

Berthold, Norbert; von Berchem, Sascha

Working Paper

Lokale Solidarität: die Zukunft der Sozialhilfe?

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 76

Provided in Cooperation with:

Chair of Economic Order and Social Policy, Julius Maximilian University of Würzburg

Suggested Citation: Berthold, Norbert; von Berchem, Sascha (2005) : Lokale Solidarität: die Zukunft der Sozialhilfe?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 76, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/22316>

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.

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

**Lokale Solidarität –
die Zukunft der Sozialhilfe?**

**Norbert Berthold
Sascha von Berchem**

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge
des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre,
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik
Prof. Dr. Norbert Berthold

Nr. 76

2005

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

**Lokale Solidarität –
die Zukunft der Sozialhilfe?**

Norbert Berthold
Sascha von Berchem

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik

Sanderring 2

D-97070 Würzburg

Tel.: 0931-312925

Fax: 0931-312774

Email:

norbert.berthold@mail.uni-wuerzburg.de
sascha.vonberchem@mail.uni-wuerzburg.de

1. Einleitende Bemerkungen

Mit Hartz IV wurde endlich ernst gemacht mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Das effizienzverschlingende und ökonomisch unsinnige Nebeneinander zweier bedürftigkeitsabhängiger Sozialleistungssysteme ist beendet; mit Wirkung zum 1.1.2005 wurde die Arbeitslosenhilfe als netto Lohnabhängige Transferleistung beseitigt und mit dem SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende – ein einheitlicher Rahmen für Arbeitslose, die keinen Anspruch (mehr) auf Arbeitslosengeld haben, geschaffen. Für generell erwerbsfähige Transferempfänger wurden im Rahmen dessen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum so genannten Arbeitslosengeld II zusammengeführt.¹ Es wurde zwar ein einheitlicher rechtlicher Rahmen für sämtliche generell erwerbsfähigen Arbeitslosen, die keinen Anspruch (mehr) auf Arbeitslosengeld haben, geschaffen, allerdings wird die neue Leistung von zwei institutionellen Trägern erbracht, der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen.²

Die kommunalen Träger sind zuständig für die Leistungen für Unterkunft und Heizung, die Kinderbetreuungsleistungen, die Schuldner- und Suchtberatung, die psychosoziale Betreuung und die Übernahme von nicht von der Regelleistung umfassten einmaligen Bedarfen (Erstausstattung für Bekleidung und Wohnung sowie Leistungen für mehrtägige Klassenfahrten). Die Bundesagentur ist zuständig für alle übrigen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Das sind insbesondere alle arbeitsmarktlichen Eingliederungsleistungen nach dem SGB III (wie Beratung, Vermittlung, Förderung von ABM, Förderung der Berufsausbildung und der beruflichen Weiterbildung), die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (Arbeitslosengeld II, Sozialgeld) mit Ausnahme der Kosten für Unterkunft und Heizung sowie den nicht von der Regelleistung erfassten einmaligen Bedarfen, die monatliche Regelleistung, die Mehrbedarfe, der befristete Zuschlag nach dem Ende des Bezugs von Arbeitslosengeld sowie die Sozialversicherung.

Der Bund trägt die Kosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende, sofern diese Leistungen von der Bundesagentur für Arbeit erbracht werden. Die Leistungen, die von den Kommunen zu erbringen sind, werden prinzipiell auch von diesen finanziert. Für Hilfebedürftige, die nach

¹ Nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige erhalten Sozialhilfe nach dem neu geschaffenen SGB XII, welches das bisherige Bundessozialhilfegesetz (BSHG) ablöst. Örtliche Träger der Sozialhilfe und damit auch in der finanziellen Pflicht für nicht erwerbsfähige Transferempfänger bleiben die Kommunen. Nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige, die mit einem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Bedarfsgemeinschaft leben, erhalten so genanntes Sozialgeld.

² Vgl. dazu die aktuellen Regelungen im SGB II, insbesondere § 6 SGB II, und BMWA (2004, S. 4 f.).

Ausschöpfen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld die Grundsicherung für Arbeitsuchende in Anspruch nehmen, zahlt die Bundesagentur für Arbeit einen Aussteuerungsbetrag an den Bund.³ Für die Betreuung der Hilfebedürftigen werden bei den Agenturen für Arbeit flächendeckend Job-Center eingerichtet, die jeweils mindestens eine einheitliche Anlaufstelle für sämtliche erwerbslosen Personen umfassen. Dabei ist für die Zusammenarbeit von Agenturen für Arbeit und Kommunen aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung, aber auch im Interesse der Leistungserbringung aus einer Hand, die gemeinsame Einrichtung von Arbeitsgemeinschaften in den Job-Centern vorgesehen.⁴

Neben dem Modell der Arbeitsgemeinschaften wird es in einer zunächst bis Ende 2010 befristeten Experimentierphase 69 Kommunen ermöglicht,⁵ die gesamte Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu übernehmen. Zusätzlich zu ihren eigenen Aufgaben zahlen sie dann anstelle der Agenturen für Arbeit auch das Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld und sind für die Integration der Leistungsbezieher in das Erwerbsleben verantwortlich. Wie den Agenturen für Arbeit auch, erstattet der Bund den Kommunen in diesem Fall die Kosten der freiwilligen Leistungserbringung, zum Teil in pauschalierter Form. Auf diese Weise soll ein Wettbewerb zwischen zwei Formen der Umsetzung eröffnet werden – zwischen den Agenturen für Arbeit und den jeweiligen Kommunen in der Form von Arbeitsgemeinschaften und der alleinigen Umsetzung durch optierende Kommunen.

Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass die Integration von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe überfällig war und zu begrüßen ist. Allerdings ist es mehr als zweifelhaft, dass die konkreten neu geschaffenen rechtlich-institutionellen Regelungen geeignet sind, Arbeitslosigkeit und Armut effizient zu bekämpfen. Aus ordnungspolitischer Perspektive stellt sich insbesondere die Frage, ob nicht eine günstige Gelegenheit ausgelassen wurde, entscheidende Kompetenzen an die dezentrale, kommunale Ebene abzugeben, um auf diese Weise innovative und spezifische Lösungsansätze zu provozieren.

³ Vgl. § 46 Abs. 4 SGB II.

⁴ Vgl. § 44b SGB II und BWA (2004, S. 5).

⁵ Zulassung (und auch Widerruf der Zulassung) durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates.

2. Hartz IV – eine ökonomische Bewertung der neuen Regelungen

Formal erfolgt die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige auf dem Niveau der Sozialhilfe, die für nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige gemäß den Regelungen des SGB XII gezahlt wird. Zwar werden durch die Verkürzung der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld und die Neuregelungen des SGB II die möglichen institutionell determinierten Anspruchslöhne abgesenkt, und es können dadurch grundsätzlich schnellere Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit und damit eine Reduktion der Arbeitslosenquote erreicht werden. Allerdings betrifft dies in erster Linie Personen mit einem hohen Einkommen vor Arbeitslosigkeit und Personen ohne Anspruch auf die bedürftigkeitsabhängige Transferleistung im Anschluss an den Bezug von Arbeitslosengeld. Für Geringqualifizierte, und damit die Hauptproblemgruppe am deutschen Arbeitsmarkt, führen die Reformen hingegen kaum zu geringeren Transfereinkommen bzw. Anspruchslöhnen bei Arbeitslosigkeit, sofern finanzielle Bedürftigkeit unterstellt wird. Solange der Lohnabstand speziell für Geringqualifizierte nicht merklich vergrößert wird, sind die Anreize zur Aufnahme einer Arbeit für diese Gruppe der Arbeitslosen zu gering, und die Reformen laufen weitgehend ins Leere.⁶ Der zeitlich befristete Zuschlag nach Bezug von Arbeitslosengeld bremst die Senkung der individuellen Anspruchslöhne zusätzlich und ist – wie die ehemalige Arbeitslosenhilfe auch – durch seine Koppelung an die Höhe des bezogenen Arbeitslosengeldes eine ungerechtfertigte Besserstellung von Personen mit vormals höherem Einkommen.

Es wurde im Zuge der Reformen die Gelegenheit verpasst, den faktischen Mindestlohn, der durch die Sozialhilfe bzw. das neue Arbeitslosengeld II zementiert wird und sowohl die Anreize als auch die Möglichkeiten für geringer qualifizierte Arbeitnehmer beschränkt, einer regulären Beschäftigung nachzugehen, an die ökonomischen Erfordernisse anzupassen. Zwar umfassen die neuen Regelleistungen teilweise vormals einmalige Leistungen, jedoch wurde das Gesamtniveau der Mindestsicherung für arbeitsfähige Transferempfänger auch bei Berücksichtigung dieser Tatsache eher angehoben als abgesenkt. Der „Sperrklinkeneffekt“ durch das garantierte Existenzminimum lässt sich auf diese Weise nicht abschwächen, Geringqualifizierte bleiben vom regulären Erwerbsleben ausgeschlossen. Auch zukünftig orientieren sich die fälligen Transferleistungen nicht an regionalen Gegebenheiten wie Lohnstrukturen, Lebenshaltungskosten etc., sondern es ist vielmehr explizit gesetzlich geregelt, dass sich die Regelsätze der Sozialhilfe nach dem SGB XII, an denen sich auch das Arbeitslosengeld II orien-

⁶ Vgl. dazu die Simulationsergebnisse bei Christensen (2003 und 2004) und Steiner (2003).

tiert, zwischen den einzelnen Bundesländern kaum unterscheiden dürfen.⁷ Nach wie vor ist keine hinreichende Differenzierung möglich.

Mit dem Ziel, einen regulären Hinzuverdienst zu den Hilfeleistungen und damit ein schrittweises Herantasten an die finanzielle Unabhängigkeit für Bezieher von Arbeitslosengeld II attraktiver zu machen als in der Vergangenheit für die arbeitsfähigen Bezieher von Sozialhilfe nach dem BSHG, wurde im SGB II die Anrechnung von hinzuverdienstem Arbeitseinkommen auf den staatlichen Transfer neu geregelt. Als gelungen kann diese Modifikation der Hinzuverdienstmodalitäten jedoch nicht bezeichnet werden. Zwar erreicht die Transferentzugsrate erst wesentlich später als bisher 100 Prozent, jedoch sind bis dorthin die Transferentzugsraten mit 85 bzw. 70 Prozent noch immer zu hoch. Es ist nicht davon auszugehen, dass die Neuregelungen geeignet sind, das Arbeitsangebot der Transferempfänger merklich auszuweiten. Durch den relativ breiten Einkommensbereich, in dem das Arbeitslosengeld II als Kombi-Einkommen fungieren kann, durch die dauerhafte Gewährung eines solchen Kombi-Einkommens und weil diese Kombi-Einkommen nicht nur für diejenigen gelten, die aus Arbeitslosigkeit heraus eine Arbeit aufnehmen, sondern auch für bereits Erwerbstätige, ist vielmehr mit einer deutlichen Vergrößerung der Zahl der Transferempfänger und negativen Anreizwirkungen bezüglich deren Bereitschaft zu Humankapitalinvestitionen und Mobilität zu rechnen.

