

Berthold, Norbert; von Berchem, Sascha

Working Paper

Hartz IV: eine vertane Chance nutzen

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 79

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Berthold, Norbert; von Berchem, Sascha (2005) : Hartz IV: eine vertane Chance nutzen, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 79, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/22319>

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

Hartz IV – eine vertane Chance nutzen

**Norbert Berthold
Sascha von Berchem**

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

Nr. 79

2005

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

Hartz IV – eine vertane Chance nutzen

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

Die Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt ist katastrophal. Insbesondere für Geringqualifizierte scheint es immer weniger konkurrenzfähige Jobs zu geben. Die Gründe für diese Misere sind vielschichtig und nicht einfach zu beseitigen. In jedem Fall können keine konjunkturellen Phänomene als Sündenbock ausgemacht werden, die Ursachen liegen tiefer und sind im Wesentlichen struktureller Natur. Die rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen passen immer weniger zu den sich verändernden ökonomischen Realitäten. Zunehmende internationale Arbeitsteilung, eine rasante Verschärfung des internationalen Wettbewerbs um Produktionsfaktoren und Güter, arbeitsparender technischer Fortschritt und der strukturelle Wandel hin zur Dienstleistungsgesellschaft haben das wirtschaftliche Umfeld volatiler gemacht und die Struktur der Arbeitsnachfrage nachhaltig verändert. Hochqualifizierte sind gesucht, Geringqualifizierte geraten zunehmend unter Druck.

Durch Effizienzsteigerungen im Bildungsbereich ist es weder kurzfristig und noch hinreichend umfassend möglich, das Qualifikationsprofil des gesamten Arbeitsangebots an die Erfordernisse komplexer Tätigkeiten anzupassen. Folglich müssen konsequente Deregulierungen und Flexibilisierungen des Arbeitsmarktes die erforderlichen Anpassungskapazitäten schaffen, um auch das Arbeitsangebot Geringqualifizierter befriedigen zu können. Wenigstens zwei Dinge sind in diesem Zusammenhang dringend erforderlich: Zum Einen benötigt es hinreichend flexible Lohnstrukturen, die eine adäquate Reaktion auf die Veränderung der relativen Arbeitsproduktivitäten ermöglichen und auch für Personen mit geringen Qualifikationen konkurrenzfähige Job schaffen bzw. erhalten können. Zum Anderen muss die räumliche, sektorale und berufliche Mobilität der Arbeitnehmer gefördert werden, um auch von dieser Seite die Anpassungsfähigkeit und die Bereitschaft, geeignete Stellen zügig anzunehmen, zu erhöhen.

In erster Linie reformiert gehören folglich drei institutionelle Bereiche des Arbeitsmarktes: die Lohn- und Tarifordnung, der Kündigungsschutz sowie die relevanten Systeme sozialer Sicherung, namentlich die Arbeitslosenversicherung und das staatlich garantierte Existenzminimum. Der vorliegende Beitrag widmet sich dabei dem letzten Teilbereich, der staatlichen Grundsicherung. Die rechtlich-institutionelle Ausgestaltung der Sozialhilfe der Vergangenheit war alles andere als effizient. Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II) im Rahmen von Hartz IV

kann aus vielen Gründen jedoch ebenso wenig überzeugen. Die Integration von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe selbst war überfällig und ist zu begrüßen, allerdings ist es zweifelhaft, dass die konkreten neu geschaffenen 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.

2. Hartz IV – weiß Gott kein großer Wurf

Die Grundsicherung nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) zeichnete sich vor allem dadurch aus, dass für uneingeschränkt arbeitsfähige Transferempfänger – gerade mit zunehmender Familiengröße – ein zu hoher Reservationslohn generiert, in bestimmten Qualifikationssegmenten somit das Lohnabstandgebot verletzt und sozialleistungsbedingte Mindestlohnarbeitslosigkeit gefördert wurde. Für eine Verstärkung dieser Effekte sorgte zudem, dass sich die Höhe des Existenzminimums regional kaum unterschied, unterschiedliche Lohnstrukturen, Arbeitsmarktsituationen und Lebenshaltungskosten blieben unberücksichtigt, die erforderliche Differenzierung blieb aus. Die Regelungen der Anrechnung eines Hinzuverdienstes waren in praxi dermaßen restriktiv, dass insbesondere der schrittweise Wiedereintritt in ein reguläres Erwerbsleben arg erschwert wurde. Transferentzugsraten von 85 bzw. 100 hielten einen Großteil der individuellen Selbsthilfekräfte in Fesseln. Gewichtige vertikale fiskalische Ausgabexternalitäten zwischen Arbeits- und Sozialverwaltung in Verbindung mit mangelnden dezentralen Steuerungsmöglichkeiten leiteten vorhandenes kommunales Problemlösungspotenzial fehl und machten insbesondere Geringqualifizierte zum Spielball rechtlich-institutioneller Unzulänglichkeiten.¹

Mit Hartz IV erfolgte die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige mit dem Arbeitslosengeld II auf dem Niveau der Sozialhilfe, die für nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige gemäß den Regelungen des SGB XII gezahlt wird. Durch die Verkürzung der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld und die Neuregelungen des SGB II könnten theoretisch die institutionell determinierten Anspruchslöhne abgesenkt und schnellere Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit erreicht werden. Allerdings

¹ Zu diesem Abschnitt vgl. exemplarisch Berthold (2002, S. 12 ff.), Boss (2002), Berthold/von Berchem (2002a, S. 45 ff. und 2003a, S. 144 ff.), Breyer u.a. (2004, S. 21 ff.) sowie von Berchem (2005, S. 193 ff.).

betrifft dies in erster Linie Personen mit hohem Einkommen vor Arbeitslosigkeit und Personen ohne Anspruch auf bedürftigkeitsabhängige Transferleistungen im Anschluss an den Bezug von Arbeitslosengeld. Für Geringqualifizierte – die Hauptproblemgruppe – führen die Reformen hingegen kaum zu geringeren Transfereinkommen bzw. Anspruchslöhnen bei Arbeitslosigkeit. Solange der Lohnabstand speziell für Geringqualifizierte nicht merklich vergrößert wird, sind die Anreize zur Aufnahme einer Arbeit für diese Gruppe der Arbeitslosen zu gering, die Reformen laufen weitgehend ins Leere.² Der zeitlich befristete Zuschlag nach Bezug von Arbeitslosengeld gemäß § 24 SGB II brems die Senkung der individuellen Anspruchslöhne zusätzlich und ist – genau wie die ehemalige Arbeitslosenhilfe – durch seine Koppelung an die Höhe des bezogenen Arbeitslosengeldes eine ungerechtfertigte Besserstellung von Personen mit vormals höherem Einkommen.

Es wurde die Gelegenheit verpasst, den faktischen Mindestlohn, der durch Sozialhilfe bzw. 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. Das Gesamtniveau der Mindestsicherung für arbeitsfähige Transferempfänger wurde eher angehoben als abgesenkt. Der Sperrklinkeneffekt durch das garantierte Existenzminimum lässt sich auf diese Weise nicht abschwächen, Geringqualifizierte bleiben vom regulären Erwerbsleben ausgeschlossen. Zudem orientieren sich die fälligen Transferleistungen auch zukünftig nicht an regionalen Gegebenheiten wie Lohnstrukturen, Lebenshaltungskosten etc.. Es ist vielmehr explizit geregelt, dass sich die Regelsätze der Sozialhilfe nach dem SGB XII, an denen sich das Arbeitslosengeld II orientiert, zwischen den einzelnen Bundesländern kaum unterscheiden dürfen.³ 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 jedoch kann diese Modifikation der Hinzuverdienstmodalitäten trotz jüngst beschlossener Nachbesserung nicht bezeichnet wer-

² Vgl. dazu die Simulationsergebnisse bei Christensen (2003 und 2004) und Steiner (2003).

³ 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.

den. Zwar erreicht die Transferenzugsrate erst wesentlich später als bisher 100 Prozent, jedoch sind bis dorthin die Transferenzugsraten mit 80 bzw. 90 noch immer viel zu hoch; der Freibetrag von 100 Euro ändert an dieser grundsätzlichen Fehlkonstruktion im Übrigen nichts.

