

Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

Mitte April hat die Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen ihren Bericht zur Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe vorgelegt. Kann die Beschäftigung durch die Zusammenlegung erhöht werden? Welche finanziellen Folgen ergeben sich?

Rolf Schmachtenberg

Chancen und Risiken einer Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

Seit 1974 kennt Westdeutschland hohe Arbeitslosigkeit, seit 1990 Ost- und Westdeutschland die Massenarbeitslosigkeit. Sie führte zu einer Langzeitarbeitslosigkeit, die sich von Rezession zu Rezession verschärfte und in Phasen der wirtschaftlichen Erholung kaum abgebaut werden konnte. Mittlerweile liegt der Anteil der Langzeitarbeitslosen in Deutschland bei 32,3% (29,6% in Westdeutschland, 36,7% in Ostdeutschland). Bei internationalen Vergleichen trägt Deutschland bezüglich der Langzeitarbeitslosigkeit gemeinsam mit Ländern wie Italien, Griechenland und Belgien die rote Laterne.

Dieser Entwicklung entspricht, dass inzwischen Arbeitslose häufiger Leistungen der Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe als Arbeitslosengeld erhalten. Hierbei gibt es starke Unterschiede zwischen Stadt und Land sowie große regionale Unterschiede. Während in Westdeutschland mehr Arbeitslose Arbeitslosengeld beziehen als Arbeitslosenhilfe, sind in Ostdeutschland 55% derjenigen, die eine Lohnersatzleistung vom

Arbeitsamt erhalten, Arbeitslosenhilfebezieher.

Das Ziel, an dem sich eine Reform der Systeme der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für Erwerbsfähige an erster Stelle messen lassen muss, ist ihr Beitrag zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit.

Rahmenbedingungen

Die wesentliche Ursache für die hohe Arbeitslosigkeit und die hieraus resultierend hohe Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland ist die auch im internationalen Vergleich unzureichende Nachfrage nach entgelteter Arbeit. 4,6 Mill. Arbeitslosen und vermutlich etwa 2 Mill. weiteren Erwerbsfähigen, die der stillen Reserve zuzuordnen sind, standen im Jahresdurchschnitt 451 000 bei den Arbeitsämtern gemeldete offene Arbeitsplätze (davon 382 000 in West- und 69 000 in Ostdeutschland) gegenüber.

Eine besondere Rolle spielt hierbei die Situation in Ostdeutschland. Der Wunsch, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, hat sich inzwischen – auch durch die Arbeitsmarktlage in Ostdeutschland bedingt – an

das Niveau in Westdeutschland angepasst. Der entsprechende Indikator, die so genannte Erwerbsneigung, stieg in Westdeutschland von 75,5% (1992) auf 78,5% (2002) an, während sie in Ostdeutschland im gleichen Zeitraum von 87,7% auf 78,8% fiel. Bei der tatsächlichen Erwerbstätigkeit klafft jedoch eine große Lücke. Während in Westdeutschland im Jahre 2002 rund 72% aller Personen im erwerbsfähigen Alter einer Erwerbstätigkeit nachgingen, waren dies in Ostdeutschland nur 63,1%, wobei hiervon nur 2 Prozentpunkte der in Ostdeutschland politisch deutlich überbewerteten öffentlich geförderten Beschäftigung in Form von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen zuzurechnen sind.

Die wesentlichen Schlüssel zum Abbau dieses Defizits an Nachfrage nach entgelteter Arbeit liegen ohne Zweifel in der Leistungs- und hier insbesondere der Innovationsfähigkeit der Wirtschaft, in einer gut funktionierenden öffentlichen Verwaltung, in einer gut entwickelten Infrastruktur sowie in einem ausgewogenen Mix an angebots-

und nachfrageorientierter Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik. Einen wichtigen Beitrag zur Überwindung der Beschäftigungskrise kann auch die Tarifpolitik leisten. Selbst in dem für den Arbeitsmarkt schwierigen Jahr 2002 wurden in Deutschland 1,6 Mrd. bezahlter Überstunden verrichtet. Rein rechnerisch (und auch nur rein rechnerisch) entspricht dies etwa einer Million Arbeitsplätze. Durch Verständigung zwischen den Tarifvertragsparteien könnten sicherlich mittelfristig bezahlte Überstunden in mehrere hunderttausend zusätzliche Arbeitsplätze umgewandelt werden, möglicherweise auch durch tariflich abgesicherte Formen der Arbeitnehmerüberlassung, wie sie durch das erste Gesetz für moderne Dienstleistungen vom 30. Dezember 2002 ermöglicht wurden.

Auch die Bildungspolitik kann einen wichtigen Beitrag zur Verringerung der Risiken von Arbeitslosigkeit leisten. Derzeit verlassen jährlich 9% eines Jahrganges die Schulen ohne einen Schulabschluss. Vermehrt um diejenigen, die keinen Berufsbildungsabschluss erreichen, bilden sie die große Gruppe der Geringqualifizierten, die insbesondere in Westdeutschland einen großen Teil der Langzeitarbeitslosen ausmacht. Was hier zu Beginn einer biographischen Entwicklung versäumt wurde, kann in der Regel auch die Arbeitsmarktpolitik mit ihrem ausgefeilten Instrumentarium der Förderung von beruflicher Aus- und Weiterbildung in Verbindung mit Trainingsmaßnahmen, geförderter Praktika etc. nur in begrenztem Umfang ausgleichen.

Trotz des hohen Defizits bei den offenen Stellen bestehen auch heute gleichwohl für die Arbeitsmarktpolitik Möglichkeiten, auf die Integration von Arbeitslosen

hinzuwirken. Der Arbeitsmarkt ist sehr dynamisch. Die Zahlen der Zugänge in und der Abgänge aus Arbeitslosigkeit überragen Jahr für Jahr die Zahl der im Jahresdurchschnitt Arbeitslosen. Darüber hinaus drängt sich die Frage auf, inwieweit die Instrumente der Arbeitsförderung und die Struktu-

ren der Arbeitsverwaltung, die im Wesentlichen auch heute noch auf den Grundüberlegungen des Arbeitsförderungsgesetzes von 1969 beruhen, einem Gesetz, das in einer Welt mit nahezu Vollbeschäftigung entstand, der Überprüfung bedürfen und ob nicht möglicherweise auch hier Ansatzpunkte zu einer Verbesserung der Strukturen auf dem Arbeitsmarkt bestehen.

In der öffentlichen Diskussion, die sich mit der Frage auseinandersetzt, wie Langzeitarbeitslosigkeit abgebaut werden könnte, mache ich im Wesentlichen drei unterschiedliche Ansätze aus, zwischen denen die Grenzen teilweise fließend sind: die Forderung nach Lohnsenkung und Leistungskürzungen, die Forderung nach öffentlichen Subventionen und die Forderung nach intensiver auf den Einzelfall bezogenen Unterstützung.

Lohnsenkung und Leistungskürzungen

Der Grundgedanke dieses möglicherweise am weitesten verbreiteten und akzeptierten Ansatzes ist schlicht: die Nachfrage nach Arbeit steigt, wenn der Lohn sinkt. Er folgt einer einfachen, auf mikroökonomischer Ebene im Grundsatz zutreffenden Logik. Allerdings ist bei makroökonomischer Betrachtung zu bedenken, dass Löhne zugleich Einkommen sind. Einkommen wird im Wesentlichen in Nachfrage verwandelt und ist der Motor der Binnennachfrage im volkswirtschaftlichen Kreislauf, einer Binnennachfrage, die in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern seit Jahren schwach ausfällt.

Andererseits wird argumentiert, dass sinkende Lohnabschlüsse die Gewinne erhöhen, Investitionen anregen, Neueinstellungen bewirken (zumal Arbeit gegenüber Kapital dann relativ billiger sei)

Die Autoren
unseres Zeitgesprächs:

Dr. Rolf Schmachtenberg, 44, ist Ministerialdirigent im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit und war stellvertretender Vorsitzende der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“. Er gibt hier seine persönliche Meinung wieder.

Dr. Susanne Koch, 35, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Dr. Ulrich Walwei, 44, ist stellvertretender Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit.

Dr. Bruno Kaltenborn, 35, ist im Rahmen freiberuflicher Wirtschaftsforschung und Politikberatung in Bonn für Politik und Wissenschaft tätig.

Prof. Dr. Bernd Reissert, 53, ist Hochschullehrer an der Fachhochschule für Technik und Wirtschaft (FHTW) Berlin.

Prof. Dr. Ronnie Schöb, 41, ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft und Prof. Dr. Joachim Weimann, 47, ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

und dass in der Summe bei vergleichsweise niedrigeren Löhnen und höherer Beschäftigung das Lohneinkommen und damit auch die Nachfrage größer sind als bei höheren Löhnen. Die Forderung nach Lohnsenkungen im Bereich niedrigqualifizierter Arbeitnehmer geht davon aus, dass die Löhne dieser Gruppe ihre Produktivität übersteigen. Erst bei geringeren Löhnen wird Arbeit nachgefragt.

Allerdings stoßen diese Überlegungen auf Grenzen. Bereits vor mehreren Jahren mussten Wirtschaftswissenschaftler feststellen, dass der Zusammenhang zwischen Gewinnen und Investitionen nicht mehr so eng ist wie früher. Darüber hinaus gilt, dass die Lohnstückkosten in Deutschland im internationalen Vergleich niedrig sind. In weiten Teilen Ostdeutschlands werden sehr niedrige Löhne gezahlt, die zum Teil ein Leben nur knapp oberhalb des soziokulturellen Existenzminimums ermöglichen. Die Beobachtung muss nachdenklich stimmen, dass dies jedoch nicht dazu geführt hat, dass in Ostdeutschland die Wirtschaft boomt.

Dieses ist ein klarer Hinweis darauf, dass niedrige Löhne zumindest nicht hinreichend dafür sind, dass Arbeitsplätze entstehen, und dass ganz andere Faktoren bestimmend oder zumindest mitbestimmend für die Entstehung von Arbeitsplätzen sind (z.B. eine gut ausgebaute Infrastruktur, eine günstige Lage zum gegenwärtigen Binnenmarkt, niedrige Energiekosten, traditionelle Standortbindungen, die Qualität weicher Standortfaktoren) oder ihre Entstehung behindern wie etwa die

lange fortdauernde Dominanz der Hausfrauenehe - als eine wichtige Ursache für die im internationalen Vergleich gering ausgeprägte Beschäftigung in personenbezogenen Dienstleistungen¹. Wenn für eine entwickelte Volkswirtschaft ihre Innovationsfähigkeit der Schlüssel zu ihrer Zukunftsfähigkeit ist, so wird diese in der Regel sogar mit relativ hohen Löhnen für qualifizierte und sehr qualifizierte Arbeitskräfte verbunden sein.

Die Forderung nach öffentlichen Subventionen

Zur Forderung nach öffentlichen Subventionen gehören drei Vorschläge, die von politisch sehr unterschiedlichen Richtungen formuliert wurden:

- die Forderung nach Schaffung eines öffentlichen Beschäftigungssektors
- die Forderung nach einer dauerhaften degressiven Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge
- die Forderung nach Kombilöhnen in Verbindung mit einer öffentlichen Beschäftigungsgarantie und einer Senkung der steuerfinanzierten Hilfe zum Lebensunterhalt/Lohnersatzleistung auf 70% des soziokulturellen Existenzminimums.

Öffentlicher Beschäftigungssektor

Die Forderung nach Einrichtung eines öffentlichen Beschäftigungssektors wird seit mehreren Jahren insbesondere von der PDS und mit besonderem Nachdruck für Ostdeutschland vorgebracht. Ohne Zweifel könnte hiermit in einem gewissen Umfang Langzeitarbeitslosigkeit kurzfristig abgebaut werden. Unklar und zumindest riskant sind die damit verbundenen Effekte: Es sind direkte Verdrängungseffekte

in der privaten Wirtschaft zu erwarten, da sie dann weniger Aufträge von der öffentlichen Hand erhält, sowie im öffentlichen Dienst, dessen Arbeiten dann zum Teil durch den öffentlichen Beschäftigungssektor übernommen werden. Darüber hinaus kommt es zu indirekten Verdrängungseffekten, da dem Wirtschaftskreislauf die Mittel zur Finanzierung des öffentlichen Beschäftigungssektors auf die eine oder andere Weise entzogen werden müssen. In jedem Fall zeigt dieser Ansatz keine Perspektive zur längerfristigen Integration der Langzeitarbeitslosen in den allgemeinen Arbeitsmarkt auf.

Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge

Der Vorschlag zur Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge, der unter anderem von der Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung popularisiert wird, wurde Ende der neunziger Jahre intensiv diskutiert. Mehrere wissenschaftliche Studien haben jedoch belegt, dass nicht zuletzt auf Grund der Tatsache, dass bereits heute sehr viele Beschäftigten im Niedriglohnbereich liegen, durch diesen Vorschlag eine enorme Subvention bereits bestehender Arbeitsverhältnisse ausgelöst werden würde, die mit entsprechend hohen Kosten – durchaus in zweistelligem Milliardenbereich – verbunden wäre². Die zu erwartenden zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten sind dagegen eher gering.

Ein Resultat dieser auch im Rahmen des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit intensiv geführten Diskussion

¹ Vgl. hierzu z.B. Gerhard Bosch, Alexandra Wagner: „Beschäftigungshoffnung Dienstleistungen“ braucht politische Begleitung - Neue Arbeitsplätze entstehen nicht im Selbstlauf, in: IAT-Report 2003-4; <http://iat-info.iatge.de/iat-report/2003/report2003-04.pdf>

² Vgl. hierzu z.B. Victor Steiner: Beschäftigungseffekte einer Subventionierung der Sozialbeiträge von Geringverdienern, in: Felix Büchel, Bernd Fitzenberger, Alexander Haupt u.a. (Hrsg.): Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt, Berlin 2002; dort auch Hinweise auf weitere Arbeiten zu dieser Frage.

war das Förderprogramm „Mainzer Modell“, nach dem gezielt zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit degressiv Sozialversicherungsbeiträge bezuschusst wurden. Die Förderbilanz fiel eher mager aus³. Zum 1. April 2003 ist die Förderung eingestellt worden, weil nunmehr mit der Einführung der Gleitzone zwischen 400 und 800 Euro durch das Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ein Grundgedanke des Mainzer Modells regelhaft in das Sozialrecht aufgenommen wurde.

Beschäftigungsgarantie und Senkung der Sozialhilfe

Der Vorschlag zur Beschäftigungsgarantie und Senkung der Sozialhilfe des Ifo-Instituts München wurde sowohl vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2002/2003⁴ als auch vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit aufgegriffen. Er kombiniert die Forderung nach einer Senkung der Lohnersatzleistungen mit der Einführung von Subventionstatbeständen in einem erheblichen Ausmaß. Und dies auf zweierlei Weise:

- Arbeitslose, deren Unterstützungsleistung bei 70% des soziokulturellen Existenzminimums liegt, sollen bis zu einer bestimmten Einkommenshöhe mehr zuverdienen können, als es heute möglich ist. Da gerade im Bereich der geringqualifizierten Arbeit eine hohe Fluktuation besteht, läuft dies darauf hinaus, dass in relativ kurzer Zeit ein großer Teil der Arbeitsplätze

im niedrigqualifizierten Bereich durch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer besetzt werden würde, die einen Kombilohn beziehen würden, der sich – hier beispielhaft gemeint – bei einem Einkommen von rund 120% des soziokulturellen Existenzminimums zu 70 Prozentpunkten aus einer staatlich finanzierten Unterstützungsleistung und zu 50 Prozentpunkten aus einem Entgelt, das der Arbeitgeber zahlen würde, zusammensetzen würde. Weder erscheint dieses wettbewerbsrechtlich noch wettbewerbsrechtlich sinnvoll. Darüber hinaus führt diese Forderung zu erheblichen Finanzrisiken für die öffentliche Hand.