Abgesehen von der konkreten Gestalt der Transferleistungen an arbeitslose Hilfeempfänger ist die gewählte Aufteilung der Zuständigkeiten auf die Bundesagentur für Arbeit mit ihren Arbeitsagenturen und die Kommunen als schwerwiegende Fehlkonstruktion unübersehbar. Sämtliche Leistungen, die zur Wiedereingliederung erwerbsfähiger Personen in den Arbeitsmarkt erforderlich erscheinen, werden durch die Job-Center erbracht, die für die Gesamtheit der erwerbsfähigen Arbeitslosen im Regelfall die relevante Anlaufstelle sind. Die Kommunen sind nur mehr für die erwerbsunfähigen Transferempfänger und die in § 6 ihnen explizit zugewiesenen Leistungen im Rahmen des SGB II zuständig. Eine Reihe von Gründen spricht allerdings dafür, die Kommunen mit der Aufgabe der Reintegration von langzeitarbeitslosen Transferempfängern zu betrauen; zumindest von wissenschaftlicher Seite besteht weitgehend

⁷ So dürfen die Regelsätze für den Haushaltsvorstand (Eckregelsätze) in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen bis zur Festsetzung im Jahre 2010 nicht mehr als 14 Euro unter dem durchschnittlichen Eckregelsatz in den anderen Ländern festgesetzt werden, vgl. § 28 Abs. 2 SGB XII.

Einigkeit darin, dass eine Trägerschaft bei den Kommunen gemäß den Postulaten der Dezentralisierung, der Subsidiarität und der ökonomischen Sachgerechtigkeit effizient wäre.⁸

Gerade die Problemfälle des Arbeitsmarktes bedürfen möglichst individueller Hilfestellungen; nationale wie internationale Erfahrungen zeigen, dass die notwendige Kreativität, Individualität und Flexibilität im Umgang mit Personen, die bereits länger arbeitslos sind und/oder besondere Risikomerkmale aufweisen, nur in möglichst dezentralen Einrichtungen gewährleistet sein kann. Neben Vermittlungs- und gegebenenfalls Qualifizierungsaktivitäten ist dabei für eine erfolversprechende aktivierende, verpflichtende Hilfe zur Arbeit ein umfassendes institutionelles Netz einer individuellen sozialen und psychosozialen Betreuung erforderlich (Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung etc.). Für eine effiziente Betreuung und Reintegration der Hilfeempfänger in reguläre Beschäftigung spielen dabei neben den persönlichen Merkmalen des einzelnen Hilfesuchenden auch die jeweils vor Ort gegebenen ökonomischen Rahmenbedingungen eine entscheidende Rolle. Die Kommunen haben die größte Arbeitsmarktnähe zu personenbezogenen, ortsnahen Dienstleistungen und damit zu einem Arbeitsmarktsegment, in das Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose und sonstige Problemgruppen am ehesten integriert werden können. Dabei erweist sich eine Verknüpfung bzw. eine enge Abstimmung der Arbeitsmarkt- bzw. Sozialpolitik auf der einen Seite mit weiteren kommunalen Politikbereichen wie z.B. Wirtschaftsförderung, Stadtentwicklung und Jugendhilfe auf der anderen Seite als sinnvolle und erfolversprechende Möglichkeit einer strategischen Gesamtsteuerung auf dezentraler Ebene.⁹ Das dafür nötige aktuelle Wissen ist – auch aufgrund seiner Kurzlebigkeit – nicht allgemein verfügbar und zentralisierbar.

Der dezentralen Ebene sind nicht nur bessere Möglichkeiten im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut zu bescheinigen, auch sind die Folgen einer hohen Arbeitslosigkeit und Armut vor Ort am stärksten spürbar, infolgedessen auch die originären Anreize zur Abhilfe dort am größten. Da die Aufgabe zur Bekämpfung eines Missstandes wenn möglich stets dort angesiedelt werden sollte, wo sowohl die besten Möglichkeiten als auch das stärkste Eigeninteresse zur effizienten Aufgabenerfüllung vorliegen, ist es ökonomisch unsinnig, das beschäftigungspolitische Gewicht der Kommunen zu verringern anstatt auf deren Problemlösungspotenzial zu setzen. Der beschrittene Weg der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und So-

⁸ Vgl. zu den nachfolgenden Argumenten exemplarisch Berthold/Fehn/von Berchem (2001, S. 85 ff., S. 153 f.), Klös/Peter (2001, S. 193 ff.), Berthold/von Berchem (2002a, S. 107 ff. und 2003a, S. 150 ff.), Huber/Lichtblau (2002), BMWA (2003, S. 11) und Berthold (2003, S. 20 ff.).

⁹ Vgl. dazu auch Schulze-Böing (1994, S. 17 ff.) und Henckel u.a. (1999, S. 263).

zialhilfe legt vorhandenes kommunales Problemlösungspotenzial brach, teilweise erfolgreiche Modelle unter kommunaler Trägerschaft werden eingestellt. Statt nach individuellen Lösungen vor Ort zu suchen und auch schwierige Fälle nach Möglichkeit schrittweise an einen regulären Job heranzuführen, beschwört die realisierte Aufteilung der Zuständigkeiten vielmehr Streitereien um die Arbeitsfähigkeit oder Nicht-Arbeitsfähigkeit der Hilfesuchenden herauf. Daneben geht auch die sachgerechte Finanzierungsverantwortung zwischen Arbeitslosenversicherung und Staat, zwischen Versicherungsbeiträgen und Steuern verloren. Unter dem Dach der Job-Center findet vielmehr eine Verwischung versicherungsmäßiger, arbeitsmarktpolitischer und sozialpolitischer Aktivitäten statt.¹⁰ Zudem kommt es zu einer zusätzlichen Aufblähung der Bundesagentur für Arbeit zu einem „Mega-Sozialamt“, das zusätzlich noch rund eine Million erwerbsfähige ehemalige Sozialhilfeempfänger betreuen muss. Die allmächtigen Job-Center unter zentraler Federführung der Bundesagentur für Arbeit ersetzen im realisierten Szenario einen echten Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, wie ihn eine umfassende Dezentralisierung der Verantwortung ermöglichen würde, durch zentrale „Gießkannenprogramme“ für alle Arbeitslosen; ausschließlich vor Ort vorhandene Fähigkeiten und Kenntnisse bleiben ungenutzt.

Die Optionsmöglichkeit für bis zu 69 Kommunen vermag diese unbefriedigende ordnungspolitische Grundausrichtung keinesfalls zu korrigieren. Sicherlich werden die optierenden Kommunen im Rahmen ihrer Möglichkeiten alles versuchen, ihr eigenes Budget gegenüber der zentralen Lösung zu entlasten. Wenn allerdings dezentrale Lösungen im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut zentralen Lösungen überlegen sind, dann hat die Dezentralisierung in aller Konsequenz und nicht auf freiwilliger Basis und auf eine geringe Anzahl von Kommunen begrenzt zu erfolgen. Bestehen nach wie vor Doppelzuständigkeiten, dann ist zu vermuten, dass wie bisher auch kommunales Engagement unterbleibt oder vornehmlich strategisch geprägt ist, und hauptsächlich der Entlastung des eigenen Budgets und weniger der nachhaltigen Reintegration der Langzeitarbeitslosen dient.

Doch selbst wenn die dezentralen Einheiten zur Aufgabenwahrnehmung verpflichtet wären, und selbst wenn keine Möglichkeiten zur systematischen Lastenabwehr bestünden, so müssen zwei weitere Dinge unbedingt Beachtung finden, soll das kommunale Problemlösungspotenzial tatsächlich möglichst effektiv genutzt werden: Erstens sind neben der Durchführungskompetenz auch in weit stärkerem Maße als bisher Entscheidungs- bzw. Regelungskompeten-

¹⁰ Vgl. Berthold/von Berchem (2003b, S. 47).

zen zu dezentralisieren. Letztlich nur durch dezentrale Experimente und passgenaue Lösungen vor Ort lässt sich der Vielschichtigkeit von Arbeitslosigkeit und Armut begegnen und institutioneller Wettbewerb nutzen. Ein enges bindendes Korsett in Form zentraler Regelungen ohne maßgebliche Möglichkeiten zur Abweichung steht dem von Anfang an im Wege. So entpuppt sich auch das im SGB II verankerte Optionsgesetz bei genauerem Hinsehen als Mogelpackung. Selbst wenn sich die optierenden Kommunen mit aller Kraft um die nachhaltige Reintegration der Langzeitarbeitslosen in reguläre Beschäftigungsverhältnisse bemühen wollen, ein echtes Experimentieren um die besten Methoden wird aufgrund der rechtlichen Regelungen nicht ermöglicht. Ebenso wie die Arbeitsagenturen sind die Kommunen in ihren Reintegrationsbemühungen teilweise ganz erheblich auf die Möglichkeiten des SGB III beschränkt, auf die in § 16 Abs. 1 SGB II verwiesen wird. Auch haben sie nach wie vor keinen Einfluss auf die konkrete Gestalt der individuellen Transferleistungen wie deren Höhe oder die relevanten Hinzuverdienstmöglichkeiten. Auf diese Weise ist es nicht möglich, in dezentralen Experimenten nach den besten Methoden im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut zu suchen und Leistung und Gegenleistung bzw. Fördern und Fordern entsprechend der individuellen Erfordernisse, die sich durch persönliche Merkmale des einzelnen Hilfesuchenden sowie örtliche Gegebenheiten bestimmen, auszutarieren.¹¹

Zweitens und nicht weniger wichtig als die erforderlichen Gestaltungsfreiräume auf der Leistungsseite sind die Zuteilung einer anreizkompatiblen dezentralen Finanzierungsverantwortung auf der Ausgabenseite sowie die zugehörige Autonomie und Flexibilität auf der Einnahmenseite. Nur wenn den Kommunen eine spürbare Kostenbeteiligung zugewiesen ist, haben sie optimale Anreize, die übertragenen Aufgaben möglichst effizient zu erfüllen; jede Form einer zentralen Beteiligung an den Ausgaben würde diese Anreize zerstören, und es sollte daher eine zentrale Beteiligung allenfalls in pauschalierter Form erfolgen und nicht allzu hoch ausfallen. Zudem muss man den Kommunen, wenn sie sich schon auf der Ausgaben- und Leistungsseite im Wettbewerb stellen und vergleichen sollen, die Möglichkeit einräumen, auch auf der Einnahmenseite autonomer und flexibler wirtschaften zu können als bisher. Die

¹¹ Nicht nur, dass die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in die völlig falsche Richtung, nämlich „Zentralisierung und kein echter Wettbewerb“ läuft, auch hinsichtlich der Gemeindefinanzen wird eine große Chance vertan. Statt den Kommunen autonome und flexible Einnahmen zu verschaffen, entscheidet man sich für eine Weiterführung der Verunselbstständigung der Kommunen. Der beschrittene Weg einer „Restaurierung“ der modrigen Gewerbesteuer passt allerdings gut zu dem bedauerlichen systematischen Brachlegen dezentraler Aufgabenkompetenzen.

Abschaffung der Gewerbebeertragsteuer zugunsten eines kommunalen Einkommen- und Körperschaftsteuerzuschlags wäre hier ein mögliches sinnvolles Reformkonzept.¹²

Könnte es gelingen, auf die beschriebene Weise entsprechende Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenkompetenzen im erforderlichen Maße an die dezentrale Ebene abzutreten, so wäre im Ergebnis mit einem innovativen Experimentieren um die besten Methoden im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut zu rechnen, und dezentrale Strukturen mit den Möglichkeiten, unterschiedliche Wege zu beschreiten und spezifische Gegebenheiten zu berücksichtigen, fungierten als Entdeckungsverfahren. Wettbewerb wirkt als „Effizienzpeitsche“, zähmt den Leviathan und zwingt politische Entscheidungsträger, sich nicht allzu weit von den Präferenzen der Bürger zu entfernen.¹³ Die Erfordernis einer differenzierten Ausgestaltung und Handhabung der Sozialhilfe¹⁴, regional unterschiedliche Präferenzen sowie die Hoffnung auf mehr Innovation und weniger Politikversagen sprechen somit für eine umfassende Dezentralisierung der Sozialhilfekompetenzen.¹⁵ Hartz IV sieht jedoch ganz anders aus.

