon aus, dass die gegenwärtigen Einkommenseinbußen durch die Möglichkeit zur Qualifikation am Arbeitsplatz und ein damit verbundenes höheres Einkommen in der Zukunft überkompensiert werden. Gerade im Bereich der gering qualifizierten Langzeitarbeitslosen stellt diese „ganz oder gar nicht“-Lösung aber ein großes Problem dar. Nicht nur betriebspezifisches Humankapital, soweit in nennenswertem Umfang vorhanden, geht nach dem Verlust des Arbeitsplatzes im Laufe der Zeit verloren, auch allgemeines Humankapital, wie z.B. die Fähigkeit einen Acht-Stunden-Tag durchzuhalten, Fleiß, Pünktlichkeit etc., kann bei längerer Dauer der Arbeitslosigkeit nur schwerlich bewahrt werden (Berthold/Fehn, 1997). Für diese Gruppe wäre es daher wünschenswert, wenn sie sich über Teilzeitbeschäftigung wieder an das gängige Erwerbsleben herantasten könnte. Auch hätten die Arbeitgeber einen vermehrten Anreiz, Langzeitarbeitslose einzustellen, da bei Teilzeitarbeit das Screening on the job im Durchschnitt geringere Kosten für den Arbeitgeber mit sich bringt und er auf diese Weise eher bereit ist, Langzeitarbeitslose einzustellen.

Die Tatsache, dass es sich für die Arbeitnehmer nicht lohnt, eine Teilzeitbeschäftigung anzunehmen, sorgt für einen Anspruchslohn, der mindestens so hoch ausfällt wie die Leistungen der Arbeitslosenhilfe. Dies hat weitreichende Konsequenzen. Zum einen entstehen keine Arbeitsplätze, auf denen gering qualifizierte Arbeitskräfte produktivitätsadäquat beschäftigt sein könnten, zum anderen lohnt es sich für solche Arbeitnehmer von vornherein nicht, auch nur ein hypothetisches Arbeitsangebot für derartige Arbeitsplätze zu signalisieren, da die Entlohnung kaum über den sozialstaatlichen Transferleistungen liegen würde. Ein drittes kommt hinzu. Arbeitslosen- und Sozialhilfe wirken wie institutionell festgelegte Mindestlöhne. Über die beschriebenen allokativen Fehlwirkungen beeinflussen sie auch direkt die horizontale Einkommensverteilung der gering Qualifizierten. Trotz des Mindestlohnes findet ein Teil dieser Gruppe eine Beschäftigung in den untersten Lohngruppen der komprimierten Lohnstruktur. Dies geht aber auf Kosten derjenigen, welche nicht arbeitslos bleiben. Ein Teil der Armen

⁵ Es ist dabei unbestritten, dass Arbeit auch als positives Argument in die Nutzenfunktion der Beschäftigten eingeht. Arbeit ermöglicht die Teilnahme an sozialer Interaktion und ist notwendig für das Selbstwertgefühl der Menschen. Außerdem birgt der Ausschluss vom Erwerbsleben stets ein negatives Stigma, so dass die Aufnahme einer Beschäftigung mit Nutzenzuwachsen verbunden ist. Nichtsdestotrotz werden rationale Wirtschaftssubjekte bei der Wahl ihres Arbeitsangebots die positiven Aspekte einer Beschäftigung gegen die negativen abwägen.

profitiert also von den redistributiven Wirkungen des Mindestlohnes, auch in langfristiger Hinsicht über die Aussicht von Weiterbildung am Arbeitsplatz, während ein anderer Teil ebendieser Gruppe sowohl kurz- als auch langfristig in die Arbeitslosigkeit gedrängt wird (Neumark/Wascher, 1997). Die derzeitige Ausgestaltung der Arbeitslosenhilfe kann daher weder aus Effizienz- noch aus Gerechtigkeitsüberlegungen gutgeheißen werden.

Sozialhilfe

Ähnlich wie bei der Arbeitslosenhilfe ist auch der Fall der Sozialhilfe gelagert. Sie dient als das feinmaschigste Netz, durch das kein Individuum hindurchfallen sollte, wenn es nicht in der Lage ist, aus eigener Kraft ein Einkommen oberhalb des Existenzminimums zu erzielen. Hier wird ebenfalls vorhandenes Vermögen bei der Feststellung des Sozialhilfeanspruchs berücksichtigt. Die Anrechnungsmodalitäten für hinzuverdientes Arbeitseinkommen sind allerdings ungleich komplizierter. Eine zentrale Rolle spielt der Regelsatz der Sozialhilfe. Er wird auf Länderebene festgelegt und belief sich im Jahre 1999 je nach Bundesland für den Haushaltsvorstand auf 522 DM bis 548 DM. Hinzuverdientes Einkommen bis zu einer Höhe von einem Viertel dieses Regelsatzes ist von der Anrechnung auf die Sozialhilfe befreit. Übersteigt das Bruttoeinkommen diesen Basisbetrag, wird jede zusätzlich verdiente Mark zu 85% auf die Sozialhilfe angerechnet, die Grenzbelastung ist in diesem Bereich ebenso groß. Darüber hinaus existiert noch ein variabler Steigerungsbetrag in Höhe von 15% der Differenz zwischen dem Erwerbseinkommen und dem Basisbetrag. Wenn der Sozialhilfeempfänger seinen Arbeitseinsatz derart ausweitet, dass Basis- und Steigerungsbetrag zusammen die Hälfte des Regelsatzes übersteigen, beträgt die Grenzbelastung des darüber hinausgehenden Einkommens sogar 100%. Diese Vollanrechnung endet erst, wenn das eigene Einkommen so groß ist, dass sämtliche Ansprüche gegenüber der Sozialhilfe entfallen.⁶

Diese Form der Absicherung gegen Armut ist mit dem Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe kaum vereinbar. Wie schon bei der Arbeitslosenhilfe haben prinzipiell arbeitswillige Sozialhilfeempfänger so gut wie keinen Anreiz, ihren Arbeitseinsatz zu steigern, da sie von dem hinzuverdienten Bruttoeinkommen, wenn überhaupt, nur einen sehr kleinen Bruchteil als Net-

⁶ Für einen durchschnittlichen Sozialhilferegelsatz von 540 DM setzt demnach die Grenzbelastung von 85% bei einem Einkommen von 135 DM ein. Übersteigt das Nettoeinkommen schließlich die Marke von 1035 DM, ist die Grenzbelastung von 100% erreicht. Dieser Bereich erstreckt sich bis zu dem Punkt, an dem sämtliche Sozialhilfeansprüche abgeschmolzen sind. Bei einem ursprünglich Anspruch von beispielsweise 900 DM liegt er bei 1170 DM. Vgl. zur Praxis der Berechnung Deutsche Bundesbank, 1996.

toeinkommen behalten dürfen (Boss, 1999). Zwar gerät dank der Sozialhilfe niemand in existentielle Not, doch wird die eigentliche Intention des Sozialstaates hier ins Gegenteil verkehrt. Arme Individuen werden von ihm in der Armutsfalle gefangen gehalten. Die Zahl dieser Menschen ist nicht zu vernachlässigen. Das statistische Bundesamt beziffert den Umfang der prinzipiell dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Leistungsbezieher mit einer knappen Million (Tab. 1). Dabei wird die tatsächliche Zahl tendenziell eher unterschätzt, denn die Einschränkung des betrachteten Personenkreises auf die 18-59-jährigen ist etwas eng ausgefallen, zumindest im Bereich der Jungen. Es wäre sicherlich gerechtfertigt gewesen, die 15- bis 17-jährigen zu berücksichtigen, diese Gruppe umfaßt 138.000 Jugendliche.

Ein weiteres Problem ist die Berechnung der Nichterwerbstätigen aufgrund von häuslicher Bindung, Krankheit, Behinderung und Arbeitsunfähigkeit. Zum einen wird diese Einteilung von den Betroffenen aufgrund eigener Einschätzung vorgenommen, so dass in gewissen Grenzen ein diskretionärer Spielraum bestehen dürfte. Schwerer wiegt jedoch zum anderen, dass die institutionelle Ausgestaltung anderer Einrichtungen die Teilnahme am Erwerbsleben von Alleinerziehenden behindert. Als Beispiel seien hier mangelnde Krippenplätze genannt. Interessant ist demgegenüber aber die Zahl von 133.000 Menschen, die trotz der offensichtlichen Armutsfalle einer Beschäftigung nachgehen, während sie Sozialhilfe erhalten. Hier spielen zwei Gründe eine Rolle, zum einen die Furcht vor Stigmatisierung, zum anderen die Aussicht, in der Zukunft einer höher qualifizierten Arbeit nachgehen und somit langfristig der Sozialhilfe entkommen zu können. Die Tatsache, dass sich nicht mehr Sozialhilfeempfänger nach diesem Kalkül verhalten, liegt sicher an bestehenden Informationsasymmetrien, für welche Qualifikationsebene das Individuum überhaupt maximal geeignet ist, und an der Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung.

Tab. 1: Schätzung des Arbeitskräftepotentials der Sozialhilfeempfänger zum Jahresende 1997

Empfänger von Sozialhilfe im engeren Sinne^a	2.893.000
./. Minderjährige	1.077.000
./. Personen über 60 Jahre	269.000
Personen im Alter von 18-59 Jahren	1.548.000
./. Nichterwerbstätige wegen häuslicher Bindung ^b	265.000
./. Nichterwerbstätige wegen Krankheit, Behinderung, Arbeitsunfähigkeit	109.000
Bruttoarbeitskräftepotential	1.174.000
./. Erwerbstätige (Vollzeit und Teilzeit)	133.000
./. Nichterwerbstätige wegen Aus- und Fortbildung	44.000
Nettoarbeitskräftepotential	996.000
davon: Arbeitslose	678.000
Nichterwerbstätigen aus anderen Gründen	318.000

^a Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen

^b Die Zuordnung zum, Personenkreis, der wegen häuslicher Bindung, Krankheit, Behinderung oder Arbeitsunfähigkeit keiner Beschäftigung nachgehen kann, erfolgt in erster Linie aufgrund der Selbsteinschätzung des Hilfeempfängers.

Quelle: Statistisches Bundesamt, 1998

Tab. 2: Ausbildungsabschlüsse der Sozialhilfebezieher im Alter von 18-59 Jahren

Schulbildung		Berufsausbildung	
noch in schulischer Ausbildung	2,5	noch in beruflicher Ausbildung	1,9
Volks-/Hauptschulabschluß	49,7	kaufmännische abgeschl. Lehre	10,3
Realschulabschluß	17,9	gewerbliche oder technische	26,0
Fachhochschul- oder Hochschulreife	8,9	Abschluß einer Fach-, Meister-, Technikerschule	2,0
sonstiger Schulabschluß	8,5	Fachhochschul- oder Hochschulabschluß	3,8
kein Schulabschluß	12,4	anderer beruflicher Ausbildungsabschluß	8,4
		kein beruflicher Ausbildungsabschluß	47,5

Quelle: Statistisches Bundesamt, 1998

Tab. 3: Bisherige Bezugsdauer von Sozialhilfe im engeren Sinne, 1997

Hilfeempfänger bzw. Bedarfsgemeinschaft	Ø Dauer in Monaten	Dauer des bisherigen Hilfebezugs in v.H.		
		bis unter 6 Monate	6 bis unter 12 Monate	12 Monate und länger
Hilfeempfänger insgesamt	22,2	31	18	52
darunter:				
ohne Schulabschluß	23,6	32	17	51
mit Schulabschluß	17,6	36	19	45
ohne Berufsausbildung	21,0	33	18	49
mit Berufsausbildung	16,4	36	20	44
im Alter von 30 bis 39 Jahren	20,0	31	18	51
im Alter von 40 bis 49 Jahren	24,2	29	17	54
im Alter von 50 bis 59 Jahren	31,6	22	15	63
Bedarfsgemeinschaften insgesamt	25,5	30	17	54
<i>Früheres Bundesgebiet</i>	27,4	28	16	56
Alleinlebende Frauen	40,6	22	12	65
Alleinlebende Männer	26,5	30	16	54
Ehepaare ohne Kinder	26,9	26	16	58
Ehepaare mit Kindern	16,2	35	20	46
Alleinerziehende Frauen	21,8	27	17	56
<i>Neue Länder und Berlin-Ost</i>	12,9	40	24	36
Alleinlebende Frauen	14,0	37	26	37
Alleinlebende Männer	14,2	39	22	39
Ehepaare ohne Kinder	12,0	40	25	35
Ehepaare mit Kindern	11,0	42	25	33
Alleinerziehende Frauen	13,3	36	23	41

Quelle: Statistisches Bundesamt, 1998

Die theoretischen Aussagen über die Wirkungen der derzeitigen Sozialhilferegelungen werden auch von der Empirie gestützt. Betrachtet man die qualifikatorische Struktur der Sozialhilfeempfänger (Tab. 2), so zeigt sich, dass nahezu die Hälfte aller Leistungsbezieher den Abschluss einer Volks- bzw. Hauptschule besitzen. Weitere 12,4% können überhaupt keinen Schulabschluss vorweisen. Ein ähnliches Bild ergibt sich auf Seiten der Berufsausbildung. Knapp die Hälfte aller Empfänger hat keine berufliche Ausbildung abgeschlossen. Auffällig ist außerdem der mit über einem Viertel recht hohe Anteil von Individuen mit einer abgeschlossenen Lehre im gewerblichen oder technischen Bereich. In der Regel dürfte es sich hier um Menschen handeln, die nach ihrer Berufsausbildung nicht in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis übernommen wurden. Tatsächlich machen also gering Qualifizierte, sowohl

von der Schul- als auch von der Berufsausbildung her, den Löwenanteil der Sozialhilfeempfänger aus.

