

Norbert Berthold, Rainer Fehn, Sascha von Berchem*

Arbeiten müssen, wollen und können - Ein Vorschlag für mehr Beschäftigung

Der Staat versucht durch die verschiedensten Maßnahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, die Arbeitslosen wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Wie sind die Maßnahmen zu beurteilen? Ist die gegenwärtige Ausgestaltung der Transferzahlungen an Arbeitslose geeignet, den strukturellen Wandel adäquat zu begleiten? Wie könnte ein Reformvorschlag für mehr Beschäftigung und weniger Armut aussehen?

Die Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt muss nach wie vor als prekär bezeichnet werden. Noch immer sind rund 4 Mill. Menschen offen, weitere knapp 2 Mill. Menschen verdeckt arbeitslos. Insbesondere gering Qualifizierte sind mit dem fortschreitenden strukturellen Wandel und dem technologischen Fortschritt verstärkt von Arbeitslosigkeit betroffen. Es ist davon auszugehen, dass sich die Verschiebung in der Nachfrage nach Arbeitskräften zu Ungunsten der geringer Qualifizierten fortsetzen und eher noch verschärfen wird¹. Auch von der Arbeitsangebotsseite wird diese Problemgruppe im Zuge der Globalisierung, nicht zuletzt durch die geplante EU-Osterweiterung, verstärkt unter Druck geraten, wenn es ihr langfristig nicht gelingt, entweder besser oder billiger zu werden als bisher.

Eine hohe (Langzeit-) Arbeitslosigkeit ist sowohl ein ökonomisches als auch ein politisch-gesellschaftliches Problem ersten Ranges. In wirtschaftlicher Hinsicht verzerrt anhaltende Massenarbeitslosigkeit die Ressourcenallokation, weil viele Arbeitnehmer, die eigentlich arbeiten wollen, dies nicht können, und das Volkseinkommen deutlich geringer als möglich ausfällt. Darüber hinaus stellt die mit längerer Arbeitslosigkeit zunehmende Humankapitalentwertung bei den Betroffenen einen beträchtlichen volkswirtschaftlichen Schaden dar. Schließlich werden Arbeitslose und insbesondere Langzeitarbeitslose häufig aus dem gesell-

schaftlichen Leben ausgegrenzt, die Gefahr einer politischen Radikalisierung nimmt zu. Insgesamt wirkt ein hohes Niveau der Arbeitslosigkeit destabilisierend sowohl auf die politische als auch auf die wirtschaftliche Ordnung eines Landes.

Politik unter Handlungsdruck

Von daher ist es nicht verwunderlich, dass die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit das beherrschende Thema in der wirtschaftspolitischen Diskussion in Deutschland ist und vermehrt Stimmen laut werden, die eine konsequentere Bekämpfung dieses Problems als bisher fordern. Bestes Beispiel hierfür ist etwa das Vorhaben der Bundesregierung, dass die Arbeitsämter für jeden Betroffenen einen konkreten Plan zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erstellen und in einer bestimmten Frist Stellen- oder Bildungsangebote machen müssen und die Leistungsempfänger ihrerseits bei Nichteinhaltung des individuell verbindlichen Eingliederungsplans mit empfindlichen Sanktionen zu rechnen haben. Der Druck auf Erwerbslose, sich aktiv um eine Stelle zu bemühen bzw. ihnen angebotene Stellen oder Qualifizierungsmaßnahmen anzunehmen, soll systematisch erhöht werden.

Ein solcher Ansatz geht von seinem Grundgedanken her sicherlich in die richtige Richtung, und es macht Hoffnung, dass derartige Forderungen und Vorschläge nun auch aus Kreisen kommen, von denen noch vor kurzer Zeit mit erheblichem Widerstand gegen solche „Verschärfungen“ zu rechnen gewesen wäre. Die Bereitschaft, von erfolgreicheren Konzepten anderer Länder lernen zu wollen, ist offenkundig ge-

Prof. Dr. Norbert Berthold, 48, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Universität Würzburg und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie; Dr. Rainer Fehn, 33, ist wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik der Universität Würzburg; Sascha von Berchem, 28, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am selben Lehrstuhl.

* Eine ausführliche Darstellung einer erfolgversprechenden Reform der deutschen Arbeitsmarktpolitik bietet N. Berthold, R. Fehn, S. von Berchem: *Innovative Beschäftigungspolitik – Wege aus der Strukturkrise*, erscheint demnächst.

¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: *Jahresgutachten 2000/01*, Ziffer 408 ff.

stiegen. Ein neues Verständnis von staatlichem „Fördern und Fordern“, d.h. von „Rechten und Pflichten“ der Transferempfänger in einem tragfähigen Sozialsystem ist zweifelsohne erforderlich.

Allerdings macht ein auf diese Weise verschärftes Arrangement nur dann Sinn, wenn die staatlichen Fördermaßnahmen auch tatsächlich die Wiederbeschäftigungschancen der Teilnehmer erhöhen und ausreichend Arbeitsplätze von privaten Unternehmen angeboten werden. Letzteres ist von entscheidender Bedeutung, ist doch ansonsten der Staat gezwungen, vermehrt als „employer and financier of last resort“ zu fungieren und die Arbeitsplätze selbst bereitzustellen, um die arbeitsmarktpolitische „Peitsche“ glaubwürdig erscheinen zu lassen. Solche Arbeitsplätze stehen jedoch entweder in Konkurrenz zum ersten Arbeitsmarkt und verdrängen auf diesem Wege Beschäftigung dort, oder aber die Arbeiten sind „zusätzlich“, und es ist den Betroffenen von daher nicht möglich, marktverwertbares Humankapital zu bilden.

Es ist also von entscheidender Bedeutung, wie geeignet die Maßnahmen der staatlichen aktiven Arbeitsmarktpolitik sind, die Chancen der Arbeitslosen auf dem Arbeitsmarkt tatsächlich nachhaltig zu verbessern bzw. die Arbeitslosen direkt in den ersten Arbeitsmarkt zu entlassen. Dass dahingehend offenkundig Handlungsbedarf gesehen wird, kann man schon an der nicht abreißen wollenden Diskussion über die Notwendigkeit einer strategischen Zusammenarbeit der Arbeits- und Sozialämter erkennen. So zielt auch das jüngst von Arbeitsminister Walter Riester vorgestellte Modellprojekt zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe (MoZArT) nicht nur darauf ab, überflüssige Bürokratie in den Ämtern abzubauen, sondern insbesondere auch die Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten effizienter als bisher zu gestalten.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie aufnahmefähig der reguläre Arbeitsmarkt gerade für niedrig qualifizierte und damit weniger produktive Arbeitnehmer ist. Schließlich sind eng mit den Maßnahmen zur Reintegration von Arbeitslosen in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis die Transferzahlungen verbunden, die den betroffenen Personen zur Bestreitung ihres Lebensunterhaltes zustehen. Die konkrete Ausgestaltung dieser Leistungen – Arbeitslosenversicherung, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – beeinflusst das Verhalten der Akteure auf dem Arbeitsmarkt ganz entscheidend und spielt eine wichtige Rolle in einem

Gesamtkonzept zur Bekämpfung des Arbeitslosigkeitsproblems. Eine genauere Betrachtung der rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen der passiven Arbeitsmarktpolitik ist unerlässlich, will man nicht einen gewichtigen Teil der bedeutsamen Fakten aus der Diskussion ausblenden.