3. Dezentrale Sozialhilfe und „Race to the Bottom“ – was sagt die Theorie?

Man muss den Eindruck gewinnen, dass es dezentrale Lösungen in Deutschland – und dies gilt für nahezu alle staatlichen Bereiche – besonders schwer haben. Fast könnte man meinen, es bestehe eine regelrechte Angst vor dezentraler Verantwortung und der damit verbundenen Vielfalt im föderalen Staatsgebilde. Gerade im Bereich des Sozialen wird regelmäßig ein Herunterkonkurrieren auf der Leistungsseite als unausweichliche Konsequenz einer umfassenden Dezentralisierung von Verantwortung befürchtet. Einfach ignoriert oder unterschätzt werden darf dieser Einwand nicht, denn aus theoretischer Sicht besteht in der Tat die Gefahr, dass die Effizienz interpersoneller Umverteilung bei dezentraler Aufgabenerfüllung unter die Räder kommt.

Die Mobilität der Einwohner unterschiedlicher Gebietskörperschaften ist auf der einen Seite die tragende Säule eines funktionierenden institutionellen Wettbewerbs. Mobile Produktions-

¹² Für eine detaillierte Erläuterung siehe insbesondere Fuest/Huber (2001), BDI/VCI (2001) und Huber (2003).

¹³ Vgl. dazu etwa Kerber (2000 und 2003).

¹⁴ Im Weiteren umspannt der Begriff „Sozialhilfe“ – entgegen der neuen Begrifflichkeiten des SGB II und des SGB XII – insbesondere auch die Leistungen an arbeitsfähige Transferempfänger; auf den Begriff „Arbeitslosengeld II“ kann nachfolgend daher verzichtet werden.

¹⁵ Vgl. dazu beispielsweise Boss (2002, S. 141 ff.) und Berthold/Fricke (2004).

faktoren wie Kapital und Arbeit werden solche Standorte meiden, an denen sie unattraktive Bedingungen vorfinden. Es entsteht für die politischen Entscheidungsträger ein Zwang, gemäß der relevanten Präferenzen die besten Lösungen aufzuspüren und die gewünschten Beitrags-Leistungs-Pakete anzubieten. Auf der anderen Seite jedoch ist die Mobilität der Einwohner auch eine potenzielle Ursache dafür, dass Einkommensumverteilung in dezentraler Gesamtverantwortung nur mehr bedingt möglich ist und das Niveau der staatlich garantierten Grundsicherung in Form der Sozialhilfe suboptimal niedrig ausfällt.¹⁶ Insbesondere die räumliche Mobilität der Transferempfänger kann theoretisch im Raum dauerhaft unterschiedliche Sicherungsniveaus unmöglich machen bzw. zu permanenten Wanderungsbewegungen von Transferzahlern und Transferempfängern führen. So wirkt eine Gebietskörperschaft mit vergleichsweise hoher Grundsicherung wie ein Magnet auf potenzielle Transferempfänger.¹⁷ Umgekehrt führt ein Absenken der Transferleistungen zu einer Abwanderung von Leistungsempfängern in andere Gebietskörperschaften. Ein Mehr an Transferempfängern bedeutet für die Beitragszahler der entsprechenden Gebietskörperschaft eine höhere Belastung sowie einen Anreiz, die Gebietskörperschaft zu verlassen oder die eigenen Leistungen zu reduzieren.

Es ist demnach theoretisch ein Szenario denkbar, in dem alle Gebietskörperschaften bestrebt sind, die eigenen Umverteilungsleistungen zu drosseln, damit die Bedürftigen einen Anreiz haben, abzuwandern; die Umverteilungsleistungen werden überall immer geringer.¹⁸ Als Lösung für eine solche mögliche Dynamik im institutionellen Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften gilt der Ausdruck „Race to the Bottom“.¹⁹ Wird auch oft darunter das totale Zusammenbrechen des Sozialstaats oder wenigstens ein Herunterkonkurrieren auf ein einheitliches niedriges Niveau sozialer Sicherung verstanden, so zeigen die theoretischen Modelle in der Regel lediglich eine Tendenz zu geringeren Transfers als im Falle immobiler Einwohner der einzelnen Gebietskörperschaften auf. Streng genommen versteht man unter einem „Race to the Bottom“ also nicht mehr und nicht weniger als die mögliche Entwicklung bzw. das Re-

¹⁶ Vgl. bereits Stigler (1957) und Oates (1972).

¹⁷ Vgl. Sinn (1998, S. 128 f.).

¹⁸ Zu bedenken gilt dabei, dass Umverteilung zur Sicherung des Existenzminimums ein öffentliches Gut ist, folglich für jeden hinzukommenden Nutzer des Gutes Grenzkosten von null anfallen. Wandert ein Reicher in eine Gebietskörperschaft zu, sinken dort die Durchschnittskosten der Bereitstellung des Gutes, ohne den Nutzen der anderen zu berühren. Ausführliche Darstellungen unterschiedlicher Ansätze und Modelle zur Erklärung dieser Gefahr sowie der dahinterstehenden Theorien finden sich beispielsweise in Apolte (1999 und 2001), Feld (2000a und 2000b), Berthold/Neumann (2001) und Neumann (2004, S. 74 ff.).

¹⁹ Vgl. exemplarisch zu unterschiedlichen Interpretationsmöglichkeiten dieser Lösung die verschiedenen Beiträge in Beer/Schram (1999).

sultat, dass jede Gebietskörperschaft nicht so generöse Transferleistungen gewährt wie ohne einen potenziellen „Sozialtourismus“, um zu vermeiden, ein „Welfare Magnet“ zu werden.²⁰

Zur Veranschaulichung dieser Gedanken dient das nachfolgende, so einfach wie möglich gehaltene Modell: Angenommen wird, dass die Reichen eines Landes ein Interesse am Wohlergehen aller Armen in diesem Land haben, und zwar unabhängig davon, in welcher Gebietskörperschaft oder Region die Armen leben. Der Altruismus der Reichen sei also nicht auf die Armen der eigenen Region beschränkt. Nehmen wir weiter an, dass die Reichen über die Höhe der Sozialtransfers an die Armen in ihrer Gebietskörperschaft entscheiden und dabei die altruistisch motivierten Nutzengewinne ignorieren, die Reiche in anderen Gebietskörperschaften dieses Landes durch die lokale Hilfe der Armen realisieren. Im Folgenden sei explizit auf den Zusammenhang zwischen der gewählten Höhe der Sozialtransfers in einer Gebietskörperschaft und möglichen Migrationsbewegungen der Transferempfänger zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften abgestellt.²¹

Das betrachtete Land bestehe aus zwei Gebietskörperschaften, GKS_1 und GKS_2 . In beiden GKS leben je R reiche Individuen. Diese entscheiden über die Höhe der staatlichen Unterstützungsleistungen in ihrer GKS und übernehmen die dafür notwendige Finanzierung über ein eigenes Steuer-Transfer-System. Annahmegemäß seien die Reichen immobil, ein Wechsel der GKS kann ausgeschlossen werden. Diese Annahme vereinfacht die Analyse, schließt allerdings auch aus, dass reiche Einwohner ihre GKS verlassen, wenn sie die Steuerbelastung als zu hoch empfinden.²² Die Armen arbeiten in niedrig entlohnten Jobs und erhalten Transfers von der GKS, in der sie leben. Insgesamt gibt es $2\bar{A}$ Arme, die grundsätzlich mobil sind und die GKS wechseln können. A_1 Arme leben in GKS_1 , A_2 in GKS_2 . Daher gilt $A_1 = 2\bar{A} - A_2$. Die Arbeitseinkommen der Armen sind das Ergebnis eines vollkommenen Arbeitsmarktes und spiegeln die Grenzproduktivität einfacher Arbeit wider. $f(A)$ ist der realisierte Output einer GKS, der neben anderen fixen Faktoren von der eingesetzten Menge einfacher Arbeit abhängt. Der Lohn für einfache Arbeit ist dann bestimmt durch $w(A) \equiv f'(A)$. Wie üblich un-

²⁰ Vgl. Brueckner (2000, S. 507); im Folgenden kann unter dem Begriff „Race to the Bottom“ letztlich sowohl ein suboptimal niedriges Sicherungsniveau als auch ein sukzessives Herunterkonkurrieren der Leistungen verstanden werden.

²¹ Nachstehende Ausführungen beruhen grundsätzlich auf Brown/Oates (1987) sowie Wildasin (1991); zu der vorliegenden konkreten Darstellung vgl. insbesondere Brueckner (2000).

²² In praxi ist es umso wahrscheinlicher, dass reiche Individuen ihre GKS aufgrund einer objektiv oder subjektiv zu hohen Steuerbelastung, die in der Finanzierung staatlicher Transfers begründet liegt, verlassen, je größer der Anteil der Steuerzahlungen ist, der für derartige umverteilende Zwecke benötigt wird. Gehen wir im Weiteren konsequent davon aus, dass die Reichen selbst über die Höhe der Transfers an die Armen entscheiden, dann spielen solche Anreize zur Umsiedlung im vorliegenden Modellrahmen keine Rolle.

terstellen wir einen konkaven Verlauf von f , der Lohn fällt folglich mit einem größer werdenden Pool einfacher Arbeit. Es gilt $f''(A) < 0$ und $w'(A) < 0$. Das gesamte Einkommen eines Armen ist somit $w(A_1) + T_1$ in GKS₁ bzw. $w(A_2) + T_2$ in GKS₂, wobei T_1 und T_2 die jeweils an die Armen gewährten Sozialtransfers sind.

Wenn sich zwischen den beiden GKS die Einkommen der Armen unterscheiden, besteht für sie ein Anreiz, von der GKS mit geringerem in die mit höherem Gesamteinkommen zu wechseln. Solche Wanderungsbewegungen lassen die Grenzproduktivität einfacher Arbeit in letzterer GKS sinken, in ersterer ansteigen. Bei angenommenen Migrationskosten von null ist das Migrationsgleichgewicht dann erreicht, wenn das Einkommen der Armen in beiden GKS identisch ist;²³ die Bedingung für das Migrationsgleichgewicht ist also $w_1 + T_1 = w_2 + T_2$ bzw.

$$w(A_1) + T_1 = w(2\bar{A} - A_1) + T_2. \quad (1)$$

Höhere Sozialtransfers machen eine GKS für Arme potenziell attraktiver. Steigt T_1 , so wechseln Transferempfänger von GKS₂ in GKS₁, A_1 nimmt zu. Umgekehrt führt ein steigendes T_2 zu Migrationsbewegungen in die andere Richtung und verringert A_1 . Formal erfasst werden kann dieser Zusammenhang durch das Differential von Gleichung (1):

$$\frac{\partial A_1}{\partial T_1} = -\frac{1}{w'(A_1) + w'(2\bar{A} - A_1)} > 0; \quad \frac{\partial A_1}{\partial T_2} = -\frac{\partial A_1}{\partial T_1} < 0, \quad (2)$$

mit $w' < 0$.