Davon abgesehen ist die gewählte Aufteilung der Zuständigkeiten auf die Bundesagentur für Arbeit (BA) mit ihren Arbeitsagenturen und die Kommunen als schwerwiegendes Manko unübersehbar. Sämtliche Leistungen zur Wiedereingliederung erwerbsfähiger Personen in den Arbeitsmarkt 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 Einigkeit darin, dass die kommunale Trägerschaft gemäß den Postulaten der Dezentralisierung, der Subsidiarität und der ökonomischen Sachgerechtigkeit effizient wäre.⁴

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. Für eine effiziente Betreuung und Reintegration der Hilfeempfänger in reguläre Beschäftigung spielen dabei neben den persönlichen Merkmalen des Einzelnen auch die jeweils vor Ort gegebenen ökonomischen Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle. Die Kommunen haben die größte Arbeitsmarktnähe zu personenbezogenen, ortsnahen Dienstleistungen und somit zu dem Arbeitsmarktsegment, in das die Problemgruppen am ehesten integriert werden können. Dabei erweist sich eine Verknüpfung bzw. eine enge Abstimmung der Arbeitsmarkt- bzw. Sozialpolitik mit weiteren kommunalen Politikbereichen, z.B. Wirtschaftsförderung, Stadtentwicklung und Jugendhilfe, als erfolversprechende Möglichkeit einer strategischen Ge-

⁴ 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), Berthold (2003, S. 20 ff.) und Görgens (2004).

samtsteuerung auf dezentraler Ebene.⁵ Das dafür nötige aktuelle Wissen ist auch aufgrund seiner Kurzlebigkeit nicht allgemein verfügbar und zentralisierbar.

Ein Weiteres kommt hinzu: Die Folgen hoher Arbeitslosigkeit und Armut sind vor Ort am stärksten spürbar, damit sind auch die originären Anreize zur Abhilfe dort am größten. Da die Aufgabe zur Bekämpfung eines Missstandes stets dort angesiedelt sein 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. Statt nach individuellen Lösungen vor Ort zu suchen und auch schwierige Fälle schrittweise an einen regulären Job heranzuführen, beschwört die realisierte Aufteilung der Zuständigkeiten Streitigkeiten um die Arbeitsfähigkeit bzw. Nicht-Arbeitsfähigkeit der Hilfesuchenden herauf. Zudem geht die sachgerechte Finanzierungsverantwortung zwischen Arbeitslosenversicherung und Staat, zwischen Versicherungsbeiträgen und Steuern verloren. Unter dem Dach der Job-Center findet eine Verwischung versicherungsmäßiger, arbeitsmarktpolitischer und sozialpolitischer Aktivitäten statt.⁶ Ferner kommt es zu einer weiteren 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 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.

⁵ Vgl. dazu auch Schulze-Böing (1994, S. 17 ff.) und Henckel u.a. (1999, S. 263).

⁶ Vgl. Berthold/von Berchem (2003b, S. 47).

Doch selbst wenn die dezentralen Einheiten zur Aufgabenwahrnehmung verpflichtet wären, und selbst wenn keine Möglichkeiten zur systematischen Lastenabwehr bestünden, so müssen zwei weitere Dinge Beachtung finden, sollte das kommunale Problemlösungspotenzial tatsächlich effektiv genutzt werden: Erstens sind neben der Durchführungscompetenz auch in weit stärkerem Maße als bisher Entscheidungs- bzw. Regelungskompetenzen 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 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 schwer 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. Es wird sich erst noch zeigen müssen, inwiefern § 16 Abs. 2 als Generalklausel taugt. 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, auszutariieren. Bei den Arbeitsgemeinschaften von Kommunen und BA von institutionellem Wettbewerb zu sprechen, ist ohnehin unsinnig, hat man doch dort jeweils Spieler der gegnerischen Mannschaft im eigenen Team – sehr seltsam.

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 effizient zu erfüllen; eine zentrale Beteiligung an den Ausgaben sollte 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. 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.⁷ Die Erfordernis einer differenzierten Ausgestaltung und Handhabung der Sozialhilfe⁸, regional unterschiedliche Präferenzen sowie die Hoffnung auf mehr Innovation und weniger Politikversagen sprechen somit für eine umfassende Dezentralisierung der Sozialhilfekompetenzen.⁹ Die Realität sieht leider anders aus.

3. Sozialhilfe mit Hand und Fuß – ein Gegenvorschlag zu Hartz IV

Es wird immer Arbeitnehmer geben, die so lange arbeitslos bleiben, bis sie in die Sozialhilfe abgleiten oder aber keinen Anspruch auf die Versicherungsleistung mehr haben. Es stellt sich die Frage, wie die Sozialhilfe in Deutschland zu reformieren ist, um den Spagat bewerkstelligen zu können, Bedürftigen nach wie vor eine angemessene Hilfe zu bieten und Langzeitarbeitslosigkeit effektiv zu vermeiden. Wenigstens drei Dinge weisen die notwendigen Reformen in die richtige Richtung: Erstens muss weit weniger als bisher das Nichtstun und viel mehr Arbeitseinsatz und Engagement belohnt werden. Es müssen die Anreize in der deutschen Sozialhilfe so verbessert werden, dass es sich für die Bezieher dieser Transferleistung lohnt, wieder möglichst rasch eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen; sie müssen arbeiten *wollen*. Zweitens muss der zumindest in der Praxis faktisch oftmals übliche Sozialhilfeschenkungsvertrag in einen funktionierenden und verbindlichen Tauschvertrag umgewandelt werden.¹⁰ Unbedingte Voraussetzung für staatliche Unterstützung sollte bei uneingeschränkter Arbeitsfähigkeit deren deutliche Bereitschaft zur Arbeit sein; wer staatliche Hilfestellungen

⁷ Vgl. dazu etwa Kerber (2000 und 2003).

⁸ 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.

⁹ Vgl. dazu beispielsweise Boss (2002, S. 141 ff.) und Berthold/Fricke (2004).

¹⁰ Vgl. Rosenfeld (1997, S. 263).

erwarten möchte, wird folglich auch arbeiten bzw. zumindest den unmissverständlichen Willen zur Arbeit zeigen *müssen*. Schließlich bedarf es drittens auf den Arbeitsmärkten Rahmenbedingungen, die es auch geringer qualifizierten Arbeitslosen ermöglichen, eine reguläre Beschäftigung zu bekommen. Hier kann eine reformierte Sozialhilfe einen wichtigen Beitrag leisten, dass arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger nicht nur arbeiten wollen und auch müssen, sondern dies auch möglichst im regulären Arbeitsmarkt *können*. Die gesamte Förderung und Forderung durch die Sozialhilfe hat dabei möglichst individuell auf den Einzelfall zurechtgeschnitten zu sein und regionale Gegebenheiten zu berücksichtigen, um erfolgreich im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut sein zu können. Eine erfolgversprechende Reform der Sozialhilfe könnte etwa wie folgt aussehen:

3.1. Die Transferleistungen als Hilfe zur Selbsthilfe – Elemente einer grundsätzlichen Neuausrichtung

a) Verringerung der Transferentzugsraten bei Hinzuverdienst

Um die Arbeitsanreize der Sozialhilfeempfänger von Beginn an zu steigern und auch den schrittweisen Eintritt bzw. die Rückkehr in das gängige Erwerbsleben attraktiv zu machen, ist die hohe Grenzbelastung hinzuverdienten Arbeitseinkommens deutlich abzumildern. Ein denkbarer Ansatz ist, lediglich die Hälfte des Hinzuverdienstes auf die Sozialhilfe anzurechnen; auf einen Basisfreibetrag könnte dabei ganz verzichtet werden. Aus fiskalischen und allokativen Gründen erscheint es jedoch geboten, eine derartige Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten nur zeitlich befristet zu gewähren. Denn eine grundsätzliche und dauerhafte Herabsetzung der Transferentzugsrate – dies käme der Einführung eines allgemeinen Bürgergeldes sehr nahe¹¹ – wäre selbst bei verminderten Regelsätzen mit kaum tragbaren fiskalischen Kosten und ungewissen Auswirkungen auf das Arbeitsangebot insgesamt verbunden.¹² Außerdem stellen dauerhaft großzügigere Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Sozialhilfe eine nachhaltige Verbesserung der Rückfallposition der Arbeitsplatzbesitzer und Kurzzeitarbeitslosen dar und erhöhen den Druck auf die Löhne. Schließlich lässt noch etwas eine zeitliche Befristung der Vergünstigung notwendig erscheinen: Durch eine Neuregelung der

¹¹ Vgl. zum Bürgergeld-Konzept etwa Mitschke (1985, 1995 und 2001) und Institut für Weltwirtschaft (1996).