Herkömmliche Maßnahmen mangelhaft

Mit der Begründung, dass es doch besser sei, Arbeit zu finanzieren statt Arbeitslosigkeit, hat die quantitative Bedeutung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen. Allein die Bundesanstalt für Arbeit hat für das Haushaltsjahr 2001 Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik in Höhe von rund 44 Mrd. DM angesetzt². Hinzu kommen die Ausgaben von Ländern, Kommunen oder des Europäischen Sozialfonds, die einen weiteren zweistelligen Milliardenbetrag ausmachen. Angesichts dieser enormen Summen ist die Frage durchaus gerechtfertigt, ob sich dieser Aufwand auch nachweislich in positiven Beschäftigungseffekten niederschlägt. Leider ist dem nicht so. Gerade die umfassendsten und teuersten Maßnahmen wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Strukturanpassungsmaßnahmen oder die Förderung der beruflichen Weiterbildung erweisen sich in aggregierten Wirkungsanalysen als kontraproduktiv, sie tragen tendenziell eher zu einer Erhöhung des Arbeitslosenbestandes bei³. Diese ernüchternden Ergebnisse für Deutschland werden durch die verschiedensten internationalen Studien zusätzlich bestätigt⁴.

Mit zentral gesteuerten, umfangreichen Maßnahmen nach dem „Gießkannenprinzip“ kann den unterschiedlichen Problemen im Einzelfall und den Gegebenheiten vor Ort nicht entsprochen werden. Massive Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekte machen eventuelle Erfolge auf der Mikroebene zunichte, und es ist im Ergebnis mit einem steigenden Lohndruck und eher negativen Beschäftigungseffekten zu rechnen. Insbesondere die staatlichen Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramme, die nur allzu oft „off the job“ am Markt vorbei qualifizieren und

² Vgl. Bundesanstalt für Arbeit.

³ Vgl. beispielsweise V. Steiner, T. Hagen: Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit – Analysen und Handlungsempfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik, ZEW-Wirtschaftsanalysen, Bd. 51, Baden-Baden 2000.

⁴ Vgl. beispielsweise J. J. Heckmann, R. J. LaLonde, J. A. Smith: The Economics and Econometrics of Active Labour Market Programs, in: O. Ashenfelter, D. Card (Hrsg.): Handbook of Labor Economics, Vol. 3A (1999), S. 1865-2097; J. P. Martin: What works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences, OECD Economic Studies Nr. 30 (2000/1), S. 266-291.

somit potenziellen Arbeitgebern als negatives Signal dienen und die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmer verschlechtern, stellen für den Einzelnen mitunter bestenfalls eine willkommene Möglichkeit dar, wieder neue Ansprüche gegen die Arbeitsverwaltung zu erwerben.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland generiert alles in allem größtenteils zu einem sozialen Auffangbecken, das primär dazu dient, offene Arbeitslosigkeit zu verstecken. Das Ziel, gerade Langzeitarbeitslose in den regulären Arbeitsmarkt zu reintegrieren und dadurch die Wettbewerbsintensität auf dem Arbeitsmarkt zu verschärfen und den Strukturwandel zu erleichtern, ist so nicht zu erreichen und spielt wohl auch nur eine untergeordnete Rolle⁵.

Kommunale Arbeitsmarktpolitik

Da mit einer hohen Rate an (Langzeit-) Arbeitslosen auch die Zahl der Sozialhilfeempfänger zunimmt, sind in den vergangenen Jahren die Kommunen als originäre Träger dieser Sozialleistung zunehmend unter Druck geraten. Sie haben verstärkt eine eigene, kommunale Arbeitsmarktpolitik auf den Weg gebracht, um auf diese Weise verlorengegangene finanzielle Handlungsspielräume zurückzugewinnen. Dabei hat der gewachsene Problemdruck als „Katalysator“ bemerkenswerter Innovationen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf kommunaler Ebene gewirkt⁶, die Kommunen haben auf teilweise beeindruckende Art und Weise auf die schwierige Situation und die zunehmenden Belastungen reagiert. Es ist jedoch so, dass das verstärkte kommunale Tätigwerden nicht Ergebnis gezielter Dezentralisierungsbemühungen, sondern als Notwehrmaßnahme zu verstehen ist. Die Kommunen versuchen, ihr eigenes Budget so weit wie möglich zu entlasten und die Verantwortung für ihre Klientel der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger so schnell wie möglich wieder loszuwerden.

Gelingt es ihnen, die Arbeitslosen wieder in eine ausreichend bezahlte reguläre Beschäftigung zu bringen, haben sie dies auf gesamtwirtschaftlich optimale Art und Weise erreicht. Genau hier liegt jedoch das Problem. Denn erstens ist der reguläre Arbeitsmarkt bei gegebener Lohnstruktur insbesondere für gering

Qualifizierte nicht aufnahmefähig genug; es fehlt ein Niedriglohnsektor, in dem es möglich ist, die Arbeitnehmer entsprechend ihrer (niedrigen) Produktivität zu entlohnen. Zweitens sorgt das vor allem bei größeren Familien oft verletzte Lohnabstandsgebot und die hohe Grenzbelastung des hinzuverdienten Arbeitseinkommens für eine weitreichende „rationale Apathie“ der Hilfeempfänger bei der Arbeitssuche; es fehlt oftmals schlicht an den nötigen Arbeitsanreizen.

Im Ergebnis müssen die Kommunen folglich verstärkt als „employer of last resort“ agieren und mit künstlich geschaffenen Arbeitsplätzen in die Bresche springen, wollen sie die Hilfeempfänger nicht bloß alimentieren, sondern zur Arbeit anhalten. Der sich so aufblähende dritte Arbeitsmarkt kostet nicht nur viel Geld, das letztlich die Beschäftigten auf dem ersten Arbeitsmarkt aufbringen müssen und wodurch die Steuer- und Abgabenschere noch weiter als ohnehin schon geöffnet wird. Es besteht darüber hinaus der unvermeidliche Zielkonflikt zwischen einer echten Verbesserung der Arbeitsmarktchancen der Betroffenen durch möglichst marktinterne Tätigkeiten und der Vermeidung negativer Rückwirkungen auf den regulären Arbeitsmarkt durch möglichst „zusätzliche“, im „öffentlichen Interesse“ liegende Arbeiten⁷.

Verschiebehahnhöfe schließen

Das Bestreben, die arbeitslosen Sozialhilfeempfänger nachhaltig in den regulären Arbeitsmarkt zu reintegrieren, stellt für die Kommunen nicht die einzige Möglichkeit dar, „Lastenabwehr“ zu betreiben. Genau so, wie die Kommunen für die Leistungen der Sozialhilfe und die Reintegration der entsprechenden Klientel verantwortlich sind, so ist es die Bundesanstalt für Arbeit für die Bezieher von Arbeitslosengeld und -hilfe. Diese Zersplitterung der Verantwortung für unterschiedliche Gruppen von Arbeitslosen eröffnet den Kommunen eine weitere Möglichkeit, systematisch den „Schwarzen Peter“ wieder loszuwerden. Diese Möglichkeit besteht darin, die Hilfebezieher im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ entsprechend lange in – auch vollkommen perspektivlosen – sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen zu parken, so dass diese Personen zumindest (wieder) Ansprüche nach dem SGB III erwerben und nach der „Maßnahme“ in die (Finanz-) Zuständigkeit der Arbeitsverwaltung gelangen und nach Möglichkeit dort auch verbleiben.

