

Reissert, Bernd

Book Part

Regionale Umverteilungs- und Stabilisierungseffekte der Arbeitslosenunterstützung: Veränderungen durch "Hartz IV"?

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Reissert, Bernd (2009) : Regionale Umverteilungs- und Stabilisierungseffekte der Arbeitslosenunterstützung: Veränderungen durch "Hartz IV"?, In: Mäding, Heinrich (Ed.): Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung, ISBN 978-3-88838-061-7, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 75-104

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/59929>

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.

Regionale Umverteilungs- und Stabilisierungseffekte der Arbeitslosenunterstützung – Veränderungen durch „Hartz IV“?

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Wirkungen zentraler Finanzierung der Arbeitslosenunterstützung: der regionale Ausgleichs- und Stabilisierungseffekt der Arbeitslosenhilfe
- 3 Wirkungen dezentraler Finanzierung der Arbeitslosenunterstützung: die Sozialhilfe und der Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeausgaben und kommunalem Investitionsverhalten
- 4 Effekte der „Hartz IV“-Reform?

Literatur

1 Einführung

Bis 2004 bestand das System der sozialen Sicherung von Erwerbslosen in Deutschland aus drei Teilsystemen: dem Arbeitslosengeld, der Arbeitslosenhilfe und (Teilen der) der Sozialhilfe. Zwei dieser Teilsysteme waren zentral finanziert (das Arbeitslosengeld durch das Beitragssystem der Bundesanstalt für Arbeit, die Arbeitslosenhilfe durch den Bundeshaushalt), die Sozialhilfe in Form der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt dagegen dezentral (aus Mitteln der Kreise und kreisfreien Städte). Zum Jahresbeginn 2005 wurden im Zuge der „Hartz IV“-Reform die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für Erwerbsfähige durch die Grundsicherung für Arbeitsuchende ersetzt, die zum weit überwiegenden Teil aus dem Bundeshaushalt und zu einem kleineren Teil aus den kommunalen Haushalten finanziert wird. Im neuen Teilsystem haben die Kommunen für die bisherigen arbeitslosen Sozialhilfeempfänger nur noch einen relativ kleinen Anteil der Kosten (vor allem ca. 70% der Kosten der Unterkunft) zu tragen. Diesen selben Anteil haben sie jedoch nun auch für die bisherigen Arbeitslosenhilfeempfänger zu tragen (durch die sie vorher in der Regel nicht belastet waren).

Zentral finanzierte Systeme der Arbeitslosenunterstützung besitzen in der Regel regionale Umverteilungseffekte. In Regionen mit hoher Erwerbslosigkeit sind die Ausgaben für Unterstützungsleistungen üblicherweise hoch und die Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, aus denen die Leistungen finanziert werden, relativ gering, während in Regionen mit geringer Arbeitslosigkeit nur wenige Unterstützungszahlungen anfallen und dafür umso mehr Abgaben gezahlt werden. Zentralstaatlich finanzierte Leistungssysteme leiten damit typischerweise Ressourcen in diejenigen Regionen um, die von Arbeitslosigkeit besonders betroffen sind; sie kompensieren damit zumindest teilweise durch Arbeitslosigkeit verursachte regional konzentrierte Kaufkraftverluste und verhindern so tendenziell sich selbst verstärkende Effekte regionaler Arbeitslosigkeit.

Schon früh hat die Arbeitslosenforschung darauf hingewiesen, dass regional konzentrierte Arbeitslosigkeit sich durch regional konzentrierte Nachfrageausfälle selbst verstärken kann, wenn ein überregional organisiertes System der Arbeitslosenunterstützung fehlt (Jahoda et al. 1933). Und auch aus der Theorie der Arbeitslosenversicherung ist lange bekannt, dass Arbeitslosigkeitsrisiken nicht unabhängig voneinander sind, sondern Kettenreaktionen auslösen können. Um solche Kettenreaktionen auf lokaler oder regionaler Ebene zu verhindern oder zumindest zu begrenzen, wurden in Deutschland – ähnlich wie in anderen Ländern – zu Beginn des 20. Jahrhunderts zunächst zentralstaatliche Mitfinanzierungsregelungen für die kommunale Erwerbslosenfürsorge eingeführt und dann 1927 das zentralstaatlich organisierte und finanzierte System der Arbeitslosenversicherung eingerichtet (vgl. Alber 1982: 166-172; Preller 1949: 236-238, 276-282, 363-376; Wilke, Götz 1980: 13-19; Schmid et al. 1987: 111-119).

Die Verschmelzung eines zentral finanzierten Unterstützungssystems – der Arbeitslosenhilfe – und eines dezentral finanzierten Unterstützungssystems – der Sozialhilfe – zu einem mischfinanzierten, aber weit überwiegend vom Bund getragenen System – der Grundsicherung für Arbeitsuchende – wirft die Frage auf, was sich durch die „Hartz IV“-Reform an den räumlichen Effekten der Leistungsvergabe und ihrer Finanzierung geändert hat. Dieser Frage geht der folgende Beitrag nach. Er stellt zunächst die räumlichen Effekte dar, die bei den beiden Vorläufersystemen – der Arbeitslosenhilfe (Abschnitt 2) und der Sozialhilfe (Abschnitt 3) – zu erkennen waren, und geht dann auf Effekte der Verschmelzung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende ein (Abschnitt 4).

2 Wirkungen zentraler Finanzierung der Arbeitslosenunterstützung: der regionale Ausgleichs- und Stabilisierungseffekt der Arbeitslosenhilfe

Bereits in der Vergangenheit haben verschiedene Studien gezeigt, dass zentral finanzierte Teilsysteme der Arbeitslosenunterstützung außerordentlich wirksame Instrumente der regionalen Umverteilung sind (Reissert 1988a, 1988b, 1994; Steffen 2002; Blos 2006a, 2006b; Bruckmeier, Schwengler 2009). Seit den frühen 1990er Jahren wird in jedem Jahr allein durch das *beitragsfinanzierte Teilsystem des Arbeitslosengelds* zwischen den Bundesländern ein Mittelvolumen umverteilt, das etwa doppelt so groß ist wie das des Länderfinanzausgleichs.

Für die Diskussion um die Wirkungen von „Hartz IV“ sind aber nicht die räumlichen Wirkungen des beitragsfinanzierten Arbeitslosengelds, sondern die Effekte der *aus dem Bundeshaushalt finanzierten Arbeitslosenhilfe* von Interesse.

In den *1980er Jahren* hatte eine erste Untersuchung gezeigt, dass neben den regionalen Nettotransfers durch die beitragsfinanzierten Ausgaben der damaligen Bundesanstalt für Arbeit auch die aus dem Bundeshaushalt finanzierte Arbeitslosenhilfe erhebliche regionale Ausgleichs- und Stabilisierungseffekte besaß (Reissert 1988a, 1988b). Allein durch die Arbeitslosenhilfe wurde danach zwischen den Landesarbeitsamtsbezirken alljährlich ein Finanzvolumen von rund 1,8 Mrd. DM (0,9 Mrd. €) im Jahr umverteilt – kaum weniger als das Volumen des Länderfinanzausgleichs (vgl. Tabelle 1, Spalten 2 und 4). Ähnlich wie

bei den beitragsfinanzierten Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit entsprach auch bei der Arbeitslosenhilfe das Umverteilungsmuster weitgehend der Konstellation von „Geber- und Nehmerländern“ im Länderfinanzausgleich sowie fast exakt (exakter noch als bei den Transfers durch die Bundesanstalt) den unterschiedlichen Arbeitsmarktproblemen (vgl. Tabelle 1, Spalten 2 bis 4).¹

Die Untersuchung für die achtziger Jahre ließ auch erkennen, dass der regionale Umverteilungseffekt des aus dem Bundeshaushalt finanzierten Teilsystems der Arbeitslosenhilfe im Vergleich zum Ausgabevolumen sehr viel größer war als der regionale Umverteilungseffekt der beitragsfinanzierten Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit. Obwohl die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe nur etwa ein Drittel so hoch waren wie die beitragsfinanzierten Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit, waren die jährlichen regionalen Umverteilungseffekte der Arbeitslosenhilfe mit 1,8 Mrd. DM (0,9 Mrd. €) kaum geringer als die der beitragsfinanzierten Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit (2,5 Mrd. DM, 1,3 Mrd. €; vgl. Tabelle 1). Gerade die Arbeitslosenhilfe wirkte also als regionaler Stabilisator, weil ihre Leistungen in weit überproportionalem Maße in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit flossen. Ausschlaggebend dafür war die Tatsache, dass Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit auch in besonderem Maße durch Langzeitarbeitslosigkeit belastet waren; die Arbeitslosenhilfe als Unterstützungsleistung für Langzeitarbeitslose kam deshalb dort in besonders hohem Maße zum Einsatz (Reissert 1988a).

