

Klanberg, Frank; Prinz, Aloys

Article — Digitized Version

Was taugt der Albrecht-Vorschlag?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Klanberg, Frank; Prinz, Aloys (1988) : Was taugt der Albrecht-Vorschlag?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 68, Iss. 6, pp. 291-297

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136406>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Frank Klanberg, Aloys Prinz

Was taugt der Albrecht-Vorschlag?

Der vom niedersächsischen Ministerpräsidenten Albrecht ausgelöste und mit einer Mehrheit der Stimmen von nord- und westdeutschen Bundesländern im Bundesrat beschlossene Gesetzesantrag zur Einführung eines Sozialhilfe-Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern hat in der politischen Öffentlichkeit ein lebhaftes Echo ausgelöst. Unabhängig vom unmittelbaren Anlaß werden durch den Albrecht-Vorschlag grundlegende Probleme der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik in einem föderativen Staat angesprochen. Professor Frank Klanberg und Dr. Aloys Prinz analysieren die wichtigsten wirtschaftspolitischen Aspekte.

Die vier norddeutschen Küstenländer haben vor kurzem mit Unterstützung der Länder Nordrhein-Westfalen und Saarland sowie des bei derartigen Verfahren nicht stimmberechtigten Landes Berlin im Bundesrat eine Gesetzesinitiative¹ eingebracht, mit der sie über eine Umverteilung der Sozialhilfelasten zu einer Neuregelung des Finanzausgleichs kommen wollen. Dieser nach seinem Initiator kurz Albrecht-Vorschlag genannte Gesetzesantrag hat schlagartig eine Entwicklung in das Bewußtsein der Öffentlichkeit gerückt, die sich in der Bundesrepublik Deutschland bereits seit langem mehr im stillen vollzogen hatte: eine wachsende Disparität in der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zwischen strukturschwachen Regionen, die grosso modo mehr im Norden und Westen der Bundesrepublik zu finden sind, und den wirtschaftlich dynamischeren Ländern im Süden.

Indikatoren des Nord-Süd-Gefälles

Für dieses mit dem Namen Nord-Süd-Gefälle nur unscharf beschriebene Phänomen gibt es eine Reihe wirtschaftlicher Indikatoren. Besonders aufschlußreich sind dabei

- die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf der Bevölkerung in den einzelnen Bundesländern,
- die regionale Beschäftigungsentwicklung,
- die regionale Verteilung der kommunalen Investitionstätigkeit.

Prof. Dr. Frank Klanberg, 55, lehrt Volkswirtschaftslehre am Institut für Öffentliche Finanzen und Sozialpolitik der Freien Universität Berlin, Dr. Aloys Prinz, 31, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an diesem Institut.

Übersicht 1 zeigt einige Daten zur Illustration der ersten beiden Indikatoren. Dabei ist von vornherein klar, daß ein Vergleich eines Globalindicators wie des Bruttoinlandsprodukts (BIP) je Einwohner nur erste Anhaltspunkte für regional unterschiedliche Entwicklungen liefern kann. Immerhin fällt auf, daß das Niveau dieser Größe in den beiden norddeutschen Flächenstaaten Schleswig-Holstein und Niedersachsen um rund 20 % unter dem Niveau der süddeutschen Flächenstaaten Bayern und Baden-Württemberg liegt. Aufschlußreicher ist ein Vergleich des Indicators in zeitlicher Entwicklung. Es zeigt sich nämlich, daß das BIP pro Kopf in den vier süddeutschen Ländern Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz zusammen im Zeitraum von 1970 bis 1986 um beinahe 10 % stärker zugenommen hat als in den Nordwest-Ländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen².

Die differierende Wirtschaftsentwicklung in den einzelnen Bundesländern spiegelt sich auch in den regionalen Arbeitslosenquoten wider. In den vier zuerst genannten Bundesländern liegen sie weit unter dem Bundesdurchschnitt, in den Nordwest-Ländern einschließlich der Stadtstaaten und im Saarland liegen sie deutlich – teilweise erheblich – darüber. Die regional weit auseinanderklaffende Beschäftigungsentwicklung kommt

¹ 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, Bundesrats-Drucksache 124/88 vom 17. 3. 1988. Der Gesetzesantrag wurde am 29. 4. 1988 im Bundesrat mit der Mehrheit der Stimmen der beantragenden Bundesländer verabschiedet und wird jetzt dem Deutschen Bundestag zugeleitet.

