

HOLGER FEIST

Arbeit statt Sozialhilfe

*Beiträge zur
Finanzwissenschaft
12*

Mohr Siebeck

Beiträge zur Finanzwissenschaft

herausgegeben von

Hans-Werner Sinn und Wolfgang Wiegard

12



Holger Feist

Arbeit statt Sozialhilfe

Zur Reform der Grundsicherung
in Deutschland

Mohr Siebeck

HOLGER FEIST, geboren 1969; 1990 Studium der Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München; 1992 Strategic Planning Assistant bei der Siemens AG, München, Istanbul, Johannesburg; 1995 Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Manager des Center for Economic Studies der Universität München; 1999 Co-ordinating Director der CESifo GmbH, München; seit September 2000 John Foster Dulles Visiting Lecturer for International Affairs an der Princeton University.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Feist, Holger:

Arbeit statt Sozialhilfe : zur Reform der Grundsicherung in
Deutschland / Holger Feist. – Tübingen : Mohr Siebeck, 2000
(Beiträge zur Finanzwissenschaft ; Bd. 12)

ISBN 3-16-147464-3 / eISBN 978-3-16-162995-2 unveränderte eBook-Ausgabe 2024

© 2000 J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständigem Werkdruckpapier gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

ISSN 0340-675X

Vorwort

Mit der Knappheit ist auch die Armut und ihre Bekämpfung schon immer ein Thema der Ökonomie. Ein engmaschiges Netz verhindert heute in den Industrieländern größeres Elend von Menschen, die den Anforderungen der modernen Arbeitswelt nicht gewachsen sind oder aus anderen Gründen in Not geraten. Eine soziale Grundsicherung sorgt in jedem Fall dafür, daß die Hilfsbedürftigen weiterhin ein Leben in Würde führen können. Bei der konkreten Ausgestaltung der Grundsicherung, gerade was ihren Bezug zum Arbeitsmarkt angeht, gibt es jedoch noch viele offenen Fragen. Denn die gegenwärtigen Regelungen stören die Anreize zur Aufnahme von Arbeit vor allem bei niedrig qualifizierten Personen nachhaltig. Viele derer, die grundsätzlich in der Lage wären, ihren Lebensunterhalt selbst zu bestreiten, werden vom System zu Hilfeempfängern gemacht. Diese Arbeit zeigt einige Fehlanreize des Systems der Grundsicherung auf. Dabei steht nicht allein die modelltheoretische Erklärung des Status Quo im Vordergrund, sondern vor allem die Frage nach konkreten politischen Handlungsoptionen. Denn die hier untersuchte Schnittstelle von Grundsicherung und Arbeitsmarkt ist weit mehr, als nur die Summe mehrerer theoretisch interessanter Fragen: Sie ist ein zentrales Problem der deutschen Sozial- und Wirtschaftspolitik.

Meinen Blick für das wirtschaftspolitisch relevante an theoretischen Ergebnissen hat mein akademischer Lehrer Hans-Werner Sinn geschärft, und nicht allein hierfür bin ich ihm zu größtem Dank verpflichtet. Sein Anspruch und seine Maßstäbe waren mir ein allgegenwärtiger Ansporn beim Verfassen dieser Arbeit, die von der Ludwig-Maximilians-Universität München als Dissertation angenommen wurde. Mein Dank gilt auch Bernd Huber und Ray Rees für ihre freundliche und ermutigende Betreuung. In der Endphase der Arbeit haben mir die offenen und bisweilen durchaus kritischen – aber stets konstruktiven – Kommentare Wolfgang Wiegards ein gutes Stück weitergeholfen.

Vom Forschungsklima am Lehrstuhl für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft und am Center for Economic Studies (CES) habe ich sehr profitiert. Es wird von der wissenschaftlichen Neugier einzelner getragen, die sich in steter Diskussionsbereitschaft, ernsthafter Auseinandersetzung und nicht zuletzt in fundierten Kommentaren äußert. Helge Berger, Ron-

nie Schöb und Claudio Thum gilt mein spezieller Dank dafür, die Entstehung dieser Arbeit von Beginn an in diesem Sinne begleitet zu haben. Ein gemeinsamer Aufsatz mit Ronnie Schöb war der Ausgangspunkt für das Kapitel IV dieser Arbeit. Weitere wichtige Anregungen habe ich von Helmut Frisch, Clemens Fuest, Robert Haveman, Ulrich Hange, Michael Reutter, Ulrich Scholten, Marcel Thum, Jakob von Weizsäcker, Alfons Weichenrieder und Barbara Wolfe erhalten. Den Sekretärinnen und Hilfskräften danke ich für ihre Unterstützung und die angenehme und freundschaftliche Arbeitsatmosphäre.

Teile dieser Arbeit sind auf den Jahrestagungen des Vereins für Socialpolitik 1998 in Rostock und 1999 in Mainz, der European Economic Association 1999 in Santiago de Compostela, der European Association of Labour Economists 1999 in Regensburg, sowie bei Seminaren der Technischen Universität Wien, der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und der Akademie Fritz-Hitze-Haus Münster vorgetragen worden. Die Kommentare der Teilnehmerinnen und Teilnehmer dort waren mir eine weitere wichtige Hilfe.

Schließlich konnte ich mich stets auf den Rückhalt verlassen, den ich über die Jahre zu Hause erfuhr. Mein Dank dafür richtet sich an Kathrin, an Karen, Karl und Peter, vor allem aber an Angela und Eberhard (†), denen ich dieses Buch widme.

München, im Juni 2000

Holger Feist

Inhalt

Vorwort	V
Einführung	1

Kapitel I

Grundsicherung in Deutschland: Begründung, Ausgestaltung, Probleme

A. Einführung	7
B. Begründung einer staatlichen Grundsicherung	8
1. Grundsicherung als Versicherung	8
2. Grundsicherung als Öffentliches Gut	13
3. Grundsicherung als Duldungsprämie	19
C. Ausgestaltung der deutschen Sozialhilfe	21
1. Einordnung der Sozialhilfe	21
2. Verschiedene Arten der Hilfe	23
3. Empfänger der Hilfe zum Lebensunterhalt	25
4. Umfang der Hilfe zum Lebensunterhalt	28
5. Organisation und Finanzierung	32
D. Sozialhilfe im Brennpunkt der Diskussion	33
1. Entwicklung der Ausgaben	33
2. Fehlanreize des gegenwärtigen Hilfesystems	34

Kapitel II

Abstand zwischen Grundsicherung und Arbeitslohn

A. Einführung	37
B. Lohnabstand in Deutschland	40
1. Empirische Studien	40
2. Politische Debatte	43
C. Lohnabstand und Schattenwirtschaft	48
1. Traditionelle Sicht versus Optionspreistheorie	48
2. Theoretisches Modell bei irreversibler Entscheidung	51
3. Theoretisches Modell mit Kosten des Wechsels	59
D. Ein Lohnabstandsgebot für die Arbeitsfähigen	65

Anhang	67
1. Dynamische Optimierung	67
2. Wert der Option im Modell mit Irreversibilität	68
3. Gewinnfunktion im Modell mit Kosten des Wechsels	70

Kapitel III

Positive Anreize zur Arbeit durch Subventionen

A. Einführung	73
B. Transferentzug bei Arbeitsaufnahme im Status Quo	73
C. Bürgergeld als umfassender Reformansatz	79
1. Konzeption des Bürgergeldes	79
2. Wirkungen auf das Arbeitsangebot	84
3. Finanzierbarkeit des Bürgergeldes	93
4. Ausblick und Fazit	100
D. Arbeitsmarktorientierte Reformansätze	103
1. Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose	103
2. Lohnsubventionen	107
3. Earned Income Tax Credit	112
E. Grenzen positiver Anreize zur Arbeit	116

