

Sozialhilfe statt Arbeitslosenhilfe? Unterschiedliche Wirkungen zentraler und dezentraler Finanzierung von Unterstützungsleistungen für Arbeitslose?

Bernd Reissert¹

1. Einführung

In der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Diskussion um die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wird ein eigentlich zentraler Aspekt bislang häufig nur am Rande beachtet: die unterschiedliche Finanzierung beider Systeme. Die Ausgaben der Arbeitslosenhilfe hat der Bundeshaushalt zu tragen, für die Sozialhilfe in Form der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt müssen die Kreise und kreisfreien Städte aufkommen. Der Unterhalt von Arbeitslosenhilfeempfängern wird also (ebenso wie der von der Bundesanstalt für Arbeit geleistete Unterhalt von Arbeitslosengeldempfängern) zentral finanziert, der Unterhalt arbeitsloser Sozialhilfeempfänger dagegen dezentral. Die Diskussion um die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe muß also auch die unterschiedlichen Finanzierungsverantwortungen und ihre Wirkungen beachten.

Angesichts der unterschiedlichen Finanzierungsverantwortungen hat die zunehmende Inanspruchnahme der Sozialhilfe durch Arbeitslose bereits in der Vergangenheit dazu geführt, daß die finanzielle Belastung der Kommunen durch die Arbeitslosigkeit fast stetig gestiegen ist. Von den gesamten Belastungen, die den öffentlichen Haushalten in Form von Mehrausgaben und Mindereinnahmen durch die Arbeitslosigkeit entstehen und die auf rund 150 Mrd. DM pro Jahr geschätzt werden, entfielen in den neunziger Jahren etwa 8 bis 9% auf die Kommunen; in den siebziger Jahren hatte dieser Anteil noch bei nur ca. 3% gelegen, zu Beginn der achtziger Jahre bei ca. 5% und Mitte der achtziger Jahre bei ca. 7% (vgl. Tabelle 1). Die Verschmelzung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe würde zu noch weitaus höheren Belastungen der Kommunen führen, wenn die Arbeitslosenhilfe – wie zumeist diskutiert – in das dezentral finanzierte System der (ggf. modifizierten) Sozialhilfe integriert würde. Eine solche *vertikale* Verschiebung von Belastungen zwischen einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen könnte zwar z.B. durch Veränderungen bei der Steuerverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen ausgeglichen werden. Äußerst problematisch und kaum zu korrigieren wären dabei jedoch die *horizontalen*, d.h. regionalen Verteilungswirkungen eines Wechsels von zentraler zu dezentraler Finanzierung. Ihnen gelten die folgenden Betrachtungen.

2. Der regionale Ausgleichs- und Stabilisierungseffekt zentral finanzierter Arbeitslosenunterstützung

Ausgangspunkt der folgenden Darstellung ist der regionale Ausgleichs- und Stabilisierungseffekt, der eine zentral finanzierte Arbeitslosenunterstützung in besonderem Maße auszeichnet: In Regionen mit hoher Erwerbslosigkeit sind die Ausgaben für Unterstützungsleistungen üblicherweise hoch und die Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, aus denen die Leistungen finanziert werden, relativ gering, während in Regionen mit geringer Arbeitslosigkeit nur wenige

¹ Prof. Dr., Fachhochschule für Technik und Wirtschaft (FHTW) Berlin. Überarbeitete Fassung eines Vortrags auf der Fachkonferenz „Aus Leistungsempfängern wieder Beschäftigte machen – Kooperation von Arbeits- und Sozialämtern“, Berlin, 17.10.2001. Erscheint in der Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen, Berlin 2002

Unterstützungszahlungen anfallen und dafür umso mehr Abgaben gezahlt werden. Ein zentralstaatlich organisiertes System der Arbeitslosenunterstützung verteilt auf diese Weise Ressourcen in diejenigen Regionen um, die von Arbeitslosigkeit besonders betroffen sind. Sie kompensiert damit zumindest teilweise den durch Arbeitslosigkeit drohenden regional konzentrierten Kaufkraftverlust und verhindert so tendenziell sich selbst verstärkende Effekte regionaler Arbeitslosigkeit.

