

Bernd Huber, Karl Lichtblau

# Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

*Die Arbeitslosigkeit in Deutschland ist nach wie vor bedrückend hoch, und mit einer grundlegenden Besserung ist in absehbarer Zeit nicht zu rechnen. In der wirtschaftspolitischen Diskussion wird schon seit längerem gefordert, durch grundlegende Reformen der Institutionen und Strukturen des Arbeitsmarktes die Bedingungen für mehr Beschäftigung zu verbessern. Unter anderem wird dabei die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe vorgeschlagen. Wie könnte diese aussehen?*

Die Bundesregierung hat mit dem „Modellprojekt zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe (MoZart)“ bereits einen ersten Schritt in Richtung einer Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe getan und steht der Zusammenlegung beider Systeme aufgeschlossen gegenüber. Auch der Sachverständigenrat hat sich in seinem jüngsten Gutachten für eine Zusammenführung ausgesprochen<sup>1</sup>. Tatsächlich verspricht die Bündelung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe verschiedene arbeitsmarktpolitische und ökonomische Vorteile.

Es gibt aber auch Probleme: Insbesondere ist die Frage zu klären, wer in Zukunft diese Transferleistungen finanzieren soll. Gegenwärtig trägt der Bund die Ausgaben der Arbeitslosenhilfe, während die Kommunen (vorrangig) die Finanzierung der Sozialhilfe übernehmen. In den meisten – vor allem arbeitsmarkt- und sozialpolitisch motivierten – Beiträgen zur Debatte wird die Frage der Finanzierungszuständigkeit vollkommen offen gelassen<sup>2</sup>. Angesichts der erheblichen Ausgabenlasten dieser beiden Transfersysteme ist dieses Problem aber keineswegs vernachlässigbar, sondern stellt ein Haupthindernis dar, um eine Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu verwirklichen. Der vorliegende Beitrag untersucht, wie die Finanzierungszuständigkeit ökonomisch sinnvoll geregelt werden kann und wie eine konkrete Lösung aussehen könnte. Da hier die föderalen Aspekte im Vordergrund stehen, wird in der Analyse nicht darauf

eingegangen, wie die Leistungen von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und gegebenenfalls anderen Formen des sozialen Sicherungssystems (Wohngeld, Familien- und Jugendhilfe) zu einer einheitlichen Grundsicherung zusammengelegt werden können.

## Das gegenwärtige System

Die Arbeitslosenhilfe stellt – was in der öffentlichen Diskussion mitunter übersehen wird – keine Versicherungsleistung, sondern einen staatlichen Transfer dar, der aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes finanziert wird. Typischerweise entsteht der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes, dessen Bezugsdauer bei jüngeren Arbeitnehmern zwischen sechs und zwölf Monate, bei Arbeitnehmern über 45 Jahren bis zu 32 Monate beträgt. Der Transfercharakter der Arbeitslosenhilfe kommt darin zum Ausdruck, dass sie gemäß § 193 und § 194 SGB III nur bei Bedürftigkeit des Empfängers gewährt wird. Die Arbeitslosenhilfe wird grundsätzlich unbefristet gezahlt und liegt bis zur Beitragsbemessungsgrenze bei 50% bis 57% des letzten Nettoarbeitsentgeltes des Empfängers. Die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe belasten den Bundeshaushalt in erheblichem Umfang. 1999 musste der Bund hierfür rund 33 Mrd. DM aufwenden (vgl. Tabelle 1); für das Jahr 2001 sind immerhin noch 22,6 Mrd. DM für die Arbeitslosenhilfe vorgesehen<sup>3</sup>.

Auch bei der Sozialhilfe handelt es sich um eine staatliche Transferleistung, die die Bedürftigkeit des Empfängers voraussetzt. Etwa die Hälfte der Sozialhilfeausgaben entfällt auf die Hilfe in besonderen Le-

---

*Prof. Dr. Bernd Huber, 41, lehrt Finanzwissenschaft an der Universität München und ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium der Finanzen; Dr. Karl Lichtblau, 44, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Mitglied der Geschäftsführung des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln.*

<sup>1</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2001/2002.