Die im Folgenden dargestellten Untersuchungsergebnisse zeigen, welche Ausmaße der regionale Stabilisierungseffekt der Arbeitslosenhilfe kurz vor der Abschaffung dieser Leistung besaß. In Tabelle 2 sind die Ausgaben des Bundeshaushalts für die Arbeitslosenhilfe im Jahr 2001 und die dafür aufgebrauchten Einnahmen in den einzelnen Bundesländern einander gegenübergestellt. Die Spalten 1 und 2 der Tabelle zeigen, wie sich die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe im Jahr 2001 auf die Bundesländer verteilt haben (vgl. BA 2002a: 181); die Spalten 3 und 4 zeigen, welche Anteile die einzelnen Bundesländer zu den dafür benötigten Einnahmen des Bundeshaushalts beigetragen haben. Bei der Regionalisierung der Einnahmen ist unterstellt, dass der Bundeshaushalt vollständig durch Steuern finanziert wird und dass die Beiträge der einzelnen Regionen (Bundesländer) zum Steueraufkommen des Bundes anteilig zur Finanzierung der Arbeitslosenhilfe verwendet werden.² Bei der regionalen Zurechnung der Steuereinnahmen des Bundes (also der Frage, welche Anteile die einzelnen Regionen zum Steueraufkommen des Bundes beitragen) folgt die Analyse dem Konzept der regionalen Traglast, d. h. sie unterscheidet danach,

¹ Wenn man in Tabelle 1 die regionalen Ausgabe-Einnahme-Salden der Arbeitslosenhilfe (Spalte 2) ins Verhältnis zu den Einwohnerzahlen der Landesarbeitsamtsbezirke setzt und dann den regionalen Arbeitslosenquoten (Spalte 3) gegenüberstellt, so ergibt sich zwischen beiden Größen ein Korrelationskoeffizient von 0,99. Der vergleichbare Koeffizient für die beitragsfinanzierten Ausgaben der Bundesanstalt liegt mit 0,81 darunter (s.o.).

² Tatsächlich machen Steuern etwa 90% der regulären Einnahmen des Bundeshaushalts aus (BMF 2002: 240-241). Die wichtigsten anderen Einnahmen (Veräußerungen von Beteiligungen, Rückflüsse von Kapitaleinlagen und Darlehen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit) verschließen sich einer Regionalisierung. Bei der Nettokreditaufnahme des Bundes kann unterstellt werden, dass sie von den einzelnen Regionen im gleichen Verhältnis zu tragen ist wie die Steuereinnahmen, da die Bundesschuld letztlich durch Steuereinnahmen zu tilgen ist (Fricke et al. 1987: 75, 122). Deshalb kann die Nettokreditaufnahme hier vernachlässigt werden.

ob einzelne Steuern unmittelbar von den Steuerzahlern getragen oder auf Konsumenten überwält werden, und rechnet die Steuereinnahmen denjenigen Regionen zu, wo sie von den einzelnen Wirtschaftssubjekten letztlich als Belastung getragen werden und bei ihnen „eine Einbuße an ökonomischer Entscheidungsfreiheit bewirken“ (Fricke et al. 1987: 70). Sie folgt damit dem finanzwissenschaftlichen Konzept der formalen regionalen Inzidenz öffentlicher Finanzströme (Zimmermann, Stegmann 1981: 195-208; Junkernheinrich, Klemmer 1985: 22; Fricke et al. 1987: 70; Rüscher 1988: 131-136; Treuner et al. 1994: 78-79; Zimmermann 1995). Welche Überwälzungshypothesen für die verschiedenen Steuern auf der Grundlage der einschlägigen finanzwissenschaftlichen Literatur in die Analyse eingegangen sind und welche regionalen Zurechnungsmaßstäbe für die Steuereinnahmen des Bundes im Einzelnen verwendet worden sind, ist anderswo näher dargestellt (Reissert 2003a: Anhang, 2003b: 121-122).

Die Gegenüberstellung von regionalisierten Ausgaben und Einnahmen für die Arbeitslosenhilfe zeigt in Spalte 6 der Tabelle 2 einen erheblichen regionalen Umverteilungsprozess: Auf der Ebene der Bundesländer bewirkten die Ausgaben und Einnahmen für die Arbeitslosenhilfe im Jahr 2001 regionale Umschichtungen von knapp 8 Mrd. DM (4 Mrd. €). Allein durch die Arbeitslosenhilfe und ihre Finanzierung wurde damit zwischen den Bundesländern – wie aus Spalte 10 der Tabelle ersichtlich – ein Mittelvolumen umverteilt, das mehr als halb so groß war wie das Mittelvolumen, das gleichzeitig im horizontalen Finanzausgleich zwischen den Bundesländern bewegt wurde, und das etwa fünfmal so groß war wie in den achtziger Jahren (vgl. Tabelle 1). Im Vergleich zu dem regionalen Umverteilungseffekt, der durch die beitragsfinanzierten Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit zwischen den Bundesländern entstand (rund 24 Mrd. DM, 12 Mrd. €; Reissert 2003a: 9), war der regionale Stabilisierungseffekt der Arbeitslosenhilfe damit zwar wesentlich kleiner. Im Verhältnis zum jeweiligen Ausgabevolumen war der relative regionale Umverteilungseffekt der Arbeitslosenhilfe jedoch – wie bereits in den achtziger Jahren – größer als der entsprechende Effekt der beitragsfinanzierten Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit: Bei den beitragsfinanzierten Leistungen der Bundesanstalt wurden 2001 etwa 25% des Ausgabevolumens zwischen den Bundesländern umverteilt, bei der Arbeitslosenhilfe dagegen über 30% (vgl. Tabelle 2, Spalten 1 und 6, und Reissert 2003a: 9).

Wie Tabelle 2 in den Spalten 5 bis 8 zeigt, waren die ostdeutschen Länder (einschließlich Berlins) sowie Bremen und das Saarland „Nettoempfänger“ der Arbeitslosenhilfe, alle übrigen westdeutschen Länder waren „Nettozahler“. Dieses Umverteilungsmuster entsprach weitgehend der Konstellation von „Geber- und Nehmerländern“ im Länderfinanzausgleich (Spalte 10), und es entsprach fast exakt den unterschiedlichen regionalen Arbeitsmarktproblemen: Die Länder mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit (vgl. die Arbeitslosenquoten in Spalte 9) trugen (mit der quantitativ unbedeutenden Ausnahme des Saarlands) zur Kaufkraftstabilisierung in den Ländern mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit bei.

Diese Übereinstimmung zwischen „Nettozahler“- bzw. „Nettoempfängerposition“ und Arbeitsmarktlage der einzelnen Regionen, die in einem Korrelationskoeffizienten von 0,99 zwischen den Spalten 8 und 9 der Tabelle zum Ausdruck kommt, wird an den Extremfällen besonders deutlich: Baden-Württemberg und Bayern, die Länder mit der

niedrigsten Arbeitslosigkeit, waren bei der Arbeitslosenhilfe die größten „Nettozahler“; sie trugen zusammen (ebenso wie beim Länderfinanzausgleich) mehr als die Hälfte zum regionalen Stabilisierungseffekt der Arbeitslosenhilfe bei; von ihrem Finanzierungsbeitrag für die Arbeitslosenhilfe erhielten sie nur rund ein Drittel in Form von Leistungen „zurück“ (Spalte 5); der „Nettoabfluss“ machte in beiden Ländern knapp 0,4% des regionalen Bruttoinlandsprodukts aus (Spalte 7). Sachsen-Anhalt, das Land mit der höchsten Arbeitslosigkeit, zählte demgegenüber zu den größten „Nettoempfängern“ der Arbeitslosenhilfe; hier waren die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe viermal so hoch wie der regionale Beitrag zu ihrer Finanzierung (Spalte 5); der „Nettozufluss“ machte 2% des regionalen Bruttoinlandsprodukts aus (Spalte 7). Für Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Brandenburg – Länder mit vergleichbar hoher Arbeitslosigkeit – galten ähnliche Größenordnungen. In allen ostdeutschen Ländern mit Ausnahme Berlins waren die „Nettozuflüsse“ über das System der Arbeitslosenhilfe ähnlich hoch wie die Leistungen, die sie durch den horizontalen Länderfinanzausgleich erhielten (Spalten 6 und 10). Die Arbeitslosenhilfe wirkte damit in Ostdeutschland als bedeutsamer regionaler Stabilisator.

Tab. 1: Regionale Umverteilungseffekte der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Finanzierung 1983–1987 (Durchschnittswerte je Jahr)

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

Quelle: Reissert 1988a: 24, 28

Tab. 2: Regionale Umverteilungseffekte der Arbeitslosenhilfe und ihrer Finanzierung 2001

Land	Ausgaben für Arbeitslosenhilfe		Steueraufkommen zur Finanzierung der Arbeitslosenhilfe		Verhältnis Ausgaben : Steueraufkommen (1) : (3)	Regionale Ausgabe-Einnahmesalden Nettozufluss (+) / Nettoabfluss (-) (1) - (3)			Zum Vergleich: Arbeitslosenquote %	Zum Vergleich: Zahlungen im Länderfinanzausgleich Mio. DM
	Mio. DM	%	Mio. DM	%		Mio. DM	in % des regionalen BIP	DM je Einwohner		
	(1)	(2)	(3)	(4)		(5)	(6)	(7)		
Schleswig-Holstein	711	2,8	816	3,3	0,87	-105	(-) 0,09	-38	9,4	+115
Hamburg	478	1,9	659	2,6	0,73	-181	(-) 0,13	-105	9,3	-520
Mecklenburg-Vorpommern	1.272	5,1	375	1,5	3,39	+897	1,58	+505	19,6	+853
Niedersachsen	2.096	8,4	2.284	9,1	0,92	-188	(-) 0,05	-24	10,0	1.866
Bremen	387	1,5	227	0,9	1,71	+160	0,37	+242	13,6	+786
Nordrhein-Westfalen	5.036	20,2	5.922	23,7	0,85	-886	(-) 0,10	-49	9,6	-526
Hessen	1.119	4,5	2.105	8,4	0,53	-986	(-) 0,27	-162	7,4	-5.128
Rheinland-Pfalz	721	2,9	1.176	4,7	0,61	-455	(-) 0,25	-113	7,6	+452
Saarland	335	1,3	302	1,2	1,11	+34	0,07	+31	9,8	+286
Baden-Württemberg	1.263	5,1	3.540	14,2	0,36	-2.277	(-) 0,38	-216	5,5	-4.170
Bayern	1.293	5,2	4.042	16,2	0,32	-2.749	(-) 0,39	-225	6,0	-4.494
Berlin	2.088	8,4	929	3,7	2,25	+1.159	0,78	+343	17,9	+5.191
Brandenburg	1.754	7,0	580	2,3	3,03	+1.174	1,42	+451	18,8	+978
Sachsen-Anhalt	2.208	8,8	554	2,2	3,99	+1.654	2,00	+632	20,9	+1.164
Thüringen	1.358	5,4	522	2,1	2,60	+836	1,07	+344	16,5	+1.125
Sachsen	2.873	11,5	959	3,8	3,00	+1.914	1,32	+432	19,0	+2.026
Westdeutschland ^a	13.439	53,8	21.072	84,3	0,64	-7.633	(-) 0,22	-117	7,9	-11.335
Ostdeutschland ^a	11.552	46,2	3.918	15,7	2,95	+7.633	1,29	+443	18,8	+11.335
Deutschland	24.990	100,0	24.990	100,0	1,00	0			10,3	0
Umverteilungsvolumen zwischen den Ländern						7.827				14.841

a) Ostdeutschland: Mecklenburg-Vorpommern, Berlin, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Sachsen; Westdeutschland: übrige Länder