Die These der Armutsfalle wird gestützt, wenn die Dauer des bisherigen Hilfebezugs von Individuen betrachtet wird, die zum Ende des Jahres 1997 Sozialhilfe bezogen haben (Tab. 3). Hier zeigt sich zum einen, dass die durchschnittliche Bezugsdauer unter allen Empfängern bei 22,2 Monaten liegt. Individuen ohne Schulabschluss oder ohne abgeschlossene Berufsausbildung sind aber im Vergleich zu den jeweils anderen Gruppen von einer deutlich längeren Verweildauer betroffen. Erwartungsgemäß steigt die durchschnittliche Dauer mit zunehmendem Alter an. Darüber hinaus zeigt sich, dass die Individuen entweder recht schnell den Status des Sozialhilfeempfängers verlassen oder sehr lange von staatlicher Unterstützung abhängig sind. Der Anteil aller Hilfeempfänger, die weniger als 6 Monate Sozialhilfe beziehen, liegt bei 31%, während diejenigen Leistungsempfänger, welche länger als 12 Monate Sozialhilfe beziehen, 52% ausmachen. Bei einer Betrachtung der Bedarfsgemeinschaften lässt sich überraschend feststellen, dass in den alten Bundesländern die Gruppe der alleinerziehenden Frauen mit 21,8 Monaten die zweitkürzeste Verweildauer aufweist.⁷ Alleinlebende Männer, Ehepaare ohne Kinder und alleinlebende Frauen sind allesamt länger auf Sozialhilfe angewiesen. Letztere haben mit 40,6 Monaten die deutlich längste Verweildauer. Dies ist wohl darauf zurückzuführen, dass viele ältere Frauen, deren Ehemann gestorben ist, keine oder eine für den Lebensunterhalt zu geringe Rente erhalten. Für die anderen beiden Gruppen lässt sich jedoch keine einfache Erklärung finden. Möglicherweise kommt hier zum Tragen, dass Eltern doch einen gewissen dynastischen Altruismus gegenüber ihren Kindern zeigen, so dass die Anreize, wieder einer Arbeit nachzugehen, in Haushalten mit Kindern größer ausfallen.

Auffällig ist schließlich, dass die durchschnittliche Bezugsdauer in den neuen Bundesländern um etwa die Hälfte geringer ist als im übrigen Bundesgebiet. Insbesondere lässt sich nicht beobachten, dass überproportional viele Individuen über zwölf Monate Sozialhilfe erhalten. Über die Ursachen kann nur spekuliert werden. Eine Erklärungsmöglichkeit wäre, dass über staatliche Qualifizierungsmaßnahmen die Menschen aus der Sozialhilfe eher herausgehoben werden als in Westdeutschland. Zum anderen könnte man sich vorstellen, dass Sozialhilfeempfänger aus dem Osten in den Westen wandern, weil sie dort ihre Beschäftigungsmöglich-

⁷ Gemeinhin wird angenommen, dass diese Gruppe gerade aufgrund der Erziehung von kleinen Kindern massiv an der Teilnahme am Erwerbsleben gehindert wird.

keiten höher einschätzen. Schließlich könnten unterschiedliche soziale Normen der Grund für die Unterschiede in Ost und West sein, beispielsweise dass das Stigma eines Sozialhilfeempfängers in den neuen Ländern als wesentlich schlimmer empfunden wird als in der alten Bundesrepublik. Auf diese Idee wird noch ausführlicher eingegangen.

Festzuhalten bleibt, dass die derzeitige anreizfeindliche Ausgestaltung der Sozialhilfe ihre Spuren in den Zahlen hinterlässt. Für gering Qualifizierte lohnt es sich nicht, einen ihren Fähigkeiten angemessenen Arbeitsplatz anzunehmen, da zum einen die Entlohnung in der Regel unter dem Sozialhilfesatz liegen würde und zum anderen hohe Grenzbelastungen des hinzuverdienten Einkommens zwischen 85% und 100% ein langsames Hineingleiten in den regulären Arbeitsmarkt unattraktiv machen. Eine komprimierte Lohnstruktur sorgt außerdem dafür, dass Arbeitsplätze im untersten Qualifikationssegment überhaupt nicht angeboten werden.

Systeme der Sozialen Sicherung

Neben den Institutionen, die explizit versuchen über Umverteilung die Armut zu bekämpfen, finden sich redistributive Elemente auch in den Systemen der Sozialen Sicherung, also im Bereich der gesetzlichen Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung. Umverteilung über die Systeme der Sozialen Sicherung findet immer dann statt, wenn zwischen Beiträgen und Leistungen keine versicherungsmathematische Äquivalenz besteht. Eine große Rolle spielen dabei die versicherungsfremden Leistungen, die über Beiträge zur Sozialversicherung finanziert werden, aber nicht gemäß dem Äquivalenzprinzip den Einzahlern zugute kommen (Berthold/Thode, 1996). Eine genaue Abgrenzung der versicherungsfremden von den versicherungsadäquaten Leistungen lässt sich ohne explizites Werturteil kaum vornehmen. Zur ersten Kategorie lassen sich aber prinzipiell die beitragsfreie Familienmitversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung, arbeitsmarktpolitisch bedingte Arbeits- und Erwerbsunfähigkeitsrenten, die Anrechnung von Ausbildungszeiten sowie Kriegs- und DDR-Folgelasten in der Gesetzlichen Rentenversicherung zählen.

Neben dieser Gruppe von noch relativ leicht zu entdeckenden verteilungspolitischen Maßnahmen gibt es eine Reihe weiterer versteckter Elemente, deren Wirkung zudem nicht immer eindeutig festgestellt werden kann. Dazu zählen beispielsweise die Umverteilung in der Arbeitslosenversicherung im Zusammenspiel mit der Einkommensteuer durch die unterschiedliche Bemessungsgrundlage bei Beiträgen (Bruttoeinkommen) und Leistungen (Nettoeinkom-

men) oder steuerfinanzierte Bundeszuschüsse zu den einzelnen Sozialversicherungssparten. Das hervorstechendste Beispiel für eine herrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen diametral entgegengesetzte Verteilungswirkung lässt sich in der Gesetzlichen Krankenversicherung finden. Die insgesamt progressive Wirkung der Beitrags- und Leistungsstruktur wird im oberen Einkommensbereich durch die Beitragsbemessungsgrenze völlig auf den Kopf gestellt. Übersteigt das Einkommen eines Versicherten diese Grenze, wird der Versicherte so behandelt, als würde er ein Einkommen in genau der Höhe der Beitragsbemessungsgrenze beziehen. Die durchschnittliche Beitragsbelastung nimmt ab diesem Punkt mit zunehmendem Einkommen ab, es stellt sich eine regressive Verteilungswirkung ein (Lutz/Schneider, 1997). Darüber hinaus erlischt bei Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze die Versicherungspflicht, Individuen haben die Möglichkeit, sich anstelle dessen meist zu geringeren Beiträgen privat absichern.⁸ Dieser Sachverhalt ist die Hauptursache, dass das deutsche System der gesetzlichen Krankenversicherung im Gegensatz zu den meisten anderen betrachteten Ländern insgesamt regressiv wirkt⁹ (Wagstaff u.a., 1999a; Wagstaff u.a., 1999b). Gerade über eine wichtige Sparte der Sozialversicherung erfolgt das Gegenteil eines sozialen Ausgleichs.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sowohl dem Steuer-Transfer-System als auch den Systemen der Sozialen Sicherung in der Bundesrepublik umfassende Umverteilungsfunktionen auferlegt werden. Im Bereich der Steuern und direkten Einkommenstransfers ist das aus normativer Sicht sicherlich wünschenswert, und im Bereich der Sozialversicherung lassen sich, je nach persönlicher Wertvorstellung, auch Gründe finden, warum das reine Versicherungsprinzip zugunsten von Gerechtigkeitsüberlegungen durchbrochen wird. Allerdings lässt sich bereits mit Hilfe dieses kursorischen Überblicks eine Vielzahl von Umverteilungstatbeständen aufdecken, die kaum durch gängige Gerechtigkeitsvorstellungen und schon gar nicht durch Effizienzüberlegungen zu rechtfertigen sind. Gering qualifizierte und Langzeitarbeitslose werden durch die negativen langfristigen Anreizwirkungen von Sozial- und Arbeitslosenhilfe gezwungen, am Tropf des Sozialstaates hängenzubleiben, anstatt sich mit staatlicher Unterstützung selbst aus ihrer Misere zu befreien. Versicherungsfremde Leistungen sorgen für einen partiellen Steuercharakter der zu zahlenden Beiträge, woraus sich negative Konsequenzen für das Arbeitsangebot ergeben. Schließlich führt die Gesetzliche Krankenversicherung mit der Beitragsbemessungsgrenze und der damit verbundenen Ausstiegsmöglichkeit für rei-

⁸ Dies ist noch ein Relikt aus der Anfangszeit der Sozialversicherung, als nur diejenigen in die Versicherung aufgenommen wurden, die sich nicht selbst gegen die Lebensrisiken absichern konnten.

⁹ Dazu trägt auch die Finanzierung von Arzneimitteln und Kuren über fest Zuzahlungsbeträge bei.

chere Individuen zu einer insgesamt regressiven Verteilungswirkung dieser Versicherungssparte, ganz im Gegensatz zum Ideal der Solidarversicherung.

Abgesehen von diesen offensichtlichen Verteilungswirkungen gibt es noch eine ungleich größere Zahl von redistributiven Elementen, welche sich einzeln aber kaum aus dem Gesamtbild herauslösen lassen. Dazu zählen in erster Linie die vielen Steuervergünstigungen und Abschreibungsmöglichkeiten für ganz unterschiedliche Gruppen, wie z.B. Erbauer von Wohneigentum, Bezieher von Kapitaleinkommen, Rentner, privaten Arbeitgebern („Dienstmädchenprivileg“), die steuerliche Begünstigung von Flugbenzin, aber auch die Anrechnungsfreiheit einer geringfügigen Beschäftigung des Ehepartners bei gemeinsamer Einkommenssteueranlagung. Darüber hinaus existieren noch viele weitere indirekte Umverteilungselemente, beispielsweise über Garantiepreise im Agrarsektor, Subventionen für bestimmte Branchen mit damit einhergehenden hohen Lohnniveaus etc., kurz all das, was mit fragmentierter überlappender horizontaler Umverteilung bezeichnet werden kann (Lindbeck, 1985).

3. Kann Armutsbekämpfung nach Effizienzkriterien beurteilt werden?

Ganz offensichtlich folgt die Verteilungspolitik in Deutschland keiner klar erkennbaren Linie. Vordergründig herrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen folgende redistributive Maßnahmen stellen sich kurz- und langfristig als wenig treffsicher und zielführend heraus. Die wirtschaftspolitische Frage muss daher lauten, wie eine sinnvolle Verteilungspolitik aussehen sollte. Es ist bereits angeklungen, dass sich Verteilungspolitik als Maßnahme, um in der Gesellschaft mehr Gerechtigkeit herzustellen, nicht unabhängig von Effizienzüberlegungen durchführen läßt. Dies ist der wohlbekannte Trade off zwischen Effizienz und Gerechtigkeit (Browning/Johnson, 1984). Dieser Trade off gilt allerdings nicht über den gesamten Bereich unterschiedlicher Grade der Einkommensungleichheit hinweg. Wenn die Einkommen in einer laissez-faire Ökonomie extrem ungleich verteilt sind, werden die armen Individuen dies nicht ohne weiteres hinnehmen, sondern eine eigene Form der „Umverteilung“ installieren, es wird zu Diebstahl und anderen Straftaten im Umfeld der Beschaffungskriminalität kommen. Um ihre Eigentumsrechte weiterhin wahren zu können, müssen die reicheren Individuen Ressourcen aufwenden, die ansonsten produktiver hätten eingesetzt werden können; verelendete ärmere Individuen sind nicht mehr in der Lage, im gewünschten Ausmaß am Erwerbsleben teilzunehmen. Arbeitsniederlegungen werden den Produktionssektor lähmen, Armut wird sich

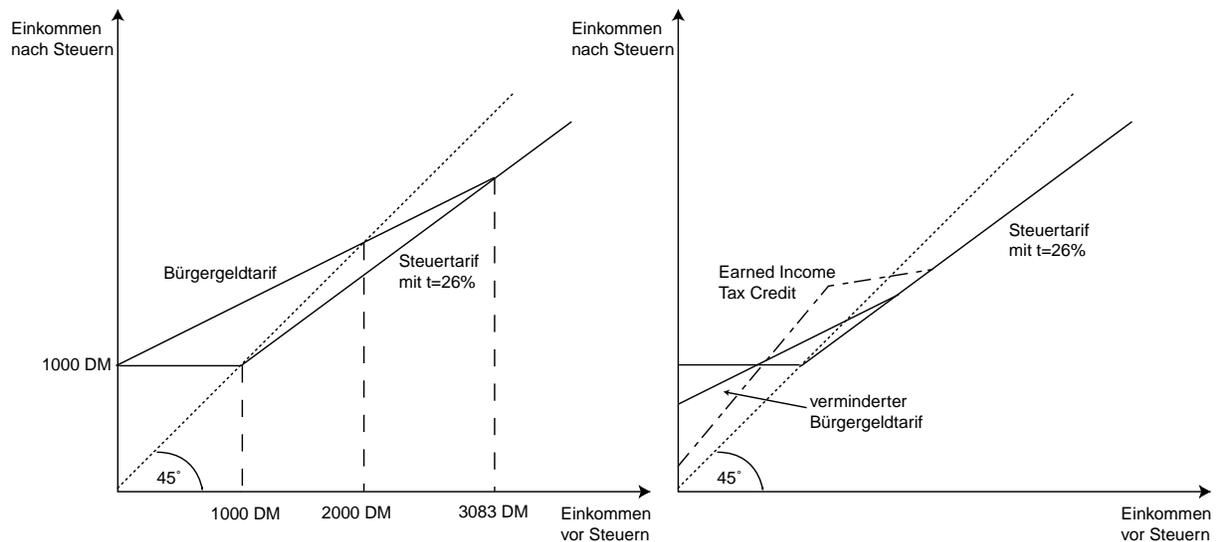
von Generation zu Generation vererben, so dass notwendige, wachstumsfördernde Investitionen in Humankapital ausbleiben. Wenn Gerechtigkeitsvorstellungen extrem verletzt sind, leidet also auch die Effizienz in statischer und dynamischer Hinsicht in hohem Maße. Bis zu einem gewissen Grad an Umverteilungsaktivitäten gibt es demnach eine positive Beziehung zwischen Effizienz und Gerechtigkeit, in dem der Anstieg der produktivitätssteigernden sozialen Kohäsion die negativen Anreizwirkungen überkompensiert (Fehn/Thode, 1997).

Diesen Bereich haben die ausgebauten Sozialstaaten in Kontinentaleuropa jedoch längst hinter sich gelassen. Bei der derzeitigen Ausgestaltung kommen die negativen Anreizwirkungen voll zum Tragen. Auf der Finanzierungsseite sozialstaatlicher Leistungen treten die Negativanreize vor allem in Form einer hohen absoluten Steuerbelastung und durch hohe marginale Steuersätze auf, die zur Finanzierung von großen Umverteilungsvolumina notwendig sind und aufgrund von Gerechtigkeitsvorstellungen zum Zwecke progressiver Besteuerung installiert werden. Beide Sachverhalte vermindern die Arbeitsanreize von Individuen mit höherer Produktivität. Hohe Durchschnittssteuersätze sorgen eher dafür, dass sich Individuen aus dem offiziellen Arbeitsmarkt verabschieden und in die Schattenwirtschaft abwandern, während erhebliche marginale Belastungen eher die Allokation zwischen Freizeit und Arbeitszeit verzerren. Diese Erkenntnis ist alles andere als neu und hat in der Theorie der optimalen Besteuerung zum Argument der „no distortion at the top“ geführt, nach dem die allokativen Verzerrung der Steuertarifs am oberen Ende der Einkommensskala so gering wie möglich sein sollte (Seade, 1977; Slemrod/Bakija, 2000).

