

Stiftung Marktwirtschaft

Guido Raddatz (Hrsg.)

# Bürgernah fördern und fordern

Konzepte für eine effiziente  
Arbeitsvermittlung und Grundsicherung

Mit Beiträgen von

Norbert Berthold und Sascha von Berchem, Johann Eekhoff, Holger Feist, Hans-Günter Henneke, Bernd Huber und Karl Lichtblau, Gerhard Kleinhenz, Roland Koch, Silke Lautenschläger, Dirk Niebel, Erich Pipa, Volker Rieble und Ulf Klebeck, Alexander Spermann, Manfred Wienand, Bernd Wildgrube

Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung der  
Stiftung Marktwirtschaft und  
der Hessischen Landesregierung

Diese Veröffentlichung geht zurück auf die gleichnamige  
Tagung der Stiftung Marktwirtschaft (Frankfurter Institut)  
und der Hessischen Landesregierung  
am 13. und 14. Mai 2002 in Wiesbaden.

Gefördert durch die  
**informedia-Stiftung**  
Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften  
und Publizistik, Köln

Bibliographische Information Der Deutschen Bibliothek  
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation  
in der Deutschen Nationalbibliographie;  
detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über  
<http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Umschlagabbildungen: Stiftung Marktwirtschaft

© Dezember 2002  
Stiftung Marktwirtschaft  
Charlottenstraße 60  
10117 Berlin

E-mail: [info@stiftung-marktwirtschaft.de](mailto:info@stiftung-marktwirtschaft.de)  
Internet: [www.stiftung-marktwirtschaft.de](http://www.stiftung-marktwirtschaft.de)  
ISBN 3-89015-088-8

Stiftung Marktwirtschaft

Guido Raddatz (Hrsg.)

# Bürger nah fördern und fordern

Konzepte für eine effiziente  
Arbeitsvermittlung und Grundsicherung



Die Massenarbeitslosigkeit hat sich in Deutschland zum Dauerphänomen entwickelt. Allein die offizielle Statistik der Bundesanstalt für Arbeit weist derzeit über 4 Millionen Arbeitslose aus, von denen ein Drittel bereits länger als ein Jahr ohne Beschäftigung ist. Hinzu kommen all diejenigen, die in künstlichen Beschäftigungsverhältnissen „geparkt“ sind oder aufgrund „statistischer Sonderregelungen“ nicht als arbeitslos erfaßt werden, obwohl sie auf dem ersten Arbeitsmarkt ebenfalls keine Beschäftigung finden. Fast 2,7 Millionen Sozialhilfeempfänger, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen, unterstreichen das bedrohliche Ausmaß der Erwerbslosigkeit.

Der durch die Massenarbeitslosigkeit entstehende volkswirtschaftliche Verlust ist immens. Das ungenutzte Produktionspotential, der Verlust von Humankapital bei den Arbeitslosen sowie die negativen gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen aufgrund höherer Steuern und Sozialabgaben bedrohen sowohl den heutigen als auch den zukünftigen Wohlstand unserer Gesellschaft.

In der politischen Realität spiegeln sich diese negativen Effekte zunächst in Form abnehmender finanzieller Spielräume des Staates wider. Im Jahr 2001 summierten sich die Ausgaben für die steuerfinanzierte Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfeausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt auf fast 23 Mrd. Euro. Mit jedem zusätzlichen Beschäftigungslosen sinken zudem die Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge, so daß die Kosten der staatlichen Aufgabenerfüllung auf immer weniger Schultern lasten. Angesichts der Unfähigkeit der deutschen Politik in den letzten Jahren, das strukturelle Haushaltsdefizit entscheidend abzu-

bauen, werden die Haushaltsbelastungen in der gegenwärtigen Rezession besonders virulent. Denn anders als in früheren Jahren ist der vermeintliche Ausweg einer höheren Neuverschuldung nicht mehr ohne weiteres gangbar. Entsprechend konfus und orientierungslos handelt die Politik. Ad-hoc-Versuche, mit einer Mixtur aus höheren Steuern, höherer Nettoneuverschuldung und pro-zyklischer Investitionspolitik den Haushaltsausgleich sicherzustellen, bieten jedenfalls keine langfristige Perspektive zur Lösung unserer eigentlichen strukturellen Probleme auf dem Arbeitsmarkt.

Doch diesen Herausforderungen geht die Politik aus dem Weg – zumindest, was die Umsetzung wirksamer Maßnahmen betrifft. Allen Beteuerungen und Absichtserklärungen zum Trotz ist es ihr bisher nicht gelungen, die notwendigen Reformen für mehr Beschäftigung auf den Weg zu bringen. Anstatt das Problem an der Wurzel zu packen und beiseite zu räumen, wird die Arbeitslosigkeit in Deutschland vor allem staatlich verwaltet. Zwar wird der bestehende Reformstau – schon seit Jahren – von fast allen Seiten mit Bedauern zur Kenntnis genommen. Meist bleibt es allerdings bei bloßen Lippenbekenntnissen. Nicht, daß die Politik gänzlich untätig bliebe. Eine ständig steigende Zahl von Gesetzen und Verordnungen belegt das Gegenteil. Doch allzu oft sind sie das Ergebnis eines blinden Aktionismus oder einer interessengeleiteten Klientelpolitik – beides keine geeigneten Voraussetzungen, den bestehenden Reformstau zu lösen.

Auch der gerade begonnene Prozeß, das Hartz-Konzept politisch umzusetzen, zeigt Tendenzen einer solchen Entwicklung. Hinter einem falsch verstandenen Sozialstaatsdenken wird offensicht-

---

lich, daß das politische Interesse vor allem den (gewerkschaftlich organisierten) Arbeitsplatzinhabern und gerade nicht den Arbeitslosen gilt. Letzteren bleibt der Weg zurück in ein Beschäftigungsverhältnis aufgrund prohibitiver Einstiegshürden verbaut.

Natürlich kann der Staat die Arbeitsplätze nicht selbst schaffen. Ebenso verbieten sich interventionistische Eingriffe des Staates in das Marktgeschehen. Doch indem die Politik es unterläßt, einen adäquaten Ordnungsrahmen für den Arbeitsmarkt bereitzustellen, der ausreichend Raum für Wettbewerbsprozesse, ökonomische Selbstbestimmung und Eigenverantwortung läßt, wird sie in hohem Maße für die gegenwärtigen Beschäftigungsprobleme mitverantwortlich. Der Versuch, die entstehenden Defizite durch eine um so intensivere Prozesspolitik zu beheben – etwa in Form von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, regulierenden Staatseingriffen oder Subventionen – läuft angesichts der damit verbundenen Vernachlässigung grundlegender ökonomischer Prinzipien zumeist ins Leere. Statt dessen häufen sich die Probleme in der sozialen Grundsicherung und der Arbeitsvermittlung – beides Bereiche, die bislang fast ausschließlich die Domäne staatlichen Handelns sind. Mit der Schaffung einer ökonomisch fundierten Rahmenordnung für diese Aufgaben könnten dagegen entscheidende Hindernisse für eine Wiedereingliederung von (Langzeit-)Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt beseitigt werden: beispielsweise die doppelten Zuständigkeiten unterschiedlicher föderaler Ebenen, die ungenügenden Anreize für die Betroffenen, ihre Situation aktiv zu verändern, oder die wenig effizienten staatlichen Vermittlungsaktivitäten.

Daß es dafür einer Reform der Sozial- und Arbeitslosenhilfe sowie der staatlichen Arbeitsvermittlung bedarf, ist unter Experten nahezu unstrittig.

Bisher noch weitgehend ungeklärt und im Detail höchst umstritten sind dagegen die konkreten Umsetzungsmöglichkeiten – nicht zuletzt aufgrund der damit verbundenen Finanzströme zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

Wie könnte eine Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe konkret aussehen, um den Betroffenen optimale Wiedereingliederungschancen in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu ermöglichen? Wie lassen sich die finanziellen Lasten so aufteilen, daß die Effizienzgewinne allen föderalen Ebenen zugute kommen? Wer soll für die effiziente Vermittlung von Langzeitarbeitslosen verantwortlich sein? Diese und weitere Fragen standen im Mittelpunkt der Tagung „Bürgernah fördern und fordern – Konzepte für eine effiziente Arbeitsvermittlung und Grundsicherung“, die von der Stiftung Marktwirtschaft (Frankfurter Institut) gemeinsam mit der Hessischen Landesregierung im Mai 2002 in Wiesbaden veranstaltet wurde. Die Beiträge aus Wissenschaft, Politik und Praxis sind im vorliegenden Band zusammengefaßt.

Die Autoren beleuchten die Reformmöglichkeiten aus unterschiedlicher Perspektive und beziehen empirische Erkenntnisse sowie konkrete Erfahrungen in ihre Analysen mit ein. Gerade die Beiträge der sogenannten „Praktiker“ geben einen guten Einblick in die Probleme vor Ort und bereichern sowohl die wissenschaftliche Diskussion als auch den weiteren politischen Umsetzungsprozeß. Insgesamt entsteht so ein fundierter Überblick über die Optionen einer längst überfälligen Reform der sozialen Grundsicherung und Arbeitsvermittlung in Deutschland.

# Inhalt

## Bürger nah fördern - Dezentralisierung der Grundsicherung

Norbert Berthold • Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe: mehr Hilfe zur Selbsthilfe	11
Volker Rieble und Ulf Klebeck • Juristische Aspekte einer Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe	21
Silke Lautenschläger • Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: Die Sicht der Bundesländer	43
Manfred Wienand • Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: Die kommunale Sicht	53
Bernd Huber und Karl Lichtblau • Föderale Konsequenzen einer Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe	59
Hans-Günter Henneke • Der Einfluß einer Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf die kommunalen Finanzen	67

## Integration von Hilfeempfängern in den Arbeitsmarkt: Vorbild USA?

Roland Koch • Das hessische OFFENSIV-Modell	83
Norbert Berthold und Sascha von Berchem • Sozialhilfe im wettbewerblichen Föderalismus: Erfahrungen der USA, Lehren für Deutschland	91
Holger Feist • Kann „Wisconsin Works“ in Deutschland funktionieren?	115

## Bürger nah fördern - Dezentralisierung der Arbeitsvermittlung

Bernd Wildgrube • Die Zusammenlegung von Arbeitsämtern und Sozialämtern – Königsweg zu einer höheren Vermittlungseffizienz bei Langzeitarbeitslosigkeit?	129
Erich Pipa • Schlußfolgerungen aus MoZArT: „Arbeitsmarkt- und Leistungagentur“ im Mainz-Kinzig-Kreis	133
Alexander Spermann • Lehren aus kommunalen Modellversuchen für die Integration von Langzeitarbeitslosen durch Arbeitsämter und Sozialämter	139
Johann Eekhoff • Alles aus einer kommunalen Hand: Was bleibt für die Bundesanstalt für Arbeit?	149
Gerhard Kleinhenz • Kommunalisierung der Arbeitsvermittlung: Die Sicht der Bundesanstalt für Arbeit	153
Dirk Niebel • Versicherungsprinzip und Arbeitslosenversicherung	161
Die Referenten der Tagung	167



Bürgernah fördern –  
Dezentralisierung der Grundsicherung



# Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe: mehr Hilfe zur Selbsthilfe

Norbert Berthold

## 1 Einleitende Bemerkungen

Die wirtschaftliche Lage in Deutschland ist schlecht, die Arbeitslosigkeit andauernd hoch, das wirtschaftliche Wachstum seit langem gering. Ein Zufall ist das nicht. Weltwirtschaftliche Veränderungen sind allerdings nicht der Grund für diese Probleme, denn andere Länder in Europa und der Welt werden besser mit ihnen fertig. Unsere Probleme sind vielmehr hausgemacht, die heimischen Märkte, allen voran die Arbeitsmärkte, sind verriegelt. Regierungen und Tarifpartner überziehen Deutschland seit langem mit einem dichten Geflecht von Bürokratie und Regulierungen. Die rot-grüne Bundesregierung hat solche Regulierungen zum Programm gemacht, sie legen sich wie Mehltau auf die Märkte und ersticken die wirtschaftliche Entwicklung. Deutschland hat sich in eine institutionelle Verflechtungsfalle manövriert, aus der es schwer ist, sich wieder zu befreien.<sup>1</sup> Der andauernde Reformstau zeugt davon.

Das wirtschaftliche Gelände ist institutionell vermint, die Akteure tapen überall in Fallen. Die wichtigsten haben (Sozial-)Staat und Tarifpartner auf den Arbeitsmärkten aufgestellt. Die offen ausgewiesene Arbeitslosigkeit ist in der Spitze auf über 4 Mio. angewachsen; weitere knapp 2 Mio. kommen verdeckt hinzu. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist stetig auf über 50 % gestiegen; vor allem Geringqualifizierte sind immer öfter die Leidtragenden. Die Arbeitslosigkeitsfallen sind regional unterschiedlich aufgestellt. In den alten Bundesländern ist die Arbeitslosigkeit niedriger, in den neuen beträchtlich höher. Ärmere Regionen sind stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als reichere. Ein Blick in die USA zeigt, daß dies nicht so sein muß. Damit aber nicht

genug: Die steigende Langzeitarbeitslosigkeit vor allem unter Geringqualifizierten stößt immer mehr Arbeitslose in eine Armutsfalle. Es ist wie mit dem Gefängnis, man kommt leicht hinein, aber nur schwer wieder raus.

Arbeitslosen- und Sozialhilfe entpuppen sich als Fallen, aus denen es kaum ein Entrinnen gibt. Die hohe Langzeitarbeitslosigkeit unter gering qualifizierten Arbeitnehmern hat damit zu tun, daß deren Anspruchslohn über ihrer Arbeitsproduktivität liegt. Damit ist die Lohn- und Tarifpolitik der Hauptverdächtige, zumindest vordergründig. Tatsächlich steckt der Sozialstaat dahinter. Mit der Höhe der Sozialhilfe und der Transferentzugsrate legt er faktisch einen Mindestlohn fest, der den Anspruchslohn bestimmt. Weil dieser vor allem für Geringqualifizierte oft über ihrer Produktivität liegt, ist (Langzeit-)Arbeitslosigkeit vorprogrammiert. Das gilt vor allem in Zeiten wie den heutigen, in denen in hochentwickelten Volkswirtschaften die Nachfrage nach einfacher Arbeit zurückgeht. Wird die Möglichkeit versperrt, mit niedrigeren Löhnen zu reagieren, ist steigende Arbeitslosigkeit und Armut unvermeidlich.

Mit der Arbeitslosen- und Sozialhilfe existieren gleich zwei voneinander unabhängige Transfersysteme.<sup>2</sup> Das Ziel beider ist es, ein menschenwürdiges Leben zu garantieren. Beide sind gedacht als Hilfe zur Selbsthilfe, sie sollen aus einer temporären Notlage helfen. Tatsächlich sind heute allerdings Langzeitarbeitslose die Hauptklientel. Beide Systeme erbringen monetäre und sächliche Leistungen. Die Sozialhilfe leistet sowohl „in cash“

<sup>1</sup> Vgl. Berthold (2000) und Berthold (2001, S. 388).

<sup>2</sup> Zur institutionellen Ausgestaltung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe vgl. Berthold/Thode/Berchem (2000, S. 578f.).

als auch „in kind“, sie bietet aber auch Hilfe zur Arbeit an. Das ist bei der Arbeitslosenhilfe nicht anders, finanzielle Leistungen werden um Vermittlungsdienstleistungen ergänzt. Der eigentliche Unterschied liegt in der Art der Finanzierung: Die Sozialhilfe wird vor allem von den Kommunen, die Arbeitslosenhilfe vom Bund finanziert. Der Kampf gegen Armut ist ein öffentliches Gut, ein solches Transfersystem bedarf deshalb eines staatlichen Trägers. Auf welcher staatlichen Ebene die Regelungs-, Durchführungs- und Finanzierungskompetenzen anzusiedeln sind, ist umstritten.<sup>3</sup> Die alte ökonomische Weisheit einer zentralen Solidarität wird immer öfter in Frage gestellt, lokale Solidarität ist auf dem Vormarsch.

## 2 Die gegenwärtige Arbeitslosen- und Sozialhilfe: keine wirkliche Hilfe zur Selbsthilfe

Arbeitslosen- und Sozialhilfe sollen Individuen helfen, einen relativ kurzen Lebensabschnitt finanziell zu überbrücken, in dem das verfügbare Einkommen selbst- oder unverschuldet so stark einbricht, daß das gesellschaftlich festgelegte Existenzminimum nicht mehr garantiert ist. Beide Systeme sind eine Art staatlich organisierte Versicherung gegen das individuelle Risiko, finanziell ins Bodenlose zu stürzen. Da ein effizienter Versicherungsschutz auf privaten Versicherungsmärkten in diesem Fall nicht möglich ist, bedarf es einer staatlichen Organisation. Diese Aufgabe erfüllen beide Systeme, es muß niemand verhungern. Effizient sind allerdings weder Arbeitslosenhilfe noch Sozialhilfe. Die Gründe für den hohen Preis, den wir mit einem Verlust an Wohlstand zahlen, zeigen sich vor allem auf drei Feldern: beträchtliche organisatorische Ineffizienzen, hohe individuelle Fehlanreize und fehlende Hilfe zur Selbsthilfe.

(1) Die mangelnde organisatorische Effizienz wird an drei Faktoren offenkundig: Empfänger von Arbeitslosen- und Sozialhilfe werden ungleich behandelt, es existieren vielfältige doppelte Arbeit und doppelte Bürokratien, nach wie vor dominiert eine „Politik der Verschiebebahnhöfe“. Beide Systeme gehen zwar davon aus, daß potentielle Leistungsempfänger bedürftig sind.<sup>4</sup> Es existieren allerdings deutliche Unterschiede in der Höhe der Leistungen und darin, wie sie Einkommens- und Vermögensgrenzen festsetzen, mögliche Unterhaltspflichtige zur Finanzierung heranziehen, die Freibeträge festlegen, wenn Empfänger erwerbstätig sind, und die Regeln auslegen, welche Arbeit zumutbar ist. Vor allem Langzeitarbeitslose sind – oft rein zufällig – verschiedenen, miteinander konkurrierenden Regelungen ausgesetzt.

Diese paradoxe Situation wird offenkundig, wenn Arbeitslosen- durch Sozialhilfe ergänzt wird. Bei manchen Individuen mit einem niedrigen Nettoeinkommen während der Erwerbstätigkeit wird die geringe Arbeitslosenhilfe durch die Sozialhilfe auf das sozio-kulturelle Existenzminimum aufgestockt. In diesem Fall erfolgt eine zusätzliche sozialhilfrechtliche Prüfung der Bedürftigkeit. Das alles führt zu erheblicher ressourcenverschlingender Doppelbürokratie in der Sozial- und Arbeitsverwaltung. Nicht nur die Tatsache, daß Arbeitslosenhilfe bisweilen durch Sozialhilfe ergänzt werden muß, führt zu Ineffizienzen. Es ist im allgemeinen mehr als zweifelhaft, ob die durch das Nebeneinander der beiden Systeme anfallenden administrativen Kosten gerechtfertigt sind. Immerhin wird in beiden Systemen mit dem gleichen Problem, dem der Langzeitarbeitslosigkeit und drohender Armut, gekämpft.

3 Vgl. Berthold (1998, S. 359-362) und Lichtblau (2001, S. 235-239).

4 Vgl. Berthold/Thode/Berchem (2000, S. 576-578) und Klös/Peter (2001, S. 182-189).

Die „Politik der Verschiebebahnhöfe“ ist ein weiteres Problem.<sup>5</sup> Es ist den Kommunen nicht zu verdenken, wenn sie durch „Hilfe zur Arbeit“ (§§ 18 ff. BSHG) versuchen, ihre Empfänger von Sozialhilfe für ein Jahr in versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen unterzubringen. Danach ist die Arbeitsverwaltung finanziell für die Arbeitnehmer zuständig, die wieder arbeitslos werden. Auf der anderen Seite haben die von der Bundesanstalt finanzierten örtlichen Arbeitsämter wiederum kein Interesse, kommunal finanzierte arbeitslose Sozialhilfeempfänger zu vermitteln. Diese hätten bei erneuter Arbeitslosigkeit in der Regel wieder einen Anspruch auf Arbeitslosengeld. Das eigentliche Problem liegt auf der Hand: die Arbeitsämter sind zwar für die Arbeitslosen zuständig, aber nicht betroffen, die Sozialämter sind zwar betroffen, aber nicht zuständig.<sup>6</sup> Die Leidtragenden dieser trickreichen Versuche, dem jeweils anderen die finanziellen Lasten aufzubürden, sind die Arbeitslosen.

(2) Von beiden Transfersystemen gehen Fehlreize aus, die sich an drei Punkten festmachen lassen: der Lohnabstand ist zu gering, die Transferenzugsrate zu hoch, es fehlt das Gegenleistungsprinzip.<sup>7</sup> Mit der Höhe der Sozialhilfe wird faktisch ein Mindestlohn festgelegt, der in Tarifverhandlungen nicht unterschritten wird. Die Sozialhilfe ist der Nagel, an dem die qualifikatorische Lohnstruktur aufgehängt ist. Je höher er eingeschlagen wird, desto geringer sind die Chancen gering qualifizierter Arbeitnehmer, eine Beschäftigung zu finden und „on the job“ in Humankapital zu investieren. Er wird vor allem für Sozialhilfeempfänger mit Familien und steigender Kinderzahl zu hoch eingeschlagen.<sup>8</sup> Oft liegt der Anspruchslohn über deren Produktivität; die Chancen, einen Arbeitsplatz zu finden, sind besonders schlecht, die Anreize niedrig, einen doch angebotenen anzunehmen. Die Arbeitslosenhilfe ändert daran nichts: Entweder ist sie hö-

her, dann verschärft sie das Problem, oder sie ist geringer, dann wird sie auf die höhere Sozialhilfe aufgestockt.

Das Problem des mangelnden Lohnabstandes wird durch die hohe Transferenzugsrate verschärft. Entscheidet sich ein Empfänger von Arbeitslosen- und/oder Sozialhilfe trotz allem, eine reguläre Arbeit aufzunehmen, wird ihm nach geringen Freibeträgen ein erheblicher Teil, bei weiter steigendem Erwerbseinkommen alles, auf das Transfereinkommen angerechnet.<sup>9</sup> Die hohe Grenzbelastung bestraft reguläre Arbeit, sie belohnt das Nichtstun und die Schwarzarbeit. Damit nicht genug: Hohe Transferenzugsraten begünstigen eine „ganz oder gar nicht“-Lösung beim Arbeitsangebot. Entweder man bleibt weiter ohne Beschäftigung oder entscheidet sich für einen Vollzeitarbeitsplatz. Es liegt auf der Hand, daß hohe Transferenzugsraten nicht nur die Aufnahme von Arbeit und damit den Erwerb dringend notwendigen Humankapitals behindern; sie diskriminieren neben gering qualifizierten Arbeitnehmern auch Frauen, die Beruf und Familie miteinander verbinden wollen.

Von Arbeitslosen- und Sozialhilfe gehen weitere negative Anreize auf das reguläre Arbeitsangebot der Empfänger aus: Das Prinzip der Gegenleistung wird nicht eingehalten. Es ist unbestritten, daß der Staat Individuen helfen sollte, wenn sie in Not geraten und andere Hilfe nicht möglich ist. Diese staatlich organisierte Quasi-Versicherung gegen temporär schwankende Einkommen ist allerdings für die Individuen nicht umsonst. Die Transferemp-

5 Vgl. Berthold/Fehn/Berchem (2001, S. 75).

6 Vgl. Klös/Peter (2001, S. 193).

7 Vgl. Berthold/Fehn/Berchem (2001, S. 118f.) und Berthold/Berchem (2001, S. 636).

8 Vgl. Boss (2001, S. 30ff.).

9 Zu den konkreten Einzelheiten der Ausgestaltung der Transferenzugsrate bei Arbeitslosen- und Sozialhilfe vgl. Berthold/Thode/Berchem (2000) und Klös/Peter (2001, S. 184-189).

fänger müssen die Prämie zahlen, sobald sie dazu mit eigenem Einkommen wieder in der Lage sind. Das wird nicht allen gelingen. Der Staat muß deshalb Teile der Prämie unmittelbar einfordern: Arbeit ist die natürliche Gegenleistung für empfangene Transfers. Tatsächlich dominiert aber das Prinzip der Schenkung über das der Gegenleistung.<sup>10</sup> Die Folgen sind eindeutig: Soziale Normen erodieren, Sozialhilfe wird zum Lebensstil, es entstehen Sozialhilfedynastien, die Hilfeempfänger bleiben in der Arbeitslosigkeitsfalle gefangen.

(3) Gegenwärtig versagen Arbeitslosen- und Sozialhilfe auch, wenn es darum geht, wirksame Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten. Das wäre dann der Fall, wenn beide Transfersysteme den Empfängern den Weg ebneten, wieder einen regulären Arbeitsplatz zu finden. Nur auf einem solchen Arbeitsplatz kann marktverwertbares Humankapital aufgebaut werden. Das ist aber notwendig, um das Produktivitätspotential gerade auch gering qualifizierter Arbeitnehmer zu erhöhen, das erst ein Arbeitseinkommen oberhalb des Existenzminimums möglich macht. Beide Transfersysteme wären erfolgreich, wenn sie Lohn- und Tarifpolitik auf einen beschäftigungskonformen Kurs zwingen und dazu beitragen, daß Arbeitnehmer mobiler würden. Das Gegenteil ist der Fall: Arbeitslosen- und Sozialhilfe setzen Fehlreize für die Lohn- und Tarifpolitik, sie behindern zudem die Mobilität der Arbeitnehmer.

Die Höhe, gemessen am möglichen Arbeitseinkommen, vor allem aber die unbegrenzte Dauer des Bezugs von Arbeitslosen- und Sozialhilfe begünstigen ein aggressiveres Lohnsetzungsverhalten der Tarifpartner. Die Rückfallposition der Arbeitsplatzbesitzer im Falle der Arbeitslosigkeit verbessert sich, der Konflikt zwischen Insidern und Outsidern auf den Arbeitsmärkten nimmt zu, die gewerkschaftlichen Lohnforderungen der den lohn- und tarifpolitischen Ton angegebenden Arbeitsplatzbesitzer erhö-

hen sich, die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit steigt an. Das trifft gering qualifizierte Arbeitnehmer besonders hart. Die Nachfrage nach einfacher Arbeit ist komplementär zur Nachfrage nach qualifizierter Arbeit. Wenn es richtig ist, daß ein zusätzlicher Arbeitsplatz für einen Hochqualifizierten mehrere weitere Arbeitsplätze für Geringqualifizierte schafft, wendet sich die gegenwärtige ineffiziente Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die für Bedürftige geschaffen wurde, gegen diese.

Die Position der Geringqualifizierten wird weiter geschwächt, da beide Transfersysteme bestimmte Mindestlöhne festlegen, die Sozialhilfe die absolute Untergrenze. Das komprimiert die qualifikatorische Lohnstruktur und macht sie nach unten inflexibel. In Zeiten rückläufiger und volatiler Nachfrage nach einfacher Arbeit geht dieses Mehr an „sozialer Gerechtigkeit“ zu Lasten der Geringqualifizierten. Auch die sektorale und regionale Lohnstruktur bleibt von beiden Transfersystemen nicht unberührt. Die Arbeitslosenhilfe preßt die sektorale Lohnstruktur zusammen. Sie legt für die gering qualifizierten Arbeitnehmer, die im industriellen Sektor ihren Arbeitsplatz verlieren, die lohnpolitische Latte für den Dienstleistungssektor hoch, oft zu hoch. Eine mehr oder weniger bundeseinheitliche Sozialhilfe schert die regionalen Arbeitsmärkte über einen Kamm. Die regionale Lohnstruktur ist zu wenig differenziert und inflexibel, regional recht unterschiedlich hohe Arbeitslosigkeit die Folge.

Verzerrte regionale und qualifikatorische Lohnstrukturen sind ein Hemmschuh für die räumliche und berufliche Mobilität. Eine komprimierte qualifikatorische Lohnstruktur verringert die Anreize gering qualifizierter Arbeitnehmer, in Humankapital zu investieren. Bei einer solchen Lohnstruktur entstehen die notwendigen Arbeitsplätze für einfache Arbeit kaum. Damit sind die Möglichkeiten der Gering-

<sup>10</sup> Vgl. Berthold/Berchem (2001, S. 636).

qualifizierten erheblich eingeengt, marktverwertbares Humankapital „on the job“ zu bilden. Die berufliche Mobilität wird behindert. Aber auch eine viel zu wenig differenzierte regionale Lohnstruktur schlägt negativ zu Buche. Der Anreiz der arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer, in die Regionen zu wandern, in denen Arbeitsplätze angeboten werden, ist nicht besonders groß. Der regionale mismatch wird nicht abgebaut, regionale Arbeitslosigkeit bleibt hoch. Alles in allem: Die gegenwärtige Arbeitslosen- und Sozialhilfe sind keine wirksamen Hilfen zur Selbsthilfe.

### 3 Mehr Effizienz im Transfersystem: Abschaffung der Arbeitslosenhilfe, Neuorientierung der Sozialhilfe

Arbeitslosen- und Sozialhilfe sind gegenwärtig so konzipiert, daß sie ihrer eigentlichen Aufgabe, temporäre Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten, nicht gerecht werden. In Wirklichkeit stellen sie überall Fallen auf, in die vor allem gering qualifizierte Arbeitnehmer laufen und aus denen es kaum ein Entkommen gibt. Der Weg führt von der Arbeitslosigkeits- in die Armutsfalle, allerdings regional unterschiedlich häufig. Beide Transfersysteme geben vor, für mehr soziale Gerechtigkeit zu sorgen, tatsächlich führen sie ihre Empfänger in staatliche Abhängigkeit, wirtschaftliche Unmündigkeit und persönliche Unfreiheit. Das letzte soziale Netz leistet erst wieder wirksame Hilfe zur Selbsthilfe, wenn drei Schwachstellen ausgemerzt werden: Die organisatorische Effizienz muß verbessert, die Fehlanreize und Mißbräuche müssen eingedämmt, die kommunale Verantwortung muß gestärkt werden.

(1) Ein erster wichtiger Schritt, organisatorische Fehlentwicklungen zu korrigieren, wäre getan, wenn die Arbeitslosenhilfe abgeschafft würde. Die

steuerfinanzierte Arbeitslosenhilfe gaukelt den Arbeitnehmern einen nicht existierenden Versicherungsanspruch vor. Wer die Ansprüche gegen die Bundesanstalt für Arbeit ausgeschöpft hat, weil das vorwiegend beitragsfinanzierte Arbeitslosengeld ausgelaufen ist, ist ein Sozialfall und auf die steuerfinanzierte Sozialhilfe zu verweisen. Damit wäre man auf einen Schlag einige Probleme los: Arbeitnehmer würden nicht mehr ungleich behandelt, viel Doppelarbeit entfielen, ineffiziente Bürokratien verschwinden und es wäre schwerer, kostspielige Verschiebebahnhöfe zu eröffnen.<sup>11</sup> Das wichtigste dürfte allerdings sein, daß die Kommunen nicht mehr nur betroffen, sondern auch zuständig wären. Der Anreiz, knappe Ressourcen möglichst effizient einzusetzen, würde unter diesen Bedingungen zweifellos steigen.

Wie hoch die Effizienzgewinne ausfallen, wenn man sich nur noch auf ein Transfersystem konzentriert, hängt allerdings zum einen davon ab, welchen Weg man einschlägt, den sozialhilfe- oder den arbeitshilferechtlichen und zum anderen, ob man die Reform gradualistisch oder auf einen Schlag umsetzt. Die ökonomische Effizienz spricht für den sozialhilferechtlichen Weg. Bei der Sozialhilfe liegt zwar vieles im Argen, gegenüber der Arbeitslosenhilfe sind allerdings die positiven Anzeizeffekte und finanziellen Ersparnisse größer. Die Gründe liegen auf der Hand: Die Leistungen sind niedriger, die Bedürftigkeitsprüfung ist härter, die Zumutbarkeit schärfer, die Sanktionen sind strikter. Nur wenn es gelingt, die Arbeitslosenhilfe abzuschaffen, kann die Verwaltung spürbar vereinfacht werden. Das Nebeneinander zweier bedarfsabhängiger Leistun-

<sup>11</sup> Durch die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe alleine wären die Verschiebebahnhöfe noch nicht geschlossen, denn Kommunen könnten nach wie vor Bezieher von Arbeitslosengeld „produzieren“, nur bekämen diese im Anschluß keine Arbeitslosenhilfe mehr.

gen hätte ein Ende, das Sozialamt wäre für alle Empfänger von Sozialhilfe, arbeitsfähig und nicht-arbeitsfähig, zuständig, die aufstockende Sozialhilfe entfielen.

Schlägt man den sozialhilferechtlichen Weg ein, bleibt zu klären, ob die Arbeitslosenhilfe auf einen Schlag abgeschafft oder der Übergang schrittweise erfolgen soll. Ein degressiv ausgestaltetes Arbeitslosengeld, das nach einem Jahr die Höhe der Sozialhilfe erreicht, die von den Kommunen bezahlt wird, wäre ein solcher gradualistischer Weg. Die Verfechter eines solchen Schrittes glauben so, komplizierten Finanzausgleichsproblemen aus dem Weg zu gehen, die entstehen, wenn die Arbeitslosenhilfe sofort abgeschafft wird. Dem ist aber nicht so: Die Kommunen wollen so oder so für ihre Mehraufwendungen entschädigt werden. Damit ist man aber mittendrin im finanziellen Streit zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Es spricht deshalb vieles dafür, den Weg des Big Bang zu wählen. Den Streit um finanzielle Mittel kann man sowieso nicht verhindern, die positiven Anreiz- und Finanzierungseffekte sind aber bei der Strategie des großen Schlages am größten.

Die organisatorische Effizienz ließe sich weiter steigern, wenn die Kommunen mehr Verantwortung erhielten. Es ist notwendig, die Sozialämter als flexible, erfolgsorientierte Qualifizierungs- und Vermittlungsagenturen auszubauen.<sup>12</sup> Die Arbeitsämter sind zu solch einem Leistungsangebot nicht in der Lage, wenn es um Empfänger von Sozialhilfe geht; sie überlassen schon heute faktisch diese Aufgabe den Sozialämtern. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik gehören grundsätzlich, vor allem aber für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose, in eine Hand. Staatliche Aufgaben sollten dort erledigt werden, wo das Eigeninteresse der Institution und die Möglichkeiten, die Probleme zu beseitigen, am größten sind. Das ist am ehesten auf der Ebene der Kommunen der Fall. Dort ist die Beziehung zwischen

Entscheider, Nutzer und Zahler am stärksten. Wenn es gelingt, die Prinzipien der Kongruenz, Konnexität und Äquivalenz zu stärken, werden auch die Regeln des Prinzips der Subsidiarität eher eingehalten.

Die Erfahrung lehrt: Sozialämter sind besser als Arbeitsämter in der Lage, die Problemgruppen auf den Arbeitsmärkten zu vermitteln.<sup>13</sup> Sie sind näher am relevanten Arbeitsmarkt für personenbezogene, ortsnahe Dienstleistungen. Das sind aber gerade die Arbeitsplätze für gering qualifizierte, seit längerem arbeitslose Arbeitnehmer und andere Problemgruppen. Diese Arbeitnehmer lassen sich nur dann wieder in den ersten Arbeitsmarkt vermitteln, wenn ein ganzes Bündel von Maßnahmen eingesetzt wird. Dazu zählen etwa Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung, Gesundheitsdienst und anderes mehr. Das alles können Sozialämter besser leisten als Arbeitsämter, weil die Kommunen die dafür notwendige soziale Infrastruktur besitzen. Allerdings: Niemand verfügt über ein Patentrezept, auch nicht auf diesem Feld. Das macht dezentrale Lösungen, also kommunale Experimente, notwendig. Das hessische Offensiv-Gesetz ist ein erster Schritt in die richtige Richtung.

(2) Es ist nicht damit getan, die Arbeitslosenhilfe abzuschaffen und die Empfänger von Arbeitslosenhilfe der Sozialhilfe zu überantworten. Die Sozialhilfe ist in der gegenwärtigen Form kaum in der Lage, wirksame Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten. Ihre gravierenden Systemmängel verhindern, daß Langzeitarbeitslose in den regulären Arbeitsmarkt integriert, Armut effizient bekämpft und regionale Ungleichgewichte auf den Arbeitsmärkten eingeebnet werden. Deshalb müssen vor allem die Anreiz-

<sup>12</sup> Vgl. Feist (2000, S. 228f.); Berthold/Berchem (2001, S. 144ff.).

<sup>13</sup> Vgl. Klös/Peter (2001, S. 194).

wirkungen verbessert und Mißbrauch eingedämmt werden. Die Anreizstruktur muß so verändert werden, daß den Empfängern von Sozialhilfe mehr von dem verbleibt, was sie mit ihrer Hände (bzw. Köpfe) Arbeit verdienen. Die Transferentzugsrate muß soweit verringert werden, daß ihnen von jedem selbst verdienten Euro möglichst viel verbleibt, 50 Cents sollten es schon sein.

Das wird aber nicht billig. Deshalb muß die Sozialhilfe für alle, die dem Arbeitsmarkt uneingeschränkt zur Verfügung stehen, gekürzt werden, je niedriger die Transferentzugsrate, desto stärker. Das erreicht man am besten, indem die Regelsätze für alle verringert, die Mehrbedarfzuschläge aber so erhöht werden, daß sich die Empfänger von Sozialhilfe, die dem Arbeitsmarkt nur eingeschränkt zur Verfügung stehen, nicht schlechter stellen.<sup>14</sup> Das Lohnabstandsgebot wäre besser erfüllt, das sozio-kulturelle Existenzminimum dennoch für alle garantiert, Effizienz und Gerechtigkeit wären miteinander versöhnt. Ein Problem wäre allerdings nach wie vor virulent: Mit einer geeigneten Prüfung muß zwischen prinzipiell Arbeitsfähigen und Arbeitsunfähigen getrennt werden. Das ist kein leichtes Unterfangen, es muß allerdings mit oder ohne grundlegende Reform der Sozialhilfe gelöst werden. Und auf lokaler Ebene läßt sich die Arbeitsfähigkeit leichter ermitteln.

Das bei Transfers unvermeidbare Problem des Mißbrauchs ließe sich verringern, wenn die Sozialhilfe mehr über Sachtransfers und weniger über finanzielle Transfers gewährt würde. Sächliche Transfers wirken wie ein Selbstselektionsmechanismus;<sup>15</sup> wer nicht wirklich bedürftig, wer arbeitsfähig ist, wird wenig Interesse daran haben. Er stellt sich besser, wenn er eine Arbeit annimmt und ein Einkommen erzielt, das er nach seinen Präferenzen ausgeben kann. Liegen zuverlässige Informationen über die Präferenzen von Bedürftigen und Nicht-Bedürftigen hinsichtlich Qualität und Menge der

Güter vor, sind Sachtransfers monetären Transfers überlegen. Das dürfte der Fall sein. Ein weiteres Problem, der hohe Verwaltungs- und Personalaufwand bei Sachtransfers, ließe sich lösen. Ein elektronisches System der Transfers über Kreditkarten würde sicherstellen, daß die Empfänger von Sozialhilfe in Geschäften ihrer Wahl einkaufen können, weiteres staatliches Personal ist nicht notwendig.

(3) Auch eine reformierte Sozialhilfe kann nur wirksam Hilfe zur Selbsthilfe leisten, wenn sie die Lage auf den lokalen Arbeitsmärkten berücksichtigt. Die Arbeitslosenrate streut in Deutschland regional erheblich. Der regionalen Höhe und Ausgestaltung der Sozialhilfe kommt damit für Geringqualifizierte besondere Bedeutung zu. Die Chance eines arbeitslosen Empfängers von Sozialhilfe, einen Arbeitsplatz zu finden, hängt wesentlich davon ab, wie hoch der faktische Mindestlohn auf dem lokalen Arbeitsmarkt ist. Der wird entscheidend von der Höhe der Sozialhilfe, der Transferentzugsrate, den Sanktionen etc. bestimmt. Werden diese Parameter zentral festgelegt, haben Geringqualifizierte auf lokalen Arbeitsmärkten mit hoher Arbeitslosigkeit schlechte Karten, einen Arbeitsplatz zu ergattern. Den Kommunen müssen wesentlich mehr Möglichkeiten eingeräumt werden, die Parameter der Sozialhilfe, wie etwa Höhe, Transferentzugsrate, Arbeitspflichten, in eigener Regie festzulegen.<sup>16</sup>

Die von zentralistischen Sozialpolitikern beschworene Gefahr eines „Race to the bottom“ ist keine reale. Erfahrungen in der Schweiz oder den USA widerlegen die Befürchtung, der Staat könne in einem System stärker regional organisierter Umverteilung kein akzeptables Existenzminimum mehr garantieren. Es gibt einerseits empirische Indizien,

14 Vgl. Boss (2001, S. 79).

15 Vgl. Feist (2000, S. 235ff.).

16 Vgl. Berthold/Fehn/Berchem (2001, S. 136ff.).

daß die Reichen in einer lokalen Gebietskörperschaft in stärkerem Maße bereit sind, für Sozialhilfeempfänger zu zahlen, die sie kennen.<sup>17</sup> Andererseits wandern Arbeitslose in einem solchen System bei starken Anreizen nicht den höheren Sozialtransfers hinterher, sondern den Arbeitsplätzen. Die Reform in den USA hat jedenfalls nicht den Sozial-, sondern den Arbeitsplatztourismus gefördert.<sup>18</sup> Arbeitsplätze entstehen aber vor allem dort, wo Leistungen und Gegenleistungen der Sozialhilfe in einem angemessenen Verhältnis stehen.

Wird die zentrale Solidarität durch eine stärker lokale abgelöst, haben es die Kommunen selbst in der Hand, die richtige Balance von Leistung und Gegenleistung zu finden. Um Fehlanreize zu vermeiden, die dazu führen, daß Lasten auf andere abgewälzt werden, müssen Verschiebeparkplätze geschlossen werden. Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung sollten nur noch auf regulären, nicht mehr auf zweiten und kommunalen Arbeitsmärkten erworben werden. Das Subsidiaritätsprinzip gibt einen ersten Hinweis, wer die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Aktivitäten der Kommunen finanzieren soll. Was lokale Gebietskörperschaften in eigener Verantwortung schultern können, sollte ihnen nicht von zentralen Instanzen abgenommen werden. Erst wenn sie überfordert sind, sollten übergeordnete Einheiten einspringen.

Da den Kommunen kräftig sprudelnde eigene Steuerquellen verwehrt werden, können sie diese Aufgabe gegenwärtig nicht übernehmen. Deshalb müssen die Gemeinden flexiblere, vor allem aber autonomere Einnahmequellen erhalten. Ein kommunales Zuschlagsrecht auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer ist ein sinnvoller und auch gangbarer Weg.<sup>19</sup> Er ist auf alle Fälle den komplizierten, wenig transparenten und anreizschädlichen Wegen eines wie auch immer gearteten Finanzausgleichs vorzuziehen. Trotz größerer Autonomie auf der Einnahmeseite wird es aber ohne finanzielle Hilfen

der zentralen Ebene nicht gehen. Die Kommunen müssen zahlungsfähig bleiben, das muß letztlich der Bund garantieren. Mit einer solchen Garantie sind allerdings Fehlanreize für die Kommunen programmiert, Gefahren des kommunalen „Moral hazard“ lauern überall. Pauschale Zuweisungen scheinen ein geeignetes Mittel, um sie in Grenzen zu halten.<sup>20</sup> Das gilt vor allem dann, wenn sie degressiv ausgestaltet werden. Das alles zeigt, eine Reform der Sozialhilfe muß nicht nur mit einer Reform der Arbeitsvermittlung, sondern auch mit einer grundlegenden Reform der Gemeindefinanzen einhergehen.

Die Lage auf den regionalen Arbeitsmärkten wird sich entspannen, lokal unterschiedliche Löhne und erfolgsorientierte Sozialämter, die als Vermittlungs- und Qualifizierungsagenturen agieren, sorgen für mehr Beschäftigung. Dennoch: Ein Teil der Empfänger von Sozialhilfe ist mehr oder weniger unfähig zur Arbeit. Ihnen kann nur mit Therapie-, Entzugs- und Einarbeitungsmaßnahmen geholfen werden. Es gibt aber auch arbeitsfähige Arbeitnehmer, die erst noch an eine volle Stelle auf dem regulären Arbeitsmarkt herangeführt werden müssen. Das kann mit zeitlich befristeten Gemeinschaftsarbeiten bei privaten Unternehmungen, karitativen Einrichtungen oder öffentlichen Betrieben geschehen. Auch die verpflichtende Teilnahme an weiterführender Qualifikation gehört dazu. Diese Aktivitäten müssen allerdings strikt begrenzt werden. Der

17 Vgl. Ashworth/Heyndels/Smolders (1999).

18 Vgl. Kaestner/Kaushal/Ryzin (2001).

19 Vgl. Berthold/Berchem (2002).

20 Die Gefahren von Mischfinanzierungen sind Legion, das ist auch in diesem Falle nicht anders; Mittel werden ineffizient eingesetzt. Der Bund versucht über finanzielle Zuweisungen zudem, lenkend auf die untergeordneten Gebietskörperschaften einzuwirken. Mischfinanzierungen sind somit ein Motor der fortschreitenden Zentralisierung. Das alles spricht dafür, sie auf eng begrenzte Extremfälle zu begrenzen.

gegenwärtige Zustand, in dem kleinere und mittlere Unternehmungen durch solche arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten in großem Stil aus dem Markt gedrängt werden, muß ein Ende haben, vor allem in den neuen Bundesländern, aber nicht nur dort. Eine neue Welle der Verstaatlichung über die Arbeitsmarktpolitik wäre ein Treppenwitz der Geschichte der deutschen Wiedervereinigung.

#### 4 Schlußbemerkungen

Die sozialen Transfersysteme der Arbeitslosen- und Sozialhilfe erfüllen die Ansprüche nicht, die an sie gestellt werden: sie sind keine Hilfe zur Selbsthilfe. Im Gegenteil. Sie begünstigen Arbeitslosigkeit und halten Arbeitnehmer, vor allem gering Qualifizierte, in der Falle der Arbeitslosigkeit gefangen. Arbeitslose werden so von der wichtigsten Quelle der Qualifikation, der am Arbeitsplatz privater, nicht staatlicher Unternehmungen, abgeschnitten. Beide Transfersysteme verweigern die Hilfe zur Selbsthilfe, sie bereiten so den Boden für wachsende Armut, soziale Wohltat wird zur Plage. Vor allem die neuen Bundesländer werden sich weiter auf dieser schiefen sozialen Ebene nach unten bewegen. Dort ist der Anteil der Empfänger von Sozialhilfe heute noch relativ gering, die Arbeitslosigkeit aber extrem hoch. Mit der wachsenden Langzeitarbeitslosigkeit wird auch dort das Problem der Armut wachsen, die finanzielle Lage der Kommunen wird noch prekärer werden.

Was Not tut, liegt auf der Hand: beide sozialen Transfersysteme müssen grundlegend reformiert werden. Es reicht allerdings nicht, den sozialhilfrechtlichen Weg zu gehen, die Arbeitslosenhilfe abzuschaffen und in die Sozialhilfe zu integrieren. Aber selbst diesen notwendigen Schritt will die rot-grüne Bundesregierung nicht tun. Nur wenn es gelingt, die Sozialhilfe effizienter zu administrieren und zu or-

ganisieren, sie anreizkompatibler auszugestalten und auf lokaler Ebene an die Gegebenheiten vor Ort anzupassen, kann sie eine wirkliche Hilfe zur Selbsthilfe werden. Der Feind des Guten ist das Bessere; es gilt in lokalen Experimenten herauszufinden, was das Bessere tatsächlich ist. Wer effizientere Lösungen will, kann nicht mehr damit rechnen, daß die Ergebnisse für alle gleich sind. Der Lohn für dieses Mehr an Ungleichheit ist allerdings mehr Beschäftigung, weniger Arbeitslosigkeit, höhere Einkommen, weniger Armut, also mehr Wohlstand für alle.

Den Arbeitslosigkeits-, Armuts- und Regionalfallen entkommt man aber nur, wenn es gelingt, weitere Reformen im Umfeld der Sozialhilfe auf den Weg zu bringen. Dazu zählt ein Niedriglohn-Sektor. Nur dann können ausreichend Arbeitsplätze auch für gering Qualifizierte geschaffen und Langzeitarbeitslosigkeit vermieden werden. Auf diesem Felde müssen sich die Gewerkschaften bewegen. Der Erfolg stellt sich allerdings nur ein, wenn der Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen verringert wird. Tarifpartner und Gesetzgeber sind gefordert, diesen Weg zu öffnen. Nur mehr Arbeitsplätze für besser Qualifizierte schaffen auch überlebensfähige Arbeitsplätze für gering Qualifizierte. Schließlich brauchen wir mehr, nicht noch weniger wettbewerblichen Föderalismus. Das ist eine Voraussetzung, um herauszufinden, welche Lösungen, auch im Bereich des Sozialen, tatsächlich die besten sind. Eine Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe kann nur Erfolg haben, wenn auch diese Umfeld-Reformen angegangen werden – möglichst gleichzeitig.

### Literaturverzeichnis:

- Ashworth, J., Heyndels, B. und C. Smolders* (1999): Redistribution as a Local Public Good: An Empirical Test for Flemish Municipalities, Department of Economics, University of Durham.
- Berthold, N.* (1998): Der Föderalismus und die Arbeitslosigkeit: Eine vernachlässigte Beziehung, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 24, S. 345-366.
- Berthold, N.* (2000): Mehr Beschäftigung – Sisypusarbeit gegen Tarifpartner und Staat, Bad Homburg.
- Berthold, N.* (2001): Das Bündnis für Arbeit – Ein Weg aus der institutionellen Verflechtungsfalle?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 2, S. 383-406.
- Berthold, N. und S. v. Berchem* (2001): Sozialpolitik und hohe Arbeitslosigkeit – amerikanische Verhältnisse auch für Deutschland?, in: Wirtschaftsdienst, 81. Jg., S. 630-638.
- Berthold, N. und S. v. Berchem* (2002), Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut: Markt, Staat und Föderalismus, Berlin.
- Berthold, N., Fehn, R. und S. v. Berchem* (2001): Innovative Beschäftigungspolitik – Wege aus der Strukturkrise, Bad Homburg.
- Berthold, N., Thode, E. und S. v. Berchem* (2000): Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: Zwei sind eine zuviel, in: Wirtschaftsdienst, 80. Jg., S. 576-584.
- Boss, A.* (2001): Sozialhilfe, Lohnabstand, Leistungsanreize und Mindestlohnarbeitslosigkeit, Kieler Arbeitspapiere Nr. 1075, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Feist, H.* (2000): Zur Reform des Sozialstaates im Zeitalter der Globalisierung, in: D. Aufderheide und M. Dabrowski (Hrsg.), Internationaler Wettbewerb – nationale Sozialpolitik?, Berlin, S. 217-242.
- Kaestner, R., Kaushal, N. und G. Van Ryzin* (2001): Migration Consequences of Welfare Reform, NBER Working Paper No. 8560, Cambridge, Massachusetts.
- Klöß, H.-P. und W. Peter* (2001): Strategien einer aktivierenden Sozialpolitik, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Fördern und Fordern, Köln, S. 177-210.
- Lichtblau, K.* (2001): Wer soll für was im Föderalismus verantwortlich sein?, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Fördern und Fordern, Köln, S. 211-250.

# Juristische Aspekte einer Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

Volker Rieble  
Ulf Klebeck

## 1 Vorschläge zur Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

### 1.1 Unkoordiniertes Nebeneinander von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Nach geltendem Recht sind Arbeitslosen- und Sozialhilfe voneinander unabhängige, steuerfinanzierte Sozialleistungen, die nach eigenständigen Voraussetzungen von unterschiedlichen Trägern erbracht werden. Träger der Sozialhilfe sind gemäß §§ 9, 96 BSHG die kreisfreien Städte und Landkreise; Arbeitslosenhilfe zahlt gemäß § 205 SGB III die Bundesanstalt für Arbeit.<sup>1</sup>

Die Sicherungssysteme unterscheiden sich entsprechend der gesetzlichen Vorgaben auch in ihrer Zielrichtung: Federt die Arbeitslosenhilfe – wie das § 190 Abs. 1 Nr. 1 und 2 SGB III verdeutlicht – das soziale Risiko „Arbeitslosigkeit“ der „Versicherten“<sup>2</sup> ab, soll die Sozialhilfe in Ausnahmen und Notfällen dem Bürger den „allgemeinen Lebensunterhalt“ gewähren, vgl. §§ 11 ff. und 27 ff. BSHG.

Obwohl beide Leistungen grundsätzlich voraussetzen, daß der Antragssteller bedürftig ist<sup>3</sup>, stellen sie in der Bedürftigkeitsprüfung unterschiedliche Anforderungen. Tatbestandsvoraussetzungen der Arbeitslosenhilfe sind im Regelfall günstiger, insbesondere was die Obliegenheit zum Einsatz vorhandenen Vermögens („Schonvermögen“)<sup>4</sup> und die Berücksichtigung von Einkommen<sup>5</sup> angeht. Auch auf der Folgenseite zeigen sich Unterschiede im Leistungsniveau: die entgeltorientierte Arbeitslosenhilfe (§ 195 SGB III) fällt in der Regel höher aus als die bedarfsbezogene Sozialhilfe (§ 3 BSHG). Überdies kann der Träger der Arbeitslosenhilfe gemäß §§ 198 S. 2 Nr. 1 i.V.m. 121 SGB

III höhere Anforderungen an eine zumutbare Beschäftigung stellen als der Sozialhilfeträger, vgl. § 18 Abs. 3 BSHG.<sup>6</sup> Ist Arbeitslosigkeit im Einzelfall eingetreten, so wird Arbeitslosengeld für begrenzte

1 Während sich die staatliche Finanzierung der Arbeitslosenhilfe durch den Bund aus § 363 Abs. 1 SGB III ergibt, wird die Sozialhilfe im wesentlichen durch die Kommunen finanziert. Das BSHG enthält keine ausdrückliche Regelung der Finanzierung der Sozialhilfe. Nach der Finanzverfassung des GG ist die Regelung der Finanzierung der Sozialhilfe allein Sache der Länder.

2 Seit dem 3. SGB III-Änderungsgesetz vom 22.12.1999 (BGBl. I, S. 2624) ist gemäß § 190 Abs. 1 Nr. 4 SGB III Voraussetzung, daß der Arbeitslose in der Vorfrist des § 192 SGB III Arbeitslosengeld bezogen hat (sog. Anschluß-Arbeitslosenhilfe). Dieser Anspruch setzt wiederum voraus, daß der Antragssteller gemäß §§ 117 Abs. 1, 123 S. 1 SGB III in der dreijährigen Rahmenfrist des § 124 SGB III zwölf Monate in einem Versicherungspflichtverhältnis i.S.d. § 24 SGB III gestanden hat.

3 Für die Arbeitslosenhilfe: §§ 190 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. 193, 194 SGB III; für die Sozialhilfe: §§ 2 Abs. 1, 11, 27 BSHG.

4 Der Grund-Freibetrag beträgt für die Sozialhilfe gemäß § 88 Abs. 2 Nr. 8 BSHG i.V.m. § 1 der Verordnung zur Durchführung des § 88 Abs. 2 Nr. 8 BSHG 1279 Euro (2.500,- DM) und 614 Euro (1.200 DM) für den Ehepartner. Demgegenüber sieht § 6 Alhiv einen Grund-Freibetrag von jeweils 4091 Euro (8.000 DM) vor. Weiterführend Spellbrink, Die Arbeitslosenhilfe zwischen eigentumsgeschützter Sozialversicherungs- und bedürftigkeitsorientierter Fürsorgeleistung, SGB 2000, 296 ff.

5 So wird etwa bei der Sozialhilfe das Kindergeld gemäß § 77 Abs. 1 BSHG als zweckgleiches Einkommen auf Grund öffentlich-rechtlicher Vorschriften angesehen, während nach § 194 Abs. 3 Nr. 9 SGB III das Kindergeld nicht als Einkommen gilt. Weitere Unterschiede bei der Anrechnung von Einkommen zeigen Adamy/Steffen, Arbeitslosenhilfe überflüssig?, SozSich 1999, 302 ff. auf. Allgemein zur Systematik: Kaltenborn, Modelle der Grundsicherung: Ein systematischer Vergleich (1995).

6 Dies erweist sich vor allem an der Berücksichtigung der Ent-

Zeit (Höchstdauer 32 Monate, § 127 Abs. 2 SGB III) und Arbeitslosenhilfe – bei finanzieller Bedürftigkeit – für unbegrenzte Zeit als Entgeltersatzleistung gewährt. Ist die Arbeitslosenhilfe nicht bedarfsdeckend, wird der Arbeitslose durch aufstockende Leistungen der Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) unterstützt. Langzeitarbeitslosen stehen danach zwei unterschiedliche Fürsorgesysteme für den Risikosachverhalt „Arbeitslosigkeit“ zur Verfügung.

Das Konzept strikter Arbeitsteilung zwischen Arbeitsverwaltung und Sozialhilfeträgern ist überholt.<sup>7</sup> Kommunale Sozialhilfeträger forcieren die Vermittlung von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt, um den kommunalen Haushalt zu entlasten.<sup>8</sup> Die Erfolge eines solchen Modells dürfen nicht über die Nachteile des Nebeneinanders der beiden Sozialleistungssysteme hinwegtäuschen. Die Zweigleisigkeit fördert eine „Verschiebepaxis“ zwischen den Trägern der Arbeitslosen- und Sozialhilfe.<sup>9</sup> Reduziert der Bund Ausgaben für Leistungen nach dem Arbeitsförderungsrecht, versuchen die Kommunen ihrerseits über befristete Arbeitsverträge im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ die Betroffenen nach einem Jahr wieder in den Zuständigkeitsbereich der Bundesanstalt für Arbeit zu drängen.<sup>10</sup> Eine effektive Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Sozialhilfeträgern, die betroffenen Menschen wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, ist derzeit nicht auszumachen.<sup>11</sup>

## 1.2 Bumerangeffekte für den ersten Arbeitsmarkt

Die Diskussion um das Nebeneinander von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe wird in erster Linie mit Blick auf Funktionsfähigkeit und Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme geführt. Nicht zu vergessen ist aber – auch wenn ich das hier nur andeuten kann – daß das Niveau von Sozial- und Lohnersatzleistungen sich ökonomisch als mittelba-

rer Mindestlohn auswirkt: Wenn und soweit einem Arbeitslosen vom Staat ein Mindesteinkommen garantiert wird, wird sein Streben, mit eigener Arbeit sein Auskommen zu finden, in diesem Einkommenssegment nachlassen.<sup>12</sup>

Der Widerstand gegen Versuche, solche Leistungen tatbestandlich oder in der Höhe einzuschränken, ist auch und gerade daraus zu erklären, daß die Gewerkschaften wegen des hohen Schutzniveaus die Beschäftigungswirkungen der von ihnen geforderten Tarifentgelte nicht bedenken müssen. Damit soll keine – abwegige – Monokausalität zwischen Tarifvertrag und Arbeitslosigkeit behauptet werden. Nur: Die Sorge von Tarifvertragsparteien um Langzeitarbeitslose wird gemindert, wenn diese in das weiche Netz der Arbeitslosenhilfe fallen. Eine Reform muß deshalb auch be-

gelthöhe und der Pendelzeiten, die eine Unzumutbarkeit einer anderweitigen Beschäftigung im Rahmen der Arbeitslosenhilfe rechtfertigen können, § 198 S. 2 Nr. 1 i.V.m. § 121 Abs. 3 und 4 SGB III. Vergleichbare Unzumutbarkeitsgesichtspunkte einer anderen Beschäftigung fehlen bei der Gewährung von Sozialhilfe, § 18 Abs. 3 BSHG.

7 Vgl. Articus, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, NDV 2000, 65, 67.

8 Vgl. den Bericht über die Zusammenarbeit des Landkreises Main-Kinzig mit ortsansässigen Betrieben bei der Vermittlung von Sozialhilfeempfängern in: SPIEGEL-ONLINE – 21. März 2002, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,188309,00.html> (abgerufen am 25.6.2002).

9 Vgl. DER SPIEGEL 14/2002 – 30. März 2002, <http://www.spiegel.de/spiegel/0,1518,189402,00.html> (abgerufen am 25.6.2002).

10 Adamy/Steffen, SozSich 1999, 302, 303.

11 Einen Versuch, die Kooperation zwischen Arbeitsämtern und Sozialhilfeträger zu verbessern, stellt das Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe vom 20.11.2000 (BGBl. I, S. 1590) dar.

12 Zum Lohnabstandsgebot Rübner, Verfassungs- und europarechtliche Grenzen bei der Umgestaltung des Sozialhilfrechts, VSSR 1997, 59, 63 ff. m.w.N; Feist, Arbeit statt Sozialhilfe (2000), S. 37 ff. Weiter Thuy, Sozialstaatsprinzip und Marktwirtschaft (1999), S. 203 ff.

denken, daß jeder Leistungseinschnitt die Arbeitsbereitschaft von Arbeitslosen erhöht und damit auch die Bereitschaft, womöglich zu untertariflichen Arbeitsbedingungen zu arbeiten. Während das jetzige System auch darauf zielt, den Tarifparteien die Unterbietungskonkurrenz durch sozialstaatliche Sättigung zu ersparen, könnte eine Streichung der Arbeitslosenhilfe – wenn sie nicht durch eine Erhöhung der Sozialhilfesätze für Langzeitarbeitslose kompensiert wird – den richtigen marktwirtschaftlichen Effekt entfalten: Außenseiterkonkurrenz durch solche Arbeitssuchenden, die zu den hohen Tarifentgelten keine Beschäftigung finden. Das wäre ein Weg der sinnvollen Entmachtung von Tarifparteien: durch Wettbewerb.

### 1.3 Überlegungen der politischen Parteien

Das Nebeneinander der Hilfesysteme für einen sich teilweise überschneidenden Personenkreis und die Reform dieser Systeme ist neuerdings Gegenstand kontroverser Auseinandersetzungen. Hatte die Bundesregierung im Jahr 1999 (u.a. in einer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage der CDU/CSU - Fraktion<sup>13</sup>) darauf hingewiesen, daß es keinen Regierungsbeschluß gebe, die Arbeitslosen- und Sozialhilfe in einem einheitlichen Leistungssystem zusammenzufassen, stellten Bundeskanzler Schröder (SPD)<sup>14</sup> und Bundesarbeitsminister Riester (SPD)<sup>15</sup> dieses Reformvorhaben für die kommende Legislaturperiode in Aussicht.<sup>16</sup> Vom politischen Gegenspieler ist kein ernsthafter Widerstand zu erwarten.

Pläne zu einer Verzahnung von Arbeitsverwaltung und Sozialhilfeträgern oder gar die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sind keine Erfindungen der rot-grünen Koalition. Sowohl CDU/CSU<sup>17</sup> als auch die FDP<sup>18</sup> haben bereits mehr oder weniger ausgearbeitete Lösungsvorschläge unterbreitet. Die Regierungsseite hält

ihre Überlegungen noch zurück.<sup>19</sup> Konkreter wird das Thesenpapier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur Reform der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe, das die Arbeitsgruppe „Arbeit und Soziales“ auf einer Klausurtagung am 17./18.6.2001 in Berlin<sup>20</sup> beschlossen hat. Arbeitslosenhilfe und

- 13 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Schnieber-Jastram, Wolfgang Meckelburg, Peter Weiß (Emmendingen), weiterer Abgeordneter und der CDU/CSU-Fraktion – Drucksache 14/1286 – in: BT-Drs. 14/1347.
- 14 Lehmann/Schumann, Sparen bei den Verlierern, in: Spiegel-Online – 4.3.2002 - <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,185509,00.html> (abgerufen am 25.6.2002).
- 15 FAZ.NET Aktuell Politik, [http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,188309.html](http://www.faz.net/IN/INtemplates/faznet; bereits Ende März 1999, in FAZ vom 29.3.1999, regte Riester an, Arbeits- und Sozialämter zusammenzulegen. Allerdings sollte dies zunächst in zwei oder drei Bundesländern geschehen, bis man nach einem Jahr Erprobungszeit über eine endgültige Zusammenlegung entscheiden könne.</a></li><li>16 Vgl. Lehmann, in: SPIEGEL-ONLINE – 21. März 2002, <a href=) (abgerufen am 25.6.2002).
- 17 Vgl. nur den Antrag der Regierungsfraktion CDU/CSU „Arbeit ist genug vorhanden – Neue Initiativen zur Beschäftigungsförderung“ vom 3.2.1998, BT-Drs. 13/9743. Die Anregung von Wolfgang Schäuble und Friedrich Merz in ihrer Rede zum Bundeshaushalt am 15. und 16.9.1999, Plenarprotokoll vom 15.9.1999, 14/4664 bzw. vom 16.9.1999, 14/4823 und das Angebot in der Haushaltsrede vom 13.9.2000, bei der Frage der Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe mit der Bundesregierung zusammenzuarbeiten, Plenarprotokoll vom 13.9.2000, S. 11230.
- 18 Vergleiche nur den Antrag vom 9.5.2001 „Für eine sinnvolle Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe“, BT-Drs. 14/5983.
- 19 Den einzelnen Äußerungen, so z.B. der Äußerung von Bundesarbeitsminister Riester ist nur das Ziel, die schrittweise Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe bis 2006, zu entnehmen; DER SPIEGEL 14/2002 – 30. März 2002, <http://www.spiegel.de/spiegel/0,1518,189402,00.html> (abgerufen am 25.6.2002).
- 20 Laumann, Arbeit für Alle – Wege zu einer neuen Solidarität, Berlin, <http://www.laumann-mdb.de/papier180601.doc> (abgerufen am 25.6.2002).

Sozialhilfe sollen unter Orientierung an den sozialhilferechtlichen Grundsätzen derart zusammengeführt werden, daß die Arbeitslosenhilfe als Leistung der Arbeitsverwaltung wegfällt.<sup>21</sup> Parallel soll der Anspruch auf ungeschmälerete Sozialhilfeleistungen von einem bestimmten tatsächlichen Verhalten (Arbeitsleistung, Ausbildung, Deutschunterricht) des Hilfesuchenden abhängig gemacht werden.

In der Vergangenheit gab es mehrfach Anläufe, die Arbeitslosenhilfe zu begrenzen. Zu nennen ist hier nur der Versuch in der vorletzten Legislaturperiode, die Arbeitslosenhilfe generell auf zwei Jahre zu befristen. Im Zuge der Gesetzesberatung zum 1. Konsolidierungsgesetz (SKWBG) von 1993<sup>22</sup> kam es im Vermittlungsausschuß zu einem Kompromiß, in dem die originäre Arbeitslosenhilfe auf 312 Tage befristet wurde und nur bei der sog. Anschluß-Arbeitslosenhilfe ein unbefristeter Anspruch auf Unterstützung gewährt werden sollte.<sup>23</sup> Zum 1.1.2000 ist schließlich durch das 3. SGB III-Änderungsgesetz vom 22.12.1999<sup>24</sup> die originäre Arbeitslosenhilfe vollständig weggefallen.

Die Vorschläge sind verbal geschönt: Unter dem Stichwort „Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe“ soll die Arbeitslosenhilfe letztlich gestrichen werden, was in der Folge die kommunalen Haushalte mit Mehrausgaben für Sozialhilfe belasten wird.

#### 1.4 Juristische Fragestellung

Aus Sicht der Rechtswissenschaft läßt sich zum Thema auf zwei Weisen Stellung nehmen: Rechtspolitisch ließe sich nach Funktion und Systemgerechtigkeit des Systems der sozialen Sicherung fragen. Vorrangig aber ist die harte Frage, ob eine solche Reform an verfassungsrechtliche Grenzen stößt, ob also der Gesetzgeber überhaupt befugt ist, die Arbeitslosenhilfe zu streichen. Ihr will ich mich im folgenden annehmen.

Das ist insbesondere deswegen angezeigt, weil die Reformgegner versuchen, ihre Position der versteinerten Besitzstandswahrung verfassungsrechtlich zu unterfüttern: Das bestehende System soll in seinen Grundpositionen von der Verfassung geboten sein – am besten auch noch mit der Ewigkeitsgarantie für den Sozialstaat aus Art. 79 Abs. 3 GG. Das ist intellektuell vielfach unredlich, weil jene Apologeten, insbesondere aus dem Kreis der Kommunen, die die Zusatzlasten aus einer Erweiterung der Sozialhilfe abwehren wollen, schon die Diskussion als solche fürchten.

## 2 Verfassungsfragen bei der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Allen Vorschlägen ist gemeinsam, daß die im Vergleich zur Sozialhilfe bestehenden Begünstigungen der Arbeitslosenhilfe wegfielen, und je nach Ausgestaltung die Kostenlast auf die kommunalen Sozialhilfeträger verlagert würde. Damit stellen sich folgende Verfassungsfragen:

- Gibt es eine institutionelle Verfassungsgarantie des gegenwärtigen Systems sozialer Sicherheit?

21 In die gleiche Richtung geht die Forderung des neuen Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit, Florian Gerster, in SPIEGEL-ONLINE – 4. März 2002, <http://www.spiegel.de/spiegel/vorab/0,1518,druck-1815198,00.html> (abgerufen am 25.6.2002).

22 BT-Drs. 12/6375.

23 Die Zulässigkeit einer befristeten originären Arbeitslosenhilfe wurde durch das Bundesverfassungsgericht bestätigt; vgl. BVerfG vom 14.3.2001 - 1 BvR 2402/97 - NZA 2001, 687, 688 = AP Nr. 1 zu § 135a AFG.

24 Drittes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (Drittes SGB III-Änderungsgesetz), BGBl. I 1999 Nr. 59 vom 22.12.1999, S. 2624.

- Verletzt eine Zusammenführung die durch Art. 87 Abs. 2 GG garantierte Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit?
- Steht der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe eine möglicherweise verfassungsrechtlich verbürgte Rechtsposition des potentiell anspruchsberechtigten Hilfesuchenden entgegen?
- Bestehen verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf die finanziellen Folgen für die Sozialhilfeträger?

## 2.1 Garantie des bestehenden Systems

### 2.1.1 Institutsgarantie

- Eine Verfassungsgarantie des bestehenden Systems sozialer Sicherheit oder seiner tragenden Grundprinzipien ist dem Grundgesetz nicht zu entnehmen.

Weder enthält der Text des Grundgesetzes eine ausdrückliche Verbürgung zugunsten der bestehenden sozialen Institutionen, noch weisen die Verfassungsbestimmungen eine Gewährleistung des gegenwärtigen materiellen Sozialstandards aus. Gleichwohl wird gelegentlich eine solche institutionelle Garantie<sup>25</sup> für das existierende Sozialsystem „als Ganzes“ aus einer Gesamtschau von Zuständigkeitsnormen und Sozialstaatsklausel gefolgert.<sup>26</sup>

Dieser Auffassung ist das Bundesverfassungsgericht in der AOK-Entscheidung vom 9.4.1975<sup>27</sup> entschieden entgegengetreten. Aus den Kompetenzzuweisungsnormen in Art. 74 Abs. 1 Nr. 12, Art. 87 Abs. 2, Art. 120 Abs. 1 S. 4 GG kann keine verfassungsrechtliche Garantie des bestehenden Sozialsystems abgeleitet werden. Solche Kompetenznormen dienen ausschließlich der formellen Abgrenzung von Zuständigkeiten.<sup>28</sup> Insbesondere kann man aus dem Sozialstaatsgebot „für den einzelnen keinen Anspruch auf soziale Leistungen

durch ein so und nicht anders aufgebautes Sozialversicherungssystem“<sup>29</sup> ableiten. Ausdrücklich bestätigt hat das BVerfG diesen Standpunkt in der Entscheidung vom 20.3.1979 – für die Rentenversicherung von Ausländern.<sup>30</sup> Das Sozialstaatsgebot verpflichtet den Staat nur, irgend-„eine soziale Sicherheit zu garantieren“. Eine bestimmte Form sozialer Aufgabenerfüllung ist nicht verbürgt.