⁵ Vgl. H.-P. Klös: Arbeit plus Transfers – Zur Reform der kommunalen Beschäftigungspolitik, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik Nr. 243, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 1998; C. Walter: Wie effizient ist die Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland?, in: Die Weltwirtschaft, H. 2 (1995), S. 180-192.

⁶ Vgl. M. Schulze-Böing: Evaluation der kommunalen Arbeitsmarktpolitik – zur absehbaren Karriere eines Themas, in: M. Schulze-Böing, N. Johrend (Hrsg.): Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme, Basel 1994, S. 11-30.

⁷ Vgl. N. Berthold: Mehr Beschäftigung: Sisyphusarbeit gegen Tarifpartner und Staat, Bad Homburg 2000.

Die Bundesanstalt ihrerseits kann im Prinzip durch reines Zuwarten ihre Arbeitslosen zu Sozialhilfeempfängern und somit zu Problemfällen der Kommunen werden lassen. Das Spielchen kann von vorne beginnen, Verlierer sind in erster Linie die Arbeitslosen. Folglich generieren die rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen gewichtige vertikale fiskalische Ausgabenexternalitäten, die insbesondere auch die zweifelsfrei vorhandenen kommunalen Problemlösungskapazitäten im Bereich der Arbeitslosigkeitsbekämpfung nicht umfassend abrufbar machen bzw. fehlerleiten. Diese „Verschiebebahnhöfe“ müssen in jedem Fall geschlossen werden, soll nicht weiterhin eine massive Verantwortungsverwischung geradezu herausgefordert werden. Dabei müsste eigentlich klar sein, dass eine bloße „Verbesserung“ der Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern – wie immer wieder, zuletzt auch von Arbeitsminister Riester gefordert – bei gegebener Verantwortungszerstückelung nicht der entscheidende Schlüssel zum Erfolg sein kann. Es ist dies lediglich der Versuch, die Fassade eines heruntergekommenen institutionellen Arrangements notdürftig zu frisieren, die wahren Mängel bleiben so unbebunden.

Arbeitslosenversicherung – Bremse des Strukturwandels

In einem engen Zusammenhang mit den Maßnahmen zur Reintegration der Arbeitslosen in feste Beschäftigungsverhältnisse ist die passive Arbeitsmarktpolitik zu sehen. Da das Arbeitslosigkeitsproblem in Deutschland seit Jahrzehnten größtenteils strukturelle und eben nicht konjunkturelle Ursachen hat⁸, bemisst sich auch die Qualität des Systems der Arbeitslosenversicherung verstärkt daran, wie geeignet es ist, den unaufhaltsamen strukturellen Wandel adäquat zu begleiten. Hierzu kann an dieser Stelle keine ausführliche Analyse geboten werden⁹, es lässt sich aber nicht von der Hand weisen, dass die Arbeitslosenversicherung in ihrer jetzigen Form dem strukturellen Wandel eher im Wege steht und im Ergebnis eben gerade jene Phänomene (mit) verursacht, derer sie sich dann annimmt.

Am deutlichsten zeigt sich dies bei den davon am stärksten Betroffenen, den gering qualifizierten Arbeitnehmern. Die an die Verdienste im industriellen Sektor gekoppelten Transfers legen die Latte der Einkommensansprüche im Dienstleistungssektor relativ hoch. Die Einkommen für einfache Arbeit liegen in der Indu-

strie meist über denen im Bereich der gebundenen Dienstleistungen. Von daher ist es für arbeitslos gewordene, wenig qualifizierte Arbeitnehmer durchaus rational, vor den Toren des industriellen Sektors auf einen neuen, gut bezahlten Arbeitsplatz zu warten anstatt sich auf die Suche nach einer Stelle im Dienstleistungsbereich zu machen. In den allermeisten Fällen erfüllt sich aber diese Hoffnung nicht, der Weg in die Langzeitarbeitslosigkeit ist vorgezeichnet.

Diesem Schicksal können arbeitslos gewordene Arbeitnehmer nur entkommen, wenn sie auf den Rückgang ihrer Produktivität angemessen reagieren. Sie müssen entweder billiger oder besser werden. Die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland verhindert sowohl das eine wie auch das andere. Die hohe Lohnersatzrate von bis zu 67% des letzten Nettogehaltes verhindert adäquate, flexible qualifikatorische Lohnstrukturen und damit ein notwendiges Niedriglohnsegment. Aus diesem Grunde kann für eine Vielzahl der arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer keine geeigneten Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden. Diese Menschen können folglich auch nicht in neues, marktverwertbares Humankapital investieren¹⁰.

„Moral hazard“-Verhalten

Die Lage der gering qualifizierten Arbeitnehmer verdeutlicht das Kernproblem, mit dem die gegenwärtige Arbeitslosenversicherung zu kämpfen hat, das „moral hazard“-Verhalten aller Beteiligten. Der Strukturwandel im Zusammenspiel mit dem institutionellen Rahmen der Arbeitslosenversicherung, die Höhe der Lohnersatzrate, die Dauer des Bezugs von Leistungen¹¹ und die Zumutbarkeitskriterien¹², haben dazu beige-

¹⁰ Nicht unerwähnt bleiben darf auch die Fehlkonstruktion der deutschen Arbeitslosenhilfe, die faktisch zeitlich unbegrenzt gewährt wird und, obwohl aus Steuermitteln finanziert, einen Versicherungsanspruch vorgaukelt und zudem zu willkürlich erscheinenden Ungerechtigkeiten und Ineffizienzen gerade im Zusammenhang mit der Sozialhilfe führt; vgl. dazu N. Berthold, E. Thode, S. von Berchem: Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: Zwei sind eine zuviel, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 80. Jg. (2000), H. 9, S. 576-584.

¹¹ Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes beträgt bei Arbeitslosen unter 45 Jahren je nach vorheriger Beschäftigungsdauer zwischen sechs und zwölf Monaten; bei älteren Arbeitslosen ist die Dauer des Bezuges nach Versicherungszeit und Lebensjahren gestaffelt, der Höchstanspruch beträgt 32 Monate. Arbeitslose mit mindestens einem Kind erhalten 67%, die übrigen Arbeitslosen 60% eines pauschalierten Nettoarbeitsentgelts.

¹² In diesem Zusammenhang bezeichnend ist, dass die neue Bundesregierung die 1997 in Kraft getretenen Verschärfungen wieder rückgängig gemacht und die bis zum 1. April 1997 geltenden Zumutbarkeitsgrenzen wieder eingeführt hat. Demnach sind bei einer täglichen Arbeitszeit von bis zu sechs Stunden Pendelzeiten von insgesamt 150 (statt wie vorher 180) Minuten zumutbar. Nach wie vor ist auch selbst bei Arbeitnehmern, die eine Vollzeitstelle suchen, ein Umzug nicht zumutbar.