Schon früh hat die Arbeitslosenforschung darauf hingewiesen, daß regional konzentrierte Arbeitslosigkeit sich durch regional konzentrierte Nachfrageausfälle selbst verstärken kann, wenn ein überregional organisiertes System der Arbeitslosenunterstützung fehlt (Jahoda/ Lazarsfeld/ Zeisel 1933). Und auch aus der Theorie der Arbeitslosenversicherung ist lange bekannt, daß Arbeitsloskeitsrisiken nicht unabhängig von einander sind, sondern Kettenreaktionen auslösen können. Um solche Kettenreaktionen auf lokaler oder regionaler Ebene zu verhindern oder zumindest zu begrenzen, wurden in Deutschland – ähnlich wie in anderen Ländern – zu Beginn des 20. Jahrhunderts zunächst zentralstaatliche Mitfinanzierungsregelungen für die kommunale Erwerbslosenfürsorge eingeführt und dann 1927 das zentralstaatlich organisierte und finanzierte System der Arbeitslosenversicherung eingerichtet (vgl. zusammenfassend Schmid/ Reissert/ Bruche 1987: 108-119).

Wie bedeutsam der regionale Ausgleichs- und Stabilisierungseffekt eines zentral finanzierten Systems der Arbeitslosenunterstützung ist, hat für die Bundesrepublik Deutschland erstmals eine Untersuchung *aus den achtziger Jahren* gezeigt (Reissert 1988a, 1988b; vgl. Tabelle 2). Durch die beitragsfinanzierten Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit (Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld und Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik) wurde danach zwischen den Landesarbeitsamtsbezirken (die im wesentlichen den Bundesländern entsprachen) alljährlich ein Finanzvolumen von rund 2,5 Mrd. DM umverteilt. Durch die aus dem Bundeshaushalt finanzierte Arbeitslosenhilfe wurden zwischen diesen Bezirken zusätzlich rund 1,8 Mrd. DM im Jahr umverteilt. Mit zusammen mehr als 4 Mrd. DM pro Jahr war das Volumen dieses „versteckten“ regionalen Finanzausgleichs (Mackscheidt 1993) durch das zentralstaatlich finanzierte System der Arbeitslosenunterstützung größer als das Volumen, das im horizontalen Finanzausgleich zwischen den Bundesländern bewegt wurde; gleichzeitig erfolgte die regionale Umverteilung durch das System der Arbeitslosenunterstützung wesentlich geräuschloser als im politisch umstrittenen Länderfinanzausgleich.

Die Untersuchung für die achtziger Jahre zeigte, daß Baden-Württemberg, Hessen und Bayern „Nettozahler“ des zentralstaatlich finanzierten Systems der Arbeitslosenunterstützung waren (also weniger Leistungen erhielten als sie zum Beitrags- und Steueraufkommen beitrugen), während Niedersachsen/Bremen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein/Hamburg und Rheinland-Pfalz/Saarland zu den „Nettoempfängern“ zählten (also mehr Leistungen erhielten als sie zum Beitrags- und Steueraufkommen beitrugen). Dieses Umverteilungsmuster entsprach nicht nur weitgehend der Konstellation von „Geber- und Nehmerländern“ im Länderfinanzausgleich, sondern auch fast exakt den unterschiedlichen regionalen Arbeitsmarktproblemen: In den „Nettozahler-Regionen“ lag die Arbeitslosigkeit weit unter dem Bundesdurchschnitt, in den „Nettoempfänger-Regionen“ darüber (vgl. Tabelle 2). Das zentralstaatlich finanzierte System der Arbeitslosenunterstützung

verteilte also Ressourcen genau in diejenigen Regionen um, die von Arbeitslosigkeit besonders betroffen waren, und trug damit zur regionalen Stabilisierung bei.