² Das Bild würde sich natürlich leicht zugunsten der Nordwest-Länder verschieben, wenn man die Stadtstaaten Hamburg und Bremen mit berücksichtigen würde. Aus dem Rahmen fällt außerdem die Veränderung des Indexes für das Saarland, wobei allerdings das weit unterdurchschnittliche Ausgangsniveau 1970 zu beachten ist.

noch weitaus deutlicher beim Vergleich der Entwicklung der Beschäftigungszahlen zum Ausdruck, wie bereits die regional aggregierten Zahlen in Übersicht 2 zeigen. Schlüsselt man diese Zahlen noch weiter nach Arbeitsamtsbezirken auf, so befinden sich unter den Bezirken mit einer Beschäftigungszunahme von über 5 % ausschließlich süddeutsche, unter den Bezirken mit Beschäftigungseinbußen im gleichen relativen Umfang in dessen fast nur Bezirke aus Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und den norddeutschen Küstenländern³.

Parallel zu den Disparitäten der wirtschaftlichen Entwicklung, die besonders auf dem Arbeitsmarkt ihre Spuren hinterlassen haben, hat sich auch die Investitionstätigkeit der Gemeinden entwickelt. Generell sind die Ausgaben der Gemeinden für Sachinvestitionen im Zeitraum von 1970-1986 weitaus schwächer gestiegen als die Ausgaben für andere Zwecke. Der Anteil an den Ausgaben verringerte sich von 35,6 % im Jahre 1970 auf nur 20,2 % im Jahre 1986⁴. Dabei haben sich besonders zu Beginn der 80er Jahre die kommunalen Sachinvestitionen in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und im Saarland stark verringert, während sie in Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz (aber auch in Schleswig-Holstein) nur unterdurchschnittlich gesunken sind. Mit der zuletzt genannten Einschränkung zeigt sich auch hier ein Nord-Süd-Gefälle in der Investitionstätigkeit der Gemeinden⁵. Großstädten mit hoher Arbeitslosigkeit, wie etwa im Ruhrgebiet, macht dieses Problem besonders zu schaffen.

Übersicht 1

Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf der Bevölkerung in den Bundesländern 1970 bis 1986 sowie Arbeitslosenquoten 1988 nach Bundesländern

Bundesland	Bruttoinlandsprodukt pro Kopf		Arbeitslosenquote 1988 %
	1970 (1000 DM)	1986 (1000 DM)	
Schleswig-Holstein	9,2	25,8	10,2
Hamburg	18,7	56,8	13,9
Niedersachsen	9,4	26,4	11,5
Bremen	15,7	39,0	16,1
Nordrhein-Westfalen	11,4	30,8	11,3
Saarland	9,0	29,0	13,3
Rheinland-Pfalz	10,0	28,5	8,2
Hessen	11,6	34,7	6,6
Baden-Württemberg	11,8	33,6	5,1
Bayern	10,2	31,5	6,5
Berlin (West)	12,8	38,6	10,9
Bundesgebiet	11,1	31,8	9,0

Quellen: Bruttoinlandsprodukt pro Kopf errechnet aus Angaben im Statistischen Jahrbuch 1987, S. 52 bzw. S. 552; Arbeitslosenquoten aus M. Koller, H. Kridde: Regionale Arbeitsmarktindikatoren für 1987 und 1988, in: MittAB 1/1988, S. 95.

Übersicht 2

Entwicklung der Beschäftigung 1980-1986 nach Bundesländern

(in %; jeweils September)

Bundesland/Region	Veränderung der Anzahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer 1980-1986
Schleswig-Holstein - Hamburg	-3,5
Niedersachsen - Bremen	-3,0
Nordrhein-Westfalen	-1,9
Hessen	+0,8
Rheinland-Pfalz - Saarland	-2,3
Baden-Württemberg	+2,4
Nordbayern	+1,5
Südbayern	+4,7
Berlin	+0,8
Bundesgebiet	-0,2

Quelle: Zusammengestellt aus Daten der in Fußnote 3 genannten Quelle.

Regionale Sozialhilfebelastung

Die Kehrseite der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungskraft der Bundesländer schlägt sich in den Sozialhilfeausgaben nieder. Die sogenannte Sozialhilfedichte, hier gemessen als Bruttoausgaben je Einwohner, liegt in den vier in Übersicht 3 als „Nordwest“-Ländern bezeichneten Bundesländern rund 50 % höher als in den Süd-Ländern; bei der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt erhöht sich die Ausgabendifferenz zwischen den beiden Gruppen sogar auf 70 %. Ein Vergleich von Höhe und Struktur der Ausgaben für Sozialhilfe je Einwohner derjenigen Bundesländer, die sich im Bundesrat für die Gesetzesinitiative ausgesprochen haben, mit den Sozialhilfebelastungen der Antragsgegner, wird in Übersicht 4 wiedergegeben. Zu erkennen ist die publikumswirksame Argumentationsbasis, die sich die Befürworter der Gesetzesinitiative unter den Bundesländern zu eigen machen können: Ihre durchschnittliche Sozialhilfedichte ist zwei bis zweieinhalbmal höher als diejenige der Süd-Länder.