Nur so läßt sich die Struktur der Sozialordnung zukunfts offen gestalten. Jede institutionelle Bestandsgarantie nähme dem Gesetzgeber die Möglichkeit, auf sich ständig wandelnde soziale Verhältnisse, auf Fehlentwicklungen<sup>31</sup> und auf bessere Einsicht zu reagieren. Geboten ist vielmehr ein hohes Maß an Flexibilität des Gesetzgebers.<sup>32</sup>

25 Zu den dogmatischen Grundlagen der Lehre der Institutsgarantien bzw. institutionellen Garantien siehe C. Schmitt, Verfassungslehre (1993), 170 ff.; ders., Grundrechte und Grundpflichten (1954), 181 ff.

26 So Ipsen, Anmerkung zu BVerfG v. 19.12.1951 – 1 BvR 220/51 - DÖV 1952, 218 ff., ihm im Ergebnis folgend Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD (1995), Rn. 213; Lücke, Soziale Grundrechte als Staatszielbestimmungen und Gesetzgebungsaufträge, AöR 107 (1982), 15, 35, 46; Müller-Volbehr, Der soziale Rechtsstaat im System des Grundgesetzes, JZ 1984, 6, 12; Rohwer-Kahlmann, Die Einwirkung verfassungsrechtlicher Normen auf das Recht der sozialen Sicherheit, NJW 1960, 1641, 1645; W. Bogs, Rechtsprinzipien sozialer Sicherung (1967), 4.

27 BVerfG vom 9.4.1975 - 2 BvR 879/73 - BVerfGE 39, 302 ff. = JZ 1975, 601-603.

28 BVerfG vom 9.4.1975 - 2 BvR 879/73 - BVerfGE 39, 302, 315 = JZ 1975, 601-603; vom 2.5.1967 - 1 BvR 578/63 - BVerfGE 21, 362, 371 = NJW 1967, 1411.

29 BVerfG vom 9.4.1975 - 2 BvR 879/73 - BVerfGE 39, 302, 315. = JZ 1975, 601-603.

30 BVerfG vom 20.3.1979 - 1 BvR 111/74 und 283/78 - BVerfGE 51, 1, 27 = NJW 1979, 2295, 2296.

31 Vergleiche zur Folgenorientierung Henseler, Verfassungsrechtliche Aspekte zukunftsbelastender Parlamentsentscheidungen, AöR 108 (1983), 489 ff.

32 BVerfG vom 9.4.1975 - 2 BvR 879/73 - BVerfGE 39, 302, 315 = JZ 1975, 601-603 vom 11.3.1980 - 1 BvL 20/76 und 1 BvR 826/76 - BVerfGE 53, 313, 326 = NJW 1980, 1738, 1739.

Daß die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG den Selbsthilfegrundsatz und das Bedarfdeckungsprinzip zu „verfassungsfesten“ Vorgaben eines Sozialhilferechts machen soll<sup>33</sup> und somit eine Verbesserung des sozialen Systems „nach oben“ begrenzt, ist ebenso ein untauglicher Versuch, das bestehende System verfassungsrechtlich zu untermauern. Richtig ist, daß die Sozialhilfe den Willen zur Eigeninitiative hervorrufen oder verstärken soll, was auch zu einer Verwirklichung des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 1 Abs. 1 GG führt. Das heißt: Die eigene Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts zu verwerten, erweist sich als Hilfe zur Entfaltung der freien Persönlichkeit<sup>34</sup>. Überspitzt: „Arbeit macht frei“. Aus diesem Grund eine staatliche Zuwendung als Verstoß gegen den Menschenwürdegehalt des allgemeinen Persönlichkeitsrechts zu qualifizieren, weil der Bürger ein Recht darauf habe, sich dieselbe Zuwendung mit eigener Arbeitskraft zu beschaffen, ist abseitig; insoweit gilt wie im Zivilrecht: Verboten ist nur die Zwangsbeglückung; es genügt aber wenn dem einzelnen die Möglichkeit eingeräumt wird, die Zuwendung abzulehnen, § 333 BGB.

### **2.1.2 Sozialstaat, Schutzpflicht und Existenzminimum**

- Die aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip abgeleitete Schutzpflicht des Staates garantiert nicht die Arbeitslosenhilfe.

Das Sozialstaatsprinzip kann auch nicht mittelbar über die staatliche Schutzpflicht für eine Garantie der Arbeitslosenhilfe herangezogen werden. Die allgemeine sozialstaatliche Schutzpflicht zugunsten besonderer Personengruppen, die das Bundesverfassungsgericht entwickelt hat<sup>35</sup>, ist kein Hindernis für die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe.

Hieraus lassen sich weder konkrete, individuelle positive Leistungsansprüche noch ein fixes Minimum an sozialem Schutz ableiten<sup>36</sup>.

Gleiches gilt für die aus der Menschenwürde des Art. 1 Abs. 1 GG (in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip, das aber inhaltlich der Menschenwürde nichts hinzufügen kann) abgeleitete Pflicht des Staates zum Schutz vor materieller Not. Folgt hieraus, daß die staatliche Gemeinschaft jedenfalls die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein sichern muß<sup>37</sup>, liegt ein Pflichtverstoß bei der Rücknahme der Arbeitslosenhilfe nicht vor. Eine Gefährdung des Existenzminimums ist nicht ersichtlich. Es wird von der verbleibenden Sozialhilfe gesichert.

33 So die These Nr. 2 von Wienand im Rahmen seines Vortrags „Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: Die kommunale Sicht“, gehalten bei der Tagung des Frankfurter Instituts – Stiftung Marktwirtschaft und Politik gemeinsam mit der hessischen Landesregierung am 13.5.2002, Wiesbaden, abgedruckt in diesem Band.

34 Hierzu nur BVerwG vom 31.1.1968 – V C 22/67 – BVerwGE 29, 99, 104 = DÖV 1968, 249 = DVBl 1968, 882.

35 BVerfG vom 3.12.1969 - 1 BvR 624/56 - BVerfGE 27, 253, 270, 283 ff. = NJW 1970, 799; vom 13.1.1976 - 1 BvR 631/69 und 24/70 - BVerfGE 41, 126, 150 = NJW 1976, 1491; vom 26.2.1980 - 1 BvR 195/77 - BVerfGE 53, 164 ff. = NJW 1980, 1445; vom 23.4.1991 - 1 BvR 1170, 1174, 1175/90 - BVerfGE 84, 90 ff. = NJW 1991, 1597 [Kriegsopfer und politisch Verfolgte]; vom 18.6.1975 - 1 BvL 4/74 - BVerfGE 40, 121 ff. = NJW 1975, 1691 [Behinderte]; vom 22.6.1977 - 1 BvL 2/74 - BVerfGE 45, 376 ff. = NJW 1978, 207 [Mutter-schutz]; vom 28.1.1981 - 1 BvR 650/80 - BVerfGE 56, 139 ff. [Armenrecht].

36 So auch Bieback, Verfassungsrechtlicher Schutz gegen Abbau und Umstrukturierungen von Sozialleistungen (1997), 31.

37 BVerfG vom 6.6.1978 - 1 BvR 102/76 - BVerfGE 48, 346, 36 = NJW 1978, 1849, 1850; vom 21.6.1977 - 1 BvL 14/76 - BVerfGE 45, 187, 228; vom 18.6.1975 - 1 BvL 4/74 - BVerfGE 40, 121, 133 = NJW 1975, 1691 vom 29.5.1990 - 1 BvL 20, 26, 184 und 4/86 - BVerfGE 82, 60, 80, 85 = NJW 1990, 2869, 2870.

Auch die Sozialhilfe ist nur hinsichtlich des „Ob“ garantiert. Eine konkrete Höhe oder das Prinzip der Geldleistung (statt Sachleistung) läßt sich aus der Verfassung nicht ableiten. Zudem: Die Funktionsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme begrenzt diese „von innen“ heraus. Die Verfassung kann die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft nicht vorschreiben.

### 2.1.3 Selbstverwaltungsgarantie der Bundesanstalt für Arbeit

- Eine Abschaffung der Arbeitslosenhilfe führt nicht zu einem Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie der Bundesanstalt für Arbeit. Sie läßt sich aus der Verfassung nicht ableiten.

Nach Teilen der Literatur ist den Körperschaften des öffentlichen Rechts im Sinne des Art. 87 Abs. 2 S. 1 GG, zu denen auch die Bundesanstalt für Arbeit zählt<sup>38</sup>, eine „materielle Selbstverwaltung“<sup>39</sup> bzw. „ein Raum für eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung“ garantiert.<sup>40</sup>

Das ist nur schwer nachvollziehbar. Art. 87 Abs. 2 GG läßt sich eine Selbstverwaltungsgarantie der Körperschaften des öffentlichen Rechts im Sinne einer „Aufgabenbesitzstandswahrung“ nicht entnehmen<sup>41</sup>. Alles andere liefe darauf hinaus, der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers staatsorganisationsrechtliche Grenzen zu setzen, die dem Erfordernis flexibler Gestaltungsmöglichkeiten der sozialen Ordnung widerspricht.<sup>42</sup> Vor allem: Echte

fassungsbegriffe müssen grundsätzlich aus sich selbst heraus und nicht nach Maßgabe des einfachen Rechts ausgelegt werden. An der fehlenden mitgliedschaftlichen Struktur scheiterte eine Zuordnung der Bundesanstalt für Arbeit zu Art. 87 Abs. 2 S. 1 GG nur dann, wenn der Begriff der Körperschaft des öffentlichen Rechts dort im Sinne des klassischen, von der Verwaltungsrechtslehre geprägten Körperschaftsbegriff ausgelegt werden müßte. Dies lehnt die herrschende Meinung ab, die diesen Begriff weit im Sinne eines untechnischen Sammelbegriffs für alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts versteht und damit auch soziale Versicherungsträger hierunter faßt, die nicht mitgliedschaftlich organisiert sind; hierzu nur Ebsen, in: GAGEL, SGB III (Grundwerk: 1999, Stand: März 2001), § 367, Rn. 3; Sachs, in: Sachs, GG (1999), Art. 87, Rn. 49, 50; im Ergebnis Müller-Franken, Die Verwaltung der Arbeitslosenhilfe im System der mittelbaren Bundesverwaltung, VSSR 1998, 133, 141; zweifelnd Boecken, Verfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit Vorschlägen der Arbeitsgruppe „Arbeit und Soziales“ der CDU/CSU Bundestagsfraktion zur Reform von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe, SGB 2001, 525, 530; Ronellenfitsch, Die Mischverwaltung im Bundesstaat (1975), 215 ff.

39 Formulierung von Schnapp, Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, in: Mutius, Albert von (Hrsg.), Festgabe zum 70. Geburtstag von Christoph von Unruh (1983), 881, 892.

40 Boecken, SGB 2001, 525, 530, weist daraufhin, daß diese Garantie jedoch nicht mehr als die Gewährleistung eines „Grundtatbestands als Selbstverwaltung“ enthalte; ders., Verfassungsrechtliche Fragen einer Organisationsreform der gesetzlichen Rentenversicherung (2000), 35, 36; ebenso Lerche, in: Maunz/Dürig, GG Art. 87, Rn. 159 (Grundwerk: 1978, Stand: Oktober 1999). Welchen Inhalt dieser Grundtatbestand haben soll, bleibt offen.

41 Sachs, in: Sachs, GG (1999), Art. 87, Rn. 56, der auf fehlende Anhaltspunkte unter Hinweis auf Art. 28 Abs. 2 GG im Verfassungstext hinweist; Hendler, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip (1983), 227 m.w.N.

42 BVerfG vom 9.4.1975 - 2 BvR 879/73 - BVerfGE 39, 302, 315 = JZ 1975, 601-603. Die Befürworter einer Selbstverwaltungsgarantie tragen diesem Umstand dadurch Rechnung, daß nur ein Mindestmaß an eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung durch Art. 87 Abs. 2 GG garantiert sei; siehe Boecken, SGB 2001, 525, 530; ders., Verfassungsrechtliche Fragen einer Organisationsreform der gesetzlichen Rentenversicherung (2000), 36; Lerche, in: Maunz/Dürig, GG Art. 87, Rn. 159 (Grundwerk: 1978, Stand: Oktober 1999).

38 Ob die Bundesanstalt für Arbeit als „Körperschaft des öffentlichen Rechts“ im Sinne von Art. 87 Abs. 2 S.1 GG qualifiziert wird, ist zweifelhaft, da ihr eine mitgliedschaftliche Struktur fehlt und diese für das Vorliegen einer Körperschaft im allgemeinen für notwendig gehalten wird. Daß das einfache Recht in § 367 SGB III die Bundesanstalt als „Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung“ bezeichnet, ist in diesem Zusammenhang belanglos. Die Ver-

verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsrechte genießen nach dem GG nur Kommunen (Art. 28 GG) und Universitäten (Art. 5 GG) – weil sie materiellrechtlich geschützt sind.<sup>43</sup> Kommunen und Universitäten dienen einem besonderen verfassungsrechtlich anerkannten Zweck. Andere Verwaltungseinheiten sind Mittel des Verwaltungshandelns und nicht Zweck. Der Staat entscheidet kraft seiner Organisationshoheit, welche Aufgaben er erfüllen will und mit welchen Verwaltungseinheiten das geschehen soll. Zudem wird so die Erkenntnis zur fehlenden Institutsgarantie unterlaufen (eben 2.1.1): Denn auch eine Selbstverwaltungsgarantie der Bundesanstalt hätte – wenn sie sich auf konkrete Aufgaben wie die Gewährung von Arbeitslosenhilfe bezöge – eine Einengung der gesetzgeberischen Dispositionsbefugnisse zur Konsequenz.

Daß das Grundgesetz keine Garantie der sozialversicherungsrechtlichen Selbstverwaltung enthält, zeigt schließlich ein Vergleich mit den Formulierungen einzelner Landesverfassungen. So enthalten Art. 57 Abs. IV BremVerf und Art. 35 Abs. 1 HessVerf die Aussage: „Die Selbstverwaltung der Versicherten wird anerkannt.“ Eine derartige Formulierung läßt das Grundgesetz vermissen.<sup>44</sup>

#### **2.1.4 Exkurs: Völkerrechtliche Garantie der bestehenden Arbeitsmarktverwaltung**

Artikel 6d in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des IAO-Übereinkommens über die Organisation der Arbeitsmarktverwaltung (Übereinkommen 88)<sup>45</sup> verpflichtet die Bundesrepublik, eine öffentliche, unentgeltliche Arbeitsmarktverwaltung zu unterhalten und bei der Durchführung der Arbeitslosenfürsorge und anderer Hilfsmaßnahmen für Arbeitslose mitzuarbeiten. Die völkerrechtliche Pflicht, internationale Abkommen einzuhalten (Art. 26 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge von 1969<sup>46</sup>) erfaßt auch die ratifizierten Übereinkom-

men der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)<sup>47</sup>.

Freilich: Wie dieser Verpflichtung in der innerstaatlichen Rechtsordnung nachzukommen ist, entscheidet der einzelne Mitgliedstaat. Dem innerstaatlichen Gestaltungsspielraum sind lediglich durch Artikel 19 Abs. 5d der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO-Verfassung) Grenzen gesetzt. Das Mitglied muß die notwendigen Maßnahmen zur Durchführung der Bestimmungen des ratifizierten Übereinkommens treffen.

Eine Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe bewegt sich in dem aufgezeigten Gestaltungsspielraum. Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung bleibt es bei einer Mitarbeit einer öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung (möglicherweise jedoch auf kommunaler Ebene).

Zu beachten ist die nach Artikel 4 Abs. 1 Übereinkommen 88 erforderliche Beteiligung von Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in beratenden Ausschüssen der Arbeitsmarktverwaltung. Diese sollen bei der Tätigkeit der Arbeitsmarktverwaltung – und somit auch bei der Durchführung der Arbeitslosenfürsorge und anderen Hilfsmaßnahmen – herangezogen werden. Ein subjektives Recht der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die bestehende Mitarbeit an der Arbeitsmarktverwaltung beizubehalten, läßt sich dem Übereinkommen nicht entnehmen. Werden jedoch Vertreter von Ar-

43 Sachs, in: Sachs, GG (1999), Art. 87, Rn. 57.

44 So auch Hender, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip (1983), 227.

45 Dieses Übereinkommen ist am 9.7.1948 in Kraft getreten und von der Bundesrepublik Deutschland am 15.4.1954 ratifiziert worden, BGBl 1954 II, 448, vgl. <http://ilolex.ilo.ch:1567/public/german/docs/gc088.htm> (abgerufen am 25.6.2002).

46 BGBl. 1985 II, 926.

47 Zum Verhältnis von IAO-Übereinkommen und nationalem Recht Lörcher, Die Normen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und das Arbeitsrecht der Bundesrepublik, RdA 1994, 284 ff.

beitgeber und Arbeitnehmer völlig außen vorgelassen, besteht die „Gefahr“ eines Beschwerdeverfahrens wegen mangelnder Durchführung des Übereinkommens 88, vgl. Artikel 24 IAO-Verfassung.<sup>48</sup> Das wäre bei einer Verlagerung von arbeitsmarktpolitischen Aufgaben auf die Kommunen zu beachten.

## 2.2 Verfassungsrechtlicher Bestandsschutz der Arbeitslosenhilfe

### 2.2.1 Eigentumsschutz der Arbeitslosenhilfe

- Der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe fällt nicht unter den Schutzbereich der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG.

Daß öffentlich-rechtliche Leistungen – vor allem diejenigen aus der Rentenversicherung – unter den Schutz der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie fallen *können*, ist nahezu unbestritten.<sup>49</sup> Doch kann nicht jedwede öffentlich-rechtliche Anspruchsposition dem Eigentumsschutz unterfallen, weil damit das Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG zugrundeliegende Prinzip der Privatnützigkeit des Eigentums als Grundlage selbstverantwortenden Lebens abgelöst würde durch einen eigentumsartigen Versorgungsanspruch gegen den Staat, der seinerseits das „echte“ Privateigentum überflüssig machte.<sup>50</sup>

Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht in einer langen Entscheidungsreihe Kriterien für diesen Eigentumsschutz subjektiver öffentlicher Rechte im System sozialer Sicherheit erarbeitet. In Kurzform: Ein sozialrechtlicher Anspruch genießt den Schutz des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG, wenn er auf nicht unerheblicher Eigenleistung beruht<sup>51</sup>, dem Berechtigten nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts eine vermögenswerte Rechtsposition als privatnützig zuordnet<sup>52</sup> und der Existenzsicherung dient<sup>53</sup>.

So hat das Bundesverfassungsgericht insbesondere den Eigentumsschutz von Rentenansprüchen<sup>54</sup> und Ansprüchen auf Arbeitslosengeld bejaht<sup>55</sup>; für die Arbeitslosenhilfe hat es die Frage 2001 gerade ausdrücklich offengelassen.<sup>56</sup> Die Stellungnahmen in der Literatur weisen kein

48 Große Wirkung hat dieses „Ansprangungsverfahren“ in der Vergangenheit jedoch nicht gezeigt. Haben die drei Beschwerden des DGB und der GEW zum Beamtenstreik und zu den einseitigen Arbeitszeitverlängerungen bzw. der DPG zum Beamtenstreikbrechereinsatz Defizite bei der Durchführung von IAO-Übereinkommen aufgezeigt, führte das nicht dazu, daß die Bundesrepublik Deutschland diese Vertragsverstöße beseitigte; siehe resignierend Lörcher, Die Regierung Kohl und die internationalen sozialen Rechte, AuR 1999, 11, 18.

49 Statt aller nur: Bieback, Verfassungsrechtlicher Schutz gegen Abbau und Umstrukturierung von Sozialleistungen (1997).

50 So auch Schlenker, Soziales Rückschrittsverbot und Grundgesetz (1986), 147; Rübner, Eigentumsschutz für sozialversicherungsrechtliche Ansprüche, Jura 1986, 473, 477.

51 BVerfG vom 15.7.1987 - 1 BvR 488, 1220, 628, 1278/86; 1 BvL 11/86 - BVerfGE 76, 220, 235 = NZA 1988, 373; vom 12.2.1986 - 1 BvL 39/83 - BVerfGE 72, 9, 19 = NJW 1986, 1159; vom 16.7.1985 - 1 BvL 5/80, 1 BvR 1023, 1052/83 und 1227/84 - BVerfGE 69, 272, 300 = NJW 1986, 39.

52 BVerfG vom 15.7.1987 - 1 BvR 488, 1220, 628, 1278/86; 1 BvL 11/86 - BVerfGE 76, 220, 235 = NZA 1988, 373; vom 13.5.1986 - 1 BvL 55/83 - BVerfGE 72, 141, 152; vom 16.7.1985 - 1 BvL 5/80, 1 BvR 1023, 1052/83 und 1227/84 - BVerfGE 69, 272, 272 = NJW 1986, 39.

53 BVerfG vom 16.7.1985 - 1 BvL 5/80, 1 BvR 1023, 1052/83 und 1227/84 - BVerfGE 69, 272, 303 = NJW 1986, 39. Schrittmacherdienste leistete das Bundessozialgericht, welches frühzeitig einen eigentumspezifischen Bestandsschutz subjektiv öffentlicher Rechte im System sozialer Sicherheit anerkannte, vgl. BSG vom 28.8.1961 - 3 RK 45/58 - BSGE 15, 71, 74; BSG vom 30.8.1966 - 1 RA 301/61 - BSGE 25, 170, 172; BSG vom 15.12.1977 - 11 RA 74/77 - BSGE 45, 251, 253.

54 BVerfG vom 28.2.1980 - 1 BvL 17/77, 7, 9, 14, 15, 16, 37, 64, 74, 74, 78, 100/78, 5, 16/79 und 1 BvR 807/78 - BVerfGE 53, 257 ff.

55 BVerfG vom 12.2.1986 - 1 BvL 39/83 - BVerfGE 72, 9 ff.

56 BVerfG vom 14.3.2001 - 1 BvR 2402/97 - NZA 2001, 687, 688 = AP Nr. 1 zu § 135a AFG.

einheitliches Bild auf: während Teile der Literatur den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts folgen und mit unterschiedlicher Begründung die Eigentumsgarantie der Arbeitslosenhilfe verneinen<sup>57</sup>, fordern andere die Aufgabe bestimmter Kriterien der verfassungsgerichtlichen Vorgaben und unterstellen so die Arbeitslosenhilfe dem Gewährleistungsbereich des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG.<sup>58</sup>

#### 2.2.1.1 Nicht unerhebliche Eigenleistung

Konstitutives Merkmal sozialrechtlichen Eigentums ist die „nicht unerhebliche Eigenleistung“ des Berechtigten.<sup>59</sup> Damit wird an die frühere Rechtsprechung zur Eigentumsqualität öffentlich-rechtlicher Ansprüche angeknüpft, die darauf abstellte, daß sich ein Recht als Äquivalent eigener Leistung erweise<sup>60</sup>. Nimmt man das Erfordernis einer individuellen Äquivalenz von Beitrag und Leistung ernst, wäre danach nur der Anteil des Sozialversicherungsanspruches, der als angesparte Beitragsmasse des einzelnen zu werten ist, eigentumsrechtlich geschützt.<sup>61</sup>

Diese Konsequenz hat das Bundesverfassungsgericht durch eine Akzentverschiebung auf die „Globaläquivalenz“ zwischen Versicherungsleistung und der Gesamtheit der Beiträge vermieden. Soweit eine Rechtsposition von einem eigenen vorausgegangenen Leistungsbeitrag abhängig ist, wird regelmäßig die Eigentumsqualität bejaht.<sup>62</sup> Stellte das Bundesverfassungsgericht in seinen früheren Entscheidungen (noch richtig) darauf ab, daß die persönliche Arbeitsleistung des Versicherten in der einkommensbezogenen Beitragsleistung seinen Ausdruck gefunden hat<sup>63</sup>, löste es sich in seiner Ostrentenentscheidung<sup>64</sup> von der Beitragszahlung als wesentlichem Kriterium für den Eigentumschutz. Die persönliche Arbeitsleistung als solche, unabhängig von einer entsprechenden Beitragszahlung, sei die wesentliche Eigenleistung, die den

Eigentumsschutz trägt. Ohne vorherigen Leistungseinsatz oder ein persönliches Opfer des Berechtigten kommt ihm die „Wohltat eines eigentumsspezi-

57 Spellbrink, Die Arbeitslosenhilfe zwischen eigentumsrechtlicher, sozialversicherungs- und bedürftigkeitsorientierter Fürsorgeleistung, SGB 2000, 296 ff.; Boecken, SGB 2001, 525 ff.; Gagel, Verfassungsfragen bei der Arbeitslosenhilfe, NZS 2000, 591 ff.

58 BGH, Urteil vom 10.6.1952 –GSZ 2/52- BGHZ 6, 270, 278; vom 7.10.1954 – III ZR 106/53- BGHZ 15, 17, 20; mit unterschiedlicher Begründung: Häberle, Vielfalt der Property Rights und der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff, AöR 109 (1984), 36, 71; Süchting, Eigentum und Sozialhilfe (1995), 77.

59 BVerfG vom 28.2.1980 - 1 BvL 17/77, 7, 9, 14, 15, 16, 37, 64, 74, 74, 78, 100/78, 5, 16/79 und 1 BvR 807/78 - BVerfGE 53, 257 ff. = NJW 1980, 692; vom 16.7.1985 - 1 BvL 5/80, 1 BvR 1023, 1052/83 und 1227/84 - BVerfGE 69, 272 ff. = NJW 1986, 39; vom 12.2.1986 - 1 BvL 39/83 - BVerfGE 72, 9 ff. = NJW 1996, 1159.

60 BVerfG vom 30.4.1952 - 1 BvR 14, 25, 167/52 - BVerfGE 1, 264, 277, 278; vom 1.7.1953 - 1 BvL 23/51 - BVerfGE 2, 380, 402 = JZ 1953, 662; vom 11.10.1962 - 1 BvL 22/57 - BVerfGE 14, 288, 293 ff. = NJW 1963, 29; vom 3.3.1965 - 1 BvR 208/59- BVerfGE 18, 392, 397 = NJW 1965, 1013.

61 So auch Stober, Eigentumsschutz im Sozialrecht, SGB 1989, 53, 55.

62 BVerfG vom 12.2.1986 - 1 BvL 39/83 - BVerfGE 72, 9, 19 ff. = NJW 1986, 1159.

63 BVerfG vom 28.2.1980 - 1 BvL 17/77, 7, 9, 14, 15, 16, 37, 64, 74, 74, 78, 100/78, 5, 16/79 und 1 BvR 807/78 - BVerfGE 53, 257, 291 = NJW 1980, 692, 693; vom 12.2.1986 - 1 BvL 39/83 - BVerfGE 72, 9, 19 f. = NJW 1986, 1159; Gleichzeitig betonte das Gericht, daß es der Annahme einer „nicht unerheblichen Eigenleistung“ nicht entgegenstehe, wenn die Rechtsposition auch oder überwiegend auf staatlicher Gewähr beruhe. Dies schließe den Eigentumsschutz ebenso wenig aus wie bei Sachgütern, die mit Hilfe von Subventionen oder Steuererleichterungen erworben wurden; BVerfG vom 16.7.1985 - 1 BvL 5/80, 1 BvR 1023, 1052/83 und 1227/84 - BVerfGE 69, 272, 301 = NJW 1986, 39.

64 BVerfG vom 28.4.1999 - 1 BvL 32/95, 1 BvR 2105/95 - BVerfGE 100, 1 ff. = NJW 1999, 2493. Ebenso ordnete das Bundesverfassungsgericht Ausbildungszeiten den Zeiten einer Arbeitsleistung in diesem Sinne zu und lehnt den verfassungsrechtlichen Schutz nicht wegen fehlender Beitragsleistung, sondern wegen der Bedeutung von Ausbildungszeiten

fischen Bestandsschutzes“ nicht zugute.<sup>65</sup> So gesehen wird die an die Arbeitsleistung anknüpfende Sozialleistung aus eigentumsrechtlichen Gründen zum staatlichen – und an sich privateigentumswidrigen – fürsorglichen Zweitlohn. Daß Arbeitnehmer im System der Sozialversicherung grundsätzlich beitragsverpflichtet sind, wird vom Bundesverfassungsgericht ignoriert. Man kann die Ostrentenentscheidung des BVerfG freilich als wiedervereinigungsbedingten Sonderbeitrag verstehen und hoffen, daß das Bundesverfassungsgericht in Zukunft wieder zur klassischen Betrachtung zurückkehrt – insbesondere in Zeiten leerer Kassen.

Was folgt hieraus für den Anspruch auf Arbeitslosenhilfe? Vorschnell ist es, aus der staatlichen Finanzierung nach § 363 Abs. 1 S. 1 SGB III auf die fehlende Eigenleistung des Berechtigten zu schließen<sup>66</sup>. Das geht daran vorbei, daß seit dem 3. SGB III-Änderungsgesetz vom 22.12.1999<sup>67</sup> ein Anspruch auf Arbeitslosenhilfe ohne vorherige Arbeitsleistung ausgeschlossen ist. Arbeitslosenhilfe wird nur noch gezahlt, wenn alle versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für das Arbeitslosengeld vorliegen, Stichwort: Anschluß-Arbeitslosenhilfe. Ist die Arbeitslosenhilfe aus Steuermitteln finanziert, ändert dies nichts daran, daß der Berechtigte zuvor eine Eigenleistung in Form der persönlichen Arbeitsleistung erbracht hat<sup>68</sup> – im Sinne der Ostrentenentscheidung. Die Grenze zu einseitigen fürsorglichen Staatsleistungen ist nach dem Bundesverfassungsgericht erst dort zu ziehen, wo diese Unterstützungsmaßnahmen nicht auf einen persönlichen Arbeitseinsatz zurückgeführt werden können.<sup>69</sup>

Eine solche fürsorgliche Staatsleistung stellte die frühere originäre Arbeitslosenhilfe dar.<sup>70</sup> Diese beruhte gerade nicht auf einer Eigenleistung des Berechtigten, sondern war eine ausschließlich steuerfinanzierte Leistung ohne Rücksicht auf eine Gegenleistung des Bürgers.<sup>71</sup> Fehlt es aber an einem

Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung, der es erlaubt, im sozialen Recht eine Fortsetzung einer differenzierten Güterzuordnung zu sehen, ist kein Grund ersichtlich, den Anspruch auf die Sozialleistung als Eigentum zu betrachten.<sup>72</sup>

So gesehen zeigt die Konzeptänderung der Arbeitslosenhilfe eine merkwürdige Konsequenz: Während der Wechsel von originärer zur Anschlußarbeitslosenhilfe einfachrechtlich eine Verschlechterung bedeutet, hat er verfassungsrechtlich zur Verbesserung geführt: Die zusätzliche Anspruchsvoraussetzung vorangegangener Arbeitsleistung nimmt die erste Hürde des Eigentumsschutzes. Das könnte zu folgender Schiefelage führen: Würde der Gesetzgeber die originäre Arbeitslosenhilfe wieder einführen, so könnten sich die Bezugsberechtigten hiergegen wehren, wird doch ihr Eigentumsschutz beschnitten.

im gesellschaftlichen Gefüge ab: BVerfG vom 1.7.1981 - 1 BvR 874/77, 322, 324, 472, 543, 694, 752, 753, 754/78; 1 BvL 33/80, 10, 11/81 - BVerfGE 58, 81 ff. = NJW 1982, 155, 156.

65 Dürig, Festschrift für Apelt (1958), 13, 48; BSG vom 19.3.1957 - 6 RKa 5/55 - BSGE 5, 40; vom 8.7.1993 - 7 Rar 64/92 - BSGE 73, 10, 17 ff = NZS 1994, 28 ff.

66 So aber Boecken, SGB 2001, 525, 530.

67 Drittes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (Drittes SGB III-Änderungsgesetz), BGBl. I 1999 Nr. 59 vom 22.12.1999, S. 2624.

68 Spellbrink, SGB 2000, 296, 300.

69 So auch Gagel, NZS 2000, 591, 594; Dürig, Festschrift für Apelt, 48 ff.; Schlenker, Soziales Rückschrittsverbot und Grundgesetz (1986), 153 m.w.N.

70 Weitergehend Rolfs, Das Versicherungsprinzip im Sozialversicherungsrecht (2000), 118.

71 Auf das „Werk sozialstaatlicher Fürsorge, nicht das versicherungsrechtlicher Eigenleistung“ hinweisend Isensee, in: Stober, Eigentumsschutz sozialrechtlicher Positionen (1986), 206; Rolfs, Das Versicherungsprinzip im Sozialversicherungsrecht (2000), 118.

72 Rübner, in: Stober, Eigentumsschutz sozialrechtlicher Positionen (1986), 88; ders., Jura 1986, 473, 477.

Ob sich durch den Nichtannahmebeschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 14.3.2001<sup>73</sup>, in der die zeitliche Begrenzung der sog. originären Arbeitslosenhilfe an Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geprüft wurde, eine Rechtsprechungsänderung andeutet, bleibt abzuwarten. Gegen einen so weit verstandenen Schutzbereich sprechen die Folgen: damit würden nicht nur beliebig verfassungsrechtliche Normbereiche aufgebläht und verwischt, sondern notwendig der Eigentumsschutz in seiner „Gewährleistungstiefe abgeflacht“.<sup>74</sup> Dies verdeutlicht auch die Argumentation des Bundesverfassungsgericht: Der Verweis auf den Grundsatz sparsamer Haushaltsführung als wichtiger Gemeinwohlbelang und die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers erscheint mit der Rechtsprechung zu den rechtsstaatlichen Grundsätzen des Rückwirkungsverbots und des Vertrauensschutzes weitgehend austauschbar.<sup>75</sup> Die Erwartungen, die „optimistische Sozialromantiker“ an einen weit verstandenen Gewährleistungsbereich knüpfen<sup>76</sup>, erfüllt das Bundesverfassungsgericht jedenfalls nicht. Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts werfen vielmehr die Frage auf, wem mit einem so weit verstandenen Gewährleistungsbereich geholfen ist. Die bloß „verbale Aufwertung“ sozialer Rechtspositionen sagt über den materialen Gehalt nichts.

#### 2.2.1.2 Existenzsichernde Funktion

Sichert das freiheitsschützende Eigentum „dem Bürger die wirtschaftlichen Voraussetzungen einer eigenverantwortlichen Lebensführung, so muß es sich auch auf die öffentlich-rechtlichen Berechtigungen erstrecken, auf die der Bürger in seiner wirtschaftlichen Existenz angewiesen ist“. Mit diesem Hinweis auf den Existenzsicherungscharakter sozialer Berechtigungen versuchte Richterin Rupp-von Brünneck in ihrem Sondervotum<sup>77</sup>, dem Eigentumsschutz öffentlich-rechtlicher Positionen zum

Durchbruch zu verhelfen. Diesen Gedanken nahm das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung betreffend die Krankenversicherung der Rentner auf: „Konstituierendes Merkmal für den Eigentumsschutz einer sozialversicherungsrechtlichen Position ist schließlich, daß sie der Existenzsicherung des Berechtigten zu dienen bestimmt ist.“<sup>78</sup>

Bedenken bestehen, wenn man dieses Merkmal nicht nur für die verfassungsrechtliche Beurteilung sozialer Rechtspositionen verwendet, sondern darin Ansätze zur Umorientierung der verfassungsrechtlichen Eigentumslehre erkennt. Konsequenz wäre ein grundrechtlicher Schutz des vom Staat zugewiesenen existenznotwendigen Eigentums.<sup>79</sup>

Entscheidend soll nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts nicht das Bedürfnis des einzelnen sein, sondern der Umstand, daß eine Sozialleistung der großen Mehrzahl der Staatsbürger zu ihrer existenziellen Sicherung dient.<sup>80</sup> Für Lohnersatzerlei-

73 BVerfG vom 14.3.2001 - 1 BvR 2402/97 - NZA 2001, 687, 688 = AP Nr. 1 zu § 135a AFG.

74 So Schlenker, Soziales Rückschrittsverbot und Grundgesetz (1986), 147.

75 Vgl. unten 2.2.3.

76 So aber Häberle, AöR 109 (1984), 36, 71; Meyer-Abich, Der Schutzzweck der Eigentumsgarantie (1980), 44 ff. und 55 ff.; Süchting, Eigentum und Sozialhilfe (1995), 64 ff.

77 Abweichende Meinung der Richterin Rupp-v. Brünneck zu dem Beschluß des 1. Senats des BVerfG vom 20.10.1971 - 1 BvR 757/66 - BVerfGE 32, 129, 142.

78 BVerfG vom 16.7.1985 - 1 BvL 5/80, 1 BvR 1023, 1052/83 und 1227/84 - BVerfGE 69, 272, 304 = NJW 1986, 39.

79 Auf diese Bedenken weisen Ruffner, Jura 1986, 473, 477; Ossenbühl, in: Festschrift für Zeidler (1987), Band 1, 625, 635; Deppenheuer, Wie sicher ist die verfassungsrechtliche Rente – Vom liberalen zum solidarischen Eigentumsbegriff, AöR 120 (1995), 417, 433 f.; Leisner, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VI (2001), § 149, Rn. 39 ff., hin.

80 BVerfG vom 28.2.1980 - 1 BvL 17/77, 7, 9, 14, 15, 16, 37, 64, 74, 78, 100/78, 5, 16/79 und 1 BvR 807/78 - BVerfGE 53, 257, 290 = NJW 1980, 692, 693; vom 16.7.1985 - 1 BvL 5/80, 1 BvR 1023, 1052/83 und 1227/84 - BVerfGE 69, 272, 304 = NJW 1986, 39.

stungen an Arbeitnehmer ist das bisher nicht in Frage gestellt worden, vielmehr soll gerade der Lohnersatzcharakter die existenzsichernde Funktion indizieren.<sup>81</sup> Unabhängig von der Qualifikation der Arbeitslosenhilfe<sup>82</sup> als abgesenkte Lohnersatzleistung<sup>83</sup> oder lohnbezogene Fürsorgeleistung<sup>84</sup> dient sie jedenfalls der Existenzsicherung der Leistungsempfänger.

Die Filterfunktion dieses Kriteriums ist gering.<sup>85</sup> Denn Zweck sozialversicherungsrechtlicher Leistungen ist nahezu stets solche Existenzsicherung. Ob dem Merkmal der Existenzsicherung eine selbständige Bedeutung neben dem dritten Kriterium der privatnützigen Zuordnung zukommt, oder nur Voraussetzung für die Annahme einer solchen Zuordnung ist, darf bezweifelt werden.<sup>86</sup>

#### 2.2.1.3 Verfügungsbefugnis über die soziale Rechtsposition

Die soziale Rechtsposition muß dem Inhaber nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts privatnützig zugeordnet sein<sup>87</sup> und der privaten Verfügung der Berechtigten unterliegen.<sup>88</sup> Damit knüpfen das Bundesverfassungsgericht und die herrschende Lehre wenigstens in diesem Tatbestandsmerkmal an die klassische Eigentumsdogmatik an.<sup>89</sup> Bloße Chancen, Erwartungen oder Hoffnungen werden ausgegrenzt. Ab welchem Konkretisierungsgrad ist nun aber die öffentlich-rechtliche Rechtsposition subjektives Recht und nicht bloß vorteilhafte Bezugsaussicht?

Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts soll es darauf ankommen, ob es allein in der Hand des Berechtigten liegt, die notwendigen Voraussetzungen zu erfüllen.<sup>90</sup> Eine derart gesicherte Rechtsposition fehlt bei Leistungen, die im Ermessen einer Behörde stehen.<sup>91</sup> Mit dieser Erwägung schloß das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 4.7.1995 zu § 116 AFG auch das Kurz-

arbeitergeld von dem Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG aus.<sup>92</sup> Der Anspruch auf Kurzarbeitergeld beruhe auf Eigenleistung des Versicherten und diene der Existenzsicherung, entstehe aber nicht automatisch bei absehbar kurzfristiger Beschäftigung. Zur Anspruchsverwirklichung sei vielmehr eine Anzeige des Arbeitsausfalls erforderlich, die nicht durch den Arbeitnehmer selbst, sondern nur durch den Arbeitgeber oder die Betriebsvertretung gemäß § 72 AFG erstattet werden könne.<sup>93</sup>

81 BVerfG vom 15.7.1987 - 1 BvR 488, 1220, 628, 1278/86; 1BvL 11/86 - BVerfGE 76, 220, 237 f = NZA 1988, 373.

82 Zur Qualifizierung der Arbeitslosenhilfe Gagel, NZS 2000, 591, 592.

83 Spellbrink, SGB 2000, 296, 299.

84 BVerfG vom 16.6.1987 - 1 BvL 4,6/84 - BVerfGE 75, 382, 393 = NJW 1988, 403, 404.

85 Ausgeschlossen werden durch dieses Kriterium Sozialleistungen, die wie Subventionen über finanzielle Anreize den Leistungsempfänger zu einem Verhalten bewegen wollen, ohne eine materielle Bedarfssituation vorauszusetzen; vgl. BVerfG vom 13.6.1990 - 2 BvR 721, 722/90 - SozR 3 - 4100 § 238 Nr. 1.

86 Die Unsicherheit über das Verhältnis der einzelnen Kriterien resultiert daraus, daß das Bundesverfassungsgericht zu dieser Frage bisher nicht Stellung bezogen hat; so auch Ossenbühl, in: Festschrift für Zeidler (1987), Band 1, 625 ff.

87 BVerfG vom 15.7.1987 - 1 BvR 488, 1220, 628, 1278/86; 1BvL 11/86 - BVerfGE 76, 220, 235 = NZA 1988, 373.

88 BVerfG vom 28.2.1980 - 1 BvL 17/77, 7, 9, 14, 15, 16, 37, 64, 74, 78, 100/78, 5, 16/79 und 1 BvR 807/78 - BVerfGE 53, 257, 290 = NJW 1980, 692, 693.

89 Vgl. statt aller Ossenbühl, in: Festschrift für Zeidler (1987), Band 1, 625, 629 ff. m.w.N.

90 BVerfG vom 12.2.1986 - 1 BvL 39/83 - BVerfGE 72, 9, 22 = NJW 1986, 1159.

91 BVerfG vom 9.2.1983 - 1 BvL 8/80, 16/81; 1 BvR 257/80, 890/80, 1357/81 - BVerfGE 63, 152, 174 = DÖV 1983, 782.

92 BVerfG vom 4.7.1995 - 1 BvF 2/86 und 1, 2, 3, 4/87 und 1 BvR 1421/86 - BVerfGE 92, 365, 406 = NJW 1996, 185, 189.

93 Einen Ausschluß des Eigentumsschutzes sozialer Rechtspositionen damit zu begründen, daß die Anspruchsverwirklichung von einer Entscheidung eines Dritten (Anzeige des Arbeitsausfalls und Antrag durch Arbeitgeber oder Betriebsvertretung) abhängt, überzeugt nicht. Mit dieser Erwägung ließe sich auch der Eigentumsschutz des Anspruches auf

Ebensowenig sei eine soziale Rechtsposition dem Inhaber nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts privatnützig zugeordnet, wenn die fragliche Rechtsposition von der Entwicklung der tatsächlichen wirtschaftlichen oder persönlichen Verhältnisse des Anspruchstellers, kurz: von der Bedürftigkeit des Anspruchstellers abhängt.<sup>94</sup> Das muß man ernst nehmen: Insofern geht es nicht nur um ein untergeordnetes Tatbestandsmerkmal (Verfügungsbefugnis), sondern um die ordnungspolitisch wie rechtlich zentrale Abgrenzung privatnützigen Eigentums von sozialstaatlicher Fürsorge.<sup>95</sup>

Der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe steht gerade unter dem Vorbehalt der Bedürftigkeit, vgl. §§ 190 Abs. 1 Nr. 4, 193, 194 SGB III. Ob die individuelle Bedürftigkeitsprüfung den Anspruch auf Arbeitslosenhilfe als bloße Aussicht qualifiziert, ist umstritten.<sup>96</sup>

Die gegenteilige Ansicht freilich, die den Anspruch auf Arbeitslosenhilfe trotz Bedürftigkeitsabhängigkeit generell dem Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG unterstellt<sup>97</sup>, überzeugt von vornherein nicht. Wenn es nämlich für das Merkmal eines eigentumsrechtlich geschützten Anwartschaftsrechts entscheidend darauf ankommt, daß es nicht mehr der vereitelnden Verfügbarkeit des Leistungsträgers oder eines Dritten unterliegt<sup>98</sup>, so verdeutlicht der Gesetzgeber durch die Einschränkung einer Sozialleistung, daß die soziale Rechtsposition gerade noch keine hinreichend gesicherte Rechtsposition war. Diese Maßnahme am Maßstab des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG zu prüfen, weil es sich um eine Rechtsposition handelt, bei der es allein in der Hand des Berechtigten liegt, ob es zum Vollrecht erstarkt, ist letztlich zirkulär. Diesem Einwand muß sich zunächst auch die Gegenposition stellen: Wenn die Arbeitslosenhilfe kein Eigentum sein darf, weil der Gesetzgeber die Anspruchsberechtigung beschränken darf, dann liefe der Grundrechtsschutz generell leer.

Zu warnen ist vor einer individuellen Betrachtung: Für einen hoch überschuldeten Arbeitnehmer, der sich absehbar nicht aus der „Schuldenfalle“ befreien kann und bei dem eine Bedürftigkeit bis auf weiteres feststeht, bestünde eine gesicherte Rechtsposition. In anderen Fällen scheidet eine privatnützige Zuordnung aus. Wo die Grenze zu ziehen wäre, bliebe offen. Einwenden ließe sich immerhin, daß die Bedürftigkeit ein materieller Tatbestand ist, der nach objektiven Kriterien festgestellt und voll gerichtlich überprüfbar ist.<sup>99</sup>

Freilich: Ob die Anwartschaft auf Arbeitslosenhilfe Eigentumsschutz genießt, muß systembezogen und damit notwendig abstrakt-generell entschieden werden. Nur über das Tatbestandsmerkmal der Verfügbarkeit ist noch hinreichende Trennschärfe gegenüber dem privatnützigen Eigentum, das ein Leben in Unabhängigkeit vom Sozialstaat als selbständiges und selbstverantwortliches Wesen<sup>100</sup> gewährleisten kann, zu erreichen: Privatautonomie und Privateigentum sind in diesem Sinne untrennbar verbunden. Insofern spricht alles dafür, soziale existenzsichernde Leistungen, die bedarfs-

Arbeitslosengeld in Frage stellen, da dieser Anspruch erst bei Arbeitslosigkeit entsteht, was von einer Entscheidung eines Dritten (Kündigung des Arbeitsgebers) abhängt. Der Eigentumsschutz des Anspruches auf Arbeitslosengeld ist aber nahezu einhellig anerkannt; vgl. BVerfG vom 10.2.1987 - 1 BvL 15/83 - BVerfGE 74, 203, 213; vom 12.2.1986 - 1 BvL 39/83 - BVerfGE 72, 9, 19 ff. = NJW 1986, 1159; Gagel, NZS 2000, 591, 592.

94 BVerfG vom 21.7.1955 - 1 BvL 33/51 - BVerfGE 4, 219, 242.

95 Zur Privatnützigkeit des Eigentums Papier in: Maunz/Dürig, GG Art. 14, Rn 298 ff (Grundwerk: 1978, Stand: März 2001).

96 So aber Süchting, Eigentum und Sozialhilfe (1995), 60; Spellbrink, SGB 2000, 296, 300.

97 Gagel, NZS 2000, 591, 595.

98 BVerfG vom 16.7.1985 - 1 BvL 5/80, 1 BvR 1023, 1052/83 und 1227/84 - BVerfGE 69, 272, 301 = NJW 1986, 39.

99 Gagel, NZS 2000, 591, 595.

100 Formulierung nach Hesse, Verfassungsrecht und Privatrecht (1988), S. 35.

abhängig ausgestaltet sind, eben wegen der Bedürftigkeit aus dem Eigentumsschutz herauszunehmen. Andernfalls würde über Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG ein Zustand geschützt, den Privatautonomie und Privateigentum gerade vermeiden wollen. Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG kann kein „Recht auf Staatshilfe bei Bedürftigkeit“ konstituieren, weil die Norm auf Selbsthilfe aus eigener Kraft setzt. Diese Selbsthilfe in Form von Arbeit stellt letztlich das konstituierende Element der Eigentumsgarantie dar.<sup>101</sup>

Zudem: Die Gewährung von Sozialleistungen steht in besonderem Maße unter dem Vorbehalt der Aus- und Umgestaltung. Insofern gilt das zur Institutsgarantie Gesagte (oben 2.1.1) wiederum hier: Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG kann keine Ewigkeitsgarantie auf Erhalt bestehender Sozialleistungen schaffen. Wer die Öffnung des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG für alle denkbaren sozialen Rechtspositionen fordert, muß die Folgen bedenken: der grundrechtliche Eigentumsschutz böte im Ergebnis nicht mehr als den rechtsstaatlichen Schutz, der diesen Positionen auch außerhalb des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG zuteil wird<sup>102</sup>: Verbreiterung des Schutzes führt notwendig zu seiner Verflachung. Also: Selbst diejenigen, die sich durch Arbeitsleistung in der Vergangenheit im Rahmen der „Globaläquivalenz“ eine Anwartschaft auf Existenzsicherung erworben haben, haben kein Verfassungsrecht auf die Arbeitslosenhilfe in jetziger Form, zu jetzigen Konditionen und in jetziger Höhe zu. Durch die Überführung auf die Sozialhilfe wird ihnen hinreichende Existenzsicherung auch weiterhin gewährt. Der Einschnitt ist durch die Haushaltsslage und die daraus resultierende Gefahr für die sozialen Sicherungssysteme ebenso gerechtfertigt, wie durch die Einsicht, die Subsidiarität staatlicher Leistungen müsse effektive Anreize zu eigenverantwortlicher Erwerbstätigkeit setzen. Vernünftige Gründe, das Nebeneinander von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe beizubehalten (oben 1.1), sind nicht in Sicht.

Vollends unbenommen bleibt dem Gesetzgeber, die Arbeitslosenhilfe insofern abzuschaffen, als sie erst durch künftige Arbeitsleistung „erdient“ wird. Das heißt: Wenn der Gesetzgeber den jetzt Anspruchsberechtigten einen Vertrauensschutzübergangszeitraum gewährt, ist er ganz und gar auf der sicheren Seite. Der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe steht daher Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG richtigerweise nicht entgegen.

### **2.2.2 Ungleichbehandlung und Beitragsäquivalenz**

- Ein Verstoß gegen eine aus Art. 3 Abs. 1 GG abgeleitete Beitragsäquivalenz innerhalb der Sozialleistung Arbeitslosengeld liegt bei vollständiger Streichung der Arbeitslosenhilfe nicht vor. Eine Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld ist nicht geboten.

Einem vollständigen Abbau der Arbeitslosenhilfe könnte der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG entgegenstehen. In seiner Entscheidung zur beitrags- und leistungsrechtlichen Behandlung eines einmalig gezahlten Arbeitsentgelts (Weihnachtsgeld) stellte das Bundesverfassungsgericht fest, daß es für unterschiedlich hohe Sozialleistungen trotz gleicher Beitragszahlung von Versicherten Gruppen keinen sachlichen Grund gebe.<sup>103</sup> Hieraus

101 Zur These von Kapital und Arbeitseinsatz als causa verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes und dem Gedanken eines Erfolgsschutzes von Grundrechtsbetätigungen schon Dürig, Der Staat und die vermögenswerten öffentlich-rechtlichen Berechtigungen seiner Bürger, Festschrift für Apelt (1958), 13, 27, 33, 36, 41 ff.

102 Exemplarisch sei hier wiederum auf die Begründung des Nichtannahmebeschlusses vom 14.3.2001 - 1 BvR 2402/97 - NZA 2001, 687 ff. = AP Nr. 1 zu § 135a AFG hinzuweisen. So auch Stolleis, in: Stober, Eigentumsschutz sozialrechtlicher Positionen (1986), 87.

103 BVerfG vom 11.1.1995 - 1 BvR 892/88 - BVerfGE 92, 53, 71

folgen für die Streichung der Arbeitslosenhilfe keine Bedenken, denn ihre vollständige Abschaffung trafe alle Beitragszahler gleichermaßen.

Gleichheitsrechtliche Bedenken werden in der sozialrechtlichen Literatur<sup>104</sup> mit Blick auf die Auswirkungen der Beitragsäquivalenz des späteren Anspruches auf Arbeitslosengeld erhoben.<sup>105</sup> Art. 3 Abs. 1 fordert nach der Grenzgängerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts<sup>106</sup> eine seiner Beitragszahlung entsprechende Sozialleistung. In Konsequenz dieser Entscheidung kann eine vollständige Streichung der Arbeitslosenhilfe nur mit der Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes einhergehen, da andernfalls die erbrachten Sozialversicherungsbeiträge nicht hinreichend berücksichtigt würden<sup>107</sup>.

Das überzeugt nicht. Prämisse dieser Auffassung ist, daß die Begrenzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes gemäß § 127 Abs. 2 SGB III (zumindest auch) dadurch gerechtfertigt ist, daß der 45jährige Beispiel-Arbeitnehmer, der 27 Jahre ununterbrochen versicherungspflichtig beschäftigt war, nach Ablauf von 12 Monaten (Höchstdauer nach § 127 Abs. 2 S. 2 SGB III) ein weiteres Jahr sog. Anschluß-Arbeitslosenhilfe erhält. Damit wird unterstellt, daß der Arbeitnehmer mit seinen Beiträgen – oder im Sinne der Globaläquivalenz: mit seiner Arbeitsleistung – nicht nur den später möglichen Bezug von Arbeitslosengeld, sondern auch die Anschluß-Arbeitslosenhilfe finanziert.

Dem steht einerseits schon § 363 Abs. 1 SGB III entgegen, wonach der Bund die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe trägt. Arbeitslosenhilfe ist staatlich und gerade nicht durch Sozialversicherungsbeiträge des einzelnen Arbeitnehmers finanziert<sup>108</sup>. Dem kann nicht die fehlende Zweckbindung der Beiträge an die Arbeitslosenversicherung und die „Beliebigkeit“ der Finanzierungsvorschriften entgegengehalten werden<sup>109</sup>. Einer Qualifikation der Arbeitslosenhilfe als Gegenleistung für erbrachte Bei-

träge steht wiederum die tatbestandliche Abhängigkeit der Leistungsgewährung von der Bedürftigkeit des Arbeitslosen entgegen, vgl. § 190 Abs. 1 Nr. 5 in Verbindung mit §§ 193, 194 SGB III.<sup>110</sup> Eine über die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes hinausgehende Sozialleistung wird durch Sozialversicherungsbeiträge nicht finanziert.<sup>111</sup> Dies zeigt sich daran, daß bis Ende 1980 die Anschluß-Arbeitslosenhilfe nicht vom Bund, sondern aus Beiträgen zu finanzieren war.<sup>112</sup> Demnach ist die Begrenzung der Bezugsdauer nach § 127 SGB III nicht dadurch zu rechtfertigen, daß der Arbeitnehmer nach Ablauf dieser Zeit ein weiteres Jahr Anschluß-Arbeitslosenhilfe erhält. Das Risiko der „Anschluß-Arbeitslosigkeit“ wird durch die Beiträge nicht abgesichert.

Ein Verstoß gegen die aus Art. 3 Abs. 1 GG abgeleitete Beitragsäquivalenz innerhalb der Sozial-

= NZA 1995, 752, 753.

104 Vgl. Spellbrink, SGB 2000, 296, 301.

105 Der Gedanke der Beitragsäquivalenz wird nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts aus Art. 3 Abs. 1 GG abgeleitet; vgl. BVerfG vom 11.1.1995 - 1 BvR 892/88 - BVerfGE 92, 53, 71 = NZA 1995, 752, 753.

106 BVerfG vom 30.12.1999 - 1 BvR 809/95 - NZA 2000, 391, 392 = SGB 2000, 416.

107 Nach Spellbrink, SGB 2000, 296, 301, ist die gleichheitsrechtlich gebotene Äquivalenz von Sozialversicherungsbeitrag und Arbeitslosengeld in Gefahr, wenn ein Arbeitnehmer, der seit seinem 18. Lebensjahr durchgängig versicherungspflichtig beschäftigt war, 27 Jahre Sozialversicherungsbeiträge erbrachte, und er gemäß § 127 Abs. 2 SGB III längstens einen Anspruch auf Arbeitslosengeld für 12 Monate erhält.

108 So auch Rolfs, Das Versicherungsprinzip im Sozialversicherungsrecht (2000), 118.

109 So aber Ebsen, in Gagel, SGB III, Vor §§ 190-206, Rn. 10.

110 Vgl. Bley/Kreikebohm/Marschner, Sozialrecht (2001), Rn. 852 ff.; Schuln/Igl, Sozialrecht (1999), Rn. 709; a.A. Spellbrink, SGB 2000, 296, 296; Gagel, NZS 2000, 591, 595.

111 Vgl. Rolfs, 118; BGH, Urteil vom 23.9.1965 - II ZR 144/63 - BGHZ 44, 166, 169 ff.

112 Ebsen, in: Gagel, Vor §§ 190-206, Rn. 10, der diesen Umstand lediglich für einen Beleg der „Beliebigkeit“ der Finanzierungsvorschriften erachtet. Nach §§ 188, 240 I Nr. 1 AFG

leistung Arbeitslosengeld liegt auch dann nicht vor, wenn man bei vollständiger Streichung der Arbeitslosenhilfe an der Bezugsdauer nach § 127 Abs. 2 SGB III festhält.

Denn – und das übersieht Spellbrink – mit der Beitragsäquivalenz darf die Entscheidung des Gesetzgebers für einen bestimmten Versicherungszeitraum nicht außer Betracht gelassen werden: Daß ein Arbeitnehmer viele Jahre Beiträge geleistet hat, ohne daß der Versicherungsfall Arbeitslosigkeit eingetreten ist, ändert doch nichts daran, daß der Arbeitnehmer in all den Jahren Versicherungsschutz genossen hat. Und nicht die Leistung im Versicherungsfall ist das Beitragsäquivalent<sup>113</sup>, sondern der Versicherungsschutz vor dem versicherten Risiko.<sup>114</sup>

### 2.2.3 Vertrauensschutz

- Weder Rechtsbeständigkeitshoffnungen des Bürgers noch allgemeine sozialstaatliche Schutzpflichten des Staates stehen einer Abschaffung der Arbeitslosenhilfe entgegen.

Erwartungen eines Bürgers in die Beständigkeit einer Rechtslage, die ihm soziale Sicherheit verspricht, wird nach einhelliger Ansicht (jedenfalls) durch den aus dem allgemeinen Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) abgeleiteten Vertrauensschutz gegenüber staatlichem Handeln in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 GG geschützt.<sup>115</sup> Doch sind solche Sozialerwartungen, wie andere Rechtsbeständigkeitshoffnungen, nur schwach geschützt, wie die großzügige Rechtsprechung zur Rückwirkung von Gesetzen zeigt.

Legt man den Maßstab der Rückwirkungslehre an, so kann festgehalten werden, daß im Sozialrecht eine echte Rückwirkung im Sinne der verfassungsgerichtlichen Terminologie<sup>116</sup> kaum vorstellbar ist, da das Leistungsverhältnis zwischen Bür-

ger und Leistungsträger noch nicht abgeschlossen ist. Dem Bezieher werden schließlich keinesfalls bereits erhaltene Leistungen nachträglich abverlangt. Der Gesetzgeber greift vielmehr nur mit Wirkung für die Zukunft „verschlechternd“ ein.<sup>117</sup> Bei der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe handelt es sich um einen Fall der unechten Rückwirkung<sup>118</sup>, die nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts zulässig ist, wenn das Bestandsinteresse des Betroffenen die öffentlichen Belange, die der Gesetzgeber mit der Neuregelung verfolgt, nicht überwiegt.<sup>119</sup>

Diese Vorgaben werfen die Frage auf, welche Gesichtspunkte für die subjektiven Erwartungen des Betroffenen in die Fortdauer eines einmal vom Gesetzgeber abgegebenen Sicherungsversprechens streiten. Finanzierungsschwierigkeiten des Sozialhaushalts oder der Sozialkassen aufgrund einer Verschlechterung der ökonomischen Daten oder

a.F. trug der Bund die Kosten für die Arbeitslosenhilfe mit Ausnahme der entstandenen Kosten der Arbeitslosenhilfe nach § 134 Abs. 1 Nr. 4 a) AFG a.F. (sog. Anschluß-Arbeitslosenhilfe).

113 Auch wenn das viele volkssportliche Versicherungsbetrüger anders sehen.

114 Hierzu auch Rolfs, 264 ff.

115 BVerfG vom 26.2.1969 - 2 BvL 15, 23/68 - BVerfGE 25, 269, 290 = NJW 1969, 1059; vom 23.3.1971 - 2 BvL 2/66, 2 BvR 168, 196, 197, 210, 472/66 - BVerfGE 30, 367, 386.

116 BVerfG vom 14.5.1986 - 2 Bv/2/83 - BVerfGE 72, 200, 242 = NJW 1987, 1749; vom 12.6.1986 - 2 Bv/5/80 und 2 BvR 635/80 - BVerfGE 72, 302, 320 = NJW 1986, 2817; vom 20.1.1988 - 2 Bv/23/82 - BVerfGE 77, 370, 377 = DÖV 1988, 111; vom 8.6.1988 - 2 Bv/9/85 und 3/86 - BVerfGE 78, 249, 283 = NJW 1988, 2529.

117 Ebenso Boecken, SGB 2001, 525, 530; Schlenker, Soziales Rückschrittsverbot und Grundgesetz (1986), 202 m.w.N.

118 Vgl. zu der neuen Terminologie des Zweiten Senats des BVerfG (Rückbewirkung von Rechtsfolgen und tatbestandliche Rückanknüpfung) Fischer, Die Verfassungsmäßigkeit rückwirkender Normen, JuS 2000, 861, 864 ff.

119 Zuletzt BVerfG vom 14.3.2001 - 1 BvR 2402/97 - NZA 2001, 687, 688 = AP Nr. 1 zu § 135a AFG.

der demographischen Entwicklung sind für den Betroffenen vorhersehbar. Der Bürger kann nach dem Bundesverfassungsgericht von vorneherein nicht erwarten, daß die gesetzlichen Vorschriften über Sozialleistungen auf Dauer unverändert fortbestehen.<sup>120</sup> Vielmehr sei „gerade in einer langfristig bestehenden Rechtsposition, wie die Arbeitslosenhilfe, die Möglichkeit der Anpassung an geänderte Verhältnisse von vorneherein angelegt“.<sup>121</sup> Eine konsequente Anwendung des so verstandenen Voraussetzbarkeitskriteriums hätte zur Folge, daß soziale Rechtspositionen unter dem Aspekt des Vertrauensschutzes einem permanenten Widerrufsvorbehalt unterlägen.<sup>122</sup>

So weit will aber das Bundesverfassungsgericht nicht gehen und stellt den Vorhersehbarkeitstopos als einen für den Betroffenen streitenden Aspekt in eine Gesamtabwägung zwischen den „hoch einzuschätzenden Sicherungserwartungen“<sup>123</sup> des einzelnen und den Gemeinwohlbelangen, die der Gesetzgeber mit einer Kürzung oder Beseitigung sozialer Leistungen verfolgt.<sup>124</sup>

Welches sind die öffentlichen Belange, die einen „Sozialabbau“ rechtfertigen können? Spielten in der Vergangenheit Kürzungen im Sozialbereich mit einem sozialpolitischen Akzent eine dominierende Rolle (Kürzungen wegen Doppelversorgungslagen<sup>125</sup>, Verschiebung sozialer Bedarfslagen<sup>126</sup> und Mißbrauchsabwehr<sup>127</sup>), erkennt die Rechtsprechung und die herrschende Lehre die Finanzierung von sozialen Leistungssystemen als gemeinwohlorientierten Rechtfertigungsgrund an, der Sicherungserwartungen des Betroffenen an einen Fortbestand der bisherigen Regelungen überwiegen kann.<sup>128</sup>

Die Rechtfertigung des „Sozialabbaus“ aus finanziellen Gründen spricht dabei zwei Aspekte an: zum einen die Leistungsfähigkeit sozialer Sicherungssysteme und zum anderen den Grundsatz der sparsamen Haushaltsführung.

Der Gesichtspunkt der Erhaltung der Funktionsfähigkeit sozialer Leistungssysteme durch eine gesunde Finanzierungsbasis schwächt nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts den Vertrauensschutz des Bürgers stark ab.<sup>129</sup>

120 BVerfG vom 1.7.1981 - 1 BvR 874/77, 322, 324, 472, 543, 694, 752, 753, 754/78; 1 BvL 33/80, 10, 11/81 - BVerfGE 58, 81, 123 = NJW 1982, 155, 156; vom 10.5.1983 - 1 BvR 820/79 - BVerfGE 64, 87, 105 = NJW 1983, 2433.

121 BVerfG vom 14.3.2001 - 1 BvR 2402/97 - NZA 2001, 687, 688 = AP Nr. 1 zu § 135a AFG.

122 Kirchhof, Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, NVwZ 1983, 507, 511; Stober, Möglichkeiten der Fortentwicklung des Rechts der sozialen Sicherheit zwischen Anpassungszwang und Bestandsschutz, DVBl 1984, 857, 862.

123 BVerfG vom 14.3.2001 - 1 BvR 2402/97 - NZA 2001, 687, 688 = AP Nr. 1 zu § 135a AFG.

124 Abweichende Meinung des Präsidenten Benda und des Richters Katzenstein zum Beschluß des 1. Senats vom 1.7.1981 - 1 BvR 874/77 u.a., 1 BvL 33/80 u.a. - BVerfGE 58, 129, 133.

125 So ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, BVerfG vom 11.3.1980 - 1 BvL 20/76 und 1 BvR 826/76 - BVerfGE 53, 313, 331 = NJW 1980, 1738, 1739; vom 25.11.1980 - 2 BvL 7,8,9/76 - BVerfGE 55, 207, 239 = NJW 1981, 971, 975, die Streichung von Leistungen wegen einer Doppelversorgungslage ein berechtigtes Anliegen des Gesetzgebers, welches regelmäßig das Individualinteresse an einem Fortbestand der bisherigen Regelung überwiegt.

126 BVerfG vom 24.7.1963 - 1 BvL 30/57, 11/61 - BVerfGE 17, 1, 11 = NJW 1963, 1723: Der Sozialstaatlichkeit entspricht es am besten, soziale Ausgleichsleistungen nur dorthin zu lenken, wo im Einzelfall ein Bedarf festgestellt wird.

127 Nell-Breuning, Sozialer Fortschritt, 25; Heinze, Möglichkeiten der Fortentwicklung des Rechts der sozialen Sicherheit zwischen Anpassungszwang und Bestandsschutz, Gutachten E für den 55. DJT (1984), 109 ff.

128 BVerfG vom 11.3.1980 - 1 BvL 20/76 und 1 BvR 826/76 - BVerfGE 53, 313, 331 = NJW 1980, 1738, 1739; vom 25.11.1980 - 2 BvL 7,8,9/76 - BVerfGE 55, 207, 239 = NJW 1981, 971, 975; vom 14.3.2001 - 1 BvR 2402/97 - NZA 2001, 687 ff. = AP Nr. 1 zu § 135a AFG; Schlenker, Soziales Rückschrittsverbot und Grundgesetz (1986), 184 ff.

129 BVerfG vom 21.6.1960 - 1 BvL 10, 25/85 - BVerfGE 11, 221, 227 = NJW 1960, 1803; vom 15.6.1971 - 1 BvR 88, 496/69 - BVerfGE 31, 185, 193 = NJW 1971, 1691; vom 3.10.1973

Der Grundsatz der sparsamen Haushaltsführung ermöglicht dem Gesetzgeber eine breite Beschränkungsbefugnis, um Sozialausgaben an eine geänderte Haushaltslage anzupassen.<sup>130</sup> Darüber hinaus kann diesem Grundsatz auch die positive Verpflichtung entnommen werden, Staatsleistungen einzuschränken.<sup>131</sup> Deutlich wird diese Verpflichtung bei steuerfinanzierten Staatsleistungen wie der Arbeitslosenhilfe.

Das Bundesverfassungsgericht erkennt allmählich die Steuererhebung als Eingriff in Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG an.<sup>132</sup> Unabhängig davon handelt es sich bei der Erhebung von Steuern um einen massiven Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit.<sup>133</sup> Für steuerfinanzierte Sozialsysteme gilt daher nicht nur der „Vorbehalt des Möglichen“, sondern auch der Gemeinnützigkeit.<sup>134</sup> Hinsichtlich der Arbeitslosenhilfe haben die letzten Jahre den Nachweis erbracht, daß die positiven Beschäftigungseffekte außer Verhältnis zu den aufgewendeten Mitteln und vermittelt dadurch zu dem Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit und das Eigentum der Steuerzahler stehen. Das Gebot notwendiger Einsparungen erlaubt es nicht nur, die steuerfinanzierte Arbeitslosenhilfe zurückzunehmen, sondern gestattet es sogar.

Sind die maßgeblichen Kriterien für eine Abwägung der Sicherungserwartungen des Bürgers mit den Gemeinwohlbelangen herausgearbeitet, ist als Abwägungsergebnis festzuhalten, daß der aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Vertrauensschutz einer Abschaffung der Arbeitslosenhilfe nicht im Wege steht. Verpflichtet auch das vorangegangene Tun den Staat, seiner freiwillig oder unfreiwillig übernommenen sozialen Verantwortung gerecht zu werden<sup>135</sup>, und streitet für den Bürger seine Rechtsbeständigkeithoffnung, stehen dennoch höherrangige Interessen des Gemeinwohls (notwendige Sanierung des Staatshaushaltes, beschränkte finanzielle Leistungsfähigkeit der öffent-

lichen Hand) entgegen. Eine verfassungsrechtliche Grenze ist nur dort zu ziehen, wo die Betroffenen durch Abbaumaßnahmen in eine Lage geraten, die ihren sozialen Standard abrupt oder nachhaltig verschlechtert.<sup>136</sup> Hiervon kann bei der Abschaffung von Arbeitslosenhilfe nicht die Rede sein.

Für die Personen, die im Zeitpunkt der Gesetzesänderung bereits Arbeitslosenhilfe beziehen ist allerdings eine Auslaufzeit vorzusehen, damit sie sich in ihrer Lebensführung hierauf einstellen können.<sup>137</sup>

- 1 BvL 30/71 - BVerfGE 36, 73, 84 = NJW 1974, 29, 30; vom 9.2.1983 - 1 BvL 8/80, 16/81; 1 BvR 257/80, 890/80, 1357/81 - BVerfGE 63, 152, 176 = DÖV 1983, 782; vom 10.5.1983 - 1 BvR 820/79 - BVerfGE 64, 87, 106 = NJW 1983, 2433.

130 BVerfG vom 25.11.1980 - 2 BvL 7,8,9/76 - BVerfGE 55, 207, 239 = NJW 1981, 971, 975; vom 17.5.1983 - 2 BvL 8/82 - BVerfGE 64, 158, 170 = NJW 1984, 40.

131 Ein solches Rücknahmegebot hat das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf eine allerdings außerhalb des sozialen Sicherungssystems stehende Dienstzeitprämie für Polizeivollzugsbeamte angenommen; BVerfG vom 17.5.1983 - 2 BvL 8/82 - BVerfGE 64, 158, 170 = NJW 1984, 40.

132 BVerfG vom 22.6.1995 - 2 BvL 37/91 - NJW 1995, 2615. Hiergegen aber mit guten Gründen Lepsius, Geld als Schutzgut der Eigentumsgarantie, JZ 2002, 313 ff.