<sup>2</sup> Für einen Gesamtüberblick zu diesen Fragen siehe Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Fördern und Fordern – Ordnungspolitische Bausteine für mehr Beschäftigung, Köln 2001.

<sup>3</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2001/2002, Tz. 425.

benslagen, die vor allem älteren Menschen und Behinderten zugute kommt, also Personengruppen, die typischerweise nicht arbeitsfähig sind. Arbeitsmarktpolitisch bedeutsam ist hingegen die Hilfe zum Lebensunterhalt, die insbesondere gewährt wird, wenn Einkommen und Vermögen eines Haushalts nicht ausreichen, um ein soziokulturelles Existenzminimum zu finanzieren. Rund 60% der insgesamt knapp 1,6 Mill. Hilfsempfänger im erwerbsfähigen Alter, die im Jahr 2000 Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten, haben keine Beschäftigung, sind aber nach einer Schätzung des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln als arbeitsfähig einzustufen<sup>4</sup>.

Die Ausgaben für die Sozialhilfe haben grundsätzlich die Kommunen aus ihren Haushaltsmitteln zu finanzieren. Die Bundesländer beteiligen sich nur an den Kosten der Leistungen der Sozialhilfe, die von überörtlichen Trägern der Sozialhilfe erbracht werden. Diese Leistungen betreffen vor allem den Bereich Hilfe für besondere Lebenslagen, wie z.B. Hilfen für stationäre Betreuung. Die Regelungen sind dabei von Land zu Land recht unterschiedlich. Insgesamt übernehmen die Länder knapp ein Fünftel der Sozialhilfeausgaben (vg. Tabelle 1). In einigen Bundesländern, wie z.B. Bayern, werden zudem die Sozialhilfefasten der Gemeinden im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt, woraus sich, jedenfalls aus Sicht der einzelnen Kommune, eine fiskalische Entlastung ergibt. Der Bund beteiligt sich, abgesehen von wenigen unbedeutenden Ausnahmen, wie der Sozialhilfe für im Ausland lebende Deutsche, nicht an den Ausgaben der Sozialhilfe (vgl. Tabelle 1).

Insgesamt lagen die Ausgaben für die Sozialhilfe einschließlich Asylbewerberleistungsgesetz im Jahr 1999 nach Angaben des Sozialberichtes bei gut 50 Mrd. DM. Die Sozialhilfeausgaben belasten die kommunalen Haushalte erheblich und machen gut 20% ihrer Ausgaben (im Verwaltungshaushalt) aus. Daneben erbringen die Kommunen auch noch beträchtliche Leistungen im Bereich der Familien und Jugendhilfe (vgl. Tabelle 1).

**Fehlanreize**

Das gegenwärtige System von Arbeitslosen- und Sozialhilfe steht aus verschiedenen Gründen in der Kritik. Insbesondere wird bemängelt, dass es den Empfängern zu wenig Anreize gebe, sich aktiv um eine Beschäftigung zu bemühen<sup>5</sup>. Aber auch das spezifische Nebeneinander von Arbeitslosen- und Sozialhilfe führt zu Problemen und Ineffizienzen. Dies

**Tabelle 1**  
**Ausgaben der Gebietskörperschaften für ausgewählte soziale Sicherungssysteme**

(1999, in Mrd. DM)

	Bund	Länder	Kommunen	Gesamt
Arbeitslosenhilfe	33,0	0	0	33,0
Sozialhilfe <sup>1</sup>	1,4	9,4	39,4	50,2
Wohngeld	3,8	3,6	0,2	7,6
Familien- und Jugendhilfe	1,0	7,3	24,5	32,9
Gesamt	39,2	20,3	64,1	123,7

<sup>1</sup> einschließlich Asylbewerberleistungsgesetz.