Die Untersuchung für die achtziger Jahre ließ auch erkennen, daß der regionale Umverteilungseffekt des aus dem Bundeshaushalt finanzierten Teilsystems der Arbeitslosenhilfe im Vergleich zum Ausgabevolumen sehr viel größer war als der regionale Umverteilungseffekt der beitragsfinanzierten Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit. Obwohl die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe nur etwa ein Drittel so hoch waren wie die beitragsfinanzierten Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit, waren die jährlichen regionalen Umverteilungseffekte der Arbeitslosenhilfe mit 1,8 Mrd. DM kaum geringer als die der beitragsfinanzierten Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit (2,5 Mrd. DM; vgl. Tabelle 2). Gerade die Arbeitslosenhilfe wirkte also als regionaler Stabilisator, weil ihre Leistungen in weit überproportionalem Maße in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit flossen. Ausschlaggebend dafür war die Tatsache, daß Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit auch in besonderem Maße durch Langzeitarbeitslosigkeit belastet waren; die Arbeitslosenhilfe als Unterstützungsleistung für Langzeitarbeitslose kam deshalb dort in besonders hohem Maße zum Einsatz.

Auch für die neunziger Jahre liegen inzwischen Untersuchungen zum regionalen Ausgleichs- und Stabilisierungseffekt der zentralstaatlich organisierten und finanzierten Arbeitslosenunterstützung vor (Meinhardt 1999; Mackscheidt 1993). Gegenüber den achtziger Jahren hat dieser Effekt noch erheblich zugenommen, weil die regionalen Unterschiede in der Arbeitsmarktlage und der Finanzkraft im Zuge der deutschen Einigung und der Transformationsprobleme in Ostdeutschland massiv angewachsen sind. Zu Beginn der neunziger Jahre hat allein die Bundesanstalt für Arbeit mit ihren aus Beiträgen und Bundeszuschüssen finanzierten Leistungen jährlich ein Finanzvolumen von mehr als 35 Mrd. DM von West- nach Ostdeutschland umverteilt (vgl. Tabelle 3); die Größenordnung dieses Nettotransfers hat in den ersten Jahren mehr als 10% des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts entsprochen. Im Gesamtverlauf der neunziger Jahre haben sich diese West-Ost-Nettotransfers durch die Bundesanstalt für Arbeit zu einem Gesamtvolumen von knapp 250 Mrd. DM addiert; das entspricht rund 7% des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts in den neunziger Jahren. Die regionalen Umverteilungen durch die aus dem Bundeshaushalt finanzierte Arbeitslosenhilfe sind in diesen Zahlen noch nicht enthalten. Die durch die Arbeitslosenhilfe bewirkten West-Ost-Nettotransfers lassen sich für die gesamten neunziger Jahre auf knapp 50 Mrd. DM beziffern – mit stark steigender Tendenz im Zeitablauf angesichts zunehmender Langzeitarbeitslosigkeit in Ostdeutschland (vgl. Tabelle 3).

Besonders anschaulich wird der massive regionale Ausgleichs- und Stabilisierungseffekt des Arbeitslosenunterstützungssystems in den neunziger Jahren, wenn man einzelne Regionen miteinander vergleicht.² Im Jahr 1998 waren beispielsweise die Ausgaben für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe in Sachsen-Anhalt, dem Bundesland mit der höchsten Arbeitslosigkeit, mit 5,6 Mrd. DM fast genauso hoch wie in Baden-Württemberg, dem Bundesland mit der niedrigsten Arbeitslosigkeit (6,6 Mrd. DM), das aber viermal so viele Einwohner besitzt wie Sachsen-Anhalt. Gleichzeitig brachte Baden-Württemberg mindestens fünfmal so viele Beitrags- und Steuermittel zur Finanzierung von Arbeitslosengeld und

² Die folgenden eigenen Berechnungen stützen sich auf Daten der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (BA 1999).