Die Anpassung der Entlohnung einfacher Arbeit dient als Ausgleichsregulativ der Migrationsströme. Ohne eine ausgleichende Kraft, die den Migrationsbewegungen entgegenwirkt, würde eine Störung des gleichgewichtigen Zustands in der Form, dass T_1 oder T_2 verändert würde, sämtliche Armen von der einen zur anderen GKS wechseln lassen. Die Anpassung der Löhne sorgt hier dafür, dass die Gleichgewichtsbedingung wieder erfüllt ist, bevor diese extreme Allokation eintritt. Neben den Arbeitslöhnen sind auch andere Mechanismen denkbar,

²³ Eine weitere implizite Modellannahme ist, dass es den Armen letztlich egal ist, in welchem Verhältnis sie ihr Einkommen durch Arbeit und den Bezug von Sozialtransfers beziehen. Auch verlangen die einzelnen Gebietskörperschaften keine oder zumindest keine unterschiedlichen Gegenleistungen von den Transferempfängern für die erhaltenen staatlichen Mittel. Schließlich unterscheiden sich auch die Lebenshaltungskosten zwischen den Gebietskörperschaften nicht. Diese Annahmen sind für Gleichung (1) als Bedingung für das Migrationsgleichgewicht notwendig.

welche die Wanderungsbewegungen einschränken, z.B. unterschiedlich hohe Mobilitätskosten oder unterschiedliche Präferenzen für bestimmte Gebietskörperschaften.²⁴ In diesen Fällen spielt eine Anpassung der Löhne für das Gleichgewicht keine Rolle, und die Annahme der Erwerbstätigkeit wird im Modell bedeutungslos. Der hier gewählte Modellrahmen erscheint jedoch wenig unrealistisch, sind doch eigene Arbeitseinkommen für die meisten Transfers empfangenden Haushalte von signifikanter Bedeutung.²⁵ Dies gilt umso eher, je mehr auch Geringqualifizierte die Möglichkeit haben, regulär zu arbeiten und je mehr von arbeitsfähigen Transferempfängern eine Gegenleistung auch in Form von Arbeit abverlangt wird.

Die reichen Einwohner einer GKS legen die Höhe der innerhalb der eigenen GKS gewährten Sozialtransfers an die Armen fest. Dabei unterstellen wir interdependente Nutzenfunktionen, die Reichen sind grundsätzlich am Wohlergehen der Armen interessiert. Die Nutzenfunktion der Reichen ist in beiden GKS identisch, nämlich $U(x_i, w_i + T_i)$, mit $i=1,2$ und x_i als eigene Konsumausgaben. Die Reichen interessieren sich für das gesamte Einkommen eines repräsentativen armen Einwohners der eigenen GKS, $w_i + T_i$. Das Einkommen der Reichen sei y und in beiden GKS gleich. Die Budgetrestriktion eines reichen Einwohners der GKS₁ ist dann gegeben als

$$x_1 + \frac{A_1 T_1}{R} = y. \quad (3)$$

T_1 wird bestimmt, indem die Reichen in GKS₁ ihren Nutzen unter Beachtung der Budgetrestriktion maximieren. Um die Argumentation so einfach wie möglich zu halten, unterstellen wir eine quasi-lineare Nutzenfunktion der Reichen, so dass wir schreiben können $U(x_i, w_i + T_i) \equiv x_i + V(w_i + T_i)$, mit $V'(\cdot) < 0$. Unter Verwendung von Gleichung (3) lässt sich der von den Reichen zu maximierende Ausdruck somit darstellen als $y - \frac{A_1 T_1}{R} + V(w_1 + T_1)$.

²⁴ Vgl. Brueckner (2000, S. 510); zu den Ansätzen, die auf individuell unterschiedliche Mobilitätskosten bzw. individuelle Präferenzen für bestimmte Gebietskörperschaften/Regionen abstellen, siehe zum Beispiel Smith (1991) und Wheaton (1997).

²⁵ Vgl. etwa MaCurdy/O'Brien-Strain (1997) und Kennan/Walker (2003).

²⁶ Die Restriktion eines Reichen in GKS₂ lautet entsprechend $x_2 + (A_2 T_2 / R) = y$. Die Kosten der Umverteilung für jeden einzelnen reichen Einwohner einer GKS entsprechen also den gesamten Ausgaben, $A_i T_i$, dividiert durch die Anzahl der Reichen in der betreffenden GKS, R .

Um das Problem systematisch zu analysieren, wird zunächst unterstellt, dass die Armen immobil und zwischen GKS_1 und GKS_2 gleichmäßig verteilt sind [$A_1 = \bar{A} (= A_2)$]. Die Bedingung erster Ordnung für das Maximierungsproblem lautet dann

$$RV'(w_1 + T_1) = \bar{A}, \quad (4)$$

mit $w_1 = w(\bar{A})$.

Gleichung (4) hat die Form der Samuelson-Bedingung für die optimale Bereitstellung eines öffentlichen Gutes.²⁷ RV' ist der marginale Nutzenszuwachs durch einen steigenden Wert von T_1 aufsummiert über alle Reichen in GKS_1 ; \bar{A} sind die marginalen Kosten eines steigenden Wertes von T_1 , da die Gesamtausgaben für die Transfers in GKS_1 um $A_1 = \bar{A}$ Geldeinheiten steigen, wenn T_1 um eine Geldeinheit angehoben wird.

Von Interesse ist nun, inwiefern sich die Entscheidung der Reichen einer GKS ändert, wenn die Annahme immobiler Armer aufgegeben wird. Können die Transferempfänger ohne Weiteres von einer in die andere GKS wandern, berücksichtigen die Reichen in GKS_1 bei ihrer Wahl von T_1 , dass Migrationsbewegungen aufgrund einer Erhöhung von T_1 ein Ansteigen von A_1 nach sich ziehen.²⁸ Wir unterstellen, dass die Reichen in GKS_1 die Transfers in GKS_2 , T_2 , für die eigene Entscheidung über T_1 als gegeben erachten. Es ist also ein „Nash Welfare Game“, das die beiden GKS spielen.²⁹ Die Bedingung erster Ordnung für die Lösung dieses Problems lautet

$$RV'(w_1 + T_1) = \frac{A_1 + \frac{\partial A_1}{\partial T_1} T_1}{1 + w'(A_1) \frac{\partial A_1}{\partial T_1}}, \quad (5)$$

mit $w_1 = w(A_1)$.

²⁷ Ausführlich dazu vgl. Samuelson (1954 und 1955), Blankart (1994, S. 96 ff.) und Musgrave/Musgrave/Kullmer (1994, S. 91 ff.).

²⁸ Wildasin (1991) unterstellt in seinem Modell, dass den Reichen einer GKS die Erträge der fixen Produktionsfaktoren, $f(A_i) - A_i f'(A_i)$, zukommen. Das Einkommen eines Reichen, $[f(A_i) - A_i f'(A_i)]/R$, ist dann abhängig von der Anzahl Armer, die in seiner GKS leben. Die Berücksichtigung dieses Effekts macht die Analyse komplizierter, ändert jedoch nichts an den fundamentalen Implikationen.

²⁹ Vgl. Brueckner (2000, S. 511).

Die linke Seite von Gleichung (5) ist mit der linken Seite von Gleichung (4) identisch und ist wiederum der aufsummierte marginale Nutzenzuwachs der Reichen durch eine Erhöhung der Einkommen der Armen. Die jeweils rechten Seiten unterscheiden sich jedoch fundamental. Der Grund sind die (potenziellen) Migrationseffekte. Der Zähler des rechtsseitigen Ausdrucks von Gleichung (5) zeigt die Zunahme der Gesamtausgaben, die mit steigendem T_1 verbunden sind. Dabei erfasst der Term A_1 wie im Fall immobiler Transferempfänger den Effekt der höheren Ausgaben pro Transferempfänger. Der Term $\frac{\partial A_1}{\partial T_1} T_1$ ist positiv und berücksichtigt die mit steigendem T_1 zunehmende Anzahl Transferempfänger A_1 in GKS_1 . Dieser Extraterm zeigt, dass die Transferausgaben mit steigendem T_1 schneller ansteigen als im Fall immobiler Transferempfänger; die marginalen Kosten einer Erhöhung von T_1 sind höher.

Bei immobilen Transferempfängern führte eine Anhebung des Transfers um eine Geldeinheit für einen Armen zu einer Erhöhung des Einkommens um gerade diese eine Geldeinheit. Bei Migration der Transferempfänger ist dieser Einkommenseffekt geringer. Erhöht GKS_1 T_1 , dann sorgt die Zuwanderung von Transferempfängern für einen fallenden Lohn für einfache Arbeit in GKS_1 . Dieser Effekt lässt sich im Nenner des Quotienten in Gleichung (5) ablesen.

Wegen $\frac{\partial A_1}{\partial T_1} = -\frac{1}{w'(A_1) + w'(2\bar{A} - A_1)} > 0$ und $w'(A_1) < 0$ ist der gesamte Ausdruck im Nenner

kleiner als eins und größer als null. Eine Anhebung von T_1 um eine Geldeinheit lässt $w_1 + T_1$ folglich zwar ansteigen, allerdings um weniger als eine Geldeinheit. Mit anderen Worten: Migrationsbewegungen verringern die Wirkung der Transfers bei der Erhöhung von Einkommen armer Haushalte.³⁰

Es kann zur Herleitung des Gesamteffekts der (potenziellen) Migrationsbewegungen auf die Höhe der Sozialtransfers folglich bisher festgehalten werden, dass der Zähler von Gleichung (5) größer ist als A_1 . Dies spiegelt die höheren marginalen Kosten einer Erhöhung von T_1 wider. Der Nenner allerdings ist kleiner als eins, was für die geringere Einkommenswirkung der Transfers steht. Die rechte Seite von Gleichung (5) ist daher in jedem Fall größer als A_1 . Da im Migrationsgleichgewicht jedoch die Armen gleichmäßig auf beide GKS aufgeteilt sind, muss die Bedingung $A_1 = \bar{A}$ auch für Gleichung (5) gelten. Unmittelbare Folge davon ist, dass

³⁰ Wären die Arbeitslöhne fix, dann wäre der Nenner in Gleichung (5) gleich eins, und der Effekt potenzieller Migrationsbewegungen wäre nur im Zähler an den höheren marginalen Kosten einer Erhöhung von T_1 abzulesen.

die rechte Seite von Gleichung (5) größer als \bar{A} , und damit auch größer als die rechte Seite von Gleichung (4) ist. Die zu tragenden Grenzkosten einer Erhöhung des Einkommens der Armen um eine Geldeinheit durch die Transfers – genau dafür stehen die beiden rechten Seiten von Gleichung (4) und (5) – sind im Falle von Migrationsbewegungen höher. T_1 ist also kleiner als in dem Szenario, in dem die Armen nicht die GKS wechseln können. Dies kann man auch daran erkennen, dass die Lohnterme im linksseitigen $V'(\cdot)$ für die Gleichungen (4) und (5) im Gleichgewicht identisch sind, bestimmt durch $w'(\bar{A})$. Da die rechte Seite von Gleichung (5) größer ist als die linke Seite von Gleichung (4), und zwar unabhängig von T_1 , muss dasjenige T_1 , das Gleichung (5) erfüllt, kleiner sein als das Gleichung (4) genügende T_1 (dabei: $V'(\cdot) < 0$).

Für den Fall mobiler Transferempfänger ist das Ergebnis ineffizient. Die Begründung hierfür ist einfach. Wie bereits erläutert, das Migrationsgleichgewicht zeichnet sich dadurch aus, dass die Armen gleichmäßig auf beide GKS verteilt sind. Dies gilt genau so, wie im Fall immobiler Transferempfänger.³¹ Da es nun bei den getroffenen Annahmen von Beginn an klar ist, dass schließlich die Armen gleichmäßig auf GKS_1 und GKS_2 aufgeteilt sind, verzerren die Bedenken der Reichen bezüglich möglicher Migrationsbewegungen die Entscheidung über die Höhe der jeweiligen Transferhöhe „unnötigerweise“. Die sozial optimale Höhe der Transferzahlungen an die Armen ist durch Gleichung (4) bestimmt; sind die Armen gleichmäßig auf beide GKS verteilt, maximiert das zugehörige T den Nutzen der Reichen in beiden GKS.

