

Holger Feist, Ronnie Schöb

Hilfe zur Arbeit – Lehren aus dem Leipziger Modell

Bei den Sozialhilfeleistungen wird das staatliche Hilfsangebot zunehmend an eine Arbeitsleistung der Hilfeempfänger gekoppelt. Welche Vorteile sind aus kommunalpolitischer Sicht mit einer Beschäftigung von Hilfeempfängern in Beschäftigungsgesellschaften verbunden? Wie sind diese Gesellschaften aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive zu beurteilen?

Durch den starken Anstieg der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren ist die Sozialhilfe, die unterste Lage der sozialen Sicherung, unter Druck geraten. Am ärgsten betroffen sind dabei die Gemeinden. Da der Bund über das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) Leistungen definiert, für deren Bereitstellung und Finanzierung die Länder und – in besonderem Maße – die Gemeinden zuständig sind, mußten die Gemeinden dem steilen Anstieg ihrer Sozialhilfeausgaben lange mit gebundenen Händen zusehen. Seit der letzten Reform der §§18-20 BSHG im Jahr 1996 sind sie jedoch geradezu aufgefordert, mehr Einfluß auf die Ausgestaltung lokaler Hilfeprogramme zu nehmen. Zu ihren Möglichkeiten zählen dabei die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten nach tariflichem bzw. ortsüblichem Entgelt, oder gegen Gewährung einer Mehraufwandsentschädigung zusätzlich zur laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt. Träger der Sozialhilfe können darüber hinaus auch Zuschüsse an Arbeitgeber oder Hilfeempfänger gewähren, wenn dieser eine Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt aufnimmt¹.

Leipzig als Vorreiter

Bei der Ausschöpfung dieses neu gewonnenen Gestaltungsfreiraumes übernahm die Stadt Leipzig eine Vorreiterrolle. Dort wird laut Stadtratsbeschluß vom November 1995 jedem für arbeitsfähig befundenen Hilfesuchenden vom Sozialamt eine Arbeitsmöglich-

keit im städtischen „Betrieb für Beschäftigungsförderung“ (BfB) angeboten². Lehnt der Hilfesuchende ab, so wird ihm die Sozialhilfe in drei Stufen gekürzt, bis sie schließlich ganz wegfällt. Nimmt der Hilfesuchende das Angebot dagegen an, wird ihm ein auf ein Jahr befristeter Zeitvertrag angeboten, der ihm ein Gehalt erbringt, das etwas über der Sozialhilfeleistung liegt, jedoch nur etwa 80% vom Lohn der untersten Tarifgruppe des öffentlichen Dienstes beträgt.

Der gewählte Tarif belohnt in Verbindung mit der Drohung, die Sozialhilfe zu streichen, die Arbeitsleistung, begründet einen Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen, und bringt Arbeitswilligen einige nicht-pekuniäre Vorteile. Darunter ist nicht nur die wegfallende Stigmatisierung zu verstehen³, sondern vor allem das (Wieder-) Erlernen grundlegender Fertigkeiten, die im Wettbewerb um reguläre Arbeitsplätze für Hilfesuchende von Vorteil sind. Wer das Angebot zur Arbeit im BfB annimmt, dem steht auch die Möglichkeit offen, das breite Weiterbildungsangebot des BfB wahrzunehmen. Insgesamt sollen die Chancen, eine Stelle auf dem regulären Arbeits-

¹ Vgl. C. Wilk: Wege aus der Sozialhilfe, in: Sozialer Fortschritt, 46. Jg. (1997), S. 284-289, oder Deutscher Bundestag: Diskussion über Pläne der Bundesregierung zur Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, Drucksache 14/1286, Bonn 1999.

² Die Stadt Leipzig nutzt bei der Bestimmung der Arbeitsfähigkeit den Spielraum, den der Gesetzgeber den Gemeinden nach §19 und §20 BSHG einräumt, voll aus. Nicht zur Arbeit herangezogen werden demnach Personen, die körperlich oder geistig arbeitsunfähig sind, Alleinerziehende, wenn dadurch die Erziehung eines Kindes gefährdet ist oder wenn die künftige Ausübung einer bisher überwiegend ausgeübten Tätigkeit erheblich erschwert wird.

³ Vgl. C. Winkelmann, L. Winkelmann: Happiness and Unemployment. A Panel Data Analysis for Germany, in: Konjunkturpolitik, 41. Jg. (1995), S. 293-307; oder K. Gerlach, G. Stefan: A Paper on Unhappiness and Unemployment in Germany, in: Economics Letters, Vol. 52 (1996), S. 325-330.

Holger Feist, 30, Dipl.-Volkswirt, und Dr. Ronnie Schöb, 38, sind wissenschaftliche Assistenten am Center for Economic Studies (CES) der Ludwig-Maximilians-Universität München und Research Affiliate bei CESifo.

Tabelle 1
Sozialhilfe und Hilfe zur Arbeit in Leipzig

	Be- schäf- tigte	Arbeitsplatz- kosten pro Jahr	Lohn- kosten pro Jahr	Einge- sparte Sozialhilfe	Verhältnis Kosten zu Ersparnis
1995	528	12000 DM	22889 DM	11754 DM	2,97
1996	1218	9000 DM	21565 DM	10961 DM	2,79
1997	1280	9000 DM	20490 DM	8851 DM	3,33
1998	1940	9000 DM	17314 DM	9249 DM	2,85
Durch- schnitt	1242	9750 DM	20565 DM	10204 DM	2,97

Anmerkung: Arbeitsplatz- und Lohnkosten sind pro Beschäftigten angegeben. Die eingesparte Sozialhilfe bezieht sich auf die reinen Opportunitätskosten, die sich aus der durchschnittlichen tatsächlichen Sozialhilfezahlung an einen Hilfeempfänger pro Jahr durch das Sozialamt Leipzig ergeben.