Die bisher präsentierten statistischen Daten geben jedoch die tatsächliche Situation bei der Finanzierung der Sozialhilfe nur sehr vergrößert wieder, denn die dabei auftretenden Finanzierungsströme sind im einzelnen außerordentlich kompliziert und auch von Bundesland

³ Dazu gesellt sich der Arbeitsamtbezirk Pirmasens mit einem Beschäftigungsrückgang von 7,6 %. Zu den Zahlen im einzelnen siehe M. Koller, H. Kridde: Regionale Arbeitsmarktindikatoren für 1987 und 1988, in: MittAB 1/1988, S. 86.

⁴ Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 1988, S. 110.

⁵ Diese Schlußfolgerung ist bereits von der Deutschen Bundesbank gezogen worden; vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 38. Jahrgang, Nr. 11/1986, S. 35.

Übersicht 3
Ausgaben der Sozialhilfe je Einwohner in den Bundesländern 1985

Bundesland	Sozialhilfe insgesamt DM	davon: laufende Hilfe zum Lebensunterhalt DM	Hilfe in besonderen Lebenslagen DM
Stadtstaaten			
Berlin	748	297	451
Bremen	694	352	342
Hamburg	652	263	389
„Nordwest“-Länder			
Nordrhein-Westfalen	400	167	233
Schleswig-Holstein	384	150	234
Niedersachsen	367	138	229
Saarland	355	168	186
„Süd“-Länder			
Hessen	327	132	195
Rheinland-Pfalz	257	91	166
Baden-Württemberg	237	73	164
Bayern	211	69	142
Bundesgebiet	341	132	210

Quelle: Zusammengestellt nach Angaben in D. Deininger: Sozialhilfeaufwand 1985, in: Wirtschaft und Statistik 11/1986, S. 907.

zu Bundesland unterschiedlich⁶. Auf folgende, für eine Beurteilung der Gesetzesinitiative wichtige Tatbestände muß hingewiesen werden:

- Die Bundesländer haben überhaupt keine direkte Finanzierungskompetenz für die Sozialhilfe. Sie werden daher mit Sozialhilfeausgaben nur insoweit belastet, als sie selbst überörtliche Träger der Sozialhilfe sind (wie in Schleswig-Holstein und im Saarland) oder sich an den von überörtlichen Trägern zu erbringenden Kosten für die Hilfe in besonderen Lebenslagen beteiligen. Dies gilt natürlich nicht für die Stadtstaaten, in denen Länder- und Kommunalhaushalt zusammenfallen.
- Die Finanzierung und Abwicklung der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe ist eine Selbstverwaltungsaufgabe der Kommunen (örtliche Träger). Diese müssen die Ausgaben aus Mitteln der Kommunalhaushalte finanzieren, obwohl sie kaum Möglichkeit zur Beeinflussung der durch Bundesgesetzgebung und Regelsatzverordnungen der Länder festgelegten Ausgabenhöhe haben.
- Der existierende Finanzausgleich zwischen Ländern und Gemeinden ist in bezug auf die Sozialhilfelasten im wesentlichen als interkommunaler Ausgleich anzusehen⁷, womit sich die Lastenverteilung zwischen den Kreisen bzw. in manchen Ländern auch zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten verschiebt.

All dies zusammen heißt aber: Die Länder müssen insgesamt ein Interesse daran haben, mit Disparitäten in „der“ Sozialhilfebelastung zu argumentieren, denn nur so können sie darauf hoffen, von einem Teil ihrer Ausgaben für die Hilfe in besonderen Lebenslagen – zum überwiegenden Teil die besonders kostenintensive Hilfe zur Pflege und die Eingliederungshilfe für Behinderte – entlastet zu werden, falls der von ihnen geforderte neue sozialhilfebedingte vertikale Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern zustande kommt. Den Gemeinden hingegen geht es vordringlich darum, bei der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt entlastet zu werden, wovon nach vorliegenden Erkenntnissen gut ein Drittel - in Großstädten mit hoher Arbeitslosigkeit aber weitaus mehr - von Arbeitslosigkeit verursacht oder hinsichtlich der Höhe der Leistungen beeinflusst ist⁸.

Ausgehend von diesen Tatbeständen hätte man erwarten müssen, daß die Forderung eines Sozialhilfelastenausgleichs mit den arbeitslosigkeitsbedingten Sozialhilfeausgaben der Gemeinden begründet worden wäre und daß der Finanzausgleich so auszugestaltet wäre, daß tatsächlich den Gemeinden mehr freie Mittel zur Verfügung stehen. Für die Befürworter des Albrecht-Vorschlages unter den Bundesländern ist aber eine Anbindung eines eventuellen Finanzausgleiches an arbeitsmarktbedingte Sozialhilfeausgaben offensichtlich die unattraktivere Alternative. Besonders für die Stadtstaaten unter ihnen wäre sie gewissermaßen nur die „halbe Miete“.