Tab. 3: Regionale Umverteilungseffekte der Arbeitslosenhilfe und ihrer Finanzierung im Zeitablauf 1991–2001

Jahr	Ausgaben für Arbeitslosenhilfe	Umverteilungsvolumen der Arbeitslosenhilfe zwischen Bundesländern	Nettotransfer der Arbeitslosenhilfe von West- nach Ostdeutschland ^a		Zum Vergleich: Umverteilungsvolumen des Länderfinanzausgleichs	Zum Vergleich: Nettotransfer von West- nach Ostdeutschland durch Länderfinanzgleich	„Nettoempfänger“ der Arbeitslosenhilfe: Bundesländer ^b		
			Mrd. DM	in % des ostdeutschen BIP				Mrd. DM	Mrd. DM
			(1)	(2)				(3)	(4)
1991	7,2	1,9	-0,03	(-) 0,01	-	-	HB,SL,BE,SH,HH,NS,NW		
1992	9,1	2,1	0,9	0,23	-	-	MV,HB,SL,BE,BB,SA,TH,SN,HH,NW,NS,SH		
1993	14,0	3,1	2,4	0,51	-	-	MV,SA,BE,TH,HB,BB,SN,SL,NW,HH,NS		
1994	17,4	3,6	3,2	0,61	-	-	MV,SA,BB,TH,SN,HB,BE,SL,NW,HH,NS		
1995	20,5	4,1	3,4	0,63	11,2	9,8	SA,MV,TH,BB,SN,HB,BE,SL,NS,NW,HH		
1996	24,2	4,8	4,1	0,74	12,2	10,6	SA,MV,BB,TH,SN,HB,BE,SL,NS,NW		
1997	28,0	5,6	5,2	0,91	12,0	10,5	SA,MV,BB,TH,SN,HB,BE,SL,NS		
1998	30,4	7,0	6,6	1,16	13,5	11,2	SA,MV,TH,BB,SN,BE,HB,SL		
1999	30,5	7,5	7,1	1,23	14,6	12,1	SA,MV,SN,BB,TH,BE,HB,SL		
2000	25,7	7,5	7,2	1,24	16,2	12,7	SA,MV,BB,SN,TH,BE,HB,SL		
2001	25,0	7,8	7,6	1,29	14,8	11,3	SA,MV,BB,SN,TH,BE,HB,SL		
Summe 1991-2001 ^c	232,0	51,4	47,7	0,84	94,4	78,1	SA,MV,BB,TH,SN,BE,HB,SL,NS		

a) Ostdeutschland: Mecklenburg-Vorpommern, Berlin, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Sachsen; Westdeutschland: übrige Länder

b) Bundesländer geordnet nach der Höhe des Nettozuflusses in Prozent des Bruttoinlandsprodukts

c) Die Werte für den Gesamtzeitraum in Spalte 2 und (in sehr geringem Umfang) in Spalte 5 entsprechen nicht genau den Spaltensummen, da einige Bundesländer im Zeitablauf von „Nettozahlern“ zu „Nettoempfängern“ geworden sind oder umgekehrt (vgl. Spalte 7); entsprechende Effekte sind hier im Zeitablauf saldiert.

Tab. 4: Regionale Umverteilungseffekte der Arbeitslosenhilfe und ihrer Finanzierung 1991–2001

Land	Ausgaben für Arbeitslosenhilfe		Steueraufkommen zur Finanzierung der Arbeitslosenhilfe		Verhältnis Ausgaben : Steueraufkommen (1) : (3)	Regionale Ausgabe-Einnahme-Salden Nettozufluss (+) / Nettoabfluss (-) (1) – (3)			Zum Vergleich: Arbeitslosenquote
	Mrd. DM	%	Mrd. DM	%		Mrd. DM	in % des regionalen BIP	DM je Einwohner	
	(1)	(2)	(3)	(4)		(6)	(7)	(8)	
Schleswig-Holstein	7,1	3,1	7,9	3,4	0,91	-0,7	(-) 0,06	-272	9,3
Hamburg	6,0	2,6	6,3	2,7	0,95	-0,3	(-) 0,02	-197	10,4
Mecklenburg-Vorpommern	9,5	4,1	3,4	1,5	2,79	+6,1	1,14	+3.333	17,9
Niedersachsen	22,0	9,5	21,7	9,3	1,01	+0,3	0,01	+40	10,6
Bremen	4,3	1,8	2,2	0,9	1,94	+2,1	0,48	+3.067	14,0
Nordrhein-Westfalen	54,9	23,6	55,2	23,8	0,99	-0,4	(-) 0,00	-20	10,3
Hessen	12,2	5,3	19,3	8,3	0,63	-7,1	(-) 0,20	-1.184	8,1
Rheinland-Pfalz	7,5	3,2	11,1	4,8	0,67	-3,6	(-) 0,20	-908	8,2
Saarland	4,2	1,8	2,8	1,2	1,47	+1,3	0,27	+1.230	11,2
Baden-Württemberg	15,7	6,8	32,6	14,1	0,48	-16,9	(-) 0,30	-1.637	6,6
Bayern	14,7	6,4	37,1	16,0	0,40	-22,4	(-) 0,34	-1.866	6,7
Berlin	17,5	7,5	8,9	3,8	1,96	+8,6	0,54	+2.497	15,1
Brandenburg	11,9	5,1	5,1	2,2	2,33	+6,8	0,90	+2.653	16,3
Sachsen-Anhalt	15,4	6,6	5,0	2,2	3,05	+10,4	1,34	+3.812	18,5
Thüringen	10,2	4,4	4,7	2,0	2,18	+5,5	0,78	+2.217	16,1
Sachsen	19,1	8,2	8,7	3,8	2,20	+10,4	0,77	+2.294	16,1
Westdeutschland ^a	148,5	64,0	196,2	84,6	0,76	-47,7	(-) 0,14	-744	8,7
Ostdeutschland ^a	83,6	36,0	35,8	15,4	2,33	+47,7	0,84	+2.717	16,5
Deutschland	232,0	100,0	232,0	100,0	1,00				10,5
Umverteilungsvolumen zwischen den Ländern						51,4			

a) Ostdeutschland: Mecklenburg-Vorpommern, Berlin, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Sachsen; Westdeutschland: übrige Länder

Der regionale Ausgleichs- und Stabilisierungseffekt der Arbeitslosenhilfe war – wie Tabelle 3 zeigt³ – seit Beginn der neunziger Jahre stetig gewachsen – sowohl absolut (Spalte 2) als auch im Verhältnis zum Ausgabevolumen (Spalte 1): Bis 1997 wurden etwa 20% des Ausgabevolumens der Arbeitslosenhilfe zwischen den Bundesländern umverteilt, 2001 waren es mehr als 30%. Der Zuwachs war vor allem darauf zurückzuführen, dass seit Beginn der neunziger Jahre ein rasch zunehmender Anteil der Arbeitslosenhilfe nach Ostdeutschland floss,⁴ während gleichzeitig aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung der Beitrag Ostdeutschlands zur Finanzierung des Bundeshaushalts stagnierte. Der regionale Ausgleichs- und Stabilisierungseffekt der Arbeitslosenhilfe hatte damit zunehmend den Charakter eines ergänzenden Finanzausgleichs zwischen West- und Ostdeutschland angenommen: 1991 waren die ostdeutschen Länder (einschließlich Berlins) noch „Nettozahler“ im System der Arbeitslosenhilfe gewesen; 1992 erhielten sie knapp die Hälfte des regionalen Umverteilungsvolumens (vgl. Spalten 2 und 3); 1995 machte der West-Ost-Nettotransfer knapp 85% des regionalen Umverteilungsvolumens der Arbeitslosenhilfe aus, im Jahr 2001 mehr als 97%.