¹² Eine erhebliche Anzahl bisheriger Steuerzahler würde zu Transferempfängern, und es bestünde für Bezieher mittlerer Einkommen mitunter der Anreiz, durch eine Verminderung des Arbeitsangebotes in den Transferbereich zu gelangen. Für eine umfassende Kritik an dem Konzept des Bürgergeldes siehe zum Beispiel DIW (1994), Siebert/Stähler (1995), Jerger/Spermann (1996 und 1999) sowie Berthold/Fehn/von Berchem (2001, S. 119 f.).

Sozialhilfe soll den Hilfeempfängern in weit stärkerem Maße als bisher ermöglicht werden, marktverwertbares Humankapital „on the job“ zu bilden. Sie sollen jedoch nicht nur die Möglichkeit dazu erhalten, sie sollen auch verstärkt dazu angehalten werden. Der Aufbau marktverwertbaren Humankapitals unterliegt einem allmählichen Prozess während der Beschäftigung. Daher ist es ökonomisch plausibel, die Transferenzugsrate nach Aufnahme einer Tätigkeit sukzessive von annahmegemäß 50 Prozent auf 100 Prozent zu steigern. Die beschäftigten Hilfeempfänger haben während dieser Zeit die Gelegenheit, sich im Unternehmen zu profilieren und den Anstieg der Transferenzugsrate mit Einkommenszuwächsen aufgrund ihrer zunehmenden Arbeitsproduktivität zu kompensieren.

Weiter wird vorgeschlagen, dass diese Hinzuverdienstmöglichkeiten ausschließlich für eine Arbeitsaufnahme aus der Arbeitslosigkeit heraus sowie bei Bedürftigkeit gelten und bereits Erwerbstätige nicht umfassen. Dies verhindert, dass der Kreis derer, die Anspruch auf (ergänzende) Sozialhilfe haben, unmittelbar größer wird und die betreffenden Sozialausgaben alleine dadurch ansteigen. Allgemeine Lohnsubventionen, die generell im Bereich niedrigerer Einkommen zum Tragen kommen, sind wegen der Weite des Einkommensintervalls, in dem Beschäftigung subventioniert wird, zumindest ohne eine massive Absenkung des Anspruchslohnes nicht finanzierbar. Darüber hinaus zieht der enorme Finanzierungsaufwand allokativer Verzerrungen nach sich, die unter Umständen die Arbeitslosigkeit per Saldo vergrößern können.¹³ Um Arbeitslosen auf diese Weise tatsächlich die Chance auf eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration in den regulären Arbeitsmarkt zu geben, sollte die Transferenzugsrate nach Beschäftigungsaufnahme nicht zu schnell auf 100 Prozent erhöht werden. Allerdings dürfen reguläre Jobs ohne Sozialhilfeberechtigung im unteren Einkommensbereich nicht zu lange gegenüber Jobs mit ähnlichem Markteinkommen, jedoch bei gleichzeitiger Sozialhilfebeanspruchung, diskriminiert werden. Angesichts dieser gegenläufigen Effekte sollte im Rahmen einer reformierten Sozialhilfe die Transferenzugsrate bei zusätzlich erzieltm Einkommen mit Beginn einer Beschäftigung innerhalb von etwa zwei bis drei Jahren schrittweise auf 100 Prozent gesteigert werden.¹⁴

Bei einer solchen Ausgestaltung der Transferleistung ist nicht damit zu rechnen, dass Erwerbstätige mit geringerem Arbeitseinkommen absichtlich arbeitslos werden bzw. entspre-

¹³ Vgl. dazu etwa Sachverständigenrat (2002, Zf. 435 ff.), Buslei/Steiner (2003) und Jacobebbinghaus/Steiner (2003).

¹⁴ Der Reformvorschlag ähnelt in den Grundzügen dem Vorschlag eines Einstiegsgeldes für Langzeitarbeitslose bzw. einer „Targeted Negative Income Tax“, wie etwa von Spermann (1995, 1996 und 1999) und Jerger/Spermann (1997) postuliert.

chend lange arbeitslos bleiben und damit unter Umständen beträchtliche Einkommenseinbußen in Kauf nehmen, nur um dann für einen begrenzten Zeitraum in den Tarif hinzuverdienender Sozialhilfeempfänger wechseln zu können. Dies dürfte für viele schon alleine aufgrund einer grundsätzlich vorgeschalteten Bedürftigkeitsprüfung wenig attraktiv sein. Insgesamt verspricht eine so reformierte Sozialhilfe eine wesentlich größere Bereitschaft der Arbeitslosen, den Schritt in das reguläre Erwerbsleben zu wagen und bietet ihnen die Möglichkeit, durch sukzessive Gewinnung marktverwertbaren Humankapitals ihre Arbeitsproduktivität zu steigern und ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt entscheidend zu verbessern. Gerade durch das Aufbrechen der „Armuts-“ bzw. „Arbeitslosenfalle“, das heißt des Einkommensbereiches ohne jegliche bzw. ohne nennenswerte finanzielle Arbeitsanreize, bietet sich für viele Arbeitslose eine echte Chance, auf Dauer von staatlichen Sozialtransfers unabhängig zu werden und an Selbstwertgefühl und Autonomie zu gewinnen.

b) Absenkung der Regelleistungen für arbeitsfähige Transferempfänger

Sollen größere Beschäftigungsgewinne erzielbar werden, bedarf die Sozialhilfe neben verbesserten Anrechnungsmodalitäten für hinzuverdientes Einkommen einer weiteren Änderung. So ist es unerlässlich, das Leistungsniveau für grundsätzlich arbeitsfähige Transferempfänger generell abzusenken. Dies wirkt nicht nur dem durch geänderte Anrechnungsmodalitäten möglicherweise auftretenden finanziellen Mehrbedarf entgegen, es ist dies aus wesentlich grundlegenden Überlegungen heraus notwendig: Bei deutlich abgesenkten Transferentzugsraten sind Transferempfänger eher bereit, auch zu niedrigerem Lohn eine Beschäftigung aufzunehmen, da das verfügbare Gesamteinkommen durch die Kombilohn-Wirkung der Sozialhilfe deutlich über dem Arbeitseinkommen liegt; der für das Arbeitsangebotsverhalten entscheidende faktische Anspruchslohn wird durch einen geringeren Transferentzug indirekt abgesenkt. Da hierzulande das durch die Regelleistungen der Sozialhilfe garantierte Existenzminimum jedoch im Vergleich zum mittleren Erwerbseinkommen relativ hoch ist, ist für arbeitsfähige Transferempfänger mit starker Freizeitpräferenz eine Arbeitsaufnahme mitunter nach wie vor wenig attraktiv, zumal im präsentierten Reformvorschlag die Transferentzugsraten nicht dauerhaft deutlich unter 100 Prozent liegen. Darüber hinaus mag die nur temporäre Subvention niedriger Arbeitseinkommen, zudem nur bei Bedürftigkeit und in der Regel ausschließlich für Langzeitarbeitslose gewährt, zwar verhindern, dass zusätzlicher Druck auf die Löhne entsteht, wie dies bei generellen Subventionen im Niedriglohnbereich der Fall wäre. Allerdings ist es für die Entstehung geeigneter Jobs für Geringqualifizierte dringend erforderlich, dass die Tarifvertragsparteien Lohnsenkungen durch die Schaffung neuer Tariflohngrup-

pen ermöglichen und die Unternehmen bestehende, kaum genutzte diesbezügliche Potenziale soweit wie möglich nutzen.¹⁵ Beides wird gegenwärtig durch den faktischen Mindestlohncharakter der Sozialhilfe verhindert.