⁸ Nach OECD-Berechnungen sind etwa 90% der gesamten Arbeitslosigkeit in Deutschland struktureller Natur; vgl. OECD: Implementing the OECD Jobs Strategy. Lessons from Member Countries' Experience, Paris 1997.

⁹ Für eine ausführlichere Diskussion dazu siehe beispielsweise N. Berthold, a.a.O.

tragen, das „moral hazard“-Verhalten von Arbeitnehmern, Unternehmungen und Tarifpartnern zu verschärfen. Dieses Verhalten äußert sich erstens darin, dass allein der Anspruch der Arbeitnehmer auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung nicht nur häufiger zum Versicherungsfall führt, sondern darüber hinaus auch die Dauer der Suche nach einer neuen Beschäftigung verlängert. Dieses Verhalten kann man als „individuelles moral hazard“ bezeichnen.

Zweitens können die Leistungen der Arbeitslosenversicherung bewirken, dass Unternehmungen in Phasen weniger guter wirtschaftlicher Entwicklung schneller und häufiger zum Mittel der Entlassungen greifen als dies volkswirtschaftlich effizient ist. Durch das „soft landing“ der Arbeitnehmer im Falle einer Entlassung, das durch die generösen Regelungen der Arbeitslosenversicherung garantiert ist, sind die Unternehmungen viel weniger dazu bereit, Arbeitnehmer in Phasen einer nachlassenden Wirtschaftstätigkeit zu „horten“ („externes moral hazard“).

Zudem findet in Deutschland ein erhebliches Maß an betrieblicher und sektoraler Quersubventionierung in der Arbeitslosenversicherung statt. So subventionieren insbesondere die Sektoren Energie, Staat und Dienstleistungen vor allem das Baugewerbe, den Handel und Verkehr sowie die Land- und Forstwirtschaft massiv. Auch findet eine deutliche Quersubventionierung der kleinen und kleinsten durch die mittleren und großen Unternehmungen statt¹³. Werden Firmen auf diese Weise subventioniert, werden soziale Grenzkosten der Entlassungen auf die Gemeinschaft abgewälzt. Andererseits wird für Unternehmungen, die diese Subventionierung finanzieren, Beschäftigung künstlich verteuert. Mit anderen Worten wird dadurch die Beschäftigung in den stabilen Betrieben „besteuert“ und der Beschäftigungsstand dort bleibt unter dem allokativen Optimum¹⁴.

Schließlich beeinflussen die Leistungen der Arbeitslosenversicherung auch das Lohnsetzungsverhalten der Gewerkschaften entscheidend. Es gelingt den Gewerkschaften über das System der Arbeitslosenversicherung, zumindest einen beachtlichen Teil der beschäftigungspolitischen Folgen ihres lohnpolitischen Verhaltens zu externalisieren. Diese Möglichkeit schafft verstärkt Anreize zu einer aggressiveren Lohnpolitik; an den dadurch entstehenden zusätzlichen finanziellen Belastungen für die Arbeitslosenversiche-

rung sind die Gewerkschaften nicht direkt beteiligt („kollektives moral hazard“). In der Summe trägt all dies mit dazu bei, den strukturellen Wandel zu behindern und Arbeitslosigkeit zu fördern; dringender Reformbedarf ist unübersehbar.

Sozialhilfe – hinderlich auf dem Weg zurück in Arbeit

Arbeitslose mit keinen bzw. zu geringen Ansprüchen gegen die Bundesanstalt für Arbeit erhalten bei Bedürftigkeit von den Kommunen Sozialhilfeleistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz. Dieses letzte Netz sozialer Sicherung soll von seiner Grundidee her die arbeitslos gewordenen Personen vor dem wirtschaftlichen Fall ins Bodenlose bewahren und ihnen ein menschenwürdiges Dasein ermöglichen, bis sie wieder in Arbeit und Brot kommen. Immer öfter jedoch verkommt diese für arbeitsfähige Personen lediglich als temporäre Hilfe zur Selbsthilfe gedachte Leistung zu einem Dauertransfer. Dies hat mehrere Gründe. Die wichtigsten sind ein zu geringer Lohnabstand gerade für Personen mit einfachen Qualifikationen und Familien mit nur einem Einkommen sowie die hohe Grenzbelastung hinzuverdienten Arbeitseinkommens.

Sowohl eine Studie von Alfred Boss¹⁵ als auch die Berechnungen der Deutschen Bundesbank¹⁶ lassen keinen Zweifel daran aufkommen, dass der Lohnabstand – die Differenz zwischen einem definierten Nettoarbeitseinkommen (gegebenenfalls zuzüglich bestimmter Sozialleistungen wie z.B. Kindergeld) und dem entsprechenden Sozialhilfeanspruch – im Laufe der Jahrzehnte für alle Haushaltstypen kleiner geworden ist. Erwerbstätigkeit ist finanziell immer unattraktiver geworden, die Arbeitsanreize wurden mehr und mehr gestört. Tendenziell nimmt der Lohnabstand mit zunehmender Haushaltsgröße ab. Branchen mit einem teilweise extrem geringen Lohnabstand sind die Textil- und Bekleidungsindustrie und der Facheinzelhandel; wenn eine Erwerbstätigkeit beispielsweise im Hotel- und Gaststättengewerbe unterstellt wird, liegt in einigen Fällen der Nettoverdienst sogar noch unter dem Sozialhilfeanspruch¹⁷.

¹³ Vgl. J. Genesko, G. Hirte, R. Weber: Quersubventionierung in der Arbeitslosenversicherung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), H. 1, S. 44-49.

¹⁴ Vgl. D. R. Deere: Unemployment Insurance and Employment, in: Journal of Labor Economics, 9. Jg. (1991), S. 307-324.

¹⁵ Vgl. A. Boss: Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize, Kieler Arbeitspapiere Nr. 912, Kiel 1999.

¹⁶ Vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht Februar, Frankfurt a.M. 1996, S. 61-66.

¹⁷ Vgl. A. Boss, a.a.O., S. 54 f.

Im Ergebnis führt dies nicht nur zu nachvollziehbaren niedrigen Arbeitsanreizen im Einzelfall; darüber hinaus kommt es auch zu sozialleistungsbedingter Mindestlohnarbeitslosigkeit, wenn durch staatliche Sozialleistungen faktisch eine vergleichsweise hohe Untergrenze für Arbeitslöhne geschaffen wird¹⁸. Ein gerade für die Arbeitslosen dringend erforderlicher Niedriglohnsektor wird auf diese Weise von vornherein verhindert.

Der zweite Grund dafür, warum so vielen Sozialhilfeempfängern der Weg zurück ins reguläre Berufsleben so schwer fällt, ist die hohe marginale Belastung des Arbeitseinkommens. So beträgt die implizite marginale Belastung hinzuverdienten Einkommens, sofern dieses den Anrechnungsfreibetrag von bis zu einem Viertel des Eckregelsatzes übersteigt, regelmäßig bis zu 100%. Dieser konfiskatorische Transferentzug endet erst dann, wenn keine Ansprüche auf Sozialhilfe mehr bestehen¹⁹. Eine derartige Absicherung gegen Armut ist mit dem Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe kaum vereinbar, prinzipiell arbeitswilligen Sozialhilfeempfängern werden so gut wie keine Anreize geboten, ihren Arbeitseinsatz zu steigern. Dadurch wird den Sozialhilfeempfängern insbesondere ein schrittweiser Weg zurück in die Beschäftigung verbaut; sie werden vielmehr in einer regelrechten „Armutsfalle“ gefangen gehalten, und ihre Situation verschlimmert sich mit dem zunehmenden Verfall ihres marktverwertbaren Humankapitals im Laufe der Zeit nachhaltig.