Kapitel IV

Möglichkeiten einer Hilfe zur Arbeit

A. Einführung	122
B. Empirische Erfahrungen mit einer Hilfe zur Arbeit	125
1. „Wisconsin Works“ in den Vereinigten Staaten	125
2. „Betrieb für Beschäftigungsförderung“ in der Stadt Leipzig	137
3. Diskussion der empirischen Erfahrungen	140
C. Hilfe zur Arbeit als Selektionsmechanismus	144
1. Motivation und Modellansatz	144
2. Niedrigere Begabung als Ursache der Armut	147
3. Höhere Freizeitpräferenz als Ursache der Armut	153
4. Diskussion der theoretischen Ergebnisse	155
D. Vertikale fiskalische Externalitäten bei isolierter Einführung	156
1. Motivation der Gemeinden	156
2. Beschäftigungsgesellschaft aus Sicht einer einzelnen Gemeinde	160
3. Lokale Vorteile auf Kosten des Bundes	168
E. Reform in Richtung einer Hilfe zur Arbeit	171

Kapitel V
Grundsicherung im Systemwettbewerb

A. Einführung	173
B. Transferwettbewerb im Modell	177
1. Optimales Transferniveau in einem Bundesstaat	177
2. Transferniveau bei fehlender Mobilität der Armen	180
3. Transferniveau bei Mobilität der Armen	183
4. Modelle mit endogener Einkommensbestimmung	186
5. Implikationen für die Europäische Integration	188
C. Grundsicherung und Europäische Integration	189
1. Hintergrund der Diskussion um ein Soziales Europa	189
2. Empirie der Grundsicherung im internationalen Vergleich	194
3. Voraussetzungen für einen Transferwettbewerb in Europa	200
D. Wirtschaftspolitische Implikationen zunehmender Mobilität	208
1. Zentralisierung oder Harmonisierung der Grundsicherung	208
2. Heimatlandprinzip und Umverteilungsclubs	209
3. Dringlichkeit und Bezugsrahmen einer Reform	213
Schlußbemerkungen	216
Literaturverzeichnis	220
Namenregister	235
Sachregister	238

Einführung

Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. [...] Jeder hat das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person. – Vereinte Nationen, Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Resolution 217 A (III) vom 10.12.1948, Artikel 1-3.

Wenn jemand nicht arbeiten will, soll er auch nicht essen. Denn wir hören, daß einige unter euch unordentlich wandeln, indem sie nicht arbeiten, sondern unnütze Dinge treiben. Solchen aber gebieten wir und ermahnen sie [...], daß sie in Stille arbeiten und ihr eigenes Brot essen. – Die Bibel, Elberfelder Ausgabe, 2. Thessalonicher 3, Vers 10-12.

Die Diskussion um den Umbau der sozialen Sicherungssysteme in modernen Volkswirtschaften hat auch die Grundsicherung nicht ausgespart. In Deutschland haben die ansteigende Zahl von Hilfeempfängern, die ausufernde Entwicklung der Sozialhilfeausgaben und halbherzige Reformprogramme, die von den Verantwortlichen vor Ort zum Teil nur zögerlich umgesetzt wurden, das Thema in den Brennpunkt des Interesses gerückt. Eine Flut von politischen Grundsatzpapieren, politikberatenden Berichten und wissenschaftlichen Studien setzt sich mit einzelnen Möglichkeiten einer Reform der Grundsicherung auseinander. Dennoch ist bislang kein Weg zu einer klaren Lösung des Problems aufgezeigt worden, das jenseits der genannten Symptome seine tiefere Ursache in einer Reihe von Fehlansätzen hat, die dem gegenwärtigen System der Grundsicherung innewohnen. Vieles deutet aber darauf hin, daß der Lösungsweg nicht am Arbeitsmarkt vorbeiführen kann.

Der Arbeitsmarkt in Deutschland, aber auch in einigen anderen westlichen Industriestaaten, steht vor einer strukturellen Herausforderung von geradezu historischem Ausmaß. Sieht man von den angelsächsischen Ländern, die von einer Kultur der Flexibilität geprägt sind, und von reformorientierten kleinen offenen Volkswirtschaften ab, zeigt sich *cum grano salis*, daß das hohe und wenig differenzierte Lohnniveau in den übrigen Industrieländern schlicht nicht vereinbar ist mit dem technischen Fortschritt und der zunehmenden internationalen Verflechtung der Volkswirtschaften. Beides verlangt nach hoch qualifizierten Arbeitskräften und setzt

niedrig qualifizierte Beschäftigte frei. Dies führt im Niedriglohnsektor zu hoher Arbeitslosigkeit, die zunächst die Sozialversicherungen und schließlich auch die Grundsicherung belastet. Die Arbeitslosigkeit unter den gering qualifizierten Arbeitskräften wird dadurch zur Hauptursache für die zunehmende Armut in den westlichen Industriestaaten.

Doch der Sozialstaat ist nicht nur Opfer, sondern auch Täter in dieser Entwicklung. Ein großzügiger Sozialstaat bedingt einen Teil der Arbeitslosigkeit, die ihn belastet, selbst. Denn die Höhe der Leistungen des Sozialstaats und insbesondere die Höhe der Grundsicherung markieren eine implizite Untergrenze für den Prozeß der Lohnfindung. Es erscheint nur als gerecht, wenn der Lohn für die unterste zu besetzende Lohngruppe noch über dem Niveau der Grundsicherung liegt, die Hilfeempfänger erhalten, ohne dafür arbeiten zu müssen. Das Sozialsystem begünstigt damit die Festsetzung eines Lohnsatzes, der über dem markträumenden Niveau liegt. Damit aber haben zwar die Beschäftigten einen Anreiz zur Arbeit, doch Menschen mit niedriger Produktivität, die auch zu entsprechend niedrigen Löhnen gerne bereit wären, ihre Arbeitskraft anzubieten, finden keine Arbeit mehr und belasten letztlich die Sozialkassen.

Andererseits würden Personen aus dieser Gruppe die Sozialkassen wohl auch dann (wenngleich in geringerem Maße) belasten, wenn sie arbeiten würden, denn ihr Grenzprodukt ist zu gering, als daß sie ihre Existenz selbständig sichern könnten. So dürfte sich auch in Kontinentaleuropa eine bislang weitgehend unbekannte gesellschaftliche Gruppe analog der angelsächsischen *Working Poor* herausbilden, die wie die Arbeitslosen auch auf staatliche Unterstützung angewiesen sind. Auf die eine oder andere Weise wird sich das Armutsproblem also mittelfristig weiter verschärfen. Dieser Herausforderung hat sich jede zukunftsweisende Reform eines Systems der Grundsicherung heute zu stellen.