Die modifizierten Transferenzugsraten sorgen dafür, dass sich die Aufnahme auch geringer bezahlter Jobs und der schrittweise Wiedereintritt in das reguläre Erwerbsleben lohnen, und sie signalisieren gleichzeitig, dass die staatliche Unterstützung nicht als Dauerzustand gedacht ist, sondern Bemühungen zu Humankapitalinvestitionen und Produktivitätsfortschritten vorausgesetzt werden. Damit tatsächlich Beschäftigungszuwächse im relevanten Arbeitsmarktbereich möglich werden – sowohl auf der Arbeitsnachfrageseite geeignete Jobs geschaffen werden können, als auch auf der Arbeitsangebotsseite Anreize vorhanden sind, solche Jobs anzunehmen –, muss der Anspruchslohn für arbeitsfähige Transferempfänger gesenkt werden. Auf diese Weise erhöhen sich nicht nur Arbeitsbereitschaft und Suchanstrengung der Transferempfänger, es wird durch das dann eher gewährte Lohnabstandsgebot weiterhin eine Aufmächerung der Lohnstrukturen auch nach unten eher möglich als momentan. Vorgeschlagen wird daher, die Regelsätze der Sozialhilfe für uneingeschränkt arbeitsfähige Hilfeempfänger generell abzusenken.¹⁶ Es hat folglich eine klare Trennung zwischen arbeitsfähigen und nicht arbeitsfähigen Transferempfängern zu erfolgen, lediglich für erstere sind die garantierten Leistungen zu kürzen.

c) Verstärkte Gewährung von Transfers „in kind“

Die Modifizierung der Transferenzugsraten und die Absenkung der Leistungshöhe für arbeitsfähige Transferempfänger hat zum Ziel, für diese Personen Anreize und Möglichkeiten zur regulären Erwerbstätigkeit zu schaffen und gleichzeitig den Missbrauch der Sozialleistung einzuschränken, d.h. Erwerbslosigkeit und Leistungsbezug im Vergleich zu regulärer Arbeit wenig attraktiv zu machen. Bei Realisierung dieser Vorschläge ist daher verstärkt damit zu rechnen, dass sich arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger als arbeitsunfähig ausweisen werden. Zwar kann eine Untersuchung zur Feststellung der Arbeitsfähigkeit erfolgen, jedoch besteht ebenso wie bei der Feststellung der Bedürftigkeit erhebliches Betrugspotenzial seitens der

¹⁵ Vgl. Sachverständigenrat (2003, Zf. 716).

¹⁶ Es wird bewusst darauf verzichtet, konkrete Angaben zum Umfang der Leistungsverringerung zu machen; relativ konkrete Vorstellungen darüber finden sich zum Beispiel bei Sinn u.a. (2002). Im hier präsentierten Reformvorschlag entscheiden letztlich die Kommunen über die genaue Höhe und Zusammensetzung der Sozialhilfeleistungen (siehe dazu Punkt 3.2.), so dass an dieser Stelle keine weiteren Angaben erforderlich bzw. sinnvoll sind.

Hilfesuchenden. Ein Nachweis falscher Angaben ist häufig schwer möglich. Mit Hilfe von Sachtransfers, einer stärkeren Gewährung der Sozialhilfe „in kind“, kann der Anreiz nicht bedürftiger bzw. arbeitsfähiger Personen, ungerechtfertigt Sozialhilfe zu beantragen bzw. sich als arbeitsunfähig auszugeben, entscheidend reduziert werden.¹⁷

Wird ein bedeutsamer Teil der Leistungen in Form von Sachleistungen bereitgestellt und entsprechen Qualität und Menge dieser Güter zwar den Bedürfnissen tatsächlich bedürftiger Personen, die sich nicht selbst helfen können, jedoch nicht den Präferenzen unberechtigter Personen, so lassen letztere dieses Güterbündel eher außen vor und kaufen die gewünschte Qualität und Menge lieber aus eigenen Mitteln. Geldtransfers können von jedem nach Belieben verwendet werden, und jedermann kann zusätzliches Geld gebrauchen; folglich bewerben sich auch viele nicht bedürftigen Personen für die Geldleistungen und arbeitsfähige geben sich als nicht arbeitsfähige Transferempfänger aus. Transfers „in kind“ schränken die Auswahlmöglichkeiten für die Empfänger der Leistungen ein, was diese Form der staatlichen Hilfe für die verschiedenen (potenziellen) Empfängergruppen unterschiedlich wertvoll macht. Es können durch Sachtransfers also Fehlanreize verringert und der Missbrauch der knappen Mittel reduziert werden. Der prozentuale Anteil für Sachleistungen nimmt hierzulande im internationalen Vergleich nur einen geringen Anteil der Ausgaben für Einkommensbeihilfen im Rahmen der Sozialhilfe ein.¹⁸ Eine Ausdehnung der Sachtransfers im Bereich der Sozialhilfe, etwa eine verstärkte Bereitstellung von Kleidung, Gebrauchs- und Verbrauchsgüter in Form von Sachleistungen, ist daher ein wichtiger Reformbestandteil.¹⁹

d) Reziprozität von Leistung und Gegenleistung

Die Modifizierung der Transferentzugsraten, eine Absenkung der Transferzahlungen an un-ingeschränkt Arbeitsfähige sowie eine verstärkte Gewährung der Hilfe in Form von Sachleistungen sind notwendige Schritte, bei Weitem jedoch noch nicht hinreichend. Unbedingte Arbeitsbereitschaft muss als Voraussetzung für staatliche Unterstützung eingefordert werden, auf der anderen Seite muss das Bemühen des Einzelnen bestmöglich unterstützt und belohnt werden. Es muss eine neue Balance gefunden werden zwischen Fordern und Fördern, um der Sozialhilfe in der Bevölkerung wieder eine Akzeptanz zu verschaffen als das, was sie eigent-

¹⁷ Vgl. dazu exemplarisch Blackorby/Donaldson (1988), Besley/Coate (1991) und Feist/Thum (2000).

¹⁸ Vgl. dazu etwa Feist/Thum (2000) und OECD (2001).

¹⁹ Es muss in praxi die Bereitstellung der Sachleistungen nicht unmittelbar von staatlicher Stelle erfolgen. Gutscheinregelungen, wie im Übrigen bereits für Asylbewerber angewendet, oder auch elektronische Transfers in Form von Kreditkarten wie in den USA erscheinen durchaus praktikabel.

lich auch sein sollte: eine echte Hilfe zur Selbsthilfe, auf die sich jeder verlassen kann, aber auf der sich keiner zu Lasten der anderen ausruhen kann und die niemanden in Armut und Arbeitslosigkeit gefangen hält. Ziel einer intelligenten Ausgestaltung der Sozialhilfe ist daher stets die schnellstmögliche Beendigung der Bedürftigkeit der Transferempfänger und deren Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt.

Ein unbedingt einzuhaltender Grundsatz, um das angestrebte Ziel möglichst effizient zu erreichen, ist dabei die unmissverständliche Reziprozität der Hilfeleistungen des Staates und der Kooperations- bzw. Arbeitsbereitschaft der Hilfeempfänger. Leistung und Gegenleistung, Fördern und Fordern sind Begriffspaare, die eine zielführende Sozialhilfe dominieren müssen.²⁰ Eine auf diesen Prinzipien beruhende Sozialhilfe ist weit mehr als ein Selektionsmechanismus, mit dessen Hilfe der Leistungsmissbrauch reduziert und damit das Budget entlastet wird. Sie unterstreicht die Eigenverantwortung der Hilfeempfänger und stärkt ihre Fähigkeit, sich selbst zu helfen. Für tatsächlich bedürftige und auf Hilfe angewiesene Personen bedeutet eine Politik, die sich konsequent an dieser Maxime ausrichtet, keine Schlechterstellung gegenüber der Sozialhilfepraxis der vergangenen rund 40 Jahre. Dem Steuerzahler führt sie ein investives und von Initiative geprägtes System sozialer Sicherung vor Augen und rechtfertigt den damit verbundenen finanziellen Aufwand.²¹

Der Grundsatz der Reziprozität von Leistung und Gegenleistung hat dabei in jeder denkbaren Phase aus der Bedürftigkeit heraus und in jedem Bereich staatlicher Unterstützung Gültigkeit.²² Bei arbeitsvorbereitenden und flankierenden Leistungen wie Schuldner- und Suchtberatung, psychosozialer Betreuung, Qualifizierungsmaßnahmen, staatlichen Beschäftigungsangeboten, Maßnahmen zur Heranführung an den ersten Arbeitsmarkt oder unmittelbaren Vermittlungs- und Eingliederungsbemühungen – stets haben unmissverständliche und verbindliche Absprachen über die Rechte, Pflichten und mögliche Sanktionen bei Verfehlungen der Hilfeempfänger das Verhältnis zwischen staatlicher Instanz und Individuum zu definieren. Die gegenseitige Verantwortung von öffentlicher Hand und Transferempfängern ist entscheidend für ernstgemeinte Aktivierungsstrategien im Sinne der Reziprozität von Fördern und

²⁰ Vgl. exemplarisch Klös/Peter (2001), Berthold/von Berchem (2002a und 2003a) und Sinn u.a. (2002).