Vermeidung von „moral hazard“

Da Arbeitslosigkeit ein schwer, umfassend wohl überhaupt nicht privat versicherbares Risiko ist, bedarf die Arbeitslosenversicherung eines staatlichen Rahmens, jedoch müssen die unübersehbaren Mängel konsequent beseitigt werden. Erstens sind die Gewerkschaften an der Finanzierung der von ihnen mit zu verantwortenden Arbeitslosigkeit zu beteiligen. Innerhalb der dann drei Gruppen von Beitragszahlern ist zweitens verstärkt auf das versicherungstechnische Äquivalenzprinzip zu setzen. Dabei sind die Beiträge der Unternehmungen auch von ihrem individuellen Entlassungsverhalten abhängig zu machen („experience rating“), um auf diese Weise auch der exzessi-

ven Subventionierung von Betrieben und Sektoren, die ihre Zukunft bereits hinter sich haben, Einhalt zu gebieten und den strukturellen Wandel zu fördern.

In ähnlicher Weise ist mit den Gewerkschaften zu verfahren. Auch hier sind neben einer grundsätzlichen Zahlungsverpflichtung die Beiträge wenn möglich nach Regionen, Sektoren und Unternehmungen zu differenzieren. Nur so ist einer Überwälzung beschäftigungspolitischer Lasten auf Dritte und der massiven Quersubventionierung zwischen Unternehmungen, Sektoren und Regionen Einhalt zu gebieten. Unternehmerische, sektorale und regionale Besonderheiten ließen sich eher angemessen berücksichtigen, und das Verhalten der Gewerkschaften würde diszipliniert.

Das individuelle Fehlverhalten der Arbeitnehmer ließe sich deutlich verringern, wenn sich die Beiträge und Leistungen wesentlich stärker entsprechen als dies bisher der Fall ist. Der ausgeübte Beruf, die Qualifikation, die Dauer der vorangegangenen Arbeitslosigkeit usw. ermöglichen etwa eine Einschätzung des individuellen Schadensrisikos und sollten entsprechend gewichtet bei der Bestimmung der zu zahlenden Beiträge Berücksichtigung finden. Darüber hinaus fördern Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Tarifen/Leistungspaketen analog zu privaten Versicherungen einen Selbstselektionsprozess unter den Versicherten und schaffen ein „faireres“ Preis-Leistungs-Verhältnis in der Arbeitslosenversicherung als bisher. Begrenzt man die Versicherungspflicht auf eine Mindestsicherung in Höhe der Sozialhilfe und kann man sich zu grundsätzlich weniger laxen Zumutbarkeitskriterien, einer generell deutlich verkürzten Bezugsdauer von Arbeitslosengeld und der ersatzlosen Streichung der Arbeitslosenhilfe entschließen, stellen die genannten Änderungen im Ergebnis geeignete Maßnahmen dar, auch das Verhalten der Arbeitnehmer im Schadensfall zu disziplinieren und zu räumlicher, sektoraler und beruflicher Mobilität anzuregen²⁰.

Sinnvoll wäre etwa eine generelle Bezugsdauer von Arbeitslosengeld von sechs Monaten. Eine derartige Verkürzung, gerade in Verbindung mit einem Wegfall der Arbeitslosenhilfe und der Einführung zwingenderer Zumutbarkeitskriterien, dürfte die Suchanstrengungen der arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer deutlich positiv beeinflussen und dem dringlichen Problem der Langzeitarbeitslosigkeit energischer zu Leibe rücken. Nach den sechs Monaten, in denen die Arbeitslosenversicherung für die Arbeitslosen aufkommt, sind diese an die Sozialhilfe zu verweisen.

¹⁸ Vgl. H. Siebert: *Arbeitslos ohne Ende?*, Frankfurt a.M. 1998.

¹⁹ Einen Überblick über die genauen Anrechnungsmodalitäten sowie konkrete Zahlenbeispiele für verschiedene Haushaltstypen aufgrund von Durchschnittswerten für Westdeutschland für das erste Halbjahr 2000 bietet W. Peter: *Das Deutsche Sozialhilfesystem: Im Spannungsfeld zwischen Sozialer Fürsorge und Hilfe zur Arbeit*, in: *iw-trends*, 27. Jg. (2000), H. 2, S. 57-69.

²⁰ Ausführlicher dazu vgl. N. Berthold, a.a.O.

Dieses letzte Netz sozialer Sicherung ist wie weiter oben dargestellt bisher jedoch alles andere als geeignet, einmal davon abhängige Menschen wieder in ein eigenverantwortliches Leben zu entlassen, auch dort ist dringender Handlungsbedarf geboten.

Umgestaltung der Sozialhilfe

Es gibt mittlerweile viele Vorschläge, wie die beschriebenen Missstände in der Sozialhilfe beseitigt werden könnten. Die meisten erweisen sich aber bei genauerem Hinsehen als wenig hilfreich, lediglich einzelne Elemente bieten interessante Ansatzpunkte für eine brauchbare Reform der Sozialhilfe. Eine erfolgversprechend reformierte Sozialhilfe könnte in etwa so aussehen: Um die Arbeitsanreize der Sozialhilfeempfänger zu steigern, ist die Transferentzugsrate von gegenwärtig regelmäßig bis zu 100% drastisch zu senken. Es wird vorgeschlagen, nur die Hälfte des Hinzuverdienstes auf die Sozialhilfe anzurechnen; auf einen Einkommensfreibetrag könnte dabei ganz verzichtet werden.

Aus allokativen und fiskalischen Gründen ist es jedoch unbedingt erforderlich, eine derartige Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Sozialhilfe zeitlich befristet zu gewähren. Auch sollte die Transferentzugsrate nicht auf einen Schlag wieder auf 100% angehoben werden; der Aufbau von marktverwertbarem Humankapital „on the job“, zu dem die Hilfeempfänger durch die erforderliche Neuerung angehalten werden sollen, unterliegt einem allmählichen Prozess während der Beschäftigung in einer Unternehmung. Daher ist es ökonomisch plausibel, die Transferentzugsrate nach Aufnahme einer Tätigkeit schrittweise von 50% auf 100% zu steigern.

Um einerseits reguläre Arbeitsplätze ohne Sozialhilfeberechtigung im unteren Einkommensbereich nicht zu lange gegenüber Arbeitsplätzen mit ähnlichem Markteinkommen, aber einem gleichzeitigen Bezug von Sozialhilfe, zu diskriminieren, und um andererseits den ehemals Arbeitslosen tatsächlich die Chance auf eine nachhaltige Integration in den regulären Arbeitsmarkt zu geben, sollte die Transferentzugsrate nach Beschäftigungsaufnahme innerhalb von etwa zwei Jahren schrittweise von 50% auf 100% gesteigert werden. Innerhalb dieser Zeit haben die Beschäftigten die Gelegenheit, sich in der Unternehmung zu profilieren und den Anstieg der Transferentzugsrate mit Einkommenszuwächsen aufgrund ihrer zunehmenden Arbeitsproduktivität zu kompensieren.