133 Vgl. Bull, Vom Eigentums- zum Vermögensschutz – ein Irrweg, NJW 1996, 281 ff.

134 Auf die Belastung der Steuerzahler weist Stolleis, in: Stober, Eigentumschutz sozialrechtlicher Positionen (1986), 86, hin.

135 So die abweichende Meinung der Richterin Rupp-v. Brünneck zu dem Beschluß des 1. Senats des BVerfG, vgl. Fn. 77. Hierzu auch BMF-Finanznachrichten Nr. 63/93 vom 19.10.1993, S. 2.

136 BVerfG vom 23.3.1971 - 2 BvL 2/66, 2 BvR 168, 196, 197, 210, 472/66 - BVerfGE 30, 367, 391; vom 9.6.1975 - 1 BvR 2261, 2268/73 - BVerfGE 40, 65, 80; vom 26.6.1979 - 1 BvL 10/78 - BVerfGE 51, 356, 368.

137 Vgl. den Vorschlag von Spellbrink, SGB 2000, 296, 300.

### 2.3 Finanzverfassung und Kostenlast der Sozialhilfeträger

- Finanzverfassungsrechtliche Vorschriften hindern den Gesetzgeber nicht, die Arbeitslosenhilfe vollständig abzuschaffen.

Welche finanziellen Folgen eine Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe hat, läßt sich derzeit schwer einschätzen. Die Vorschläge der Parteien halten sich in diesem Punkt bedeckt.<sup>138</sup>

Schafft man die Anschluß-Arbeitslosenhilfe ab, kommt es zu einer Kostenverlagerung vom Bund, § 363 Abs. 1 SGB III, auf die kreisfreien Städte und Landkreise als örtliche und überörtliche Träger der Sozialhilfe, §§ 9, 96 Abs. 1 S. 1 BSHG. Die Empfänger von Arbeitslosenhilfe „rutschen“ nach Erschöpfung des Arbeitslosengeldes in die Sozialhilfe ab. Verfassungsrechtliche Bedenken stehen dieser zusätzlichen Kostenbelastung der Sozialhilfeträger nicht entgegen. Die Kompetenz des Bundes zur Streichung der Arbeitslosenhilfe folgt aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG.<sup>139</sup> Erhöht sich die Kostenbelastung der Kommunen, ist dies Folge der kompetenzrechtlich zulässigen Zuweisung der Sozialhilfeaufgaben an die kreisfreien Städte und Landkreise.<sup>140</sup>

In den Worten des baden-württembergischen Staatsgerichtshofes: „Eine gewachsene Aufgabenlast der Sozialleistungsträger führt nicht zur Verfassungswidrigkeit der bundesgesetzlichen Aufgabenübertragungstatbestände. Denn nach geltendem Verfassungsrecht ist die Kompetenz des Bundesgesetzgebers zum Durchgriff auf die Kommunen allein an rechtlichen Kriterien, nämlich der Organisationshoheit der Länder (Art. 84 Abs. 1 GG) – und den vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG vom 18.7.1967 -2 BvF 3, 4, 5, 6, 7, 8/62; 2 BvR 139, 140, 334, 335/62 - BVerfGE 22, 180, 210) entwick-

elten Kriterien – zu messen und nicht an den sich aus einer Aufgabenübertragung ergebenden und gegebenenfalls im Laufe der Zeit wandelnden finanziellen Folgen für die mit der Gesetzesausführung befaßten Länder und Kommunen. Die sich verändernde Kostendimension beim Gesetzesvollzug ändert nichts am Annexcharakter der getroffenen Regelungen und wirkt nicht zurück auf die einmal bestehende Verbandskompetenz des Bundesgesetzgebers.“<sup>141</sup>

Dies mag man aus kommunaler Sicht kritisieren, freilich nur politisch und ohne verfassungsrechtlich durchschlagenden Erfolg. Denn das Prinzip der Konnexität von Aufgaben und Ausgaben (Art. 104a Abs. 1 GG) erlaubt es dem Bund, seine sozialen Aufgaben neu zu definieren, um seine sozialen Ausgaben zu reduzieren. Daß die Sozialhilfe

138 Vgl. die Begründung zur These 10 des Thesenpapiers der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur Reform der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe: „Offen kann derzeit noch bleiben, ob Sozial- und Arbeitsämter zu einem neuen Amt verschmolzen werden oder ob die bestehenden Strukturen durch Kooperationsabkommen oder ähnliches zusammengebunden werden.“, in: Laumann, Arbeit für Alle – Wege zu einer neuen Solidarität, <http://www.laumann-mdb.de/papier180601.doc> (abgerufen am 25.6.2002); ebenso offen bleiben die Vorstellungen der SPD: „Künftig sollen alle Arbeitslosen in gemeinsamen Job-Centern beraten, vermittelt und weitergebildet werden.“, in: DER SPIEGEL 14/2002 – 30. März 2002, <http://www.spiegel.de/spiegel/0,1518,189402,00.html> (abgerufen am 25.6.2002).

139 A.A. Boecken, SGB 2001, 525, 531, der auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG abstellt, obzwar das Bundesverfassungsgericht die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Arbeitslosenhilfe auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG stützt; BVerfG vom 17.11.1992 - 1 BvL 8/87 - BVerfGE 87, 234, 256; vom 23.1.1990 - 1 BvL 44/86 und 48/87 - BVerfGE 81, 156, 186.

140 So auch Hofmann-Hoepfel, Die (finanz-) verfassungsrechtliche Problematik des BSHG-Vollzugs durch kommunale Gebietskörperschaften (1992), 86, 266; Boecken, SGB 2001, 525, 531.

141 Vom 10.5.1999 – GR 2/97 – DVBl 1999, 1351, 1353 = DÖV 1999, 687 ff. = JZ 1999, 1049 ff.

faktisch an die Stelle der Arbeitslosenhilfe tritt<sup>142</sup>, ändert nichts daran, daß sie eine andersartige Sozialleistung ist, für die die Kommunen als „Armenkassen“ seit jeher verantwortlich sind.<sup>143</sup> So, wie die Kommunen es widerspruchslos hinnehmen, daß ihnen die Einführung neuer sozialer Sicherungen (wie die Pflegeversicherung) Sozialhilfelasten abnehmen<sup>144</sup>, so müssen sie es auch ertragen, daß soziale Sicherungen abgeschafft werden, so wie das auch schon bei der Beschränkung der Arbeitslosenhilfe auf den Anschluß an das Arbeitslosengeld der Fall gewesen ist.

Die bundesverfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, Art. 28 Abs. 2 GG, steht einer Zusammenführung jedenfalls nicht im Weg.<sup>145</sup> Daß sich kommunale Selbstverwaltung nur entfalten kann, wenn die Kommunen über die dazu erforderlichen Mittel verfügen, bedarf keiner näheren Erörterung. Folgt als Annex zur Aufgabengarantie der Anspruch der Kommunen auf eine „finanzielle Mindestausstattung“ respektive „aufgabenadäquate Finanzausstattung“<sup>146</sup>, läßt sich aus Art. 28 Abs. 2 GG weder eine konkret bezifferbare oder gar einklagbare finanzielle Mindestausstattung der Kommunen, noch der Anspruchsgegner ableiten.<sup>147</sup> Um der Konkretisierung des Anspruchsinhalts und der verfassungsrechtsdogmatisch schwierigen Ableitung von Leistungs- und Förderungsrechten aus dem Grundgesetz auszuweichen, wird versucht, die Aufgabenverlagerung auf die Kommunen verfassungsrechtlich als Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie anzugreifen<sup>148</sup>, der nur durch angemessene Finanzmittel zu rechtfertigen ist.<sup>149</sup> Ein Eingriff soll dann vorliegen, wenn den Kommunen infolge unzureichender Finanzausstattung die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsangelegenheiten unmöglich wird<sup>150</sup>, d.h. wenn die Kommunen weniger als 5 bis 10% ihrer Mittel für die Erfüllung solcher Aufgaben verwenden können.<sup>151</sup>

Kurz: Erforderlich ist eine kommunale Notlage. Aber: Einer kommunalen Notlage ist zuerst durch

- 142 Zur Technik der Aufgabenverlagerung auf die Kommunen siehe auch Schoch, Finanzverantwortung beim kommunalen Verwaltungsvollzug, ZG 1994, 246, 250 ff.; Hufen, Aufgabentzug durch Aufgabenüberlastung, DÖV 1998, 276, 281.
- 143 Siehe nur Fichtner, in: Fichtner, Bundessozialhilfegesetz (1999), Einleitung I.
- 144 Hierzu auch BMF-Finanznachrichten Nr. 63/93 vom 19.10.1993, S. 2.
- 145 Zu den jeweiligen landesverfassungsrechtlichen Vorgaben eines Anspruchs auf finanzielle Mindestausstattung unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Strukturkonzepte siehe Henneke, Landesverfassungsrechtliche Finanzgarantien der Kommunen: Einklagbares Recht statt soft law, Der Landkreis 2002, Heft 3, 180 ff.
- 146 Siehe zur überwiegenden Meinung in der Literatur: Schoch/Wieland, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben (1995), 177 ff.; Schoch, Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie (1997), 139 ff.; Mückl, Finanzverfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung (1998); ders., Kommunale Selbstverwaltung und aufgabengerechte Finanzausstattung, DÖV 1999, 841, 842; Henneke, Das Gemeindefinanzierungssystem, Jura 1986, 568 ff. Das Bundesverfassungsgericht hingegen hat die Existenz eines solchen Anspruchs bisher stets offengelassen; siehe nur BVerfG vom 10.6.1969 - 2 BvR 480/61 - BVerfGE 26, 172, 181; vom 15.10.1985 - 2 BvR 1809 und 1810/82 - BVerfGE 71, 25, 36 ff.; vom 7.2.1991 - 2 BvL 24/84 - 83, 363, 386; vom 7.1.1999 - 2 BvR 929/97 - BayVBl. 1999, 243, 244.
- 147 So auch Mückl, DÖV 1999, 841, 842; Volkmann, Der Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung, DÖV 2001, 497, 498 ff.
- 148 So vor allem Hufen, DÖV 1998, 276, 277.
- 149 Zweifelhaft ist, ob damit viel gewonnen ist. Die Problematik verlagert sich lediglich auf die „Rechtfertigungsebene“; hierzu auch Volkmann, Der Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung, DÖV 2001, 497, 499.
- 150 Henneke, Der kommunale Finanzausgleich, Jura 1987, 393; Hofmann-Hoepfel, 135; Hufen, DÖV 1998, 276, 280.
- 151 Hierzu nur Volkmann, DÖV 2001, 497, 501; und den umfassenden Rechtsprechungsreport zum landesverfassungsrechtlichen Anspruch auf angemessene Finanzausstattung von Henneke, Landesverfassungsrechtliche Finanzgaranti-

Sparen zu begegnen.<sup>152</sup> Und solange sich die Kommunen üppige Personalpakete, ja, solange sie meinen, sich den BAT leisten zu können, solange ist das Fehlen einer Notlage indiziert. Für die Hilfe zum kommunalen Lebensunterhalt gilt nichts anderes als im geltenden Sozialhilfesystem: das Nachrangprinzip.

Eine Pflicht zur Finanzierung ergibt sich auch nicht aus Art. 120 Abs. 1 S. 4 GG. Trägt der Bund danach die Zuschüsse zu den Lasten der Sozialversicherung mit Einschluß der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe, folgt hieraus nicht, daß der Bund eine an die Stelle der Arbeitslosenhilfe tretende Sozialleistung finanzieren muß, wenn er diese streicht. Eine finanzielle Verantwortung hat der Bund gemäß Art. 120 Abs. 1 S. 4 GG für die Bundesanstalt für Arbeit. Für Sozialleistungsträger der Länder ist der Bund nicht verantwortlich.<sup>153</sup>

Führt die Verschmelzung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe dazu, daß die aktive Arbeitsmarktpolitik zugunsten der Arbeitslosenhilfeempfänger im Auftrag des Bundes kommunalen Sozialhilfeträgern übertragen wird, wären die Kosten der Auftragsverwaltung gemäß Art. 104a Abs. 2 GG insofern vom Bund zu tragen.

### 3 Ergebnis

Verfassungsrechtlich bestehen gegen die Vorschläge einer Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch ersatzlose Streichung der Arbeitslosenhilfe keine Bedenken. Eine institutionelle Garantie des Systems sozialer Sicherheit läßt sich dem Grundgesetz nicht entnehmen. Ebenso wenig kann sich die Bundesanstalt für Arbeit dem Aufgabenentzug mit der Berufung auf eine irgend geartete Selbstverwaltungsgarantie erwehren. Die Arbeitslosenhilfe stellt keine soziale Rechtsposition dar, die durch die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG Bestandsschutz genießt. Die Verlagerung der Kostenlast auf die kommunalen Sozialhilfeträger ist finanzverfassungsrechtlich unbedenklich. Lediglich die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit zwingen den Gesetzgeber Übergangsregelungen für Personen zu schaffen, die bei Gesetzesänderung Arbeitslosenhilfe beziehen.

en der Kommunen: Einklagbares Recht statt soft law, Der Landkreis 2002, Heft 3, 180 ff.

<sup>152</sup> Hierauf weist auch Hufen, DÖV 1998, 276, 283.

<sup>153</sup> Siekmann, in: Sachs, GG (1999), Art. 120, Rn. 19.

# Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: Die Sicht der Bundesländer

Silke Lautenschläger

Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sind unterschiedliche, steuerfinanzierte Transfersysteme, die in ihrer Zielsetzung teilweise übereinstimmen, hinsichtlich der Höhe der Leistungen und ihrer Ausgestaltung jedoch erheblich voneinander abweichen. Die von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen, die auf diese Sozialleistungen angewiesen sind, können bei gleicher Problemlage mit einer oder beiden Leistungen und Behörden konfrontiert sein; das unproduktive Nebeneinander ist jedoch systemimmanent.

Die daraus resultierenden negativen Folgen des Doppelsystems kann man schlicht als Verschiebeparkplatz bezeichnen:

- Arbeitsmarktpolitische Hilfen für Langzeitarbeitslose dienen dem vorrangigen Ziel, Folgekosten der Arbeitslosigkeit auf andere Kostenträger zu verlagern.
- Es gibt erheblichen Mehr- bzw. Doppelaufwand in Arbeits- und Sozialämtern.
- Es besteht ein unübersichtliches System von Leistungen und arbeitsmarktpolitischen Hilfen mit der Folge unzulänglicher Integrationsstrategien, Intransparenz für die Betroffenen, die sicherlich auch den Mißbrauch fördert.

Fazit: Mitteleinsatz und Integrationserfolg entsprechen sich nicht; es gibt zu viel Alimentation und zu wenig ergebnisorientierte Dienstleistung.

Als Konsequenz daraus ist bei einer großen Reform zuallererst die leistungsrechtliche Angleichung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe anzustreben. Auch ein neues – die bisherigen sozialen Hilfen ablösendes – Leistungsrecht ist in Betracht zu ziehen. In

einem zweiten Schritt sollte dann die organisatorische Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe erfolgen.

Als Prämissen sind hierbei zu nennen:

- Die Langzeitarbeitslosigkeit muß aus einer Hand bekämpft werden.
- Es darf keine globale Verschlechterung des Leistungsniveaus insbesondere bei der Arbeitslosenversicherung geben.
- Es sollten keine zusätzlichen finanziellen Belastungen für die öffentlichen Haushalte oder einzelnen Gebietskörperschaften geben. Vielmehr muß die Mitverantwortung des Bundes im Bereich Langzeitarbeitslosigkeit erhalten bleiben.
- Bei einer Aufgabenverlagerung sind auch dauerhafte finanzielle Ausgleichregelungen – dies kann auch eine Änderung des Grundgesetzes bedeuten – zu installieren.

Die jetzige Bundesregierung hat sich mit ihren nicht mit den Rahmenbedingungen des OFFENSIV-Gesetzes<sup>1</sup> vergleichbaren MoZArT-Modellen<sup>2</sup> noch keineswegs entschieden, welche Lösungen ihr bei der organisatorischen Zusammenlegung vorschweben. Ich meine auch, daß diese Modellversuche genau darüber keine hinreichenden Aufschlüsse geben werden, so daß die Bundesregierung aus den Modellversuchen in dieser Frage keinen tiefgreifenden Erkenntnisgewinn ziehen wird.

1 OFFENSIV: **O**ptimal **F**ördern und **F**ordern – **EN**gagierter **S**ervice **I**n **V**ermittlungsagenturen.

2 MoZArT: **M**odellvorhaben zur **V**erbesserung der **Z**usammenarbeit von **A**rbeitsämtern und **T**rägern der Sozialhilfe.

Die Sicht der Bundesländer muß strategisch eine doppelte sein:

1. Die Zusammenlegung der beiden Leistungen muß so organisiert sein, daß sie für den jeweiligen Arbeitsmarkt und seine speziellen Problemlagen etwas erbringt: nämlich die deutliche Intensivierung von Vermittlung und Betreuung; außerdem müssen die dazu erforderlichen Instrumente – wie es OFFENSIV vorsieht – experimentell den Ländern überlassen werden.
2. Unterstellt man, daß eine Arbeitsamtslösung nicht favorisiert wird, müssen die arbeitsmarktpolitischen Mittel vom Bund und der Bundesanstalt den Ländern überlassen werden. Alternative könnte dann sein, daß die Vermittlung, Beratung und Unterstützung – wenn eine Ansiedlung bei den örtlichen Trägern der Sozialhilfe nicht angestrebt wird – durch gemeinsame oder selbständige Vermittlungsagenturen (Job center) vorgenommen wird. Bei einem solchen Lösungsansatz muß der Bund die entsprechenden Kosten, die bei dieser Variante entstehen, erstatten.

Mit der Zusammenlegung der Leistungen und der Organisation ist es aber nicht getan: die gesetzlichen Regelungen der Zumutbarkeit, der aufschiebenden Wirkung, der Gerichtsbarkeit, der Verbindlichkeit der Eingliederungsvereinbarung usw. müssen – wie dies OFFENSIV tut – deckungsgleich werden.

In diesem Zusammenhang nenne ich das OFFENSIV-Gesetz, weil dieses in organisatorischer und arbeitsmarktpolitischer Hinsicht diese Zusammenlegung konsequent vorweg nimmt. Was fehlt, ist die Vereinheitlichung der Leistungssysteme; alle

anderen oben genannten Punkte sind in OFFENSIV aus meiner Sicht gelöst.

Die öffentliche Auseinandersetzung zu diesem Thema in letzter Zeit beruht auch auf einer Reihe von Mißverständnissen und Unterstellungen. So wird OFFENSIV jedenfalls nicht etwa mit der Intention eingebracht, Hilfeempfänger mit dem Argument von sozialstaatlichen Unterstützungen abzuschneiden, dies seien alles Faulenzer oder mit dem biblischen Zitat, wer nicht arbeite, solle auch nichts essen. So einfach ist es nicht. Im Gegenteil: wir nehmen den Menschen wesentlich ernster als viele andere, wenn wir sagen, daß die Würde des Menschen seine Integration in den sinnstiftenden Lebensmittelpunkt „Arbeit“, von dem aus seine gesamten Sozialbezüge organisiert werden, voraussetzt.

OFFENSIV hat erstaunliche – teilweise sich widersprechende – Reaktionen erfahren. Das Spektrum reicht von vollständiger Zustimmung bis „ungeeignet, weil der Arbeitsmarkt für eine so nachhaltige Integration, wie sie OFFENSIV vorsieht, nichts hergibt“. Vor allem die örtlichen Sozialhilfeträger haben sehr wohl verstanden, daß die in sich konsistente Verknüpfung von Fördern und Fordern jeder rechtlich derzeit geltenden Norm überlegen ist, weil jetzt erstmals wirklich konsequent eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik einschließlich der unabdingbar dazu gehörenden Sanktionsinstrumentarien betrieben werden könnte. Die vorgesehene Zusammenführung von Sozialamt und Arbeitsamt in einer Vermittlungsagentur wird fast übereinstimmend als einzig mögliche Lösung betrachtet.

In letzter Zeit sind auch zunehmend weniger Argumente zu hören, die behaupten, alles, was OFFENSIV vorschlägt, sei schon jetzt möglich. Die Sozialhilfeträger und die Arbeitsämter vor Ort wissen genau, daß die von OFFENSIV gefundenen

verschärften Instrumente des Forderns im Zusammenhang mit der Eingliederungsvereinbarung, der Zumutbarkeit, der Darlegungspflicht und der Tatsache, daß Widersprüche keine aufschiebende Wirkung haben sollen, genau keine Entsprechungen in BSHG und SGB III haben, und sind deshalb für diese Anstöße dankbar. Von entscheidender Bedeutung aber ist eben der Ansatz, daß aktivierende Arbeitsmarktpolitik deutlich verbessert wird durch das bessere Zahlenverhältnis von Betreuern und Kunden, durch Kinderbetreuung, durch neue arbeitsmarktpolitische Instrumente. Niemand, oder kaum jemand, negiert, daß diese neuen aktivierenden Instrumente der Flankierung durch mehr Sanktionen bedürfen.

OFFENSIV bringt den Akteuren vor Ort nur Vorteile. Natürlich ist anzuerkennen, daß gerade die Sozialhilfeträger schon jetzt eine häufig vorbildliche Arbeitsmarktpolitik betreiben, weil sie ein Interesse haben, Arbeitsfähige auch wirklich nachhaltig zu integrieren. Es mag sein, daß viele Träger und Mitarbeiter OFFENSIV als versteckten Vorwurf begriffen haben. Anzuerkennen ist auch, daß viele die vorhandenen Möglichkeiten zur Zusammenarbeit von Arbeitsamt und Sozialamt nutzen. Jedoch: OFFENSIV bietet eben die Möglichkeit, dies verbindlich und systematisch zu tun, weil es dazu ein Landesgesetz geben wird und die Normen der drei Bundesgesetze entsprechend geändert wurden. Dies wird auch weitgehend anerkannt. Strittig unter den Trägern von Sozial- und Arbeitslosenhilfe ist sicherlich, ob es richtig ist, die gemeinsame Zuständigkeit in einem Job-Center aufgehen zu lassen; alternativ wird dort favorisiert, die Kommunen allein für die Langzeitarbeitslosen zuständig sein zu lassen.

Insgesamt aber werden von den Kommunen bzw. den Mitarbeitern vor Ort die folgenden Vorteile ziemlich einhellig gesehen:

- Bedienung aus einer Hand erspart Bürokratie.
- Mehr psychosoziale Förderinstrumente vergrößern die Integrationschancen erheblich.
- Das Betreuungsverhältnis von Berater/Vermittler und Klient wird deutlich verbessert.
- Vermittlungsagenturen sind kundenfreundlicher.
- Sanktionspotential ist genau kein negatives Instrumentarium sondern die unabdingbare Komplementärlösung für aktivierende Arbeitsmarktpolitik.

Die Landesregierung hat sich bei ihrer tiefgreifenden arbeitsmarktpolitischen Initiative von der Frage leiten lassen, was inhaltlich in welcher Organisationsform am besten zu tun sei, um die unvertretbar hohe Arbeitslosigkeit zu beseitigen oder wenigstens abzubauen, da dem Abbau sowohl ökonomisch wie auch sozialpolitisch höchste Priorität zukommt. Die Bundesregierung muß – so wie dies Hessen im Rahmen seiner Möglichkeit getan hat – endlich die Rahmenbedingungen für mehr Arbeitsplätze schaffen. OFFENSIV hat insbesondere seinen Wert gerade in einer konjunkturunabhängigen Vorgehensweise: es geht um die der Menschenwürde wesentlich angemessenere Aktivierung der Hilfeempfänger, um diese überhaupt wieder in den Stand zu setzen, am Erwerbsleben teilzunehmen. Deshalb gehen auch Argumente in die Irre, die die Bekämpfung dieser Sockelarbeitslosigkeit von der reinen Zahl der vorhandenen Arbeitsplätze abhängig machen.

Die Bundesregierung hat jetzt ihre erste Stufe zur Reform der Bundesanstalt für Arbeit im „Gesetz zur Wahl der Arbeitnehmervertreter in Aufsichtsräte“ der Öffentlichkeit präsentiert. Dabei werden die Konsequenzen aus der Vernachlässigung der Vermittlungsarbeit der Arbeitsämter durch eine klare Privatisierungstendenz der Vermittlung gezogen,

die im OFFENSIV-Gesetz bereits mutig auf den Weg gebracht worden ist. Diese Vernachlässigung wurde und wird gar nicht so sehr deutlich an zu geringen – oder falsch erhobenen – Zahlen, sondern eher an der offenbaren Unfähigkeit, die Sockelarbeitslosigkeit zu beheben. Nach wie vor gelten weit über 70% der registrierten Arbeitslosen als schwer vermittelbar. Dabei kann es nicht darauf ankommen, deren Arbeitslosigkeit statistisch umzudefinieren, sondern nur darauf, sie zu aktivieren und für einen auch für Ältere, Langzeitarbeitslose und formal weniger Qualifizierte zugänglichen ersten Arbeitsmarkt zu qualifizieren.

Dem entspricht nicht die derzeitige Organisation der Arbeitsämter. Es muß deshalb darum gehen, die vorhandenen Arbeitsplätze für Arbeitslosenhilfeempfänger und arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger zu erschließen – denn diese Arbeitsplätze gibt es: man kann davon ausgehen, daß mehr als 300.000 der 1,3 Millionen offenen und teilweise nur schwer besetzbaren Beschäftigungsmöglichkeiten in das Segment fallen, für das man die schwer Vermittelbaren qualifizieren kann. Es muß eine Organisationsform – wie sie die Job center besitzen – gefunden werden, die es ermöglicht, deutlich mehr Arbeitsvolumen für diese wichtige Aufgabe frei zu bekommen.

Dabei ist es sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung, Vermittlung zusätzlich durch Dritte und Private betreiben zu lassen. Es muß aber bezweifelt werden, daß durch die jetzige Regelung des Bundes dem Anliegen hinreichend Rechnung getragen ist, die besonders schwer integrierbaren Arbeitslosen nachhaltig zu vermitteln und für Tätigkeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt zu aktivieren. Dem wird das Instrumentarium des OFFENSIV-Gesetzes besser gerecht.

Bei dem Kerngedanken von OFFENSIV handelt es sich natürlich um die Verbesserung des Verhältnisses von Vermittlern und Klienten mit der klaren

Absicht, die individuelle Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen. Mein erster Kritikpunkt an dem Gesetz der Bundesregierung zur Privatvermittlung ist: für die Problemgruppen des Arbeitsmarktes muß es einen deutlich leichteren Zugang zu einer dafür auch geeigneten Privatvermittlung (Vermittlungsagentur) geben, der nicht durch Hemmnisse bei der Höhe der Beträge auf den Gutscheinen oder gar durch Zuzahlungen des Arbeitslosen selbst gehemmt wird. Auf keinen Fall dürfen diese Arbeitslosen mit eigenen Beträgen an ihrer Vermittlung beteiligt werden. Außerdem fordere ich hier, daß die Vermittlungsgutscheine nicht erst nach drei Monaten eingesetzt werden, sondern – allerdings differenziert nach Problemlage – sofort. Auszuschließen ist aber aus meiner Sicht die Abgabe von Vermittlungsgutscheinen an jene Arbeitslosen, die vom ersten Tag der Arbeitslosigkeit durch das Arbeitsamt sofort und ohne jedes Problem vermittelt werden können. Ich will mit diesen Ausführungen natürlich darauf hinweisen, daß die Bundesregierung mit dieser Intensivierung der Arbeitsvermittlung den Grundgedanken von OFFENSIV aufgreift, der ja die Möglichkeit des Abbaus der (Sockel-)Arbeitslosigkeit in der Passgenauigkeit der Vermittlung und in der deutlichen Verbesserung der Zuwendung zu den Arbeitslosen sieht. Wenn die Bundesregierung dies auch so sieht, kann sie mindestens diesem Teil von OFFENSIV auch zustimmen und es den Ländern überlassen, ihre eigene Arbeitsmarktpolitik mit diesem Personenkreis zu gestalten.

Mir ist oft entgegengehalten worden, daß das, was wir mit OFFENSIV beabsichtigen, schon alles gehe; diese Argumente spielen auch in den bisherigen Bundestags- und Bundesratsverhandlungen eine sehr große Rolle.

Dazu gehören vor allem die MoZArT-Modellversuche, die allerdings gerade kein gutes Beispiel dafür sind, wie Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe or-

organisatorisch zusammenzufassen sind. Denn die Zusammenarbeit in Vermittlungsagenturen nach MoZArT beläßt die Zuständigkeit in allen Punkten der Betreuung, Vermittlung und Leistungsgewährung im Kern bei den Ausgangsbehörden. Vermittlungsagenturen nach MoZArT sind ausschließlich zusätzliche Einrichtungen zur Intensivierung der Betreuung, ändern aber nichts an der Doppelzuständigkeit. Damit macht OFFENSIV ein Ende. Und von daher ist nicht zu sehen, wieso man meint, daß das, was im OFFENSIV-Gesetz zu den Vermittlungsagenturen ausgeführt ist, schon jetzt möglich sei. MoZArT ist nicht nur kein Beispiel für „etwas sehr einfaches“, nämlich für die Zusammenarbeit von Sozialhilfeträger und Arbeitsamt, sondern MoZArT ist eben genau kein Beispiel für eine systematische Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, wenigstens was die Zuständigkeiten angeht.

Im übrigen ist es doch sehr verwunderlich, daß auch die anderen gewichtigen Punkte des OFFENSIV-Gesetzes, also nicht nur die Vermittlungsagenturen, angeblich etwas sind, was jetzt schon möglich ist. Bei genauerer Lektüre des Gesetzes wäre feststellbar gewesen, daß es einschneidende Veränderungen bei Zumutbarkeit, Verfügbarkeit, Meldekontrolle und Beitragspflicht bei Beschäftigungsverhältnissen des „zweiten Arbeitsmarktes“ gibt. Darüber hinaus ist gerade auch die Eingliederungsvereinbarung gemäß OFFENSIV im Vergleich zu den Eingliederungsvereinbarungen des durch Job-AQTIV-Gesetz vermeintlich neu gestalteten Sozialgesetzbuches III von wesentlich schärferer Konsequenz. Das Job-AQTIV-Gesetz hat keine Sanktionen bei Nichteinhaltung der Eingliederungsvereinbarungen eingeführt. Das OFFENSIV-Gesetz sieht die Einhaltung der Inhalte der Eingliederungsvereinbarung bzw. den Abschluß einer solchen Vereinbarung als Anspruchsvoraus-

setzung für den Bezug von Sozialleistungen bzw. sieht es als Bestandteil der Definition des Begriffs „Arbeitslosigkeit“. Schaut man sich die Budgetbildung in Vermittlungsagenturen nach OFFENSIV-Gesetz an, so wird vollen Umfangs deutlich, daß jedes Reden von den jetzt schon vorhandenen Möglichkeiten absolut obsolet ist.

So wird auch argumentiert, OFFENSIV unterstelle ein Wahlrecht der Hilfeempfänger zwischen Arbeit und Freizeit. Natürlich ist auch mir klar, daß es dies nicht gibt. Mit der Umkehr der Beweislast, der Darlegungspflicht, den verbindlichen Eingliederungsvereinbarungen und der Beseitigung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruches setzen wir jedoch klare Signale an alle Beteiligten.

Eine weitere Gegenrede beschäftigt sich mit den Instrumenten, die zum erstrebten Abbau der Arbeitslosigkeit unter den schwervermittelbaren erforderlich sind. Hier sind wir beim Kern der öffentlichen Auseinandersetzungen. Sozialdemokraten sagen, die Instrumente seien vorhanden, etwa die Vermittlungsagenturen der MoZArT-Versuche und führen aus, daß das Job-AQTIV-Gesetz als Instrument ausreiche. Die Vermittlungsagenturen des OFFENSIV-Gesetzes sind ihrem Wesen nach vollkommen eigenständig in ihrem Handeln. Nach meinen Vorstellungen sollen sie mit Hilfe der Arbeitsmarktpolitik der sich beteiligenden Länder dem Hilfeempfänger jedes Hemmnis beseitigen können, das eine Arbeitsaufnahme verhindert. Dies heißt: die Instrumente zum Abbau der Arbeitslosigkeit von Problemgruppen sollen im Wettbewerb der Länder vor allem das Betreuungsverhältnis von Klient und Vermittler verbessern, wozu allerdings eine Vermittlungsagentur erforderlich ist, die tatsächlich und rechtlich so ausgestattet ist, daß sie dieser Aufgabe nachkommen kann. Dazu gehören dann aber auch verschärfte Sanktionen, dazu gehört ein eigenes Budget, eine eigene ganzheitliche Verantwortung und die Möglichkeit, dies auch im Wege der

Beleihung Dritter im privatrechtlichen Bereich durchführen zu lassen. Beantworten Sie mir jetzt die Frage neu, ob dies alles geht. Dabei ist dies alles kein Selbstzweck, sondern es geht gerade auch in Hessen mit dem auffallenden Nebeneinander von Langzeitarbeitslosigkeit und offenen Stellen um die Besetzung dieser offener Stellen mit dem hier zur Rede stehenden Personenkreis: wir können die individuelle Arbeitslosigkeit nur durch Intensivierung der Vermittlung und dabei allerdings auch begleitend durch Verschärfung der Zumutbarkeit abbauen.

So stellt OFFENSIV insgesamt ein gutes Beispiel dafür dar, in welche Richtung in Zukunft die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe gehen kann: sowohl organisatorisch als auch leistungsrechtlich als auch arbeitsmarktpolitisch. Zentraler Dreh- und Angelpunkt ist und bleibt, daß die Zusammenlegung dem Ziel dienen muß, den Hilfeempfängern den Weg in Beschäftigung zu ebnet. Sie muß ihnen dabei alle Hemmnisse wegräumen und für die Betriebe die Möglichkeit zusätzlich eröffnen, vorhandene Arbeitsplätze auch zu besetzen.

Alle Einreden der Koalitionsfraktionen in Bundesrat und Bundestag ändern nichts daran: Für einen arbeitsfähigen Menschen ist jedwede Arbeit und Qualifizierungsmaßnahme würdiger, als die Entgegennahme einer finanziellen Unterstützung ohne Gegenleistung. Für die Entwicklung des Individuums und seiner Familie, vor allem seiner Kinder, ist es von großer Bedeutung, über Erwerbsarbeit an der gesellschaftlichen Entwicklung zu partizipieren.

So entspricht der Grundsatz des „Förderns und Forderns“ genau der Philosophie unseres grundgesetzlich verankerten Sozialstaates. Das ursprünglich insbesondere in dem zwischenzeitlich hochausdifferenzierten Sozialrecht niedergeschriebene „eherne“ Nachrangprinzip ist verkümmert und

zugunsten ausformulierter Ansprüche weiterentwickelt worden. Es ist insgesamt gar nicht von der Hand zu weisen, daß man sich vielerorts angewöhnt hat, Sozial- und Lohnersatzleistungen als eine Art Grundanspruch mißzuverstehen, auf welchen ohne Gegenleistung ein Anspruch besteht. Hier ist auch die Stelle zu sehen, von der aus mißverständlich von „Sozialhilfefalle“ und Anspruchslohn, den die Sozialhilfe darstellen soll, gesprochen wird.

OFFENSIV verbindet genau hier die kategorische Forderung nach Einlösung der Verpflichtung einzelner vor dem Sozialstaat mit gezielten Hilfen, dieser Forderung dann auch entsprechen zu können. Von daher ist der Grundgedanke dieses Vorstoßes, den Bezug von Sozialleistungen mit einer Gegenleistung zu verbinden, konsequent. Allerdings ist dies auch Gegenstand der Grundvoraussetzung der Leistungsgewährung nach den einschlägigen Gesetzen Bundessozialhilfegesetz und SGB III. Es wird also nur verdeutlicht und quasi reaktiviert, was ursprünglich gesellschaftlicher Konsens war und auch zukünftig sein muß.

Die Instrumente der Reform zielen unter anderem darauf ab, die vorhandenen und häufig nur schwer besetzbaren offenen Stellen, die auch im Bereich niedrig entlohnter und damit niedrig produktiver Tätigkeiten liegen, eben für schwer vermittelbare Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfänger besser als bisher zugänglich zu machen. Daß wir auf diese Weise auch zu einem höheren Bruttoinlandsprodukt beitragen, weil jede unbesetzte offene Stelle Verlust an gesamtwirtschaftlichem Output bedeutet, ist ein beabsichtigter Effekt.

Der Reformansatz zum Recht der Arbeitslosen- und Sozialhilfe sieht den betroffenen Personenkreis entschieden als einen gemeinsam zu betreuenden an. Er enthält wichtige Neuerungen im Fordern und Fördern. Viele Experten haben in Stellungnahmen ihrer Überzeugung Ausdruck verliehen, daß die beiden Sozialleistungssysteme endlich zusammen-

geführt werden müssen. Dies bedeutet selbstredend auch, daß die Anspruchsvoraussetzungen und Grundsätze der beiden Leistungssysteme konsequent harmonisiert werden müssen, was auch schon seit Jahren von den kommunalen Spitzenverbänden gefordert wird.

Im vorliegenden Gesetzentwurf heißt es: Der Personenkreis der Hilfeempfänger wird gemeinsam in einem Job-Center (Vermittlungsagentur) vermittelt, betreut und beraten. Die Agenturen sind gleichzeitig Einrichtungen, die soziale und sozialpsychologische Hemmnisse bei der Arbeitsaufnahme beseitigen wollen; sie zahlen die Leistungen aus, verfügen über einen Zugriff auf die Mittel des Eingliederungstitels nach SGB III, weil die Sozialhilfeempfänger verbindlich beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet sind und tauschen ihre Daten gemäß SGB X völlig selbstverständlich aus. Job-Center sind Sozialleistungsträger und übernehmen die Aufgaben der Arbeitsämter für Arbeitslosenhilfeempfänger und der Sozialämter für die arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger, also einschließlich der Leistungsgewährung und der Sanktionierung bei Verweigerung. Weiter ist von Bedeutung:

1. Die Zumutbarkeitsregelungen des SGB III und BSHG werden so angeglichen, daß kein Unterschied mehr besteht. Vor allem werden Arbeitslosenhilfeempfänger zu gemeinnütziger Arbeit verpflichtet, wenn andere Wege in die Beschäftigung nicht möglich sind. Die Meldekontrolle wird wieder eingeführt.
2. Auf einen Nenner gebracht: Der Vorrang von Arbeit, Qualifizierung, qualifizierender Beschäftigung und Instrumenten der Hilfeplanung vor dem Bezug von Sozialleistungen wird ganz eindeutig normiert und mit Sanktionsmöglichkei-

ten versehen, die diesen Vorrang auch durchzusetzen in der Lage sind.

3. Diese Reform ist für die Länder von grundsätzlicher gesellschaftspolitischer Bedeutung. Es finden klare Paradigmenwechsel hin zu einem sinnstiftenden Wert von Arbeit, zur subsidiären Gewährung von Geldleistungen, zur Erfolgs- und Qualitätsorientierung und Wettbewerb öffentlicher Aufgaben statt.

Im einzelnen geht es bei dieser Gesetzesinitiative um die folgenden wesentliche Aspekte:

- Zumutbar ist Arbeitslosenhilfeempfängern das gleiche Arbeits- und Qualifizierungsangebot wie den Sozialhilfeempfängern im Rahmen des BSHG, einschließlich gemeinnütziger Arbeit. Der Empfänger von Arbeitslosenhilfe wird (unter Berücksichtigung des Einzelfalls) darauf verwiesen, auch für ein Einkommen unterhalb seines Arbeitslosenhilfesatzes zu arbeiten.
- Für alle Hilfesuchenden wird, jetzt noch allgemein, in den folgenden Landesregelungen konkretisiert, eine verbindliche Eingliederungsvereinbarung vorgeschrieben, die abgestuft die Möglichkeiten der Integration von therapeutischer Arbeit bis hin zur unmittelbaren Integration in den ersten Arbeitsmarkt umfaßt. Sie ist somit zentrale Grundlage von Förderung, Leistung und möglicher Sanktionierung. Im Gegensatz zu den Regelungen im Job-AQTIV-Gesetz ist es ein Vertrag, der auch Rechtsverbindlichkeit für die Vertragspartner herstellt und die bilateralen Rechte und Pflichten normiert.
- Sozialhilfeempfänger müssen sich in Zukunft verbindlich arbeitslos melden. Diese Norm ist von großer Bedeutung, weil zum einen hiermit

gesichert wird, daß dieser Personenkreis an die Maßnahmen des Eingliederungstitels der Arbeitsämter herankommt. Zum anderen wird eine in der öffentlichen Diskussion häufig aufgestellte Forderung eingelöst, nämlich die Arbeitsfähigkeit der Sozialhilfeempfänger zu definieren. Schließlich wird ein einheitliches Vorgehen von Sozialamt und Arbeitsamt bei der Beurteilung von Arbeitsfähigkeit, etwa durch Amtsärzte, ermöglicht. Arbeitsfähigkeit wird also durch Arbeitslosmeldung und laufende Meldekontrolle definiert und überprüft.

- Für Sozialhilfeempfänger wird der Vorrang von Arbeit, Ausbildung und Teilnahme an Maßnahmen deutlich normiert. Einen Anspruch auf Geldleistungen haben diese nur noch, wenn dafür eine solche Gegenleistung erfolgt.
- Für Arbeitslosenhilfeempfänger wird ein Kombi-Lohn und die Förderung der Arbeitnehmerüberlassung mit der Absicht eingeführt, diese Reform unmittelbar mit dem ersten Arbeitsmarkt zu verknüpfen. Gerade wenn der Personenkreis aktiviert werden soll, müssen dringend Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich stimuliert werden.
- Länder und Landesregierungen bekommen einen deutlich stärkeren Einfluß auf die Lösung von Arbeitsmarktproblemen, weil dieses Gesetz vorsieht, daß Länder die hier normierte Zusammenarbeit von Arbeitsamt und Sozialhilfeträger regeln können, wenn auch im Einvernehmen mit dem Landesarbeitsamt. Die Finanzierung der Jobcenter erfolgt mit den Mitteln der Arbeitsämter für aktive Arbeitsförderung, mit dem Sach- und Personalhaushalt der Arbeitsämter, soweit es dem Anteil entspricht, um den die Arbeitsämter durch die zukünftig ja ausschließ-

lich zuständige Vermittlungsagentur entlastet werden. Weiterhin werden sie mit den Haushaltsmitteln der Sozialhilfeträger für diese Aufgaben finanziert, mit Landesmitteln und schließlich – etwa im Zusammenhang mit der Zahlung von Erfolgsprämien – aus eingesparter Arbeitslosenhilfe.

Welche Position hat das Job center konkret? Anstelle der Arbeitsämter und der Vermittlungseinrichtungen der Sozialämter ist in Zukunft eine Stelle zuständig, die für Arbeitslosenhilfebezieher und arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger alle Dienstleistungen erbringt, die im Zusammenhang mit deren Arbeitslosigkeit und Stellensuche stehen. Kernaufgaben sind:

- die Feststellung und Auszahlung der Lohnersatzleistungen,
- die Arbeitsvermittlung,
- die Beratung zu Fragen der Weiterbildung,
- die Beratung zu sozialen Problemen (z.B. Schulden, Drogenabhängigkeit),
- Leistungen zur Förderung der Arbeitsaufnahme,
- Sicherstellung der Kinderbetreuung.

Die Vermittlungsagenturen werden entweder von Sozial- und Arbeitsämtern oder von durch diese beauftragten Dritten betrieben. Die Finanzierung erfolgt anteilig. Die Vermittlungsagenturen verfügen über Haushaltsmittel zur Förderung der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Die Einschränkungen, denen die Hilfeempfänger auf den ersten Blick begegnen, dienen arbeitsmarktpolitisch der Förderung zusätzlicher Beschäftigung schwer Vermittelbarer. Die rechtlichen Verschärfungen der Zumutbarkeit werden allerdings, und hier sieht man die eigentliche Zielsetzung des Gesetzes, begleitet durch Eingliederungshilfen, die

dazu angetan sind, Arbeitslosigkeit nachhaltig abzubauen.

Das OFFENSIV-Gesetz erschließt den Bundesländern eine individuelle Ausgestaltung der Ausführungsbestimmungen in einem zweiten Modul. Sie erhalten dadurch die Option, das Gesetz in seiner Umsetzung unter landespolitischen Gesichtspunkten zu optimieren. Damit sind zugleich Anreize für die Länder gegeben, in einen „Wettstreit der Ideen“ untereinander zu treten und möglichst zahlreiche kreative Konzepte zu entwickeln. Dieses Modul 2 wird wissenschaftlich begleitet und evaluiert.

Wenn man ernsthaft Arbeit und nicht Arbeitslosigkeit fördern will, so muß endlich auch der Arbeitsmarkt dereguliert werden. Es ergibt keinen Sinn, den zweiten Arbeitsmarkt – wenn auch differenziert – zu stabilisieren, wenn es Möglichkeiten gibt, den Personenkreis der schwer vermittelbaren Erwerbslosen im ersten Arbeitsmarkt unterzubringen. Die vorliegende Gesetzesinitiative will gerade diesen Niedriglohnsektor zusätzlich stimulieren. Sie normiert, als Experimentiermöglichkeit in ihrem Gesetz, Kombilöhne und Förderung der Arbeitnehmerüberlassung als Regelinstrument, eben um die Umwege über den zweiten Arbeitsmarkt entbehrlich zu machen.

Allerdings gehört auch die Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen, wie wir sie im Interesse der einzelnen und unserer Ökonomie hier vornehmen, zu den Strategien, um für schwer vermittelbare Menschen die nicht besetzbaren Arbeitsplätze zu erschließen. Dafür bedarf es einer entschiedenen Zusammenfassung aller Vermittlungsaktivitäten und einer Intensivierung von Arbeitsvermittlung, Beratung und sozialer Betreuung. Dies geschieht in Vermittlungsagenturen. Kernpunkt der Reform ist also die Änderung der Zuständigkeit für Arbeitslosen- und Sozialhilfebezieher in einer Einrichtung,

die Dienstleistungen – auch durch Dritte – aus einer Hand bietet und damit erheblich zu dieser erforderlichen Intensivierung der Zuwendung beiträgt.

Darüber hinaus lösen sich mit dieser Umstrukturierung verfassungsrechtliche Bedenken, die in dem Nebeneinander von Arbeitslosen- und Sozialhilfe bestehen. So hält auch der Augsburger Sozialrechtler Professor Johannes Masing den gegenwärtigen Zustand für sozialrechtlich inkonsistent und verfassungsrechtlich zweifelhaft. Das bisherige Vorgehen unterstützt Arbeitslose, die kein Arbeitslosengeld beziehen, aus allgemeinen Haushaltsmitteln in zwei verschiedenen Systemen. Die dabei angewendeten Zuteilungskriterien widersprechen der sozialen Verteilungsgerechtigkeit und in Teilen auch Artikel 3 Abs. 1 GG.

Das OFFENSIV-Gesetz ist ein Beitrag zur Reform des Sozialstaates, in dem die Chancen für die Gesellschaft auf der Grundlage eines neuen Denkens und Handelns gestärkt werden. Ich appelliere nachdrücklich an den Bundestag, durch die Annahme dieses Antrags den Ländern die Option zu eröffnen, eine solidere Ausgangsbasis für die unzweifelhaft gebotene umfassende Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch den sich hierdurch systemimmanent zwischen den einzelnen Ländern entwickelnden Ideenwettstreit zu schaffen. Die längst überfällige Debatte über neue Organisationsstrukturen im Bereich der Arbeitsvermittlung darf nicht den Blick dafür verstellen, daß nur durch eine grundsätzliche Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik die eingetretenen Fehlentwicklungen behoben werden können.



# Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: Die kommunale Sicht

Manfred Wienand

## Thesen

- (1) Die Sozialhilfe ist keine Grundsicherung im Rechtssinne. Gegen die von ihm selbst vorausgesetzten Strukturprinzipien der Sozialhilfe hat der Gesetzgeber den Ausnahmecharakter der Sozialhilfe faktisch immer mehr ausgehöhlt und sie insbesondere bezüglich der Lebenslagen „Langzeitarbeitslosigkeit“ und „wesentliche Behinderung“ zu einem durchnormierten Regelleistungssystem werden lassen. Die gesetzliche Qualifizierung der Sozialhilfe als „kommunale Selbstverwaltungsaufgabe“ kommt schon der Sache nach gegenwärtig einer Fiktion gleich.
- (2) Zu den „verfassungsfesten“ Vorgaben eines Sozialhilferechts, wie auch immer der Gesetzgeber es (neu-)strukturieren mag, gehört „unabänderlich“ (Art. 79 Abs. 3 GG) der Selbsthilfegrundsatz und der Bedarfsdeckungsgrundsatz. Selbsthilfe hat Vorrang vor der Fremdhilfe. Fordern hat – sozialhilferechtlich – Vorrang vor Fördern.
- (3) Die Reform von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ist überfällig und muß gleichzeitig in Angriff genommen werden. Bisher ist jedoch ein schlüssiges Reformkonzept, das sowohl die Aufgaben als auch die Finanzverantwortung umfaßt, nicht erkennbar. Organisatorische Lösungsmodelle können zielführend sein, ersetzen jedoch nicht die schlüssige Beantwortung der Grundfragen.
- (4) Der Deutsche Städtetag fordert einen eigenen Leistungsbereich zur Aktivierung und Eingliederung von Langzeitarbeitslosen möglichst in den ersten Arbeitsmarkt. Langzeitarbeitslose sollen nicht zu Sozialhilfeempfängern gemacht werden. Die Sozialhilfe sollte auf ihren verfassungsrechtlich garantierten Kern begrenzt werden.
- (5) Wenn Bund und Länder demgegenüber die bundeszentral finanzierte Arbeitslosenhilfe abschaffen und zu diesem Zweck die Sozialhilfe zu einer allgemeinen wirtschaftlichen Grundsicherung bei Langzeitarbeitslosigkeit in kommunaler Zuständigkeit umgestalten wollten, dann stellte diese Aufgabenzuweisung den bisher massivsten Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie dar. Bei der Abwehr dieses Eingriffes ginge es nicht allein um die Frage, welche finanzielle Risikovorsorge den Kommunen gebührt und wie die Finanzausgleichsfunktion der Arbeitslosenhilfe ersetzt werden könnte, sondern primär um die zentrale Frage des Trägers der Aufgabenverantwortung.

## 1 Einleitung

Ein nicht unbedeutender abendländischer Denker hat den Zusammenhang von Arbeit und Armut in einen

Imperativ gefaßt, der eingangs kurz zitiert sein soll. Nachdem er den Wert der Arbeit – auch den ethischen Wert der geringsten Handarbeit – und die Pflicht zur Arbeit postuliert, formuliert er folgenden

Imperativ: „...wer nichts anderes hat, wovon er leben könnte, muß seinen Lebensunterhalt mit seiner Hände Arbeit gewinnen...“ und „...das Almosen soll nicht ein üppiges Leben gestatten, sondern nur das zum Leben Hinreichende gewähren, freilich entsprechend den persönlichen Verhältnissen des einzelnen...“.<sup>1</sup>

Zwar geht es in der modernen Fürsorge beileibe nicht (mehr) um die Almosenlehre des Thomas von Aquin, jedoch – nach wie vor – zentral um die Frage, was ist dem einzelnen in einer akuten Notlage an eigener Kraftanstrengung zuzumuten, wie kann er hierbei unterstützt und gefördert werden und unter welchen Voraussetzungen werden ihm staatliche Leistungen zur Sicherung seiner Existenz gewährt? Systemfragen sind demgegenüber im Grunde sekundär. Die Frage nach einer möglichen Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ist eine Systemfrage, auf die aus kommunaler Sicht geantwortet werden soll.

## 2 Politische Semantik und Reformaufgabe

Die aktuelle Diskussion um die „Zusammenlegung“ von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe hat eine bemerkenswerte politische Semantik hervorgebracht, die von den Begriffen „Koordinierung“, „Verzahnung“, „Abschaffung“, „Streichung“, „Modernisierung“ eben bis zu einer „Zusammenlegung“ mit Einführung eines „Arbeitsförderungsgeldes“, eines „Sozialgeldes“ oder „armutsfester Eingliederungsleistungen“ reicht. In den Medien wird dieser schillernden Semantik zugeschrieben, es gebe eine Lösungsformel für die sich verhärtende Langzeitarbeitslosigkeit, mit klaren Aussagen hält man sich jedoch vorsorglich zurück. Dabei dürfte gelten: Die Stimmen derer, welche die wenigen gesetzlichen Regelungen zur „Arbeitslosenhilfe“ im Sozialgesetzbuch III am liebsten schlicht ersatzlos streichen

würden (Vorbild: Regelungen der „originären Arbeitslosenhilfe“), sind gewichtig. Die programmatischen Aussagen gipfeln in der Zusicherung, daß „selbstverständlich für die Kommunen keine zusätzlichen Belastungen“ entstehen dürften und falls doch, daß ein finanzieller Ausgleich durch den Bund zu erfolgen habe. Die Zusammenlegung werde wahrscheinlich überwiegend positive Wirkungen zeigen. Sie bringe eine grundlegende Reform der Sozialhilfe und des Arbeitsförderungsrechts mit sich.

Zu wünschen wäre, daß die – auch aus kommunaler Sicht – grundlegende Reformdiskussion nicht nur an der Oberfläche geführt wird, sondern mit dem Anspruch, die Schnittstellenprobleme zwischen Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe genau zu bestimmen und Lösungsvorschläge auch auf Folgeprobleme hin zu überprüfen. Dazu gehören z. B.:

- Eine generelle Leistungskürzung bei der Arbeitslosenhilfe auf das Sozialhilfeniveau würde in Westdeutschland rund 85 % der gegenwärtigen Arbeitslosenhilfebezieher treffen, in Ostdeutschland demgegenüber 94 % der Arbeitslosenhilfeempfänger, deren Anteil in den meisten strukturschwachen Kommunen deutlich höher liegt als der der Arbeitslosengeldberechtigten. Die Leistungskürzungen würden rund 5 Mrd. Euro betragen, was einen erheblichen Kaufkraftverlust in den strukturschwachen Regionen nach sich ziehen würde.
- Leistungskürzungen würden vor allem ältere Arbeitnehmer treffen, die in der Arbeitslosenhilfe überrepräsentiert sind und in guten Zeiten

<sup>1</sup> Thomas von Aquin „...qui non habet aliunde unde vivere possit, tenetur manibus operari...“, zitiert nach Hans Scherper, Theorie der Fürsorge, 1962, S. 29.

viele Jahre Beiträge zur Arbeitslosenversicherung geleistet haben.

- Der bundeszentrale, absolut zielgenaue finanzielle Belastungsausgleich durch die Arbeitslosenhilfe würde genau in den Regionen und Kommunen entfallen, in denen Strukturschwäche und hohe Arbeitslosigkeit Hand in Hand gehen.
- Die Wahrscheinlichkeit, daß beitragsfinanzierte Mittel zur aktiven Arbeitsförderung den bisherigen Arbeitslosenhilfebeziehern weiter zu gute kommen, ist gleich Null.
- Bei einer vollen Integration der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe würde sich das bisherige Sozialhilfe- und Armutspotential nahezu verdoppeln, weil nicht nur die 1,5 Millionen bisherigen Arbeitslosenhilfeempfänger, sondern auch deren unterhaltsberechtigten Familienangehörige in die Sozialhilfe hineinwachsen. Diejenigen Arbeitslosenhilfebezieher, die bisher keine Ansprüche auf ergänzende Sozialleistungen geltend gemacht haben, obwohl sie dazu berechtigt gewesen wären (Dunkelziffer), würden nicht geringere, sondern höhere Leistungen als bisher erhalten müssen.
- Nicht Stellenabbau, sondern ein massiver Stellenausbau in der kommunalen Sozialhilfeverwaltung wäre erforderlich und jedenfalls kurzfristig kaum zu realisieren.
- Regionale und bundesweite Vermittlung und in Grenzregionen eine Vermittlung in Nachbarländer wären auch mittelfristig nicht zu realisieren.
- Selbst wenn die Beiträge der Arbeitslosenhilfebezieher zur gesetzlichen Kranken-, Pflege-

und Rentenversicherung nicht ganz entfielen, würden Beitragsleistungen auf Sozialhilfeniveau zu erheblichen Einnahmeausfällen bei den Sozialversicherungen führen.

Schon allein diese beispielhaft aufgeführten möglichen Folgeprobleme zeigen, daß der Topos „Zusammenlegung“ offen gehalten werden muß für verschiedene Lösungsoptionen, um die Folgeprobleme in Grenzen zu halten. Angesichts der Größenordnung einer möglichen Systemänderung, welche nahezu an die Finanzmasse des bisherigen Länderfinanzausgleichs heranreicht, dürfte ein verlässlicher Belastungsausgleich ohne Verfassungsänderung aus kommunaler Sicht nicht hinreichend abzusichern sein.

### 3 Sozialhilfereform

Die Sozialhilfe ist – rechtlich gesehen – keine Grundversicherung, obwohl sie faktisch zunehmend in diese Rolle gedrängt wurde und wird. Der Gesetzgeber hat bis heute zwar an den von ihm selbst vorausgesetzten Strukturprinzipien der Sozialhilfe nichts geändert. Danach ist das Sozialhilferecht als Ausnahmerecht konzipiert, um auf der letzten, untersten Stufe des Sozialleistungssystems eine menschenwürdige Existenz individuell wahren zu können. Diesen Ausnahmecharakter, durch den auch die finanzielle Inanspruchnahme der kommunalen Aufgabenträger in Grenzen gehalten werden sollte, wurde vom Bundesgesetzgeber jedoch ab etwa der Halbzeit des bisherigen Bestehens des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) faktisch immer mehr ausgehöhlt, indem einerseits die Standards des sozialhilferechtlich anzuerkennenden Bedarfs stetig angehoben und sogar – wie der Regelsatz (analog zum aktuellen Rentenwert) – automatisch fortgeschrieben wurden und andererseits die Bedürf-

tigkeitsvoraussetzungen aufgeweicht und teilweise ganz beseitigt wurden.

Insbesondere bezüglich zweier Lebenslagen wurde die Sozialhilfe wie ein durchnormiertes Regelleistungssystem umgestaltet: „Langzeitarbeitslosigkeit“ und „wesentliche Behinderung“. Die anspruchsbegrenzende Funktion des Bedarfsdeckungsprinzips wurde derart in den Hintergrund gedrängt, daß die Sozialhilfe in vielen Fällen nicht mehr nur existenzsichernd, sondern aufstockend leisten muß. Infolgedessen kommt die „kommunale Selbstverwaltungsaufgabe“ „Sozialhilfe“ der Sache nach schon gegenwärtig einer Fiktion gleich, wie Schoch/Wieland in ihrem Gutachten von 1995 zu Recht resümieren.<sup>2</sup>

Will der Bundesgesetzgeber die Sozialhilfe – wie im Grundsicherungsgesetz und im Rehabilitationsgesetzbuch SGB IX vorgezeichnet – zu einer allgemeinen wirtschaftlichen Grundsicherung auch für „ausgesteuerte“ Arbeitslosenversicherte umwandeln, dann ist endgültig die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage der „öffentlichen Fürsorge“ verlassen, denn „rentengleiche Dauerleistungen“ und „staatsbürgerliche Versorgung“ sind keine kommunalen Aufgaben.

#### 4 Arbeitslosenhilfe - Reform wohin?

Die Kommunen sollten in der gegenwärtigen Diskussion aber nicht nur die Risiken, sondern auch die Chancen von grundlegenden Reformen sehen, namentlich nachdem von ihnen das Tor für eine Gemeindefinanzreform aufgestoßen worden ist, in der auch die vom Bund den Kommunen auferlegten sozialen Leistungen auf dem Prüfstand stehen.

Die Schnittstellenproblematik zwischen Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe wird nur im Wege simultaner Reformen zu lösen sein, denn Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe sind miteinander

wechselseitig verknüpfte Systeme. Da es im Sozialstaat im Kern um „Risikobewältigung“ (Giddens)<sup>3</sup> geht, ist entscheidend, wer welche Risiken wie abschätzt und wer welche Risiken zu tragen hat, falls sie eintreten. Risiken und Chancen sind sodann gegeneinander abzuwägen. Die ganze Reformaufgabe kann deshalb aus kommunaler Sicht als eine Form von Risk-management“ begriffen werden.

Das Risiko, die Verantwortung für 1,5 Millionen Arbeitslosenhilfebezieher und ihre unterhaltsberechtigten Angehörige tragen zu müssen, ist für die kommunalen Aufgabenträger mehr als doppelt so groß wie die Risikobewältigung für alle arbeitslosen bisherigen Sozialhilfeempfänger. Alle Chancen, den eigenen Haushalt im Wege der Risikoverlagerung dauerhaft zu sanieren, liegen demgegenüber beim Bundesfinanzminister. Seit Beseitigung der „originären“ Arbeitslosenhilfe – mit einem Bezieheranteil an allen Arbeitslosenhilfeempfängern von zuletzt 5,6 % folgt der Bund einer vorgegebenen Linie, das finanzielle Volumen der Arbeitslosenhilfe und damit den in Frage stehenden finanziellen Risikoausgleich zu minimieren. Zu nennen sind hier die Absenkung der Bezugsgrößen für die „Lohnersatzleistung Arbeitslosenhilfe“, die Absenkung der Bemessungsgrundlage für die zu zahlenden Sozialversicherungsbeiträge und zuletzt die Arbeitslosenhilfeverordnung 2002. Zusätzlich werden aus diesem dann sogenannte Synergieeffekte herausgerechnet, die vom künftigen Aufgabenträger zu „erwirtschaften“ wären. Ob solche unterstellten Synergieeffekte sich tatsächlich eingestellt haben, läßt sich im nachhinein meist nicht klären, weil Überlagerungseffekte durch neue Entwicklungen auftreten (Beispiel: Rehabilitationsgesetzbuch – nicht nur kei-

2 Schoch/Wieland, Finanzverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben, 1995, S. 103.

3 Anthony Giddens, Jenseits von Links und Rechts, 1997, S. 189ff.

ne Kosteneinsparungen, sondern überproportionale Mehrausgaben zeichnen sich ab).

Eine aus der Reformdiskussion resultierende Chance müßte demgegenüber die kommunale Ebene darin erblicken, daß auch die bisherigen arbeitslosen Sozialhilfeempfänger, die sich in derselben Lebenslage der Langzeitarbeitslosigkeit wie die bisherigen Arbeitslosenhilfeempfänger befinden, mit der einheitlichen Zielorientierung „Risikobewältigung in der Lebenslage Langzeitarbeitslosigkeit“ in den Genuß gesetzgeberischer und administrativer Gleichbehandlung kommen könnten, insbesondere was ihre Vermittlungschancen in den ersten Arbeitsmarkt angeht.

Wir schlagen deshalb nicht die Integration der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe vor, sondern zielen auf ein neues einheitliches Leistungsrecht zur aktiven Bewältigung der Lebenslage Langzeitarbeitslosigkeit.

## 5 Einheitliches Leistungsrecht

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände lehnt folgerichtig eine einseitige Kommunalisierung der Arbeitslosenhilfe ab, ebenso wie weitere lediglich punktuelle Neuregelungen im Bundessozialhilfegesetz. Langzeitarbeitslose sollen nicht zu Sozialhilfeempfängern gemacht werden. Durch Einbeziehung in ein einheitliches Leistungsrecht zur Aktivierung und Eingliederung für alle Langzeitarbeitslosen würde ein schlüssiges Reformkonzept entstehen, das sowohl eine Reform der Arbeitslosenversicherung als auch der Sozialhilfe bedingt.

Innerhalb der Sozialhilfe läßt sich ein effektives Anreizsystem für Langzeitarbeitslose nicht ohne noch stärkere Verwerfungen entwickeln, etwa beim sozialhilferechtlich anzuerkennenden individuellen Bedarf, bei den Bedürftigkeitskorrektiven und bei der Heran-

ziehung Unterhaltspflichtiger. In einem vorrangigen Leistungsbereich ist dies möglich, wenn notwendige passive Leistungen mindestens den sozialhilferechtlichen Bedarf regelmäßig zu decken geeignet sind. Ferner würden Fehlentwicklungen wie der sog. „Drehtüreffekt“ oder der „Verschiebebahnhof“ in einem einheitlichen Leistungsrecht entfallen.

Da nur der Bund den Schlüssel für die künftige arbeitsmarktwirksame gesetzliche Ausgestaltung der wirtschafts-, sozial- und steuerpolitischen Rahmenbedingungen in Händen hält (hierauf hat nicht zuletzt der *Benchmarking-Bericht* im Bündnis für Arbeit hingewiesen), die Kommunen auf diese Instrumente jedoch keinen Zugriff haben, kann der Bund aus seiner Verantwortung für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit nicht entlassen werden. In jedem Fall muß das Bundesinteresse an einer erfolgreichen Aufgabendurchführung – gleich durch welchen Aufgabenträger – erhalten bleiben, weil der Bund durch Veränderungen im vorrangigen Arbeitsförderungsrecht (z. B. Voraussetzungen, Höhe und Dauer des „passiven“ Arbeitslosengeldes) den Kreis derer, die Anspruch auf beitragsfinanzierte Leistungen haben, unmittelbar selbst bestimmt.

Eines der zu lösenden – besonders ernsten – Probleme ist in diesem Zusammenhang die Frage nach dem langfristigen sozialen Schutz der betroffenen Personengruppen. Sie leiden ohnedies sozialversicherungsrechtlich unter den Folgen prekärer und unsteter Erwerbsbiographien und ihr Sozialhilferisiko würde über alle Lebensphasen hinweg weiter steigen, wenn keine oder keine ausreichenden Beiträge für sie bezahlt würden. Durch Beitragsausfälle würden überdies die übrigen Sozialversicherten und die Arbeitgeber als Beitragzahler betroffen, weil die Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung äquivalent steigen müßten. Während die Arbeitgeber vielleicht auf eine Entlastung bei den Beiträgen zur Bundesanstalt für Arbeit hoffen (infolge

geringere Beitragsbelastung durch aktive Arbeitsförderung für bisherige Arbeitslosenhilfebezieher), müßten Beitragsausfälle bei der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung sowie bei der gesetzlichen Rentenversicherung anderweitig kompensiert werden.

Die Kernfrage eines neuen, steuerfinanzierten einheitlichen Leistungsrechts für die Aktivierung und Integration Langzeitarbeitsloser liegt nach alledem in den denkbaren Lösungsoptionen für die Trägerschaft der Aufgaben- und Finanzverantwortung. Rein organisatorische Lösungsmodelle können in diesem Zusammenhang durchaus zielführend sein, tragen jedoch nicht entscheidend zur Beantwortung der Systemfrage bei: Was ist im Rahmen des geltenden (Finanz-)Verfassungsrechts und angesichts des nicht adäquaten Beteiligungsstatus der kommunalen Ebene am föderalen Gesetzgebungsverfahren als Überwälzung eines Risikos überhaupt sehenden Auges hinnehmbar, das der Bund und in seinem Auftrag die Bundesanstalt für Arbeit selbst bisher nicht bewältigt hat?

Oder aktuell: Warum ist eine Option zugunsten der künftigen effizienten Bundesagentur für Arbeitsvermittlung – der reformierten und dezentralisierten Bundesanstalt für Arbeit – bei verpflichtender Kooperation mit den Kommunen vor Ort und mit den Ländern in den Regionen für den „Main stream“ in der politischen Diskussion bisher anscheinend ausgeschlossen? Und: Was hindert eine unternehmerisch geführte Dienstleistungs- und Vermittlungsagentur, die Synergien zu erwirtschaften, die von den Kommunen quasi selbstredend erwartet werden? Daß es auch für die „Vermittlungsagentur-Lösung“ flankierender bundesgesetzlicher Reformbeiträge bedarf, soll die *Hartz-Kommission* zur Modernisierung der Arbeitsmarktpolitik demnächst aufzeigen.

## 6 Vorläufiges Ergebnis

Insgesamt war zu verdeutlichen, daß sich die Kommunen für eine Zusammenfassung der aktiven und passiven Leistungen zur Aktivierung und Integration aller Langzeitarbeitslosen in ein neues einheitliches Leistungsrecht aussprechen, das nicht in die Sozialhilfe integriert ist, jedoch durch bedarfsdeckende Leistungen ergänzende Leistungen in Form der Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe ausschließt. Erwartet werden von einer hiermit verbundenen Reform sowohl der Sozialhilfe als auch der Arbeitslosenversicherung, daß sie nicht nur keine zusätzlichen Belastungen für die Kommunen bedeutet, sondern endlich nachhaltig wirksame Entlastungen bei den sie erdrückenden Ausgaben für soziale Leistungen ermöglicht.

# Föderale Konsequenzen einer Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Bernd Huber  
Karl Lichtblau

## 1 Einführung

Der dramatische Rückgang des Gewerbesteueraufkommens hat noch einmal die Notwendigkeit unterstrichen, das gegenwärtige Gemeindefinanzsystem grundlegend zu reformieren. Die Bundesregierung hat dazu im Frühjahr 2002 eine Kommission eingesetzt, die entsprechende Vorschläge erarbeiten soll. Neben der Reform der kommunalen Steuern liegt ein zweiter Schwerpunkt der Kommissionsarbeit auf der Frage einer möglichen Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Tatsächlich gibt es, wie im folgenden noch näher diskutiert wird, gute Gründe, diese beiden Transfersysteme zu bündeln. Es gibt zudem mit dem „Modellprojekt zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe (MoZART)“ bereits erste Ansätze für eine Verzahnung.

So wünschenswert eine Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auch sein mag, wirft sie aber vor allem im Hinblick auf die Regelung der Finanzierungszuständigkeit schwierige Fragen auf. Im gegenwärtigen System finanziert der Bund die Ausgaben der Arbeitslosenhilfe, die Kommunen tragen hingegen (weitgehend) die Sozialhilfeausgaben. Bei einer Zusammenführung müsste daher geklärt werden, welche Gebietskörperschaft in Zukunft die Ausgaben eines gemeinsamen Arbeitslosen- und Sozialhilfesystems übernehmen soll. Da dieses Transfersystem mit erheblichen Ausgabenlasten verbunden ist, stellt die Regelung der Finanzierungszuständigkeit eine der wichtigsten Fragen für eine erfolgreiche Reform dar. Eine ökonomisch sinnvolle Lösung dieser Frage ist zudem auch entscheidend für die Funktionsfähigkeit des föderalen Systems in Deutschland. Der vorliegende Beitrag untersucht, wie die Finanzierungszuständigkeit ökonomisch

sinnvoll geregelt werden kann und wie eine konkrete Lösung aussehen könnte. Dazu wird in Abschnitt 2 zunächst das gegenwärtige System von Arbeitslosen- und Sozialhilfe analysiert. Abschnitt 3 geht auf die Frage ein, wie die Finanzierungszuständigkeit grundsätzlich gelöst werden sollte. Ein konkreter Reformvorschlag wird in Abschnitt 4 vorgestellt.

## 2 Das gegenwärtige System von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Die Arbeitslosenhilfe stellt – was nicht immer erkannt wird – keine Versicherungsleistung, sondern einen staatlichen Transfer dar, der aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes finanziert wird. Im Regelfall entsteht der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes, dessen Bezugsdauer bei jüngeren Arbeitnehmern zwischen 6 und 12 Monate, bei Arbeitnehmern über 45 Jahren bis zu 32 Monate beträgt. Arbeitslosenhilfe wird gemäß § 193 und § 194 SGB III nur bei Bedürftigkeit des Empfängers gewährt. Die Höhe der Arbeitslosenhilfe liegt bis zur Beitragsbemessungsgrenze bei 50 % bis 57 % des letzten Nettoarbeitsentgeltes des Empfängers. Die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe belasten den Bundeshaushalt in erheblichem Umfang. 1999 mußte der Bund hierfür rund 33 Mrd. DM aufwenden; für das Jahr 2001 sind immerhin noch 22,6 Mrd. DM für die Arbeitslosenhilfe vorgesehen.