Quelle: Sozialamt Leipzig; eigene Berechnungen.

markt zu finden, deutlich erhöht werden⁴. Der BfB versucht, die Wünsche und Fähigkeiten der einzelnen Hilfesuchenden weitgehend zu berücksichtigen, doch die überwiegende Zahl der Tätigkeiten sind körperlich anstrengende, unangenehme Arbeiten, wie etwa Brachflächen baufähig zu machen, Teiche zu entschlammen, oder Asbestsanierungen vorzunehmen. Der BfB betreibt eine Wäscherei, eine Druckerei, verschiedene Werkstätten und eine Baumschule. Zu den größeren und öffentlichkeitswirksameren Projekten zählen die Rekonstruktion und der Betrieb des ökologischen Stadtguts Mölkau oder die Renovierung der Leipziger Kongreßhalle.

Hohe Kosten

Die Entwicklung der Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern im BfB und deren Entlohnung ist in Tabelle 1 festgehalten. Anhand der Zahlen läßt sich erkennen, daß die Arbeitsplatz- und Lohnkosten für einen Beschäftigten die Sozialhilfezahlungen weit übersteigen. Ein Arbeitsplatz im BfB kostet die Stadt Leipzig etwa das Dreifache des Sozialhilfesatzes.

Dagegen sind aber die Einsparungen infolge wegfallender Hilfebezieher aufzurechnen. Denn die Stadt weist zwar jedem arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger einen Arbeitsplatz im BfB zu. Doch von den 1996 zur Arbeit aufgeforderten Personen entschieden sich gerade einmal 62% für eine Arbeit im BfB, in den ersten zehn Monaten des Jahres 1999 waren es durchschnittlich 83%. Bei dieser Zahl ist jedoch zu berücksichtigen, daß viele nicht arbeitswillige potentielle Sozialhilfeempfänger mittlerweile darauf verzichten, überhaupt einen Antrag auf Sozialhilfe zu stellen⁵. Wer die Arbeitsaufnahme verweigerte, dem wurde die Sozialhilfe gekürzt oder ganz gestrichen.

Das Ausscheiden aus dem Hilfebezug kann vielfältige Gründe haben. Häufig wird dabei die Schwarzarbeit angeführt oder die Unterstützung durch Angehörige. Doch ohne staatliche Unterstützung auf sich alleine gestellt werden für viele arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger nun auch Beschäftigungsverhältnisse zu niedrigen Löhnen etwa im Dienstleistungsbereich interessant, die sich vorher aufgrund der hohen Transferentzugsraten bei der Sozialhilfe finanziell nicht auszahlten. Einige Hilfeempfänger scheidern aus dem Programm aus, weil sie sich nicht wieder an ein geregeltes Arbeitsleben gewöhnen können. Ein mögliches Abgleiten in die Obdachlosigkeit oder Kriminalität ist hier nicht auszuschließen.

Einsparungsmöglichkeiten

Für die Stadt Leipzig ist der Wegfall von Sozialhilfebeziehern in dieser Größenordnung fiskalisch ein gewaltiges Plus, aus dem sich die höheren Zahlungen an jetzt arbeitende (und daher höher entlohnte) frühere Sozialhilfeempfänger zu einem nicht unerheblichen Teil finanzieren lassen. Laut Auskunft der Stadt Leipzig hat die Stadt durch diese Methode des „Arbeit oder nichts“ Anfang 1998 ca. 6 Mill. DM gespart⁶.

Dies ist freilich nicht die ganze Geschichte. Der Leipziger Erfolgsstory zweiter Teil findet sich jedoch nicht in den Broschüren, die der Betrieb für Beschäftigungsförderung herausgibt. Die langfristige bedeutendste Einsparung durch die „Hilfe zur Arbeit“ entsteht der Stadt Leipzig dadurch, daß die Beschäftigten des BfB nach Ablauf des Jahresvertrages nicht mehr (oder zumindest nicht mehr in dem Maße wie zuvor) die Gemeindekasse belasten.

Die Beschäftigten des BfB haben sich, nachdem sie 360 Kalendertage in die Sozialversicherung eingezahlt haben, einen Anspruch auf die Leistungen der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung erworben. Neben 156 Kalendertagen Anspruch auf Arbeitslosengeld in Höhe von 60-67% des Nettoarbeitsentgelts ist

⁴ Im Jahre 1996 lag die Quote der Vermittelten zum ersten Arbeitsmarkt allerdings bei lediglich 8% der Beschäftigten.

⁵ Obwohl bereits 1995 alle arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger zur Arbeitsaufnahme aufgefordert wurden und die Verträge fast ausnahmslos auf ein Jahr befristet wurden, stieg die Zahl der Beschäftigten immer weiter an. Dies erklärt sich unter anderem daraus, daß die Zahl der Sozialhilfeberechtigten in Leipzig infolge der schlechten Arbeitsmarktsituation, des Auslaufens von Übergangslösungen im Rahmen der deutschen Vereinigung und eines gestiegenen Rechtsanspruchsbewußtseins stetig wuchs. Im Vergleich zu westdeutschen Städten mit ähnlichen Arbeitsmarktproblemen ist die Zahl der Sozialhilfeempfänger jedoch deutlich geringer. Sie lag Ende 1997 in Leipzig bei 31 je 1000 Einwohnern, im Vergleich zu Bremen mit 98, Hannover mit 74 oder Dortmund mit 67 Sozialhilfeempfängern je 1000 Einwohnern (vgl. Statistisches Bundesamt: Sozialhilfe in Deutschland: Entwicklung und Strukturen, <http://www.bma.de/de/sozialhilfe/stabu.xls>).

⁶ Vgl. A. Wendt: Arbeit für Alle, in: Focus Nr. 12 vom 16. 5. 1998.

dies die Arbeitslosenhilfe, die zwar an an verschiedene Bedingungen, wie etwa die Meldung beim Arbeitsamt oder die Verfügbarkeit des Arbeitslosen zur Vermittlung geknüpft ist, aber ohne zeitliche Befristung 53-57% des Nettoarbeitsentgelts fortzahlt.