Auf der anderen Seite entstehen auch für die Leistungsempfänger negative Anreize. An welcher Stelle sie auftreten, hängt davon ab, wie die Leistungen ausgestaltet sind. Generell treten negative Anreize immer dann auf, wenn bei zunehmendem Einkommen die Höhe der gewährten Transfers abnimmt. Große Transferentzugsraten wirken für ärmere Individuen genau wie hohe Grenzsteuersätze bei reicheren Wirtschaftssubjekten, die Arbeitsanreize werden deutlich geschmälert. Dieses Problem tritt grundsätzlich auf, gleichgültig ob nun Leistungen graduell entzogen werden, bis gar kein Anspruch mehr besteht, oder ob mittels einer Bedürftigkeitsprüfung eine harte Grenze eingeführt wird, ab der abrupt sämtliche Leistungen wegfallen. Im ersten Fall bestehen über eine größere Einkommensspanne verhältnismäßig moderate Grenzbelastungen, im zweiten Fall kommt es nur an einer Stelle zur einer Grenzbelastung, diese liegt dann aber bei weit über 100%. Das bedeutet jedoch keineswegs, dass sämtliche Vorschläge zur Armutsbekämpfung gleich gut oder gleich schlecht im Hinblick auf Anreizwir-

kungen zu beurteilen sind. Verdeutlichen lässt sich dies anhand der verschiedenen Vorschläge, wie die gegenwärtige Sozialhilferegelung in Deutschland reformiert werden sollte.

Abb. 1: Stilisierter Belastungsverlauf der derzeitigen Sozialhilferegelung und Bürgergeldvorschlag



Quelle: Jerger/Spermann, 1997; eigene Darstellung

In der Abb. 1 ist die derzeitige Sozialhilferegelung stilisiert. Der 45°-Strahl aus dem Ursprung gibt die Punkte an, bei denen das Nettoeinkommen dem Bruttoeinkommen entspricht, also weder Transfers geleistet noch Steuern und Abgaben gezahlt werden. Aus Vereinfachungsgründen betrage die Transferleistung genau 1000 DM, die Transferentzugsrate liege bei konstant 100%. Dann sind bei 1000 DM hinzuverdienem Einkommen sämtliche Ansprüche gegenüber der Sozialhilfe abgeschmolzen, es setzt der normale Steuertarif ein, der hier mit einem konstanten Durchschnittssteuersatz von 26% modelliert wird. Es zeigt sich deutlich, dass das Nettoeinkommen bei Variationen des Bruttoeinkommens zwischen 0 und 1000 DM konstant bleibt (horizontale Linie), so dass ohne allzu großen direkten Nutzen aus der Arbeit und ohne die langfristige Aussicht eines besser bezahlten Jobs keinerlei Arbeitsanreize existieren, die Armutsfalle schnappt zu.

Der Vorschlag eines Bürgergeldes schickt sich an, diese Armutsfalle aufzubrechen, indem sämtlichen Individuen zunächst ein einheitlicher Betrag als direkter Einkommenstransfer gewährt wird. Darauf wird dann das individuell erzielte Einkommen zu einem bestimmten Prozentsatz angerechnet.¹⁰ Graphisch ist dies ebenfalls in Abb. 1 dargestellt. Um dasselbe Niveau

¹⁰Ein derartiger Transferverlauf kann auch mit Hilfe einer negativen Einkommensteuer abgebildet werden.

an Einkommenssicherung zu erhalten, betrage das Bürgergeld 1000 DM. Der exemplarische Anrechnungssatz von 50% sei genau halb so groß wie im Fall der Sozialhilfe. Jemand ohne eigenes Einkommen erhält demnach wie im Status quo genau 1000 DM, während etwa jemand, der 500 DM hinzuverdient, letztlich insgesamt 1250 DM in Händen hält. Bei einem eigenem Einkommen von 2000 DM erlischt gerade der Anspruch auf Bürgergeld. Um einen möglichst stetigen Belastungsverlauf zu gewährleisten, verläuft der Tarif weiterhin mit 50 %, bis der normale Steuertarif erreicht wird. Dies geschieht bei einem Bruttoeinkommen von ca. 3083 DM (Jerger/Spermann, 1997).

An dieser Stelle offenbart sich bereits das zentrale Problem des Bürgergeldvorschlags. Es entstehen hohe Kosten, die fiskalisch kaum tragbar sind. Sämtliche Individuen, die ein Einkommen zwischen 0 und 3083 DM beziehen, kommen in den Genuss von Steuerentlastungen, die es zu finanzieren gilt. Nach Schätzungen belaufen sich die Kosten eines solchen Programms auf ca. 5% des BIP (DIW, 1994). Doch könnte ein erheblicher Teil dieser Kosten wieder ausgeglichen werden, wenn durch das Bürgergeld das Arbeitsangebot und letztlich das Wirtschaftswachstum stimuliert würde. Genau dies ist aber fraglich. Zwar sinkt die Grenzbelastung für bisherige Sozialhilfeempfänger im Zuge des Bürgergeldes von 100% auf 50%, die Arbeitsanreize nehmen demnach zu¹¹. Doch gibt es noch zwei weitere Gruppen, für die sich die Arbeitsanreize verändern (Moffit, 1985). Individuen, die zwischen 1000 DM und 2000 DM verdienen, werden nach dem Übergang von Steuerzahlern zu Transferempfängern, so dass der Einkommenseffekt bei der Entscheidung zwischen Arbeit und Freizeit in Richtung verminderter Arbeitsanreize weist. In dieselbe Richtung geht in dieser Gruppe aber auch der Substitutionseffekt, da sich die Grenzbelastung von 26% auf 50% erhöht. Die Arbeitsanreize verschlechtern sich eindeutig.¹² Denselben Anstieg der Grenzbelastung muss die dritte Gruppe, Bezieher von Einkommen zwischen 2000 DM und 3083 DM, hinnehmen. Diese erhalten ebenfalls eine steuerliche Entlastung durch das Bürgergeld, allerdings bleiben sie nach wie vor Steuerzahler, so dass der negative Anreizeffekt insgesamt nicht so stark ausfallen wird wie in der zweiten Gruppe.

¹¹Zu beachten ist aber, dass der Einkommenseffekt in die entgegengesetzte Richtung wirkt. Nur wenn der Substitutionseffekt den Einkommenseffekt überwiegt, entstehen positive Wirkungen auf das Arbeitsangebot.

¹²In der langen Frist kann es sogar zu einem weitreichenden Wandel sozialer Normen kommen, wenn ein größerer Teil der Bevölkerung zu Transferempfängern wird. Vgl. Lindbeck, 1995.

Vor diesem Hintergrund sind Zweifel angebracht, ob sich mit der Umsetzung des Bürgergeldes das Arbeitsangebot per Saldo erhöht. Selbst wenn das Arbeitsangebot nach der Reform größer ausfällt, stellt sich die Frage, ob dies letztlich die Effizienz in der Volkswirtschaft gesteigert hat. Es bieten zwar mehr gering Qualifizierte ihre Arbeit an, besser Qualifizierte vermindern aber ihren Arbeitseinsatz. Angesichts der unterschiedlichen Arbeitsqualitäten schwinden so die Vorzüge des Bürgergeldes. Außerdem sind die negativen Anreize, die kurzfristig auf jeden Fall durch die notwendige Finanzierung der hohen Kosten des Bürgergeldes entstehen, noch gar nicht berücksichtigt. Und schließlich werden mit einem solchen Bürgergeld diejenigen Individuen systematisch subventioniert, die eine hohe Präferenz für Freizeit haben (Lindbeck, 1995).

Dieses gravierende Manko lässt sich abmildern, indem das Bürgergeld nicht allen Individuen, ob nun beschäftigt oder nicht, gewährt wird, sondern nur der Gruppe der prinzipiell arbeitsfähigen Leistungsempfänger (Spermann, 1999). Individuen, die im regulären Arbeitsmarkt beschäftigt sind, werden steuerlich wie im Status quo behandelt, sie unterliegen nach wie vor einem marginalen Steuersatz von 26%. Individuen, die prinzipiell nicht in der Lage sind, einer Arbeit nachzugehen, erhalten weiterhin Leistungen nach der Sozialhilfe, da sich in dieser Gruppe ohnehin keine negativen Anreizeffekte entfalten können. Lediglich die Gruppe der grundsätzlich arbeitsfähigen Transferbezieher wird nach dem skizzierten Bürgergeldtarif behandelt. Auf diese Weise gelingt es, unbeabsichtigte Anreizwirkungen zu vermeiden, während die wirklich Hilfebedürftigen wieder einen Ansporn erhalten, sich nach einem Arbeitsplatz umzusehen. Allerdings birgt auch dieser Vorschlag noch Probleme. Zum einen steigen die administrativen Kosten eines solchen zielgerichteten Vorschlags naturgemäß an, da die individuelle Arbeitsfähigkeit überprüft werden muss. Dies ist ein grundsätzliches Dilemma, wenn verteilungspolitische Aktivitäten stärker nach den wirklich Bedürftigen ausgerichtet werden.

Andererseits haben alle bisher diskutierten Lösungen eine gemeinsame Schwäche. Durch die Zusicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums besteht nur ein geringer Abstand zwischen sozialstaatlichen Transfers und den Löhnen, die in den untersten Tarifgruppen bestimmter Branchen, die sich besonders zur Aufnahme gering qualifizierter Langzeitarbeitsloser eignen würden. Dazu zählt beispielsweise das Gastromiegewerbe (Deutsche Bundesbank, 1996). Nicht nur hohe Transferentzugsraten, sondern auch ein zu geringer Lohnabstand verzerren die Allokation des Arbeitsangebots. Um auch den letztgenannten Mangel zu heilen, bleibt aus Effizienzsicht nur die Absenkung des Sozialhilfe- bzw. Bürgergeldniveaus (Bert-

hold, 1999). Diese Maßnahme dürfte aber vor dem Hintergrund der Gerechtigkeitsfrage heftig umstritten sein. Grundsätzlich akzeptiert dürfte noch die Forderung sein, nur solchen Individuen die Sozialhilfe zu kürzen, die prinzipiell dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen können. Menschen, die aufgrund von Krankheit oder Behinderung in finanzielle Not geraten sind, sollte nach wie vor das sozio-kulturelle Existenzminimum gewährt werden. Eine untere Grenze für staatliche Zuwendungen an grundsätzlich Arbeitsfähige lässt sich demgegenüber schwer festlegen. Im von konservativen oder sozialdemokratischen Idealen geprägten Europa ist allenfalls ein Konsens denkbar, der das physische Existenzminimum als unterste Grenze zulässt. Für den Vorschlag des zielgerichteten Bürgergeldes ist eine solche Lösung in Abb. 1b) dargestellt. Es zeigt sich, dass neben der Vergrößerung des Lohnabstands weitere Effizienzgewinne auftreten, da der Bereich der relativ hohen Grenzbelastung kleiner wird. Die Individuen wechseln bei steigendem Einkommen eher auf den Tarif der normalen Besteuerung.

Alle bisher diskutierten Vorschläge zur Armutsvermeidung fußen auf dem in Europa vorherrschenden Werturteil, dass allen Individuen zumindest das physische Existenzminimum garantiert werden soll, gleichgültig ob sie selbstverschuldet oder durch Einflüsse außerhalb ihrer Verantwortung in finanzielle Not geraten sind. In den USA scheint dagegen ein anderes Werturteil vorzuherrschen, nämlich dass Individuen, die sich grundsätzlich auch aus eigener Kraft aus der Armut befreien könnten, keinerlei Ansprüche gegenüber der Gesellschaft zustehen. Vor diesem Hintergrund hat sich mit dem Earned Income Tax Credit (EITC) auch eine gänzlich andere verteilungspolitische Institution herausgebildet. Bei diesem Instrument werden grundsätzlich nur sehr geringe Leistungen gewährt, wenn das Individuum nicht am Erwerbsleben teilnimmt. In den USA erhalten prinzipiell arbeitsfähige Alleinstehende beispielsweise überhaupt keine monetären Zuwendungen des Sozialstaates, allenfalls Essenmarken dienen noch als Absicherung der Existenz (Eissa/Liebman, 1996). Das Problem eines zu geringen Lohnabstands ist bei dieser Lösung somit von vornherein ausgeschlossen.

Der Aufnahme einer Arbeit wird aber nicht nur über diese gravierende negative Sanktionierung Vorschub geleistet, sondern auch über positive Anreizeffekte. Für jede Geldeinheit, die das Individuum durch Arbeitseinsatz erzielt, muss es nicht einen mehr oder weniger moderaten Transferentzug hinnehmen, es erhält vielmehr eine prozentuale Subvention hinzu. Diese Lösung zur Armutsvermeidung ist in Abb. 1b) für den Fall einer prozentualen Subvention von 20% je Geldeinheit dargestellt. Um dem sehr niedrigen Absicherungsniveaus Rechnung zu tragen, entspringt der EITC-Tarif nahe dem Ursprung. Die Steigung ist hingegen größer als

45°, da jede zusätzliche Geldeinheit von Staat aufgestockt wird. Sämtliche Anreize veranlassen daher die Transferempfänger, mehr zu arbeiten. Doch auch der EITC ist, abgesehen von der nach europäischen Wertmaßstäben inakzeptablen Verteilungswirkung, nicht der Weisheit letzter Schluss. Probleme entstehen wie auch bei den anderen Lösungen beim Übergang auf den normalen Steuertarif. Da sich aufgrund der größeren Steigung der EITC-Tarif mit steigendem Einkommen immer weiter von der 45°-Linie entfernt, sind um so höhere Transferentzugsrate vonnöten, je größer der Geltungsbereich des EITC ausfällt, um den Normaltarif der Besteuerung noch relativ zügig zu erreichen. Grundsätzlich bleibt nur die Wahl zwischen zwei Übeln. Zum einen kann man den Bereich des EITC, in dem steigendes Einkommen subventioniert wird, stark einschränken und somit den Bereich hoher Grenzbelastungen klein halten. Dies ist aus verteilungspolitischer Sicht problematisch, weil die Armutsfalle bereits bei einem Einkommen zuschnappt, das zur Sicherung des Lebensunterhalts möglicherweise nicht ausreicht. Zum anderen ist, wie in Abb. 1b) dargestellt, ein größerer Geltungsbereich des EITC denkbar, der dann aber auch einen größeren Abschnitt mit hohen Grenzbelastungen nach sich zieht und darüber hinaus für ohnehin schon Beschäftigte das bekannte Anreizproblem bewirkt. Dabei wird der Bereich des Transferentzugs um so länger, je niedriger die Entzugsrate ausfällt. Insofern ist auch der Earned Income Tax Credit nicht zwangsläufig die Königsstrategie im Spiel um Effizienz und Gerechtigkeit.