Wie die einleitenden, durchaus gegensätzlichen Zitate aus der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der Bibel zeigen, gleicht die Bekämpfung der Armut durch ein System der Grundsicherung in einem modernen Wohlfahrtsstaat einer Gratwanderung zwischen moralischen und sozialen Vorstellungen, die zueinander im Konflikt stehen. Auf der einen Seite sollen auch Arme in die Lage versetzt werden, ein Leben in Würde zu führen. Das deutsche Grundgesetz gibt hierzu einen über die allgemeine Erklärung der Menschenrechte hinausgehenden, expliziten Auftrag. Als hinreichend dafür wird die Gewährleistung eines sozio-kulturellen Existenzminimums angesehen. Dieses übersteigt zwar ein absolutes Existenzminimum, das lediglich das zum Überleben notwendige an Nahrung, Kleidung, Wohnung und Gesundheitsfürsorge umfaßt, liegt aber

deutlich unter dem durchschnittlichen Lebensstandard der Gesamtbevölkerung. Auf der anderen Seite jedoch verlangt das Gebot der Subsidiarität, daß sich Arme zunächst selbst helfen müssen, sofern es ihnen möglich ist. Arbeitsfähige Hilfeempfänger können zum Beispiel ihre Arbeitskraft einsetzen, um eigenes Einkommen zu erzielen. Aufgabe des Sozialstaates wäre es dann, im Rahmen einer Hilfe zur Selbsthilfe ergänzende Transferleistungen anzubieten, die um zusätzliche Maßnahmen etwa der Qualifizierung erweitert werden könnten. Darüber hinausgehende Leistungen würden die Transfers auch für nicht-Bedürftige attraktiv gestalten und damit zum Leistungsmissbrauch einladen. Doch bei der Durchsetzung des Einsatzes möglicher Arbeit von Hilfeempfängern sind dem Staat enge Grenzen gezogen, wenn er die Würde des Menschen unangetastet lassen will. Das Problem, vor dem viele der westlichen Industrieländer derzeit stehen, läßt sich zusammenfassend auf die folgende Kernfrage reduzieren: Wie stellt der Staat auf möglichst effiziente Weise eine Grundsicherung bereit, die den tatsächlich Bedürftigen ein Leben in Würde ermöglicht, doch zugleich die Selbständigkeit aller Hilfeempfänger stärkt, und damit den Leistungsmissbrauch vermeiden hilft?

Die Antwort auf diese Frage findet sich in den Hauptthesen dieser Arbeit wieder. Danach belohnt ein ideales System der Grundsicherung die Entscheidung eines arbeitsfähigen Hilfeempfängers, durch die Aufnahme von Arbeit in ein selbständiges Leben zu finden, und es unterstützt dies durch einen steten Anreiz zur Aufnahme weiterer Arbeit. Wo positive Anreize alleine nichts bewirken können, da Hilfeempfänger eine Kooperation verweigern, ist als Sanktion der völlige oder teilweise Entzug der Hilfeleistungen gerechtfertigt. Auch die Verknüpfung der staatlichen Hilfeleistung mit einer Gegenleistung, die beispielsweise in Arbeiten für öffentliche Einrichtungen bestehen kann, läßt sich gut begründen. Ein derartiges System der Grundsicherung müßte aber eine Versicherungskonkurrenz innerhalb der einzelnen Elemente des Wohlfahrtsstaats vermeiden und horizontale fiskalische Externalitäten zwischen den Ländern beachten, die aufgrund der zunehmenden Wanderungsbereitschaft der Armen entstehen. Diese Thesen, sowie Möglichkeiten ihrer Umsetzung, werden in den folgenden Kapiteln – nach einer ökonomischen Motivation für eine staatliche Grundsicherung, einem institutionellen Überblick für Deutschland und einer vertiefenden Beschreibung der gegenwärtig bestehenden Anreizprobleme – untersucht.

Dieses umfangreiche Programm bildet das Fundament der vorliegenden Arbeit, und es ist verständlich, daß eine Vielzahl anderer Fragen, die für die Reform des Sozialstaats im allgemeinen oder für die Sozialhilfe im

besonderen nicht minder wichtig sind, nur am Rande erwähnt werden können oder gänzlich unberücksichtigt bleiben müssen. In diesem Zusammenhang ist als erstes das System der Sozialversicherungen zu erwähnen, das im Rahmen der vorliegenden Arbeit als gegeben unterstellt wird. Über Fehlentwicklungen in der deutschen Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung existieren jeweils eigene Zweige der Literatur, und auch über Schnittstellen mit der Sozialhilfe oder über die Zusammenlegung einzelner Sozialversicherungen mit der Sozialhilfe findet bereits eine breite Diskussion statt. Grundsätzlich wird durch diese Abgrenzung auch das Prinzip der Beitragsäquivalenz zum Ausdruck gebracht, nach dem in den Sozialversicherungen den eingezahlten Beiträgen auch entsprechende Leistungen gegenüberstehen. Dies ist in der Grundsicherung gerade nicht der Fall, die aus Steuermitteln finanziert wird und ihre Leistungen unabhängig von Einzahlungen in das System erbringt. Wie sich aus dem Titel der Arbeit schon ergibt, finden sich zur Überlappung von Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung (die nicht nur Auswirkungen auf das beitragsfinanzierte Arbeitslosengeld, sondern auch auf die steuerfinanzierte Arbeitslosenhilfe hat) in Kapitel IV dennoch einige Gedanken.

Eine zweite Einschränkung betrifft alle steuerfinanzierten Transferleistungen, die in Deutschland nicht Teil der „Hilfe zum Lebensunterhalt“ sind. Darunter fallen eine Vielzahl spezieller Programme, wie etwa die Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz, das Kindergeld, das Erziehungsgeld, das Wohngeld und einige andere. Diese Programme dienen dem Erreichen bestimmter staatlicher Ziele, die über die bloße Sicherung des Existenzminimums hinausgehen. Die „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ im Rahmen der deutschen Sozialhilfe wird in dieser Arbeit zwar angeschnitten, jedoch nicht weiter vertieft. Die Hilfe in besonderen Lebenslagen zielt auf ganz spezielle Notstände ab, die von extremen individuellen Benachteiligungen wie etwa Blindheit oder anderen Formen einer Behinderung ausgehen. Im folgenden wird vielmehr eine Grundsicherung untersucht, die sich an der deutschen Sozialhilfe im engeren Sinne, also der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb besonderer Einrichtungen (wie etwa Pflegeheimen) orientiert. Allein bei dieser gewinnen neben dem Ziel der reinen Armutsbekämpfung auch die Implikationen für den Arbeitsmarkt an Bedeutung.

Innerhalb einer derart definierten Grundsicherung betrachtet die vorliegende Arbeit ausschließlich die Hilfegewährung in Form von Geldleistungen. Mit dieser Konzentration auf monetäre Transfers wird ein weiterer Aspekt der Grundsicherung ausgeklammert, der in letzter Zeit wieder neues Interesse findet. Dabei handelt es sich um die Rolle von

Sachleistungen in einer staatlichen Grundsicherung. Aus traditioneller Sicht ist ein Geldtransfer einer Sachleistung gleichen Umfangs eindeutig vorzuziehen, weil der Empfänger dann selbst entscheiden kann, wie er die erhaltene Geldleistung verwenden will und damit im Regelfall ein höheres Nutzenniveau erreicht. Bei unvollständiger Information über die Bedürftigkeit einzelner Bewerber kehrt sich dieses Ergebnis jedoch um. Denn Geldleistungen sind für jedermann gleichermaßen attraktiv, ein speziell auf die Bedürfnisse der Armen zugeschnittener Warenkorb dagegen nicht. Sachtransfers, die nicht wiederverkauft und damit in Geld zurückverwandelt werden können, dienen insofern als ein Instrument der Selbstselektion der tatsächlich Bedürftigen und helfen, den Leistungsmissbrauch zu vermeiden, wenn der Staat die Bedürftigkeit der Hilfesuchenden nur unzureichend gut beobachten kann. Dieses theoretisch interessante Instrument stößt allerdings in den Möglichkeiten seiner praktischen Anwendung etwa für Unterkunft, Arzneimittelversorgung oder Kleidung auf enge Grenzen, die bereits nahezu ausgeschöpft sind. Eine Ausdehnung etwa auf Essensmarken erscheint in Deutschland derzeit zudem politisch kaum akzeptabel. Sachtransfers werden daher im Rahmen dieser Arbeit nur kurz in Kapitel V angesprochen, wo mit der „Hilfe zur Arbeit“ ein Instrument vorgestellt wird, das den Sachleistungen vom Selektionsmechanismus her ähnlich, aber darüber hinaus auch in der praktischen Anwendung relevant ist.