Zwar wird nur das Arbeitslosengeld aus Versicherungsbeiträgen finanziert, da aber die Arbeitslosenhilfe ein steuerfinanzierter Bundestransfer ist, belastet auch sie nicht die Gemeindehaushalte. Die Sozialhilfe als das der Arbeitslosenversicherung gegenüber nachrangige Sicherungsnetz sichert nur noch ergänzend das Existenzminimum des Arbeitslosen ab.

Vorteile des Leipziger Modells

Die Schilderung des Leipziger Modells hat die Vor- und Nachteile einer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft aufgezeigt. So stehen den Kosten für einen Arbeiter in der Beschäftigungsgesellschaft, die nach den Leipziger Erfahrungen etwa dreimal so hoch sind wie die eines Sozialhilfeempfängers, einige Einsparungen beziehungsweise Einnahmen gegenüber, die gegengerechnet werden müssen⁷:

□ Zunächst einmal hat das Modell Leipzig gezeigt, daß nur zwei von drei Sozialhilfeempfängern, denen das Sozialamt eine Stelle zuwies, diese auch antraten. Da jeder dritte Hilfeempfänger also auf seine Sozialhilfe verzichtet, liegen die tatsächlichen Einsparungen an Sozialhilfeausgaben je Beschäftigten um das ein- einhalbfache über den Ausgaben für einen einzelnen Sozialhilfeempfänger. De facto kostet also ein Beschäftigter im BfB die Stadt Leipzig nur doppelt soviel, wie sie andernfalls an Sozialhilfe zahlen müßte.

□ Nach Ablauf der einjährigen Beschäftigung hat der ehemalige Sozialhilfeempfänger Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung erworben. Da diese von der Bundesanstalt für Arbeit zunächst als Arbeitslosengeld und später als Arbeitslosenhilfe bezahlt wird, spart sich die Gemeinde die Sozialhilfezahlungen auch in den folgenden Jahren. Den einmalig höheren Kosten im Jahr der Beschäftigung stehen demnach dauerhafte Einsparungen in der Sozialhilfe gegenüber. Dies gilt auch dann, wenn die Arbeitslosenunterstützung nicht ausreicht, um das sozio-kulturelle Existenzminimum abzusichern, und die Entlassenen einen Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe haben.

□ Schließlich sind auch noch die in der Beschäftigungsgesellschaft erbrachten Leistungen zu berücksichtigen.

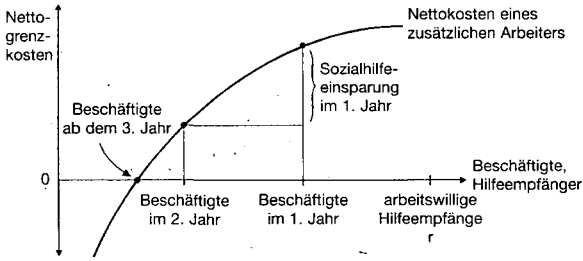
Sanierungsarbeiten, Verschönerungen der Parkanlagen und der Bau von Spielplätzen sind – mit Marktpreisen bewertet – in der Kosten-Nutzen-Rechnung der Beschäftigungsgesellschaft anzusetzen.

Dieser Vergleich beantwortet die Frage, ob sich eine Beschäftigungsgesellschaft aus Sicht einer Kommune lohnt und wie sie gegebenenfalls kosteneffizient organisiert werden sollte. Der erste Teil der Frage ist relativ leicht zu beantworten. Da der Barwert der langfristigen Einsparungen bei der Sozialhilfe deutlich über den einmalig anfallenden Beschäftigungskosten liegt, lohnt es sich in jedem Fall, eine Beschäftigungsgesellschaft zu gründen. Dabei sind nicht allein die zu erwartenden Einsparungen bei der Sozialhilfe von Bedeutung. Es lohnt sich für die Gemeinde, eine Beschäftigungsgesellschaft langfristig zu betreiben, sofern die daraus resultierende Wertschöpfung die Kosten übersteigt. Wie eine private Unternehmung wird sie dabei ein Beschäftigungsniveau wählen, bei dem ein zusätzlicher Arbeiter die Beschäftigungsgesellschaft genau so viel kostet, wie er der Gemeinde erbringt. Dabei ist aber zu beachten, daß die Beschäftigungsgesellschaft anders als ein privates Unternehmen Löhne zahlen kann, die weit unter dem Tariflohn liegen. Sie werden mit der in §18 des BSHG vorgegebenen Regelung begründet, daß jeder Hilfesuchende seine Arbeitskraft zur Beschaffung seines Lebensunterhaltes einzusetzen hat. Bei diesem Kalkül sind keine weiteren Einsparungen mitzuberechnen, da die Beschäftigten im Falle einer Entlohnung nicht von der Gemeinde, sondern von der Bundesanstalt für Arbeit unterstützt werden.

Zunächst jedoch kann die Stadt durch die Zuweisung der Sozialhilfeempfänger doppelt verdienen. Ein Teil der Sozialhilfeempfänger verzichtet völlig auf Sozialhilfe, die anderen erwerben Ansprüche gegenüber der Sozialversicherung. Dies läßt erwarten, daß zunächst ein höheres Beschäftigungsniveau realisiert wird, als rein betriebswirtschaftlich sinnvoll ist. Das Kalkül der Stadt sieht dabei wie folgt aus: Weist sie einem Sozialhilfeempfänger in dem Jahr eine Stelle zu, in dem erstmals das dauerhafte Beschäftigungsniveau erreicht wird, so entstehen ihr dadurch keine Kosten, denn ein zusätzlicher Arbeiter erwirtschaftet genau seine Lohn- und Arbeitsplatzkosten. Dafür spart die Gemeinde ab diesem Jahr jährlich das ein- einhalbfache des Sozialhilfesatzes. Stellt sie den Arbeiter früher ein, so kann es hingegen sein, daß die Gemeinde seinen Arbeitsplatz subventioniert. Im Extremfall, wenn die Wertschöpfung eines zusätzlichen Arbeiters gleich Null ist, entspricht die Subvention gerade den Lohn- und Arbeitsplatzkosten.