Quellen: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Sozialbudget 1999, Berlin 2001; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Übersicht über das Sozialrecht, Berlin 2000; Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarktstatistik 1999 – Jahreszahlen, Nürnberg 2000; eigene Berechnungen.

beginnt schon damit, dass etwa 10% der Bezieher der Arbeitslosenhilfe auch noch ergänzende Leistungen der Sozialhilfe erhalten, durch die ihr Einkommen auf das durch das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) festgelegte soziokulturelle Existenzminimum aufgestockt wird. Offensichtlich leisten hier Sozial- und Arbeitsämter Doppelarbeit, die sich in einem einheitlichen Grundsicherungssystem vermeiden ließe. Die gegenwärtigen Regelungen werden auch unter dem Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit kritisiert. Typischerweise fallen die Leistungen der Arbeitslosenhilfe, die – wohlgemerkt – keine Versicherungsleistung darstellt, großzügiger aus als die der Sozialhilfe. Im Ergebnis erhalten dadurch ansonsten gleichartige Haushalte unterschiedliche Transferleistungen.

Das entscheidende Problem ist aber, dass durch die unterschiedlichen Zuständigkeiten für Arbeitslosen- und Sozialhilfe bei Bund und Kommunen falsche Anreizsignale gesetzt werden. Bei den Kommunen besteht letztlich wenig fiskalisches Interesse, die Beschäftigungschancen von Beziehern der Arbeitslosenhilfe zu verbessern. Aus Sicht der Kommunen ist es vielmehr wünschenswert, die Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung auf kommunaler Ebene einseitig auf die Sozialhilfeempfänger zu konzentrieren. Genau umgekehrt liegen die Dinge beim Bund<sup>6</sup>.

Zudem bestehen Anreize, Transferempfänger von einem System in das andere abzuschieben. So ist es für die Kommunen attraktiv, arbeitslose Sozialhilfeempfänger so lange in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften mit sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen unterzubringen, bis sie Ansprüche

<sup>4</sup> Vgl. H.P. Klös, W. Peter: Strategien einer aktivierenden Sozialpolitik, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Fördern und Fordern, a.a.O., S. 177-210.

<sup>5</sup> Vgl. z.B. N. Berthold, R. Fehn, S. v. Berchem: Arbeiten müssen, wollen und können – Ein Vorschlag für mehr Beschäftigung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 81. Jg. (2001), Heft 5, S. 267-276; oder P. Klös, W. Peter, a.a.O.

auf Arbeitslosengeld und -hilfe erworben haben und in das Unterstützungssystem der Bundesanstalt für Arbeit entlassen werden können<sup>7</sup>, die dem Bund zuzurechnen ist. Dadurch kommt es zu Fehlallokationen von Arbeitskräften; die ohnehin wenig funktionstüchtigen Arbeitsmärkte in Deutschland werden zusätzlich gestört<sup>8</sup>. Umgekehrt kann sich der Bund durch Kürzungen oder Änderungen bei der Arbeitslosenhilfe fiskalische Vorteile zu Lasten der Kommunen verschaffen. Jüngstes Beispiel für eine derartige Verschiebung war die Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe im Jahre 1999.

### Ausführungs- oder Veranlassungskonnexität?

Selbst wenn man ansonsten an der Höhe und der Ausgestaltung der Leistungen von Arbeitslosen- und Sozialhilfe grundsätzlich wenig ändert, sprechen diese Überlegungen dafür, diese beiden Systeme auf einer staatlichen Ebene zusammenzufassen. Unstrittig ist, dass hierfür nur die kommunale Ebene in Frage kommt. Diese Lösung ist nicht nur unter administrativen Gesichtspunkten geboten, sondern auch ökonomisch sinnvoll, denn es spricht viel dafür, dass die Förderung von Beschäftigung und die Betreuung von Hilfeempfängern auf lokaler Ebene effizienter und erfolgreicher als zentral durch den Bund erfolgen kann. Dies wird auch durch internationale Erfahrungen bestätigt<sup>9</sup>.