Als Fazit lässt sich ziehen, dass sich im Kampf gegen Armut Effizienz und Gerechtigkeit nicht getrennt voneinander betrachten lassen. Die Wertvorstellung der Gesellschaft, welche Individuen in den Genuß sozialstaatlicher Leistungen kommen sollen, bildet quasi den Rahmen für verteilungspolitische Maßnahmen, welche sich dann aber nichtsdestotrotz an Effizienzkriterien messen lassen müssen. Es hat sich herausgestellt, dass die Gesellschaft unter dieser Vorgabe nicht das beste, sondern nur das am wenigsten schlechte Instrument wählen kann. Allerdings erscheint die gegenwärtige Sozialhilferegulung in Deutschland als besonders schlecht. Die negativen Anreizwirkungen aufgrund eines zu geringen Lohnabstandes und viel zu hoher Transferentzugsraten ließen sich durch eine Absenkung des Leistungsniveaus auf das physische Existenzminimum und durch gemäßigte Grenzbelastungen für grundsätzlich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehende Sozialhilfeempfänger deutlich vermindern. Der Preis, der kurzfristig zu zahlen ist, liegt in verminderter Gerechtigkeit und höheren administrativen Kosten. Langfristig wird dagegen der Gerechtigkeit erheblich Vorschub geleistet, da die Armutsfalle endlich aufgebrochen wird. Letztlich gehört aber zur normativen Analyse immer auch die Berücksichtigung verteilungspolitischer Wertvorstellungen, so dass sich für

unterschiedliche Gesellschaften auch unterschiedliche Verteilungspolitiken als effizient herausstellen werden.

4. Ist eine effizientere Verteilungspolitik gesellschaftlich überhaupt erwünscht?

Schon die normative Fragestellung, welche Verteilungspolitik unter Effizienzaspekten in die Tat umgesetzt werden sollte, erbringt kein eindeutiges Ergebnis, das überall auf der Welt und für alle Zeit Gültigkeit besitzt. Wohl aber konnten einige Grundsätze herausgearbeitet werden, denen eine effiziente Verteilungspolitik in jedem Fall gerecht werden sollte. Die sozialstaatlichen Leistungen sollten sich auf die wirklich Bedürftigen beschränken, und hohe Grenzbelastungen sollten möglichst vermieden werden, auch wenn sich dieses Problem nicht vollständig umgehen lässt. In der Realität lässt sich weltweit eine Vielzahl von unterschiedlichen sozialstaatlichen Arrangements beobachten, die sich hinsichtlich der Effizienz, aber auch hinsichtlich der von ihnen verkörperten Werturteile unterscheiden. Diese lassen sich grob in fünf Kategorien einteilen (Korpi/Palme, 1998).

Dabei wird die Unterscheidung nach den Fragen vorgenommen, welchen Gruppen verteilungspolitische Maßnahmen zufließen, wie stark der anspruchsberechtigte Personenkreis eingegrenzt ist und ob die Leistungen sich am vorherigen Einkommen oder an der Bedürftigkeit orientieren. Als erstes sind Sozialstaaten denkbar, die tatsächlich eine weitestgehend an den Bedürftigen ausgerichtete Verteilungspolitik umsetzen. Leistungen werden in Abhängigkeit von einer Bedürftigkeitsprüfung gewährt, ihre Höhe richtet sich nach dem Bedarf der Individuen und nicht nach dem vorher erzielten Einkommen. In entwickelten Volkswirtschaften lässt sich mittlerweile nur noch Australien zu dieser Gattung zählen. In Ländern nach der zweiten Kategorie gewährt der Staat steuerfinanzierte Unterstützungen für private Wohlfahrtsorganisationen, Vereine, Berufsgenossenschaften oder Zünfte. Die Leistungen fließen entweder an die Mitglieder einer derartigen Gemeinschaft oder an Gruppen, deren Wohlergehen sich die Gemeinschaft verschrieben hat. Die Höhe der Leistungen kann sich nach der Bedürftigkeit oder dem vorherigen Einkommen richten. Eine solche Form der sozialen Sicherung ist als primäre Form der Sicherung in entwickelten Volkswirtschaften in heutiger Zeit nicht mehr anzutreffen. Dieses Modell wurde jedoch am Ende des letzten Jahrhunderts von Bismarck auf eine höhere Stufe gehoben, indem die Gruppen stark ausgedehnt wurden und inzwischen bisweilen weite Teile der Bevölkerung umfassen. Dieses dritte sozialstaatliche

Modell kann als Korporatismus bezeichnet werden. Die Berechtigung, Leistungen zu erhalten, ist ursprünglich an eine Arbeit im offiziellen Sektor gekoppelt, die Höhe der Leistungen ist vom vorigen Einkommen abhängig. In der Vergangenheit fand in korporatistischen Ländern in großem Umfang eine Segmentierung nach Berufsgruppen statt, die unterschiedlichen Institutionen der sozialen Sicherung angehörten. In der jüngeren Vergangenheit sind diese jedoch immer mehr vereinheitlicht worden.¹³

Den Gegenpol zum System nach Bismarck bildet als vierte Kategorie die Grundsicherung im Sinne von Beveridge. Die soziale Grundsicherung kommt allen Bürgern unabhängig von der Bedürftigkeit zugute, das Ausmaß der Leistungen richtet sich allein nach der Bedürftigkeit. Zu dieser Gruppe lassen sich Länder wie die USA, aber auch die Schweiz oder Dänemark zählen. An der Auswahl der Länder zeigt sich bereits, dass die tatsächliche Ausgestaltung trotz einer prinzipiell gleichartigen Strukturierung sehr unterschiedlich ausfallen kann. Schließlich läßt sich als fünfte Ausprägung des Sozialstaates noch die Kombination von Elementen à la Bismarck und Beveridge ausmachen. Hierbei überlappen sich die Sicherungssysteme, Individuen kommen sowohl in den Genuss einkommensabhängiger als auch genereller Leistungen. Zu dieser Gruppe der allumfassenden sozialstaatlichen Arrangements werden skandinavische Länder wie Schweden oder Finnland gezählt.

¹³Als Beispiel für Deutschland mag die strikte Zuteilung von Arbeitern und Angestellten zu unterschiedlichen Krankenkassen in Deutschland dienen, bevor das freie Kassenwahlrecht eingeführt wurde.

Tab. 4: Sozialausgaben und Armutsraten in ausgewählten Ländern 1995

	Sozialausgaben (ohne Arbeitslosenversicherung) in v.H. des BIP	Armutsrate in v.H. ^a
Umfassender Sozialstaat		
Schweden	28,8	4,9
Korporatismus		
Frankreich	24,5	8,5
Deutschland	21,8	5,8
Grundsicherung		
Niederlande	24,9	5,8
Großbritannien	17,6	13,2
USA	11,6	17,9
Zielgerichteter Sozialstaat		
Australien	8,6	9,1

^a Anteil der Haushalte mit einem Einkommen unterhalb 50% des Medianeinkommens

Quelle: Korpi/Palme, 1998

Anhand der Tab. 4 lässt sich ablesen, dass Länder in unterschiedlichen Kategorien auch unterschiedliche große Anteile ihres Bruttoinlandsproduktes für sozialstaatliche Leistungen aufwenden und damit auch unterschiedlich erfolgreich bei der Bekämpfung der Armut und bei der Verringerung der Einkommensungleichheit sind. Schweden liegt mit seinem umfassenden Sozialstaat mit einem Anteil der Sozialausgaben mit 28,8% an der Spitze, während die USA nur 11,6% und Australien gar nur 8,6% für Soziales ausgeben. Dies schlägt sich in den Armutsrate nieder. In Schweden haben nur 4,9% der Bevölkerung ein Einkommen von weniger als der Hälfte des Medianeinkommens, während es in den USA 17,9% und in Australien immerhin noch 9,1% sind. Deutschland als korporatistisches Land nimmt mit einem Ausgabenanteil von 21,8% und einer Armutsrate von 5,8% eine mittlere Position ein. Es spricht vieles dafür, dass Länder mit hohen Armutsraten niedrige sozialstaatliche Ausgaben aufweisen und umgekehrt.

Eigentlich sollte jedoch eine größere Ungleichheit der primären Einkommen zu einem Mehr an Umverteilung führen. Diese Aussage gilt sowohl unter der Annahme eines wohlmeinenden sozialen Planers als auch für einen demokratischen Entscheidungsfindungsprozess. Im ersten Fall berücksichtigt die soziale Wohlfahrtsfunktion sowohl die Höhe als auch die Verteilung der Einkommen. Ausgehend von einer sehr ungleichen Verteilung wiegen die Wohlfahrtsgewinne einer Umverteilung von Arm zu Reich schwerer als die Wohlfahrtsverluste der verminderten Effizienz aufgrund der einhergehenden allokativen Verzerrungen. Die Public Choice Theorie kommt über einen gänzlich anderen Erklärungsversuch zum gleichen Ergebnis. Eine

zunehmende Ungleichverteilung der Einkommen erhöht üblicherweise die Distanz zwischen dem durchschnittlichen Einkommen zum Einkommen des Medianwählers. Politiker, die an ihrer Wiederwahl interessiert sind, haben dann einen Anreiz, die Umverteilungsaktivitäten entsprechend auszudehnen, bis der Medianwähler von der Verteilungspolitik erreicht wird.¹⁴

Im Umkehrschluss müsste der Ruf nach Einkommensumverteilung leiser werden, je gleichmäßiger die gerade herrschende Einkommensverteilung ist. Genau das Gegenteil ist allerdings in der Realität zu beobachten. Es lassen sich vielmehr seit Jahrzehnten stabile polit-ökonomische Zustände beobachten, in denen einerseits hohe sozialstaatliche Ausgaben mit einer vergleichsweise erfolgreichen Armutsbekämpfung einhergehen, wie in den kontinental-europäischen Ländern, und in denen andererseits die Armut aufgrund von engen Umverteilungsbudgets ein dauerhaft schwerwiegendes Problem darstellt (Burniaux u.a., 1998). Es drängen sich daher folgende Fragen auf: Warum gibt es offensichtlich mehrere polit-ökonomische Gleichgewichte, die sich hinsichtlich des Erfolgs bei der Armutsbekämpfung und der Effizienz der Verteilungspolitik unterscheiden? Lässt sich Armut nur weitreichend bekämpfen, wenn große Ineffizienzen in Kauf genommen werden?

Nähe der Einkommenschichten in der Einkommenshierarchie

Ein erstes Argument auf dem Weg zur Erklärung der unterschiedlichen polit-ökonomischen Gleichgewichte liegt in der Vermutung, dass die sozio-ökonomische Nähe der Einkommenschichten zueinander eine Rolle für das Ausmaß der Umverteilung spielt. Wenn sich auf der einen Seite die Einkommensunterschiede zwischen den Individuen verringern, sie auf der Einkommensskala dichter zusammenrücken und somit die Lebensverhältnisse der anderen stärker wahrnehmen, sind sowohl verstärkter Neid als auch vermehrter Altruismus die Folge. Die Wirtschaftssubjekte nehmen die wirtschaftlichen Verhältnisse ihrer Mitmenschen stärker wahr, was sich in erhöhter Umverteilung niederschlägt. Der Begriff der Nähe lässt sich dabei in vielerlei Hinsicht interpretieren, beispielsweise auch in räumlicher. Im politischen Prozess entscheidet letztlich der Medianwähler über die Gestalt der Verteilungspolitik. Je weniger der Medianwähler die Ungleichheit im täglichen Leben zu spüren bekommt, desto leiser wird er sich für Umverteilung aussprechen (Peltzman, 1980; Lindert, 1996).

¹⁴Diese Theorie wird häufig bemüht, um einen entgegengesetzten Zusammenhang zwischen der Ungleichheit der primären Einkommensverteilung und des Wirtschaftswachstums herzustellen. Vgl. z.B. Alesina/Perotti, 1996 und Lee/Roemer, 1998.

Das ist in Ansätzen in den Vereinigten Staaten zu beobachten. Dort haben sich Viertel oder gar Ghettos gebildet, in denen relativ homogene Individuen leben, meist in ethnischer Hinsicht, was sich allerdings auch in lokal relativ gleichmäßig verteilten Einkommen niederschlägt. Angehörige unterschiedlicher Viertel nehmen sich und ihre ökonomische Situation gegenseitig häufig gar nicht mehr bewusst wahr, so dass Altruismus aber auch Neid wenig ausgeprägt sind. In einem derartigen sozialen Klima ist der Ruf nach Umverteilung zwischen den Gruppen kaum zu vernehmen. Im Extremfall der völligen Ghettoisierung armer Menschen ist die Mittelschicht losgelöst vom Elend dieser Gruppe und wird die soziale Ungleichheit weniger wahrnehmen als im Falle nachbarschaftlicher Beziehungen zu den Armen. Nach diesem Argument darf die politisch entscheidende Mittelschicht nicht allzu weit von den Hilfebedürftigen entfernt sein, um überhaupt noch ein Bewusstsein für soziale Ungleichheit entwickeln zu können. Mit dieser These lässt sich auch ein Stück weit die relativ ausgeprägte Sorge um mögliche Ungleichheit in den nord- und mitteleuropäischen Ländern erklären.

Eine besondere Bedeutung kommt dem Argument der relativen Nähe der Einkommensschichten zu, wenn man die Welt des Medianwählers verlässt und von der Notwendigkeit von Koalitionen zur Durchsetzung von Verteilungspolitik ausgeht. Bei einer groben Einteilung in Arme, Mittelschicht und Reiche, kommt es nur dann zu ausgedehnter Umverteilung, wenn sich Arme und Mittelschicht näherstehen und wenn die individuelle Mobilität zwischen diesen beiden Klassen verhältnismäßig hoch ist. Besteht hingegen eine größere Nähe zwischen der Mittelschicht und den Reichen, so wird sich eine Koalition aus beiden wohl wenig um redistributive Maßnahmen kümmern (Kristov, Lindert und McClelland, 1992).