Es lässt sich mit dem gewählten Modell also zeigen, dass obwohl die Verteilung der Armen auf die verschiedenen Gebietskörperschaften letztlich unverändert bleibt, die Befürchtungen der Reichen bezüglich möglicher Wanderungsbewegungen der Armen zu ineffizient niedrigen Transferleistungen führen können. Stellt man die Modellannahmen zunächst nicht in Frage und schließt ein totales Migrationsverbot für Transferempfänger aus naheliegenden Gründen aus,³² so ist ein „Race to the Bottom“ bei einer dezentral verantworteten Sozialhilfe theoretisch denkbar und darf nicht einfach ignoriert werden. Ob das theoretische Ergebnis jedoch wirtschaftspolitisch tatsächlich von praktischer Bedeutung und so gewichtig ist, dass die Idee

³¹ Wichtig in diesem Zusammenhang ist die Annahme, dass die Reichen in beiden GKS identische Nutzenfunktionen haben.

³² Ein solches Wanderungsverbot schaltet „Sozialtourismus“ aus, allerdings wird dadurch die Freiheit und Wahlmöglichkeit der Bedürftigen auf für eine freiheitliche Gesellschaft inakzeptable Art und Weise eingeschränkt. Es nimmt ihnen die nutzenstiftende Alternative, eine andere Gebietskörperschaft aufzusuchen und dort möglicherweise eine reguläre Beschäftigung zu finden, die sie von Sozialtransfers (weitgehend) unabhängig macht. Daher kann eine solche Lösung nicht effizient sein; vgl. Neumann (2004, S. 112 f.).

einer möglichst umfassenden dezentralen Lösung verworfen werden muss, hängt letztlich davon ab, inwiefern die einem möglichen „Race to the Bottom“ zugrundeliegenden Prämissen, etwa die Existenz bedeutsamer sozialleistungsbedingter Wanderungsbewegungen, Gültigkeit besitzen. Es stellt sich also die Frage, ob die theoretische Modellstruktur und die getroffenen fundamentalen Annahmen tauglich sind, die Realität hinreichend genau abbilden zu können.

4. Dezentrale Sozialhilfe in der Praxis – stimmt die Theorie nicht?

Ob ein „Race to the Bottom“ tatsächlich die unliebsame Folge eines institutionellen Wettbewerbs im Bereich der Sozialhilfe ist, lässt sich also nur empirisch beantworten. Als besonders interessantes Untersuchungsobjekt erweisen sich dabei die Vereinigten Staaten von Amerika. Schon jeher herrscht dort eine bedeutende sozialpolitische Vielfalt zwischen den Einzelstaaten, und die amerikanische Bevölkerung zeigt sich in internationalen Vergleichen als grundsätzlich besonders räumlich mobil.³³ Der föderale Staatsapparat ist traditionell deutlich weniger zentralistisch organisiert als hierzulande. Mit der großen Sozialhilfereform 1996 fand eine weitere deutliche Dezentralisierung sozialpolitischer Verantwortung statt, der Wettbewerb der dezentralen Gebietskörperschaften auch in diesem Bereich wurde zusätzlich gestärkt.³⁴ Die Schweiz als kleines Land bietet ebenso Anschauungsunterricht für einen wettbewerblichen Föderalismus und dezentrale Lösungen im Bereich des Sozialen. Schon jeher verfügen dort die Kantone mit ihren Gemeinden über bedeutende Entscheidungs- und Handlungsspielräume sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite, und es bestehen neben anderen Bereichen regional teilweise erhebliche Unterschiede im Niveau der staatlich garantierten Grundsicherung.³⁵

Die zuvor kurz dargestellte Theorie lässt folglich für beide Länder größere Wanderungsbewegungen der Transferempfänger bzw. eine Angst der Entscheidungsträger vor solchen Wanderungen und im Ergebnis ein „Race to the Bottom“ vermuten. Interpersonelle Umverteilung, die Bereitstellung einer angemessenen sozialstaatlichen Mindestsicherung sollte in den dort vorherrschenden föderalen Aufgaben- und Finanzierungsstrukturen schwierig sein. Speziell für die USA sollte man nach 1996 ein beschleunigtes Herunterkonkurrieren der Sozialhilfe-

³³ Vgl. beispielsweise Bentivogli/Pagano (1999).

³⁴ Vgl. dazu etwa Berthold/von Berchem (2002b).

³⁵ Vgl. exemplarisch Freiburghaus (1999) und Feld (2000a, 2000b, 2000c und 2004).

leistungen bzw. eine interregionale Konvergenz auf einem relativ niedrigen Niveau erwarten, sind mit der Reform doch nicht nur erhebliche Gestaltungskompetenzen dezentralisiert sondern auch die Finanzierungsmodalitäten entscheidend geändert worden. So erhalten die Einzelstaaten nun keinen bestimmten Anteil der Ausgaben für Sozialhilfe ohne eine Begrenzung der Gesamtleistung nach oben („open-ended matching grants“) mehr, sondern die zentrale Finanzierungsbeteiligung erfolgt in Form fixer, bedingt zweckgebundener Zuweisungen („block grants“); jeder Extradollar für Sozialhilfeleistungen ist von den Staaten komplett zu tragen, die Grenzkosten einzelstaatlicher Aufwendungen sind im Vergleich zu früher höher.³⁶

Tatsächlich kann man aber weder in den USA noch in der Schweiz ein „Race to the Bottom“ auf der Leistungsseite beobachten. In der Schweiz findet eher ein Steuerwettbewerb als ein Transferwettbewerb statt.³⁷ Obwohl dort der weit überwiegende Teil der Einkommensumverteilung auf kantonaler und gemeindlicher Ebene stattfindet, ist kein Rückgang der Umverteilungstätigkeit zu beobachten, und der Wohlfahrtsstaat bricht trotz regional teilweise erheblicher Unterschiede nicht zusammen.³⁸ Auch in den USA kann von einer Angleichung der Sozialhilfe auf einem niedrigen Niveau keine Rede sein. Schon jeher und immer noch im Grunde unverändert haben dort die Unterschiede in der Generosität der Leistungen – auch bei Berücksichtigung unterschiedlicher Lebenshaltungskosten – Bestand. Die Ausgaben pro Empfänger sind gerade nach 1996 eher angestiegen als gefallen, und es lässt sich nicht feststellen, dass restriktive Programmelemente, die den entsprechenden Staat für (potenzielle) Transferempfänger unattraktiv machen können, kontinuierlich an Gewicht gewinnen.³⁹ Zu beobachten ist trotz aller sozialpolitischer Vielfalt lediglich eine generelle Verlagerung des Schwerpunktes der Hilfeleistungen weg von Transfers „in cash“ hin zu Transfers „in kind“ sowie eine intensivierte Förderung und auch Einforderung von (regulärer) Beschäftigung.⁴⁰

Ganz offensichtlich ist eine dezentral verantwortete und von ihrer Ausgestaltung regional sehr unterschiedliche Sozialhilfe in praxi gut möglich, und es findet nicht automatisch eine Angleichung der Leistungen und/oder eine sukzessive Absenkung des Sicherungsniveaus statt. Folglich stellt sich die Frage, welche Kräfte dem im aufgezeigten Szenario theoretisch denk-

³⁶ Vgl. dazu Chernick/Reschovsky (1996), Brueckner (2000) und Berthold/von Berchem (2002b).

³⁷ Trotz bedeutendem Wettbewerb auf der Einnahmen- bzw. Steuerseite und starken interregionalen Belastungsunterschieden lässt sich in der Schweiz jedoch auch keine Konvergenz der Steuerbelastung feststellen; vgl. Feld (2004, S. 12 ff.).

³⁸ Vgl. etwa Feld (2000a und 2004).

³⁹ Vgl. etwa Meyer (2000, S. 1), Gais/Weaver (2002), Moffitt (2002, S. 20 ff.), Blank (2002) und Kaestner/Kaushal/Van Ryzin (2003); ausführlicher dazu auch von Berchem (2005, Kapitel IV, 2.6.4.)

⁴⁰ Vgl. zum Beispiel Kane/Sawhill/Weaver (2002, S. 4) und Berthold/von Berchem (2002b, S. 98 ff.).

baren „Race to the Bottom“ entgegenwirken bzw. inwiefern die für die theoretische Modellstruktur getroffenen fundamentalen Annahmen nicht geeignet sind, die Realität adäquat abzubilden.⁴¹

Zunächst einmal ist entgegen der üblichen Modellannahmen leicht denkbar, dass sich die Umverteilungspräferenzen der Bürger regional unterscheiden, da sie von Einkommensniveau, Konfession, sozialen Traditionen und anderen örtlichen Besonderheiten abhängen.⁴² Diese Präferenzunterschiede können Transferzahler und Transferempfänger gleichermaßen umfassen, regionale sozialpolitische Vielfalt ist ein effizientes Arrangement und bleibt erhalten. Zudem hat interpersonelle Umverteilung immer auch eine räumliche Dimension.⁴³ Geht man nämlich davon aus, dass sich der Nutzen der Transferzahler mit zunehmender räumlichen Entfernung zu den Empfängern immer weniger erhöht, so handelt es sich bei der Sozialhilfe um ein lokales öffentliches Gut.⁴⁴ Individuen sind demnach in erster Linie bereit, Umverteilungsmaßnahmen zu finanzieren, von denen Bedürftige in ihrem unmittelbaren Umkreis profitieren. In diesem Fall entspricht eine dezentral organisierte Umverteilung wesentlich eher den Präferenzen der Zahler und ist selbst bei intensivem institutionellen Wettbewerb tragbar und führt nicht zu massiven Abwanderungen der Beitragszahler und/oder einer präferenzinadäquaten Absenkung der Hilfeleistungen.⁴⁵ Es gibt klare empirische Indizien dafür, dass Transferzahler in besonderem Maße bereit sind, für Bedürftige zu zahlen, mit denen sie sich verbunden fühlen, die sie kennen oder die wenigstens in ihrer weiteren Umgebung leben.⁴⁶ Dezentrale Umverteilung kann folglich die Akzeptanz bei den Transferzahlern erhöhen und gar ein größeres Umverteilungsvolumen generieren als eine zentrale Lösung – allerdings nur solange die Steuerzahler mit der konkreten Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen und den daran geknüpften Bedingungen einverstanden sind.⁴⁷ Zusätzlich stabilisiert wird ein Arrangement regional unterschiedlicher interpersoneller Umverteilung durch direktdemokratische Mitbestimmungs- und Entscheidungsrechte für die betroffene Bevölkerung der einzelnen Gebietskörperschaften⁴⁸ – Abwanderung bei Unzufriedenheit wird unwahrscheinlicher, die Akzeptanz der rechtlich-institutionellen Regelungen nimmt zu, das dezentrale Gemeinwesen wird gestärkt, regionale Unterschiede stellen kein Problem dar.

⁴¹ Im Übrigen betrifft dies nicht nur die vorab gewählte Modellstruktur.

⁴² Vgl. Boss (2002, S. 142 f.) sowie die dort zitierten Quellen.

⁴³ Ausführlich dazu Berthold/Neumann (2001).

⁴⁴ Vgl. Pauly (1973).

⁴⁵ Vgl. Fehn (2001, S. 11).