Die Sozialhilfe stellt ebenfalls eine staatliche Transferleistung dar, die die Bedürftigkeit des Empfängers voraussetzt. Rund die Hälfte der Sozialhilfeausgaben entfällt auf die Hilfe in besonderen Lebenslagen, die vor allem älteren Menschen und Behinderten zugute kommt, also Personengruppen, die typischer-

weise nicht arbeitsfähig sind. Arbeitsmarktpolitisch bedeutsam ist hingegen die Hilfe zum Lebensunterhalt, die insbesondere gewährt wird, wenn Einkommen und Vermögen eines Haushalts nicht ausreichen, um ein sozio-kulturelles Existenzminimum zu finanzieren. Rund 60 % der insgesamt knapp 1,6 Mio. Hilfeempfänger im erwerbsfähigen Alter, die im Jahr 2000 Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten, haben keine Beschäftigung, sind aber nach einer Schätzung des IW Köln als arbeitsfähig einzustufen (Feist, 2000).

Die Ausgaben für die Sozialhilfe werden grundsätzlich von den Kommunen getragen. Die Bundesländer beteiligen sich nur an den Kosten der Leistungen der Sozialhilfe, die von überörtlichen Trägern der Sozialhilfe erbracht werden. Insgesamt übernehmen die Länder dabei knapp ein Fünftel der Sozialhilfeausgaben. In einigen Bundesländern, wie z.B. Bayern, werden zudem die Sozialhilfelasten der Gemeinden im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt, woraus sich, jedenfalls aus Sicht der einzelnen Kommune, eine fiskalische Entlastung ergibt. Der Bund beteiligt sich, abgesehen von wenigen unbedeutenden Ausnahmen, wie der Sozialhilfe für im Ausland lebende Deutsche, nicht an den Ausgaben der Sozialhilfe. Insgesamt lagen die Ausgaben für die Sozialhilfe einschließlich Asylbewerberleistungsgesetz nach Angaben des Sozialberichtes im Jahr 1999 bei gut 50 Mrd. DM. Sie belasten die kommunalen Haushalte erheblich und machen gut 20 % ihrer Ausgaben (im Verwaltungshaushalt) aus. Daneben erbringen die Kommunen auch noch beträchtliche Leistungen im Bereich der Familien- und Jugendhilfe.

Das gegenwärtige System von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ist aus mehreren Gründen negativ zu beurteilen. Unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten wird immer wieder darauf hingewiesen, daß die gegenwärtigen Regelungen den Empfängern zu wenig Anreize geben, sich aktiv um eine

Beschäftigung zu bemühen (Berthold/Fehn/Berchem, 2001). Aber auch das spezifische Nebeneinander von Arbeitslosen- und Sozialhilfe führt zu Problemen und Ineffizienzen. Dies beginnt schon damit, daß etwa 10 % der Bezieher der Arbeitslosenhilfe auch noch ergänzende Leistungen der Sozialhilfe erhalten, durch die ihr Einkommen auf das durch das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) festgelegte sozio-kulturelle Existenzminimum aufgestockt wird. Hier leisten also Sozial- und Arbeitsämter Doppelarbeit, die sich in einem einheitlichen Grundversicherungssystem vermeiden ließe. Die gegenwärtigen Regelungen erscheinen auch unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten als problematisch. Vielfach fallen die Leistungen der Arbeitslosenhilfe, die – wohlgemerkt – keine Versicherungsleistung darstellt, großzügiger aus als die der Sozialhilfe. Im Ergebnis erhalten dadurch ansonsten gleichartige Haushalte unterschiedliche Transferleistungen.

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

Vor allem haben Bund und Länder Anreize, Transferempfänger vom eigenen System in das Transfersystem der anderen staatlichen Ebenen abzuschieben. So ist es für die Kommunen attraktiv, arbeitslose Sozialhilfeempfänger so lange in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften mit sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen unterzubringen, bis sie Ansprüche auf Arbeitslosengeld und -hilfe erworben haben und in die Unterstützungssysteme des Bun-

des entlassen werden können.<sup>1</sup> Dadurch kommt es zu Fehlallokationen von Arbeitskräften; die ohnehin wenig funktionstüchtigen Arbeitsmärkte in Deutschland werden weiter verzerrt (Feist/Schöb, 1998). Umgekehrt kann sich der Bund durch Kürzungen oder Änderungen bei der Arbeitslosenhilfe fiskalische Vorteile zu Lasten der Kommunen verschaffen. Jüngstes Beispiel für eine derartige Verschiebung war die Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe im Jahre 1999.

### 3 Ausführungs- oder Veranlassungskonnexität?

Aufgrund dieser Fehlanreize ist eine Zusammenfassung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf einer staatlichen Ebene dringend geboten. Ob eine Zusammenführung beim Bund oder bei den Kommunen sinnvoll ist, hängt vor allem davon ab, welche Gebietskörperschaft besser geeignet ist, die Transferempfänger wieder in den regulären Arbeitsmarkt zu integrieren. Aus ökonomischer Sicht spricht dabei einiges dafür, Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf der kommunalen Ebene zu bündeln. Dies entspricht im übrigen auch den Erfahrungen in anderen Ländern wie den Vereinigten Staaten, in denen die Grundsicherungssysteme in den letzten Jahren stärker dezentralisiert wurden (Feist, 2000).

Entscheidet man sich dennoch für eine Zusammenführung auf Bundesebene, kämen erhebliche Belastungen auf den Bundeshaushalt zu, selbst wenn man nur die Hilfe zum Lebensunterhalt von den Kommunen zum Bund verlagert. Die Kommunen würden entsprechend entlastet werden. Angesichts der angespannten Finanzlage des Bundes müßte hier mit der Übertragung der Ausgabenverantwortung wohl auch eine finanzielle Kompensation durch die Kommunen erfolgen. Am einfachsten ließe sich dies durch eine

Korrektur der vertikalen Steuerverteilung erreichen. Dabei würden der Anteil des Bundes z.B. am Aufkommen der Umsatz- und Gewerbesteuer erhöht und die Anteile der Gemeinden entsprechend abgesenkt werden.<sup>2</sup> Um Verschiebungen zwischen den Gemeinden auszugleichen, müßte innerhalb der Bundesländer zudem auch der kommunale Finanzausgleich angepaßt werden.

Noch schwieriger liegen die Probleme, wenn – was ökonomisch sinnvoller erscheint – Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf kommunaler Ebene gebündelt werden. Hier liegt dann der Fall einer gemischten Zuständigkeit vor: Während der Bund nämlich – wie gegenwärtig schon bei der Sozialhilfe – für die Gesetzgebung zuständig wäre, würden die Kommunen die Verwaltung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe übernehmen. Daher kommen grundsätzlich zwei Möglichkeiten in Betracht, die Finanzierungsverantwortung zu regeln: Zum einen kann man im Rahmen der sog. Veranlassungskonnexität die gesetzgebende Gebietskörperschaft, also den Bund, verpflichten, die Ausgaben zu tragen. Beim Modell der sog. Ausführungskonnexität muß hingegen die ausführende Instanz, in diesem Fall die Gemeinden, für diese Ausgaben aufkommen.

Unter ökonomischen Gesichtspunkten ist die Ausführungskonnexität der Veranlassungskonnexität überlegen. Das Verhältnis zwischen Bund und Gemeinden beschreibt nämlich eine typische Prinzipal-Agenten-Situation: Der Bund als Prinzipal beauftragt die Kommunen als Agenten mit der Verwaltung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Aus der

- 1 Das ist beschränkt auf die Maßnahmen, die ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis begründen.
- 2 Grundsätzlich könnte auch der Anteil der Gemeinden an der Einkommensteuer zugunsten des Bundes reduziert werden. Dazu wäre allerdings wohl eine Grundgesetzänderung erforderlich.

Agency-Theorie ist bekannt, daß in dieser Situation – unter vereinfachenden Modellbedingungen – die effiziente Lösung darin besteht, dem Agenten die volle Kostenverantwortung zu übertragen, also das Prinzip der Ausführungskonnexität zu verwirklichen (Mas Colell/Whinston/Green, 1995, S. 428f.; Huber/Lichtblau, 1999). Durch diese Regelung hat der Agent optimale Anreize, die ihm übertragenen Aufgaben möglichst effizient und kostengünstig zu erfüllen. Würde sich hingegen der Bund an den Ausgaben für Arbeitslosen- und Sozialhilfe beteiligen, käme es zu einer Störung dieser Anreize. Diese Agency-Gesichtspunkte sprechen übrigens auch dagegen, gelegentlichen Forderungen nachzukommen, den Bund an den Sozialhilfeausgaben zu beteiligen. Vielmehr ist das Prinzip der Ausführungskonnexität bei der Sozialhilfe ökonomisch sinnvoll und sollte auch bei der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe beibehalten werden.

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

Es ist klar, daß bei einer Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf kommunaler Ebene die Gemeinden finanziell kompensiert werden müssen. Legt man das Jahr 2000 zugrunde, würden auf die Gemeinden Mehrbelastungen von etwa 25,7 Mrd. DM zukommen. Bei einer vollstän-

digen Abschaffung der Arbeitslosenhilfe, wie sie beispielsweise von Berthold/Thode/Berchem (2000) gefordert wird, fiel die Belastung vermutlich etwas niedriger aus, weil die Empfänger nur noch die – im Regelfall – niedrigere Sozialhilfe erhielten. Nichtsdestotrotz kämen auch in diesem Fall auf die Kommunen Mehrausgaben in zweistelliger Milliardenhöhe zu. Angesichts dieser Größenordnungen muß den Gemeinden ein Ausgleich gewährt werden, um eine Überbelastung der kommunalen Haushalte zu vermeiden.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, eine pauschale Kompensation der Gemeinden für die Kosten der Arbeitslosenhilfe praktisch umzusetzen. Einmal könnte der Bund die jährlichen Ausgaben der Arbeitslosenhilfe ermitteln und diesen Betrag den Gemeinden als Gruppe pauschal zur Verfügung stellen. Die Summe könnte anschließend nach einem Schlüssel – z.B. Einwohnerzahlen – auf die einzelnen Gemeinden verteilt werden, wobei dann jede Gemeinde ihre tatsächlichen Ausgaben selbst zu tragen hätte. Diese Lösung ist im Hinblick auf die Anreizstrukturen der Gemeinden durchaus geeignet, beseitigt allerdings nicht die bestehenden Fehlansätze beim Bund. Auch in einem solchen Kompensationsmodell könnte sich der Bund nämlich auf Kosten der Gemeinden fiskalisch entlasten, indem er z.B. durch Leistungskürzungen bei der Arbeitslosenhilfe Transferempfänger in die Sozialhilfe abschiebt. Dem könnte ein Riegel vorgeschoben werden, indem die Leistungen von Arbeitslosen- und Sozialhilfe vollständig harmonisiert werden. Allerdings dürfte es dann kaum noch möglich sein, die Ausgaben, die der Bund für die Arbeitslosenhilfe zu tätigen hätte, zu bestimmen. Eine praktische Umsetzung des Erstattungsmodells ist dann kaum noch realisierbar und wäre auf jeden Fall mit erheblichen Konflikten zwischen Bund und Gemeinden über die Höhe der „richtigen“ Erstattung verbunden. Die Erstattungslösung hat zudem einen weiteren Nach-

teil: Nach der geltenden Finanzverfassung kann der Bund nicht direkt, sondern nur über die Länder Zahlungen an die Kommunen leisten.

#### 4 Eckpunkte für eine Reform

Eine andere Alternative besteht darin, den Kommunen als Ausgleich für die Übernahme der Arbeitslosenhilfe eine höhere Beteiligung am Umsatzsteueraufkommen einzuräumen. Tatsächlich eröffnet dieser Ansatz eine praktikable Alternative, Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenzuführen. Legt man das Jahr 2000 als Einführungsjahr der Reform fest, könnte eine Reform im einzelnen folgendermaßen erfolgen: Das Aufkommen der Umsatzsteuer (einschließlich Einfuhrumsatzsteuer) lag im Basisjahr 2000 bei gut 275 Mrd. DM. Um die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe in Höhe von 25,7 Mrd. DM auszugleichen, müßte der Bund im Startjahr der Reform also etwa 9,3 % des Umsatzsteueraufkommens an die Gemeinden abtreten. Bei der Einführung der Reform müßte bei der Finanzierung der Sozialhilfe nichts geändert werden; wie bisher wären diese Zahlungen (2000: 45,6 Mrd. DM) weit überwiegend von den Kommunen aufzubringen. Insgesamt stünden damit 71,3 Mrd. DM zur Finanzierung des einheitlichen Grundsicherungssystems zur Verfügung, wobei die Durchführung dann allerdings ausschließlich durch die Kommunen erfolgen würde.

Bei der horizontalen Verteilung dieses zusätzlichen Umsatzsteueraufkommens zwischen den Kommunen kommen verschiedene Möglichkeiten in Betracht. Die einfachste Lösung besteht in einer Verteilung nach der Einwohnerzahl. Bei dieser Vorgehensweise hätte im Jahr 2000 jede Gemeinde rund 313 DM pro Einwohner erhalten. Da die Arbeitslosenhilfe eine erhebliche regionale Streuung aufweist, würde dies allerdings zu einer Umverteilung

zwischen den Gemeinden führen. Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit würden per saldo entlastet, solche mit hoher Arbeitslosigkeit hingegen Einbußen erleiden. Wie die folgende Tabelle zeigt, bestehen zudem auch erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern. Während in den meisten alten Ländern die Kommunen im Durchschnitt durch die Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnern profitieren würden, entstünden in den ostdeutschen Ländern massive Finanzierungslücken. Dies ist zum einen Folge der hohen Arbeitslosigkeit, aber auch darauf zurückzuführen, daß in Ostdeutschland die Arbeitslosenhilfe einen größeren Teil (65%) der sozialen Grundsicherung abdeckt als in Westdeutschland (28%)<sup>3</sup>.

Diese massiven Umverteilungswirkungen lassen sich vermeiden, indem man die Pro-Kopf-Verteilung des Umsatzsteueraufkommens durch Zu- oder Abschläge korrigiert. Dadurch könnten bei Kommunen mit niedrigen Ausgaben für Arbeitslosenhilfe die zusätzlichen Einnahmen aus dem Umsatzsteuertopf gekürzt und diese Beträge dann als Zuschlag an Gemeinden mit hohen Kosten für Arbeitslosenhilfe gezahlt werden. Allerdings müssen diese Zu- oder Abschläge unter Anreizgesichtspunkten als Pauschalbeträge gestaltet werden. Deswegen sollten sie als Festbeträge bei der Einführung der Reform für einen längeren Zeitraum, beispielsweise zehn Jahre, festgelegt werden. Beispielsweise würden also in einer Kommune mit niedriger Arbeitslosigkeit die Einnahmen aus der Umsatzsteuer pauschal um einen Festbetrag von 30 Mio. DM reduziert, in Kommunen mit hoher Arbeitslosigkeit analog pauschal heraufgesetzt werden. Grundsätzlich lassen sich diese Festbeträge so gestalten, daß keine Gemeinde im Startjahr der Reform durch die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe Einbußen erleidet. Auf diese

3 Jeweils ohne Berlin.

Weise ließen sich auch Umverteilungseffekte zwischen den Ländern vollständig vermeiden. Im Vergleich der Bundesländer müßten dabei beispielsweise die bayerischen Kommunen im Durchschnitt je Einwohner von ihren zusätzlichen Umsatzeinnahmen rund 198 DM abgeben; die Kommunen in Sachsen-Anhalt würden hingegen 523 DM je Einwohner durchschnittlich zusätzlich erhalten.

Grundsätzlich könnte man bei der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens auch alternativ nach strukturellen Indikatoren suchen, die die Verteilung der Arbeitslosenhilfe auf die Kommunen erklären. Solche Indikatoren müßten unter Anreizgesichtspunkten aus Sicht der Kommunen exogen sein, dürften also nicht oder wenigstens nicht maßgeblich durch das Verhalten der Kommunen beeinflus-

flußbar sein. Hierfür könnten Größen wie Einwohnerzahl, Bevölkerungsstruktur und Bevölkerungsdichte in Frage kommen. Soweit ein solches Indikatorensystem die regionale Verteilung der Ausgaben für Arbeitslosenhilfe befriedigend erklärt, kann es auch dazu verwendet werden, die zusätzlichen Einnahmen aus der Umsatzsteuer zwischen den Kommunen aufzuschlüsseln. Die Suche nach geeigneten Indikatoren dürfte sich vermutlich technisch recht aufwendig und langwierig gestalten und damit einer raschen Reform im Weg stehen. Zudem müßte ein Indikatorensystem regelmäßig überprüft und angepaßt werden. Deswegen erscheint der Weg einer durch pauschale Zu- oder- und Abschläge korrigierten Pro-Kopf-Verteilung des

Umsatzsteueraufkommens als die bessere Lösung.

**Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe je Einwohner im Jahr 2000**

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

Quelle: Huber/Lichtblau (2002).

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, wie die Gemeindeverbände, also vor allem die Landkreise, zu behandeln sind. Typischerweise nehmen die Landkreise bei den kreisabhängigen Gemeinden die Verwaltung der Sozialhilfe wahr. Es erscheint deswegen sinnvoll, ihnen auch die Arbeitslosenhilfe bei einer Zusammenführung zu übertragen. Insoweit wäre es konsequent, den Gemeindeverbänden und nicht etwa den zugehörigen Gemeinden zum Ausgleich eine Beteiligung an der Umsatzsteuer einzuräumen.

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

Eine einfache Lösung dieser Probleme besteht darin, die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer variabel auszugestalten. Konkret könnte dies folgendermaßen aussehen: Im Jahr 2000 lagen die Gesamtausgaben für Arbeitslosen- und Sozialhilfe bei rund 70 Mrd. DM. Nach einer Zusammenführung müßten – wie beschrieben – diese Ausgaben von den Gemeinden getragen werden. Wenn die Ausgaben für Arbeitslosen- und Sozialhilfe in den Folgejahren im Vergleich zur Entwicklung eines Refe-

renzmaßstabs stärker steigen oder fallen, würde die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer dann so erhöht oder abgesenkt werden, daß die Mehr- oder Minderausgaben ausgeglichen werden. Der Bund würde also auf diesem Wege an den Ausgaben für Arbeitslosen- und Sozialhilfe beteiligt werden, ein Rückzug aus der Verantwortung wäre dann nicht mehr möglich. Als besonders einfacher Referenzmaßstab kommt dabei die Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens oder des Bruttoinlandsprodukts in Frage. Dabei erscheint es auch sinnvoll, Ober- und Untergrenzen vorzusehen, bei denen die Erhöhungen bzw. Minderungen der Umsatzsteuerbeteiligung der Kommunen einsetzen. Eine Anpassung der Umsatzsteuerbeteiligung der Kommunen würde nur erfolgen, wenn dieser Korridor verlassen wird.

## 5 Fazit

Insgesamt zeigt sich also, daß es durchaus ökonomisch sinnvolle und praktikable Lösungen für die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe gibt. Wenn die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen den politischen Willen hat, könnte also die überfällige Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe schon bald Wirklichkeit werden. Damit könnte ein großer Schritt zur Modernisierung des Arbeitsmarktes getan und eine Stärkung der Funktionstüchtigkeit des föderalen Systems eingeleitet werden. Wie die Erfahrungen mit anderen Reformvorhaben zeigen, sollte man aber nicht allzu optimistisch sein, daß nun gerade bei der Gemeindefinanzreform ein großer Wurf gelingt.

## Literatur

- Berthold, N., Fehn, R. und S. v. Berchem* (2001): Arbeiten müssen, wollen und können - Ein Vorschlag für mehr Beschäftigung, in: *Wirtschaftsdienst*, 81. Jg., Heft 5, S. 267-276.
- Berthold, N., Thode, E. und S. v. Berchem* (2000): Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: Zwei sind einer zuviel, in: *Wirtschaftsdienst*, 80. Jg., Heft 9, S. 576-584.
- Feist, H. und R. Schöb* (1998): Workfare in Germany and the Problem of Vertical Fiscal Externalities in: *Finanzarchiv* 55, S. 461-480.
- Feist, H.* (2000): *Arbeit statt Sozialhilfe*, Tübingen 2000.
- Mas Colell, A., Whinston, M. D. und J. Green (1995): *Microeconomic Theory*, New York.
- Huber, B. und K. Lichtblau* (2002): Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, in: *Wirtschaftsdienst*, 82. Jg., Heft 2, S. 77-82.
- Huber, B. und K. Lichtblau* (1999): Reform der deutschen Finanzverfassung, Die Rolle des Konnexitätsprinzips, *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 44. Jg., S. 69-93.

# Der Einfluß einer Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf die kommunalen Finanzen

Hans-Günter Henneke

## 1 Einleitung

Angesichts der aktuellen Diskussion um die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sind drei Lösungskomplexe einer Antwort zuzuführen.

Zuerst geht es um die materielle Frage, ob es zu einem Fortbestand der beiden Systeme, zu einer verbesserten Verzahnung der Systeme im Sinne einer besseren Kooperation oder zu einer materiellen Zusammenführung kommen soll. Anschließend ist die Frage nach der richtigen Organisation dieser so bestimmten Aufgabe und der dafür zu begründenden Zuständigkeit zu stellen. Schließlich ist nach Festlegung der materiellen, organisatorischen und die Kompetenzen betreffenden Fragen zu beantworten, welchen Einfluß eine Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf die kommunalen Finanzen hätte.

In materieller Hinsicht erscheint zur besseren Integration von Erwerbslosen ein neues, einheitliches System am besten geeignet, das für Erwerbsfähige die Sozialhilfe zum Lebensunterhalt und die Arbeitslosenhilfe ersetzt. Ein Paradigmenwechsel im Vergleich zu den bisherigen Leistungssystemen ist dadurch vorzunehmen, daß die aktivierenden Leistungen in Form von Arbeitsförderungsmaßnahmen und sozialen Hilfen in den Vordergrund gestellt werden. Die passiven Leistungen sollten von Eigeninitiative und Mitwirkung an den entsprechenden Maßnahmen abhängig gemacht werden. Als Träger der neuen Leistung erscheinen bei saldierender Betrachtung die bisherigen örtlichen Träger der Sozialhilfe, also die Landkreise und kreisfreien Städte, als die geeignetste Ebene. Landkreise und

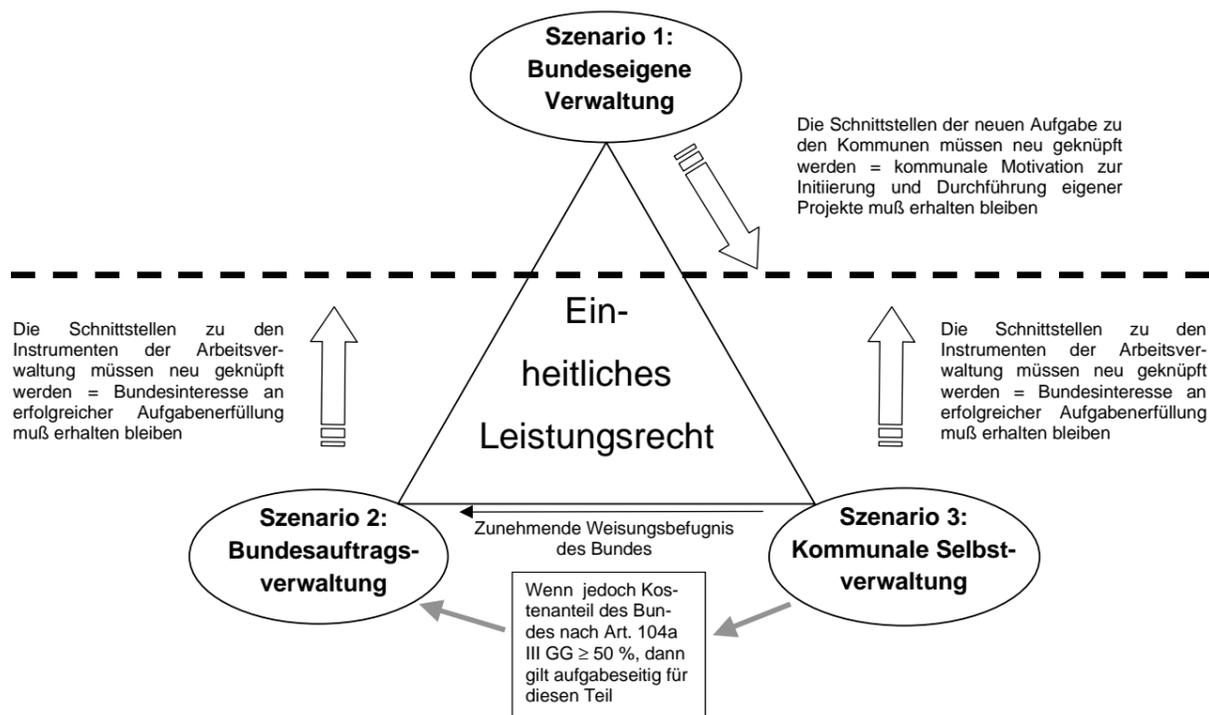
kreisfreie Städte haben durch ihre Erfolge bei der Erwerbsintegration von Sozialhilfeempfängern gezeigt, daß mit einer kommunalen Beschäftigungspolitik die Langzeitarbeitslosigkeit wirksam bekämpft werden kann. Zu den Stärken der Kreise und Kommunen gehören dabei die Vielfältigkeit ihrer flankierenden Kompetenzen, die eine Palette von persönlichen Hilfen beinhaltet, die Vernetzung der kommunalen Beschäftigungspolitik mit Politikfeldern wie kommunaler Wirtschaftsförderung, Jugend- und Sozialpolitik, aber auch die weiten Zuständigkeiten der Landkreise und kreisfreien Städte im Bereich der Schuldnerberatung und des Gesundheitswesens. Landkreise und kreisfreie Städte haben neue Wege und Strategien aufgezeigt, die belegen, daß die kommunale Ebene mit Flexibilität, Angemessenheit und paßgenauen Instrumenten auf Problemlagen reagiert, die das kommunale Leben belasten.

Eine Aufgabenträgerschaft der Landkreise und kreisfreien Städte für ein neues System der Erwerbslosenhilfe setzt einen den Ausgaben entsprechenden, verfassungsrechtlich abgesicherten Kostenausgleich zwingend voraus. Insoweit wird eine der Mehrausgabenbelastung entsprechende, an Bedarfsindikatoren ausgerichtete Umsatzsteuerbeteiligung der Landkreise und kreisfreien Städte vorgeschlagen, wobei Effizienzvorteile aus der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – zur Schaffung von Anreizstrukturen – den Kommunen verbleiben müssen.

Zur Ableitung dieses Ergebnisses sollen im folgenden für verschiedene Szenarien der Aufgabenorganisation die verfassungsrechtlich möglichen bzw. de lege ferenda neu zu schaffenden Regelungen der Finanzierungsverantwortung bei der

Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfen zu einem neuen einheitlichen System zur Erwerbsintegration dargelegt werden. Abb. 1 gibt einen Überblick über die zu diskutierenden Alternativen.

**Abb. 1: Einheitliches System zur Erwerbsintegration – Szenarien zur Aufgabenträgerschaft**



## 2 Szenario I: Aufgabenträgerschaft und -durchführung auf Bundesebene

### 2.1 Beschreibung

Aufgabenträger des neuen einheitlichen Systems zur Erwerbsintegration ist der Bund, der diese Aufgabe durch eine bundesunmittelbare Institution auch selbst wahrnimmt. Offen kann dabei bleiben,

ob er bereits bestehende eigene Behördenstrukturen (z.B. die der Arbeitsverwaltung) nutzt oder aber eine neue Behördenstruktur aufbaut bzw. externe Dritte beauftragt (Beleihung).

### 2.2 Finanzierung

Das neue Leistungsrecht wäre allein vom Bund zu finanzieren. Ein besonderer verfassungsrechtlicher

Ausgleichsanspruch des Bundes gegenüber den Kommunen besteht nicht und ist auch nicht notwendig. Zur Refinanzierung des Bundes stehen zwei Optionen offen:

### **2.2.1 Finanzierungsoption 1**

Wenn die neuen Aufgaben mit erheblicher Kostentlast einhergehen, besteht ein Anspruch auf Revision des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses für die mehrbelastete Ebene, d. h.: Es wird im Idealfall nach Art. 106 IV 1 GG das Mehrwertsteuerbeteiligungsverhältnis zu Gunsten des Bundes geändert.

*Art. 106 IV 1. Hs. GG:  
„Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer sind neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt; ...“.*

Die Länder kürzen dann ihrerseits den Kommunen mit Verweis auf die Aufgabenentlastung im Bereich der sozialen Leistungen die Finanzzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich.

### **2.2.2 Finanzierungsoption 2**

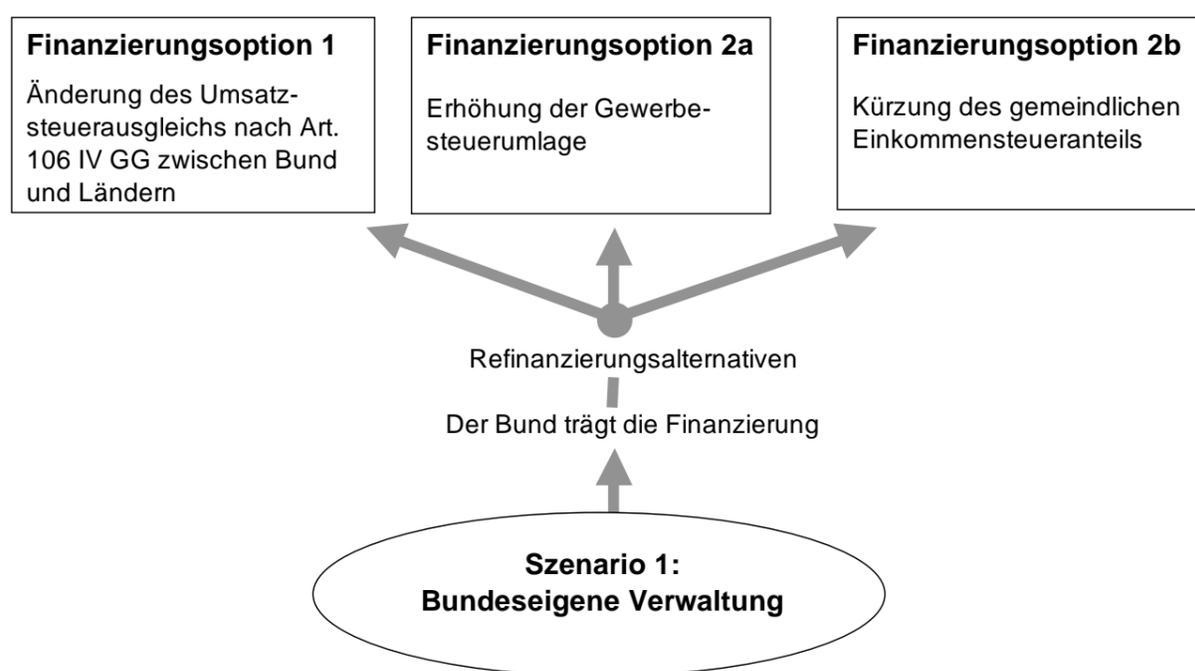
Mit Blick auf die zu erwartenden Hürden bei den Verhandlungen zwischen Bund und Ländern bei der Neutarierung des Umsatzsteuerausgleichs könnte der Bund versuchen, unter Hinweis auf die kommunalen Entlastungen in der Sozialhilfe die Kommunen *direkt* an der Finanzierung zu beteiligen. Der einer kommunalen Beteiligung entgegenstehende Hinweis auf die Nachrangigkeit der kommunalen Sozialhilfe gegenüber den vorgelagerten sozialen Sicherungssystemen ist zwar richtig, entfaltet aber in der Praxis kaum Schutzwirkungen für die Kommunen. Die kommunale Finanzbeteiligung könnte auf verschiedene Art und Weise umgesetzt werden:

- Alternative a: Die Gewerbesteuerumlage wird zugunsten des Bundes erhöht.
- Alternative b: Der gemeindliche Einkommenssteueranteil wird zulasten der Kommunen gekürzt.

### **2.3 Kurzbewertung**

Auf der Aufgabenseite ist zu berücksichtigen, daß bei diesem Szenario eine Aktivierung der kommunalen Kompetenzen und Innovationskräfte nicht möglich ist. Gleichzeitig droht die Gefahr der kommunalen Überlastung durch einen gleichzeitigen Finanzzugriff von Bund und Ländern. Eine Sicherstellung der Finanzierung ist ohne Verfassungsänderung möglich. Politisch hat die Option 1 aufgrund der von Bund und Ländern im Rahmen des Solidarpaktes II eingegangenen Bindungen keine Chance zur Durchsetzbarkeit, da mit ihrer Umsetzung die mühsam erreichten Ergebnisse der Solidarpakt II-Verhandlungen ausgehebelt werden. Hinzu kommt, daß die Länder den Ansprüchen des Bundes z.B. die offenen Ansprüche aus dem Familienleistungsausgleich entgegenhalten werden. Die Option 2 paßt nicht in das Umfeld der Reform des kommunalen Finanzsystems und bereitet auch aufgrund des zu bewegendenden Volumens Probleme. Zudem führen die Optionen 2 a und b auch in ihrer horizontalen Wirkung auf kommunaler Ebene zu inadäquaten Lösungen.

**Abb. 2: Einheitliches System zur Erwerbsintegration – Refinanzierungsalternativen bei Aufgabendurchführung auf Bundesebene**



3 Szenario II: Kommunale Aufgabendurchführung in Bundesauftragsverwaltung

**3.1 Option 1: Bundesgesetz ohne explizite Bestimmung des Ausführenden**

**3.1.1 Beschreibung**

Der Bund richtet für die Durchführung des neuen einheitlichen Systems zur Erwerbsintegration keine

eigenen Behörden ein, sondern zieht die Länder in Bundesauftragsverwaltung zur Aufgabenwahrnehmung heran. Den Ländern bleibt es gem. Art. 85 I GG überlassen, ihrerseits die Kommunen heranzuziehen.

*Art. 85 I GG:*

*„Führen die Länder die Bundesgesetze im Auftrage des Bundes aus, so bleibt die Einrichtung der Behörden Angelegenheit der Länder, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen.“*

### 3.1.2 Finanzierung

Wie im Szenario I wäre das neue Leistungsrecht allein vom Bund zu finanzieren. Die Verwaltungskosten blieben allerdings anders als im Szenario I bei den Ländern.

Bei der Bundesauftragsverwaltung greift die Finanzierungsregel des Art. 104a II GG, die dem Bund die Ausgabelast der Zweckausgaben zuweist.

*Art. 104a II GG:  
„Handeln die Länder im Auftrage des Bundes, trägt der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben.“*

Die Verwaltungsausgaben verbleiben dagegen gemäß Art. 104a V GG bei den Ländern.

*Art. 104a V GG:  
„Der Bund und die Länder tragen die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben und haften im Verhältnis zueinander für eine ordnungsmäßige Verwaltung. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“*

Ziehen die Länder ihrerseits die Kommunen zur Aufgabenerfüllung heran, so greifen die entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen (Konnexitätsregeln in allen Bundesländern außer Hessen und Rheinland-Pfalz).

Der Finanzierung gemäß Art. 104 II GG und den Konnexitätsbestimmungen der Länder sind zusätzlich die im Szenario I beschriebenen Finanzierungsoptionen einer Kürzung der kommunalen Einnahmen entgegenzustellen.

### 3.1.3 Kurzbewertung

Es bestehen große Vorbehalte gegen die Wahl des Modells der Bundesauftragsverwaltung, da in diesem Modell am weitgehendsten auf die Nutzung der Kompetenzen und Innovationskraft der durchführenden Behörden verzichtet wird. Dies wird beson-

ders deutlich, wenn die Kommunen zur Durchführung herangezogen werden, gleichzeitig aber nicht oder nur sehr begrenzt ihr Potential an Gestaltungskraft Anwendung finden kann. Dem Land steht es in der Option 1 offen, ob es die Aufgabe selbst durchführt oder aber die Kommunen zur Durchführung heranzieht. Damit wird eine einheitliche Ausführung des neuen Leistungsrechts in Frage gestellt und eine Übertragung auf bisher nicht mit der Aufgabe befaßte Träger könnte stattfinden. Eine Aktivierung der kommunalen Kompetenzen ist nur bedingt möglich. Zu berücksichtigen ist für die kommunale Seite, daß die Bundesauftragsverwaltung in dieser Konstellation nicht nur mit einem deutlichen Verlust an Autonomie auf der Aufgabenseite, sondern auch – durch die Refinanzierungsbestrebungen des Bundes – auf der Einnahmeseite verbunden ist. Für diese gilt weiterhin: Während die Finanzierungsoption 1 für den Bund nicht tragfähig ist, gilt entsprechendes für die Kommunen bei der Finanzierungsoption 2, die zudem auch in ihrer horizontalen Wirkung auf kommunaler Ebene zu inadäquaten Lösungen führt.

### 3.2 Option 2: Bundesgesetz mit expliziter Bestimmung der Kommunen als Ausführende

#### 3.2.1 Beschreibung

Aufgabenträger des neuen einheitlichen Systems zur Erwerbsintegration ist der Bund, der keine eigenen Behörden einrichtet, sondern die Kommunen im Wege der Bundesauftragsverwaltung zur Aufgabenwahrnehmung heranzieht.

#### 3.2.2 Finanzierung:

Im Unterschied zur Option 1 haben die herangezogenen Kommunen weder gegen den Bund noch ge-

gen die Länder einen nötigenfalls einklagbaren Anspruch.

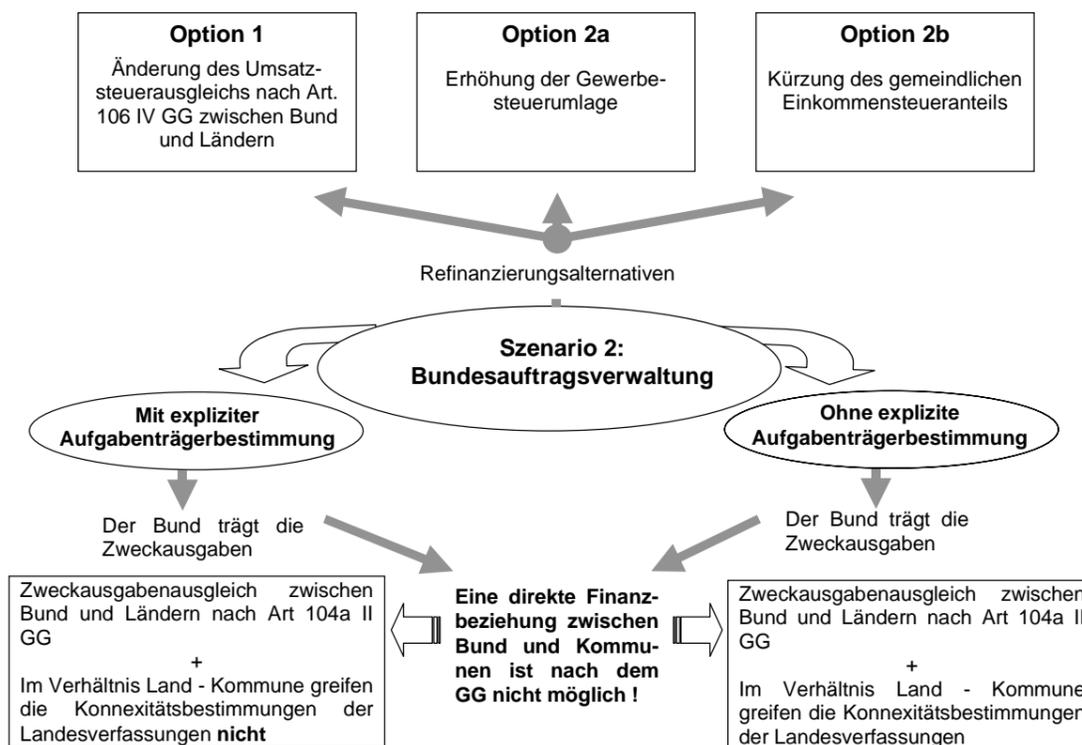
Zunächst greift auch hier die Finanzierungsregel des Art. 104a II GG, die dem Bund die Ausgabebelast der Zweckausgaben zuweist.

*Art. 104a II GG:  
„Handeln die Länder im Auftrage des Bundes, trägt der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben.“*

Von der Finanzverfassung ist dabei allerdings keine direkte Beziehung zu den Kommunen vorgesehen, so daß eine direkte Abgeltung der den Kom-

munen entstehenden Zweckausgaben für die Bundesauftragsverwaltung nicht möglich ist. Es muß somit der Weg der Mittelweiterleitung über die Länder und von diesen dann in eigener Regie an die Kommunen genutzt werden. Da nicht die Länder die Kommunen zur Aufgabenerfüllung heranziehen, greifen die entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregeln nicht. Justiziable Ansprüche der Kommunen gegen das Land beziehen sich somit nur auf die allgemeine Finanzausstattungs-garantie.

**Abb. 3: Einheitliches System zur Erwerbsintegration – Finanzierungswege bei Bundesauftragsverwaltung**



### 3.2.3 Kurzbewertung

Das Ziel einer belastungsneutralen Finanzierung wird nicht gewährleistet. Der finanzielle Ausgleich bleibt auf der Ebene der Länder stecken. Auch ist eine Aktivierung der kommunalen Kompetenzen nur bedingt möglich. Hinzu tritt, daß der direkte Durchgriff des Bundes auf die Kommunen besonderen verfassungsrechtlichen Begründungszwängen unterliegt. Die Bundesauftragsverwaltung ist mit einem massiven Verlust an Aufgabenautonomie verbunden. Dies wirkt umso schwerer, als die Finanzierung der „neuen“ Aufgaben kaum abgesichert ist. Der Bund darf nicht zahlen, die Länder brauchen es nicht. Die Kommune wird lediglich auf die allgemeine Finanzausstattungspflicht des Landes verwiesen. Die drohende Unterausstattung wird dadurch verschärft, daß der Bund sich auch in dieser Variante (mit den bekannten Finanzierungsoptionen 1 und 2) refinanzieren wird.

## 4 Szenario III: Kommunale Aufgabendurchführung in Selbstverwaltung

### 4.1 Option 1: Bundesgesetz ohne explizite Bestimmung des Ausführenden

#### 4.1.1 Beschreibung

In einem Bundesgesetz wird die Sachmaterie des neuen einheitlichen Systems zur Erwerbsintegration ohne weitergehende Bestimmungen zur Aufgabenträgerschaft geregelt. Nach Art. 83 GG ist die Ausführung des neuen Leistungsrechts dann eigene Angelegenheit der Länder.

Art. 83 GG:  
„Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene An-

gelegenheiten aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt.“

Die Kommunen können dabei von den Ländern als Aufgabenträger bestimmt bzw. zur Aufgabendurchführung herangezogen werden.

Art. 84 I GG:  
„Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und Verwaltungsverfahren, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen.“

#### 4.1.2 Finanzierung

Das neue Leistungsrecht wäre von den Ländern und den Kommunen zu finanzieren. Eine bundesunmittelbare Finanzabgeltung der Kommunen ist aufgrund der möglicherweise landesspezifisch voneinander abweichenden Aufgabenträgerschaften nicht möglich. Der Ausgleich muß entsprechend an die Länder und von diesen an die Kommunen erfolgen.

##### 4.1.2.1 Weg über Art. 104a I GG

Grundsätzlich ist die Verteilung der Ausgabelasten durch Art. 104a I GG geregelt.

Art. 104a I GG:  
„Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.“

Ein besonderer Ausgleichsanspruch der Länder gegenüber dem Bund besteht danach nicht. Wenn die neuen Aufgaben mit erheblicher Kostenlast einhergehen, wird im Idealfall das Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnis zu Gunsten der Länder geändert.

Ziehen die Länder ihrerseits die Kommunen zur Aufgabenerfüllung heran, so greifen die entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen (Konnexitätsregeln in allen Bundesländern außer in Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Thüringen).

#### 4.1.2.2 Weg über Art. 104a III GG

Der Grundsatz des Art. 104a I GG kann für Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren, durchbrochen werden.

*Art. 104a III GG:  
„Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, daß die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, daß der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt. Bestimmt das Gesetz, daß die Länder ein Viertel der Ausgaben oder mehr tragen, so bedarf es der Zustimmung des Bundesrates.“*

Ziehen die Länder ihrerseits die Kommunen zur Aufgabenerfüllung heran, so greifen die entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregeln bzw. Finanzausstattungspflichten.

#### 4.1.3 Kurzbewertung

In der Option 1 steht es dem Land offen, ob es die Aufgabe selbst durchführt oder aber die Kommunen zur Durchführung heranzieht. Damit wird eine einheitliche Ausführung des neuen Leistungsrechts in Frage gestellt und eine Übertragung auf bisher nicht mit der Aufgabe befaßte Träger ist möglich. Großes Manko der Option 1 von Szenario III ist, daß es in der Hand der Länder liegt, ob die kommunalen Kompetenzen aktiviert werden oder nicht. Wie die Kompetenzen der Arbeitsverwaltung genutzt werden können, bleibt offen.

Auch die Finanzierungsseite bietet Tücken. Mit dem Weg über Art. 104a I GG wird eine Variante beschrieben, die spätestens am Veto der Länder scheitern wird. Während die überwiegende Zahl von ihnen nämlich nach den Konnexitätsbestimmungen die Kommunen dauerhaft und aufgabenspezifisch abgelten müßte (in Hessen und Rheinland-Pfalz gibt es kein Konnexitätsprinzip, in Niedersachsen und Thüringen erstreckt es sich nur auf staatliche Aufgaben), werden sie im Verhältnis zum Bund auf den allgemeinen Umsatzsteuerausgleich verwiesen. Auch der Weg über Art. 104a III GG schützt die Länder nicht, da er zum einen mit den Geldleistungen nur einen Teil des neuen Leistungsrechts erfaßt und es zum anderen allein im Ermessen des Bundes steht, ob die Regel aktiviert wird oder nicht.

## 4.2 Option 2: Bundesgesetz mit expliziter Bestimmung der Kommunen als Ausführenden

### 4.2.1 Beschreibung

In einem Bundesgesetz wird die Sachmaterie des neuen einheitlichen Systems zur Erwerbsintegration geregelt. Dabei werden die Kommunen explizit vom Bund zum Aufgabenträger bestimmt. Dies ist verfassungsrechtlich nur möglich, wenn es sich um eine punktuelle Annexregelung zu einer zur Zuständigkeit des Bundes gehörenden materiellen Regelung handelt. „Annexregelung“ bedeutet, daß die organisationsrechtliche Regelung sich zum ausführenden Gesetz akzessorisch erweisen muß. Die weitere Einschränkung „punktuell“ erlaubt lediglich eine partielle Zuständigkeitsregelung, nicht aber eine Vollregelung im Sinne des Durchnormierens eines ganzen Sachkomplexes. Wenn die punktuelle Annexregelung nicht für einen wirksamen Vollzug der materiellen Bestimmungen notwendig ist,

liegt dagegen ein unzulässiger Eingriff in die Verwaltungskompetenz der Länder vor.

#### **4.2.2 Finanzierung**

Das neue Leistungsrecht ist als Selbstverwaltungsaufgabe von den Kommunen zu finanzieren. Ein direkter verfassungsrechtlicher Ausgleichsanspruch der Kommunen gegenüber dem Bund besteht nicht. Mögliche indirekte Ansprüche bestehen über den Umweg der Länder. Spezifische Ansprüche der Kommunen gegenüber den Ländern bestehen ebenfalls nicht, die Konnexitätsbestimmungen der Landesverfassungen greifen bei einer Aufgabenübertragung durch den Bund nicht.

##### **4.2.2.1 Weg über Art. 104a I GG**

Grundsätzlich ist die Verteilung der Ausgabelasten durch Art. 104a I GG geregelt.

*Art. 104a I GG:*  
„Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.“

Wenn die neuen Aufgaben mit erheblicher Kostenlast einhergehen, besteht materiell ein Revisionsanspruch des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses zugunsten der Länder, aufgrund der Unbestimmtheit der Rechtsbegriffe ist dieser Anspruch aber wenig justiziabel.

Hinsichtlich der Weiterleitung der Mittel an die Kommunen können diese nur auf die allgemeine, landesverfassungsrechtlich und durch Art. 28 II GG gestützte Pflicht der Länder, ihre Kommunen aufgabenangemessen finanziell auszustatten, zurückgreifen. Weitergehende Anspruchsgrundlagen, insbesondere die Konnexitätsbestimmungen in den Bundesländern, werden nicht aktiviert.

##### **4.2.2.2 Weg über Art. 104a III GG**

Der Grundsatz des Art. 104a I GG kann für Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren, durchbrochen werden.

*Art. 104a III GG:*  
„Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, daß die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, daß der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt. Bestimmt das Gesetz, daß die Länder ein Viertel der Ausgaben oder mehr tragen, so bedarf es der Zustimmung des Bundesrates.“

Hinsichtlich der Weiterleitung der Mittel an die Kommunen können diese nur auf die allgemeine, landesverfassungsrechtlich und durch Art. 28 II GG gestützte Pflicht der Länder, ihre Kommunen aufgabenangemessen finanziell auszustatten, zurückgreifen.

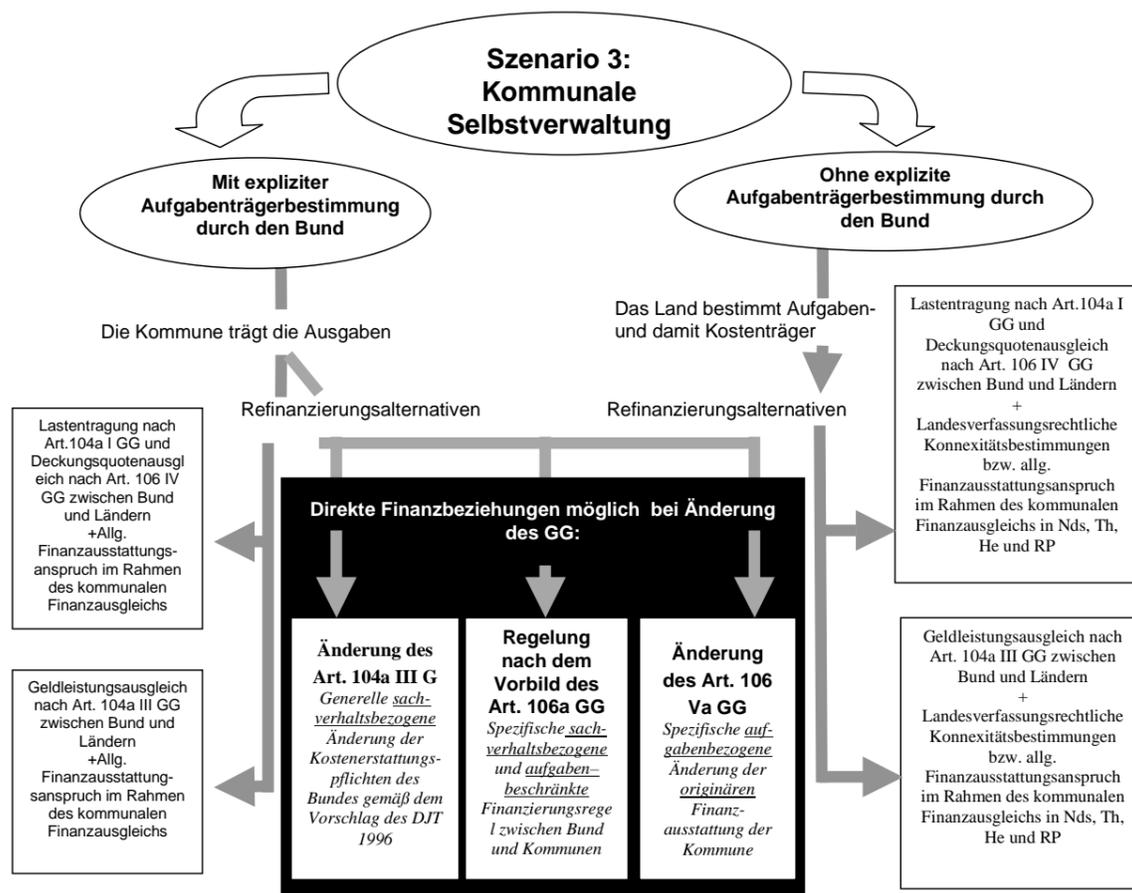
#### **4.2.3 Kurzbewertung**

Das Ziel einer verfassungsrechtlich abgesicherten belastungsneutralen Finanzierung wird nicht gewährleistet. Der finanzielle Ausgleich bleibt auf der Ebene der Länder stecken. Eine weitere Hürde ergibt sich durch die erhöhten Rechtfertigungsansprüche, die an den direkten Aufgabendurchgriff des Bundes auf die Kommunen zu stellen sind. Für die betroffenen Landkreise und kreisfreien Städte stellt die Option 2 des Szenarios III die unbefriedigendste und meistgefürchtete Variante dar. Sie beschreibt das in langer Übung immer wieder vom Bund – mit Billigung der Länder – genutzte Einfallstor der Kommunalfinanzen. In dieser klassischen Konstellation erfolgt vom Bund der – unrichtige (s. unten) – Hinweis, daß ein direkter Ausgleich der Kommunen ihm verfassungsrechtlich nicht möglich

sei. Die Mittel seien aber an die Länder „losgeschickt“. Gegen diese können die Kommunen aber lediglich ihren allgemeinen Finanzausstattungsanspruch geltend machen, so daß sie im Ergebnis relativ schutzlos gestellt sind. Politisch ist dabei der Weg über Art. 104a I GG am ungünstigsten, da die Länder ihrerseits ebenfalls nur einen Ausgleich über den allgemeinen Umsatzsteuerausgleich er-

halten, in den aber die gesamte Einnahme- und Ausgabesituation des Bund und der Länder eingehen. Der Weg über Art. 104a III GG birgt zwar vergleichsweise ein höheres politisches Gewicht, welches sich allerdings nur auf die Geldleistungen beziehen kann. Durchsetzbare Ansprüche ergeben sich in allen Varianten nicht, so daß die Kommunen im Ergebnis weitgehend dem Wohlwollen des Landes ausgeliefert sind.

**Abb. 4: Neues einheitliches System zur Erwerbsintegration – Finanzierungswege bei Wahrnehmung als Selbstverwaltungsangelegenheit**



## 5 Exkurs: Nicht gangbare Wege

### 5.1 Erhöhung des gemeindlichen Einkommensteueranteils

Ein möglicherweise naheliegender Weg wäre es, die Kommunen durch eine Erhöhung des gemeindlichen Einkommensteueranteils nach Art. 106 V GG zu kompensieren.

*Art. 106 V GG:*

*„Die Gemeinden erhalten einen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer, der von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner weiterzuleiten ist. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung der Bundesrates bedarf. Es kann bestimmen, daß die Gemeinden Hebesätze für den Gemeindeanteil festsetzen.“*

Diese Möglichkeit scheidet jedoch schon aufgrund der verfassungsrechtlich festgelegten Verteilung nach den Einkommensteuerleistungen der Einwohner als untauglich aus – wie übrigens jede andere örtlich radizierbare Steuer aufgrund ihrer „natürlichen“ Verteilungskriterien auch. Auch in rechtsperspektivischer Sicht ist dieser Weg nicht gangbar.

### 5.2 Anknüpfung an die bisherige Umsatzsteuerbeteiligungsregelung in Art. 106 Va GG

Ebenso scheidet eine Anknüpfung an Art. 106 Va GG in der bestehenden Fassung aufgrund der Verteilung nach einem orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssel aus.

*Art. 106 Va GG*

*„Die Gemeinden erhalten ab dem 1. Januar 1998 einen Anteil an dem Aufkommen der Umsatzsteuer. Er wird von den Ländern auf der Grundlage eines orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssels an ihre Gemeinden weitergeleitet. Das Nähere wird durch Bun-*

*desgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt.“*

In der bestehenden Fassung werden explizit die Gemeinden als Adressat des kommunalen Umsatzsteueranteils genannt, was ohne Änderung der Bestimmung einen Belastungsausgleich an die betroffenen neuen Träger des neuen Leistungsrechts (Landkreise und kreisfreie Städte) unmöglich macht. Hinzu kommt, daß auch der derzeitige Verteilungsschlüssel des kommunalen Umsatzsteueranteils keine belastungsorientierte Zuordnung des Belastungsausgleichs erlaubt.

### 5.3 Sonderlastenausgleich gem. Art. 106 VIII GG

Auch die Nutzung der Bestimmung des Art. 106 VIII GG zum Sonderlastenausgleich ist nicht möglich, da er nach herrschender Auffassung nicht als allgemeiner finanzverfassungsrechtlicher Grundsatz eingestuft wird, sondern als Sonderbelastungsausgleich für die Sonderlasten in Sondersituationen gilt.

*Art. 106 VIII GG:*

*„Veranlaßt der Bund in einzelnen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) besondere Einrichtungen, die diesen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) unmittelbar Mehrausgaben oder Mindereinnahmen (Sonderbelastungen) verursachen, gewährt der Bund den erforderlichen Ausgleich, wenn und soweit den Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) nicht zugemutet werden kann, die Sonderbelastungen zu tragen. Entschädigungsleistungen Dritter und finanzielle Vorteile, die diesen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) als Folge der Einrichtungen erwachsen, werden bei dem Ausgleich berücksichtigt.“*

Der Sonderbelastungsausgleich setzte dem Wortlaut nach voraus, daß der Bund in *einzelnen* Ländern oder Kommunen *besondere* Einrichtungen veranlaßt, die bei den betroffenen Ländern oder

Kommunen unmittelbar zu Mehrausgaben oder Mindereinnahmen führen. Nur diese konkreten individuellen Sonderbelastungen hat der Bund erforderlichenfalls auszugleichen (z. B. Hauptstadtausgleich). Auch bietet Art. 106 VIII GG aus systematischen Gesichtspunkten keine rechtspolitische Perspektive.

## 6 Zwischenfazit: Verfassungsrechtlicher Belastungsausgleich ohne GG-Änderung nicht möglich

Im Ergebnis muß festgehalten werden, daß lediglich bei der Eigenwahrnehmung durch den Bund ein Belastungsausgleich (hier: des Bundes) ohne Verfassungsänderung durchführbar wäre. Allerdings würden sich bei dieser Lösung unüberwindbare politische Umsetzungshürden aufbauen, da mit dem Ausgleich über eine Revision der Umsatzsteueranteile zugunsten des Bundes gleichzeitig die Ergebnisse des Solidarpaktes II mit erheblicher Umverteilungswirkung ausgehebelt werden würden. Materiell würde die Bundeseigenwahrnehmung zudem bedeuten, daß man sich der Nutzung der kommunalen Kreativität vor Ort ohne Not entsagt.

Eine gesicherte und bundesunmittelbare Finanzabgeltung der Kommunen ist im geltenden Verfassungsrecht dagegen nicht möglich. Der Ausgleich müßte, dem geltenden Verfassungsrecht entsprechend, in zwei Stufen zunächst an die Länder und von diesen an die Kommunen erfolgen. Aufgrund der bekannten und dargelegten Schwierigkeiten ist der „Zwei-Stufen-Weg“ äußerst problematisch und in vielen Konstellationen überhaupt nicht gangbar. Ein der politischen Gestaltungsfreiheit von Bund und Ländern entzogener Belastungsausgleich der Kommunen bedarf deshalb einer Verfassungsänderung, würde aber den großen politischen Vorteil bieten, daß die Ergebnisse der Solidarpakt II-Ver-

handlungen nicht tangiert würden. Insoweit liegt in der Möglichkeit der gezielten Verfassungsänderung ein nicht zu unterschätzendes Befriedungspotenzial, welches die Möglichkeit zu einem breit getragenen Konsens gibt.

## 7 Finanzierungsalternativen bei Änderung des GG

Abhilfe bietet eine grundgesetzliche Regelung, die sich zwar direkt auf das Verhältnis Bund – Kommunen bezieht, sich aber gleichzeitig auch in das bestehende System der Finanzverfassung einfügt. Dazu bieten sich insbesondere drei Möglichkeiten:

### 7.1 Änderung des Art. 104a III GG

Mit einer Grundgesetzänderung auf Basis des Vorschlags des Deutschen Juristentages 1996 wird der Art. 104 III GG dahingehend geändert, daß eine unmittelbare Finanzbeziehung zwischen dem Bund und den Kommunen in Form einer Ausgleichspflicht des Bundes in der Ausnahmesituation der direkten Heranziehung der Kommunen zu Maßnahmen gilt, die Zahlungen, Sachleistungen oder die Herstellung öffentlicher Einrichtungen vorsehen.

*Vorschlag Deutscher Juristentag 1996 zur Neufassung des Art. 104a III GG:*

*„Art. 104a III GG soll dahingehend geändert werden, daß der Bund dann die Ausgaben für Leistungen zu tragen hat, wenn die Länder oder die vom Bund ausnahmsweise unmittelbar bestimmten Gemeinden (Gemeindeverbände) Maßnahmen des Bundes ausführen, die Zahlungen, Sachleistungen oder die Herstellung und Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen vorsehen. Soweit die Leistungen im Ermessen der Länder stehen, können die Gesetze Abweichendes bestimmen.“*

Eine pauschalisierte Abgeltung der Kosten, die Anreizgesichtspunkten Rechnung trägt, ist dabei möglich.

## 7.2 Regelung entsprechend Art. 106a GG

Außerhalb des in Art. 106 III, IV GG geregelten allgemeinen Umsatzsteuerausgleichs wird eine aufgabenspezifische Finanzregelung getroffen, die am Vorbild des Art. 106a GG orientiert ist.

Art. 106a GG:

*„Den Ländern steht ab dem 1. Januar 1996 für den öffentlichen Personennahverkehr ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Der Betrag nach Satz 1 bleibt bei der Bemessung der Finanzkraft nach Art. 107 II unberücksichtigt.“*

## 7.3 Verfassungsrechtlich abgesicherte Umsatzsteuerbeteiligung der kommunalen Aufgabenträger

Die betroffenen kommunalen Aufgabenträger (kreisfreie Städte und Landkreise) werden in den Art. 106 Va GG, der die Basis für die Zuordnung des kommunalen Umsatzsteueranteils ist, aufgenommen und die Verteilung um einen sozialindikatorengestützten Schlüssel ergänzt. Die derzeitige Fassung lautet.

Art. 106 Va GG:

*„Die Gemeinden erhalten ab dem 1. Januar 1998 einen Anteil an dem Aufkommen der Umsatzsteuer. Er wird von den Ländern auf der Grundlage eines orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssels an ihre Gemeinden weitergeleitet. Das Nähere wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt.“*

Vorstellbar wäre folgende Neuformulierung des Art. 106 Va GG:

*„Die kreisfreien Städte und Landkreise (örtliche Sozialhilfeträger) erhalten einen Anteil an dem Aufkommen der Umsatzsteuer. Das Nähere wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt.“*

Auch könnte die bisherige Bestimmung um folgende Regelung ergänzt werden:

*„Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten einen Anteil an dem Aufkommen der Umsatzsteuer. Er wird von den Ländern auf der Grundlage eines orts- und sozialbezogenen Schlüssels weitergeleitet. Das Nähere wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt.“*

Eine Klausel, die innerhalb eines bestimmten Korridors eine regelmäßige Überprüfung des neuen kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer vorsieht, ist zur Wahrung der Interessen des Bundes und der Kommunen in das Ausführungsgesetz aufzunehmen.

## 7.4 Erläuterung und Kurzbewertung

Die dargestellte Möglichkeit der Änderung des Art. 104a III GG greift das grundlegende Manko der Option 2 in der bestehenden Finanzverfassung auf und stellt dem ausnahmsweise möglichen direkten Durchgriff des Bundes auf die Kommunen auf der Aufgabenseite als Pendant eine dann ebenfalls ausnahmsweise mögliche direkte Finanzbeziehung zwischen dem Bund und den Kommunen auf der Einnahmeseite zur Seite. Gleichzeitig wird die unzureichende Kann-Bestimmung des Art. 104 III GG (alte Fassung) durch eine grundsätzliche Verpflichtung des Bundes zur Kostentragung verdichtet.

Diese Variante weist den Vorteil auf, daß sie keinen grundsätzlichen Systemwechsel von der Verwaltungs- zur Gesetzeskausalität in der Kostentragung einfordert. Durch die Konzentration der vorgeschlagenen Regelung auf Geldleistungsge-

setze und ähnliche Leistungen paßt sich die Regelung in das geltende System der Finanzverfassung ein und hält am bisherigen Vorrang der aufgabengerechten Steuerverteilung und des nachfolgenden Finanzausgleichs fest. Die allgemeine Tarierfunktion des Umsatzsteuerausgleichs bliebe insoweit unangetastet und bestehen. Gleichzeitig würde jedoch mit der vorgeschlagenen Regelung sichergestellt, daß für den Fall, daß der Bund ausnahmsweise auf die Kommunen durchgreift und durchgreifen darf, sich dies auch unmittelbar in seiner Finanzierungsverantwortung für die Kommunen niederschlägt. Beläßt der Bund die Bestimmung der ausführenden Behörde den Ländern, besteht der Mehrbelastungsausgleich gegenüber den Ländern. Die Grundgesetzänderung würde in diesem Fall lediglich den Malus der Kann-Bestimmung beseitigen. Für die mit dem neuen Leistungsgesetz betrauten Kommunen birgt die Änderung des Art. 104a III GG einen wirksamen Schutz vor finanzieller Überlastung. Ihr ist gleichzeitig eine automatische Tarierfunktion inhärent, so daß auch die Abstimmung zwischen dem erforderlichen Kostenausgleich auf der einen und den Lasten aus dem neuen Leistungsgesetz auf der anderen Seite sowohl zur Wahrung der Interessen des Bundes als auch zur Wahrung der Interessen der Kommunen gewährleistet wäre. Damit würde im übrigen auch das Interesse des Bundes an einer erfolgreichen Aufgabenerfüllung bewahrt, so daß ein völliger Rückzug des Bundes aus der Verantwortung nicht zu befürchten ist.

Die verfassungsrechtliche Ergänzung entsprechend dem Vorbild des Art. 106a GG bietet die Möglichkeit eines aufgabenspezifischen Ausgleichs, ohne die Funktionsweise der Finanzverfassung grundlegend zu verändern. Um als Äquivalent zur Aufgabenbelastung dienen zu können, müssen sowohl der Verteilungsmaßstab als auch der Kreis der

Betroffenen (Aufgabenträger sind die kreisfreien Städte und die Landkreise) explizit ausgeformt bzw. benannt werden. Der Verteilungsmaßstab muß sich anreizkompatibel an Sozialindikatoren anlehnen, die Nähe zu den Lasten des neuen Leistungsgesetzes aufweisen.

Die Lösung wiese den Vorteil auf, daß über die Dotierung der Finanzmasse, die sich durch den strikten Aufgabenbezug bestimmt, automatisch ein Interesse des Bundes an einer erfolgreichen Aufgabenerfüllung gewahrt bliebe. Damit würde gewährleistet, daß weder die eine noch die andere der beteiligten Parteien im Zeitablauf übermäßige Vor- oder Nachteile aus der Regelung mit gegenteiliger Wirkung beim anderen Beteiligten ziehen kann. Zugleich wäre auch das Interesse des Bundes an einer erfolgreichen Aufgabenerfüllung bewahrt, so daß ein völliger Rückzug des Bundes aus der Verantwortung nicht zu befürchten ist. Großer Nachteil der Regelung nach dem Vorbild des Art. 106a GG ist, daß sie – wie schon der bestehende Art. 106a GG – systematisch quer zu den sonstigen Regeln der Finanzverfassung stehen würde.

Die Modifizierung des Art. 106 Va GG mit einer Umsatzsteuerbeteiligung der kommunalen Aufgabenträger begleitet den ausnahmsweise möglichen aufgabeseitigen direkten Durchgriff des Bundes auf die Kommunen auf der Einnahmeseite mit einer aufgabengerechten Korrektur der originären Einnahmen, wo Bundeskompetenzen bestehen. Allerdings sind die zum Belastungsausgleich notwendigen Maßnahmen nicht im Rahmen des einfachen Steuerrechts zu bewältigen. Vielmehr ist eine Grundgesetzänderung im beschriebenen Sinne erforderlich.

Steuern knüpfen an verschiedenen Stellen an den Wirtschaftskreislauf an. Die örtlich radizierbaren Steuern scheiden aufgrund des ihnen innewohnenden Maßstabs zur Verteilung der Steuererträ-

ge, dem das zu erwartende Verteilungsmuster der Lasten aus dem neuen Leistungsrecht geradezu entgegensteht, aus. Da gleichzeitig auch ein entsprechendes Volumen aufzubringen ist, läuft alles auf die Umsatzsteuer zu.

Um als Äquivalent zur Aufgabenbelastung dienen zu können, müssen sowohl der Verteilungsmaßstab als auch der Kreis der Steuergläubiger (Aufgabenträger sind die kreisfreien Städte und die Landkreise) angepaßt werden. Der Verteilungsmaßstab muß sich anreizkompatibel an Sozialindikatoren anlehnen, die Nähe zu den Lasten des neuen Leistungsgesetzes aufweisen.

Die Umsatzsteuerbeteiligung der kommunalen Aufgabenträger berührt nicht die grundsätzliche Frage der Verwaltungs- oder Gesetzeskausalität in der Kostentragung und ist insoweit als eine anlaßbezogene Einzelregelung zu begreifen, die sich in das geltende System der Finanzverfassung einpaßt. Sie bestätigt sogar den bisherigen Vorrang der aufgabengerechten Steuerverteilung und des nachfolgenden Finanzausgleichs. Für die mit dem neuen Leistungsgesetz betrauten Kommunen beinhaltet diese Variante bei entsprechender Ausgestaltung einen Schutz vor finanzieller Überlastung.

Es sollte allerdings eine Klausel aufgenommen werden, nach der in einem gewissen Zeitabstand zur Abstimmung des erforderlichen Kostenausgleichs mit den tatsächlichen Lasten aus dem neuen Leistungsgesetz sowohl zur Wahrung der Interessen des Bundes als auch zur Wahrung der Interessen der Kommunen auf Basis geeigneter Indikatoren oder Maßstäbe eine Überprüfung der Auskömmlichkeit (in beide Richtungen!) mit Zwang zur Korrektur durchgeführt wird. Damit würde gewährleistet, daß weder die eine noch die andere der beteiligten Parteien im Zeitablauf übermäßige Vor- oder Nachteile aus der Regelung mit gegenteiliger Wirkung beim anderen Beteiligten ziehen kann. Zugleich wäre auch das Interesse des Bundes an

einer erfolgreichen Aufgabenerfüllung bewahrt, so daß ein völliger Rückzug des Bundes aus der Verantwortung nicht zu befürchten ist.

Im Ergebnis ist der Variante einer verfassungsrechtlich abgesicherten kommunalen Umsatzsteuerbeteiligung der kommunalen Aufgabenträger eindeutig der Vorrang einzuräumen.

## 8 Inhaltliche Verknüpfung der Reformthemen „Arbeitslosen- und Sozialhilfe“ und „Gewerbsteuer“

Die Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe mit Teilen der kommunalen Sozialhilfe zu einem eigenständigen Leistungsrecht und ihre Finanzierung kann nicht entkoppelt von den Überlegungen der Kommission zur Reform des kommunalen Finanzsystems zur kommunalen Einnahmeseite diskutiert werden. Beide Seiten – Reform der Gewerbesteuer auf der einen und Zusammenführung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf der anderen Seite – sind miteinander verschränkt. Die Verknüpfung der Themenstellungen kann zur Entlastung der Verteilungswirkungen sowohl in vertikaler als auch horizontaler Sicht beitragen.