Verantwortlich für diese Entwicklung waren auf der Ausgabeseite drei Faktoren: der überdurchschnittliche Anstieg der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland,⁵ der höhere Anteil von Arbeitslosen mit Ansprüchen an das Arbeitslosenunterstützungssystem in Ostdeutschland (der seinerseits auf kontinuierlichere Erwerbsverläufe bis 1990 sowie den massiven Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ab 1990 zurückzuführen war)⁶ – und die Tatsache, dass die Arbeitslosenhilfe innerhalb des gesamten Arbeitslosenunterstützungssystems in Ostdeutschland von einem zunächst unbedeutenden zum wichtigsten Sicherungsinstrument für Arbeitslose geworden war: Unter allen Empfängern von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe waren in Ostdeutschland 1992 nur 12% Bezieher von Arbeitslosenhilfe; 1995 waren es 36%, 1998 42% und 2001 51%.⁷ Damit hatte die Zahl der Empfänger von Arbeitslosenhilfe hier erstmals die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld übertroffen. In Westdeutschland war der Anteil der Empfänger von Arbeitslosenhilfe an allen Leistungsempfängern im gleichen Zeitraum zwar auch gestiegen, jedoch in erheblich moderaterem

³ Die in den Tabellen 3 und 4 präsentierten Ergebnisse wurden nach denselben Methoden gewonnen wie für Tabelle 2 beschrieben. Die Daten zur regionalen Verteilung der Ausgaben für Arbeitslosenhilfe auf die Bundesländer wurden entnommen aus BA 1992a: 305, BA 1994a: 319, BA 1996a: 311, BA 1998a: 301, BA 2000a: 182. Die Daten zu den Anteilen einzelner Steuern am Steueraufkommen des Bundes stammen aus BMF 2002: 261-278. Zu den Datenquellen für die regionale Zurechnung der Steuereinnahmen vgl. Reissert 2003a: Anhang; 2003b: 121-122.

⁴ Von den Ausgaben für Arbeitslosenhilfe flossen 1991 11% nach Ostdeutschland, 1992 23%, 1993 32%, 1994 34%, 1995 33%, 1996 33%, 1997 34%, 1998 37%, 1999 39%, 2000 44% und 2001 46%.

⁵ Zwischen 1991 und 1997 stieg die Arbeitslosenquote in Ostdeutschland von 10,3% auf 19,5%, in Westdeutschland dagegen nur von 6,3% auf 11,0%. Bis 2001 ging die Arbeitslosenquote in Westdeutschland auf 8,3% zurück, in Ostdeutschland dagegen nur auf 18,9% (vgl. BA 1992a: 43, 265; BA 2001a: 62).

⁶ Die Leistungsempfängerquote (Anteil der Bezieher von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe an allen Arbeitslosen) lag in den Jahren 1994–2001 in Ostdeutschland zwischen 83 und 88%, in Westdeutschland zwischen 68 und 70% (BA 2002b: 84). Der weit überdurchschnittliche Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland stabilisierte diese Quote in den neunziger Jahren auf hohem Niveau, da durch die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in der Regel wieder neue Leistungsansprüche erworben werden konnten.

⁷ BA 2002a: 163-164 und eigene Berechnungen.

Umfang von 33 % auf 43 %.⁸ Den Hintergrund der zuletzt genannten Entwicklung bildete der überdurchschnittliche Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit in Ostdeutschland: Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen nahm hier von 24,4 % im September 1992 über 26,9 % im September 1996 bis auf 35,4 % im September 2001 zu (BA 1998c: 137; BA 2002c: 203). Dieser Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit erklärt dabei aber nicht allein, warum die Arbeitslosenhilfe im Osten Deutschlands zu einem erheblich gewichtigeren Sicherungssystem für Arbeitslose geworden war als im Westen, denn der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen hatte im Osten auch nach seinem Anstieg das westdeutsche Niveau nur knapp übertroffen (BA 2002c: 117, 203). Wichtige andere Erklärungsfaktoren sind vermutlich die niedrigeren Einkommen und Vermögen im Osten, die aufgrund der Bedürftigkeitsprüfung in höherem Maße als im Westen dafür sorgten, dass Arbeitslose nach Ausschöpfung ihres Anspruchs auf Arbeitslosengeld Anspruch auf Arbeitslosenhilfe besaßen.

Auf der Einnahmeseite war die Tatsache, dass der Beitrag Ostdeutschlands zum Steueraufkommen des Bundes seit 1994 stagnierte, für den großen Zuwachs des West-Ost-Nettotransfers über das System der Arbeitslosenhilfe mitverantwortlich. Nach der oben dargestellten Zurechnungsmethodik trug der Osten Deutschlands (einschließlich ganz Berlins) im Jahr 1991 11 % zum Steueraufkommen des Bundes bei; im Jahre 1992 waren es 13 %, 1993 15 %, 1994 16 % – und im Jahr 2001 immer noch 16 %. Seit 1994 stagnierte dieser Anteil – nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland schwächer war als im Westen. Steigenden Anteilen Ostdeutschlands an den Ausgaben der Arbeitslosenhilfe standen damit konstante Anteile des Ostens an ihrer Finanzierung gegenüber. Zunehmende Nettotransfers waren die Folge.

Im Zeitraum von 1991 bis 2001 hatten die Ausgaben und Einnahmen für die Arbeitslosenhilfe zwischen den Bundesländern zu regionalen Umschichtungen in Höhe von rund 51 Mrd. DM (26 Mrd. €) geführt; Nettotransfers von West- nach Ostdeutschland hatten dabei mit einem Volumen von knapp 48 Mrd. DM (24 Mrd. € – das entsprach fast einem Prozent des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts) das Verteilungsmuster dominiert (vgl. Tabelle 3, Spalten 2 bis 4). Die Position der einzelnen Bundesländer im Zeitraum von 1991 bis 2001 zeigt Tabelle 4. Sie lässt im Wesentlichen dieselben Verteilungsmuster erkennen, wie sie bereits in Tabelle 2 für das Jahr 2001 deutlich geworden sind. Wie im Jahr 2001 waren auch im Gesamtzeitraum von 1991 bis 2001 die ostdeutschen Länder (einschließlich Berlins) sowie Bremen und das Saarland „Nettoempfänger“ der Arbeitslosenhilfe; hinzu kam (allerdings nur in sehr geringem Maße) Niedersachsen (vgl. Spalten 5 bis 8). Alle übrigen westdeutschen Länder waren „Nettozahler“. Wie im Jahr 2001 entsprach auch im Gesamtzeitraum von 1991 bis 2001 das Umverteilungsmuster exakt den unterschiedlichen regionalen Arbeitsmarktproblemen (was in einem Korrelationskoeffizienten von 0,97 zwischen den Spalten 8 und 9 der Tabelle zum Ausdruck kommt): Die Länder mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit (vgl. die Arbeitslosenquoten in vgl. Spalte 9) trugen über die Arbeitslosenhilfe und ihre Finanzierung zur Kaufkraftstabilisierung in den Ländern mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit bei.

⁸ Ebenda.

Zusammengefasst: Durch die *Arbeitslosenhilfe* wurden bis zu ihrer Abschaffung Mittelvolumina zwischen den Bundesländern umverteilt, die in jedem Jahr mehr als halb so groß waren wie die Volumina des Länderfinanzausgleichs. Im Verhältnis zum Ausgabevolumen war der relative regionale Umverteilungseffekt bei der steuerfinanzierten Arbeitslosenhilfe sogar noch deutlich größer als beim beitragsfinanzierten Arbeitslosengeld. Die Konstellation von „Nettozahlern“ und „Nettoempfängern“ in diesem „versteckten“ regionalen Finanzausgleich⁹ reflektierte dabei die unterschiedlichen regionalen Arbeitsmarktprobleme und entsprach fast genau der Konstellation von „Geber- und Nehmerländern“ im Länderfinanzausgleich.

3 Wirkungen dezentraler Finanzierung der Arbeitslosenunterstützung: die Sozialhilfe und der Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeausgaben und kommunalem Investitionsverhalten

Welche Bedeutung der regionale Ausgleichs- und Stabilisierungseffekt der zentralstaatlich finanzierten Arbeitslosenhilfe besaß, wird besonders deutlich, wenn man ihn mit den regionalen Wirkungen desjenigen sozialen Sicherungssystems vergleicht, das neben der Arbeitslosenhilfe fast vollständig im neuen Arbeitslosengeld II aufgegangen ist: der Sozialhilfe in Form der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU). Für sie lag die Finanzierungsverantwortung bei den Kreisen und kreisfreien Städten. Leistungen zur Existenzsicherung von Arbeitslosen – und damit regional unterschiedliche Belastungen durch Arbeitslosigkeit – mussten in diesem System im Wesentlichen von den betroffenen regionalen Gebietskörperschaften allein finanziert und getragen werden, ohne dass ein Ausgleich erfolgte. In den meisten Bundesländern existierten (und existieren) zwar im Rahmen der kommunalen Finanzausgleiche Soziallastenansätze, die die unterschiedlichen Sozialhilfebelastungen der einzelnen Kommunen ausgleichen sollten. Sie erfüllten ihre Aufgabe aber nur unvollkommen und nur innerhalb ihres jeweiligen Bundeslandes; zwischen den Bundesländern fand ein Ausgleich der unterschiedlichen Sozialhilfelasten nicht statt (Henneke 2002: 260-264; Seitz, Kurz 1999: 552).

Dies bedeutete tendenziell, dass diejenigen Regionen und Kommunen, in denen die Arbeitslosigkeit am höchsten war, auch die größten finanziellen Belastungen zu tragen hatten. Statt regionaler Stabilisierung bestand unter diesen Bedingungen für arbeitsmarktpolitische Problemregionen die Gefahr eines Teufelskreises, der vereinfacht wie folgt beschrieben werden kann (Reissert 1988a: 31; Seitz, Kurz 1999: 550): Hohe regionale Arbeitslosigkeit führte zu hohen Sozialhilfeausgaben (und gleichzeitig zu niedrigen Steuereinnahmen) und damit zu erheblichen Engpässen in den Haushalten der Kommunen, die von Arbeitslosigkeit besonders betroffen waren; die Haushaltsengpässe veranlassten diese Kommunen, ihre Investitionsausgaben (die am leichtesten zu variierenden Posten ihrer Haushalte) in besonderem Maße einzuschränken; Einschränkungen der öffentlichen Investitionen behinderten die regionale Beschäftigungsentwicklung und führten damit gerade dort, wo die Arbeitslosigkeit bereits hoch war, tendenziell zu noch höherer regionaler Erwerbslosigkeit.