Das Argument, dass Ungleichheit um so stärker wahrgenommen wird, je enger die Bindung zwischen den einzelnen Einkommensklassen ist, kann nicht über den gesamten Bereich der Ungleichverteilung gelten. Vielmehr könnte hier eine Art „doppelte hump-shape Beziehung“ bestehen. Das lässt sich an einem Gedankenexperiment veranschaulichen. Angenommen man bewege sich von einem Zustand vollkommener Gleichverteilung der primären Einkommen hin zu vollkommener Ungleichverteilung. Wenn die Einkommen sehr dicht beieinander liegen, gibt es kaum Ungleichverteilung, so dass sie auch nicht wahrgenommen werden kann. Die Umverteilungsaktivität ist gering. Steigt die Ungleichheit an, wird sie stärker registriert, solange die einzelnen Einkommensgruppen noch Kontakt zueinander haben, solange also die relativ Reichen noch mitbekommen, wie es den relativ Armen geht. Das Ausmaß der Umverteilung nimmt zu, eine Situation, die der kontinentaleuropäischen Erfahrung nahekommt.

Wenn aber die Ungleichheit noch weiter zunimmt, so dass zwischen den Einkommensklassen große Lücken klaffen, verlieren die Gruppen die Bindung zueinander. Die Umverteilungsaktivität geht zurück, was sich in etwa mit den Erfahrungen der USA deckt. Wenn aber die Ungleichheit noch mehr zunimmt, so kommt wieder das alte Gerechtigkeitsargument von fehlender sozialer Kohäsion ohne Sicherheit der Eigentumsrechte und katastrophalen Konsequenzen für die gesamtwirtschaftliche Effizienz. Um dies zu vermeiden müsste die Umverteilung wieder zunehmen. Es sind also möglicherweise zwei unterschiedliche stabile Gleichgewichte denkbar, das eine mit einer relativ gleichmäßigen Primärverteilung und einem entsprechend ausgebauten Sozialstaat, das andere mit einer relativ ungleichen Verteilung der Markteinkommen und Umverteilung nur in dem Ausmaß, wie es das Effizienzargument vorgibt.

Politische Widerstände gegen stärkere Zielausrichtung

Ein weiteres statisches Argument zur Erklärung multipler Gleichgewichte in der Verteilungspolitik lässt sich in der polit-ökonomischen Sphäre finden. In der Diskussion um die effiziente Ausgestaltung der Verteilungspolitik dreht sich im Grunde alles um die Frage, wie ein gegebenes Budget möglichst treffsicher zu redistributiven Zwecken verwendet werden kann. Bei dieser Betrachtung wird jedoch außer Acht gelassen, dass das Umverteilungsbudget nicht exogen vorgegeben, sondern das Ergebnis des politischen Prozesses ist. Insbesondere dürfte der vorgegebene Grad der Zielausrichtung einen Einfluss ausüben. Das Ausmaß der effektiven Umverteilung, also der Umverteilung, die letztlich den Bedürftigen wirklich zugute kommt, ist somit das Produkt aus dem Grad der Zielausrichtung staatlicher Transfers und der Größe des Umverteilungsbudgets.

In politischen Modellen, die erklären sollen, welche Höhe das Umverteilungsbudget bei gegebenem Grad der Zielausrichtung annehmen soll, spielt der Medianwähleransatz eine tragende Rolle (Milanovic, 1999). Allerdings lässt sich die Frage, welches Individuum bei verteilungspolitisch relevanten Politikoptionen den Medianwähler stellt, nicht einfach mit dem Verweis auf den Bezieher des Medianeinkommens beantworten. Zu beachten ist vielmehr die Einkommensverteilung der Wähler sowie die Zusammensetzung der Haushalte. Die traditionelle Theorie geht davon aus, dass das Medianeinkommen aufgrund der empirisch zu beobachtenden links-steilen und rechts-schiefen Einkommensverteilung geringer ist als das mittlere Einkommen, so dass der Medianwähler unter den ärmeren Individuen zu finden ist. Hierbei wird allerdings außer Acht gelassen, dass nicht die Verteilung aller Individuen für die

Wahlentscheidung relevant ist, sondern nur die Verteilung der tatsächlichen Wähler. Da ärmere Individuen eine geringere Wahlbeteiligung aufweisen, verschiebt sich das Medianeinkommen der Wähler relativ zum mittleren Einkommen aller Individuen nach oben. Darüber hinaus bestimmt weniger das individuelle, sondern vielmehr das gesamte Haushaltseinkommen über das Wahlverhalten (Nelson, 1994). Ein Vergleich zwischen dem Medianeinkommen aller Individuen und dem Medianeinkommen der Wähler, bei dessen Berechnung zusätzlich die Zahl der Erwachsenen im jeweiligen Haushalt berücksichtigt wurde, kommt zu dem Ergebnis, dass diese beiden Größen über den Zeitraum von 1972 bis 1989 nahezu identisch waren (Nelson, 1999). Insofern scheint es naheliegend, anstatt des Medians das mittlere Einkommen aller Individuen zu betrachten, um einen Eindruck vom Einkommen des Medianwählers zu erhalten. Die Mittelschicht entscheidet daher noch viel mehr als bisher angenommen darüber, wie die Verteilungspolitik tatsächlich aussieht.¹⁵

Die Endogenität des Umverteilungsbudgets bei unterschiedlicher Konzentration auf die wirklich Bedürftigen ist in letzter Zeit vielfach untersucht worden.¹⁶ Als ein Prototyp, der die wichtigsten Implikationen enthält, sei an dieser Stelle das Modell von Gelbach und Pritchett (1997) kurz erklärt. In ihrer Welt gibt es drei Gruppen, die sich hinsichtlich ihrer Arbeitsproduktivität unterscheiden, ansonsten aber identisch sind. Die Entlohnung richtet sich nach der Produktivität, so dass es drei Einkommensklassen gibt: Arme mit Einkommen μ , die Mittelschicht mit Einkommen 1 und Reiche mit Einkommen r . Die Produktivität entscheidet über die Beschäftigungschancen der Individuen. Reiche Individuen sind per Annahme stets im offiziellen Sektor beschäftigt, während Angehörige der beiden anderen Schichten mit einer positiven Wahrscheinlichkeit p arbeitslos werden können.¹⁷ Arme Individuen arbeiten annahmegemäß nur im informellen Sektor, auf den der Fiskus keinen Zugriff hat. Die Steuerlast ist für sie daher immer gleich null. Für die Mittelschicht ist das Modell so formuliert, dass die Anreize, im formellen Sektor zu arbeiten, stets gewahrt bleiben, d.h. die Steuerlast ist nie so

¹⁵Dies äußert sich auch in neueren Erkenntnissen über den Einfluss des politischen Systems auf die Umverteilungsaktivitäten. Demnach werden in Zwei-Parteien-Systemen, in denen eine Partei für eine Legislaturperiode die alleinige Macht erhält, eher die Präferenzen des Wählers mit Medianeinkommen berücksichtigt, während in Mehr-Parteien-Systemen mit notwendiger Koalitionsbildung eher die Wähler mit durchschnittlichem Einkommen ihre Interessen in der Politik verwirklicht sehen. Vgl. dazu Austen-Smith, 1999.

¹⁶Vgl. zu dieser Thematik etwa Casamatta/Cremer/Pestieau, 2000; De Donder/Hindriks, 1997; Gouyette/Pestieau, 1999; Moene/Wallerstein, 1998; Saving, 1997.

¹⁷Aus Vereinfachungsgründen sind die Wahrscheinlichkeiten für beide Schichten gleich, die qualitativen Modellergebnisse bleiben davon unberührt.

groß, dass die Individuen es vorziehen, eine Tätigkeit mit geringerer Produktivität im informellen Sektor anzunehmen.

Der Verteilungspolitik stehen zwei Instrumente zur Verfügung, um für die Bekämpfung der Armut und eine gleichmäßigere Einkommensverteilung zu sorgen. Es handelt sich dabei zunächst um einen Universaltransfer N , der unabhängig von der Bedürftigkeit an alle gezahlt wird, und außerdem um einen zielgerichteten Transfer θ , der grundsätzlich an alle Armen sowie an die arbeitslosen Angehörigen der Mittelklasse gezahlt wird. Für die Einkommen in den drei Schichten bedeutet dies Folgendes. Reiche erzielen immer ein Arbeitseinkommen im formellen Sektor, erhalten den Universaltransfer und unterliegen einer proportionalen Besteuerung, so dass sich ihr Nettoeinkommen auf $N+(1-\tau)r$ beläuft. Angehörige der Mittelschicht erzielen entweder mit der Wahrscheinlichkeit $(1-p)$ ein Arbeitseinkommen abzüglich der Proportionalsteuer sowie den Universaltransfer oder sind mit der Wahrscheinlichkeit p arbeitslos und erhalten zusätzlich zum Universaltransfer einen zielgerichteten Transfer aufgrund ihrer Arbeitslosigkeit. Das erwartete Einkommen beträgt demnach für ein Individuum der Mittelschicht $p(N+\theta)+(1-p)(N+1-\tau)$. Dies lässt sich umformulieren als die mit den jeweiligen Wahrscheinlichkeiten gewichtete Summe aus beiden Transfers $z=N+\theta$ und dem Nettoeinkommen $w=N+1-\tau$, also $pz+(1-p)w$. Arme Individuen sind annahmegemäß nur im informellen Sektor beschäftigt oder arbeitslos, sie zahlen in keinem Fall Steuern und erhalten grundsätzlich beide Transfers. Das erwartete Einkommen beträgt also $pz+(1-p)(z+\mu)$.

Der Entscheidungsprozeß wird nun folgendermaßen modelliert. Die Regierung gibt den Grad der Zielausrichtung vor, d.h. den Anteil des Umverteilungsbudgets, der zur Zahlung des zielgerichteten Transfers θ verwendet wird. Die Wähler entscheiden in einem zweiten Schritt dann darüber, wie hoch der Steuersatz und mithin wie hoch das Umverteilungsbudget ausfallen soll. Im Einklang mit der Realität wird angenommen, dass die Mittelschicht bei Wahlen über die Höhe des Steuersatzes den Medianwähler stellt. Bei der Frage, wie der endogen bestimmte Steuersatz sich bei einer stärkeren Konzentration der Verteilungspolitik auf die wirklich Bedürftigen entwickelt, genügt es daher, das Verhalten der Mittelschicht zu betrachten. Diese versucht dabei, bei gegebenem Grad der Zielausrichtung den Steuersatz so zu wählen, dass ihr erwarteter Nutzen möglichst groß wird. Die geleisteten Transfers erfüllen für die Mittelschicht zwei Funktionen. Zum einen wirken sie über den Altruismus gegenüber den Armen direkt nutzensteigernd. Zum anderen bringen die Transfers aber auch eine Art der Einkom-

menssicherung für die Mittelschicht für den Fall der Arbeitslosigkeit mit sich. Der Nutzen der Mittelschicht lässt sich als additiv-separable Funktion in den beiden Argumenten Transfereinkommen bei Arbeitslosigkeit und Nettoeinkommen bei Beschäftigung formulieren. Die zugehörige Budgetrestriktion sorgt dafür, dass das Bruttoeinkommen vollständig auf Konsum bzw. Nettoeinkommen w und das Gut Einkommenssicherung aufgeteilt wird. Dieses Gut ist nichts anderes als das Transfereinkommen z , welches der Staat im Falle der Arbeitslosigkeit zahlt. Die Einkommenssicherung hat ihren Preis, der in direkter Hinsicht vom Steuersatz bestimmt wird. Da aber der Steuersatz endogen per Abstimmung in Reaktion auf den Grad der Zielausrichtung ermittelt wird, ist er in letztem Endes von ebendiesem Grad abhängig. Das Optimierungsproblem stellt sich demnach wie folgt dar:

$$\max_{w,z} f(z) + g(w) \text{ u.d.N. } w + \pi z = 1 \text{ mit } \pi \text{ als Schattenpreis der Einkommenssicherung.}$$

Dabei setzt sich der erste Term des Maximanden aus zwei Komponenten zusammen, zum einen aus dem Einkommen, das eine Angehöriger der Mittelschicht erzielt, wenn er selbst arbeitslos ist, zum anderen ist auch Altruismus gegenüber den Armen denkbar¹⁸, der sich ebenfalls in dieser Funktion niederschlägt. Der zweite Term des Maximanden beschreibt den Nutzen aus dem Nettoeinkommen, wenn Angehörige der Mittelschicht beschäftigt sind.

Wird mit Hilfe der Nebenbedingung das Nettoeinkommen im Maximanden eliminiert, so ergibt sich als Bedingung erster Ordnung für ein Nutzenmaximum der Mittelschicht $f'(z)/g'(1-\pi z) = \pi$. Der Nutzen der Mittelschicht wird maximal, wenn das Verhältnis der beiden erwarteten Grenznutzen bei Arbeitslosigkeit (sowie Altruismus gegenüber den Armen) und bei Beschäftigung genau dem Preis der Einkommenssicherheit entspricht. Die Kontrollvariable der Mittelschicht ist dabei indirekt die gemeinsame Höhe z von Universal- und zielgerichtetem Transfer, welche die Mittelschicht über die Höhe des Steuersatzes in Wahlen beeinflussen kann.

Wie nun reagiert nun die Mittelschicht, wenn der Grad der Zielausrichtung ansteigt? Zunächst einmal steigt die Summe aus Universal- und zielgerichtetem Transfer. Zwar sinkt der Universaltransfer, aber die Mittel die dadurch eingespart werden, fließen in vollem Umfang in den

¹⁸ Altruismus zwischen der Mittelschicht und der Reichen in Hinblick auf die Armen führt zu qualitativ gleichen Modellaussagen wie streng eigennutzorientierte Einkommensklassen.

zielgerichteten Transfer. Dieser kommt jedoch nicht der gesamten Bevölkerung zugute. Somit steigt die Summe aus beiden Leistungen für ein Individuum an. Für Arme und Arbeitslose der Mittelschicht erhöht sich das Einkommen. Dies ist im Grunde der von der Politik beabsichtigte Effekt, ein konstantes Umverteilungsbudget wird auf einen kleineren Kreis von Berechtigten aufgeteilt. Das ist aber noch nicht alles. Zweitens führt nämlich eine verstärkte Konzentration auf die wirklich Bedürftigen dazu, dass der Schattenpreis der Einkommenssicherung ansteigt. Dabei wirken zwei entgegengesetzte Effekte. Zum einen muss ein Beschäftigter der Mittelschicht einen geringeren Universaltransfer hinnehmen, der Schattenpreis der Einkommenssicherung nimmt zu. Zum anderen sinkt der Anteil des Universaltransfers am Steueraufkommen. Das relative Niveau der Versicherung erhöht sich, somit sinkt der Preis für Einkommenssicherung. Dies ist allerdings nur ein Sekundäreffekt, so dass zusammengenommen der Preis für Einkommenssicherung zunimmt. Als dritter Effekt sinkt schließlich direkt das Einkommen von Beschäftigten in der Mittelschicht. Im Ganzen führt also eine Erhöhung der Zielausrichtung dazu, dass die Einkommenssicherung für die Individuen der Mittelschicht kostspieliger wird. Sie reagieren darauf, indem sie in der Wahl für eine Reduktion des Steuersatzes stimmen, um das Verhältnis von Nutzen und Kosten wieder in Einklang zu bringen. Ein geringerer Steuersatz sorgt für einen Rückgang der Summe aus beiden Transfers, so dass über den ersten und dritten Effekt die Optimalität für die Mittelschicht wieder hergestellt wird.