Arbeitslosenhilfe auf wie Sachsen-Anhalt. Diese Zahlen machen deutlich, wie stark der interregionale Ausgleich zwischen Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit und Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit durch Einnahmen und Ausgaben des zentralstaatlichen Systems der Arbeitslosenunterstützung ist.

3. Folgen dezentraler Finanzierung der Arbeitslosenunterstützung

Welche Bedeutung der regionale Ausgleichs- und Stabilisierungseffekt der zentralstaatlichen Arbeitslosenunterstützung besitzt, wird besonders deutlich, wenn man ihn mit den regionalen Wirkungen von zwei sozialen Sicherungssystemen für Arbeitslose vergleicht, die nicht auf regionalen Risikoausgleich angelegt sind: der deutschen Sozialhilfe und der US-amerikanischen Arbeitslosenversicherung. In beiden Systemen liegt die Finanzierungsverantwortung bei regionalen oder lokalen Körperschaften – für die Sozialhilfe (laufende Hilfe zum Lebensunterhalt) bei den Kommunen, für die amerikanische Arbeitslosenversicherung bei den einzelnen Bundesstaaten. Leistungen zur Existenzsicherung von Arbeitslosen – und damit regional unterschiedliche Belastungen durch Arbeitslosigkeit – müssen in beiden Systemen in der Regel von den betroffenen regionalen Gebietskörperschaften allein finanziert und getragen werden, ohne daß ein Ausgleich erfolgt.

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

Daß dieser Teufelskreis nicht nur Theorie ist, hat bereits in den achtziger Jahren eine Untersuchung zum regionalen Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeausgaben und kommunalem Investitionsverhalten gezeigt (Hotz 1987). Zwischen den unterschiedlichen regionalen Arbeitslosenquoten und den unterschiedlichen Sozialhilfeausgaben³ der 238 Kreise der Bundesrepublik wurde ein positiver Korrelationskoeffizient von 0,54 festgestellt,⁴ zwischen den Sozialhilfeausgaben und den Ausgaben für kommunale Bauinvestitionen in den einzelnen Kreisen dagegen ein negativer Korrelationskoeffizient von $-0,59$. Diese Ergebnisse deuten auf regional destabilisierende Wirkungen der sozialen Sicherung von Arbeitslosen durch die Sozialhilfe im Sinne des skizzierten Teufelskreises hin: Je höher die regionale Arbeitslosigkeit, desto höher die Sozialhilfebelaugung; je höher

³ Genauer: Ausgaben für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in DM je Einwohner

⁴ Zwischen den regionalen Langzeitarbeitslosenquoten und den Sozialhilfeausgaben war der Korrelationskoeffizient mit 0,58 noch etwas höher.

die regionale Sozialhilfebelastung, desto geringer die öffentlichen Investitionen; je geringer die öffentlichen Investitionen, desto höher die regionale Arbeitslosigkeit.

In eine ähnliche Richtung weisen auch die in den neunziger Jahren gemachten Erfahrungen mit Leistungseinschränkungen bei der Arbeitslosenhilfe und ihren Auswirkungen auf die Sozialhilfe. Die „originäre“ Arbeitslosenhilfe, die im Unterschied zur Anschluß-Arbeitslosenhilfe nicht im Anschluß an den Bezug von Arbeitslosengeld, sondern nach einer vorangegangenen kurzen versicherungspflichtigen Beschäftigung gewährt worden war, wurde im Jahr 1994 zunächst in ihrer Bezugsdauer auf ein Jahr beschränkt und später zum 1.1.2000 ganz abgeschafft. Die Bundesregierung und die Bundesanstalt für Arbeit schätzten dabei, daß die Empfänger originärer Arbeitslosenhilfe nach dem Wegfall der Leistung zu 80% Sozialhilfe in Anspruch nahmen und den Minderausgaben des Bundes bei der Arbeitslosenhilfe deshalb Mehrbelastungen der Kommunen und Länder durch die Sozialhilfe „in Höhe von etwa zwei Dritteln der als Minderausgaben für den Bund genannten Beträge“ gegenüberstanden (Bundesregierung 1996: 255; Karr/ Bach/ Brinkmann/ John 1993). Detailliertere Berechnungen zeigten, daß durch die Ausgabenverlagerungen auf die Sozialhilfe vor allem diejenigen Regionen überproportional belastet wurden, in denen die Arbeitslosigkeit besonders hoch war und die bereits zuvor überdurchschnittliche Sozialhilfebelastungen zu tragen hatten – mit den skizzierten Wirkungen auf die kommunale Investitionsfähigkeit und die weitere Verstärkung regionaler Arbeitslosigkeit (Karr/ John/ Rudolph 1993).