Es stellt sich allerdings die Frage, welche Gebietskörperschaft die Ausgaben eines solchen Systems der Arbeitslosen- und Sozialhilfe übernehmen soll. Grundsätzlich kommen hier zwei Möglichkeiten in Betracht. Zum einen kann man im Rahmen der so genannten Veranlassungskonnexität die gesetzgebende Gebietskörperschaft, also den Bund, verpflichten, die Ausgaben zu tragen. Beim Modell der so genannten Ausführungskonnexität muss hingegen die ausführende Instanz, in diesem Fall die Gemeinden, für diese Ausgaben aufkommen.

Unter ökonomischen Gesichtspunkten ist die Ausführungskonnexität der Veranlassungskonnexität vorzuziehen. Das Verhältnis zwischen Bund und Gemeinden beschreibt nämlich eine typische Prinzipal-Agenten-Situation: Der Bund als Prinzipal beauftragt

die Kommunen als Agenten mit der Verwaltung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Aus der Agency-Theorie ist bekannt, dass in dieser Situation die effiziente Lösung darin besteht, dem Agenten die volle Kostenverantwortung zu übertragen, also das Prinzip der Ausführungskonnexität zu verwirklichen<sup>10</sup>. Durch diese Regelung hat der Agent optimale Anreize, die ihm übertragenen Aufgaben möglichst effizient und kostengünstig zu erfüllen. Würde sich hingegen der Bund an den Ausgaben für Arbeitslosen- und Sozialhilfe beteiligen, käme es zu einer Störung dieser Anreize. Diese Agency-Gesichtspunkte sprechen übrigens auch dagegen, gelegentlichen Forderungen nachzukommen, den Bund an den Sozialhilfeausgaben zu beteiligen. Vielmehr ist das Prinzip der Ausführungskonnexität bei der Sozialhilfe ökonomisch sachgerecht und sollte auch bei der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe beibehalten werden.

Das Prinzip der Ausführungskonnexität bedeutet aber nun keineswegs, dass der Bund keinerlei Ausgleich für die Ausgabenlasten der Gemeinden bei Arbeitslosen- und Sozialhilfe gewähren muss. Entscheidend ist nur, dass eine solche Kompensation in pauschalierter Form erfolgen muss. Aus Sicht der einzelnen Gemeinde dürfen also höhere Ausgaben bei der Arbeitslosen- und Sozialhilfe nicht zu höheren Zahlungen aus der Bundeskasse führen. Erfolgt ein Ausgleich durch Pauschalzahlungen, wird ein solcher anreizschädlicher „Refinanzierungseffekt“ vermieden. Mit anderen Worten: die Finanzierung muss aus der Sicht der Gemeinde einen Lump-Sum-Charakter haben.

### Kompensation der Gemeinden

Tatsächlich dürfte es unstrittig sein, dass bei einer Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf kommunaler Ebene die Gemeinden finanziell kompensiert werden müssen. Durch die Übernahme der Arbeitslosenhilfe kämen im Jahr 2000 auf die Gemeinden Mehrbelastungen von etwa 25,7 Mrd. DM zu. Würde man, wie es vielfach gefordert wird<sup>11</sup>, die Arbeitslosenhilfe gänzlich abschaffen, fiel die Belastung etwas niedriger aus, weil die Empfänger nur

<sup>6</sup> Soweit der Bund bei seiner Politik das Ziel der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsmaximierung verfolgt, würden allerdings keine Fehlanreize auf Bundesebene bestehen. Diese neoklassische Sicht wird bekanntlich aber vor allem von den Vertretern der Public Choice Theorie in Zweifel gezogen.

<sup>7</sup> Das ist beschränkt auf die Maßnahmen, die ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis begründen.

<sup>8</sup> Vgl. dazu im Einzelnen H. Feist, R. Schöb: Workfare in Germany and the Problem of Vertical Fiscal Externalities, in: Finanzarchiv 55 (1998), S. 461-480.

<sup>9</sup> Vgl. hierzu z.B. H. Feist: Arbeit statt Sozialhilfe, Tübingen 2000.