⁷ Die folgenden Abschnitte beziehen sich auf ein formales Modell kommunaler Beschäftigungsgesellschaften, das an anderer Stelle ausführlich dargestellt und erläutert wird; vgl. H. Feist, R. Schöb: Workfare in Germany and the Problem of Vertical Fiscal Externalities, in: Finanzarchiv, N.F., Vol. 55 (1998), S. 461-480.

Abbildung 1
Die Beschäftigungsentwicklung in der Beschäftigungsgesellschaft



Quelle: Nach H. Feist, R. Schöb: Workfare in Germany and the Problem of Vertical Fiscal Externalities, in: Finanzarchiv, N.F., Vol. 55 (1998).

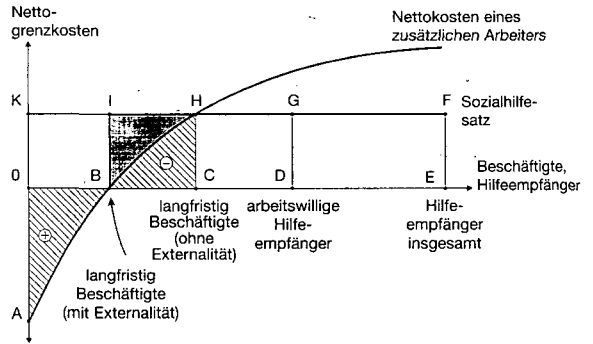
Entwicklung der Beschäftigung

Diesen einmaligen Subventionen stehen jedes Jahr, das der Sozialhilfeempfänger früher eingestellt wird, Einsparungen in Höhe des ein- und einhalbfachen Sozialhilfesatzes gegenüber. Wartet die Stadt zwei Jahre mit der Einstellung, so sind die zusätzlichen Sozialhilfekosten in diesen zwei Jahren genauso hoch wie die maximalen Subventionen. Das heißt, daß – wenn wie in Leipzig die Lohn- und Arbeitsplatzkosten etwa dreimal so hoch sind wie der Sozialhilfesatz (vgl. Tabelle 1) – es sich nie lohnt, länger als zwei Jahre mit der Einstellung aller Sozialhilfeempfänger zu warten. Selbst wenn die Arbeitsplätze subventioniert werden, ist es günstiger, allen arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern innerhalb von zwei Jahren eine Arbeit zuzuweisen.

Dies bedeutet aber nicht, daß die Gemeinde alle Sozialhilfeempfänger im ersten Jahr einstellen wird. Sie hat nur solange einen Anreiz, mehr Leute im ersten Jahr einzustellen, wie die Nettokosten des Arbeitsplatzes abzüglich der Einsparung an Sozialhilfe in diesem Jahr die Nettokosten des Arbeitsplatzes im zweiten Jahr nicht übersteigen. Die Nettokosten steigen mit der Beschäftigung an, da die Produktivität zusätzlicher Arbeit abnimmt. Daraus folgt, daß die Beschäftigung im ersten Jahr höher sein wird als im zweiten, aber daß es sich auch lohnt, mit der Einstellung einiger Sozialhilfeempfänger bis zum zweiten Jahr abzuwarten.

Die zeitliche Entwicklung der Beschäftigung in einer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft wird in Abbildung 1 dargestellt. Dort gibt die ansteigende Kurve die Nettokosten für einen zusätzlichen Arbeiter in der kommunalen Beschäftigungsgesellschaft an. Sie setzt sich aus den Lohn- und Arbeitsplatzkosten zusammen, wie sie sich aus Tabelle 1 errechnen, abzüglich der durch einen zusätzlichen Arbeiter erzielten Wert-

Abbildung 2
Die finanzielle Belastung der Gemeinde



schöpfung. Alle Sozialhilfeempfänger, die eine Arbeit auch tatsächlich annehmen, werden innerhalb der ersten zwei Jahre eingestellt. Dabei dürfen die Nettokosten eines zusätzlichen Arbeiters im ersten Jahr um die im ersten Jahr eingesparten Sozialhilfeeinsparungen höher sein als die Nettokosten bei Einstellung im zweiten Jahr. Dementsprechend höher fällt die Beschäftigung im ersten Jahr aus. Im dritten Jahr fallen die Nettokosten (Arbeitsplatzsubventionen) für zusätzliche Arbeiter dann auf Null. Dies bedeutet, daß nur in den ersten zwei Jahren Subventionen an die Beschäftigungsgesellschaft gezahlt werden müssen. Wenn das dauerhafte Beschäftigungsniveau im dritten Jahr erreicht ist, verdient die Gemeinde an der Beschäftigungsgesellschaft.

Höhe der kommunalen Einsparungen

Wie hoch ist nun der finanzielle Vorteil der Gemeinde gegenüber dem klassischen System der Sozialhilfe? Im Gründungsjahr einer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft steigen die finanziellen Belastungen für die Gemeinde gegenüber den Ausgaben im bisherigen System an, aber in den Folgejahren fallen sie dann deutlich. Langfristig spart die Gemeinde durch die Einführung einer Beschäftigungsgesellschaft, wie sich anhand der Abbildung 2 zeigen läßt, in der die jährlichen Einsparungen ab dem dritten Jahr dargestellt sind.

Ohne Beschäftigungsgesellschaft muß die Gemeinde Jahr für Jahr Sozialhilfe an alle Sozialhilfeberechtigten (= OE in Abbildung 2) leisten. Die Gesamtausgaben entsprechen der Zahl der Hilfeempfänger multipliziert mit dem Sozialhilfesatz und damit der Fläche OEFK. Entscheidet sich Leipzig hingegen für die Errichtung einer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft, ersetzt sie also die Sozialhilfe durch eine „Hilfe zur Arbeit“, werden dauerhaft OB Arbeiter in der

Beschäftigungsgesellschaft beschäftigt werden. Der Teil BD der ehemaligen Sozialhilfeempfänger wird durch die kurzfristige Beschäftigung in die Sozialversicherung abgeschoben (sofern sie keine reguläre Arbeit finden) und erhält nun die von der Sozialversicherung oder vom Bund zu zahlende Arbeitslosenunterstützung⁸.