- Da die voraussetzungslose, nicht an Bedingungen – wie z.B. die Ablehnung von angebotenen, zumutbaren Möglichkeiten der Erwerbsarbeit – geknüpfte Absenkung der steuerfinanzierten Unterstützungsleistung auf 70% oder weniger des soziokulturellen Existenzminimums aus sozialstaatlichen und verfassungsrechtlichen Gründen abzulehnen ist, soll gemäß diesem Vorschlag darüber hinaus die öffentliche Hand gewährleisten, dass in ausreichendem Umfang öffentliche Arbeitsplätze zur Verfügung stehen, so dass jeder Hilfebedürftige die Möglichkeit hat, eine Leistung in Höhe von 100% des soziokulturellen Existenzminimums zu erhalten, indem er eine solche Beschäftigung annimmt. Sofern die öffentliche Hand ein Angebot im Einzelfall nicht vorhält, soll die Unterstützungsleistung bei 100% des soziokulturellen Existenzminimums liegen. Bei derzeit 2,7 Mill. Erwerbsfähigen, die Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe beziehen, wäre es, wollte man dem Vorschlag folgen, erforderlich, vermutlich zunächst ca. 2

Mill. öffentlich finanzierte Arbeitsplätze zu schaffen. Dies erscheint unrealistisch und geht im Übrigen weit über die Forderung nach Schaffung eines öffentlichen Beschäftigungssektors hinaus. Es gelten auch hier die weiter oben formulierten kritischen Anmerkungen.

Auf den Einzelfall bezogene Unterstützung

Es wird empfohlen, die Vermittlung um eine auf den Einzelfall bezogene Beratung und Betreuung durch so genannte Fallmanager zu ergänzen, wobei der Schlüssel Fallmanager zu Betreuenden nach Möglichkeit 1:50 betragen, jedoch in keinem Fall geringer als 1:100 ausfallen sollte.

Während die ersten beiden Ansätze allein auf ökonomischen Überlegungen beruhen (Anreize auf der Arbeitnehmerseite durch Kürzung der Lohnersatzleistung, auf der Arbeitgeberseite durch Subvention der Lohnkosten), ist der dritte Ansatz mit der Forderung nach intensiver, auf den Einzelfall bezogener Unterstützung in erster Linie soziologisch, psychologisch und auch medizinisch begründet. Ist ein Arbeitsloser erst einmal zu einem Langzeitarbeitslosen geworden, so weist er in der Regel mehrere Vermittlungshemmnisse auf. Beispielhaft seien genannt geringe Qualifikation, Überschuldung, Beziehungsprobleme, Suchtkrankheiten (Alkohol), gesundheitliche Einschränkungen und auch psychische Schwierigkeiten (Angstzustände in Situationen erhöhten Leistungsdrucks). Die Überwindung dieser „Vermittlungshemmnisse“ lässt sich im Regelfall nicht durch „Subventionen abkaufen“, und auch eine Senkung der Lohnersatzleistung führt nicht zu ihrer Beseitigung. Vielmehr müssen diese häufig eng miteinander ver-

³ Vgl. hierzu Bruno Kaltenborn: Kombilöhne: Stand und Perspektiven, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 72 (2003), 1, S. 124 - 132.

⁴ Abgedruckt z.B. als Bundesratsdrucksache 856/02 vom 15. November 2002.

wobenen Schwierigkeiten in einem längerfristig angelegten Prozess der Beratung, Qualifizierung und Betreuung überwunden werden.

Der Übergang zu einer intensiven Betreuung durch Fallmanager ist die konsequente Umsetzung des seit mehreren Jahren von nahezu allen politischen Parteien geforderten Grundsatzes des „Förderns und Forderns“. Denn solange das Verhältnis von Vermittlern zu Arbeitslosen bei 1:800 - wie dies noch vor wenigen Jahren der Fall war - liegt, ist es faktisch unmöglich, die Mehrheit der Arbeitslosen intensiv zu beraten und zu fördern - und gerade dadurch auch zu fordern. Der Abschluss einer auf den Einzelfall gut abgestimmten Eingliederungsvereinbarung, die zur verbindlichen Grundlage des Eingliederungsprozesses werden kann, setzt eine gute Kenntnis des Betroffenen voraus.

Durch den Übergang zu einem intensiven Fallmanagement wird der gegenwärtige und im Grunde seit Jahrzehnten andauernde Zustand überwunden, den ich – etwas zugespitzt – einen Gleichgewichtszustand der wechselseitigen doppelten Passivität nennen möchte. Eine Arbeitsverwaltung, in der ein Vermittler für 800 Arbeitslose zuständig ist, ist für viele Arbeitslosen zwangsläufig eine passive Verwaltung, von der nur wenige Impulse für die eigene berufliche Integration ausgehen können. Hierauf haben sich viele Arbeitslose eingestellt; nachdem sie gewöhnlich in der zweiten Hälfte der ersten zwölf Monate ihrer Arbeitslosigkeit intensive Anstrengungen und Eigenbemühungen unternommen haben, um einen Arbeitsplatz zu bekommen, fühlen sie sich mit immer länger werdender Arbeitslosigkeit faktisch gezwungen, sich in dieser Situation einzurichten. Sowohl Vermittler wie Arbeitslose

empfinden den dann erreichten Zustand - nicht zuletzt unter Verweis auf das große Defizit an nachgefragter entgelteter Arbeit - als hoffnungslos. Dieses Defizit wird so schließlich zur Legitimation der doppelten Passivität.

Noch vor wenigen Jahren dominierte in der Arbeitsverwaltung ihre Aufgabe als Träger einer Sozialversicherung. Es galt zu gewährleisten, dass den arbeitslos gewordenen Versicherten die zustehenden Lohnersatzleistungen zuverlässig ausgezahlt wurden. Der größte Teil der Vermittlungsprozesse fand (und findet auch heute noch) ohne Beteiligung der Arbeitsämter statt. Solange die Nachfrage nach Arbeit ausreichend war, konnte dieses System einigermaßen funktionieren.

Von vielen als Paradigmenwechsel bezeichnet, erzwingt die Verwirklichung des Grundsatzes von „Fördern und Fordern“ einen radikalen Umbau der Arbeitsverwaltung. Eingeleitet wurde dies durch das Jobaktiv-Gesetz, das zum 1. Januar 2002 in Kraft trat. Erheblich verschärft wurde dieser Prozess durch das Zweistufenprogramm der Bundesregierung vom 22. Februar 2002, das zur Einsetzung der Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, der so genannten Hartz-Kommission, führte. Bezogen auf den Umbau der Arbeitsverwaltung steht im Zentrum ihrer Empfehlungen, die am 16. August 2002 vorgelegt wurden, der Vorschlag, in Job-Centern die Dienstleistungen der Arbeitsverwaltung für Arbeitnehmer und Arbeitgeber zusammenzufassen, alle Hilfen in einer Hand zu bündeln und insbesondere auch für alle schwerer vermittelbaren Arbeitslosen ein Fallmanagement einzurichten, das die unterschiedlichen im Einzelfall erforderlichen Hilfen zusammenführt (unter Einschluss

kommunaler Dienstleistungen und Dienstleistungen Dritter wie etwa der Schuldnerberatung).

Chancen der Zusammenlegung

Im Dezember 2001 bezogen 2,7 Mill. Erwerbsfähige Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe oder – im Anschluss an den Bezug von Arbeitslosenhilfe – während der Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme Unterhaltsgeld. Die durchschnittliche Verweildauer im Leistungsbezug betrug in der Arbeitslosenhilfe 28 Monate und in der Sozialhilfe 26 Monate. Dies ist erschreckend hoch, die Angaben unterzeichnen aber die Dauer der Langzeitarbeitslosigkeit sogar: in Hinblick auf die Bezieher von Arbeitslosenhilfe ist zu bedenken, dass sie zuvor ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld – im Regelfall zwölf Monate – ausgeschöpft haben, und in Hinblick auf die Sozialhilfe ist anzumerken, dass ein Teil der Sozialhilfebezieher diese Leistung nur als kurzfristige Überbrückung (zum Beispiel bis zum Bezug eines ausstehenden Arbeitslosengeldes) erhalten.

Mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige besteht die Chance, ein neues, steuerfinanziertes arbeitsmarktpolitisches Leistungssystem zu etablieren, das klar den Vorrang auf Eingliederungsleistungen setzt. Insbesondere die folgenden Chancen bestehen:

- der Aufbau einer intensiven Einzelfallbetreuung durch Fallmanager in den Job-Centern bei einem Schlüssel von 1:75;
- die Bereitstellung von Eingliederungsleistungen sowohl arbeits- und berufsbezogen wie auch sozialer und psychosozialer Art, die von einer Hand gesteuert werden und durch unterschiedliche Dienstleister erbracht werden können;

- eine flexible Handhabung der Eingliederungsinstrumente, weil diese künftig steuerfinanziert und nicht mehr wie bisher ganz überwiegend aus Mitteln der Beitragszahler der Arbeitslosenversicherung für die Arbeitslosenhilfeempfänger und – in sehr geringem Maße – auch für Sozialhilfeempfänger bereitgestellt werden;
- ein offener Umgang mit dem Sachverhalt, dass zumindest in einer Frist von einigen Jahren ein Teil der heute Langzeitarbeitslosen nur eine sehr geringe Aussicht auf Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt hat (also für manche ein Tabubruch), und hierauf aufbauend die Möglichkeit, im Rahmen eines steuerfinanzierten arbeitsmarktlichen Leistungssystems individuell zugeschnittene Förderungen der sozialen Integration anzubieten, etwa längerfristig angelegte niedrigschwellige Beschäftigungsangebote;
- den gleichen Zugang zu Eingliederungsleistungen für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen;
- Einbeziehung aller hilfebedürftigen Erwerbsfähigen in die Sozialversicherung;
- ein gerechteres Leistungssystem, in dem Arbeitslose, deren Ansprüche auf Arbeitslosengeld seit mehreren Jahren erloschen sind, nicht mehr besser gestellt werden als erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger;
- Entlastung der Kommunen von den finanziellen Lasten der Langzeitarbeitslosigkeit, wie sie heute mit den Leistungen der Sozialhilfe für Erwerbsfähige gegeben sind, indem der Bund die Finanzierungsträgerschaft für das neue System übernimmt;
- die systematische Bündelung der Kompetenzen von Arbeitsäm-

tern, Sozialämtern und Jugendämtern (um nur die Wesentlichen zu nennen) in den Job-Centern.

Risiken der Zusammenlegung

Chancen gehen mit Risiken einher. Anhand einiger der genannten Punkte kann dies erläutert werden:

- So wurden bislang die Eingliederungsleistungen für die Arbeitslosenhilfebezieher von der Beitragszahlergemeinschaft der Arbeitslosenversicherung finanziert (2002: 4,2 Mrd. Euro). In welchem Umfang Arbeitslosenhilfebezieher von den Eingliederungsleistungen der Arbeitsämter profitieren, hängt faktisch von den Entscheidungen in den Arbeitsämtern ab. Das System ist relativ intransparent. Der Umfang der Leistungen für Arbeitslosenhilfebezieher kann nur geschätzt werden. Künftig wird dieser Mittelansatz Jahr für Jahr Gegenstand einer Haushaltsaufstellung sein. Manche befürchten, dass er aufgrund des zurückgehenden Steueraufkommens dann niedriger als das derzeit erreichte Niveau ausfallen könnte.
- Auch wenn allgemein akzeptiert wird, dass es ein Schritt hin zu mehr Gerechtigkeit ist, wenn künftig Arbeitslose, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld seit mehreren Jahren erloschen ist, nicht besser gestellt werden als erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger, bleibt natürlich, bekennt man sich einmal zu diesem Grundsatz, die Dauer des Übergangs eine noch offene politische Entscheidung. Dabei besteht das Risiko, dass sich eine Position durchsetzt, bei der es kurzfristig zu harten sozialen Einschnitten kommt.
- Die Bereitschaft des Bundes, die Finanzierungsträgerschaft für die neue Leistung zu übernehmen, ist daran gebunden, dass er im

Wesentlichen durch Verschiebung in den Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen hierfür einen Ausgleich erhält. Tatsächlich bestehen erhebliche regionale Unterschiede in der Belastung durch die Sozialhilfe für Erwerbsfähige und in der Inanspruchnahme der Arbeitslosenhilfe. Gelingt nicht eine Übernahme der Finanzierungsträgerschaft durch den Bund bei einer auch strukturpolitisch vertretbaren Regelung der Kostenkompensation, so werden sich strukturelle Unterschiede auch finanziell langfristig verfestigen und es strukturschwachen Regionen erst recht schwer machen, ihre Strukturschwäche zu überwinden⁵.

Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“

Die Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, die durch die Bundesregierung am 27. März 2002 einberufen wurde, hat mit der Vorlage ihres Berichtes am 17. April 2003 ihre Arbeit beendet⁶.

Im Ergebnis konnte sich die Arbeitsgruppe, in der Vertreter von Sozialpartnern, Kommunen, Ländern und Bund intensiv zusammengearbeitet haben, nicht auf eine einheitliche Empfehlung verständigen. Entsprechend ihrem Auftrag, die „finanziellen Folgen einer effizienteren Gestaltung der unterschiedlichen Transfersysteme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für die Gebietskörperschaften“ zu

⁵ Vgl. hierzu die Untersuchungen von Bernd Reissert: Regionale Stabilisierungseffekte der Arbeitslosenunterstützung. Zu den unterschiedlichen Wirkungen zentraler und dezentraler Finanzierung eines Nachfolgesystems für Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, mimeo, Berlin, März 2003.

⁶ Vgl. Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen vom 17. April 2003.

ermitteln, hat die Arbeitsgruppe eine umfassende Analyse der beiden bestehenden Systeme vorgenommen und mehrere Entscheidungsoptionen formuliert und die zugehörigen finanziellen Auswirkungen berechnet. Allen resultierenden Modellen ist gemeinsam, dass sie Elemente aller drei oben genannten Ansätze enthalten. Es ist nun Aufgabe der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen und - darauf aufbauend - des Gesetzgebers, auf der Basis dieses Berichtes sowie des Berichtes der parallel arbeitenden Arbeitsgruppe zur Einnahmesituation der Kommunen, der Arbeitsgruppe zur Zukunft der Gewerbesteuer, eine Lösung zu bestimmen.

Der Bericht macht deutlich, dass die in diesem Beitrag benannten Chancen einer Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige in einer neuen einheitlichen Leistung derzeit bestehen: Ob und inwieweit sie tatsächlich ergriffen werden, hängt vom weiteren politischen Entscheidungsprozess ab. Die

Bundesregierung beabsichtigt, den Entwurf eines Gesetzes so rechtzeitig vorzulegen, dass das Gesetzgebungsverfahren Ende des Jahres abgeschlossen sein kann. Möglicherweise wird in zentralen Punkten das Ergebnis fast bis zum letzten Augenblick des Gesetzgebungsverfahrens offen bleiben, weil es sich hierbei um ein im Bundesrat zustimmungspflichtiges Gesetz handeln wird und nicht ausgeschlossen werden kann, dass der Vermittlungsausschuss angerufen werden wird.