Durch die Transferentzugsrate von zunächst lediglich 50% und den damit einhergehenden gesteigerten Arbeitsanreizen wird ein solcher Prozess von Beginn an gefördert statt wie bisher eher verhindert²¹.

Beschäftigungs- und Qualifizierungsschecks

Allerdings wird es trotz der verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten nach wie vor Individuen geben, die aufgrund ihrer schon sehr lange andauernden Arbeitslosigkeit und dem damit verbundenen massiven Humankapitalverfall den Schritt zurück ins reguläre Erwerbsleben in Konkurrenz zu Kurzarbeitslosen dennoch nicht schaffen. Aufgrund der besonders problematischen Situation für Langzeitarbeitslose sollte dieser Personengruppe zusätzlich zur Sozialhilfe Beschäftigungs- bzw. Qualifizierungsschecks an die Hand gegeben werden. Ähnlich wie beim Konzept eines „Benefit Transfer Programs“²² dienen diese Schecks dazu, relativ arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen ein zusätzliches Instrument zu geben, das sie für potenzielle Arbeitgeber attraktiv macht.

Den Sozialhilfeempfängern wird nach einer Dauer der Arbeitslosigkeit von zwölf Monaten, das heißt nach sechsmonatigem Bezug von Arbeitslosengeld und weiteren sechs Monaten Sozialhilfe, zusätzlich zur Sozialhilfe der erste Scheck gegeben. Diesen Scheck kann der Sozialhilfeempfänger bei einer Anstellung an den Arbeitgeber weiterreichen, der ihn dann bei dem zuständigen Sozialhilfeträger einlösen kann. Die Höhe der Schecks nimmt mit fortschreitender Arbeitslosigkeit zu und der Auszahlungsbetrag erreicht sein Maximum nach ungefähr zwei Jahren Arbeitslosigkeit. Die Unternehmungen erhalten bei Einlösung des Schecks einen höheren staatlichen Zuschuss zu den Lohnkosten, wenn sie nachweisen können, dass die ehemals Arbeitslosen nicht nur beschäftigt, sondern auch aus- bzw. weitergebildet werden. Erhält ein Sozialhilfeempfänger einen festen Arbeitsplatz, wird der Wert der Beschäftigungs- bzw. Qualifizierungsschecks sukzessive auf null verringert

²¹ Es liegt nahe, einer wiederholten Verbesserung der Zuverdienstmöglichkeiten eine gewisse Anwartschaftszeit vorzuschalten, um zu vermeiden, dass Individuen sich chronisch in diesem Tarif aufzuhalten versuchen. Man könnte sich als Restriktion etwa vorstellen, dass eine neuerliche Inanspruchnahme dieser Anrechnungsregel eine zwischenzeitliche reguläre Beschäftigung ohne zusätzlichen Sozialhilfeanspruch oder eine zwischenzeitliche Arbeitslosigkeit von mindestens zwölf Monaten voraussetzt.

²² Vgl. D. Snower: The Simple Economics of Benefit Transfers, CEPR Discussion Paper Nr. 1086, London 1994. Das „Benefit Transfer Program“ in seiner ursprünglichen Form knüpft explizit an die Arbeitslosenversicherung an, es stellt dennoch durchaus ein brauchbares Referenzmodell auch in der Diskussion zur Sozialhilfe dar.

Der entscheidende Unterschied zum „Benefit Transfer Program“ besteht jedoch darin, dass dem ehemals Arbeitslosen der Anspruch auf einen zusätzlichen Sozialhilfebezug insofern nicht verloren geht, als die verbesserten Transferentzugsraten bei Inanspruchnahme der Schecks weiterhin Gültigkeit behalten. Nach wie vor wird das erzielte Nettoarbeitseinkommen entsprechend den neuen Regelungen nur teilweise auf die Sozialhilfe angerechnet. Der Scheck dient folglich in erster Linie dazu, die Bereitschaft potenzieller Arbeitgeber zu erhöhen, auch Langzeitarbeitslose einzustellen und diese explizit aus- und weiterzubilden.

Geben die Arbeitgeber einen Teil des einlösbaren Geldbetrages in Form eines höheren Lohnes an die ehemals Arbeitslosen weiter²³, dann erhöht dies lediglich das auf die Sozialhilfe anzurechnende Arbeitseinkommen. Um reine Scheinverträge zu Lasten des Staates weitestgehend zu vermeiden, muss daher der maximal tatsächlich einlösbare Wert des Schecks in jedem Fall deutlich unter dem originären Lohn des entsprechenden Arbeitsplatzes liegen. Die Höhe des Sozialhilfeanspruchs stellt trotz der verbesserten Anrechnungsmodalitäten nicht die kritische Obergrenze des Auszahlungsbetrages des Schecks dar.

Verhinderung von Missbrauch

Um den Missbrauch dieses Instrumentes so gut es geht zu verhindern, kann allerdings auf ein gewisses Maß an Kontrollen nicht verzichtet werden. So muss zum einen darauf geachtet werden, dass die Unternehmungen nicht lediglich nicht subventionierte gegen subventionierte Arbeitnehmer austauschen, um in den Genuss der Schecks zu gelangen. Zum anderen ist in Erwägung zu ziehen, die an die Unternehmungen ausgezahlten Beträge anteilig zurückzufordern, wenn die eingestellten Arbeitnehmer frühzeitig wieder entlassen werden und man auf reine Mitnahmeeffekte seitens der Unternehmungen schließen kann. Beide Formen des unternehmerischen Fehlverhaltens sind jedoch wesentlich unwahrscheinlicher, wenn die Beiträge der Unternehmungen zur Arbeitslosenversicherung tatsächlich von deren Entlassungsverhalten abhängen.

²³ Bei einer nur teilweisen Anrechnung des Nettoarbeitseinkommens auf die Sozialhilfe sind die ehemals Arbeitslosen stets daran interessiert, einen Teil des Auszahlungsbetrages in Form eines höheren Arbeitseinkommens für sich beanspruchen zu können. Wie der Scheck letztlich zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufgeteilt wird, ist zum einen davon abhängig, ob dem Arbeitgeber tatsächlich Aus- bzw. Weiterbildungskosten entstehen, zum anderen stets individuelle Verhandlungssache. Dabei stellen die tatsächlich realisierten Produktivitätsfortschritte des Arbeitnehmers ökonomisch sinnvollerweise das entscheidende Kriterium für eine Steigerung der Zahlungsbereitschaft des Arbeitgebers dar.