Hinweise auf die Existenz regional destabilisierender Wirkungen dezentral finanzierter Arbeitslosenunterstützungssysteme liefern auch einige Forschungsergebnisse zu den Wirkungen des Systems der US-amerikanischen Arbeitslosenversicherung. In den USA wird die Arbeitslosenversicherung im wesentlichen durch die Einzelstaaten geregelt und durch Beiträge finanziert, die in den einzelnen Staaten aufgebracht werden (vgl. zusammenfassend Schmid/ Reissert/ Bruche 1987; Reissert 1994). Wenn die einzelstaatlichen Versicherungen bei hoher regionaler Arbeitslosigkeit die Lohnersatzleistungen nicht mehr durch eigene Beitragseinnahmen decken können, erhalten sie vorübergehend Darlehen des Bundes. Diese Bundesdarlehen bieten jedoch langfristig keinen regionalen Ausgleich für die unterschiedlichen Belastungen der einzelnen Staaten durch unterschiedlich hohe Arbeitslosigkeit, da die Darlehen zurückgezahlt werden müssen und „Schuldnerstaaten“ durch finanzielle Sanktionen des Bundes zur raschen Rückzahlung gedrängt werden. Mittelfristig müssen Einzelstaaten mit hoher Arbeitslosigkeit deshalb entweder die Leistungen für Arbeitslose einschränken oder die (zumeist ausschließlich von den Arbeitgebern zu zahlenden) Versicherungsbeiträge erhöhen, um die Funktionsfähigkeit ihrer Arbeitslosenversicherungen zu bewahren. In Staaten mit relativ ungünstiger Arbeitsmarktlage sind deshalb die Beitragssätze der Arbeitslosenversicherung tendenziell höher und die Leistungen teilweise niedriger (oder weniger leicht verfügbar) als in Staaten mit günstiger Arbeitsmarktlage. Manches deutet darauf hin, daß die höheren Beitragssätze (und damit Arbeitskosten) in den Staaten mit höherer Arbeitslosigkeit sich negativ auf die Ansiedlungsbereitschaft und auf das Einstellungsverhalten der Arbeitgeber auswirken und damit die regionalen Disparitäten auf dem Arbeitsmarkt weiter verstärken und daß auch die niedrigeren (oder weniger leicht zugänglichen) Unterstützungsleistungen in Staaten mit höherer Arbeitslosigkeit zu überdurchschnittlichen Kaufkraftverlusten führen und damit

regionale Unterschiede der Arbeitslosigkeit weiter verstärken (Hamermesh 1977: 79-82; Vroman 1986, 1991).

4. Auswege?

Nach den vorliegenden Ergebnissen sind zentral finanzierte Systeme der Arbeitslosenunterstützung am ehesten in der Lage, regional stabilisierend zu wirken und sich selbst verstärkende Effekte regionaler Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Rein dezentral finanzierten Systemen fehlt die Möglichkeit des regionalen Ausgleichs zur Verhinderung sich selbst verstärkender Effekte regionaler Arbeitslosigkeit. Die Diskussion um die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sollte die dargelegte Bedeutung des regionalen Ausgleichs- und Stabilisierungseffekts eines zentralstaatlich finanzierten Arbeitslosenunterstützungssystems berücksichtigen und nicht leichtfertig auf diesen Effekt verzichten.⁵