²¹ Vgl. Feist/Thum (2000, S. 101).

²² Mit der staatlichen Unterstützung sollte dabei möglichst frühzeitig begonnen werden. Frühzeitiges und intensives Profiling schafft die Grundlage individueller, rechtzeitiger und erfolgversprechender Interventionen und legt vorhandene Selbsthilfepotenziale der Hilfesuchenden frei; vgl. Berthold/Fehn/von Berchem (2001, S. 150 f.). Zudem ist der gewünschte Beschäftigungseffekt einer aktivierenden Sozialpolitik – sofern die Maßnahmen überhaupt erfolgversprechend sind – in der Regel umso größer, je früher damit begonnen wird; vgl. beispielsweise Bolvig/Jensen/Rosholm (2003).

Fordern. Der Träger der Leistung ist dabei in der Pflicht, bestmögliche Hilfestellung auf dem Weg zurück in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu gewähren. Dafür hat er das Recht, Hilfeempfänger bei Missachtung der verbindlichen Absprachen konsequent zu sanktionieren. Umgekehrt hat der Hilfeempfänger nur solange einen Anspruch auf eine Hilfe zur Arbeit gemäß seinen Fähigkeiten, solange er aktiv kooperiert.²³ Wenigstens auf diesem Felde und wenigstens formal scheint die Entwicklung in die erforderliche Richtung zu gehen.

3.2. Die Regelungen und Durchführung im Detail – das Potenzial dezentraler Kompetenzen

Wie genau die Balance zwischen Fordern und Fördern auszusehen hat, kann niemand vorab mit Sicherheit sagen. Allerdings ist es auch weder zweckmäßig noch notwendig, ein verbindliches Bündel an Maßnahmen zentral zu schnüren und dann flächendeckend in die Tat umzusetzen. Vielmehr sind den Kommunen bei der Ausgestaltung der Hilfeleistungen in weit stärkerem Maße als bisher Entscheidungs- und Handlungsspielräume einzuräumen. Neben den unmittelbaren Hilfestellungen und aktivierenden Maßnahmen auf dem Weg zu regulärer Beschäftigung betrifft dies auch die Ausgestaltung der Sozialhilfe im engeren Sinne. Je nach örtlichen Gegebenheiten stellt sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt anders dar. Die Chancen der Arbeitslosen, wieder einen Arbeitsplatz zu finden, sind regional verschieden. Es macht daher ökonomisch wenig Sinn, die Höhe der Leistung, die faktisch die Löhne nach unten zementiert, auf Ebene des Bundes und der Länder zentral festzulegen. Regelsätze und Mehrbedarfszuschläge gehören verstärkt in den Entscheidungsbereich der Kommunen, zumal sich neben den Gegebenheiten auf den Arbeitsmärkten auch die Lebenshaltungskosten und damit die Bedarfssituationen regional unterscheiden. Auch die Gewichtung der Transfers in Sach- und Geldleistungen sollte den Kommunen überlassen sein. Nur so ist zu gewährleisten, dass die Sozialleistungen einen gebührenden Abstand zu den vor Ort erzielbaren Arbeitseinkommen halten und sich an den örtlichen Lebenshaltungskosten orientieren können. Die Kommunen sollten ferner darüber bestimmen können, wie genau die Transferentzugsrate im Zeitablauf zu gestalten ist, welche Anforderungen an die Hilfeempfänger gestellt werden und welche Sanktionen zu befürchten sind, wenn Anforderungen nicht erfüllt werden. Im Experiment auf dezentraler Ebene wird in einem solchen System um die besten Strategien und Methoden gerungen werden, die Programme können den individuellen Gegebenheiten vor Ort

²³ Vgl. Klös/Peter (2001, S. 190 f.).

und den Erfordernissen des Einzelfalles angepasst werden. Die Notwendigkeit der Differenzierung und die Vorteile eines institutionellen Wettbewerbs verlangen eine solche Lösung.

Es obliegt dann auch den Kommunen, zu entscheiden, wie mit bedürftigen, arbeitsfähigen und arbeitswilligen Personen zu verfahren ist, die trotz verringerter Regelleistungen und erst allmählich ansteigender Transferentzugsraten den Schritt zurück ins reguläre Erwerbsleben dennoch nicht schaffen. Zwar können die Kommunen stets versuchen, die Produktivität und damit die potenzielle Entlohnung eines Hilfeempfängers durch Qualifizierungsmaßnahmen zu steigern, und es liegt in ihrem Kompetenzbereich, die Dynamik der Transferentzugsraten im Einzelfall so festzulegen, dass ein erfolgreicher Verbleib im ersten Arbeitsmarkt möglichst wahrscheinlich ist. Auch können durch temporäre Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber, die Langzeitarbeitslose einstellen, deren Einstiegschancen zusätzlich erhöht werden. Es wird jedoch immer Menschen geben, deren Leistungsfähigkeit trotz redlichen Eigen- und Fremdbemühens dauerhaft stärker unter dem Durchschnitt liegt als die Sozialhilfe unterhalb des durchschnittlichen Nettoeinkommens an Spielraum lässt.²⁴ Eine generelle Absenkung der Regelleistungen für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger mag diese Gruppe von Arbeitnehmern zwar verkleinern, sofern sich die Absenkung der Sozialhilfe in einer Auffächerung der Lohnstrukturen niederschlägt. Die Ansätze temporär verringerter, nach Beschäftigungsaufnahme sukzessive steigender Transferentzugsraten oder auch temporärer Lohnkostenzuschüsse beruhen jedoch auf der Annahme, dass ein entscheidender Engpass für fehlende Beschäftigung in mangelnden Arbeitsanreizen und/oder einem Leistungsrückstand der Geringqualifizierten liegt, der durch „training on the job“ korrigierbar ist. Internationale Erfahrungen zeigen zwar, dass subventionierte Beschäftigungsverhältnisse gerade auch für Individuen, die schwierig eine Arbeit finden können, der Einstieg in ein stabiles, reguläres und nicht subventioniertes Beschäftigungsverhältnis sein können,²⁵ gleichwohl gibt es Fälle, wo extrem niedrige Qualifikationen und Fähigkeiten sowie das fehlende Potenzial, Produktivitätsfortschritte zu erzielen, einem Eintritt in ein Beschäftigungsverhältnis entgegenstehen bzw. verhindern, dass das Auslaufen einer Subvention durch eine höhere Entlohnung kompensiert werden kann. In solchen Fällen wäre folglich eine zeitlich unbefristete Subvention erforderlich, um die dauerhafte Kluft zwischen Arbeitsproduktivität und zu zahlendem Arbeitslohn auszugleichen und die Personen auf diese Weise in Lohn und Brot zu halten.²⁶ Soll aus bereits genannten Gründen auf dauerhafte Lohnsubventionen verzichtet werden, bleibt nur die Möglichkeit, arbeitsfähige

²⁴ Vgl. Sinn u.a. (2002, S. 24).

²⁵ Vgl. exemplarisch Booth/Francesconi/Frank (2000) und Gerfin/Lechner/Steiger (2002).

²⁶ Vgl. dazu auch Orszag/Snowder (2002).

gen Sozialhilfeempfängern im Zweifel eine staatliche, kommunale Beschäftigungsmöglichkeit anzubieten. Der Lohn für eine solche Tätigkeit sollte so bemessen sein, dass er für erwerbsfähige Hilfeempfänger ein angemessenes Hilfeniveau gewährleistet und eine finanzielle Besserstellung gegenüber der Untätigkeit darstellt.