Welche Konsequenzen hat nun das Abstimmungsverhalten der Mittelschicht für die Wohlfahrt und die Verteilung der Einkommen? Arme Individuen verschlechtern sich eindeutig, da jedes von ihnen den Rückgang der Summe aus beiden Transfers hinnehmen muss. Die Mittelschicht muss ebenfalls ausgehend von dem für sie optimalen Punkt Nutzeneinbußen hinnehmen, während das Einkommen der Reichen ansteigt, da sie auf keinen Fall in den Genuss zielgerichteter Transfers kommen, aber von der Steuerreduktion profitieren. Nur wenn man starken Altruismus gegenüber den Armen zulässt, ist es denkbar, dass die Reichen sich schlechter stellen. Da das Einkommen der Armen fällt, das der Reichen aber steigt, muss die Einkommensverteilung ungleicher werden. Somit sind zwei grundsätzliche verteilungspolitische Ziele verletzt worden, die Armutsbekämpfung ist schwächer geworden, und die Verteilung wird ungleicher. Auch in statischer polit-ökonomischer Hinsicht lassen sich also Argumente finden, die unterschiedliche Ausgestaltungen der Verteilungspolitik zulassen. Wird wie in den USA eher das Ziel einer stark an den Bedürftigen ausgerichteten Verteilungspolitik verfolgt, scheinen zwangsläufig die individuellen Hilfsleistungen gering auszufallen, da die Mittelschicht wenig Interesse an stärkerer Umverteilung zeigt. In den kontinentaleuropäischen Staaten hingegen wird offenbar die relativ gute Armutsbekämpfung

wird offenbar die relativ gute Armutsbekämpfung durch ineffiziente Umverteilung zugunsten der Mittelklasse erkaufte.

Soziale Normen

Auch in dynamischer Hinsicht lassen sich Argumente für die unterschiedliche Ausprägung nationaler Verteilungspolitiken finden. Soziale Normen spielen für die Ausgestaltung der Verteilungspolitik eine wichtige Rolle. In der kurzen Frist sind sie weitestgehend unveränderlich und können wie auch individuelle Präferenzen als exogen betrachtet werden. Allerdings sind soziale Normen und soziales Verhalten nicht für alle Zeiten festgeschrieben. Sie passen sich, wenn auch nur allmählich, veränderten wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen an. Für den Sozialstaat hat dies weitreichende Konsequenzen. Vor einigen Jahrzehnten hatten Transferempfänger des Sozialstaates mit einem starken negativen Stigma zu kämpfen, das viele von den potentiell Leistungsberechtigten sogar davon abhielt, ihre Ansprüche geltend zu machen. Im Laufe der Zeit ist der Sozialstaat immer weiter ausgebaut worden und großzügigere Leistungen wurden gewährt. An dieses veränderte institutionelle Setting gewöhnen sich die Wirtschaftssubjekte, Abhängigkeit von Sozialstaat wird ein Stück weit Normalität. Die Stigmatisierung verliert an Schärfe.

Ein Weiteres kommt hinzu. Durch den fortwährenden Ausbau des Sozialstaates wird es für die Individuen immer kostspieliger, ihren alten Normen, zu denen beispielsweise das Arbeitsethos gehört, verhaftet zu bleiben. Einige Individuen werden sich rational entscheiden, sich von ihren althergebrachten Normen lösen und Leistungen des Sozialstaates in Anspruch nehmen. Diese Entwicklung bringt nun wiederum andere Individuen dazu, ihre Normen zu überdenken und das Festhalten an diesen Normen gegen die Abhängigkeit vom Wohlfahrtsstaat abzuwägen. Im Laufe der Zeit werden so immer mehr Individuen ihre Normen an die veränderten institutionellen Rahmenbedingungen anpassen, die Zahl der Leistungsempfänger nimmt zu. Der überbordende Sozialstaat schaufelt sich somit langfristig sein eigenes Grab, indem er selbst für immer mehr Leistungsbezieher sorgt. Das eigentliche Problem liegt darin, dass aufgrund der langsamen Anpassung der Normen der Ausbau des Sozialstaates gemessen an der Finanzierbarkeit schon zu weit fortgeschritten ist, wenn sich wandelnde soziale Normen langsam erkennbar werden (Lindbeck, 1995; Lindbeck/Nyberg/Weibull, 1999). Ein weiteres kommt hinzu. Selbst wenn derartige Tendenzen noch nicht erkennbar sind, steht der Sozialstaat dennoch auf tönernen Füßen. Tritt ein großer makroökonomischer negativer Schock

auf, wie beispielsweise die Ölpreiskrisen, dann wird sich mit einem Schlag eine große Zahl von Individuen fragen, ob es sich angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung noch lohnt, an den sozialen Normen festzuhalten. Entscheiden sich viele dagegen, wandeln sich rasch sehr viele Leistungsträger in Leistungsempfänger des Sozialstaates. Dieser „Ketchup-Effekt“ führt dann abrupt zu einer krisenhaften Entwicklung, wie sie in Schweden Anfang der neunziger Jahre zu beobachten war.

Darüber hinaus können zukünftige soziale Normen und Wertvorstellungen durch derzeit bestehende Normen beeinflusst werden (Hirschman, 1973). In der wirtschaftspolitischen Diskussion stehen seit eh und je Verteilungsfragen im Vordergrund, während allokativen Probleme meist weniger Beachtung finden. Eine derartige Diskussion wird im Zeitablauf unter den Individuen das Bewusstsein für eine „gerechte“ Verteilung immer mehr schärfen, so dass Ungleichheiten, die vor einigen Jahrzehnten noch klaglos hingenommen wurden, nun die Forderung nach deren Beseitigung hervorrufen. Heutige Normen und Wertvorstellungen bestimmen also zum Teil, wohin die Reise in Zukunft gehen wird. Hierin liegt möglicherweise ein Grund, warum in Europa der Sozialstaat trotz der existierenden Probleme eher noch ausgebaut wird, während die USA den Kreis der verteilungspolitisch Begünstigten noch enger fassen.

Die Aussicht auf eine bessere Zukunft

Eine weitere dynamische Erklärung für eine unterschiedliche Ausgestaltung der Verteilungspolitik liegt in den Erfahrungen der Armen und dem daraus resultierenden Verhalten. Der Ruf der Armen nach Umverteilung wird um so leiser sein, je größer die Wahrscheinlichkeit ist, im Laufe des Lebens aus der Armut zu entkommen. Rationale Individuen wägen den erwarteten Barwert sozialstaatlicher Leistungen in Zeiten der Armut gegen den erwarteten Barwert von Steuern und Abgaben in Zeiten des Wohlstands ab und werden danach ihre Forderung nach Umverteilung dosieren. Können die Armen davon ausgehen, dass ihre Chancen groß sind, in der Zukunft steigende Einkommen dauerhaft zu erzielen, werden sie in Erwartung dessen kaum für Umverteilung stimmen, da sie für den Großteil der Zeit dann zu den Nettozahlern gehören würden. Stehen die Chancen hingegen schlecht, schnell und dauerhaft der Armut zu entkommen, lohnt es sich weit mehr, für Umverteilung einzutreten. In dynamischen Simulationsrechnungen (Bénabou und Ok, 1998), die für die USA kalibriert sind, existiert nach dieser Ratio ein Gleichgewicht ohne exzessive Umverteilung, bei dem ständig drei Viertel der Familien ein Einkommen unterhalb des Durchschnitts erzielen, wohingegen aber zwei Drittel von

ihnen die Aussicht haben, mit ihrem zukünftigen Einkommen über dem Durchschnitt zu liegen.¹⁹ Die Aussagen dieser Hypothese des „Prospect of Upward Mobility“ sind dabei um so wirkungsvoller, je dauerhafter Entscheidungen und Institutionen im politischen Prozess sind, da sich die Unsicherheit auf diese Weise vermindert.²⁰

Wie gelangen die Armen nun zu ihrer Einschätzung der Aufstiegsmöglichkeiten? Es ist nahelegend, dass Individuen ihre eigenen Chancen, der Armut zu entkommen, nach der Erfahrung bewerten, die andere in der Vergangenheit gemacht haben (Hirschman, 1973; Piketty, 1995). Diese Erfahrungen werden aber wiederum durch die institutionelle Gestalt des Sozialstaates mitbestimmt. In einem Land, das mit seiner Verteilungspolitik eher den Müßiggang als die Aufnahme einer Arbeit unterstützt und die Bedürftigen langfristig in der Armut gefangen hält, wie es in vielen kontinentaleuropäischen Staaten geschieht, werden sich die Armen kaum als Aspiranten für einen sozialen Aufstieg einschätzen. Dementsprechend wird der Ruf nach Umverteilung laut erschallen, um die gegenwärtige, als dauerhaft empfundene Situation so angenehm wie möglich zu machen. In anderen Staaten, in denen die Individuen daran glauben, man könne tatsächlich eine Karriere „vom Tellerwäscher zum Millionär“ machen, wird der Wunsch nach umfassender Umverteilung weniger ausgeprägt sein. Inwieweit dieses Argument tatsächlich in der Lage ist, reale Unterschiede in den Präferenzen für Redistribution zwischen den Ländern zu begründen, lässt sich an dieser Stelle nicht klären. Allerdings liefert es ein weiteres Indiz für die These, dass die Existenz und Gestaltung des Sozialstaates eine wesentliche Rolle bei der gesellschaftlichen Präferenz für Umverteilung spielt.

Fragmentierte Umverteilung zugunsten kleiner Gruppen

Neben den statischen und dynamischen Erklärungsversuchen für unterschiedliche verteilungspolitische Gleichgewichte, stellt sich die Frage, warum die bereits erwähnte fragmentierte horizontale Umverteilung zugunsten kleiner Gruppen ein gleichermaßen beliebtes wie ineffizientes sozialstaatliches Instrument ist (Lindbeck, 1985). Das hervorstechende Merkmal

¹⁹Diese These setzt allerdings eine spezielle Abhängigkeit zukünftiger Einkommen vom heutigen voraus. Je größer das heutige Einkommen ist, umso höher muss auch das erwartete zukünftige Einkommen ausfallen, allerdings muss die Stärke dieses „Matthäus-Prinzips“ mit zunehmendem Einkommen abnehmen. Anders ausgedrückt stellt die Zukunft eine Lotterie dar, bei der die Reichen von heute bessere Chancen haben als die Armen. Die Verbesserung der Chancen nimmt aber mit steigendem Einkommen ab, wenn das Individuum die Einkommensleiter hinaufklettert. Die Koalition der Umverteilungsgegner ist dann um so größer, je konkaver die Funktion des zukünftigen Einkommens ist.

²⁰Weiterhin darf der Grad der Risikoaversion der Bürger nicht zu groß sein.

dieser fragmentierten horizontalen Umverteilung ist die Finanzierung über allgemeine Steuern und Abgaben, während die Leistungen kleinen, wohldefinierten Gruppen zugute kommen. Auf diese Weise können Politiker Stimmen von vielen unterschiedlichen Interessengruppen erhalten, während die Kosten immer gleichmäßig und wenig fühlbar auf sämtliche Steuerzahler verteilt werden. Der Gruppe fällt der gesamte Nutzenzuwachs zu, sie hat aber nur denselben durchschnittlichen Steueranstieg hinzunehmen wie der Rest der Bevölkerung. Politiker stehen somit vor einem einfachen Kalkül: Erhöhe die sozialpolitischen Wohltaten solange, wie der erwartete Gewinn an Stimmen von den Begünstigten den erwarteten Verlust an Stimmen vom Rest der Bevölkerung überwiegt.²¹ Es handelt sich hier um ein Gefangendilemma, dem sowohl die Politiker als auch die Wähler unterliegen. Die Politiker erkennen zwar möglicherweise, dass diese ineffiziente Art der Verteilungspolitik durch die zunehmenden Allokationsverzerrungen den finanziellen Handlungsspielraum der Regierung immer mehr einschränkt. Allerdings müssen sie befürchten, bei einer Abkehr von diesem Programm durch eine andere Partei, die weiterhin diese Art der Politik betreibt, abgelöst zu werden.

Das gleiche Problem stellt sich auch den Wählern. Jedem ist klar, dass es in dynamischer Sicht für niemanden effizient ist, den Ausbau dieser fragmentierten horizontalen Umverteilung voranzutreiben. Es kann sich aber auch niemand sicher sein, dass bei einem eigenen Verzicht auf sozialpolitische Wohltaten auch alle anderen verzichten werden. Also wird sich jeder für noch mehr Umverteilung aussprechen. Das System hat also die Tendenz, die Probleme im Zeitablauf immer mehr zu verschlimmern. Es entsteht ein fatales Wechselspiel zwischen der rationalen Kurzsichtigkeit und Unsicherheit über zukünftige Entwicklungen bei den Wählern mit der rationalen Kurzsichtigkeit auf Seiten der stimmenmaximierenden Politiker.²²

Eine letzte Erklärungsmöglichkeit für ineffiziente Formen der Verteilungspolitik setzt am politischen Einfluss von Interessengruppen an (Acemoglu/Robinson, 1999). Es lässt sich beobachten, dass dieser Einfluss sicherlich von deren Größe abhängig ist. Interessengruppen werden daher versuchen, ihre Mitgliederzahl im Zeitablauf konstant zu halten oder besser noch auszudehnen. Ein Mittel, dies zu erreichen, sind ineffiziente Arten der Umverteilung. Als Bei-

²¹ Diese Ratio hat unter der Annahme Bestand, dass hohe Transfers, die auf eine relativ kleine Gruppe konzentriert sind, mehr Stimmen einbringen als verloren gehen durch die Erhöhung der Steuern für die Mehrheit. Dies lässt sich beispielsweise durch eine untere Grenze erklären, unterhalb der steuerliche Zusatzbelastungen gar nicht richtig wahrgenommen werden.

²² Letzteres wird noch verschärft durch den von der Legislaturperiode zeitlich begrenzten Handlungsspielraum des Politikers.