Zunächst sind beide Themen situativ durch die Reformkommission miteinander verbunden, so daß es sich anbietet, beide auch inhaltlich miteinander zu verbinden, um das Lösungsspektrum zu erweitern. Eine inhaltliche Verbindung erfordern beide Problemkreise aber auch aus sich heraus:

Die Finanzprobleme der kommunalen Haushalte lassen sich keineswegs auf die Probleme der Gewerbesteuer reduzieren. Den Kommunen mit den größten Finanzproblemen hilft eine Reform der Gewerbesteuer allein sehr wenig. Denn diejenigen Kommunen, deren Haushalte besonders ausgeprägt von den hohen Soziallasten betroffen sind, müssen in der Regel als wirtschaftsschwach einge-

stuft werden, so daß sie am wenigsten von einer Reform der Gewerbesteuer profitieren. Dies gilt insbesondere, wenn die Besteuerung sich auf gewinnabhängige Elemente beschränkt. Entsprechend ist zwingend eine stärkere – anreizkompatibel ausgestaltete - wirtschaftskraft- und soziallastenbezogene Zuordnung der originären Einnahmen der Kommunen erforderlich.

Eine Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Teilen der kommunalen Sozialhilfe unter Nutzbarmachung der kommunalen Kompetenzen ist nur in kommunaler Selbstverwaltung und mit einer entsprechenden, verfassungsfesten und auch im Zeitablauf sicheren – aber auch mit einer für beide beteiligten Seiten (Bund und Kommunen) für eine faire Anpassung offenen – Finanzierung möglich. Umsetzbar ist eine solche Finanzierung nur mit einer auf entsprechenden sozialen Indikatoren basierenden Steuerlösung.

Beiden Problemen (Gewerbesteuer, Zusammenführung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe) ist gemeinsam, daß ein Lösungsschlüssel in einer stärkeren Orientierung der Zuordnung der originären kommunalen Steuereinnahmen an sozialen Indikatoren liegt. Es bietet sich an, beide Problemkomplexe in diesem Punkt zusammenzuführen und damit jeden einzelnen Problembereich inhaltlich zu entlasten. Beide Problemkomplexe können dann jeweils auf ihre Kernthemen (technische Zusammenführung der beiden Leistungssysteme zu einem einheitlichen Leistungsrecht und Reform der wirtschaftsbezogenen Gewerbesteuer) zurückgeführt werden. Gleichzeitig ist die Suche nach geeigneten allgemeinen Sozialindikatoren in einer solchen Verbundlösung einfacher, als wenn spezifische Sozialindikatoren für eine isolierte Umsatzsteuerkompensation des neuen Leistungsrechts gesucht werden müßten.

# Das hessische OFFENSIV-Modell

Roland Koch

Es freut mich, daß das Frankfurter Institut hier in Wiesbaden diese Tagung „Bürgernah fördern und fordern“ abhält. Denn wir haben es mit einem Thema zu tun, das unter dem Begriff „Wisconsin“ zu einem beherrschenden Thema in der Öffentlichkeit geworden ist. Und die Auseinandersetzung über dieses Thema, nicht unter dem alleinigen Gesichtspunkt „man müßte mal“, „man könnte mal“, sondern „man kann es so machen“, ist von dieser Landeshauptstadt ausgegangen. Deshalb freuen wir uns, nun mit Fachleuten darüber diskutieren zu können.

Meine Kollegin Silke Lautenschläger hat Ihnen ja bereits einen Vortrag zu diesem Thema gehalten, und deshalb ist ein nennenswerter Teil dessen, was das OFFENSIV-Gesetz<sup>1</sup> zu regeln beabsichtigt, Ihnen schon präsentiert worden. Ich möchte eine Stufe höher ansetzen und Ihnen erläutern, welche Motivation hinter dieser Diskussion steckt: Es geht um einen Paradigmenwechsel in der Bundesrepublik Deutschland.

Eine solche Diskussion findet ja auch im Augenblick mit Fug und Recht statt. Aber wir müssen dabei sehr gut aufpassen, daß die Debatte nicht dahingehend abgeleitet oder nur davon beherrscht wird, wer was machen darf oder wer für welche Reformen verantwortlich ist. So werden beispielsweise die Kommunalvertreter und Vertreter der Bundespolitik fragen, ob die Bundesanstalt für Arbeit überhaupt so etwas machen darf usw.

Dies ist für uns in Hessen eine vergleichsweise niederrangige und technische Frage, die man mit Hilfe der Mathematik lösen muß. Wir sehen ja, daß die Kommunen nicht mehr bezahlen können als bisher. Es gibt auch keinen Anlaß, das zu fordern. Aber genau das ist nicht die wesentliche politische Frage, die hinter diesem Thema steckt. Es geht um ein anderes Pro-

blem, nämlich um das, daß keiner dem anderen zutraut, daß er wirklich einen solchen Paradigmenwechsel schaffen will. Wenn man dieses Mißtrauen erst einmal beseitigt hätte, dann wäre erkennbar, daß die wirklich relevante Frage sich an einem anderen Punkt stellt.

Systeme aus den Vereinigten Staaten auf die Bundesrepublik zu übertragen, ist nicht immer ohne psychologische Risiken. Denken Sie allein an den Gesichtspunkt, daß viele Menschen den Eindruck haben, daß die Arbeitsverhältnisse in den Vereinigten Staaten von Amerika qualitativ schlechter seien als Arbeitsverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland. Allein deshalb enthält jeder Gedanke einer solchen Übertragung zunächst einmal ein Risikoelement. Dies wird auch durch einen noch so sympathischen Staatennamen wie „Wisconsin“ nicht völlig kompensiert. Zu meinem Freund und früheren Kollegen Tommy Thompson habe ich deshalb gesagt, daß wir es in der Zeit von September letzten Jahres bis März diesen Jahres immerhin geschafft haben, den Namen Wisconsin öfter in deutschen Zeitungen zu verwenden als in den letzten 45 Jahren. Dies führt aber nicht automatisch dazu, daß wir Fremdenverkehrswerbung machen, sondern mit dem Begriff Wisconsin bleibt ein amerikanisches Modell verbunden, das mit der Sorge „Hire and fire“, mit der Angst vor niedrigen Löhnen und wenig sozial abgesicherten Verhältnissen einhergeht. Deshalb ist es auch wichtig, daß in der Tat nicht alles übertragbar ist.

<sup>1</sup> OFFENSIV: Optimal Fördern und Fordern – ENgagierter Service In Vermittlungsagenturen.

Unser Grundgesetz verbietet das Auslaufen einer sozial unterstützenden Förderung nach fünf Jahren, wie es das heutige amerikanische Sozialhilferecht vorsieht. Unser Sozialhilferecht bezieht sich immer auf jede einzelne Person, während das amerikanische Sozialhilferecht bzw. das, was wir so nennen, eigentlich ein von der Kinderunterstützung her gedachtes System ist, das auch Eltern finanziert. Schon deshalb ist die vollständige Übertragung höchst zweifelhaft. Dennoch bleibt der Gedanke faszinierend, daß die Zahl der Menschen, die eigentlich arbeiten könnten, aber nicht in Arbeit sind, sondern mit irgendwelchen wie auch immer gearbeteten sozialen Systemen finanziert werden, durch die Aktivität des Staates verändert werden kann. Wenn man 90 % der bisherigen Empfänger von staatlichen Geldleistungen wieder in auskömmliche Arbeitsverhältnisse vermitteln kann, spricht das dafür, daß politische Aktivität hier wirksam sein kann. Und deshalb muß man sich die Vereinigten Staaten von Amerika anschauen, ohne automatisch alles eins zu eins zu übernehmen. Man muß sich über die jeweiligen Grenzen im klaren sein.

Wir haben im Laufe der Diskussion den Leiter der Sozialbehörde des Staates Wisconsin zu Gast gehabt. Er hat Anfang der 90er Jahre das Modell von Thompson umgesetzt, in dem derjenige, der nicht bereit ist, sich in das System von Hilfeplanung, Unterstützung und Beschäftigung einzubringen, relativ schnell die staatliche Unterstützung vollständig verliert. Dieser Mann ist anschließend wegen seiner Erfolge zum Leiter des Sozialamtes der Stadt New York berufen worden. Allerdings haben ihm die New Yorker die Auflage gemacht, die Unterstützung nicht ganz zu streichen, denn das sei in einer solchen Großstadt nicht möglich. Er könne die Unterstützung stark reduzieren, es müsse aber etwas übrigbleiben.

Der Unterschied besteht in der Frage, welche Menschen überhaupt nicht in das System passen. Im

Bundesstaat Wisconsin sind das 3 oder 4 oder auch mal 5 Prozent Menschen, deren persönliche Biographie nichts anderes zuläßt, als daß man ihren Lebensunterhalt subventioniert. Das sind zum Beispiel Menschen, deren Drogenabhängigkeit eine Resozialisierung nicht mehr zuläßt. Aber auch in New York betrifft dieses Problem nur einen kleinen Teil der Bevölkerung.

Es geht nicht darum, unser Grundgesetz auszuhebeln. Diese Absicht habe ich überhaupt nicht. Man kann aber durch den Einsatz von Instrumenten und das Studieren von Verhaltensweisen in anderen Systemen lernen, daß bestimmte politische Methoden offensichtlich Einfluß auf die am Ende zu verzeichnenden statistischen Zahlen haben. Und das ist es, was mich an der Diskussion über die Vereinigten Staaten interessiert.

Ohne Frage werden solche Veränderungen auch durch die jeweilige aktuelle und insbesondere auch konjunkturelle Lage beeinflußt. Natürlich ist in einem Land, in dem die Zahl der Arbeitslosen insgesamt steigt, die Sensibilität, daß es auch betreuungsintensiverer Integrationsmaßnahmen bedarf, höher. Es wäre Unsinn, diesen Zusammenhang zu bestreiten. So ist festzustellen, daß die Statistik der letzten zwei Jahre in den Vereinigten Staaten eine Zunahme von 1 bis 2 %, bei gewissen Gruppen sogar von 10 oder 12 % verzeichnet. Aber wir haben es nicht mit der Erfolglosigkeit des Systems an sich zu tun, sondern das System gibt logischerweise nach, wenn die Situation angespannt ist. Insgesamt bleibt es aber in seiner Effektivität weit über dem, was wir zur Zeit in der Bundesrepublik Deutschland als ambitiös oder erfolgreich betrachten.

Die Fragestellung, was die Beteiligten eigentlich motiviert, ein System wie das in der Bundesrepublik Deutschland gut zu finden, wenn man gleichzeitig erkennt, daß Jobs auch anders definiert sein

können, führt sehr schnell zu der Frage der Wirtschaftsstruktur. Und hier ist Amerika wesentlich dienstleistungsorientierter. Meiner Überzeugung nach wird uns in den nächsten Monaten eine Debatte um 0,8 % Wachstum im ersten Quartal in den USA beschäftigen. Bei genauerer Betrachtung wird man feststellen, daß dieses Wachstum fast ausschließlich aus Dienstleistungen resultiert. Für Wisconsin bedeutet es natürlich bereits eine Entlastung. Uns in Europa hilft es aber gar nichts, denn auch wenn wir uns gegenseitig intensiver die Haare schneiden, führt das noch nicht zu einer Belebung der europäischen Konjunktur.

Wenn es jedoch mehr Dienstleistungen gibt, gibt es natürlich eine ganze Reihe zusätzlicher Stellen. Ohne Frage lassen sich durch Kreativität Jobs schaffen, mit denen man ein Auskommen haben kann. Das funktioniert auch in einem Land wie der Bundesrepublik Deutschland, das nicht nur produktionslastiger ist, sondern auch eine ganz andere Ausbildungstradition hat. Denn in Amerika gibt es wesentlich mehr Menschen, die einfach in einem neuen Bereich anfangen können und nicht gleich gefragt werden, ob sie vor 20 Jahren eine entsprechende Lehre gemacht haben.

Die strukturellen Bedingungen in den USA sind also andere, das sollten wir im Hinterkopf behalten. Und auch wir wollen nicht alles Bestehende beseitigen. Trotzdem ist der in den USA erzielte Effekt so beachtlich, daß es sich gelohnt hat, und sich weiterhin lohnt, die Frage zu stellen: Was machen wir eigentlich anders? Und was machen wir prinzipiell anders?

Bei der Beantwortung dieser Frage stößt man auf Antworten, die an dem Offensiv-Gesetz beispielhaft zu erklären sind.

Wir haben – und das ist das erste Problem – aus der Unterstützung des Staates gegenüber Menschen aufgrund der Formulierungen des Grundgesetzes eher einen Anspruch für das Individuum ge-

genüber der Behörde gemacht als eine partnerschaftliche Vereinbarung zwischen Behörde und Betroffenen zur Lösung eines Problems. Jeder, der ein bißchen mit der Szene vertraut ist, mit Sozialämtern zu tun hat und mit Mitarbeitern in der Sozialverwaltung spricht, kann das an unzähligen Beispielen festmachen. Der Betroffene, der, aus welchen Gründen auch immer, glaubt, eine Möglichkeit zur Unterstützung durch staatliche Institutionen zu finden, tritt den Mitarbeitern der Sozialverwaltung entgegen mit der Einstellung: „Ich habe ein Recht, daß ich folgende Leistungen erhalte ...“ Und es gibt ganz wenige Menschen, die mit dem Ansinnen kommen: „Ich habe ein Problem. Was muß ich tun, damit Du mir helfen kannst?“

Ich bin der Meinung, daß letzteres in einem freiheitlich-demokratischen Staat sehr wohl denkbar ist. Denn man muß verlangen können, eine auf Gegenseitigkeit beruhende Vereinbarung zu treffen. Man kann nicht einfach eine Ruhebahn hinstellen, die zur Verfügung steht, wenn alles andere schief gegangen ist. Sondern es geht um ein Projekt gemeinsamer Kooperation.

Und genau das ist in Deutschland nicht mehr Stand der subjektiven Erfahrung. Denn wir kennen viele Fälle, in denen folgendermaßen argumentiert wird: „Wenn mir der Sozialarbeiter den Mantel nicht gibt, gehe ich zu einem der Verbände, die mein Recht einklagen werden, und die finden schon einen Präzedenzfall und ein Urteil, die belegen, daß ich Anspruch auf den Mantel habe.“ Und wenn das bei dreien passiert, steht am nächsten Tag die entsprechende Schlagzeile in der Zeitung.

Es ist eine Mentalität in unserem Lande entstanden, die davon ausgeht, daß der Staat die Verpflichtung hat, das Notwendige bereit zu stellen. Damit zusammenhängende Fragen werden aber wieder woanders geregelt. Und so gibt es zunächst einmal Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe, und der Sozialhilfeempfänger sagt seinem zuständigen Sachbearbeiter (in

etwa): „Was mit meinem Job ist, geht dich nichts an. Du hast dafür zu sorgen, daß ich Hilfe zum Lebensunterhalt und so weiter erhalte. Hier hast du meine Kontonummer. Denn heute läuft ja alles bargeldlos. Es muß aber bitte schön funktionieren und seid mir nicht zu kleinlich.“

Vielleicht sind das durchaus auch Menschen, die im Prinzip bereit sind, wieder in den Arbeitsprozeß zurückzukehren. Aber wenn diese ein Gespräch mit den Sozialarbeitern führen, sagen die: „Das geht mich nichts an, geh' zum Arbeitsamt.“ Und so ist bereits am Anfang dieser Spirale kein gemeinsames Betrachten eines Menschen und seiner Situation mehr möglich.

Unmittelbar daraus ergibt sich das zweite Problem, nämlich daß es bei uns unüblich ist, sich um ein individuelles Problem beharrlich zu kümmern. Jetzt übertreibe ich ein bißchen, aber es gibt eine solche Kultur bei uns nicht. Vielmehr wird gesagt, das Investment zur Lösung eines individuellen Problems könne man nicht aufbringen.

Beispielsweise streite ich mit einem Kollegen seit mehr als einem dreiviertel Jahr permanent über Zahlen. Wir kommen dauernd auf verschiedene Ergebnisse. Deshalb frage ich mich, nach welcher Berechnung wer aus den Sozialhilfeempfängern herausgerechnet wird. Ich frage mich, wie man zu diesem runden Bestand von 800.000 arbeitsfähigen Menschen kommt, bei denen viele Menschen herausgenommen sind, zum Beispiel die alleinerziehenden Mütter, bei dem alle herausgerechnet sind, die bei den Sozialämtern dreimal hintereinander mit einem Krankheitsattest ankommen.

Dieses Beispiel ist etwas polemisch, was ich selbstredend zugebe, aber es vereinfacht die Sache. Denn wir haben in vielen Fällen – jedenfalls nach meiner Erfahrung von 20 Jahren Kommunalpolitik in einem Landkreis – gesehen, daß einer, der zweimal ein Attest vorweist, das ihm an beiden Hüftgelenken Arthrose bescheinigt, bereits draußen ist. Dann bleibt er Sozialhilfebezieher. Die Sozialarbeiter sagen aber,

es lohne sich nicht mehr, den dreimal hinzuschicken, weil er zweimal nicht hingehet und man dann doch zahlen müsse, nämlich krankheitsbedingt – und die Veranstaltung ist beendet. Ich überspitze das noch mal ein bißchen: Wenn derjenige beide Beine verloren hätte, dann hätten wir hier sicherlich inzwischen Programme, ihn mit Zuschüssen an einen Arbeitgeber zu vermitteln oder ihm einen anderen Arbeitsplatz zu geben, an dem er ja durchaus vollwertige Arbeit leisten kann.

Gerade bei diesen Schwerbehinderungen haben wir ja häufig das Phänomen – was die Politik Gott sei dank gemeinsam mit der Wirtschaft erkannt hat – daß die Solidität größer als bei einem normalen Arbeitnehmer ist, und man die für einen solchen Arbeitsplatz entstehenden Kosten schnell wieder heraus hat. Aber beim Sozialamt fällt so jemand raus und viele andere Menschen auch.

Es ist eine Frage des politischen Programms, wie man die Differenz zwischen denjenigen, die in der Sozialhilfe sind und dort nichts verloren haben, und denjenigen, die richtig arbeiten können und auch arbeiten wollen, löst. Und es gibt eine Menge Menschen, um die man sich kümmern kann, wenn man das individuell macht. Meiner Ansicht nach ist es das Wichtigste, die Menschen relativ schnell dazu zu bringen, sich mit denen zu beschäftigen, die wirklich Hilfe brauchen, und die anderen möglichst schnell wieder in ein System zu vermitteln, damit wiederum für die individuelle Hilfe mehr Betreuung möglich wird.

Gerade das wird den Staat aus meiner Sicht mehr kosten, weil wir einen solchen Berg vor uns herschieben, daß wir eine Reihe von Jahren brauchen werden, ihn abzuarbeiten. Wenn Sie sehen, wie viel Geld wir auch hier in den Landkreisen ausgeben, um Menschen wieder dazu zu bringen, morgens pünktlich um acht Uhr zu kommen, acht Stunden zu arbeiten und dann nach Hause zu gehen. Das sind Kosten, die in einem System, wie ich es mir vorstelle, nie entstehen dürfen, weil es keinen geben darf, der aus dem System

einfach herausfällt, auch wenn es eine gemeinnützige oder andere Tätigkeit ist. Jeder, der zum Sozialamt geht, muß wissen, daß er tagsüber beschäftigt ist. Die Form kann so verschieden sein wie es die individuelle Situation erfordert. Aber jeder muß wissen, daß er beschäftigt ist und keiner auf Kosten der Sozialhilfe Tag für Tag zuhause bleibt. Denn sonst entsteht das bekannte Problem, das wir vielfach haben, daß die Integration in das normale Arbeitsleben gar nicht mehr möglich und gewissermaßen eine Resozialisierung erforderlich ist.

Ein System dieser Art fordert uns Deutsche sehr heraus, mit einem Problem umzugehen. Denn wir haben ja für alles Erlasse und Richtlinien, genaue Kapitel und Kriterien, was wir bezahlen. Wir werden dazu kommen müssen – und das fällt deutschen Verwaltungen sehr schwer – sehr viel großzügiger mit dem Geld umzugehen, und nicht im einzelnen aufzugliedern, was was ist. Nehmen wir das Beispiel einer Mutter die sagt: „Ich brauche Kinderbetreuung“. Wie man in Amerika in einer solchen Situation reagiert, das hat mich durchaus beeindruckt. Dabei handelt es sich um ein Land, in dem man auf das System Kindergärten nicht verweisen kann, weil es diese häufig nicht gibt. Wir hören oftmals, eine Stelle sei für Mütter mit Kind nicht zumutbar, weil es keine Krippe oder keine Tagesbetreuung gibt, sondern nur eine Halbtagesbetreuung. Ich persönlich glaube, daß keine einzige Familie deshalb ausscheiden darf. Allein deshalb, weil ansonsten die Frau dafür bestraft wird, daß sie so lange aus dem Arbeitsleben außen vor bleibt. Denn die Reintegration in das Arbeitsleben wird mit jedem Jahr schwieriger, in dem sie Sozialhilfe erhalten hat. Hier ist deshalb in Relation zu setzen, was eine Tagesmutter kostet und was an Sozialhilfe gezahlt wird.

In Amerika, in Wisconsin jedenfalls, würde in einem solchen Fall die junge Frau auch gefragt, ob eine

Kinderbetreuung durch die Großeltern möglich sei. Wenn sie dann zur Antwort gibt: „Ja, die wohnen auf dem Land, 400 km von hier entfernt.“, dann wird die Frage gestellt: „Wie viel Mietkosten müssen wir eigentlich den Großeltern zahlen, daß die kommen und das Kind betreuen können?“ Und dann wird geschaut, wie viel das im Vergleich zu dem ist, was zur Reintegration der Frau in das Arbeitsleben notwendig ist. Genau das würde ich gerne einmal in einem deutschen Erlaß umsetzen. Genau das müssen wir am Ende erreichen. Wir müssen den entsprechenden Mitarbeitern eine Chance geben, in jedem Fall eine Lösung des Problems zu finden.

So wie bei uns der Krankenschein ein Instrument ist, Hilfe zu bekommen, ist in einem etwas weitläufigeren Land wie Wisconsin, das keinen öffentlichen Personennahverkehr hat, Hilfestellung erforderlich, wenn ein Hilfesuchender zwei Tage hintereinander anruft und sagt: „Mein Auto ist kaputt.“ Ohne Frage würde ihn daraufhin der Arbeitgeber gleich wieder hinauswerfen. Dafür findet man in den Zentren eine relativ einfache Lösung, indem im Zweifelsfall für den ersten Tag das Taxi bezahlt und am zweiten sogar ein Kredit für die Reparatur des Autos gewährt wird. Aber es gibt nicht die Ausrede, das Auto funktioniere nicht, um nicht zur Arbeit gehen zu müssen. Das gibt es einfach nicht.

Sowohl der Empfänger einer Leistung als auch der Erbringer müssen also ihre Denkweise verändern. Ich persönlich bin der Auffassung, daß die Mentalitätsveränderung auf der Seite des Erbringers mindestens genau so wichtig wie die andere ist. Und dahinter muß als Drittes stehen, daß wir auch Arbeit verfügbar haben.

Es gibt Bereiche, in denen sind wir ganz gut, insbesondere auf dem sogenannten zweiten Arbeitsmarkt. Hier kennen wir inzwischen nahezu alle Ideen. Wir sind schlechter im Bereich der gemeinnützigen Arbeit und bei Arbeitsformen mit sozial-

therapeutischem Character, bei dem sichergestellt sein soll, daß jemand acht Stunden am Tag beschäftigt ist, auch wenn seine Arbeit ökonomisch gesehen im Augenblick sinnlos ist. Aber es ist eine Arbeit, um Menschen wieder zu einer bestimmten Stufe auf der Leiter heraufzuführen. Gerade in diesem Bereich haben wir Schwierigkeiten, die notwendige Menge an Arbeit zur Verfügung zu stellen. Das ist aus meiner Sicht eine der Herausforderungen, die Kommunen und Wirtschaft gemeinsam meistern müssen. Es ist sicherlich auch einer der Bereiche, in dem wir dann die verschiedensten Methoden der Beschäftigungs- und Integrationsprogramme bis hin zum Kombilohn haben müssen, um diese Arbeit attraktiv zu machen, und zwar für beide Seiten in einer angemessenen Weise. Meiner Überzeugung nach gibt es dafür prinzipiell eine ausreichende Menge von Arbeit.

Ich bin sehr skeptisch gegenüber der Behauptung, daß das auf die Dauer eine umfangreichere Förderung wäre als mit dem bisherigen System. Denn wenn wir sehen, was wir in Deutschland für Arbeitsintegrationsmaßnahmen ausgeben und was die Amerikaner jemals ausgegeben haben im Verhältnis zu ihrem Bruttoinlandsprodukt, dann liegen wir so weit vor ihnen, daß wir mit einer vernünftigen Effizienzsteigerung unseres Systems das eingesetzte Geld sehr viel produktiver einsetzen könnten. Das bedeutet schlicht, sehr viel Geld, das im Augenblick für das Nichtarbeiten gezahlt wird, wieder in Reintegrationsmaßnahmen zu investieren, aber unter dem Strich nicht mehr Geld zu verwenden. Ich füge allerdings hinzu: Gehen wir ruhig davon aus, daß es in den ersten Jahren teurer wird. Denn in der Debatte ist schon wieder eines der lästigen Totschlagsargumente nach dem Motto „das kann keiner bezahlen“ aufgekommen. Und keiner könne das Risiko eingehen, das für einige Jahre zu betreiben. Für mich und meine Kolleginnen und Kollegen in der Hessischen Landesregierung gilt allerdings:

Mehr Geld kann für dieses System nur ausgegeben werden, wenn es sich signifikant verändert. Das gegenwärtige System ist nämlich bereits jetzt zu teuer.

Das ist auch ein Grund für einen gelegentlichen Streit mit den Kommunen hier im Land. Da kann ich nur sagen: Für das jetzige System bin ich nicht bereit, einen Pfennig mehr auszugeben. Für ein System, das am Ende Tausende von Leuten, die prinzipiell vermittlungsfähig sind, draußen läßt, weil sie nicht angemessen betreut werden, lohnt es sich nicht, noch mehr auszugeben.

Ein für mich durchaus wichtiger, vielleicht letzter Aspekt in diesem Zusammenhang ist die Frage: Wie kann man in Deutschland eigentlich solche Probleme lösen? Wir sind ja ein Land, das prinzipiell über die Frage, welche Auswirkungen ein Gesetz haben könnte und welche Gruppen davon betroffen sind, sozusagen eine innere Lust des Abwägens von Folgen verspürt, die irgendwann in der dritten Generation entstehen. Das ist – und das sage ich ein bißchen polemisch – eine Debatte, die vergißt, daß am Ende die Beratung natürlich wieder ein Mensch durchführen muß.

Dabei ist es eine Selbstverständlichkeit, daß das System nur funktionieren kann, wenn eine Person mit allen Entscheidungskompetenzen und allen Finanzressorts an einen Hilfe- und Unterstützungsbedürftigen herangeht und dieser nie einen anderen Sachbearbeiter sieht, deshalb nicht ausbüxen kann, nicht herumgeschickt wird, nach rechts oder links. Und dann ist das System wieder eine beidseitige Angelegenheit. Die Möglichkeit dieses Menschen, über Geld zu verfügen, muß so groß sein, daß er auch ungewöhnliche Lösungen ermöglichen kann. Er braucht einen relativ breiten Ermessensspielraum in seiner individuellen Entscheidung, was er jeweils genehmigt und was er nicht genehmigt. Das ist aber eigentlich eher eine Banalität.

Deshalb fordert das auch inzwischen jeder in Deutschland.

Einen letzten Punkt möchte ich noch ansprechen: Warten wir in endlosen Diskussionen bis ein Gesetz kommt, oder machen wir etwas, was die Amerikaner in die Lage versetzt hat, ein neues Gesetz überhaupt zu beschließen?

In Amerika gibt es eine entscheidende Ausnahme im Unterschied zum deutschen Verfassungsrecht: Wenn ein nationales Gesetz beschlossen ist, kann die nationale Regierung einzelne Bundesstaaten ermächtigen, von diesem Gesetz abzuweichen. Auf Deutschland übertragen würde das bedeuten: Der zuständige Minister könnte Bundesländern erlauben, das Sozialhilfegesetz zu modifizieren.

Das ist mit unserer Verfassungsvorstellung so nicht zu machen. Die Gründe dafür liegen in unserer Geschichte. In Amerika sagten einige Gouverneure zu der damaligen republikanischen Bundesregierung: „Wir wollen das machen.“ Und sie haben eine solche Möglichkeit bekommen, obwohl die Demokraten in Amerika das heftig bekämpft haben. Die Frage war ja politisch nicht unstrittig. Dabei soll Bill Clinton in seiner zweiten Regierungszeit als demokratischer Präsident gesagt haben: „Ich mache das jetzt zu einem nationalen Gesetz.“ Wäre Anfang der 90er Jahre irgend jemand mit den gleichen Vorstellungen und mit dem Versuch, in beiden Häusern des amerikanischen Kongresses eine Mehrheit zu bekommen, angetreten, er wäre kläglich gescheitert und als Sozialdarwinist in die Geschichte eingegangen. Als es funktioniert hat, haben die Beteiligten aber gedacht: „Wenn wir es nicht schaffen, uns einfach größere Möglichkeiten zum Ausprobieren zu geben, lösen wir die Konflikte nicht.“

Ich bin zum Beispiel der Auffassung, daß es keinen Anlaß gibt, heute in Deutschland zu entscheiden, ob künftig die Sozialhilfe- oder die Arbeitsverwaltung verantwortlich sein soll. Ich halte es für unsinnig,

eine solche Entscheidung zu provozieren. Nicht einmal in einem Bundesland wie Hessen können wir entscheiden, ob diese Aufgabe zu einem Teil von den Sozialämtern erledigt werden soll. Wir müssen zuerst sehen, wer die besseren Ergebnisse erzielt. Auf jeden Fall sollten wir einen Dritten dazunehmen, eine private Institution, etwa wie die Caritas, die Erfahrungen in solchen Dingen hat. Und dann ziehen wir einen Strich.

Die Frage ist zunächst einmal: Kann sich ein Bundesland das leisten? Das ist eine ganz natürliche Frage, denn das eine Bundesland ist ökonomisch in der Lage, so etwas zu machen, obwohl die Arbeitsplatzsituation schlecht ist, während das andere Bundesland überhaupt gar keine Möglichkeiten hat. Ich gebe zu, ein klein wenig gehässig zu sein, denn ich behaupte: Wenn es jedes Land machen darf, fangen wir in Hessen in zwei Wochen an und alle anderen 15 beginnen erst einmal, zu testen. Aber das ist egal. Es gilt, neue Wege der Betreuung zunächst einmal an einer Stelle auszuprobieren. Es gilt dann zu sagen: „Es ist o.k. Laßt uns die ganzen Risiken später diskutieren und laßt es uns an einer Stelle machen und zwar so, daß wir eine gewisse Offenheit darin finden, was die richtige Organisationsstruktur ist.“

Dies ist möglich, wenn wir uns über einige der von mir erläuterten Prinzipien bei nüchterner Betrachtung einig sind. Und genau das steht hinter dem OFFENSIV-Gesetz. Zu den Realitäten des Lebens, die wir nicht kurzfristig ändern können, gehört, daß ein sozialdemokratischer Bundeskanzler, der im Prinzip gesagt hat, daß Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammengeführt werden müssen, dies nie einige Wochen vor der Bundestagswahl auf Vorschlag eines christdemokratischen Ministerpräsidenten beschließen wird. Deshalb bleibt das Thema auf der Tagesordnung. Deshalb werden wir das Gesetz wieder in den Bundesrat einbringen. Aber

---

Roland Koch

es wird bis zur Bundestagswahl dauern. Ich glaube, daß es anschließend mit jeder Mehrheit beschlossen wird, aber ich habe eine bestimmte Mehrheit im Auge, die das einfacher machen wird und insofern bin ich eigentlich sehr optimistisch, daß wir das, was wir im OFFENSIV-Gesetz formuliert haben, in spätestens zwölf Monaten umgesetzt haben!

# Sozialhilfe im wettbewerblichen Föderalismus: Erfahrungen der USA, Lehren für Deutschland

Norbert Berthold  
Sascha von Berchem

## 1 Einleitende Bemerkungen

In Zeiten raschen strukturellen Wandels und rasanten arbeitssparenden technischen Fortschritts sind Geringqualifizierte besonders hart von Arbeitslosigkeit betroffen, wenn der Arbeitsmarkt die notwendige Anpassungsflexibilität, vor allem flexible Lohnstrukturen, vermissen lässt. Es droht ihnen der Verlust ihres Arbeitsplatzes, da die von den Unternehmen zu zahlenden Reallöhne immer weniger durch die abnehmenden Arbeitsproduktivitäten getragen werden. Arbeitslosengeld, Arbeitslosen- und Sozialhilfe verhindern für die Betroffenen den finanziellen Fall ins Bodenlose. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch die Bundesanstalt für Arbeit nach dem SGB III und durch die Kommunen nach dem Bundessozialhilfegesetz sollen auf dem Weg zurück in ein Beschäftigungsverhältnis helfen. Beide Systeme sozialer Sicherung entpuppen sich bei genauerem Hinsehen jedoch als ungeeignet, arbeitslos gewordene Individuen effizient und effektiv wieder ins Erwerbsleben einzugliedern. Die ökonomischen Fehler der Ausgestaltung von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe sowie zentral gesteuerter Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik einschließlich Beratung und Vermittlung der Arbeitsämter sind bekannt. Dringender Reformbedarf ist offensichtlich, innovative Vorschläge liegen auf dem Tisch.<sup>1</sup>

Unser Augenmerk gilt der Sozialhilfe, an die Arbeitslose verwiesen werden, wenn sie zu geringe oder gar keine Ansprüche gegen die Arbeitsverwaltung (mehr) haben. Für grundsätzlich arbeitsfähige Personen als temporäre Hilfe zur Selbsthilfe gedacht, verkommt dieses letzte Netz sozialer Siche-

rung immer häufiger zu einem Dauertransfer. Ein mit zunehmender Familiengröße bei Geringqualifizierten oft verletztes Lohnabstandsgebot und die hohe marginale Belastung eines hinzuverdienten Arbeitseinkommens verringern die Arbeitsanreize der Hilfeempfänger und behindern den Wiedereintritt ins Erwerbsleben. Daneben legt die Sozialhilfe faktisch einen Mindestlohn fest, der einfache Arbeit sukzessive aus dem Markt preist. Es fehlt für geringqualifizierte Arbeitnehmer mehr und mehr ein Lohnsektor, in dem eine Bezahlung entsprechend ihrer Arbeitsproduktivitäten möglich ist. Das Problem sozialhilfebedingter Mindestlohnarbeitslosigkeit wiegt in der Praxis umso schwerer, je zentraler die wichtigen Größen der Sozialhilfe festgelegt werden, je zentraler Lohnfindungsprozesse organisiert sind und je heterogener die Lage auf den einzelnen Arbeitsmärkten ist.<sup>2</sup> Obwohl sich die Lage auf den lokalen Arbeitsmärkten in Deutschland teilweise erheblich unterscheidet und unterschiedliche (Mindest-)Lohnstrukturen zur Vermeidung massenhafter und verfestigter Arbeitslosigkeit notwendig wären, erfolgen Lohnabschlüsse im großen und ganzen flächendeckend und undifferenziert. Auch haben die Kommunen keinen wirklichen Gestaltungsspielraum, wenn es darum geht, die Modalitäten der Sozialhilfe festzulegen. Von einem echten strategischen Steuerungspotential über entscheidende Parameter, wie etwa die Höhe der Regelsätze, die Transferentzugsraten oder individuelle Anforderungen an die Hilfeempfänger, kann keine Rede sein.

1 Vgl. Berthold/Fehn/Berchem (2001), Berthold/Berchem (2002).

2 Vgl. Berthold (2002).

In Deutschland sind die Kommunen zwar die Zahlmeister und werden in zunehmendem Maße von Bund, Ländern und Tarifpartnern als Lastesel mißbraucht. Notwendige Steuerungsmöglichkeiten haben sie dabei jedoch nicht. Die Folgen sind offensichtlich: Es fehlt sozialpolitische Vielfalt, innovative Ansätze im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut sind selten, und den unterschiedlichen Gegebenheiten vor Ort kann kaum durch individuelle Konzepte entsprochen werden. Ein Großteil dessen, was in der kommunalen Beschäftigungspolitik realisiert wird, gilt der Lastenabwehr. Dieses Ziel ist, gerade bei einem nur wenig aufnahmefähigen regulären Arbeitsmarkt, nicht unbedingt mit dem Ziel vereinbar, Hilfeempfänger nachhaltig wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Völlig anders stellt sich die Situation in den USA dar. Traditionell ist dort der föderale Staatsapparat weitaus weniger zentralistisch organisiert, spätestens seit der großen Sozialhilfereform im Jahre 1996 ist sozialpolitische Vielfalt und ein intensiver Wettbewerb der dezentralen Gebietskörperschaften auch im Bereich des Sozialen an der Tagesordnung. Von Deutschland aus wird immer häufiger auf dieses amerikanische Modell geschaut. Wisconsins Sozialhilfeprogramm W-2 (Wisconsin Works) gilt als Paradebeispiel amerikanischer Sozialpolitik. Die Rufe werden lauter, vergleichbare Methoden im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut auch bei uns zu verwenden. Lösungen, die in einem spezifisch nationalen „Setting“ auch auf der Grundlage national gewachsener Wertvorstellungen entwickelt wurden, sind zwar nicht einfach übertragbar. Dennoch können wir aus den Erfahrungen lernen, die in Amerika gemacht wurden.

## 2 Weshalb sind die föderalen Strukturen in den USA weniger zentralistisch, warum wird weniger umverteilt als in Europa?

Vergleicht man europäische Staaten mit Amerika, so fällt eines sofort ins Auge: Der Einfluß der zentralen Regierung in Washington ist im Vergleich zu den Zentralregierungen in Europa wesentlich geringer. Das Strafrecht, einschließlich der umstrittenen Todesstrafe, ist eine Domäne der Einzelstaaten; zentralstaatlicher Zugriff ist nicht möglich. Darüber hinaus gibt es, abgesehen von der Einkommensteuer, kein vereinheitlichtes Steuerrecht. Es ist Sache der einzelnen Staaten, ob sie eine State Tax einführen oder wie hoch sie die Mineralölsteuer festlegen. Für Verkaufssteuer und Kfz-Steuer gilt dies ebenso. Auch im Bereich des Sozialen haben die Einzelstaaten weitreichende Entscheidungs- und Handlungsspielräume. Es ließen sich weitere Beispiele für Bereiche anführen, in denen wettbewerbsföderale Elemente enthalten sind, die man in Europa vergeblich sucht. Auch verbleiben in Amerika die einzelstaatlichen Steuern im betreffenden Bundesstaat. Transferzahlungen zwischen den einzelnen Mitgliedern finden kaum statt. Auf diese Weise bleiben dort Unterschiedlichkeit und Vielfalt erhalten, der Bürger kann zwischen verschiedenen Preis-Leistungs-Paketen wählen. „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Raum“ ist in den USA kein Ziel wirtschaftspolitischer Aktivitäten und kann es auch nicht sein.<sup>3</sup>

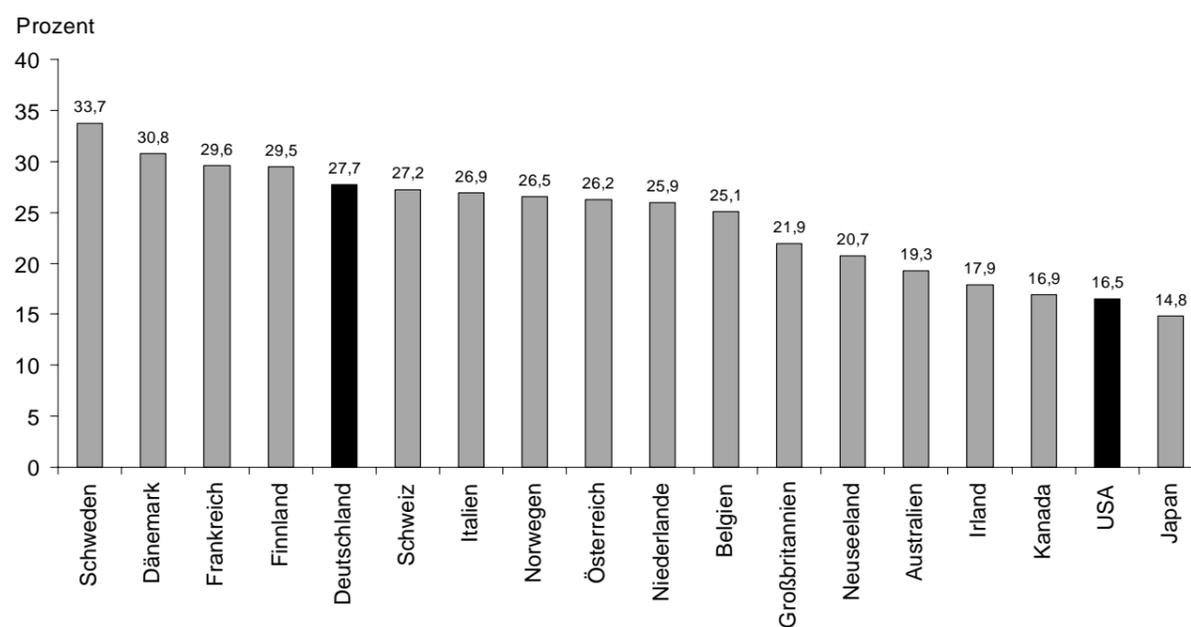
Der unterschiedliche Grad der Zentralisierung im föderalen Staatsgebilde ist nicht der einzig auffällige Unterschied zwischen den USA und den

3 Daß die Verfolgung des Ziels „einheitlicher Lebensverhältnisse im Raum“ letztlich die Chancen ganzer Regionen auf Wohlstand vernichten kann, mußten große Teile Ostdeutschlands im Zuge der Wiedervereinigung schmerzlich erfahren.

meisten europäischen Ländern. Ebenso offensichtlich ist, daß in den USA – relativ gesehen – wesentlich weniger Geld für soziale Sicherung ausgegeben wird als in den allermeisten OECD-Staaten. Die Bruttosozialausgabenquote, der Anteil der Ausgaben für soziale Sicherung am Bruttoinlandsprodukt, beträgt in den USA mit 16,5 % im Jahr 1997 nur rund 60 % der Quote für Deutschland und die Hälfte derjenigen für Schweden (vgl. Abb. 1). Interessant dabei ist, daß Amerika und Europa von Beginn

der Expansion des öffentlichen Sektors an völlig unterschiedliche Muster ihrer Sozialpolitik aufweisen. Es lassen sich auch keine Brüche in den Verhältnissen durch die globale „Explosion“ des Sozialstaates in den 60er und 70er Jahren feststellen; schon jeher, seit Ende des 19. Jahrhunderts, ist die unterschiedliche Gangart offensichtlich.<sup>4</sup> Diese Erkenntnis ist wichtig, denn die beobachtbaren Unterschiede zwischen Europa und den USA lassen sich nicht durch spezifische Perioden oder Ereignisse erklären.

**Abb. 1: Anteil der Sozialausgaben in Prozent des BIP, 1997**



Quelle: Eichhorst/Profit/Thode u.a. (2001, S. 243).

Die Gründe, weshalb die föderalen Strukturen in den USA weniger zentralistisch als in Europa sind und ein relativ geringer Anteil des amerikanischen Bruttoinlandsproduktes für distributive Elemente der

sozialen Sicherung ausgegeben wird, sind vielschichtig und teilweise interdependent. Vieles läßt

<sup>4</sup> Vgl. Alesina/Glaeser/Sacerdote (2001).

sich nur mit historisch gewachsenen Wertvorstellungen, die sich zwischen Amerika und Europa erheblich unterscheiden, erklären. Als im März 1781 die Articles of Confederation ratifiziert wurden, wurde damit kein Vertrag zwischen Volk und Zentralregierung geschlossen; in einem Freundschaftsabkommen wurde lediglich das Verhältnis zwischen den einzelnen und souveränen Staaten Amerikas fixiert. Grundlegende Befugnisse erhielt die Zentralregierung nur im außenpolitischen Bereich, der Kongreß hatte keine Steuerhoheit. Die Gelder mußten von den einzelnen Staaten bewilligt werden. Der Kongreß hatte auch keine Möglichkeit, den Außenhandel zu regulieren. Die Einzelstaaten gaben ihre absolute Souveränität erst auf, als 1789 die Verfassung verabschiedet wurde. Allerdings nimmt diese Verfassung eine klare Kompetenzzuweisung zwischen den Organen auf nationaler Ebene einerseits und den Kompetenzen der Gliedstaaten andererseits vor. Dabei entziehen sich wesentliche Teilbereiche des Politischen der Intervention des Zentralstaates. Verfassungstheoretisch hat der Zentralstaat ausschließlich die Kompetenzen, die ihm kraft Verfassung ausdrücklich zugestanden werden. Eine Vermischung von Aufgaben und Einflußbereichen, wie im deutschen Grundgesetz geregelt, läßt sich aus der amerikanischen Verfassung nicht ableiten. Diese fordert vielmehr einen starken kompetitiven Föderalismus mit wenigen, klar umrissenen Befugnissen der Zentralregierung.

Allerdings kann der durch die Verfassung vollzogene Übergang von der Konföderation zur Föderation mitunter als erster Schritt zu einer dominanteren Rolle Washingtons gewertet werden. In der Tat hat seitdem die Zentralmacht auch Mittel und Wege gefunden, die föderalen Strukturen aufzuweichen.<sup>5</sup> Bereits als Präsident Lincoln im amerikanischen Bürgerkrieg die Sezessionsbewegung der Südstaaten mit Gewalt niederschlug, war klar,

daß Machtfülle und Dominanz der Zentralregierung über das in der Verfassung manifestierte Maß hinaus angewachsen waren. Dieser Prozeß setzte sich im Laufe der Zeit weiter fort. Vor allem im vergangenen Jahrhundert zog die Zentralregierung weitere Kompetenzen an sich, die strikte Trennung zwischen Zentralgewalt und Gliedstaaten erodierte. Beispielhaft sei die Verfassungsänderung von 1913 genannt, durch die der Kongreß ermächtigt wurde, eigene Einkommensteuern zu erheben. Dies ebnete den Weg zu föderalen Ausgabenprogrammen und Finanzzuweisungen an die Einzelstaaten und damit zu weiterer Zentralisierung. Mitte der 30er Jahre sorgte die von Präsident Roosevelt verantwortete New-Deal Gesetzgebung, vor allem die 1935 durchgesetzten Sozialreformen, für eine weitere dramatische Erweiterung der Befugnisse der Zentralregierung. Das gilt auch für die von John F. Kennedy initiierten Sozialreformen der 60er Jahre. Die Liste ließe sich weiter fortsetzen. Es wurden in der Vergangenheit lokale Ansätze in vielen Bereichen im Sinne eines „One-size-fits-all“ zunichte gemacht, statt auf die Kräfte eines kompetitiven Föderalismus zu vertrauen. Der Zentralisierungsgrad erreichte dabei zwar nie das Ausmaß der meisten europäischen Länder, Amerika entfernte sich aber immer weiter von Thomas Jeffersons Idee eines starken kompetitiven Föderalismus mit klar definierten und begrenzten Befugnissen der Zentralregierung.

Erst seit den 70er Jahren lassen sich Ansätze einer Gegenbewegung erkennen, die den Machtzuwachs der zentralen Ebene begrenzen sollen. Richard Nixon bemühte sich während seiner Amtszeit, redistributive Aufgaben der Zentralen zuzuordnen und die Bereitstellung lokaler öffentlicher Gü-

5 Vgl. Apolte (1996) und Klitz (2002).

ter sowie die Umsetzung der redistributiven Programme den einzelnen Staaten zu überlassen.<sup>6</sup> Vor allem die Folgen der ersten Ölkrise unterbrachen diese ersten Schritte der notwendigen Korrektur. Auch Ronald Reagan versuchte eine radikale Abkehr von der zentralistischen Politik der vergangenen Jahrzehnte und strebte eine Neuordnung der fiskalpolitischen Kompetenzen an. Reagans Reformbemühungen beschränkten sich letztlich darauf, die föderalen Finanzaufweisungen zu kürzen, denn es fehlte ihm die Mehrheit der Republikaner im Repräsentantenhaus. Erst seit die Republikaner in beiden Häusern des Kongresses die Mehrheit haben, versucht man sich an einem neuen Anlauf zur konsequenten Dezentralisierung fiskalpolitischer Kompetenzen. Als ein Meilenstein dieser Bemühungen gilt die Sozialhilfereform im Jahr 1996. Letztlich war es Bill Clinton, der mit der Unterzeichnung des Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA) den Einzelstaaten einen Großteil der Kompetenzen zurückgab, die sie im Laufe der vergangenen Jahrzehnte verloren hatten, und damit zum Teil die Sündenfälle der Vergangenheit korrigierte.

Trotz der schleichenden Zentralisierung in den vergangenen 200 Jahren sind in den USA wesentliche Bestandteile des Wettbewerbsföderalismus erhalten geblieben. Zu keiner Zeit herrschten auch nur annähernd so zentralistische Strukturen wie in Europa. Es ist bemerkenswert, daß es selbst in den USA zu einer Verwischung der Kompetenzen kam, obwohl die Verfassung dies streng genommen gar nicht vorsieht bzw. duldet. Zu einem im Vergleich zu europäischen Strukturen recht frühen Stadium der Zentralisierung begann man jedoch, sich wieder auf die Stärken eines funktionierenden föderalen Wettbewerbs zurückzubesinnen. Die Notwendigkeit zum Umlenken, auch und gerade im Bereich der sozialen Sicherung, wurde erkannt. In einer

Zeit, in der ein dramatischer Anstieg der Sozialhilfefallzahlen zu verzeichnen war und die Bevölkerung mehr und mehr ihre Unzufriedenheit mit den staatlichen Sozialhilfeprogrammen äußerte, setzte man die Hoffnung auf den föderalen Wettbewerb der einzelnen Gliedstaaten um die besten Methoden und Programme.

Es hat den Anschein, daß sich das amerikanische Volk in vielen Bereichen die föderalen Strukturen zurückholt, die Jefferson gewollt hat und die großteils in der amerikanischen Verfassung beschrieben sind. Dies ist auch eine Frage der Mentalität und der Wertevorstellungen der amerikanischen Bevölkerung. Freiheit und Selbstbestimmung sind die Antriebsfedern der Vorstellung, der Staat sollte nicht viel mehr tun, als individuelle Freiheits- und Eigentumsrechte zu schützen. Der Begriff des „Big Government“ hat eine deutlich negativere Bedeutung („I love my country but I fear my government“) als etwa in Deutschland, wo schnell nach staatlichen Eingriffen gerufen wird. Im Kern konnten sich die Vereinigten Staaten ein gesundes Mißtrauen gegenüber staatlicher Macht, Intervention und zentraler Bevormundung bewahren. Wettbewerblicher Föderalismus und eine auf Freiheit ausgerichtete „Leave Us Alone“-Mentalität der Bürger sind historisch gewachsene, tragende Säulen der Erfolgsstory der Vereinigten Staaten. Auch die Sündenfälle der Vergangenheit konnten diese Säulen nicht zum Einsturz bringen. In jüngster Zeit, so hat es den Anschein, besinnt man sich wieder verstärkt auf sie.

Das in den USA traditionell höhere Gewicht der Eigenverantwortung und die Skepsis gegenüber staatlichen Aktivitäten schlägt sich auch in einem

6 Vgl. Conlan (1988).

geringen Anteil der Steuern und Abgaben am BIP von nur rund 20 % nieder. In den skandinavischen Ländern, aber auch Deutschland, liegt dieser Anteil deutlich höher, in Schweden bei etwa rund 53, in Deutschland bei über 37 %.<sup>7</sup> Diese Zahlen spiegeln die Verstaatlichung europäischer Volkswirtschaften im Vergleich zu den USA deutlich wider. Von besonderer Bedeutung ist dabei, daß es in Amerika nicht nur weniger Staat, sondern auch weniger Sozialstaat als in Europa gibt. Europäische Länder sind im Verhältnis zu Amerika schon seit jeher viel großzügiger zu ihren Arbeitslosen und Armen. Gerade bei den Sozialtransfers an private Haushalte (inklusive Sozialhilfe) unterscheiden sich europäische Länder und die USA erheblich. Gemessen in Prozent des BIP geben europäische Länder im Durchschnitt rund das Doppelte dafür aus wie die USA.<sup>8</sup> Es stellt sich folglich unabhängig von der Frage des Zentralisierungsgrades wirtschaftspolitischer Kompetenzen die Frage, warum die USA kein mit Europa vergleichbares soziales Sicherungssystem hat.<sup>9</sup>

Eine hohe Vor-Steuer-Einkommensungleichheit bzw. eine sehr „schräge“ Einkommensverteilung können eine starke Präferenz für Umverteilung ökonomisch erklären. Allerdings trägt dieses Argument nicht sehr weit, sind doch in den USA die Vor-Steuer-Einkommensungleichheit deutlich größer bzw. die Verteilung der Einkommen wesentlich „schräger“ als in Europa.<sup>10</sup> Auch verfügt Europa nicht über effizientere, weniger verzerrende Steuer- und Transfersysteme, das unterschiedliche Umverteilungsniveau läßt sich so ebensowenig erklären. Eine plausible ökonomische Erklärung kann jedoch die (vermeintlich) höhere soziale Mobilität in Amerika sein. Danach sind Individuen mit einem größeren erwarteten Einkommenszuwachs eher gegen ein hohes Maß an Umverteilung eingestellt, da sie selbst bei gegenwärtig geringem Einkommen

davon ausgehen können, in Zukunft Netto-Verlierer der Umverteilung zu sein. Ob in einer Volkswirtschaft viel oder wenig staatliche Umverteilung vorgenommen wird, hängt dieser Idee nach von der sozialen Aufwärtsmobilität des Medianwählers ab.<sup>11</sup> Zwar ist der Grad sozialer Mobilität zwischen den einzelnen Einkommensgruppen in Amerika bei weitem nicht so hoch, wie von der amerikanischen Bevölkerung angenommen und unterscheidet sich nur geringfügig von dem etwa in Deutschland.<sup>12</sup> Der Erklärungsgehalt dieser Theorie steigt allerdings, wenn man bedenkt, daß Amerikaner im Vergleich zu Europäern in weit stärkerem Maße daran glauben, daß in ihrem Land eine große soziale Aufwärtsmobilität vorhanden ist und die Armen gute Chancen haben, ihrer Notlage aus eigener Kraft zu entfliehen.<sup>13</sup>

Die historisch gewachsene Einstellung und das Denken der Bevölkerung können entscheidende Faktoren für den Grad staatlicher Umverteilungsaktivitäten darstellen. Hier unterscheiden sich Amerika und Europa ganz erheblich. Werden in Europa etwa Sozialhilfeempfänger als Opfer der Gesellschaft und des Schicksals angesehen, gelten sie in

7 Vgl. Eichhorst/Profit/Thode u.a. (2001, S. 239).

8 Europa durchschnittlich 18,1 %, Deutschland 20,5 %, USA 11 %; Daten für 1999; vgl. OECD (2001).

9 Zum Folgenden vergleiche insbesondere Alesina/Glaeser/Sacerdote (2001).

10 Vgl. beispielsweise Deininger/Squire (1996): Vor-Steuer-Gini-Koeffizient: USA 38,5; Europa im Durchschnitt 29,6; höchster europäischer Koeffizient Großbritannien 32,3. Anteil des Vor-Steuer-Einkommens, der auf das höchste Einkommensquintil entfällt: USA 43,5 %; Europa im Durchschnitt 37,1 %; höchster europäische Wert 39 %.

11 Vgl. Benabou/Ok (2000) und Alesina/La Ferrara (2001).

12 Vgl. Gottschalk/Spolaore (2002). Die Autoren verweisen darauf, daß der Grad sozialer Mobilität für verschiedene Einkommensniveaus durchaus recht unterschiedlich sein kann.

13 Vgl. Alesina/Glaeser/Sacerdote (2001, S. 20).

Amerika eher als faul und an ihrer Misere selbst schuld. Woran genau dies liegt, läßt sich nicht mit Bestimmtheit sagen, offensichtlich ist dieser Interpretationsunterschied allerdings. Während in Europa große Teile der Bevölkerung ein hohes Maß an Ungleichheit als unerwünscht ansehen und staatliche Umverteilungsaktivitäten gutheißen, ist es in Amerika lediglich eine sehr kleine Gruppe der linksgerichteten Reichen, die aus ideologischen Gründen Ungleichheiten abgebaut wissen möchte.<sup>14</sup> Dies liegt auch an der (vermeintlich) höheren sozialen Mobilität in Amerika – selbst unter den Armen wird Ungleichheit nicht unbedingt als schlecht angesehen. Die unterschiedliche Bewertung von Armut spielt dabei jedoch eine erhebliche Rolle.

Der in Amerika weniger stark ausgeprägte Altruismus den Armen gegenüber läßt sich auch damit erklären, daß die Bevölkerungszusammensetzung, verglichen mit Europa, wesentlich heterogener ist und die amerikanischen Minderheiten unter den Armen überproportional vertreten sind. Die Armutsrate der Farbigen in Amerika ist mit rund 24 % mehr als dreimal so hoch wie die Weißer ohne spanischer oder latein-amerikanischer Abstammung. 70,5 % der amerikanischen Bevölkerung sind nicht-hispanische Weiße, unter den Armen ist diese Gruppe trotzdem mit rund 46 % in der Minderheit (1999). In keinem europäischen Land gibt es eine Bevölkerungsminderheit, die so relativ arm ist, wie die Farbigen in Amerika.<sup>15</sup> Eine Umverteilung zu „diesen“ Armen ist von vielen Wählern schon aufgrund der Rassenzugehörigkeit potentieller Empfänger der Transfers unerwünscht. Man kann schwer erklären, warum Individuen am liebsten in einer Gruppe ihrer Rasse leben und warum interpersoneller Altruismus an Rassengrenzen endet. Voreingenommenheit der anderen Rasse gegenüber ist jedoch ein fundamentales gesellschaftliches Problem in den USA, dessen Folgen vor allem

die farbige Bevölkerung zu spüren bekommt. Weiße Amerikaner denken bei Armen tendenziell an Mitglieder einer anderen Gruppe, Europäer dagegen sehen auch die Armen als Mitglieder ihrer eigenen Gruppe an und sind eher an deren Wohlergehen interessiert. Diese Überlegungen werden gestützt, wenn man in den Vereinigten Staaten die Großzügigkeit der in den einzelnen Bundesstaaten gewährten Sozialhilfetransfers mit dem jeweiligen farbigen Anteil an der Bevölkerung in Zusammenhang bringt. Es zeigt sich eine starke negative Beziehung zwischen der Großzügigkeit der Programme und dem farbigen Anteil der Bevölkerung. Staaten mit mehr Afro-Amerikanern haben tendenziell weniger generöse Programme. In all diesen Staaten sind die Farbigen in der Minderheit, in der Gruppe der Armen aber überproportional stark vertreten. Diese „In-group-out-group“-Einstellung mit all ihren negativen Auswirkungen und dem immensen Konfliktpotential wird zusätzlich gefördert, wenn Arm und Reich, bzw. Farbig und Nichtfarbig, geographisch und sozial isoliert sind.

Neben diesen ökonomischen und verhaltens- bzw. einstellungsabhängigen Variablen sind zur Erklärung der relativ geringen Umverteilungsaktivitäten in den USA politische Variablen wichtig. Vor allem das Zwei-Parteien-System und das amerikanische Wahlverfahren haben die Entstehung und das Wachstum einer einflußreichen sozialistischen Partei verhindert.<sup>16</sup> Somit waren arme Minderheiten im politischen Entscheidungsfindungsprozeß von jeher unterrepräsentiert. Allerdings ist es unwahrscheinlich, daß bei Konstanzhaltung der amerikanischen Geschichte insgesamt (inklusive der

14 Vgl. Alesina/Di Tella/MacCulloch (2001).

15 Vgl. Alesina/Glaeser/Sacerdote (2001, S. 30).

16 Vgl. Lipset (1996).

traditionellen Stabilität der amerikanischen Verfassung, des Bürgerkrieges, der großen Immigrationsbewegungen, der ethnischen Fragmentierung usw.) eine Änderung des Wahlverfahrens für den Kongreß eine amerikanische Sozialpolitik hervorgebracht hätte, die mit der von Frankreich, Deutschland oder Schweden vergleichbar wäre. Vielleicht wollen die Amerikaner darüber hinaus sogar genau deswegen gar keine Änderung ihres Wahlverfahrens, weil sie die Konsequenzen daraus für die politischen Ergebnisse fürchten.<sup>17</sup>

### 3 Wie verändert der Welfare Act die Balance zwischen „Fördern“ und „Fordern“ und weshalb stärkt er die Stellung der Bundesstaaten?

Als Bill Clinton am 22. August 1996 vor dem Kongreß verkündete „Today we are ending welfare as we know it“ und mit der Unterzeichnung des PRWORA den lange geplanten Kurswechsel amerikanischer Sozialpolitik vollzog, ging es nicht darum, das Sicherungsniveau weiter herunterzufahren. Vielmehr hoffte man, durch eine auf Gegenleistung beruhende, neue Form der Sozialhilfe auf dezentraler Ebene die gesteckten Ziele besser erreichen zu können. Für prinzipiell arbeitswillige Transferempfänger bedeutete diese Neuerung keinesfalls eine generelle Schlechterstellung. Hauptziel der Reform war, die Transferabhängigkeit bedürftiger Eltern, faktisch insbesondere Mütter, möglichst umfassend zu beenden. Dies sollte vornehmlich durch gezielte Jobvorbereitung und gesteigerte Arbeitsanreize geschehen. Es ging dabei auch darum, alleinerziehende Mütter – mit entsprechender Unterstützung bei der Kinderbetreuung – dem Arbeitskräftepotential zurechnen zu können. Ferner war es explizites Ziel der 96er Reform, die Zahl

außerehelicher Schwangerschaften (insbesondere bei Teenagern) zu verringern und die Entstehung und Aufrechterhaltung von Ehen zu fördern. Neben arbeitsmarkt- und sozialpolitischen, spielten demnach auch familienpolitische Aspekte eine tragende Rolle im Zielkatalog der Reform. Diese sollen jedoch nicht im Vordergrund der Betrachtung stehen.

Um die gesteckten Ziele zu erreichen, wurden in einem ersten Schritt verschiedene Programme des alten Systems eliminiert, insbesondere das AFDC-Programm (Aid to Families with Dependent Children), wonach Familien mit zu geringem eigenen Einkommen bei Bedürftigkeit einen Anspruch auf staatliche Unterstützungszahlungen hatten, das JOBS-Programm (Job Opportunities and Basic Skills Training), ein nach zentralen Vorgaben von den Staaten einzurichtendes „Welfare to work“-Programm zur Hilfe bei der Jobsuche, Qualifikation, Ausbildung, Sprachtraining etc., oder auch das Emergency Assistance-Programm, durch das Familien in besonderen Notlagen kurzfristig finanzielle Hilfe, z.B. Wohngeld, erhalten konnten. An deren Stelle trat nun ein einziges Sozialhilfeprogramm im engeren Sinne, das TANF-Programm (Temporary Assistance for Needy Families). Alle Besonderheiten des neu geschaffenen Systems sozialer Sicherung können hier nicht genannt, grundlegende Unterschiede zu den Vorgängerprogrammen sollen jedoch knapp erläutert werden.<sup>18</sup>

17 Die Qualität eines Systems sozialer Sicherung bemisst sich nicht nur daran, wie groß das staatliche Budget dafür ist. Eine größere Zielgenauigkeit und weniger Ineffizienzen sind Qualitätsmerkmale, die sich unmittelbar in weniger Ausgaben niederschlagen können.

18 Eine Übersicht über das neue Sozialhilfeprogramm TANF bietet z.B. Moffit (2002).

Ganz anders geregelt als vorher sind die Modalitäten der Finanzierung. Die Einzelstaaten erhalten keine 1:1-Zuweisungen in Form einer endlos sprudelnden Geldquelle mehr. Statt dessen werden TANF-Mittel jährlich in Form eines fixen „Block grants“ zugewiesen. Dafür wendet der Bund pro Jahr gegenwärtig rund 16,5 Mrd. US-Dollar auf, wobei die pauschale Zuweisung an die Einzelstaaten dem jeweils höchsten Betrag an Bundesmitteln entspricht, den der Bundesstaat unter dem alten AFDC-Programm erhalten hat.<sup>19</sup> Um die volle Zuweisung zu erhalten, müssen die Staaten 80 % der Summe, die sie 1994 selbst für AFDC und damit zusammenhängende Programme ausgegeben haben, auch jetzt noch selbst beisteuern. Diese Eigenleistung kann auf 75 % gedrückt werden, wenn die zentral gesetzten Zielvorgaben erfüllt werden, bei Nichterfüllung drohen Kürzungen der Zuweisungen. So müssen die Staaten beispielsweise einen zunehmenden Anteil ihrer Sozialhilfeempfänger eine spezifische Stundenzahl pro Woche in Arbeitsaktivitäten haben. Bis zum Jahr 2002 stieg dieser geforderte Satz auf 50 % bei mindestens 30 Stunden pro Woche. Diese Anforderung kann teilweise oder auch ganz erfüllt werden, wenn die Zahl der Empfänger von Sozialhilfe entsprechend verringert wird.<sup>20</sup>

Von diversen zentralen Zielvorgaben abgesehen, ist durch den Welfare Act ein Großteil der Verantwortung für die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung der Programme von der Bundesebene auf die Einzelstaaten übertragen worden. Sie haben faktisch größte Freiheiten, ihre Programme selbst zu entwickeln und die Regeln festzulegen, nach denen Familien (Cash-)Unterstützung erhalten können. Dabei schafft die neue Gestalt des zentralen Finanzierungsanteils in Form der fixen Zuweisung starke Anreize für die Gliedstaaten, möglichst effizient mit den Mitteln zu wirtschaften. Tat-

sächlich ist zu beobachten, daß die einzelnen Staaten vermehrt und auf unterschiedlichste Weise mit den gewonnenen Handlungsspielräumen experimentieren. Die konkrete Umsetzung verschiedener Maßnahmen wird zunehmend auch auf die kommunale Ebene der Kreise und Städte verlagert. Dies geschieht vornehmlich in den großen Bundesstaaten, da sich dort die Gegebenheiten und Bedarfe regional mitunter erheblich unterscheiden und diesen Heterogenitäten nur mit dezentralen Ansätzen sinnvoll zu begegnen ist. Trotz aller sozialpolitischen Vielfalt, eines ist allen Programmen gemein: Finanzielle Bedürftigkeit ist kein hinreichender Grund für den Bezug staatlicher Unterstützungsleistungen. Vielmehr ist Arbeit bzw. konsequente Arbeitsvorbereitung und -suche notwendige Bedingung hierfür. Bei Nichterfüllung der Anforderungen ist mit empfindlichen Sanktionen, bis hin zur Streichung sämtlicher Cash-Transfers für die gesamte Familie, zu rechnen. Der Bezug von Sozialhilfe ist darüber hinaus offiziell auch zeitlich begrenzt. TANF-Zuweisungsmittel dürfen nicht für Sozialhilfefzahlungen an Familien verwendet werden, die bereits mehr als fünf Jahre (kumulativ) Hilfe erhalten haben („Federal 5-years-time-limit“). Bis zu 20 % der Hilfeempfänger können von den Staaten von diesem Limit befreit werden. Es steht den Staaten allerdings offen, auch über die 5-Jahresfrist hinaus Familien aus eigenen Mitteln zu unterstützen. Mitunter wurden jedoch eigene Zeitlimits installiert, die teilweise erheblich restriktiver sind.<sup>21</sup>

Neben Arbeitsanforderungen, Sanktionen, Zeitlimits und bisweilen auch weniger großzügigen Transferzahlungen „in cash“ konnte die Arbeitsbe-

19 Ausschlaggebend hierfür ist entweder 1994, 1995 oder der Durchschnitt der Jahre 1992, 1993 und 1994.

20 Vgl. etwa U.S. Department of Health and Human Services.

21 Vgl. Bloom/Pavetti (2001).

reitschaft der Transferempfänger vor allem auch dadurch erhöht werden, daß sich Arbeit im Vergleich zum Nichtstun mehr und mehr lohnt. Hierbei sind es nicht nur die Reformen der Sozialhilfe selbst, die für starke Anreize sorgen. Eine tragende Rolle kommt vielmehr den Instrumenten zu, die erst greifen, wenn der Transferempfänger eine Arbeit aufgenommen hat, insbesondere dem Earned Income Tax Credit (EITC).<sup>22</sup> Der bei der Einkommensteuerschuld gewährte EITC wurde in den letzten Jahren massiv ausgeweitet und bildet heute einen der wichtigsten Ansätze zur Armutsbekämpfung in Amerika. Familien mit zwei und mehr Kindern können gegenwärtig eine Gutschrift in Höhe von 40 Prozent ihres Arbeitseinkommens bis zu einem Maximum von 4.008 US-Dollar erhalten. Das ist mehr als dreimal so viel wie noch 1990. 16 Staaten haben eigene EITCs, die auf den Bundestarifen basieren und zusätzlich Arbeitsanreize schaffen können.<sup>23</sup> Die positiven Effekte des EITC auf das Arbeitsangebot der Arbeitslosen sind unbestritten. Schätzungen gehen davon aus, daß die Ausweitung des EITC ungefähr 60 Prozent des Beschäftigungszuwachses bei alleinerziehenden Müttern verursacht hat.<sup>24</sup> Für diese Gruppe wurden durch die 96er Reform die Voraussetzungen für eine Integration in den Arbeitsmarkt grundlegend verbessert. Wesentlicher Reformbestandteil war eine massive Ausweitung und Vereinfachung der staatlichen Hilfe bei der Kinderbetreuung (Child Care). Gerade vor dem Hintergrund der vielen alleinerziehenden Mütter, die AFDC-Leistungen bezogen haben, erschien es plausibel, diese Gruppe grundsätzlich dem Arbeitskräftepotential zuzurechnen, wenn die Kinder ein gewisses Mindestalter erreicht haben und tagsüber entsprechend versorgt und betreut werden können.

Arbeitsfähige Empfänger von Sozialhilfe sehen sich in den USA folgender Situation gegenüber: Auf

der einen Seite verlangt der Staat von ihnen, möglichst schnell einer regulären Arbeit nachzugehen bzw. die Anforderungen auf dem Weg dahin konsequent zu erfüllen. Bei fehlender Leistungsbereitschaft ist mit empfindlichen Sanktionen zu rechnen, die gesetzten Zeitlimits signalisieren unmißverständlich, daß finanzielle Unterstützung durch den Staat kein Dauerzustand ist. Auf der anderen Seite bietet der Staat durch die verschiedenen arbeitsorientierten Programme auf dem Weg zu einer regulären Beschäftigung bestmögliche Hilfestellung. Qualifizierung, Sprachkurse, Training und (Weiter-)Bildung gehören dabei ebenso dazu wie gezielte Unterstützung bei der Jobsuche oder die Hilfe bei der Kinderbetreuung. Sozialhilfeempfänger werden allerdings nicht nur mit Nachdruck zur Arbeit angehalten und bei der Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt umfassend unterstützt, Arbeit lohnt sich im Vergleich zum Nichtstun auch mehr und mehr. So verfügte eine alleinerziehende Mutter mit zwei Kindern 1988 durchschnittlich über ein Einkommen von 10.937 US-Dollar, wenn sie ganztags zum festgesetzten Mindestlohn arbeiten ging, und über ein Einkommen von 8.612 US-Dollar, wenn sie überhaupt nicht arbeitete. 1999 ergaben sich für denselben Fall 15.018 bzw. 7.967 US-Dollar. Der für die Arbeitsbereitschaft entscheidende Lohnabstand wuchs in diesem Zeitraum von 2.325 auf 7.051 US-Dollar an.<sup>25</sup>

22 Der EITC greift den Grundgedanken einer negativen Einkommensteuer auf, indem er Arbeitnehmern mit niedrigem Arbeitseinkommen Steuergutschriften gewährt. Ist die Steuergutschrift höher als die zu entrichtende Einkommensteuer, so wird der Differenzbetrag an die Berechtigten ausgezahlt, ansonsten erfolgt eine Verrechnung mit der Einkommensteuerschuld. Anspruchsberechtigt sind grundsätzlich nur Erwerbstätige, hiervon insbesondere solche mit Kindern.