Warum die Diskussion zum jetzigen Zeitpunkt?

Von den kommunalen Spitzenverbänden ist bereits seit Jahren eine Entlastung der kommunalen Haushalte von Sozialausgaben gefordert worden⁹. Die Forderungen richteten sich dabei höchstens am Rande auf Einsparungsmöglichkeiten von Leistungen im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes. Eine Konsolidierung der kommunalen Haushalte bedeutete für die Städte und Gemeinden vielmehr, daß größere Ausgabenblöcke aus ihnen völlig verschwinden, und zwar diejenigen, die auf

⁶ A. Prinz: Die Finanzierung der Sozialhilfe im Finanzverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, in: Finanzarchiv N.F., Band 41, 1983, S. 432-451.

⁷ Zu Einzelheiten siehe A. Prinz, a.a.O., S. 439 ff.

⁸ Siehe dazu die Sonderuntersuchung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände in Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Arbeit zum Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug, Manuskript, Mai 1986.

⁹ Siehe etwa B. Happe: Städte und Soziallasten, in: der städtetag, Neue Folge Jahrg. 36, 1983, S. 535-536. Daneben gibt es zahlreiche diesbezügliche Presseverlautbarungen des Deutschen Städtetags, des Deutschen Landkreistags sowie des Deutschen Städte- und Gemeindebundes.

Übersicht 4
Ausgaben der Sozialhilfe je Einwohner in den
Befürworter- und in den Gegnerländern der
Gesetzesinitiative 1985
 (in DM)

	Sozialhilfe insgesamt	davon: Laufende Hilfe
Befürworter ¹	475	206
Gegner („Süd“-Länder)	258	91

¹ „Nordwest“-Länder gemäß Übersicht 3 zuzüglich Bremen und Hamburg. Die Zahlenangaben beziehen sich auf das Jahr 1985.

der einen Seite die größten Wachstumsraten aufweisen¹⁰, von denen sich auf der anderen Seite aber die jeweils gewählten Kommunalpolitiker offensichtlich den geringsten politischen Ertrag versprechen: die Sozialhilfeausgaben. Darunter befinden sich als ins Gewicht fallende Ausgabeposten die Hilfe zur Pflege im Rahmen der Hilfe in besonderen Lebenslagen sowie derjenige Teil der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt, der von den Gemeinden faktisch als „Ersatz“-Arbeitslosenhilfe gezahlt werden muß. Eine Übernahme dieser Leistungen durch andere Kostenträger könnte die Städte und Kreise auf dem gegenwärtigen Ausgabenniveau im ersten Fall um rund 6 Mrd. DM, im zweiten Fall um rund 3 Mrd. DM entlasten. Es ist klar, daß eine derartige Politik im Interesse der Kommunalpolitiker liegt.

Politisch bewirkt haben die Forderungen der Gemeinden auf diesem Gebiet indessen bisher so gut wie nichts. Darin drückt sich im Grunde genommen lediglich die mangelnde politische Bedeutung der Gemeinden innerhalb der förderativen Struktur der Bundesrepublik aus. Überdies sind die Interessenlagen von Parteivertretern notwendigerweise von der förderalen Entscheidungsebene geprägt, in der sie jeweils agieren. Ein rational handelnder Oberbürgermeister oder Kreistagsabgeordneter ändert sein Kalkül, wenn er zum Regierungschef eines Bundeslandes oder zum Landtagsabgeordneten aufrückt. Halten wir deshalb fest: Kommunalpolitiker sind als Gemeindevertreter (nahezu) uniform für den Albrecht-Vorschlag; das Drohpotential der Gemeinden zur Durchsetzung ihrer Forderungen ist aber faktisch Null.

Ganz anders sieht es auf der Ebene der Länder aus. Der entscheidende Unterschied liegt auf der Hand: Die Länder besitzen kraft ihres Mitwirkungsrechtes bei der Bundesgesetzgebung im Bundesrat ein erhebliches Drohpotential gegenüber der höheren föderalen Ebene, dem Bund. Sie können daher Koppelgeschäfte anbieten oder mit dem Entzug ihrer Zustimmung zu politi-

schen Vorhaben dem Bund drohen. Die Chancen, sich durchzusetzen, sind dann um so besser, je günstiger die Gelegenheit für ein Junktim ist. Eine solche Gelegenheit bietet das in Bundestag und Bundesrat anhängige Gesetzgebungsverfahren zur Steuerreform. Die Drohung eines einzelnen Bundeslandes, auf dessen Stimmen es möglicherweise bei der Abstimmung im Bundesrat ankommt, die Steuerreform notfalls scheitern zu lassen, wird die Gegenseite zumindest zum vorsichtigen Taktieren veranlassen.