Obgleich die Wirkungen jeder einzelnen hier besprochenen Reformmaßnahme auf das Staatsbudget wiederholt breit diskutiert werden, unterbleibt eine grundsätzliche Diskussion der Vorteilhaftigkeit des gegenwärtigen Finanzierungssystems in der deutschen Sozialhilfe. Es wird also nicht der Frage nachgegangen, welche staatliche Ebene – Bund, Länder oder Gemeinden – die Hilfeleistungen aus ökonomischen Erwägungen heraus primär finanzieren sollten, wie ein optimales innerstaatliches Zuweisungssystem ausgestaltet sein könnte und vieles dergleichen mehr. Insbesondere der Mittelzufluß von den Ländern an die Gemeinden, und damit der kommunale Finanzausgleich, steht inzwischen in einer Reihe von Bundesländern auf dem Prüfstand. Erste Erkenntnisse weisen dabei auf einen dringenden Reformbedarf hin. Eine eingehende Behandlung des Problems würde jedoch den Rahmen dieser Arbeit sprengen, so daß auf diesen Punkt nur in Kapitel IV rudimentär eingegangen und im übrigen auf die einschlägigen Studien verwiesen wird.

Schließlich ist zur Einordnung darauf hinzuweisen, daß die vorliegende Arbeit zwar auch Gebiete der Soziologie und der Rechtswissenschaft streift, das Problem der Grundsicherung aber im wesentlichen aus volks-

wirtschaftlicher Sicht angeht. Innerhalb der Volkswirtschaftslehre liegt das Thema in der Schnittmenge der Teilgebiete Sozialpolitik (Armutsbekämpfung), Arbeitsökonomik (Theorie und Politik des Arbeitsangebots) und Finanzwissenschaft. Nach der klassischen Musgraveschen Dreiteilung der Finanzwissenschaft in Allokation, Distribution und Stabilisierung ordnet sich die Arbeit *auch* in das Gebiet der Verteilung ein, da die staatliche Bereitstellung einer steuerfinanzierten Grundsicherung immer auch Umverteilung impliziert. Durch die Wahl des Schwerpunkts in der ökonomischen Anreizanalyse und der Untersuchung der institutionellen Effizienz der Grundsicherung kommt jedoch zum Ausdruck, daß die Fragestellung vor allem aus allokativer Perspektive betrachtet wird. Im folgenden steht die Distribution daher im Dienste einer besseren Allokation.

Kapitel I

Grundsicherung in Deutschland: Begründung, Ausgestaltung, Probleme

In diesem Kapitel wird untersucht, wie eine staatliche Grundsicherung zur Bekämpfung der Armut beitragen kann und auf welche Probleme sie dabei stößt. Zunächst wird die Existenz der staatlichen Grundsicherung als eine Versicherung, als Folge eines Marktversagens bei privater Mildtätigkeit und als Duldungsprämie begründet. Diesen theoretischen Überlegungen folgt eine institutionelle Darstellung des Status Quo der Sozialhilfe als deutschem Grundsicherungssystem. Es wird gezeigt, daß die Sozialhilfe in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit zu einem Massenphänomen geworden ist, das die kommunalen Haushalte in rapide ansteigendem Maße belastet. Ein wesentlicher Grund dafür wird im Fehlen von geeigneten Anreizen zur Übernahme von Arbeit identifiziert. Die Probleme der Verbindung zum Arbeitsmarkt über den Lohnabstand, der marginalen Transferentzugsraten und der Hilfe zur Arbeit, sowie der internationale Vergleich werden kurz angesprochen und zur genaueren Analyse in die folgenden Kapitel verwiesen.

A. Einführung

Die Würde des Menschen ist in Deutschland nach Artikel 1 des Grundgesetzes unantastbar. Der Sozialhilfe als deutschem System der Grundsicherung kommt nach § 1 des Bundessozialhilfegesetzes die Aufgabe zu, die Menschenwürde auch derer zu wahren, die in Not geraten sind. Daher sichert der Staat den Armen grundsätzlich ein Einkommen, das dem soziokulturellen Existenzminimum entspricht. Über die Art und Weise, in der dies geschieht, und über die Höhe der Hilfeleistungen gibt es seit langem eine Diskussion, die sich zwischen zwei Polen entspannt. Der einen Position zufolge ist die Sozialhilfe ein für den Steuerzahler teures, unübersichtliches und allzu großzügig bemessenes Grundsicherungssystem, das bei bezugsberechtigten Personen zahlreiche unerwünschte Verhaltenseffekte hervorruft und das die Hilfeempfänger in eine Kultur der Unselbständigkeit führt. Nach der anderen Position hinkt die Definition des Bedarfs der Hilfeempfänger, an den die Hilfeleistung gekoppelt ist, der Entwicklung des allgemeinen Lebensstandards hinterher, so daß die Hilfeleistung zu niedrig ausfällt. Die Realität ist wohl zwischen diesen extremen Polen zu

suchen, wie die folgende Bestandsaufnahme des deutschen Grundsicherungssystems zeigt.

Als Referenzpunkt wird zunächst ausgeführt, wie sich die Existenz eines staatlichen Systems der Grundsicherung aus der Sicht der ökonomischen Theorie rechtfertigen läßt, nämlich als Versicherung gegen vom Markt nicht versicherbare Risiken des Lebens, als Mechanismus zur Überwindung eines Trittbrettfahrerverhaltens bei der Bereitstellung des öffentlichen Gutes privater Mildtätigkeit, oder aus Gründen der politischen Ökonomie. Vor diesem Hintergrund wird anschließend die Ausgestaltung der Grundsicherung in Deutschland im Rahmen der Sozialhilfe dargestellt. Ein letzter Abschnitt greift dann die Probleme auf, die die Sozialhilfe in den Brennpunkt der Diskussion gebracht haben. Neben der rasch wachsenden finanziellen Belastung ist hier vor allem die Etablierung einer Abhängigkeitskultur zu nennen, die durch verschiedene ökonomische Fehlanreize geschaffen wird.

B. Begründung einer staatlichen Grundsicherung

1. Grundsicherung als Versicherung

Eine erste allokative Annäherung an die Grundsicherung ist ihre Interpretation als eine Versicherung. Jede Grundsicherung ist zunächst als ein Instrument staatlicher Verteilungspolitik anzusehen, da sie aus Steuermitteln der Reichen Transfers an die Armen bezahlt. Mit einer solchen Umverteilung ist grundsätzlich keine Pareto-Verbesserung zu erreichen,¹ so daß ein Zielkonflikt zwischen Allokation und Verteilung, zwischen Effizienz und Gerechtigkeit postuliert werden könnte. In diesem Unterabschnitt wird mit einem weit interpretierten Versicherungsgedanken in Anlehnung an Varian (1980) und Sinn (1996) eine *allokative* Begründung für die Grundsicherung vorgestellt.² Demnach ist ihre Aufgabe, einen Schutz vor Risiken zu bieten, die keine private Versicherung übernimmt.