23 Zum EITC grundsätzlich siehe etwa Hotz/Scholz (2001).

24 Vgl. Meyer/Rosenbaum (2000).

25 Vgl. Blank/Ellwood (2001, S. 68).

Die Sozialpolitik hat sich in den USA generell geändert. Die unbedingte Bereitschaft zu einer Gegenleistung, sei es in Form von Arbeit oder der konsequenten Verfolgung dieses Ziels, ist Voraussetzung für staatliche Hilfestellung. Durch die Reform wurde eine neue Balance zwischen „Fördern“ und „Fordern“ gesucht, um massenhafte und verfestigte Transferabhängigkeit zu vermeiden. Das vom Kongreß verabschiedete Gesetz, der PRWORA, gibt die Richtung vor. Die fixen Zuweisungen an die Einzelstaaten sind daran geknüpft, daß verschiedene zentral gesetzte Zielvorgaben erfüllt werden. Für weite Bereiche der konkreten Gestaltung und Umsetzung der Programme (Höhe der Transfers, Anspruchsberechtigung, Anforderungen an Transferempfänger, Transferenzugsrate, Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik, Sanktionen, Zeitlimits etc.) wurde den Gliedstaaten allerdings die Verantwortung übertragen. Wie genau die Balance zwischen „Fördern“ und „Fordern“ auszusehen hat, sollen die einzelnen Bundesstaaten jeweils selbstverantwortlich für sich und vor dem Hintergrund der jeweiligen Gegebenheiten vor Ort beantworten. Im föderalen Wettbewerb wird dabei um die besten Ansätze gerungen.

#### 4 Begünstigt der Wettbewerb zwischen den Bundesstaaten sozialpolitische Vielfalt, welche Faktoren beeinflussen die lokale Politikwahl?

Die Entscheidungsbefugnisse der einzelnen Bundesstaaten reichen in alle Bereiche der Sozialhilfeleistungen hinein. Die Staaten können ihre „Welfare to work“-Programme weitgehend selbst und individuell für unterschiedliche Zielgruppen ausgestalten, Bedürftigkeitsgrenzen und die Höhe der (maximal möglichen) Cash-Unterstützung sowie die

Transferenzugsrate bei eigenem Arbeitseinkommen festlegen, unabhängig von den im Bundesgesetz fixierten Regelungen eigene Sanktionen und Zeitlimits installieren, (Arbeits-)Anforderungen sowie pekuniäre und nicht-pekuniäre Unterstützungsleistungen für die Bedürftigen in Eigenregie bestimmen und vieles mehr. Fast alle Bundesstaaten haben die Transferenzugsrate gegenüber den alten Bestimmungen verringert sowie die Vermögensfreibeträge für finanzielles Vermögen und Automobile erhöht. Fast überall wurden Regelungen getroffen, die im Gegensatz zum Bundesgesetz verlangen, daß bereits vor Ablauf von 24 Monaten die Transferempfänger in Arbeitsaktivitäten sind.<sup>26</sup> Dadurch lassen sich auf der einen Seite positive Arbeitsanreize und räumliche Mobilität der Transferempfänger erhöhen, auf der anderen Seite wird unbedingte Bereitschaft zur Arbeit eingefordert.

Abgesehen von diesen Programmelementen, die man fast in allen Gliedstaaten wiederfinden kann, unterscheiden sich die einzelnen Programme mitunter erheblich. Außerdem bestanden schon vor der 96er Reform zwischen den Staaten teilweise beträchtliche Unterschiede in Höhe und Gestalt der Sozialhilfe. Eine Kategorisierung der unterschiedlichen Politiken erweist sich als sehr schwierig, nicht zuletzt weil die konkrete Umsetzung der Maßnahmen mehr und mehr auch auf die Ebene der Kreise und Kommunen übertragen wird. Die Strategien unterscheiden sich auch innerhalb eines einzelnen Bundesstaates teilweise ganz erheblich. Tabelle 1 ist ein Versuch, die unterschiedlichen TANF-Programme anhand ausgewählter Komponenten zu charakterisieren. Sie soll einen Eindruck von den verschiedenen Strategien und der sozialpolitischen Vielfalt vermitteln.

26 Vgl. Gais/Weaver (2002).

**Tab. 1: TANF-Programme der Staaten im Vergleich**

Bundesstaat	Großzügigkeit der Transferzahlungen	Transferentzugsrate	Sanktionen	Zeitlimits	Arbeitsanreize insgesamt
Alabama	niedrig	hoch	streng	moderat	mittel
Alaska	hoch	mittel	lax	moderat	schwach
Arizona	mittel	hoch	moderat	lax	schwach
Arkansas	niedrig	mittel	lax	streng	mittel
California	hoch	niedrig	lax	lax	mittel
Colorado	mittel	hoch	moderat	moderat	schwach
Connecticut	hoch	niedrig	moderat	streng	mittel
Delaware	mittel	hoch	streng	streng	mittel
DC	mittel	mittel	lax	moderat	schwach
Florida	mittel	niedrig	streng	streng	stark
Georgia	mittel	hoch	streng	streng	mittel
Hawaii	hoch	niedrig	streng	moderat	mittel
Idaho	mittel	hoch	streng	streng	mittel
Illinois	mittel	niedrig	moderat	moderat	stark
Indiana	mittel	hoch	lax	lax	schwach
Iowa	mittel	niedrig	streng	moderat	stark
Kansas	mittel	mittel	streng	moderat	stark
Kentucky	niedrig	hoch	moderat	moderat	mittel
Louisiana	niedrig	niedrig	streng	streng	stark
Maine	mittel	niedrig	lax	lax	mittel
Maryland	mittel	hoch	streng	lax	mittel
Massachusetts	hoch	niedrig	streng	streng	mittel
Michigan	mittel	mittel	streng	lax	mittel
Minnesota	hoch	mittel	lax	moderat	schwach
Mississippi	niedrig	niedrig	streng	moderat	stark
Missouri	mittel	mittel	lax	moderat	schwach
Montana	mittel	mittel	lax	moderat	schwach
Nebraska	mittel	hoch	streng	streng	mittel
Nevada	mittel	mittel	moderat	streng	stark
New Hampshire	hoch	niedrig	lax	moderat	mittel
New Jersey	mittel	mittel	streng	moderat	stark
New Mexico	mittel	niedrig	moderat	moderat	stark
New York	hoch	niedrig	lax	lax	mittel
North Carolina	niedrig	mittel	moderat	streng	stark
North Dakota	mittel	hoch	streng	moderat	mittel
Ohio	mittel	niedrig	streng	streng	stark
Oklahoma	mittel	mittel	streng	moderat	stark
Oregon	mittel	mittel	moderat	streng	stark
Pennsylvania	mittel	mittel	moderat	moderat	mittel
Rhode Island	hoch	niedrig	lax	lax	mittel
South Carolina	niedrig	hoch	streng	streng	mittel
South Dakota	mittel	hoch	streng	moderat	mittel
Tennessee	niedrig	hoch	streng	streng	mittel
Texas	niedrig	hoch	moderat	moderat	mittel
Utah	mittel	niedrig	streng	streng	stark
Vermont	hoch	mittel	moderat	lax	schwach
Virginia	mittel	hoch	streng	streng	mittel
Washington	hoch	niedrig	lax	moderat	mittel
West Virginia	mittel	hoch	moderat	moderat	schwach
Wisconsin	hoch	hoch	streng	moderat	mittel
Wyoming	mittel	hoch	streng	moderat	mittel

Quelle: Blank/Schmidt (2001).

Manche Staaten scheinen auf eine Politik zu setzen, die Arbeitsanreize hauptsächlich über Zwang und/oder geringe Transferzahlungen sowie das Androhen harter Sanktionen bei Verfehlungen

steigern soll. Andere versuchen das Ziel zu erreichen, indem finanzielle Anreize zur Ausweitung des Arbeitsangebotes (eigene EITCs, geringe Transferentzugsraten usw.) geschaffen werden. Wieder eine andere Strategie versucht, beide Möglichkeiten miteinander zu verbinden. Es ist noch zu früh, die langfristigen Effekte der unterschiedlichen Ansätze zu beurteilen, die bisherigen Forschungsergebnisse bieten aber einige aufschlußreiche Erkenntnisse.<sup>27</sup> Praktisch alle "Welfare-to-work"-Programme, die arbeitslose Transferempfänger möglichst rasch zu arbeitsorientierten Maßnahmen verpflichten, haben einen signifikant positiven Effekt auf die Beschäftigung und das Einkommen der Teilnehmer, sie verringern die Sozialhilfefallzahlen und -zahlungen. Dabei haben „Work-first“-Programme bzw. Programme, die auf eine möglichst rasche Reintegration in den regulären Arbeitsmarkt abzielen, kurzfristig den größeren Effekt. Programme, die zunächst stärker auf Qualifizierung und Humankapitalbildung setzen und tendenziell teurer sind, scheinen mittel- bis längerfristig ebenso positive Gesamteffekte zu haben.<sup>28</sup> Die bisherigen Evaluierungen kommen zu dem Ergebnis, daß gemischte Strategien die besten Gesamtergebnisse erzielen. Eine Kombination von „Work-first“-Programmen für die einen und Qualifizierungsmaßnahmen für die anderen Transferempfänger bzw. kombinierte Maßnahmenpakete für ein und denselben Transferempfänger scheinen optimal.

Die Gefahr vieler Arbeitsprogramme ist, daß sich viele ehemals Arbeitslose finanziell dadurch

27 Teilweise kann dabei auf die Auswertung von Daten älterer Sozialhilfeprogramme zurückgegriffen werden, die einzelne Staaten in Eigenverantwortung bereits vor Inkrafttreten des 96er Welfare Acts mit Erlaubnis des Bundes installiert haben. Vgl. Blank (2002, S. 63ff.).

28 Vgl. beispielsweise Bloom/Michalopoulos (2001) und Hotz/Imbens/Klerman (2000).

nicht oder nur unerheblich besser stellen. Zusätzliches eigenes Arbeitseinkommen auf der einen wird oftmals durch den Verlust an öffentlichen Sozialtransfers auf der anderen Seite überkompensiert. Armut wird dadurch nur sehr bedingt vermieden.<sup>29</sup> Daher kommen den finanziellen Anreizen zur Arbeit, die durch großzügigere Vermögensfreibeträge, geringere Transferenzugsraten oder die Steuergutschriften durch die EITCs geschaffen werden, besondere Bedeutung zu. Die Untersuchungen der verschiedenen Programme zeigen ebenso eindeutige wie wenig verwunderliche Resultate: Positive finanzielle Arbeitsanreize können die Beschäftigung der Transferempfänger erhöhen und Armut verringern. Offenkundig am wirksamsten sind Programme, die finanzielle Arbeitsanreize mit verpflichtenden Arbeitsaktivitäten und klar definierten potentiellen Sanktionen verknüpfen. Solche Programme haben in der Regel allesamt positive Effekte auf die Beschäftigung und verringern die Armut signifikant. Arbeitsangebot und verfügbares Einkommen nehmen zu.<sup>30</sup> Eine Politik, die arbeitsfähige Transferempfänger unmißverständlich zu Arbeit anhält und ihnen auch genügend finanzielle Anreize dafür bietet, führt nicht nur zu den besten Ergebnissen im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut. Darüber hinaus erfährt ein solcher Politik-Mix in der Bevölkerung die Akzeptanz, die notwendig ist, um im Experiment mitunter auch ungewöhnliche Wege erkunden zu können.

Die sozialpolitische Vielfalt in den Vereinigten Staaten ist beträchtlich. Es wird im Laufe der Zeit möglich werden, genaueres zu den längerfristigen Effekten der einzelnen Strategien zu eruieren. Interessant ist bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Frage, warum einzelne Staaten teilweise elementar unterschiedliche Strategien verfolgen, obwohl zumindest in Grundzügen bekannt ist, welche Effekte die verschiedenen Bausteine haben und wie

ein möglichst erfolgversprechendes Gesamtpaket aussehen sollte. Was beeinflußt die einzelnen Gliedstaaten bei ihrer Politikwahl? Es wurde bereits darauf verwiesen, daß mit zunehmendem Anteil von Farbigen an der Bevölkerung die Großzügigkeit der Unterstützungszahlungen tendenziell abnimmt. Begründet wurde dies mit einer „In-group-out-group“-Einstellung und mangelndem Altruismus der Weißen, die in allen Staaten in der Mehrzahl sind, wohingegen Farbige in der Gruppe der Bedürftigen überproportional vertreten sind. Dieser Faktor schlägt nicht nur auf die Höhe potentieller Transferzahlungen an Bedürftige durch, auch kürzere Zeitlimits und härtere Sanktionen finden sich eher in Staaten mit einem hohen Prozentsatz an Farbigen an der Gesamtheit der Sozialhilfeempfänger.<sup>31</sup> Harte Sanktionen, sofortiges Einfordern von Arbeitsaktivitäten und eine strenge zeitliche Befristung der Unterstützungsleistungen stehen auch in einem signifikanten Verhältnis zu den politischen Strukturen und Machtverhältnissen eines Staates. Eine solche Politik findet sich wesentlich wahrscheinlicher in von Republikanern (Conservatives) dominierten Staaten wieder als in von Demokraten (Liberals) dominierten.

Neben ideologischen und politischen Faktoren spielt auch die finanzielle Situation der Bundesstaaten eine nachweisbare Rolle für die Politikwahl. Entscheidend sind die TANF-Mittel, die den Staaten zugewiesen werden. Die Großzügigkeit vorhandener eigener EITCs und der Transferenzugsraten hängt stark davon ab, wie viele Mittel den Bundes-

29 Dies gilt zumindest kurzfristig. Längerfristig sollte es den ehemaligen Transferempfängern möglich sein, durch das Erwerben marktverwertbaren Humankapitals „on the job“ und die damit verbundenen Produktivitätssteigerungen auch ihr Arbeitseinkommen entsprechend zu steigern.

30 Vgl. Blank (2002).

31 Vgl. Alesina/Glaeser/Sacerdote (2001) und Bloom/Pavetti (2001).

staaten pro Bedürftigem zur Verfügung stehen. Die finanziellen Anreize sind erwartungsgemäß in Staaten großzügiger ausgebaut, die mehr Mittel zur Verfügung haben. Nicht vergessen werden darf, daß die Höhe der TANF-Mittel, die den einzelnen Staaten in Form der „Block grants“ zugewiesen werden, auch davon abhängt, wie viel die Staaten an Sozialhilfeleistungen ausgegeben haben, bevor der PRWORA in Kraft getreten ist. Staaten, die traditionell pro Bedürftigem sehr viel aufgewandt haben, können sich dies auch heute eher leisten als andere Staaten, die unter Umständen schon seit langem eine weniger teure Politik verfolgen. Die Erfahrung zeigt allerdings, daß eine teure nicht automatisch auch eine gute Politik sein muß.

Alles in allem scheinen restriktive Politiken, die (Cash-) Unterstützung verstärkt einschränken und auf Zwänge ausgerichtet sind, eher durch die politischen Gegebenheiten und die ethnische bzw. rasenmäßige Zusammensetzung der Bevölkerung in einem Staat bestimmt zu werden. Dagegen bestimmt die finanzielle Ausstattung der Staaten offenkundig hauptsächlich darüber, in welchem Umfang positive finanzielle Anreize zur Arbeit – etwa durch zusätzliche Steuergutschriften bei der Einkommensteuer oder geringere Transferenzugsraten – geboten werden.<sup>32</sup> Den „Block grants“ kommt durch die Verknüpfung vergangener Ausgaben mit den aktuellen Zuweisungen dabei eine gewichtige und zweifelhafte Bedeutung zu. Es verwundert schließlich, daß die politischen Entscheidungen der einzelnen Staaten augenscheinlich nicht von der jeweiligen staatspezifischen sozialen Problemstruktur abhängen. So haben das jeweilige Ausmaß der Sozialhilfeabhängigkeit oder der Arbeitslosigkeit bestenfalls marginale Effekte auf die Politikwahl, statistisch einwandfrei nachweisen läßt sich ein Zusammenhang nicht. Die ideologischen, politischen und ethnischen Faktoren sowie die finanzielle Si-

tuation scheinen hinsichtlich der einzelstaatlichen Politikwahl die dominanten Größen zu sein. Interessanterweise übt offensichtlich die Höhe und Entwicklung der Sozialhilfefallzahlen auf Bundesebene einen bedeutenden Einfluß auf die Innovationsfreudigkeit und Politikgestaltung der Gliedstaaten aus.<sup>33</sup> Eine plausible ökonomische Erklärung hierfür läßt sich schwer finden; möglicherweise benötigen die Gliedstaaten noch Zeit, um ihre eigenen Programme so weit zu spezifizieren und dynamisieren, daß eine Orientierung an nationalen Größen diesbezüglich weniger relevant wird.

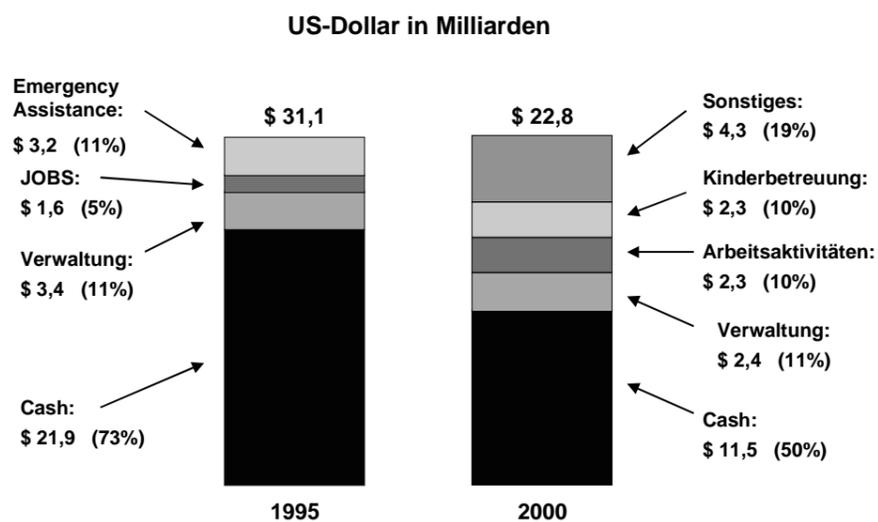
## 5 Wie erfolgreich ist der amerikanische Weg, welche Lehren lassen sich für Deutschland ziehen?

Durch die Reform der amerikanischen Sozialhilfe 1996 hat sich Grundlegendes geändert. Finanzielle Bedürftigkeit alleine ist kein hinreichender Grund mehr für staatliche Unterstützungsleistungen. Den Transferempfängern wird eine Gegenleistung vor allem in Form konsequenter Bereitschaft zur Arbeit unmißverständlich abverlangt. Die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung der Programme obliegt in starkem Maße den Bundesstaaten selbst, die vermehrt Kompetenzen auch auf die kommunale Ebene verlagern. Insgesamt ist trotz aller Vielfalt eine generelle Verlagerung des Schwerpunktes weg von Transfers „in cash“ hin zu Transfers „in kind“ feststellbar. Machte der Anteil für Cash-Transfers 1995 noch rund 75 % der Sozialhilfeausgaben der Bundesstaaten aus, so beträgt er nunmehr nur noch 50 %. Maßnahmen, die die Aufnahme von Arbeit unterstützen, kommt größere Bedeutung zu (vgl. Abb. 2).

<sup>32</sup> Vgl. Gais/Weaver (2002).

<sup>33</sup> Vgl. Lieberman/Shaw (2000).

**Abb. 2: Schwerpunktverlagerung amerikanischer Sozialhilfe**



Quelle: Congressional Research Service; The Brookings Welfare Reform & Beyond Initiative, Februar 2002.

Der Erfolg dieser neuen Ausrichtung und stärkeren Dezentralisierung der Sozialhilfe ist, auch wegen der jeweils gewählten Strategie, von Bundesstaat zu Bundesstaat unterschiedlich. Insgesamt ging die Rechnung in jedem Fall auf. Selbst die größten Befürworter der Reform haben nicht damit gerechnet, daß der Erfolg derart rasch und deutlich sichtbar sein wird. Die Zahl der Sozialhilfeempfänger ist von seinem Höchststand von über 14 Millionen im Jahre 1993 auf rund 5,3 Millionen zum Ende des Jahres 2001 gefallen. Seit 1996 hat sich die Zahl der Familien, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, mehr als halbiert, sie beträgt gegenwärtig noch ca. 2,1 Millionen.<sup>34</sup> Neben einer Verringerung der Sozialhilfefallzahlen zeichnet sich die zweite Hälfte der 90er Jahre vor allem durch einen massiven Anstieg der Erwerbsbeteiligung

von Frauen aus. Dabei ist der Anstieg besonders bei Frauen mit niedrigen Qualifikationen und bei alleinerziehenden Müttern dramatisch. In der letzten Gruppe nahm die Arbeitsaufnahme insbesondere bei denjenigen Müttern zu, die noch nie verheiratet gewesen sind. Das ist die Klientel, die in der Vergangenheit am wahrscheinlichsten zu Sozialhilfeempfängern wurde und in der Regel auch besonders lange Sozialhilfe bezog. Die Hauptzielgruppe wurde durch die Reformen erreicht.<sup>35</sup>

Weniger Empfänger von Sozialhilfe und höhere Beschäftigungsquoten alleine sagen noch nicht allzu viel

darüber aus, ob es den betreffenden Haushalten auch tatsächlich besser geht als vor den Reformen. Geeignete Indikatoren hierfür sind vielmehr der Verdienst oder das verfügbare Einkommen sowie das Ausmaß an Armut. Auch hier kann eine erfreuliche Bilanz gezogen werden. Sowohl Verdienste als auch das verfügbare Einkommen sind gestiegen. Letzteres beinhaltet natürlich auch Essensmarken, Krankenversicherungsschutz, Kinderbetreuung oder Steuergutschriften durch den EITC.<sup>36</sup> Dabei ist vor allem bemerkenswert, daß nicht nur das verfügbare Einkommen, sondern auch der davon selbst erarbeitete Anteil tendenziell zugenommen hat (vgl. Tab. 2).

<sup>34</sup> Vgl. The Administration For Children and Families.

<sup>35</sup> Vgl. Blank/Ellwood (2001) und Haskins (2001).

<sup>36</sup> Die Gewährung von Essensmarken (Food Stamps) und

**Tab. 2: Zusammensetzung des durchschnittlichen Jahreseinkommens einer Familie mit weiblichem Haushaltsvorstand und Kindern in den unteren beiden Einkommensquintilen**

Kategorie	Jahr							Veränderung 1993-1999 in %
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
unterstes Einkommensquintil								
Total	6 711	7 436	7 813	7 502	7 201	7 233	7 606	+13
Verdienst durch Arbeit	1 331	1 555	1 715	1 843	1 827	1 932	2 417	+82
Sozialhilfe (Cash)	2 107	1 408	1 419	1 821	1 504	1 478	1 218	-42
Essensmarken	1 276	1 408	1 419	1 222	1 199	1 010	988	-23
EITC	209	382	479	562	552	578	716	+243
sonst.	1 788	2 683	2 781	2 054	2 119	2 235	2 267	+27
zweites Einkommensquintil								
Total	13 201	14 164	14 964	14 653	14 851	15 592	16 019	+21
Verdienst durch Arbeit	4 815	5 520	6 669	6 454	6 836	8 384	9 603	+99
Sozialhilfe (Cash)	3 099	2 999	2 840	2 566	2 158	1 634	1 361	-56
Essensmarken	1 684	1 774	1 454	1 483	1 330	1 126	810	-52
EITC	678	1 084	1 305	1 374	1 561	1 878	1 973	+191
sonst.	2 925	2 787	2 696	2 776	2 966	2 570	2 272	-22

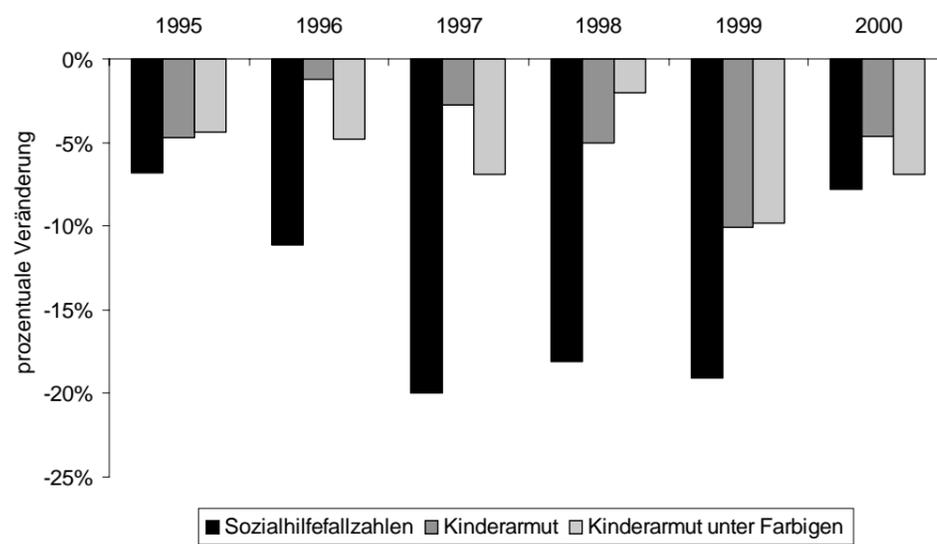
Quelle: Haskins (2001); eigene Berechnungen. Einkommen nach Steuer und Transfers in konst. 1999-Dollar.

Wie die Erwerbstätigenquoten der Hauptzielgruppen der Reform und die verfügbaren Einkommen tendenziell zugenommen haben, so hat neben der Zahl der Sozialhilfeempfänger auch die Zahl der insgesamt in Armut Lebenden in den letzten Jahren eindeutig abgenommen. Besonders erfreulich dabei ist die Entwicklung der Kinderarmut (vgl. Abb. 3). Die Rate der in Armut lebenden Kinder ist 1999 niedriger als in irgendeinem anderen Jahr seit 1979; die Rückgänge der Kinderarmut unter Farbigen der Jahre 1997 und 1999 sind die größten jemals erfaßten, das Niveau von Kinderarmut unter farbigen Kindern ist so niedrig wie nie. Beachtenswert ist dabei, daß offizielle Statistiken, etwa die des Census Bureau, in der Vergangenheit Milliarden an Dollar staatlicher Transfers nicht berücksichtigten. So machen EITC und Essensmarken etwa 20 Prozent des Einkommens alleinerziehender Mütter in den unteren zwei Quintilen des Einkommens aus. Beides ist nicht in der offiziellen Armuts-Messung berücksichtigt.<sup>37</sup>

Krankenversicherungsschutz für Kinder und zunehmend auch Erwachsene (Medicaid) ist i.d.R. einkommensabhängig und losgelöst davon, ob potentielle Empfänger Sozialhilfe beziehen bzw. ob sie arbeiten oder nicht. Dennoch können die Staaten bei Mißachtung gewisser Auflagen die Essensmarken reduzieren und Medicaid zumindest für Erwachsene ganz einstellen. Problematisch ist allerdings, daß ein großer Teil der Familien, die für Food Stamps und Medicaid berechtigt sind, die Leistungen aus verschiedenen Gründen tatsächlich jedoch nicht in Anspruch nehmen. Vgl. dazu Berthold/Berchem (2001, S. 635) und Blank (2002).

<sup>37</sup> Es gibt durchaus Anzeichen, daß die ärmsten aller Familien mit weiblichem Haushaltsvorstand und Kindern in Einzelfällen in den letzten fünf Jahren an verfügbarem Einkommen verloren haben und somit schlechter gestellt sind als vor der Reform. Vgl. Center on Budget and Policy Priorities (2001). Nimmt man jedoch die Konsumausgaben und nicht das Einkommen als Referenzgröße, kann man auch zu konträren Resultaten gelangen. So haben in den 90er Jahren die Konsumausgaben der alleinerziehenden Mütter mit sehr niedrigem Einkommen zugenommen. Vgl. Haskins (2001).

**Abb. 3: Simultaner Rückgang der Sozialhilfefallzahlen und Kinderarmut (prozentuale Veränderung gegenüber dem Vorjahr)**



Quelle: Haskins u.a. (2002).

Der Einwand, die positive Entwicklung in den USA liege nur daran, daß Mitte der 90er Jahre ein starker ökonomischer Aufschwung eingesetzt hat, ist nicht haltbar. Eine günstige wirtschaftliche Entwicklung hat mit dazu beigetragen, viele Sozialhilfeeempfänger (wieder) in Arbeit zu bringen, dennoch kann ihr alleine nicht die erfreuliche Performance zugerechnet werden. Es ist schwer zu trennen, welchen Anteil die starke Wirtschaft und welchen die verschiedenen Politikparameter hatten. Die meisten Studien finden einen signifikanten Effekt sowohl für die Politikmaßnahmen als auch für die wirtschaftliche Entwicklung. So liegt der Anteil des Rückganges der Sozialhilfefallzahlen zwischen 1996 und 1999, der unmittelbar der Sozialhilfereform zugerechnet werden kann, zwischen 35 und 50%.<sup>38</sup> Alles auf die günstige wirtschaftliche Entwicklung zu

schieben und den Erfolg des 96er Welfare Actes in Frage zu stellen, ist falsch. Richtig ist wohl eher, daß die Reform der Sozialhilfe einen Teil zur günstigen wirtschaftlichen Entwicklung beigetragen hat.

Man kann es nicht schlechtreden, Amerikas Sozial(hilfe)politik erweist sich als wesentlich erfolgreicher im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut als der deutsche Ansatz. Allerdings lassen sich die deutschen Probleme nicht einfach lösen, indem wir den amerikanischen Weg einschlagen. Sozialpolitik wird immer auch auf der Grundlage national gewachsener Wertvorstellungen entwickelt, ein blindes Kopieren ist nicht realisierbar und macht wenig Sinn. Das amerikanische System der sozialen Si-

<sup>38</sup> Vgl. beispielsweise Council of Economic Advisers (1999) und Hill/O'Neil (2001).

cherung ist mit dem hiesigen nicht ohne weiteres vergleichbar und mit den zentraleuropäischen Wertvorstellungen nur schwer vereinbar. Dennoch lassen sich die Erfahrungen, die in den letzten Jahren in Amerika gemacht werden konnten, auch hierzulande nutzbar machen.

Ein Kernstück der erfreulichen Entwicklung in den USA ist die fundamentale Schwerpunktverlagerung in der Sozialhilfe weg von umfassenden und endlos gewährten Cash-Transfers an Bedürftige hin zu konkreten und verpflichtenden Hilfestellungen auf dem Weg (zurück) in Arbeit. Bei Bereitschaft zur Arbeit bzw. konsequenter Arbeitsvorbereitung unterstützt der Staat nicht nur finanziell, er schafft – etwa durch Hilfen bei der Kinderbetreuung<sup>39</sup> – auch günstige Rahmenbedingungen, die eine Arbeitsaufnahme erleichtern. Dabei sind Arbeit bzw. Arbeitsvorbereitung erforderliche Gegenleistungen, die von uneingeschränkt arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern verlangt werden. Es wird auch in weit stärkerem Maße als in Deutschland vorausgesetzt, daß die Betroffenen eigenverantwortlich und selbständig aktiv werden. Nicht erst die Erfolge in Amerika lassen es auch hier dringend notwendig erscheinen, eine derartige Neuausrichtung in der Sozialhilfe vorzunehmen. Bestmögliche Hilfestellung „in kind“ ist hohen finanziellen Transfers vorzuziehen. Dabei ist der in der Praxis übliche Sozialhilfe-Schenkungsvertrag in einen funktionierenden und verbindlichen Tauschvertrag umzuwandeln. Die „Vorleistungspflicht“ liegt eher beim arbeitsfähigen Hilfeempfänger als beim Staat.

Abgesehen von Zwang und Sanktionen steigt die Bereitschaft zur Arbeit auch mit positiven finanziellen Anreizen. Auch hier unterscheidet sich die Situation der Sozialhilfeempfänger in Deutschland und in den USA fundamental. Während hier eine Arbeitsaufnahme wegen des oft fehlenden Lohnab-

standes und der hohen Grenzbelastung bei Hinzuverdienst eher bestraft als gefördert wird, haben Arbeitslose in den USA einen sehr starken Anreiz, eine Arbeit aufzunehmen. Von einer Verletzung des Lohnabstandsgebots kann dort keine Rede sein. Die von den einzelnen Staaten festgelegten Modalitäten der Anrechnung von hinzuverdienstem Einkommen und die Existenz des EITC stellen sicher, daß sich Arbeit auch für Niedrigqualifizierte von Anfang an lohnt ("make work pay"). Der EITC ist in den USA das wichtigste Instrument zur Vermeidung von Armut und hat erheblichen Anteil an der Ausweitung des Arbeitsangebotes von Arbeitslosen. Allerdings gehen von ihm negative Effekte auf das Arbeitsangebot von Beziehern mittlerer und höherer Einkommen im Phase-out-Bereich aus. Der Gesamteffekt auf das Arbeitsangebot kann somit nicht ohne weiteres als positiv bezeichnet werden.<sup>40</sup> Der EITC regt auch nur bedingt an, eigenverantwortlich Humankapital zu bilden, handelt es sich doch im Prinzip um eine dauerhafte Subvention niedriger Einkommen, die nicht zeitlich begrenzt ist. Schließlich darf auch nicht vergessen werden, daß in den USA ein solches Instrument wegen relativ niedriger (Mindest-)Löhne für Geringqualifizierte<sup>41</sup> und eines verglichen mit Europa sehr dünnen Netzes sozialer Sicherung notwendig ist. Insgesamt paßt ein Instrument wie der EITC eher zu den Gegebenheiten in den USA; es ist schwierig auf Deutschland zu übertragen.

39 Es spricht im übrigen nichts dagegen, auch in Deutschland alleinerziehende Mütter früher dem Arbeitskräftepotenzial zuzurechnen, wenn eine geeignete Betreuung der Kinder tagsüber gewährleistet ist.

40 Vgl. Ochel (2000).

41 Es ist nicht nur der *EITC*, der die Mindestlöhne so niedrig hält. Darüber hinaus muss konstatiert werden, dass Geringqualifizierte in den USA im Schnitt über eindeutig geringere Qualifikationen und somit auch Produktivitäten verfügen als die Gruppe der Geringqualifizierten in Deutschland. Vgl. etwa Freeman/Schettkat (2000) und Bell/Nickell (1996).

Das Ziel, die Arbeitsanreize für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger nachhaltig zu steigern ohne dabei das Arbeitsangebotsverhalten weiterer Gruppen von Arbeitnehmern negativ zu beeinflussen, läßt sich in Deutschland besser erreichen, indem das Sozialhilfeniveau für uneingeschränkt Arbeitsfähige generell abgesenkt und die Transferenzugsrate bei Hinzuverdienst von gegenwärtig bis zu 100 auf etwa 50 % gesenkt wird. Aus allokativen und fiskalischen Gründen sollte die Absenkung zeitlich befristet erfolgen.<sup>42</sup> Nach Aufnahme einer Beschäftigung ist die Transferenzugsrate über einen gewissen Zeitraum hinweg schrittweise wieder auf 100 % anzuheben. Während dieser Zeit hat der Beschäftigte die Möglichkeit, sich „on the job“ zu profilieren und entsprechendes Humankapital zu bilden. Mit zunehmender Produktivität ist es ihm dann möglich, den Anstieg der Transferenzugsrate durch einen steigenden Arbeitslohn zu kompensieren.

Das Experimentieren mit unterschiedlichen Programmen auf dezentraler Ebene hat in Amerika zu weit gefächerten Variationen im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut geführt. Gerade durch das Übertragen auch eines großen Teils der finanziellen Verantwortung an die einzelnen Staaten haben diese ein starkes Interesse daran, die Mittel möglichst effektiv einzusetzen. Im Ergebnis ist ein insgesamt sehr erfolgreicher Wettbewerb um die besten Methoden zu beobachten. Daran sollte sich Deutschland in jedem Fall ein Beispiel nehmen. Wie genau die neue Balance zwischen „Fordern“ und „Fördern“ auszusehen hat, kann nicht von der Zentralen vorgegeben werden. Um effiziente Ansätze muß vielmehr im institutionellen Wettbewerb in möglichst dezentralen Experimenten immer wieder neu gerungen werden. Unterschiedliche regionale Probleme verlangen nach individuellen Lösungen, welche die spezifischen Gegebenheiten vor Ort hinreichend berücksichtigen können.

Amerika hat den richtigen Weg eingeschlagen, auch wenn gewisse zentrale Regelungen – etwa die 20 %-Regel für Befreiungen vom 5 Jahres-Zeitlimit – willkürlich erscheinen und die Politik der Einzelstaaten mitunter negativ beeinflussen können. Darüber hinaus ist zwar ein Großteil der Verantwortung für Sozialhilfeempfänger auf die Ebene der einzelnen Staaten übertragen worden, diese scheinen aber nur zögerlich bedeutsame Kompetenzen an die kommunale Ebene weiterzugeben. Nun zeigt die Erfahrung, daß die staatlichen Programme insgesamt recht erfolgreich waren, die „leichten Fälle“ durch gesteigerte Arbeitsanreize und grundlegende Hilfestellungen (wieder) in Lohn und Brot zu bringen. Bei den „schwierigen Fällen“ aber, also bei Personen, die aufgrund verschiedenster Barrieren nicht sofort eine Arbeit aufnehmen können, erweisen sich die staatlichen Programme als relativ wirkungslos.<sup>43</sup> Hier scheint eine Menge Problemlösungspotential der kommunalen Ebene ungenutzt, sind doch gerade für die etwas problematischeren Fälle individuelle Lösungen vor Ort gefragt.

Die zentralen Vorgaben, die es trotz aller sozial(hilfe)politischen Befugnisse für die Bundesstaaten in Amerika noch gibt, schränken die Politik der dezentralen Gebietskörperschaften mitunter unnötig stark ein. Diese Vorgaben der Zentralen sind in engem Zusammenhang mit den zugrundeliegenden Finanzierungsstrukturen zu sehen. Auf der einen Seite mag es als notwendig erachtet werden, daß sich die Zentrale an der Finanzierung beteiligen und letztlich die Zahlungsfähigkeit der dezentralen Einheiten garantieren muß. Auf der anderen Seite stärken derartige Mischfinanzierungen stets die Vorstellungen und die Einflußnahme der

42 Vgl. Berthold/Fehn/Berchem (2001).

43 Vgl. Loprest/Zedlewski (2001).

Zentralen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Zuweisungen an die Erfüllung bestimmter Kriterien und den Nachweis gewisser Ergebnisse durch den Empfänger gekoppelt sind. Die im Rahmen der TANF-Programme gezahlten „Block grants“ werden für bestimmte Zwecke an die unteren Gebietskörperschaften gezahlt, allerdings nicht im Rahmen eines eng ausgelegten Ausgabenprogramms, sondern eher pauschal zur Wahrnehmung bestimmter allgemeiner Ausgaben eines Bereiches. Damit sind die „Block grants“ zwar ebenfalls als zweckgebundene Zuweisungen zu sehen, doch weisen sie erheblich größere Freiheitsgrade für die empfangenden Gebietskörperschaften auf und überlassen diesen mehr Autonomie als so genannte „Categorical grants“, die nur streng zweckgebunden gezahlt werden und auch nur in diesem engen Sinne verwendet werden dürfen.<sup>44</sup> Insofern stellt das Finanzierungskonstrukt der „Block grants“ einen Kompromiß dar, der auf der einen Seite die Einzelstaaten finanziell entlasten und ihnen eine autonome Politik ermöglichen soll, auf der anderen Seite aber über die daran geknüpften zentralen Vorgaben die Autonomie der Staaten wieder einschränkt und den Einfluß der zentralen Ebene stärkt. Besonders problematisch daran ist, daß die Höhe der Zuweisungen an das jeweilige einzelstaatliche sozialpolitische Ausgabenvolumen der Vergangenheit gekoppelt ist. Auf diese Weise sollen unterschiedliche Bedarfe berücksichtigt werden, es wird dadurch faktisch jedoch auch eine verschwenderische und ineffiziente Politik der Vergangenheit belohnt und sozialpolitische Ausgabendisziplin bestraft.

Eine Beteiligung der Zentralen an der Finanzierung und die damit verbundenen Vorgaben und Zwänge können als Bremse gegen ein sozialpolitisches „Race to the bottom“ im föderalen Wettbewerb gesehen werden.<sup>45</sup> Beides sollte an Bedeutung verlieren, wenn die denkbare Gefahr eines

sukzessiven Herunterkonkurrierens von Sozialleistungen durch den regionalen Wettbewerb der Gebietskörperschaften um mobile Produktionsfaktoren empirisch von geringer Relevanz ist. Nun widerlegen die Erfahrungen (nicht nur) der USA die Befürchtung, der Staat könne in einem System stärker regional organisierter Umverteilung kein akzeptables Existenzminimum mehr garantieren. Auf der einen Seite gibt es Indizien dafür, daß die Reichen auf lokaler Ebene in stärkerem Maße bereit sind, für Sozialhilfeempfänger zu zahlen, die sie kennen.<sup>46</sup> Die räumliche Dimension der Motive für Umverteilung kann dafür sprechen, daß eine dezentrale Lösung einer zentralen überlegen ist. Dies dürfte aber davon abhängen, inwieweit sich die zahlende Bevölkerung mit dem System der Sozialhilfe einverstanden erklärt. Zunehmende Faktormobilität diszipliniert die öffentliche Hand und härtet ihre Budgetrestriktion, Ineffizienzen gehen zurück. Auf der anderen Seite ist es offenkundig so, daß Arbeitslose in einem solchen System starker Anreize nicht den höheren Sozialtransfers, sondern den besseren Arbeitsplatzchancen (unter Umständen in Verbindung mit einem wesentlich geringeren Sicherungsniveau) hinterher wandern. Die Reform der USA hat weniger einen Sozial-, sondern vielmehr einen Arbeitsplatztourismus gefördert. Im übrigen läßt sich in den USA auch nicht feststellen, daß restriktive Programmelemente gegenüber echten Hilfestellungen („in cash“ und „in kind“) kontinuierlich an Gewicht gewinnen.<sup>47</sup>

Die Erfahrungen Amerikas bekräftigen: Deutschland braucht eine generelle Neuausrichtung der Sozialhilfe. Auch in diesem Bereich sind

44 Vgl. Apolte (1996, S. 15ff.)

45 Vgl. Berthold/Neumann (2001).

46 Vgl. etwa Ashworth/Heyndels/Smolders (1999).

47 Vgl. Gais/Weaver (2002) und Kaestner/Kaushal/Van Ryzin (2001).

dezentrale Ansätze sinnvoll und möglich, ohne daß die staatlich bereitgestellte Grundsicherung unter ein kritisches Niveau fällt. Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, daß in Deutschland die kommunalen Gebietskörperschaften für die Sozialhilfeempfänger zuständig sind. Allerdings ist es ökonomischer Unfug, daß die Regelungen mehr oder weniger zentral und einheitlich getroffen werden, die Umsetzung und Finanzierung aber den Kommunen überlassen wird. Die lokale Zuständigkeit ist sinnvoll, es sollten den Kommunen jedoch wesentlich mehr Möglichkeiten gewährt werden, entscheidende Parameter der Sozialhilfe – etwa die genaue Höhe, Anrechnungsmodalitäten bei Hinzuverdienst, Anforderungen an Transferempfänger usw. – eigenverantwortlich festzulegen. Nur in möglichst lokalen Experimenten lassen sich Antworten auf sich immer wieder ändernde, regional unterschiedliche Fragestellungen finden und Unterschiede in den Gegebenheiten vor Ort hinreichend berücksichtigen. Zentrale Vorgaben sind auf das Notwendigste zu reduzieren und nach Möglichkeit zu vermeiden.

Sollte eine Mischfinanzierung zwischen Zentraler und dezentralen Einheiten notwendig erscheinen, so ist sie durch pauschale (degressiv ausgestaltete) Zuweisungen auszugestalten, potentiell „Moral Hazard“-Verhalten der dezentralen Gebietskörperschaften muß minimiert werden. Um tatsächlich einen effizienten Mitteleinsatz anzuregen, muß der Löwenanteil der Belastung von den Kommunen getragen werden. Jeder Euro, den sie ausgeben, muß einen Teil ihrer Einnahmen aufzehren. Man muß deshalb den Kommunen die Möglichkeit geben, auch auf der Einnahmenseite autonomer wirtschaften zu können. Eine flexiblere und autonomere Einnahmenseite erfordert eine grundlegende, längst überfällige Reform der Gemeindefinanzen. Ein erfolgversprechender Ansatz, die Finanzautonomie der Kommunen auf verfassungskonforme Art

und Weise zu stärken, liegt darin, die Gewerbeertragsteuer abzuschaffen und einen kommunalen Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer zu implementieren.<sup>48</sup> Es ist eine wichtige Aufgabe einer grundlegenden Reform der Gemeindefinanzen, auf diesem Feld einen gangbaren Weg zu finden. Gelingt es, Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenkompetenzen im erforderlichen Maße an die dezentrale Ebene abzutreten, so ist im Ergebnis mit einem innovativen Experimentieren um die besten Methoden im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut zu rechnen.<sup>49</sup>

## 6 Einige Bemerkungen zum Schluß

Was bringt der Blick über den großen Teich für die Lösung der offenkundigen Probleme hierzulande? Die Erfahrungen, die im Amerika der letzten Jahre gemacht werden konnten, liefern nicht unbedingt erstaunlich neue Erkenntnisse. Nach einer Zeit schleichender Zentralisierung und zunehmender Verwischung der politischen Verantwortung hat man sich dort wieder auf die Stärken eines wettbewerblichen Föderalismus zurückbesonnen, auch im Bereich des Sozialen. Darüber hinaus wurde ein Wechsel in der grundsätzlichen Philosophie des Bezugs der Sozialhilfe vollzogen: Arbeit bzw. die unbedingte Bereitschaft zur Arbeit sind unumstößliche Voraussetzungen für staatliche Unterstützungsleistungen. Diese Leistungen zielen verstärkt auf die Reintegration in eine reguläre Beschäftigung und weniger auf die bloße Alimentierung des Trans-

48 Vgl. z.B. Fuest/Huber (2001).

49 Darüber hinaus darf es nicht länger möglich sein, auf künstlich geschaffenen, temporären kommunalen Arbeitsplätzen neue Ansprüche gegen die Bundesanstalt für Arbeit zu schaffen. Die durch diese Möglichkeit entstandenen „Verschiebebahnhöfe“ sind endgültig zu schließen.

ferempfängers ab. Die positiven Resultate dieser „neuen“ Form der Sozialpolitik können nicht verwundern, bestenfalls das Ausmaß und die Deutlichkeit des Erfolges mögen überraschen.

Die Beobachtungen sollten Mut machen, auch in Deutschland tiefgreifende Reformen auf dem Felde des Sozialen anzugehen. Deutschland braucht eine generelle Neuausrichtung in der Sozialhilfe, eine neue Balance zwischen „Fördern“ und „Fordern“. Arbeitsbereite Transferempfänger werden von dieser Innovation profitieren, Arbeitsunwillige können nicht länger ihr Nichtstun auf Kosten der Allgemeinheit finanzieren. Bei entsprechender Transparenz wird eine solche Form sozialer Sicherung auch in Deutschland in der Gesellschaft die notwendige Akzeptanz finden und als „sozial gerecht“ empfunden werden.

Allerdings ist sozialpolitischer Erfolg nur bei ausreichend flexiblen Arbeitsmärkten möglich. Gibt es wegen einer zu komprimierten Lohnstruktur nicht genügend Jobs auch für Arbeitnehmer mit geringeren Qualifikationen, muß der Staat noch stärker in die Rolle eines „Employer of last resort“ schlüpfen, die zweiten und dritten Arbeitsmärkte würden noch weiter aufgebläht. Die negativen Auswirkungen einer solchen Politik sind bekannt.<sup>50</sup> Es fehlt in Deutschland – das wird im Vergleich zu Amerika überdeutlich – ein Lohnsektor, in dem auch geringqualifizierte Arbeitnehmer produktivitätsorientiert entlohnt werden. Eine stärkere Lohndifferenzierung ist unerlässlich.

Wie genau die Balance zwischen „Fördern“ und „Fordern“ auszusehen hat, kann nicht zentral festgelegt werden. Zu unterschiedlich und wechselhaft sind die Problemlagen vor Ort. Diesen spezifischen Gegebenheiten muß wesentlich stärker als bisher entsprochen werden. Lernen, wie die jeweiligen Probleme am besten zu lösen sind, kann man nur

durch lokale Experimente, nicht durch zentrale Vorgaben. In Deutschland sind solche Experimente gegenwärtig nicht möglich. Dabei sind die Vorteile eines möglichst unverzerrten und dezentral organisierten Wettbewerbs offensichtlich: Innovation, Diversifikation und Disziplinierung staatlicher Aktivitäten. Auch die föderalen Strukturen in den USA entsprechen nicht (mehr) dem Idealtypus eines föderalen Systems mit klaren Verantwortlichkeiten und möglichst dezentraler staatlicher Aufgabenerfüllung. Sie kommen ihm aber deutlich näher als das deutsche Modell des kooperativen Föderalismus, das sich bereits bei oberflächlicher Betrachtung als Scheinföderalismus erweist. Deutschland muß sich auf den Weg machen. Dabei können wir Amerika nicht kopieren, sollten aber die gleiche Richtung einschlagen.

50 Vgl. Berthold/Fehn/Berchem (2001).

Literaturverzeichnis:

- Alesina, A., Di Tella, R. und R. MacCulloch* (2001): Inequality and Happiness: Are Europeans and Americans Different?, NBER Working Paper No. 8198, Cambridge MA.
- Alesina, A., Glaeser, E. und B. Sacerdote* (2001): Why doesn't the US have a European-style Welfare System?, NBER Working Paper No. 8524, Cambridge MA.
- Alesina, A. und E. La Ferrara* (2001): Preferences for Redistribution in the Land of Opportunities, NBER Working Paper No. 8267, Cambridge MA.
- Apolte, T.* (1996): Fiskalföderalismus in den Vereinigten Staaten: Vorbild oder schlechtes Beispiel für Europa?, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 22, H. 2, S. 170-194.
- Ashworth, J., Heyndels, B. und C. Smolders* (1999): Redistribution as a Local Public Good: An Empirical Test for Flemish Municipalities, Unveröffentlichtes Manuskript, Department of Economics, University of Durham.
- Bell, B. und S. Nickell* (1996): Changes in the Distribution of Wages and Unemployment in OECD Countries, in: The American Economic Review, Vol. 86, No. 2, Nashville, S. 302-308.
- Benabou, R. und E. Ok* (2000): Social Mobility and the Demand for Redistribution, The Quarterly Journal of Economics, Bd. 116, 2, S. 447-487.
- Berthold, N.* (2002): Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe: mehr keine Hilfe zur Selbsthilfe, in diesem Band.
- Berthold, N., Fehn, R. und S. von Berchem* (2001): Innovative Beschäftigungspolitik – Wege aus der Strukturkrise, Bad Homburg.
- Berthold, N. und M. Neumann* (2001): Sozialsysteme im Wettbewerb: das Ende der Umverteilung?, in: Müller, W. (Hrsg.): Regeln für den europäischen Systemwettbewerb: Steuern und soziale Sicherungssysteme, Marburg, S. 253-286.
- Berthold, N. und S. von Berchem* (2001): Sozialpolitik und hohe Arbeitslosigkeit – amerikanische Verhältnisse auch für Deutschland, in: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 81. Jg., H. 11, S. 630-638.
- Berthold, N. und S. von Berchem* (2002): Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut: Markt, Staat und Föderalismus, Berlin.
- Blank, R.* (2002): Evaluating Welfare Reform in the United States, NBER Working Paper No. 8983, Cambridge MA.
- Blank, R. und D. Ellwood* (2001): The Clinton Legacy For America's Poor, NBER Working Paper No. 8437, Cambridge MA.
- Blank, R. und L. Schmidt* (2001): Work, Wages, and Welfare, in: Blank, R. und Haskins, R. (Hrsg.): The New World of Welfare, The Brookings Institution, Washington, D.C., S. 70-102.
- Bloom, D. und C. Michalopoulos* (2001): How Welfare and Work Policies Affect Employment and Income: A Synthesis of Research, New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Bloom, D. und L. Pavetti* (2001): State Sanctions and Time Limits, in: Blank, R. und Haskins, R. (Hrsg.): The New World of Welfare, The Brookings Institution, Washington, D.C., S. 245-269.
- Conlan, T.* (1988): New Federalism, Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan, Washington, D.C.
- Council of Economic Advisers (1999): Economic Expansion, Welfare Reform, and the Decline in Welfare Caseloads: An Update. Technical Report, Executive Office of the President, Washington, D.C.
- Deininger, K. und L. Squire* (1996): A New Data Set Measuring Income Inequality, World Bank Economic Review, 10 (3), S. 565-591.
- Eichhorst, W., Profit, S., Thode, E. u.a.* (2001): Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Berlin.
- Freeman, R. und R. Schettkat* (2000): The Role of Wage and Skill Differences in the US-German Employment Differences, NBER Working Paper No. 7474, Cambridge MA.
- Fuest, C. und B. Huber* (2001): Zur Reform der Gewerbesteuer, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft im Saarland.
- Gais, T. und R.K. Waever* (2002): State Policy Choices Under Welfare Reform, Welfare Reform & Beyond Policy Brief No. 21, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Gottschalk, P. und E. Spolaore* (2002): On the Evaluation of Economic Mobility, The review of economic studies, Bd. 69, 1, S. 191-208.
- Haskins, R.* (2001): Effects of Welfare Reform on Family Income and Poverty, in: Blank, R. und Haskins, R. (Hrsg.): The New World of Welfare, The Brookings Institution, Washington, D.C., S. 103-136.
- Haskins, R., Kane, A., Sawhill, I. und R.K. Weaver* (2002): Results to Date, in: Haskins u.a. (Hrsg.): Welfare Reform and Beyond. The Future of the Safety Net, The Brookings Institution, Washington, D.C., S. 9-19.
- Hill, M.A. und J.E. O'Neil* (2001): Gaining Ground? Measuring the Impact of Welfare Reform on Welfare and Work, Civic Report No. 17, Center for Civic Innovation, Manhattan Institute, New York.
- Hotz, V., Imbens, G. und J. Klerman* (2000): The Long-Term Gains from GAIN: A Re-Analysis of the Impacts of the Californian GAIN Programm, NBER Working Paper No. 8007, Cambridge MA.

- Hotz, V. und J. Scholz* (2001): The Earned Income Tax Credit, NBER Working Paper No. 8078, Cambridge MA.
- Kaestner, R., Kaushal, N. und G. Van Ryzin* (2001): Migration Consequences of Welfare Reform, NBER Working Paper No. 8560, Cambridge MA.
- Klitz, W.* (2002): Federalism in the U.S.A. and the Federal Republic of Germany, Essay on the Current Discussion in Germany about Federalism, Friedrich Naumann Stiftung, April 2002.
- Lieberman, R. und G. Shaw* (2000): Looking Inward, Looking Outward: The Politics of State Welfare Innovation under Devolution, *Political Research Quarterly*, Vol. 53, 2, S. 215-240.
- Lipset, S.* (1996): *American Exceptionalism*, Norton, New York.
- Loprest, P. und S. Zedlewski* (2001): Will TANF Work for the Most Disadvantaged Families?, in: Blank, R. und Haskins, R. (Hrsg.): *The New World of Welfare*, The Brookings Institution, Washington, D.C., S. 311-334.
- Meyer, B. und D. Rosenbaum* (2000): Making Single Mothers Work: Recent Tax and Welfare Policy and its Effects, NBER Working Paper No. 7491, Cambridge MA.
- Moffit, R.* (2002): The Temporary Assistance For Needy Families Program, NBER Working Paper No. 8749, Cambridge MA.
- Ochel, W.* (2000): Steuergutschriften und Transfers an Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich – der angelsächsische Weg zu mehr Beschäftigung und weniger Armut, in: *ifo Schnelldienst* 21/2000, 53. Jg., S. 13-23.
- OECD* (2001): OECD Economic Outlook database.
- The Administration For Children and Families*, Department of Health and Human Services; <http://www.acf.dhhs.gov>.
- U.S. Department of Health and Human Services*: Major Provisions of the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996; <http://www.acf.dhhs.gov>.

# Kann „Wisconsin Works“ in Deutschland funktionieren?

Holger Feist

## 1 Einführung: Sozialhilfe und Arbeitsmarkt

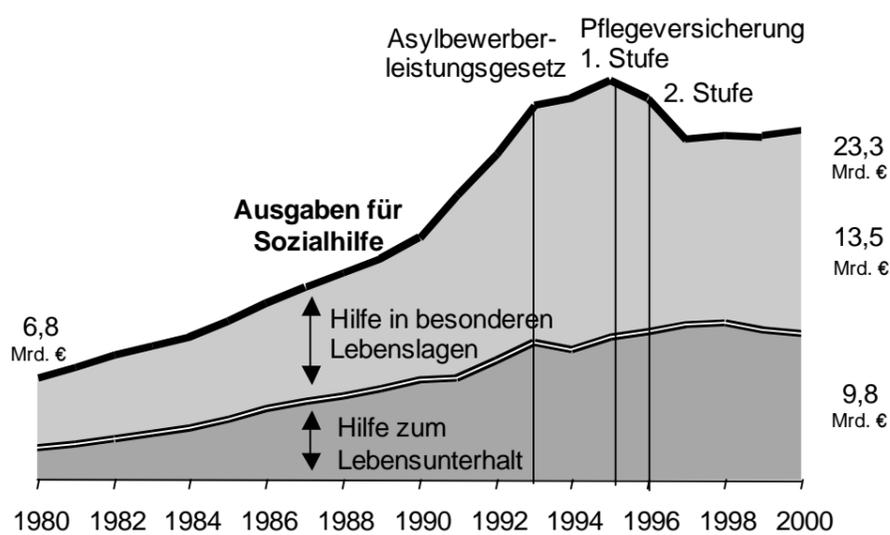
Seit der Reform der sozialen Grundsicherung in den USA wird in Deutschland diskutiert, ob auch hierzulande die Sozialhilfe für Arbeitsfähige an ein Gegenleistungsprinzip geknüpft werden sollte.<sup>1</sup> Danach wird die Hilfeleistung des Staates an eine Gegenleistung geknüpft, die in zu erbringender Arbeit besteht. Befürworter einer solchen Reform sehen darin eine Stärkung der Hilfe zur Selbsthilfe. Von verschiedenen derartigen Ansätzen in den USA hat es insbesondere das Modell des Bundesstaates Wisconsin zu internationaler Popularität gebracht, das unter anderem als Vorbild für das „Offensiv“-Modell der Hessischen Landesregierung diente. Doch kann *Wisconsin Works* in Deutschland funktionieren? Dieser Frage widmet sich der folgende Beitrag. Nach einigen einleitenden Bemerkungen zum Zusammenhang von Sozialhilfe und Arbeitsmarkt wird zunächst das Wisconsin-Modell dargestellt. Anschließend wird seine Übertragbarkeit auf Deutschland überprüft, wobei sowohl die institutionellen Möglichkeiten untersucht, als auch die Ergebnisse einer Meinungsumfrage wiedergegeben werden. Der Beitrag endet mit einigen Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik.

Die Offenheit der Politik für Reformvorschläge mit dem Ziel einer Verbesserung der Anreizstrukturen auf dem Gebiet der Sozialhilfe kommt nicht von ungefähr. Denn noch bis vor wenigen Jahren schienen die Ausgaben für die Sozialhilfe unaufhaltsam zu steigen. Die jahresdurchschnittliche Zuwachsrate von 1980 bis zum Jahr 1995, in dem die Ausgaben ihren absoluten Höchststand erreichten, betrug nominal 9,5 %. Abbildung 1 zeigt, daß in den

beiden großen Bereichen der Sozialhilfe, der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt und der Hilfe in besonderen Lebenslagen, die Ausgaben stark angestiegen sind. Durch die Einführung der ersten Stufe der Pflegeversicherung zum 1. April 1995 und die Einigung auf Obergrenzen bei der Pflegesatzberechnung wurden aber maßgebliche Einflußgrößen dieses Kostenanstiegs mittlerweile aus dem Bereich der Sozialhilfe entfernt. Die Einführung der zweiten Stufe der Pflegeversicherung zum 1. Juli 1996 hatte im Jahre 1997 eine Verringerung der Ausgaben der Hilfe zur Pflege um nahezu die Hälfte auf 6,8 Mrd. DM zur Folge. Während diese Reformen im Bereich der Hilfe in besonderen Lebenslagen derart raschen Erfolg brachten, daß die Gesamtausgaben für die Sozialhilfe 1995 zu fallen begannen, hat sich das Problem bei der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt zunächst weiter zugespitzt. Lediglich eine Reformmaßnahme im Jahr 1993, nach der die Sicherung des Lebensunterhalts von Asylbewerbern (und solchen Bewerbern, die zur Ausreise verpflichtet sind, sowie von geduldeten Ausländern) nach dem Asylbewerberleistungsgesetz geregelt wird, brachte kurzfristige Entlastung.<sup>2</sup> Auch in den letzten beiden Jahren sind die Ausgaben in der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt leicht gefallen und betragen 2000 schließlich 9,3 Mrd. Euro.

- 1 Einen ausführlichen Überblick vermittelt etwa Feist (2000a). Einige der dort näher ausgeführten Thesen werden im vorliegenden Beitrag aufgegriffen, verkürzt wiedergegeben und um aktuelle Daten ergänzt.
- 2 Die Zahl der ausländischen Empfänger laufender Hilfe ging im Folgejahr um 38,6 % von 720.000 auf 442.000 Personen zurück. Damit wurde die finanzielle Belastung jedoch lediglich aus der Sozialhilfestatistik in die neue Asylbewerberstatistik übertragen.

**Abb. 1: Ausgaben für die Sozialhilfe nach Hilfearten**



**Legende:**

Bruttoausgaben für die Sozialhilfe in der Bundesrepublik Deutschland. Innerstaatliche Leistungen sind nicht verrechnet. Der Anstieg der Zeitreihe 1991 ist wesentlich mit auf die Deutsche Vereinigung zurückzuführen.

Quelle: Statistisches Bundesamt (verschiedene Jahrgänge): Sozialleistungen. Fachserie 13, Reihe 2. Sozialhilfe, Stuttgart: Metzler Poeschel.

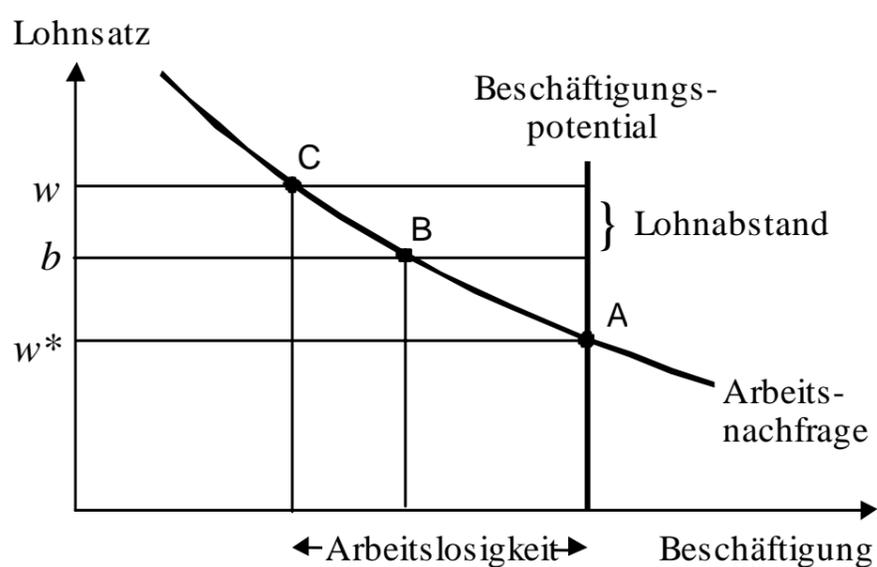
Der leichte Ausgabenrückgang bei der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt in den letzten beiden Jahren kann indes kein Grund sein, beim Bekämpfen von Fehlanreizen nachzulassen. Denn die Sozialhilfe ist nicht nur ein Instrument zur Bekämpfung der Armut, sondern sie hat erheblichen Einfluß auf den gesamten Arbeitsmarkt. Kaum jemand wäre bereit, für einen Lohn zu arbeiten, der unterhalb des Regelsatzes der Sozialhilfe läge. Für den Erhalt der Sozialhilfe muß heute schließlich de facto kaum Arbeit eingesetzt werden, da das Arbeitsgebot des § 18 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) in der Praxis noch zu selten durchgesetzt

wird. Die Sozialhilfe bildet daher eine Untergrenze für die Lohnverhandlungen der Tarifpartner, in denen stets Wert darauf gelegt wird, daß der Lohn der unteren Lohngruppen vom Einkommen aus sozialer Sicherung abgehoben bleibt (vgl. etwa Siebert 1995, S. 11). Es gibt also in Deutschland einen impliziten Mindestlohn, ohne daß er rechtlich bindend vorgeschrieben wäre. Personen, deren Grenzprodukt der Arbeit unter diesem Mindestlohn liegt, finden keine Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt. Damit geht ein Hauptgrund für die Arbeitslosigkeit der letzten Jahre in Deutschland von der großzügig bemessenen Sozialhilfe aus.

In Abbildung 2 ist der Markt für niedrig qualifizierte Arbeit dargestellt. Gegenüber dem Marktergebnis A wirkt die Einführung einer Sozialhilfeschränke *b* als erste Quelle der Arbeitslosigkeit.

Personen mit einer Produktivität, die auf der Strecke AB der Arbeitsnachfragekurve liegt, finden daher keinen Arbeitsplatz (vgl. Sinn 2000, S. 24).

Abbildung 2: Sozialhilfe als impliziter Mindestlohn



ohne daß sie dafür eine Gegenleistung in Form von Arbeit erbringen. Der implizite Mindestlohn fällt weg, und der Staat engagiert sich, die Menschen dem Arbeitsmarkt zuzuführen. Ein derartiges System liegt dem Modell des Bundesstaates Wisconsin zugrunde, das im folgenden Abschnitt näher beschrieben wird.

Quelle: Feist (2000a).

Tatsächlich ist allerdings nicht das Niveau der Grundsicherung selbst die Untergrenze für die Tarifverhandlungen. Denn so wie in der Sozialhilfe das Lohnabstandsgebot gilt, wahren die Tarifparteien einen gewissen Abstand zwischen Sozialhilfe und festzusetzendem Arbeitslohn. Ein höherer Lohnabstand verschärft das Problem der Arbeitslosigkeit, weil dadurch der implizite Mindestlohn noch angehoben wird und weitere Personen mit niedriger Produktivität (in der Abbildung zwischen B und C auf der Arbeitsnachfragekurve) vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden.

Eine Möglichkeit, diese Form der Arbeitslosigkeit zu vermeiden, besteht darin, arbeitsfähigen Hilfesuchenden keine Geldleistungen mehr zu bezahlen,

## 2 Wisconsin Works: Das Programm im Überblick

Die *Welfare Reform* in den Vereinigten Staaten ist bereits seit längerem in vollem Gange.<sup>3</sup> Die Grundsicherung beruht dort seit 1996 konsequent auf dem Gegenleistungsprinzip. Niemand hat mehr allein aufgrund seiner Armut einen Anspruch auf eine Geldleistung des Staates. Bei Teilnahme an Hilfeprogrammen stellt die Sozialbehörde allerdings

<sup>3</sup> Für Schilderungen der amerikanischen Reform vgl. Kaplan (1998), Feist (1999), Moffitt (1999), Haveman/Wolfe (2000) oder Ellwood (2000). Der folgende Abschnitt beruht in Teilen auf Feist (2000b)

sicher, daß nahezu jeder Bedürftige im erwerbsfähigen Alter einen Arbeitsplatz erhält und auf diesem auch arbeitet. Diese Politik ist eine drastische Abkehr vom bereits 1935 eingeführten Programm für Familien mit hilfebedürftigen Kindern (*Aid to Families with Dependent Children, AFDC*), im Rahmen dessen vorwiegend an alleinerziehende Mütter Geldtransfers geleistet wurden.<sup>4</sup> Neben der zunehmenden Abhängigkeit der Empfänger von Hilfeleistungen (vgl. hierzu Hoynes/McCurdy, 1994) und dem generellen Problem eines starken Anstiegs der Ausgaben für Sozialleistungen führte unter anderem auch das Problem der „*Welfare Queens*“ die Notwendigkeit einer Reform vor Augen.<sup>5</sup> Die öffentliche Wahrnehmung der verschiedenen Fehlanreize sorgte schließlich für den politischen Druck zu einer nachhaltigen Reform (vgl. Peter, 1997, S. 67). Im August 1996 wurde das *AFDC*-Programm bundesweit durch ein Programm zur vorübergehenden Hilfe für bedürftige Familien (*Temporary Assistance for Needy Families, TANF*) ersetzt. Für die Bedürftigen ergeben sich daraus stark veränderte Anreize.<sup>6</sup> Einerseits wird ihre Position gestärkt, weil der Kreis der Hilfeberechtigten nicht mehr nur auf Alleinerziehende beschränkt bleibt. Das Recht des einzelnen auf Hilfe wird darin andererseits drastisch beschränkt, indem es über die gesamte Lebenszeit auf 5 Jahre begrenzt und an die Bereitschaft zur Übernahme von Arbeit geknüpft wird. Ist diese Bereitschaft nicht gegeben, oder wird die Frist erreicht, entfallen alle Geldleistungen. In diesen Fällen erhält der Hilfesuchende vom Staat nur noch Sachleistungen in Form von Essensmarken und einer Krankenversicherung. Familien sollen dadurch auf sich selbst gestellt überlebensfähig werden.

Diesem bundesgesetzlichen Rahmen folgend, negieren auch Programme der einzelnen Bundesstaaten wie beispielsweise das 1997 eingeführte Programm *Wisconsin Works (W-2)* den Anspruch

des einzelnen auf sozialhilfeähnliche Geldleistungen prinzipiell und stellen stattdessen sicher, daß Arme im arbeitsfähigen Alter Arbeit finden. Diese Arbeit wird ihnen mit dem gesetzlichen Mindestlohn vergütet. Neben dem Bezug von Essensmarken werden verschiedene Leistungen angeboten, die die Aufnahme von Arbeit erleichtern und die persönliche Qualifikation verbessern sollen. Speziell auf die quantitativ bedeutsame Gruppe der Alleinerziehenden zugeschnitten gibt es eine Unterstützung für die Kinderbetreuung.<sup>7</sup> Auch eine gesundheitliche Grundversorgung über das Programm Medicaid wird für alle Teilnehmer gewährleistet. Um das Problem der großen Entfernungen in einem Flächenstaat in den Griff zu bekommen, erhalten alle Programmteilnehmer zudem eine Unterstüt-

4 Das amerikanische Sozialhilfesystem basiert darüber hinausgehend noch auf zwei Sachleistungsprogrammen für Essensgutscheine und Krankenversicherung. Die Aufnahme von Arbeit wird schließlich durch den *Earned Income Tax Credit (EITC)* mit einer massiven Steuergutschrift belohnt, der aktuelle empirische Studien eine durchschlagende Wirkung auf das Arbeitsangebot bescheinigen. Diese kommt dadurch zustande, daß der *EITC* zusätzliches Einkommen subventioniert, statt es – wie in Deutschland – mit hohen impliziten Steuersätzen zu belasten.

