STIFTUNG
Marktwirtschaft
Frankfurter Institut

Norbert Berthold
Sascha von Berchem

Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut

Markt, Staat und Föderalismus

Mit einem Vorwort
von Lüder Gerken

STIFTUNG
Marktwirtschaft
Frankfurter Institut

Kleine Handbibliothek • Band 32

Die Autoren

Prof. Dr. Norbert Berthold wurde 1952 in Freiburg geboren. Nach Promotion und Habilitation für das Fach Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg lehrte Prof. Berthold unter anderem an den Universitäten Basel, Konstanz, Hamburg und Düsseldorf. Seit 1990 ist er Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg. Prof. Berthold ist Mitglied des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und einer Reihe angesehener wissenschaftlicher Vereinigungen.

Dipl.-Volksw. Sascha von Berchem, Jahrgang 1972, studierte in Würzburg Volkswirtschaftlehre und ist seit Beginn 2000 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik bei Prof. Berthold.

Norbert Berthold
Sascha von Berchem

Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut

Markt, Staat und Föderalismus

Mit einem Vorwort
von Lüder Gerken

Gefördert durch die
Adolf Messer Stiftung
Königstein/Taunus

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

© November 2002

Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstraße 60, 10117 Berlin

Telefon (030) 2060570 – Telefax (030) 20605757
E-mail: info@stiftung-marktwirtschaft.de
Internet: www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISBN 3-89015-087-X

Inhalt

Die Aufgaben des Staates neu definieren
Lüder Gerken 9

Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut: Markt, Staat und Föderalismus
Norbert Berthold und Sascha von Berchem 14

Zusammenschau der wichtigsten Thesen und Forderungen 14

1 Einleitende Bemerkungen 21

2 Wieso behindern Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe gegenwärtig den strukturellen Wandel und fördern die Beschäftigungsmisere? 26

2.1 Grundlegende Mängel der Arbeitslosenversicherung 27

Quersubventionierung und „Moral hazard": struktureller Wandel ausgebremst 29

Die gegenwärtigen Transfersysteme: mitverantwortlich für hohe Langzeitarbeitslosigkeit 32

Aktive Arbeitsmarktpolitik: kaum mehr als fauler Zauber 36

Der „Vermittlungserfolg" der BA: traurige Wahrheiten erfolglos geschönt 42

2.2 Grundlegende Mängel der Sozialhilfe 45

Die Sozialhilfe als Falle: geringe Arbeitsanreize und Mindestlohnarbeitslosigkeit 47

Kommunale Arbeitsmarktpolitik:
der Lastesel wehrt sich 52

3 Können die Risiken „Arbeitslosigkeit" und „Armut" nicht effizienter privat versichert werden? 56

3.1 Arbeitslosenversicherung – staatlicher Rahmen erforderlich 57

Mangelnde Diversifizierbarkeit, potentielle Totalschäden und Prämienhöhe 59

„Moral hazard", „Adverse selection" und Prämienhöhe 61

3.2 Sicherung des Existenzminimums – eine staatliche Aufgabe 68

Bereitstellung einer Grundsicherung: gesellschaftlich erwünscht 69

Die Finanzierung des Erwünschten: wahre Präferenzen versus „Free-riding" 71

4 Wie könnte eine effiziente Absicherung gegen die Risiken „Arbeitslosigkeit" und „Armut" aussehen? 78

4.1 Arbeitslosenversicherung – soviel Staat wie nötig, soviel Markt wie möglich 79

Grundpaket: finanzielle Mindestsicherung, Beratungs- und Vermittlungsgutscheine 80

Finanzierung: individuelle Beiträge gegen „Moral hazard" 88

Wahlpaket: alles hat seinen Preis ... 95

... auch mögliche Qualifizierungsgutscheine 96

4.2 Sozialhilfe – Hilfe zur Selbsthilfe im kreativen Chaos 102
Finanzielle Anreizstrukturen: Arbeit muß sich lohnen, von Anfang an 103
Sozial verantwortliches „Fordern“ und „Fördern“ ... 107
... im dezentralen Experiment 112

5 Wie läßt sich die Finanzautonomie der Kommunen auf verfassungskonforme Art und Weise stärken? 120

5.1 Die Gewerbesteuer als kommunale Einnahmequelle – Bedeutung, Entwicklung und Kritik 121
Die Gewerbesteuer vor dem Aus: Finanzautonomie, Interessenausgleich und Äquivalenzprinzip 124
Grundsätzlich denkbare Alternativen zur Gewerbesteuer 131

5.2 Kommunaler Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer – ein sinnvoller und gangbarer Weg 135

6 Schlußbemerkungen 143

Literaturverzeichnis 146

Die Aufgaben des Staates neu definieren

Lüder Gerken

Seit Jahrzehnten gehört die anhaltende Massenarbeitslosigkeit zu den drängendsten ökonomischen Herausforderungen unserer Gesellschaft. Unabhängig von dem individuellen Schicksalsschlag, den der Verlust des Arbeitsplatzes für viele Arbeitnehmer und ihre Familien bedeuten kann, impliziert eine Arbeitslosenzahl von derzeit rund vier Millionen eine gewaltige volkswirtschaftliche Verschwendung im Sinne eines unausgeschöpften Produktionspotentials. Längst ist Arbeitslosigkeit in Deutschland nicht mehr nur ein konjunkturelles Problem. Vielmehr sind es vor allem strukturelle Ursachen, die für die fatale Entwicklung auf den Arbeitsmärkten verantwortlich sind. War Arbeitslosigkeit früher vor allem ein temporäres Phänomen von kurzer Dauer zwischen zwei Beschäftigungsverhältnissen, so ist sie heute für viele Menschen zu einem Dauerbestandteil des Lebens geworden – mit allen negativen Folgen. Gerade für geringqualifizierte Arbeitnehmer stellen Langzeitarbeitslosigkeit und der Bezug von Arbeitslosen- oder Sozialhilfe daher vielfach die traurige Realität dar, aus der es für sie kaum ein Entrinnen gibt.

Die Kosten für diese negative Entwicklung muß die Gesellschaft als Ganzes tragen, sei es in Form von arbeitsplatzvernichtenden Lohnnebenkosten im Rahmen der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung oder in Form von höheren Steuern zur Finanzierung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe, vom Bundeszuschuß für die Bundesanstalt für Arbeit ganz zu schweigen. Politische Handlungsspielräume, gerade auch bei den für die Sozialhilfe zuständigen Kommunen, werden angesichts kontinuierlich klammer Haushalts-

kassen zur Ausnahme, dringend erforderliche staatliche Investitionen können nicht durchgeführt werden.

Sucht man unvoreingenommen nach den Ursachen für diese Misere, so wird man schnell fündig. Zum einen sind die Tarifpartner mit überhöhten – weil über dem Produktivitätszuwachs liegenden – Lohnabschlüssen und einer zu geringen tariflichen Lohnspreizung für sie verantwortlich. Kein Unternehmer wird Neueinstellungen vornehmen, wenn der zu zahlende Lohnsatz die Produktivität der Arbeitssuchenden übersteigt. Zum anderen trägt der Staat – allen anderslautenden Beteuerungen und Absichtserklärungen der Politik zum Trotz – eine wesentliche Mitschuld an der gegenwärtigen Situation. Denn neben einem überregulierten Arbeitsmarkt, der das gesamtwirtschaftlich verfehlte Tarifkartell aus Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden noch verstärkt, ist insbesondere die institutionelle Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung und der sozialen Grundsicherung mitverantwortlich für die hohe Arbeitslosigkeit. Die gut gemeinte Ausweitung des Sozialstaatsprinzips in vergangenen Jahrzehnten macht die Aufnahme von Arbeit häufig wenig attraktiv und verhindert die dringend erforderliche Bildung eines Niedriglohnsektors. Wer hauptsächlich fördert, ohne zu fordern, darf sich nicht wundern, wenn die gewünschten Ergebnisse ausbleiben und sich die (Langzeit-)Arbeitslosen an die staatlichen Transfers gewöhnen. Eigenverantwortliches Handeln wird gelähmt, die Chance, in Konkurrenz zu den Beschäftigten zu treten, wird verwehrt, und der Druck auf die Tarifpartner, bei steigender Arbeitslosigkeit Lohnsteigerungen zu unterlassen, bleibt aus.

Wenn man die Dinge zum Besseren wenden will, gilt es, die Aufgaben des Staates neu zu definieren. Nur so kann

Deutschland von den sozialpolitischen Lähmungserscheinungen befreit werden, die das Charakteristikum der vergangenen Jahre und Jahrzehnte sind. Die Probleme müssen endlich an der Wurzel angepackt werden und dürfen nicht mehr nur durch immer neue politische Alibimaßnahmen übertüncht werden. Neben der Deregulierung und Liberalisierung der Arbeitsmärkte bedarf es vor allem einer grundlegenden Umgestaltung der Arbeitslosenversicherung und der sozialen Grundsicherung, die dem ausufernden Sozialstaatsgedanken Einhalt gebietet. Fördern muß wieder mit Fordern verbunden werden; staatliche Leistungen müssen stärker als bisher an eine Gegenleistung der Transferempfänger geknüpft werden. Auch im sozialen Bereich dürfen die Prinzipien Eigenverantwortung und Wettbewerb nicht negiert werden. Nur wenn sich unsere Gesellschaft auf ihre marktwirtschaftlichen Wurzeln besinnt, kann eine neue wirtschaftliche Dynamik entstehen, die Arbeitsplätze schafft und den Wohlstand für alle erhöht.

Es ist das Verdienst der vorliegenden Studie von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, daß sie die dafür notwendigen Schritte aufzeigt. Ausgehend von einer substantiierten Problemdiagnose, entwickeln sie einen konkreten Reformansatz und zeigen überzeugend, was im Bereich der Arbeitslosenversicherung und der sozialen Grundsicherung geändert werden muß, um die Massenarbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen. Die beiden Autoren bleiben nicht bei der wissenschaftlichen Analyse stehen, sondern zeigen eine innovative, umsetzbare Lösung zur Modifizierung der arbeitsmarktbezogenen Transfersysteme auf.

Ganz ohne Staat wird es nicht gehen, zu sehr unterscheiden sich die im Zentrum der Analyse stehenden Pfeiler der sozialen Marktwirtschaft – Arbeitslosenversicherung

und soziale Grundsicherung – von privatwirtschaftlichen Gütern. Doch vergißt die Politik, wie in der Vergangenheit so oft, das eigentliche Ziel ihres Handelns – der Dienst an der Gesellschaft insgesamt –, so schießt sie über das Ziel hinaus, und schmerzhafte Fehlentwicklungen sind die Folge. Der Weg zurück ist dann steinig und voller Widerstände, weil gewährte Privilegien und vermeintliche staatliche Wohltaten wieder zurückgenommen werden müssen. Gleichwohl muß er beschritten werden.

Ob die Politik dazu endlich bereit ist, muß sich noch zeigen. Der Koalitionsvertrag für die 15. Legislaturperiode läßt befürchten, daß für grundlegende strukturelle Reformen auf dem Arbeitsmarkt weiterhin der Mut fehlt. Falsch verstandene Solidarität mit den Arbeitslosen, gepaart mit einer an den Interessen der Gewerkschaften ausgerichteten Politik, wird die Beschäftigungsprobleme in unserem Land nicht lösen. Die Vorschläge der Hartz-Kommission beinhalten zwar erste Ansatzpunkte hinsichtlich einer Verbesserung der Vermittlungseffizienz, ausreichend neue Arbeitsplätze werden sie aber nicht schaffen.

Doch der Druck zu handeln wird für die Politik immer größer. Nicht zuletzt die aus dem Ruder laufenden Haushaltsdefizite auf allen föderalen Ebenen und eine im europäischen Vergleich – vorsichtig ausgedrückt – unbefriedigende ökonomische Entwicklung machen den Reformbedarf überdeutlich. Die Situation in anderen Industrieländern zeigt, daß die hohe Arbeitslosigkeit keineswegs ein unabwendbares Schicksal darstellen muß, sondern in erster Linie hausgemacht ist.

Besinnen wir uns im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut auf die marktwirtschaftlichen Grundprinzipien unse-

rer Gesellschaftsordnung und definieren die Aufgaben des Staates neu! Dann besteht Hoffnung, daß vier Millionen Arbeitslose nicht zum Normalfall werden. Alles andere wäre fatal.

Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut: Markt, Staat und Föderalismus

Norbert Berthold und Sascha von Berchem

Zusammenschau der wichtigsten Thesen und Forderungen:

Arbeitslosenversicherung:

- Das Risiko der Arbeitslosigkeit ist nicht in gewünschtem Maße privat versicherbar. Die Arbeitslosenversicherung bedarf weiterhin eines organisatorischen staatlichen Rahmens.
- Gegenwärtig sorgen eine massive sektorale Quersubventionierung, fehlende Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen sowie die konkrete Ausgestaltung des finanziellen Transfersystems für vielschichtiges „Moral hazard"-Verhalten. Der strukturelle Wandel wird unnötig behindert, die Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit begünstigt.
- Die herkömmlichen Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik sind in der Regel zu zentral gesteuert und sorgen trotz enormer Kosten in der Summe kaum für eine Verringerung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosigkeit. Dabei muß der Bundesanstalt für Arbeit auch hinsichtlich der Vermittlungsaktivitäten ein schlechtes Zeugnis ausgestellt werden.
- Die Arbeitslosenversicherung gehört grundlegend reformiert. Vorgeschlagen wird eine Unterteilung in ein

für alle verbindliches Grundpaket, von dem bei entsprechend angepaßten Beitragszahlungen je nach individuellen Präferenzen abgewichen werden kann:

Grundpaket:

- Die Höhe des Arbeitslosengeldes orientiert sich an der örtlichen Sozialhilfe, die Bezugsdauer beträgt generell 12 Monate, die Zumutbarkeitskriterien sind restriktiver als gegenwärtig ausgestaltet.
- Die Vermittlung der Arbeitslosen erfolgt nicht automatisch durch die Arbeitsämter. Durch ein freizügiges Gutscheinsystem und Erfolgsprämien werden Arbeitsämter, Kommunen und private Vermittler möglichst frühzeitig in Wettbewerb zueinander gesetzt.

Finanzierung:

- Die Gewerkschaften beeinflussen durch ihre lohnpolitischen Eskapaden das Ausmaß der Arbeitslosigkeit entscheidend mit. Neben den Arbeitgebern und Arbeitnehmern sind daher auch sie durch Beitragszahlungen an der Finanzierung zu beteiligen.
- Innerhalb dieser drei Gruppen der Beitragszahler ist verstärkt auf das versicherungstechnische Äquivalenzprinzip zu setzen; unterschiedlichen individuellen, regionalen und sektoralen Risiken sowie dem tatsächlichen versicherungsrelevanten Verhalten ist durch stärker differenzierte Beiträge sowie transparente Rückkopplungsmechanismen zwischen individuellem Verhalten und Prämie Rechnung zu tragen.

Wahlpaket:

- Durch eine differenzierende Prämiengestaltung nach dem Äquivalenzprinzip ist es den Versicherten mög-

lich, vom Grundpaket abweichende Leistungspakete entsprechend ihrer individuellen Präferenzen nachzufragen.

- Diese möglichen Wahlpakete umfassen auch jedwede von staatlichen und privaten Stellen angebotenen Maßnahmen zur Aus- und Weiterbildung. Im Schadensfall kann der Versicherte die individuell versicherte und „bezahlte" Leistung mittels eines Gutscheines bei dem Anbieter seiner Wahl in Anspruch nehmen.

- Die Arbeitslosenhilfe gehört abgeschafft. Wer keine Versicherungsansprüche mehr gegen die Arbeitslosenversicherung hat, ist ein Sozialfall und folglich an die Sozialhilfe zu verweisen.

- Ein weniger restriktiver Kündigungsschutz sowie dezentralere Lohnverhandlungen sind Voraussetzungen einer umfassenden Reform der Arbeitslosenversicherung.

Sozialhilfe:

- Ein gerade mit zunehmender Familiengröße oftmals verletztes Lohnabstandsgebot und die hohe Transferentzugsrate bei eigenem Arbeitseinkommen sorgen für geringe Arbeitsanreize bei vielen arbeitslosen Sozialhilfeempfängern und klassischer Mindestlohnarbeitslosigkeit.

- Ein Aufblähen der dritten Arbeitsmärkte ist eine der negativen Folgen der mangelnden Aufnahmefähigkeit des regulären Arbeitsmarktes. Dabei ermöglichen es die rechtlich-institutionellen Rahmenbedin-

gungen den Kommunen, die (finanzielle) Verantwortung für die Klientel der Langzeitarbeitslosen wieder zurück an die Arbeitsverwaltung zu schieben.

- Die extrem hohe Grenzbelastung hinzuverdienten Arbeitseinkommens, die im Status quo die Hilfeempfänger in der „Armutsfalle“ gefangen hält, ist entscheidend abzumildern. Die Transferentzugsrate ist auf ca. 50 Prozent herabzusetzen. Aus allokativen und fiskalischen Gründen darf diese Subvention jedoch nicht dauerhaft gewährt werden; die Transferentzugsrate ist nach Arbeitsbeginn schrittweise auf 100 Prozent anzuheben. Zusätzlich kann das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit durch die Ausgabe differenzierter Beschäftigungsgutscheine durch die Kommunen bekämpft werden.

- Die Regelsätze für generell arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger sind grundsätzlich abzusenken. Um die tatsächlich Arbeitsunfähigen weiterhin vor Armut und gesellschaftlicher Desintegration zu schützen, sind die Mehrbedarfszuschläge entsprechend anzuheben.

- Es gilt, eine neue Balance zwischen „Fördern“ und „Fordern“ zu finden, die arbeitswilligen Transferempfängern bestmögliche Hilfestellung auf dem Weg zurück in ein eigenständiges Berufsleben bietet, auf der anderen Seite jedoch die unbedingte Bereitschaft und Gegenleistung des Einzelnen zur Grundvoraussetzung staatlicher Unterstützung macht.

- Diese Balance kann nur im dezentralen Experiment und individuell auf die jeweiligen regionalen Gegebenheiten abgestimmt gefunden werden. Voraussetzung sind damit weitreichende Entscheidungsspiel-

räume der dezentralen Gebietskörperschaften hinsichtlich der einzelnen Sozialhilfeparameter (Regelsatz, Mehrbedarf, Transferentzugsrate, Ausgestaltung der Beschäftigungsgutscheine usw.) sowie hinsichtlich der Anforderungen an und Programme für potentiell arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger. Darüber hinaus hat die Finanzierung der Aufgabe durch die Dezentrale möglichst umfassend und autonom zu erfolgen.

- Vor diesem Hintergrund wird die Dringlichkeit einer umfassenden Gemeindefinanzreform offensichtlich. Es spricht vieles dafür, im Rahmen derer die Gewerbe(ertrag)steuer abzuschaffen und durch ein kommunales Zuschlagsrecht auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer zu ersetzen.

Allgemein gilt:

- Damit es gelingen kann, möglichst viele Arbeitslose in den ersten Arbeitsmarkt zu reintegrieren, müssen diese entsprechend ihrer Produktivität entlohnt werden können; eine stärkere Lohndifferenzierung ist unerläßlich.

1 Einleitende Bemerkungen

Der Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut scheint in Deutschland ein aussichtsloses Unterfangen zu sein. Die Zahlen sprechen für sich: Deutlich über 4 Millionen offen ausgewiesene, weitere knapp 2 Millionen versteckt Arbeitslose, rund 3,5 Millionen Empfänger von Arbeitslosengeld/ Arbeitslosenhilfe und zirka 2,7 Millionen Empfänger von Sozialhilfe in Form von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (Sozialhilfe im engeren Sinn) dokumentieren den schlechten Zustand auf den deutschen Arbeitsmärkten. Die Ursachen für diese anhaltende Misere sind vielschichtig und werden durch die Globalisierung und den damit verbundenen strukturellen Wandel noch verstärkt. In einem sich immer rascher wandelnden ökonomischen Umfeld bedarf es funktionsfähiger Güter-, Kapital- und eben erst recht auch Arbeitsmärkte, um in der Volkswirtschaft insgesamt die Anpassungskapazitäten zu schaffen, die so dringend erforderlich sind, um im internationalen Wettbewerb bestehen und auch geringer qualifizierten Arbeitnehmern eine echte Chance auf ein eigenständiges (Erwerbs-)Leben bieten zu können.

In dem vorliegenden Beitrag soll die Frage erörtert werden, inwieweit die konkrete Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe in Deutschland zu der unbefriedigenden Situation auf den Arbeitsmärkten beiträgt und welche Reformvorschläge vor diesem Hintergrund diskussionswürdig erscheinen. Beide Institutionen sollen sicherstellen, daß arbeitslos gewordene Individuen nicht finanziell ins Bodenlose fallen, sondern auch in dem Zeitraum der Arbeitslosigkeit ein ausreichendes Einkommen zur Verfügung haben. Dabei besteht zwischen Arbeitslosengeld

und Sozialhilfe allerdings ein entscheidender Unterschied. Arbeitslosengeld stellt einen Versicherungsanspruch dar, der sich in den zuvor geleisteten Beitragszahlungen zur Arbeitslosenversicherung begründet. Sozialhilfe hingegen ist eine aus Steuergeldern getragene staatlich bereitgestellte Sicherung eines sozio-kulturellen Existenzminimums bei Bedürftigkeit, welche nachrangig in Not geratene Individuen finanziell absichern soll. Sie stellt für grundsätzlich Arbeitsfähige primär keinen mit dem Arbeitslosengeld vergleichbaren Anspruch dar.[1]

Neben der Sicherung eines ausreichenden Einkommens haben sowohl die Arbeitslosenversicherung als auch die Institution der Sozialhilfe eine weitere, ganz entscheidende Aufgabe zu erfüllen. Die Bezieher beider Transfers sind im Rahmen des Möglichen dazu anzuhalten, schnellstmöglich wieder in den regulären Arbeitsmarkt zu wechseln und unabhängig von den staatlichen Zahlungen einer eigenständigen Erwerbstätigkeit nachzugehen. Arbeitslosengeld wird je nach Dauer der Versicherungspflichtverhältnisse und Alter des Arbeitnehmers zwischen 6 und 32 Monate lang gewährt. Nach dieser Zeit müssen mit der Arbeitslosen- und Sozialhilfe (beide Leistungen werden im Gegensatz zum Arbeitslosengeld nur bei Bedürftigkeit gewährt) zum Teil empfindliche Einkommenseinbußen in Kauf genommen werden. Schon die zeitliche Begrenztheit des Lohnersatzes in Form von Arbeitslosengeld sollte die Bezieher dieser Versicherungsleistung dazu anregen, schnellstmöglich wieder im regulären Arbeitsmarkt Fuß zu fassen und ihr Leben auf eine selbstverantwortete und finanziell stabile Basis zu stellen. Durch verschiedene

1 Im folgenden sei stets der Fall grundsätzlich arbeitsfähiger Personen betrachtet, sofern nicht explizit anderes genannt.

Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik kann die Bundesanstalt für Arbeit den Arbeitsuchenden dabei behilflich sein. Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten, Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen oder auch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie andere Formen subventionierter Beschäftigung sollen als Brücke zurück in ein eigenständiges (Erwerbs-)Leben fungieren. „Zumutbare" Arbeiten müssen von den Arbeitslosen akzeptiert werden, um nicht Kürzungen oder gar den Verlust der staatlichen Unterstützung zu riskieren.

Grundsätzlich ähnlich gelagert ist der Fall bei der Sozialhilfe. Zwar sind die Zahlungen nicht wie das Arbeitslosengeld nach klaren Regeln zeitlich befristet und stellen bei Vorliegen objektiver und subjektiver Bedürftigkeit im Einzelfall auch einklagbare Rechtsansprüche dar; dennoch ist neben *„Bedürftigkeit"* und *„Nachrangigkeit"* die *„Hilfe zur Selbsthilfe"* ein wichtiger Grundsatz der Sozialhilfe. Die Sozialhilfe als letztes Netz sozialer Sicherung ist für arbeitsfähige Personen als temporäre Unterstützung für den Notfall gedacht und soll lediglich die Zeit überbrücken, bis die Transferempfänger wieder einer regulären und ausreichend bezahlten Beschäftigung nachgehen. Im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) stehen den Kommunen als für die Sozialhilfe größtenteils (auch finanziell) zuständigen Gebietskörperschaften dabei verschiedene Instrumente einer aktiven und aktivierenden *„Hilfe zur Arbeit"* (§§ 18 ff. BSHG) zur Verfügung; Arbeitsunwilligen können die Leistungen gekürzt oder gar komplett eingestellt werden (§ 25 BSHG).

Trotz der auf den ersten Blick plausiblen Ausgestaltung der beiden Transfersysteme Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe – Sicherung eines hinreichenden Einkommens

auf der einen, aktive Unterstützung auf dem Weg zurück in Lohn und Brot auf der anderen Seite – geraten beide Systeme zunehmend unter Druck, die Akzeptanz in der Bevölkerung schwindet zusehends. Eine Ursache der teuren Beschäftigungsmisere in Deutschland ist die ineffiziente und wenig effektive Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe. Offenkundig gelingt es dem Staat zwar, den Arbeitslosen ein ausreichendes Einkommen zu sichern und somit schwere Armut zu verhindern. Die zweite Aufgabe, die schnellstmögliche Reintegration der Transferempfänger in den regulären Arbeitsmarkt, scheint weder von der Arbeitslosenversicherung noch von der Sozialhilfe ausreichend wahrgenommen zu werden.[2] Erschwerend kommt hinzu, daß beide Institutionen offensichtlich nicht nur die Persistenz sondern darüber hinaus auch das Entstehen gesamtwirtschaftlicher Arbeitslosigkeit begünstigen.

Im folgenden Kapitel zwei werden die grundlegenden Mißstände in den Systemen der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe in kurzer Form dargelegt. Daran anschließend soll in Kapitel drei abgeleitet werden, warum eine Sicherung gegen die Risiken Arbeitslosigkeit und Armut nicht ohne staatlichen Rahmen auskommen kann. Vor dem Hintergrund der offensichtlichen und schwerwiegenden Defizite in den beiden Sicherungssystemen wird in Kapitel vier dann ein Szenario entworfen, wie die vorhandenen Defizite in den beiden staatlichen Systemen weitgehend beseitigt und Voraussetzungen für mehr Beschäftigung geschaffen werden können. Kapitel fünf skizziert in seinen Grundzügen ein Konzept zur Stärkung der kommunalen

2 Auf die ökonomisch unsinnige Zwitterstellung der Arbeitslosenhilfe wird noch einzugehen sein.

Finanzautonomie, die mit den notwendigen Reformen in den beiden staatlichen Sicherungssystemen unbedingt einherzugehen hat. Der Beitrag endet mit einigen Schlußbemerkungen.

2 Wieso behindern Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe gegenwärtig den strukturellen Wandel und fördern die Beschäftigungsmisere?

Vor dem Hintergrund, daß das Arbeitslosigkeitsproblem in Deutschland größtenteils strukturelle Ursachen hat,[3] müssen sich die Systeme der Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe daran messen lassen, wie geeignet sie sind, ihre Versicherungs- und Schutzfunktion wahrzunehmen ohne den notwendigen strukturellen Wandel zu behindern. Dabei umfaßt eine sinnvolle Effizienzanalyse sowohl die Transferzahlungen, die den Individuen im Falle der Arbeitslosigkeit zustehen (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe), als auch die staatlichen Maßnahmen, die den Arbeitslosen auf dem Weg zurück ins Erwerbsleben direkt behilflich sein sollen (Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB III und dem BSHG). Neben der Ausgaben- ist auch die Einnahmenseite von großer Bedeutung. Die Art der Finanzierung der Leistungen hat erheblichen Einfluß auf die Effizienz der Systeme und die beschäftigungspolitische Performance der Volkswirtschaft insgesamt. Eine ausführliche Bewertung der beiden Transfersysteme soll an dieser Stelle nicht geboten werden,[4] die grundlegenden Mißstände müssen jedoch zur Einordnung und zum Verständnis des Folgenden aufgezeigt und knapp umrissen werden.

---

3 Etwa 85 Prozent der gesamten Arbeitslosigkeit in Deutschland sind struktureller und eben nicht konjunktureller Natur, vgl. Eichhorst/Profit/Thode u.a. (2001).

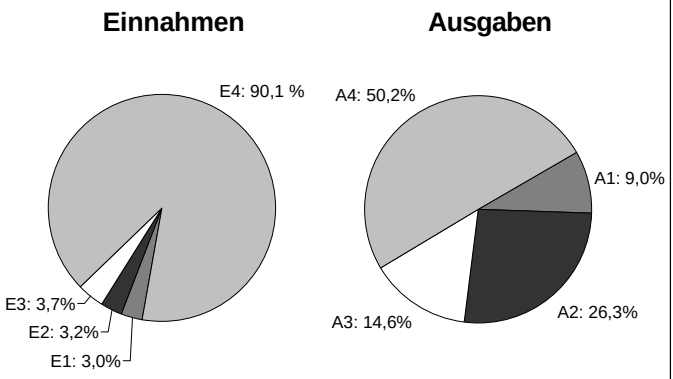
4 Für eine ausführliche Abhandlung siehe Berthold/Fehn/Berchem (2001a).

2.1 Grundlegende Mängel der Arbeitslosenversicherung

Wechselt ein Arbeitnehmer seinen Arbeitsplatz, so muß dies nicht zwangsläufig mit zeitweiliger Arbeitslosigkeit verbunden sein. Tatsächlich ist es auch so, daß die meisten Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz ohne eine zwischenzeitliche Phase der Arbeitslosigkeit wechseln. Dennoch ist stets damit zu rechnen, daß Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz verlieren, nicht unmittelbar wieder eine Stelle finden können. Um diesen Menschen in ihrer Not helfen zu können, wurde 1927 die Arbeitslosenversicherung als gesetzliche Pflichtversicherung eingeführt. Ihre originäre Aufgabe besteht in einem zeitlich begrenzten Ausgleich des Einkommensverlustes des von der Entlassung betroffenen Arbeitnehmers für die Zeit seiner Arbeitsplatzsuche. Anders formuliert: Mit der Arbeitslosenversicherung soll der individuelle Einkommensstrom über die Zeit hinweg geglättet, also Arbeitseinkommen von Zeiten der Beschäftigung in Phasen der Arbeitslosigkeit umgeschichtet werden. Von Anfang an war die Arbeitslosenversicherung auf die Situation zugeschnitten, einzelnen Menschen während eines konjunkturellen Abschwungs den erlittenen Einkommensverlust aufzufangen, bis diese wieder eine neue Arbeit gefunden hatten. Das eigentliche Problem auf den Arbeitsmärkten wurde in zyklischen Schwankungen gesehen. Seit nunmehr 30 Jahren sieht sich unsere Gesellschaft einer völlig anderen Situation auf dem Arbeitsmarkt gegenüber. Es sind nicht konjunkturelle Phänomene, die immer mehr Menschen von Arbeitslosigkeit betroffen machen, die prekäre Situation auf dem Arbeitsmarkt hat vielmehr größtenteils strukturelle Ursachen. Doch wie geeig-

net ist die gegenwärtige Arbeitslosenversicherung, den unaufhaltsamen strukturellen Wandel adäquat zu begleiten?[5]

Abb. 1: Haushaltsplan der Bundesanstalt für Arbeit 2002; Volumen: 54,124 Mrd. Euro



E1: Umlagen (Winterbau- und Insolvenzgeld-Umlage)
E2: Sonstige Einnahmen
E3: Bundeszuschuß
E4: Beiträge
A1: Sonstige Ausgaben/Verwaltungsaufwendungen
A2: Eingliederungstitel
A3: Sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung
A4: Leistungen zum Ersatz des Arbeitsentgelts und bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers sowie Anschlußunterhaltsgeld

Quelle: Haushaltsplan der Bundesanstalt für Arbeit, Haushaltsjahr 2002.

5 Abbildung 1 gibt einen Überblick über den Haushaltsplan der Bundesanstalt für Arbeit für das Jahr 2002. Das geplante Defizit in Höhe von 2 Milliarden Euro wird vom Bund übernommen; die Vergangenheit hat gezeigt, daß das tatsächliche Defizit wesentlich höher ausfallen kann.

Quersubventionierung und „Moral hazard": struktureller Wandel ausgebremst

Wie für eine Versicherung üblich, so beschafft sich auch die Arbeitslosenversicherung die notwendigen Mittel größtenteils über Beiträge; Arbeitgeber und Arbeitnehmer übernehmen diese je zur Hälfte. Für eine (private) Versicherung unüblich ist jedoch die Tatsache, daß die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung weder von der individuellen Schadenswahrscheinlichkeit noch von der erwarteten Schadenshöhe in einem solchen Fall abhängen. Auch spielen die der Versicherung und damit der Gesamtheit der Beitragszahler in der Vergangenheit verursachte Schäden keine unmittelbare Rolle für die Beitragshöhe. Das versicherungstechnische Äquivalenzprinzip findet in der staatlich organisierten Arbeitslosenversicherung so gut wie keine Berücksichtigung.[6] Das Risiko Arbeitslosigkeit ist zwar nicht ohne Weiteres mit anderen Risiken vergleichbar, und eine Versicherung dieses Risikos unterscheidet sich gravierend von der Versicherung anderer Risiken,[7] dennoch ist die weitgehende Absenz einer Koppelung von Risiko/Schädigung und Prämie als die große Schwachstelle auf der Einnahmenseite der Arbeitslosenversicherung nicht zu übersehen. In einer Welt mit Unsicherheit mag es für eine Versicherung zwar sinnvoll sein, in gewissem Umfang unterschiedliche Risiken zu „poolen", gute Risiken eines „Pools" subventionieren dann die schlechten Risiken desselben „Pools". Primäres Versicherungsprinzip ist jedoch, daß ex post eingetretene Schadensfälle von nicht einge-

6 Der einzige und offensichtliche Zusammenhang besteht zwischen Erwerbseinkommen/Beiträgen und Höhe des potentiellen Arbeitslosengeldes.