⁴⁶ Vgl. etwa Feld (2000a, S. 189) und Ashworth/Heyndels/Smolders (2002).

⁴⁷ Vgl. dazu auch Vanberg (2003, S. 23 ff.).

⁴⁸ Vgl. dazu Feld (2000a, S. 195 und 2004, S. 43).

Zu beachten ist zudem, dass selbst bei dezentral verantworteter Sozialhilfe der zentralen Ebene nach wie vor eine wichtige Stabilisierungsfunktion zukommt. So müssen etwa in den USA auch nach 1996 die Einzelstaaten ihre Ausgaben für Sozialhilfeleistungen nicht alleine tragen. Vielmehr sorgt eine beachtliche Beteiligung des Bundes dafür, dass sich die einzelstaatlichen Belastungen in Grenzen halten. Eine zentrale Beteiligung an der Finanzierung dezentral verantworteter Sozialhilfe verringert zusätzlich die Gefahr, dass Transferleistungen auf unliebsame Art und Weise reduziert werden. Dieser Sicherungseffekt bleibt auch mit den neuen Finanzierungsregelungen bestehen.⁴⁹ Gerade für ein kleines Land wie die Schweiz mag es darüber hinaus in besonderem Maße bedeutsam sein, dass – dort insbesondere mit der Bundessteuer, der Verrechnungssteuer und den Sozialversicherungen – wesentliche Elemente der Einkommensumverteilung in der Kompetenz des Bundes liegen. Zentrale Umverteilung wirkt somit als Regulativ dezentralen Wettbewerbs und eröffnet den erforderlichen Spielraum für eine dezentrale Sozialhilfe.⁵⁰

Die bisher genannten Aspekte sind mögliche Erklärungen dafür, warum regionale Unterschiede der Sozialhilfe Bestand haben und kein „Race to the Bottom“ auf der Leistungsseite festgestellt werden kann. Der Indikator dafür, ob diese Argumente tatsächlich tragfähig sind und gleichsam die potenzielle Antriebsfeder eines „Race to the Bottom“ sind sozialleistungsmotivierte Wanderungsbewegungen. Lassen sich solche Migrationsbewegungen größeren Umfangs nachweisen, so muss befürchtet werden, dass sozialpolitische Vielfalt langfristig nicht bestehen kann. Folglich ist unmittelbar von Interesse, ob sich empirisch nachweisen lässt, dass Transferempfänger bei ihrer Wohnortwahl die unterschiedlich generöse Sozialhilfe in den einzelnen Gebietskörperschaften berücksichtigen und in größerem Umfang ihren Aufenthaltsort dorthin verlagern, wo großzügigere Leistungen in Anspruch genommen werden können. Eine Vielzahl empirischer Studien hat sich im Laufe der Jahre dieser Frage angenommen, und es zeigt sich, dass sowohl in den USA als auch in der Schweiz unterschiedliche Sozialhilfeleistungen die Migrationsentscheidungen armer Haushalte allenfalls marginal beeinflussen. Die Höhe der Sozialtransfers spielt bei der Wohnortwahl eine unbedeutende Rolle, selbst erhebliche Unterschiede führen nicht zu entscheidenden Wanderungsproblemen.⁵¹

⁴⁹ Vgl. Berthold/von Berchem (2002b, S. 98 ff.).

⁵⁰ Vgl. dazu Feld (2000a, S. 194 und 2004, S. 43).

⁵¹ Für die USA vgl. exemplarisch Levine/Zimmerman (1995), Meyer (2000), Brueckner (2000) und Kaestner/Kaushal/Van Ryzin (2003); ausführlich dazu auch von Berchem (2005, Kapitel IV, 2.6.4.2.2.). Für die Schweiz siehe etwa Feld (2004).

Ein möglicher Grund für das Ausbleiben eines gravierenden „Sozialtourismus“ wurde mit regional unterschiedlichen Präferenzen für Umverteilung bereits genannt. Darüber hinaus sehen sich Transferempfänger bei ihren Migrationsentscheidungen in der Praxis und im Gegensatz zu den vorab getroffenen Modellannahmen nicht nur regional unterschiedlich hohen Sozialhilfesätzen, sondern ebenso unterschiedlichen Lebenshaltungskosten gegenüber. Eine nominal höhere Sozialhilfe ist leicht mit höheren Lebenshaltungskosten verbunden, folglich noch lange kein Grund für einen Wohnortwechsel.⁵² Schließlich ist die übliche theoretische Annahme, dass keine Migrationskosten die Entscheidung beeinflussen, mit der Realität nicht annähernd kompatibel. Neben der Heimatverbundenheit und der Gewöhnung an heimatische Institutionen, Kultur und Gebräuche spielt der Verlust sozialer Netzwerke aus persönlichen Beziehungen bei Wanderungsentscheidungen eine wichtige Rolle. Den unmittelbaren Umzugskosten müssen diesbezügliche Nutzenminderungen zugerechnet werden, um eine Wanderungsentscheidung treffen zu können. Die sich erst auf diese Weise ergebenden gesamten Migrationskosten sind nicht vernachlässigbar, sie stellen eine erhebliche Migrationsbremse dar.⁵³

Ein Weiteres kommt hinzu: Mag es auf den ersten Blick auch etwas befremdlich wirken, so kann gerade eine sehr umfassende Dezentralisierung sozialpolitischer Gestaltungskompetenzen und die daraus resultierende Reichhaltigkeit unterschiedlicher Leistungspakete die Gefahr eines gravierenden „Sozialtourismus“ reduzieren. Bestand etwa vor der 96er Sozialhilfereform in den USA der weit überwiegende Teil der regionalen Leistungsunterschiede in verschieden hohen Transferleistungen „in cash“, so ermöglichen die neuen Regelungen den einzelnen Staaten mit ihren Kommunen, nahezu sämtliche Parameter der Unterstützungsleistungen sowie die damit verbundenen Anforderungen und potenziellen Sanktionen eigenmächtig festzulegen. Folglich ist es nun möglich, einen individuellen Mix aus Fördern und Fordern über ein komplexes Bündel aus Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik, sonstigen begleitenden Hilfestellungen und Leistungen „in kind“, autonom bestimmten Anforderungen an Transferempfänger, Sanktionen, Zeitlimits, Transferentzugsraten, eigenen Vermögensfreibeträgen und Steuergutschriften u.v.m. zu definieren. Die Höhe der zur freien Verfügung stehenden pekuniären Sozialhilfesätze ist lediglich ein Element von vielen. Großzügige Leistungen „in cash“ sind möglicherweise mit strengen Anforderungen an die Hilfeempfänger verbunden und gehen mit harten Sanktionen bei Verfehlungen, kurzen maximalen Bezugsdauern und gerin-

⁵² Dieser an und für sich triviale Aspekt wird in der Diskussion über regional unterschiedlich hohe Sozialhilfeleistungen nur allzu häufig vergessen bzw. unterschlagen – gerade auch hierzulande.

⁵³ Vgl. dazu etwa Borjas (1994), Straubhaar (2002), Berthold/Neumann (2003) und Kennan/Walker (2003).

gen Hinzuverdienstmöglichkeiten einher. Umgekehrt gibt es anderswo zwar geringere Leistungssätze, dafür sind mit dem Leistungsbezug laxere Anforderungen an die Transferempfänger und geringere Transferentzugsraten verbunden.⁵⁴ Selbst wenn sich regionale Präferenzen in hohen Transferleistungen zur freien Verfügung niederschlagen, so besteht die Möglichkeit, diese Leistungen an entsprechend strenge Bezugsbedingungen und Anforderungen an die Transferempfänger zu koppeln. Die Transferempfänger können nur zwischen unterschiedlichen Gesamtpaketen einzelstaatlicher Leistungen und Anforderungen wählen, das Gewicht unterschiedlich hoher Geldleistungen und auch der individuelle Anreiz, sozialleistungsbedingt zu wandern, geht zurück.⁵⁵

Hinzu kommt schließlich noch Folgendes: Durch eine generelle und unmissverständliche Anforderung einer Gegenleistung, konsequenter und spürbarer Sanktionen bei Nichtkooperation und einer beharrlichen Forderung und anreizkompatibler Förderung regulärer Beschäftigung (in den USA gar durch eine mögliche zeitliche Befristung der staatlichen Unterstützung) nimmt der Wert „kostenloser“ Sozialhilfeleistungen für jeden beliebigen Bezugszeitraum hinweg, erst recht der lebenslang maximale Wert, deutlich ab. Dies reduziert über zwei Kanäle die Wahrscheinlichkeit sozialleistungsbedingter Wanderungen.⁵⁶ Erstens verringert sich dadurch faktisch der Unterschied zwischen den Sozialhilfeleistungen verschiedener Gebietskörperschaften, zweitens wird Arbeitslosigkeit und der Bezug von Sozialhilfe eine deutlich weniger attraktive Alternative zur Erwerbstätigkeit. Folgerichtig lässt sich auch in den USA gerade für die Zeit nach dem 96er „Welfare Act“ beobachten, dass Arbeitslose verstärkt den besseren Arbeitsplatzchancen und Einkommenserzielungsmöglichkeiten (unter Umständen in Verbindung mit einem wesentlich geringeren Sicherungsniveau) hinterher wandern.⁵⁷

Alles in allem kann also festgehalten werden, dass die theoretischen Modelle in der Regel nur bedingt tauglich sind, unmittelbar Prognosen oder Empfehlungen für die Praxis zu liefern. Beachtliche sozialpolitische Vielfalt führt keinesfalls naturgesetzgleich zu „Sozialtourismus“ und einem „Race to the Bottom“ auf der Leistungsseite. Einige wesentliche Gründe dafür wurden in diesem Beitrag erläutert. Diese Erkenntnis kann keine Fundamentalkritik an der vorab kurz dargestellten Theorie bzw. dem formalen Modell sein. Eine solche Theorie und erst recht ein solches Modell stellt stets eine Reduktion von Komplexitäten dar, die erforder-

⁵⁴ Vgl. etwa Berthold/von Berchem (2002b, S. 101 ff.) sowie die dort angegebenen Quellen.

⁵⁵ Vgl. dazu auch Figlio/Kolpin/Reid (1999, S. 453).

⁵⁶ Vgl. dazu Kaestner/Kaushal/Van Ryzin (2003, S. 374 f.).

⁵⁷ Vgl. dazu auch Kennan/Walker (2003).

lich ist, um gewünschte Effekte transparent zu machen. Da die ökonomische Wirklichkeit jedoch in aller Regel sehr komplex ist, sind auf Grundlage der theoretischen Überlegungen mitunter keine einfachen Schlüsse möglich. Im vorliegenden Beispiel kann die Theorie also nicht dazu missbraucht werden, dezentrale Lösungen im Bereich der Sozialhilfe von vornherein als ökonomisch unsinnig abzulehnen.