5 So bezeichnete die Presse in den USA Mütter, die zunächst wegen der Geburt eines Kindes ihre Arbeit aufgeben mußten, hilfebedürftig wurden und dann in der Bedürftigkeit weitere Kinder gebären (vgl. Bauer, 1997). Zu solchen Folgegeburten gab das *AFDC*-Programm einen ökonomischen Anreiz, da allein die Bedürftigkeit des Kindes, nicht die der Mutter, die Anspruchsgrundlage für eine weitere Hilfe bildete. Das Sozialsystem produzierte dadurch Abhängigkeit, statt die Hilfe zur Selbsthilfe zu fördern.

6 Auch die Sozialverwaltung steht durch den Übergang zu pauschalen Bundeszuschüssen und die stärker arbeitsmarktorientierte Aufgabenstellung vor Veränderungen, vgl. Prewo/ Franke (1998).

7 Das Angebot der Kinderbetreuung ist allerdings eher als Folge des Umstandes anzusehen, daß auch alleinerziehende Mütter arbeiten müssen, um ihr Einkommen zu sichern. Nach deutschem Sozialhilferecht werden Alleinerziehende nicht zur Hilfe zur Arbeit herangezogen.

zung für Fahrten zur Arbeitsstätte mit öffentlichen Verkehrsmitteln. Erscheint ein Auto als Transportmittel unabdingbar, werden auch zweckgebundene Darlehen für eine anstehende Autoreparatur vergeben.

Der Einstieg ins Arbeitsleben selbst wird auf der jeweils höchsten zumutbaren von vier Stufen erwartet, die in Abbildung 3 dargestellt sind. Dabei werden selbst die am wenigsten qualifizierten Hilfesuchenden – sehr oft gesundheitlich oder geistig beeinträchtigte Menschen – zu einfachen Übergangsarbeiten herangezogen. Sie sollen sich daran gewöhnen, einen achtstündigen Arbeitstag durchzustehen, Termine pünktlich einzuhalten und ein ordentliches Erscheinungsbild zu wahren. Diese Arbeiten in Rehabilitations-Werkstätten, Therapiezentren oder gemeinnützigen Organisationen sind für Berechtigte gedacht, die wegen gesundheitlicher oder geistiger Einschränkungen oder we-

gen häuslicher Verpflichtungen zunächst keine andere Arbeit finden. Zusätzlich zu 28 Wochenstunden reiner „Arbeitszeit“ müssen sie bis zu 12 Wochenstunden an Beratungen und Rehabilitationsmaßnahmen teilnehmen.

Die Gemeinschaftsdienste als zweite Stufe der Beschäftigungsleiter wenden sich an Menschen, deren berufliche Qualifikation auch nach kurzer Einarbeitungszeit noch nicht ausreicht, um auf dem regulären Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Die Gemeinschaftsdienste sind grob mit den deutschen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Beschäftigungsgesellschaften oder karitativen Einrichtungen vergleichbar und werden auch in Wisconsin teils in öffentlichen, teils in privaten Institutionen angeboten. Haveman/Wolfe (2000, S. 105) weisen darauf hin, dass diese Stufe für den Träger aufgrund des extrem hohen erforderlichen Organisations- und Verwaltungsaufwandes sehr teuer ist.

**Abbildung 3: Beschäftigungsleiter des Programms Wisconsin Works.**



**Legende:**

Hilfebedürftige werden je nach persönlichen Voraussetzungen in eine der drei subventionierten Stufen des Programms *Wisconsin Works* eingruppiert, wo sie im Gegenzug zur Hilfeleistung entsprechend der angegebenen wöchentlichen Arbeitszeit zu Arbeiten herangezogen werden. Wer in einer der Stufen durch eigenes Verschulden scheitert oder die Zeitbegrenzung (max. 24 Monate pro Stufe, jedoch auf Lebenszeit maximal 5 Jahre) erreicht, scheidet aus dem Hilfebezug aus.

Quelle: Feist (2000b).

Wer regulär arbeiten will, aber nicht direkt in Stellen des regulären Arbeitsmarktes vermittelbar ist, erhält einen Probe-Arbeitsvertrag bei einem privaten Arbeitgeber, der wenigstens den Mindestlohn bezahlt, während sich zugleich ein Berater des W-2-Teams mit dem Hilfsbedürftigen befaßt. Ziel ist, daß der Vertrag nach drei Monaten (in Ausnahmefällen: nach sechs Monaten) unbefristet verlängert wird. Während der Probezeit erhält der Arbeitgeber einen monatlichen Lohnkostenzuschuß von bis zu 80 % der Arbeitskosten. Die oberste Stufe auf der Beschäftigungsleiter schließlich ist die reguläre Arbeit, die sich mit dem eigentlichen Ziel des Wisconsin-Programms deckt, alle Teilnehmer so schnell wie möglich im Arbeitsmarkt unterzubringen. Kandidaten, die regulärer Arbeit nachgehen können, aber bei der Suche eines Arbeitsplatzes kurzfristig noch unterstützungsbedürftig sind, werden im *Job Center* beraten. Dort werden Vermittlungshemmnisse abgebaut, etwa indem ein Bewerbungstraining angeboten wird oder ein Berater telefonisch bei akuten Problemen bereitsteht.

Den Hilfeempfängern wird durch dieses Modell einer Beschäftigungsleiter das Ziel vorgegeben, innerhalb der Gruppe aller Hilfebedürftigen aufzusteigen, „Karriere zu machen“, indem sie auf die jeweils nächst höhere Stufe vorrücken. Dieses Ziel wird durch starke Leistungsanreize untermauert, denn der Bezug von Geldleistungen des Staates ist nicht nur, wie bundesweit gefordert, auf maximal fünf Jahre beschränkt, sondern es gibt eine zusätzliche Zeitbeschränkung pro Stufe der Beschäftigungsleiter, die bei zwei Jahren liegt. Soweit die Eckpunkte des Programms aus Sicht der Bedürftigen. Wie aber ist es nach den ersten Jahren Laufzeit zu beurteilen?

Mit ein Hauptgrund für die Bekanntheit des Programms *Wisconsin Works* dürfte seine extreme Wirkung auf die Anzahl der Sozialhilfefälle gewe-

sen sein. Bezogen 1994 noch 78.500 Familien Sozialhilfe, so waren es 2001 nur noch 17.000.<sup>8</sup> Dies entspricht einem Rückgang von 78 %, während im selben Zeitraum in den USA insgesamt nur ein Rückgang von 5,1 auf 2,1 Millionen Familien (oder 58 %) zu verzeichnen war. Überraschend ist, daß im gleichen Zeitraum auch die Armutsraten rückläufig waren. Denn vielfach wurde befürchtet, daß es wegen des Ausscheidens nicht arbeitswilliger Hilfesuchender aus dem Bezug der Grundsicherung mehr Arme geben würde, die keine staatliche Unterstützung erhalten (vgl. Bane, 1997). Tatsächlich aber fiel die Armutsrate in Wisconsin von 10,8 % im Durchschnitt der Jahre 1993/94 auf 9,8 % (1999/2000).<sup>9</sup>

In den USA insgesamt ist nicht zuletzt durch Programme wie Wisconsin Works die Teilnahme von Frauen am Arbeitsmarkt von 63,6% (1994) auf 71,5% (1999) angestiegen. Beim ärmsten Quintil von Frauen mit Kindern ist das Einkommen von 7.920 \$ (1996) auf 8.867 \$ (2001) angestiegen, wobei sich der Transferanteil am Einkommen von 53% auf 37% verringert hat.<sup>10</sup>

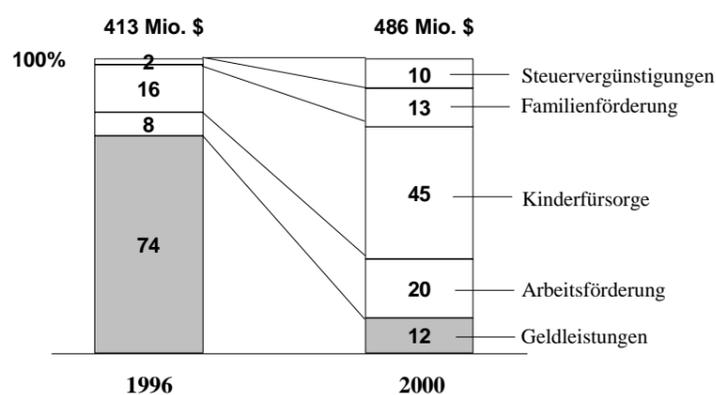
Wer nun erwartet, daß das Programm in Zeiten knapper öffentlicher Kassen bereits zu drastischen Einsparungen geführt hat, wird jedoch enttäuscht. Dies läßt die Art der Mittelvergabe in den USA, wo die Bundesstaaten für TANF im wesentlichen Pauschalzuweisungen erhalten, auch kaum zu, da eine bestimmte Mindestversorgung mit Sozialleistungen gewährleistet bleiben muß. Abbildung 4 zeigt allerdings, daß sich die Struktur der Ausgaben in kurzer Zeit radikal gewandelt hat.

8 Vgl. Welpan Network (2002), S. 13.

9 Die Armutsrate ist in den USA insgesamt im selben Zeitraum jedoch noch stärker gefallen, von 14,8 % auf 11,5 %; vgl. Welpan Network (2002), S. 13.

10 Vgl. Corbett (2002), S. 4.

Abbildung 4: Struktur der TANF-Ausgaben in Wisconsin



denjenigen, die am Ende des fünfjährigen Zeitlimits angekommen sind? Auch an den Antworten auf diese Fragen wird man das Modell messen können. Vorläufig kann es nach den Kriterien reduzierter Fallzahlen und verbesserter Armutsbekämpfung als erfolgreich gelten. Im folgenden wird untersucht, inwiefern *Wisconsin Works* auf Deutschland übertragbar ist.

Quelle: Welpan Network (2002)

In dieser strukturellen Änderung kommt eine veränderte Sichtweise der Sozialhilfe zum Ausdruck: Statt jedem Hilfesuchenden einen Scheck auszustellen, wird nun denjenigen, die bereit sind, ihre Zukunft aktiv mitzugestalten, intensive Betreuung angeboten. Infolgedessen sind die reinen Geldleistungen an Hilfeempfänger, die 1996 noch 74 % der Gesamtausgaben betragen, bis zum Jahr 2000 auf 12 % zurückgegangen. Der Löwenanteil von 84 % wird nun für beratungsintensive Zusatzleistungen wie Arbeitsförderung, Kinderbetreuung, Familienförderung und Steuervergünstigungen ausgegeben.

Die im Zuge der Reform in den USA generierten Daten bieten eine Fülle von Informationen zur Analyse wichtiger weiterführender Fragen: Welche Organisationsstruktur ist für die Job Center optimal? Ist die Umqualifizierung der Sozialarbeiter so einfach möglich? Oder, ganz aktuell, wie wirkt sich der Konjunkturunbruch auf das Programm aus?<sup>11</sup> Wie wird das Programm mit den weniger kooperativen Teilnehmern fertig, und wie die Gesellschaft mit

### 3 Lernen von Amerika: Ist das Programm übertragbar?

Aufgrund der stark unterschiedlichen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Institutionen der beiden Länder erscheint eine einfache Übernahme des Programms *Wisconsin Works* für Deutschland zunächst kaum möglich. Doch bei genauerer Untersuchung ist zu erkennen, daß sich neben einer grundsätzlichen Lehre auch eine überraschend lange Reihe einzelner Elemente übertragen lassen könnte. Diese wird im folgenden zunächst aufgezeigt, um anschließend zu fragen, ob die Übertragung in der Bevölkerung wohl auch gewünscht wird.

An erster Stelle steht als grundsätzliche Lehre die veränderte Denkweise gegenüber der Rolle des Staates, der seine Hilfeleistung nicht allein nach dem Bedarf, sondern am Gegenleistungsprinzip orientiert bereitstellt. Eine derartige Hilfe zur Selbsthilfe berücksichtigt das Potential des einzelnen und

11 Vgl. Chernick/Reschovsky (2002)

führt dem Steuerzahler ein Programm vor Augen, in dem seine Gelder produktiv angelegt sind. Eine konsequent durchgesetzte Hilfe zur Arbeit könnte durchaus auch in Deutschland die Eigenverantwortung der Hilfeempfänger stärken (vgl. Rosenfeld 1997, S. 243). Der gesetzliche Rahmen dazu existiert weitestgehend, er müßte von den jeweiligen Trägern nur entsprechend ausgenutzt werden.

Denn die Sozialhilfe in Deutschland soll Menschen in der Not nach § 2 Abs. 1 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) dann helfen, wenn sie selbst und nahe Verwandte dazu nicht mehr in der Lage sind. Dabei fordert das Prinzip der Subsidiarität oder Nachrangigkeit vom Hilfesuchenden, zunächst eigenes Einkommen und Vermögen einzusetzen, um seine Armut zu überwinden. Schon heute verlangen §§ 18 ff. BSHG von Hilfesuchenden, daß sie sich ihren Lebensunterhalt durch Arbeit selbst verdienen, soweit sie dazu in der Lage sind.<sup>12</sup> Kommunen als Träger der laufenden Hilfe sollen darauf hinwirken, daß Hilfesuchende sich um Arbeit bemühen. Sollten sie keine Arbeit finden können, sind sie grundsätzlich zur Annahme einer für sie zumutbaren Arbeitsgelegenheit verpflichtet.<sup>13</sup> Die Kommunen wiederum sollen § 19 Abs. 1 zufolge für Hilfesuchende, die keine Arbeit finden können, Arbeitsgelegenheiten schaffen. Dazu können die Kommunen Wohlfahrtsverbänden, die Sozialhilfeempfänger beschäftigen, den bezahlten Arbeitslohn erstatten oder kommunale Beschäftigungsgesellschaften gründen, die Sozialhilfeempfänger in erster Linie für gemeinnützige und zusätzliche Tätigkeiten heranziehen.

Eine Beschäftigungsleiter nach dem Vorbild von *Wisconsin Works* innerhalb der Gruppe der Bedürftigen würde auch hierzulande positive Leistungsanreize schaffen, denn für jede Stufe des Wisconsin-Modells gibt es bereits einen institutionellen Vorläufer in Deutschland. Raffelhüschen (2001) etwa hat die entsprechenden Kategorien für

Deutschland herausgearbeitet. In seinem Modell sind die vier Stufen belegt durch die Kategorien

- A: Zeitlich begrenzte Gemeinschafts dienste bei öffentlichen oder gemeinnützigen Organisationen.
- B: Reguläre Tätigkeiten (bis 325•) mit eingeschränktem Kündigungsschutz und ohne Sozialversicherungspflicht des Arbeitnehmers.
- C: Reguläre Erwerbstätigkeit mit einem Bruttoeinkommen zwischen 325 Euro und 750 Euro.
- D: Privatwirtschaftliche Tätigkeit, bei deren Ausübung allein spezifische Betreuungshilfen durch die öffentliche Hand zu leisten sind.

Dabei werden flankierend Qualifizierungsmaßnahmen und Steuergutschriften nach amerikanischem Vorbild angeboten. Organisatorisch wäre kurzfristig etwa eine Bündelung der Kompetenzen von Sozial- und Arbeitsämtern in einer gemeinsamen Stabsstelle denkbar. Mittelfristig wäre näher zu untersuchen, welche Organisationsform unter Anreiz- und Finanzierungsgesichtspunkten am geeignetsten ist, die Aufgabe der Vermittlung sozial Schwacher in den Arbeitsmarkt zu übernehmen. Verschiedene andere technische Herausforderungen für ein solches System, wie etwa Verdrängungseffekte oder drohende fiskalische Externalitäten, sollen an dieser Stelle nicht verschwiegen werden, sind aber grundsätzlich handhabbar.<sup>14</sup>

12 Für eine ausführliche Schilderung der Möglichkeiten der Gemeinden zur Umsetzung dieser Verpflichtung vgl. Wilk (1997) oder die Bundestagsdrucksachen 13/10759 und 14/1347.

13 Die Ausnahmen von dieser Regelung beziehen sich nach § 18 Abs. 3 auf die körperliche oder geistige Arbeitsunfähigkeit, auf die Gefährdung der Erziehung eines Kindes, sowie auf die wesentliche Erschwerung der künftigen Ausübung einer bisherigen überwiegenden Tätigkeit.

14 Vgl. hierzu Feist/Schöb (1998).

Wenn die Übernahme wesentlicher Elemente des Programms *Wisconsin Works* also möglich erscheint, dann stellt sich als nächstes die Frage, ob dies auch gewünscht wäre. Wie eine Studie des Allensbacher Instituts zeigt, steht die deutsche Be-

völkerung einigen Aspekten der amerikanischen Reform durchaus aufgeschlossen gegenüber. Tabelle 1 gibt einen Überblick über wesentliche Ergebnisse der Umfrage.

**Tab. 1: Das amerikanische System als Vorbild für Deutschland?**

<b>Reformmaßnahme</b>	<b>Zustimmung</b>
Hilfempfänger, die keine Arbeit haben, müssen innerhalb von zwei Monaten öffentliche Arbeit übernehmen.	71 %
Wer staatliche Hilfe in Anspruch nimmt und nicht bereit ist, an einem Bewerbungstraining teilzunehmen, bekommt keine Unterstützung.	69 %
Ausländer, die ins Land kommen und keine anerkannten Flüchtlinge sind, erhalten innerhalb der ersten fünf Jahre keine Sozialleistungen.	64 %
Wer alles in allem die staatlichen Stellen nicht unterstützt oder sich auch nicht wirklich um Arbeit bemüht, der bekommt nach zwei Monaten keine Hilfe mehr.	59 %
Unzumutbare Arbeit gibt es nicht, man muß jede Arbeit annehmen.	44 %
Bedürftige Familien mit Kindern erhalten höchstens fünf Jahre staatliche Unterstützung.	15 %
Kinder, die geboren wurden, während die Mutter Sozialhilfe empfängt, werden nicht automatisch unterstützt.	12 %

**Legende:**

In einer repräsentativen Studie wurde die folgende Frage gestellt: „Die Sozialhilfe in Amerika ist ganz neu geregelt und ganz anders als bei uns. Hier auf diesen Karten haben wir einmal einige Regelungen der amerikanischen Sozialhilfe aufgeschrieben. Was davon finden Sie gut, was sollte man Ihrer Meinung nach auch bei uns so machen, und was finden Sie nicht gut, was sollte man bei uns nicht so machen?“ In der Tabelle ist unter der Überschrift „Zustimmung“ der Anteil derjenigen angegeben, die eine einzelne Reformmaßnahme in diesem Sinne für gut befanden.

Quelle: Noelle-Neumann (1997).

Insbesondere die Aufnahme von Arbeit für Hilfeempfänger und die völlige Streichung der Hilfe für offensichtlich Arbeitsunwillige erhielten hohe Zustimmungswerte. Auf eine ablehnende Haltung traf dagegen die – anhand eines Extremfalls möglicherweise etwas suggestiv abgefragte – Regelung, die staatliche Hilfe auf maximal fünf Jahre zu begrenzen. Auch die Sanktionierung der Geburten von Müttern, die Sozialhilfe empfangen, wurde kritisch gesehen.

#### 4 Schlußbemerkungen: Empfehlungen für die Wirtschaftspolitik

Auch wenn der Anstieg der Ausgaben für die Sozialhilfe in den letzten Jahren deutlich gebremst werden konnte, so hat dieser Beitrag doch klar gezeigt, daß für arbeitsfähige Bedürftige eine Reform der Grundsicherung hin zu einer aktivierenden, subsidiären Hilfe zur Selbsthilfe dringend geboten bleibt. Aufgrund unterschiedlicher arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Institutionen in den USA und Deutschland ist eine einfache Übernahme des Programms *Wisconsin Works* nicht ohne weiteres möglich. Eine Vielzahl von Elementen ist bereits bei bestehender Rechtslage in Deutschland anwendbar und wird zum Teil schon in lokalen Modellversuchen erprobt. Ihre Übernahme stößt auch auf eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung. Insbesondere die vierstufige Leiter zum regulären Arbeitsmarkt kann auf institutionelle Vorläufer in Deutschland bauen und auch hierzulande leicht adaptiert eingesetzt werden. Aus organisatorischer Sicht spricht vieles für eine Bündelung der Kompetenzen der Sozial- und der Arbeitsverwaltung in lokalen *Job Centers*.

Der Wirtschaftspolitik wäre damit zu empfehlen, die Sozialhilfe klar in ein Programm für Arbeitsfähige

und eines für Nicht-Arbeitsfähige zu unterteilen. Im Programm für Arbeitsfähige würde ein Gegenleistungsprinzip eingeführt und die Hilfeleistung bei fehlender Arbeitsbereitschaft zumindest stark gekürzt. Die Arbeitsanreize würden zusätzlich durch niedrigere Transferentzugsraten gestärkt. Verschiedene Begleit- und Qualifizierungsmaßnahmen würden die Aufnahme regulärer Arbeit fördern. Damit stellt sich eine konsequent durchgesetzte Hilfe zur Arbeit nahezu als ein *Free lunch* dar: Sie bietet den tatsächlich Bedürftigen bei richtiger Ausgestaltung die besten Chancen, binnen kurzer Frist in den regulären Arbeitsmarkt vermittelt zu werden. Die öffentlichen Kassen werden durch zweierlei Selektionseffekte geschont, denn sowohl im Vergleich zur Zielgruppe produktivere Personen, als auch Personen mit einer höheren Freizeitpräferenz hätten keinen Anreiz, am Programm einer Hilfe zur Arbeit teilzunehmen, und scheiden damit aus dem Hilfebezug aus. Sie allein wären die Verlierer einer solchen Reform. Bei entsprechender Bündelung der Kompetenzen von Arbeits- und Sozialverwaltung ergibt sich insgesamt ein Hilfesystem, das ein hohes Maß an Effizienz bei der Bekämpfung der Armut gewährleistet.

## Literaturverzeichnis

- Bane, M. J.* (1997): Welfare as We Might Know it, *The American Prospect* 30, S. 47–53.
- Bauer, A.* (1997): Die Wohlfahrtsköniginnen danken ab, *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 235 vom 13. Oktober, S. 26.
- Chernick, H., A. Reschovsky* (2002): Welfare reform and recession: Can the states handle both?, *Focus* 22, No. 1, Special Issue, University of Wisconsin: Madison, S. 22–28.
- Corbett, T.* (2002): The new face of welfare: From income transfers to social assistance?, *Focus* 22, No. 1, Special Issue, University of Wisconsin: Madison, S. 3–9.
- Ellwood, D. T.* (2000): Anti-Poverty Policy for Families in the Next Century. From Welfare to Work – and Worries, *Journal of Economic Perspectives* 14, S. 187–198.
- Feist, H.* (1999): Ein Wisconsin-Experiment für Deutschland?, *WiSt (Wissenschaftliches Studium)* 28, S. 421–423.
- Feist, H.* (2000a): Arbeit statt Sozialhilfe. Zur Reform der Grundsicherung in Deutschland, Tübingen: Mohr.
- Feist, H.* (2000b): Hilfe zur Arbeit: Theorie und Lehren aus den USA, *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften (Review of Economics)* 51, S. 105–125.
- Feist, H., R. Schöb* (1998): Workfare in Germany and the Problem of Vertical Fiscal Externalities, *Finanzarchiv N.F.* 55, S. 461–480.
- Gueron, J. M.* (1990): Work and Welfare. Lessons on Employment Programs, *Journal of Economic Perspectives* 4, S. 79–98.
- Haveman, R., B. Wolfe* (2000): Welfare to Work in the U.S.: A Model for Other Developed Nations?, *International Tax and Public Finance* 7, S. 95–114.
- Kaplan, T.* (1998): Wisconsin's W-2 Program. Welfare as We Might Come to Know It, Institute for Research on Poverty Discussion Paper No. 1173-98, University of Wisconsin: Madison.
- Moffitt, R. A.* (1999): Explaining Welfare Reform. Public Choice and the Labor Market, *International Tax and Public Finance* 6, S. 289–315.
- Noelle-Neumann, E.* (1997): Aus der Neuen Welt, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 186 vom 13. August 1997, S. 5.
- Peter, W.* (1997): Die amerikanische Sozialhilfe-Reform, *iw-trends (Quartalshefte zur empirischen Wirtschaftsforschung)* 24, Nr. 4, S. 59–73.
- Prewo, W., D. Franke* (1998): Wisconsin Works. Ein Modell zukunftsorientierter Sozialpolitik, Schriftenreihe Nr. 48, Industrie- und Handelskammer, Hannover.
- Raffelhüschen, B.* (2001): Soziale Grundsicherung in der Zukunft. Eine Blaupause, unveröffentlichtes Manuskript, Albert-Ludwigs-Universität: Freiburg.
- Rosenfeld, M.* (1997): Arbeit statt / und Sozialhilfe? Alternativen für einen institutionellen Neubau der sozialen Grundsicherung in Deutschland, *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften (Review of Economics)* 49, S. 241–268.
- Siebert, H.* (1995): Bürgergeld. Ein Fehlanreiz, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 12 vom 14. Januar, S. 11.
- Sinn, H.-W.* (2000): Sozialstaat im Wandel, in: R. Hauser (Hrsg.), *Die Zukunft des Sozialstaats*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 15–34.
- Welpan Network* (2002): Welfare then, welfare now: Expenditures in some midwestern states, *Focus* 22, No. 1, Special Issue, University of Wisconsin, Madison, S. 11–15
- Wilk, C.* (1997): Wege aus der Sozialhilfe, *Sozialer Fortschritt* 46, S. 284–289.



Bürgernah fordern – Dezentralisierung der  
Arbeitsvermittlung



# Die Zusammenlegung von Arbeitsämtern und Sozialämtern – Königsweg zu einer höheren Vermittlungseffizienz bei Langzeitarbeitslosigkeit?

Bernd Wildgrube

Mit der Zunahme der Arbeitslosigkeit seit 1974 auf 4 Mio. und dem parallel verlaufenden Anstieg der Zahl der Sozialhilfebezieher auf 2,8 Mio. im Jahr 2000, von denen etwa 60 % im erwerbsfähigen Alter sind, hat sich der Druck erhöht, die auf regionaler Ebene bestehende Zusammenarbeit zwischen Arbeits- und Sozialämtern zu intensivieren. Hierzu wurde, von der Bundesregierung initiiert, das „Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe“ erlassen und zum 1.12.2000 in Kraft gesetzt. Darin ist festgelegt, daß Arbeitsämter und Sozialämter für Leistungsbezieher Kooperationsvereinbarungen abschließen, mit dem Ziel

- alle regionalen Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitsvermittlung dieses Personenkreises auszuschöpfen,
- die Hilfen zur Eingliederung zu bündeln und zu verbessern,
- die Verwaltungsverfahren bürgernäher und einfacher zu gestalten,
- gemeinsame Anlaufstellen zu schaffen,
- Modellvorhaben zu initiieren, die vom BMA befristet gefördert werden, um innovative Zusammenarbeitsmodelle zu entwickeln und auszuprobieren.

Das wichtigste Modellvorhaben, das seit 2001 auf dieser Grundlage läuft, ist MoZArT (Modell zur Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe), das auch im folgenden Beitrag thematisiert wird.

Im folgenden soll die gemeinsame Arbeitsmarktagentur (AMA) im Arbeitsamt Marburg vorge-

stellt werden, die seit 1999 in Zusammenarbeit von Arbeitsamt Marburg, Stadt Marburg und Landkreis Marburg/Biedenkopf besteht und die später ebenfalls in das Modellprojekt MoZArT einbezogen wurde. Das Beispiel zeigt im übrigen, daß ohne Tätigwerden des Gesetzgebers intensive und institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit möglich gewesen sind, wenn Kreativität, (Phantasie, was die Finanzierung betrifft) und guter Wille der Beteiligten vorhanden waren.

Als man daran ging, neue Lösungsansätze zu suchen für Langzeitarbeitslose, die entweder Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe oder beide Leistungen gemeinsam bezogen, hatte dies eine Vorgeschichte. Landkreis, Stadt und Arbeitsamt arbeiteten seit Jahren vertrauensvoll zusammen, mit dem Ziel, die Beschäftigungsmöglichkeiten in der Region zu verbessern und die Arbeitslosigkeit abzubauen. Sie bündelten dabei in besonderem Maße ihre Aktivitäten und finanziellen Möglichkeiten.

Die Akteure nutzten dabei offensiv ihre wechselseitigen Möglichkeiten, wobei vorrangiges Ziel die Beendigung der Arbeitslosigkeit war; Zuständigkeitsabgrenzungen und fiskalpolitische Gesichtspunkte waren dabei nachrangig. Entscheidend war, daß das Arbeitsamt seine Verantwortung für alle Arbeitslosen wahrnahm, auch dann, wenn keine Leistungsansprüche nach dem SGB III vorlagen.

Die Einrichtung einer gemeinsamen Arbeitsmarktagentur mit verzahnten und abgestimmten Verwaltungsstrukturen war insoweit eine konsequente Weiterentwicklung der bisherigen Zusammenarbeit. Sie basierte auf der zum 1. Mai 1999

abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Landkreis Marburg/Biedenkopf, der Stadt Marburg und dem Arbeitsamt Marburg und bezog sich zunächst auf das Hauptamt und die Geschäftsstelle Stadtallendorf des Arbeitsamtes Marburg.

Wesentliche Punkte der Vereinbarung sind:

- Das Arbeitsamt Marburg ist die zentrale Institution, bei der alle Stellenangebote in einer gemeinsamen Datei geführt werden.
- Das Arbeitsamt Marburg ist Sitz der AMA und der Ort, an dem die Vermittlung in Arbeit stattfindet.
- Es gibt keine Unterschiede bei der Einleitung von Vermittlungsaktivitäten für die jeweiligen Klienten.
- Es werden Maßnahmen zur Vorbereitung des Überganges in den ersten Arbeitsmarkt entwickelt, soweit eine unmittelbare Vermittlung in Arbeit wegen vorliegender Vermittlungshemmnisse nicht möglich ist (Fördermaßnahmen nach BSHG oder SGB III).

Die Aufgaben der AMA umfassen:

- Arbeitsmarktinformation und individuelle Berufs- und Arbeitsmarktberatung,
- Stärken-/Schwächenanalyse im beruflichen und persönlichen Bereich,
- Vereinbarungen und Festlegungen von Schritten zur Integration in den Arbeitsmarkt,
- Maßnahmen zur Vorbereitung des Überganges in den ersten Arbeitsmarkt,
- die Einrichtung von befristeten Arbeitsgelegenheiten mit Förderung nach § 19 BSHG und/oder SGB III,
- die bewerberorientierte Einrichtung von entsprechenden Arbeitsplätzen nach Abstimmung

mit den originär zuständigen Stellen bei Kreis, Stadt und Arbeitsamt,

- die intensive bewerberorientierte Akquisition von Stellenangeboten.

#### *Personal*

Die AMA ist im Arbeitsamt Marburg mit Mitarbeitern aller drei Kooperationspartner ständig besetzt. Neben vier Planstellen von Kreis, Stadt und Arbeitsamt sind weitere Mitarbeiter zeitlich befristet von Kreis und Stadt eingestellt.

#### *Verfahren*

Kreis- und Stadtsozialamt schätzen die Leistungs- bzw. Arbeitsfähigkeit der Sozialhilfeempfänger ein und fordern sie zur Vorsprache bei der AMA auf; dies gilt auch für Empfänger von SGB III-Leistungen mit ergänzendem Sozialhilfebezug. Der Begriff der „arbeitsmarktnahen“ Sozialhilfeempfänger in diesem Zusammenhang bedeutet, daß nach Einschätzung und Bewertung der AMA die Integration in den ersten Arbeitsmarkt, ggf. über Fördermaßnahmen, als leistbar erscheint. Die AMA wird zeitnah tätig und stimmt sich eng mit den Vermittlern des Arbeitsamtes ab. Sie ist verantwortlich für die Rückinformation an die Sozialämter.

#### *Ergebnisse*

Seit 1999 wurden insgesamt 1.400 Arbeitslose vermittelt: ca. 1.000 in den ersten Arbeitsmarkt und 350 in Beschäftigungsmöglichkeiten des zweiten Arbeitsmarktes. Die Abbruchquote liegt unter 10 %. 60 % der Vermittlungen in den ersten Arbeitsmarkt erfolgten ohne Zuschüsse. Mit der Sozialverwaltung wurde vereinbart, Maßnahmen, die nach § 19 BSHG finanziert werden, mit einem 20-prozentigen Qualifizierungsanteil zu versehen.

Nach Angaben des Sozialamtes des Landkreises ist von Mai 1999 bis Ende 2001 der Bestand an ar-

beitsfähigen, arbeitslosen Sozialhilfeempfängern nahezu um die Hälfte reduziert worden. Diese Tendenz setzte sich im 1. Quartal 2002 fort.

Es soll nicht verschwiegen werden, daß die Einschätzungen der Arbeits- und Sozialämter zu der Frage, welche Bewerber arbeitsmarktnah, d.h. absehbar integrierbar sind, durchaus unterschiedlich sein können. Auch muß die Zusammenarbeit zwischen den Ämtern und den beteiligten Personen wegen unterschiedlicher Heransgehensweisen immer wieder aufeinander abgestimmt werden. Eine weitere Erfahrung ist, daß Sanktionsmöglichkeiten, die die unterschiedlichen Gesetze vorsehen, auch genutzt werden müssen, wenn eine Verweigerungshaltung vorliegt. Auch darin findet das Prinzip „Fördern und Fordern“ seinen Ausdruck.

Mittlerweile hat sich das Arbeitsamt Wetzlar mit der Geschäftsstelle Biedenkopf der Vereinbarung angeschlossen. Ebenso ist auf gleicher Grundlage mit dem Schwalm-Ederkreis und den Arbeitsämtern Kassel und Marburg eine analoge Vereinbarung abgeschlossen worden. In der Geschäftsstelle Schwalmstadt wurde ebenfalls eine AMA eingerichtet.

Was also sind die Schlußfolgerungen bezüglich der Frage, ob die Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern ein Königsweg ist?

Für die Verantwortlichen in der Region ist das gewählte Modell der richtige Weg, der das gemeinsame Problem (Langzeitarbeitslosigkeit) an einer Stelle zusammengeführt und die Bündelung der Ressourcen ermöglicht hat. Notwendig ist darüber hinaus die Nutzung verschiedener Beratungsdienste (Drogen-, Schuldnerberatung, Familien- und Jugendhilfe) zur Klärung von entsprechenden Problemlagen, aber auch zur Unterstützung der Integration in den Arbeitsmarkt (z.B. durch Kitaplätze

für alleinstehende Mütter). Notwendig und wünschenswert ist natürlich, daß benötigte Arbeits- und Ausbildungsplätze von den Arbeitgebern in der Region zur Verfügung gestellt werden.

Inzwischen sind auch in den Landkreisen Bad Hersfeld-Rotenberg, Bergstrasse, Fulda, Wetterau, Vogelsberg, Main-Kinzig, Schwalm-Eder, Limburg-Weilburg und der Stadt Wiesbaden weitere gemeinsame Arbeitsmarktagenturen eingerichtet worden.



# Schlußfolgerungen aus MoZArT<sup>1</sup>: „Arbeitsmarkt- und Leistungsagentur“ im Main-Kinzig-Kreis

Erich Pipa

Will man wirksame rechtliche Reformen im Bereich der Wiedereingliederung von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt in die Wege leiten, muß man weit über die gegenwärtig diskutierten Modellversuche hinaus gehen. Die gesetzliche Grundlage – das Bundessozialhilfegesetz – wird dieses Jahr vierzig Jahre alt, ohne daß es in den letzten Jahren und Jahrzehnten grundlegend geändert wurde. Wir arbeiten heute noch mit den Instrumenten von damals. Zwar gab es hin und wieder Versuche kleiner Reformen, wie sie auch das Land Hessen derzeit anstrebt. Doch der große Wurf läßt immer noch auf sich warten. Das, was jetzt in Hessen gefordert wird, kann bereits heute deutschlandweit umgesetzt werden.

Das Bundessozialhilfegesetz stammt aus einer Zeit, in der Vollbeschäftigung herrschte. Die Zahl der Sozialhilfeempfänger belief sich im Jahr 1962 auf 0,5 Millionen. 90% von Ihnen waren über 60 Jahre alt. Das ursprüngliche gesellschaftspolitische Anliegen der Sozialhilfe war die Solidarität des Staates mit den Alten, Kranken, Schwachen und Behinderten. Heute sehen die gesellschaftliche Realität und der Arbeitsmarkt jedoch völlig anders aus. Mit dem Entstehen der Massenarbeitslosigkeit ging ein Anstieg der Sozialhilfeempfänger auf 2,7 Millionen einher. Entsprechend hat sich ihre Altersstruktur verändert: Heute sind 90 % der Sozialhilfeempfänger jünger als 60 Jahre. Die Gesamtausgaben des Staates für Sozialhilfe blieben von dieser Entwicklung nicht unberührt. Während sich 1962 die Gesamtausgaben des Staates für Sozialhilfe auf 200 Mio. Euro beliefen und einen vernachlässigbaren Anteil am Bruttosozialprodukt ausmachten, wird für 2002 mit 21 Mrd. Euro gerechnet. Dies verdeutlicht die dramatische Kostenexplosion der Sozialhilfeausgaben der Kommunen. Unter dem Motto „Beschäftigung statt

Sozialhilfe“ haben wir deshalb Ende 1996 damit begonnen, Initiativen und neue Lösungsansätze zu entwickeln, um Sozialhilfeempfänger wieder in den Arbeitsprozeß zu integrieren. Im folgenden will ich am Beispiel der im Main-Kinzig-Kreis gemachten Erfahrungen Wege aufzeigen, wie man dem stetigen Kostenanstieg entgegensteuern kann, und welche Schlußfolgerungen für die weiteren gesetzlichen Reformen daraus gezogen werden können.

Von 100 Euro Gesamtausgaben für die Sozialhilfe entfallen rund 94 Euro auf Leistungsausgaben und rund 6 Euro auf Personalkosten. Meine Ausgangsthese war, daß man mit einer Ausweitung der Personalkosten die Gesamtausgaben für die Sozialhilfe verringern kann. Denn mit mehr Mitarbeitern in den Sozialämtern ist eine bessere Beratung und Betreuung der Sozialhilfeempfänger möglich. Dadurch lassen sich die Leistungsausgaben senken. Kommunalpolitiker, Finanzaufsicht und Behörden machen dagegen seit vielen Jahren den Fehler, zwar Einsparungen in den öffentlichen Haushalten forcieren zu wollen, diesen Zusammenhang aber unberücksichtigt zu lassen. Deshalb produzieren sie lediglich einen Zuwachs der Ausgaben im Leistungsbereich des Staates.

Zwischen 1990 und 1996 kam es nicht nur bei uns, sondern auch bundesweit zu einem dramatischen Anstieg der Sozialhilfeausgaben. Für den Main-Kinzig-Kreis bedeutete dies konkret eine Erhöhung der Ausgaben von 21,2 Mio. Euro auf 52,6 Mio. Euro, was einer Steigerung von rund 150 % entspricht. Um die-

1 MoZArT: Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe.

ser Entwicklung entgegenzuwirken, haben wir ab Mitte 1996 damit begonnen, sogenannte Modellteams – heute nennen das einige Jobcenter – zu bilden. Diese Modellteams verzahnen die Arbeit des Sozialamts, des Arbeitsamts und des Jugendamts. Außerdem liegt ihr Beratungsverhältnis mit 1:50 deutlich unter dem des klassischen Sozialamtsbereichs von 1:75, so daß eine bessere Betreuung der Hilfeempfänger möglich ist. Ziel ist, aus den Ämtern heraus in die Städte und Gemeinden mit sozialen Brennpunkten zu gehen. Insgesamt konnte so die Zahl der Sozialhilfeempfänger im Main-Kinzig-Kreis seit 1996 um rund 15 % reduziert werden. Gleichzeitig sanken auch die Sozialhilfeausgaben bei uns um fast 10%, während sie in den Jahren 1997 bis 1999 bundesweit weiter anstiegen.

Das erste Modellteam nahm seine Arbeit in der Gemeinde Erlensee auf. Seine erfolgreiche Bilanz für die Jahre 1996 bis 2000 weist 183 in den ersten und zweiten Arbeitsmarkt vermittelte Personen auf. Die Anzahl der Sozialhilfeempfängerhaushalte ist während der vierjährigen Projektlaufzeit um rund 37,6 % zurück gegangen. Nach Ablauf des Projektes in dieser Gemeinde stieg die Zahl der Sozialhilfeempfänger bis Ende 2001 wieder leicht an. Die Ausgangsthese, daß sich mit einer verbesserten Beratung durch mehr Personal die Gesamtausgaben für Sozialhilfe in die gewünschte Richtung steuern lassen, hat sich als richtig bewahrheitet. Angesichts der Erfolge in Erlensee wurden in den Jahren 1999 und 2000 weitere Modellteams ins Leben gerufen, die ebenfalls eine deutliche Verringerung der Sozialhilfebezieher realisieren konnten: in Wächtersbach – trotz eines äußerst schwierigen sozialen Umfelds – um 18,3 % und in Langenselbold um 21,5 %. Beide Modellteams arbeiten derzeit noch.

Ein wichtiger Aspekt bei der Arbeitsvermittlung, der leider in öffentlichen Diskussionen häufig negiert wird, ist der frühzeitige Abbau von Arbeitshemmnissen. Nicht jeder Sozialhilfeempfänger kann sofort in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden. Dazu sind manchmal auch ungewöhnliche Schritte notwendig, die nicht – oder zumindest nicht explizit – im Bundessozialhilfegesetz stehen. Denn nur wenn man mit begleitenden Hilfsangeboten auf die individuellen Problemlagen der Hilfebedürftigen reagiert und die Arbeitshemmnisse aus dem Weg räumt, haben die Betroffenen eine realistische Chance, von der Sozialhilfe unabhängig zu werden. Wenn etwa ein Sozialhilfeempfänger nicht mobil ist, um eine Arbeitsstelle aufzusuchen, dann muß ihn der Staat entweder jahrzehntelang alimentieren. Oder die öffentliche Hand ist bereit, neue Wege zu gehen, indem sie beispielsweise ein Darlehen zum Erwerb des Führerscheins finanziert. Die so gewonnene Mobilität macht die Annahme von entfernteren Arbeitsstellen möglich und erleichtert die Vermittelbarkeit des Betroffenen. Seine Chancen, vom staatlichen Leistungsbezug unabhängig zu werden, steigen. Weitere Beispiele sind Therapiemöglichkeiten für Kranke und Drogenabhängige oder Deutschkurse für Aussiedler mit deutschem Paß. Denn es macht keinen Sinn, mit dem Entzug von Sozialhilfe zu drohen, wenn jemand kein Wort deutsch spricht. Auch das alte Instrument der Lohnkostenzuschüsse kommt zum Einsatz, es ist aber nicht das erfolgreichste.

In der öffentlichen Debatte spricht heute jeder über die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes. Entsprechende Veränderungen sucht man allerdings vergeblich. Ich will das am Beispiel der gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassung verdeutlichen. Die Erfahrungen aus vielen Firmenbesuchen haben gezeigt, daß die Arbeitgeber durchaus bereit wären, neue Mitarbeiter einzustellen. Allerdings schreckt

sie die Bindung durch längerfristige Arbeitsverträge ab, da sie sich erst von der Eignung neuer Mitarbeiter überzeugen wollen. Aus diesem Grund haben wir Ende 1996 den Baustein der gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassung eingeführt. Bis Ende 2001 konnte auf diese Weise für 323 Personen eine Beschäftigung gefunden werden. Bei diesem Instrument werden die Arbeitnehmer befristet für ein Jahr bei dem kreiseigenen, gemeinnützigen Berufsbildungs- und Beschäftigungszentrum angestellt und an Unternehmen in der Region ausgeliehen. Für den Kreis resultierten im betrachteten Zeitraum tarifvertraglich festgelegte Lohnkosten in Höhe von 5,27 Mio. Euro. Die entleihenden Unternehmen zahlen für die ihnen überlassenen Arbeitnehmer einen Stundensatz zwischen 10 und 15 Euro. Sozialversicherungsbeiträge einschließlich der Krankenversicherungsbeiträge fallen für sie nicht an. Diese Einnahmen summierten sich auf 3,60 Mio. Euro. Aufgrund der Beschäftigung konnten zusätzlich 5,43 Mio. Euro an Sozialhilfeausgaben eingespart werden. Insgesamt konnte der Kreis

somit 3,76 Mio. Euro einsparen, so daß sich diese Maßnahme auch für die öffentlichen Haushalte rechnet. Langfristig sind die Entlastungswirkungen entsprechend höher, da über Jahrzehnte keine Sozialhilfeausgaben anfallen werden.

Ein weiteres Instrument ist die Erstellung von Hilfeplänen: Jeder Sozialhilfeempfänger muß sich beraten lassen. Im Anschluß schließt er mit einem Mitarbeiter des Sozialamtes einen für beide Seiten rechtsverbindlichen Vertrag ab. Die landesweite Einführung einer solchen vertraglichen Verpflichtung ist in den letzten Monaten hier in Hessen gefordert worden. Darüber hinaus setzen wir auch das Instrument der gemeinnützigen Arbeit ein. Schwer vermittelbare Sozialhilfeempfänger, für die andere Instrumente nicht geeignet sind, sollen mit Tätigkeiten in öffentlichen Einrichtungen an eine regelmäßige Beschäftigung herangeführt werden. Schließlich bieten wir benachteiligten Jugendlichen in unserem Berufsbildungs- und Beschäftigungszentrum die Möglichkeit, einen Ausbildungsabschluß zu erwerben.

**Die Vermittlungsbilanz im Überblick:**

<b>Vermittelte Personen</b>	<b>1996 - 2000</b>	<b>2001</b>	<b>Januar - März 2002</b>	<b>Insgesamt bis 31.3.2002</b>
<b>Erster Arbeitsmarkt</b>	933	220	49	1202
<b>Zweiter Arbeitsmarkt</b>	698	186	47	931
<b>Ausbildung</b>	339	52	10	401
<b>Gesamt</b>	1970	458	106	2534

Bis Ende März 2002 konnten mit all diesen Instrumenten insgesamt 2534 Bürger aus der Sozialhilfe in den ersten und zweiten Arbeitsmarkt sowie in Ausbildungsverhältnisse integriert werden. Das entspricht einem monatlichen Durchschnitt von 39 Vermittlungen.

Noch einen Schritt weiter sind wir im Rahmen des MoZArT-Konzeptes mit der „Arbeitsmarkt- und Leistungsagentur“ in der Gemeinde Schlüchtern gegangen. Über die Koordinierung von Arbeitsamt und Sozialamt hinaus kommt es dabei zu einer echten Verzahnung der beiden Behörden, einschließ-

lich der Leistungsgewährung aus einer Hand. Das heißt, die Arbeitsämter müssen genauso über Sozialhilfeanträge entscheiden können wie die Sozialämter über Anträge auf Arbeitslosengeld und -hilfe. Im Prinzip ist das die erweiterte Arbeit der vorhin dargestellten Modellteams. Die „Arbeitsmarkt- und Leistungsagentur“ berät nach dem Prinzip der Ganzheitlichkeit. Eine gemeinschaftliche wirtschaftliche Leistungsgewährung erfolgt dabei nach dem BSHG und SGB III. Alle Angebote des Kreissozialamts und des Arbeitsamts werden gemeinsam genutzt sowie Hilfepläne gemeinsam erstellt. Darüber hinaus erfolgt die Initiierung von Maßnahmen der Berufsqualifizierung und der Fort- und Weiterbildung. Am Ende steht somit eine Agentur, die alle Dienstleistungen aus einer Hand anbietet. Die Leistungsbilanz der ersten neun Monate ist ermutigend. Trotz einer schwierigen Arbeitsmarktsituation und vieler Insolvenzen konnte die Zahl der Sozialhilfeempfänger in Schlüchtern um 7,3 % verringert werden.

Mit wirklich durchschlagenden Erfolgen ist allerdings nicht zu rechnen. Denn dafür müsste zunächst die überaus bürokratische Struktur der deutschen Arbeitsverwaltungen grundsätzlich reformiert werden. Die Mitarbeiter des Arbeitsamtes haben deutlich weniger Entscheidungsspielräume und Eigenverantwortung als die Mitarbeiter des Sozialamtes. Davon bleibt natürlich auch die tägliche Zusammenarbeit in der Arbeitsmarkt- und Leistungsagentur nicht unberührt. Dazu drei kurze Beispiele:

(1) Die Gewährung eines Darlehens für die Anschaffung eines Autos kann beim Sozialamt nach Vorliegen der Bestätigung über den Arbeitsplatz i.d.R. innerhalb einer Stunde erfolgen. Beim Arbeitsamt dagegen müssen mehrere Dienststellen und Instanzen, teilweise an anderen Orten, beteiligt werden. Im günstigsten Fall dauert die Bearbeitung eine Woche.

(2) Benötigt ein arbeitsloser Sozialhilfeempfänger eine Erstattung der Fahrtkosten zum Arbeitsplatz, ist dies beim Arbeitsamt aufgrund einer bundesweit geltenden Richtlinie nur nach Vorlage der Belege möglich. Probleme entstehen dann, wenn der Betroffene kein Geld hat, sich die Fahrkarte überhaupt zu kaufen. Das Sozialamt kann dagegen deutlich unbürokratischer handeln. Der Sachbearbeiter entscheidet sofort, zahlt den benötigten Betrag aus und läßt sich später den Beleg geben. In der gemeinsamen Arbeitsmarkt- und Leistungsagentur wird dieser Beleg dann den Kollegen vom Arbeitsamt überreicht, die daraufhin dem Sozialamt die Kosten erstatten. Das ist der bürokratische Alltag in den Amtsstuben der Bundesrepublik Deutschland.

(3) Beim Arbeitsamt ist eine Anpassung von Stellenprofilen an neue Arbeitsformen durch den Arbeitsamtsleiter nicht möglich. Grund dafür sind bundesweit geltende Regelungen, von denen keine Abweichung erlaubt ist. Im kommunalen Bereich ist das glücklicherweise anders. Hier können Stellenprofile innerhalb von zwei bis drei Wochen verändert und sinnvoll angepaßt werden.

Handlungsbedarf besteht auch bei den öffentlichen Finanzierungsstrukturen der Sozialhilfe. Hier muß die finanzielle Anreizstruktur für die Kreise verändert werden. Die gegenwärtige Regelung führt dazu, daß Kreise, die Jahr für Jahr durch selbstgestellte Programme überdurchschnittlich viele Bürger aus der Sozialhilfe holen, durch sinkende staatliche Zuschüsse im Rahmen des Sozialhilfelastenausgleichs bestraft werden. Bei uns im Main-Kinzig-Kreis reduzierten sich die Einnahmen aus dem Sozialhilfelastenausgleich von 9 Mio. Euro auf 4 Mio. Euro.

Zusammenfassend plädiere nicht nur ich, sondern auch der gesamte Kreistag mit breiter Mehrheit dafür, die gesetzlichen Regelungen so zu verändern, daß Bürgern besser geholfen werden kann, von staatlichen Leistungen wieder unabhängig zu werden.

Die notwendigen Reformen müssen aus unserer Sicht die folgenden Elemente enthalten:

1. Abschaffung der Arbeitslosenhilfe: Die dabei eingesparten Mittel müssen für kommunale Beschäftigungsinitiativen der Sozialhilfeträger bereitgestellt werden.
2. Anerkennung der sozialen Kompetenz vor Ort durch Bund und Land: Bundes- und Landesprogramme sollten ersatzlos gestrichen und die Mittel statt dessen den örtlichen Sozialhilfeträgern für zielgerichtete beschäftigungspolitische Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden.
3. Reform der Berechnung des Sozialhilfelastenausgleichs: Kreise mit erfolgreicher Beschäftigungspolitik dürften nicht mehr durch eine geringere Finanzausstattung bestraft werden.
4. Abschaffung des individuellen Bedarfsdeckungsprinzips des Bundessozialhilfegesetzes zugunsten eines monatlichen pauschalen Gesamtbudgets (mit regionalem Ausgleich): Das Ziel dabei muß sein, die Eigenverantwortung der Menschen zu stärken und Bürokratie abzubauen.



# Lehren aus kommunalen Modellversuchen für die Integration von Langzeitarbeitslosen durch Arbeitsämter und Sozialämter

Alexander Spermann

## 1 Einleitung

Die aktuellen Vorschläge der Hartz-Kommission zur Einführung von sogenannten Job-Centern, in denen Mitarbeiter aus Arbeits- und Sozialämtern unter einem Dach zugunsten ihrer Kunden – den arbeitssuchenden Menschen – arbeiten, sind zweifellos auch auf die positiven Erfahrungen mit kommunalen Modellversuchen zurückzuführen. In der öffentlichen Diskussion wird dabei gerne das Beispiel des Job-Centers Köln angeführt, doch existieren in anderen Städten und Kreisen bereits über einen längeren Zeitraum Erfahrungen. Das ist zum einen die in diesem Tagungsband beschriebene Kooperation im Main-Kinzig-Kreis (Beitrag von Erich Pipa), zum anderen gibt es in der Stadt Mannheim seit 1998 eine erfolgreiche Kooperation – die Mannheimer Arbeitsvermittlungagentur (MAVA), die in diesem Beitrag beschrieben wird. Die Besonderheit: Der Beschäftigungserfolg der MAVA wurde – im Gegensatz zur Erfolgsmessung beim Kölner Job-Center – durch den Vergleich mit einer von der Vermittlung ausgeschlossenen Kontrollgruppe von Arbeitslosen gemessen.

Weitere Modellversuche auf kommunaler Ebene wurden bzw. werden zwischen 1999 und Ende 2002 mit dem sogenannten „Einstiegsgeld“ für Langzeitarbeitslose in 16 Städten und Kreisen in Hessen und Baden-Württemberg durchgeführt. Das Einstiegsgeld ist ein zeitlich befristeter Zuschuß zu Arbeitseinkommen von bedürftigkeitsgeprüften Langzeithilfempfängern. Das Konzept richtet sich somit an Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfänger, es wurde jedoch im Rahmen der Modellversuche wegen der fehlenden Kooperation zwischen Arbeits- und Sozialämtern lediglich für Langzeits-

zialhilfeempfänger eingeführt. Arbeitseinkommen und Einstiegsgeld addieren sich zu einem sogenannten Kombi-Einkommen. Bei der Erfolgsmessung des Einstiegsgeldes wurden in einigen Kommunen Programm- und Kontrollgruppen gebildet, um den zusätzlichen Beschäftigungserfolg messen zu können. In diesem Artikel werden Erfahrungen aus diesen kommunalen Modellversuchen dargestellt, die für die Integration von Langzeitarbeitslosen relevant sind.

## 2 Die Mannheimer Arbeitsvermittlungagentur

Seit Beginn des Jahres 2001 fördert die Bundesregierung regionale „Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe“ (MoZArT) bis zum Jahre 2002 jährlich mit rund 15 Mio. Euro. Doch bereits in den Jahren 1998 und 2000 förderte das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) im Rahmen des Programms „zusätzliche Wege in der Arbeitsmarktpolitik“ insgesamt zehn innovative Vermittlungsagenturen auf kommunaler Ebene in Deutschland. Dabei sollten Verbesserungspotentiale durch die Zusammenarbeit von Sozial- und Arbeitsämtern bei der Vermittlung von Sozialhilfeempfängern sowie Empfängern von Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe mit ergänzender Sozialhilfe getestet werden.

Eines dieser Modellprojekte wurde in der Stadt Mannheim durchgeführt – die Mannheimer Arbeitsvermittlungagentur (MAVA). In der MAVA arbeiten Mitarbeiter des Sozial- und Arbeitsamtes gemein-

sam unter einem Dach bei der Vermittlung arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger zusammen. Wesentliches Kennzeichen der MAVA ist ein relativ zum Sozial- bzw. Arbeitsamt deutlich günstigerer Personalschlüssel von Sachbearbeitern zu Hilfeempfängern, so daß eine im Vergleich zur herkömmlichen Sachbearbeitung im Sozial- und Arbeitsamt wesentlich intensivere Einzelfallberatung und Nachbetreuung möglich war.<sup>1</sup>

Die MAVA ist als eigene organisatorische Einheit dem Sozialamt der Stadt Mannheim zugeordnet. In der MAVA arbeiten Mitarbeiter des Sozial- und Arbeitsamts eng bei der Vermittlung arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger zusammen. Die beschriebene engere Betreuung durch die MAVA beruht letztlich auf dem günstigen Personalschlüssel. Die Relation von Sachbearbeitern und Sozialhilfeempfängern liegt hier bei etwa 1:60. Zum Vergleich: Bei der Betreuung durch das Sozialamt liegt diese Größe bei etwa 1:125, beim Arbeitsamt lag dieser Personalschlüssel vor dem Job-AQTIV-Gesetz bei etwa 1:500, nach dem Job-AQTIV-Gesetz bei etwa 1:350.<sup>2</sup>

Ein weiteres Kennzeichen der MAVA ist das sogenannte „integrierte Fallmanagement“. Mit diesem Terminus wird die Tatsache umschrieben, daß den Hilfeempfängern die gesamte Palette arbeitsmarktpolitischer Optionen angeboten wird. Neben der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt sind hier Beschäftigungsmaßnahmen im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes sowie des Sozialgesetzbuches III zu nennen. Hinzu kommen eigene Bemühungen der MAVA um Stellenakquisitionen im ersten Arbeitsmarkt sowie die Zusammenarbeit mit Beschäftigungsträgern des zweiten Arbeitsmarktes. Nach erfolgter Vermittlung soll eine Nachbetreuung vermittelt Personen die Nachhaltigkeit der Beschäftigungsverhältnisse sichern. Die Laufzeit des Modellversuchs mit der MAVA war auf den Zeitraum zwischen dem 1. Juli 1998 und 30. Juni 2000 befristet.

Die MAVA wurde im Auftrag der Stadt Mannheim vom Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) in Tübingen evaluiert.<sup>3</sup> Bei der Evaluation des Modellversuchs MAVA ist es gelungen, im nachhinein eine Kontrollgruppe aus dem Sozialamt zu bilden, die mit der Programmgruppe MAVA verglichen werden konnte. Der Clou: Die nachträglich gebildete Kontrollgruppe aus arbeitsfähigen Hilfebeziehern war während der Projektphase der MAVA mit dem ungünstigeren Personalschlüssel des Sozialamts konfrontiert. Diese Möglichkeit ergab sich, weil die Betreuungskapazität der MAVA quantitativ begrenzt war, so daß nur ein relativ kleiner Teil der potentiellen Zielgruppe während der Projektphase tatsächlich durch die MAVA betreut werden konnte.

Um den Erfolg der MAVA zu messen, wurde eine Stichprobe von 6.772 Beobachtungen (1.381 Beobachtungen in der Programm- und 5.391 Beobachtungen in der Kontrollgruppe) analysiert. Dabei wurden in der Kontrollgruppe vergleichbare Personen gesucht, die mit Personen der Programmgruppe verglichen werden konnten. Die Vergleichbarkeit wurde anhand von Variablen wie Alter, Geschlecht, Haushaltstyp und schulische und berufliche Ausbildung hergestellt. Beide Gruppen wurden schließlich im Hinblick auf ihre Vermittlungswahrscheinlichkeit untersucht. Es stellte sich heraus,

- 1 Vgl. Pohnke, Christian (2001): Wirkungs- und Kosten-Nutzen Analysen. Eine Untersuchung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik am Beispiel kommunaler Beschäftigungsprogramme, Frankfurt.
- 2 Vgl. Spermann, Alexander (2002): Das Job AQTIV-Gesetz greift zu kurz, Mehr Vermittler, mehr Wettbewerb zwischen Vermittlern und bessere Erfolgskontrolle sind nötig, Politische Studien, 53, 40-48.
- 3 Vgl. Jerger, Jürgen, Pohnke, Christian und Alexander Spermann (2001): Gut betreut in den Arbeitsmarkt?, Eine mikroökonomische Evaluation der Mannheimer Arbeitsvermittlungsentur, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 34, 567-576.

daß die Vermittlungswahrscheinlichkeit der MAVA-Gruppe bei 17,74 % lag, während die Vermittlungswahrscheinlichkeit der Kontrollgruppe bei lediglich 2,61 % lag. Damit betrug der Maßnahmeneffekt 15,13 Prozentpunkte und war hoch signifikant. Damit konnte wissenschaftlich belegt werden, daß ein höherer Personaleinsatz bei der Vermittlung zu einer deutlich höheren Beschäftigungswahrscheinlichkeit führt. Konkret führte der Mehreinsatz von Vermittlern zu einer sechsmal so hohen Vermittlungswahrscheinlichkeit auf den ersten Arbeitsmarkt. Allerdings konnte nicht nachgewiesen werden, daß die Dauerhaftigkeit der vermittelten Beschäftigungsverhältnisse in der MAVA-Gruppe größer war als in der Kontrollgruppe.

Die Ergebnisse dieses Modellversuches dürften dazu beigetragen haben, daß ein wesentliches Element des sogenannten Job-AQTIV-Gesetzes, das zum 1. Januar 2002 in Kraft trat, die Verbesserung des Personalschlüssels bei den Arbeitsämtern war. So wurden etwa 3.000 zusätzliche Vermittler eingestellt, so daß in der Zwischenzeit etwa 11.000 Vermittler für die Arbeitslosen in Deutschland zur Verfügung stehen. Damit verbesserte sich der Personalschlüssel beim Arbeitsamt von etwa 1:500 auf etwa 1:350. Zum Vergleich: Beim Sozialamt Mannheim beträgt der Personalschlüssel etwa 1:125, bei der Mannheimer Arbeitsvermittlungagentur liegt er bei 1:60, und bei vergleichbaren Job-Centern in den USA, zum Beispiel im Bundesstaat Wisconsin, beträgt der Personalschlüssel etwa 1:50.

### 3 Einstiegsgeld in Baden-Württemberg und Hessischer Kombilohn

#### 3.1 Einstiegsgeld in Baden-Württemberg

Modellversuche mit dem Einstiegsgeld in Baden-Württemberg begannen Ende 1999 und laufen bis Mitte 2002 in neun Städten in Baden-Württemberg. Das Einstiegsgeld ist ein zeitlich befristeter Einkommenszuschuß zu niedrigen Nettoeinkommen, der langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängern im Rahmen der Sozialhilfe gewährt wird. Die wissenschaftliche Begleitforschung des Modellversuchs übernahm das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Tübingen, im Auftrag des baden-württembergischen Sozialministeriums.

Ausgangssituation für das Einstiegsgeld ist die sogenannte Sozialhilfefalle. Diese besteht in der weitgehenden Anrechnung eigener Verdienste für Sozialhilfeempfänger auf ihren Hilfsanspruch, die die legale Erzielung geringer Einkommen finanziell unattraktiv macht. Die gesetzlichen Bestimmungen führen dazu, daß nur geringfügige Beschäftigungen (325 Euro-Jobs), Schwarzarbeit und Nettoverdienste oberhalb des Sozialhilfeniveaus für Sozialhilfeempfänger finanziell attraktiv sind. Geringe monatliche Nettoeinkommen, die sich aus der Teilzeitbeschäftigung oder aus gering entlohnter Ganztags-tätigkeit ergeben, sind finanziell insbesondere für Haushaltstypen mit Kindern uninteressant. Wenn im Ausnahmefall dennoch eine solche Tätigkeit aufgenommen wird, so ist das ein Indiz dafür, daß nicht nur finanzielle Aspekte bei der Aufnahme einer Tätigkeit von Bedeutung sind.

Da die Sozialhilfefalle zur Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeit-Sozialhilfebezug beiträgt, werden im Rahmen des Einstiegsgeld-Modellversuches finanzielle Anreize für Langzeitso-

zialhilfeempfänger zeitlich befristet gesetzt. Leider war es wegen der unterschiedlichen Zuständigkeiten und Anrechnungsmodalitäten im Rahmen der Modellversuche nur möglich, reine Sozialhilfeempfänger als Programmteilnehmer aufzunehmen. Das Einstiegsgeld ist jedoch für Arbeitslosenhilfeempfänger und arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger konzipiert – das sind im Jahr 2002 etwa zwei Millionen Menschen.

Die drei wesentlichen Bausteine des Einstiegsgeldes<sup>4</sup> sind:

1. Die Begrenzung auf bedürftigkeitsgeprüfte Langzeitarbeitslose,
2. Die Einführung eines hohen finanziellen Anreizes durch die nur teilweise Anrechnung eigener Verdienste auf den Hilfeanspruch,
3. Die zeitliche Befristung.

Am Modellversuch nehmen die baden-württembergischen Stadtkreise Freiburg, Karlsruhe und Mannheim sowie die Landkreise Alb-Donau, Böblingen, Esslingen, Rhein-Neckar, Tübingen und Waldshut teil. Der Modellversuch begann Ende des Jahres 1999 und läuft bis Mitte 2002. Eine abschließende Bewertung des Modellversuchs wird im Herbst 2002 vorliegen.

Im folgenden werden Zwischenergebnisse präsentiert, die auf einer Sonderauswertung zum Stichtag 31. März 2001 erstellt wurden.<sup>5</sup> Bis zu diesem Stichtag hatten 496 Personen am Modellversuch „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ teilgenommen. Eine differenzierte Betrachtung der Teilnehmer nach Haushaltstypen zeigt, daß 54 % der Teilnehmer Alleinerziehende waren. Damit ist der Frauenanteil unter den Teilnehmern am Modellversuch wesentlich höher als der Frauenanteil bei allen Sozialhilfeempfängern in Baden-Württemberg. Die

Modellteilnehmer hatten zu 57 % einen Hauptschulabschluß und zu 12 % keinen Schulabschluß. Allerdings lagen in vielen Fällen keine Angaben zum Schulabschluß vor. Im Bezug auf die berufliche Bildung der Modellteilnehmer fällt auf, daß über die Hälfte, nämlich 51 %, keine berufliche Bildung haben. Was die Beschäftigungsverhältnisse betrifft, so überwog mit 44 % die Aufnahme von Teilzeitjobs. Vollzeitjobs machten immerhin 21 % aus. Geringfügige Beschäftigung und 325 Euro-Jobs umfaßten 35 %.

Entscheidend für die Beurteilung eines zeitlich befristeten Anreizsystems ist auch die Frage, was nach Ablauf des Einstiegsgeldes passiert. Hierzu läßt sich auf der Basis einer relativ geringen Anzahl an Personen schon ein erster Eindruck gewinnen. Zum einen fiel auf, daß es bereits einer nicht geringen Anzahl von Personen gelang, innerhalb der Laufzeit des Einstiegsgeldes aufgrund einer Einkommenssteigerung von der Sozialhilfe unabhängig zu werden. Einer weiteren Gruppe gelang der Sprung aus der Sozialhilfe nach einem Jahr Einstiegsgeld. Insgesamt zeigt sich, daß die Modellteilnehmer nach Ablauf der Einstiegsgeldgewährung in der Regel weiterhin in Beschäftigung bleiben. Das ist die gute Nachricht. Jedoch scheiden die Hilfeempfänger trotz Beschäftigung nicht mehrheitlich aus der Sozialhilfe aus. Das ist die weniger

4 Vgl. Spermann, Alexander (2001): Negative Einkommensteuer, Lohnsubventionen und Langzeitarbeitslosigkeit, Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 104, Frankfurt am Main.

5 Dann, Sabine, Kirchmann, Andrea, Spermann, Alexander und Jürgen Volkert (2002), „Das Einstiegsgeld – eine zielgruppenorientierte negative Einkommenssteuer: Konzeption, Umsetzung und eine erste Zwischenbilanz nach 15 Monaten in Baden-Württemberg“ in: Dann, Sabine et al. (Hrsg.), Kombi-Einkommen – Ein Weg aus der Sozialhilfe?, Baden-Baden: Nomos-Verlag, S. 67-86.

erfreuliche Nachricht. Dennoch ist zu betonen, daß die Zielgruppe dieses Modellversuches langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger sind, für die eine Integration in den Arbeitsmarkt im Mittelpunkt des Interesses steht, auch wenn die Hilfeempfänger weiterhin ergänzende Sozialhilfe erhalten.

Diese Ergebnisse der deskriptiven Statistik sind insofern interessant, als sie darauf hindeuten, daß das Einstiegsgeld von Hilfeempfängern durchaus angenommen wird. Es kann jedoch noch keine Aussage über den tatsächlichen kausalen Effekt des Einstiegsgeldes getroffen werden. Dazu ist der Vergleich einer Kontrollgruppe, die explizit vom Einstiegsgeld ausgeschlossen ist, mit einer Programmgruppe, der Einstiegsgeld angeboten wurde, nötig.

Im Rahmen der Modellversuche mit dem Einstiegsgeld ist es erstmals in Deutschland gelungen, Kommunen von der Notwendigkeit einer im lokalen Arbeitsmarkt gebildeten Kontrollgruppe zu überzeugen. Sowohl in der Stadt Freiburg als auch in der Stadt Mannheim wurden deshalb Kontrollgruppen im Rahmen des Modellversuches gebildet. In der Stadt Freiburg umfaßte die Kontrollgruppe 754 Personen, während sich in der Programmgruppe ebenfalls 754 Personen befanden. Die Auswahl der beiden Gruppen erfolgte nach dem Zufallsprinzip, die von der Verwaltung routinemäßig erhobenen Falldaten wurden der wissenschaftlichen Begleitforschung in anonymisierter Form zugänglich gemacht. Im Landkreis Tübingen wurde ebenfalls nach dem Zufallsprinzip eine Programm- und Kontrollgruppe gebildet, aber die Fallzahlen waren zu gering, um aussagekräftige Ergebnisse erwarten zu können. Dagegen bildete die Stadt Mannheim eine Programm- und Kontrollgruppe in verschiedenen Stadtteilen des Stadtgebiets. In der Programmgruppe befanden sich zu Beginn des Modellversuchs 446 Personen, in der Kontrollgruppe befanden sich 1.030 Personen. Dabei wurden weiterhin monatli-

che Neuzugänge in die Zielgruppe aufgenommen, so daß sich die Programm- und die Kontrollgruppe monatlich änderte. Im Landkreis Böblingen wurden ebenfalls ein Programm- und ein Kontrollbezirk gebildet. Wegen der geringen Fallzahlen und den schwer vergleichbaren Programm- und Kontrollbezirken sind jedoch keine aussagefähigen Ergebnisse zu erwarten. Im Herbst 2002 werden im Rahmen des Endberichts zum Einstiegsgeld-Modellversuch Baden-Württemberg die Auswertungen der Programm- und Kontrollgruppenvergleiche vorgelegt.

### **3.2 Hessischer Kombilohn**

Im Rahmen des Hessischen Kombilohns wird ein Einstiegsgeld an langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger zeitlich befristet gezahlt. Der Modellversuch, der zwischen Juni 2000 und Dezember 2001 lief, wurde vom Hessischen Sozialministerium finanziert, die wissenschaftliche Begleitforschung übernahm das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) in Tübingen.

Am Hessischen Kombilohn beteiligten sich der Landkreis Fulda, der Landkreis Kassel, der Odenwaldkreis, die Stadt Frankfurt, die Stadt Kassel, die Stadt Offenbach und die Stadt Rüsselsheim. Im Jahr 2000 wurden die verschiedenen Einstiegsgeldkonzepte entwickelt, zwischen Juni und Oktober 2000 wurden die verschiedenen Kombilohn-Modelle in Hessen in die Praxis umgesetzt. Die Größe der Zielgruppe in den verschiedenen Kommunen schwankte zwischen knapp 100 Personen im Odenwaldkreis und ungefähr 600 Personen in der Stadt Frankfurt. In fast allen Kreisen und Städten wurde die Evaluation in der Weise durchgeführt, daß ein Teil der Zielgruppe explizit vom Bezug des Einstiegsgeldes ausgeschlossen wurde. Auf diese Art und Weise war es möglich, eine Programmgruppe, der Einstiegsgeld angeboten wurde, mit einer Kon-

trollgruppe, die explizit ausgeschlossen wurde, miteinander zu vergleichen. Dieses Evaluationsdesign stellt es sicher, die tatsächliche Wirkung des Hessischen Kombilohns beurteilen zu können. Insbesondere können Mitnahmeeffekte auf diese Art und Weise geprüft werden. Dieses Evaluationsdesign geht weit über übliche Evaluationen in Deutschland hinaus, die darin bestehen, schlicht die Teilnehmerzahlen zu addieren und eine statistische Beschreibung der Teilnehmer durchzuführen.