⁹ Mündliche Diskussion mit Prof. Dr. Klaus Mackscheidt.

Dass dieser Teufelskreis nicht nur Theorie war, haben seit den achtziger Jahren mehrere Untersuchungen zum regionalen Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeausgaben und kommunalem Investitionsverhalten gezeigt. Für das Jahr 1985 stellte Hotz (1987) zwischen den unterschiedlichen Arbeitslosenquoten und den unterschiedlichen Sozialhilfeausgaben¹⁰ in den Kreisen der Bundesrepublik einen positiven Korrelationskoeffizienten von 0,54 fest,¹¹ zwischen den Sozialhilfeausgaben und den Ausgaben für kommunale Bauinvestitionen in den einzelnen Kreisen dagegen einen negativen Korrelationskoeffizienten von -0,59. Diese Ergebnisse deuteten bereits Mitte der achtziger Jahre auf regional destabilisierende Wirkungen der sozialen Sicherung von Arbeitslosen durch die Sozialhilfe im Sinne des skizzierten Teufelskreises hin: Je höher die regionale Arbeitslosigkeit, desto höher die Sozialhilfebelastung; je höher die regionale Sozialhilfebelastung, desto geringer die öffentlichen Investitionen; je geringer die öffentlichen Investitionen, desto höher die regionale Arbeitslosigkeit.

Für die Jahre 1975 bis 1993 kamen Seitz, Kurz (1999) in einer methodisch differenzierteren Analyse mit kombinierten Zeitreihen- und Regionaldaten für die westdeutschen Bundesländer zu ähnlichen Ergebnissen. Nach ihren Befunden führte ein Anstieg der Arbeitslosenzahlen um 1% im Untersuchungszeitraum langfristig jeweils zu einem Anstieg der realen Sozialhilfeausgaben (in Form der Hilfe zum Lebensunterhalt) von ebenfalls 1%; damit war „die Arbeitslosigkeit Ursachenfaktor Nummer 1 für die Explosion der HLU-Ausgaben“ (Seitz, Kurz 1999: 539-540).¹² Der Anstieg der Sozialhilfeausgaben wurde dabei von den Kommunen „fast gänzlich durch Kürzungen im Investitionshaushalt finanziert“, jeder Zuwachs der Sozialhilfeausgaben um 1 DM hatte demnach (*ceteris paribus*) in den kommunalen Sachinvestitionsausgaben „einen hochsignifikanten Verdrängungseffekt in der Größenordnung von ca. 0,90 DM“ (Seitz, Kurz 1999: 549). Auch damit wurden die vermuteten regionalen Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeausgaben und kommunalem Investitionsverhalten im Sinne des skizzierten Teufelskreises belegt.

Dass sich die Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeausgaben und kommunalem Investitionsverhalten im Sinne des skizzierten Teufelskreises zumindest in Westdeutschland bis zur „Hartz IV“-Reform offenbar kaum geändert hatten, zeigt eine Wiederholung der Analyse von Hotz mit aktuelleren Daten¹³: Für das Jahr 2000 zeigt die Gegenüberstellung der Arbeitslosenquoten und der Sozialhilfeausgaben¹⁴ in den 326 westdeutschen Kreisen und kreisfreien Städten einen engen positiven Zusammenhang

¹⁰ Genauer: Ausgaben für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in DM je Einwohner.

¹¹ Zwischen den regionalen Langzeitarbeitslosenquoten und den Sozialhilfeausgaben war der Korrelationskoeffizient mit 0,58 noch etwas höher (Hotz 1987: 598).

¹² Zu den Bestimmungsfaktoren für die regionalen Unterschiede der Sozialhilfedichte (d. h. des Anteils der Sozialhilfeempfänger an der Bevölkerung) vgl. ebenso Klagge 2001: 292.

¹³ Ergebnisse eigener Berechnungen. Die regionalisierten Sozialhilfeausgaben wurden vom Statistischen Bundesamt auf der Grundlage der 25%-Stichprobe der Sozialhilfeempfängerstatistik (vgl. Burmester 2000; Kommission 2003: A68, A135-137) zur Verfügung gestellt; die übrigen Daten (Einwohnerzahlen der Kreise, Ausgaben für Sachinvestitionen der Kreise und Gemeinden) wurden der CD-ROM „Statistik regional“ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder entnommen (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2002).

¹⁴ Ausgaben für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in DM je Einwohner.

mit einem Korrelationskoeffizienten von 0,70 (Abbildung 1);¹⁵ für dasselbe Jahr zeigt die Gegenüberstellung der Sozialhilfeausgaben und der Ausgaben für kommunale Sachinvestitionen¹⁶ in den westdeutschen Kreisen und kreisfreien Städten¹⁷ einen fast ebenso deutlichen negativen Zusammenhang mit einem Korrelationskoeffizienten von -0,52 (Abbildung 2). Wenn man die ostdeutschen Kreise und kreisfreien Städte betrachtet, sind beide Zusammenhänge allerdings kaum erkennbar (Abbildungen 3 und 4)¹⁸, weil die Sozialhilfeausgaben in Ostdeutschland sich auf erheblich niedrigerem Niveau bewegten und vor allem in sehr viel geringerem Maße regional streuten als in Westdeutschland¹⁹; dies war darauf zurückzuführen, dass im Osten ein erheblich größerer Teil der Arbeitslosen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe hatte als im Westen (s. o. 2.; Burmester 2000; Klagge 2001: 290-291). Wenn man Deutschland insgesamt betrachtet, ist ein bivariater Zusammenhang zwischen Arbeitslosenquoten und Sozialhilfeausgaben wegen der unterschiedlichen Konstellationen in West- und Ostdeutschland kaum erkennbar (Abbildung 5; Korrelationskoeffizient 0,14). Der negative Zusammenhang zwischen kommunalen Sozialhilfeausgaben und kommunalen Investitionsausgaben ist aber für Gesamtdeutschland fast genauso eng wie für Westdeutschland allein (Abbildung 6; Korrelationskoeffizient -0,50).

¹⁵ Jeder Kreis und jede kreisfreie Stadt ist in der Abbildung durch einen Punkt repräsentiert. Bei den Kreisen und kreisfreien Städten mit den höchsten Sozialhilfeausgaben (>200 DM je Einwohner) handelt es sich um Kassel (321 DM/Einw.), Offenbach (273 DM/Einw.), Bremen (257 DM/Einw.), Bremerhaven (249 DM/Einw.), Kiel (248 DM/Einw.), Wiesbaden (242 DM/Einw.), Flensburg (228 DM/Einw.), Dortmund (214 DM/Einw.) und Frankfurt am Main (210 DM/Einw.).

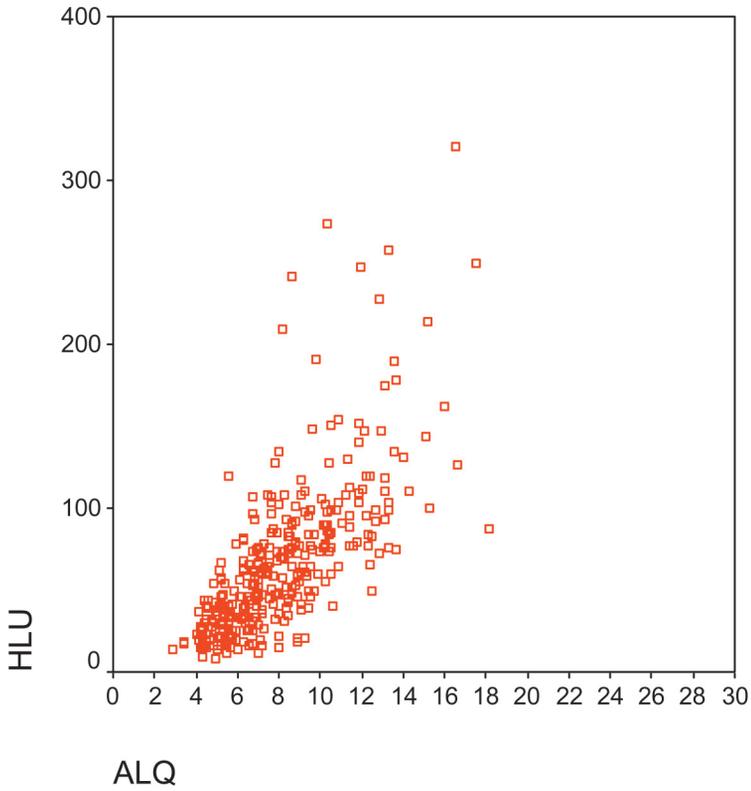
¹⁶ In DM je Einwohner.

¹⁷ In diese zweite Gegenüberstellung wurden die Stadtstaaten nicht einbezogen, da sich in ihnen die Investitionsausgaben nicht in kommunale Ausgaben und Landesausgaben trennen lassen (n=323).

¹⁸ Die Korrelationskoeffizienten zu beiden Abbildungen betragen 0,21 bzw. -0,09.