Als Beispiel mögen Regelungen zum Kündigungsschutz dienen. Sie sorgen für eine größere Verhandlungsmacht der beschäftigten Insider, die somit höhere Löhne durchsetzen können, ohne fürchten zu müssen, daraufhin entlassen zu werden. Die Allokation der Ressourcen wird durch diese Art der Umverteilung von den arbeitslosen Outsidern zu den Insidern erheblich verzerrt. Aus Effizienzüberlegungen wäre es für den Staat sinnvoller, alle institutionellen Regulierungen abzuschaffen und anstelle dessen den Insidern ihre bis jetzt aufgebaute Verhandlungsmacht über direkte Transfers als Geld zu „entlohnen“. Die Insider würden sich nicht schlechter stellen, die Allokation der Arbeitnehmer könnte aber ohne Verzerrungen vonstatten gehen und Outsider erhielten eine größere Chance auf dem Arbeitsmarkt. Dies hätte für Gewerkschaften aber weitreichende Konsequenzen. Kündigungsschutzregelungen verringern die Zahl der Entlassungen in niedergehenden Branchen, die Gewerkschaften profitieren davon durch einen geringen Mitgliederschwund, so dass sie ihre Verhandlungsmacht aufrechterhalten können. Aus der Sicht von Gewerkschaften ist es daher rational, diese besonders ineffiziente Form der Umverteilung zu forcieren, um auf diese Weise einen hohen Mitgliederstamm zu sichern. Solche Bestrebungen werden um so heftiger ausfallen, je stärker sektorale Gewerkschaften von negativen Schocks getroffen werden. Solch ineffiziente Umverteilungen lassen sich in vielen Bereichen der Volkswirtschaft finden.²³ Das Verhalten der Interessengruppen ist quasi eine direkte Konsequenz aus dem demokratischen System. Regierungen können sich nicht glaubwürdig dazu verpflichten, Umverteilungsaktivitäten über einen langen Zeitraum hinweg kontinuierlich zu gewähren, da sie ständig vom Wohl und Wehe der Wähler abhängig sind. Interessengruppen suchen daher nach einem Instrument, um die Befriedigung der Umverteilungsgelüste verstetigen zu können, sie werden sich um so mehr für diese Art der Umverteilung einsetzen, je mehr sie das Schwinden ihres Einflusses in der Zukunft fürchten müssen.

5. Wirtschaftspolitische Empfehlungen und Schlussbemerkungen

Der deutsche Sozialstaat weist sowohl unter Gerechtigkeits- also auch unter Effizienzüberlegungen gravierende Mängel auf. Die Systeme der Sozialen Sicherung werden zu weitreichen-

²³Ein weiteres Beispiel ist die Preisstützung für landwirtschaftliche Produkte im Gegensatz zu direkten Einkommenstransfers. Durch im Vergleich zum markträumenden Preis zu hohe Preise haben die Landwirte keinen Anreiz, sich in anderen Sektoren nach Arbeit umzusehen, es treten möglicherweise sogar noch neue Landwirte in den Markt. Auf diese Weise wird die Größe der Interessengruppe künstlich hochgehalten, um die Verhandlungsmacht zu sichern.

den Umverteilungszwecken eingesetzt, deren Wirkungen nicht immer im Geiste herrschender Gerechtigkeitsvorstellungen sind. Der stark vom politischen Prozess beeinflusste stetige Aus- und Umbau der Sicherungssysteme hat zu einem undurchschaubaren Dickicht an Verteilungswirkungen geführt. Auch im eigentlichen Aufgabenfeld des Sozialstaates, die Individuen gegen das Risiko der Armut abzusichern, kann er allenfalls einen Teilerfolg verbuchen, der sich langfristig aber als Versagen herausstellt. Dank des Sozialstaates muss niemand um seine Existenz fürchten, wenn er nicht selbst in der Lage ist, ein ausreichendes Einkommen zu erzielen. Die im internationalen Vergleich relativ niedrige Armutsrate belegt dies. Ist ein Individuum aber erst in die Abhängigkeit von Arbeitslosen- oder Sozialhilfe geraten, erstickt der Sozialstaat nahezu jeglichen Anreiz, diese Abhängigkeit aus eigener Kraft wieder zu verlassen. Aber auch leistungsfähige Individuen, die den Sozialstaat finanzieren, haben unter der Last verminderter Anreize zu leiden. Wegen der ineffizienten sozialen Absicherung müssen sie hohe Steuerbelastungen tragen, welche die Arbeitsbereitschaft schmälern und eine Substitution von Arbeit durch Freizeit sowie das Abwandern in die Schattenwirtschaft zur Folge haben.

Die wirtschaftspolitischen Empfehlungen liegen auf der Hand. Die Kapitalmärkte sind in den letzten Jahrzehnten vollkommener geworden, private Lösungen sind auch im Bereich der Sozialversicherung, insbesondere bei der Renten- und Krankenversicherung, längst keine Utopie mehr. Mit Hilfe des notwendigen Ordnungsrahmens kann der Wettbewerb zwischen den Anbietern als Entdeckungsverfahren genutzt werden, um eine effiziente Form der Absicherung gegen die Lebensrisiken zu finden.²⁴ Das undurchschaubare Dickicht umverteilungspolitischer Aktivitäten wird auf diese Weise aus der Sozialversicherung verbannt, der Einfluss verschiedener Interessengruppen wird in diesem Bereich weitgehend ausgeschaltet. Diese Forderung bedeutet nicht, dass sämtliche Umverteilungselemente, die momentan in den Systemen der Sozialen Sicherung mehr oder weniger gut versteckt sind, ersatzlos gestrichen werden. Der Übergang zu privaten Versicherungslösungen bietet der Gesellschaft aber die Gelegenheit, jede Maßnahme auf den Prüfstand zu stellen und so die im Laufe der Zeit angehäuften Ineffizienzen zu beseitigen. Sämtliche Umverteilungsaktivitäten, die weiterhin aufgrund von herrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen aufrecht erhalten werden sollen, könnten dann in das allgemeine Steuer-Transfer-System überführt werden. Die Transparenz der Umverteilung

²⁴Vgl. zu den einzelnen Vorschlägen etwa Berthold/Thode, 1998 und Berthold, 1999.

wird beträchtlich gesteigert, die Bündelung der Aktivitäten senkt die administrativen Kosten, die ineffiziente Umverteilung innerhalb der Mittelklasse wird verringert.

Im Bereich der Absicherung gegen Armut sollten anreizfeindliche hohe Grenzbelastungen von zusätzlich verdientem Einkommen vermieden werden. Die normative Analyse hat gezeigt, dass dies leichter gesagt als getan ist. Dennoch sind Lösungen wie ein zielgruppengerichtetes Bürgergeld, das dem Lohnabstandsgebot Rechnung trägt, sowie ein Earned Income Tax Credit aus Effizienzsicht dem gegenwärtigen deutschen System überlegen. Die Aufnahme einer Arbeit wird stärker gefördert mit langfristig positiven Effekten sowohl für das Individuum als auch für die Gesellschaft, während die deutsche Armutsbekämpfung dem Nichtstun Vorschub leistet, für die Individuen den Weg zu mehr marktgerechter Qualifikation versperrt und gesamtwirtschaftlich Ressourcen verschwendet. Somit weist eine Politik, die den potentiell arbeitsfähigen Transferempfängern den Ansporn gibt, einer Beschäftigung nachzugehen, in Verbindung mit einer stärker ausgeprägten Unterscheidung zwischen Bedürftigkeit und Nichtbedürftigkeit den Weg zu einer effizienteren Ausgestaltung der Armutsvermeidung, sowohl für die Hilfebedürftigen als auch für die Gesellschaft als Ganzes.

Die polit-ökonomische Analyse weckt allerdings Zweifel, ob eine derartige Reform der Verteilungspolitik überhaupt durchzusetzen ist. Unterschiedliche gesellschaftliche Gerechtigkeitsvorstellungen haben im Großen und Ganzen zu zwei stark unterschiedlichen Formen des Sozialstaates beigetragen. Den einen Pol bildet exemplarisch das US-amerikanische System, mit einem vergleichsweise geringen Umverteilungsbudget, einer starken Konzentration auf die wirklich Bedürftigen, aber auch einem eher mäßigen Erfolg im Kampf gegen die Armut. Auf der anderen Seite entstand ein weit ausgebauter Sozialstaat, dessen eigentliche Aufgabe der Armutsvermeidung angesichts der Verteilungskämpfe in der Mittelschicht längst in den Hintergrund getreten ist, der aber dennoch zumindest kurzfristig nach wie vor beachtliche Erfolge im Kampf gegen Armut vermelden kann. Selbstverstärkende Effekte scheinen eine pfadabhängige Entwicklung zu schaffen. Die Nähe der verschiedenen Einkommensschichten zueinander sowohl in pekuniärer als auch in räumlicher Hinsicht spielt eine große Rolle. Sie bestimmt die soziale Kohäsion und die gesellschaftliche Präferenz für Redistribution. Über einen starken Zusammenhalt der Gesellschaft wird der Grundstein gelegt für einen ausgebauten Sozialstaat. Dieser verselbständigt sich offenbar im Laufe der Zeit, da er seinerseits die sozialen Normen beeinflusst, nach denen sich die Wirtschaftssubjekte verhalten. Immer umfangreichere sozialstaatliche Aktivitäten erhöhen die Opportunitätskosten, welche die Einhal-

tung der Normen für die Individuen mit sich bringt. Immer mehr wenden sich ab vom bisher hochgehaltenen Ideal des Arbeitsethos und entscheiden sich dafür, sich in den Schoß des Sozialstaats fallen zu lassen oder in die Schattenwirtschaft abzuwandern, um sich der ansteigenden Finanzierungslast zu entziehen. Dies ist der Einstieg in einen Teufelskreis, der sich in einem verschlechterten Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern und einer damit einhergehenden Belastung der Einnahmen-Ausgabenstruktur fortsetzt. Immer mehr Individuen verabschieden sich von ihren sozialen Normen.

Da die Ausdehnung des Sozialstaates in kontinentaleuropäischen Ländern die Arbeitsanreize stark geschwächt und die Struktur der am Arbeitsmarkt erforderlichen Qualifikationen nach oben deformiert hat, gibt es für ärmere Individuen kaum Aussicht auf ein höheres Einkommen in der Zukunft. Für sie ist es angesichts der institutionellen Gegebenheiten rational, eine starke Umverteilung zu befürworten, da sie mit ziemlicher Sicherheit nie zu den Beitragszahlern gehören werden. Schließlich sorgt die fragmentierte horizontale Umverteilung innerhalb der Mittelschicht dafür, dass der für alle sichtbar ineffiziente Sozialstaat ein polit-ökonomisches Gleichgewicht darstellt. Niemand ist bereit, den ersten Schritt zu tun, die bestehenden Ineffizienzen zu beseitigen, da nie die Sicherheit besteht, dass die anderen folgen werden. Und sollte es doch gelingen, die Verteilungspolitik stärker auf die wirklich Bedürftigen auszurichten, scheint es unausweichlich, dass sich die im politischen Prozess ausschlaggebende Mittelschicht kurzerhand für ein geringeres Umverteilungsbudget aussprechen wird, da ansonsten die Kosten der Einkommenssicherung die Erträge übersteigen. Der Korporatismus hält sich selbst in der Rationalitätenfalle gefangen.

Es hat also den Anschein, als wäre die gegenwärtige ineffiziente Gestalt des Sozialstaates das Ergebnis einer grundsätzlich hohen Präferenz für eine egalitaristische Gesellschaft und einer daraus folgenden Entwicklung sich selbst verstärkender Effekte, die letztlich zu einem stabilen polit-ökonomischen Gleichgewicht geführt haben. Darüber hinaus scheint es nicht möglich zu sein, von diesem Gleichgewicht in Richtung eines effizienteren Systems abzuweichen, ohne das Ziel der Armutsbekämpfung zu verletzen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob der Sozialstaat immer tiefer in die Krise geraten muss, bis er letztlich unter der steigenden finanziellen Last zusammenbricht, oder ob es stabilisierende Elemente gibt, die den Sozialstaat vor dem Einsturz bewahren können. Letzteres kann nur gelingen, wenn der korporatistische „Konsens“, der sich im Grunde darauf reduziert, dass jeder die Hände in den Taschen der anderen hat, ein Stück weit aufgebrochen werden kann. Dies geschieht bereits durch

die Abkehr vieler Wirtschaftssubjekte von ihren althergebrachten sozialen Normen. Nicht nur die Zahl der Leistungsempfänger nimmt ständig zu, auch die Zahl der Beitragsverweigerer steigt an, wie die Ausweitung der Schattenwirtschaft belegt. Dies ist im Grunde nichts anderes als eine Abstimmung mit den Füßen über die sich abzeichnende Entwicklung des Sozialstaates.

Die im Zuge der Globalisierung steigende Mobilität der Produktionsfaktoren verstärkt diesen Effekt. Unzufriedene Individuen haben die Möglichkeit, in ein Land zu emigrieren, das ihren Vorstellungen von der Gestalt des Sozialstaates nahekommt. Das noch mobilere Kapital wird in dasjenige Land wandern, in dem es die höchste Rendite erzielt. Ein ineffizienter Sozialstaat aber schreckt neues Kapital ab, sich niederzulassen, bzw. vertreibt bereits bestehendes Kapital. Die Kosten, die ein ineffizienter Sozialstaat mit sich bringt, steigen an, da die Entlohnung der immobilen Produktionsfaktoren geringer ausfallen muss, wenn der komplementäre Faktor Kapital in geringerem Umfang zur Verfügung steht. Somit erhöht sich der Anteil der Ausgaben für den Sozialstaat am Bruttoinlandsprodukt, die Steuer- und Abgabenschere öffnet sich weiter. Diese Entwicklung könnte längerfristig eine Umkehr in der Entwicklung sozialer Normen induzieren. So wie es für viele Individuen in den siebziger Jahren rational war, sich im Zuge der großen makroökonomischen Krisen in den Schoß des Sozialstaates fallen zu lassen, könnten ähnliche Schocks den Individuen vor Augen führen, dass der eingeschlagene Weg in den finanziellen und auch gesellschaftlichen Ruin führen muss. Es besteht die Hoffnung, dass sich in diesem Bewusstsein im politischen Prozess Mehrheiten finden lassen, die bereit sind, aus dem Teufelskreis auszubrechen, und einen Ordnungsrahmen aufzustellen, in dem weniger verteilungspolitische Begehrlichkeiten von Individuen und Interessenverbänden, sondern vielmehr eine an Effizienzkriterien ausgerichteten Verteilungspolitik im Vordergrund steht, die sich um die wirklich Bedürftigen sorgt. Die einzige Alternative wäre der gesellschaftlich Bankrott.