Ausblick

Nicht zuletzt in den Sitzungen der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe“ wurde deutlich, dass die arbeitsmarktpolitische Reform der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe letztlich von institutionellen Machtfragen und Fragen der Finanzierung und der Finanzlastenverteilung dominiert werden könnte.

Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass diese Reform nicht ihre volle Wirkung entfalten kann, weil

sie das Ziel einer besseren Integration von Langzeitarbeitslosen in Erwerbsarbeit nicht allein aus sich heraus leisten können. Vielmehr bedarf es einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung, einer steigenden Beschäftigung. Andernfalls wird zwar die bessere Leistungsfähigkeit des neuen arbeitsmarktpolitischen Systems durchaus einen gewissen Beitrag zur Senkung der Arbeitslosigkeit leisten, nicht jedoch die Langzeitarbeitslosigkeit massiv abbauen können.

Darüber hinaus ist darauf zu achten, dass diese Reform insbesondere in den strukturschwachen Regionen Ostdeutschlands durch zusätzliche Anstrengungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen begleitet wird, denn Ostdeutschland bietet diese Reform aufgrund des dort großen Umfangs an Langzeitarbeitslosigkeit besondere Chancen, in der Integration voranzukommen, aber eben auch - dazu korrespondierend - besondere Risiken.

Susanne Koch, Ulrich Walwei

Mehr Beschäftigung durch geringere Transferleistungen?

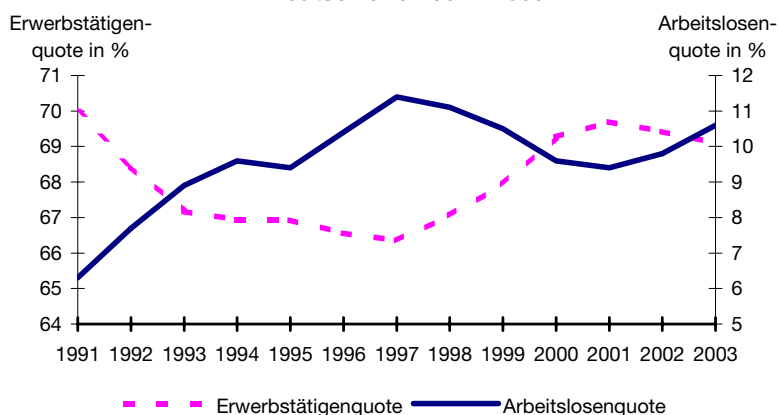
Zur Zeit wird eine Vielzahl von Vorschlägen zur Reform der sozialen Sicherungssysteme diskutiert. Zum einen geht es um die Frage, wie man den zu erwartenden Anstieg der Sozialabgaben bremsen kann oder gar zu einer Senkung kommt. Zum anderen wird öffentlich erörtert, wie großzügig Transferleistungen wie Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ausfallen sollen. Obwohl es sich zunächst

um unterschiedliche Sachverhalte handelt, sind beide Problembereiche miteinander verknüpft: Hohe Sozialabgaben verringern den Abstand zwischen Nettolöhnen und Transferleistungen, was besonders zu Lasten niedrig entlohnter Beschäftigung geht.

Im Folgenden wollen wir analysieren, welchen Beitrag weniger großzügige Transferleistungen, wie z.B. die Reduktion der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld

oder die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten könnten. Dazu ist zunächst eine sorgfältige Analyse der Ausgangssituation am bundesdeutschen Arbeitsmarkt notwendig, in der Höhe und Entwicklung der Arbeitslosigkeit allgemein und der Langzeitarbeitslosigkeit im Besonderen betrachtet werden. Anschließend werden die Problemgruppen am Arbeitsmarkt identifiziert und ihre

Abbildung 1
Entwicklung der Erwerbstätigenquote¹ und der Arbeitslosenquote²
in Deutschland 1991 - 2003



¹ Erwerbstätige (Inländerkonzept) gemessen an der Bevölkerung im Alter von 15 - 65 Jahren.
² Arbeitslosenquote in % aller zivilen Erwerbspersonen. Werte in 2003 geschätzt.

Quelle: IAB-V/2MittAB Nr. 1/2003.

besonderen Beschäftigungsprobleme in den Vordergrund gestellt. Dabei wird besonders der Frage nachgegangen, inwieweit Transferleistungen sich als Hemmnis beim Aufbau von Beschäftigung und der Wiedereingliederung von Erwerbslosen erweisen. Davon ausgehend werden abschließend die Möglichkeiten und Grenzen einer Reform der Transferleistungssysteme aus

arbeitsökonomischer Perspektive diskutiert.

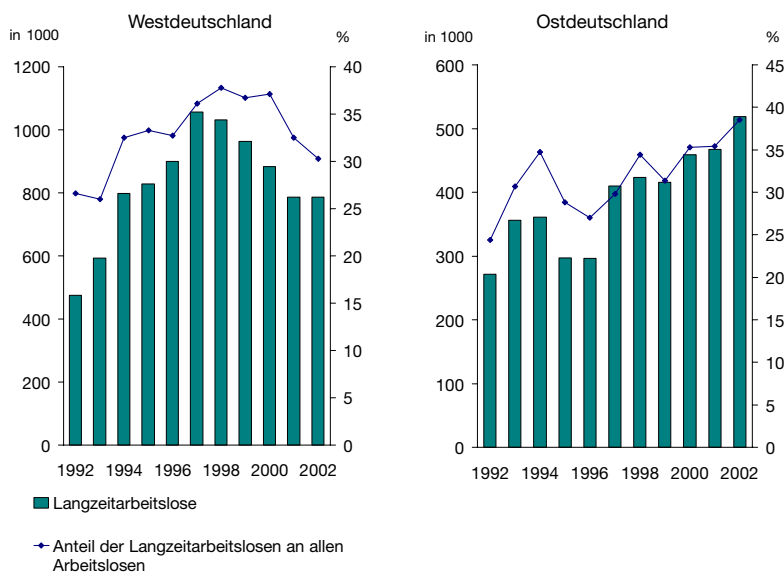
Analyse der Ausgangssituation

In den 90er Jahren erreichte die Arbeitslosigkeit in Deutschland fortlaufend neue Rekordhöhen. Der vorläufige Gipfel wurde 1997 mit einer jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenquote von 11,4% erreicht. Zwar führte der letzte

Konjunkturaufschwung von Herbst 1997 bis Frühjahr 2001 zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit auf 9,4%. Inzwischen ist die Arbeitslosigkeit aber wieder kräftig angestiegen. Im Jahr 2003 wird die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote nach den Prognosen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 10,6% betragen (vgl. Abbildung 1), so dass der Trend einer sich von Rezession zu Rezession aufschaukelnden Arbeitslosigkeit wohl doch nicht durchbrochen werden kann.

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland ist durch eine beträchtliche Persistenz (Hysterese) gekennzeichnet, obwohl die Beschäftigung in den achtziger Jahren spürbar gestiegen war. Zwar erreichte die Erwerbstätigenquote kurz vor der Wiedervereinigung wieder das Niveau zu Beginn der 70er Jahre, als in Deutschland Vollbeschäftigung herrschte. Gleichzeitig war jedoch im Zeitraum von 1970 bis 1990 ein starker Anstieg des Arbeitskräfteangebots zu verzeichnen, so dass – trotz des Beschäftigungsanstiegs – die Arbeitslosenquote vom Höchststand der 80er Jahre (9,1%) nur auf 7,2% zurückging.

Abbildung 2
Langzeitarbeitslosigkeit 1992 - 2002



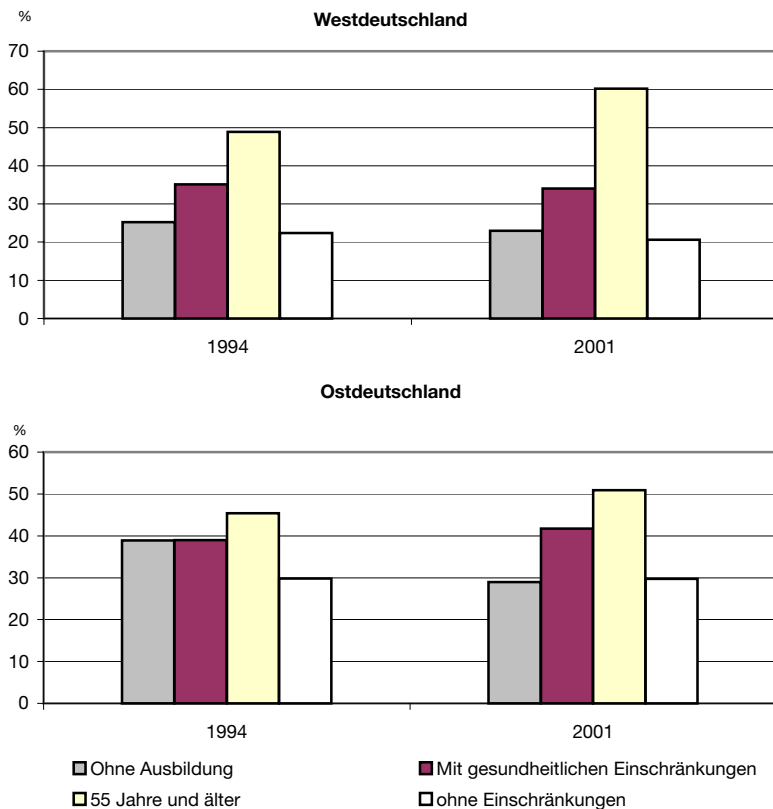
Langzeitarbeitslose: Arbeitslose, die seit mindestens einem Jahr arbeitslos sind.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

Im Laufe der 90er Jahre ging durch die Wiedervereinigung und den damit verbundenen Systemwechsel rund ein Drittel aller Arbeitsplätze in Ostdeutschland verloren. Gleichzeitig setzte in Westdeutschland eine Rezession ein. Beides zusammen bewirkte, dass die gesamtdeutsche Arbeitslosenquote rapide stieg und zugleich die Erwerbstätigenquote sank. Zwischen 1998 und 2001 sorgte ein kurzer Wirtschaftsaufschwung zwar für eine Verbesserung des Arbeitsmarktes, die sich jedoch im Wesentlichen auf Westdeutschland beschränkte.

Abbildung 3
Besondere Personengruppen unter den Arbeitslosen
1994 und 2001

(Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen bestimmter Gruppen)



Quelle: Strukturerhebungen ST4 (Stichtag Ende September).

Die über Jahrzehnte hinweg andauernde hohe Unterbeschäftigung führte aber auch dazu, dass die konjunkturelle in strukturelle Arbeitslosigkeit umgeschlagen ist – insbesondere in Form von Langzeitarbeitslosigkeit. So stieg der Anteil der Langzeitarbeitslosen von gut 20% im Jahr 1978 über gut 30% Ende der 80er Jahre auf den Höchststand von knapp 38% im Jahr 1998. Zwar machte sich auch hier die leichte Besserung am Arbeitsmarkt bemerkbar, aber noch immer sind gut ein Drittel der Arbeitslosen ein Jahr und länger arbeitslos (vgl. Abbildung 2).

Für das Entstehen von Langzeitarbeitslosigkeit gibt es Gründe. Ein wesentlicher Aspekt ist, dass für

die Personalverantwortlichen in den Betrieben die Arbeitslosigkeitsdauer negativ mit den gewünschten Anforderungen (z.B. fachliche Kenntnisse und arbeitsmarktrelevante Persönlichkeitsmerkmale) an den künftigen Mitarbeiter korreliert. Weil die Unternehmen die Dauer der Arbeitslosigkeit als Signal für nicht direkt messbare Charakteristika verwenden, finden sich vor allem die Langzeitarbeitslosen auf den unteren Rangplätzen der Präferenzskala. Diese Sortierprozesse führen auch dazu, dass Personen, die in einer frühen Phase der Arbeitslosigkeit z.B. wegen Defiziten in den Bewerbungsunterlagen oder beim Vorstellungsgespräch abgewiesen werden, je nach Konjunk-

turlage und individuellen Merkmalen zu Langzeitarbeitslosen werden (können). Ein lang anhaltendes, globales Arbeitsplatzdefizit produziert somit immer auch eine Verfestigung der Arbeitslosenstruktur.

Besondere Arbeitsmarktrisiken

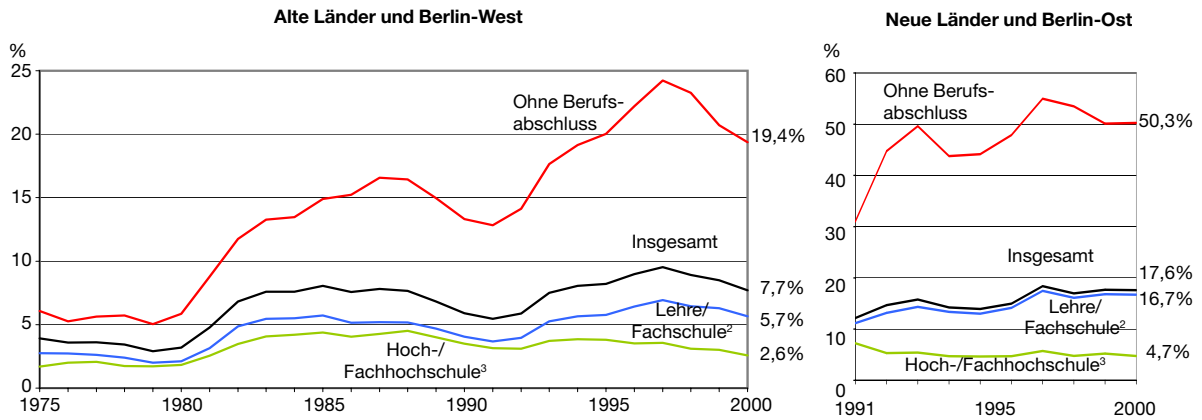
Zwar steigen mit wachsender Höhe der Arbeitslosigkeit grundsätzlich die Risiken aller Beschäftigten, arbeitslos zu werden. Dennoch lassen sich Gruppen identifizieren, die ein besonders hohes Zugangsrisiko aufweisen oder lange arbeitslos bleiben. Hervorzuheben sind hier besonders Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, Ältere und Personen ohne Berufsausbildung. Sie stellen (auch in Kombination dieser drei Merkmale) mehr als zwei Drittel des Arbeitslosenbestandes. Auch ist in diesen Gruppen der Anteil der Langzeitarbeitslosen höher als bei Personen ohne diese Merkmale. Dies trifft besonders für Ältere und gesundheitlich Beeinträchtigte zu, während der Anteil der Langzeitarbeitslosen unter den Personen ohne Ausbildung kaum erhöht ist (vgl. Abbildung 3).

Dieses Bild zeigt sich in West- wie in Ostdeutschland, allerdings im Osten auf höherem Niveau. Formal nicht Qualifizierte weisen aber eine erheblich über dem Durchschnitt liegende und zudem ansteigende Arbeitslosenquote auf (vgl. Abbildung 4). Dies deutet darauf hin, dass Personen ohne Berufsausbildung häufiger kurze Phasen der Arbeitslosigkeit (Mehrfacharbeitslosigkeit) erfahren.

Wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer

Die Beschäftigungsprobleme wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer lassen sich auf nachfrage- und angebotsseitige Faktoren zurückführen. Globalisierung und neue Techniken treiben den Struk-

Abbildung 4
Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten¹ 1975 bis 2000



¹ Arbeitslose in % aller zivilen Erwerbspersonen (ohne Auszubildende) gleicher Qualifikation, Erwerbstätige ohne Angabe zum Berufsabschluss nach Mikrozensus je Altersklasse proportional verteilt. ² Ohne Verwaltungsfachhochschulen. ³ Einschließlich Verwaltungsfachhochschulen.

Quelle: IAB-Berechnungen auf Basis Mikrozensus und Strukturerhebungen der Bundesanstalt für Arbeit (jeweils Ende September).

turwandel auf dem Arbeitsmarkt voran. Dadurch haben einfache Tätigkeiten mehr und mehr an Bedeutung verloren. Dieser Trend wird sich – nach allem, was wir wissen – auch in Zukunft fortsetzen¹. Dazu kommt, dass Deutschland im internationalen Vergleich eine eher geringe Lohnspreizung nach unten aufweist. Da aber die Reallohnelastizität im Bereich wenig oder gering qualifizierter Arbeit stärker ausgeprägt ist als bei qualifizierter Beschäftigung², wirkt sich dies besonders negativ auf die Arbeitskräftenachfrage am unteren Ende der Lohnskala aus³.

Auch das System der sozialen Sicherung trägt in gewisser Weise zu den Beschäftigungsproblemen wettbewerbschwächerer Arbeitnehmer bei. Dabei geht es zum einen um die Höhe der Sozialabgaben und zum anderen um

die Großzügigkeit von Transferleistungen wie Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Obwohl es sich zunächst um unterschiedliche Sachverhalte handelt, sind beide Problembereiche miteinander verknüpft: Hohe Sozialabgaben verringern den Abstand zwischen Nettolöhnen und Transferleistungen, was besonders zu Lasten niedrig entlohnter Beschäftigung geht.

Hohe Sozialabgaben treiben einen Keil zwischen die betrieblichen Arbeitskosten auf der einen Seite und das Nettoeinkommen der Arbeitnehmer auf der anderen Seite und führen – unter sonst gleichen Bedingungen – zu einer geringeren Nachfrage nach dem Faktor Arbeit. Darüber hinaus kann in Folge hoher Sozialabgaben das Arbeitsangebot zurückgehen bzw. zumindest teilweise auf Beschäftigungsformen ausweichen, die keine Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung vorsehen (z.B. geringfügige Beschäftigung, Selbständigkeit, Schwarzarbeit).

Die Ausgestaltung der Transferleistungen kann ebenfalls dazu beitragen, dass niedrig entlohnte Beschäftigung erst gar nicht

entsteht bzw. sich nicht weiter aufbaut. Anzusprechen ist dabei zunächst das Niveau der Lohnersatzleistungen. Sie wirken zwar immer als eine Art „Mindestlohn“ und können negative Arbeitsanreize auslösen, sind aber nicht allein deshalb als ein „Fehlreiz“ einzustufen. Vielmehr steckt hinter der Höhe der Transferleistungen ein verteilungspolitisches Ziel, nämlich das Einkommen, das die Gesellschaft denjenigen zukommen lassen möchte, die aus individuellen Gründen (z.B. Krankheit, Benachteiligung) oder aufgrund der Arbeitsmarktlage keine Erwerbsarbeit ausüben können.

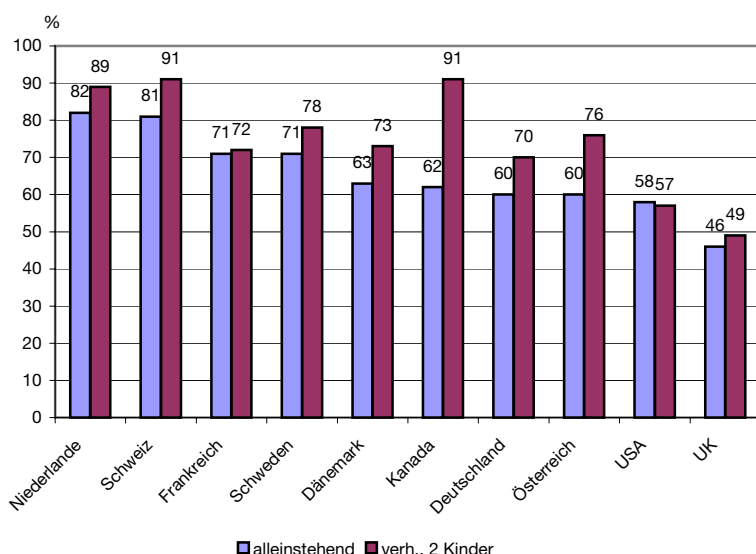
Eine weitere Bremse im System der Transferleistungen ist die so genannte „Sozialhilfefalle“. Das gegenwärtig geltende System sieht eine hohe Transferentzugsrate (von ca. 85%) vor, also eine sehr restriktive Anrechnung von Zusatzverdiensten bei Sozialhilfeempfängern. Ähnliches gilt auch für die Arbeitslosenhilfe, die einen maximalen Hinzuverdienst durch Erwerbseinkommen von 165 Euro vorsieht. Solche Regelungen können zur Verlängerung des Hilfebezugs beitragen. Schließlich sorgt

¹ Vgl. IAB/Prognos-Projektion 1999.

² Vgl. Hermann Buslei, Viktor Steiner, Felix Brosius, Peter Jacobebbinghaus, Ralf Martin: Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich. ZEW-Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Mannheim 1999.

³ Vgl. Jürgen Jäger, Alexander Spemann: Ist ein Wohlfahrtsstaat ohne Armutsfalle möglich?, in: Wirtschaft und Statistik, 1999, Heft 7, S. 349-355

Abbildung 5
Nettolohnersatzrate nach Steuern¹



¹ Unmittelbar nach Eintritt der Arbeitslosigkeit für einen 40-jährigen Industriearbeiter mit Durchschnittslohn.

Quelle: OECD: Benefits and Wages, Paris 2002, S. 33.

auch die spezifische Konstruktion des Familienlastenausgleichs für Fehlanreize. Hintergrund hierfür ist, dass die sich am tatsächlichen Aufwand orientierenden Sozialhilfesätze höher ausfallen als das unabhängig vom Einkommen gezahlte Kindergeld bzw. der alternativ in Abzug zu bringende Kinderfreibetrag.

Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit

Grundsätzlich können großzügige Transferleistungen sowohl negative als auch positive Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung und Höhe und Struktur der Arbeitslosigkeit haben. Einerseits ist auf der Makroebene zu erwarten, dass die „Großzügigkeit“ die Anpassungsgeschwindigkeit auf dem Arbeitsmarkt an ein neues Gleichgewicht nach externen Schocks negativ beeinflusst. Auf der Mikroebene wird argumentiert, dass hohe Lohnersatzleistungen und eine lange Bezugsdauer zu fehlenden Anreizen bei der Arbeitssuche und Arbeitsaufnahme

führen. Die Folge ist ein höheres Niveau und eine längere Dauer der Arbeitslosigkeit.

Andererseits stehen den negativen Wirkungen großzügiger sozialer Absicherung auch positive gegenüber. Finanzpolitisch gesehen ist das System der Arbeitslosenversicherung ein „automatischer Stabilisator“, der bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit sowohl auf der Mikro- als auch Makroebene den Konsum stützt. Die Zahlung von Arbeitslosengeld fördert außerdem die Effizienz der Arbeitsplatzsuche, weil sich der Arbeitslose dann nicht veranlasst sieht, das erstbeste Angebot annehmen zu müssen. Dies unterstützt den Matchingprozess auf dem Arbeitsmarkt und erleichtert damit die Anpassung an den Strukturwandel.

Empirische Untersuchungen zeigen, dass der Einfluss von Höhe und Dauer von Transferleistungen auf die Arbeitslosigkeit nicht überschätzt werden sollte. Dies illustriert etwa der von Scarpetta (1996), Jackman/Layard/Nickel (1996)⁴

und anderen Autoren berechnete Zusammenhang, wonach eine Absenkung der Lohnersatzrate um 10-%-Punkte notwendig wäre, um die Arbeitslosenquote um 1 bis 1,5 Prozentpunkte zu reduzieren. Den Untersuchungen zufolge hat die Dauer des Bezugs von Lohnersatzleistungen einen größeren Einfluss auf Höhe und Dauer der Arbeitslosigkeit als das Niveau der Transferleistung. Dieser Befund ist für Deutschland besonders relevant, weil internationale Vergleiche zeigen, dass die soziale Absicherung von Langzeitarbeitslosen durch die lange Bezugsdauer von älteren Arbeitslosen und die Arbeitslosenhilfe hierzulande relativ hoch ausfällt. Dagegen liegt die Lohnersatzrate von Kurzfrist-arbeitslosen nicht über der vergleichbarer Industrieländer (vgl. Abbildung 5)⁵.

Die Großzügigkeit der Transferleistungen wird neben Höhe und Dauer auch durch die Anspruchskriterien und Anwartschaftszeiten beeinflusst. Bei den Anspruchskriterien ist vor allem die Definition der zumutbaren Beschäftigung zu diskutieren. Doch auch in dieser Hinsicht ist eine Güterabwägung von Nöten. Wird zumutbare Beschäftigung sehr eng definiert, ist für Arbeitslose der Druck geringer, Ausstiegsoptionen aus der Arbeitslosigkeit wahrzunehmen. Dagegen erhöht sich der Druck auf Arbeitslose bei Definition und Durchsetzung weit gefasster Zumutbarkeit, weil ein breiteres Spektrum von Arbeitsplätzen zur Verfügung steht. Für eine zügigere

⁴ Vgl. S. Scarpetta: Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross Country Study, in: OECD: Economic Studies, Nr. 26 (1996); und R. Jackman, R. Layard, S. Nickel: Structural Aspects of OECD Unemployment, OECD Konferenzpapier (1996).

⁵ Vgl. W. Eichhorst, S. Profit, E. Thode: Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking der Bertelsmann Stiftung 2001.

Einmündung spricht, dass Arbeitslose negative Signale auf Arbeitgeber befürchten müssen, wenn sie die Stellensuche aus Langzeitarbeitslosigkeit bestreiten müssen. Lockerere Zumutbarkeitskriterien sind insbesondere dann sinnvoll, wenn mit dem Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt Aufwärtsmobilität in Gang kommen kann. Bei den Anwartschaftszeiten steht die Frage der Anrechnung von Maßnahmezeiten auf den Arbeitslosengeldanspruch im Vordergrund. Je weniger Maßnahmezeiten auf den Leistungsanspruch angerechnet werden, desto höher sind die Anreize zur Arbeitsaufnahme und desto geringer ist die Gefahr von „Verschiebehöfen“ zwischen Bundesanstalt für Arbeit und Kommunen.

„Die Sozialhilfefalle“

Generell gilt, dass relativ großzügige Lohnersatzleistungen und effektive Arbeitsanreize vor allem mit Blick auf das Entstehen und den weiteren Ausbau von Niedriglohnbeschäftigung unvereinbar sind. Wesentlich ist dabei die Höhe des Abstands zwischen dem Lohn einerseits und der Transferleistung andererseits. Würden – wie vorgesehen – Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammengelegt, wird die Sozialhilfe zur wesentlichen Referenz für die Unterstützungsleistungen an Langzeitarbeitslose. Dabei ist die empirische Beobachtung von Bedeutung, dass im Durchschnitt zwar ein Lohnabstand existiert, aber dieser ist geringer geworden. Während die Nettolöhne der abhängig Beschäftigten aufgrund gewachsener Steuer- und Abgabenbelastung nur in begrenztem Umfang zulegen konnten, erhöhte sich der Bedarf von Sozialhilfeempfängern insbesondere durch erhebliche Mietsteigerungen in Ballungsgebieten. Berechnungen zeigen, dass der Lohnabstand bei

Alleinstehenden noch immer erheblich ist, bei größeren Haushalten (Alleinerziehende und Ehepaare mit jeweils mehr als einem Kind unter 18 Jahren) aber sehr niedrig ausfallen kann. Von daher mag es überraschen, dass nur rund 20% aller Bedarfsgemeinschaften in die letztgenannte Kategorie mit wohl eher geringerem Lohnabstand fallen. Für die Mehrzahl der heutigen Hilfeempfänger dürfte somit der Lohnabstand ausreichend groß sein. Von daher fehlt es vor allem an Beschäftigungsmöglichkeiten auch und gerade am unteren Ende der heute geltenden Lohnskala.

Für die Bezieher von Arbeitslosen- und Sozialhilfe dürften die begrenzten Zuverdienstmöglichkeiten das wohl entscheidende Problem sein. Als Vorschlag zur Überwindung (oder zumindest Abschwächung) dieser „Falle“ werden immer wieder Kombilöhne ins Gespräch gebracht. Ziel dieser Konzepte ist es, durch eine Lockerung der Anrechnungsvorschriften von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe einen Anreiz zur Arbeitsaufnahme zu schaffen und damit Niedriglohnbeschäftigung als Weg aus der Arbeitslosigkeit zu nutzen.

Eine Reihe jüngerer, empirisch fundierter Untersuchungen zeigt, dass je nach Ausgestaltung solcher an Negativeinkommensteuern orientierten Ansätze allenfalls mit leicht positiven, aber eventuell sogar negativen Arbeitmarkteffekten zu rechnen wäre. Dafür sind vor allem hohe Zusatzbelastungen der öffentlichen Haushalte und mögliche negative Anreize bei vorher nicht begünstigten Personengruppen verantwortlich.

Freilich ändert sich die Beurteilung, wenn die Einführung von Kombilöhnen mit einer Absenkung des Sozialhilfeniveaus für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger ver-

knüpft würde. Der Angebotsdruck würde sich für die Hilfeempfänger noch mehr erhöhen und es wären Mittel für die Finanzierung verbesserter Anrechnungsbedingungen frei. Wachsende Armutsrisiken müssten aber bei dieser Variante für den Fall in Kauf genommen werden, dass der Angebotsdruck nicht ausreicht, um eine ausreichend große Zahl von Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. So würde sich ein Zusatzeffekt nur dann einstellen, wenn dem zusätzlichen effektiven Arbeitskräfteangebot eine zusätzliche und passende Arbeitskräftenachfrage gegenüberstehen würde. Dies setzt zum einen voraus, dass es weder einen regionalen noch einen qualifikatorischen Mismatch gibt, und zum anderen, dass Lohnanpassungsprozesse stattfinden (können). Letztere hängen von der Flexibilität bzw. Rigidität des Lohnsetzungsverhaltens ab.

Verpflichtende Beschäftigungsangebote

Für den Fall, dass auf dem ersten Arbeitsmarkt durch die Absenkung der Transferleistungen und die Zahlung von Kombilöhnen nicht genug Arbeitsplätze entstehen, wird in jüngsten Vorschlägen (wie z.B. des ifo-Instituts) die Bereitstellung verpflichtender Beschäftigungsmöglichkeiten durch den Staat vorgeschlagen. Sie sollen den darin Beschäftigten einen Lohn sichern, der dem – nach Haushaltstypen gestaffelten - bisherigen Sozialhilfeniveau entsprechen würde. Dieser Ansatz entspricht den in angelsächsischen Ländern üblichen Workfare-Programmen. Diese versuchen den Bezug von Transfers arbeitsfähiger Personen an die Ausübung einer Arbeit zu binden. Häufig handelt es sich dabei um gemeinnützige Arbeit auf kommunaler Ebene. Dahinter steht der Gedanke, dass für den

Bezug von Transferleistungen eine Gegenleistung für die Gesellschaft zu erbringen ist. Als Vorteile des Workfare werden gesehen, dass diese Programme wegen geringer Entlohnung der Hilfeempfänger deren Suchintensität hoch halten, schattenwirtschaftliche Aktivitäten zurückdrängen, Humankapitalverlusten entgegenwirken und nützliche öffentliche Dienstleistungen bereit stellen.