Falls die Beibehaltung einer zentralstaatlichen Finanzierung von Unterstützungsleistungen für Langzeitarbeitslose politisch nicht erreichbar ist, sollte nach Wegen gesucht werden, die die negativen Effekte dezentraler Finanzierung zumindest in Grenzen halten. Einen Weg in diese Richtung weist ein Vorschlag, der bereits 1988 von dem damaligen niedersächsischen Ministerpräsidenten Albrecht vorgelegt und von fünf weiteren Bundesländern unterstützt wurde und der damals als „Albrecht-Initiative“ bekannt wurde (Bundesrat 1988). Zum Ausgleich für die bereits zu jener Zeit stark gestiegenen Sozialhilfebelastrungen durch die Arbeitslosigkeit forderte er vom Bund die hälftige Übernahme der Sozialhilfebelastrungen von Ländern und Kommunen. Die nur knapp gescheiterte Initiative zeigte bereits damals, welche regionalen Stabilisierungswirkungen dem dezentral finanzierten System der Sozialhilfe versagt blieben und welche regionalen Umverteilungseffekte erreicht worden wären, wenn der Bund die Sozialhilfebelastrungen zur Hälfte übernommen und zum Ausgleich einen höheren Anteil am gesamtstaatlichen Umsatzsteueraufkommen erhalten hätte (Reissert 1988a: 32-24): Die Stadtstaaten und die norddeutschen Flächenländer sowie das Saarland – allesamt Bundesländer mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit – wären durch die Neuregelung finanziell entlastet worden, die süddeutschen Länder mit niedrigerer Arbeitslosigkeit wären zusätzlich belastet worden. Das durch die Änderung der Finanzierungsverantwortung verursachte Umverteilungsvolumen zwischen den Bundesländern hätte rund 1,3 Mrd. DM pro Jahr betragen.

Zu prüfen bleibt, ob ein an der „Albrecht-Initiative“ orientiertes Modell der geteilten Finanzierungsverantwortung auch geeignet sein könnte, die negativen horizontalen Umverteilungseffekte auszugleichen, die sich aus dem Wegfall der zentralstaatlichen Finanzierung der Arbeitslosenhilfe ergeben würden. In den achtziger Jahren wäre der Umfang des regionalen Ausgleichs- und Stabilisierungseffekts, der sich aus der Realisierung der „Albrecht-Initiative“ zwischen den Bundesländern ergeben hätte, mit rund 1,3 Mrd. DM pro Jahr deutlich geringer gewesen als der regionale Ausgleichs- und Stabilisierungseffekt, den die zentralstaatliche Finanzierung der Arbeitslosenhilfe bewirkte (rund 1,8 Mrd. DM pro Jahr). Würde der Ausgleichseffekt eines an der

⁵ Gegen diese Argumentation kann eingewandt werden, daß stark spürbare negative Effekte regionaler Arbeitslosigkeit für die öffentlichen Haushalte der einzelnen betroffenen Regionen als Anreize für eine eigene aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik wirken können und deshalb hingenommen werden sollten. Tatsächlich fehlen Ländern und Kommunen jedoch ausreichende Handlungsmöglichkeiten zu einer entsprechend umfassenden Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

„Albrecht-Initiative“ orientierten Modells heute ausreichen, um den Wegfall des Ausgleichseffekts der Arbeitslosenhilfe zu kompensieren? Würden durch das Modell der Kostenteilung auch wirklich diejenigen Regionen (Länder **und** Kommunen) entlastet, die andererseits durch den Wegfall der zentralstaatlichen Finanzierung der Arbeitslosenhilfe belastet würden? Wäre das Modell auch in der Lage, regionale Belastungsverschiebungen, die erst später auftreten, aufzufangen? Auf diese Fragen gilt es befriedigende Antworten zu finden, wenn die destabilisierenden Wirkungen eines rein dezentral finanzierten Systems der Arbeitslosenunterstützung vermieden werden sollen.