7 Siehe Kapitel drei und vier.

tretenen Schadensfällen – ex ante gleich guten Risikos – finanziert werden. Besteht allerdings – wie in der staatlichen Arbeitslosenversicherung gegenwärtig – zwischen individuell zu erwartendem Schaden, versicherungsrelevanten Aktionen in der Vergangenheit und Beitragssatz kein direkter Zusammenhang, so sind den strukturellen Wandel blockierende Quersubventionierung und weitreichendes „Moral hazard"–Verhalten der Beitragszahler die logische Folge.[8]

Am gravierendsten sind die durch die einheitlichen Beitragssätze geschaffenen intersektoralen Fehlanreize. In Deutschland findet ein erhebliches Maß an betrieblicher und sektoraler Quersubventionierung in der Arbeitslosenversicherung statt.[9] So subventionieren insbesondere die Sektoren Energie, Staat und Dienstleistungen vor allem das Baugewerbe, den Handel und Verkehr sowie die Land- und Forstwirtschaft massiv (vgl. Tabelle 1). Auch findet eine deutliche Quersubventionierung der kleinen durch mittlere und große Unternehmungen statt.[10] Werden Firmen, Branchen oder Sektoren auf diese Weise alimentiert, dann

8 „Moral hazard" (oft auch als „moralisches Risiko" bezeichnet) ist das Phänomen versicherungsinduzierter Verhaltensänderungen, d.h. von „Moral hazard" spricht man immer dann, wenn die bloße Existenz einer Versicherung das Verhalten der Akteure verändert. Entscheidend hierbei ist das Vorliegen asymmetrischer Informationen; das Verhalten des Versicherten kann von der Versicherung nur sehr bedingt beobachtet werden. Vgl. Arrow (1970). Siehe dazu auch Kapitel 3.1.

9 Unter Quersubventionierung ist hierbei zu verstehen, daß für einzelne Unternehmen, Branchen und Sektoren die Arbeitslosenversicherungsleistungen an die entlassenen Arbeitnehmer höher sind als die geleisteten Beitragszahlungen (diese Unternehmen, Branchen und Sektoren werden demnach subventioniert) und vice versa.

10 Vgl. Genesko/Hirte/Weber (1999).

werden die sozialen Kosten der Entlassungen auf die Allgemeinheit abgewälzt. Auf der anderen Seite wird für Unternehmungen, die diese Subventionen finanzieren, Beschäftigung künstlich verteuert. Dadurch wird die Beschäftigung in den stabilen Betrieben „besteuert" und der Beschäftigungsstand dort bleibt unter dem allokativen Optimum, der strukturelle Wandel jedenfalls wird behindert.[11]

Tab. 1: Leistungen und Beiträge der Arbeitslosenversicherung nach Sektoren 1990 (in Mio. DM)

Wirtschafts-zweig	BEI	ALG	UNT	Saldo I	ALH	Saldo II
Land/Forst	86,58	157,04	53,35	-123,81	90,50	-214,31
Bergbau	204,55	177,80	35,01	-8,26	67,27	-75,53
Energie	291,74	94,41	35,84	161,48	75,99	85,49
verarb. Gewerbe	8133,31	6864,66	1432,43	-163,78	2873,06	-3036,84
Baugewerbe	1237,55	1430,21	314,06	-506,72	701,53	-1208,25
Handel/Verkehr	3175,59	2924,56	636,65	-385,61	1347,59	-1733,21
Dienstleistungen	4315,62	3443,68	761,28	110,66	1945,57	-1834,91
priv. Org.	389,52	452,40	119,31	-182,18	255,76	-437,94
Staat	1183,22	709,82	164,03	309,37	621,94	-312,57
Summe	19017,69	16254,59	3551,95	-788,85	7979,21	-8768,07
sonstiges	91,53	128,06	32,98	-69,50	61,30	-130,80
Summe total	19109,22	16382,64	3584,93	-858,35	8040,51	-8898,87

Beitragszahlungen BEI, Arbeitslosengelder ALG, Unterhaltsgelder UNT; Saldo I zeigt das Ausmaß der Subventionierung an. Ein negatives Vorzeichen zeigt an, daß der jeweilige Wirtschaftszweig subventioniert wird. Bei zusätzlicher Berücksichtigung der Zahlungen der Arbeitslosenhilfe (ALH) ergibt sich, daß nun – außer dem Wirtschaftszweig Energie – alle Sektoren in diesem Sinne subventioniert werden (Saldo II). Die Zeile „sonstiges" enthält alle keinem Wirtschaftszweig zuzuordnenden Datensätze.

Quelle: Genesko/Hirte/Weber (1999).

11 Vgl. Deere (1991).

Die gegenwärtigen Transfersysteme: mitverantwortlich für hohe Langzeitarbeitslosigkeit

Neben Fehlanreizen, die alleine aufgrund der nicht differenzierenden Beitragssätze auf der Einnahmenseite entstehen, zeichnet sich das System der Arbeitslosenversicherung in Deutschland durch eine ebenso gravierende Mißachtung ökonomischer Zusammenhänge und Anreizmechanismen auf der Ausgaben- bzw. Leistungsseite aus. Hier ist zu unterscheiden zwischen den Transferzahlungen, die die Individuen im Falle der Arbeitslosigkeit erhalten, und den staatlichen Maßnahmen, die den Arbeitslosen auf dem Weg zurück ins Erwerbsleben direkt behilflich sein sollen und die größtenteils aus den geleisteten Beiträgen finanziert werden. Die entscheidenden Parameter des Arbeitslosengeldes sind die Höhe der Leistung, die maximale Bezugsdauer sowie die Zumutbarkeitskriterien, die für die Bezieher dieser Leistung hinsichtlich einer etwaigen Arbeitsaufnahme gelten. Bis zu 67 Prozent eines pauschalierten Nettoarbeitsentgelts, eine maximale Bezugsdauer von bis zu 32 Monaten sowie als eher lax zu bezeichnende Zumutbarkeitskriterien[12] – all dies sind Faktoren, die zwar eine hohe Einkommenssicherheit auch im Falle von Arbeitslosigkeit schaffen, jedoch räumliche, berufliche und qualifikatorische Mobilität und damit letztlich den strukturellen Wandel behindern.

12 Zwar wurden mit Inkrafttreten des SGB III letztere ein wenig verschärft, unter der neuen Bundesregierung wurde diese Verschärfung jedoch zu großen Stücken wieder rückgängig gemacht. So betragen die zumutbaren Pendelzeiten bei einer täglichen Arbeitszeit von bis zu sechs Stunden wieder insgesamt 120, bei mehr als sechs Stunden täglicher Arbeitszeit 150 Minuten. Nach wie vor ist ein Umzug selbst für Arbeitnehmer, die eine Vollzeitstelle suchen, nicht zumutbar.

Der Zusammenhang zwischen der Großzügigkeit der Arbeitslosenunterstützung und dem Ausmaß an Arbeitslosigkeit in einem Lande zeigt sich in international vergleichenden Studien immer wieder,[13] und gerade für die vom technischen Fortschritt und Strukturwandel am stärksten negativ Betroffenen, die Geringqualifizierten aus dem industriellen Sektor, stellt der hohe Anspruchslohn, der durch das Arbeitslosengeld geschaffen wird, ein Hindernis auf dem Weg zurück in ein Beschäftigungsverhältnis dar. Die an die Verdienste im industriellen Sektor gekoppelten Transfers legen die Latte der Einkommensansprüche im Dienstleistungssektor relativ hoch. Die Einkommen für einfache Arbeit liegen in der Industrie meist über denen im Bereich gebundener Dienstleistungen. Von daher ist es für im Zuge des strukturellen Wandels arbeitslos gewordene, wenig qualifizierte Arbeitnehmer durchaus rational, vor den Toren des industriellen Sektors auf einen neuen, gut bezahlten Arbeitsplatz zu warten anstatt sich auf die Suche nach einer Stelle im Dienstleistungsbereich zu machen. In den allermeisten Fällen erfüllt sich jedoch diese Hoffnung nicht, der Weg in die Langzeitarbeitslosigkeit ist oftmals vorgezeichnet.[14] Diesem Schicksal können arbeitslos gewordene Arbeitnehmer nur entkommen, wenn sie auf den Rückgang ihrer Produktivität angemessen reagieren. Sie müssen entweder billiger oder aber besser werden. Die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland verhindert sowohl das eine als auch das andere. Die hohe Lohnersatzrate verhindert adäquate, flexible qualifikatorische Lohnstrukturen und damit ein notwendiges Niedriglohnsegment. Auf diese Weise können für eine Vielzahl

13 Vgl. z.B. Nickell (1997, 1998), Scarpetta (1996) und Layard/Nickell/Jackman (1991, 1994).

14 Vgl. Berthold (2000, S. 81 ff.).

der arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer keine geeigneten Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden, diese Menschen können folglich auch nicht in neues, marktverwertbares Humankapital investieren. Zudem legen Arbeitslose nicht zuletzt durch die längerfristig gezahlten, hohen Unterstützungsleistungen bei ihrer Suche nach einem Arbeitsplatz ein unrealistisches Bild ihrer tatsächlichen Einkommenschancen zugrunde, Arbeitslosigkeit verfestigt sich.[15]

Die folgende Tabelle 2 sowie Abbildung 2 verdeutlichen die Problemlage in Deutschland: der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist im internationalen Vergleich außerordentlich hoch, und nicht zuletzt aufgrund der Diskrepanz von (Anspruchs-)Löhnen und Produktivitäten sind in Zeiten strukturellen Wandels und arbeitssparenden technischen Fortschritts zunehmend die Geringqualifizierten von Arbeitslosigkeit betroffen.

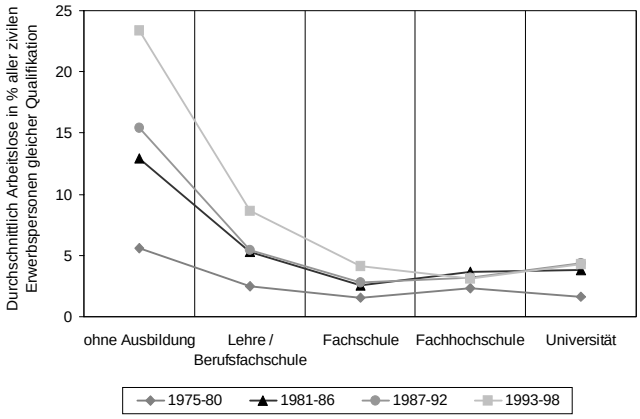
Tab. 2: Der prozentuale Anteil der Langzeitarbeitslosen (mind. 12 Monate) im internationalen Vergleich

Jahr	USA	Deutschland	Frankreich	Großbritannien	Schweden	Niederlande
1983	13,3	41,6	42,2	45,6	10,3	48,8
1990	5,5	46,8	38,0	34,4	12,1	49,3
1991	6,3	31,5	37,2	28,5	11,2	45,5
1992	11,1	33,2	36,1	35,4	13,5	42,5
1993	11,5	40,0	34,2	42,5	15,8	45,4
1994	12,2	44,3	38,3	45,4	25,7	49,4
1995	9,7	48,7	42,3	43,6	27,8	46,8
1996	9,5	47,8	39,5	39,8	30,1	50,0
1997	8,7	50,1	41,2	38,6	33,4	49,1
1998	8,0	52,6	44,1	32,7	33,5	47,9
1999	6,8	51,7	40,3	29,8	30,1	43,5
2000	6,0	51,5	42,5	28,0	26,4	32,7

Quelle: OECD Employment Outlook (div.), eigene Berechnungen.

15 Vgl. Christensen (2002).

Abb. 2: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten



Dabei: durchschnittliche Arbeitslosenquote insgesamt 1975-80: 3,43 %, 1981-86: 7,08 %, 1987-1992: 7,12 %, 1993-98: 9,92 %.

Quelle: Reinberg (1999).

Noch mehr als die Höhe der Arbeitslosenunterstützung ist dabei die Bezugsdauer für das Ausmaß von Langzeitarbeitslosigkeit von Bedeutung. Mit zunehmender Höhe des Anspruchseinkommens, vor allem aber mit längerer Dauer der Arbeitslosenunterstützung wird die Wahrscheinlichkeit, innerhalb einer gewissen Zeit aus der Arbeitslosigkeit herauszufinden, signifikant geringer.[16] Vor diesem Hintergrund besonders problematisch ist daher auch das Konstrukt der Arbeitslosenhilfe zu sehen. Die von der Bundesanstalt für Arbeit administrierte, jedoch aus Bundessteuern finanzierte Arbeitslosenhilfe setzt ebenso wie das Arbeitslosengeld am zuletzt verdienten Einkommen an und vermittelt unge-

16 Vgl. Sachverständigenrat (2001, Zf. 422).

rechtfertigt den Eindruck eines verlängerten Versicherungsanspruchs.[17] Darüber hinaus führt sie zu willkürlich erscheinenden Ungleichbehandlungen im Vergleich zum zweiten bedürftigkeitsabhängigen Sozialtransfer Sozialhilfe. Aus ökonomischer Sicht gehört die Arbeitslosenhilfe abgeschafft; Arbeitslose mit keinem oder einem zu geringen Anspruch auf Arbeitslosengeld sind bei Bedürftigkeit auf die Sozialhilfe zu verweisen. Insgesamt zeichnen sich die Regelungen der Transferzahlungen an Arbeitslose dadurch aus, daß die entscheidenden Parameter undifferenziert für alle Risiko- und Qualifikationsgruppen in gleichem Maße gelten und somit insbesondere Geringqualifizierten Anreize und Möglichkeiten zu qualifikatorischer, sektoraler und regionaler Flexibilität und Mobilität genommen werden.

Aktive Arbeitsmarktpolitik: kaum mehr als fauler Zauber

Zweiter Ausgabenblock der Arbeitslosenversicherung sind die vielfältigen Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Rund 25 Milliarden Euro wendet die Bundesanstalt für Arbeit jährlich dafür auf. Mit Hilfe staatlicher Qualifizierungs- und Beschäftigungsprogramme sowie Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten soll den Arbeitslosen Hilfestellung auf dem Weg zurück in Lohn und Brot geboten werden. Tatsächlich erweist sich aber ein Großteil der von der

17 Der Leistungsanspruch bemißt sich auf 57 Prozent, wenn der Bezieher mindestens ein Kind im Sinne des § 32 Abs. 1, 3 bis 5 EStG hat, ansonsten auf 53 Prozent des Leistungsentgelts. Die Grundlage bildet das beitragspflichtige Arbeitsentgelt, das der Arbeitslose durchschnittlich in den letzen zwölf Monaten vor der Arbeitslosigkeit erhalten hat. Dieses Brutto- oder Bemessungsentgelt wird um die Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, die bei Arbeitnehmern gewöhnlich anfallen, vermindert. Dieses pauschalierte Nettoentgelt stellt dann das Leistungsentgelt dar.

Bundesanstalt gesteuerten Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik als bestenfalls sehr mäßig erfolgreich. Insbesondere die Instrumente, die schwerpunktmäßig zum Einsatz kommen,[18] müssen bezüglich des Abbaus der Arbeitslosigkeit sogar als kontraproduktiv bezeichnet werden. Nicht nur, daß sich durch die Teilnahme an den staatlichen Weiterbildungs- und Beschäftigungsprogrammen oft die Arbeitsmarktchancen des Einzelnen eher verschlechtern als verbessern, Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekte tragen trotz gelegentlicher Erfolge auf Mikroebene tendenziell zu einer Erhöhung des Arbeitslosenbestandes bei.[19] Positive Effekte lassen sich kaum erwarten.

Die Gründe für das schlechte Abschneiden herkömmlicher Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik sind vielschichtig, können jedoch in etwa wie folgt umrissen werden: Es ist den Teilnehmern staatlicher Beschäftigungsprogramme im Regelfall nicht möglich, durch die Maßnahmen marktverwertbares Humankapital zu bilden. Durch das Kriterium der „Zusätzlichkeit" bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) etwa, mit dem der Gesetzgeber unliebsame Verdrängungseffekte unterbinden möchte, wird dies geradezu offizielles Erkennungsmerkmal staatlicher Beschäftigungsprogramme.[20] So bestätigen mikroökonomische Studien

18 Rund die Hälfte der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik tätigt die Bundesanstalt für Arbeit alleine für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Strukturanpassungsmaßnahmen und staatliche Qualifizierungs- bzw. Trainingsmaßnahmen. Vgl. OECD (2001) und Bundesanstalt für Arbeit (2001).

19 Vgl. Hagen/Steiner (2000) und Fitzenberger/Speckesser (2002).

20 Die im Job-AQTIV-Gesetz vorgesehene Aufweichung diese Kriteriums bedeutet demnach größere Chancen zur gezielten Bildung marktverwertbaren Humankapitals "on the job", jedoch er-

für Deutschland auch erwartungsgemäß die Vermutung, daß beispielsweise die Teinahme an ABM – wenn überhaupt – nur für Arbeitslose mit sehr niedrigen Qualifikationen sinnvoll sein kann, da nur diese in ABM für sie verwertbares Humankapital aufbauen können. Aufgrund der geringen Marktnähe im Sinne geringer Produktivität sind derartige Maßnahmen für alle anderen eher schädlich und dienen potentiellen Arbeitgebern häufig als negatives Signal. Für Deutschland ist diesbezüglich eine niedrige Zielgruppenorientierung zu diagnostizieren.[21] Zudem muß konstatiert werden, daß regelmäßig „off the job" stattfindende staatliche Weiterbildung bzw. Qualifizierung häufig den Anforderungen der Unternehmen nicht entspricht oder aber aufgrund eben dieses Rufes von potentiellen Arbeitgebern als geringwertig eingeschätzt wird.[22]

Durch die zentral gesteuerten, oft marktfernen staatlichen Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramme gelingt es kaum, die Chance der Programmteilnehmer zu erhöhen, wieder in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu kommen. Dennoch kann die Teilnahme an derartigen Programmen für die Arbeitslosen recht lukrativ erscheinen. So sind nicht nur mitunter deutliche Einkommenszuwächse damit verbunden, es kann auf diese Weise vor allem auch der Anspruch auf Arbeitslosengeld wieder erneuert werden.[23]

---

höht sich dadurch die Gefahr der Verdrängung regulärer Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt, vgl. Sachverständigenrat (2001, Zf. 190).

21 Vgl. Kraus/Puhani/Steiner (2000).

22 Vgl. Staat (1997); Hujer/Wellner (2000).

23 Seit 1998 führt die Teilnahme an Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) gemäß §§ 77-96, 153-159, 417 SGB III nicht mehr zu einer Erneuerung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld, ABM und SAM blieben vor dieser Neuregelung verschont.

Dies hat zweierlei zur Folge: Erstens fahren Arbeitslose in Antizipation der Förderleistung bereits im Vorfeld ihre Suchanstrengungen merklich herunter. Dies ist insbesondere dann zu beobachten, wenn eine bestimmte Dauer der Arbeitslosigkeit Voraussetzung für eine Teilnahme an der entsprechenden Maßnahme ist. Während der Maßnahme selbst sind die Suchanstrengungen schon aufgrund weniger zur Verfügung stehender Zeit im Vergleich zu Nichtteilnehmern häufig geringer; „Locking-in"-Effekte sorgen dafür, daß die Wahrscheinlichkeit, eine Beschäftigung zu finden, auch während und nach Abschluß der Maßnahme oftmals geringer ist als bei Nichtteilnehmern. Zweitens sorgt die relativ komfortable Rückfallposition der Arbeitsplatzbesitzer und der eng damit verbundene ausbleibende Druck der Arbeitslosen auf die Arbeitsplatzbesitzer für ein aggressiveres Lohnverhandlungsauftreten der Gewerkschaften.[24]

Die anhaltende Kritik an der Effektivität und Effizienz staatlicher Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramme hat dazu geführt, daß in letzter Zeit verstärkt auch auf die direkte Eingliederung der Arbeitslosen in reguläre Beschäftigung gesetzt wird. Ihren Niederschlag finden derartige Bemühungen nicht zuletzt in verschiedenen Modellprojekten im Niedriglohnbereich, wo etwa durch degressive Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen an Arbeitgeber (*Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative*) oder durch degressive Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen und Kindergeldzuschläge an Arbeitnehmer (*Mainzer Modell*) die Nachfrage nach und das Arbeitsangebot von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen erhöht werden soll. Die Idee, Arbeitslosen auf diese Weise die Bil-

24 Vgl. Berthold/Fehn/Berchem (2001a).

dung marktverwertbaren Humankapitals „on the job" zu ermöglichen und somit ihre Chance auf eine nachhaltige Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen, ist sicherlich gut. Allerdings ist die Inanspruchnahme dieser und vergleichbarer Maßnahmen, gemessen etwa an der Anzahl der Langzeitarbeitslosen, eher gering. Die Vielzahl verschiedenster Förderangebote auf Bundes-, Länder- und auch kommunaler Ebene führt zu einer großen Intransparenz und mangelhaften Informationen der Arbeitgeber und Arbeitslosen über die bestehenden Möglichkeiten. Die Tatsache, daß Zuschüsse an Arbeitnehmer teilweise von der ergänzenden Sozialhilfe abgezogen werden, sorgen zudem dafür, daß sich die finanziellen Anreize zur Förderung durch die Programme für Arbeitslose vermindern und das Interesse daran gering bleibt.

Auch seitens der Unternehmungen ist große Zurückhaltung zu beobachten. Mitunter stehen die Angebote in Konkurrenz zu anderen Förderprogrammen, etwa im Rahmen des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit oder der Eingliederungszuschüsse nach §§ 217 ff. SGB III, die für die Arbeitgeber finanziell wesentlich attraktiver sein können. Zudem wird teilweise faktisch eine Weiterbeschäftigung des ehemals Arbeitslosen bis zu einem bestimmten Zeitpunkt nach Ende des Förderzeitraums verlangt, sollen nicht die Zuschüsse zurückerstattet werden müssen. Insbesondere in Ostdeutschland ist der schlichte Mangel an Arbeitsplätzen (bei gegebenen Lohnstrukturen) zu konstatieren. Lohnsubventionen an Unternehmen und lohnbezogene Transfers an Arbeitnehmer sind in der vorliegenden Form eher skeptisch zu beurteilen. Studien für Deutschland belegen, daß die Beschäftigungseffekte niedrig, Mitnahme- und Verdrängungseffekte hoch sind. So rät auch der Sachverständigenrat völlig zu

Recht von breit angelegten und umfangreichen Programmen im Niedriglohnbereich generell ab.[25]

Insgesamt muß den herkömmlichen Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik ein recht schlechtes Zeugnis ausgestellt werden. Durch eine teure, überwiegend an kosmetischen Effekten ausgerichtete, nicht effizienzorientierte Politik ist mit steigendem Lohndruck und eher negativen Beschäftigungseffekten zu rechnen. Positive Effekte sind dagegen kaum zu erwarten. Diese ernüchternde Einschätzung wird durch zahlreiche internationale Studien gestützt.[26] Die aktive Arbeitsmarktpolitik in ihrer derzeitigen Ausgestaltung verbessert nicht – wie häufig behauptet – den Matching-Prozess am Arbeitsmarkt. Das effektiv wirksame Arbeitsangebot der „Outsider" wird durch Trainings-, Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen sowie eine Aktivierung der Erwerbslosen nicht erhöht. Aktive Arbeitsmarktpolitik in der derzeitigen Ausgestaltung fördert weder den strukturellen Wandel noch trägt sie zu einem intensiveren Wettbewerb zwischen „Insidern" und „Outsidern" bei, der sich dann in gemäßigten Lohnforderungen der Arbeitsplatzbesitzer niederschlagen könnte. Sie verkommt mehr und mehr zu einer „politischen Beruhigungspille" und ist probates Mittel zum Schönen der Statistiken.[27] Sie sollte sich daher im großen und ganzen auf die Aufgabe beschränken, die sie sinnvoll erfüllen kann. Das sind vornehmlich Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten.[28] Doch auch hier weist die Bundesanstalt für Arbeit keine gute

25 Vgl. Sachverständigenrat (2001, Zf. 176 ff., 430 ff.).
26 Vgl. exemplarisch Calmfors/Skedinger (1995), De Koning/Arents (2001) und Calmfors/Forslund/Hemström (2002).
27 Vgl. Berthold/Fehn (1997).
28 Vgl. Robinson (2000).

Performance auf. Ganz offensichtlich ist die riesige Behörde mit vielen Dingen beschäftigt, die keine nachhaltige Verbesserung der Arbeitslosigkeitsmisere bringen. An einer erfolgreichen Beratung und Vermittlung der Hilfesuchenden hapert es allerdings.[29] Natürlich können von den Arbeitsämtern keine Wunder verlangt werden; rund die Hälfte der Arbeitslosen ist ohne eine abgeschlossene Ausbildung, fortgeschrittenes Alter und gesundheitliche Probleme erschweren einen Vermittlungserfolg zusätzlich, schließlich wird nur rund jede dritte unbesetzte Stelle den Behörden gemeldet. Gerade der letzte Grund jedoch ist weniger Ursache der bescheidenen Erfolge der Arbeitsämter sondern vielmehr die Konsequenz, die Arbeitgeber aus den Erfahrungen mit den Behörden ziehen bzw. schon längst gezogen haben.

Der „Vermittlungserfolg" der BA: traurige Wahrheiten erfolglos geschönt

Der polit-ökonomisch nachvollziehbare Versuch, den Vermittlungserfolg nach außen hin größer zu machen, als er

29 Die Bundesanstalt für Arbeit ist ursächlich natürlich nicht für die prekäre Situation auf dem Arbeitsmarkt verantwortlich; es liegt weder im Zuständigkeits- noch im Einflußbereich der Bundesanstalt, wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu schaffen. Es sind fundamentalere Regulierungen, die den Arbeitsmarkt in Deutschland an die Kette legen und ihm die notwendige Reaktionsfähigkeit rauben. Hier sind die Tarifvertragsparteien und der Gesetzgeber gefordert, durch eine beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik bzw. durch Deregulierung des Arbeitsmarktes und Reformen im Bereich der Sozialen Sicherung geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen. Allerdings scheint selbst innerhalb der gegebenen Rahmenbedingungen die Bundesanstalt für Arbeit mit ihren rund 90.000 Beschäftigten keine zufriedenstellenden Ergebnisse präsentieren zu können.

ist – die Behörde selbst, aber auch Gewerkschaften und politische Entscheidungsträger sind daran grundsätzlich interessiert –, kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Vermittlungsaktivitäten der Bundesanstalt für Arbeit alles in allem sehr mäßig erfolgreich sind.[30] Insofern können auch die Meldungen der letzten Zeit, daß in der Behörde systematisch Statistiken manipuliert worden sind, nicht wirklich überraschen. Die von Bundesregierung und Bundesanstalt offiziell ausgewiesenen Zahlen sind ohnehin stets mit Vorsicht zu genießen und verschleiern in der Regel das wahre Ausmaß der verfahrenen Situation. Die Zahl der offiziell ausgewiesenen Arbeitslosen „vergißt" die knapp zwei Millionen verdeckt Arbeitslosen, bei den erfolgreichen Vermittlungen wird eben „doppelt gezählt" – politische Spielereien, die nicht über das Dilemma hinwegtäuschen können.

Alles in allem zeichnet sich die Arbeitslosenversicherung durch eklatante Schwächen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite aus. Die Finanzierung erfolgt undifferenziert und berücksichtigt weder unterschiedliche Risiken noch unterschiedliche Präferenzen der Versicherungsnehmer. Dadurch fördert die Versicherung vielfältiges „Moral hazard" und steht dem strukturellen Wandel eher im Wege, als daß sie ihn fördert. Ebenso blockierend auf den strukturellen Wandel wirkt die Ausgestaltung der Transferzahlungen an die Arbeitslosen im Schadensfall.

30 An dieser Stelle sei bereits darauf verwiesen, daß eine dauerhaft erfolglose Vermittlung eines Arbeitslosen längerfristig zwangsläufig doch als Erfolg bei der Bundesanstalt für Arbeit verbucht werden kann. Im Prinzip durch reines Zuwarten kann die Anstalt ihre Problemfälle zu Sozialhilfeempfängern und somit faktisch zu Problemfällen der Kommunen werden lassen, vgl. Berthold/Fehn/Berchem (2001a).

Die generell und einheitlich geltenden Parameter, die Regelungen zur Höhe und Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, die Existenz und Ausgestaltung der Arbeitslosenhilfe sowie die geltenden Zumutbarkeitskriterien behindern qualifikatorische, regionale und sektorale Mobilität und verringern gerade für Geringqualifizierte die Chancen, wieder in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis integriert zu werden. Die herkömmlichen Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik sind im Regelfall keine echte Hilfe für Arbeitsuchende, sondern eher ein gesamtwirtschaftlich schädlicher und äußerst teurer „Tintenkiller", mit dem politische Entscheidungsträger Arbeitslose aus der offiziellen Statistik entfernen und halbwegs bei Laune halten können. Ursprünglich als Versicherung gegen konjunkturelle Risiken konzipiert, steht die Arbeitslosenversicherung in ihrer jetzigen Form der Förderung der Anpassungsbereitschaft und Anpassungsfähigkeit aller Akteure des Arbeitsmarktes und somit dem strukturellen Wandel eher im Wege. Sie ist vielmehr Mitverursacher gerade jener Phänomene, derer sie sich dann annimmt.[31]

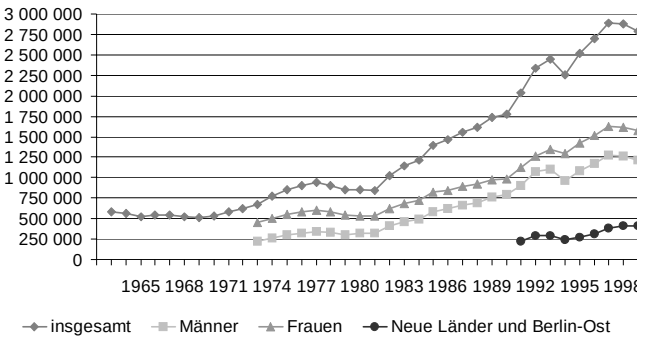
31 Im übrigen beeinflussen die Leistungen der Arbeitslosenversicherung auch das Lohnsetzungsverhalten der Gewerkschaften ganz entscheidend. Sie leisten direkt keinen Finanzierungsbeitrag, obwohl sie durch ihre lohnpolitischen Aktivitäten für die gegebene Beschäftigungsmisere zweifelsohne ein gutes Stück mitverantwortlich sind. Es gelingt den Gewerkschaften vielmehr, einen beachtlichen Teil der beschäftigungspolitischen Folgen ihrer lohnpolitischen Aktivitäten zu externalisieren. Eine aggressivere Lohnpolitik ist die Folge; an den zusätzlichen finanziellen Belastungen für die Arbeitslosenversicherung sind sie nicht direkt beteiligt, das durch generöse Transfersysteme und umfangreiche aktive Arbeitsmarktpolitik gewährleistete „Soft landing" der „Insider" im Falle von Arbeitslosigkeit verstärkt diesen Effekt zusätzlich. In der Summe trägt all dies mit dazu bei, daß die Löhne nicht adäquat auf den strukturellen Wandel reagiert haben und die Arbeitslosigkeit gestiegen ist.

2.2 Grundlegende Mängel der Sozialhilfe

Arbeitslose mit keinen oder zu geringen Ansprüchen gegen die Arbeitslosenversicherung erhalten bei Bedürftigkeit Sozialhilfe. Dieses letzte Netz sozialer Sicherung soll Personen ohne ausreichendes eigenes Einkommen und Vermögen vor dem wirtschaftlichen Fall ins Bodenlose bewahren und ihnen ein menschenwürdiges Dasein ermöglichen. Grundsätzlich erwerbsfähigen, jedoch arbeitslosen Individuen ist die Sozialhilfe als zeitweilige Unterstützung gedacht, bis sie wieder in Lohn und Brot kommen. Mittlerweile beziehen mit rund 2,7 Millionen mehr als fünf mal so viele Personen wie noch Anfang der 70er Jahre Sozialhilfe in Form von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (vgl. Abbildung 3). Immer öfter verkommt diese für uneingeschränkt arbeitsfähige Personen als temporäre Hilfe zur Selbsthilfe gedachte Leistung zu einem Dauertransfer. Die durchschnittliche bisherige Bezugsdauer der Sozialhilfe im engeren Sinne liegt mittlerweile bei gut zweieinhalb Jahren, und nahezu jeder fünfte Transferempfänger weist eine Bezugsdauer von mehr als fünf Jahren auf.[32]

32 Vgl. Statistisches Bundesamt. Dabei wird im Rahmen der Sozialhilfestatistik die bisherige Dauer der Hilfegewährung systematisch unterschätzt. Das liegt daran, daß die Statistik bei der festzustellenden bisherigen Bezugsdauer auf den Zeitraum abstellt, in dem der betreffende Haushalt die Hilfe in seiner zum Erhebungszeitpunkt maßgeblichen Zusammensetzung erhält. Änderungen in der Zusammensetzung ergeben sich zum Beispiel bei Geburt oder Tod eines Familienmitglieds, bei Eheschließung, Trennung oder bei Erreichung des Volljährigkeitsalters eines Kindes. In diesen Fällen beginnt ab dem Zeitpunkt der Änderung die „bisherige Dauer der Hilfegewährung" von vorn.