Unabhängig davon enthält aber auch dieser Vorschlag einige „Haken und Ösen“, die eine Umsetzung erschweren.

- Erstens haftet solchen Programmen ein Zwangscharakter an, was aufgrund der damit verbundenen Stigmatisierung den Übergang in den ersten Arbeitsmarkt nicht unbedingt erleichtert.
- Zweitens sind bei Workfare-Programmen Verdrängungseffekte zu Lasten der Privatwirtschaft insbesondere dann nicht zu vermeiden, wenn sie in großem Stil durchgeführt werden. Eine Rechtfertigung wird umso problematischer, je mehr es sich bei den Maßnahmen um Aufgaben handelt, die entweder auch von privaten Unternehmen wahrgenommen werden können oder eigentlich zu den Pflichtaufgaben des Staates gehören.
- Drittens dürften selbst bei einer Vergütung, die sich am bisherigen Sozialhilfeniveau des Workfare-Beschäftigten orientiert, beträchtlicher Koordinationsbedarf und damit Koordinationskosten entstehen (z.B. Arbeitsplatz-, Einarbeitungs- und Managementkosten).
- Viertens können Workfare-Programme zwar als Test für die Arbeitswilligkeit der Personen gelten. Es kann aber zur Fehlallokation der auf sinnvolle Dienste

und Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt zielenden Maßnahmen kommen, wenn diese vorwiegend als Prüfung für die Arbeitsneigung der Erwerbslosen verwendet werden.

Fazit

Ob also durch weniger großzügige Transferleistungen neue Beschäftigung entsteht und Arbeitslosigkeit abgebaut wird, steht und fällt mit der Frage, was infolge des höheren Angebotsdrucks auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes passiert. Zunächst spricht einiges dafür, dass ein breiter Niedriglohnssektor nach angelsächsischem Vorbild nicht der sozialen Wirklichkeit in Wirtschaft und Gesellschaft entspricht. Dennoch erfordert die schwierige Beschäftigungssituation wettbewerbschwächerer Arbeitnehmer eine stärkere Lohndifferenzierung nach Qualifikationsgruppen. Falls

Die weltweit größte

Spezialbibliothek für Wirtschaft.



ZBW

Deutsche Zentralbibliothek für
Wirtschaftswissenschaften

ECONIS – die Literaturdatenbank – online

NEU! Mit Links zu kostenlosen Volltexten im Internet
ECONIS Select: Bibliographien zu aktuellen Wirtschaftsfragen

EconBiz & EconDoc

Digitale Fachinformationen

Dokumentlieferung

schnell, zuverlässig, preisgünstig

Düsternbrooker Weg 120 • 24105 Kiel
info@zbw.ifw-kiel.de • Tel.: 0431 - 88 14 - 3 83 / - 555

www.zbw-kiel.de



es dazu käme, könnten sich zumindest für den leistungsfähigeren Teil der wettbewerbsschwächeren Arbeitnehmer Einstiegs- und Dauerpositionen ergeben. Eine solche Entwicklung würde zur Erschließung arbeitsintensiver Produkte und Dienste beitragen. Realisiert werden könnte dies durch tarifvertraglich vereinbarte Einstiegsgehälter für Langzeitarbeitslose - ähnlich wie schon in der Chemie praktiziert und nach der Neuregelung der Leiharbeit (insbesondere der dort zu erwartenden Tarifverträge) angedacht.

Generell ist zu erwarten, dass sich Veränderungen der Transfersysteme besonders im Verbund mit einem breiteren, sozialpolitischen Reformansatz positiv auf den Arbeitsmarkt auswirken. Bei den Sozialreformen käme es deshalb darauf an, dass der Keil zwischen

Arbeitskosten und Nettolohn durch weitere Steuer- und Abgabensenkungen merklich verkleinert wird. Voraussetzung hierfür sind eine schrittweise Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds (auch durch Nichtanrechnung von Maßnahmezeiten), eine noch striktere Ausrichtung der Hilfeleistungen und der sozialen Sicherungssysteme an Bedürftigkeitskriterien sowie eine wachsende Eigenverantwortung in der sozialen Sicherung.

Über das ökonomische Kalkül hinaus sollte bei den anstehenden Reformen einbezogen werden, dass die Großzügigkeit der Lohnersatzleistungen auch verteilungspolitischen Zielen dient. Sie definieren das Einkommen, das die Gesellschaft denjenigen zukommen lassen möchte, die aus individuellen Gründen (z.B. Krankheit, Benach-

teiligung) oder aufgrund der Arbeitsmarktlage auf Dauer oder vorübergehend keine Erwerbsarbeit ausüben können. Dennoch wird sich eine Gesellschaft immer wieder fragen müssen, ob die einmal festgelegte und natürlich immer auch diskussionswürdige Höhe von Lohnersatzleistungen mit den Verhältnissen und dem Wandel auf dem Arbeitsmarkt korrespondiert. Dabei sollte bedacht werden, dass eine drastische allgemeine Kürzung der Hilfeleistungen wohl gravierende Konsequenzen für die Gesellschaft und auf individueller Ebene hätte. Armutserscheinungen wie Gattobildung, höhere Kriminalität und mangelnde Risikobereitschaft der Individuen müssten bei dieser scheinbar „einfachen“ Lösung in Kauf genommen werden. Anstehende Reformen werden also diesbezüglich eine sorgfältige Güterabwägung vornehmen müssen.

Bruno Kaltenborn

Finanzielle Folgen einer Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Die anstehende Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe¹ hat vielfältige Konsequenzen für Empfänger, Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger. Die Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen der Bundesregierung hat sich vor allem mit den finanziellen Folgen befasst. Unterstützt wurde die Arbeitsgruppe bei der Erstellung ihres kürzlich

vorgelegten Abschlussberichts durch ihren Arbeitskreis „Quantifizierung“ und durch Berechnungen der Bundesministerien und des Statistischen Bundesamtes².

In das neue Leistungssystem sollen - bei Bedürftigkeit - Erwerbsfähige im Alter von 15 bis 65 Jahren und ihre Familienangehörigen einbezogen werden. Kei-

ne Erwerbsfähigkeit soll lediglich vorliegen, wenn volle Erwerbsminderung im Sinne des Rentenrechts besteht. Auf Verfügbarkeit oder Zumutbarkeit soll es nicht ankommen³. Das neue Leistungssystem soll die bisherige Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für Erwerbsfähige und ihre Angehörigen ablösen. Darüber hinaus müssten auch jene Empfänger von Unterhaltsgeld einbezogen werden, die diese Leistung im Anschluss an zuvor bezo-

¹ Mit „Sozialhilfe“ ist vorliegend ausschließlich die Hilfe zum Lebensunterhalt sowie gegebenenfalls die Krankenhilfe der Sozialhilfe gemeint.

² Für teilweise ähnliche Analysen des Autors auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels im Auftrag der Bertelsmann Stiftung vgl. B. Kaltenborn: Integration von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, Quantitative Wirkungen und Anreize für die beteiligten Fiskal, in: Gesundheits- und Sozialpolitik, 57. Jg. (2003), H. 1-2, S. 36-43.

³ Gleichwohl werden teilweise Ergebnisse für Erwerbsfähige, denen eine Erwerbstätigkeit zumutbar ist und die verfügbar sind, separat ausgewiesen.

Tabelle 1
Arbeitslosenhilfe- und erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger sowie Ausgaben für diesen Personenkreis

| Position | Bezieher von | | | Insgesamt |
|---|-------------------------------------|------------------------------------|--------------------------|---------------------|
| | Arbeitslosen- hilfe ^a | Unterhalts- geld ^{a,b} | Sozialhilfe ^c | |
| | in Mrd. Euro jährlich | | | |
| Transferleistungen | 8,6 | 0,62 | 6,3 | 15,5 |
| Sozialversicherung und Krankenhilfe | 3,2 | 0,22 | 1,7 | 5,1 |
| davon | | | | |
| Rentenversicherung | 1,82 | 0,11 | 0,0 | 1,9 |
| Krankenversicherung und Krankenhilfe | 1,36 | 0,08 | 1,55 ^d | 3,0 |
| Pflegeversicherung | 0,16 | 0,01 | 0,06 | 0,23 |
| Eingliederungsleistungen ^e | 3,9-4,2 | | 1,8-2,1 ^f | 6,3 |
| Personal und Verwaltung | 0,92 | k.A. | 1,3 | 2,2 |
| Summe | 16,9 | 0,8 | 11,7 | 28,9 |
| | in 1000 | | | |
| Personen | 1469 ^g | 98 ^h | 1317 ^{g,h} | 2747 |
| Bedarfsgemeinschaften/Haushalte | 1436 ^g | 98 ^h | 1072 ^{g,h} | 2469 |
| Personen in diesen Bedarfsgemeinschaften/Haushalten | 3113 ⁱ | 216 ⁱ | 2271 | 5276 ^{h,i} |

^a Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 fortgeschrieben bis September 2002 unter Berücksichtigung des Rechtsstandes 1. Januar 2003 (Reduktion der Arbeitslosenhilfeempfänger um 160 000, Reduktion der Arbeitslosenhilfe bei 515 000 Empfängern und des Transferolumens um 1,5 Mrd. Euro jährlich aufgrund der strengeren Einkommens- und Vermögensanrechnung auf die Arbeitslosenhilfe). ^b Im Anschluss an den Bezug von Arbeitslosenhilfe. ^c 25%-Stichprobe der Sozialhilfestatistik vom Jahresende 2000 fortgeschrieben bis Ende 2001. ^d Davon 0,48 Mrd. Euro Gesetzliche Krankenversicherung und 1,07 Mrd. Euro Krankenhilfe. ^e Angaben von Spannweiten aufgrund der Willkür bei der Zuordnung bei gleichzeitigem Bezug von Arbeitslosenhilfe oder Unterhaltsgeld einerseits und Sozialhilfe andererseits. ^f Von den 2,1 Mrd. Euro entfallen auf die Kommunen 1,2 Mrd. Euro, die Länder 0,2 Mrd. Euro, den Europäischen Sozialfonds (ESF) 0,3 Mrd. Euro und die Bundesanstalt für Arbeit 0,4 Mrd. Euro. ^g Einschließlich 129 000 Fälle mit Bezug von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. ^h Einschließlich 8000 Fälle mit Bezug von Unterhaltsgeld und Sozialhilfe. ⁱ Einschließlich 305 000 Personen, die in Bedarfsgemeinschaften/Haushalten leben, in denen Arbeitslosen- und Sozialhilfe bezogen wird. ^j Einschließlich 19 000 Personen, die in Bedarfsgemeinschaften/Haushalten leben, in denen Unterhaltsgeld und Sozialhilfe bezogen wird.

gene Arbeitslosenhilfe erhalten. Tabelle 1 zeigt Umfang und Struktur dieses Personenkreises sowie die entsprechenden Ausgaben. Insgesamt beziehen 2,7 Mill. Erwerbsfähige Arbeitslosen- oder Sozialhilfe in 2,5 Mill. Bedarfsgemeinschaften bzw. Haushalten. In diesen wiederum leben insgesamt 5,3 Mill. Personen. Entsprechend sind von der anstehenden Reform unmittelbar etwa 7% der Bevölkerung betroffen. Von den gesamten Ausgaben in Höhe von 28,9 Mrd. Euro jährlich entfallen mit 15,5 Mrd. Euro etwas mehr als die Hälfte auf die direkten Transferzahlungen. Weitere wichtige Ausgabenblöcke sind die Eingliederungsleistungen

mit 6,3 Mrd. Euro jährlich und die Sozialversicherungsbeiträge für die Leistungsempfänger und die Krankenhilfe der Sozialhilfe mit 5,1 Mrd. Euro jährlich.

Von den Gesamtausgaben in Höhe von 28,9 Mrd. Euro jährlich trägt 41% der Bund (insbesondere Arbeitslosenhilfe), 36% die Kommunen (insbesondere Sozialhilfe) und 21% die Bundesanstalt für Arbeit (insbesondere Eingliederungsleistungen für Arbeitslosenhilfeempfänger). Darüber hinaus beteiligen sich auch die Länder und der Europäische Sozialfonds mit vergleichsweise geringen Beträgen an den Eingliederungsleistungen. Die Einzelheiten zeigt Tabelle 2.

Varianten der Ausgestaltung

In der Arbeitsgruppe wurden zahlreiche Varianten der Ausgestaltung der neuen Leistung geprüft. Dem Abschlussbericht der Arbeitsgruppe liegen im Wesentlichen vier unterschiedliche Modelle zugrunde, die die Heterogenität der politisch diskutierten Varianten gut abbilden dürften:

- Das Modell 1 („Sozialhilfemodell“) sieht vor, dass die Höhe der Transferleistung der heutigen Sozialhilfe entspricht.
- Das Modell 2 („Stufenmodell“) sieht demgegenüber einen befristeten besonderen Zuschlag für erwerbsfähige vormalige Arbeitslosengeldbezieher vor. Der besondere Zuschlag beträgt im ersten Jahr zwei Drittel und im zweiten Jahr ein Drittel des Unterschieds zwischen dem Haushaltsnettoeinkommen bei Arbeitslosengeldbezug und der Leistungshöhe, die sich ohne diesen Zuschlag ergäbe. Der besondere Zuschlag beträgt im ersten Jahr bei Alleinstehenden höchstens 160 Euro und bei Paaren höchstens 320 Euro monatlich, jeweils zuzüglich 60 Euro für jedes Kind. Im zweiten Jahr halbieren sich auch diese Höchstbeträge.
- Im Modell 3 („Zuschlagsmodell“) wird Erwerbsfähigen zusätzlich zu den Leistungen des Stufenmodells ein allgemeiner Zuschlag gewährt, wenn sie bereit sind, sich aktiv um eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu bemühen⁴. Er beträgt 10% des heutigen Eckregelsatzes der Sozialhilfe (derzeit in Westdeutschland 29 Euro monatlich).
- Das Modell 4 („aufwandsneutrales Modell“) wurde auf Initiative

⁴ Für die Berechnungen wurde unterstellt, dass 85% der Erwerbsfähigen hierzu bereit sind.

Tabelle 2
Träger der Ausgaben für Arbeitslosenhilfe- und erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger

| Träger | Ausgaben | |
|--------------------------|--------------------|-------------|
| | Mrd. Euro jährlich | Anteil in % |
| Bund | 11,8 | 41 |
| Länder | 0,2 | 1 |
| Gemeinden | 10,4 | 36 |
| Bundesanstalt für Arbeit | 6,2 | 21 |
| Europäischer Sozialfonds | 0,3 | 1 |
| Summe | 28,9 | 100 |

Anmerkung: Ohne Berücksichtigung der Leistungen von Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung für Arbeitslosenhilfe- und erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger.