Analog zum Modellversuch mit dem Einstiegsgeld in Baden-Württemberg legten die Kommunen die drei Bausteine des Einstiegsgeldes fest. Erstens wurden als Zielgruppe arbeitsfähige Hilfeempfänger, die sich mindestens sechs Monate im Sozialhilfebezug befanden, gewählt. Bei einigen Städten, z.B. in der Stadt Offenbach, wurden ausschließlich alleinerziehende Frauen in die Zielgruppe aufgenommen und in anderen Städten, wie z.B. in der Stadt Kassel, wurden insbesondere arbeitsfähige Akademiker in die Zielgruppe aufgenommen. Zweitens variierte die Ausgestaltung der Anrechnungsvariante des Einstiegsgeldes von Kommune zu Kommune. In fast allen Städten und Kreisen wurde dabei ein zeitlich degressiver Zuschuß als Anreizvariante gewählt. Die Idee eines zeitlich degressiven Zuschusses durch schrittweise Mehranrechnung eigenen Einkommens auf die Sozialhilfe ist es, am Anfang eines Arbeitsverhältnisses einen besonders hohen Transferbetrag an die Hilfeempfänger auszus zahlen, um einen möglichst hohen Anreiz zur Aufnahme einer Tätigkeit zu schaffen. Da das Einstiegsgeld auf zwölf bis maximal 18 Monate zeitlich befristet ist – das ist der dritte Baustein des Einstiegsgeldes – könnte bei einer Ausgestaltung als nicht degressiver Zuschuss ein Einkommensverlust nach Ablauf der zwölf- bzw. 18-monatigen Frist eintreten. Durch eine zeitlich degressive Ausgestaltung des Zuschusses ist der Einkommensverlust bei

Weiterführung der Beschäftigung nach zwölf bzw. 18 Monaten sehr gering, so daß die Wahrscheinlichkeit, daß das Arbeitsverhältnis weiter ausgeübt wird, trotz Ablauf des Zuschusses relativ hoch sein wird. Selbstverständlich war die Einstiegsgeldvariante in allen Kommunen jeweils so ausgestaltet, daß durch die Gewährung des Zuschusses Erwerbstätige nicht plötzlich zu Sozialhilfeempfängern wurden, weil die Obergrenze der Bezuschussung jeweils die individuelle Bedürftigkeitsgrenze des Haushaltstyps war.

Die bisherigen Ergebnisse des Modellversuchs fielen – gemessen an den Erwartungen der Landesregierung – ernüchternd aus. In den meisten Städten und Kreisen, die sich am Modellversuch beteiligten, waren die Fallzahlen sehr gering - in absoluten und relativen Zahlen. Im Rahmen des Endberichts zum Modellversuch „Hessischer Kombilohn“, der im Herbst 2002 vorliegen wird, werden die Erfolgsbedingungen für die Einführung eines Einstiegsgeldes herausgearbeitet. Auch werden die Ergebnisse der Analysen der Programm- und Kontrollgruppen in diesem Endbericht dargestellt.

## 4 Erfahrungen und Lehren aus kommunalen Modellversuchen

### 4.1 Erfahrungen

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Evaluation der Mannheimer Arbeitsvermittlungagentur, des Einstiegsgeldes in Baden-Württemberg und des Hessischen Kombilohns lassen sich folgende Erfahrungen festhalten. Zum einen fällt auf, daß formale Kooperationsverträge zwischen Sozial- und Arbeitsämtern erst dann lebendig werden, wenn die „Chemie“ zwischen den Amtsleitern und Mitarbeitern stimmt. Stimmt die Chemie, dann ist eine Ko-

operation auch ohne formalen Vertrag fruchtbar. Es zeigt sich weiterhin, daß enorme Probleme bei der Abstimmung der verschiedenen Datensätze beim Arbeitsamt und beim Sozialamt bestehen. Der Hintergrund dieser Probleme besteht darin, daß die Datenerfassung in beiden Ämtern jeweils für die Auszahlung der Hilfen konzipiert worden ist. Evaluationen, die auf die Effizienz der Programme ausgerichtet sind, benötigen zum Teil andere Daten (z.B. Erwerbsgeschichte, Angaben zum Verbleib in aufgenommener Beschäftigung). Weiterhin zeigt sich, daß datenschutzrechtliche Regelungen häufig zu Doppelerfassungen ein und desselben Sachverhalts bei beiden Ämtern führen. Der Austausch der Daten ist nur begrenzt möglich.

Ein wesentlicher Vorteil einer Kooperation unter einem Dach besteht in den kurzen Dienstwegen, so daß eine unbürokratische, fallbezogene Bearbeitung unter der Nebenbedingung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen möglich wird. Ein zentraler Vorteil für Sozialhilfeempfänger ergibt sich dann, wenn durch die Kooperation die Möglichkeit besteht, Zugang zu den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des SGB III zu erhalten. Im Normalfall befinden sich Sozialhilfeempfänger in der Warteschlange des Arbeitsamts.

Der Kern der Kooperation zwischen Arbeits- und Sozialamt besteht jedoch darin, daß der Personalschlüssel Fallmanager/Vermittler zu Hilfeempfängern sich deutlich verringern muß, um eine fallbezogene Arbeitsweise zu ermöglichen.

#### 4.2 Lehren

Im wesentlichen können aus den Erfahrungen mit Modellversuchen, die jeweils mit Kontrollgruppen durchgeführt wurden, folgende drei Lehren gezogen werden. Zugegebenermaßen sind die beiden letzten Lehren subjektive Schlußfolgerungen des Autors, die auf persönlichen Erfahrungen der letz-

ten Jahre basieren. Der ersten Lehre liegen jedoch die geschilderten wissenschaftlichen Forschungsergebnisse zugrunde.

(1) Ohne erfolgversprechenden Personalschlüssel kann sich die Vermittlungstätigkeit auch bei einer intensiveren Kooperation der Arbeits- und Sozialämter nicht wesentlich verbessern. Ein erfolgversprechender Personalschlüssel von z.B. 1:60 ist zentrale Voraussetzung dafür, daß die Dauer der Arbeitslosigkeit durch eine effizientere und damit schnellere Vermittlung signifikant verringert werden kann. Zur Zeit beträgt die Dauer der Arbeitslosigkeit in Deutschland im Schnitt etwa acht Monate. Durch eine verbesserte Vermittlung könnte diese Dauer verringert werden und die Bestandszahl der Arbeitslosen (zur Zeit etwa 4 Millionen) würde sinken. Sie sinkt um so stärker, je mehr Personen mit langer erwarteter Arbeitslosigkeit vermittelt werden können. Dagegen sinkt die Bestandszahl um so geringer, je mehr Kurzzeitarbeitslose verstärkt vermittelt werden.<sup>6</sup>

Hierbei ist jedoch anzumerken, daß zum einen die Dauer der Arbeitslosigkeit verringert werden muß, und zum anderen die Dauer der Beschäftigung, in die vermittelt wurde, verlängert werden muß. Beide Komponenten sind bei einer Beurteilung der Qualität der Vermittlung zu beachten. Die rein statistische Erfassung der Anzahl der Vermittlungen ist weitgehend bedeutungslos. Es kommt darauf an, daß möglichst viele Personen möglichst schnell in eine möglichst lang andauernde Beschäftigung vermittelt werden.

6 Vgl. Karr, Werner (2002): Spielräume für den Abbau der Arbeitslosigkeit in der Flaute, IAB Kurzbericht Nr. 6 vom 19.3.2002.

(2) Der Wettbewerb zwischen Vermittlern dürfte nach Ansicht des Autors die Beschäftigungschancen der Hilfeempfänger deutlich erhöhen. Deshalb kann es nicht nur darum gehen, mehr Vermittler bei Arbeitsämtern einzustellen, sondern es muß auch mehr Wettbewerb zwischen staatlichen und privaten Vermittlern zugelassen werden. Erst dann können sich die Beschäftigungschancen der Hilfeempfänger deutlich erhöhen, weil sie sich denjenigen Vermittler aussuchen werden, der ihnen nach ihrer Ansicht am besten weiterhilft. Derzeit existieren jedoch weiterhin Hindernisse für die Vermittlung durch Private. Insbesondere ist eine Vermittlung durch private Vermittler trotz der Einführung von Vermittlungsgutscheinen erst sechs Monate nach Eintritt der Arbeitslosigkeit möglich.<sup>7</sup>

(3) Finanzielle Anreize für Vermittler könnten die Effizienz der Vermittlung erhöhen. Die Arbeitsvermittlung von Hilfeempfängern ist keine hoheitliche Aufgabe, die von Beamten erledigt werden muß, aber eine reine Privatisierung scheint auch kein Ausweg zu sein. Zumindest zeigt das die historische Erfahrung, die ja erst zu einer staatlichen Vermittlungstätigkeit geführt hat. Zur Erinnerung: Der historische Grund für das öffentliche Vermittlungsmonopol waren die unlauteren Praktiken privater Vermittlungsagenturen in den 20er und 30er Jahren des letzten Jahrhunderts.<sup>8</sup>

Als Ausweg könnte sich erweisen, staatliche Vermittlungsbemühungen in formal privatisierten Vermittlungsagenturen/Job-Centern als staatlichen GmbHs stattfinden zu lassen. In dieser rechtlichen Konstruktion, die auf kommunaler Ebene in den 90er Jahren sehr beliebt war, ist es möglich, Anreize für Vermittler durch Bonuszahlungen in wesentlich größerem Ausmaß umzusetzen.

## 5 Fazit

Es hat sich aus kommunalen Modellversuchen für die Integration von Langzeitarbeitslosen durch Arbeitsämter und Sozialämter gezeigt, daß die Vermittlungsbemühungen noch deutlich effizienter ausgestaltet werden könnten als das bisher der Fall ist. Im Zentrum steht dabei der Personalschlüssel zwischen Vermittlern und Hilfeempfängern. Ein Verhältnis von 1:60 hat sich dabei in der Stadt Mannheim als deutlich effizienzsteigernd erwiesen. Von diesen Größenordnungen ist man auch nach der Einführung des Job AQTIV-Gesetzes zu Beginn des Jahres 2002 noch weit entfernt. Die Hartz-Kommission hat im Juni 2002 vorgeschlagen, den Personalschlüssel im Durchschnitt auf 1:200 zu verbessern. Aber selbst wenn ein Personalschlüssel von 1:60 bundesweit realisiert wäre, dann wäre noch kein zusätzlicher Arbeitsplatz geschaffen. Zwar wäre dann zu erwarten, daß die Dauer der Arbeitslosigkeit von derzeit acht Monaten deutlich zurückgehen würde – mit der Konsequenz, daß der Bestand an etwa 4 Millionen Arbeitslosen auch sinken würde. Auf diese Weise reduziert sich jedoch nur die friktionelle Arbeitslosigkeit, weil offene Stellen schneller von arbeitssuchenden Personen besetzt würden. Es sollte jedoch nicht vergessen werden, daß zusätzliche Stellen am Arbeitsmarkt nur dann

7 Nach Einführung der Vermittlungsgutscheine zum 1. April 2002 zeigt sich eine sehr geringe Nachfrage. Von etwa 46.000 Arbeitslosen, die in den ersten beiden Monaten einen Vermittlungsgutschein erhielten, lösten lediglich knapp 300 ihren Gutschein bei einem privaten Vermittler ein (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 6. Juli 2002).

8 Vgl. Kohnle-Seidel, Regina und Ulrich Walwei (2002): Wandel der Arbeitsvermittlung durch Deregulierung: Mehr Reputation durch Marktöffnung?, in: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.), IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 250, S. 171-185.

entstehen, wenn die Kosten der Arbeit für die Arbeitgeber deutlich reduziert werden. Unter Kosten der Schaffung von Arbeitsplätzen sind nicht nur die Lohnkosten, sondern auch die Lohnnebenkosten und die – vor allem für kleine Unternehmer – relativ hohen Bürokratiekosten zu verstehen. Erst wenn die Schaffung von Arbeitsplätzen für Arbeitgeber in Deutschland deutlich günstiger wird, dann sind auch zusätzliche Arbeitsplätze wahrscheinlich.



# Alles aus einer kommunalen Hand: Was bleibt für die Bundesanstalt für Arbeit?

Johann Eekhoff

Die Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit sind bislang zu weit gefaßt und sollten neu bestimmt werden. Ihre Aufgabe ist und sollte es bleiben, die Arbeitnehmer gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit zu versichern. Schon dies ist schwierig genug und legt Reformen nahe. In Zeiten wechselhafter Erwerbsbiographien und flexibler Jahres- und Lebensarbeitszeiten stellt sich bereits die Frage, wie Arbeitslosigkeit zu definieren ist. Zudem ist zu bedenken, daß Arbeitslosigkeit kein unabhängiges Risiko ist, sondern von Verhaltensweisen abhängt – sei es als Entscheidung des einzelnen, sei es durch staatliche Anreize beeinflusste oder durch kollektiv festgelegte Löhne. Bisher geht die Tätigkeit der Bundesanstalt für Arbeit erheblich über die Arbeitslosenversicherung hinaus. Mit der Verwaltung der steuerfinanzierten Arbeitslosenhilfe wurden den Arbeitsämtern staatliche Aufgaben der Mindestsicherung aufgebürdet. Die Integration der Arbeitslosenhilfebezieher in die Sozialhilfe, bei entsprechender Kostenbeteiligung durch den Bund, wäre daher angemessen und entspräche – im Gegensatz zum Status quo – dem Prinzip der Gleichbehandlung. Die Mindestsicherung würde sich an einheitlichen Bedürftigkeitskriterien für alle arbeitsfähigen Hilfeempfänger orientieren und allen arbeitsfähigen Bedürftigen ein einheitliches Leistungsniveau gewährleisten. Zudem könnten Betreuung und Vermittlung effizienter gestaltet werden.

Die Bundesanstalt ist zudem mit Aufgaben der allgemeinen Arbeitsmarktpolitik stark belastet. Schon die unentgeltliche Beratung und Vermittlung von Arbeitslosen in den Arbeitsämtern fällt in den Bereich der Arbeitsmarktpolitik. Die Leistungen werden von den Arbeitslosen in sehr unterschiedlichem

Maße in Anspruch genommen. Die Arbeitsvermittlung könnte durch dezentrale Lösungen verbessert werden. Die Vermittlung und die zeitweise Überlastung von Arbeitnehmern sind normale Dienstleistungen, soweit es nicht um Problemfälle geht, in denen mehrere Schwierigkeiten zusammentreffen. Wenn sie ohne überzogene staatliche Regulierung am Markt angeboten werden können, wird die Arbeitslosenversicherung entlastet.

Problematisch ist vor allem die Vermischung von Arbeitslosenversicherung und allgemeiner Arbeitsmarktpolitik bei den zahlreichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Programmen. Die Instrumente zur Wiedereingliederung ins Erwerbsleben stehen nicht allen Versicherten offen, weil kein Rechtsanspruch eingeräumt wird. Sie verursachen erhebliche Kosten, da die Aufnahme einer Beschäftigung subventioniert wird. Besonders teuer ist dabei der Einsatz der Hilfeempfänger in unproduktiven Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die den Beschäftigten kaum Möglichkeiten bieten, einen Beitrag zum Lebensunterhalt zu erwirtschaften. Trotz der erheblichen Mittel, die hierfür aufgewendet werden, reicht das Geld nur für einen Teil der Arbeitslosen. Dies widerspricht allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsätzen. Gleichzeitig wird das Ziel, dauerhaft zusätzliche Beschäftigung zu schaffen, aufgrund der höheren Abgaben zur Finanzierung der Maßnahmen nicht erreicht: Der Anstieg der Abgaben führt zu Beschäftigungseinbußen, die größer sein können als die mit den geförderten Maßnahmen geschaffenen Arbeitsplätze. Selbst bei gleichbleibender Beschäftigung treten Wohlfahrtsverluste auf, weil produktive durch unproduktive Beschäftigung ersetzt wird.

Für die erfolgreiche Wiederbeschäftigung spielen nicht nur monetäre Anreize eine Rolle. Viele Arbeitslose würden ihre Arbeitskraft auch ohne finanzielle Förderung einbringen, um eine sinnvolle Tätigkeit auszuüben, bestehende Fähigkeiten und Qualifikationen nicht zu verlieren oder um stärker am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Häufig fehlt es jedoch an geeigneten Beschäftigungsmöglichkeiten. Daher ist es wichtig, gesetzliche und gesellschaftspolitische Hindernisse für die Aufnahme einer Beschäftigung abzubauen. Insbesondere die Hürden für geringqualifizierte Arbeitslose, eine Beschäftigung zu Marktbedingungen zu finden, müssen beseitigt werden. Hier knüpft die gemeinnützige Beschäftigung an, die den Kommunen neue Möglichkeiten eröffnet, Arbeitslose zu beschäftigen oder gegen Gebühr bei privaten Unternehmen einzusetzen. Ziel ist es, geringproduktiven Hilfeempfängern, die vorübergehend oder dauerhaft keine reguläre Beschäftigung finden, neue sinnstiftende und produktive Tätigkeitsfelder zu eröffnen, ohne die öffentlichen Haushalte zusätzlich zu belasten.

Mit der gemeinnützigen Beschäftigung erhalten die Teilnehmer die Möglichkeit, ihre Arbeitskraft zugunsten der Gemeinschaft einzubringen und einen Beitrag zum eigenen Lebensunterhalt zu leisten, ohne ihre bisherige sozialrechtliche Absicherung zu verlieren. Sie beziehen weiterhin Sozialhilfe oder Arbeitslosenhilfe, es sei denn, sie können einen normalen, nicht subventionierten Arbeitsvertrag abschließen und damit aus dem Programm ausscheiden. Ebenso bleiben sie arbeitssuchend gemeldet, d. h. sie stehen jederzeit für die Vermittlung in einen regulären Arbeitsplatz oder in eine Qualifizierungsmaßnahme zur Verfügung. Die Arbeitslosen bekommen lediglich eine Aufwandsentschädigung, mit der die Kosten abgedeckt werden, die ihnen durch die Beschäftigung entstehen, also beispielsweise zusätzliche Fahrtkosten und Kosten

für spezielle Arbeitskleidung. Der Gegenwert der Leistung kommt so lange dem Träger der Sozialhilfe bzw. Arbeitslosenhilfe zugute, bis es dem Teilnehmer gelingt, einen normalen Arbeitsvertrag abzuschließen und auf die Sozialleistung zu verzichten. Der Handlungsspielraum in den öffentlichen Haushalten kann durch die zumindest teilweise nicht nur kostenneutral, sondern kostensparend gestalteten Maßnahmen erweitert werden. Hierdurch wird die Betreuung der Arbeitslosen vor Ort verbessert und das Arbeitsamt entlastet.

Die gemeinnützige Beschäftigung steht allen Arbeitslosen als unbefristetes Basisprogramm offen. Dies wird durch die Einbeziehung von produktiven Tätigkeiten in einer Vielzahl von Tätigkeitsfeldern und somit ohne zusätzliche Steuer- oder Beitragsfinanzierung möglich. Im Gegensatz zu den subventionierten Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, die jeweils nur einem begrenzten Kreis von Arbeitslosen angeboten werden, kann allen Transferempfängern mit der gemeinnützigen Beschäftigung ein umfassendes Angebot problem-adäquater Maßnahmen gemacht werden. Insbesondere der Einsatz der Teilnehmer in der Regie privater Unternehmen bietet eine reizvolle Perspektive sowohl zur Erschließung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten als auch zur Verbesserung der Reintegrationschancen durch marktgerechte Qualifizierung während der Tätigkeit in einem Projekt.

Bislang wird die Beschäftigung von Arbeitslosen zu Marktbedingungen durch das Zusätzlichkeitskriterium, wie es in der Regel verstanden wird, behindert. Das Zusätzlichkeitskriterium begrenzt die Beschäftigung bisher auf Tätigkeiten, die sonst nicht, nicht im gleichen Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt würden. Dies erzwingt geradezu den ineffizienten Einsatz der Hilfeempfänger in unproduktiven Maßnahmen

und damit eine Verschwendung von Ressourcen. Nicht selten gehen die Kosten der Maßnahmen – Organisation, Betreuung, Kontrolle, Beschaffung der Mittel – über den geschaffenen Wert hinaus. In diesen Fällen wird unmittelbar Wirtschaftskraft vernichtet. Aber auch wenn es eine geringe Nettowertschöpfung gibt, gleichzeitig aber Mittel von Steuerzahlern zu den vorher arbeitslosen Transferempfängern umverteilt werden, löst die zusätzliche Abgabenlast in der übrigen Wirtschaft Beschäftigungseinbußen aus. Einzelne Arbeitgeber verzichten auf Neueinstellungen, andere entlassen zu teuer gewordene Arbeitskräfte, wieder andere werden durch die Mehrbelastung zur Aufgabe der Produktion gezwungen. In allen Fällen wird effiziente reguläre Beschäftigung durch ineffiziente subventionierte Beschäftigung ersetzt (Drehtüreffekt), möglicherweise nicht einmal in vollem Umfang, so daß nicht nur die Wirtschaftskraft, sondern auch noch die Beschäftigung abnimmt. Mit den Programmen – genauer: mit der Subvention künstlicher Arbeitsplätze – wird der Übergang von Arbeitslosen auf reguläre Arbeitsplätze nicht erleichtert, sondern erschwert.

Eine Verdrängung regulärer Arbeitsplätze ist bei der gemeinnützigen Beschäftigung ausgeschlossen, weil keine Subvention gewährt wird. Den übrigen Bürgern müssen also keine zusätzlichen Mittel über höhere Abgaben entzogen werden. Eine formale Begrenzung der Einsätze auf unproduktive „zusätzliche“ Tätigkeiten ist nicht notwendig, um negative Beschäftigungseffekte zu vermeiden. Die Beschäftigungsstruktur wird nicht durch staatliche Eingriffe in die Lohnstruktur in Richtung geringwertiger Arbeitsplätze verzerrt. Im Regelfall kann die Abgabenlast durch den produktiven Einsatz der Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfänger verringert werden, so daß sich auf diesem mittelbaren Weg zusätzliche positive Beschäftigungseffekte erge-

ben. Der Primäreffekt der unmittelbaren gemeinnützigen Beschäftigung wird verstärkt. Die Teilnehmer der gemeinnützigen Beschäftigung gehen nur dann einer Tätigkeit nach, wenn die Organisationskosten, die gezahlte Aufwandspauschale, die Versicherungskosten und die Materialkosten durch die Zahlungsbereitschaft der Nachfrager gedeckt werden. Das ist die Bedingung für einen steigenden gesellschaftlichen Wohlstand aufgrund der gemeinnützigen Beschäftigung.

Selbst wenn ein Arbeitsloser im Rahmen der gemeinnützigen Beschäftigung zunächst einen regulären Arbeitnehmer ersetzen sollte, bleibt es bei der zusätzlichen Wertschöpfung durch den Arbeitslosen. Die eingesparten Mittel für den ersetzten Arbeitnehmer können an anderer Stelle für einen neuen Arbeitsplatz eingesetzt werden. Beschäftigte im ersten Arbeitsmarkt werden insgesamt nicht verdrängt. Lediglich die Struktur der Beschäftigung verändert sich. Dadurch werden keine berechtigten Schutzinteressen der regulär beschäftigten Arbeitnehmer verletzt. Es ist keine Besonderheit, daß sich Arbeitsplatzbesitzer durch die (unsubventionierte) Konkurrenz am Arbeitsmarkt neu orientieren müssen. Die möglichen Strukturänderungen der Beschäftigung sind in einer dynamischen Gesellschaft ein ständiges Phänomen und begründen keinesfalls eine staatliche Intervention. So wird beispielsweise auch nicht auf den Einsatz von Zivildienstleistenden verzichtet, um etwa Pflegekräfte oder Helfer im Grünflächenamt zu schützen.

In den meisten Fällen wird es in der Praxis gar nicht zu einem Arbeitsplatzwechsel regulär beschäftigter Arbeitnehmer kommen. Wesentlich wahrscheinlicher erscheint auch ohne formale Regelung die Nutzung von gemeinnütziger Beschäftigung für Aufgabenbereiche, in denen bisher Tätigkeiten unverrichtet bleiben bzw. für tatsächlich

neue Tätigkeiten – insbesondere in dem in Deutschland noch weitgehend unterentwickelten Bereich personenbezogener Dienstleistungen. So können Aufgaben wie Schneeräumdienste, Grünanlagenpflege, Spielplatzbau und -renovierung, Betreuung von Kinderfreizeiten und vieles mehr durch gemeinnützige Beschäftigung erledigt werden. In Frage kommen auch Hausmeister- und Raumpflegerdienste in Kindergärten und Schulen, Kuriere, Aufsichtsführung in Schwimmbädern, Sportanlagen und Museen und anderes. Auch Servicedienstleistungen im Einzelhandel, im Tourismus und Gaststättengewerbe, an Tankstellen und im öffentlichen Personennahverkehr etc. bieten viele bislang kaum genutzte Beschäftigungsmöglichkeiten.

Hinsichtlich der Befürchtung, staatliche Beschäftigungsprojekte könnten private Unternehmen gefährden, ist darauf zu achten, daß den Unternehmen und den übrigen Arbeitnehmern keine zusätzlichen Kosten entstehen, daß sie also nicht mit zusätzlichen Abgaben belastet werden. Wird die Leistung innerhalb einer Maßnahme der gemeinnützigen Beschäftigung erbracht, und trägt der Maßnahmenträger alle Kosten, so entsteht keine Notwendigkeit, über entsprechende Steuern oder Abgaben den privaten Unternehmen oder den Steuerzahlern Kaufkraft zu entziehen. Da jeder private Unternehmer auf die gemeinnützige Beschäftigung zurückgreifen kann, sofern er konkurrenzfähige Gebühren bietet, kommt es nicht zu einem unfairen Wettbewerb. Werden bei der Kommune Tätigkeiten von gemeinnützig Beschäftigten übernommen und werden dadurch Mittel eingespart, können diese Mittel für andere Güter oder Dienstleistungen eingesetzt werden und damit an anderer Stelle Beschäftigung schaffen. Gesamtwirtschaftlich kommt es nicht zu einer Verdrängung, sondern zu zusätzlicher Wertschöpfung und einer Änderung der Nachfragestruktur.

# Kommunalisierung der Arbeitsvermittlung: Die Sicht der Bundesanstalt für Arbeit

Gerhard Kleinhenz

## 1 Zur Einordnung des Themas in die Konzeption dieser Tagung

Der abschließende Block von Beiträgen zum Rahmenthema „Bürgernah fördern und fordern“ hat den Titel „Kommunalisierung der Arbeitsvermittlung: Wozu brauchen wir die Bundesanstalt für Arbeit?“. Der bisherige Verlauf des Gedankenaustausches könnte die Fragestellung als nur „rhetorisch“ charakterisieren. Die Antwort scheint für manchen gerade auch nach den (vom Veranstalter sicher nicht vorhergesehen) öffentlichen Turbulenzen um die Bundesanstalt für Arbeit (BA) fast auf der Hand zu liegen. Dennoch soll hier der Versuch gemacht werden, den möglichen Beitrag von Kommunen und Arbeitsämtern für eine effiziente Arbeitsvermittlung und Grundsicherung unbefangen zu beurteilen – wenn auch ein solcher Versuch eines Insiders der BA in der gegenwärtigen Situation auf Glaubwürdigkeitszweifel stoßen wird.

Mein Auftrag ist es, die „Sicht der Bundesanstalt“ zu formulieren, und das wäre – auch unabhängig von den aktuellen Problemen – eine schwierige Aufgabe. Der Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit ist zwar zugleich Leiter eines Geschäftsbereichs und damit in der Leitung der zentralen Verwaltung der BA beteiligt – eine für wissenschaftliche Institute einzigartige Konstruktion. Aber die „Richtlinien der Politik“ der selbstverwalteten Körperschaft BA wurden auch früher nicht vom Präsidenten Bernhard Jagoda und der Führungsmannschaft der Verwaltung bestimmt, sondern vom ehrenamtlichen Vorstand und Verwaltungsrat. Selbst bei dem Bemühen, die Geschäfte der BA un-

politisch auf der Grundlage des SGB III zu führen und die BA aus der demokratischen politischen Willensbildung herauszuhalten, konnte man in vielen auslegungsbedürftigen Formulierungen des Gesetzes sicher viele „Sichten“ der BA ausfindig machen. Bezieht man die Vorstellungen über Änderungen der gesetzlichen Grundlagen des Handelns der BA mit ein, würde vermutlich Tausendundeine Sicht der BA der Pluralität der Auffassungen noch nicht ausreichend gerecht werden.

Nach Vollzug des Sofortprogramms der Bundesregierung zur Schaffung einer neuen Führungsstruktur der BA (auch als Abkürzung für eine „Bundesagentur für Arbeit“) ist wohl nur der neue, professionelle Vorstand mit dem Vorstandsvorsitzenden Florian Gerster berufen, die Sicht der BA zu formulieren. Stellungnahmen des Vorstandsvorsitzenden zum Verhältnis von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, die den von Herrn Ministerpräsident Roland Koch vorgetragene Überlegungen sehr nahe kommen, liegen noch aus seiner Zeit als Minister für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Rheinland-Pfalz vor und dürften so von ihm auch weiterhin vertreten werden.

Ein Zitat soll die Position von Herrn Florian Gerster konkretisieren: „Das unkoordinierte Nebeneinander von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ist intransparent, ineffizient und ungerecht. Die anstehende Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wird im Kern dazu führen, daß die Arbeitslosenhilfe bisheriger Art wegfällt. Die finanziellen Auswirkungen für die Kommunen sind durch einen geeigneten Finanzausgleich zu kompensieren.“

Ein Problem der gegenwärtigen Übergangsphase der BA ist, daß der neue professionelle Vorstand zwar mit einer größeren Handlungskompetenz ausgestattet ist, sich aber mit vielen grundlegenden Weichenstellungen für die Neuausrichtung der Strategie der BA und für die Umgestaltung der Organisation zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen für alle Fragen der Beschäftigung noch zurückhalten und noch die Vorlage des Berichts und der Empfehlungen der sog. Hartz-Kommission sowie die politische Willensbildung über die Konsequenzen aus dieser Kommissionsarbeit abwarten muß. Bedeutsam für die zweite Stufe der Reform wird dabei jedoch die „politische Funktion“ der Mitwirkung an der politischen Willensbildung zur Arbeitsmarktpolitik sein, die sich Florian Gerster vom Bundeskanzler bei der Übernahme der „Baustelle“ BA hat zusichern lassen.

Die Probleme mit meiner Rolle in dieser Veranstaltung können dadurch gelöst werden, daß ich hier vor allem als unabhängiger Wissenschaftler auftrete und gehört werde. Das IAB ist als unabhängiges Forschungsinstitut in der BA Ausdruck einer frühen Einsicht, daß vorbeugende Arbeitsförderung nur auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse und beständiger wissenschaftlicher Begleitung erfolgen kann. Politik, Leitung und die Selbstverwaltung der BA haben meines Erachtens sehr wohl gelernt, mit dieser Rolle unabhängiger Forschung im IAB umzugehen – in dem Bewußtsein, daß auch nur ein in seinen wissenschaftlichen Analysen unabhängiges Institut in der Öffentlichkeit das nötige Vertrauen haben wird.

Meine Überlegungen „zur Sicht der BA“ sind zugleich die eines kritischen Quereinsteigers in der BA und die eines (nur z. Z. beurlaubten) Professors für Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Universität Passau. Sie gehen aus von der Konzeption eines freiheitlichen (liberalen) Sozialstaates, wie er sich

in der Konzeption unserer Wirtschafts- und Sozialordnung bei deren Gründern (Alfred Müller-Armack, Ludwig Erhard und insbes. Walter Eucken) findet.

## 2 Diagnostische Anmerkungen zur Arbeitsmarktsituation und zum Anpassungsbedarf der Arbeitsmarktpolitik

Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sind bedürftigkeitsabhängige, steuerfinanzierte Transfers, die in der Bundesrepublik bei verhärteter Massenarbeitslosigkeit für eine zunehmende Zahl von Arbeitslosen (alternativ oder ergänzend) das sozialpolitische Ziel der Mindest-Existenzsicherung übernehmen. Bei finaler wohlfahrtsstaatlicher Betrachtung kann die Berechtigung für die Existenz der beiden Hilfearten nicht begründet werden, zumal sie eine Ungleichbehandlung in Bezug auf die Ausrichtung am letzten Arbeitseinkommen und bei der Anrechnung von Vermögen beinhaltet und beide Hilfen oft nur in Kombination die gesellschaftlich normierte Grundsicherung gewährleisten; Arbeitslosenhilfeempfänger könnten beim Sozialamt vielfach ergänzende Hilfen in besonderen Notlagen erhalten.

Das Nebeneinander beider Hilfearten ist aber für das gegenwärtig vorrangig diskutierte Problem unerheblich: In beiden Fällen sollte die Hilfe nur subsidiär zur Ausschöpfung einer vorhandenen Arbeitsfähigkeit gewährt werden und bei beiden Sozialleistungen müßte die Eingliederung in Erwerbstätigkeit zur eigenen Existenzsicherung strikten Vorrang haben. Entscheidend ist dann letztlich die Frage, ob und auf welchem Wege diesem Grundsatz besser entsprochen und eher zum Abbau von Arbeitslosigkeit beigetragen werden könnte.

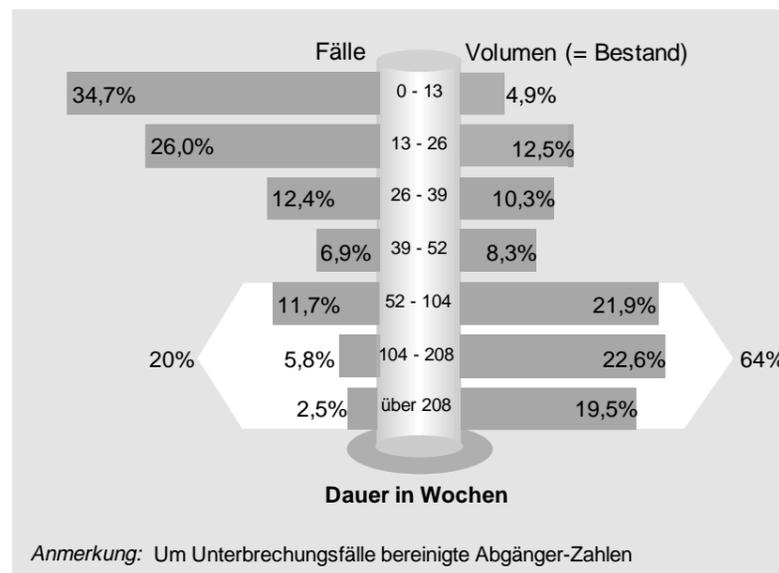
Zur Charakterisierung der Arbeitslosigkeit in Deutschland sollen dabei nur einige empirische Befunde herangezogen werden:

- Ungeachtet der Diskussion um mögliche Über- und Untererfassungen bei der Arbeitslosenstatistik der Bundesanstalt (3,85 Mio. im Jahresdurchschnitt 2001) muß davon ausgegangen werden, daß das gesamtwirtschaftliche Defizit an Arbeitsplätzen eher 5 bis 6 Mio. beträgt. Dem gesamtwirtschaftlichen Problem gegenüber hat die BA also nur eine sehr begrenzte Handlungskompetenz; hier sind alle Akteure einer Wachstums- und Beschäftigungspolitik gefordert.
- Trotz des über lange Zeit etwa gleich hohen Niveaus der Arbeitslosigkeit gibt es jährliche erhebliche Bewegungen (rund 7 Mio. Ein- und

Austritte) mit dem Ergebnis eines dynamischen (eher unproblematischen) Segments der Arbeitslosigkeit und eines strukturell verhärteten Segments von Langzeitarbeitslosigkeit, das den hohen Bestand bestimmt (vgl. Abb. 1 und 2).

- Das hauptsächliche Merkmal von Langzeitarbeitslosen ist das Alter (1999: 55 % über 55 Jahre). Dazu hat bisher der (immer noch gesetzlich begünstigte) Prozess des frühzeitigen Übergangs in die Rente beigetragen, der natürlich im Widerspruch zu allen Wiedereingliederungsbemühungen für ältere Arbeitslose steht. Zum Abbau dieser Langzeitarbeitslosigkeit von Älteren wäre vor allem der Abgang älterer Arbeitnehmer in Arbeitslosigkeit als personalpolitische Strategie der Verjüngung von Belegschaften einzuschränken und ein gesellschaftliches Umdenken bei der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zu fördern.

**Abb. 1: Arbeitslosigkeitsfälle nach ihrer Verweildauer**



**Abb. 2: Besonders förderungsbedürftige Personengruppen.**

<b>Ältere</b> (ab 50 Jahren) Arbeitslosenquote 20,5 %
<b>Gesundheitlich Beeinträchtigte bzw. Schwerbehinderte</b> Arbeitslosenquote 17,1 %
<b>Personen ohne Berufsausbildung, "Geringqualifizierte"</b> Arbeitslosenquote Westen 23,3 %, Osten 53,5 %
<b>Ausländer</b> Arbeitslosenquote 17,3 %
<b>Jüngere</b> (unter 25 Jahren) Arbeitslosenquote 9,5 %

Bundesregierung nach wie vor bewußt ist), die mit den zehn Landesarbeitsämtern, 181 Arbeitsämtern und 650 Geschäftsstellen wirklich „vor Ort“ öffentliche Aufgaben bundeseinheitlich wahrnehmen kann. Die Mittel für die Arbeitsförderung („Eingliederungstitel“) werden in ihrer Verwendung durch die dezentralen Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter bestimmt, die eigentlich die öffentliche Kompetenz in Arbeitsmarktfragen bündeln müßten. Die Arbeitsamtsdirektoren werden zwar nicht als regionale Entwicklungsagenten und kommunale Wirtschaftspolitiker ausgebildet (wie ich das immer als Wunschvorstellung vortrage), viele von ihnen dürften genau diese Rolle aber in hohem Maße ausfüllen.

Vermittlung, Arbeitsförderung und aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit wurden im Verlauf dieser Veranstaltung mehrfach als zentral („zentralistisch“) im Verhältnis zu einer dezentralen Lösung der Integration von Arbeitslosen über die Kommunen dargestellt. Dies wird aber der seit langem verfolgten Dezentralisierung in der Bundesanstalt absolut nicht gerecht. Die BA ist die einzige flächendeckende Organisation des Bundes (ich gehe davon aus, daß man sich dessen bei der

### 3 Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Sozialämtern

Auch in der Vergangenheit gab es diverse Formen und viele Fälle guter Zusammenarbeit zwischen Arbeits- und Sozialämtern bei der Integration der Leistungsempfänger von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Meist kamen diese Kooperationen aber durch die persönliche Kommunikation und das Engagement von Führung und Mitarbeitern der Ämter zu-

stande. Vor allem im Rahmen der sog. „freien Förderung“ (§ 10 SGB III) konnten im Verein mit den Kommunen und Sozialämtern, auch unter Beteiligung Dritter, neue, experimentelle Formen der individuellen Eingliederung schwer vermittelbarer Arbeitsloser von den Arbeitsämtern besonders gefördert werden. Mit dem am 1. Dezember 2000 in Kraft getretenen „Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe“ wurden

- Abschluß und Durchführung von Kooperationsvereinbarungen für die beiden Einrichtungen wechselseitig verpflichtend,
- die Möglichkeit der Schaffung gemeinsamer Anlaufstellen für Arbeitslosengeld- bzw. -hilfeempfänger und Sozialhilfebezieher eröffnet und
- Modellvorhaben gefördert, in denen neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit beider Behörden im Rahmen wissenschaftlich gesicherter Begleitforschung erprobt werden. (FAIR: „Förderung der Arbeitsaufnahme – Integriert und Regulär“ sowie MoZarT: „Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Träger der Sozialhilfe“ in rund 30 Regionen.

Mit der Ausrichtung des Job-AQTIV-Gesetzes auf „Fördern und Fordern“, mit der Verstärkung der Eingliederungs- und Aktivierungsstrategien sowie mit dem verstärkten Einbezug Dritter und der Vermittlungsoffensive ergeben sich weitere Möglichkeiten für „Joint ventures“ in bezug auf die von beiden Gesetzgebungsbereichen betroffenen Arbeitslosen. Die gegenwärtige öffentliche Debatte scheint jedoch angesichts der Arbeitsmarktsituation (wie in manchen anderen Fällen) die Ergebnisse solcher Modellversuche und die Erfahrungen der neuen Zu-

sammenarbeit nicht abwarten zu wollen. Der „Zeitgeist“ drängt auf eine Zusammenlegung der beiden Hilfearten (bzw. deren Ersatz durch einen neuen einheitlichen Transfer) und auch bei dieser Tagung wird die politische Entscheidung für eine einheitliche Lösung meist als schon gefallen angesehen.

#### 4 Zur historischen und systematischen Rolle von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

Das Nebeneinander von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ist zwar historisch gewachsen, hat aber auch heute noch einen Sinn im differenzierten System einer freiheitlichen sozialen Sicherung und Armutsprävention. Die erst 1927 geschaffene Arbeitslosenversicherung schloß die Lücke im Bismarck'schen System der sozialen Sicherung für „normale“ Arbeitnehmer im Falle der Arbeitslosigkeit durch eine abgestufte Lohnersatzleistung (Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe) und durch Übernahme eines Beitrages zur Kranken- und Alterssicherung. (Es ist wohl eine Ironie der Geschichte, daß gerade im 75. Jahr des Bestehens dieses Sicherungszweiges und im 50. Jahr seit Errichtung der BA eine öffentliche Vertrauenskrise zu den bisher wohl massivsten Umbauvorhaben im Bereich von Arbeitsvermittlung, Arbeitsförderung und Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit führt.)

Im Falle langanhaltender gesamtwirtschaftlicher Arbeitsplatzdefizite, regionaler oder struktureller Krisen ergänzt die (einkommensbezogene) Arbeitslosenhilfe bei Bedürftigkeit das Arbeitslosengeld als Versicherungsleistung. Die Arbeitslosenhilfe ist damit ausgerichtet auf die vorübergehende Absicherung des relativen Lebensstandards von Arbeitslosen, die bei ausreichender Arbeitskräfte-

nachfrage ihre Existenz durch eigene Erwerbstätigkeit sichern könnten.

Die Sozialhilfe als Nachfolge der kommunalen Fürsorge für „unverschuldet Arme“ gewährleistet aufgrund des Sozialstaatsgebots subsidiär das grundlegende Menschenrecht auf Sicherung eines menschenwürdigen Lebens beim Fehlen anderen „Vermögens“ oder von Unterhalts- und Sicherungsansprüchen zur Existenzsicherung.

Beide Transfers sind aber nicht – wie gegenwärtig manchmal argumentiert wird – eine Belohnung fürs Nichtstun. Nach dem Subsidiaritätsprinzip hat der Einsatz der eigenen Arbeitskraft zur Existenzsicherung grundsätzlich Vorrang, was aber in der Vergangenheit vielfach nicht konsequent beachtet und umgesetzt wurde (bzw. werden konnte). Die Philosophie von „Fördern und Fordern“ ist ja nur ein neuer Versuch der Formulierung einer immer schwierigen Gratwanderung von Sozialpolitik in einer freien Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung.

Bei beiden Transfers entsteht bei Mängeln in der vorrangigen Heranziehung der Erwerbsfähigkeit eine Wahlsituation, die ökonomisch durch den Begriff der „Transferfalle“ beschrieben werden kann. Dabei prüfen Wirtschaftswissenschaftler selten, ob der Verbleib im Transferbezug – weil ökonomisch plausibel – auch tatsächlich wegen der hohen Transferentzugsrate bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erfolgt oder aus anderen Gründen. Ein in der Debatte bislang sicher vernachlässigter Grund dürfte die Überschuldung vieler Haushalte sein, die auch dann noch zum „Verzicht“ auf eine Arbeitsaufnahme führen würde, wenn die ökonomischen Anreize bei Arbeitslosen- und Sozialhilfe richtig gesetzt würden. (Bei rund 1,2 Mio. überschuldeten Haushalten ist von hohen – allerdings kaum dokumentierten – Überschneidungen mit bedarfsbezogenem Transferbezug auszugehen.)

Die Existenz einer Arbeitslosenhilfe im Anschluß an die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld macht also Sinn, wenn nicht generell zu einem wohlfahrtstaatlichen Grundsicherungssystem übergegangen und wenn das Ziel der Erhaltung einer gegebenen Beschäftigungs- und Erwerbsfähigkeit aufrechterhalten werden soll. Der Anspruch auf einen zeitlich begrenzten Versicherungsanspruch ergänzenden (mindestens temporären) Arbeitslosenhilfe, die erforderlichenfalls auf eine Grundsicherung aufzustocken wäre, kann auch mit dem „Abstandsgebot“ des Arbeitseinkommens und der beitragsfinanzierten Sozialversicherung gegenüber dem letzten Sicherungsnetz der Sozialhilfe begründet werden. Schließlich bleibt eine „Arbeitslosenhilfe“ systematisch sinnvoll, wenn (und insoweit) sich die Kundengruppen beider Ämter in Bezug auf Beschäftigungsfähigkeit und Nähe zum ersten Arbeitsmarkt unterscheiden und wenn – wie dies in der Bundesrepublik trotz „Rechtsanspruch auf Sozialhilfe“ der Fall ist – der Sozialhilfebezug als diskriminierend und in vielen Fällen als Hemmnis für eine Einstellung empfunden wird.

## 5 Der Bedarf an Zusammenarbeit mit den Sozialämtern aus Arbeitsamtsperspektive

Auch bei systematischer Begründung einer Arbeitslosenhilfe im Rahmen der Sozialversicherung bei Arbeitslosigkeit bleibt ein erheblicher wechselseitiger Bedarf an Zusammenarbeit.

Die Bundesanstalt für Arbeit und die Arbeitsämter haben (nach wie vor) komparative Vorteile und die umfassendere Kompetenz in allen Fragen von Beruf, Qualifikation und (regulärer) Beschäftigung. Sie müssen diese Kompetenz im Interesse

des Gemeinwohls möglichst unmittelbar den Sozialämtern für diejenigen Sozialhilfeempfänger verfügbar machen, deren Chancenprofil (ggf. mit Hilfe von Maßnahmen der Arbeitsförderung) eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt in Aussicht stellt.

Die BA hat ihrerseits bei der Überwindung der verhärteten Arbeitslosigkeit einen besonderen Bedarf an spezifischen ergänzenden Leistungen der Sozialämter, z. B. bei vielen Jugendarbeitslosen, die – wie das Jugendsofortprogramm zeigte – von sich aus das Arbeitsamt nicht aufsuchen würden und erst „abgeholt“ werden müssen sowie bei mittelalten und älteren Arbeitslosen, die durch den Verlust des Arbeitsplatzes und eventuell durch immer wieder enttäuschende Bemühungen psychisch destabilisiert und sozial ausgegrenzt sind. Meist ist es dann auch mit einer noch so kompetenten Arbeitsvermittlung nicht getan und es bedarf nachsorgender Betreuung („Patenschaften“) zur Stabilisierung im neuen Beschäftigungsverhältnis.

## 6 Flankieren von „Fördern und Fordern“ durch Reformen im Leistungsrecht

Ein Großteil der gegenwärtigen Vorschläge, die Arbeitsfähigkeit von Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfängern von der Gesellschaft „einzufordern“, problematisiert nicht die Höhe und Gestaltung der Sozialhilfeleistungen, sondern bezieht sich auf eine Abschwächung des Transferentzugs oder eine Subventionierung bei Arbeitsaufnahme. Beide Wege erscheinen ökonomisch plausibel, sind aber zunächst mit zusätzlichen öffentlichen Aufwendungen verbunden und haben Auswirkung auf die Lohn- und Sicherungserwartungen der Arbeitnehmer.

Geht man davon aus, daß wir das „Fordern“ zuletzt in allen Bereichen der Sozialpolitik vernach-

lässigt haben, dann muß die Reform der Sozialhilfe als dem untersten sozialen Netz zum Schlüssel für die neue Philosophie bzw. für die Renaissance des subsidiären Sozialstaates werden. Für die arbeits- und erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger ist bei der Sicherung ihres Existenzminimums nach den gesetzlichen Möglichkeiten (notfalls öffentlich) Beschäftigung zur Ausschöpfung ihrer Leistungsfähigkeit und zur Heranführung an den regulären Arbeitsmarkt zu organisieren.

Der sozialversicherungsrechtliche Einkommensersatz muß dagegen mit angemessenem Abstand eine Absicherung gegen sozialen Abstieg bieten, die sich an der Zumutbarkeit (§ 121 SGB III) von Beschäftigungsangeboten orientiert.

Eine solche Zielsetzung kann im Rahmen eines modernen öffentlichen Dienstleistungsunternehmens für Beschäftigung nur umgesetzt werden, wenn nicht längerfristig ein hohes gesamtwirtschaftliches Arbeitsplatzdefizit gegeben ist. Andernfalls sind Verhaltensweisen der Ausschöpfung eines Versicherungsanspruchs (Mitnahmeeffekte) oder des Mißbrauchs bei fehlender Arbeitsbereitschaft (unproblematisch) nur über Begrenzung der Transferansprüche und ökonomische Anreize zur umgehenden Aufnahme einer Beschäftigung erreichbar.

Ein konkreter Ansatzpunkt zur Verstärkung des Eigeninteresses an einer zügigen Arbeitsaufnahme könnte darin bestehen, daß die bisher gegebenen aufwachsenden Ansprüche für Arbeitslosengeld als Gesamtbudget für die Lebensarbeitszeit gelten würden. Dieses könnte bei Nichtausschöpfung (ganz oder zu großen Teilen) für die Einkommenssicherung in einer Weiterbildungsphase oder zur Aufstockung der Altersvorsorge verwendet werden. So könnten die Leistungsansprüche in der Arbeitslosenversicherung wieder stärker am versicherungsmäßigen Äquivalenzprinzip orientiert werden.

---

Gerhard Kleinhenz

Der bedürftigkeitsabhängige Anspruch auf Arbeitslosenhilfe wäre (der dargestellten systematischen Funktion entsprechend) nur zeitlich vorübergehend zu begründen und könnte ebenfalls als ein für das Arbeitsleben insgesamt begrenztes Budget (z. B. von zwei oder drei Jahren) bestimmt werden. Nach Ausschöpfung der einkommensbezogenen Sicherungsansprüche wären dann auch zuvor versicherte Arbeitnehmer allein auf die Sozialhilfe verwiesen.

# Versicherungsprinzip und Arbeitslosenversicherung

Dirk Niebel

„Versicherungsprinzip und Arbeitslosenversicherung“ – diese Frage gilt nicht nur für die Arbeitslosenversicherung, sondern sie ist für alle Sozialversicherungen notwendig und erforderlich. Die sinnvolle Zuordnung des versicherten Risikos ist in einem gegliederten System der sozialen Sicherung für deren Legitimation grundlegend. Sie ist aber auch notwendig für eine klassische liberale Frage unseres Staatswesens. Welche Risiken müssen über die kollektiven Sicherungssysteme übernommen werden und welche Risiken muß die Bürgerin oder der Bürger zumutbarerweise selbst schultern?

Die Akzeptanz der Bürger für das kollektive Versicherungssystem läßt sich nur gewährleisten, wenn ein nachvollziehbarer Zusammenhang zwischen Beiträgen und Leistungen besteht. Daß zwischen Bürger und Staat eine Entfremdung stattfindet, zeigt sich an der Flucht der Beitrags- und Steuerzahler in die Schwarzarbeit. Nach jüngsten Schätzungen von Professor Schneider und dem Institut für angewandte Wirtschaftsforschung in Tübingen wird das Volumen der Schattenwirtschaft im Jahr 2002 um rund 6,2 % auf ca. 350 Milliarden Euro steigen. Dieses Wachstum der Schattenwirtschaft übersteigt das prognostizierte Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von rund 1 % für das Jahr 2002 um das Sechsfache, während sie in vielen anderen OECD-Ländern stagniert oder gar rückläufig ist. Der Anteil der Schwarzarbeit beträgt etwa 17 % des Bruttoinlandsprodukts, also der im Inland erbrachten wirtschaftlichen Leistung.

Gegenwärtig besteht die dringende Notwendigkeit, die Arbeitsmarktpolitik insgesamt zukunftsfähig zu machen. Die Arbeitslosenversicherung und

die Bundesanstalt für Arbeit (BA) sind in ihrer aktuellen Struktur ebenfalls reformbedürftig. Aktive Arbeitsmarktpolitik muß vor Ort stattfinden, dort, wo die Arbeitsplätze sind. Dahin müssen die Kompetenzen gehen und dies entspricht auch der liberalen Kultur der Subsidiarität. Die BA muß keine föderalen Strukturen nachzeichnen.

Bei einer vernünftigen Reorganisation muß man den Mut zeigen, sich von überflüssigem Bürokratieballast zu trennen, damit „der Ballon steigen kann“. Querschnittsaufgaben wie die Datenverarbeitung sollten leistungsorientiert ausgegliedert werden. Die Landesarbeitsämter können abgeschafft werden. Ihre wenigen eigenen Fachaufgaben wie die Lizenzierung privater Arbeitsvermittler und Arbeitnehmerverleiher, die Abwicklung von Werkvertragsabkommen oder die offensichtlich nicht funktionierende Fachaufsicht über die Arbeitsvermittlung können auf die örtlichen Arbeitsämter bzw. die Hauptstelle verlagert werden. Die qualifizierten Mitarbeiter sind im operativen Geschäft sinnvoller eingesetzt. Das Zulassungsverfahren für private Arbeitsvermittler muß einer anderen Aufsichtsstelle zugeordnet werden, denn die BA entscheidet damit über die Zulassung von Wettbewerbern.

Eine weitere Notwendigkeit ist die Abschaffung der Drittelparität in der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit von Arbeitgeberfunktionären, Gewerkschaftsfunktionären und denen, die „ihre öffentlichen Hände in Unschuld waschen“. Die durch den Bundesrechnungshof festgestellten Organisationsmängel der Bundesanstalt werfen fundamentale Fragen nach den Verantwortungsstrukturen im deutschen Sozialsystem und der Kontrolle von

Selbstverwaltungskörperschaften auf, wenn weder der Präsident noch der Vorstand der Selbstverwaltung der Bundesanstalt, noch der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung hierfür die Verantwortung übernehmen.

Aus dem Etat der BA von 54 Mrd. Euro im Jahr 2002 entfallen allein knapp die Hälfte auf die Zahlung von Arbeitslosengeld. Die übrigen Ausgaben entfallen auf die zahlreichen Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung von gegenwärtig 6,5 % ist so hoch wie noch nie zuvor. Darüber hinaus wird das Defizit der Bundesanstalt für Arbeit im Jahr 2002 voraussichtlich rund 2 Mrd. Euro betragen. Angesichts der Entwicklung auf dem verkrusteten Arbeitsmarkt könnte es leicht die eine oder andere Milliarde mehr werden. Für dieses Defizit haftet der Bund mit Steuermitteln.

Immer mehr überwiegend sozialpolitische und damit gesamtgesellschaftliche Aufgaben, die weit über den ursprünglichen Zweck der Arbeitslosenversicherung gehen, werden auf ihre Beitragszahler abgewälzt: Mit dem Job-AQTIV-Gesetz der Bundesregierung kommt eine noch umfassendere Finanzierung der betrieblichen Weiterbildung durch die Versicherten hinzu. Mit „beschäftigungsschaffender Infrastrukturförderung“ sollen Aufgaben der Kommunen und Länder durch die Beitragszahler finanziert werden. Die Einsatzfelder von Struktur Anpassungsmaßnahmen (SAM) und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) werden ausgeweitet. Damit weist die Arbeitslosenversicherung eine im Vergleich zu den anderen Zweigen der Sozialversicherung besonders starke Durchmischung von originären Versicherungsleistungen und allgemein zugänglichen Leistungen auf.

Die Arbeitslosenversicherung setzt die falschen Anreize. Alle Beteiligten nutzen die Arbeitslosenversicherung, um beschäftigungspolitische Lasten auf Dritte – die beitragszahlenden Arbeitgeber und Arbeitnehmer – abzuwälzen. Die Politik signalisiert Aktionismus und verleitet so die betroffenen Arbeitslosen zu der Illusion, der Staat allein könne die Probleme lösen. Die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik verschleiern das wahre Ausmaß der Arbeitslosigkeit. Sie liegt tatsächlich bei weit über 5 Mio. Menschen. Die Arbeitgeber werden verleitet, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Lösung betrieblicher Personalpolitik zu mißbrauchen, wenn und weil das Arbeitsamt Altersteilzeit-Regelungen, Gehaltsaufschläge und Rentenbeiträge mitfinanziert. Unternehmer entlassen ihre Mitarbeiter, garantieren ihnen aber gleichzeitig eine Wiedereinstellung in einigen Monaten und der Arbeitnehmer verbringt gleichsam dazwischen einige Monate in vom Beitragszahler finanzierter Arbeitslosigkeit. Die Gewerkschaften schließlich versuchen, mit Hilfe arbeitsmarktpolitischer Instrumente die Interessen ihrer Mitglieder und hauptamtlichen Funktionäre zu bedienen, nicht die der Arbeitslosen. Wenn die Bundesanstalt für Arbeit Auffanggesellschaften für Konkursbetriebe finanziert oder den Arbeitsmarkt statistisch entlastet, mindert dies den Druck auf die Gewerkschaften, Reformen auf dem Arbeitsmarkt zuzulassen.

Damit wird auch die dringende Notwendigkeit verspielt, den Beitragssatz zu senken. Mit der Ausweitung des zweiten Arbeitsmarktes wird Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt verhindert. Es entsteht eine Spirale, die die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit erhöht, die Beitragssätze nach oben treibt und die Beschäftigungsdynamik einschnürt. Dieser Teufelskreis kann und muß durchbrochen werden.

Dazu ist eine Renaissance des Versicherungsprinzips in der Arbeitslosenversicherung notwendig. Die Arbeitslosenversicherung wird nur eine Zukunft haben, wenn sie wieder so wird, wie sie ihre Gründer vor 75 Jahren konzipiert haben: eine bezahlbare Versicherung, die Arbeitnehmer davor bewahrt, bei Arbeitslosigkeit in die Armut abzurutschen.

Das Versicherungsprinzip und damit eine verantwortungsbewußte Inanspruchnahme von Versicherungsleistungen muß durch folgende Schritte gestärkt werden:

**Erstens** sollte die Arbeitslosenversicherung selbst auf die Deckung des Risikos eines Einkommensverlustes bei Erwerbslosigkeit konzentriert werden. Die Arbeitslosenversicherung garantiert künftig im wesentlichen das Arbeitslosengeld als eine befristete, beitragsbezogene Versicherungsleistung. Jeder, der unverschuldet arbeitslos wird, muß einerseits zumindest für eine Übergangszeit ein Auskommen erhalten. Er muß aber andererseits auch den Anreiz haben, möglichst schnell wieder eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen. Ich bezweifle, daß dieser Anreiz bei der gegenwärtigen Arbeitslosenversicherung besteht.

Daher sollte die bisherige Unterscheidung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil im Interesse einer größeren Klarheit über die tatsächliche Last der Beiträge überdacht werden. Letztlich sind es ohnehin die Arbeitnehmer, die langfristig die gesamte Abgabenlast tragen müssen, das heißt auch die Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung. Das Arbeitsentgelt sollte zunächst um den Arbeitgeberbeitrag erhöht und der Gesamtbeitrag zur Arbeitslosenversicherung davon einbehalten werden. Dann würde sich auch die Inanspruchnahme beitragsmindernder Optionen für den Arbeit-

nehmer bei der Nettoentgeltberechnung unmittelbar positiv niederschlagen.

Eine moderne Arbeitslosenversicherung muß um die Instrumente ergänzt werden, mit denen sich ein Mißbrauch von Versicherungsleistungen deutlich einschränken läßt. Die Dauer der Unterstützungsleistung Arbeitslosengeld ist deutlich einzugrenzen. Während sie 1983 einheitlich 12 Monate betrug, beträgt sie heute je nach Versicherungsdauer und Lebensalter bis zu 32 Monaten. Eine solche Daueralimentation, häufig als Brücke in die Frühverrentung genutzt, ist nicht nur geeignet, dem einzelnen mit zunehmender Verweildauer die Motivation zu nehmen, jemals wieder auf dem ersten Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Sie wird auch der Bewältigung des Strukturwandels auf dem Arbeitsmarkt nicht gerecht. Im Durchschnitt findet ein Arbeitsloser gegenwärtig nach 6 Monaten wieder Arbeit. Ich erwarte in diesem Zusammenhang aber auch von den Unternehmen deutliche Signale, daß auch ältere Arbeitslose wieder eine Chance haben, aus der Arbeitslosigkeit in ein angemessenes Beschäftigungsverhältnis übernommen zu werden.

Mit der Möglichkeit von Wahlтарifen können den Versicherten in ihrem eigenen Interesse Vorteile angeboten werden, die eine solche Struktur der Arbeitslosenversicherung auch mehrheitsfähig werden ließen. Mit einer Option etwa für eine Karenzzeit würde der Anspruch auf Arbeitslosengeld nicht unmittelbar zum Entlassungszeitpunkt entstehen, sondern erst nach einem zu wählenden späteren Zeitpunkt. Eine solche Form des Selbstbehalts ist geeignet, die eigentlichen Versicherungsfälle stärker von den mißbräuchlichen Gestaltungsfällen zu trennen. Bei freiwilligen Arbeitsplatzwechseln kann es bislang für den einzelnen rational und für die Gemeinschaft kostspielig sein, die erneute Arbeitsaufnahme zeitlich zu verschieben, um in der Zwi-

schenzeit Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung geltend zu machen. Aber auch bei einem unfreiwilligen Arbeitsplatzwechsel erscheint es zumutbar, für einen selbst gewählten Zeitraum zunächst auf Ersparnisse zurückzugreifen.

Hinsichtlich der Höhe der Unterstützungsleistungen könnte dem Versicherten die Wahl zwischen einer mit der Dauer der Arbeitslosigkeit konstanten, steigenden oder fallenden Unterstützungsleistung eingeräumt werden. Die letzte Variante würde etwa den Anreiz zur Aufnahme einer Beschäftigung mit laufender Dauer der Arbeitslosigkeit erhöhen. Damit könnte die Arbeitslosenversicherung ihre Leistungen noch genauer auf die individuellen Bedürfnisse ihrer Versicherten ausrichten und gleichzeitig die so möglich gewordenen Einsparungen in Form von niedrigeren Beiträgen an die Versicherten weitergeben.

Weiterhin muß auch der Grundsatz von Leistung und Gegenleistung, das Äquivalenzprinzip, gestärkt werden. Dieses Prinzip, nachdem sich die Versicherungsleistung nur nach den eingezahlten Beiträgen bemißt, gilt wie im folgenden Fall dargestellt gegenwärtig nicht. Während ein Arbeitsloser ohne Kind heute 60% des letzten Nettolohns als Arbeitslosengeld bekommt, erhält ein arbeitsloser Vater oder eine arbeitslose Mutter 67%. Offensichtlich macht hier die Arbeitslosenversicherung Familienpolitik. Aber ein Arbeitsloser mit einem Kind erhält den selben Prozentsatz Arbeitslosengeld wie ein Arbeitsloser mit zwei, drei oder mehr Kindern. Darüber hinaus werden Arbeitslose mit niedrigem Arbeitslosengeld gegenüber solchen mit einem hohen Anspruch benachteiligt, weil sich die Differenz von sieben Prozentpunkten ja mit steigender Summe immer stärker auswirkt.

Und in der Tat liegt dieser sozialpolitisch motivierten Leistung keinerlei Bedürftigkeitsprüfung zu Grunde. Es zählen nur die Faktoren „arbeitslos“ und „Kind“ und nicht Größen wie Vermögen, Einkommen des Partners, Kapitalerträge. Wenn wir bedürftige kinderreiche Familien unterstützen wollen – wofür ich nachdrücklich plädiere – dann sollte dies nur über transparente Transfers geschehen, die von der gesamten Gesellschaft finanziert werden.

Schließlich gebe ich auch noch eine grundsätzliche Überlegung zu bedenken. Unvermindert besteht das regionale Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt fort. Die Spanne der regionalen Arbeitslosenquoten reicht von 3,5 % in Nagold bis zu über 25 % in Neubrandenburg. Gleichwohl nimmt das Arbeitsförderungsrecht keine entsprechende räumliche Differenzierung je nach der Arbeitsmarktsituation vor: Will man etwa die Quartalsmeldepflicht nicht wieder einführen, böte sich zumindest eine Differenzierung der Meldepflicht nach der Arbeitsmarktsituation an und damit die Chance, daß häufige Meldungen zu einer wirklichen Steigerung der Vermittlungsmöglichkeiten führen. Auch bei der Frage, welche Pendelzeiten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte unverhältnismäßig lang sind, ließe sich die räumliche Verteilung der Arbeitslosigkeit einbeziehen. Will man das Arbeitslosengeld nicht insgesamt begrenzen, ließe sich überlegen, die Dauer nach der Arbeitslosenquote im jeweiligen Bereich zu staffeln.

**Zweitens** sind allgemeine sozialpolitische Maßnahmen wie etwa Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen oder Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose aus der Arbeitslosenversicherung in den Steuerhaushalt zu überführen. Denn Nutznießer der hier erbrachten Wertschöpfung ist im wesentlichen die Gesellschaft als Ganzes. Bei einem solchen gesamtgesellschaftlichen

Interesse sollte auch die gesamte Gesellschaft hierfür aufkommen. Eine solche institutionelle Ausgliederung in den Steuerhaushalt würde auch eine Entflechtung des Korporatismus bei Entscheidungen in der Arbeitsmarktpolitik bedeuten. Etwa bei beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen fließen deren Mittel – einem Verteilungskartell der Selbstbedienung gleich – zu wesentlichen Teilen in Weiterbildungswerke der Gewerkschaften und Arbeitgeber. An Stelle eines organisierten Geflechtes von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Exekutive würde der demokratisch legitimierte Bundestag treten. Dieser muß dann auch über die Ausgaben für „aktive Arbeitsmarktpolitik“ im Wettbewerb mit anderen Ausgabenzwecken bei knappen Mitteln entscheiden. Hiervon würde ein heilsamer Spareffekt ausgehen, der die angestrebte, stufenweise Rückführung der mit rund 22 Mrd. Euro ausgeführten Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik fördert.

**Drittens** muß schließlich die Arbeitsvermittlung neu organisiert und soweit wie möglich privatisiert werden. Mittelfristig sollte die Bundesanstalt für Arbeit in eine reine Versicherungsanstalt umgewandelt werden. Diese würde dann – wie es bereits in Dänemark und Frankreich der Fall ist – nur durch die Tarifparteien verwaltet werden, die dann auch für die Kosten der dann zu tragenden Versicherungsleistungen aufkommen müssen. Möglicherweise stärkt dies den Anreiz zum Abschluß beschäftigungskonformer Tarifverträge. Arbeitslose erhalten wie schon jetzt Vermittlungsgutscheine, deren Wert aber gestaffelt für Problemgruppen wie Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose höher ausfällt. So wird es für Vermittler attraktiv, Arbeitslose auch aus Problemgruppen zu vermitteln. Dieser Gutschein ist Teil der Versicherungsleistung und wird die Wertschätzung der Vermittlungsleistung stärken, die bisher als kostenlos und unbeeinflussbar empfunden wird. Die Betroffenen können sich

wie schon jetzt mit diesem Gutschein auch an private Arbeitsvermittler wenden, die ihrerseits im Wettbewerb um diese Gutscheine stehen. Finanziert würden die Gutscheine aus den Einsparungen einer verschlankten Bundesanstalt und entbehrlich werdenden Unterstützungszahlungen, wie es bereits einige Kommunen bei der Vermittlung von Sozialhilfeempfängern praktizieren.

Zum Versicherungsprinzip gehört für mich schließlich die sparsame Verwendung der Beitragsmittel auch in der Versicherung selbst. Gegenwärtig verursacht die Bundesanstalt mit ihren rund 85.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern jährlich Kosten von nahezu 6 Mrd. Euro. Bei einem Jahresetat von rund 54 Mrd. Euro entfallen damit über 10% des Etats der Bundesanstalt auf Verwaltungskosten und sind Teil des Beitragssatzes von 6,5 %. Hier müssen zugunsten der Beitragszahler konkrete Einsparauflagen vorgegeben und zentrale Servicebereiche verselbständigt und privatisiert werden.



## Die Referenten der Tagung

### **Prof. Dr. Norbert Berthold**

Universität Würzburg  
„Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe: mehr Hilfe zur Selbsthilfe“ sowie „Sozialhilfe im wettbewerblichen Föderalismus: Erfahrungen der USA, Lehren für Deutschland“ (mit Sascha von Berchem)

### **Prof. Dr. Johann Eekhoff**

Universität Köln, Kronberger Kreis

„Alles aus einer kommunalen Hand: Was bleibt für die Bundesanstalt für Arbeit?“

### **Dr. Holger Feist**

CESifo, München

„Kann 'Wisconsin Works' in Deutschland funktionieren?“

### **Prof. Dr. Hans-Günter Henneke**

Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages

„Der Einfluß einer Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf die kommunalen Finanzen“

### **Prof. Dr. Bernd Huber**

Universität München

„Föderale Konsequenzen einer Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe“ (mit Dr. Karl Lichtblau)

### **Prof. Dr. Gerhard Kleinhenz**

Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB)

„Kommunalisierung der Arbeitsvermittlung: Die Sicht der Bundesanstalt für Arbeit?“

### **Roland Koch**

Ministerpräsident des Landes Hessen

„Das hessische OFFENSIV-Modell“

### **Silke Lautenschläger**

Sozialministerin des Landes Hessen

„Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: Die Sicht der Bundesländer“

**Dirk Niebel**  
Arbeitsmarktpolitischer  
Sprecher der FDP-Fraktion  
im Deutschen Bundestag

„Versicherungsprinzip und  
Arbeitslosenversicherung“

**Erich Pipa**  
Sozialdezernent des Main-  
Kinzig-Kreises

„Schlußfolgerungen aus  
MoZArT: 'Arbeitsmarkt- und  
Leistungsagentur' im Main-  
Kinzig-Kreis“

**Prof. Dr. Volker Rieble**  
Universität Mannheim

„Juristische Aspekte einer  
Zusammenlegung von  
Arbeitslosenhilfe und Sozial-  
hilfe“ (mit Ulf Klebeck)

**PD Dr. Alexander  
Spermann**  
Zentrum für Europäische  
Wirtschaftsforschung, Mann-  
heim

„Lehren aus kommunalen  
Modellversuchen für die  
Integration von Langzeitar-  
beitslosen durch Arbeitsäm-  
ter und Sozialämter“

**Dr. Manfred Wienand**  
Beigeordneter des Deutschen  
Städtetages

„Zusammenlegung von  
Arbeitslosenhilfe und Sozial-  
hilfe: Die kommunale Sicht“

**Bernd Wildgrube**  
Vizepräsident des Landesar-  
beitsamtes Hessen

„Die Zusammenlegung von  
Arbeitsämtern und Sozialäm-  
tern – Königsweg zu einer  
gesteigerten Vermittlungseffi-  
zienz bei (Langzeit-)arbeitslo-  
sigkeit?“