Abb. 3: Empfänger(innen) laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen zum Jahresende – 1963 bis 2000



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Dabei verstellt jedoch die unsinnige Debatte über Faulheit und das fehlende Recht darauf die Sicht auf wesentliche Punkte. Erstens gibt es bereits jetzt die rechtliche Möglichkeit, die Leistungen an Arbeitsunwillige zu kürzen oder gar komplett einzustellen (§ 25 BSHG), wenngleich von dieser Möglichkeit aus den verschiedensten Gründen in der Praxis eher selten Gebrauch gemacht wird.[33] Zweitens hat auch in Deutschland ein jeder das Recht, faul zu sein – er muß sich dies nur leisten können. Und schließlich muß drittens – und das ist bei objektiver Betrachtung das Entscheidende – ein mangelndes Arbeitsangebot der Transferempfänger weniger als Mißbrauch und mehr als ökonomisch nachvollziehbares Verhalten interpretiert werden.[34] Viele Sozialhilfeempfänger verhalten sich im Rah-

33 Vgl. Schneider/Lang/Rosenfeld u.a. (2002).

34 Darüber hinaus sind natürlich auch nicht alle Empfänger dieser

men der ihnen gegebenen Möglichkeit völlig rational, wenn sie keine größeren Anstrengungen unternehmen, in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu wechseln. Die Hauptgründe für dieses Dilemma sind ein zu geringer Lohnabstand sowie die hohe marginale Belastung hinzuverdienten Arbeitseinkommens.

Die Sozialhilfe als Falle: geringe Arbeitsanreize und Mindestlohnarbeitslosigkeit

Der Lohnabstand – d.h. die Differenz zwischen einem definierten Nettoarbeitseinkommen (ggf. zuzüglich bestimmter Sozialleistungen wie z.B. Kindergeld) und dem entsprechenden Sozialhilfeanspruch – ist im Laufe der Jahrzehnte für alle Haushaltstypen kleiner geworden. Erwerbstätigkeit ist demnach finanziell immer unattraktiver geworden, die Arbeitsanreize wurden mehr und mehr gestört. Tendenziell verringert sich der Lohnabstand mit zunehmender Haushaltsgröße und abnehmender individueller Qualifikation und ist außer bei Ein-Personen-Haushalten für alle Geringqualifizierten als durchweg kritisch einzustufen. In manchen Branchen, etwa in Teilbereichen der Landwirtschaft, im privaten Verkehrsgewerbe, im Einzelhandel oder im Hotel- und Gaststättengewerbe, ist der potentielle Nettoverdienst für viele Haushaltstypen mit dem Sozialhilfeanspruch praktisch identisch oder liegt sogar darunter.[35] Die Tabellen 3 und 4 zeigen, daß das Problem eines verletzten Lohnabstands weniger für Alleinlebende relevant ist. In den neuen

---

Leistung dem Arbeitskräftepotential grundsätzlich zurechenbar. Allerdings kann je nach Definition davon ausgegangen werden, daß rund jeder zweite Empfänger grundsätzlich als arbeitsfähig gelten muß.

35 Vgl. Boss (2001) und Schneider/Lang/Rosenfeld u.a. (2002).

Bundesländern, in denen das Lohnniveau noch immer um rund 20 Prozent niedriger ist als in den alten Bundesländern,[36] die Sozialhilfesätze hingegen von Anfang an fast Westniveau hatten und sich zusehends angleichen, spielt die Problematik eine besondere Rolle.

Tab. 3: Verfügbares Haushaltseinkommen der untersten Tariflohngruppe im Einzelhandel und im Hotel- und Gaststättengewerbe und Abstand zur Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe) in Ostdeutschland 1998 – Angaben in DM

	Haushaltstyp			
	Alleinlebende		Ehepaar mit zwei Kindern	
	Einzelhandel [BB, ST, TH]	Hotel- und Gaststättengew. [Sachsen]	Einzelhandel [BB, ST, TH]	Hotel- und Gaststättengew. [Sachsen]
*Bruttoentgelt einschl. Einmalzahlungen**	*2.153*	*1.911*	*2.153*	*1.911*
- Steuern	145	85	0	0
- Sozialversicherung	458	406	458	406
*Nettoentgelt***	*1.550*	*1.420*	*1.695*	*1.505*
+ Kindergeld	0	0	440	440
+ Wohngeld***	0	57	436	489
verfügbares Haushaltseinkommen	*1.550*	*1.477*	*2.571*	*2.434*
Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt	*978*	*978*	*2.591*	*2.591*
Abstand des verfügbaren Haushaltseinkommens zum Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt				
in DM pro Monat	572	499	-20	-157
in Prozent	*36,9*	*33,8*	*-0,8*	*-6,5*

* Tariflöhne/Tarifgehälter der untersten Tarifgruppe.

** Bruttoentgelt abzgl. Steuern und Sozialversicherung; angenommener Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung 7 %.

*** Die angenommene Miethöhe von 455 DM für Alleinlebende und 820 DM für Ehepaare mit zwei Kindern entspricht der höchsten zuschussfähigen Miete von Wohnraum, der bis 1991 bezugsfertig geworden ist und über eine Sammelheizung verfügt.

Quelle: Schneider/Lang/Rosenfeld (2002, Tab. 2-1).

36 Vgl. DIW/HWWA/ifo/IfW/IWH/RWI (2000).

Tab. 4: Verfügbares Haushaltseinkommen der untersten Tariflohngruppe im Einzelhandel und im Hotel- und Gaststättengewerbe und Abstand zur Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe) in Westdeutschland 1998 – Angaben in DM

	Haushaltstyp			
	Alleinlebende		Ehepaar mit zwei Kindern	
	Einzelhandel [NRW]	Hotel- und Gaststättengew. [Bayern]	Einzelhandel [NRW]	Hotel- und Gaststättengew. [Bayern]
*Bruttoentgelt einschl. Einmalzahlungen**	*2.970*	*2.409*	*2.970*	*2.409*
- Steuern - Sozialversicherung	409 625	226 507	35 625	0 507
*Nettoentgelt***	*1.936*	*1.676*	*2.310*	*1.902*
+ Kindergeld + Wohngeld****	0 0	0 0	440 297	440 346
verfügbares Haushaltseinkommen	*1.936*	*1.676*	*3.047*	*2.688*
Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt	*1.157*	*1.157*	*2.881*	*2.881*
Abstand des verfügbaren Haushaltseinkommens zum Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt				
in DM pro Monat *in Prozent*	779 *40,2*	519 *31,0*	166 *5,4*	-193 *-7,2*

* Tariflöhne/Tarifgehälter der untersten Tarifgruppe.
** Bruttoentgelt abzgl. Steuern und Sozialversicherung; angenommener Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung 6,8 %.
*** Die angenommene Miethöhe von 465 DM für Alleinlebende und 835 DM für Ehepaare mit zwei Kindern entspricht der höchsten zuschussfähigen Miete von Wohnraum, der von 1978 bis 1991in einer Gemeinde der Mietenstufe IV bezugsfertig geworden ist.

Quelle: Schneider/Lang/Rosenfeld (2002, Tab. 2-2).

Im Ergebnis führt dies nicht nur zu nachvollziehbar niedrigen Arbeitsanreizen im Einzelfall; darüber hinaus kommt es auch zu sozialleistungsbedingter Mindestlohnarbeitslosigkeit, wenn durch staatliche Sozialleistungen faktisch eine vergleichsweise hohe Untergrenze für Arbeitslöhne

generiert wird.[37] Ein gerade für geringqualifizierte Transferempfänger so dringend erforderlicher Niedriglohnsektor wird auf diese Weise von vornherein verhindert. Daß die Sozialhilfesätze bundesweit nahezu einheitlich ausfallen,[38] steht dabei der Tatsache entgegen, daß sich die Situation auf den Arbeitsmärkten regional durchaus vollkommen unterschiedlich darstellen kann. Eine stärkere Koppelung des durch die Sozialhilfe faktisch festgelegten Mindestlohnes an die jeweilige Arbeitsmarkt- und Lohnstruktur wäre wünschenswert.

Der zweite Grund dafür, warum vielen Sozialhilfeempfängern der Weg zurück ins reguläre Berufsleben so schwer fällt, ist die hohe marginale Belastung eines zusätzlichen Arbeitseinkommens. Die meisten Kommunen halten sich bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe an die Empfehlungen des *Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge*. Demnach ist es dem Sozialhilfeempfänger gestattet, bis zu einem Viertel des relevanten Eckregelsatzes zu verdienen, ohne daß seine Transferbezüge geschmälert werden (Basisbetrag). Übersteigt sein Zuverdienst diese Grenze, so wird die Sozialhilfe gekürzt. Der Freibetrag setzt sich dann zusammen aus dem Basisbetrag und einem Steigerungsbetrag, welcher 15 Prozent der Differenz zwischen Basisbetrag und tatsächlichem Verdienst ausmacht. Der Freibetrag wird bei

37 Vgl. Siebert (1998).

38 Die Eckregelsätze für Haushaltsvorstände und Alleinerziehende, die momentan in den einzelnen Bundesländern gelten und die jeweils Grundlage der abgeleiteten Regelsätze für Haushaltsangehörige sind, liegen alle zwischen 279 Euro (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thüringen) und 294 Euro (Baden-Württemberg, Hessen). Gültigkeit vom 01.07.2001 bis 30.06.2002.

50 Prozent des Eckregelsatzes gedeckelt. Erhöht der Sozialhilfeempfänger sein Nettoarbeitseinkommen über die dem maximalen Freibetrag zugehörige Grenze hinaus, so sinkt die Sozialhilfe genau in dem Maße, in dem das Arbeitseinkommen steigt. Diese Vollanrechnung endet erst, wenn das eigene Einkommen so groß ist, daß sämtliche Ansprüche auf Sozialhilfe entfallen.[39] Eine derartige Absicherung gegen Armut ist mit dem Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe nicht vereinbar. Prinzipiell arbeitswilligen Transferempfängern werden so gut wie keine Anreize geboten, ihren Arbeitseinsatz zu steigern. Sowie sie mehr als den festgesetzten Basisfreibetrag – bei einem zugrundeliegenden Eckregelsatz von 280 Euro wären das gerade einmal 70 Euro – hinzuverdienen, dürfen sie davon, wenn überhaupt, nur einen sehr geringen Bruchteil behalten (vgl. Tabelle 5). Dadurch wird den Sozialhilfeempfängern insbesondere ein schrittweiser Weg zurück in Beschäftigung verstellt, und ihre Situation verschlimmert sich mit zunehmendem Verfall marktverwertbaren Humankapitals im Laufe der Zeit nachhaltig.

Tab. 5: Anrechnungsregelung in der Sozialhilfe – Durchschnittswerte für Alleinstehende

Nettoeinkommen in Euro je Monat	bis 70	bis 537	bis 610	ab 611
Marginale Anrechnungsquote in Prozent	0	85	100	Transferleistung enfällt

Annahmen dabei: Regelsatz 280 Euro; Mietkostenerstattung einschließlich Heizkosten 190 Euro.

Eigene Berechnungen nach Boss (2001).

39 Vgl. dazu und zu den besonderen Anrechnungsmodalitäten für Alleinerziehende Peter (2000).

Um dem entgegenzuwirken und das eigene Budget möglichst zu entlasten, haben kommunale Gebietskörperschaften als die originären Träger der Sozialhilfe in den letzten Jahren verstärkt eine eigene, kommunale aktive Arbeitsmarktpolitik für Sozialhilfeempfänger auf den Weg gebracht. Das Bundessozialhilfegesetz räumt den Kommunen mit den §§ 18 ff. vielfältige Möglichkeiten ein, *„Hilfe zur Arbeit"* zu leisten. Im Laufe der letzten Jahre nahm die Beschäftigung von arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern im Rahmen dieser Möglichkeiten deutlich zu. So haben die Kommunen im Jahr 2000 über 400.000 Sozialhilfeempfänger allein im Rahmen der §§ 19 und 20 BSHG beschäftigt, was einer Steigerung um rund 34 Prozent gegenüber 1998 und einer Verdopplung gegenüber 1996 bedeutet. Auch die Zahl der ABM-Beschäftigten in Kommunen bzw. mit kommunaler Unterstützung ist mit rund 130.000 Personen im Jahr 2000 gegenüber 1998 deutlich gesteigert worden.[40] Der gewachsene Problemdruck kann als „Katalysator" bemerkenswerter Innovationen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf kommunaler Ebene bezeichnet werden.[41] In der Tat sind mittlerweile die unterschiedlichsten Ansätze und Strategien kommunaler aktiver Arbeitsmarktpolitik zu beobachten.[42] Trotz aller Vielfalt und trotz einiger Ansätze, die tatsächlich konsequent auf eine nachhaltige Reintegration der Hilfeempfänger in den ersten Arbeitsmarkt abzielen, stehen die Kommunen jedoch der Situation gegenüber, daß der erste Arbeitsmarkt bei gegebener Lohnstruktur

40 Vgl. Fuchs/Trost (2001).

41 Vgl. Schulze-Böing (1994, S. 13).

42 Vgl. beispielsweise Berthold/Fehn/Berchem (2001a), Empter/Frick (1999) und Henckel u.a. (1999).

gerade für die Geringqualifizierten nicht aufnahmefähig genug ist – es fehlt ein Niedriglohnsektor, in dem Arbeitnehmer entsprechend ihrer (niedrigen) Produktivitäten entlohnt werden können – und daß zweitens die Ausgestaltung der Sozialhilfe für mangelhafte Arbeitsanreize unter den Transferempfängern sorgt.

Folglich müssen die Kommunen zwangsläufig verstärkt als „Employer of last resort" mit künstlich geschaffenen Arbeitsplätzen selbst in die Bresche springen, wollen sie die Transferempfänger nicht bloß alimentieren, sondern auch zur Arbeit anhalten. Der sich auf diese Weise aufblähende kommunale, so genannte dritte Arbeitsmarkt kostet nicht nur viel Geld, das letztlich vom arbeitenden Teil der Bevölkerung und zukünftigen Generationen aufgebracht werden muß und die Steuer- und Abgabenschere noch weiter öffnet. Darüber hinaus besteht der unumstößliche Zielkonflikt zwischen einer echten Verbesserung der Arbeitsmarktchancen der Betroffenen durch Tätigkeiten möglichst nahe am ersten Arbeitsmarkt und der Vermeidung negativer Rückwirkungen auf die reguläre Beschäftigung dort durch möglichst „zusätzliche", im „öffentlichen Interesse" liegende Arbeiten. Allerdings eröffnen die dritten Arbeitsmärkte auch Möglichkeiten für die Kommunen, ihr Budget mittelfristig wieder zu entlasten und die (finanzielle) Verantwortung für ihre Klientel der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger wieder abzuwälzen. Genau so nämlich, wie die Kommunen für die Leistungen der Sozialhilfe und faktisch damit auch für die Arbeitsmarkt-Reintegration der Sozialhilfeempfänger verantwortlich sind, so ist es die Bundesanstalt für Arbeit für die Bezieher von Arbeitslosengeld und -hilfe. Diese Zersplitterung der Verantwortung für unterschiedliche Gruppen von Arbeitslosen eröffnet den Kommunen eine weitere Möglichkeit, den „Schwarzen Peter"

wieder loszuwerden. Diese besteht darin, die Hilfebezieher im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit" entsprechend lange in – auch völlig perspektivelosen – sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen zu parken, so daß diese Personen zumindest wieder Ansprüche nach dem SGB III erwerben und nach der „Maßnahme" in die Zuständigkeit der Arbeitsverwaltung gelangen. Die rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen generieren gewichtige vertikale fiskalische Ausgabenexternalitäten, welche die vorhandenen kommunalen Problemlösungskapazitäten nicht umfassend abrufbar machen bzw. systeminduziert fehlleiten.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß es durch die Systeme der Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe zwar gelingt, elementare Armut auch im Falle der Arbeitslosigkeit zu verhindern. Beide Transfersysteme sind jedoch nicht geeignet, eine möglichst rasche Reintegration der Arbeitslosen in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu bewirken. Bei der Arbeitslosenversicherung stehen Einnahmen, Ausgaben, Beiträge und Leistungen in keinem angemessenen Zusammenhang, auch nur von dem Versuch, eine gewisse Äquivalenz zwischen Leistung und Beitrag herzustellen, kann nicht die Rede sein. Die generell gültigen Regelungen fördern vielfältiges „Moral hazard"-Verhalten bei Arbeitgebern, Arbeitnehmern und auch den Gewerkschaften, blockieren den strukturellen Wandel und verstellen gerade den davon am stärksten negativ Betroffenen, den Geringqualifizierten, den Weg zurück in ein eigenständiges und selbstverantwortetes Leben. Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit muß alles in allem größtenteils als Ressourcenverschwendung bezeichnet werden. Staatliche Weiterbildungs-, Qualifizierungs- und Beschäftigungsprogramme erhöhen in der Regel eher die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit, und

selbst die einzig unstrittig potentiell wirksamen Instrumente herkömmlicher aktiver Arbeitsmarktpolitik, Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten nämlich, werden von der Bundesanstalt alles andere als erfolgreich eingesetzt.

Auch die Sozialhilferegelungen sind mit dem Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe nicht vereinbar. Mangelnder Lohnabstand und die hohe Grenzbelastung machen Arbeit gerade für Geringqualifizierte unattraktiv. Zudem sorgt der durch die Sozialhilfe faktisch geschaffene Mindestlohn dafür, daß für diese Klientel oftmals keine reguläre Beschäftigung angeboten wird, es fehlt ein entsprechender Niedriglohnsektor. Genau diese Mißstände führen dann auch dazu, daß es den Kommunen zunehmend schwerer fällt, die arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger wieder in reguläre Arbeit zu bringen. Ein aufgeblähter dritter Arbeitsmarkt mit all seinen negativen Auswirkungen und der ökonomisch nachvollziehbare Versuch der Kommunen, die Arbeitslosen schnellstmöglich (wieder) in den Verantwortungsbereich der Arbeitsverwaltung zu verfrachten, sind die Folgen. Die Vermittlung der Hilfesuchenden ist schwierig, steht bei den gegebenen rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen allerdings nur allzu oft auch nicht im Vordergrund der Bemühungen.

3 Können die Risiken „Arbeitslosigkeit" und „Armut" nicht effizienter privat versichert werden?

Angesichts der unübersehbaren Ineffizienzen der staatlichen Versicherung gegen die Risiken Arbeitslosigkeit und Armut stellt sich zwangsläufig die Frage, ob es nicht möglich und sinnvoll wäre, beide Risiken privat, ohne staatliche Zwangsregelungen, abzudecken. Wenn dies aufgrund von Marktversagenstatbeständen nicht der Fall sein sollte, dann stellt sich in einem weiteren Schritt die Frage, wie die vorhandenen Mißstände auch innerhalb eines staatlichen Rahmens möglichst beseitigt werden können. Denn Marktversagen stellt zwar die ökonomische Legitimation von Staatstätigkeit dar, es ist ihm aber stets Staats- und Politikversagen gegenüberzustellen. Nur wenn das Marktversagen größer ist als die Effizienzverluste durch den Staatseingriff, läßt sich die staatliche Aufgabenerfüllung ökonomisch rechtfertigen.[43]

Bei der Beantwortung der aufgeworfenen Fragen ist zu trennen zwischen der Versicherung gegen das Risiko Arbeitslosigkeit durch eine Arbeitslosenversicherung und der Absicherung gegen das Risiko elementarer Armut durch die Sozialhilfe. Die Arbeitslosenversicherung sollte grundsätzlich Arbeitnehmern die Möglichkeit bieten, sich durch die Zahlung entsprechender Beiträge gegen den temporären Einkommensausfall im Falle unerwarteter Arbeitslosigkeit – zumindest teilweise – zu versichern. Zudem erwerben die Beitragszahler auch Ansprüche auf verschiedenste

43 Zu Marktversagen und Politikversagen siehe beispielsweise Buchanan (1989).

Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik, die ihnen im Schadensfalle auf dem Weg zurück in reguläre Arbeit behilflich sein sollen. Abgesehen von dem notwendigen und elementaren „Risk pooling" ist die Arbeitslosenversicherung im Kern jedoch kein distributives Instrument und weitgehend freizuhalten von Verteilungszielen. Im Gegensatz dazu läßt sich die Gewährung eines Existenzminimums zwar auch allokativ begründen, dennoch stellt sie – gleich welcher Höhe – eine Umverteilung zugunsten der sozial Schwachen aus dem Blickwinkel distributiver Gerechtigkeit dar, und Art und Umfang bleiben stets an Werturteile gebunden.[44]

3.1 Arbeitslosenversicherung – staatlicher Rahmen erforderlich

Das Problem der versicherungsinduzierten Arbeitslosigkeit ließe sich erheblich vermindern, wenn es möglich wäre, daß es private Versicherer übernehmen könnten, Arbeitnehmer gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit ausreichend abzusichern. So könnten private Versicherungen das „individuelle Moral hazard"-Verhalten der Arbeitnehmer durch ex ante nach den individuellen Risiken und nach der Häufigkeit und dem Ausmaß der in der Vergangenheit tatsächlich eingetretenen Schadensfälle differenzierten Prämien sowie durch weitere versicherungstechnische Instrumente in den Griff bekommen.[45] Dem „externen Moral hazard"-Verhalten der Unternehmungen wäre unter anderem beizukommen, wenn man die Prämien der Arbeitgeber nach

44 Vgl. Berthold/Neumann (2001).

45 Durch ein nach individuellen Risiken differenziertes Prämiensystem ließe sich auch die Problematik der „Adverse selection" abschwächen.

dem individuellen Entlassungsverhalten staffeln, die Unternehmungen per Gesetz zu Vertragspartnern der Versicherung machen würde oder sie, wie in den USA praktiziert, die Versicherungsbeiträge alleine entrichten ließe. Das „kollektive Moral hazard"-Verhalten der Gewerkschaften wäre bei einer privaten Versicherungslösung ohnehin von geringerer Bedeutung, da die ex ante- und ex post-Differenzierung der Prämien für Arbeitnehmer und Arbeitgeber einen Anreiz schaffen würde, auf eine Lohnpolitik der Gewerkschaften hinzuwirken, die das Risiko der Arbeitslosigkeit nicht zusätzlich erhöht.[46]

Es gibt allerdings begründete Zweifel daran, daß das Risiko der Arbeitslosigkeit umfassend privat versicherbar ist. Die Antwort auf die Frage der privaten Versicherbarkeit des Risikos Arbeitslosigkeit scheint in der Tat bei dem aktuell geltenden Beitrags- und Leistungsrecht trivial, da die gesetzliche Arbeitslosenversicherung in Deutschland kontinuierlich des staatlichen Zuschusses bedarf. Es wäre damit ein Engagement der privaten Versicherungswirtschaft in diesem Bereich unter den aktuellen Bedingungen unattraktiv und infolgedessen äußerst unwahrscheinlich.[47] Das bestehende Beitrags- und Leistungsrecht als nicht gegeben betrachtet, gibt es dennoch vielfältige Gründe, die in der Summe gegen die umfassende Versicherbarkeit des Risikos Arbeitslosigkeit sprechen. Als Kernargumente gelten dabei in der Versicherungslehre „mangelnde Unabhängigkeit der Risiken", „mangelnde Quantifizierbarkeit der Risiken und Schadenshöhe", „Moral hazard", „Adverse selection" sowie die Gefahr „prohibitiv hoher Prämien".[48]

46 Vgl. Berthold (2001a).

47 Vgl. Hartmann (1998, S. 164).

48 Vgl. zum Folgenden exemplarisch Barr (1987), Berthold (2000), Hartmann (1998), Rejda (1992), Schönbäck (1988), Sachver-

Mangelnde Diversifizierbarkeit, potentielle Totalschäden und Prämienhöhe

Der Einzelschaden bei Arbeitslosigkeit ist vergleichsweise gering, jedoch besteht die Gefahr eines Kumulschadens aufgrund der starken positiven Korrelation der Einzelrisiken. Die Risiken im Falle Arbeitslosigkeit sind statistisch nicht unabhängig voneinander und die Schadensfälle können demzufolge massenhaft auftreten. Die wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen einzelnen Wirtschaftsubjekten aber auch Unternehmungen bedingen eine Korreliertheit des Arbeitslosigkeitsrisikos zwischen einzelnen Individuen und zwischen verschiedenen Branchen. Auch durch strukturell bedingte Krisen eines Wirtschaftszweiges können komplementäre, sowohl vor- als auch nachgelagerte Märkte in Schwierigkeiten geraten. Sich gegenseitig bedingende Entlassungen sind mitunter die Folge der Verflechtungen. Typischerweise wird in Bezug auf die mangelnde Unabhängigkeit der Risiken die konjunkturelle, im Extremfall saisonale Arbeitslosigkeit genannt. Rein konjunktureller, symmetrischer Arbeitslosigkeit könnte eine private Versicherung, wenn das konjunkturdurchschnittliche Kostenniveau aufgrund der Verbundenheit der Risiken höher wäre als bei unabhängigen Risiken, eventuell noch mit konjunkturdurchschnittlich höheren Prämien begegnen.[49]

Weitaus gewichtiger sicherlich ist die zweite Art der verbunden Risiken, die als „Infektionsrisiko" bezeichnet wer-

ständigenrat (1996) und The Association of British Insurers (1995).

49 Wenngleich schon hier zu bedenken ist, daß eine solche Prämienfestlegung angesichts der über die Konjunkturzyklen hinweg steigenden Sockelarbeitslosigkeit in Deutschland schwierig sein dürfte.

den kann. Hierbei kann ein Risiko intertemporale Auswirkungen auf Risiken in den Folgeperioden haben, oder aber die Arbeitslosigkeit eines Individuums kann direkt zu Arbeitslosigkeit anderer Individuen in derselben Periode führen. Schließlich tritt die Verbundenheit der Arbeitslosigkeitsrisiken am deutlichsten im Rahmen von großen Wirtschaftskrisen auf. Nicht nur, daß es an der Vorhersehbarkeit derartiger Krisen mangelt, sie sind von privaten Versicherern bei Zugrundelegung tragbarer Prämien nicht umfassend abzudecken. Entscheidend ist ferner, daß bei Arbeitslosigkeit nicht nur die Risiken positiv korreliert sind, sondern daß dieses Gesamtrisiko nicht in ausreichendem Maße diversifiziert werden kann. Empirische Untersuchungen können nachweisen, daß weniger als 50 Prozent diversifizierbar ist, die Schadensereignisse bleiben in starkem Maße abhängig voneinander.[50]

Die individuellen Risiken, arbeitslos zu werden, sind jedoch nicht nur statistisch weitgehend voneinander abhängig und schwer diversifizierbar, in engem Zusammenhang damit ist weiterhin die mangelnde Quantifizierung der Risiken und der Schadenshöhe zu sehen. Sowohl die Wahrscheinlichkeitsverteilung des Eintritts der Arbeitslosigkeit als auch die zu erwartende Höhe des resultierenden Schadens muß als nicht hinlänglich bekannt erachtet werden. Für potentielle private Versicherer sind die Arbeitslosigkeitsrisiken daher kaum kalkulierbar, und sie würden ein solch unkalkulierbares Risiko nur bei derart exorbitant hohen Prämien eingehen wollen, daß für einen Großteil der Arbeitnehmer eine Versicherung nicht möglich oder nicht rational wäre. Es ist richtig, daß ein Versicherungsvertrag

50 Vgl. Topel/Welch (1980).

nicht zustande kommen würde, wenn bekannt wäre, welches individuelle Risiko wann eintritt – es käme dann allenfalls zu einem Sparvertrag. Es ist weiter richtig, daß es für alle entwickelten Volkswirtschaften ausführliche Statistiken, Zeitreihen sowie ständige Prognosen über Arbeitslosigkeit gibt und daß sich das Risiko der Arbeitslosigkeit nach zahlreichen Risikomerkmalen – etwa nach Branchen, Berufsgruppen, Regionen, Qualifikationen und persönlicher Erwerbsbiographie – disaggregieren läßt.[51] Dennoch scheint es angesichts der hohen Korreliertheit der Risiken und angesichts möglicher "Totalschäden" unwahrscheinlich, daß private Versicherer bereit wären, die unterschiedlichen Risiken zu nicht prohibitiven Prämien zu versichern.

„Moral hazard", „Adverse selection" und Prämienhöhe

Noch etwas spricht gegen einen funktionierenden Versicherungsmarkt für das Risiko Arbeitslosigkeit: Theoretisch ist jedes Risiko versicherbar, wenn sich Versicherungsanbieter und -nachfrager über die zu zahlende Prämie einigen können. Dies wird umso unwahrscheinlicher, je größer das Ausmaß an potentiellem „Moral hazard" und „Adverse selection" ist – die Prämie kann zumindest für einen Großteil der Nachfrager zu hoch sein. Es kann zwar keine klare Aussage darüber getroffen werden, bis zu welchem Grad des „Moral hazard" und der „Adverse selection" ein Risiko noch privat versicherbar ist, für das Risiko Arbeitslosigkeit scheint ein akzeptables Volumen jedoch überschritten.[52]

„Moral hazard"-Verhalten ist dabei bei den Versicherungsnachfragern, den Arbeitgebern, den Tarifvertragsparteien

51 Vgl. Glismann/Schrader (2001a, S. 32).
52 Vgl. exemplarisch Hartmann (1998) und Rejda (1992).

und auch bei den Politikern bzw. dem Staat zu erwarten.[53] Arbeitnehmer werden im Falle einer Versicherung stets Schadensprävention verringern oder gar unterlassen. Verstärktes Einfordern von Lohnanhebungen, nachlassender Arbeitseifer, „Shirking" am Arbeitsplatz oder unterlassene Aus- und Weiterbildung sind nur einige der möglichen Varianten.[54] Insgesamt steht den Versicherungsnachfragern ein erheblicher, teilweise unbeobachtbarer Verhaltensspielraum zur Verfügung, der den Eintritt des Schadens maßgeblich beeinflußt. Auch ex post, d.h. nach Eintritt des Schadens Arbeitslosigkeit, liegen Verweildauer und Abgangswahrscheinlichkeit großteils im Aktionsraum des Versicherten.[55] Arbeitgeber neigen bei Existenz einer Arbeitslosenversicherung dazu, über das allokative Optimum hinaus Entlassungen vorzunehmen, da sie die anfallenden Kosten über die Arbeitslosenversicherung großteils externalisieren können. Dieses Phänomen wird bei einheitlichen und vom tatsächlich verursachten Schaden unabhängigen Beiträgen zusätzlich begünstigt, und die implizite Quersubventionierung über diese Schiene behindert den strukturellen Wandel erheblich. Solange die Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern je zur Hälfte getragen werden müssen, haben die Tarifvertragsparteien nur wenig Anlass, die Folgen ihrer Politik auf den Arbeitsmärkten hinreichend zu berücksichtigen. Das potentielle „Moral hazard"-Verhalten der Politik besteht schließlich darin, daß die von ihr verantwortete Arbeitsmarktordnungspolitik die

53 Vgl. hierzu auch die Ausführungen unter 2.1 weiter vorne.

54 Unterlassene Aus- und Weiterbildung ist streng genommen nur dann eine mangelhafte Schadensprävention, wenn es die staatlichen Transfersysteme und die gegebenen Lohnstrukturen nicht ermöglichen, daß eine Entlohnung entsprechend der individuellen Arbeitsproduktivität erfolgen kann.

55 Vgl. Hartmann (1998, S. 167).

Situation auf den Arbeitsmärkten und somit auch die Beanspruchung der Arbeitslosenversicherung entscheidend beeinflußt.[56]

Im Rahmen einer privaten Arbeitslosenversicherung ließe sich das „Moral hazard"-Verhalten im Vergleich zum Status quo erheblich vermindern. Durch eine Beteiligung der Tarifvertragsparteien ließe sich das Lohnsetzungsverhalten disziplinieren. Durch ein „Experience rating" wie in den USA, d.h. durch eine Koppelung der Arbeitgeberbeiträge an das tatsächliche Entlassungsverhalten, ließe sich unternehmerisches Fehlverhalten bis zu einem gewissen Grad einschränken und der strukturelle Wandel begünstigen. Problematischer ist es, den anderen beiden Formen des „Moral hazard" zu begegnen. Da Arbeitsmarktordnungspolitik sinnvollerweise Aufgabe des Staates ist und da diese in großem Stile für die Arbeitsmarktperformance in einer Volkswirtschaft verantwortlich ist, bleibt potentielles „Moral hazard"-Verhalten seitens des Staates bzw. der Politik auch bei privaten Versicherungslösungen von den Versicherern unbeeinflußbar und relevant. Schon dies spricht für das Bestehenbleiben eines staatlichen Rahmens und letztlich auch der staatlichen Garantie für die Zahlungsfähigkeit der Versicherung. Dem individuellen „Moral hazard"-Verhalten der Arbeitnehmer könnten private Versicherer grundsätzlich mit versicherungstechnisch bekannten und üblichen Methoden begegnen. So ließe sich etwa die individuelle Neigung zur Schadensvermeidung und -begrenzung durch Rückkopplung der Prämien an vergangene Schadensverläufe, Deckungsabgrenzungen, Coinsurance-Systeme, Selbstbeteiligungen, diverse Bonus-Malus-Systeme etc. stärken.