Quelle: Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen vom 17. April 2003, eigene Berechnungen.

der Gewerkschaften entwickelt. Aufwandsneutral bedeutet, dass unter Berücksichtigung zusätzlicher Beiträge zur Rentenversicherung die Ausgaben für die Transferleistungen unverändert bleiben. Das Modell entspricht dem „Zuschlagsmodell“, jedoch ist der befristete besondere Zuschlag großzügiger ausgestaltet. Er gleicht in den ersten beiden Jahren 70% und in den nächsten beiden Jahren 35% des Unterschieds zwischen dem Haushaltsnettoeinkommen bei Arbeitslosengeld und dem regulären Leistungsniveau der neuen Leistung aus; dabei sind anders als beim „Zuschlagsmodell“ keine Höchstbeträge für den besonderen Zuschlag vorgesehen.

Die Einkommensanrechnung soll sich an den Regelungen der Sozialhilfe orientieren, die Vermögensfreibeträge an den zum Jahresbeginn gesenkten Freibeträgen bei der Arbeitslosenhilfe.

In der Arbeitsgruppe bestand Übereinstimmung, dass erwerbsfähige Empfänger der neuen Leistung versicherungspflichtig in der

gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung sein sollen, sofern nicht bereits aus bestimmten anderen Gründen ohnehin eine Versicherungspflicht besteht. Durch die Familienversicherung sollen damit auch grundsätzlich die nicht erwerbsfähigen Angehörigen abgesichert werden. Die Beiträge sollen 110 Euro monatlich zur Krankenversicherung und 13 Euro monatlich zur Pflegeversicherung betragen; beim Modell 4 wurden abweichend Beträge von 98 Euro bzw. 11 Euro zugrunde gelegt.

Keine Einigkeit bestand hingegen über die Versicherung der erwerbsfähigen Leistungsempfänger in der gesetzlichen Rentenversicherung und über die etwaige Höhe der Beiträge. Es wurden die Konsequenzen von drei Varianten berechnet:

- durchschnittlicher Beitrag der derzeitigen Arbeitslosenhilfebezieher (98 Euro monatlich);
- Mindestbeitrag (78 Euro monatlich);
- keine Pflichtversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Für die Schätzung der Ausgaben für die künftigen Eingliederungsleistungen wurde davon ausgegangen, dass etwa 30% aller erwerbsfähigen Leistungsempfänger eine Eingliederungsmaßnahme angeboten werden soll. Außerdem wurde eine bestimmte Kombination aus fünf Maßnahmetypen unterstellt.

Bei den Ausgaben für Personal und Verwaltung wurde davon ausgegangen, dass gegenüber dem Status quo keine Änderung eintritt⁵. Bei weniger Empfängern

Tabelle 3
Ausgaben für die neue Leistung und zusätzliches Wohngeld

(in Mrd. Euro jährlich)

| Position | Modell 1 | Modell 2 | Modell 3 | Modell 4 |
|---|------------|------------|------------|------------|
| Transferleistungen | 10,8 | 11,8 | 12,4 | 13,8 |
| Sozialversicherungsbeiträge ³ | 5,7/6,2 | 6,0/6,6 | 6,2/6,8 | 6,4/7,1 |
| davon | | | | |
| Krankenversicherungsbeiträge ¹ | 3,1 | 3,3 | 3,4 | 3,3 |
| Pflegeversicherungsbeiträge ² | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| Rentenversicherungsbeiträge ³ | 2,2/ 2,7 | 2,3/ 2,9 | 2,4/ 3,0 | 2,6/ 3,3 |
| Eingliederungsleistungen | 6,3 | 6,6 | 6,7 | 7,1 |
| Personal und Verwaltung | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 |
| Zusätzliches Wohngeld ⁴ | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 |
| Summe ³ | 26,2/ 26,7 | 27,8/ 28,4 | 28,7/ 29,3 | 30,7/ 31,4 |

¹ Krankenversicherungsbeitrag monatlich 110 Euro (Modell 4: 98 Euro). ² Pflegeversicherungsbeitrag monatlich 13 Euro (Modell 4: 11 Euro). ³ Rentenversicherungsbeitrag monatlich 78 Euro bzw. 98 Euro. ⁴ Jeweils hälftig von Bund und Ländern aufzubringen.

Anmerkung: Ohne Berücksichtigung der Leistungen von Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung für die Empfänger der neuen Leistung. Es wird davon ausgegangen, dass der Europäische Sozialfonds weiterhin Eingliederungsleistungen in Höhe von 0,3 Mrd. Euro jährlich erbringt. Das zusätzliche Wohngeld in Höhe von 1,2 Mrd. Euro jährlich ist jeweils hälftig von Bund und Ländern zu zahlen. Im Übrigen sind die Leistungen vom Träger der neuen Leistungen zu erbringen.

Quelle: Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen vom 17. April 2003, eigene Berechnungen.

Tabelle 4
Veränderung der Nettopositionen von gesetzlicher Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung

(in Mrd. Euro jährlich)

| Träger | Modell 1 | Modell 2 | Modell 3 | Modell 4 |
|----------------------------------|----------|----------|----------|----------|
| Krankenversicherung ¹ | +0,2 | +0,3 | +0,4 | +0,6 |
| Pflegeversicherung ² | +0,16 | +0,17 | +0,18 | +0,21 |
| Rentenversicherung ² | | | | |
| Beitrag 98 Euro | +0,8 | +1,0 | +1,1 | +1,5 |
| Beitrag 78 Euro | +0,3 | +0,4 | +0,5 | +0,8 |
| Ohne Beitragszahlung | -1,9 | -1,9 | -1,9 | -1,9 |

¹ Unter Berücksichtigung von Einnahmen und Ausgaben. ² Berücksichtigung nur der Einnahmen, nicht der Ausgaben.

Quelle: Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen vom 17. April 2003, eigene Berechnungen.

bedeutet dies eine Erhöhung je Leistungsbezieher.

Ausgaben für die Leistungen

Tabelle 3 zeigt die Ausgaben für die neue Leistung sowie die Ausgaben für zusätzliches Wohngeld. Die Ausgaben für die Transferleistungen betragen je nach Reformmodell zwischen 10,8 und 13,8 Mrd. Euro jährlich. Die Ausgaben für die Eingliederungsleistungen schwanken weniger stark, ihre Höhe hängt von der Zahl der erwerbsfähigen Leistungsbezieher

ab. Sie betragen zwischen 5,7 und 6,4 Mrd. Euro jährlich. Die Ausgaben für Sozialversicherungsbeiträge hängen einerseits von der Zahl der erwerbsfähigen Leistungsbezieher und andererseits von der Beitragshöhe ab. Zusätzliche Ansprüche auf Wohngeld resultieren aus geringeren Transferzahlungen an bisherige Arbeitslosenhilfeempfänger; die Ausgaben hierfür teilen sich Bund und Länder hälftig. Darüber hinaus werden die Gebietskörperschaften und die Bundesanstalt für Arbeit von den in Tabelle 2

dargestellten Ausgaben entlastet. Gleichzeitig wird der neue Leistungsträger - Bundesanstalt für Arbeit oder Kommunen - mit den in Tabelle 3 dargestellten Ausgaben (mit Ausnahme des Wohngeldes) belastet. Tabelle 4 zeigt ergänzend die Konsequenzen für die Sozialversicherungsträger.

Tabelle 5 schließlich zeigt die Auswirkungen der neuen Leistung auf die (bisherigen) Leistungsbezieher. Erhebliche Einbußen von bis zu 3,6 Mrd. Euro jährlich resultieren für die bisherigen Empfänger von Arbeitslosenhilfe. Zwischen 400 000 und 1,2 Mill. Personen in Haushalten, in denen bisher Arbeitslosenhilfe oder Unterhaltsgeld im Anschluss an Arbeitslosenhilfe bezogen wurde, werden keine Leistung nach dem neuen System erhalten. Insgesamt geht damit trotz einiger zusätzlicher Leistungsempfänger die Zahl der Transferempfänger zurück. Sie beträgt anstelle von gegenwärtig 5,3 Mill. Personen „nur“ noch zwischen 4,1 und 5,1 Mill. Personen.

Dieser kurze Überblick über die finanziellen Konsequenzen verdeutlicht die erheblichen Konsequenzen für Leistungsträger und -empfänger verschiedener Varianten einer Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Neben der grundlegenden Entscheidung über die Ausgestaltung der neuen Leistung muss vor allem noch über deren Träger und einen angemessenen Finanzausgleich zwischen den bisherigen und künftigen Leistungsträgern entschieden werden. Hier ergeben sich also noch erhebliche Aufgaben für die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen und den Gesetzgeber.

⁵ In einer Variante wurde die Betreuung durch zusätzliches Personal und entsprechende zusätzliche Ausgaben intensiviert. Diese zusätzlichen Ausgaben sollen durch eingesparte Transferzahlungen mehr als kompensiert werden können.

Tabelle 5
Auswirkungen der neuen Leistung auf die (bisherigen) Empfänger

| Träger | Modell 1 | Modell 2 | Modell 3 | Modell 4 |
|---|--|----------|----------|----------|
| | Änderung des Transfervolumens in Mrd. Euro jährlich | | | |
| Bisherige Empfänger von Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld | -3,6 | -2,6 | -2,3 | -0,9 |
| Bisherige Sozialhilfeempfänger | ±0,0 | ±0,0 | +0,4 | +0,4 |
| Zusätzliche Empfängerhaushalte | +0,03 | +0,03 | +0,06 | +0,06 |
| Summe | -3,5 | -2,6 | -1,9 | -0,5 |
| | 1000 Personen in Empfängerhaushalten | | | |
| Bisherige Leistungsempfänger | 5276 | 5276 | 5276 | 5276 |
| Änderung bei bisherigen Empfängern von Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld | -1241 | -952 | -880 | -418 |
| zusätzliche Empfänger | +23 | +23 | +193 | +193 |
| Neue Leistungsempfänger | 4058 | 4347 | 4589 | 5051 |

Quelle: Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen vom 17. April 2003, eigene Berechnungen.

Bernd Reissert

Zentrale oder dezentrale Finanzierung des „Arbeitslosengeldes II“?

Welche gebietskörperschaftliche Ebene soll die Träger-schaft und die Finanzierung des Nachfolgesystems für Arbeitslo-senhilfe und Sozialhilfe übernehmen? Die Arbeitsgruppe „Arbeitslo-senhilfe/Sozialhilfe“ der Gemein-definanzreformkommission hat hierüber keine Einigung erzielen können. Bislang hat der Bundes-haushalt die Ausgaben der Ar-beitslosenhilfe zu tragen, während für die Sozialhilfe in Form der lau-fenden Hilfe zum Lebensunterhalt die Kreise und kreisfreien Städte aufkommen müssen.

Der Unterhalt von Arbeitslo-senhilfeempfängern wird also (ebenso wie der aus Beiträgen zur Bundesanstalt für Arbeit geleis-tete Unterhalt von Arbeitslosen-geldempfängern) zentral finanziert, der Unterhalt arbeitsloser Sozialhil-feempfänger dagegen dezentral. In der Arbeitsgruppe hat die Mehrheit sich dafür ausgesprochen, das neue Leistungssystem zentral zu finanzieren.

Mit Verweis auf die größere Problemnähe der Kommunen ha-ben sich dagegen vor allem der Deutsche Landkreistag, aber auch die Bundesvereinigung der Arbeit-geberverbände, einige Landesre-gierungen sowie der Sachverstän-digenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwick-lung dafür eingesetzt, das neue Leistungssystem in kommunaler Trägerschaft zu führen und auch dezentral zu finanzieren.

Zentral finanzierte Arbeitslosenunterstützung

Ein wesentlicher Aspekt, der bei der Entscheidung über die Finanzierungsverantwortung für das neue Leistungssystem zu beachten ist, ist der regionale Stabilisierungseffekt¹, der eine zentral finanzierte Arbeitslosen-unterstützung in besonderem Maße auszeichnet: In Regionen mit hoher Erwerbslosigkeit sind die Ausga-ben für Unterstützungsleistungen üblicherweise hoch und die Ein-nahmen aus Steuern und Sozial-versicherungsbeiträgen, aus denen die Leistungen finanziert werden, relativ gering, während in Regionen mit geringer Arbeitslosigkeit nur wenige Unterstützungszahlungen anfallen und dafür umso mehr Ab-gaben gezahlt werden.

Ein zentralstaatlich organisiertes System der Arbeitslosenunter-stützung lenkt auf diese Weise Ressourcen in diejenigen Regio-nen um, die von Arbeitslosigkeit besonders betroffen sind. Es kompensiert damit zumindest teil-weise den durch Arbeitslosigkeit drohenden regional konzentrierten Kaufkraftverlust und verhindert so, dass regional konzentrierte Arbeitslosigkeit sich durch regional konzentrierte Nachfrageausfälle selbst verstärkt.

¹ Vgl. hierzu ausführlicher Bernd Reissert: Regionale Stabilisierungseffekte der Arbeitslo-senunterstützung. Zu den unterschiedli-chen Wirkungen zentraler und dezentraler Finanzierung eines Nachfolgesystems für Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, in: Sozialer Fortschritt, Nr. 5-6/2003.

Auf die quantitative Bedeu-tung dieses regionalen Stabili-sierungseffekts der Arbeitslo-senunterstützung (und der aktiven Arbeitsmarktpolitik) haben in den neunziger Jahren vor allem die von der Bundesanstalt für Arbeit bewirkten Nettotransfers von West- nach Ostdeutschland aufmerksam gemacht. Im Verlauf der neunziger Jahre hat allein die Bundesanstalt für Arbeit mit ihren aus Beiträgen und Bundeszu-schüssen finanzierten Leistungen ein Finanzvolumen von rund 240 Mrd. DM (123 Mrd. Euro) von West-nach Ostdeutschland umgelenkt; die Größenordnung dieses Netto-transfers hat in dieser Zeit rund 7% des ostdeutschen Bruttoinlands-produkts entsprochen. Die re-gionalen Umverteilungen durch die aus dem Bundeshaushalt finanzierte Arbeitslosenhilfe sind in diesen Zahlen noch nicht enthal-ten. Zu ihnen gab es bisher keine Angaben.