Die Missbrauchswahrscheinlichkeit nimmt gleichwohl nicht nur mit der Höhe des Schecks zu, sondern auch mit der Länge des Zeitraumes, in dem sukzessive die Teilbeträge fällig werden. Außerdem darf durch die Beschäftigungs- bzw. Qualifizierungsschecks die reguläre Arbeit, die nicht begünstigt wird, nicht allzu lange diskriminiert werden, will man „moral hazard“-Verhalten bei den Geringverdienern vermeiden. Auf der anderen Seite darf der Wert der Schecks nicht zu schnell auf null reduziert werden, um überhaupt positive Effekte auf das Einstellungsverhalten und die Bereitschaft zur Aus- bzw. Weiterbildung potenzieller Arbeitgeber zu haben. Angesichts dieser Überlegungen sollte der Betrag der Schecks nach Beschäftigungsbeginn innerhalb von zwölf Monaten schrittweise auf null heruntergefahren werden. Die mehrmalige Inanspruchnahme dieser Beschäftigungs- bzw. Qualifizierungsschecks sollte ebenfalls an die Erfüllung entsprechender Anwartschaftszeiten gekoppelt sein; diese ergeben sich unmittelbar aus denen für die verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Sozialhilfe.

Absenkung des Sozialhilfeniveaus

Um der besonderen Problemgruppe der Langzeitarbeitslosen gerecht zu werden, bedarf die Sozialhilfe einer weiteren Änderung. So ist es unerlässlich, das Niveau der Sozialhilfe für grundsätzlich arbeitsfähige Transferempfänger generell abzusenken. Hierdurch kann nicht nur der finanzielle Mehrbedarf der oben vorgeschlagenen Maßnahmen zum Teil gedeckt werden; solch eine Absenkung ist auch aufgrund wesentlich grundlegenderer Überlegungen notwendig: Auf diese Weise erhöhen sich nicht nur die Arbeitsbereitschaft und die Suchanstrengung der Transferempfänger; darüber hinaus werden hierdurch das Lohnabstandsgebot eher gewahrt und die Lohnstrukturen nach unten geöffnet. Die Entstehung eines Niedriglohnssektors für gering qualifizierte Arbeitnehmer scheidet dann nicht schon wie bisher an der Existenz eines hohen Anspruchslohnes aufgrund der Höhe der Sozialhilfe. Demzufolge sind die Regelsätze der Sozialhilfe generell abzusenken. Um die tatsächlich arbeitsunfähigen Bedürftigen weiterhin vor Armut und gesellschaftlicher Desintegration zu schützen, sind die Mehrbedarfszuschläge entsprechend anzuheben.

Den Kommunen als für die Sozialhilfe verantwortliche Gebietskörperschaften sind dabei innerhalb eines vorgegebenen Korridors entscheidende Kompetenzen für die tatsächlich ausgezahlte Sozialhilfe einzuräumen. Je nach örtlichen Gegebenheiten ergeben sich unterschiedliche Lagen auf den Arbeitsmärkten und unterschiedliche Bedarfssituationen, so dass die-

ser kommunale Entscheidungsspielraum gerechtfertigt erscheint. Es sollte den Kommunen folglich möglich sein, sämtliche strategischen Parameter der reformierten Sozialhilfe inklusive der Beschäftigungs- bzw. Qualifizierungsschecks eigenverantwortlich zu variieren. Dazu gehören beispielsweise der maximale Auszahlungsbetrag der Schecks, die prozentuale Heraufsetzung der Transferenzugsrate oder auch die genauen Modalitäten, nach denen die Schecks mit der Aufnahme einer Arbeit ihren Wert verlieren.

Dezentralisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Um eine Verschiebung der Verantwortung zwischen den Institutionen zu vermeiden, ist es jedoch nur konsequent, die Empfänger von Arbeitslosengeld ebenfalls in die kommunalen Aktivitäten der aktiven Arbeitsmarktpolitik aufzunehmen. Es ist unbestritten, dass die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik individueller ausgestaltet und näher an den Bedürfnissen der Betroffenen ausgerichtet werden müssen, um nicht lediglich einen statistischen Effekt oder gar negative Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit insgesamt zu haben. Das dafür nötige aktuelle Wissen ist keinesfalls allgemein verfügbar und zentralisierbar. Daher kann eine derartige aktive Arbeitsmarktpolitik nur dezentral in die Tat umgesetzt werden.

Was für die Bezieher von Sozialhilfe gilt, nämlich dass unterschiedliche Gegebenheiten vor Ort und unterschiedliche individuelle Sachverhalte im Einzelfall auch unterschiedliche, individuelle Lösungen verlangen, das gilt ebenfalls für die Bezieher von Arbeitslosengeld. Aus diesem Grund ist es nur konsequent, die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowohl für die Bezieher von Arbeitslosengeld als auch für die Sozialhilfeempfänger auf kommunaler Ebene zu bündeln. Solch eine möglichst dezentrale aktive Arbeitsmarktpolitik, die das zweifelsohne vorhandene umfangreiche kommunale Problemlösungspotenzial aktiviert, verspricht wesentlich erfolgreicher zu sein als die bisherigen „Bemühungen“ im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit.

Dabei darf es für die Kommunen nicht länger möglich sein, durch künstlich geschaffene Arbeitsplätze für Sozialhilfeempfänger neue Ansprüche gegen die Arbeitslosenversicherung zu schaffen. Dies sollte ausschließlich durch reguläre Beschäftigungen im ersten Arbeitsmarkt möglich sein. Vielmehr sollte der Einsatz der beschriebenen Beschäftigungs- bzw. Qualifizierungsschecks sowie der Ausbau des einzig unbestritten wirksamen Instruments herkömmlicher aktiver Arbeitsmarktpolitik, der Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten, Schwerpunkt der kommunalen Aktivitäten sein. Dabei ist verstärkt auf professionelle Hilfe – auch gewerblicher Art – sowie alternative Methoden wie

z.B. Arbeitnehmerüberlassungen zu setzen. Darüber hinausgehende Maßnahmen sind sparsam einzusetzen. Prinzipiell sind Maßnahmen nach dem „Gießkannenprinzip“ eher schädlich als nützlich; eher von Erfolg gekrönt sind kleinere, kürzere und individuelle Maßnahmen für genau definierte Zielgruppen, die unterschiedliche Gegebenheiten vor Ort berücksichtigen und für beide Seiten verbindlich sind.

Neugestaltung der Finanzierungsmodalitäten

Mit der Veränderung der Verantwortlichkeiten hat notwendigerweise auch eine Neugestaltung der Finanzierungsmodalitäten zu erfolgen. Da die Arbeitnehmer in der reformierten Arbeitslosenversicherung Wahlmöglichkeiten zwischen unterschiedlichen Leistungspaketen haben und entsprechend hohe oder niedrige Beiträge zahlen, hat sich alleine aus diesem Grund die Arbeitslosenversicherung an den Kosten der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu beteiligen. Aktive Arbeitsmarktpolitik ist nach wie vor auch als Versicherungsleistung zu interpretieren, die entstehenden Kosten sind von Unternehmungen, Gewerkschaften und Arbeitnehmern als den Mitverursachern entsprechend differenziert mit zu tragen. Eine Überwälzung auf Dritte ist möglichst auszuschließen.