56 Vgl. Glismann/Schrader (2001a, S. 40).

Einige dieser Maßnahmen gegen moralisches Risiko sind in der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung Deutschlands bereits umgesetzt. Im Prinzip ist der Arbeitnehmer mit derzeit 40 bzw. 33 Prozent des bisherigen Nettoentgelts am Schaden selbst beteiligt, zudem wird Arbeitslosengeld nicht endlos gewährt. Dennoch besteht bei der bisherigen Ausgestaltung weiterer Spielraum für Maßnahmen, um „Moral hazard"-Verhalten der Arbeitnehmer zu reduzieren. Allerdings besteht die Gefahr, daß die zur hinreichenden Senkung des moralischen Risikos erforderlichen Maßnahmen dazu führen, daß einerseits kurze Spannen der Arbeitslosigkeit infolge von Wartezeiten bzw. Selbstbeteiligungen nicht versichert werden und andererseits aufgrund der Coinsurance bzw. Bonus-Malus-Systeme die Lohnersatzleistungen für einen Großteil der Versicherten unter das Existenzminimum fallen, so daß bei akzeptablen Prämienleistungen nicht mehr von einer temporären Sicherung des Einkommensstroms ausgegangen werden kann.[57] Insgesamt bleibt festzuhalten, daß umfangreiches potentielles „Moral hazard" – gerade seitens des Staates und der Arbeitnehmer – von einer Versicherung im ersten Fall nicht beeinflußt werden kann, im zweiten Fall die Prämien so stark erhöhen bzw. die Leistungen so stark absenken würde, daß ein Versicherungsvertrag nicht zustande kommt bzw. uninteressant wird. Umfangreiches „Moral hazard" und vor allem seine mangelnde Kontrollmöglichkeit führen zu einer Diskrepanz zwischen Schadenshöhe und Prämienleistung, eine Versicherung wird aufgrund zu hoher Prämien ausgeschlossen.[58]

57 Vgl. Hartmann (1998, S. 170 ff.).
58 Vgl. Faure (1995).

Im Gegensatz zu „Moral hazard" besteht bei „Adverse selection" die asymmetrische Information definitionsgemäß vor bzw. bei Vertragsabschluß. Gelingt es den Risikoträgern nicht, ausreichend zwischen den verschiedenen Risiken zu differenzieren, dann setzt ein „widriger Auswahlprozeß" ein, der das aggregierte Risiko der Gesamtheit der Versicherten ständig verschlechtert. Werden in der Versicherung aufgrund der asymmetrischen Informationsverteilung etwa die Prämien als gewogener Durchschnitt aus den risikoäquivalenten Prämien der guten und schlechten Risiken errechnet, dann werden gute Risiken entweder gar keine Versicherung abschließen (sondern diese bei fehlender Alternativversicherung durch Ersparnisbildung ersetzen), oder es werden im Laufe der Zeit mehr und mehr gute Risiken die Versicherung aufkündigen. In der Folge entspricht die kalkulierte Prämie immer weniger dem tatsächlichen Risiko dieser Klasse, die Spirale setzt sich weiter fort, bis der Versicherer nur noch die schlechten Risiken zu extrem hohen Prämien besitzt. Marktversagen ist die Folge. Daher besteht die Aufgabe eines Versicherers darin, die asymmetrische Informationsverteilung zu reduzieren, um den negativen Ausleseprozeß zu verhindern und die Versicherbarkeit zu erhöhen.

Ein „Pooling-Gleichgewicht" auf Grundlage einheitlicher Prämien existiert bei unterschiedlichen Risiken nicht. Im Wettbewerb und bei freiwilliger Kontraktwahl ist ein solches Gleichgewicht unmöglich.[59] Es müßte der Versicherung gelingen, durch optimale Kohortenbildung[60], durch

59 Vgl. dazu auch McKenna (1986).

60 Dabei ist das optimale Ausmaß an Kohortendifferenzierung dann erreicht, wenn die Versicherten nicht mehr feststellen können, ob sie zu den guten oder schlechten Risiken der jeweiligen Kohorte gezählt werden.

selbst wählbare Deckungsgrade[61] oder durch eine Kategorisierung anhand bestimmter bekannter Merkmale[62] hinlänglich stark zwischen den unterschiedlichen Risiken zu differenzieren. Abgesehen von der starken Korreliertheit auch völlig unterschiedlicher Risiken, dürfte eine hinreichend stabile Kohortenbildung angesichts der stark und vor allen Dingen *offensichtlich* stark heterogenen Gesamtheit der Risiken schwer möglich sein. Eine Selbstselektion mittels wählbarer Deckungsgrade oder vergleichbarer Wahltarife scheint möglich, wenngleich darauf verwiesen werden muß, daß ein solches Vorgehen rationale Risikoeinschätzungen der Versicherungsnachfrager unterstellt. Internationale empirische Untersuchungen dazu lassen daran begründete Zweifel aufkommen, offensichtlich unterschätzen gerade die schlechten Risiken systematisch ihr Arbeitslosigkeitsrisiko.[63]

Nicht nur, daß sich keine theoretische Aussage darüber treffen läßt, ob die Maßnahmen gegen die Informationsasymmetrien hinreichend dafür sind, das Risiko Arbeitslosigkeit privat zu versichern. Aus den Abwehrmaßnahmen gegen die Informationsasymmetrien erwächst paradoxerweise ferner eine Prämien- und Leistungsgestaltung, die einer umfassenden Versicherbarkeit entgegensteht. Schon aufgrund der Prognoseunsicherheiten des individuellen und

61 Hierbei offenbaren die Versicherungsnachfrager durch die Wahl eines Deckungsgrades in Grenzen selbst, zu welchem Risiko sie gehören; unterschiedliche Risikopräferenzen/Grade der Risikoaversion spiegeln sich in der gewählten Deckung ebenso wider.

62 Dinge, die mit dem versicherten Risiko korrelieren, wie Alter, Geschlecht, gesundheitliche Einschränkungen, Qualifikation, Beruf, Branche, bisherige Erwerbsbiographie etc.

63 Vgl. EC Citizens and Social Protection (1993).

aggregierten Arbeitslosigkeitsrisikos, des in jedem Fall verbleibenden potentiellen „Moral hazard" sowie der schwer kontrollierbaren Kumulgefahren müßten die Versicherungsprämien mit erheblichen Zuschlägen versehen werden, so daß für einen Großteil der Arbeitnehmer die Gesamtprämie prohibitiv hoch wäre (unterstellt es fände sich überhaupt ein Versicherungsanbieter). Eine zusätzliche Kategorisierung durch private Versicherer anhand persönlicher, branchen- und auch regionalspezifischer Charakteristika ließe die Gruppe von Arbeitnehmern, für die eine Versicherung noch in Frage kommt, weiter schrumpfen. Unterstellt man nämlich, daß die von Arbeitslosigkeit (offensichtlich) überdurchschnittlich stark betroffenen Akteure zu den unteren bis mittleren Einkommensschichten zählen, wird die Versicherbarkeit dieser Gruppe immer unwahrscheinlicher. Für einen Großteil der Arbeitnehmer wäre eine Absicherung aufgrund relativer Armut unerschwinglich bzw. der Nutzen der Nichtversicherung dürfte den Nutzen einer Versicherung übersteigen.[64]

Alles in allem: Eine umfassende Versicherung des Risikos Arbeitslosigkeit scheint privat nicht möglich.[65] Sowohl aufgrund der starken Einschränkungen beim Versicherungsangebot als auch der Versicherungsnachfrage kann – wenn überhaupt – nur ein geringer Teil der Arbeitnehmer auf einem privaten Markt gegen das Risiko Arbeitslosigkeit versichert werden. Gerade der Personenkreis, der eine Absicherung am dringendsten benötigt, könnte keine ausrei-

64 Vgl. Hartmann (1998, S. 183).

65 Es findet sich in keinem Industrieland ein System privater Arbeitslosenversicherung; nirgendwo machen private Versicherer mit Forderungen auf sich aufmerksam, die Versicherung von Arbeitslosigkeit umfassend übernehmen zu wollen.

chende Versicherung erwerben. Insofern kann die Auffassung, man könne ein funktionstüchtiges System privater Arbeitslosenversicherung installieren,[66] hier nicht geteilt werden, wenngleich im Rahmen des Möglichen Methoden der privaten Versicherungswirtschaft kopiert werden sollten, um dem strukturellen Wandel nicht länger im Wege zu stehen und den Menschen, die eine Chance suchen, eine solche auch bieten zu können. Das diagnostizierte Marktversagen ist notwendige Bedingung für staatliches Eingreifen; hinreichende Bedingung ist jedoch, daß das Staatsversagen durch den Eingriff kleiner ist als das Marktversagen ohne staatliche Eingriffe. Da eine private Versicherung für einen großen Teil der Arbeitnehmer unmöglich erscheint, und da eine solche Absicherung gesellschaftlich erwünscht und auch sinnvoll ist, muß die hinlängliche Bedingung trotz aller Quantifizierungsprobleme als erfüllt erachtet werden. Die Ineffizienzen der bisherigen staatlichen Arbeitslosenversicherung lassen sich jedoch deutlich zurückführen, indem man innerhalb des gebotenen Rahmens verstärkt auf marktliche Elemente setzt und (potentielles) Staatsversagen auf diese Weise reduzieren kann.[67]

3.2 Sicherung des Existenzminimums – eine staatliche Aufgabe

Zunächst steht in einer Marktwirtschaft das einzelne Wirtschaftssubjekt selbst in der Pflicht, sich ein menschenwürdiges Dasein mit einer entsprechend der individuellen Präferenzen ausgestalteten finanziellen Absicherung gegen Armut zu erarbeiten.[68] Erst wenn ihm dies nicht mög-

66 Vgl. dazu Glismann/Schrader (2001b).
67 Vgl. hierzu die folgenden Ausführungen in Kapitel vier.
68 Vgl. Giersch (1995).

lich ist, stellt sich die Frage nach einer Einkommensumverteilung bzw. einer Garantie eines (sozio-kulturellen) Existenzminimums. Ganz offensichtlich ist nicht jedes Individuum imstande, durch eigene Arbeit Werte zu schaffen, die oberhalb des Existenzminimums liegen.[69] Es besteht demnach die Gefahr elementarer Armut mit all ihren negativen Folgewirkungen auf die Stabilität des gesellschaftlichen Zusammenlebens. Die entscheidende Frage, die jedoch – gerade angesichts der offensichtlichen und schwerwiegenden Mißstände im System der staatlichen Grundsicherung – beantwortet werden muß, lautet: Ist es unweigerlich Aufgabe des Staates, über ein Steuer-Transfer-System ein gewisses Maß an Umverteilung anzubieten, um so Armut und Verelendung zu verhindern und jedem ein Existenzminimum zu garantieren, oder sprechen auch Gründe dafür, daß wohlhabendere Individuen freiwillig bereit sind, eine ausreichende finanzielle Unterstützung der Armen zu organisieren?

Bereitstellung einer Grundsicherung: gesellschaftlich erwünscht

Ein erster Grund können interdependente, d.h. nicht rein selbstsüchtige Nutzenfunktionen sein.[70] Die Nutzenfunktionen der Wohlhabenden beinhalten das Nutzenniveau der Armen, wofür es mehrere plausible Erklärungen gibt. Erstens mag dies an stark ausgeprägter Nächstenliebe, dem Streben nach gesellschaftlicher Anerkennung oder dem Glauben an ein Leben nach dem Tod mit entsprechender

69 Vernachlässigt sollen hier diese Fälle werden, die möglicherweise nicht außerstande sind, jedoch aufgrund der beschriebenen Fehlanreize in den Systemen sozialer Sicherung dennoch kein eigenes (offizielles) Einkommen erzielen.

70 Vgl. Hochman/Rodgers (1969) und Brown/Oates (1987).

„Entlohnung“ für Hilfeleistungen liegen.[71] Daß derartige altruistische Motive nicht zu unterschätzen sind, kann man anhand der recht hohen Spendenaktivität erkennen, die zusätzlich zu den staatlichen Zwangsabgaben realisiert wird.[72] Spenden an karitative Einrichtungen, private Hilfsorganisationen, Obdachlose etc. beweisen, daß in der Tat unabhängig vom staatlichen Umverteilungszwang Bereitschaft vorhanden ist, Armen selbständig zu helfen. Daß das Volumen solcher Spenden im Vergleich zum staatlichen Umverteilungsvolumen sehr klein ist, liegt unter anderem auch daran, daß private Spender über die Existenz staatlicher Umverteilung wissen.

Eine weitere Erklärung für interdependente Nutzenfunktion ist die des Selbstschutzes. Wohlhabendere fragen die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit, die Stabilisierung des Gesellschaftssystems und die Wahrung des sozialen Friedens nach.[73] Dabei geht man davon aus, daß mit geringer werdendem Einkommen der Anreiz zunimmt, die benötigten Güter auf kriminellem Wege zu beschaffen, um einen gewissen Lebensstandard halten zu können. Bei wachsender Armut steigt demnach die Kriminalität und der soziale Frieden kann nicht mehr gewahrt werden, wenn eine größere Gruppe von Individuen unter eine bestimmte Einkommensgrenze fällt. Insofern ist es für die Personen oberhalb der Armutsgrenze sinnvoll, den Armen ein Existenzminimum zu garantieren, um so das aus der Kriminalität für sie entstehende Risiko zu senken. Umverteilung zugunsten der Ärmeren kann folglich als eine Art „Schutz-

71 Vgl. Arnold (1994).

72 Steuerliche Aspekte des Spendens seien hier nicht berücksichtigt.

73 Vgl. Brennan (1973) und Levy (1994).

schild der Reichen" gesehen werden, wobei das Selbstschutzmotiv umso bedeutender sein dürfte, je direkter Arme und Reiche zusammenleben. Schließlich kommt ein Weiteres hinzu: Aus verfassungsökonomischer Perspektive kann es den Wohlhabenden durch die Transfers an Bedürftige gelingen, sich von den Armen die Zustimmung zum gesellschaftlichen Konsens zu erkaufen. So erhöht beispielsweise Rechtssicherheit die Produktivität einer Volkswirtschaft insgesamt, schlägt sich jedoch nicht in einer Erhöhung des Wohlstandes jedes einzelnen Mitglieds dieser Gesellschaft gleichermaßen nieder. Am stärksten profitieren diejenigen Mitglieder, die besonders produktiv sein können. Es ist daher für die Produktiveren sinnvoll, eine Duldungsprämie an die weniger produktiven Gesellschaftsmitglieder zu zahlen, um auf diese Weise deren Zustimmung zur Sicherung der Eigentumsrechte zu erreichen.[74]

Die Finanzierung des Erwünschten: wahre Präferenzen versus „Free-riding"

Die aufgeführten und einleuchtenden Motive legen zunächst die Vermutung nahe, daß eine Umverteilung zugunsten der Armen auch ohne staatliche Zwangsabgaben zustande kommen würde. Es läßt sich jedoch zeigen, daß das privat realisierte Ausmaß an Umverteilung in der Re-

74 Bei einer staatlich garantierten Mindestsicherung verknüpft dieser Argumentation nach das Drohpotential der Armen den Leistungsstaat, der die Transfers bereitstellt, direkt mit dem Schutzstaat, der die Eigentumsrechte garantiert. Einen gesellschaftlichen Konsens über einen Schutzstaat können die Reichen nur erreichen, indem sie den Armen einen Leistungsstaat versprechen, der ihnen entsprechende Transfers zukommen läßt. Vgl. Feist (2000, S. 19 f.).

gel deutlich unter dem allokativ optimalen Niveau bleiben würde, die gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Stabilität der Volkswirtschaft geriete ins Wanken.[75] Die Gründe hierfür liegen auf der Hand: So kann zum Beispiel grundsätzlich jeder Altruist selbständig entscheiden, wie viel er spendet bzw. an Transfersumme beisteuert, und er wird daher genau so viel leisten, bis sein Grenznutzen aus der Eigenleistung gleich seinen Grenzkosten ist. Ist die Nutzenfunktion des Einzelnen jedoch so geartet, daß er zwar Nutzenzuwächse der sozial Schwachen als eigene Nutzensteigerungen empfindet, dies aber unabhängig davon ist, wer diesen zusätzlichen Nutzen für die Schwachen stiftet, so ist zwar die Präferenz da, den Nutzen der Schwachen zu steigern, der Einzelne jedoch wird versuchen, sich als Trittbrettfahrer („Free-rider") zu verhalten und auf die Aktivitäten der anderen zu vertrauen. Sein individueller Nutzen kann von einer Nutzensteigerung der Armen nicht ausgeschlossen werden, und es liegt auch keine Rivalität vor. Jeder, dessen Nutzenfunktion den Nutzen der Armen mit beinhaltet, stellt sich bei deren Nutzensteigerung besser. Altruismus kann demnach den Charakter eines öffentlichen Gutes der Umverteilung erklären, wenngleich dies von den Annahmen der unterstellten Nutzenfunktionen abhängt.[76]

Grundsätzlich analog liegt der Fall für das Selbstschutz- bzw. Duldungsprämienmotiv. Der aus den Zahlungen der Reichen entstehende soziale Frieden bzw. die Rechtssicherheit sind ebenso öffentliches Gut. Es herrscht sowohl Nichtausschließbarkeit als auch Nichtrivalität im Konsum. Jeder einzelne der Reichen wird zwar ein gewisses Maß

75 Vgl. Boadway/Wildasin (1984).
76 Vgl. Berthold/Neumann (2001).

an sozialem Frieden und Rechtssicherheit präferieren, wenn es an deren Bezahlung geht jedoch versuchen, sich als „Free rider" zu verhalten. Im Ergebnis sorgen die externen Effekte bzw. die Tatsache, daß eine Grundsicherung – egal aus welchen Motiven heraus gewünscht – den Charakter eines öffentlichen Gutes hat, für eine gesamtwirtschaftlich ineffizient niedrige Bereitstellungsmenge. Individuelle und kollektive Rationalität fallen auseinander, die wahren Präferenzen werden individuell nicht offengelegt bzw. in Taten umgesetzt, Unterversorgung ist die Folge. Wenn alle Reichen strategisch auf den ersten Spielzug der jeweils anderen warten und Trittbrett fahren wollen, würde die tatsächliche Transferhöhe im Extremfall gegen Null gehen.

Neben Begründungen aus interdependenten Nutzenfunktionen heraus, gibt es ein weiteres gewichtiges Argument dafür, daß Umverteilung den Nutzen aller steigern kann, demnach allokativ sinnvoll ist, rein privatwirtschaftlich jedoch nicht in wünschenswertem Umfang in die Tat umgesetzt werden kann: Grundsicherung als Versicherung. Niemand ist in der Lage, vor dem *Rawls*'schen Schleier der Unsicherheit die eigenen zukünftigen Lebensumstände mit Bestimmtheit vorherzusagen. Risikoaverse Individuen werden daher nach einer Absicherung gegen ungünstige Realisationen des Zufalls streben; sie sind bereit, Beiträge zur Finanzierung eines Versicherungssystems zu leisten, wenn sie daraufhin in schlechten Zeiten auf eine äquivalente Leistung zurückgreifen können. Eine Möglichkeit für sie wäre, eine private Vorsorge über eine auf dem Markt angebotene Versicherung zu treffen. Allerdings könnte eine Versicherung erst zu einem Zeitpunkt abgeschlossen werden, zu dem sich mitunter schon sehr deutlich abzeichnet, ob der potentielle Versicherungsnehmer ein gutes oder ein

schlechtes Risiko darstellt. Personen, die mit einer überdurchschnittlich hohen Wahrscheinlichkeit zu Bedürftigen werden, haben daher einen starken Anreiz, sich zu versichern. Personen, die sich auf einem erfolgreichen und sicher scheinenden Lebenspfad befinden, werden eine solche Versicherung mitunter überhaupt nicht nachfragen. Fragen demnach nur schlechte Risiken die Versicherung nach, wird das System schwer finanzierbar; da es für den privaten Versicherer nicht ohne weiteres ersichtlich ist, zu welcher Risikoklasse ein Versicherungsnachfrager zu zählen ist, kommt es zu einer adversen Selektion. Das Problem ist vergleichbar mit dem einer privaten Versicherung gegen das Risiko Arbeitslosigkeit. Der private Markt für die Versicherung des Lebenseinkommens bricht folglich zusammen bzw. produziert ein korrekturbedürftiges Ergebnis.[77] Der private Versicherungsmarkt versagt nicht zuletzt deshalb, weil die Individuen schon Informationen über ihre privaten Verdienstmöglichkeiten sammeln konnten, bevor sie sich für oder gegen den Abschluss einer Versicherung entscheiden müssen. Auch können in der westlichen Welt nach der Rechtsordnung Eltern nicht bindende Umverteilungskontrakte für ihre Kinder abschließen, obwohl Gesundheit oder Krankheit, wirtschaftlicher Erfolg oder Mißerfolg der Kinder für die Eltern nicht vorhersehbar sind und daher eine Absicherung gewünscht werden kann.[78]

Bei der rein privaten Lösung ist nicht damit zu rechnen, daß das Gut „soziale Sicherung" in ausreichender Höhe bereitgestellt wird, obwohl sich der Nutzen aller Wirtschaftssubjekte durch eine entsprechende Umverteilung aus den genannten Motiven heraus steigern ließe. Das

77 Vgl. Pauly (1974) und Rothschild/Stiglitz (1976).
78 Vgl. Sinn (2000).

staatliche Eingreifen läßt sich folglich aus allokativen Gründen heraus rechtfertigen. Besondere Bedeutung kommt dabei der Versicherungsfunktion zu. Der Staat kann vermeiden, daß dem Wunsch der Individuen nach Sicherheit nicht entsprochen wird, indem er selbst die Versicherung des Einkommensrisikos durch eine Grundsicherung vornimmt. Annahme hierbei ist, daß sich die Individuen vor dem Schleier der Unsicherheit eine Absicherung gegen die ungünstigen Realisationen des Zufalls wünschen und auch bereit sind, eine entsprechende Gegenleistung zu übernehmen. Private Versicherungen setzen privatwirtschaftliche Verträge voraus und kommen daher zu spät im Lebenszyklus, um das Problem der adversen Selektion vermeiden zu können.[79]

Durch die staatliche Bereitstellung des Versicherungsschutzes erhöht sich zudem die Wagnisbereitschaft der Menschen, und es ist mit einer Vergrößerung des Sozialproduktes zu rechnen.[80] Neben den problematischen „Moral hazard"-Effekten hat eine jede Versicherung auch eine Erhöhung der Wagnisbereitschaft zur Folge, die für sich genommen positiv beurteilt werden kann. Sie ermöglicht es dem Versicherten, ertragreiche Chancen in seinem Leben zu nutzen, an die er sich ohne die Absicherung nicht herangetraut hätte. Aus empirischen Untersuchungen kann in der Tat geschlossen werden, daß der Wohlfahrtsstaat das Wirtschaftswachstum beflügeln kann.[81] Allerdings ist mit positiven Effekten auf das Wirtschaftswachstum nur zu rechnen, wenn der Sozialstaat keine „Hängematte", sondern vielmehr ein „Sicherheitsnetz" im „offenen Zirkuszelt

79 Vgl. Sinn (1997, S. 36).
80 Vgl. Sinn (1996).
81 Vgl. Bird (1998).

der Chancen und Risiken der Marktwirtschaft" ist, und die vielen Talente dazu motivieren kann, die Seile in verschiedenen Höhen des Zirkuszeltes auch zu besteigen.[82] Wenn dem so ist, die Grenzvorteile der Grundsicherung die Grenznachteile also noch überwiegen, dann ist die Sichtweise einer notwendigen und allokativ zu rechtfertigenden staatlichen Versicherung richtig.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß ein gewisses Maß an Umverteilung zugunsten der wirklich Armen, um diesen ein Existenzminimum zu sichern, gesellschaftlich erwünscht und auch sinnvoll ist und nicht zwangsläufig ein Zielkonflikt zwischen Effizienz und Umverteilung besteht.[83] Erst wenn das Niveau der Umverteilung die Grenznachteile der Grundsicherung über deren Grenzvorteile anwachsen läßt, besteht ein Zielkonflikt zwischen Allokation und Distribution.[84] Aus Marktversagensgründen läßt sich eine Aufgabenerfüllung durch den Staat rechtfertigen, prinzipiell hat der Staat nach wie vor komparative Vorteile, wenn es darum geht „soziale Gerechtigkeit" zu produzieren.[85] Allerdings liegt gegenwärtig das Umverteilungsniveau deutlich über dem Optimalpunkt, bis zu dem Zielkomplementarität zwischen Allokation und Distribution besteht. Es muß nach Wegen gesucht werden, das effizienzverschlingende Übermaß an Umverteilung – vor allem auch in der Mittelschicht, die zwar keine Sozialhilfe bezieht, jedoch den Medianwähler beinhaltet, der sehr wohl an Umverteilungsaktivitäten beteiligt sein möchte – zum Wohle der wirklich Bedürftigen abzumildern und in Effizi-

82 Vgl. Kleinhenz (1992, S. 52).
83 Vgl. Hochman/Rodgers (1969).
84 Vgl. Buchanan/Tullock (1962).
85 Vgl. Berthold (2001b).

enzgewinne umzumünzen sowie die in Kapitel 2.2 aufgezeigten Mißstände im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut zu reduzieren.[86] Die (allokative) Rechtfertigung des staatlichen Eingriffes hat nur solange Bestand, solange das Staatsversagen dabei kleiner bleibt als das abgeleitete Marktversagen der rein wettbewerblichen Lösung.

86 Zur Problematik der Umverteilung in der Mittelschicht aus politökonomischen Gründen siehe Berthold/Thode (2000).

4 Wie könnte eine effiziente Absicherung gegen die Risiken „Arbeitslosigkeit" und „Armut" aussehen?

Die bisherige Analyse hat gezeigt, daß sowohl für die Absicherung gegen das Risiko Arbeitslosigkeit als auch für die Absicherung gegen das Risiko elementarer Armut die komparativen Vorteile auf Seiten des Staates liegen. Ohne staatliches Eingreifen käme es auf beiden Feldern zu einer Unterversorgung, von Markversagen ist auszugehen. Daher ist es grundsätzlich richtig, daß sich – wie im Status quo – der Staat dieser beiden Aufgaben annimmt. Allerdings müssen eklatante Schwächen in den Systemen der Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe diagnostiziert werden, die staatliche Performance kann alles andere als überzeugen, umfassendes Staatsversagen ist offensichtlich. Daß dieses Staatsversagen in der Summe größer ist als das Marktversagen einer Laissez faire-Politik, ist angesichts der Schwere des letzteren freilich unwahrscheinlich. Durch die Ausgestaltung beider Systeme werden aber Effizienzverluste billigend in Kauf genommen. Zwar gelingt es dem Staat, über Beiträge und Steuergelder den Einkommensverlust im Falle der – auch längeren – Arbeitslosigkeit mehr als hinreichend abzusichern, allerdings fördert die konkrete Ausgestaltung sowohl der Arbeitslosenversicherung als auch der Sozialhilfe das Entstehen und auch Verfestigen gesamtwirtschaftlicher Arbeitslosigkeit erheblich. Der Schaden, den die Volkswirtschaft insgesamt erleidet, ist beträchtlich und stellt eine schwere Hypothek für zukünftige Generationen dar. Soll nicht noch mehr Zeit im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut verloren gehen, so bedürfen beide Systeme einer grundlegenden Reformierung.

4.1 Arbeitslosenversicherung – soviel Staat wie nötig, soviel Markt wie möglich

Eine Arbeitslosenversicherung ist erforderlich und auch sinnvoll. Sie ermöglicht es arbeitslosen Arbeitnehmern bis zu einem gewissen Grad, auf Jobs zu warten, die besser zu ihnen passen und in denen sie produktiver sein können, als dies ohne eine solche Versicherung der Fall wäre; Unternehmungen wird es ermöglicht, solche Jobs zu schaffen. Eine Volkswirtschaft kann durch die Existenz einer Arbeitslosenversicherung produktiver werden.[87] Allerdings werden die positiven Effekte einer Arbeitslosenversicherung in der Praxis mitunter von den traditionellen „Moral hazard"-Kosten überwogen. Daher muß es Hauptziel einer Reform des deutschen Systems der Arbeitslosenversicherung sein, Rahmenbedingungen zu schaffen, die das vielfältige „Moral hazard"-Potential und das Entstehen und Bestehenbleiben von Arbeitslosigkeit möglichst gering halten und den unaufhaltsamen strukturellen Wandel fördern statt wie bisher eher behindern. Dabei setzen Überlegungen zur Stärkung des Effizienzgedankens in der Arbeitslosenversicherung an mehreren, miteinander eng verbundenen Aspekten an. Beim Umfang der Absicherung gilt es, mehr als bisher die individuellen Präferenzen der Versicherten zu berücksichtigen. Gleichzeitig müssen Fehlanreize aller Akteure auf dem Arbeitsmarkt so weit wie möglich ausgeschlossen werden. Eine wesentliche Aufgabe einer Arbeitslosenversicherung in Zeiten sektoraler Strukturbrüche und einer stark schrumpfenden Nachfrage nach einfacher Arbeit hat darin zu bestehen, Arbeitslose zu Ersatz- und Neuinvestitionen in Humankapital anzuhalten.

87 Vgl. Acemoglu/Shimer (2000) und Marimon/Zilibotti (1999).

Vorschläge zur Stärkung des Effizienzgedankens in der Arbeitslosenversicherung sollten nicht so mißverstanden oder diskreditiert werden, das Beschäftigungsproblem solle durch einen einfachen „Sozialabbau" gelöst werden. Es ist völlig klar, daß Arbeitnehmern auch in Zukunft ein hinreichender Schutz vor den finanziellen Folgen eines Arbeitsplatzverlustes geboten werden muß.[88] Unbestritten ist aber auch, daß dieser Schutz individueller als bisher zu gestalten ist und nicht alle Leistungen, die momentan vom Staat über die Arbeitslosenversicherung angeboten werden, auch sinnvoll sind. Weiterhin erfüllt der Staat in der gegenwärtigen Arbeitslosenversicherung gerade im Bereich aktiver Arbeitsmarktpolitik Aufgaben, die unabhängig von der Notwendigkeit eines staatlichen Rahmens der Arbeitslosenversicherung selbst, in einem kompetitiven Umfeld effizienter und effektiver angeboten werden könnten. Hier gilt es, neue Wege zu erschließen. Im folgenden soll eine Lösungsskizze dafür entworfen werden, wie eine staatlich organisierte Arbeitslosenversicherung unter Effizienz- und Effektivitätsgesichtspunkten aussehen könnte, die dennoch einen ausreichenden Schutz gegen das Risiko Arbeitslosigkeit bietet.

Grundpaket: finanzielle Mindestsicherung, Beratungs- und Vermittlungsgutscheine

Bei der Arbeitslosenversicherung neuerer Art sollte es sich um eine reine Versicherung handeln, die von der Bundesanstalt für Arbeit unabhängig ist. Bei dieser Versicherung müssen alle Arbeitnehmer einen Kontrakt abschließen, der sie im Falle einer Arbeitslosigkeit hinreichend absichert. Dabei bietet die Versicherung ein für alle verpflichtendes

88 Vgl. Sachverständigenrat (1996, Zf. 453).

Grundpaket sowie entsprechend der individuellen Präferenzen der Versicherten zusätzliche Wahlpakete als Bestandteile der individuellen Kontrakte an. Kernelement des Grundpaketes ist neben dem Arbeitslosengeld ein Anspruch auf Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten. Eines gleich vorweg: Umverteilungsaspekte aus sozialen Erwägungen gehören nicht in eine Arbeitslosenversicherung. Wenn der Gesetzgeber etwa beabsichtigt, Familien mit Kindern zu begünstigen, dann ist dies ein allgemeines familienpolitisches Anliegen und sollte von den Steuerzahlern finanziert werden. Nicht einsichtig ist, daß Arbeitslose mit Kindern durch differenzierte Leistungssätze bei identischen Beiträgen stärker gefördert werden als Beschäftigte mit Kindern bei ansonsten unter Umständen identischen Einkommensverhältnissen. Familienpolitisch oder sonstwie motivierte Umverteilungselemente haben keinen Platz in einer effizienzorientierten Arbeitslosenversicherung und müssen in separaten Systemen installiert werden.

Das Arbeitslosengeld, auf das der Arbeitnehmer im Grundpaket einen Anspruch erwirbt, sollte sich in seiner Höhe am örtlichen Sozialhilfesatz orientieren. Diese Mindestsicherung in Höhe des Existenzminimums ist notwendig, um zu verhindern, daß einzelne Individuen – sei es aufgrund individuell verzerrter Präferenzen oder als Trittbrettfahrer – trotz Arbeit keinen Beitrag für ihre finanzielle Absicherung leisten und im Schadensfalle sofort der steuerfinanzierten Sozialhilfe zur Last fallen. Im übrigen sollte die Sozialhilfe, sofern sie aufgrund von Arbeitslosigkeit bezogen wird, keinesfalls „umsonst" sein, sondern hat als temporäre Hilfe zur Selbsthilfe durchaus gewichtige Gegenleistungen des Transferempfängers einzuverlangen. Da insbesondere gerade die Dauer der Transfergewährung das Verhalten der Individuen beeinflußt, liegt es darüber hin-

aus nahe, im Grundpaket die Bezugsdauer entsprechend restriktiv auszugestalten. Es wird vorgeschlagen, die Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld auf zwölf Monate zu begrenzen. Das Arbeitslosengeld wird im Schadensfalle von der Versicherung an den Arbeitslosen ausbezahlt. Nach Ablauf dieser Frist sind Arbeitslose bei Bedürftigkeit nicht wie bisher zunächst auf die Arbeitslosen- sondern direkt auf die Sozialhilfe zu verweisen.[89]

Neben dem fundamentalen, auf ein Jahr beschränkten Anspruch auf ein Arbeitslosengeld in Höhe der Sozialhilfe enthält das Grundpaket der Versicherung einen Anspruch auf Beratung und Vermittlung. Ziel muß es ein, die Arbeitslosen möglichst schnell auf eine für sie passende Stelle im ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln und bei der Orientierung und Suche effektiv zu beraten. Diese Aufgabe wurde in der Vergangenheit von den Arbeitsämtern übernommen – alles andere als erfolgreich. Was hier Not tut, liegt auf der Hand: Zwar ist ein staatlicher Rahmen bei der Versicherung gegen das Risiko Arbeitslosigkeit erforderlich; gerade was die Umsetzung aktiver Hilfestellungen auf dem Weg zurück in Arbeit angeht, ist jedoch nicht ersichtlich, warum dies von staatlichen Behörden am besten erledigt werden sollte. Vielmehr läßt eine zwangsweise staatliche Umsetzung Raum für politisch motivierte Manipulationen und schafft aufgrund fehlenden Wettbewerbs Trägheiten und Ineffizienzen. Es wundert daher auch nicht, daß private Vermittler – wie beispielsweise *Maatwerk* – eine bessere Bilanz aufweisen können, wenn man sie die Auf-

89 Nach wie vor ist es erforderlich, daß die Versicherten innerhalb einer Rahmenfrist eine gewisse Anwartschaftszeit als Beitragszahler erfüllen müssen, um einen Leistungsanspruch erwerben zu können.

gabe erfüllen läßt. Selbst die Problemgruppen des Arbeitsmarktes werden von privaten Dienstleistern erheblich erfolgreicher nachhaltig in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis reintegriert, als dies der Bundesanstalt für Arbeit mit ihren Arbeitsämtern gelingt.[90] Wettbewerb und eine erfolgsabhängige Entlohnung bewirken hier Wunder.