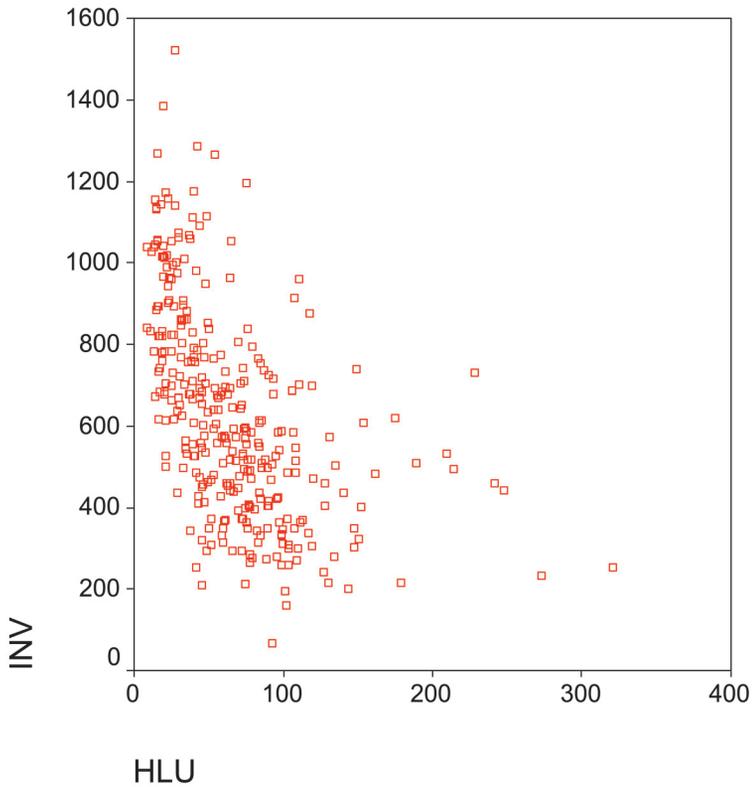
¹⁹ Bei den ostdeutschen Kreisen und kreisfreien Städten mit den höchsten Sozialhilfeausgaben (>100 DM je Einwohner) handelt es sich um Berlin (205 DM/Einw.), Schwerin (140 DM/Einw.) und Halle (126 DM/Einw.).

Abb. 1: Westdeutschland: Arbeitslosenquoten (ALQ) und Sozialhilfeausgaben (HLU) in den Kreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2000



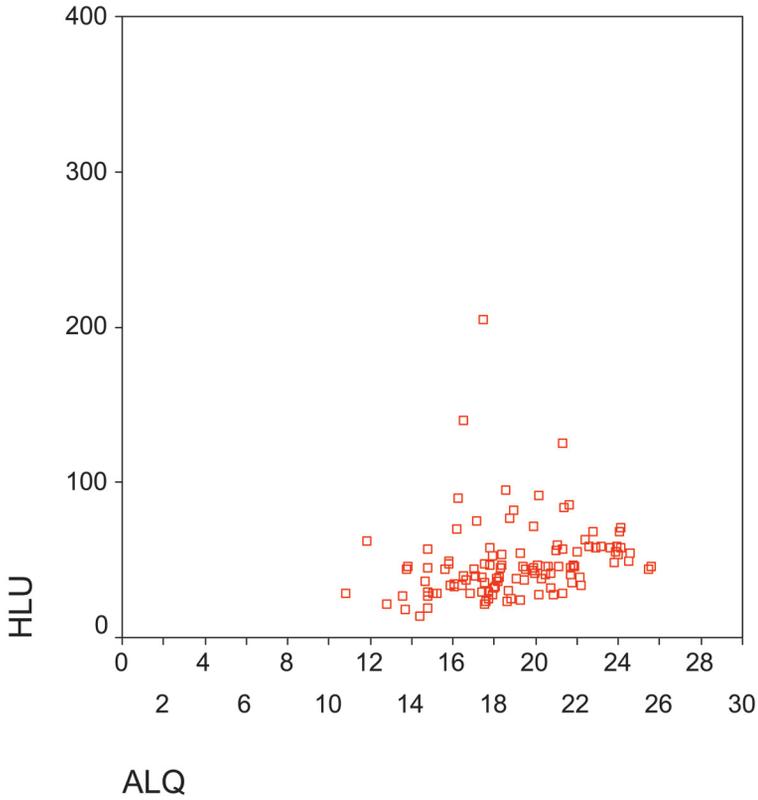
HLU: Ausgaben für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in DM je Einwohner

Abb. 2: Westdeutschland: Sozialhilfeausgaben (HLU) und kommunale Investitionsausgaben (INV) in den Kreisen und kreisfreien Städten (ohne Stadtstaaten) im Jahr 2000



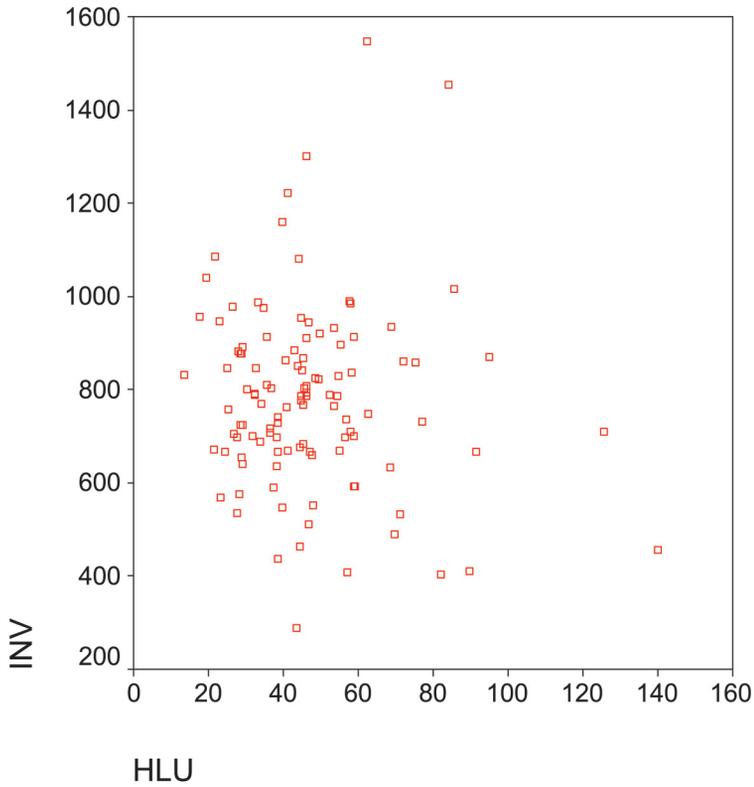
HLU: Ausgaben für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in DM je Einwohner
INV: Ausgaben für kommunale Sachinvestitionen in DM je Einwohner

Abb. 3: Ostdeutschland: Arbeitslosenquoten (ALQ) und Sozialhilfeausgaben (HLU) in den Kreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2000



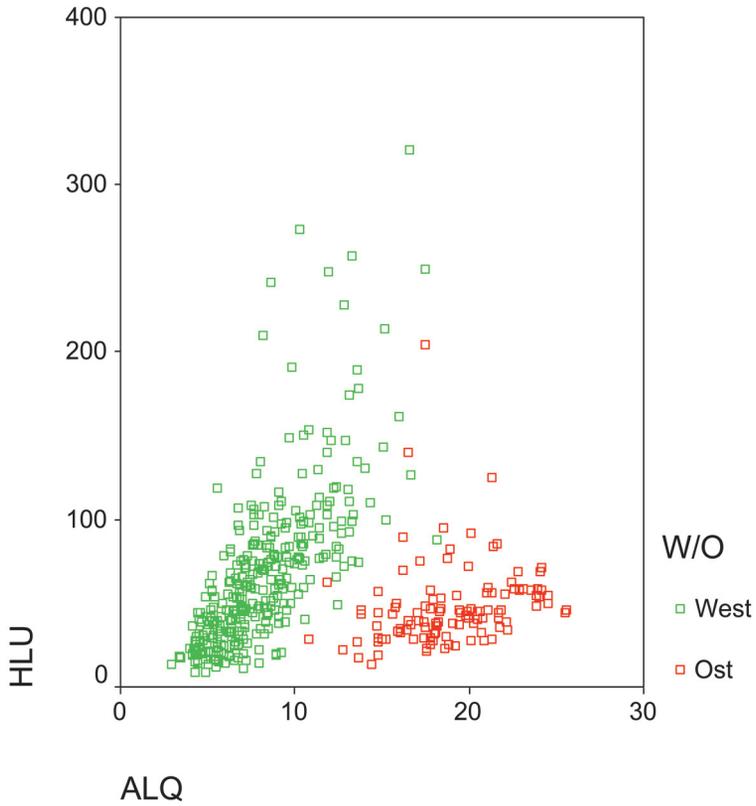
HLU: Ausgaben für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in DM je Einwohner

Abb. 4: Ostdeutschland: Sozialhilfeausgaben (HLU) und kommunale Investitionsausgaben (INV) in den Kreisen und kreisfreien Städten (ohne Stadtstaaten) im Jahr 2000