<sup>10</sup> Diese Lösung setzt Risikoneutralität voraus, was bei staatlichen Gebietskörperschaften als plausible erste Approximation erscheint. Die Kostenerstattung des Bundes lässt sich als Partizipationsbeschränkung des Agenten interpretieren. Vgl. zu einer näheren Diskussion A. Mas Colell, M. D. Whinston, J. Green: Microeconomic Theory, New York 1995, S. 482-483; sowie zu einer einfachen Herleitung B. Huber, K. Lichtblau: Reform der deutschen Finanzverfassung – die Rolle des Konnexitätsprinzips, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 44. Jg. (1999), S. 69-93.

noch die – im Regelfall – niedrigere Sozialhilfe erhielten. Nichtsdestotrotz kämen auch in diesem Fall auf die Kommunen Ausgaben in zweistelliger Milliardenhöhe zu. Angesichts dieser Größenordnungen ist es klar, dass den Gemeinden ein Ausgleich gewährt werden muss, um eine Überbelastung der kommunalen Haushalte zu vermeiden. Bei der weiteren Diskussion werden im Übrigen mögliche Einspareffekte durch eine Absenkung des Leistungsniveaus bei der Arbeitslosenhilfe ausgeklammert und der Einfachheit halber bei den Berechnungen das bisherige Volumen der Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe zugrunde gelegt. Bei einer Zusammenführung und Harmonisierung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wären Einspareffekte natürlich zu berücksichtigen.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, eine pauschale Kompensation der Gemeinden für die Kosten der Arbeitslosenhilfe praktisch umzusetzen. Einmal könnte der Bund die jährlichen Ausgaben der Arbeitslosenhilfe ermitteln und diesen Betrag den Gemeinden als Gruppe pauschal zur Verfügung stellen. Die Summe müsste anschließend nach einem Schlüssel – z.B. Einwohnerzahlen – auf die einzelnen Gemeinden verteilt werden, wobei dann jede Gemeinde ihre tatsächlichen Ausgaben selbst zu tragen hätte. Diese Lösung ist unter Anreizgesichtspunkten durchaus zufriedenstellend, denn aus Sicht der Gemeinde hat die am Bundesdurchschnitt orientierte Kompensationszahlung den Charakter eines Pauschaltransfers.

Der entscheidende Nachteil besteht aber darin, dass diese Lösung nur bei einer strengen Trennung der Leistungen von Arbeitslosen- und Sozialhilfe praktikabel ist. Wenn, wie es vielfach gefordert wird und sinnvoll ist, Arbeitslosen- und Sozialhilfe in ihren Leistungen harmonisiert werden, also z.B. die Arbeitslosenhilfe an die Sozialhilfe angeglichen wird, ist eine Unterscheidung zwischen beiden Transfertypen gar nicht mehr möglich. Dementsprechend ist dann auch eine Erstattung der Kosten der Arbeitslosenhilfe durch den Bund praktisch kaum mehr durchführbar. Die Erstattungslösung hat zudem einen weiteren Nachteil: Nach der geltenden Finanzverfassung kann der Bund nicht direkt, sondern nur über die Länder Zahlungen an die Kommunen leisten.

### Ein konkreter Reformvorschlag

Eine andere Möglichkeit besteht darin, den Kommunen als Ausgleich für die Übernahme der Arbeits-

losenhilfe eine höhere Beteiligung am Umsatzsteueraufkommen einzuräumen. Tatsächlich bietet dieser Ansatz eine sinnvolle Lösung für die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Konkret könnte eine Reform folgendermaßen aussehen: Das Aufkommen der Umsatzsteuer (einschließlich Einfuhrumsatzsteuer) lag im Jahr 2000 bei gut 275 Mrd. DM. Um die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe auszugleichen, müsste der Bund im Startjahr der Reform also etwa 9,3% des Umsatzsteueraufkommens an die Gemeinden abtreten. Bei der Einführung der Reform müsste bei der Finanzierung der Sozialhilfe nichts geändert werden; wie bisher wären diese Zahlungen (2000: 45,6 Mrd. DM) weit überwiegend von den Kommunen aufzubringen. Zur Finanzierung eines einheitlichen Grundsicherungssystems stünden damit insgesamt 71,3 Mrd. DM zur Verfügung, wobei die Entscheidung über die Verwendung allerdings dann weitgehend durch die Kommunen erfolgen würde.