All dies ist vorhersagbar und entspricht den empirischen Beobachtungen in der Gegenwart. Wie ist jetzt aber das unterschiedliche Verhalten der Bundesländer zu erklären? Warum sind die Süd-Länder gegen den Albrecht-Vorschlag, obwohl rechnerisch alle Bundesländer gewinnen, wenn der Bund 50 % der Sozialhilfelasten übernimmt und die Länder auf vier Prozentpunkte des ihnen zustehenden Anteils an der Umsatzsteuer zugunsten des Bundes verzichten? Die Antwort kann nur darin liegen, daß die Bundesländer höchst unterschiedliche Erwartungen hinsichtlich der weiteren Entwicklung hegen. Zunächst muß man wohl davon ausgehen, daß die Bundesregierung zur Finanzierung der durch die geplante Steuerreform entstehenden Deckungslücke im Bundeshaushalt die Anhebung irgendwelcher Verbrauchsteuern in irgendeinem Umfang ins Auge gefaßt hat. Die Perspektiven für eine solche Erhöhung werden aber zunehmend ungünstiger. Die fünf wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute der Bundesrepublik haben in Ihrem Frühjahrsgutachten 1988 dringend vor einer solchen Maßnahme gewarnt. Daraus folgt, daß die Finanzierung eines Sozialhilfelastenausgleichs über die Umsatzsteuer unwahrscheinlich wird. Mit anderen Worten: Eine Erhöhung des rein vertikalen Finanzausgleichs zugunsten der Länder ist politisches Wunschdenken.

Ein Nord-Süd-Länderfinanzausgleich?

Es könnte nun sein, daß ein sozialhilfeinduzierter Finanzausgleich - sofern er überhaupt zustande kommt - im Ergebnis zu einem reinen Ausgleich zwischen den Bundesländern ohne effektive Bundesbeteiligung wird. Dazu bedürfte es instrumental lediglich einer Ergänzung der Definition von Ausgleichstatbeständen im Rahmen der Bundesergänzungszuweisungen zum Länderfinanzausgleich. Man müßte lediglich in den Katalog der bereits bestehenden Sonderaspekte, die einen Nachteilsausgleich begründen, die Sozialhilfebelastung

¹⁰ Von 1970 bis 1986 stieg der Anteil der Nettoausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände für „Renten und Unterstützungen“ an den Ausgaben von 4,9 auf 9,2 %. Dieser Ausgabeposten umfaßt zum großen Teil Sozialhilfeausgaben. Siehe Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 1988, S. 109.

(oder Teile davon) aufnehmen. Da nicht zu erwarten ist, daß das gesamte Ausgleichsvolumen im gleichen Umfang steigt, würde eine solche Maßnahme zwangsläufig effektiv zu Lasten der Süd-Länder gehen.

Ein ähnlicher Nettoeffekt wäre prinzipiell durch alle Änderungen des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern erzielbar, in denen die örtliche Steuerkraft stärker berücksichtigt werden würde als die Einwohnerzahl. Auch dadurch würde wegen der bereits kommentierten regionalen Disparitäten der wirtschaftlichen Entwicklung letzten Endes nur ein neuer Nord-Süd-Finanzausgleich etabliert werden. Strukturpolitisch ist deshalb der Albrecht-Vorschlag von einem tiefen Pessimismus geprägt. Er ist ein Symbol der unausgesprochenen Einsicht, daß die „Nordwest“-Regionen den Entwicklungsvorsprung der „Süd“-Regionen in absehbarer Zeit nicht aufholen können, und daß die bisher betriebene eher konservierende Strukturpolitik vollkommen unzureichend war. An dieser Stelle schimmert der ordnungspolitische Kern der mit dem Etikett „Sozialhilfelastenausgleich“ etwas fehlgedrapierten Debatte deutlich durch. Ein Nord-Süd-Finanzausgleich, der im Endeffekt zu einer „Bestrafung“ erfolgreicherer regionaler Strukturpolitik führt, ist nicht als sinnvolles gesellschaftspolitisches Ziel anzusehen. Er würde nur eine Einladung an Politiker darstellen, den Weg des geringsten Widerstandes zu gehen und weiterhin knappe Mittel in ökonomisch absterbende Wirtschaftszweige zu lenken.