Die Stadt Leipzig spart durch diese Abschiebung von Sozialhilfeempfängern in die gesetzliche Arbeitslosenversicherung jährlich Ausgaben in Höhe der Fläche BDGI. Etwa ein Drittel der Sozialhilfeempfänger verzichtet auf seinen Anspruch auf Sozialhilfe. Dies entlastet die Gemeindekasse jährlich um einen weiteren Betrag in Höhe der Fläche DEFG. Die verbleibenden OB Arbeiter kosten die Gemeinde netto nichts. Im Gegenteil, sie erwirtschaften einen Überschuß in Höhe ABO. Die dauerhafte jährliche Gesamteinsparung gegenüber dem reinen Sozialhilfesystem beträgt für die Gemeinde somit ABEFK. Dieser Betrag übersteigt die gesamten bisherigen Sozialhilfeaufwendungen um den in der Beschäftigungsgesellschaft erwirtschafteten Überschuß.

Kostenverschiebung auf den Bund

Diese Rechnung stimmt jedoch nur, wenn keine anderen Kommunen dem Beispiel Leipzigs folgen. Da andere Gemeinden jedoch prinzipiell den gleichen Vorteil von der Gründung von Beschäftigungsgesellschaften haben, wird das Modell Leipzig bald Nachahmer finden. Aus Sicht einer einzelnen Kommune hat die Entscheidung, eine Beschäftigungsgesellschaft zu gründen, kaum Einfluß auf den pauschal gewährten Bundeszuschuß, denn die durch sie verursachten Kürzungen beim Bundeszuschuß werden auf alle Gemeinden gleichmäßig verteilt. Wenn aber alle Kommunen Beschäftigungsgesellschaften gründen, dann werden langfristig die Bundeszuschüsse genau in dem Umfang sinken, wie die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit ansteigen, d.h., der Zuschuß sinkt um die der Bundesanstalt für Arbeit aufgebürdeten Mehrkosten im Umfang BDGI.

Das ändert jedoch nichts an den Anreizen für die Gemeinde, denn diese Kürzung trifft sie unabhängig davon, ob sie selbst eine Beschäftigungsgesellschaft gründet. Trotz des geringeren Bundeszuschusses lohnt sich der Einstieg in die „Hilfe zur Arbeit“, da die jährliche Nettoeinsparung je Gemeinde aufgrund des Aussortierungseffektes DEFG bleibt und die OB dauerhaft beschäftigten ehemaligen Sozialhilfeempfänger nichts mehr kosten (die Gemeinde spart sich OBIK an Sozialhilfe), sondern im Gegenteil sogar einen Über-

schuß von ABO erwirtschaften. Insgesamt beträgt der Entlastungseffekt damit mindestens ABEK + DEFG.

Im Umfang dieses Entlastungseffekts tragen die Gründungen kommunaler Beschäftigungsgesellschaften auch gesamtwirtschaftlich dazu bei, die öffentlichen Haushalte zu entlasten. Dies bedeutet jedoch nicht, daß das bestehende System der deutschen Sozial- und Arbeitslosenhilfe zu einem kosteneffizienten Einsatz kommunaler Beschäftigungsgesellschaften führt. Nach wie vor besteht der Anreiz für die Gemeinden, zu viele Sozialhilfeempfänger in die gesetzliche Arbeitslosenversicherung abzuschieben und langfristig zu wenigen arbeitsfähigen und -willigen Sozialhilfeempfängern in Beschäftigungsgesellschaften Arbeit zu geben. Der Grund liegt darin, daß die Einsparungen der Gemeinden zum Teil eben nicht wirkliche volkswirtschaftliche Einsparungen darstellen, sondern nur Kosten von einem öffentlichen Haushalt in einen anderen öffentlichen Haushalt verlagern. In diesem Zusammenhang muß man vom Vorliegen einer vertikalen fiskalischen Externalität sprechen: Die Gemeinden überwälzen einen Teil der durch ihre Entscheidungen verursachten Kosten auf eine übergeordnete Gebietskörperschaft.

Kommunale Zahlung der Arbeitslosenhilfe

Werden die Gemeinden nicht wie bisher nur zur Zahlung der Sozialhilfe, sondern auch – bei entsprechendem höherem Zuschuß des Bundes – zur Zahlung der Arbeitslosenunterstützung herangezogen, dann ändert sich das Kalkül jeder einzelnen Gemeinde. In den ersten Jahren wird die Gemeinde solange Arbeiter in die Beschäftigungsgesellschaft hineinnehmen, bis die Lohn- und Arbeitsplatzkosten den erwarteten Sozialhilfeeinsparungen entsprechen. Diese bestehen aus den laufenden Einsparungen bei der Sozialhilfe und den dauerhaften bei denen, die aus der Sozialhilfe ausscheiden. Einsparungen bei den Beschäftigten sind nicht mehr zu erwarten, da die Gemeinde nun auch für die Arbeitslosenunterstützung zuständig ist, sich also nicht mehr von der Unterhaltspflicht befreien kann.

Wenn nach jeweils einem Jahr alle Arbeiter entlassen und neue Sozialhilfeempfänger zur Arbeit aufgefordert werden, werden bald alle arbeitsunwilligen Sozialhilfeempfänger aus der Sozialhilfe ausgeschieden sein. Die Gesamtzahl der Sozialhilfe- bzw. Arbeitslosengeldempfänger reduziert sich damit wie im bisherigen System auf etwa zwei Drittel, wenn man die Erfahrungen von Leipzig zugrunde legt. Ist dies geschehen, so wird das Beschäftigungsniveau dauerhaft auf ein Niveau zurückgefahren, bei dem die Nettokosten

⁸ Von ergänzenden Sozialhilfeforderungen wird bei dieser Argumentation abstrahiert.

eines zusätzlichen Arbeiters gerade der eingesparten Sozialhilfeleistung entsprechen. Die verbliebenen CD Sozialhilfeberechtigten (vgl. Abbildung 2), die nicht auf ihren Anspruch verzichtet haben und grundsätzlich zur Arbeit in der Beschäftigungsgesellschaft bereit sind, erhalten weiterhin ihre Sozialhilfeleistung.