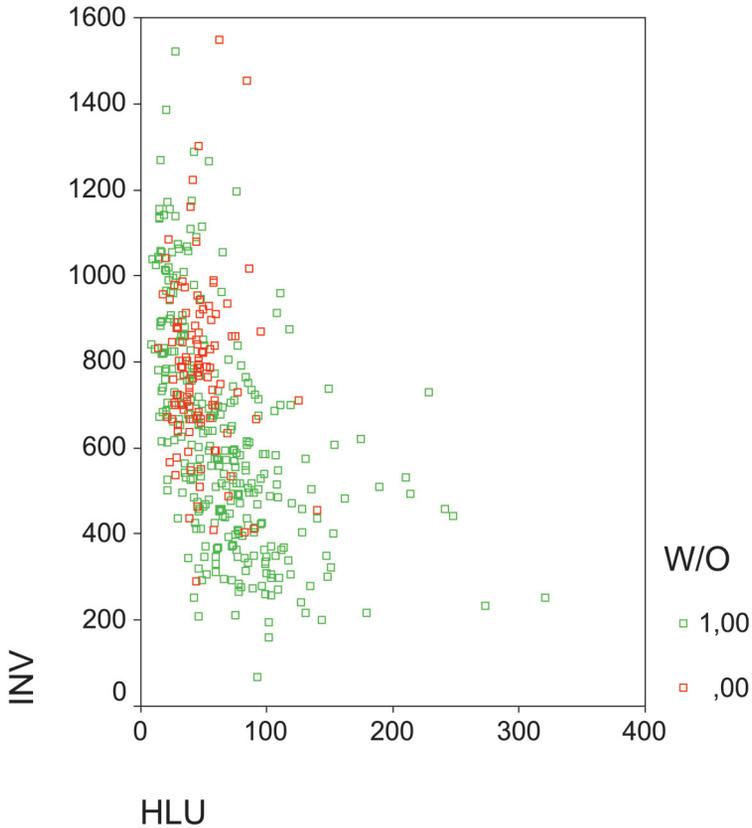
HLU: Ausgaben für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in DM je Einwohner
INV: Ausgaben für kommunale Sachinvestitionen in DM je Einwohner

Abb. 5: Deutschland insgesamt: Arbeitslosenquoten (ALQ) und Sozialhilfeausgaben (HLU) in den Kreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2000



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

Abb. 6: Deutschland insgesamt: Sozialhilfeausgaben (HLU) und kommunale Investitionsausgaben (INV) in den Kreisen und kreisfreien Städten (ohne Stadtstaaten) im Jahr 2000



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

INV: Ausgaben für kommunale Sachinvestitionen in DM je Einwohner

Aussagekräftiger als bivariate Untersuchungen zum regionalen Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeausgaben und kommunalem Investitionsverhalten sind multivariate Analysen, die andere Variablen einbeziehen. Mit ihrer Hilfe lässt sich feststellen, ob Zusammenhänge zwischen einer unabhängigen Variablen (z. B. der regionalen Arbeitslosenquote) und einer abhängigen Variablen (z. B. den regionalen Sozialhilfeausgaben) auch dann zu erkennen sind, wenn andere (unabhängige) Variablen, die für die Varianz der abhängigen Variablen mitverantwortlich sein können, kontrolliert werden.

In Tabelle 5 sind die Ergebnisse derartiger multivariater Untersuchungen zur Erklärung der unterschiedlichen Sozialhilfeausgaben in den Kreisen und kreisfreien Städten im Jahre 2000 dargestellt. Neben den regionalen Arbeitslosenquoten, um deren Einfluss es hier primär geht, sind andere Variablen in die Analyse einbezogen, die für die regionalen Unterschiede der Sozialhilfeausgaben mitverantwortlich sein können. Frühere Untersuchungen zur Erklärung der regionalen Unterschiede der „Sozialhilfedichte“ (d. h. der Anteile der Sozialhilfeempfänger an der Bevölkerung; vgl. vor allem Krug, Rehm 1986; Klagge 2001) sowie die bereits zitierte Analyse von Seitz, Kurz (1999) haben eine Reihe solcher Faktoren identifiziert. Von ihnen sind folgende Variablen hier berücksichtigt:²⁰

- der Agglomerationsgrad (angesichts des beobachteten Stadt-Land-Gefälles der „Sozialhilfedichte“) – hier operationalisiert durch eine Dummy-Variable, die kreisfreie Städte und Landkreise unterscheidet;²¹
- der Anteil der Ausländer an der Bevölkerung (angesichts der Tatsache, dass die „Sozialhilfedichte“ unter Ausländern überdurchschnittlich hoch war);
- die unterschiedliche Wirtschaftskraft – hier operationalisiert durch das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner;
- die unterschiedliche Wirtschaftsstruktur – hier operationalisiert durch den Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die im Dienstleistungssektor tätig sind;
- unterschiedliche Verhaltensdispositionen (angesichts der Tatsache, dass Krug, Rehm 1986 regionale Unterschiede der „Sozialhilfedichte“ zum Teil durch regionale Unterschiede in der Konfession und der Parteienpräferenz erklären konnten) – hier operationalisiert durch den Anteil der CDU/CSU an den Zweitstimmen der Bundestagswahl 1988;²²

²⁰ Vgl. Fußnote 13.

²¹ Alternativ hätte auch die Bevölkerungsdichte als Indikator gewählt werden können. Ihre Einbeziehung hätte – wie eine Alternativrechnung zeigte – keine wesentlich anderen Ergebnisse erbracht. Die Einbeziehung beider Variablen kam wegen Multikollinearitätsproblemen nicht in Frage.

²² Konfessionelle Unterschiede konnten wegen fehlender Daten auf Kreisebene nicht in die Analyse einbezogen werden.

- die unterschiedliche kurzfristige Entwicklung der Arbeitslosigkeit (angesichts der Beobachtung, dass sich die Arbeitslosigkeit gerade dann auf Problemgruppen ohne ausreichende Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung konzentriert, wenn das Niveau der Arbeitslosigkeit insgesamt stagniert oder sinkt – und nicht, wenn die Arbeitslosigkeit steigt und sich viele Personen arbeitslos melden, die zuvor beschäftigt waren und über entsprechende Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung verfügen) – hier operationalisiert durch die Veränderungsrate der Arbeitslosenzahl zwischen 1998 und 2000;
- die unterschiedliche Höhe des Sozialhilferegelsatzes, der von Bundesland zu Bundesland²³ variierte und für das Ausgabenniveau je Sozialhilfeempfänger mitverantwortlich war.²⁴

Ähnlich wie bei den bivariaten Analysen sind in Tabelle 5 die Ergebnisse dreier getrennter Analysen für Westdeutschland, Ostdeutschland und Deutschland insgesamt enthalten. Für Westdeutschland bestätigt die multivariate Analyse, dass das regional unterschiedliche Niveau der Arbeitslosigkeit auch im Jahr 2000 nach wie vor der wichtigste Bestimmungsfaktor für die regionalen Unterschiede in den Sozialhilfeausgaben war.²⁵ Die regionale Wirtschaftsstruktur, die kurzfristige Entwicklung der Arbeitslosigkeit (mit dem erwarteten negativen Vorzeichen), der Sozialhilferegelsatz und der Ausländeranteil (beide mit dem erwarteten positiven Vorzeichen), die Wirtschaftskraft, die Parteienpräferenz zugunsten der CDU/CSU (mit dem erwarteten negativen Vorzeichen) und der Agglomerationsgrad (mit dem erwarteten positiven Vorzeichen) folgen mit erheblichem Abstand. Auch wenn man andere Bestimmungsfaktoren der Sozialhilfeausgaben berücksichtigt, bestätigt sich damit für Westdeutschland für das Jahr 2000 der enge positive regionale Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Sozialhilfelasten.

Dies gilt – in abgeschwächtem Maße – auch für Ostdeutschland: Wenn man andere Bestimmungsfaktoren der Sozialhilfeausgaben – zu denen hier vor allem der Regelsatz und der Ausländeranteil an der Bevölkerung gehören – konstant hält, zeigt sich auch hier ein positiver regionaler Zusammenhang zwischen der Arbeitslosigkeit und der Belastung der kommunalen Haushalte durch die Sozialhilfe. Für Deutschland insgesamt schließlich ist das Ergebnis ähnlich wie allein für Westdeutschland: Die Arbeitslosigkeit war der wichtigste Bestimmungsfaktor für die regionalen Unterschiede in den Sozialhilfeausgaben; andere Faktoren folgen in ähnlichem Muster wie allein für Westdeutschland.²⁶ Insgesamt gilt: Je höher die regionale Arbeitslosigkeit, desto höher war auch im Jahr 2000 die Belastung der Kommunen durch die Sozialhilfe.

²³ In Bayern auch von Kreis zu Kreis.

²⁴ Dies gilt auf ähnliche (und vermutlich sogar stärkere) Weise auch für das regional unterschiedliche Niveau der Mieten (Burmester 2000: 393-394). Unterschiede im Mietniveau konnten jedoch wegen fehlender Daten auf Kreisebene nicht in die Analyse einbezogen werden.

²⁵ Vgl. die standardisierten Regressionskoeffizienten und T-Werte.

²⁶ Um unterschiedliche Zusammenhänge in West- und Ostdeutschland zu berücksichtigen, ist in die Analyse für Deutschland insgesamt zusätzlich eine Dummy-Variable West/Ost aufgenommen worden. Sie erklärt – wie Tabelle 5 zeigt – einen erheblichen Teil der unterschiedlichen Sozialhilfeausgaben in Gesamtdeutschland.