Begründbarkeit des Sozialhilfe-Finanzausgleichs

Um die Frage beantworten zu können, wie ein Sozialhilfe-Finanzausgleich begründbar ist, muß zunächst auf die theoretischen Grundlagen des Finanzausgleichs eingegangen werden. Das normative Ziel eines solchen Ausgleichs ist üblicherweise die Herstellung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik. Bei der derzeitigen Interpretation dieses Grundsatzes beinhaltet dieses Ziel ein rein redistributives Begründungsmuster. Eine zu enge Anbindung an diese normative Vorgabe würde jedoch zur Folge haben, daß jegliches Auftreten von regionalen Unterschieden in den Lebensverhältnissen durch redistributive Maßnahmen unterbunden werden müßte. Wie das Beispiel von Ländern mit einer ebenfalls stark föderalistischen Struktur zeigt, kann eine Angleichung der Lebensverhältnisse auch durchaus auf dem Wege des Preiswettbewerbs unter regionalen und kommunalen Einheiten erreicht werden. Preiswettbewerb bedeutet, daß Stimmbürger über Quantität und Qualität des Angebots an staatlichen Leistungen auf der Ebene von Gemeinden unter Berücksichtigung der dafür aufzubringenden Steuern ent-

scheiden können. Die Kantonsverfassung der Schweiz mit ihrer größeren regionalen Steuer-, Aufgaben- und Ausgabenhoheit bietet hierfür ein anschauliches Beispiel. Ein solcher Preiswettbewerb hat natürlich nur dann eine Chance zu funktionieren, wenn sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite das erforderliche Mindestmaß an Entscheidungsautonomie besteht. Dies ist zwar in der Schweiz der Fall, nicht aber in der Bundesrepublik Deutschland¹¹.

Der entscheidende Vorteil von Preiswettbewerb liegt indessen darin, daß die Stimmbürger über Art und Umfang der angebotenen lokalen öffentlichen Güter mitentscheiden können, indem sie „mit Händen und Füßen“ darüber abstimmen. Ein Finanzausgleich hat in einem solchen System dann seinen legitimen Platz, wenn bei der Bereitstellung der öffentlichen Güter Effekte entstehen, die über die lokalen Grenzen hinausgehen (spillover-Effekte). In diesem Fall müßte die Aufgaben- und Finanzierungs-kompetenz voll auf diejenige föderale Ebene übergehen, bei welcher der externe Effekt vollständig kompensiert werden kann.

Finanzsituation der Kommunen

Dieses theoretische Grundkonzept läßt sich in reiner Form auf die Verhältnisse in der Bundesrepublik nicht anwenden, auch nicht im Hinblick auf das hier anstehende Problem eines Sozialhilfelastenausgleichs. Zwar liegt bei der Sozialhilfe die Entscheidungskompetenz über Quantität und Qualität der Hilfestellung bei Bund und Ländern, die Durchführungs- und Finanzierungs-kompetenz je nach Zuständigkeit bei den Kommunen bzw. den Kommunen und Ländern. Eine derartige Kompetenzverteilung ist theoretisch durchaus sinnvoll. Die Ansiedlung der Gesetzgebungskompetenz auf der Bund-Länder-Ebene verhindert, daß Kommunen oder Länder das Grundsicherungsniveau nach unten konkurrieren. Die Verteilung der Durchführungs- und Finanzierungs-kompetenz berücksichtigt die Vereinigung beider Kompetenzen bei einer Instanz, denn alle Leistungsträger haben Anreize zur Kostenkontrolle, und ihr Kompetenzbereich ist der Lokalität des öffentlichen Gutes angemessen.

Auf der Einnahmeseite sieht dies allerdings ganz anders aus. Länder und Gemeinden haben kaum Möglichkeiten einer selbständigen Einnahmensteuerung, wobei die Kommunen noch zusätzlich der Finanzaufsicht der Länder unterliegen. Diese Struktur mindert die Effi-

¹¹ Die Staatsstruktur der Bundesrepublik kann deshalb auch als „pseudo-föderalistisch“ bezeichnet werden. Zu dieser Auffassung siehe auch C. C. v. Weizsäcker: Föderalismus als Verjüngungskur, in: H. Buhöfer (Hrsg.): Liberalismus als Verjüngungskur, Zürich, Wiesbaden 1987, S. 217-223.

zienz der Aufgabenverteilung in der Sozialhilfe ganz entscheidend, denn den Gemeinden bleibt bei steigender Belastung mit Ausgaben für Sozialhilfe nur der Weg der Ausgabensubstitution. Genau dies ist in den letzten Jahren verstärkt beobachtet worden. Die Kommunen haben nicht nur – relativ gesehen – ihre Sachinvestitionen zurückgefahren, sondern sie haben mit teilweise ebenso problematischen Folgen andere Sozialleistungen eingeschränkt¹². Ein Sozialhilfefinanzausgleich, der ökonomisch gerechtfertigt werden könnte, muß daher an der Finanzsituation der Gemeinden und nicht derjenigen der Länder ansetzen. Von den Gemeinden werden rund drei Fünftel der von der öffentlichen Hand insgesamt vorgenommenen Bruttoinvestitionen getätigt. Eine Erweiterung des finanziellen Handlungsspielraums ist daher wirtschaftspolitisch geboten.