Das Zustandekommen eines solchen staatlichen Versicherungsvertrages ist wie folgt zu verstehen. Niemand ist in der Lage, vor einem Schleier der

¹ Dies gilt zumindest unter den üblichen Annahmen für die Nutzenfunktion. In Unterabschnitt 2 wird ein Modell vorgestellt, in dem eine pareto-optimale Umverteilung über Nutzeninterdependenzen zwischen den Individuen motiviert wird.

² Beide Autoren beziehen ihre Ausführungen nicht auf die Grundsicherung im speziellen, sondern auf den Sozialstaat allgemein, ja den umverteilenden (Steuer-) Staat überhaupt. Ihre Ergebnisse sind jedoch auf die Grundsicherung übertragbar.

Unsicherheit die eigenen zukünftigen Lebensumstände mit Bestimmtheit vorherzusagen. Bei günstiger Realisation des Zufalls sind Reichtum und Prosperität, bei ungünstiger Realisation dagegen Armut und Bedürftigkeit zu erwarten. Risikoaverse Individuen werden sich daher gegen ungünstige Realisationen des Zufalls abzusichern trachten. Sie sind gerne bereit, Beiträge zur Finanzierung eines Versicherungssystems zu entrichten, denen eine äquivalente Leistung gegenübersteht, auf die sie in schlechten Zeiten zurückgreifen können. Eine Möglichkeit dazu wäre, über eine auf dem Markt angebotene Versicherung private Vorsorge zu treffen.

Doch eine private Versicherung könnte erst zu einem Zeitpunkt abgeschlossen werden, zu dem sich der Zufall schon weitgehend realisiert hat. Die Wahrscheinlichkeit, zum Empfänger von Leistungen aus der Grundsicherung zu werden, ist für bestimmte Gruppen der Gesellschaft höher als für andere. Einerseits haben daher Personen, die mit überdurchschnittlich hoher Wahrscheinlichkeit zu Hilfeempfängern werden, einen Anreiz, sich zu versichern. Andererseits werden Personen, die ihren Weg zu Prosperität und Wohlstand vorgezeichnet sehen, mitunter keine derartige Versicherung abschließen. Damit stellt sich für den privaten Versicherer das Problem, daß nur solche Personen die Versicherung nachfragen, die aus seiner Sicht schlechte Risiken darstellen. Infolgedessen wird das System schwer finanzierbar. Da für private Versicherer nicht klar erkennbar ist, welcher der beiden Gruppen der Versicherungssuchende angehört, kommt es zu einer adversen Selektion. Der private Markt für die Versicherung des Lebensinkommens bricht zusammen, wie Pauly (1974) sowie Rothschild und Stiglitz (1976) es beschrieben.

Der Grund für das Versagen des privaten Versicherungsmarktes ist, daß die Individuen schon Information über ihre privaten Verdienstmöglichkeiten sammeln konnten, bevor sie sich für oder gegen den Abschluß einer Versicherung entscheiden müssen. Dies kann der Staat vermeiden, wenn er die Versicherung des Einkommensrisikos durch eine Grundsicherung selbst vornimmt. Denn vor dem Schleier der Unsicherheit wünschen sich die Individuen gegen ungünstige Realisationen des Zufalls abzusichern, und eine private Absicherung kommt aus den genannten Gründen nicht in Frage. Sie würden daher den Staat im von ihnen gewünschten Umfang mit dieser Aufgabe betrauen wollen, denn:

Durch eine Redistribution der Einkommen kann der Staat den Bürgern eine nutzensteigernde Versicherung gegen das Risiko ungleicher angeborener Fähigkeiten und anderer ungleicher exogener Einflußgrößen auf das Lebenseinkommen zur Verfügung stellen, wie sie von Privaten nicht angeboten werden kann. Private Versicherungen setzen privatwirtschaftliche Verträge voraus und kommen damit

zu spät im Lebenszyklus, um das Problem der adversen Selektion vermeiden zu können. (Sinn 1997a, S. 36).

Es ist daher eine verfassungsgebende Versammlung vorstellbar, in der die Individuen für einen Gesellschaftsvertrag stimmen, in dem eine Absicherung der von der Willkür des Zufalls geschwächten eine zentrale Rolle spielt.³ Damit werden Maßnahmen des Sozialstaats, wie zum Beispiel eine in diesem Sinne ausgestaltete Grundsicherung, legitimiert. Sie kommt dadurch zustande, daß sich die Individuen Vorteile von ihr versprechen, wirkt also wohlfahrtserhöhend und verbessert die Allokation. Grundsicherung ist damit aus allokativen Gründen zu verfolgen, und nicht nur aus solchen einer als gerecht empfundenen Verteilung. Aus der Sicht der konstitutionellen Ökonomie ist die Umverteilung über den Sozialstaat in diesem Verständnis überhaupt erst vorstellbar.⁴

Nimmt man diese Begründung einer Grundsicherung als gegeben, dann stellt sich im nächsten Schritt die Frage des richtigen Maßes. Selbstverständlich kann die Politik in Gesetzen kurzfristig Niveaus der Grundsicherung festschreiben, die nicht im Einklang mit dem gesellschaftlichen Konsens stehen. Sie kann zu wenig oder zu viel Geld für die Bekämpfung der Armut ausgeben. Ein grundsätzliches Problem in der Diskussion um das richtige Maß ist, daß sie *ex post* geführt wird, also nach Abschluß des Gesellschaftsvertrages zu einem Zeitpunkt, in dem die Individuen ihre Einkommensposition bereits kennen. Sie haben daher eine andere Einschätzung über die individuelle Bedeutung einer Grundsicherung, als sie sie *ex ante* in einer verfassungsgebenden Versammlung vor dem Schleier des Unwissens gehabt hätten. Die Forderung nach mehr Transfers seitens der Armen ist daher ebenso wie die Forderung nach weniger Steuern seitens der Reichen mit Vorsicht zu betrachten. Letztere etwa könnte auch einen post-konstitutionellen Diskussionsbeitrag der vom Glück begünstigten darstellen, der darauf abzielt, nach positiver Realisation des Zufalls, und somit nach Bekanntwerden des günstigen Ergebnisses, den eigenen Beitrag zu reduzieren. Ohne die Unsicherheit über die eigene (Einkommens-, Gesundheits-, etc.) Position fällt es den heute Wohlhabenden schwerer, für die Schaffung einer Grundsicherung einzutreten, weil sie

³ Bereits HARSANYI (1953), BUCHANAN und TULLOCK (1962) und RAWLS (1971) argumentieren, daß sich aus einer *ex-ante*-Sicht nahezu alle Steuern und Transfers im Zuge einer freiwillig zustandekommenden staatlichen Umverteilung als Beiträge und Auszahlungen einer Versicherung interpretieren lassen.

⁴ Vgl. hierzu auch HOMANN und PIES (1996, S. 223) und PIES (1998, S. 65 ff.), die daraus das Paradigma einer „Sozialpolitik für den Markt“ entwickeln, in der Effizienz- und Verteilungsziel nicht im Widerspruch zueinander stehen.