Diesen für eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung notwendigen Elementen gilt es umfassend Rechnung zu tragen. Es wird daher vorgeschlagen, daß die staatlich organisierte Arbeitslosenversicherung nicht selbst die Beratungs- und Vermittlungsfunktion wahrnimmt, sondern Gutscheine an die Arbeitslosen ausgibt, die diese an einen Leistungsanbieter ihrer Wahl weiterreichen können. Potentielle Leistungsanbieter sind private Vermittler, die Arbeitsämter und kommunale Gebietskörperschaften. Die Gutscheine können bei einer erfolgreichen und nachhaltigen Vermittlung von dem beauftragten Anbieter bei der Arbeitslosenversicherung eingelöst werden. Zwischen privaten Anbietern, Arbeitsämtern und Kommunen wird ein intensiver Wettbewerb um die erfolgreichsten Methoden entfacht; ineffiziente und ineffektive Anbieter werden sich in einem System, in dem nur erfolgreiches Arbeiten entlohnt wird, nicht halten können. Um das gesamte Problemlösungspotential einer wettbewerblichen Beratung und Vermittlung nutzen zu können, ist es erforderlich, einen freien Marktzugang für private Vermittler zu schaffen. Insofern ist zu begrüßen, daß die Erlaubnispflicht für private Vermittler aufgehoben wird und eine Vermittlungstätigkeit nur noch bei Mißbrauch untersagt werden kann. Ebenso positiv zu bewerten ist vor diesem Hintergrund, daß das Monopol der Bundesanstalt für Arbeit bei Vermittlung und An-

90 Vgl. beispielsweise Berthold/Fehn/Berchem (2001a, S. 87 ff.).

werbung im Ausland aufgehoben und die private Vermittlung vom und ins Ausland zugelassen wird.

Diese Beratungs- und Vermittlungsgutscheine sollten den Arbeitslosen jedoch nicht erst nach drei Monaten Arbeitslosigkeit an die Hand gegeben werden, wie es das Modernisierungskonzept der Bundesregierung vorsieht, sondern die Arbeitslosen sollten vom ersten Tag an die Möglichkeit haben, auf diesem Wege selbst aktiv zu werden. Zu bedenken gilt es dabei jedoch, daß es bei einer sofortigen Aktivierung der Gutscheine zu beträchtlichen Mitnahmeeffekten bzw. „Windfall profits" kommen kann. Viele Arbeitnehmer wechseln mehr oder weniger übergangslos von einer Beschäftigung in die nächste, friktionell Arbeitslose finden mitunter völlig problemlos und innerhalb kurzer Zeit eine für sie passende Stelle. Wer auch immer in diesen Fällen den „Vermittlungserfolg" für sich verbuchen und die fällige Erfolgsprämie kassieren kann – private oder kommunale Vermittlungsstellen, die Arbeitsämter oder auch schlicht lediglich auf dem Papier existierende Tochterfirmen der einstellenden Unternehmungen – die Gutscheine sind zweckentfremdet.

Vermeiden lassen sich derartige Effekte in Gänze nicht, jedoch klein halten. Es darf der Wert der Gutscheine zu Beginn der Arbeitslosigkeit folglich nicht allzu hoch sein, um die unvermeidbaren „Windfall profits" gering ausfallen zu lassen. Da eine möglichst rasche Beratung und Vermittlung stets angestrebt bleiben soll, darf der Wert auf der anderen Seite jedoch nicht so niedrig ausfallen, daß sich keine Leistungsanbieter mehr auf dem Markt bereit erklären, Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten aufzunehmen. Schließlich erscheint folgende Überlegung diskussionswürdig: Ist ein Arbeitnehmer gerade arbeitslos gewor-

den, so kann er unmittelbar den Gutschein in Umlauf bringen. Erfolgt dann innerhalb sehr kurzer Zeit eine erfolgreiche und nachhaltige Vermittlung, so wird die Erfolgsprämie fällig, obwohl der Arbeitslose möglicherweise zu den guten Risiken zu zählen ist und lediglich friktionell arbeitslos war. Gestattet man nun den Arbeitslosen, eine gewisse Zeit lang den Gutschein nicht weiterzureichen und selbständig einen neuen Job für sich zu suchen, und setzt man darüber hinaus die Anreize so, daß sich dies für den Betroffenen lohnen kann, so ist damit zu rechnen, daß ein Großteil der nur kurzzeitig Arbeitslosen (die unter Umständen lediglich einen geplanten Jobwechsel durchführen) den Gutschein nicht zum Einsatz bringen und daher auch keine Erfolgsprämien für Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten fällig werden. Denkbar wäre etwa, in einem solchen Fall den Arbeitnehmer in der Folge im Rahmen einer individuellen Beitragsberechnung günstiger einzustufen, als dies bei längerer Arbeitslosigkeit und bei „Fremdvermittlung" der Fall wäre.

Solange sich die Lohn- und Tarifpolitik nicht auf allen Qualifikationsstufen an den individuellen Produktivitäten orientiert, wird es schlechte Risiken geben. Das werden vor allem Geringqualifizierte sein. Neben der meßbaren Qualifikation gibt es weitere Faktoren, die den Vermittlungserfolg positiv oder negativ beeinflussen können. Um zu verhindern, daß ein „Rosinenpicken" stattfindet und die schlechteren Risiken lediglich in die Sozialhilfe durchgereicht werden, muß sich die Höhe der Erfolgshonorare möglichst differenziert nach der Schwere der Fälle richten. Qualifikation, Alter, Herkunft, bisherige Erwerbsbiographie, Dauer der Arbeitslosigkeit vor Vermittlungsbeginn u.v.m. sollten sich in der Höhe der Vermittlungsprämie wiederfinden, besonders schneller Erfolg wird zusätzlich belohnt.

Auch durch diese Differenzierung lassen sich reine Mitnahmeeffekte gering halten, ist doch der Wert der Gutscheine für die weniger problematischen Fälle von Anfang an geringer als für die problematischen. Da dennoch das Risiko bestehen bleibt, daß die Bemühungen erfolglos bleiben, gilt es zu bestimmen, wie hoch gegebenenfalls ein fixer, erfolgsunabhängiger Teil der Entlohnung sein müßte, um umfassende Vermittlungsangebote auch von privater Seite aktivieren zu können. Diese Fixanteile dürften jedoch nicht zu hoch sein, da sonst die Gefahr besteht, daß der Wettbewerb zwischen den Anbietern ausgehebelt wird und fixe Erträge trotz im Extremfall ausgelasteter Kapazitäten „mitgenommen" und „Karteileichen" geschaffen werden. Sollte das Honorar neben einer erfolgsabhängigen Komponente auch einen (monatlichen) fixen Anteil enthalten, liegt es an der Arbeitslosenversicherung, entsprechende Rechenschafts- bzw. Aktivitätsberichte von den Anbietern einzufordern, um derartige Mitnahmeeffekte gering zu halten.

Es kann allerdings auch die These vertreten werden, daß die marktliche Lösung ganz ohne fixe Entlohnungsanteile auskommen sollte. Der Vorteil eines rein erfolgsorientierten Prämiensystems liegt auf der Hand: Reine Mitnahmeeffekte sind von vornherein ausgeschlossen. Durch eine ausdifferenzierte Prämiengestaltung ist zu erwarten, daß all das, was in der Summe Aussicht auf Erfolg hat, vom Markt auch angeboten wird. Wofür sich allerdings keine privaten Anbieter finden, ist dann Sache des Staates und würde großteils früher oder später in der Sozialhilfe landen. Daher ist zu erwarten, daß insbesondere die Kommunen, die ja dann für die Sozialhilfeleistungen aufzukommen hätten, von Anfang an auch diese Klientel betreuen werden. Hier ist eine Grundsatzentscheidung erforderlich.

Reichen Arbeitslose den Beratungs- und Vermittlungsgutschein innerhalb einer angemessenen Frist überhaupt nicht weiter und beschaffen sich auch nicht selbständig eine neue Stelle, obliegt es der Arbeitslosenversicherung, selbst einen erfolgversprechenden Anbieter mit der Vermittlung zu beauftragen, wobei die Annahme eines solchen Auftrages sinnvollerweise nur für die Kommunen verpflichtend sein sollte, die im entsprechenden Fall in Zukunft für die Sozialhilfe verantwortlich wären. Ein Weiteres kommt hinzu: Lehnen Arbeitslose nach Weitergabe der Gutscheine zumutbare Arbeiten ab, die ihnen vermittelt worden sind, ist ihnen das Arbeitslosengeld massiv zu kürzen bzw. ganz zu streichen. Die Vermittler haben in einem solchen Fall, den sie der Arbeitslosenversicherung melden und nachweisen müssen, ein Anrecht auf eine Erfolgsprämie zweiten Grades. Diese Prämie, die sie dann statt der regulären Erfolgsprämie von der Arbeitslosenversicherung erhalten, sollte jedoch kleiner als die mögliche reguläre Erfolgsprämie sein und im Zeitablauf ebenso abnehmen; sie muß auf der anderen Seite aber größer sein als der (noch zu erzielende) fixe Prämienanteil, um eine Meldung im Vergleich zur Nichtmeldung eines Fehlverhaltens der Arbeitslosen für die Vermittler ökonomisch sinnvoll zu machen. Es ist denkbar, daß Arbeitslose den Vermittlern einen potentiellen Vermittlungserfolg „abzukaufen" versuchen. So könnte ein Arbeitsloser den Vermittler darum bitten, nach einer weiteren Stelle für ihn zu suchen, obwohl bereits eine Stelle ermittelt wurde, die entsprechend der Zumutbarkeitskriterien zu besetzen wäre. Durch eine Zahlung aus eigener Tasche könnte der Arbeitslose versuchen, den Vermittler zu einer neuerlichen Suche zu bewegen, wobei die Grenze des Machbaren dadurch festliegt, daß der Vermittler erstens innerhalb der Dauer des Kontraktes eine erfolgte Vermittlung melden muß, um im Falle

der Nachhaltigkeit die Erfolgsprämie zu kassieren und zweitens die Höhe dieser Prämie davon abhängt, wie schnell eine Vermittlung erfolgt ist.

Finanzierung: individuelle Beiträge gegen „Moral hazard"

Finanziert wird das Grundpaket nach diesem Reformvorschlag wie bisher auch über Beiträge. Dabei muß das Fehlverhalten aller am Arbeitsmarkt beteiligten Akteure verringert werden. Da die Gewerkschaften durch ihr lohnpolitisches Verhalten das Ausmaß der Arbeitslosigkeit entscheidend mit beeinflussen, sollten neben den Arbeitgebern und Arbeitnehmern daher auch sie durch Beitragszahlungen an der Finanzierung beteiligt werden.[91] Innerhalb der jeweiligen Gruppe ist darüber hinaus dafür zu sorgen, daß die Beiträge stärker äquivalenzorientiert ausgestaltet sind. Dabei sind individuelle, sektorale und regionale Besonderheiten zu berücksichtigen.

Vor allem die gewerkschaftliche Zuschußpflicht zur Arbeitslosenversicherung würde die lohn- und tarifpolitischen Eskapaden der Gewerkschaften in Grenzen halten. Gelingt es neben der generellen Verpflichtung der Gewerkschaften zu Zahlungen an die Arbeitslosenversicherung darüber hinaus, die gewerkschaftlichen Beiträge auch nach Unternehmungen, Sektoren und Regionen zu differenzieren sowie an lohn- und tarifpolitisches Fehlverhalten zu koppeln, so würde auf diese Weise die Budgetrestriktion der Gewerkschaften nachhaltig gehärtet. Die Anreize der Gewerkschaften gingen zurück, eine Lohn- und Tarifpolitik zu fahren, die unternehmerische, sektorale und regionale Besonderheiten nur unzureichend berücksichtigt. Die Real-

91 Vgl. Berthold (2000).

löhne würden nicht nur gesamtwirtschaftlich, sondern auch auf Teilarbeitsmärkten flexibler; es steigen auch die Chancen für die Teilarbeitsmärkte, geräumt zu werden. Die Schwierigkeiten, die mit der Umsetzung eines solchen Schrittes verbunden sind, werden nicht verkannt. Im Übrigen entsteht zusätzlicher Druck auf die Gewerkschaften, ihr „Moral hazard"-Verhalten einzuschränken, wenn es spürbare Rückkopplungen zwischen individueller Schadenshäufigkeit/-höhe und individueller Prämie bei Arbeitnehmern und Unternehmungen gibt. Wird eine direkte Beteiligung der Gewerkschaften an der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung als nicht realisierbar angesehen, so bleibt immer noch dieser Weg, die Mitverursacher der Beschäftigungsmisere zu disziplinieren.

Dem unternehmerischen Fehlverhalten ist mit stärker differenzierten Beiträgen in der Gruppe der Unternehmungen zu begegnen. Die Versuchung, weniger auf eine stabile Beschäftigung zu setzen und in wirtschaftlich ungünstigeren Zeiten weniger Arbeitnehmer zu „horten", sondern ihnen schneller zu kündigen, wird kleiner, wenn die Beiträge der einzelnen Unternehmungen stärker auch von deren Entlassungsverhalten abhängen. Dies mag den Gesetzgeber in den Vereinigten Staaten dazu bewogen haben, ein "Experience rating" in das System der Arbeitslosenversicherung einzuführen.[92] Dieses sieht vor, daß die von den Arbeitgebern zu entrichtenden Beiträge an die Inanspruchnahme der Arbeitslosenversicherung durch ihre (ehemaligen) Mitarbeiter gekoppelt sind. Das Entlassungsverhalten

92 Für eine detaillierte Analyse des Arbeitslosenversicherungssystems der US-amerikanischen Bundesstaaten siehe Glismann/Schrader (2001c), Holz/Hauser (2000) und Rejda/Rosenbaum (1990).

schlägt sich mit kurzer zeitlicher Verzögerung in relativ niedrigen bzw. hohen Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung nieder. Allerdings sieht die US-amerikanische Arbeitslosenversicherung explizit einen Risikoausgleich zwischen den Unternehmen vor. Die einzelnen Unternehmungen werden nicht mit den vollen Kosten der Entlassungen belastet, ein Teil der einzelwirtschaftlich verursachten Kosten wird auf die Gesamtheit der Beitragszahler umgelegt. Es findet auch in Amerika eine Quersubventionierung von instabilen durch stabile Unternehmen statt, jedoch bei Weitem nicht in dem Maße wie in Deutschland. Ein vollständiges „Experience rating" könnte wohl auch nicht funktionieren, wären Unternehmen mit einer hohen Entlassungswahrscheinlichkeit doch mit prohibitiv hohen Beitragssätzen zu belasten.[93] Die Quersubventionierung ist unter anderem darauf zurückzuführen, daß die Beitragssätze von der Höhe sowohl nach oben als auch nach unten begrenzt sind. Desweiteren reagiert der Beitragssatz mit zeitlicher Verzögerung auf Veränderungen des Entlassungsverhaltens. Diese Time-lags sind für die Unternehmungen nichts anderes als liquiditätsschonende zinsfreie Kredite und erfüllen ähnlich wie die nach oben begrenzten Beitragssätze eine wichtige, antizyklisch wirkende Stabilisierungsfunktion. Die Unternehmungen sind auf diese Weise gegen einen unmittelbaren Anstieg der Beitragssätze in Krisensituationen geschützt und laufen nicht Gefahr**,** in akuten Krisen unmittelbar zusätzliche Belastungen tragen zu müssen.

Auch für Deutschland wäre eine solche Verknüpfung von Entlassungen und Versicherungsprämie vonnöten. Ein (unvollständiges) „Experience rating" beeinflußt nicht nur das

93 Vgl. Tannenwald/O´Leary (1997, S. 13).

Entlassungsverhalten der Unternehmungen und erhält ihnen so (betriebsspezifisches) Humankapital, das ihnen sonst möglicherweise verloren geht, weil es in der Zeit der temporären Arbeitslosigkeit zur Konkurrenz abwandert. Es trägt auch mit dazu bei, daß nicht nur die sektoralen, sondern auch die unternehmensspezifischen Beitragssätze stärker differenzieren. Damit findet die exzessive Subventionierung niedergehender durch aufblühende Unternehmen und Sektoren ein Ende. Die massiven allokativen Verzerrungen verschwinden und die Anreize, von Arbeitnehmern und Unternehmungen zu wandern, nehmen zu. Der strukturelle Wandel insgesamt wird beschleunigt.[94] Allerdings hilft die Einführung eines „Experience ratings" in die deutsche Arbeitslosenversicherung nicht viel, wenn dabei die bestehenden institutionellen Verflechtungen unverändert bestehen bleiben. So wäre es kontraproduktiv, wenn man zusätzlich zu dem gegenwärtig strengen Kündigungsschutz ein „Experience rating" einführen würde. Die bestehende mengenmäßige Unbeweglichkeit der Arbeit wäre so nicht abzubauen, die finanziellen Belastungen für die Unternehmungen nähmen zu, für die Beschäftigung wäre nichts gewonnen, ganz im Gegenteil. Ein „Experience rating" in der Arbeitslosenversicherung braucht den Abbau des traditionellen Kündigungsschutzes als zweites Standbein. Zusätzlich muß folgendes bedacht werden: Teilt man die Unternehmungen nach unterschiedlichen Risikoklassen ein, müssen unterschiedlich hohe Beitragssätze gezahlt werden, die schädliche Quersubventionierung entfällt

94 Nicht übersehen werden soll dabei jedoch, daß die Beiträge der Unternehmungen zur Arbeitslosenversicherung Arbeitskostenbestandteile sind und zumindest mittelfristig auf den Faktor Arbeit überwälzt werden können. Dies ändert jedoch nichts an den grundsätzlichen Vorzügen eines „Experience ratings".

weitestgehend. Wenn man in einem solchen System den Unternehmungen und Arbeitnehmern in den niedergehenden Bereichen die Möglichkeit einräumen möchte, über differenzierte und flexible Löhne Zeit zu kaufen, um sich besser an den unvermeidlichen Strukturwandel anzupassen, so sind dezentrale, betriebliche Lohn- und Tarifverhandlungen unabdingbar. Stärker risikoäquivalente Beiträge in der Arbeitslosenversicherung tragen nur bei einem lockereren Kündigungsschutz und dezentraleren Lohnverhandlungen Früchte.

Die letzte Gruppe der Beitragszahler sind die Arbeitnehmer. Auch hier gilt es, den Äquivalenzgedanken zu stärken und dafür zu sorgen, daß sich sowohl das individuelle Risiko als auch die Bereitschaft des Einzelnen, den Schaden möglichst gering zu halten, in den Beiträgen niederschlägt. So gibt es für die Versicherung genügend Kriterien, anhand derer eine Klassifizierung der Risiken bis zu einem gewissen Grad möglich ist. Alter, Geschlecht, Branche, Beruf, Sektor, Region, Qualifikation, bisherige Erwerbsbiographie, Dauer vorangegangener Arbeitslosigkeit, jährliche Fehltage etc. können verwertbare Informationen für eine individuellere Risikokalkulation darstellen.[95] Dabei hat die individuelle Beitragsberechnung dynamisch zu erfolgen. Analog einer Kfz-Versicherung, in der unfallfreies Fahren durch geringere Beiträge belohnt wird, so sollten auch in der Arbeitslosenversicherung die Beiträge geringer werden, je länger der Versicherte keinen „Unfall" hatte. Auch Qualifizierungsmaßnahmen sollten sich günstig auf die Höhe der zu entrichtenden Beiträge auszahlen. Auf

95 Eine Auflistung grundsätzlich denkbarer Klassifizierungen bieten exemplarisch Glismann/Schrader (2001b) und Hartmann (1998).

diese Weise werden Anreize geschaffen, das eigene Risiko zu verbessern bzw. Schaden möglichst zu vermeiden.

Allerdings ist eine derartige Risikoäquivalenz in der Arbeitslosenversicherung nur bedingt herzustellen. Eine Arbeitslosenversicherung ist keine reine Versicherung, und die Diskussion über die private Versicherbarkeit des Risikos Arbeitslosigkeit hat gezeigt, daß eine streng risikoäquivalente Kalkulation für einen Großteil potentieller Versicherungsnachfrager mit prohibitiv hohen Beiträgen verbunden wäre. Ferner gilt zu bedenken, daß jedwede Bonus-Malus-Systeme auf der Beitragsseite die Anreize zum Wiedereintritt in das Arbeitsleben reduzieren können, wenn die zu erwartende Versicherungsprämie bei einer Wiederbeschäftigung steigt; dies würde insbesondere die Reintegration von Langzeitarbeitslosen erschweren.[96] Ziel muß daher sein, durch differenzierte Beiträge einen spürbaren Zusammenhang zwischen individuellem Risiko/Verhalten und Prämie herzustellen, ohne dabei das Spezifische bei der Versicherung des Risikos Arbeitslosigkeit zu mißachten. Durch spürbare Rückkopplungsmechanismen innerhalb des versicherungstechnisch Machbaren sollte ein wesentlicher Einfluß auf die Verhaltensweisen der Akteure auf dem Arbeitsmarkt möglich sein und ein Großteil der schädlichen Quersubventionierung aus der Arbeitslosenversicherung verschwinden.

Die positiven Effekte auf die Schadenshäufigkeit und -höhe ließe sich durch eine weitere diskussionswürdige Variable der Verscherung verstärken: Rückzahlungszusagen. Die Arbeitslosenversicherung könnte sich vertraglich dazu verpflichten, einen bestimmten Anteil der Prämienlei-

96 Vgl. Hartmann (1998, S. 183 ff.).

stung zu akkumulieren, zu verzinsen und am Ende der Vertragsdauer, im Regelfall spätestens mit dem altersbedingten Ausscheiden des Versicherten aus dem Erwerbsleben, die aufgelaufene Summe auszuzahlen. Dabei würde die zurückgezahlte Summe um etwaige ausgezahlte Arbeitslosengelder und Gutscheinbeträge verringert werden. Damit bestünden auch für schlechte Risiken hohe Anreize, den Schadensfall nicht eintreten zu lassen, da je höher die Prämie, desto höher auch die potentielle Rückzahlung ist. Die maximal mögliche Beitragsrückerstattung in einem solchen System ist für schlechte Risiken besonders hoch. Nach einer längeren Phase der Arbeitslosigkeit hat sich zwar die Risikoeinschätzung durch die Versicherung verschlechtert und bei Wiedereintritt in das Erwerbsleben muß folglich eine höhere Prämie geleistet werden; allerdings akkumuliert der Versicherte ab diesem Zeitpunkt auch rascher als zuvor seine potentielle künftige Beitragsrückerstattung. Eine derartig ausgestaltete Arbeitslosenversicherung funktioniert sowohl als Versicherung als auch als eine Art „Sparkasse" für den Versicherten und reduziert dessen „Moral hazard"-Potential erheblich. Dabei wird der Versicherungsnehmer im Falle zeitlich beschränkter friktionaler Arbeitslosigkeit regelmäßig abwägen, ob er den Versicherungsfall melden soll, da dies auf längere Zeit sein Risikoprofil verschlechtert und die potentielle Beitragsrückerstattung schmälert. Diese Option sollte dem Versicherten in jedem Fall offen stehen.[97]

97 Vgl. zu dem Vorschlag der Rückzahlungszusagen Glismann/Schrader (2001b).

Wahlpaket: alles hat seinen Preis ...

Wie in den anderen Zweigen der sozialen Sicherung sollte auch bei der Reform der Arbeitslosenversicherung die Maxime gelten, den Arbeitnehmern mehr Wahlfreiheiten als bisher einzuräumen. Möglicherweise sind sie mit dem verpflichtenden Grundpaket unzufrieden und wollen stärker darüber selbst entscheiden, welchen Teil ihres Einkommens sie für welche Form der Absicherung verwenden. Es sollte ihnen freistehen, sich entsprechend ihrer individuellen Präferenzen über das Grundpaket hinaus bei der staatlichen Arbeitslosenversicherung abzusichern bzw. Parameter des Grundpaketes in eine bestimmte Richtung zu verändern. Bei diesem Wahlpaket muß allerdings das Äquivalenzprinzip stärker zur Geltung kommen, gewünschte Leistungen und Beiträge haben sich zu entsprechen.

Denkbar in diesem Zusammenhang ist eine Absicherung mit einem höheren Arbeitslosengeld als im Grundpaket verpflichtend vorgesehen und/oder eine Verlängerung der Bezugsdauer über die vorgesehenen 12 Monate hinaus bei entsprechendem Beitragsaufschlag. Auch sollte über das Zeitprofil der Leistung nicht generell entschieden werden. Vielmehr bietet es sich an, dem Versicherungsnehmer selbst eine Wahlmöglichkeit zwischen zeitlich alternativ ausgestalteten Leistungen zu belassen, denn die Versicherten werden je nach individueller Risikoaversion und Arbeitsplatzrisiko unterschiedliche Profile wählen wollen. So kommen zum Beispiel degressiv ausgestaltete Unterstützungsleistungen Arbeitnehmern mit einer größeren Risikobereitschaft und einem kleineren Arbeitsplatzrisiko entgegen und verringern die Wahrscheinlichkeit einer verhaltensbedingt längeren Dauer der Arbeitslosigkeit im Schadensfall. Generelle oder an bestimmte Tatbestände ge-

knüpfte Karenzzeiten könnten dem Versicherungsnehmer ebenso als Option eingeräumt werden.[98] Schließlich sollte es im Rahmen der Wahltarife innerhalb einer gewissen Bandbreite (ein Mindestmaß an Zumutbarkeitskriterien muß für jeden bestehen bleiben) auch möglich sein, für sich individuelle Zumutbarkeitskriterien zu vereinbaren.[99] Wer im Rahmen dessen eben nicht jeden Arbeitsplatz akzeptieren will, den er gemäß der Kriterien des Grundpaketes annehmen müßte (die Basiskriterien im Grundpaket sollten in jedem Fall restriktiver sein als die gegenwärtigen), oder wer sich mehr Zeit lassen will, bis er ihn annimmt, muß eben mit höheren Beiträgen rechnen. Umgekehrt können gerade die schlechten Risiken ihre Beiträge im Vergleich zum Grundpaket dadurch reduzieren, daß sie sich zu strengeren Zumutbarkeitskriterien, zum Beispiel zu einem Höchstmaß an regionaler und beruflicher Mobilität, verpflichten. Die Arbeitslosenversicherung wird all diesen Wünschen mit Wahltarifen, die gewünschte Leistung und individuelles Risiko in zusätzlichen Beitrag umrechnen, entsprechen müssen. Ein transparentes Beitrags-Leistungs-System ist erforderlich.

... auch mögliche Qualifizierungsgutscheine

Das Grundpaket enthält keine Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Struk-

98 Vgl. Sachverständigenrat (1996, Zf. 455).

99 Die individuell vereinbarten Zumutbarkeitskriterien müssen sich natürlich in der Höhe der Erfolgsprämie widerspiegeln. Bei restriktiven Kriterien ist eine Vermittlung eher möglich, die Erfolgsprämie entsprechend niedriger anzusetzen. Daß die Zumutbarkeitskriterien im Einzelfall auch beachtet und zur Anwendung kommen, dafür sorgen die Vermittler, deren Ziel es ist, bei individuell gegebenen Rahmenbedingungen möglichst schnell an eine möglichst hohe Erfolgsprämie zu kommen.

turanpassungsmaßnahmen, Förderung der beruflichen Weiterbildung und vieles mehr. Nicht nur, daß sich die herkömmlichen Maßnahmen der staatlichen aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Vergangenheit eher als schädlich erwiesen haben und die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit kaum ein Stück weit abbauen konnten; für die Pflege ihres Humankapitals sind die Individuen vor allen Dingen selbst verantwortlich. Es ist dies weder Aufgabe des Staates, noch ist zu erwarten, daß er eine solche Aufgabe besonders gut erfüllen kann. Den Arbeitnehmern sollte es im Rahmen des Wahlpaketes jedoch freistehen, sich gegen den Verlust an Qualifikation zu versichern. Dabei sollten sie die freie Auswahl zwischen den Angeboten aller (zertifizierten) Anbietern von Fort- und Weiterbildung haben: Arbeitsämter, Kommunen und private Anbieter. Je nach individuellen Präferenzen sollten sich Arbeitnehmer mit einer bestimmten Maßnahme von bestimmter Dauer absichern können, sie müssen jedoch dann auch entsprechend ihres individuellen Risikos den adäquaten Beitragsaufschlag zu zahlen bereit sein. Im Schadensfall gibt die Arbeitslosenversicherung einen entsprechenden Qualifizierungsgutschein an den Versicherten aus, den dieser dann an einen in Frage kommenden Leistungsanbieter weiterreichen kann. Einzulösen ist der Gutschein mit Abschluß der Maßnahme bei der Arbeitslosenversicherung. Da Arbeitnehmer einen solchen Gutschein durch einen erhöhten Beitrag selbst bezahlen müssen, ist zu erwarten, daß sehr genau darauf geachtet wird, welche Maßnahme welchen Trägers für welchen Typ Arbeitnehmer überhaupt Aussicht auf Erfolg hat. Kostentransparenz und direkte Kostenbeteiligung führt in diesem Falle unweigerlich zum kritischen Markttest. Versicherungsnehmer werden nur dann bereit sein, zusätzliche Beiträge zu leisten, wenn dieser unsicheren Investition ein entsprechend hoher Erwartungsnutzen im

Schadensfall gegenübersteht. Über kurz oder lang werden die Qualifizierungsmaßnahmen und -einrichtungen, die ihr Geld nicht wert sind, vom Markt verschwinden.

Hat sich ein Arbeitnehmer entsprechend zusätzlich versichert, erwirbt er dadurch einen Anspruch auf eine bestimmte Qualifizierungs- bzw. Bildungsmaßnahme von bestimmter Dauer. Das bedeutet, daß er im Schadensfall die Maßnahme bei einem in Frage kommenden Anbieter in jedem Fall auch beenden kann, wenn er möchte.[100] In diesem Fall ist daher der Vermittlungsgutschein erst nach Abschluß der Qualifizierungsmaßnahme in Umlauf zu bringen, sofern nicht schon aus der Qualifizierungsmaßnahme heraus friktionslos eine Stelle besetzt werden kann. Der Wert der möglichen Erfolgsprämie muß nach Beendigung einer solchen Maßnahme unter Umständen neu festgelegt werden, wobei hierbei zwei Effekte in entgegengesetzte Richtung wirken. Auf der einen Seite ist der Versicherte nach Abschluß der Maßnahme schon eben diese Zeit lang arbeitslos und aus diesem Blickwinkel alleine betrachtet tendenziell schwieriger zu vermitteln als dies gleich zu Beginn seiner Arbeitslosigkeit der Fall gewesen wäre. Auf der anderen Seite hat er möglicherweise durch die Programmteilnahme am Markt gesuchtes Humankapital aufgebaut und dadurch seine Vermittlungschancen nachhaltig verbessert. Welcher Effekt größer sein wird, kann nicht ohne weiteres beantwortet werden. Da in dem vorgeschla-

100 Die Teilnahme an einer solchen Qualifizierungsmaßnahme hat keinen Einfluß auf die vereinbarte Dauer und Höhe der Arbeitslosengeldzahlungen, neue Ansprüche gegen die Arbeitslosenversicherung können in einer solchen Maßnahme jedoch nicht geschaffen werden. Daß dies in verschiedenen Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik gegenwärtig der Fall ist, ist ökonomisch absurd und dringend abzuschaffen.

genen Szenario auf lange Sicht jedoch nur diese Maßnahmen nachgefragt und versichert werden, die als erfolgreich evaluiert worden sind, besteht Hoffnung darauf, daß der zweite Effekt langfristig überwiegt.