Das entscheidende Argument für einen Sozialhilfelastenausgleich zugunsten der Gemeinden kommt hingegen, wie bereits zuvor erwähnt, aus der Arbeitsmarktsituation. Denn hierbei müssen die Kommunen etwas ausbaden, wofür sie nicht verantwortlich sind: die Inanspruchnahme der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe durch Personen, die keine oder zu geringe Ansprüche an das an sich vorgeschaltete Sicherungssystem der Bundesanstalt für Arbeit haben. Dieser Aspekt spricht aus den genannten theoretischen Erwägungen eindeutig für eine Kompensationszahlung der föderativen Zentralebene zugunsten der Gemeinden. Die hier vorliegenden externen Arbeitsmarkteffekte sind alles andere als artifiziell und könnten durch keine Umorganisation der föderativen Struktur beseitigt werden (es sei denn, man hebt sie auf). Diese Überlegung liefert gleichzeitig einen Anhaltspunkt für die Höhe des vertikalen Finanzausgleichs zugunsten der Gemeinden. Sein Niveau muß sich an der Höhe der „arbeitsmarktbedingten“ Aufwendungen der Kommunen für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt orientieren.

Wirtschaftspolitische Maßnahmen

Welche Handlungsoptionen stehen offen? Aus den vorhergehenden Ausführungen dürfte bereits deutlich geworden sein, daß eine grundsätzliche Lösung des durch den Albrecht-Vorschlag thematisierten Problems nur in einer Änderung der Wirtschaftsstruktur liegen kann. Das heißt, entgegen der offiziellen Rhetorik ist hier die Wirtschaftspolitik stärker gefordert als die Sozial- und Finanzpolitik. Das bedeutet allerdings ebenso, unter den möglichen Lösungen zweckmäßigerweise solche mit langfristiger Perspektive von kurzfristig orientierten

tierten Hilfsmaßnahmen zu unterscheiden. Im Rahmen der längerfristigen Perspektiven kann es nur darum gehen, die Wirtschaftsstruktur der strukturschwachen Regionen auf eine neue Basis zu stellen. Im Prinzip stehen hierzu zwei Möglichkeiten zur Verfügung:

- Anpassungssubventionen statt Erhaltungssubventionen bei den alten Industrien,
- Startsubventionen für neue Industrien.

Allerdings muß man sich darüber im klaren sein, daß gerade beim zweiten Punkt die Süd-Länder infolge ihrer mannigfachen Infrastrukturinvestitionen einen Wettbewerbsvorteil erlangt haben, der kaum noch wegkonkurriert werden kann. Eine gewisse neue „Völkerwanderung“ von Nord nach Süd ist unter diesen Umständen auch in Zukunft kaum zu vermeiden und ökonomisch sinnvoll. Welche Wirtschaftsstruktur für die Nord-Länder die relativ beste sein wird, ist wissenschaftlich nicht zu entscheiden. Erforderlich ist vielmehr ein marktwirtschaftlich orientierter Suchprozeß, an dem sich alle in Frage kommenden Marktteilnehmer beteiligen müssen: Gemeinden ebenso wie Unternehmen und Arbeitnehmer in den betroffenen Regionen. Auf jeden Fall kann sinnvolle Struktur- und Regionalpolitik nicht darin bestehen, ständig neue Mobilitätsbarrieren zu errichten anstatt die Mobilität und Flexibilität zu erhöhen. Wie die Ergebnisse der bisher betriebenen Regionalpolitik deutlich genug gezeigt haben, ist es nur begrenzt möglich, der Eigendynamik von wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen in spezifischen Regionen entgegenzuwirken.

Finanz- und Sozialpolitik

Unter mehr kurzfristigen Gesichtspunkten kommen nach unserer Auffassung nur zwei wirkliche Handlungsalternativen in Betracht:

- entweder eine direkte Kompensationszahlung an die Gemeinden für arbeitsmarktbedingte Sozialhilfeausgaben
- oder eine indirekte Entlastung der kommunalen Haushalte durch die Verschiebung eines Teils der Kosten auf einen anderen Träger.

Bei der ersten Option führt kein Weg daran vorbei, das Instrument des vertikalen Finanzausgleichs zu wählen, der über die Länder führt. Das heißt, Bundesmittel müßten an die Länder fließen, die diese an die Gemeinden nach dem Grad der jeweiligen Belastung weitergeben. Ob diese Mittel auch in vollem Umfang bei den Gemeinden ankommen werden, ist nicht mit Sicherheit vorauszusagen. Eine Variante dieses Vorschlags bestünde

¹² Vgl. Finanzbericht 1988 und Monatsberichte der Deutschen Bundesbank Nr. 11/1986.

deshalb darin, die überörtlichen Träger zu verpflichten, einen Ausgleich für arbeitsmarktbedingte Ausgaben an die örtlichen Träger, d.h. die Gemeinden, zu leisten. Wie bereits gezeigt worden ist, würde bei dieser Variante die Last der Zusatzfinanzierung ohnehin auf die Länder fallen.