Bei der horizontalen Verteilung dieses zusätzlichen Umsatzsteueraufkommens zwischen den Kommunen kommen verschiedene Möglichkeiten in Betracht. Die einfachste Lösung besteht in einer Verteilung nach der Einwohnerzahl. Da die Arbeitslosenhilfe eine erhebliche regionale Streuung aufweist, würde dies allerdings zu einer Umverteilung zwischen den Gemeinden führen. Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit würden per saldo profitieren, solche mit hoher Arbeitslosigkeit hingegen fiskalisch belastet. Zudem ergeben sich, wie Tabelle 2 zeigt, auch erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern. Während in den meisten alten Ländern die Kommunen im Durchschnitt durch die Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnern profitieren würden, entstünden in den ostdeutschen Ländern massive Finanzierungslücken. Dies ist zum einen Folge der hohen Arbeitslosigkeit, aber auch darauf zurückzuführen, dass in Ostdeutschland die Arbeitslosenhilfe einen größeren Teil (65%) der sozialen Grundsicherung abdeckt als in Westdeutschland (28%)<sup>12</sup>. Dies hängt mit den Erwerbsbiographien der Menschen in der ehemaligen DDR zusammen, die zu einem höheren Anteil als im Westen erwerbstätig waren und dementsprechend in größerem Umfang Anspruch auf Arbeitslosenhilfe haben.

Diese massiven Umverteilungswirkungen lassen sich vermeiden, indem man die Pro-Kopf-Verteilung des Umsatzsteueraufkommens durch Zu- oder Abschläge korrigiert. Dadurch könnte bei Kommunen mit niedrigen Ausgaben für Arbeitslosenhilfe der Anspruch auf Einnahmen gekürzt und diese Beträge dann als Zuschlag an Gemeinden mit hoher Arbeits-

<sup>12</sup>Vgl. z.B. N. Berthold, E. Thode, S. v. Berchem: Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: Zwei sind einer zuviel, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 80. Jg. (2000), Heft 9, S. 576-584.

sigkeit gezahlt werden. Allerdings müssen diese Zu- oder Abschläge unter Anreizgesichtspunkten als Pauschalbeträge gestaltet werden. Deswegen sollten sie als Festbeträge bei Einführung der Reform für einen längeren Zeitraum, beispielsweise zehn Jahre, festgelegt werden. Konkret würden in einer Kommune mit niedriger Arbeitslosigkeit dann beispielsweise die Einnahmen aus der Umsatzsteuer pauschal um einen Festbetrag von 30 Mill. DM reduziert, in Kommunen mit hoher Arbeitslosigkeit analog pauschal heraufgesetzt werden.

Grundsätzlich lassen sich diese Festbeträge so gestalten, dass keine Gemeinde im Startjahr der Reform durch die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe Einbußen erleidet. Auf diese Weise würde man auch Umverteilungseffekte zwischen den Ländern vollständig vermeiden. Konkret müssten dabei die bayerischen Kommunen im Durchschnitt je Einwohner von ihren zusätzlichen Umsatzeinnahmen rund 198 DM abgeben; die Kommunen in Sachsen-Anhalt würden hingegen 523 DM je Einwohner durchschnittlich zusätzlich erhalten (vgl. Tabelle 2).

Ein anderer Weg zur Verteilung des Umsatzeinkommens, der allerdings technisch aufwändiger ist und deswegen hier nicht weiter verfolgt wird, besteht darin, nach strukturellen Indikatoren zu suchen, die die Verteilung der Arbeitslosenhilfe auf die Kommunen erklären. Solche Indikatoren müssten unter Anreizgesichtspunkten aus Sicht der Kommunen exogen sein, dürften also nicht oder wenigstens nicht maßgeblich durch das Verhalten der Kommunen beeinflussbar sein. Hierfür könnten Größen wie die Einwohnerzahl, die Bevölkerungsstruktur und die Bevölkerungsdichte in Frage kommen.