Reicht der Arbeitslose den ihm zustehenden Qualifizierungsgutschein im Schadensfall überhaupt nicht weiter, so ist dies seine persönliche Entscheidung. Verpflichtend sind die Maßnahmen nicht, es besteht lediglich ein Anspruch darauf. Soll dieser Anspruch gegen die Arbeitslosenversicherung nicht geltend gemacht werden, so ist der Vermittlungsgutschein innerhalb einer angemessenen Orientierungsfrist gleich zu Beginn der Arbeitslosigkeit weiterzureichen. Neben den Möglichkeiten, die Qualifizierungsmaßnahme in jedem Fall zu beenden und bei Bedarf erst hinterher den Vermittlungsgutschein in Umlauf zu bringen oder auf die zustehende Qualifizierungsmaßnahme komplett zu verzichten, sollte den Versicherten eine weitere Option für den Schadensfall eingeräumt werden. Es muß auch möglich sein, die Qualifizierungsmaßnahme zu beginnen und parallel dazu den Beratungs- und Vermittlungsgutschein an einen Leistungsanbieter weiterzureichen. Es ist vorstellbar, daß ein risikoaverses Individuum eine zusätzliche Versicherung über eine Qualifizierungsmaßnahme abgeschlossen hat, diese im Glauben an ihren Nutzen auch beginnen möchte – gerade für den Fall, daß eine Vermittlung ohne zusätzliche Qualifikationen sich als schwierig erweisen könnte – , ihm eine schnellstmögliche Vermittlung auf eine reguläre Stelle jedoch das liebste wäre. Auch diesen Präferenzen kann entsprochen werden. Kann ihm der Vermittler während der Qualifizierungsmaßnahme eine Stelle anbieten, die es gemäß der individuellen Zumutbar-

keitskriterien annehmen muß, so darf es diese Stelle jedoch dann nicht mehr ausschlagen.[101]

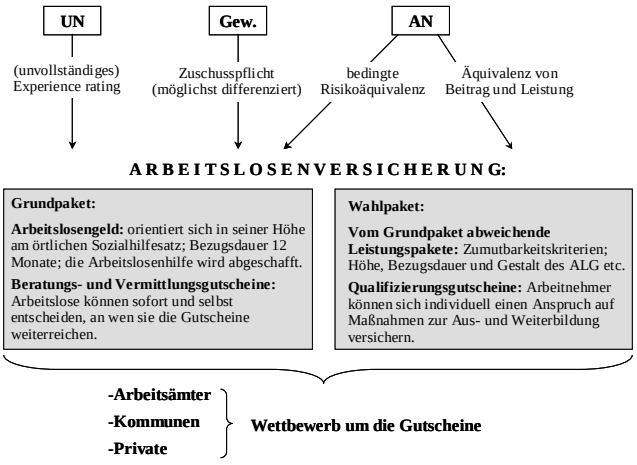
Insgesamt kann durch eine neue Form der staatlich organisierten Arbeitslosenversicherung, in der durch differenzierte Beiträge und möglichst viele Wahlfreiheiten in der Tarif- und Leistungsgestaltung den individuellen Präferenzen der Versicherten wesentlich stärker als bisher entsprochen wird, das Fehlverhalten von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Gewerkschaften erheblich verringert werden. Bei Beratung und Vermittlung sowie gegebenenfalls Qualifizierungsmaßnahmen legen Kostentransparenz und Wettbewerb die effizientesten Methoden frei und lassen auf lange Sicht Anbieter vom Markt verschwinden, die nicht konkurrenzfähig sind. Ob in einem solchen Umfeld die Arbeitsämter in ihrer jetzigen Form bestehen bleiben würden, darüber kann nur spekuliert werden. Von den Kommunen wäre in jedem Fall innovatives Engagement zu erwarten. Daß kommunales Problemlösungspotential vorhanden ist und lediglich großteils systeminduziert fehlgeleitet bzw. überhaupt nicht genutzt wird, ist offensichtlich.[102] Die Kommunen hätten einen starken Anreiz, die Bezieher von Arbeitslosengeld erst gar nicht zu Sozialhilfeempfängern werden zu lassen. Die mögliche Erfolgsprämie und die eingesparte Sozialhilfe sind Argumente genug. Private Anbieter, Arbeitsämter und Kommunen kämpfen im vorgestellten Modell um Marktanteile und Prämien,

101 Grundsätzlich ist es in einem solchen System auch denkbar, daß Arbeitslose, die keine Versicherung über eine Qualifizierungsmaßnahme abgeschlossen haben, im Schadensfalle aus eigener Tasche eine solche Maßnahme bezahlen. Dann jedoch bleiben sie bei Bezug von Arbeitslosengeld zwangsvermittelbar oder aber verzichten auf den Bezug der Versicherungsleistung.

102 Vgl. Berthold/Fehn/Berchem (2001a).

damit letztlich für mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit. Abbildung 4 faßt das Wesentliche des Reformvorschlages zur Arbeitslosenversicherung zusammen.

Abb. 4: Eine neue Form der Arbeitslosenversicherung



Quelle: Eigene Darstellung.

Die vorgeschlagene Reform der Arbeitslosenversicherung ist lediglich ein erster Schritt hin zu mehr Beschäftigung. Weitere Schritte müssen folgen, möglichst parallel und aufeinander abgestimmt. Ein zweiter wichtiger Handlungszwang besteht im Bereich der Sozialhilfe. Auch wenn eine neue, eigenständige Arbeitslosenversicherung wie beschrieben die Beschäftigung erhöhen kann, so kann sie nicht verhindern, daß es immer auch Arbeitnehmer geben wird, die solange arbeitslos bleiben, bis sie in die Sozialhilfe abgleiten. Es stellt sich die Frage, wie die Sozialhilfe in Deutschland zu reformieren ist, um den Spagat bewerk-

stelligen zu können, Bedürftigen nach wie vor eine angemessene Hilfe zu bieten und Langzeitarbeitslosigkeit möglichst effektiv zu vermeiden.

4.2 Sozialhilfe – Hilfe zur Selbsthilfe im kreativen Chaos

Drei Dinge weisen die notwendigen Reformen in die richtige Richtung: Erstens muß weit weniger als bisher das Nichtstun und viel mehr Arbeitseinsatz und Engagement belohnt werden. Denn wer das Nichtstun subventioniert, der muß sich nicht wundern, wenn sich immer mehr Individuen dazu entschließen, nichts zu tun (eine Ausnahme stellt hierbei Schwarzarbeit dar). Es müssen die Anreize im System der deutschen Sozialhilfe so gesetzt werden, daß es sich für die Bezieher dieser Transferleistung lohnt, wieder möglichst rasch eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen; sie müssen arbeiten *wollen.* Zweitens muß der zumindest in der Praxis übliche Sozialhilfe-Schenkungsvertrag in einen funktionierenden und verbindlichen Tauschvertrag umgewandelt werden. Unbedingte Voraussetzung für staatliche Unterstützung sollte bei uneingeschränkt Arbeitsfähigen deren deutliche Bereitschaft zur Arbeit sein; wer staatliche Hilfestellungen erwarten möchte, der wird folglich auch arbeiten bzw. zumindest den unmißverständlichen Willen zur Arbeit zeigen *müssen*. Schließlich müssen drittens Rahmenbedingungen auf den Arbeitsmärkten geschaffen werden, die es auch geringer qualifizierten Arbeitslosen grundsätzlich ermöglichen, eine reguläre Beschäftigung zu bekommen. Hier kann eine reformierte Sozialhilfe einen wichtigen Beitrag leisten, daß arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger nicht nur arbeiten wollen und auch

müssen, sondern dies auch möglichst im regulären Arbeitsmarkt *können*.[103]

Finanzielle Anreizstrukturen: Arbeit muß sich lohnen, von Anfang an

Eine erfolgversprechende Reform der Sozialhilfe könnte etwa folgendermaßen aussehen: Um die Arbeitsanreize der Sozialhilfeempfänger von Beginn an zu steigern, ist die Transferentzugsrate von gegenwärtig regelmäßig bis zu 100 Prozent drastisch zu senken. Ein denkbarer Ansatz ist, lediglich die Hälfte des Hinzuverdienstes auf die Sozialhilfe anzurechnen. Eine solche Teilanrechnung stellt sicher, daß jeder zusätzlich vom Hilfeempfänger verdiente Euro sein Gesamteinkommen um immerhin 50 Cent erhöht; auf einen Einkommensfreibetrag könnte dabei ganz verzichtet werden. Aus allokativen und fiskalischen Gründen ist es jedoch unbedingt erforderlich, eine derartige Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Sozialhilfe nur zeitlich befristet zu gewähren.[104] Auch sollte die Transferentzugsrate nicht auf einen Schlag wieder auf 100 Prozent angehoben werden; der Aufbau von marktverwertbarem Humankapital “on the job”, zu dem die Hilfeempfänger durch die erforderliche Neuerung angehalten werden sollen, unterliegt einem allmählichen Prozeß während der Beschäftigung in einer Unternehmung.

Daher ist es ökonomisch plausibel, die Transferentzugsrate nach Aufnahme einer Tätigkeit schrittweise von annahmegemäß 50 Prozent wieder auf 100 Prozent zu steigern. Um reguläre Jobs ohne Sozialhilfeberechtigung im unteren

103 Vgl. Berthold/Fehn/Berchem (2001b).
104 Vgl. Berthold/Fehn/Berchem (2001a, S. 136 ff.).

Einkommensbereich nicht zu lange gegenüber Jobs mit ähnlichem Markteinkommen, jedoch bei gleichzeitiger Sozialhilfebeanspruchung, zu diskriminieren, um andererseits aber den ehemals Arbeitslosen tatsächlich die Chance auf eine nachhaltige Integration in den regulären Arbeitsmarkt zu geben, sollte die Transferentzugsrate nach Beschäftigungsaufnahme innerhalb von etwa zwei Jahren sukzessive auf 100 Prozent gesteigert werden. Innerhalb dieser Zeit haben die Beschäftigten die Gelegenheit, sich in der Unternehmung zu profilieren und den Anstieg der Transferentzugsrate mit Einkommenszuwächsen aufgrund ihrer zunehmenden Arbeitsproduktivität langfristig zu kompensieren. Durch die anfänglich deutlich herabgesetzte Transferentzugsrate und den damit einhergehenden gesteigerten Arbeitsanreizen wird ein solcher Prozeß von Beginn an gefördert statt wie bisher eher verhindert.[105]

Neben temporär verbesserten Anrechnungsmodalitäten für hinzuverdientes Einkommen bedarf die Sozialhilfe einer weiteren Änderung. So ist es unerläßlich, das Niveau der Sozialhilfe für grundsätzlich arbeitsfähige Transferempfänger generell abzusenken. Dies wirkt nicht nur dem durch geänderte Anrechnungsmodalitäten eventuell auftretenden finanziellen Mehrbedarf entgegen, es ist dies aus wesentlich grundlegenderen Überlegungen heraus notwendig: Auf

105 Es liegt nahe, einer wiederholten Verbesserung der Zuverdienstmöglichkeiten eine gewisse Anwartschaftszeit vorzuschalten, um zu vermeiden, daß Individuen sich chronisch in diesem Tarif aufzuhalten versuchen. Als Restriktion kann man sich vorstellen, daß eine neuerliche Inanspruchnahme dieser Anrechnungsregelung eine zwischenzeitliche reguläre Beschäftigung ohne zusätzlichen Sozialhilfeanspruch oder eine zwischenzeitliche Arbeitslosigkeit von einer bestimmten Dauer voraussetzt.

diese Weise erhöhen sich nicht nur Arbeitsbereitschaft und Suchanstrengung der Transferempfänger, es wird durch das dann eher gewahrte Lohnabstandsgebot weiterhin eine Auffächerung der Lohnstrukturen auch nach unten eher möglich als momentan. Die Entstehung eines Niedriglohnsektors, in dem auch gering qualifizierte Arbeitnehmer entsprechend ihrer Produktivitäten entlohnt werden können, scheitert dann nicht schon wie bisher an der Existenz eines zu hohen Reservationslohnes durch die Sozialhilfe. Es sind daher die Regelsätze der Sozialhilfe generell abzusenken. Um tatsächlich Bedürftige weiterhin hinreichend vor Armut und gesellschaftlicher Desintegration schützen zu können, sind die Mehrbedarfszuschläge entsprechend anzuheben. Die Kürzung der Zahlungen an uneingeschränkt Arbeitsfähige auf das physische Existenzminimum ist dabei der wohl rigoroseste Schritt und mit hiesigen Wertvorstellungen schwerlich vereinbar. Dennoch erscheint eine deutliche Absenkung der Sozialhilfe für diese Klientel in Richtung physisches Existenzminimum geeignet und notwendig, die beschriebene Schieflage zu korrigieren.

Insgesamt verspricht eine derart reformierte Sozialhilfe eine wesentlich größere Bereitschaft der Arbeitslosen, den Schritt in das reguläre Erwerbsleben zu wagen, und bietet ihnen die Möglichkeit, durch sukzessive Gewinnung marktverwertbaren Humankapitals ihre Arbeitsproduktivität zu steigern und ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt entscheidend zu verbessern. Gerade durch das Aufbrechen der „Armuts-" bzw. „Arbeitslosenfalle", das heißt des Einkommensbereiches ohne jegliche bzw. ohne nennenswerte finanzielle Arbeitsanreize, bietet sich für viele Arbeitslose eine echte Chance, auf Dauer von staatlichen Sozialtransfers unabhängig zu werden und an Selbstwertgefühl und

Autonomie zu gewinnen. Allerdings wird es trotz verbesserter Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Sozialhilfe nach wie vor Individuen geben, die aufgrund ihrer schon sehr lange andauernden Arbeitslosigkeit und dem damit verbundenen oder zumindest unterstellten Humankapitalverfall den Schritt zurück ins reguläre Erwerbsleben dennoch nicht schaffen. Die Chancen auf eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt nehmen mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit kontinuierlich ab, und Langzeitarbeitslose haben es im Zeitablauf immer schwerer, in Konkurrenz zu Kurzzeitarbeitslosen eine Anstellung zu finden.

Daher wird an dieser Stelle neben einer für Arbeitsfähige generell niedrigeren Sozialhilfe sowie temporär verbesserter Anrechnungsmodalitäten für hinzuverdientes Arbeitseinkommen die Implementierung von Beschäftigungsgutscheinen in das System der Sozialhilfe vorgeschlagen. Ähnlich wie bei Snowers Konzept eines „Benefit Transfer Programs“[106] dienen diese Gutscheine dazu, relativ arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen ein zusätzliches Instrument an die Hand zu geben, sich für potentielle Arbeitgeber attraktiv zu machen. Arbeitslose Sozialhilfeempfänger können diese Gutscheine an Arbeitgeber ihrer Wahl weiterreichen, wenn sich diese dazu verpflichten, sie nachhaltig zu beschäftigen. Der Arbeitgeber kann diesen (monatlichen) Gutschein dann bei der zuständigen Kommune einlösen. Der Wert der Gutscheine nimmt mit fortschreitender Arbeitslosigkeit zu, und der Auszahlungsbetrag erreicht sein Maximum nach ungefähr zwei bis drei Jahren Arbeitslosigkeit, wobei die Unternehmungen beim Einlösen der Gutscheine nach Beschäftigungsbeginn einen höheren

106 Vgl. zur grundsätzlichen Wirkungsweise solcher Beschäftigungsgutscheine Snower (1994) und Orszag/Snower (2000).

staatlichen Zuschuß erhalten, wenn sie nachweisen können, daß die ehemals Arbeitslosen nicht nur beschäftigt, sondern auch aus- bzw. weitergebildet werden. Erhält ein Sozialhilfeempfänger nun eine Stelle, so wird der Wert des einlösbaren Gutscheins in der Folgezeit sukzessive bis auf Null verringert. Derartige Gutscheine stellen faktisch eine potentielle, temporäre „Lohnsubvention" für mögliche Arbeitgeber dar und können die Einstellungschancen der „Outsider" erhöhen. Arbeitskosten und Produktivität können auf diese Weise angeglichen werden, die Arbeitslosen können sich in ein Beschäftigungsverhältnis „einkaufen", in das sie gegenwärtig aufgrund der Diskrepanz zwischen Reallöhnen und Produktivität nicht hineinkommen. Gerade bei nach unten nicht hinreichend flexiblen Lohnstrukturen ist dies eine erfolgversprechende Methode, für eine Vielzahl von Arbeitslosen die Chancen zu erhöhen, marktverwertbares Humankapital zu erwerben und das Auslaufen der „Subvention" durch Produktivitätszuwächse „on the job" und steigende Löhne im Zeitablauf zu kompensieren.[107]

Sozial verantwortliches „Fordern" und „Fördern" ...

Die Modifizierung der Transferentzugsraten und eine generelle Absenkung der Transferzahlungen an uneingeschränkt Arbeitsfähige sind unbedingt notwendige Schritte einer erfolgversprechenden Reform der Sozialhilfe, der Einsatz differenzierter Beschäftigungsgutscheine erscheint als unterstützende Maßnahme notwendig und sinnvoll. Diese Schritte sind bei weitem jedoch noch nicht hinreichend.

107 Auf welche Weise ein solches Gutscheinsystem in die Sozialhilfe implementiert werden kann und was dabei zu beachten ist, um größtmögliche Wirkung zu erzielen und Mißbrauch weitgehend zu vermeiden, dazu siehe z.B. Berthold/Fehn/Berchem (2001a).

Unbedingte Arbeitsbereitschaft muß als Voraussetzung für staatliche Unterstützung eingefordert werden, auf der anderen Seite muß das Bemühen des Einzelnen bestmöglich unterstützt und belohnt werden. Es muß eine neue Balance gefunden werden zwischen „Fordern" und „Fördern", um der Sozialhilfe in der Bevölkerung wieder eine Akzeptanz zu verschaffen als das, was sie eigentlich auch sein sollte: eine „Hilfe zur Selbsthilfe", auf die sich jeder verlassen kann, aber auf der sich keiner zu Lasten der anderen ausruhen kann.

Wie genau die Balance zwischen „Fordern" und „Fördern" auszusehen hat, kann niemand vorab mit Sicherheit sagen. Allerdings ist es auch weder sinnvoll noch notwendig, ein verbindliches Bündel an Maßnahmen zentral zu schnüren und dann flächendeckend in die Tat umzusetzen. Vielmehr sind in Zukunft den Kommunen als für die Sozialhilfe verantwortliche Gebietskörperschaften bei der Ausgestaltung der Hilfeleistungen in weit stärkerem Maße als bisher Entscheidungs- und Handlungsspielräume einzuräumen. Je nach örtlichen Gegebenheiten stellt sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt unterschiedlich dar. Die Chancen der Arbeitslosen, wieder einen Arbeitsplatz zu finden, sind regional und lokal verschieden. Es macht daher ökonomisch wenig Sinn, die Höhe der Leistung, die faktisch die Löhne nach unten zementieren, auf Ebene des Bundes zentral festzulegen, die Finanzierung aber großzügig den Kommunen zu überlassen. Regelsätze und Mehrbedarfszuschläge gehören verstärkt in den Entscheidungsbereich der Kommunen, da sich neben den Gegebenheiten auf den Arbeitsmärkten auch die Bedarfssituationen regional unterscheiden. Nicht arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern wird selbst bei niedrigen Regelsätzen durch entsprechend

variablen Mehrbedarfszuschlägen nach wie vor in gewünschtem Maße geholfen werden können.

Neben der ausgezahlten Höhe der Sozialhilfe sollten Kommunen auch darüber bestimmen können, wie genau die Transferentzugsrate im Zeitablauf zu gestalten ist, welche konkrete Form mögliche Beschäftigungsgutscheine annehmen[108], welche Anforderungen an die Sozialhilfeempfänger gestellt werden und welche Sanktionen die Transferempfänger zu befürchten haben, wenn sie die Anforderungen nicht erfüllen. Im Experiment auf dezentraler Ebene wird in einem solchen System um die effizientesten Strategien und Methoden gerungen werden, die Programme können besser den individuellen Gegebenheiten vor Ort angepaßt werden. Daß ein solches „kreatives Chaos" nicht zu einem Totalabbau des gesamten Sozialstaates führt, sondern vielmehr imstande ist, beeindruckende Erfolge im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut zu produzieren, zeigen nicht zuletzt die positiven Erfahrungen, die in den letzen Jahren in den USA gemacht werden konnten. Mit der vielbeachteten Reform der Sozialhilfe im Jahre 1996 wurde der Großteil der Verantwortung für die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung von Programmen für Sozialhilfeempfänger an die Ebene der Einzelstaaten weitergegeben. Die-

108 Die Dauer der vorangegangenen Arbeitslosigkeit stellt dabei mit das entscheidende, nicht jedoch das einzige Kriterium für die Höhe und Laufzeit der Gutscheine dar. Es gibt weitere Faktoren, die sich in der individuellen Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit widerspiegeln, zum Beispiel das Alter und die Qualifikation des Arbeitslosen. Ein möglichst frühzeitiges und dynamisches „Profiling" durch die Kommunen sollte es ermöglichen, auch solche Faktoren bei der individuellen Festlegung der Förderung hinreichend zu berücksichtigen. Möglichst individuelle Förderkonzepte erhöhen die „Trefferquote" und vermindern allzu große Mitnahmeeffekte.

se treten von den neu gewonnenen Entscheidungs- und Handlungsspielräumen verstärkt Teile an die Ebene der Kommunen und Kreise ab. Die Spielräume umfassen auch die genaue Festlegung der Höhe der Transfers, der Anrechnungsmodalitäten bei eigenem Arbeitseinkommen, der Anforderungen an Sozialhilfeempfänger sowie der Sanktionsmöglichkeiten. Die Rechnung ging auf: Man kann einen intensiven Wettbewerb um die effizientesten und effektivsten Programme beobachten, die beschäftigungspolitischen Erfolge der Reformschritte sind offensichtlich und teilweise beeindruckend.[109]

In den USA wurde der erfolgreiche Weg einer weitgehenden Dezentralisierung der Ausgestaltungskompetenzen für die Sozialhilfe schon länger eingeschlagen. Deutschland sollte sich ebenso auf diesen Weg begeben. Es ist damit zu rechnen, daß die Sozialhilfepolitik, die sich im Experiment auf dezentraler Ebene durchsetzen würde, der neuen Form der Sozialhilfe in den USA in vielen Punkten ähnlich wäre. Es käme zu einer Schwerpunktverlagerung weg von einer großzügigen und faktisch recht bedingungslosen Alimentierung der Bedürftigen hin zu arbeitsunterstützenden Maßnahmen und einer unmißverständlichen Einforderung

109 Nicht nur sind seit Mitte der 90er Jahre die Sozialhilfefallzahlen dramatisch zurückgegangen und das Ausmaß an Beschäftigung gerade innerhalb der Hauptzielgruppe der Reform deutlich gestiegen, auch hat über nahezu alle Einkommensbereiche hinweg das verfügbare (und auch das selbst durch Arbeit erzielte) Einkommen zu- und die Armut insgesamt deutlich abgenommen; vgl. Berthold/Berchem (2001). Notwendig erscheint an dieser Stelle jedoch der Hinweis darauf, daß ein Großteil des beschäftigungspolitischen Erfolges der USA das Ergebnis eines generell im Vergleich zu Deutschland sehr flexiblen, wenig regulierten Arbeitsmarktes und des Mitte der 90er Jahre einsetzenden ökonomischen Aufschwungs gewesen ist. Auch darf nicht

von Arbeitsbereitschaft und Gegenleistung für staatliche Unterstützung. Wer zur Gegenleistung nicht bereit ist, hat dabei mit empfindlichen Sanktionen zu rechnen;[110] im Gegenzug kann der Arbeitsuchende auf eine Vielzahl ausgebauter flankierender Hilfestellungen wie beispielsweise Beratung, Vermittlung, Arbeitsvorbereitung, Hilfe bei der Kinderbetreuung etc. vertrauen und erfährt bei Kooperationsbereitschaft und Willen zur Eigeninitiative bestmögliche Unterstützung von staatlicher Seite. Für derartige Hilfestellungen wird in den USA mittlerweile rund die Hälfte der Bundesmittel aufgewendet, vor der Reform waren es noch lediglich 20 Prozent. Entsprechend macht der Anteil für Cash-Transfers an Sozialhilfeempfänger nunmehr lediglich rund 50 und nicht wie früher rund 80 Prozent aus.[111] Eine solche Schwerpunktverlagerung täte auch hierzulande gut. Arbeitswillige Transferempfänger würden ihre Chancen auf eine reguläre Beschäftigung und ein eigenverantwortliches Leben ohne staatliche Transfers erhöhen können. Arbeitsfähige aber Arbeitsunwillige müssten damit rechnen, empfindlich sanktioniert zu werden und ihre Unterstützung durch den Staat mitunter ganz zu verlieren.

---

vergessen werden, daß in den USA von dem Earned Income Tax Credit, einer Form der negativen Einkommensteuer, gerade für Niedrigverdiener von vornherein ein wesentlich größerer Anreiz ausgeht, einer Beschäftigung nachzugehen, als dies in Deutschland von der gegenwärtigen Sozialhilfe der Fall ist. Dennoch muß ein beachtlicher Teil der positiven Entwicklung der 96er Sozialhilfereform zugerechnet werden; vgl. beispielsweise Council of Economic Advisers (1999).

110 Dabei sollte die Sanktionsvorschrift so formuliert sein, daß die Beweislast nicht mehr bei den Kommunen liegt.

111 Vgl. Haskins/Sawhill/Weaver (2001).

... im dezentralen Experiment

Damit das kommunale Problemlösungspotential tatsächlich in gewünschter Weise nutzbar wird, ist es erforderlich, daß neben der Regelungs- und Durchführungskompetenz auch die Finanzierungskompetenz für diesen Politikbereich großteils an die Kommunen abgetreten wird. Es sollte gemäß dem Konzept der Ausführungskonnexität soweit wie möglich gelten: Wer bestellt, bezahlt. Nur wenn die Kommunen hinreichend stark an der Finanzierung ihrer Programme beteiligt sind, ist gewährleistet, daß nach den effizientesten Methoden gesucht wird und die Konsequenzen der eigenen Aktionen bei allen Entscheidungen in vollem Umfang Berücksichtigung finden. Eine zentrale Finanzierung der lokal erbrachten Leistung hebelt jeden Wettbewerb von vornherein aus und führt zu Verschwendung kostbarer Ressourcen. Gegen eine vollständige Finanzierung durch die kommunale Ebene spricht aber zumindest Dreierlei: Erstens besteht wenigstens theoretisch die Gefahr eines „Race to the bottom", d.h. eines sukzessiven Herunterkonkurrierens von Sozialhilfeleistungen durch den regionalen Wettbewerb der Gebietskörperschaften um mobile Produktionsfaktoren.[112] Zweitens besteht die grundsätzliche Gefahr, daß eine Kommune durch übermäßige Belastungen zahlungsunfähig wird. Schließlich ist drittens die zentrale Ebene, die durch eine fehlerhafte Arbeitsmarktordnungspolitik Langzeitarbeitslosigkeit und damit auch Sozialhilfeabhängigkeit begünstigen kann – zumindest gegenwärtig – nicht gänzlich aus der finanziellen Verantwortung für langfristig Arbeitslose zu entlassen.

112 Vgl. dazu Berthold/Neumann (2001).

Die theoretische Gefahr eines „Race to the bottom" konnte empirisch bisher nicht bestätigt werden. Die Erfahrungen etwa der Schweiz oder der USA widerlegen vielmehr die Befürchtung, der Staat könne in einem System stärker regional organisierter Umverteilung kein akzeptables Existenzminimum mehr garantieren. Auf der einen Seite gibt es empirische Indizien dafür, daß die Reichen in einer lokalen Gebietskörperschaft in stärkerem Maße dazu bereit sind, für Sozialhilfeempfänger zu zahlen, die sie kennen.[113] Die räumliche Dimension in der Motivation für Umverteilung kann in der Tat dafür sprechen, daß eine dezentrale Lösung einer zentralen überlegen ist.[114] Dies dürfe jedoch 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.[115] Auf der anderen Seite ist es offenkundig so, daß Arbeitslose in einem solchen System bei entsprechend starken Anreizen 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 viel mehr einen Arbeitsplatztourismus gefördert.[116] Dennoch ist zumindest theoretisch denkbar, daß die staatlich bereitgestellte Grundsicherung im Wettbewerb und bei komplett lokaler Finanzierung unter ein kritisches Niveau fällt.

---

113 Vgl. etwa Ashworth/Heyndels/Smolders (1999).
114 Vgl. Pauly (1973).
115 Vgl. Wildasin (1998).
116 Vgl. Kaestner/Kaushal/Van Ryzin (2001).

Das Risiko eines „Race to the bottom" – die Politik handelt zumindest so, als ob Sozialtourismus ein signifikantes Phänomen wäre[117] –, die potentielle Gefahr der kommunalen Zahlungsunfähigkeit sowie die gegenwärtig schwerwiegende Mitverursacherrolle der zentralen Ebene legen es alles in allem nahe, von dem Ideal der vollkommenen Ausführungskonnexität abzuweichen und die Zentrale an der Finanzierung zu beteiligen. Mit einer wie auch immer gearteten Garantie der Zahlungsfähigkeit oder Finanzierungsbeteiligung durch den Bund sind jedoch Fehlanreize und „Moral hazard"-Verhalten durch die Kommunen vorprogrammiert. Pauschale (degressiv ausgestaltete) Zuweisungen scheinen ein geeignetes Mittel zu sein, um sie in Grenzen zu halten. So werden auch in Amerika den Einzelstaaten jedes Jahr fixe Zuweisungen („Block grants") auf Grundlage der früheren Ausgaben für Sozialhilfeleistungen zugewiesen, die jedoch nur dann in vollem Umfang transferiert werden, wenn der einzelne Bundesstaat eine festgesetzte Eigenleistung zusätzlich erbringt und gewisse staatlich gesetzte Zielvorgaben erfüllt. Über die Höhe der Zuweisungen wird politisch gestritten werden müssen, wobei dabei das gegenwärtige Volumen der bisher vom Bund finanzierten Arbeitslosenhilfe (jährlich rund 12,5 Milliarden Euro) ebenso zur Diskussion stehen sollte wie pauschale Entgelte für die Beratungs-, Vermittlungs- und Qualifizierungsmaßnahmen der Kommunen.[118]

117 Vgl. Brueckner (2000).

118 Die Koppelung der pauschalen Zuweisung an Ausgaben in der Vergangenheit birgt stets die Gefahr, daß kostspielige und ineffiziente Politiken weiterhin generös von der Zentrale mitfinanziert werden, wohingegen dezentrale Gebietskörperschaften, die in der Vergangenheit auf weniger teure, nicht zwangsläufig jedoch weniger effiziente Maßnahmen gesetzt haben, relativ bestraft werden.

Mit der Veränderung der Verantwortlichkeiten hat eine umfassende Neugestaltung der Finanzierungsmodalitäten zu erfolgen. Die zumindest gegenwärtig noch notwendige Beteiligung der zentralen Ebene ist die eine Seite. Die andere Seite betrifft den Finanzierungsteil, der von den Kommunen selbst zu tragen ist. Trotz der offenkundig erforderlichen, per se alles andere als idealen Mischfinanzierung: Jeder Euro, den die Kommunen ausgeben, muß einen Teil ihrer Einnahmen aufzehren, um einen möglichst effizienten Umgang mit den Mitteln zu gewährleisten. Man muß den Kommunen jedoch, wenn sie sich schon im Wettbewerb stellen sollen, die Möglichkeit geben, auch auf der Einnahmenseite autonomer wirtschaften zu können als bisher. Die Einnahmenseite der Gemeinden gehört schon seit langem grundlegend reformiert. Es macht überhaupt keinen Sinn, die Kommunen noch stärker in das Steuerkartell von Bund und Ländern einzubinden. Auch der Weg des kommunalen Finanzausgleichs ist ein Irrweg, er führt die Gemeinden noch stärker in die Abhängigkeit von den Ländern. Notwendig ist mehr Flexibilität und mehr Autonomie auf der Einnahmenseite. Der Prozeß der Zentralisierung der Einnahmen und Einnahmenkompetenzen[119] ist zu stoppen. Es ist eine wichtige Aufgabe einer grundlegenden Reform der Gemeindefinanzen, auf diesem Feld einen gangbaren Weg zu finden.[120]

Gelingt es auf diese Weise, entsprechende Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenkompetenzen im erforderlichen Maße auf die dezentrale Ebene abzutreten, so ist im Ergebnis mit einem innovativen Experimentieren um die besten Methoden im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Ar-

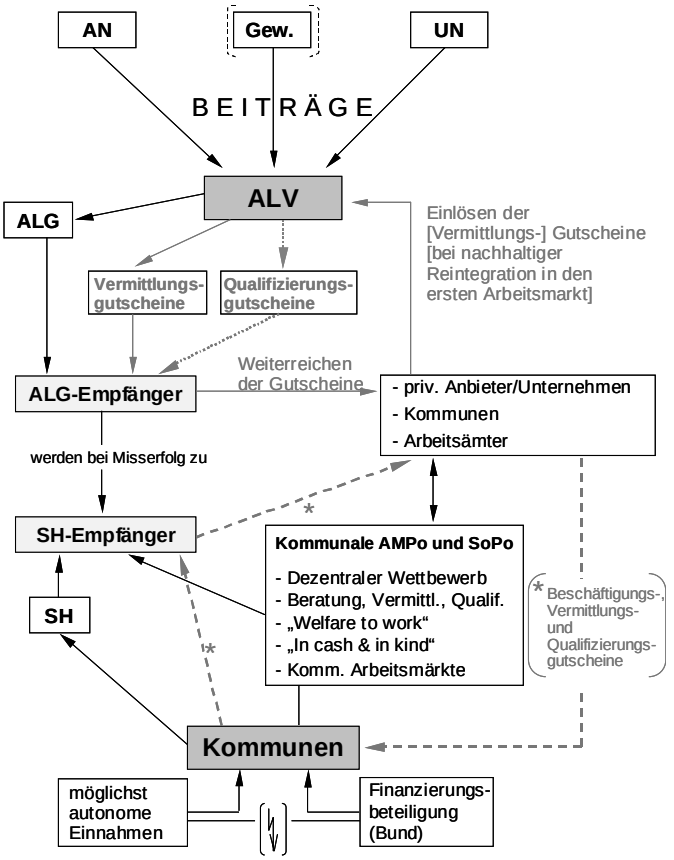
119 Vgl. Blankart (2000) und Schwarting (1999).
120 Vgl. dazu auch Kapitel fünf.

mut durch die Kommunen zu rechnen. Dabei können die Kommunen die Aufgaben selbst zu erfüllen versuchen oder aber Dritte bei entsprechender politisch-demokratischer Rückkopplung damit beauftragen. Dies können private Leistungsanbieter ebenso sein wie die autonomen Arbeitsämter oder andere kommunale Gebietskörperschaften und Zweckverbände. Gerade im Bereich Qualifizierung und Vermittlung ist damit zu rechnen, daß verstärkt Dritte hinzugezogen werden. Dabei sollte es den Kommunen analog der angedachten Reformen in der Arbeitslosenversicherung auch im Bereich der Sozialhilfe möglich sein, mit der Ausgabe von Qualifizierungs- und Vermittlungsgutscheinen zu arbeiten, wenn sie dies im Einzelfall für sinnvoll erachten. Die Entscheidung hierfür solte bei den Kommunen selbst liegen. Selbstverständlich darf es nicht noch länger möglich sein, daß auf künstlich geschaffenen, temporären kommunalen Arbeitsplätzen neue Ansprüche gegen die Arbeitslosenversicherung geschaffen werden. Die durch diese Möglichkeit entstandenen „Verschiebebahnhöfe" sind letztlich zum Wohle der Arbeitslosen endgültig zu schließen.