Das Risiko bei beiden Spielarten dieser ersten Option besteht allerdings darin, daß die in der Sozialhilfestatistik bisher eher nebenbei registrierte Ursache der Hilfe-gewährung plötzlich eine herausragende Rolle für die Bemessung der Kompensationszahlung spielen würde. Wie könnte etwa verhindert werden, daß der „Verlust des Arbeitsplatzes“ (wie es in der Sozialhilfestatistik heißt) als Ursache der Inanspruchnahme von Sozialhilfe angegeben wird, obwohl eine subjektive Angabe dieser Art möglicherweise nur ein Element in einer komplexen Ursachenkonstellation ist? Man sieht: Bei einer derartigen Lösung würde auf seiten der Gemeinde eine große Versuchung entstehen, die Sozialhilfeklientel entsprechend der kommunalen Interessenlage umzudefinieren, so daß diese Möglichkeit der Lösung der ausstehenden Frage nach unserer Auffassung praktisch nicht mehr als realisierbar anzusehen ist.

Die zweite Option läuft im wesentlichen auf eine Angleichung des Leistungsgefüges der von den Arbeitsämtern ausgezahlten Arbeitslosenhilfe an die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe hinaus. Die oft nur fingierte Lohnorientierung der erstgenannten Hilfe wird dabei durch die Bedarfsorientierung der Sozialhilfe ersetzt. Die technischen Voraussetzungen zur Durchführung dieser Maßnahme dürften im großen und ganzen vorhanden sein, da auch der Bezug von Arbeitslo-

senhilfe mit einer Bedürftigkeitsprüfung verbunden ist. Damit hier kein Mißverständnis entsteht: Erforderlich ist eine Angleichung der Leistungsgefüge, nicht etwa eine bloße Aufstockung der Arbeitslosenhilfe auf das Niveau der Sozialhilfe. Elemente einer anreizkompatiblen Steuerung des Arbeitsangebotsverhaltens durch Differenzierung der zu gewährenden Leistungen etwa nach dem Alter der Hilfeempfänger sind durchaus denkbar. Unter der Annahme, daß zur Zeit etwa ein Drittel der Aufwendungen für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt arbeitsmarktbedingt ist, würde sich bei unverändertem Leistungsrecht etwa eine Mehrbelastung der aus dem Bundeshaushalt finanzierten Arbeitslosenhilfe von etwa 2 bis 3 Mrd. DM pro Jahr ergeben.

Selbstverständlich muß man sich darüber im klaren sein, daß auch diese Lösung ordnungspolitisch ihren Preis hat. Sie bedeutet die Einführung einer Grundsicherungszahlung bei Arbeitslosigkeit. Der Vorteil dieser sogenannten „Arbeitsamt-Lösung“ würde darin liegen, daß die Zumutbarkeitskriterien für die Aufnahme von Arbeit für die Empfänger einer solchen potentiellen Grundsicherung kontrollierbar gehandhabt werden können. Das muß nicht unbedingt eine schärfere Kontrolle von Individuen bedeuten. Es wäre prinzipiell über von der Bundesanstalt für Arbeit abzuwickelnde Mechanismen denkbar, Arbeitsplätze mit einer niedrigen Arbeitsproduktivität (oder einer geringen Eingangsproduktivität) temporär und auch gezielt im Sinne einer regionalen Arbeitsmarktpolitik zu subventionieren. Auf diesem Sektor sind bei weitem noch nicht alle Möglichkeiten einer effizienten Gestaltung des Arbeitsangebotsverhaltens und der Arbeitsnachfragepolitik ausgeschöpft.

Jaeger+Waldmann

Die führenden Nachschlagewerke für eine reibungslose weltweite Textkommunikation

TELEX+TELETEX INTERNATIONAL*

verzeichnet die Telex- und Teletextteilnehmer aus 220 Ländern: Für den Fernschreibverkehr alphabetisch und nach Namengebern geordnet. Für Ein- und Verkäufer nach Branchen unterteilt. (9 Bände)

* Demnächst auch auf CD-ROM lieferbar.



TELEX-VERLAG JAEGER+WALDMANN GMBH
 P.O. Box 1114 54 · D-6100 Darmstadt
 Tel. (06151) 3302-0 · Telefax (06151) 3302-50
 Telex 419389 + 419253 jwtx d · Teletex 6151800=jwtx