Literatur

BA (Bundesanstalt für Arbeit) 1992-1999: Arbeitsstatistik – Jahreszahlen. Nürnberg (Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit)

Bach, H.-U./ H. Kohler/ E. Spitznagel 1986: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Entlastungswirkung und Kostenvergleiche, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 19, Nr. 3, S. 370-375

Bach, H.-U./ E. Spitznagel 1998: Was kostet die Arbeitslosigkeit wirklich? Nürnberg (IAB-Kurzbericht 17/98)

Bach, H.-U./ E. Spitznagel 2000: Volkswirtschaftliche Kosten der Arbeitslosigkeit und gesamtfiskalische Budgeteffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 33, Nr. 3, S. 500-517

BMF (Bundesministerium der Finanzen) 2000: Finanzbericht 2000. Bonn (Bundesanzeiger)

Brinkmann, C./ E. Spitznagel 1988: Gesamtfiskalische und individuelle Belastungen durch Arbeitslosigkeit, in: Arbeit und Sozialpolitik 42, Nr. 6/7, S. 190-195

Bruche, G./ B. Reissert 1985: Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. System, Effektivität, Reformansätze. Frankfurt a.M. (Campus)

Bundesrat 1988: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes und des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. Gesetzesantrag der Länder Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein. Bonn (Bundesratsdrucksache 124/88)

Bundesregierung 1996: Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz – AFRG). Bonn (Bundesratsdrucksache 550/96)

Hamermesh, D. S. 1977: Jobless pay and the economy. Baltimore

Hotz, D. 1987: Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeausgaben und kommunales Investitionsverhalten, in: Informationen zur Raumentwicklung Nr. 9-10, S. 593-610

Jahoda, M./ P. Lazarsfeld/ H. Zeisel 1933 (1975): Die Arbeitslosen von Marienthal. Frankfurt a. M. (Suhrkamp)

Karr, W./ H.-U. Bach/ C. Brinkmann/ K. John 1993: Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe: Fiskalische Auswirkungen von Leistungskürzungen in öffentlichen Haushalten. Nürnberg (IAB-Kurzbericht 10/1993)

Karr, W./ K. John/ H. Rudolph 1993: Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe: Unterschiedliche Auswirkungen der Leistungskürzungen in Bundesländern und Arbeitsamtsbezirken. Nürnberg (IAB-Kurzbericht 12/1993)

Mackscheidt, K. 1993: Die Transferaktivität der Bundesanstalt für Arbeit nach der Deutschen Einigung – Dynamik und Effizienz, in: K.-H. Hansmeyer (Hrsg.), Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit II. Aufbau und Finanzierung der sozialen Sicherung. Berlin (Duncker & Humblot), S. 113-153

Meinhardt, V. 1999: Weiterhin hohe Transfers an die ostdeutschen Sozialversicherungsträger, in: DIW-Wochenbericht 45/99, S. 813-817

Reissert, B. 1988a: Regionale Inzidenz der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Finanzierung. Berlin (Discussion Paper FS I 88-18, Wissenschaftszentrum Berlin)

Reissert, B. 1988b: Regionale Inzidenz der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Finanzierung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Politikansätze zu regionalen Arbeitsmarktproblemen. Hannover, S. 109-140

Reissert, B. 1994: The regional impact of unemployment insurance and active labour market policy: An international comparison, in: W. Sengenberger/ D. Campbell (Hrsg.), Creating economic opportunities: The role of labour standards in industrial restructuring. Genf (ILO), S. 117-136

Schmid, G./ B. Reissert/ G. Bruce 1987: Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik. Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich. Berlin (edition sigma)

Vroman, W. 1986: The funding crisis in state unemployment insurance. Kalamazoo/Michigan (W.E. Upjohn Institute for Employment Research)

Vroman, W. 1991: The decline in unemployment insurance claims activity in the 1980s. Washington, D.C. (The Urban Institute)

Tabelle 1: Belastungen der öffentlichen Haushalte durch die Arbeitslosigkeit („fiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit“): Ausmaß und institutionelle Verteilung 1978-1999