Trotz aller Effizienzgewinne, die durch entsprechende Reformen möglich erscheinen, wird es dennoch Transferempfänger geben, die nicht ohne weiteres vom ersten Arbeitsmarkt absorbiert werden können. Die Erfahrungen Amerikas zeigen, daß eine Politik des „Förderns und Forderns" zumindest kurzfristig nicht zu weniger Ausgaben in der Sozialhilfe führt. Individuelle und differenzierende Programme beanspruchen mitunter mehr finanzielle Mittel als die standardisierten „Hilfe zur Arbeit"-Maßnahmen gegenwärtig. Auch an die Qualifikationen und den Umfang des benötigten Personals werden in der Regel höhere Anforderungen gestellt. Dennoch sollten aufgrund der Effizienzge-

winne zumindest auf mittlere Sicht finanzielle Ressourcen für die schwieriger gelagerten Fälle frei werden. Ein Teil der Sozialhilfeempfänger ist mehr oder weniger unfähig zur Arbeit. In diesen Fällen müssen die Kommunen mitunter erst durch Therapie-, Entzugs- oder Eingewöhnungsprogramme eine generelle Arbeitsfähigkeit herzustellen versuchen und dann den Hilfeempfänger durch mehrstufige Programme an eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt heranführen. Eine nachhaltige Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt hat stets das Ziel der Bemühungen zu sein. Welche Strategie dabei zu wählen ist, hängt von jedem Einzelfall selbst ab und sollte von den Kommunen in Zusammenarbeit mit dem Sozialhilfeempfänger individuell festgelegt werden. Von befristeten Gemeinschaftsarbeiten bei privaten Unternehmungen, karitativen Einrichtungen und öffentlichen Betrieben über verpflichtende Teilnahmen an weiterführenden Qualifizierungen bis hin zu subventionierten Probearbeitsverträgen bei privaten Unternehmungen sollte dabei alles möglich, in jedem Fall jedoch strikt zeitlich befristet sein. Der gegenwärtige Zustand, daß kleinere und mittlere Betriebe durch Beschäftigung im dritten Arbeitsmarkt in großem Stil aus dem Markt verdrängt werden, muß ein Ende haben. Die Vermeidung der Verdrängung regulärer Beschäftigung muß auch oberstes Gebot sein in den Fällen, die trotz intensiver Bemühungen nicht in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden können. Sollen diese Menschen nicht lediglich alimentiert werden und sollen sie trotz allem einer für sie sinnvollen Tätigkeit nachgehen können, so ist von den Kommunen nach zusätzlichen und im öffentlichen Interesse liegenden Beschäftigungen für sie zu suchen. Abbildung 5 bietet eine graphische Darstellung des vorgestellten Reformvorschlags.

Abb. 5: Ein möglicher Rahmen erfolgversprechender Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik



Quelle: Eigene Darstellung.

Entscheidend für den Erfolg einer dezentralen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sind ausreichende Entscheidungs- und Handlungsspielräume der kommunalen Gebietskörperschaften. Um dabei einen möglichst effizienten Einsatz knapper Ressourcen zu erreichen und um tatsächlich einen Wettbewerb um die besten Methoden und Programme in Gang zu setzen, ist es zudem erforderlich, daß die Finanzierung möglichst autonom und flexibel erfolgen kann. Bereits seit langem findet in Deutschland eine intensive Diskussion über die Einnahmesituation der Gemeinden statt, und schon bei gegenwärtiger Verteilung der Aufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ist Reformbedarf offensichtlich. Die angestrebte Dezentralisierung gerade im Bereich der Sozialhilfe erhöht die Erfordernis nach ausreichend flexiblen und autonomen kommunalen Einnahmen. Vor diesem Hintergrund soll im folgenden der Frage nachgegangen werden, wie sich die Einnahmesituation der Gemeinden verbessern und damit erst ein effizienter Wettbewerb um die besten Lösungen vor Ort installieren ließe.

5 Wie läßt sich die Finanzautonomie der Kommunen auf verfassungskonforme Art und Weise stärken?

Ein wichtiger Vorteil der lokalen gegenüber der zentralstaatlichen Bereitstellung öffentlicher Leistungen besteht darin, daß spezifisch lokale Bedürfnisse und Präferenzen leichter Berücksichtigung finden können und daß dadurch unterschiedliche Ansätze im Wettstreit zueinander stehen und der relative Erfolg messbar wird. Das setzt allerdings voraus, daß die Gemeinden die Höhe der erhobenen Steuern und damit auch das Gesamtvolumen der kommunalen Ausgaben variieren können. Die Finanzautonomie der Kommunen ist verfassungsrechtlich garantiert. Artikel 28 des Grundgesetzes sichert den Gemeinden eine wirtschaftsbezogene Steuerquelle mit gemeindlichem Hebesatz zu. Die Gewerbesteuer ist eine Steuer, die die Finanzautonomie der Gemeinden auf verfassungskonforme Art gewährleisten soll. Allerdings wird über die Sinnhaftigkeit der Gewerbesteuer schon seit mindestens 30 Jahren gestritten. Ist die Gewerbesteuer geeignet, die Einnahmen der Gemeinden auf eine ausreichend flexible und autonome Basis zu stellen und somit einen echten Wettstreit um die besten Ansätze auch im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut in dezentralen Experimenten zu ermöglichen? Gibt es eine ökonomisch sinnvolle Alternative zur Gewerbesteuer?[121]

121 Ziel dieser Überlegungen ist es, längerfristig den Präferenzen der Bürger und damit auch der Kommunen insgesamt gerecht werden zu können. Handlungsbedarf besteht unabhängig von der gegenwärtig – auch konjunkturell bedingt – besonders angespannten und von den Kommunen heftig beklagten Finanzsituation in den Städten und Gemeinden.

5.1 Die Gewerbesteuer als kommunale Einnahmequelle – Bedeutung, Entwicklung und Kritik

Die Gewerbesteuer spielt im deutschen Steuersystem eine ganz entscheidende und gewichtige Rolle. Im Jahr 2000 betrug ihr Aufkommen bundesweit rund 27 Mrd. Euro. Damit war sie nach der Lohn- und Einkommensteuer, der Umsatzsteuer sowie der Mineralölsteuer die Steuer mit dem viertgrößten Aufkommen, noch vor der Körperschaftsteuer. Der Anteil der Gewerbesteuer am Gesamtsteueraufkommen betrug 2000 etwa 5,5 Prozent.[122] Das Gewerbesteueraufkommen netto, d.h. nach Abzug der Gewerbesteuerumlage, ist nach dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer die gewichtigste Steuereinnahmequelle der Kommunen und beträgt gegenwärtig mit rund 17 Mrd. Euro knapp 35 Prozent der gesamten kommunalen Steuereinnahmen netto und knapp 14 Prozent der gesamten kommunalen Einnahmen des Verwaltungshaushalts (knapp 12 Prozent der Gesamteinnahmen der Gemeinden, d.h. der Einnahmen des Verwaltungs- und des Vermögenshaushalts).[123] Tabelle 6 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden ab 1992.

Diese Zahlen können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die gemeindlichen Finanzen insgesamt schon seit langem auf tönernen Füßen stehen und grundlegend reformiert werden müssen, sollen die Kommunen nicht noch länger die undankbare Rolle eines ferngesteuerten Lastesels spielen müssen sondern eine eigenständige und kreative Politik verfolgen können.

---

122 Quelle: Statistisches Bundesamt.

123 Vgl. Karrenberg/Münstermann (2000, S. 81 ff.).

Tab. 6: Einnahmen der Gemeinden in den alten und neuen Ländern 1992 bis 2002 *) 1)

Art der Einnahmen	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	Mrd. EUR										
Verwaltungshaushalt											
Steuern (netto) 2)	43,79	44,58	44,83	44,08	43,87	44,72	48,61	50,97	51,91	49,06	49,60
darunter:											
Gewerbesteuer (netto)	17,62	17,55	17,17	15,58	17,09	18,44	18,54	19,40	19,34	17,14	17,10
Gewerbesteuer (brutto)	20,79	19,51	20,12	19,49	21,34	22,56	23,44	24,42	24,56	22,31	23,40
Gemeindeanteil a. d. Umsatzsteuer	x	x	x	x	x	x	2,33	2,60	2,66	2,68	2,76
Gemeindeanteil a. d. Einkommensteuer	20,58	21,01	21,21	21,53	19,40	18,50	19,62	20,51	21,28	20,42	20,93
Zahlungen v. Bund, Land	35,70	38,57	39,38	40,25	38,29	36,79	37,18	36,67	39,41	39,34	38,75
Ausgleichszahlungen n. d. Fam.Leistgsausgl.	x	x	x	x	1,55	1,43	1,41	1,32	1,40	1,46	1,63
Gebühren 3)	17,43	18,77	19,74	19,88	19,02	18,16	17,53	17,20	16,94	16,54	15,97
Sonstige Einnahmen	17,56	18,46	19,17	20,08	19,98	18,26	17,95	19,12	18,03	18,65	18,75
Vermögenshaushalt											
Inv.- Zahlungen v. Bund, Land	11,26	11,31	9,70	9,80	9,96	9,47	8,97	8,59	8,44	8,14	7,80
Veräußerungserlöse	4,71	5,62	7,13	6,63	7,09	7,33	8,36	7,48	6,88	6,93	6,95
Beiträge 4)	2,49	2,83	3,01	2,95	2,80	2,81	2,74	2,58	2,45	2,29	2,20
Sonstige Einnahmen	1,48	1,49	1,61	1,67	2,01	1,88	1,90	1,99	1,62	1,56	1,55
Insgesamt	134,40	141,62	144,59	145,37	144,57	140,85	144,33	145,92	147,05	143,96	143,2

*) Ohne Stadtstaaten, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen und ohne ausgegliederte Einrichtungen.
1) 1992 bis 1999 Rechnungsergebnisse; 2000 und 2001 Jahresergebnisse der Vierteljahresstatistik; 2002 Schätzungen unter Berücksichtigung der Prognose der kommunalen Spitzenverbände.
2) Einschließlich steuerähnliche Einnahmen.
3) Einschließlich zweckgebundene Abgaben.
4) Und ähnliche Entgelte.

Quelle: Karrenberg/Münstermann (2002, S. 81).

Immer mehr zusätzliche und finanziell schwerwiegende Aufgaben mußten in den letzten Jahren und Jahrzehnten von den Kommunen – gerade im Bereich des Sozialen und faktisch auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik – geschultert werden, ohne daß parallel dazu die Finanzausstattung der Kommunen an die aktuellen Erfordernisse an-

gepaßt worden wäre. Im Gegenteil: Einnahmen und Einnahmekompetenzen unterliegen seit mehreren Jahrzehnten einem unübersehbaren Zentralisierungsprozeß. Die relative Position der Kommunen, ausgedrückt im Anteil der Kommunen am Gesamtsteueraufkommen hat sich seit rund 40 Jahren mehr oder weniger kontinuierlich verschlechtert. In Folge der Gemeindefinanzreform von 1969/70, als auf der einen Seite die Gewerbesteuerumlage eingeführt wurde, mit der ein Teil des Gewerbesteueraufkommens an Bund und Länder abgeführt wird, auf der anderen Seite die Gemeinden einen Anteil an der Einkommensteuer von jetzt 15 Prozent erhielten, hat sich die relative Position der Kommunen zwar zwischenzeitlich wieder etwas verbessert.[124] In den letzten rund 10 Jahren ist jedoch wieder ein deutlicher Abwärtsprozeß zu beobachten, wohlgemerkt ohne daß auf der Ausgaben- und Aufgabenseite entsprechende Entlastung zu verspüren wäre.[125] Dies muß als deutliches Indiz für das Erfordernis einer neuen Gemeindefinanzreform gewertet werden.

Die Finanzkraft der Kommunen gehört deutlich erhöht. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, daß dezentrale Experimente notwendig erscheinen, die erforderliche sozialpolitische und arbeitsmarktpolitische Vielfalt in Deutschland zu gewährleisten. Eine dezentrale Aufgabenerfüllung ist wenn möglich einer zentralen vorzuziehen, erfordert allerdings ausreichend flexible und autonome Einnahmen der lokalen Gebietskörperschaften. Ansatzpunkt einer Gemeindefinanzreform muß die Gewerbesteuer sein, denn

124 Die letzte Reform der kommunalen Finanzierungsstrukturen erfolgte 1998. Es wurde die Gewerbekapitalsteuer abgeschafft und den Gemeinden zum Ausgleich ein Anteil an der Umsatzsteuer zugesprochen.

125 Vgl. Schwarting (1999, S. 30 ff.).

neben der generellen Verschlechterung der relativen Einnahmeposition der Gemeinden und dem Mißverhältnis von zugewiesenen Aufgaben und Finanzmitteln ist es vor allem die Gewerbesteuer, die aufgrund ihren Eigenarten nicht in der Lage ist, kommunale Finanzautonomie in wünschenswerter Weise zu gewährleisten.[126]

Die Gewerbesteuer vor dem Aus: Finanzautonomie, Interessenausgleich und Äquivalenzprinzip

Die Gewerbesteuer stellt erstens in vielen Fällen keine ausreichende Einnahmequelle dar und kann die Finanzautonomie der Kommunen nicht sichern. Sie ist eine regional stark streuende und darüber hinaus stark konjunkturabhängige Steuerquelle.[127] Gemeinden in strukturschwachen Gebieten, folglich geringem Gewerbesteueraufkommen, sind daher weitgehend von Zuweisungen übergeordneter Gebietskörperschaften abhängig, die Konjunkturabhängigkeit muß mit als eine Ursache für das empirisch nachweisbare prozyklische Ausgabenverhalten der Gemeinden gesehen werden. Zu allem Übel scheinen die Kommunen auch noch als die Hauptverlierer des Steuersenkungsgesetzes hervorzugehen, die Mindereinnahmen durch die Erhöhung der Umlage kann wohl kaum durch Gewerbesteuermehreinnahmen kompensiert werden. Dies dokumentiert letztlich eine Entwicklung, die bereits seit vielen Jahren zu beobachten ist: Die Gewerbesteuer befindet sich in immer stärkerem Maße im Zugriff von Bund und Ländern. Dies ist umso bedenklicher, je geringer ohnehin die praktikablen Möglichkeiten für die Kommunen sind, auf der Ein-

126 Vgl. zur nun folgenden Kritik an der Gewerbesteuer insbesondere Fuest/Huber (2001).

127 Vgl. etwa Zimmermann (1999, S. 187 ff.).

nahmenseite des Budgets flexibel und autonom wirtschaften zu können. Wie stark die Dynamik des Zugriffs von Bund und Ländern mittels Erhöhungen der Gewerbesteuerumlage an den verbleibenden Einnahmen der Städte und Gemeinden zehrt, zeigt ein Blick auf die Entwicklung des Anteils der Gewerbesteuerumlage am Gewerbesteueraufkommen: Betrug dieser Anteil im Jahr 1993 in den alten Ländern rund 10,5 und in den neuen Ländern rund 8 Prozent, so stiegen diese Werte in der Vergangenheit kontinuierlich an und erreichen bis zum Jahr 2005 für die alten Länder knapp 30 und für die neuen Länder rund 23 Prozent. Diese Umlageerhöhungen der letzten Jahre zugunsten von Bund und Ländern, die trotz wegbrechendem Gewerbesteueraufkommen fortgesetzt werden, tragen ganz entscheidend dazu bei, daß die Gewerbesteuereinnahmen der Gemeinden nach Abzug der Gewerbesteuerumlage heute nur auf dem Niveau der frühen 90er Jahre liegen, obwohl bis 1999 ein deutlicher Aufkommenszuwachs zu verzeichnen war.[128]

Zweitens muß an der Gewerbesteuer bemängelt werden, daß sie allein den Unternehmenssektor belastet. Die Wohnbevölkerung, die ebenso von den lokalen öffentlichen Leistungen profitiert, wird von der kommunalen Steuer nicht umfaßt. Über den Einkommensteueranteil der Gemeinden leisten die Bürger zwar indirekt einen Beitrag zur Gemeindefinanzierung, die Höhe dieses Beitrages ist von den Gemeinden jedoch nicht beeinflußbar. Darüber hinaus ist die Beteiligung der Gemeinden am Einkommensteueraufkommen für die Einwohner und Steuerzahler nicht transparent genug. Es ist für den einzelnen Steuerzahler kaum ersichtlich, wie hoch die individuelle Steuerzahlung

128 Vgl. Karrenberg/Münstermann (2002, S. 16, 96).

an die relevante Gemeinde ist. Dies muß mit als ein entscheidender Grund für das Desinteresse der Bürger am kommunalen Geschehen gesehen werden, es fehlt an einer direkten und transparenten steuerlichen Breitenbeziehung zwischen Bürger und Gemeinde. Ohne eine solche ist eine kritische und effiziente demokratische Kontrolle der Kommunalverwaltung durch die jeweilige Bevölkerung unwahrscheinlich.

Innerhalb des Unternehmenssektors werden drittens ganze Branchen – Freiberufler, Teile des Gesundheitssektors oder etwa die Landwirtschaft – von der Besteuerung ausgenommen, ohne daß dafür ökonomisch plausible Gründe vorliegen. Außerdem wird innerhalb der Gruppe der gewerbesteuerpflichtigen Unternehmungen die Steuerlast sehr ungleichmäßig getragen. Die Gewerbesteuer wird im wesentlichen von mittleren und großen Unternehmen – gemessen am Gewerbeertrag – gezahlt. So entfielen 1995 knapp 90 Prozent des gesamten Steuermeßbetrags auf nur gut 10 Prozent der gewerbesteuerpflichtigen Unternehmen mit positivem Gewerbeertrag; Die Gruppe der Unternehmen mit über einer Million DM Gewerbeertrag umfaßte sogar nur 2,5 Prozent der Unternehmen mit positivem Gewerbeertrag, auf sie entfielen jedoch über 70 Prozent des gesamten Steuermeßbetrags.[129] Es trägt unter den prinzipiell gewerbesteuerpflichtigen Unternehmen tatsächlich nur ein relativ kleiner Teil in signifikantem Umfang zum Gewerbesteueraufkommen bei, die Gewerbesteuerlast konzentriert sich überproportional bei den mittleren und großen Unternehmen.

129 Da 1995 die Gewerbekapitalsteuer noch nicht abgeschafft war, konzentrieren sich diese Zahlen auf die Gewerbeertragsteuer. Vgl. Fuest/Huber (2001).

Der Freibetrag in Höhe von 48.000 DM und der Staffeltarif für die ersten 96.000 DM oberhalb des Freibetrages (verringerte Steuermeßzahlen) für Personengesellschaften sind mit Sicherheit zu einem nicht unerheblichen Teil dafür verantwortlich, daß gegenwärtig nur rund 35 Prozent der Gewerbebetriebe von der Gewerbesteuer erfaßt werden.[130] Allerdings kann sich die Kritik an der Gewerbesteuer nicht an diesem Punkt alleine aufhängen. Zunächst kann der Freibetrag in der Tat lediglich als ein gewisser Ausgleich dafür gesehen werden, daß Geschäftsführergehälter bei Kapitalgesellschaften den Gewerbeertrag mindern, während bei Personengesellschaften keine abzugsfähige Entlohnung für das Leiten der Unternehmung vorgesehen ist. Darüber hinaus muß die Tatsache, daß rund zwei Drittel der Unternehmen keine Gewerbesteuer zahlen und ein Großteil der verbleibenden Unternehmen nur geringe Beiträge abführt, darauf zurückgeführt werden, daß ganz einfach sehr viele Unternehmen – zumindest offiziell – Verluste oder überraschend niedrige Gewinne ausweisen. So haben etwa unter den rund 580.000 gewerbesteuerpflichtigen Kapitalgesellschaften in Deutschland – bei Kapitalgesellschaften werden kein Freibetrag und keine reduzierende Steuermeßzahlen gewährt – lediglich rund 214.000 und somit deutlich weniger als die Hälfte überhaupt positive Gewerbeerträge ausgewiesen.[131] Die genauen Ursachen für diese Entwicklung kann nicht abschließend bestimmt werden. Dauerhaft ertragsschwache Unternehmungen sollten es in einem wettbewerblichen Umfeld auf Dauer sehr schwer haben zu überleben, weswegen die Vermutung nahe liegt, daß viele Unternehmen erfolgreich mehr oder weniger legale Steuervermeidungsstrategien verfolgen. Gerade Kapitalgesell-

130 Vgl. BDI/VCI (2001, S. 9).
131 Vgl. Fuest/Huber (2001).

schaften stehen dabei durch die Möglichkeiten der Gewinnverschiebung im und ins Ausland sowie durch das Beteiligungsprivileg der Kapitalgesellschaften etc. eine Vielzahl an Wegen offen, die (Gewerbe-)Steuerlast zu drücken.[132]

Schließlich ist die Gewerbesteuer aus standortpolitischer Sicht ein mehr als fragwürdiges Finanzierungsinstrument. Eine sogenannte Quellenlandbesteuerung des lokalen Kapitaleinsatzes ist bei zunehmend mobilem Produktionsfaktor Kapital nur insoweit sinnvoll, als dadurch den Unternehmungen die Kosten der Nutzung kommunaler Leistungen angelastet werden. Ist dann das Preis-Leistungs-Verhältnis aus Sicht der Betriebe in Ordnung, dann ist auch eine noch so hohe steuerliche Belastung nicht unbedingt als Standortnachteil zu werten. Dies entspricht im Kern einer Besteuerung nach dem Äquivalenzprinzip und dem Grundsatz des Interessenausgleichs, wonach kommunale Steuern möglichst alle Gruppen umfassen sollten, die auch von den öffentlichen Leistungen profitieren. Eine derart standortgerechte Gestaltung der Gewerbesteuersätze wird den Kommunen aber sehr schwer gemacht. Es bleibt den Gemeinden oftmals nichts anderes übrig, als ihre einzig selbständig gestaltbare Einnahmequelle als fiskalischen Puffer zum Haushaltsausgleich zu mißbrauchen und zur Finanzierung allgemeiner öffentlicher Ausgaben auf die Gewerbesteuer zurückzugreifen.[133] Die Gewerbesteuer nimmt zunehmend den Charakter einer allgemeinen Finanzierungsquelle an, der kontinuierliche Anstieg der Hebesätze belegt dies eindrucksvoll. Damit entfernt sich die Gewer-

132 Vgl. dazu Karrenberg/Münstermann (2002, S. 17 ff.).
133 Vgl. Fuest/Riphahn (2001).

besteuer aber immer weiter von einer standortgerechten Äquivalenzsteuer und verkommt mehr und mehr zu einer Strafsteuer auf den Faktor Kapital. Die Attraktivität des Investitionsstandortes Deutschland leidet.

Insgesamt läßt sich festhalten, daß die deutsche Gewerbesteuer eine Reihe gravierender Nachteile aufweist, von denen die wichtigsten hier zumindest knapp beleuchtet wurden. Den Belangen der Gemeinden wird sie weder finanzpolitisch noch demokratisch gerecht, und es ist ökonomisch gerechtfertigt, eine Abschaffung der Gewerbesteuer zu fordern. Die Einnahmeausfälle durch die Abschaffung der Gewerbesteuer in ihrer gegenwärtigen Form müßten den Kommunen ersetzt werden. Allerdings stellt sich die Frage, was an die Stelle der Gewerbesteuer treten soll. Um Vorschläge für eine Reform der kommunalen Einnahmen entwickeln und auch bewerten zu können, bedarf es entsprechender (idealtypischer) Beurteilungskriterien, die in nachfolgender Tabelle 7 in knapper Form zusammengefaßt sind.

Tab. 7: Kriterien für eine Reform des kommunalen Einnahmensystems:

Äquivalenzprinzip und Interessenausgleich	Prinzip der fiskalischen Äquivalenz: Auf dezentraler Ebene angebotene und genutzte Leistungen werden auch aus lokalem Steueraufkommen finanziert. Grundsatz des Interessenausgleichs: Leistungen, die vorwiegend einer Gruppe innerhalb einer Gemeinde (bspw. Wohnbevölkerung einerseits, Gewerbe andererseits) zugute kommen, werden auch von dieser Gruppe finanziert; Lasten für gemeinsam genutzte öffentliche Leistungen sind entsprechend aufzuteilen. Kommunale Steuern umfassen möglichst alle Gruppen, die von den öffentlichen Leistungen profitieren.
Finanzautonomie der Kommunen	Die Kommunen sind mit hinreichenden Finanzmittel ausgestattet und sind in der Lage, die Höhe ihrer Einnahmen eigenständig zu verändern [Art. 28 Abs. 2 GG].
Bezug zur lokalen Wirtschaftskraft	Die Gemeinden verfügen über eine wirtschaftsbezogene Steuerquelle mit eigenem Hebesatzrecht [Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG]. Das kommunale Interesse daran, Gewerbe und somit Arbeitsplätze, zu attrahieren, bleibt erhalten.
Neutralität der Besteuerung	Die ökonomischen Einbußen aus steuerlichen (allokativen) Verzerrungen werden möglichst gering gehalten.
Standortpolitische Aspekte	Es werden Steuern vermieden, durch die sich die steuerlichen Standortbedingungen in Deutschland unnötig verschlechtern.
Praktische Umsetzbarkeit	Der Reformvorschlag ist realisierbar, ohne daß das gesamte föderale Steuer- und Finanzsystem in Deutschland reformiert werden muß.*)

*) Natürlich kann man auch der Auffassung sein, daß eine Reform des gesamten föderalen Steuer- und Finanzsystems kein echter Einwand gegen einen innovativen Reformvorschlag sein kann, sofern der Nutzen daraus die anfallenden Kosten übersteigt.

Quelle: Eigene Darstellung nach Peffekoven (1996), Zimmermann (1999) und Fuest/Huber (2001).

Ohne an dieser Stelle eine detaillierte Diskussion der verschiedenen Reformvorschläge bieten zu können, sollen im Folgenden die Ergebnisse des Gutachtens von *Fuest* und *Huber*[134] sowie der Konzeption des *Bundesverbandes der Deutschen Industrie* und des *Verbandes der Chemischen Industrie*[135], die im Groben zu identischen Ergebnissen kommen, vorgestellt werden.

Grundsätzlich denkbare Alternativen zur Gewerbesteuer

Gemessen an den finanzwissenschaftlichen Kriterien und angesichts der vielfältigen Mängel der gegenwärtigen Gewerbesteuer sind alle Reformvorschläge zu verwerfen, die auf eine Revitalisierung und leichte Modifizierung der Gewerbesteuer hinauslaufen. So wäre es zwar denkbar und auch mit sehr geringem administrativen Aufwand verbunden, die Gewerbesteuerpflicht auf die bislang ausgenommenen Sektoren und Unternehmen auszudehnen; die meisten Nachteile der Gewerbsteuer blieben dadurch jedoch erhalten. Nach wie vor wäre auch eine so modifizierte Gewerbesteuer eine sehr konjunkturabhängige Einnahmequelle, die Wohnbevölkerung bliebe nach wie vor nur unzureichend und wenig transparent an den kommunalen Finanzierungslasten beteiligt und auch die standortpolitischen Probleme blieben ungelöst. Eine umfassende Einbeziehung sämtlicher Unternehmen einer Gemeinde in die Gewerbesteuerpflicht wäre zwar generell nicht falsch, jedoch bei weitem nicht ausreichend.

Ebenso wenig wie die bloße Modifizierung der Gewerbesteuer keine hinreichende Verbesserung darstellt, stellt die

134 Vgl. Fuest/Huber (2001).
135 Vgl. BDI/VCI (2001).

stärkere Beteiligung der Gemeinden am Umsatzsteueraufkommen keine sinnvolle Möglichkeit dar, den Ausfall an kommunalem Steueraufkommen bei Abschaffung der Gewerbesteuer auszugleichen. Zwar wäre eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils ein sehr einfach umsetzbares Konzept, und es ergäbe sich bei wegfallender Gewerbesteuer insgesamt eine wünschenswerte Vereinfachung des Steuersystems. Darüber hinaus ist die Umsatzsteuer eine Steuerquelle, die relativ wenig konjunkturabhängig ist und der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung folgt. Doch ergeben sich gravierende Probleme bei der Beantwortung der Frage, wie der den Gemeinden zustehende Teil des Umsatzsteueraufkommens zwischen den einzelnen Kommunen aufgeteilt werden sollte. Die Aufteilung nach irgendwelchen komplizierten Schlüsseln erscheint unter ökonomischen Gesichtspunkten letztlich mehr oder weniger willkürlich, das Umsatzsteueraufkommen kann generell nicht sinnvoll regional zugerechnet werden. Die Tatsache, daß sich eine kommunale Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer nicht bestimmen läßt, hat schließlich auch zur Folge, daß ein Hebesatzrecht der Gemeinden bei dieser Steuer ausgeschlossen ist.[136]

136 Fuest/Huber (2001) weisen in ihren Ausführungen zur kommunalen Umsatzsteuerbeteiligung darauf hin, daß ein Hebesatzrecht der Gemeinden in diesem Zusammenhang theoretisch zwar denkbar ist, wenn es gelingen könnte, eine echte kommunale Umsatzsteuer einzuführen. Die Einführung einer solchen Steuer würde jedoch auf wohl unüberwindbare praktische Schwierigkeiten stoßen, so daß die kommunale Umsatzsteuer als Alternative zur Gewerbesteuer letztlich ausscheiden muß. Allerdings kann eine stärkere Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer in Form von Pauschalbeträgen ein geeignetes Instrument sein, die zusätzlichen Belastungen, die den Gemeinden bei dem Wegfall der Arbeitslosenhilfe zunächst entstehen, abzufedern. Vgl. Huber/Lichtblau (2002).

Insbesondere vom *Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*[137] wurde das Konzept einer kommunalen Wertschöpfungsteuer als Alternative zur Gewerbesteuer vertreten. Vorgesehen ist demnach, die Wertschöpfung mit einem proportionalen Steuersatz zu belasten, auf den die Kommunen einen Hebesatz anwenden können. Die Wertschöpfung eines Unternehmens entspricht seinem Beitrag zur Erstellung von Gütern und Dienstleistungen, wobei grundsätzlich zwei Methoden angewendet werden können, diesen Beitrag zu ermitteln. Bei der subtraktiven Methode werden vom Umsatz die von anderen Unternehmen bezogenen Vorleistungen sowie die Abnutzung von Kapitalgütern und eventuelle Lagerbestandsrückgänge abgezogen. Bei der additiven Methode, die an den aus der Produktion resultierenden Einkommen ansetzt und die zu einem äquivalenten Ergebnis kommen sollte, entspricht die Wertschöpfung der Summe aus Löhnen, Pachten, Mieten, gezahlten Zinsen und dem Gewinn eines Unternehmens. Die Vorteile einer solchen kommunalen Wertschöpfungsteuer liegen auf der Hand: Die Finanzautonomie der Gemeinden bliebe durch das realisierbare Hebesatzrecht grundsätzlich gewährleistet. Ein Teil der Verzerrungen, die durch die Konzentration der Gewerbesteuer auf mittlere und große Gewerbebetriebe entstehen, würden von einer kommunalen Wertschöpfungsteuer bei einer breiteren Bemessungsgrundlage, die z.B. auch Freiberufler erfassen würde, vermieden werden. Schließlich setzt eine Wertschöpfungsteuer an der lokalen Wirtschaftskraft an, so daß den Gemeinden ein starkes Interesse daran verbliebe, Unternehmen zu attrahieren.

137 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982).

Allerdings stehen den Vorteilen einer kommunalen Wertschöpfungsteuer eine Reihe von gravierenden Nachteilen gegenüber. Neben dem grundsätzlichen Einwand, daß aufgrund der steuerlichen Abzugsfähigkeit von importierten Vorleistungen der Einsatz der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital im Vergleich zur Verwendung von Vorleistungen diskriminiert würde, dürfte auch die praktische Umsetzung einer kommunalen Wertschöpfungsteuer erhebliche Probleme aufwerfen. Die Schwierigkeiten, die mit einer exakten Erfassung der kommunalen Wertschöpfung und der Vermeidung von Doppelbesteuerung verbunden wären – und zwar unabhängig von der gewählten Methode der Beitragsermittlung – , ließen sich zwar wohl lösen, letztlich würde es sich dabei jedoch um eine sehr aufwendig neu zu konzipierende Besteuerung handeln müssen. Doch selbst wenn es gelingen könnte, die Wertschöpfung der Unternehmen sachgerecht zu ermitteln und sie bei Unternehmen mit mehreren Betriebsstätten gegebenenfalls auch lokal zuzuordnen, so bleibt ein Kritikpunkt unumstößlich bestehen: Die kommunale Wertschöpfungsteuer würde genau wie die Gewerbesteuer auch nur den Unternehmenssektor belasten, bei der Wohnbevölkerung hätten die Kommunen nach wie vor kein flexibles Besteuerungsinstrument zur Hand. Im Hinblick auf das wichtige Ziel des Interessenausgleichs und der fiskalischen Äquivalenz kann die kommunale Wertschöpfungsteuer somit keine befriedigende Lösung darstellen.