Selbst bei einer deutlichen Absenkung der Regelleistungen für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger muss demnach niemand unter dem sozio-kulturellen Existenzminimum leben, sofern er bereit ist, eine Gegenleistung im Rahmen öffentlich organisierter Beschäftigung zu erbringen. Es können die Beschäftigungsmöglichkeiten im dritten Arbeitsmarkt folglich generell zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft eingesetzt werden, und dienen nicht nur einer möglicherweise dauerhaften Beschäftigung von Personen mit besonders geringen Qualifikationen bzw. Fähigkeiten. Das glaubhafte Anbieten von verpflichtender Arbeit hat zweifelsohne selektive Wirkung. Erfahrungsgemäß zwischen einem Viertel und einem Drittel der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger lehnen trotz Belehrung über die Konsequenzen eine ihnen verpflichtend zugewiesene zumutbare Arbeit ab, erscheinen nicht zur Arbeit bzw. ziehen ihren Antrag auf Sozialhilfe zurück.²⁷ Es ist auch eine beträchtliche Kürzung der Sozialleistungen für das Nichtstun nur dann möglich, wenn bei Bemühungen seitens eines Transferempfängers notfalls ein öffentlicher Job angeboten werden kann. Allerdings ist dabei stets zu bedenken, dass staatliche leicht private Beschäftigung verdrängen kann; zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft und Beschäftigung von Personen, die bei gegebenen Lohnstrukturen nicht in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden können, sind daher Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, die keine Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten privater Leistungserbringer generieren.²⁸ Genau dies passiert gegenwärtig durch einen Großteil der neu geschaffenen Ein-Euro-Jobs, ein Missstand, der nicht oft genug angeprangert werden kann.²⁹

Letztlich muss im präsentierten Reformkonzept jede Kommune selbst entscheiden, ob sie die Regelleistungen für arbeitsfähige Transferempfänger so weit herabsetzt, dass eine Job-Garantie bei Arbeitsbereitschaft erforderlich wird. Denkbar ist auch, durch ein relativ hohes Leistungsniveau, das jedoch großteils in Form von Sachleistungen gewährt wird, den Missbrauch der Sozialleistungen zu verringern und Arbeitsanreize zu stärken, ohne gleichzeitig

²⁷ Vgl. beispielsweise Hackenberg/Wagner (1996), Zimmermann (1998), Feist (2000, S. 139), Fuchs/Spengler (1994, 1997 und 1999) und Fuchs/Troost (2001 und 2003).

²⁸ Vgl. dazu und Bonin/Kempe/Schneider (2003).

²⁹ Abgesehen von den beschäftigungspolitisch bedenklichen Wirkungen der Ein-Euro-Jobs kann es auch nicht als gerecht empfunden werden, dass diese neue Form von ABM in weiten Einkommensbereichen deutlich attraktiver ist als ein regulärer Hinzuverdienst zur Sozialhilfe.

eine Beschäftigungsgarantie für geringqualifizierte Transferempfänger geben zu müssen. Die Kommunen müssen schließlich ein Gesamtpaket an Maßnahmen schnüren, das am besten zur vorherrschenden Situation vor Ort passt. Auch bei den schwierigen Fällen ist alles daran zu setzen, doch eine Chance im regulären Arbeitsmarkt zu finden. Eine bloße Alimentierung für das Nichtstun oder eine Verwahrung in künstlichen, mitunter perspektivlosen kommunalen Beschäftigungsverhältnissen ist nicht fair den Betroffenen gegenüber, die im Regelfall nach Unabhängigkeit und Eigenverantwortung streben. Folglich sollte bei allem Tun eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt das Ziel sein; der kommunale Beschäftigungssektor nach Möglichkeit allenfalls als Übergangsarbeitsmarkt fungieren.³⁰

3.3. Das Potenzial nutzen – dezentrale Finanzierung der Sozialhilfe

Damit das kommunale Problemlösungspotenzial tatsächlich in gewünschter Weise nutzbar wird, ist es erforderlich, neben der Regelungs- und Durchführungskompetenz auch die Finanzierungskompetenz für diesen Politikbereich auf anreizkompatible Art und Weise an die Kommunen abzutreten. Eine zentrale Finanzierung hebelt jeden Wettbewerb von vornherein aus und führt zur Verschwendung von Ressourcen. Nur wenn Handlung und Haftung bzw. Finanzierung nicht auseinanderfallen, ist damit zu rechnen, dass die Konsequenzen der eigenen Aktionen bei Entscheidungen hinreichend Berücksichtigung finden und nach den besten Methoden gesucht wird. Fasst man das Verhältnis von Bund und Kommunen als einfache Prinzipal-Agenten-Situation in der Form auf, dass der Bund als Prinzipal die Kommunen als Agenten mit der Verwaltung der Sozialhilfe beauftragt, besteht die effiziente Lösung darin, den Agenten, d.h. den Kommunen, die volle Kostenverantwortung zu übertragen.³¹

Durch eine solche Regelung haben die Agenten optimale Anreize, die übertragenen Aufgaben möglichst effizient und kostengünstig zu erfüllen; jede Form einer zentralen Beteiligung an den Ausgaben würde diese Anreize stören und möglicherweise dezentrales „Moral Hazard“-Verhalten provozieren.³² Je größer die Spielräume der Agenten bei der Aufgabenerfüllung in dieser Situation sind, desto gewichtiger ist das genannte Argument. Da die Kommunen im Bereich der Sozialhilfe nicht lediglich Handlanger des Bundes ohne echte Regelungs- bzw.

³⁰ Vgl. Schulze-Böing (2002, S. 163).

³¹ Für eine nähere Diskussion dazu vgl. Green/Mas-Colell/Whinston (1995, S. 482 f.) und Huber/Lichtblau (1999); für einen Überblick zur Prinzipal-Agenten-Theorie siehe die entsprechenden Abschnitte in Richter/Furubotn (1999).

³² Vgl. Huber/Lichtblau (2002, S. 79).

Durchführungskompetenzen sein sollen, sondern in weit stärkerem Maße als bisher Gestaltungsfreiräume benötigen, ist eine dezentrale Finanzierung unbedingter Bestandteil eines Reformkonzeptes, das auf dezentrale Problemlösungskapazitäten und Wettbewerb um die besten Methoden im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut setzt.³³ Jeder Euro, den die Kommunen ausgeben, muss einen Teil ihrer Einnahmen aufzehren, um einen möglichst effizienten Umgang mit den Mitteln zu gewährleisten. Die erforderliche Autonomie und Flexibilität auf der Einnahmenseite ließe sich etwa durch die längst überfällige Abschaffung der Gewerbesteuer und ein kommunales Hebesatzrecht auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer schaffen.³⁴

3.4. Die Rolle der Zentralen

Internationale Erfahrungen zeigen, dass eine umfassende Dezentralisierung von Verantwortung keinesfalls automatisch mit unliebsamen Wanderungsbewegungen („Sozialtourismus“) und einem „Race to the Bottom“ auf der Leistungsseite verbunden ist. Die USA und auch die Schweiz sind hierfür ebenso unterschiedliche wie instruktive Anschauungsobjekte.³⁵ Die Politik sollte also auch hierzulande 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.³⁶

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

³³ Vgl. dazu auch Berthold (2003, S. 26 ff.).

³⁴ Vgl. ausführlich dazu Fuest/Huber (2001), BDI/VCI (2001), Berthold/von Berchem (2002a, S. 120 ff.) und Huber (2003, S. 15 ff.).

³⁵ Vgl. für die USA exemplarisch Berthold/von Berchem (2002b), Blank (2002), Kaestner/Kaushal/Van Ryzin (2003) und Kennan/Walker (2003), für die Schweiz Freiburghaus (1999) und Feld (2000a, 2000b, 2000c und 2004).

³⁶ Vgl. dazu auch Berthold/von Berchem (2005).

einer Gebietskörperschaft noch eine Zeit lang von dieser zu tragen sind.³⁷ 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 vollständig dezentraler Finanzierung wäre selbst bei ausbleibenden 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.³⁸

Es erscheint aus wenigstens zwei weiteren Gründen eine Beteiligung der Zentralen, der Länder und des Bundes, an den Kosten der Sozialhilfe erforderlich.³⁹ Erstens besteht die grundsätzliche Gefahr, dass einzelne Kommunen durch übermäßige Belastungen faktisch zahlungsunfähig werden und ohne finanzielle Unterstützung die Bereitstellung eines Existenzminimums und adäquate Reintegrationsleistungen nicht mehr garantieren können. Da es zweitens die jeweiligen Länder und insbesondere der Bund sind, die durch ihre politischen Entscheidungen das Ausmaß von Arbeitslosigkeit und auch Sozialhilfeabhängigkeit wesentlich beeinflussen, sind diese auch nicht gänzlich aus der finanziellen Verantwortung zu entlassen.⁴⁰ 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 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. Höhere Ausgaben der dezentralen Einheiten dürfen also nicht automatisch zu höheren Zuweisungen führen, sozialpolitische Ausgabendisziplin darf jedoch auch nicht zu Zuweisungskür-

³⁷ Vgl. etwa Feld (2000a, S. 194 f. und 2004, S. 43).