Im Vergleich zu einer Beschäftigungsgesellschaft im bestehenden System werden langfristig BC Arbeiter zusätzlich beschäftigt. Diese erhalten keine Sozialhilfe mehr, was zu Einsparungen von BCHI führt. Da die Bruttolöhne bei dieser Gruppe von Arbeitern das Grenzprodukt der Arbeit jedoch übersteigen, entstehen der Gemeinde zusätzliche Kosten aus der Beschäftigungsgesellschaft in Höhe der schraffierten Fläche BCH. Bei einer „Sozialhilfe aus einer Hand“ stellt sich also eine Gemeinde gegenüber der Gründung von Beschäftigungsgesellschaften im bestehenden deutschen System der sozialen Grundsicherung um den Betrag BHI besser. In diesem Umfang sinken auch die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Sozialhilfe.

Gesamtwirtschaftliche Perspektive

Der Vergleich von kommunaler und gesamtwirtschaftlicher Perspektive verdeutlicht, daß die Gründung von kommunalen Beschäftigungsgesellschaften durch die Gemeinden nur ein erster Schritt bei der Reform der sozialen Sicherung sein kann. Das Leipziger Modell zeigt einen Weg auf, wie Gemeinden im Rahmen des gegenwärtigen Sozialhilfesystems ihre Kassen entlasten können. Die Gründung von kommunalen Beschäftigungsgesellschaften ist deshalb durchaus zu begrüßen. Doch die dadurch hervorgerufene vertikale fiskalische Externalität verlangt zugleich nach einer Reform des bestehenden deutschen Systems der sozialen Sicherung, das eine Versicherungskonkurrenz zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften vorsieht.

Solange einzelne Kommunen ihre Haushalte durch Überwälzen der Sozialhilfelasten auf die gesetzliche Sozialversicherung entlasten können, wird von einer anfänglichen Überbeschäftigung abgesehen weniger „Hilfe zur Arbeit“ angeboten, als aus fiskalischen Effizienzüberlegungen heraus wünschenswert wäre. Entsprechend verbleiben zu viele Anspruchsberechtigte im klassischen System der sozialen Sicherung, das anstelle des Arbeitens das Nichtstun belohnt⁹ und

zugleich im umfangreichen Maße Humankapital vernichtet. Es ist daher notwendig, bei einer Reform des Sozialhilfesystems in der Bundesrepublik Deutschland die externen Effekte kommunaler Entscheidungen auf das Sozialbudget der gesetzlichen Sozialversicherungsträger sowie des Bundes zu internalisieren.

Vorschläge aus allen politischen Parteien, die unter dem Schlagwort „Sozialhilfe aus einer Hand“ darauf abzielen, Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zu vereinheitlichen und von einer Institution aus zu verwalten, weisen hier in die richtige Richtung. Die Zusammenfassung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe verringert die Möglichkeiten einer Gebietskörperschaft, Kosten auf andere Gebietskörperschaften zu überwälzen. Dennoch werden diese Möglichkeiten auf diese Weise nicht vollständig beseitigt, denn die Gemeinden können ihre Lasten immer noch auf die Bundesanstalt für Arbeit überwälzen, da diese für zumindest ein halbes Jahr Arbeitslosengeld zu zahlen hat. Weitere Lösungsmöglichkeiten zur Internalisierung der fiskalischen Externalitäten wären, die Beschäftigungsgesellschaften von der Sozialversicherungspflicht zu befreien oder das dort bestehende Beschäftigungsverhältnis nicht als Erwerbszeit anzurechnen¹⁰. Diese Vorschläge laufen jedoch der gegenwärtigen Politik zuwider, den Gültigkeitsbereich der Sozialversicherung auszuweiten, um den Beschäftigten mehr sozialen Schutz zuteil werden zu lassen.

Veranlassungs- versus Durchführungskonnexität

Bei allen hier bislang diskutierten Vorschlägen bleibt die Frage nach der Verknüpfung von Veranlassung, Durchführung und Finanzierung der Aufgaben ungeklärt¹¹. Nicht nur der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung favorisiert eine Lösung, nach der die gesetzgebende, also veranlassende Instanz die Finanzierung übernimmt, und damit das Prinzip der Veranlassungskonnexität¹². Damit wird gewährleistet, daß der Gesetzgeber nur solche Leistungsgesetze erläßt, die er auch finanzieren kann. Bei Abweichen von diesem Grundsatz stünde zu befürchten, daß Bundespolitiker zugunsten ihrer Klientel Gesetze erlassen, deren Durchführung die finanzielle Stabilität der Länder- und Gemeindehaushalte gefährdet.

Bei der Sozialhilfe wurde von diesem Grundsatz abgewichen. Mit der Gesetzgebungskompetenz liegt

⁹ Vgl. H.-W. Sinn: Der Sozialstaat in der Zwickmühle, in: Handelsblatt Nr. 227 vom 24. 11. 1998, S. 53.

¹⁰ Vgl. M. Kröger, U. van Suntum: Mit aktiver Arbeitsmarktpolitik aus der Beschäftigungsmisere? Ansätze und Erfahrungen in Großbritannien, Dänemark, Schweden und Deutschland, Gütersloh 1999, S. 208.

¹¹ Vgl. J. Wieland: Die sozialen Ausgaben der Städte/Gemeinden und ihre Finanzierung, in: Sozialer Fortschritt, Jg. 45 (1996), S. 166-167.