Um Fehlanreize zu vermeiden, muss auf der anderen Seite neben der Verantwortung für eine möglichst effiziente Reintegration der Arbeitslosen auch ein bedeutender Finanzierungsanteil bei den Kommunen liegen, ohne diese jedoch finanziell zu überfordern. Als erste Richtgröße erscheint es sinnvoll, den Finanzierungsanteil der Kommunen an den Kosten der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht über 25% festzusetzen. Der Anteil der Arbeitslosenversicherung von 75% ist als Zuschuss zu den tatsächlich anfallenden Kosten zu gewähren. Eine Aufteilung in etwa diesem Verhältnis entlässt die drei Gruppen der Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung nicht aus ihrer Mitverantwortung und belässt auf der anderen Seite genügend Anreize bei den Kommunen, die Ressourcen möglichst effizient einzusetzen.

Durch die Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld und den Wegfall der Arbeitslosenhilfe steigt die Zahl der Sozialhilfeempfänger zunächst stark an. Dies ist bei dem gegebenen Sozialhilfeniveau mit einem höheren Finanzbedarf der Kommunen verbunden²⁴. Durch die auf die Gemeinden übertragene Verantwortung für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Bezieher von Sozialhilfe und Arbeitslosengeld bei einem eigenen Finanzierungsanteil von 25% erhöht sich unter Umständen gegenüber den bisherigen Ausgaben der kommunalen Beschäftigungsförderung die finanzielle Belastung der Kommunen. Dem steht eine generelle Absenkung des Sozial-

hilfeniveaus für arbeitsfähige Transferempfänger gegenüber. Weiter kommt es durch die besseren Hinzuverdienstmöglichkeiten und die Beschäftigungs- bzw. Qualifizierungsschecks zu positiven Beschäftigungs- und Einkommenseffekten in der Gemeinde. Dennoch sollte in keinem Fall gegen das finanzwissenschaftliche Konnexitätsprinzip verstoßen werden.

Die wohl beste Lösung besteht darin, zusätzliche und autonome Einnahmekompetenzen an die Kommunen zu übertragen. Dadurch entfielen ein aufwendiges Budgetierungsverfahren über vertikale und auch horizontale Finanzausgleichsmechanismen, und den Kommunen wäre eine umfassende Gesamtverantwortung für die Reintegration der Arbeitslosen übertragen. Ein Blick in beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder, wie etwa die Schweiz oder auch die USA, zeigt eindrucksvoll, dass der institutionelle Wettbewerb, das „kreative Chaos“ sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite, entgegen allen Unkenrufen bisher nicht zu einem Kollaps des Wohlfahrtsstaates geführt hat. Vielmehr trägt ein solches Arrangement entscheidend mit dazu bei, effiziente und effektive Methoden der Aufgabenerfüllung zu entwickeln.

Wesentlich dezentraler agierende Länder wie die Schweiz oder die USA bieten in der Tat Anschauungsunterricht auch für Deutschland. Die Gegebenheiten dort zeigen einen groben Rahmen auf, wie das innovative Potenzial der dezentralen Ebene, namentlich der Kommunen, möglichst erfolgreich genutzt werden kann. Entscheidende Kompetenzen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite lassen einen institutionellen Wettbewerb entstehen, ohne dass dadurch zwangsläufig der Sozialstaat Schaden nimmt. Folglich sind den Kommunen in Deutschland nicht nur zusätzliche Kompetenzen in den Bereichen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu übertragen, die dezentrale Ebene ist ferner parallel dazu verstärkt mit autonomen Einnahmequellen zu versehen. Da Kapital immer weniger zur Finanzierung von Umverteilungszwecken im weiteren Sinne herangezogen werden kann, ist zu erwarten, dass dafür in Zukunft der Produktionsfaktor Boden verstärkt zur Kasse gebeten wird. Genau diesen Weg sind Länder wie die Schweiz oder auch die USA bereits vor langer Zeit gegangen, wo die sogenannte „real estate-“ bzw. „property tax“ eine wichtige Einnahmequelle nicht nur der Länder, sondern gerade auch der lokalen Gebietskörperschaften darstellt. Deutschland sollte ebenfalls diesen Weg beschreiten.

Eine konsequent dezentralisierte aktive Arbeitsmarktpolitik ohne Möglichkeiten zur „Verantwortungsverschiebung“ zwischen den Kommunen und der Arbeitsverwaltung verspricht bessere Ergebnisse als der konfuse und weniger an einer ernsthaften Reduktion der Arbeitslosigkeit interessierte Politikmix im Status quo. Ziel muss es sein, vorhandene erhebliche Kapazitäten der Problemlösung auf dezentraler Ebene zu nutzen. Durch eine Umprogrammierung der kommunalen Zielfunktion von „möglichst erfolgreiche Lastenabwehr, egal ob gesamtwirtschaftlich sinnvoll oder nicht“ in „möglichst erfolgreiche und nachhaltige Reintegration der (Langzeit-) Arbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt“ werden diese Kapazitäten in die richtige Richtung gebündelt und abgerufen. Soweit wie möglich sollte den Kommunen dabei Spielraum für individuelle, wettbewerbliche Lösungen verbleiben. Jede Kommune hat im Rahmen ihrer umfassenden Gesamtverantwortung letztlich selbst zu entscheiden, wie sie versuchen möchte, die Arbeitslosen wieder in reguläre Beschäftigung zu bringen; der Wettbewerb wird die erfolgreichsten Strategien freilegen und für einen effizienteren Umgang mit den Steuergeldern und Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung sorgen.

Flexiblere qualifikatorische Lohnstruktur

Aber auch wenn all diese Änderungen vorgenommen werden, darf man sich von der aktiven Arbeitsmarktpolitik keine Wunder versprechen. Es ist zumindest noch ein weiterer Schritt nötig, um das neu geschaffene Potenzial möglichst ergiebig nutzen zu können. Nur wenn es parallel gelingt, das Lohnverhaltensverhalten der Arbeitsplatzbesitzer moderater und flexibler werden zu lassen, kann wirklich ein Durchbruch bei der Reintegration der (Langzeit-) Arbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt gelingen. Die Tarifpartner müssen eine flexible qualifikatorische Lohnstruktur zulassen, um den ersten Arbeitsmarkt auch für niedrig qualifizierte Arbeitslose aufnahmefähiger zu gestalten. Nur auf diese Weise können die potenziellen Arbeitnehmer nach ihrer Produktivität entlohnt und für Unternehmungen – auch ohne massiven Einsatz von Beschäftigungs- und Qualifizierungsschecks – wieder attraktiv werden. Insgesamt würden dann von der Angebots- und Nachfrageseite Bedingungen geschaffen, die den derzeit in der Armutsfalle gefangenen Menschen wieder eine langfristige Perspektive verschaffen. Außerdem macht eine Absenkung der Regelsätze und eine enge Bindung der Sozialhilfezahlungen an die Arbeitsbereitschaft nur dann Sinn, wenn grundsätzlich auch Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Der Hilfeempfänger soll nicht nur regulär arbeiten müssen und wollen; er soll dies schließlich auch können, und zwar ohne dass die Kommunen erneut in die Rolle eines „financier of last resort“ schlüpfen müssen.

²⁴ Die Ausgaben des Bundes für Arbeitslosenhilfe belaufen sich mittlerweile auf deutlich über 30 Mrd. DM im Jahr und haben sich in den letzten zehn Jahren damit rund vervierfacht. Dies darf bei der Kompensation der Kommunen für entstehende Mehrbelastungen natürlich nicht vergessen werden.