³⁸ Vgl. Brueckner (2000, S. 518 ff.).

³⁹ Vgl. von Berchem (2005, S. 379 ff.).

⁴⁰ 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 Arbeitsmarktordnungspolitik 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.

zungen führen; die Finanzierung muss aus Sicht der Kommunen Lump-Sum-Charakter haben.⁴¹ Wie in den USA den Einzelstaaten in Form der jährlichen „block grants“, sollten den Kommunen hierzulande ebenso pauschale Mittel zugewiesen werden, die bedingt zweckgebunden zur Finanzierung der Sozialhilfe verwendet werden müssen und dezentrales „Moral Hazard“ eindämmen. Über die Höhe der Zuweisungen wäre politisch zu streiten; in jedem Fall sollten nicht vergangene Ausgaben, sondern die aktuellen, sich regional mitunter erheblich unterscheidenden Bedarfe ausschlaggebend sein. Nicht verausgabte Zuweisungsmittel sollten dabei wenigstens zum Teil bei den Kommunen verbleiben dürfen. 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 von Mindeststandards, die für keine Region eine tatsächliche Wettbewerbsbremse darstellen, erscheint akzeptabel.

4. Schlussbemerkungen und Ausblick

Die eingangs kurz dargelegten Neuregelungen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende müssen alles in allem als unnötig vorsichtig und wenig effizient bewertet werden. Mehr Mut zu dezentralen Lösungen täte auch Deutschland gut. Allerdings ist eine derart umfassende Reform im politischen Prozess trotz bestehender ökonomischer Notwendigkeit möglicherweise nicht in einem Ruck durchzuführen. Die Erfahrung zeigt, dass gerade in Deutschland wettbewerbliche und dezentrale Lösungen einen schweren Stand haben. Vor diesem Hintergrund liegt bei den neu geschaffenen rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen die Hoffnung auf der kommunalen Experimentierklausel gemäß § 6a SGB II. Vielleicht ist es hierzulande notwendig bzw. der einzig gangbare Weg, über einen solchen Kanal die institutionellen Verkrustungen aufzubrechen. Die mit Hartz IV gefundene Lösung ist ohne Frage nicht effizient und ökonomisch als vergebene Chance zu bezeichnen. Allerdings kann die Experimentierklausel gerade aus polit-ökonomischer Perspektive als Chance gesehen werden, wenigstens längerfristig zu einem wettbewerbleren Föderalismus und den dringend notwendigen differenzierenden Lösungen auch im Bereich des Sozialen zu gelangen.

Optierende Kommunen sind deshalb in ihrem Tun bestmöglich zu unterstützen, und es muss darüber hinaus sehr genau darauf geachtet werden, dass sie tatsächlich die Möglichkeit haben,

⁴¹ Vgl. Huber/Lichtblau (2002, S. 79).

in einem fairen Wettbewerb nach effizienten Lösungen zu suchen und ihre Fähigkeiten unter Beweis zu stellen. § 16 Abs. 2 SGB II muss daher als Generalklausel umfassend nutzbar sein, bestehende Wettbewerbsbremsen und Handlungsbeschränkungen sind zu beseitigen, dezentrale Kompetenzen möglichst umfassend abzurufen. Es besteht dann die Hoffnung, dass sich die kommunalen Ansätze in objektiven Evaluierungen als dominante Problemlösungsstrategie herausstellen und über diesen Kanal zusätzlicher Reformdruck entsteht. Langfristig wird es sich Deutschland nicht leisten können, auf die heilsamen Kräfte eines wettbewerblichen Föderalismus zu verzichten, auch nicht im Bereich des Sozialen. Nur Wettbewerb macht Schwächen und Erfolg vergleichbar und regt zur Suche nach effizienten Lösungen an, die den jeweils vor Ort vorherrschenden Bedingungen am besten gerecht werden.

Noch eine Bemerkung zum Schluss: Eine dezentrale Sozialhilfe würde zu regional unterschiedlichen Absicherungsniveaus führen. Allein dies kann jedoch kein Einwand gegen ein solches föderales Arrangement sein. Denn die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Raum definiert sich unmöglich über die absolute Höhe der garantierten Sozialhilfeleistungen. Zu unterschiedlich sind die regionalen Lebenshaltungskosten, Lohnstrukturen und Arbeitsmarktsituationen. So zeigen etwa auch die Migrationsbewegungen in den USA, wo Transferempfänger in der Regel den besseren Jobchancen und nicht den höheren Sozialhilfesätzen hinterher wandern, ganz deutlich, welche Lebensverhältnisse von den Bürgern offenkundig als höherwertig empfunden werden.

Literatur:

- 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.
- Berthold, N. (2003): Mehr Effizienz und Gerechtigkeit: Wege zur Entflechtung des Sozialstaates, Arbeitspapier Nr. 115, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin.
- Berthold, N. (2002): Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe: mehr Hilfe zur Selbsthilfe, in: G. Raddatz (Hrsg.): Bürgernah fördern und fordern: Konzepte für eine effiziente Arbeitsvermittlung und Grundsicherung, Berlin, S. 11-20.
- 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 S. von Berchem (2005): Lokale Solidarität – die Zukunft der Sozialhilfe?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Nr. 76, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg.
- 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.
- Besley, T. und S. Coate (1991): Public Provision of Private Goods and the Redistribution of Income, in: American Economic Review, Vol. 81, S. 979-984.
- Blackorby, C. und D. Donaldson (1988): Cash Versus Kind, Self-Selection, and Efficient Transfers, in: American Economic Review, Vol. 78, S. 691-700.
- Blank, R. (2002): Evaluating Welfare Reform in the United States, NBER Working Paper No. 8983, Cambridge MA.
- 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.
- Bolvig, I., Jensen, P. und M. Rosholm (2003): The Employment Effects of Active Social Policy, IZA Discussion Paper No. 736, Bonn.
- Bonin, H., Kempe, W. und H. Schneider (2003): Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien, in: Vierteljahresshefte zur Wirtschaftsforschung, 72. Jg., H. 1/2003, DIW Berlin, S. 51-67.
- Boss, A. (2002): Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize, Berlin.

- Booth, A., Francesconi, M. und J. Frank (2000): Temporary Jobs: Stepping Stones or Dead Ends?, IZA Discussion Paper No. 205, Bonn.
- Breyer, F., Franz, W., Homburg, S., Schnabel, R. und E. Wille (2004): Reform der sozialen Sicherung, Berlin.
- Brueckner, J. (2000): Welfare Reform and the Race to the Bottom: Theory and Evidence, in: Southern Economic Journal, 66 (3), S. 505-525.
- Buslei, H. und V. Steiner (2003): Anreizwirkungen von Lohnsubventionen – Welche Bedeutung haben sie für die aktuelle Reformdiskussion?, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 72. Jg., H. 1/2003, DIW Berlin, S. 94-108.
- 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.
- DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1994): “Bürgergeld”: Keine Zauberformel, in: DIW Wochenbericht, 61. Jg., Nr. 41/1994, S. 689-696.
- Feist, H. und C. Thum (2000): Einstiegsgehalt, Hilfe zur Arbeit und Sachleistungen: Neue Anreize für die Sozialhilfe, in: K. Homann (Hrsg.): Aktive Bürgergesellschaft. Reformoptionen für Arbeitsmarkt, Sozialhilfe und Familienpolitik, Köln, S. 83-117.
- 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.
- Freiburghaus, D. (1999): Aktuelle Entwicklungen im schweizerischen Föderalismus, Working Paper 4/1999, IDHEAP, Universität Lausanne.
- Fuchs, L. und I. Spengler (1999): Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III, Deutscher Städtetag, Köln.
- Fuchs, L. und I. Spengler (1997): Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach AFG, Deutscher Städtetag, Köln.
- Fuchs, L. und I. Spengler (1994): Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach AFG, Deutscher Städtetag, Köln.
- Fuchs, L. und J. Troost (2003): Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III, Deutscher Städtetag, Köln.
- Fuchs, L. und J. Troost (2001): Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III, Deutscher Städtetag, Köln.
- Fuest, C. und B. Huber (2001): Zur Reform der Gewerbesteuer. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft im Saarland.
- Gerfin, M., Lechner, M. und H. Steiger (2002): Does Subsidised Temporary Employment Get the Unemployed Back to Work? An Econometric Analysis of Two Different Schemes, IZA Discussion Paper No. 606, Bonn.