¹² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Vor weitreichenden Entscheidungen. Jahresgutachten 1998/99, Wiesbaden 1998, S. 231.

die Veranlassung der Aufgabe beim Bund. Die Länder und Gemeinden dagegen führen die Aufgaben durch und haben sie zu finanzieren. Dieses Muster folgt dem Prinzip der Durchführungskonnexität, „bei dem jene Gebietskörperschaft, die die verwaltungsmäßige Durchführung übernimmt, auch die anfallenden Ausgaben zu übernehmen hat. Doch mit diesem Prinzip ist auch der Gedanke verbunden, daß ein hinreichender Pauschalzuschuß der zentralen Ebene gewährt wird, damit die Gebietskörperschaft die Aufgabe überhaupt durchführen kann. Die Durchführungskonnexität mit Pauschalzuschuß kann als optimale Lösung eines Delegationsproblems erklärt werden¹³. Durch die Pauschalierung des Zuschusses stellt der Bund sicher, daß die Kommunen jeden Anreiz haben, ihre Mittel sparsam zu verwenden, denn sämtliche Einsparungen kommen dann ausschließlich ihnen selbst zugute. Im Zuge der US-amerikanischen Sozialreform kam es aufgrund ähnlicher Erwägungen zu einer radikalen Umstellung auf Pauschalzuweisungen.

Wenn bei der Bemessung der Pauschalzuweisungen sichergestellt wird, daß ihre Summe der durch die Legislative verursachten tatsächlichen Kosten entspricht, dann ist allerdings zugleich auch dem Zweck der Veranlassungskonnexität Rechnung getragen. Aus ökonomischer Sicht geht es um eine sinnvolle Ausgestaltung der Sozialhilfe, die beiden Prinzipien Rechnung trägt. Dabei spiegelt die Festlegung der Höhe der Pauschalzuweisung das Prinzip der Veranlassungskonnexität wider, so daß der Bund als Gesetzgeber die finanziellen Konsequenzen seines Handelns zu verantworten hat. Die Pauschalierung der Zuschüsse nach dem Prinzip der Durchführungskonnexität läßt Einsparungen den Kommunen zukommen und führt damit zu einem hohen Maß an Kosteneffizienz.

Verdrängungseffekte

Eine häufig geäußerte Befürchtung von Kommunalpolitikern und der ortsansässigen Wirtschaft liegt darin, daß die Mitarbeiter in der Beschäftigungsgesellschaft reguläre Arbeitsplätze verdrängen könnten. Diese Verdrängung könnte sich sowohl auf die Arbeit öffentlicher Bediensteter in niedrigen Tarifgruppen beziehen, als auch auf Arbeitsplätze, die von öffentlichen Aufträgen an den lokalen privaten Sektor abhängen.

Aus einzelwirtschaftlicher wie kommunalpolitischer Sicht sind diese Befürchtungen durchaus begründet.

So ist es vorstellbar, daß etwa private Gewerbetreibende öffentliche Aufträge verlieren und dadurch Arbeitsplätze vor Ort verlorengehen. Aber die bei der Stadt Leipzig dadurch eingesparten Mittel werden anderweitig nachfragewirksam. Verstärkt die Stadt ihre Bautätigkeit, so profitieren dadurch die lokalen Bauunternehmen. Baut sie ihren Fuhrpark aus, so schafft dies Arbeitsplätze in Wolfsburg, Ingolstadt oder Sindelfingen. Wenn eingespartes Geld zur Verringerung der kommunalen Verschuldung verwendet werden sollte, so werden diese Mittel letztlich über den Kapitalmarkt nachfragewirksam. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist also keine Verdrängung von Arbeitsplätzen im ersten Arbeitsmarkt zu befürchten, wohl aber unmittelbar vor Ort. Dennoch können lokale Arbeitsplätze in dem Maße erhalten bleiben, wie der BfB öffentliche Güter produziert, die nicht von heimischen Firmen angeboten werden. Inwieweit der BfB dies jedoch tatsächlich berücksichtigt, ist unklar. Es kann daher nicht verwundern, daß in Leipzig neuerdings Überlegungen angestellt werden, die örtlichen Handwerkskammern in einem Beirat an den Entscheidungen des BfB zu beteiligen¹⁴.

Richtig ist, daß mit der Gründung von Beschäftigungsgesellschaften ein Niedriglohnssektor geschaffen wird. Doch die Behauptung, daß dieser in Konkurrenz zum ersten Arbeitsmarkt stünde, ist falsch. Der Sektor ist dadurch zahlenmäßig beschränkt, daß nur arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger hier arbeiten, solange sie nicht anderswo wieder eine Anstellung finden. Es ist darüber hinaus gesellschaftspolitisch durchaus möglich und auch wünschenswert, sinnvolle zusätzliche Verwendungen für Arbeiter mit niedriger Produktivität zu schaffen, die zu dem im regulären Arbeitsmarkt bestehenden hohen Lohnniveau keine Arbeit finden können¹⁵. Es ist ein zentraler Vorteil der Hilfe zur Arbeit in Beschäftigungsgesellschaften, daß sie gerade solchen Personen eine Arbeit vermittelt, die im regulären Arbeitsmarkt sonst keine Tätigkeit finden würden, und damit denen Hoffnung auf Arbeit gibt, die das bestehende System bereits aufgegeben hat.

Beschäftigungsgesellschaft oder Kombilohn-Modell?

Ein aus organisatorischer Sicht grundlegend anderer Ansatz bei der Durchführung einer Hilfe zur Arbeit

¹⁴ Vgl. o.V.: Spontaner Aufruhr, in: Der Spiegel Nr. 50 vom 13. 12. 1999, S. 56.

¹⁵ Vgl. W. Sesselmeier, R. Kopffleisch, M. Setzer: Mehr Beschäftigung durch eine negative Einkommensteuer. Zur beschäftigungspolitischen Effektivität und Effizienz eines integrierten Steuer- und Transfersystems, Frankfurt 1996, S. 159 f.

findet sich in den Vereinigten Staaten. In Wisconsin etwa sieht die Sozialbehörde ihren Auftrag vor allem in der Vermittlung von Hilfeempfängern in den ersten Arbeitsmarkt, weniger in der staatlichen Beschäftigung. Angesichts des Unterschieds zwischen den in Wisconsin und in Leipzig beschrittenen Wegen stellt sich die Frage nach der richtigen Organisationsform. Ist es notwendigerweise eine Staatsaufgabe, die mit dem Transferplan einhergehende Hilfe zur Arbeit selbst zu organisieren, oder ist es hinreichend, daß der Staat das Programm definiert und einen Sektor in der Privatwirtschaft entstehen läßt, der ihn durchsetzt?