Namenregister

- Acker, S. 191
Akerlof, G.A. 103
Albeck, H. 45
Almsick, J. 84
Antle, R. 145
Aristoteles 20
Ashenfelter, O. 92
Atkinson, A.B. 79, 101, 191ff., 214
Bane, M.J. 133, 141
Barr, N. 14, 20
Barwig, K. 203, 207
Bauer, A. 127
Bean, C.R. 60
Beauséjour, L. 116
Becker, I. 93ff.
Berger, H. v
Berger, M. 48
Bergstrom, T. 19
Berthold, N. 176, 213
Besley, T.J. 145, 148, 150, 152, 155
Biehl, D. 157
Bingley, P. 92
Bird, E. 13
Blackorby, C. 145
Blank, R. 113, 126
Blume, L. 19
Boadway, R. 14, 17, 19, 179, 181f., 185f.
Boeri, T. 189
Borjas, G. 201
Boss, A. 75
Breuer, W. 23, 29, 31, 41f.
Brown, C.C. 178, 181, 184
Browning, E.K. 114
Buchanan, J.M. 10, 12, 20
Buchholz, W. 19
Burtless, G. 92, 126
Card, D. 92, 113
Chiang, A.C. 69
Clinton, W. 113, 115, 126
Coate, S.T. 145, 148, 150, 152, 155
Creedy, J. 103
Cremer, H. 178, 187
Dahlby, B. 159
Devine, P. 189f.
Dickert, S. 114f.
Dispersyn, M. 193
Dixit, A.K. 51, 67f., 70f.
Donaldson, D. 145
Donath, E. 32
Doolittle, H.F. 179, 211
Downs, A. 20
Dye, R. 145
Eekhoff, J. 209, 214
Eissa, N. 115
Ellwood, D.T. 126, 175
Engel, C. 189f.
Engels, D. 23, 29, 31, 41f.
Epplé, D. 187
Falkinger, J. 19
Fortin, B. 48, 116
Franke, D. 133ff.
Fréchette, P. 48
Freeman, R.B. 174
Friedlander, D. 126
Friedman, M. 18, 80f.
Frisch, H. vi
Fuchs, L. 171
Fuest, C. vi, 213
Gagel, A. 204
Garfinkel, I. 80, 107
Gerlach, K. 104, 138
Goldfarb, R.S. 14
Gough, I. 195, 197, 199f.
Gramlich, E.M. 202
Gravelle, H. 87, 88
Green, C. 80
Greenberg, M. 134
Grossmann, E. 23, 31, 33
Gueron, J.M. 141
Hackenberg, H. 32
Hange, U. vi
Hanoch, G. 84
Hansen, C.T. 145

- Harsanyi, J.C. 10
 Haslbeck, C. 19
 Hauser, R. 26, 47, 175
 Hauser, S. 114f.
 Hausman, J.A. 84, 92
 Haveman, R. vi, 103, 126, 128, 131
 Heckscher, E. 174
 Hicks, J.R. 87
 Hirschman, A.O. 214
 Hobbes, T. 19
 Hochman, H.M. 14, 178
 Hoffman, S.D. 113, 10, 35
 Honig, M. 84
 Hoynes, H.W. 127
 Huber, B. v, 157
 Hum, D. 92
 Hung, N.M. 48
 Hütter, M. 11, 94, 95
 Johnson, W.R. 187
 Jorens, S. 207
 Kaltenborn, B. 23
 Kane, T.J. 141
 Kaplan, T. 128
 Kesselman, J.R. 80
 Killingsworth, M.K. 84
 Kirbach, R. 139, 142
 Kirchgässner, G. 214
 Kirchsteiger, G. 19
 Kirschner, K. 45
 Klanberg, F. 156
 Klein, T. 43
 Kleinhenz, G. 13, 189, 208, 214
 Klös, H.-P. 171
 Kolmar, M. 178, 188, 209ff.
 Konrad, K. 19
 Koop, M. 176
 Kopffleisch, R. 97, 141
 Krause-Junk, G. 103
 Kress, U. 84
 Kuhn, B. 179, 181, 189, 208
 Kurz, C. 26, 41, 43
 Ladd, H.F. 179, 211
 Lampert, H. 21, 30
 Lampman, R.J. 80
 Laren, D.S. 202
 Leibfried, S. 189f.
 Leibfritz, W. 78
 Lemieux, T. 48
 Lenz, C.O. 205
 Levine, P. 201
 Lichtblau, K. 157
 Liebman, J.B. 115
 Lindbeck, A. 59
 Lommerud, K.E. 19
 Marchand, M. 19
 MaCurdy, T.E. 127
 McDonald, R. 51
 McKenna, C.J. 60
 Meade, J.E. 28
 Meltzer, A.H. 145
 Mieszkowski, P.M. 80, 176
 Mill, J.S. 144
 Mitschke, J. 80, 82, 94ff., 99f., 122
 Moffitt, R. 84, 126, 128
 Möller, J. 60, 104
 Montfort, U. 204
 Münstermann, E. 160
 Musgrave, R.A. 14, 123, 159, 176f.
 Nichols, A.L. 145
 Noelle-Neumann, E. 136
 Nordhaus, W.D. 30
 Oates, W. 159, 177f., 181, 184
 Ohlin, B. 174
 Pahlke, J. 84
 Palfrey, T.R. 19
 Parsche, R. 78
 Pauly, M.V. 9, 177f., 187
 Pechman, J.A. 80
 Perlman, R. 80
 Peter, W. 127
 Phelps, E.S. 107
 Pierson, P. 189f.
 Pies, I. 10, 11
 Pindyck, R. 51, 67f., 70
 Plant, M.W. 92
 Pohl, R. 41f., 66, 117
 Pommerehne, W.W. 214
 Prewo, W. 133 ff.
 Prinz, A. 84ff., 89, 156
 Puppe, C. 19
 Purdy, D. 189f.
 Ratzinger, J. 32
 Ravallion, M. 145
 Rave, T. 138
 Rawls, J.A. 10
 Rea, S.A. 84
 Rees, R. v, 87f.
 Reutter, M. vi
 Rhys-Williams, J. 79, 81
 Richardson, J.D. 174

- Riphahn, R.T. 26
 Robins, P.K. 92, 113
 Rodrick, D. 175
 Rogers, J.D. 14, 178
 Romer, T. 187
 Room, G. 192
 Rosenfeld, M. 117, 123, 135, 140
 Rosenthal, H. 19
 Rothschild, M. 9
 Samuelson, P.A. 16, 179, 181
 Sato, M. 19
 Sauernheimer, K. 174
 Schaden, B. 32
 Scharpf, F.W. 95, 109ff.
 Schellhorn, W. 32
 Schneider, F. 48
 Schöb, R. vi, 137, 156, 167f.
 Scholten, U. vi
 Scholz, J.K. 113, 114, 115
 Schramm, M. 94f., 102, 106, 111, 140
 Schulte, B. 203f., 207f., 211
 Richard, S.F. 145
 Seehofer, H. 45
 Seidman, L.S. 113
 Seitz, H. 26, 41, 43
 Sell, S. 32, 41f.
 Sen, A. 28
 Sesselmeier, W. 84, 97, 141
 Setzer, M. 97, 141
 Siebert, H. 37, 91, 102, 176
 Siegel, D. 51
 Simpson, W. 92
 Sinn, H.-W. v, 8, 10, 35, 38, 79, 108f.,
 112, 159, 171, 174, 176, 188, 207,
 209f.
 Slutzky, E. 87
 Snower, D. 59, 103, 142
 Southwick, L. 202
 Spengler, I. 171
 Spermann, A. 103ff., 112
 Stähler, F. 91
 Steffen, J. 41, 44
 Stephan, G. 104, 138
 Stigler, G.J. 60
 Stiglitz, J.E. 9
 Strecker, E. 162
 Thimann, C. 47
 Thum, C. vi, 35
 Thum, M. vi, 201
 Thurow, L.C. 18
 Tobin, J. 80
 Tranaes, T. 145
 Truchon, M. 116
 Tullock, G. 10, 12, 20
 U, P.L. 19
 Varian, H.R. 8, 19
 Vierling, M. 111
 Wagner, Anton 12
 Wagner, Antonin 194f., 203, 211
 Wagner, G. 32
 Walker, I. 92
 Warr, P.G. 19
 Weichenrieder, A.J. vi, 205
 Weizsäcker, J. von vi
 Wellisch, D. 178, 183, 187f.
 Welter, P. 206
 Wiegard, W. v, 159
 Wieland, J. 156, 160, 171
 Wildasin, D.E. 14, 17, 159, 179,
 181ff., 185ff.
 Wilk, C. 32, 124
 Wilke, U. 114, 115
 Winkelmann, L. 104, 138
 Winkelmann, R. 104, 138
 Wöhlbier, F. 101
 Wolfe, B. vi, 126, 128, 131
 Wood, A. 174
 Wrede, M. 159
 Zavodny, M. 202
 Zeckhauser, R.J. 145
 Zimmermann, D.J. 201
 Zodrow, G.R. 176