- Görgens, E. (2004): "Fördern und Fordern"? – Hartz zum Vierten, Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, Bd. 43, Nr. 10/04.
- Green, J.R., Mas-Colell, A. und M.D. Whinston (1995): *Microeconomic Theory*, New York.
- Hackenberg, H. und G. Wagner (1996): Kommunale Beschäftigungsförderung im Spannungsfeld von Innovation, Missbrauchsrhetorik und Reform der Sozialhilfe, in: *WSI-Mitteilungen*, H. 12, S. 772-781.
- 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.
- Huber, B. und K. Lichtblau (1999): Reform der deutschen Finanzverfassung – die Rolle des Konnexitätsprinzips, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 44. Jg., S. 69-93.
- Institut für Weltwirtschaft (1996): *Das „Bürgergeld“ – ein sinnvolles Konzept?*, Abschlussbericht zum Forschungsauftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung, Kiel.
- Jacobebbinghaus, P. und V. Steiner (2003): *Reforming Social Welfare as We Know It? A Microsimulation Study for Germany*, ZEW Discussion Paper No. 03-33, Mannheim.
- Jerger, J. und A. Spermann (1999): Ist ein Wohlfahrtsstaat ohne Armutsfalle möglich, in: *WiSt Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 28. Jg., H. 7, S. 349-355.
- Jerger, J. und A. Spermann (1997): Wege aus der Arbeitslosenfalle – ein Vergleich alternativer Lösungskonzepte, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 46. Jg., H. 1, S. 51-73.
- Jerger, J. und A. Spermann (1996): Lösungsansätze zur Beseitigung von Fehlanreizen für Langzeitarbeitslose, in: V. Steiner und K. Zimmermann (Hrsg.): *Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt: empirische Analyse und Reformansätze*, ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 6, Baden-Baden, S. 109-134.
- Kaestner, R., Kaushal, N. und G. Van Ryzin (2003): Migration Consequences of Welfare Reform, in: *Journal of Urban Economics*, 53, S. 357-376.
- 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.
- Mitschke, J. (2001): *Politische Optionen der Bürgergeld-Konzeption*, liberalReport, Liberales Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam.
- Mitschke, J. (1995): Steuer- und Sozialpolitik für mehr reguläre Beschäftigung, in: *Wirtschaftsdienst*, 75. Jg., H. 2, S. 75-84-
- Mitschke, J. (1985): *Steuer- und Transferordnung aus einem Guss. Entwurf einer Neugestaltung der direkten Steuern und Sozialtransfers in der Bundesrepublik Deutschland*, Schriften zur Ordnungspolitik, Bd. 2, Baden-Baden.
- OECD (2001): *Social Expenditure Database (SOCX), 1980-1998*, Paris.
- Orszag, M. und D. Snower (2002): *Unemployment Vouchers versus Low-Wage Subsidies*, IZA Discussion Paper No. 537, Bonn.
- Richter, R. und E. Furubotn (1999): *Neue Institutionenökonomik*, 2. Auflage, Tübingen.
- Rosenfeld, M. (1997): Arbeit statt/und Sozialhilfe?, in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften*, Bd. 48, H. 3, S. 241-268.

- Sachverständigenrat (2003): Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Jahrgutachten 2003/04, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (2002): Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahrgutachten 2002/03, Wiesbaden.
- Schulze-Böing, M. (2002): Fördern durch Fordern – Fordern durch Fördern? Aktivierende Arbeitsmarktpolitik und die Rolle der Kommunen, in: Sozialer Fortschritt: unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik, Bd. 51, H. 7/8, S. 160-164.
- 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.
- Siebert, H. und F. Stähler (1995): Sozialtransfer und Arbeitsangebot, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Jg. 115, S. 377-392.
- Sinn, H.-W. u.a. (2002): Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, in: ifo Schnelldienst, 55. Jg., H. 9.
- Spermann, A. (1999): Fighting Long-Term Unemployment with Targeted Employment Subsidies: Benefit Transfer Program versus Targeted Negative Income Tax, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, H. 5/6, S. 647-657.
- Spermann, A. (1996): Das "Einstiegsgeld" für Langzeitarbeitslose, in: Wirtschaftsdienst, 76. Jg., H. 5, S. 240-246.
- Spermann, A. (1995): Das "Einstiegsgeld" für Langzeitarbeitslose – ein Weg aus der Armutsfalle, in: G. Prosi und C. Watrin (Hrsg.): Gesundung der Staatsfinanzen – Wege aus der blockierten Gesellschaft, Veröffentlichung der Hanns Martin Schleyer-Stiftung, Bd. 45, Köln, S. 179-188.
- Steiner, V. (2003): Senkung der Arbeitslosenunterstützung: Weniger Arbeitslosigkeit, mehr Effizienz, DIW Wochenbericht, 70. Jg., Nr. 25/2003, S. 401-408.
- von Berchem, S. (2005): Reform der Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe – Markt, Staat und Föderalismus, Hamburg.
- Zimmermann, J. (1998): Kommunale Arbeitsmarktpolitik am Beispiel der Stadt Leipzig, in: Nachrichtendienst des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV), H. 2, S. 38-41.

Seit 2001 erschienen:

Nr. 41 Sozialsysteme im Wettbewerb – das Ende der Umverteilung?

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2001

erschienen in: Müller, W., Fromm, O. und Hansjürgens B. (Hrsg.): *Regeln für den europäischen Systemwettbewerb – Steuern und soziale Sicherungssysteme*, Marburg 2001, S. 253-286.

Nr. 42 Die föderale Ordnung in Deutschland –

Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?

von Norbert Berthold, Stefan Drews und Eric Thode, 2001

erschienen in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Bd. 50, Stuttgart 2001, 2, S. 113-140.

Nr. 43 Ist die Globalisierung der Totengräber nationaler Sozialpolitik?

von Rainer Fehn, 2001

erschienen in: Theurl, E. (Hrsg.): *Globalisierung: globalisiertes Wirtschaften und nationale Wirtschaftspolitik*, Tübingen 2001, S. 115-144.

Nr. 44 Die Betriebliche Mitbestimmung und die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes im Zeichen des strukturellen Wandels

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2001

erschienen in: *Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 52, Stuttgart 2001, S. 15-36.

Nr. 45 Institutioneller Wettbewerb und Soziale Sicherungssysteme in Europa

von Rainer Fehn, 2001

erschienen in: Apolte, T.: *Arbeitsmärkte und soziale Sicherungssysteme unter Reformdruck: Fehlentwicklungen und Lösungsansätze aus institutionenökonomischer Sicht, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft*, Nr. 68, Stuttgart 2002, S. 351-375.

Nr. 46 Korporatismus auf dem Arbeitsmarkt und institutionelle Rahmenbedingungen auf dem Kapitalmarkt: Zwei Seiten ein- und derselben Medaille?

von Rainer Fehn, 2001

erschienen in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 27, Baden-Baden 2001, 3, S. 250-271.

Nr. 47 Der Sozialstaat der Zukunft – mehr Markt, weniger Staat

von Norbert Berthold, 2001

erschienen in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 27, Baden-Baden 2001, 1, S. 22-43.

Nr. 48 Labor Market Policy in the New Economy

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2001

erschienen in: Siebert, H.: *Economic policy issues of the new economy*, Berlin u.a. 2002, S. 105-136.

Nr. 49 Die Gewinnbeteiligung – Wundermittel im organisatorischen und strukturellen Wandel?

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2001

erschienen in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften: review of economics*, Bd. 52, Göttingen, S. 287-315.

**Nr. 50 Venture Capital Investment and Labor Market Performance:
A Panel Data Analysis**

von Ansgar Belke, Rainer Fehn und Neil Foster, 2001

erschienen in: *CESifo working paper series*, 652, München 2001.

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

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2002

erschienen 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

erschienen 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 sezeptionstheoretische 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.: *Bürgernah 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.: *Bürgernah 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

Nr. 76 **Lokale Solidarität – die Zukunft der Sozialhilfe?**,

von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2005

Nr. 77 **Wege aus der institutionellen Verflechtungsfalle –**

Wettbewerb oder Kooperation?,

von Norbert Berthold, 2005

Nr. 78 **Zahlt Deutschland drauf? –**

Was die Neue Ökonomische Geographie der deutschen Politik für die

Verhandlung um den europäischen Etat mit auf den Weg geben kann;

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>