Der Befürchtung, es würde eine Super-Sozialbehörde entstehen, die das regionale Monopol über einen zweiten Arbeitsmarkt hat, wird gerade anhand des Leipziger Beispiels laut. So wurde der BfB etwa als „letzte Kombinat“ bezeichnet¹⁶. Eine Ausweitung des staatlichen Sektors erscheint als ein Anachronismus in einer Zeit, in der der Ruf nach dem „schlanken Staat“ immer lauter wird. Die tatsächliche Verpflichtung des Hilfesuchenden, für die empfangene Hilfe eine Gegenleistung in Form von Arbeit zu liefern, ist alles, wofür der Staat tatsächlich gebraucht wird. Doch möglicherweise kann man selbst hierauf verzichten.

Die unter dem Schlagwort „Kombilohn“ viel diskutierten Modelle setzen auf eine Stärkung der Arbeitsanreize von Sozialhilfeempfängern, ohne daß mit dem Ausscheiden aus dem Hilfebezug gedroht würde. Zeitlich befristete Zuschüsse der Träger der Sozialhilfe an den Arbeitgeber oder an den Hilfeempfänger nach § 18 Abs. 4 und 5 BSHG sorgen dafür, daß auch Personen mit niedrigerer Produktivität für Arbeitgeber interessant werden. Denn bei gegebenem Nettolohn kann der Bruttolohn um die Höhe des Zuschusses gesenkt werden. Damit wird die Einstellung für den Arbeitgeber attraktiver. Für die Gemeinde ist die Zahlung solcher Subventionen verwaltungstechnisch zunächst wesentlich einfacher zu handhaben, als der Aufbau einer Beschäftigungsgesellschaft. Doch es gilt weitere Effekte abzuwägen.

Zunächst ist gegenüber einer Hilfe zur Arbeit der durch das Kombilohn-Modell entstehende Anreiz zur Aufnahme von Arbeit nur schwach. Er zielt ganz auf die freiwillige Teilnahme des Hilfeempfängers infolge eines monetären Anreizes ab. Um aber einen Selektionseffekt unter den Hilfesuchenden erzielen zu können, muß die Gemeinde glaubhaft machen, alle Hilfeempfänger in Arbeitsverhältnisse zu bringen und ihnen andernfalls die Sozialhilfe zu streichen. Dann

aber ergibt sich der Subventionssatz endogen über die Nettokosten des letzten zu vermittelnden Hilfeempfängers. Tatsächlich dürfte der Subventionssatz damit höher liegen, als im Gesetz festgeschrieben. Ob ein Kombilohn-Modell, verknüpft mit der Androhung der Streichung des Sozialhilfebezuges, die Gemeinde günstiger oder teurer kommt als eine kommunale Beschäftigungsgesellschaft, bleibt hierbei offen.

Die langfristigen Beschäftigungseffekte sind jedoch geringer. Die vertikale fiskalische Externalität ist im Fall des Kombilohn-Modells noch größer als bei der Beschäftigungsgesellschaft. Auch beim Kombilohn-Modell ist die Laufzeit der Verträge befristet, doch anders als in der Beschäftigungsgesellschaft, wo sich langfristig ein bestimmtes Beschäftigungsniveau schon rein betriebswirtschaftlich rentiert (und deswegen einige Mitarbeiter im Zuständigkeitsbereich der Gemeinde verbleiben), lohnt es sich im Kombilohn-Modell für die Gemeinde, alle Sozialhilfeempfänger über eine temporäre Beschäftigungsgesellschaft abzuschieben. Dadurch fallen letztendlich mehr Personen in den Verantwortungsbereich der Sozialversicherungsträger. Eine dauerhafte Kombilohnlösung ist daher nur auf bundesweiter, nicht jedoch auf kommunaler Ebene zu erwarten.

Schlußbemerkung

Wann immer Aufgaben an nachgeordnete Gebietskörperschaften delegiert werden, etwa im Rahmen des Subsidiaritätsgedankens, muß gewährleistet sein, daß die nachgeordneten Gebietskörperschaften auch im Sinne der übergeordneten Gebietskörperschaft handeln. Die zunehmenden Soziallasten haben die Kommunen gezwungen, aktiv zu werden. Mit der Idee, eine „Hilfe zur Arbeit“ anstelle der Sozialhilfe zu setzen, hat Leipzig einen wichtigen Schritt in Richtung auf einen sparsameren Umgang mit knappen öffentlichen Finanzmitteln unternommen. Andere Städte sind diesem Beispiel mittlerweile gefolgt.

Das bestehende System beinhaltet damit sehr wohl die richtigen Anreize zu einem kosteneffizienten Einsatz der für die Sozialhilfe zur Verfügung stehenden Mittel. Doch das jetzige System verführt die Kommunen auch dazu, Kosten auf andere Gebietskörperschaften zu überwälzen. In dem Maße, wie ihnen das gelingt, werden dadurch neue Ineffizienzen geschaffen. Nur eine grundlegende Reform der sozialen Absicherung von Arbeitslosen in Richtung auf eine „Hilfe aus einer Hand“ kann sicherstellen, daß die staatliche Garantie des sozio-kulturellen Existenzminimums so kosteneffizient wie möglich umgesetzt wird. Die Akzeptanz des Sozialstaats hängt nicht zuletzt auch von einem sorgfältigen Umgang mit den Steuergeldern ab.

¹⁶ Vgl. R. Kirbach: Das soziale Imperium, in: Die Zeit Nr. 44 vom 24. 10. 1997, S. 39.