Sachregister

- Adverse Selektion 176
Aid to Families with Dependent Children, AFDC 126ff., 132, 134
Alleinerziehende 115, 126, 129
Altenhilfe 24
Anarchie 19
Arbeit, niedrig qualifizierte 38
Arbeitsanreiz 85f., 89f., 111, 115
Arbeitsfähigkeit 137, 144
Arbeitsförderungsgesetz 28
Arbeitslosengeld 98, 104, 143, 158, 160, 162, 166, 171, 206
Arbeitslosenhilfe 4, 98, 104, 143, 158, 160, 169, 171, 206
Arbeitslosenunterstützung 164, 169f.
Arbeitslosenversicherung 4, 47, 122, 158, 167, 169, 170
Arbeitslosigkeit 26f., 35, 38f., 104, 107, 116, 143
Arbeitszeit-Freizeit-Entscheidung 88, 146f., 149
Armutsbekämpfung 5f., 111, 115, 177, 185, 209
Armutsfalle 75, 81, 86, 111
Armutsfolgeexternalitäten 14f., 17, 179
Armutsgrenze 145, 147ff., 153
Asylbewerber 25, 28, 34, 157
Bedürftigkeitsprüfung 79, 103, 107
Beitragsäquivalenz 79
Beitrittskandidaten zu Europäischen Union 173, 199, 200
Bekämpfung der Armut *siehe Armutsbekämpfung*
Bellman'sches Optimalitätsprinzip 67
Bellmann-Gleichung 54f.
Beschäftigungsgarantie 121
Beschäftigungsgesellschaft 124, 131, 138ff., 157f., 159ff.
Beschäftigungsleiter 130ff., 135
Betrieb für Beschäftigungsförderung 125, 137, 139, 155, 157
Blindenhilfe 23, 24, 32
Brownsche Bewegung 53, 68
Bundessozialhilfegesetz 7, 21, 37, 44f., 74, 78, 117, 159
Bürgergeld 73f., 79ff., 93, 95ff., 107, 111, 113, 116
– empirische Kostenschätzungen 94
– Finanzierbarkeit 82, 93
– Konzeption 79
– Wirkung auf Arbeitsangebot 84
Diskriminierungsverbot 207
Duldungsprämie 7, 19ff., 35
Earned Income Tax Credit, EITC 73, 74, 112, 114, 116f., 119, 126, 130ff.
Eigentumsrechte 20
Eigenverantwortung 123, 135
Einheitliche Europäische Akte 190
Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 31
Einkommenseffekt 87ff., 90f.
Einkommenssubvention 103, 113
Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose 74, 103f., 111, 113, 116
Einwanderungspolitik 215
Erziehungsgeld 4, 28, 80, 99, 206
Essenmarken *siehe Lebensmittelmarken*
Europäische Integration 36, 188f., 191, 207f., 214
Europäische Union 36, 178, 190ff., 202, 208
Existenzminimum 3, 7, 22, 32, 46, 66, 73, 80ff., 85ff., 93, 97, 100, 108, 111, 117ff., 145, 147f., 150, 154f., 158, 160ff.
Familienleistungsausgleich 46
Family Credit 92
Fiskalische Externalitäten
– horizontale 3, 159, 188
– vertikale 125, 143, 159, 169
Food Stamps 126

- Freizeitpräferenz 122, 146f., 149, 153ff., 172
 Freizügigkeit 190, 192, 202ff., 206ff., 213
 Gefangenendilemma 18
 Gegenleistung 3, 36, 79, 121ff., 129, 139, 145f., 154
 Gegenseitigkeitsprinzip 122, 140
 Gemeinnützige Organisationen 130, 133
 Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte 191
 Gemeinschaftsdienst 131
 Gesellschaftsvertrag 10
 Gewerkschaft 102
 Gleichbehandlungsgebot 206
 Globalisierung 173ff.
 Grundsicherung
 – als Duldungsprämie 19
 – als öffentliches Gut 13
 – als Versicherung 7, 8, 10, 13
 – Begründung 8
 – Erosion der 36
 – Harmonisierung 173, 177, 208ff., 213
 – internationaler Vergleich 193, 194
 – Niveau 11ff., 16, 37, 39
 – Reform 1f., 4
 – Remunerative Systeme 194
 – Residuale Systeme 194
 – Rudimentäre Systeme 194
 – und Europäische Integration 189
 – Zentralisierung 173, 177f., 181ff., 202, 208ff., 213
 Hängematte, soziale 11, 12
 Heimatlandprinzip 173, 188, 209ff., 215
 Hilfe zur Arbeit 5, 122ff., 129, 135f., 140ff., 151ff., 169, 171f.
 Humankapital 112, 171
 Hysterese 51f., 60, 104
 Information
 – unvollständige 5
 – asymmetrische 144f., 148
 Insider-Outsider-Modell 59
 Investitionstheorie 51, 56
 Itô-Prozeß 68
 Karusselleffekt 143
 Kinderbetreuung 129ff., 134
 Kindergeld 4, 80, 99, 206
 Kommunalen Finanzausgleich 6, 32
 Konnexitätsprinzip 157, 160, 172
 Konsens, gesellschaftlicher 10, 19f., 34
 Koordinierungsspiel 18f.
 Krankenversicherung 4, 22, 47, 204
 Langzeitarbeitslose 74, 103ff.
 Lebensmittelmarken 5, 115, 119, 131
 Lebensstandard 30
 Leipziger Modell 125, 151, 159, 161
 Leistungsmißbrauch 3, 5, 65, 99, 107, 119, 144, 148, 152, 155f.
 Leistungsstaat 12, 20
 Lohnabstand 31, 37ff., 57, 59, 61, 63f., 66, 70
 – empirische Studien 40ff.
 – optionstheoretische Sicht 48ff.
 – politische Debatte 43ff.
 Lohnabstandsgebot 31, 37, 39ff., 44ff., 49, 65f.
 Lohngruppen, untere 2, 37, 41ff., 66
 Lohnnebenkosten 174
 Lohnspreizung 175
 Lohnsubvention 74, 102, 107ff., 116
 Medianwähler 20, 160ff., 178, 180
 Medicaid 126, 129
 Menschenwürde *siehe Würde des Menschen*
 Meritorisches Gut 123
 Migration *siehe Wanderung*
 Mikrozensus 94f.
 Mildtätigkeit, private 7f., 13f., 18
 Mindesteinkommen 73, 80ff., 93, 120f., 144f., 191
 Mindestlohn 37ff., 66, 128, 130f.
 Mitnahmeeffekt 106f., 112, 116, 118
 Moral Hazard 106
 Nash-Gleichgewicht 18f., 169f., 186
 Naturzustand 19f.
 Negative Einkommensteuer 74, 80f., 84, 92, 103
 Nettobarwertregel 49, 56f.
 Nicht-Ausschließbarkeit 17f.
 Niederlassungsfreiheit 203, 208
 Niedriglohnssektor 2, 107, 112, 135, 142, 175
 Notlage 22, 24, 35
 Nutzeninterdependenzen 14f., 179
 Obdachlosigkeit 27
 Optionstheorie 57, 63, 65