Soweit ein solches Indikatorensystem die regionale Verteilung der Ausgaben der Arbeitslosenhilfe befriedigend erklärt, kann es auch dazu verwendet werden, die zusätzlichen Einnahmen aus der Umsatzsteuer zwischen den Kommunen aufzuschlüsseln. Vorstellbar ist auch, dass mit Hilfe dieser Indikatoren im Rahmen einer Diskriminanzanalyse Gruppen ähnlicher Kommunen gebildet werden, die dann alle einen Transfer in Höhe ihres Gruppendurchschnittes je Einwohner erhalten. Problematisch ist allerdings, dass ein solches Indikatorensystem wohl regelmäßig überprüft und angepasst werden muss.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, wie die Gemeindeverbände, also vor allem die

**Tabelle 2**  
**Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe je Einwohner**  
**im Jahr 2000**  
(Angaben in DM)

	Sozialhilfe	Arbeitslosenhilfe		
	Ist-Ausgaben	Ist-Ausgaben	Einwohnerschlüssel	Differenz
Sachsen-Anhalt	421,6	836,3	313,4	522,9
Mecklenburg-Vorpommern	415,4	659,3	313,4	345,9
Brandenburg	378,7	654,6	313,4	341,2
Bremen	1268,2	625,0	313,4	311,7
Berlin	1058,8	614,4	313,4	301,0
Sachsen	284,1	612,9	313,4	299,5
Thüringen	327,8	533,2	313,4	219,8
Saarland	616,4	349,9	313,4	36,5
Hamburg	1121,1	313,0	313,4	-0,4
Nordrhein-Westfalen	638,3	299,8	313,4	-13,6
Niedersachsen	611,3	275,5	313,4	-37,9
Schleswig-Holstein	718,5	264,7	313,4	-48,6
Hessen	664,0	208,2	313,4	-105,2
Rheinland-Pfalz	491,1	194,6	313,4	-118,8
Baden-Württemberg	391,8	139,8	313,4	-173,6
Bayern	434,9	115,5	313,4	-197,9

Quellen: Statistisches Bundesamt: Sozialleistungen, Fachserie 13, Reihe 2, Sozialhilfe 2000, Wiesbaden 2001; Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarktstatistik 2000 – Jahreszahlen, Nürnberg 2001; eigene Berechnungen.

Landkreise, zu behandeln sind. Typischerweise nehmen die Landkreise bei den kreisabhängigen Gemeinden die Verwaltung der Sozialhilfe wahr. Sinnvollerweise würde ihnen dann auch die Arbeitslosenhilfe bei einer Zusammenführung übertragen werden. Deswegen wäre es auch konsequent, den Gemeindeverbänden und nicht etwa den ihnen zugehörigen Gemeinden zum Ausgleich eine Beteiligung an der Umsatzsteuer einzuräumen.

**Die Verantwortung des Bundes**

Alles in allem bietet also die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer einen ökonomisch sinnvollen und praktikablen Weg, um die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im föderalen System Deutschlands zu verwirklichen. Allerdings könnte man einwenden, dass bei dieser Lösung der Bund weitgehend aus der finanziellen Verantwortung für Arbeitslosen- und Sozialhilfe entlassen wird. Dies ist in verschiedener Hinsicht problematisch. Zum einen sprechen ganz einfache versicherungstheoretische Überlegungen dafür, dass der Bund zur Finanzierung der stark konjunkturabhängigen Ausgaben für Arbeitslosen- und Sozialhilfe beiträgt. Zum zweiten ist auch zu bedenken, dass der Bund möglicherweise in einem solchen System als Gesetzgeber Anreize hat, großzügige Leistungen bei der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu beschließen, deren Kosten dann aber von den Gemeinden getragen werden müssen.

<sup>12</sup> Jeweils ohne Berlin.