Regionale Stabilisierung der Arbeitslosenhilfe

Im Zuge der Diskussion um die Zusammenführung von Arbeitslo-senhilfe und Sozialhilfe ist nun al-lerdings gerade von Interesse, wie groß der regionale Stabilisierungseffekt der Arbeitslosenhilfe ist. Wenn das neue Leistungssystem, das an die Stelle der Arbeitslo-senhilfe und der Sozialhilfe tritt, rein dezentral finanziert werden sollte, so würde der regionale Stabili-sierungseffekt der Arbeitslosenhilfe vollständig entfallen – es sei denn,

Regionale Stabilisierungseffekte der Arbeitslosenhilfe und ihrer Finanzierung 2001

| Land | Ausgaben für Arbeitslosenhilfe | Steueraufkommen zur Finanzierung der Arbeitslosenhilfe | Regionale Ausgabe-Einnahme-Salden | | Zum Vergleich: Arbeitslosenquote |
|---|--------------------------------|--|-------------------------------------|-----------------|----------------------------------|
| | Mrd. DM | Mrd. DM | Nettozufluss (+) / Nettoabfluss (-) | DM je Einwohner | % |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
| Schleswig-Holstein | 0,7 | 0,8 | -0,1 | -38 | 9,4 |
| Hamburg | 0,5 | 0,7 | -0,2 | -105 | 9,3 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 1,3 | 0,4 | +0,9 | +505 | 19,6 |
| Niedersachsen | 2,1 | 2,3 | -0,2 | -24 | 10,0 |
| Bremen | 0,4 | 0,2 | +0,2 | +242 | 13,6 |
| Nordrhein-Westfalen | 5,0 | 5,9 | -0,9 | -49 | 9,6 |
| Hessen | 1,1 | 2,1 | -1,0 | -162 | 7,4 |
| Rheinland-Pfalz | 0,7 | 1,2 | -0,5 | -113 | 7,6 |
| Saarland | 0,3 | 0,3 | +0 | +31 | 9,8 |
| Baden-Württemberg | 1,3 | 3,5 | -2,3 | -216 | 5,5 |
| Bayern | 1,3 | 4,0 | -2,7 | -225 | 6,0 |
| Berlin | 2,1 | 0,9 | +1,2 | +343 | 17,9 |
| Brandenburg | 1,8 | 0,6 | +1,2 | +451 | 18,8 |
| Sachsen-Anhalt | 2,2 | 0,6 | +1,7 | +632 | 20,9 |
| Thüringen | 1,4 | 0,5 | +0,8 | +344 | 16,5 |
| Sachsen | 2,9 | 1,0 | +1,9 | +432 | 19,0 |
| Westdeutschland ¹ | 13,4 | 21,1 | -7,6 | -117 | 7,9 |
| Ostdeutschland ¹ | 11,6 | 3,9 | +7,6 | +443 | 18,8 |
| Deutschland | 25,0 | 25,0 | 0 | | 10,3 |
| Umverteilungsvolumen zwischen den Ländern | | | 7,8 | | |

¹ Ostdeutschland einschließlich ganz Berlin, Westdeutschland ohne Berlin.

andere Finanzausgleichsmechanismen träten an seine Stelle.

Die folgenden Daten zeigen, welche Ausmaße der regionale Stabilisierungseffekt der Arbeitslosenhilfe derzeit besitzt. In der Tabelle sind die Ausgaben des Bundeshaushalts für die Arbeitslosenhilfe im Jahr 2001 und die dafür aufbrachten Einnahmen (die durch eine detaillierte regionale Inzidenzanalyse für die Steuereinnahmen des Bundes ermittelt wur-

den) für die einzelnen Bundesländer einander gegenübergestellt. Allein durch die Arbeitslosenhilfe und ihre Finanzierung wurde im Jahr 2001 zwischen den Bundesländern demnach ein Mittelvolumen von knapp 8 Mrd. DM (4 Mrd. Euro) umgelenkt; das entspricht mehr als der Hälfte des Mittelvolumens, das im horizontalen Finanzausgleich zwischen den Bundesländern bewegt wird (2001: 14,8 Mrd. DM). Im Vergleich zu dem regionalen

Stabilisierungseffekt, der durch die beitragsfinanzierten Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit zwischen den Bundesländern entsteht und der sich derzeit auf rund 13 Mrd. Euro (25 Mrd. DM) pro Jahr beziffern lässt, ist der absolute regionale Stabilisierungseffekt der Arbeitslosenhilfe damit zwar wesentlich kleiner. Im Verhältnis zum jeweiligen Ausgabevolumen ist der relative regionale Umverteilungseffekt der Arbeitslosenhilfe jedoch – wie bereits in den achtziger Jahren – größer als der entsprechende Effekt der beitragsfinanzierten Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit: Bei den beitragsfinanzierten Leistungen der Bundesanstalt werden etwa 25% des Ausgabevolumens zwischen den Bundesländern umverteilt, bei der Arbeitslosenhilfe dagegen über 30%.

Verteilung zwischen den Ländern

Wie die Tabelle zeigt, sind die ostdeutschen Länder (einschließlich Berlin) sowie Bremen und (in sehr geringem Umfang) das Saarland „Nettoempfänger“ der Arbeitslosenhilfe, alle übrigen westdeutschen Länder sind „Nettozahler“. Dieses Muster entspricht fast exakt den unterschiedlichen regionalen Arbeitsmarktproblemen: Die Länder mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit tragen zur Kaufkraftstabilisierung in den Ländern mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit bei. Die Länder mit der niedrigsten Arbeitslosigkeit leisten dabei die höchsten (Pro-Kopf-) Nettotransfers, die Länder mit der höchsten Arbeitslosigkeit erhalten die höchsten (Pro-Kopf-) Transfers. (Der Korrelationskoeffizient zwischen den Spalten 4 und 5 der Tabelle beträgt 0,99).

Vor allem in Ostdeutschland wirkt die Arbeitslosenhilfe als bedeutsamer regionaler Stabilisator.

Seit Beginn der neunziger Jahre fließt ein rasch zunehmender Anteil der Arbeitslosenhilfe nach Ostdeutschland, während gleichzeitig auf Grund der wirtschaftlichen Entwicklung der Beitrag Ostdeutschlands zur Finanzierung des Bundeshaushalts stagniert. Der regionale Ausgleichs- und Stabilisierungseffekt der Arbeitslosenhilfe hat damit zunehmend den Charakter eines ergänzenden Finanzausgleichs zwischen West- und Ostdeutschland angenommen. Verantwortlich dafür sind auf der Ausgabeseite drei spezifisch ostdeutsche Entwicklungen: der überdurchschnittliche Anstieg der Arbeitslosigkeit, der höhere Anteil von Arbeitslosen mit Ansprüchen an das Arbeitslosenunterstützungssystem (der seinerseits auf kontinuierlichere Erwerbsverläufe bis 1990 sowie den massiven Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ab 1990 zurückzuführen ist) und die Tatsache, dass die Arbeitslosenhilfe innerhalb des gesamten Arbeitslosenunterstützungssystems in Ostdeutschland von einem zunächst unbedeutenden zum inzwischen wichtigsten Sicherungsinstrument für Arbeitslose geworden ist: Seit 2001 übersteigt die Zahl der Empfänger von Arbeitslosenhilfe hier die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld. Ausschlaggebend dafür sind sowohl die überdurchschnittlichen Zuwächse der Langzeitarbeitslosigkeit als auch die niedrigeren Einkommen und Vermögen im Osten, die auf Grund der Bedürftigkeitsprüfung in höherem Maße als im Westen dafür sorgen, dass Arbeitslose nach Ausschöpfung ihres Anspruchs auf Arbeitslosengeld Anspruch auf Arbeitslosenhilfe besitzen.

Auf der Einnahmeseite ist die Tatsache, dass der Beitrag Ostdeutschlands zum Steuerauf-

kommen des Bundes seit 1994 stagniert, für den großen Zuwachs des West-Ost-Nettotransfers über das System der Arbeitslosenhilfe mitverantwortlich. Steigenden Anteilen Ostdeutschlands an den Ausgaben der Arbeitslosenhilfe stehen damit konstante Anteile des Ostens an ihrer Finanzierung gegenüber. Zunehmende Nettotransfers sind die Folge. Im Gesamtzeitraum von 1991 bis 2001 haben die Ausgaben und Einnahmen für die Arbeitslosenhilfe zwischen den Bundesländern zu regionalen Umschichtungen in Höhe von rund 51 Mrd. DM (26 Mrd. Euro) geführt; Nettotransfers von West- nach Ostdeutschland haben dabei mit einem Volumen von knapp 48 Mrd. DM (24 Mrd. Euro - das entspricht fast einem Prozent des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts) das Verteilungsmuster dominiert.

Regionale Destabilisierung durch die Sozialhilfe

Welche Bedeutung der regionale Stabilisierungseffekt der zentralstaatlichen Arbeitslosenunterstützung – und dabei nicht zuletzt der Arbeitslosenhilfe – besitzt, wird besonders deutlich, wenn man ihn mit den regionalen Wirkungen eines sozialen Sicherungssystems vergleicht, das in zunehmendem Maße von Arbeitslosen in Anspruch genommen wird, jedoch nicht auf regionalen Risikoausgleich angelegt ist: der Sozialhilfe in Form der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU). Für sie liegt die Finanzierungsverantwortung bei den Kreisen und kreisfreien Städten. Leistungen zur Existenzsicherung von Arbeitslosen – und damit regional unterschiedliche Belastungen durch Arbeitslosigkeit – müssen in diesem System im Wesentlichen von den betroffenen Gebietskörperschaften vor Ort allein getragen

werden, ohne dass ein regionaler Ausgleich erfolgt.

Dies bedeutet tendenziell, dass diejenigen Regionen und Kommunen, in denen die Arbeitslosigkeit am höchsten ist, auch die größten finanziellen Belastungen zu tragen haben. Statt regionaler Stabilisierung besteht unter diesen Bedingungen für arbeitsmarktpolitische Problemregionen die Gefahr eines Teufelskreises: Hohe Arbeitslosigkeit führt zu hohen Sozialhilfeausgaben (und gleichzeitig zu niedrigen Steuereinnahmen) und damit zu erheblichen Engpässen in den Haushalten der Kommunen, die von Arbeitslosigkeit besonders betroffen sind; die Haushaltsengpässe veranlassen diese Kommunen, ihre Investitionsausgaben (die am leichtesten zu variierenden Posten ihrer Haushalte) in besonderem Maße einzuschränken; Einschränkungen der öffentlichen Investitionen behindern die regionale Beschäftigungsentwicklung und führen damit gerade dort, wo die Arbeitslosigkeit bereits hoch ist, tendenziell zu noch höherer regionaler Erwerbslosigkeit.

Zusammenhang zwischen Sozialhilfe und Investitionen

Dass dieser Teufelskreis nicht nur Theorie ist, haben seit den achtziger Jahren mehrere Untersuchungen zum regionalen Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeausgaben und kommunalem Investitionsverhalten belegt.

Unsere neueste Analyse für das Jahr 2000 zeigt zwischen den unterschiedlichen Arbeitslosenquoten und den unterschiedlichen Sozialhilfeausgaben der 326 westdeutschen Kreise und kreisfreien Städte einen positiven Korrelationskoeffizienten von 0,70, zwischen den Sozialhilfeausgaben und den Ausgaben für kommunale

Sachinvestitionen dagegen einen negativen Korrelationskoeffizienten von -0,52. Je höher die regionale Arbeitslosigkeit, desto höher also die Sozialhilfebelastrung; und je höher die regionale Sozialhilfebelastrung, desto geringer die öffentlichen Investitionen; je geringer die öffentlichen Investitionen, desto höher schließlich die regionale Arbeitslosigkeit.

Wenn man die ostdeutschen Kreise und kreisfreien Städte einbezieht, wird der Zusammenhang zwischen Arbeitslosenquoten und Sozialhilfeausgaben zwar sehr viel schwächer (0,14), weil Sozialhilfe für Arbeitslose in Ostdeutschland wegen des höheren Anteils von Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeempfängern eine wesentlich geringere Rolle spielt als im Westen. Der negative Zusammenhang zwischen kommunalen Sozialhilfeausgaben und kommunalen Investitionsausgaben bleibt aber nahezu unverändert (-0,50).

Zentrale oder dezentrale Finanzierung?

Nach den dargelegten Befunden sind zentral finanzierte Systeme der Arbeitslosenunterstützung –

wie z.B. die Arbeitslosenhilfe – am ehesten in der Lage, regional stabilisierend zu wirken und sich selbst verstärkende Effekte regionaler Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Rein dezentral finanzierten Systemen fehlt die Möglichkeit des regionalen Ausgleichs zur Verhinderung derartiger Effekte. Diese Befunde sprechen dafür, das Nachfolgesystem für Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe („Arbeitslosengeld II“) zentral zu finanzieren.

Befürworter einer dezentralen Finanzierung wenden dagegen ein, auch bei kommunaler Ausgabeverantwortung könne (und müsse) für die Kommunen ein „Belastungsausgleich“ vorgenommen werden, der nicht nur die vertikale Verschiebung von Belastungen zwischen Bund und Kommunen (durch die Übernahme bisheriger Arbeitslosenhilfeempfänger), sondern auch die horizontalen Verteilungswirkungen des neuen Leistungssystems, d.h. die unterschiedlichen Belastungen der einzelnen Regionen und Kommunen kompensiert.

Im Rahmen der geltenden Finanzverfassung ist allerdings ein solcher Belastungsausgleich

nicht möglich. Seine Einrichtung würde sowohl eine Änderung des Grundgesetzes als auch die gesetzliche Konstruktion eines horizontalen Verteilungsschlüssels erfordern, der die regionalen Belastungsunterschiede ausgleicht. Dieser Schlüssel müsste, da er der Zustimmung des Bundesrates bedarf, weitgehend konsensfähig sein, gleichzeitig aber auch flexibel Anpassungen an Veränderungen der regionalen Belastungsunterschiede ermöglichen. Für einen belastungsbezogenen Verteilungsschlüssel in der Größenordnung des regionalen Stabilisierungseffekts der Arbeitslosenhilfe, der zudem nicht nur die Ebene der Länder, sondern auch die Kommunen umfasst und flexibel zu revidieren ist, gibt es im bundesstaatlichen Finanzausgleichssystem kein Vorbild. Ein expliziter, immer wieder neu auszuhandelnder Verteilungsschlüssel stößt offensichtlich sehr viel rascher an Grenzen der Konsensfähigkeit – und damit der Realisierbarkeit – als ein implizites, weitgehend geräuschloses System der regionalen Stabilisierung und des regionalen Ausgleichs, wie es durch die zentrale Finanzierung der Arbeitslosenhilfe entsteht.

Ronnie Schöb, Joachim Weimann

Mehr Arbeit durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe?

Kurz nachdem Gerhard Schröder in seiner Agenda 2010 die Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe angekündigt hatte, legte die Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen einen Bericht vor,

Wirtschaftsdienst 2003 • 5

in dem die konkrete Umsetzung ausführlich diskutiert wird. Diese Zusammenlegung der beiden Elemente des sozialen Grundversicherungssystems ist aus mehreren Gründen zu begrüßen. So wird sie die dem gegenwärtigen System innewohnenden fiskalischen Ex-

ternalitäten weitgehend beseitigen, eine bessere Betreuung Arbeitsuchender „aus einer Hand“ sicherstellen und effizientere Verwaltungsstrukturen mit sich bringen. Doch in der aktuellen Diskussion stehen weniger diese Aspekte im Vordergrund als vielmehr die Fra-

303

ge, ob und in welchem Umfang eine solche Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten kann. Mit dieser Frage beschäftigt sich der folgende Beitrag.

Neue Impulse für den Arbeitsmarkt?

Entscheidend für die Beantwortung der Frage nach den Beschäftigungswirkungen ist weniger die Tatsache, dass die beiden Transfersysteme zusammengelegt werden – sieht man einmal von einer besseren Vermittlung ab –, sondern vielmehr das Niveau, auf dem eine Zusammenlegung erfolgt. Der Bericht der Arbeitsgruppe diskutiert hierzu insgesamt vier Modellvarianten. Die erste Modellvariante entspricht weitgehend dem, was Gerhard Schröder in seiner Rede vom 14. März angekündigt hat. Danach soll die Arbeitslosenhilfe auf das Niveau der Sozialhilfe abgesenkt werden. Die Leistungshöhe entspräche danach der bisherigen Sozialhilfe und würde bei einem Alleinstehenden monatlich 624 Euro (einschließlich Wohngeld und Sonderzulagen) betragen, verbunden mit einer Erhöhung der Hinzuverdienstgrenze um 14 Euro monatlich. Eine Familie mit zwei Kindern erhielte dann zukünftig maximal 1 499 Euro Sozialhilfe. Die Hinzuverdienstgrenze erhöht sich von 143 Euro auf 200 Euro.