- Optionswert des festen Arbeitsplatzes 37, 51, 53, 55f., 59, 65f.
- Osterweiterung der EU 206
- Osteuropa 173, 199f., 202, 207, 209
- Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, PRWORA 128
- Pflegeversicherung 4, 34, 47
- Pooling 152
- Preisindex der Lebenshaltung 30
- Qualifikation 128, 131
- Random Walk 53
- Rationalität, kollektive versus individuelle 18
- Rechtssicherheit, Gewähr von 19
- Rehabilitationsmaßnahmen 130f.
- Rentenversicherung 4, 22, 47, 79, 99f.
- Sachleistungen 5, 23, 145
- Schattenwirtschaft 37ff., 48ff., 214
 - Bestrafung 48f., 56f., 60, 65
 - Entscheidung über Wechsel 49ff., 57, 61, 64, 67
 - Irreversibilität des Wechsels 49, 52, 56, 60, 62, 68, 70, 72
 - Kosten des Wechsels 51, 59ff., 70ff.
- Schutzstaat 20
- Screening 145
- Selbstselektion 5, 143, 145, 155
- Selektionsmechanismus 5, 122, 125, 144f., 151f., 155f., 162
- Separating 152
- Smooth Pasting Condition 55, 57, 61, 71f.
- Sozialbudget 21f., 33
- Sozialcharta 190ff.
- Sozialdividende 79, 81
- Soziales Aktionsprogramm 190f.
- Soziales Europa 189, 191
- Sozialgesetzbuch 25
- Sozialhilfe
 - Anreiz zur Arbeit 35, 85
 - Arten der Hilfe 23
 - Ausgabenentwicklung 33
 - Bedarf 25, 28f., 39, 59, 64
 - Bedarfsgemeinschaft 27f.
 - Belastung der Gemeindekassen 158
 - Bezugsberechtigte 25
 - Determinanten des Bezugs 27
 - Eckregelsatz 28ff.
 - Eingliederungshilfe für Behinderte 23, 32
 - Einmalige Leistungen 24, 28ff.
 - Einordnung ins Sozialsystem 21
 - Empfänger 25f.
 - Fehlanreize für Hilfeempfänger 22, 33f.
 - finanzielle Bedeutung 22
 - Hilfe für Deutsche im Ausland 25, 32, 157
 - Hilfe in besonderen Lebenslagen 5, 23f., 34
 - Hilfe zum Lebensunterhalt 4, 23, 28f., 34
 - Hilfe zur Pflege 23f.
 - Hilfe zur Selbsthilfe 23, 25, 36
 - im engeren Sinne 24
 - Individualisierungsgrundsatz 23
 - Inflationsanpassung 30
 - Kinderzahl 40f., 45ff.
 - Krankenhilfe 23
 - Leistungen an Ausländer 25
 - Leistungsumfang 24
 - Mehrbedarfszuschlag 28f., 74, 75
 - Mitwirkungspflicht 23
 - Nachrangigkeit 27 f.
 - Organisation und Finanzierung 32
 - politische Diskussion 33
 - Regelbedarf 28f.
 - Regelsatz 30f., 39, 43ff., 66
 - Statistikmodell 30
 - Träger 32
- Sozialstaat, Erosion des 36, 177, 186, 209
- Sozialtourismus 214
- Sozialversicherung 2, 4, 79, 81, 100, 124, 138, 143, 158, 169, 171
- Spendenbereitschaft, private 13, 19, 35
- Stackelberg-Gleichgewicht 18
- Steuer-Transfer-System 80, 101, 212
- Stigmatisierung durch Arbeitslosigkeit 60, 104, 138, 143
- Subsidiarität 3, 27, 74, 117, 122, 193
- Substitutionseffekt 87, 89, 90f.
- Subventionen 70, 103, 112
- Suchmodell des Arbeitsmarktes 59
- Supplemental Security Income 117, 127
- Systemwettbewerb 36, 173, 176
- Tarifgruppen, untere 45, 47

- Tariflohn 37, 59, 102, 108f.
- Tarifverhandlungen 38, 66
- Teilzeitarbeit 92, 110f.
- Temporary Aid for Needy Families, TANF 117, 128, 132
- Territorialitätsprinzip 173, 188, 203, 206, 208ff.
- Transferenzugsrate 36, 73, 75ff., 81, 86ff., 92, 95, 97, 105, 113ff.
- Transfergrenze 73, 81ff., 96ff., 100, 116, 118ff.
- Transferwettbewerb 177, 189, 200f., 208f.
- Trittbrettfahrerverhalten 13
- Umverteilung 6, 8, 10, 13, 15f., 21, 173, 176f., 179, 181, 183, 186ff., 193, 202, 209ff., 213f.
- post-konstitutionelle 20
- Umverteilungsclubs 212
- Unselbstständigkeit 7, 36, 75
- Unsicherheit
 - Schleier der Unsicherheit 9, 11, 34
 - über Einkommensposition 10
 - über Verdienstmöglichkeiten in Schattenwirtschaft 51
- Value Matching Condition 55, 57, 61, 71f.
- Verbände der freien Wohlfahrtspflege 23
- Verdrängung 141f.
- Verflechtung, internationale 171, 173, 175
- Vermittlung 132ff., 137f., 158, 172
- Versammlung, verfassungsgebende 10
- Versicherung
 - private 8f., 11
 - staatliche 8f.
- Versicherungskonkurrenz 3, 143, 171
- Verteilungspolitik 8
- Verteilungsrechnung 94f.
- Vertrag über die Europäische Union 190
- Vertrag von Amsterdam 189ff., 193
- Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft 190, 192
- Wagnisbereitschaft 12f.
- Wanderungsanreiz 173, 183, 189, 200, 206f., 210, 213f.
- Wanderungsentscheidung 200f.
- differentielle 201f.
- Wanderungsgleichgewicht 178, 187
- Wanderungskosten 186, 199, 201
- Wanderungsneutralität 212
- Weißbuch zur Sozialpolitik 192
- Welfare Magnets 201
- Wettlauf der Transferniveaus 173, 177, 186
- Wiener-Prozeß 53, 68f.
- Wisconsin Works 125, 127f., 130, 133, 135
- Wohngeld 4, 22, 28, 80, 98, 206
- Working Poor 2, 175
- Würde des Menschen 1ff., 22, 25, 37, 121, 140f.
- Zuwanderung 184f., 201f.