Allerdings weisen die theoretischen Überlegungen zu Recht auf die prinzipiell mögliche Gefahr eines „Sozialtourismus“ und „Race to the Bottom“ hin. Im gewählten konkreten Modellrahmen sind es gar nur befürchtete Wanderungsbewegungen, die zu suboptimal niedrigen Transferleistungen an die Armen führen – eine Idee von durchaus praktischer Relevanz. Das Modell weist zumindest in Grundzügen ebenso auf die Bedeutung des Arbeitsmarktes für den Bezug von Sozialhilfe sowie die potenzielle Gefahr eines „Race to the Bottom“ hin. So beziehen im vorgestellten Modell die Armen nicht nur Sozialhilfe, sondern sie gehen parallel dazu auch einer regulären Beschäftigung nach, deren Entlohnung flexibel auf die jeweils vorherrschende Grenzproduktivität einfacher Arbeit reagiert und somit einseitigen Wanderungsbewegungen entgegenwirkt. In der Tat stellt ein möglichst flexibler Arbeitsmarkt mit produktivitätsorientierter Entlohnung gleichermaßen das Fundament für mehr Beschäftigung gerade geringqualifizierter Arbeitnehmer dar und ist insbesondere in Verbindung mit der Koppelung bedürftigkeitsabhängiger Transferleistungen an eine Erwerbstätigkeit der Hilfeempfänger ein Stabilisator unterschiedlicher Formen sozialer Sicherung im Raum. Insgesamt lässt sich somit festhalten, dass die Theorie nicht als falsch bezeichnet werden kann, sie muss jedoch intelligent auf die ökonomische Realität übertragen und interpretiert werden.

5. Schlussfolgerungen

Die ökonomische Realität erfordert eine weitreichende Dezentralisierung sozialpolitischer Kompetenzen. Wie genau ein passender Politikmix auszusehen hat, kann nicht zentral vorgegeben sein. Vielmehr werden ineffiziente Programme und Maßnahmen im „kreativen Chaos“ enttarnt und langfristig verschwinden. Vielfalt und Wettbewerb machen Erfolg sichtbar und vergleichbar, regionalen Besonderheiten kann nur mit individuellen Lösungen vor Ort entsprochen werden. Wie gezeigt wurde, ist eine umfassende Dezentralisierung von Verantwortung keinesfalls automatisch mit unliebsamen Wanderungsbewegungen und einem „Race to the Bottom“ verbunden. Die Politik sollte den Mut aufbringen, die rechtlich-institutionellen

Regelungen den ökonomischen Erfordernissen anzupassen, zumal sich der theoretisch verbleibenden Restgefahr geeignete institutionelle Rahmenbedingungen entgegensetzen lassen, ohne auf die Vorteile dezentraler Lösungen verzichten zu müssen.

Neben einer grundsätzlich ausgewogenen Balance zwischen dem Einfordern gewisser Gegenleistungen von den Transferempfängern und der anreizkompatiblen Förderung von Arbeit bietet sich eine Stärkung direktdemokratischer Mitbestimmungs- und Entscheidungsrechte auf dezentraler Ebene zur Stabilisierung eines Arrangements regional unterschiedlicher interpersoneller Umverteilung an. Daneben lassen sich die Anreize transferinduzierter Wanderungen durch spezifische Regelungen wie etwa das in der Schweiz praktizierte „Heimatortprinzip“ verringern, wonach die Hilfeleistungen auch nach dem Wegzug eines Transferempfängers aus einer Gebietskörperschaft noch eine Zeit lang von dieser zu tragen sind.⁵⁸ Auch eine Beteiligung der Zentralen an der Finanzierung kann als institutionelle Bremse gegen ein mögliches „Race to the Bottom“ im föderalen Wettbewerb gesehen werden. Bei rein dezentraler Finanzierung wäre selbst bei unterbleibenden gravierenden Wanderungsbewegungen ein „Race to the Bottom“ wahrscheinlicher. Die Sorge, dass solche Wanderungsbewegungen von praktischer Bedeutung sein könnten, verleitet die Politik möglicherweise zu einer restriktiveren Ausgestaltung der Sicherungssysteme. Vor diesem Hintergrund erscheint daher eine zentrale Finanzierungsbeteiligung sinnvoll, um von vornherein zu verhindern, dass politisches Handeln auf dezentraler Ebene zu einem „Race to the Bottom“ führen kann, obwohl das Phänomen „Welfare Migration“ quantitativ bedeutungslos ist.⁵⁹

Für das speziell für Deutschland relevante Reformszenario einer umfassend kommunal verantworteten Sozialhilfe erscheint aus wenigstens zwei weiteren Gründen eine Beteiligung der Zentralen, der Länder und des Bundes, an den Kosten der Sozialhilfe erforderlich. Erstens besteht die grundsätzliche Gefahr, dass eine Kommune durch übermäßige Belastungen faktisch zahlungsunfähig wird und ohne finanzielle Zuweisungen die Bereitstellung eines Existenzminimums und adäquate Reintegrationsleistungen nicht mehr garantieren kann. Da es zweitens die jeweiligen Länder und insbesondere der Bund sind, die durch ihre politischen Entscheidungen das Ausmaß von Arbeitslosigkeit und damit auch Sozialhilfeabhängigkeit erheblich beeinflussen, sind diese auch nicht gänzlich aus der finanziellen Verantwortung zu

⁵⁸ Vgl. etwa Feld (2001a, S. 194 f. und 2004, S. 43).

⁵⁹ Vgl. Brueckner (2000, S. 518 ff.).

entlassen.⁶⁰ Das Restrisiko eines „Race to the Bottom“ bzw. die Angst vor einem solchen Prozess, die potenzielle Gefahr der kommunalen Zahlungsunfähigkeit sowie die Mitverursacherrolle von Bund und Ländern legen es alles in allem nahe, vom Ideal der reinen Ausführungskonnexität abzuweichen und die übergeordneten Ebenen an der Finanzierung zu beteiligen. Um zu vermeiden, dass es dadurch zu einer Verwischung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten, intransparenten Entscheidungsstrukturen und größeren effizienzverschlingenden dezentralen Fehlanreizen kommt, hat die Beteiligung in pauschalierter Form zu erfolgen. Da zentrale Vorgaben und Regelungen die Innovationsfähigkeit der Kommunen und den sozialpolitischen Wettbewerb stark beeinflussen können, sollte darauf soweit wie möglich verzichtet werden. Allenfalls das Festlegen absoluter Mindeststandards, die für keine Region eine tatsächliche Wettbewerbsbremse darstellen, erscheint akzeptabel. Die eingangs kurz dargestellten Neuregelungen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende erscheinen im Ergebnis somit alles in allem unnötig vorsichtig und wenig effizient. Mehr Mut zu dezentralen Lösungen täte auch Deutschland gut.

⁶⁰ Klar ist, dass der Finanzierungsanteil des Bundes und der jeweiligen Länder davon abhängen muss, inwiefern das Ergebnis auf den regionalen Arbeitsmärkten von ihnen tatsächlich beeinflussbar ist. Da gegenwärtig die einzelnen Bundesländer kaum über entscheidende Einflussnahme verfügen und die gesamte Arbeitsmarktpolitik eine Domäne des Bundes ist – vgl. dazu etwa Sesselmeier (2001) und Berthold/Fricke/Kullas (2004) –, sollte auch hauptsächlich der Bund in der finanziellen Verantwortung stehen.

Literatur:

- Apolte, T. (2001): Institutioneller Wettbewerb: Ansätze, Theoriedefizite und Entwicklungsperspektiven, in: H. Berg (Hrsg.): Theorie der Wirtschaftspolitik: Erfahrungen – Probleme – Perspektiven, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 278, Berlin, S. 179-210.
- Apolte, T. (1999): Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems: dezentrale Wirtschaftspolitik zwischen Kooperation und institutionellem Wettbewerb, Tübingen.
- Ashworth, J., Heyndels, B. und C. Smolders (2002): Redistribution as a Local Public Good: An Empirical Test for Flemish Municipalities, in: *Kyklos: Internationale Zeitschrift für Sozialwissenschaften*, Bd. 55, H. 1, S. 27-56.
- 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 e.V., Köln.
- Beer, S.H. und S.F. Schram (1999): Welfare Reform – A Race to the Bottom?, Washington D.C.
- Bentivogli, C. und P. Pagano (1999): Regional Disparities and Labour Mobility: The Euro-11 versus USA, in: *Labour: Review of Labour Economics and Industrial Relations*, 13 (3), S. 737-760.
- Berthold, N. (2003): Mehr Effizienz und Gerechtigkeit: Wege zur Entflechtung des Sozialstaates, Arbeitspapier Nr. 115, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin.
- Berthold, N. und H. Fricke (2004): Blockaden beseitigen und den institutionellen Wettbewerb stärken, in: *Wirtschaftsdienst*, 84. Jg., H. 4, S. 222-229.
- Berthold, N. und M. Neumann (2003): Zehn Jahre Binnenmarkt: Wie frei ist der europäische Arbeitnehmer wirklich?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Nr. 67, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg.
- Berthold, N. und M. Neumann (2001): Sozialsysteme im Wettbewerb: das Ende der Umverteilung?, in: W. Müller (Hrsg.): Regeln für den europäischen Systemwettbewerb: Steuern und soziale Sicherungssysteme, Marburg, S. 253-286.
- Berthold, N. und S. von Berchem (2003a): Die Sozialhilfe zwischen Effizienz und Gerechtigkeit – wie kann der Spagat gelingen?, in: N. Berthold und E. Gundel (Hrsg.): Theorie der sozialen Ordnungspolitik, Stuttgart, S. 137-157.
- Berthold, N. und S. von Berchem (2003b): Job-AQTIV, Hartz, Agenda 2010 – Aufbruch zu neuen Ufern oder viel Lärm um nichts?, in: G. Raddatz und G. Schick (Hrsg.): *Damit Hartz wirkt!*, Berlin, S. 31-52.
- Berthold, N. und S. von Berchem (2002a): Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut: Markt, Staat und Föderalismus, Berlin.
- Berthold, N. und S. von Berchem (2002b): Sozialhilfe im wettbewerblichen Föderalismus: Erfahrungen der USA, Lehren für Deutschland, in: G. Raddatz (Hrsg.): Bürgernah fördern und fordern – Konzepte für eine effiziente Arbeitsvermittlung und Grundsicherung, Berlin, S. 91-114.
- Berthold, N., Fehn, R. und S. von Berchem (2001): Innovative Beschäftigungspolitik – Wege aus der Strukturkrise, Bad Homburg.
- Berthold, N., Fricke, H. und M. Kullas (2004): Mehr institutioneller Wettbewerb in Deutschland – Wirksame Hilfe für die neuen Bundesländer, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Nr. 73, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg.
- Blank, R. (2002): Evaluating Welfare Reform in the United States, NBER Working Paper No. 8983, Cambridge MA.
- Blankart, C.B. (1994): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 2. Aufl., München.
- BMWA – Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004): Informationsblatt über die wesentlichen Inhalte des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Arbeitslosengeld II), Stand: Juli 2004.
- BMWA – Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2003): Die Hartz-Reformen – ein Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems?, Verfasser: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, BMWA-Dokumentation Nr. 518.
- Borjas, G.J. (1994): The Economics of Immigration, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 32, S. 1667-1717.