In dem zweiten, so genannten Stufenmodell wird das Arbeitslosengeld ebenfalls auf das Sozialhilfeniveau herabgesetzt, doch geschieht dies in drei Stufen. So wird einem Arbeitslosen, der zuvor Arbeitslosengeld bekommen hat, die Hilfe in den ersten drei Jahren jeweils um nur ein Drittel der Differenz von Arbeitslosengeld und Sozialhilfe gekürzt, so dass die

volle Kürzung erst im vierten Jahr der Arbeitslosigkeit greift. Das dritte, so genannte Zuschlagsmodell sieht darüber hinaus noch einen allgemeinen Zuschlag von 10% des Sozialhilfesatzes für diejenigen vor, die sich aktiv um Arbeit bemühen. Dies sind monatlich 29 Euro. Das vierte, aufkommensneutrale Modell entspricht weitgehend dem Stufenmodell, sieht jedoch großzügigere Übergangsregelungen vor.

Positive Beschäftigungswirkungen lassen sich durch eine solche Reform nur dann erzielen, wenn der Anreiz der Arbeitslosen erhöht wird, sich intensiver um Arbeit zu bemühen. Das kann man durch Kürzungen bei den Unterstützungszahlungen erreichen oder auch dadurch, dass man denjenigen, die eine Arbeit annehmen, mehr von ihrem Arbeitseinkommen belässt als im bisherigen System. Wer hat nun in welchem Ausmaß Kürzungen zu erwarten? Insgesamt sind von der Reform 1,3 Mill. Arbeitslosenhilfeempfänger und, je nach Abgrenzung, 0,9 bis 1,3 Mill. arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger betroffen. Für die Sozialhilfeempfänger ändert sich außer bei den Zuverdienstgrenzen nichts weiter. Diese in homöopathischer Dosis verabreichten zusätzlichen Arbeitsanreize werden keinerlei Auswirkungen für den Arbeitsmarkt haben.

Betroffene Gruppen

Bei den Arbeitslosenhilfeempfängern trifft die Absenkung im Wesentlichen zwei Gruppen. Zum einen sind es Alleinstehende, zum anderen Arbeitslose mit Familie, die früher ein relativ hohes Arbeitseinkommen erzielten. So wird beispielsweise ein Alleinstehender, der, bevor er arbeitslos wurde, ein Bruttoeinkommen von 2 760 Euro erhalten hatte, durch die Absen-

kung der Arbeitslosenhilfe auf das Sozialhilfeniveau insgesamt 230 Euro weniger erhalten als bisher. Bei einem Ehepaar mit einem Kind hingegen, bei dem bislang nur ein Ehepartner für den gleichen Bruttolohn gearbeitet hat, würde sich hingegen gar nichts ändern. Die Arbeitslosenhilfe, die ja auf Grundlage des letzten Nettogehaltes berechnet wird, liegt hier bereits unter dem Sozialhilfeniveau, das auf Grundlage der Bedürftigkeit berechnet wird. Bei einer Familie, in der der einzige Erwerbstätige früher 5100 Euro monatlich verdiente, würde das monatliche Einkommen durch die Absenkung auf Sozialhilfeniveau um über 500 Euro fallen.

Nur bei denjenigen, deren Einkommen deutlich abgesenkt wird, also vor allem bei den höher qualifizierten unter den Arbeitslosen, erhöht sich der Anreiz, sich intensiver um eine neue Arbeit zu bemühen. Diese werden sich bereits während des Arbeitslosengeldbezuges stärker um eine neue Arbeitsstelle bemühen und erst recht, wenn sie nach Beendigung des Arbeitslosengeldbezuges nur noch Sozialhilfe bekommen. Dabei werden sie in der Regel auch eher bereit sein, Arbeiten anzunehmen, die schlechter entlohnt sind als ihre frühere Arbeit.

Drastische Sanktionen

Bei den Geringqualifizierten hingegen läuft die Reform ins Leere. Will man deren Bereitschaft, sich um Arbeit zu bemühen, erhöhen, muss man mit drastischeren Sanktionen drohen, als in den Vorschlägen der Kommission vorgesehen sind. Diesen Weg beschreitet die Union in ihren Anfang Mai vorgelegten Vorschlägen. Darin fordert sie zusätzlich zu der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und

Sozialhilfe auf Sozialhilfeniveau, die Sozialhilfe um weitere 30% zu kürzen, sofern ein Hilfeempfänger ihm zumutbare Arbeit ablehnt.

Als Entschädigung plant sie, im Gegenzug die Hinzuverdienstmöglichkeiten deutlich auszudehnen und denkt sogar über eine Beschäftigungsgarantie nach, die den Hilfeempfängern durch Annahme einer Tätigkeit im sozialen oder gemeinnützigen Bereich zumindest ein Einkommen in Höhe der bisherigen Sozialhilfe sichern soll. Damit nimmt sie Teile des Ifo-Vorschlages einer aktivierenden Sozialhilfe auf, die sich in ähnlicher Form auch im letzten Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wiederfinden.

Kosten für einfache Arbeit zu hoch

Sowohl die Vorschläge Gerhard Schröders als auch die Vorschläge der CDU/CSU-Opposition zielen in dieselbe Richtung: Arbeit muss sich wieder lohnen. Doch ob Zuckerbrot oder Peitsche, der beste Wille Arbeit zu finden wird nicht zum Erfolg führen, wenn die Unternehmen nicht mehr Arbeit nachfragen. Der deutsche Arbeitsmarkt krankt nicht nur daran, dass die Arbeitsaufnahme für viele Arbeitslose nicht attraktiv ist, er krankt auch daran, dass die Kosten für einfache Arbeit schlichtweg zu hoch sind. Darüber besteht in der wissenschaftlichen Diskussion auch weitgehende Einigkeit.

Die Frage ist deshalb nicht ob, sondern wie die notwendige Bruttolohnsenkung erreicht werden kann. Der Sachverständigenrat und das Ifo-Institut gehen in ihren Vorschlägen davon aus, dass durch eine Zuckerbrot- und Peitschestrategie, die die Arbeitsanreize erhöht,

so viel Druck auf die Gewerkschaften ausgeübt wird, dass diese sich bereit erklären, die Bruttolöhne im untersten Lohnsegment zu kürzen. Die notwendigen Kürzungen sind substantiell. So hat das Ifo-Institut berechnet, dass die Bruttolöhne um 33% fallen müssen, will man genügend neue Arbeitsplätze schaffen, um allen Arbeitslosenhilfeempfängern und erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern wieder eine Arbeit zu beschaffen.

Doch wie das genau bewerkstelligt werden soll, dazu schweigen sich die Vorschläge weitgehend aus. Teile der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ wollen die Arbeitnehmerzuschüsse sogar explizit so ausgestalten, dass es zu keinen Bruttolohnsenkungen kommt. Da aber Leistungskürzungen nur dann gerechtfertigt sind, wenn jeder die Chance erhält, zumindest das sozio-kulturelle Existenzminimum als Einkommen zu erhalten, sind die Vorschläge der Union nur dann realisierbar, wenn alle Arbeitswilligen auch eine Arbeitsstelle finden können.

Sinken die Bruttolöhne nicht weit genug, um für genügend neue Arbeitsplätze in der freien Wirtschaft zu sorgen, muss zwangsläufig der Staat einspringen und Arbeitsplätze in sozialen oder gemeinnützigen Beschäftigungsgesellschaften zur Verfügung stellen, mit unabsehbaren finanziellen Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte.

Die Magdeburger Alternative

Die Alternative zu Lohnergänzungsleistungen, die versuchen, über eine Anhebung der Nettolöhne die Bruttolöhne abzusenken, ist die unmittelbare Senkung des Bruttolohns durch Senkung der Abgabenlast im Niedriglohnssektor. In dem von uns erarbeiteten Re-

formvorschlag, der in der letzten Ausgabe der Zeitschrift „Perspektiven der Wirtschaftspolitik“ veröffentlicht wurde¹, schlagen wir vor, dass der Bund in der untersten Lohngruppe die gesamten Sozialversicherungsabgaben, also sowohl den Arbeitgeber- als auch den Arbeitnehmeranteil, an diejenigen Unternehmer zurückerstattet, die einen Sozialhilfe- oder Arbeitslosenhilfeempfänger einstellen.

Da diese Erstattung so ausgestaltet ist, dass der Nettolohn unverändert bleibt, führt dies zu einer unmittelbaren Absenkung des Bruttolohns um knapp 35%. Ohne Änderung bestehender Tarifverträge ist es damit Unternehmen vom ersten Tag an möglich, neue Arbeitskräfte zu niedrigeren Löhnen einzustellen. Ein Eingriff in die Tarifautonomie ist nicht notwendig, und die arbeitsmarktpolitische Wirkung tritt ein, ohne auf die Reaktion der Tarifparteien warten zu müssen.

Subventioniert werden dabei nur zusätzlich in dieser Lohngruppe beschäftigte Hilfeempfänger. Damit bestimmt sich die Subventionshöhe durch zwei Kriterien. Zunächst einmal entsteht ein Erstattungsanspruch durch die erstmalige Einstellung eines Arbeitslosen- oder Sozialhilfeempfängers. Die Höhe des Erstattungsanspruchs wird dann durch das tatsächliche Beschäftigungsniveau eines Unternehmens in der untersten Tariflohngruppe festgelegt. Waren es beispielsweise zu einem Stichtag vor Einführung der Magdeburger Alternative zehn Mitarbeiter in der untersten Lohngruppe, stellt dieses Unternehmen fünf Sozialhilfeempfänger ein und entlässt zwei der bisherigen Mitarbeiter, so werden

¹ Ronnie Schöb, Joachim Weimann: Kombilohn. Die Magdeburger Alternative, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Vol. 4, Heft 1, Februar 2003.

die Sozialversicherungsbeiträge nur für drei zusätzliche Mitarbeiter erstattet. Diese Koppelung an den Beschäftigungsstand verhindert eine einfache Substitution von regulär Beschäftigten durch ehemals arbeitslose Hilfeempfänger innerhalb des Unternehmens.

Um ferner auch eine Auslagerung geringqualifizierter Arbeit zu vermeiden, erhält das Unternehmen zusätzlich für jeden neu eingestellten Mitarbeiter auch die Sozialversicherungsbeiträge für einen bereits in der untersten Lohngruppe beschäftigten Mitarbeiter erstattet. In unserem Beispiel bedeutet das, dass die Sozialversicherungsbeiträge von insgesamt sechs Mitarbeitern erstattet werden. Da die Befreiung von der Sozialversicherungspflicht bereits beschäftigter Mitarbeiter explizit von der Neueinstellung von Anspruchsberechtigten abhängt, wirkt diese Maßnahme in bestehenden Betrieben wie eine doppelte Entlastung der Arbeitskosten eines neuen Arbeitnehmers: Die Arbeitskosten eines zusätzlichen Arbeiters fallen damit um rund 70%.

Mit dieser Maßnahme wird die Nachfrage nach geringqualifizierten Arbeitskräften massiv ansteigen. In unseren Modellrechnungen gehen wir von rund 2,2 Mill. Beschäftigten aus, die nach Tarifen der untersten Lohnklassen bezahlt werden. Unterstellen wir eine Arbeitsnachfrageelastizität von $-0,3$ – dies ist eine deutlich vorsichtiger Schätzung als die, die das Ifo-Institut verwendet –, so werden damit über 1,3 Mill. neue Arbeitsplätze in der privaten Wirtschaft geschaffen.

Eine solche Subvention macht die großzügigere Ausgestaltung von Hinzuverdienstgrenzen unnötig, denn der Nettolohn eines

in der untersten Lohngruppe beschäftigten Arbeitnehmers ist unabhängig von der Subvention, die das Unternehmen erhält. Dieser Lohn liegt in der Regel über dem Sozialhilfeniveau. Trotzdem bedarf es aber Maßnahmen, wie sie in der Agenda 2010 und in den Vorschlägen der Union vorgesehen sind: Um sicherzustellen, dass arbeitsfähige Grundsicherungsempfänger, die durch die Freistellung von den Sozialversicherungsbeiträgen neu geschaffenen Arbeitsplätze auch annehmen, muss arbeitsfähigen Empfängern von Hilfeleistungen, die ihnen angebotene Arbeit ablehnen, glaubhaft angedroht werden, dass ihnen ihre bisher gewährten Hilfeleistungen gekürzt oder gänzlich gestrichen werden. Grundlage dieser Androhung sind bereits existierende Regelungen des Bundessozialhilfegesetzes, wonach Hilfesuchende zur Annahme einer für sie zumutbaren Arbeit verpflichtet sind und keinen Anspruch auf Hilfe haben, wenn sie sich weigern, zumutbare Arbeit zu leisten. Die Vorschläge der Union gehen in diese Richtung.

Fiskalische Belastungen

Lässt sich eine Freistellung von den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnsektor finanzieren? Die Antwort ist eindeutig ja. Die Finanzierung der Sozialversicherungsbeiträge durch den Bund entspricht ihrem Umfang nach den zusätzlichen Einnahmen bei den Sozialversicherungsträgern und ist damit für die öffentliche Hand aufkommensneutral. Da Hilfeempfänger Anspruch auf die Leistungen des Gesundheitswesens haben, entstehen dort keine zusätzlichen Leistungsansprüche in der Kranken- und Pflegeversicherung, die gegengerechnet werden müssten. Auch bei der Rentenversicherung

werden kaum zusätzliche Ansprüche entstehen, da die Rente ja nur die Sozialhilfe ersetzen würde, die andernfalls im Alter zu zahlen wäre.

Fiskalische Belastungen können also nur insofern entstehen, als sich aus der Verdrängung normaler Arbeitsverhältnisse Mitnahmeeffekte ergeben. Unsere Modellrechnungen zeigen, dass selbst, wenn es nicht gelingen sollte, die Mitnahmeeffekte durch Auslagerung zu verhindern, die maximalen jährlichen fiskalischen Belastungen bei 115 Mill. Euro liegen, dies entspricht einer Subvention je neu geschaffenen Arbeitsplatz von weniger als 87 Euro pro Jahr. Einsparungen bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik und Mehreinnahmen bei den Verbrauchsteuern sind hier noch gar nicht gegengerechnet. Gelingt es hingegen, die unerwünschten Mitnahmeeffekte vollständig einzudämmen, so werden die Kassen der öffentlichen Hand mit jährlich 4,5 Mrd. Euro entlastet.

Die aktuelle Diskussion um die Reform des Arbeitsmarktes bewegt sich in die richtige Richtung. Dies ist zu begrüßen. Doch um zu einer erfolgreichen Arbeitsmarktpolitik zu kommen, muss man den Besonderheiten des deutschen Arbeitsmarktes gerecht werden. Eine einseitige Politik, die nur auf die Erhöhung der Arbeitsanreize setzt, wird genauso scheitern, wie eine einseitige Politik, die allein bei den Arbeitskosten ansetzt. Wir haben in Deutschland, anders als etwa in den USA, die immer wieder gerne als Vorbild für Arbeitsmarktreformen zitiert werden, ein zweiseitiges Arbeitsmarktproblem und müssen daher an beiden Seiten gleichzeitig ansetzen. Mit der Magdeburger Alternative steht ein Reformvorschlag zur Verfügung, der genau dies tut.