Jahr	1978	1982	1983	1984	1985	1987	1989	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Umfang (Mrd. DM)	20	45	55	54	57	59	55	67	85	116	136	139	156	166	156	150
Institutionelle Verteilung: Anteile einzelner Haushalte bzw. Haushaltsebenen in %:																
Bundesanstalt für Arbeit	42	46	42	31	30	31	34	42	43	42	38	38	39	39	38	36
Bund	21	27	23	30	31	29	25	20	20	22	24	26	25	26	28	29
Länder	11	10	9	10	10	11	10	9	9	9	10	10	10	10	9	9
Gemeinden	3	5	5	5	7	7	9	9	9	8	9	9	9	8	8	8
Rentenversicherung	18	8	15	17	17	16	16	15	14	14	16	10	10	10	10	10
Krankenversicherung	5	5	5	7	5	6	5	5	5	5	5	7	7	7	6	7
Pflegeversicherung												1	1	1	1	1

Quelle: Bruche/Reissert 1985: 88-89; Bach/Kohler/Spitznagel 1986: 370-371; Brinkmann/Spitznagel 1988: 191-192; Bach/Spitznagel 1998: 11; Bach/Spitznagel 2000: 515-516; und eigene Berechnungen

Tabelle 2: Regionale Umverteilungseffekte der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Finanzierung 1983-1987 (Durchschnittswerte je Jahr)

Landesarbeitsamtsbezirk	Bundesanstalt für Arbeit: Regionale Ausgabe-Einnahme-Salden Nettozufluß (+) / Nettoabfluß (-) Mio. DM	Arbeitslosenhilfe: Regionale Ausgabe-Einnahme-Salden Nettozufluß (+) / Nettoabfluß (-) Mio. DM	Zum Vergleich: Arbeitslosen- quote %	Zum Vergleich: Durchschnittliche jährliche Zahlungen im Länderfinanz- ausgleich Mio. DM
Schleswig-Holstein / Hamburg	+ 425,9	+ 244,5	11,3	+ 287,7
Niedersachsen / Bremen	+ 1.363,0	+ 637,5	11,9	+ 1.239,2
Nordrhein-Westfalen	+ 1,9	+ 711,0	10,8	+ 46,3
Hessen	- 594,3	- 311,8	7,1	- 723,2
Rheinland-Pfalz / Saarland	+ 306,3	+ 106,7	9,4	+ 695,2
Baden-Württemberg	- 1.554,5	- 849,0	5,4	- 1.595,8
Nordbayern	+ 405,6	- 157,5	8,4	+ 50,4
Südbayern	- 298,3	- 452,7	6,7	
Berlin	- 55,6	+ 71,1	10,3	
Bund			9,1	
Umverteilungsvolumen	2.502,7	1.770,9		2.318,9

Quelle: Reissert 1988a

Tabelle 3: Nettotransfers von West- nach Ostdeutschland durch die Arbeitsmarktpolitik 1991-1999

Jahr	West-Ost-Nettotransfer durch die Bundesanstalt für Arbeit	West-Ost-Nettotransfer durch die Arbeitslosenhilfe
	Mrd. DM	Mrd. DM
1991	22	
1992	38	1
1993	38	3
1994	29	5
1995	22	5
1996	24	6
1997	26	8
1998	26	9
1999	23	10
Summe 1991-1999	248	47

Quelle: Meinhardt 1999: 815; BMF 2000: 263-267; BA 1992-1999; und eigene Berechnungen

In den regionalen Finanzierungsbeiträgen zur Bundesanstalt für Arbeit ist nicht nur das regionale Beitragsaufkommen, sondern anteilig – ebenso wie bei den regionalen Finanzierungsbeiträgen zur Arbeitslosenhilfe – auch das regionale Steueraufkommen des Bundes zur Finanzierung des Bundeszuschusses an die Bundesanstalt berücksichtigt. Diese Angaben sind teilweise geschätzt (vgl. BMF 2000: 263-267).