- Boss, A. (2002): Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize, Berlin.
- Brown, C. und W. Oates (1987): Assistance to the Poor in a Federal System, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 32. No. 3, S. 307-330.
- Brueckner, J. (2000): Welfare Reform and the Race to the Bottom: Theory and Evidence, in: *Southern Economic Journal*, 66 (3), S. 505-525.
- Chernick, H. und A. Reschovsky (1996): State Responses to Block Grants: Will the Social Safety Net Hold?, in: *The LaFollette Policy Report*, Vol. 7, No. 2, S. 1-15.
- Christensen, B. (2004): Der Einfluss der Agenda 2010 auf die Arbeitslosigkeitsdauer, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 53. Jg., H. 1, S. 95-119.
- Christensen, B. (2003): Die Reform der Arbeitslosenversicherung im Zuge der Agenda 2010 und ihr Einfluss auf die Arbeitslosigkeitsdauer: Simulationsergebnisse auf Basis der nicht-stationären Suchtheorie, Kieler Arbeitspapier Nr. 1171, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Fehn, R. (2001): Institutioneller Wettbewerb und Soziale Sicherungssystem in Europa, *Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik*, Nr. 45, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg.
- Feld, L.P. (2004): Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz – Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung?, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Feld, L.P. (2000a): Fiskalischer Wettbewerb und Einkommensumverteilung, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 1(2), S. 181-198.
- Feld, L.P. (2000b): Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz, Tübingen.
- Feld, L.P. (2000c): Income Tax Competition at the State and Local Level in Switzerland, CESifo Working Paper No. 238, München.
- Figlio, D., Kolpin, V. und W. Reid (1999): Do States Play Welfare Games? in: *Journal of Urban Economics*, 46, S. 437-454.
- Freiburghaus, D. (1999): Aktuelle Entwicklungen im schweizerischen Föderalismus, Working Paper 4/1999, IDHEAP, Universität Lausanne.
- Fuest, C. und B. Huber (2001): Zur Reform der Gewerbesteuer. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft im Saarland.
- Gais, T. und R.K. Waever (2002): State Policy Choices under Welfare Reform, in: R. Haskins u.a. (Hrsg.): *Welfare Reform and Beyond. The Future of the Safety Net*, The Brookings Institution, Washington D.C., S. 33-40.
- Henckel, D. u.a. (1999): Zukunft der Arbeit in der Stadt, *Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik*, Bd. 92, Stuttgart.
- Huber, B. (2003): Gemeindefinanzreform: Problemlage und Lösungsansätze, Arbeitspapier Nr. 104, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin.
- Huber, B. und K. Lichtblau (2002): Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, in: *Wirtschaftsdienst*, 82. Jg., H. 2, S. 77-82.
- Kaestner, R., Kaushal, N. und G. Van Ryzin (2003): Migration Consequences of Welfare Reform, in: *Journal of Urban Economics*, 53, S. 357-376.
- Kane, A., Sawhill, I. und R.K. Weaver (2002): An Overview, in: R. Haskins u.a. (Hrsg.): *Welfare Reform and Beyond. The Future of the Safety Net*, The Brookings Institution, Washington D.C., S. 3-8.
- Kennan, J. und J.R. Walker (2003): The Effect of Expected Income on Individual Migration Decisions, NBER Working Paper No. 9585, Cambridge MA.
- Kerber, W. (2003): Wettbewerbsföderalismus als Integrationskonzept für die Europäische Union, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 4 (1), S. 43-64.
- Kerber, W. (2000): Wettbewerbsordnung für den interjurisdiktionellen Wettbewerb, in: *WiSt Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, H. 7, S. 368-374.
- Klös, H.-P. und W. Peter (2001): Strategien einer aktivierenden Sozialpolitik, in: *Institut der deutschen Wirtschaft* (Hrsg.): *Fördern und Fordern: Ordnungspolitische Bausteine für mehr Beschäftigung*, Köln, S. 177-210.
- Levine, P. und D. Zimmerman (1995): An Empirical Analysis of the Welfare Magnet Debate Using the NLSY, NBER Working Paper No. 5264, Cambridge MA.
- MaCurdy, T. und M. O'Brien-Strain (1997): Who will be affected by welfare reform in California?, Public Policy Institute of California, San Francisco.

- Meyer, B.D. (2000): Do the Poor Move to Receive Higher Welfare Benefits?, unveröffentl. Manuskript, Department of Economics and Institute for Policy Research, Northwestern University and NBER.
- Moffitt, R. (2002): The Temporary Assistance For Needy Families Program, NBER Working Paper No. 8749, Cambridge MA.
- Musgrave, P., Musgrave R. und L. Kullmer (1994): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis I, 6. Aufl., Tübingen.
- Neumann, M. (2004): Der Kampf der Europäischen Union gegen die strukturelle Arbeitslosigkeit, Hamburg.
- Oates, W.E. (1972): Fiscal Federalism, New York.
- Pauly, M.V. (1973): Income Redistribution as a Local Public Good, in: Journal of Public Economics, 2, S. 35-58.
- Samuelson, P.A. (1955): Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditures, in: Review of Economics and Statistics, 37, S. 350-356.
- Samuelson, P.A. (1954): The Pure Theory of Public Expenditures, in: Review of Economics and Statistics, 36, S. 387-389.
- Schulze-Böing, M. (1994): Evaluation der kommunalen Arbeitsmarktpolitik – zur absehbaren Karriere eines Themas, in: N. Johrend und M. Schulze-Böing (Hrsg.): Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme. Methoden, Instrumente und Ergebnisse der Evaluation kommunaler Arbeitsmarktpolitik, Basel, S. 11-30.
- Sesselmeier, W. (2001): Arbeitsmarktpolitik im Widerstreit zwischen zentraler und dezentraler Organisation, in: K. Eckart und H. Jenkis (Hrsg.): Föderalismus in Deutschland, Schriftenreihe der Gesellschaft für Deutschlandforschung, Bd. 79, Berlin, S. 229-254.
- Sinn, H.-W. (1998): European Integration and the Future of the Welfare State, in: Swedish Economic Review, Vol. 5, S. 113-132.
- Smith, P. (1991): An Empirical Investigation of Interstate AFDC Benefit Competition, in: Public Choice, Vol. 68, S. 217-233.
- Steiner, V. (2003): Senkung der Arbeitslosenunterstützung: Weniger Arbeitslosigkeit, mehr Effizienz, DIW Wochenbericht, 70. Jg., Nr. 25/2003, S. 401-408.
- Stigler, G.J. (1957): The Tenable Range of Functions of Local Government, in: U.S. Congress, Joint Economic Committee (Hrsg.): Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability, Washington D.C., S. 213-219.
- Straubhaar, T. (2002): Migration im 21. Jahrhundert – Von der Bedrohung zur Rettung sozialer Marktwirtschaften? Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Bd. 167, Walter Eucken Institut, Freiburg.
- Vanberg, V. (2003): Bürgersouveränität und wettbewerblicher Föderalismus: Das Beispiel der EU, Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik 03/6, Freiburg.
- von Berchem, S. (2005): Reform der Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe – Markt, Staat und Föderalismus, Hamburg (erscheint demnächst).
- Wheaton, W. (1997): Decentralized Welfare Provision: Is there a “Race to the Bottom”?, Department of Economics, Massachusetts Institute of Technology.
- Wildasin, D. (1991): Income Redistribution in a Common Labor Market, in: American Economic Review, Vol. 81, S. 757-774.

Seit 2002 erschienen:

Nr. 51 Familienpolitik: Ordnungspolitische Leitplanken im dichten Nebel des Verteilungskampfes

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2002

erschieden in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Bd. 71, Berlin, S. 26-42.

Nr. 52 Die Zukunft der europäischen Sozialpolitik: Wettbewerb oder Koordination?

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2002

erschieden in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 28, Baden-Baden, S. 36-58.

Nr. 53 Struktureller Wandel, „new economy“ und Beschäftigungsentwicklung: Welche Rolle spielen die institutionellen Rahmenbedingungen auf dem Kapitalmarkt?

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2002

erschieden in: Schäfer, W.: *Konjunktur, Wachstum und Wirtschaftspolitik im Zeichen der New Economy*, Berlin, S. 35-67.

Nr. 54 Arbeitsmarktflexibilisierung und Arbeitslosigkeit

von Rainer Fehn, 2002

erschieden in: Blien, U.: *Institutionelle Rahmenbedingungen für Beschäftigungspolitik in den Niederlanden und in Deutschland*, Nürnberg, S. 43-82.

Nr. 55 Unterentwickelter Risikokapitalmarkt und geringe Beschäftigungsdynamik: Zwei Seiten derselben Medaille im strukturellen Wandel

von Ansgar Belke und Rainer Fehn, 2002

erschieden in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Bd. 51, Stuttgart 2002, 3, S. 344-375.

Nr. 56 Opting-Out Klauseln und der europäische Einigungsprozess: Eine sezessionstheoretische Analyse

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2002

erschieden in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 29, Baden-Baden 2003, S. 137-158.

Nr. 57 Sozial- und Arbeitslosenhilfe: aus der Armutsfalle zur Hilfe zur Selbsthilfe

von Norbert Berthold, 2002

erschieden in: Raddatz, G.: *Bürger nah fördern und fordern: Konzepte für eine effiziente Arbeitsvermittlung und Grundsicherung*; Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung der Stiftung Marktwirtschaft und der Hessischen Landesregierung, Berlin 2003, S. 11-20.

Nr. 58 Sozialhilfe im wettbewerblichen Föderalismus: Erfahrungen der USA, Lehren für Deutschland

von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2002

erschieden in: Raddatz, G.: *Bürger nah fördern und fordern: Konzepte für eine effiziente Arbeitsvermittlung und Grundsicherung*; Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung der Stiftung Marktwirtschaft und der Hessischen Landesregierung, Berlin 2003, S. 91-114.

Nr. 59 Die betriebliche Weiterbildung im organisatorischen Wandel,

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2002.

Nr. 60 Unemployment in Germany: Reasons and Remedies,

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2002

erschieden in: *CESifo working paper series, 871*, München 2002.

Nr. 61 Wohlstand der Nationen oder wem nützt die Globalisierung?,

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2003.

Nr. 62 Die Sozialhilfe zwischen Effizienz und Gerechtigkeit – wie kann der Spagat gelingen?,

von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2003

erschieden in: Berthold, N.: *Theorie der sozialen Ordnungspolitik*, Stuttgart 2003, S. 137-157.

Nr. 63 Europas Kampf gegen die Arbeitslosigkeit – was bewirken die Strukturfonds?,

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2003

Nr. 64 Betriebliche Bündnisse für Arbeit - Gratwanderung zwischen Tarifbruch und Tariftreue

von Norbert Berthold, Marita Brischke und Oliver Stettes, 2003

Nr. 65 Mehr Effizienz und Gerechtigkeit: Wege zur Entflechtung des Sozialstaates

von Norbert Berthold, 2003

Nr. 66 Job-AQTIV, Hartz, Agenda 2010 – Aufbruch zu neuen Ufern oder viel Lärm um Nichts?

von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2003

Nr. 67 Zehn Jahre Binnenmarkt: Wie frei ist der europäische Arbeitnehmer wirklich?

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2003

Nr. 68 Betriebliche Bündnisse für Arbeit - Eine empirische Untersuchung für den deutschen Maschinen- und Anlagenbau

von Norbert Berthold, Marita Brischke und Oliver Stettes, 2003

Nr. 69 Deutschland im Herbst 2003 - Blockierter Standortwettbewerb der Bundesländer?

von Norbert Berthold und Holger Fricke, 2003

Nr. 70 Reform der Arbeitslosenversicherung – Markt, Staat oder beides?

von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2004

Nr. 71 Ballungsprozesse im Standortwettbewerb: Was können die deutschen Bundesländer ausrichten?

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2004

Nr. 72 Rot-grüne Reformen am Arbeitsmarkt – ein Armutszeugnis,

von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2004

Nr. 73 **Mehr institutioneller Wettbewerb in Deutschland –**

Wirksame Hilfe für die neuen Bundesländer,

von Norbert Berthold, Holger Fricke und Matthias Kullas, 2004

Nr. 74 **Europäische Strukturpolitik – Gift für rückständige Regionen?,**

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2004

Nr. 75 **Der gemeinsame Europäische Fußballmarkt–**

benötigt Deutschland eine Ausländerklausel?,

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2005

unter folgender Adresse stehen die Beiträge im pdf-Format zum Download bereit:
<http://www.wifak.uni-wuerzburg.de/wilan/wifak/vwl/vwl4/publik/diskuwue.htm>