Literatur:

- Acemoglu, D. und J.A. Robinson* (1999), Inefficient Redistribution, CEPR Discussion Paper No. 2122, London
- Alesina, A. und R. Perotti* (1996), Income Distribution, Political Instability, and Investment, in: *European Economic Review*, Vol. 40, S. 1203-1228.
- Austen-Smith, D.* (1999), Redistributing Income under Proportional Representation, Discussion Paper No. 1270, Center for Mathematical Studies in Economics and Management Science, Northwestern University, Evanston, IL.
- Bassanini, A., J.H. Rasmussen und S. Scarpetta* (1999), The Economic Effects of Employment-Conditional Income Support Schemes for the Low-Paid: An Illustration from a CGE Model Applied to four OECD Countries, Economics Department Working Paper No. 224, OECD, Paris.
- Bénabou, R. und E. A. Ok* (1998), Social Mobility and the Demand for Redistribution: The POUM Hypothesis, CEPR Discussion Paper No. 1955, London.
- Berthold, N.* (1999), Sozialstaat und struktureller Wandel: Eine verhängnisvolle Beziehung?, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Bd. 135, S. 407-437.
- Berthold, N. und R. Fehn* (1997), Aktive Arbeitsmarktpolitik – wirksames Instrument der Beschäftigungspolitik oder politische Beruhigungsspielle?, in: *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 48, S. 411-435.
- Berthold, N. und E. Thode* (1996), Auslagerung versicherungsfremder Leistungen – Ausweg oder Kreisverkehr?, in: *Wirtschaftsdienst*, Nr. 7, 76. Jg.
- Berthold, N. und E. Thode* (1998), Globalisierung – Drohendes Unheil oder schöpferische Kraft für den Sozialstaat?, in: *Knappe, E. und N. Berthold (Hrsg.), Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*, Heidelberg, S. 319-360.
- Boss, A.* (1999), Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize, Kieler Arbeitspapier Nr. 912, Kiel.
- Browning, E. K. und W. R. Johnson* (1984), The Trade-off between Equality and Efficiency, in *Journal of Political Economy*, Vol. 92, S. 175-202.
- Burniaux, J.-M. u.a.* (1998), Income Distribution and Poverty in Selected OECD Countries, OECD Economics Department Working Paper No. 189, Paris.
- Casamatta, G., H. Cremer und P. Pestieau* (2000), Political Sustainability and the Design of Social Insurance, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 75, S. 341-364.

- De Donder, P. und J. Hindriks* (1997), The Political Economy of Targeting: The Case of Majority Targeting, Cahiers de la Faculte des Sciences Economiques, Sociales et de Gestion, Serie Recherche No. 185 – 1997/5, Notre-Dame de la Paix, Namur.
- Deutsche Bundesbank* (1996), Monatsbericht Nr. 2, S. 55-61.
- DIW* (1994), “Bürgergeld”: Keine Zauberformel, in: DIW-Wochenbericht, 61. Jg., Nr. 41, S. 689-696.
- Eissa, N. und J.B. Liebman* (1996), Labour Supply Response to the Earned Income Tax Credit, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 111, S. 605-637.
- Esping-Andersen, G.* (1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton.
- Fehn, R. und E. Thode* (1997), Globalisierung der Märkte – Verarmen die gering qualifizierten Arbeitnehmer?, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 26. Jg., S. 397-404.
- Fernandez, R. und D. Rodrik* (1991), Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty, in: American Economic Review, Vol. 81, S. 1146-1155.
- Gelbach, J. B. und L. H. Pritchett* (1997), More for the Poor is less for the Poor: The Politics of Targeting, World Bank Policy Research Working Paper No. 1799, Washington, D.C.
- Gern, K.J.* (1996), Ein Modell zur Simulation des deutschen Steuer-Transfer-Systems, Kieler Arbeitspapier Nr. 725, Kiel.
- Gouyette, C. und P. Pestieau* (1999), Efficiency of the Welfare State, in: Kyklos, Fasc. 4, S. 537-553.
- Hirschman, A. O.* (1973), The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development, Quarterly Journal of Economics, Vol. 87(4), S. 544-566
- Jerger, J. und A. Spermann* (1997), Lösungsansätze zur Beseitigung von Fehlanreizen für Langzeitarbeitslose, in: Steiner, V. (Hrsg.), Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt: Empirische Analyse und Reformansätze, S. 109-134.
- Korpi, W. und J. Palme* (1998), The Paradox of Redistribution and Strategies on Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in Western Countries, Luxembourg Income Study Working Paper No. 174, Luxembourg.
- Kristov, L., P. H. Lindert und R. McClelland* (1992), Pressure Groups and Redistribution, in: Journal of Public Economics, Vol. 48, S. 135-163.
- Külp, B.* (1975), Umverteilung zugunsten der nicht ganz Armen zu Lasten der nicht ganz Reichen?, in: Dürr, E. u.a. (Hrsg.), Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Berlin, S. 227-241.

- Lee, W. und J. E. Roemer* (1998), Income Distribution, Redistributive Politics, and Economic Growth, in: *Journal of Economic Growth*, Vol. 3, S. 217-240.
- Levy, P. A.* (1994), Redistribution – The Market’s Overhead, in: *Review of Radical Political Economics*, Vol. 26, S. 1-22.
- Lindbeck, A.* (1985), Redistribution Policy and the Expansion of the Public Sector, in: *Journal of Public Economy*, Vol. 28, S. 309-328.
- Lindbeck, A.* (1995), Welfare State Disincentives with Endogenous Habits and Norms, in: *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 97(4), S. 477-494
- Lindbeck, A.* (1998), How can Economic Policy Strike a Balance between Economic Efficiency and Income Equality?, Working Paper No. 505, Industrial Institute for Economic and Social Research, Stockholm.
- Lindbeck, A., S. Nyberg und J. W. Weibull* (1999), Social norms and economic incentives in the welfare state, in: *The Quarterly Journal of Economics*, Bd. 114 (1999), Vol. 1, S. 1-35
- Lindert, P. H.* (1996), What Limits Social Spending?, in: *Explorations in Economic History*, Vol. 33, S. 1-34.
- Lutz, P. F.* (1997), Der „soziale Ausgleich“ in der gesetzlichen Krankenversicherung, Diskussionspapier Nr. 200, FB Wirtschaftswissenschaften, Universität Hannover.
- Milanovic, B.* (1999), Do more Unequal Countries Redistribute more? Does the Median Voter Hypothesis Hold?, World Bank Policy Research Working Paper No. 2264, Washington, D.C.
- Moffit, R.* (1985), A Problem with the Negative Income Tax, in: *Economics Letters*, Vol. 17, S. 261-265.
- Nelson, P.* (1994), Voting and Immigration, in: *Economic Inquiry*, Vol. 32, S. 92-102.
- Nelson, P.* (1999), Redistribution and the Income of the Median Voter, in: *Public Choice*, Vol. 98, S. 187-194
- Neumark, D. und W. Wascher* (1997), Do Minimum Wages Fight Poverty?, NBER Working Paper No. 6127, Cambridge, MA.
- Neumark, D. und W. Wascher* (2000), Using the EITC to Help Poor Families: New Evidence and a Comparison with the Minimum Wage, NBER Working Paper No. 7599, Cambridge, MA.
- Peltzman, S.* (1980), The Growth of Government, in: *Journal of Law and Economics*, Vol. 23, S. 209-287.

- Petersen, H.-G.* (1997), Pros and Cons of a Negative Income Tax, in: Giersch, H. (Hrsg.), Reforming the Welfare State, Berlin u.a.O., S. 53-82.
- Saving, J. L.* (1997), "Tough Love": Implications for Redistributive Policy, in: Federal Reserve Bank of Dallas Economic Review, Third Quarter, S. 25-29.
- Seade, J. K.* (1977), On the Shape of Optimal Tax Schedules, in: Journal of Public Economics, Vol. 7, S. 203-235.
- Slemrod, J. und J. Bakija* (2000), Does Growing Inequality Reduce Tax Progressivity? Should it?, NBER Working Paper No. 7576, Cambridge, MA.
- Spermann, A.* (1999), Fighting Long-Term Unemployment with Targeted Employment Subsidies: Benefit Transfer Program versus Targeted Negative Income Tax, in Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, H. 5/6, S. 647-657.
- Tullock, G.* (1983), Economics of Income Redistribution, Amsterdam.
- Wagstaff u.a.* (1999a), Equity in the Finance of Health Care: Some further International Comparisons, in: Journal of Health Economics 18, S. 263-290
- Wagstaff u.a.* (1999b), The Redistributive Effect of Health Care Finance in twelve OECD Countries, in: Journal of Health Economics 18, S. 291-313

Seit 1997 erschienen:

**Nr. 12 Arbeitsmarktbeziehungen zwischen wirtschafts- und tarifpolitischer
Regulierung - Durchschlägt die Europäische Währungsunion den
gordischen Knoten?**

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1997

erschienen in: Cassel, Dieter (Hrsg.): *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft: Ordnungstheoretische Grundlagen, Realisierungsprobleme und Zukunftsperspektiven einer wirtschaftspolitischen Konzeption*, Stuttgart, Lucius&Lucius, 1998, S. 457-490.

Nr. 13 Aktive Arbeitsmarktpolitik - wirksames Instrument der Beschäftigungspolitik oder politische Beruhigungsspielle?

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1997

erschienen in: *Ordo*, Bd. 48 (1997), Stuttgart, S. 411-435.

Nr. 14 Die Europäische Währungsunion: ein weiterer Schock für Europa?

von Norbert Berthold, 1997

erschienen in: Mayer, Otto G. und Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.): *Schocks und Schockverarbeitung in der Europäischen Währungsunion*, Baden-Baden, Nomos, 1997, S. 11-44.

**Nr. 15 Globalisierung, demographische Schocks und Protektionismus -
Was bleibt vom Sozialstaat?**

von Norbert Berthold, 1997

erschienen in: Seel, Barbara (Hrsg.): *Sicherungssysteme in einer alternden Gesellschaft*, Frankfurt/ New York, Campus, 1998, S. 15-44.

**Nr. 16 Unvollkommene Kapitalmärkte und strukturelle Arbeitslosigkeit:
Schaffen Pensionsfonds Abhilfe?**

von Rainer Fehn, 1998

erschieden unter dem Titel „Schaffen Pensionsfonds über vollkommenerer Kapitalmärkte mehr Beschäftigung?“ in: Koslowski, P. (ed.), *Shareholder Value und die Kriterien des Unternehmenserfolgs. Kapitalrechnung und gesellschaftliche Entwicklung*, Heidelberg, 1999, S. 73-108.

Nr. 17 Globalisierung - Drohendes Unheil oder schöpferische Kraft für den Sozialstaat?

von Norbert Berthold und Eric Thode, 1998

erschieden in: Knappe, Eckhart und Norbert Berthold (Hrsg.): *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*, Heidelberg, Physica, 1998, S. 319-360.

Nr. 18 Endzeit der Flächentarife?

von Norbert Berthold, 1998

erschieden in: *Bitburger Gespräche*, Jahrbuch 1998, München 1998, S. 19 – 38.

Nr. 19 Does EMU Promote Labor-Market Reforms?

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1998

erschieden in: *Kyklos*, Vol. 51 (1998), Fasc. 4, S. 509-536.

Nr. 20 Sozialstandards unter globalem Druck: Erhalten, senken, erhöhen?

von Norbert Berthold und Jörg Hilpert, 1998

erschieden in: Berg, Hartmut (Hrsg.): *Globalisierung der Wirtschaft: Ursachen - Formen - Konsequenzen*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 263, Berlin, Duncker & Humblodt, 1999, S. 127-156.

Nr. 21 Die zehn Gebote der Arbeitsmarktpolitik

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1998

erschieden in: Klemmer, Paul, Dorothee Becker-Soest und Rüdiger Wink (Hrsg.): *Liberale Grundrisse einer zukunftsfähigen Gesellschaft*, Baden-Baden: Nomos, 1998, S. 353-372.

Nr. 22 Real Wage Rigidities, Fiscal Policy, and the Stability of EMU in the Transition Phase

von Norbert Berthold, Rainer Fehn und Eric Thode, 1998

erschienen in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 135 (1999), H. 4, S. 545-572.

Nr. 23 Europa auf dem Weg ins 21. Jahrhundert - Die Perspektive Westeuropas

von Norbert Berthold, 1998

erschienen in: Wenig, Alois (Hrsg.), *Globalisierung und die Zukunft der sozialen Marktwirtschaft*, Berlin 2000, S. 43 –77.

Nr. 24 Capital Market Imperfections, Greater Volatilities, and Rising Unemployment: Does Venture Capital Help?

von Rainer Fehn, 1998

erschienen in : *Review of Economics*, Vol. 51 (1), S. 13 – 37.

Nr. 25 Der Föderalismus und die Arbeitslosigkeit: Eine vernachlässigte Beziehung

von Norbert Berthold, 1998

erschienen in: *List Forum* für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 24 (1998), H. 4, S. 345-366.

Nr. 26 Labor Market Policy in a Global Economy

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1999

erschienen in: Wagner, Helmut (ed.): *Globalization and Unemployment*, Berlin, Springer, 2000, S. 257-296.

Nr. 27 Sozialstaat und struktureller Wandel: eine verhängnisvolle Beziehung?

von Norbert Berthold, 1999

erschienen in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Bd. 135 (1999), H. 3, S. 407-437.

- Nr. 28 **Aggressive Lohnpolitik, überschießende Kapitalintensität und steigende Arbeitslosigkeit: Können Investivlöhne für Abhilfe sorgen?**
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1999
erschieden in: Berg, H. (Hrsg.), *Arbeitsmarkt und Beschäftigung: Deutschland im internationalen Vergleich*, Berlin 2000, S. 219 – 249.
- Nr. 29 **Globalisierung und unvollkommene Kapitalmärkte: Verschärft die Knappheit international anerkannter Sicherheiten Länderkrisen?**
von Rainer Fehn, 1999
erschieden in: *Außenwirtschaft*, Bd. 54 (1999), H. 3, S. 389-416.
- Nr. 30 **Falling Labor Share and Rising Unemployment: Long-Run Consequences of Institutional Shocks?**
von Norbert Berthold, Rainer Fehn und Eric Thode, 1999
- Nr. 31 **Rigide Arbeitsmärkte und ungleiche Einkommensverteilung: Ein unlösbares Dilemma?**
von Norbert Berthold, Rainer Fehn und Eric Thode, 1999
erscheint in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*
- Nr. 32 **Mehr Beschäftigung, weniger Arbeitslosigkeit: Setzt sich das ökonomische Gesetz gegen (verbands-) politische Macht durch?**
von Norbert Berthold, 2000
- Nr. 33 **Der Flächentarifvertrag – vom Wegbereiter des Wirtschaftswunders zum Verursacher der Beschäftigungsmisere?**
von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2000
erscheint in: Ott, C. und Schäfer, H.-B. (Hrsg.):
Ökonomische Analyse des Arbeitsrechts