Eine einfache Lösung dieser Probleme besteht darin, die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer variabel auszugestalten. Konkret könnte dies folgendermaßen aussehen. Im Jahr 2000 lagen die Ausgaben für Arbeitslosen- und Sozialhilfe bei rund 70 Mrd. DM. Nach einer Zusammenführung müssten – wie beschrieben – diese Ausgaben von den Gemeinden getragen werden. Wenn die Ausgaben für Arbeitslosen- und Sozialhilfe in den Folgejahren im Vergleich zur Entwicklung eines Referenzmaßstabs stärker steigen oder fallen, würde die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer dann so erhöht oder abgesenkt werden, dass die Mehr- oder Minderausgaben ausgeglichen werden. Der Bund würde also auf diesem Wege an den Ausgaben für Arbeitslosen- und Sozialhilfe beteiligt werden, ein Rückzug aus der Verantwortung für dieses Grundsicherungssystem wäre dann nicht mehr möglich.

Als besonders einfacher Referenzmaßstab kommt dabei die Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens

oder des BIP in Frage. Dabei erscheint es auch sinnvoll, Ober- und Untergrenzen vorzusehen, bei denen die Erhöhungen bzw. Minderungen der Umsatzsteuerbeteiligung der Kommunen einsetzen. Eine Anpassung der Umsatzsteuerbeteiligung der Kommunen würde nur erfolgen, wenn dieser Korridor verlassen wird.

Man kann also Folgendes festhalten: Durch eine zusätzliche Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer lässt sich die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf einfache Weise verwirklichen. Der hier vorgestellte Reformansatz stellt dabei sicher, dass den Gemeinden ausreichende Anreize bleiben, Arbeitslosen- und Sozialhilfe effizient zu verwalten, ihnen aber gleichzeitig ein angemessener fiskalischer Ausgleich für die zusätzlichen Ausgabenlasten zufließt. Schließlich lässt sich durch eine variable Gestaltung dieser Umsatzsteuerbeteiligung ein völliger finanzieller Rückzug des Bundes aus der Verantwortung für dieses Grundsicherungssystem verhindern.

Ulrich Walwei

## Kombilohn: Ein neuer Weg zu mehr Beschäftigung?

*Aufgrund der großen Arbeitslosigkeit plant die Bundesregierung, das in Rheinland-Pfalz erprobte Kombilohnmodell auf das gesamte Bundesgebiet auszudehnen. Was sind die Ursachen der Arbeitslosigkeit? Welche politischen Ansatzpunkte gibt es im Niedriglohnsektor? Ist die Lohnsubventionierung ein geeignetes Instrument zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit?*

Nachdem der Arbeitsmarkt in den Jahren 1997 bis 2000 einen leichten Aufwärtstrend – allerdings ausgehend von einer schlechten Performance – verzeichnen konnte, lassen die Prognosen für das Jahr 2002 erneut eine Negativentwicklung mit rückläufiger Beschäftigung und steigender Arbeitslosigkeit befürchten. Damit ist eine Verringerung des noch immer hohen globalen Arbeitsplatzdefizites von rund 6 Mill. (Arbeitslose plus Stille Reserve) nicht erkennbar. Darüber hinaus ist die Arbeitsmarktkrise durch massive Strukturprobleme gekennzeichnet (z.B. in Form von Langzeitarbeitslosigkeit). Sortierprozesse in Zeiten

hoher Arbeitslosigkeit und der Wegfall einfacher Tätigkeiten erschweren zunehmend die Reintegration wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer, wie geringer qualifizierter oder älterer Arbeitnehmer.

Die Eingliederungschancen der Problemgruppen des Arbeitsmarktes könnten sich aber erhöhen – so wird häufig unterstellt –, wenn über eine stärkere Lohndifferenzierung nach unten mehr Beschäftigungsmöglichkeiten auf einem niedrigeren Niveau von Produktivität und Arbeitskosten geschaffen würden. Diese Erwartung wird vielfach mit den Erfahrungen angelsächsischer Länder (wie z.B. der USA) begründet. Durch die dort stärkere Lohnspreizung nach unten in Kombination mit geringeren Lohnnebenkosten und relativ niedrigen Transferleistungen konnte ein quantitativ bedeutsamer Niedriglohnsektor entste-

*Dr. Ulrich Walwei, 43, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg.*