Denkbar als Alternative zur Gewerbesteuer wäre schließlich auch noch die (Wieder-)Einführung der kommunalen Lohnsummensteuer. Die Stärken dieser Steuerart bestehen darin, daß sie administrativ leicht zu handhaben ist und einen klaren Bezug zur örtlichen Wirtschaft hat. Jedoch schafft die Lohnsummensteuer massive Anreize, Ar-

beitseinkommen als Kapitaleinkommen auszugeben und es wäre ökonomisch kaum zu rechtfertigen, auf der einen Seite Sozialversicherungsbeiträge absenken zu wollen und auf der anderen Seite die Kosten für den Faktor Arbeit nun durch die Einführung einer Lohnsummensteuer wieder in die Höhe zu treiben. 1980 wurde die Lohnsummensteuer vor allem aus arbeitsmarktpolitischen Gründen abgeschafft, die heute mehr denn je relevant sind. Sie heute als Alternative zur Gewerbesteuer wieder einzuführen, kann somit kein ernsthafter Vorschlag zur Reformierung der Gemeindefinanzen sein.

5.2 Kommunaler Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer – ein sinnvoller und gangbarer Weg

Die schlüssigste Reformkonzeption für eine kommunale Einnahmequelle, die den idealisierten Kriterien möglichst nahe kommt, ist die eines kommunalen Hebesatzrechtes bei Einkommen- und Körperschaftsteuer. Das Reformkonzept läßt sich in etwa wie folgt beschreiben:[138]

Ausgangspunkt für ein kommunales Zuschlags- bzw. Hebesatzrecht bei der Einkommensteuer wäre die Einkommensteuerschuld eines Steuerpflichtigen. Theoretisch spielt es dabei keine Rolle, ob man den Zuschlag auf die Gesamtsteuerschuld oder mit einem entsprechend höhe-

138 Für eine detaillierte Erläuterung sowie für eventuelle Sonderfälle und deren Behandlung siehe insbesondere Fuest/Huber (2001) und BDI/VCI (2001). Es soll hier lediglich die grundsätzliche Konzeption eines kommunalen Einkommen- und Körperschaftsteuerzuschlags als Ersatz für die Gewerbesteuer aufgezeigt werden.

ren Zuschlagsatz auf den Gemeindeanteil von 15 Prozent bezieht; insgesamt spricht vieles dafür, einen einfachen proportionalen Zuschlagsatz ohne eigene Progressionselemente einzuführen. Mit einem kommunalen Einkommensteuerzuschlag würde jedoch lediglich die Wohnbevölkerung, nicht aber die Wirtschaftskraft einer Gemeinde steuerlich erfaßt. Im Hinblick auf das Ziel eines Interessenausgleichs und das Äquivalenzprinzip wäre dies unbefriedigend. Folglich wird entsprechend des Reformkonzeptes das Hebesatzrecht bei den gewerblichen Einkünften im Rahmen der Einkommensteuer nicht der Wohnsitzgemeinde des Steuerpflichtigen, sondern der Betriebsstättengemeinde zugewiesen. Dies ist unabdingbar, damit die Besteuerung tatsächlich an der lokalen Wirtschaftskraft ansetzt. Dadurch kann sichergestellt werden, daß den Gemeinden ein fiskalischer Anreiz verbleibt, Gewerbebetriebe anzusiedeln und diesen auch die Grenzkosten der Nutzung kommunaler Infrastruktur und anderer lokaler öffentlicher Leistungen anzulasten.

Es ist folglich der Anteil an der Einkommensteuerschuld eines Steuerpflichtigen[139] zu ermitteln, der auf gewerbliche Einkünfte entfällt. Dieser Anteil würde dann von der Einkommensteuerschuld des Steuerpflichtigen abgezogen, um die Höhe der Steuerschuld zu ermitteln, auf die die Wohnsitzgemeinde ein Zuschlagsrecht hat (bei Zugrundeliegen eines Zuschlags zur Gesamtsteuerschuld). Die Betriebsstättengemeinde – in vielen Fällen wäre dies natürlich zugleich Wohnortgemeinde – erhielte dann das Besteuerungsrecht für die gewerbliche Komponente. Grund-

139 Dabei wäre zu klären, ob z.B. für die Einkünfte aus selbständiger Arbeit der Freiberufler eine ähnliche Regelung eingeführt werden sollte. Vieles spricht dafür.

sätzlich könnte diese Besteuerung durch ein Hebesatzrecht auf den auf gewerbliche Einkünfte entfallenden Anteil der Einkommensteuerschuld oder als Steuersatz auf die gewerblichen Einkünfte vorgenommen werden. Da eine Vermischung mit anderen Einkommenskomponenten gering gehalten werden sollte und um die kommunale Besteuerung möglichst eng an die gewerblichen Einkünfte als Indikator für die lokale Wirtschaftskraft heranzuführen, erscheint die Lösung über einen Steuersatz besser geeignet. Die Betriebsstättengemeinde legt nach dieser Lösung einen Steuersatz auf die gewerblichen Einkünfte fest. Dabei sollte es den Gemeinden offen stehen, die Höhe des Steuersatzes auf gewerbliche Einkünfte unabhängig von der Höhe der Hebesätze bei der Einkommensteuer zu wählen. Das Ziel eines Interessenausgleichs und das Äquivalenzprinzip legen dies nahe.

Um Kapitalgesellschaften analog Personengesellschaften zu erfassen, d.h. um das Prinzip der Rechtsformneutralität zu wahren, ist bei Kapitalgesellschaften wie bei Personengesellschaften zu verfahren. Der körperschaftsteuerpflichtige Gewinn wird von der jeweiligen Betriebsstättengemeinde besteuert, wobei dieser Gewinn unter Umständen zwischen den Betriebsstätten aufzuschlüsseln ist. Da die Besteuerung der Kapitalgesellschaften ganz analog zu der von Personengesellschaften erfolgen soll, ist es völlig klar, daß die Höhe des Steuersatzes, den die Gemeinde wählt, dem für Personengesellschaften entsprechen muß. Probleme ergeben sich bei einer solchen Regelung bei ausgeschütteten Gewinnen. Unterliegen nämlich potentielle Dividenden der Zuschlagsbesteuerung der Gemeinden bei der Einkommensteuer, so besteht die Gefahr der Doppelbesteuerung, einmal auf Unternehmensebene durch die Betriebsstättengemeinde, zum anderen durch die Wohnsitz-

gemeinde des Gesellschafters. Eine sinnvolle Alternative, eine Doppelbesteuerung zu vermeiden, besteht darin, Gewinnausschüttungen von der Zuschlagsbesteuerung der Gemeinden bei der Einkommensteuer zu befreien. Es wäre dadurch auch gewährleistet, daß Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen symmetrisch behandelt werden.

Insgesamt kann das Konzept eines kommunalen Einkommen- und Körperschaftsteuerzuschlags als eine geeignete Alternative zur Gewerbesteuer bezeichnet werden. Es werden sowohl lokal ansässige Unternehmungen als auch die Wohnbevölkerung an der Finanzierung kommunaler Leistungen beteiligt, wobei es durch unterschiedliche Zuschlagsätze möglich ist, diese beiden Gruppen in sachgerechter und differenzierter Weise an den Finanzierungslasten zu beteiligen. Das Konzept wird folglich der Forderung nach Äquivalenzbesteuerung und Interessenausgleich grundsätzlich gerecht. Ferner wird im Gegensatz zur gegenwärtigen Gewerbesteuer vermieden, daß nur ein Teil der ortsansässigen Unternehmen zur Finanzierung kommunaler Leistungen herangezogen wird. Die grundsätzliche Möglichkeit der Steuersatzdifferenzierung gewährleistet, daß die Kommunen ein Interesse daran haben, Unternehmen und mithin auch Arbeitsplätze zu attrahieren. Durch die teilweise Verlagerung der Steuerlast von den Unternehmen zur Wohnbevölkerung lassen sich zudem bessere Rahmenbedingungen für die Ansiedlung von Investitionen und Arbeitsplätzen schaffen. Ein Weiteres kommt hinzu: Eine unmittelbare Beteiligung der Wohnbevölkerung an den kommunalen Finanzierungslasten erhöht die Finanzautonomie der Kommunen und schafft für die Bürger einer Gemeinden einen verstärkten Anreiz, sich für die politischen Entscheidungsprozesse an ihrem Wohnort zu interessieren; die steuerliche Breitenbeziehung zwischen

Bürger und Gemeinde würde erhöht. Mögliche dezentrale Experimente im Bereich der Sozialen Sicherung würden demnach von der Bevölkerung stets aufmerksam und kritisch beobachtet, kostspieliger und ineffizienter sozialpolitischer Unfug hätte einen schweren Stand.

Die kommunalen Spitzenverbände, allen voran der *Deutsche Städtetag*, sprechen sich gegen die Abschaffung, sondern für die Modernisierung der Gewerbesteuer aus. Sie fordern im Rahmen dessen, daß auch die Großbetriebe wieder ihren Beitrag zur Finanzierung der städtischen Aufgaben leisten müßten, daß der Kreis der Steuerpflichtigen auf möglichst alle örtlichen Wirtschaftseinheiten einschließlich der freien Berufe verbreitert wird, und daß die Bemessungsgrundlage durch Stärkung der spezifisch gewerbesteuerlichen Regelungen stabilisiert wird. Die Einführung etwa eines Hebesatzrechtes beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wird abgelehnt.[140] Es wird argumentiert, daß Einkommen- und auch Körperschaftsteuer wirtschaftlich und gesetzgeberisch zu unstetig seien, der hohe Anteil der Gemeinden an den öffentlichen Investitionen jedoch verläßlich kalkulierbare Einnahmen verlange. Darüber hinaus würden die Spannungen zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden zunehmen, da die Kernstädte höhere Hebesätze bräuchten, wovon die einkommensstärkeren Bewohner der Umlandgemeinden profitieren würden. Abwanderungen und finanzielles Ausbluten der Städte sei die unausweichliche Folge.

Abgesehen davon, daß eine bloße Modernisierung der Gewerbesteuer die grundlegenden und unübersehbaren Mängel dieser Steuererhebung nicht beseitigen könnte (Äqui-

140 Vgl. beispielsweise Karrenberg/Münstermann (2002).

valenzbesteuerung, Interessenausgleich etc.) und somit ohnehin keine hinreichende Reform darstellen kann, ist der generelle Einwand der Kommunen gegen das Konzept eines kommunalen Zuschlags zur Einkommen- und Körperschaftsteuer auch nicht stichhaltig. Daß nämlich die veranlagte Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer die wirtschaftliche Entwicklung widerspiegeln und daher unsteter fließen, liegt in der Natur der Sache. Bund und Länder müssen sich mit ihren Haushalten auf die Folgen ebenso einstellen, im Schlechten wie auch im Guten. Es können die Kommunen somit für sich nichts anderes verlangen, so sie steuerlich am wirtschaftlichen Ertrag der Unternehmungen partizipieren wollen. Es ist ein finanzpolitisches Umdenken in den Gemeinden gefragt. Als eine von drei steuerberechtigten Ebenen der Gebietskörperschaften können sie für sich kein Sonderregime einfordern, das letztlich zu Lasten einzelner Gruppen von Steuerzahlern geht. Die eigene Steuererhebung der Gemeinden hat systemkonform zu erfolgen. Im übrigen wüchse den Gemeinden mit der Lohnsteuer, die mehr als 90 Prozent der gesamten Einkommensteuer ausmacht, eine äußerst stabile Steuerquelle von großer Ergiebigkeit zu; ihr Aufkommen ist unabhängig von allen gesetzgeberischen Eingriffen nahezu stetig gestiegen.[141] Die Problematik der Kernstädte und ihrer Umlandgemeinden ist nicht ganz von der Hand zu weisen. Das Gutachten des *BDI*/*VCI* schlägt in diesem Zusammenhang vor, die Einführung der kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer mit einer angemessenen Erhöhung des Anteils der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer zu verbinden, die den Betriebsstätten zugute kommt. In der Tat würden dadurch theoretisch

141 Vgl. BDI/VCI (2001, S. 26 ff.).

die Kernstädte mit ihren Industrieansiedlungen in die Lage versetzt, ihre Zuschlagsätze auf tolerierbarem Niveau zu halten.

Unabhängig davon, zu welcher Lösung man sich letztlich wird durchringen können, eines ist offensichtlich: eine Reform der Gemeindefinanzen ist – nicht nur, aber insbesondere auch vor dem Hintergrund einer dezentraleren Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik – dringend erforderlich. Dabei ist die Abschaffung und geeignete Ersetzung der gemeindlichen Gewerbesteuer sicherlich ein entscheidender Hebel, jedoch nicht ausreichend. Generell gehören die Finanzierungsstrukturen im föderalen Deutschland auf den Prüfstand, und auch die Gewerbesteuer kann letztlich nur im Kontext einer umfassenderen Finanzreform abgeschafft werden. Die Richtung, in die sich insbesondere die Gemeindefinanzen entwickeln müssen, ist klar und läßt sich mit „mehr Autonomie auf Einnahmen- und Ausgabenseite" umschreiben. Erst dadurch wird zweifelsohne umfangreich vorhandenes kommunales Problemlösungspotenzial abrufbar, und ein funktionsfähiger dezentraler Wettbewerb um die besten Strategien – auch im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut – sichert einen effizienten und effektiven Einsatz von Ressourcen.

Eines noch zum Schluß: Ob Regionen oder Städte im Zeitablauf ausbluten und es zu ungewollten Abwanderungsbewegungen kommt, hängt nicht nur von der steuerlichen Belastung der ortsansässigen Unternehmungen und Bevölkerung ab.[142] Letztlich ausschlaggebend ist vielmehr ein

142 Neben der steuerlichen Belastung kommt in praxi auf lokaler Ebene noch der Belastung durch Beiträge und Gebühren, wo die Zahlungen an die potentielle bzw. tatsächliche individuelle

ausgeglichenes Verhältnis von Leistung und Gegenleistung; eine hohe Abgabenbelastung ist per se nichts Schlechtes, wenn auf der anderen Seite das lokal zur Verfügung gestellte Angebot an öffentlichen Leistungen in diesem Umfang und zu diesem Preis erwünscht ist. Das Preis-Leistungs-Verhältnis gibt den Ausschlag.

Nutzung einer bestimmten öffentlichen Leistung gekoppelt sind, besondere Bedeutung zu.

6 Schlußbemerkungen

Kaum ein Problem beschäftigt die Menschen in Deutschland so sehr wie das der unbefriedigenden Situation auf dem Arbeitsmarkt. Menschen, die arbeiten wollen, können dies nicht tun, wieder andere entschließen sich (aus teilweise rationalen Gründen) dazu, nicht zu arbeiten. Beides verursacht durch die entstehenden Lasten zusätzlich Arbeitslosigkeit. Der Volkswirtschaft insgesamt entsteht durch die Mißstände tagtäglich enormer Schaden, der eine schwere Hypothek auch für die nachfolgenden Generationen hinterlassen wird. Soll dieser Prozeß nicht länger fortgeführt werden, so sind umfassende Reformen in den beiden Systemen der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe unabdingbar. Die aufgezeigten Vorschläge stellen einen innovativen Ansatz dar, dem prekären Problem hoher Arbeitslosigkeit und der damit verbundenen Armut zu begegnen. Ein Mehr an Eigenverantwortung und Wettbewerb sowie verursachergerechtere Finanzierungsmodalitäten in der Arbeitslosenversicherung sind geeignete Instrumente, gemeinwohlschädigendes „Moral hazard"-Verhalten aller Akteure auf dem Arbeitsmarkt einzudämmen und ermöglichen eine effizientere Wiedereingliederung der Arbeitslosen in eine reguläre Beschäftigung. Eine individueller ausgestaltete Sozialhilfe bei klar zugeteilten Verantwortlichkeiten ermöglicht im dezentralen Wettbewerb – ein solcher setzt entsprechend autonome und flexible Einnahmemöglichkeiten der dezentralen Gebietskörperschaften voraus –, daß die zweifelsohne vorhandenen kommunalen Problemlösungskapazitäten letztlich zum Wohle der Arbeitslosen nutzbar gemacht werden und individuelle Gegebenheiten vor Ort eher Berücksichtigung finden als dies bisher der Fall ist.

Allerdings sind Reformen der Arbeitslosenversicherung sowie der Sozialhilfe alleine noch nicht der Schlüssel zum Erfolg. In Deutschland sind wesentlich umfassendere Reformen notwendig, soll die Beschäftigungsmisere nachhaltig beendet werden. Der Arbeitsmarkt muß gerade in Zeiten eines raschen strukturellen Wandels von der Kette gelassen werden und flexibler auf die entstehenden Anpassungslasten reagieren können. Internationale Vergleiche zeigen immer wieder deutlich, daß der deutsche Arbeitsmarkt unter den vielfältigen ökonomisch schädlichen Überregulierungen, zum Beispiel im Kündigungsschutz oder der betrieblichen Mitbestimmung, ächzt. Hier ist vielfältiger Reformbedarf offensichtlich. Schließlich kommt Folgendes hinzu: Zentrale Tarifverhandlungen und letztlich wenig differenzierte und nach unten inflexible Lohnstrukturen stehen einer günstigen Beschäftigungsentwicklung in Deutschland von Anfang an im Wege. Die angedachten Reformen würden zwar den Druck auf die Tarifvertragsparteien, eine Entlohnung gemäß auch niedrigerer Produktivitäten zu ermöglichen, erhöhen und auch den Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen nach unten beeinflussen, dennoch sind auch auf diesen Feldern generelle und weitreichende Richtungswechsel erforderlich.[143]

Eine erfolgversprechende Reform muß daher in Form einer Synthese an verschiedenen Stellen gleichzeitig ansetzen, mit Reformen der Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe alleine ist noch nicht viel gewonnen. Ob Arbeitslose in den regulären Arbeitsmarkt zurückfinden, hängt in erheblichem

143 Ebenso spielt die Funktionsfähigkeit der (Risiko-)Kapitalmärkte eine wesentliche Rolle für den beschäftigungspolitischen Erfolg einer Volkswirtschaft. Auch hier erscheinen in Deutschland Reformen dringend geboten. Vgl. Fehn (2001).

Maße von den gegebenen Lohnstrukturen ab. Und was nützt es schon, wenn Transferempfänger zwar arbeiten *müssen* und auch *wollen*, sie dies aber nicht *können*, weil aufgrund eines fehlenden Niedriglohnsektors für Geringerqualifizierte nicht ausreichend geeignete Jobs im regulären Arbeitsmarkt vorhanden sind. Den Arbeitslosen wird die Chance genommen, in der regulären Arbeitswelt wieder Fuß zu fassen, der Staat muß wie bisher verstärkt in die Rolle eines „Employer of last resort" schlüpfen, und ein weiteres Aufblähen der zweiten bzw. dritten Arbeitsmärkte ist die unausweichliche Folge. Die negativen Auswirkungen einer solchen Politik sind hinlänglich bekannt.

Literaturverzeichnis

Acemoglu, D. und R. Shimer (2000): Productivity gains from unemployment insurance, European Economic Review, 44, S. 1195-1224.

Arnold, V. (1994): Altruismus und Effizienz, in: Homann, K. (Hrsg.): Wirtschaftsethische Perspektiven I – Theorie, Ordnungsfragen, Internationale Institutionen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 228/I, Berlin, S. 53-84.

Arrow, K.J. (1970): Essays in the Theory of Risk-Bearing, London.

Ashworth, J., Heyndels, B. und C. Smolders (1999): Redistribution as a Local Public Good: An Empirical Test for Flemish Municipalities, Unveröffentliches Manuskript, Department of Economics, University of Durham.

Barr, N. (1987): The Economics of the Welfare State, London.

BDI/VCI (2001): Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer: Konzept einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer, hrsg. vom Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. und dem Verband der Chemischen Industrie, Köln.

Berthold, N. (2000): Mehr Beschäftigung. Sisyphusarbeit gegen Tarifpartner und Staat, Bad Homburg.

Berthold, N. (2001a): Der Sozialstaat der Zukunft – mehr Markt weniger Staat, in: List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 27, 1, S. 22-43.

Berthold, N. (2001b): Globalisierung der Märkte und nationale Sozialpolitik: Wie lange geht das noch gut?, in: Lambsdorf, O. Graf (Hrsg.): Freiheit und soziale Verantwortung. Grundsätze liberaler Sozialpolitik, Frankfurt am Main.

Berthold, N. und R. Fehn (1997): Aktive Arbeitsmarktpolitik – wirksames Instrument der Beschäftigungspolitik oder politische Beruhigungspille, in: Ordo 48, S. 411-435.

Berthold, N., Fehn, R. und S. von Berchem (2001a): Innovative Beschäftigungspolitik – Wege aus der Strukturkrise, Bad Homburg.

Berthold, N., Fehn, R. und S. von Berchem (2001b): Arbeiten müssen, wollen und können – Ein Vorschlag für mehr Beschäftigung, in: Wirtschaftsdienst, 81. Jg., H. 5, S. 267-276.

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 E. Thode (2000): Umverteilung in der Mittelschicht: notwendiges Übel im Kampf gegen Armut?, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Bd. 45, S. 173-207.

Berthold, N. und S. von Berchem (2001): Sozialpolitik und hohe Arbeitslosigkeit – amerikanische Verhältnisse auch für Deutschland?, in: Wirtschaftsdienst, 81. Jg., H. 11, S. 630-638.

Bird, E. (1998): Does the Welfare State Induce Risk Taking?, Working Paper No. 12, W. Allen Wallis Institute of Political Economy, Rochester.

Blankart, C.B. (2000): The Process of Government Centralization: A Constitutional View, Constitutional Political Economy, 11, S. 27-39.

Boadway, R.W. und D.E. Wildasin (1984): Public Sector Economics, Boston.

Boss, A. (2001): Sozialhilfe, Lohnabstand, Leistungsanreize und Mindestlohnarbeitslosigkeit, Kieler Arbeitspapier Nr. 1075, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Brennan, G. (1973): Pareto Desirable Redistribution: The Non-Altruistic Dimension, Public Choice, Vol. 14, S. 43-67.

Brown, C. und W. Oates (1987): Assistance to the Poor in a Federal System, Journal of Public Economics, Vol 32. No. 3, S. 307-330.

Brueckner, J.K. (2000): Welfare Reform and the Race to the Bottom: Theory and Evidence, Southern Economic Journal, 66 (3), S. 505-525.

Buchanan, J.M. (1989): Marktversagen und Politikversagen, in: Koslowski, P. (Hrsg.): Individuelle Freiheit und demokratische Entscheidung – Ethische, ökonomische und politische Theorie der Demokratie, Tübingen, S. 34-47.

Buchanan, J.M. und G. Tullock (1962): The Calculus of Consent, University of Michigan Press, Ann Arbor.

Bundesanstalt für Arbeit (2001): Arbeitsmarkt 2000, 49, Nürnberg.

Calmfors, L., Forslund, A. und M. Hemström (2002): Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences, Seminar Paper No. 700, Institute for International Economics Studies, Stockholm.

Calmfors, L. und P. Skedinger (1995): Does Active Labour Market Policy Increase Employment? Seminar Paper No. 590, Institute for International Economic Studies, Stockholm,.

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.

Christensen, B. (2002): Reservation Wages, Offered Wages, and Unemployment Duration – New Empirical Evidence, Kieler Arbeitspapier Nr. 1095, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

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

De Koning, J. und M. Arents (2001): The Impact of Active Labour Market Policy on Job Hirings and Unemployment in the Netherlands, in: De Koning, J. und Mosley, H.G. (Hrsg.): Labour Market Policy and Unemployment: Impact and Process Evaluations in Selected European Countries, Cheltenham u.a.

DIW/HWWA/ifo/IfW/IWH/RWI (2000): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2000, in: Wirtschaft im Wandel 14/2000, IWH, S. 386-443.

EC Citizens and Social Protection (1993): Main results from Eurobarometer survey, Sources d´Europe Médiathèque Document, Paris.

Eichhorst, W., Profit, S., Thode, E. u.a. (2001): Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Berlin.

Empter, S. und F. Frick (1999): Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in Kommunen: Strategien zur Integration von Sozialhilfeempfängern in das Erwerbsleben, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Faure, M. (1995): The Limits of Insurability from a Law and Economics Perspective. The Geneva Papers of Risk and Insurance 20 (76), S. 454-462.

Fehn, R. (2001): Schöpferische Zerstörung und struktureller Wandel: Wie beeinflussen Kapitalbildung und Kapitalmarktunvollkommenheiten die Beschäftigungsentwicklung?, Habilitationsschrift, Monographien der List-Gesellschaft, Baden-Baden.

Fitzenberger, B. und S. Speckesser (2002): Weiterbildungsmaßnahmen in Ostdeutschland. Ein Mißerfolg der Arbeitsmarktpolitik?, ZEW Discussion Paper No. 02-16.

Fuchs, L. und J. Trost (2001): Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III, Deutscher Städtetag, Köln.

Fuest, C. und B. Huber (2001): Zur Reform der Gewerbesteuer, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft im Saarland.

Fuest, C. und R. Riphahn (2001): Is the local business tax a user tax? An empirical investigation for Germany, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 221, S. 14-31.

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

Giersch, H. (1995): Vertikale Kompetenzverteilung in Wirtschaftsgemeinschaften: Bestimmungsgründe und Probleme, in: Gerken, L. (Hrsg.): Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin, S. 35-44.

Glismann, H. und K. Schrader (2001a): Optionen einer effizienten Gestaltung der Arbeitslosenversicherung, Kieler Arbeitspapier Nr. 1052, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Glismann, H. und K. Schrader (2001b): Ein funktionstüchtiges System privater Arbeitslosenversicherung, Kieler Arbeitspapier Nr. 1076, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Glismann, H. und K. Schrader (2001c): Alternative Systeme der Arbeitslosenversicherung – Das Beispiel der Vereinigten Staaten und des Vereinigten Königreichs, Kieler Arbeitspapier Nr. 995, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

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

Hartmann, P. (1998): Grenzen der Versicherbarkeit: private Arbeitslosenversicherung, Frankfurt am Main u.a.

Haskins, R., Sawhill, I. und K. Weaver (2001): Welfare Reform: An Overview of Effects to Date, The Brookings Institution, Policy Brief No. 1, Washington D.C.

Henckel, D. u.a. (1999): Zukunft der Arbeit in der Stadt, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 92, Stuttgart.

Hochman, H.M. und J.D. Rodgers (1969): Pareto Optimal Redistribution, American Economic Review, 59, S. 542-557.

Holz, M. und H.-E. Hauser (2000): Analyse eines Vorschlags zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung, in: Institut für Mittelstandsforschung Bonn (Hrsg.): Jahrbuch zur Mittelstandsforschung 1/2000, S. 1-89.

Huber, B. und K. Lichtblau (2002): Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, in: Wirtschaftsdienst, 82. Jg., H. 2, S. 77-82.

Hujer, R. und M. Wellner (2000): The Effects of Public Sponsored Training on Unemployment and Employment Duration in East Germany, unveröffentl. Manuskript, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main.

Kaestner, R., Kaushal, N. und G. Van Ryzin (2001): Migration Consequences of Welfare Reform, NBER Working Paper No. 8560, Cambridge.

Karrenberg, H. und E. Münstermann (2002): Städtische Finanzen: Kollaps oder Reformen! Gemeindefinanzbericht 2002, in: der städtetag, Zeitschrift für Kommunale Politik und Praxis, 55. Jg., H. 4, S. 4-96.

Kleinhenz, G. (1992): Die Zukunft des Sozialstaats, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Bd. 37, S. 43-71.

Kraus, F., Puhani, P.A. und V. Steiner (2000): Do Public Work Programs Work? Some Unpleasant Results from the East German Experience, in: Polachek, S. (Hrsg.): Research in Labour Economics, Bd. 18, JAI Press.

Layard, R., Nickell, S. und R. Jackman (1991): Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford.

Layard, R., Nickell, S. und R. Jackman (1994): The Unemployment Crisis, Oxford.

Levy, P.A. (1994): Redistribution: The Market's Overhead, Review of Radical Political Economics, Bd. 26, 4, S. 1-22.

Marimon, R. und F. Zilibotti (1999): Unemployment versus mismatch of talent: Reconsidering unemployment benefits, Economic Journal, 109, S. 266-291.

McKenna, C.J. (1986): The Economics of Uncertainty, New York.

Nickell, S. (1997): Unemployment and Labour Market Rigidities: Europe versus North America, in: Journal of Economic Perspectives 11 (3), S. 55-74.

Nickell, S. (1998): Unemployment: Questions and some Answers, in: The Economic Journal 108, S. 802-816.

OECD (2001): Employment Outlook, Paris.

Orszag, M. und D. Snower (2000): The Effectiveness of Employment Vouchers: A Simple Approach, German Economic Review, Vol. 1 (4), S. 385-419.

Pauly, M.V. (1973): Income Redistribution as a Local Public Good, Journal of Public Economics, 2, S. 35-58.

Pauly, M.V. (1974): Overinsurance and Public Provision of Insurance. The Roles of Moral hazard and Adverse selection, Quarterly Journal of Economics 88, S. 309-327.

Peffekoven, R. (1996): Gemeindesteuersystem und kommunale Selbstverwaltung, in: Junkernheinrich, M. und Klemmer, P. (Hrsg.): Neuordnung des Gemeindefinanzsystems, Berlin, S. 27-44.

Peter, W. (2000): Das Deutsche Sozialhilfesystem: Im Spannungsfeld zwischen Sozialer Fürsorge und Hilfe zur Arbeit, in: iw-trends, 27, 2, S. 57-69.

Reinberg, A. (1999): Der qualifikatorische Strukturwandel auf dem deutschen Arbeitsmarkt – Entwicklung, Perspektiven und Bestimmungsgründe, MittAB, 32. Jg., H. 4, S. 434-447.

Rejda, G.F. (1992): Principles of Risk Management and Insurance, New York.

Rejda, G.F. und D.I. Rosenbaum (1990): Unemployment Insurance and Full Cost of Experience Rating, in: Journal of Risk and Insurance, 75, Nr. 3, S. 519-529.

Robinson, P. (2000): Active Labour-Market Policies: A Case of Evidence-based Policy-making?, in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 16, No. 1, S. 13-26.

Rothschild, M. und J.E. Stiglitz (1976): Equilibrium in Competitive Insurance Markets. An Essay on the Economics of Imperfect Competition, Quarterly Journal of Economics 90, S. 630-649.

Sachverständigenrat (1996): Reformen voranbringen, Jahresgutachten 1996/97, Wiesbaden.

Sachverständigenrat (2001): Für Stetigkeit – gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/02, Wiesbaden.

Scarpetta, S. (1996): Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study, in: OECD Economic Studies, No. 26, S. 43-98.

Schneider, H., Lang, C., Rosenfeld, M. u.a. (2002): Anreizwirkungen der Sozialhilfe auf das Arbeitsangebot im Niedriglohnbereich, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Halle (Saale).

Schönbäck, W. (1988): Subjektive Unsicherheit als Gegenstand staatlicher Intervention, in: Rolf, G., Spahn, P.B., Wagner, G. (Hrsg.): Sozialvertrag und Sicherung: Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssyste*me, Frankfurt am Main.*

Schulze-Böing, (1994): Evaluation der kommunalen Arbeitsmarktpolitik – zur absehbaren Karriere eines Themas, in: Ders. und Johrend, N. (Hrsg.): Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme. Methoden, Instrumente und Ergebnisse der Evaluation kommunaler Arbeitsmarktpolitik, Basel, S. 11-30.

Schwarting, G. (1999): Kommunale Steuern. Grundlagen - Verfahren - Entwicklungstendenzen, Berlin.

Siebert, H. (1998): Arbeitslos ohne Ende?, Frankfurt am Main.

Sinn, H.W. (1996): Social Insurance, Incentives and Risk Taking, in: International Tax and Public Finance 3, S. 259-280.

Sinn, H.W. (1997): Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb, in: Oberhauser, A. (Hrsg.): Fiskalföderalismus in Europa, Berlin, S. 9-60.

Sinn, H.W. (2000): The Threat to the German Welfare State, CESifo Working Paper No. 320, München.

Snower, D. (1994): The Simple Economics of Benefit Transfer, CEPR Discussion Paper No. 1086, London.

Staat, M. (1997): Empirische Evaluation von Fortbildung und Umschulung, Baden-Baden.

The Association of British Insurers (1995): Risk, Insurance and Welfare: the Changing Balance between Public and Private Protection, London.

Topel, R. und F. Welch (1980): Unemployment Insurance: Survey and Extensions, in: Economica, 47, S. 351-379.

Wildasin, D.E. (1998): Factor Mobility and Redistributive Policy: Local and International Perspectives, in: Sorensen, P.B. (Hrsg.): Public Finance in a Changing World, London, S. 151-192.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982): Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, Bonn.

Zimmermann, H. (1999): Kommunalfinanzen, Baden-Baden.

Weitere Titel aus dieser Reihe

Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung neu bestimmen
von Johann Eekhoff und David F. Milleker (2000)

Prinzipien der Renten- und Pensionsbesteuerung
von Axel Börsch-Supan und Melanie Lührmann (2000)

Prosperität in einer alternden Gesellschaft
mit Beiträgen von Herwig Birg, Bernhard Boockmann, Stephanie Mohr-Hauke, Bert Rürup, Viktor Steiner, Andreas Storm und Ernst Ulrich von Weizsäcker (2000)

Mehr Beschäftigung – Sisyphusarbeit gegen Tarifpartner und Staat
von Norbert Berthold (2000)

Weltwirtschaft wohin? – Langzeitdenken als Orientierungshilfe
von Alfred Zänker (1999)

Perspektiven des Europäischen Kartellrechts
Redigiertes Protokoll einer Tagung des Frankfurter Instituts (1999)

Der Sozialstaat – Verlockung und Verirrung im Spiegel Schweden
von Alfred Zänker (1998)

Rentenreform – Lehren von draußen
Berichtsband über eine Veranstaltung des Frankfurter Instituts (1997)

Wohnungsmärkte im Aufbruch – Privatisierung des Wohnens in Transformationsländern
von Walter Hamm (1997)