Tab. 5: Regressionsanalyse zur Erklärung der unterschiedlichen Sozialhilfeausgaben* in den Kreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2000

Unabhängige Variablen	Westdeutschland n = 326			Ostdeutschland n = 113			Deutschland gesamt n = 439		
	Regressions- koeffizienten		T- Wert	Regressions- koeffizienten		T- Wert	Regressions- koeffizienten		T- Wert
	B**	β***		B**	β***		B**	β***	
ALQ Arbeitslosenquote 2000	9,34	0,56	10,83	1,58	0,20	3,23	5,64	0,72	10,66
DL Anteil des Dienstleistungs- sektors an der Beschäftigung 2000	1,042	0,24	6,76	0,42	0,16	1,70	0,89	0,22	6,28
ALOENTW Veränderungsrate der Arbeitslosenzahl 1998 – 2000	-1,10	-0,15	-3,77	-0,19	-0,06	-1,09	-0,43	-0,09	-2,05
REGELSATZ Eckregelsatz der Sozialhilfe 2000	0,74	0,13	3,09	3,30	0,39	5,71	0,84	0,21	3,81
AUSLÄNDER Bevölkerungsanteil Ausländer 2000	1,25	0,12	2,44	5,79	0,31	3,97	1,26	0,14	2,73
BIP Bruttoinlandsprodukt je Einwohner 2000	0,00	0,10	2,12	0,00	0,11	0,99	0,00	0,09	1,94
CDU Anteil CDU-Wähler bei Bundestagswahl 1998	-0,48	-0,09	-1,71	0,28	0,06	1,03	-0,84	-0,18	-3,80
KREISFREI Kreisfreie Stadt vs. Landkreis (Dummy-Variable 1/0)	9,17	0,09	1,60	11,83	0,20	1,81	17,57	0,18	3,91
WEST/OST West- vs. Ostdeutschland (Dummy-Variable 1/0)							58,75	0,59	7,52
Konstante	-493,71		-3,62	-1.776,66		-5,90	-546,59		-4,59
	R²=0,73 F=105,37			R²=0,74 F=37,13			R²=0,68 F=103,09		

* Abhängige Variable: Ausgaben für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in DM je Einwohner

** B: nicht standardisierter Regressionskoeffizient

*** β: standardisierter Regressionskoeffizient

Tab. 6: Regressionsanalyse zur Bedeutung der Sozialhilfeausgaben* bei der Erklärung der unterschiedlichen kommunalen Investitions-, Personal- und laufenden Sachausgaben in den Kreisen und kreisfreien Städten** im Jahr 2000

Unabhängige Variablen	Abhängige Variablen								
	INV (Kommunale Ausgaben für Sachinvestitionen in DM je Einw.)			PERS (Kommunale Personal- ausgaben in DM je Einw.)			SACH (Laufende kommunale Sachausgaben in DM je Einw.)		
	Regressions- koeffizienten		T-Wert	Regressions- koeffizienten		T-Wert	Regressions- koeffizienten		T-Wert
	B***	β****		B***	β****		B***	β****	
HLU Ausgaben für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt 2000 in DM je Einw.	-1,21	-0,20	-3,37	0,75	0,13	2,82	-0,07	-0,01	-0,22
LAND Bundesland (Dummy-Variable)	23,16	0,36	6,69	4,84	0,08	1,89	-0,57	-0,01	-0,18
BEVDICHTE Bevölkerungsdichte: Einwohner je qkm 2000	-0,13	-0,32	-5,28	0,08	0,22	4,35	0,09	0,28	4,22
BIP Bruttoinlandsprodukt je Einwohner 2000	0,01	0,21	2,89	0,01	0,53	8,68	0,00	0,02	0,29
BEVENTW Veränderungsrate der Bevölkerungszahl 1995 – 2000	6,36	0,12	2,85	-5,76	-0,12	-3,50	-3,42	-0,08	-1,71
GEWST Gewerbesteuerkraft 2000 in DM je Einw.	0,39	0,16	2,53	-0,16	-0,07	-1,41	0,37	0,19	2,64
EST Gemeindeanteil an der Einkommensteuer 2000 in DM je Einwohner	-0,12	-0,11	-1,85	-0,36	-0,35	-7,29	-0,03	-0,03	-0,48
DL Anteil des Dienstleistungssektors an der Beschäftigung 2000	-1,96	-0,08	-1,80	3,62	0,17	4,51	0,84	0,04	0,39
BEV Wohnbevölkerung 2000	-0,00	-0,05	-1,14	0,00	0,07	2,09	0,00	0,22	4,67
Konstante	610,04		7,39	525,34		8,63	509,81		6,88
	n=435 R²=0,43 F=36,03			n=435 R²=0,62 F=78,00			n=435 R²=0,31 F=20,96		

* Ausgaben für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in DM je Einwohner

** ohne Stadtstaaten (Berlin, Hamburg, Bremen)

*** B: nicht standardisierter Regressionskoeffizient

**** β: standardisierter Regressionskoeffizient

Da die Kommunen nur geringe Einnahmehoheit besitzen und in ihrer Verschuldung engen Grenzen und Kontrollen unterliegen, ist zu erwarten, dass zusätzliche Sozialhilfebelastungen in der Regel nur durch geringere andere Ausgaben kompensiert werden konnten. In Tabelle 6 sind die Ergebnisse multivariater Analysen zur Erklärung der unterschiedlichen Investitions-, Personal- und laufenden Sachausgaben in den Kreisen und kreisfreien Städten im Jahre 2000 dargestellt. Neben den Sozialhilfeausgaben, um deren Einfluss es hier primär geht, sind andere Variablen in die Analyse einbezogen, die für die regionalen Unterschiede dieser kommunalen Ausgaben mitverantwortlich sein können. Gemäß früheren Untersuchungen (vgl. zusammenfassend Reissert 1984; Seitz, Kurz 1999: 541-551) sind dies insbesondere²⁷

- der Agglomerationsgrad – hier operationalisiert durch die Bevölkerungsdichte;
- die Bevölkerungsentwicklung (als Bestimmungsfaktor der Nachfrage nach kommunalen Leistungen und Einrichtungen);
- die kommunale Steuerkraft – hier operationalisiert durch die Gewerbesteuerkraft und den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer;
- die unterschiedliche Wirtschaftskraft – hier operationalisiert durch das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner;
- die unterschiedliche Wirtschaftsstruktur – hier operationalisiert durch den Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die im Dienstleistungssektor tätig sind;
- die Landeszugehörigkeit: da manche öffentlichen Aufgaben in einigen Bundesländern Landesaufgaben, in anderen Ländern kommunale Aufgaben sind, hängt die Höhe der kommunalen Ausgaben auch von der Landeszugehörigkeit ab.

Da mögliche Unterschiede zwischen alten und neuen Bundesländern durch die Landeszugehörigkeit mit erfasst sind, unterscheidet die Analyse in Tabelle 6 nicht zusätzlich zwischen West- und Ostdeutschland. Für Deutschland insgesamt bestätigt die multivariate Analyse den deutlichen negativen Zusammenhang zwischen Sozialhilfeausgaben und kommunalen Investitionsausgaben: Die kommunalen Investitionsausgaben waren, auch wenn man andere Einflussgrößen berücksichtigt, umso höher, je niedriger die örtlichen Sozialhilfeausgaben waren, und umso niedriger, je stärker die Kommunen durch die Sozialhilfe belastet waren. Der nicht standardisierte Regressionskoeffizient von $-1,21$ deutet dabei auf die Größenordnung des Verdrängungseffektes hin: Wenn die Sozialhilfeausgaben je Einwohner in einer Kommune um 1 DM (bzw. inzwischen 1 €) höher waren als anderswo, waren die kommunalen Investitionsausgaben – ceteris paribus – um etwa 1 DM (bzw. 1 €) niedriger. Dieses Ergebnis ähnelt den Erkenntnissen von Seitz, Kurz (1999: 549), die auf anderer zeitlicher und regionaler Basis ebenfalls festgestellt hatten, dass „ein Anstieg der realen Sozialhilfeausgaben fast gänzlich durch Kürzungen im Investitionshaushalt finanziert wird“.

Erwartungsgemäß konzentrierte sich dieser Verdrängungseffekt der Sozialhilfeausgaben in den kommunalen Haushalten auf die Investitionsausgaben, da sie von den Kommunen am leichtesten variiert werden können; andere Komponenten der kommunalen Haushalte

²⁷ Vgl. Fußnote 13.

sind wesentlich inflexibler. So zeigt die Analyse in Tabelle 6 keinen signifikanten negativen Zusammenhang zwischen kommunalen Sozialhilfeausgaben und laufenden kommunalen Sachausgaben und sogar einen unerwarteten positiven Zusammenhang zwischen Sozialhilfebelastungen und kommunalen Personalausgaben. Inwieweit dieser Zusammenhang darauf zurückzuführen ist, dass mehr Sozialhilfeempfänger – ceteris paribus – auch mehr kommunales Personal zur Betreuung benötigten, oder inwieweit andere Faktoren eine Rolle spielen, kann hier nicht näher geklärt werden. Insgesamt lassen auch die multivariaten Analysen erkennen, dass der oben skizzierte, durch die dezentrale Finanzierung der Sozialhilfe ausgelöste Teufelskreis auch kurz vor der „Hartz IV“-Reform weiterhin bestand: Je höher die regionale Arbeitslosigkeit, desto höher die Sozialhilfebelastung; je höher die regionale Sozialhilfebelastung, desto geringer die öffentlichen Investitionen; je geringer die öffentlichen Investitionen, desto höher die regionale Arbeitslosigkeit. Das Ergebnis waren sich selbst verstärkende Effekte regionaler Arbeitslosigkeit. Diese regionalen Destabilisierungseffekte der Sozialhilfe, die aus der Literatur bereits für die 1980er und 1990er Jahre belegt waren, lassen sich damit auch für die Zeit kurz vor der „Hartz IV“-Reform nachweisen.²⁸

4 Effekte der „Hartz IV“-Reform?

Da im neuen mischfinanzierten Teilsystem der Grundsicherung für Arbeitsuchende sowohl die zuvor zentral finanzierte Arbeitslosenhilfe als auch die dezentral finanzierte Sozialhilfe für Erwerbsfähige aufgegangen sind, stellt sich die Frage, was „Hartz IV“ an den skizzierten Befunden geändert hat. Ist der regionale Umverteilungs- und Stabilisierungseffekt insgesamt gestärkt worden, weil an die Stelle der dezentral finanzierten Sozialhilfe für Erwerbsfähige nun die weit überwiegend zentral finanzierte Grundsicherung für Arbeitsuchende getreten ist? Oder ist der regionale Umverteilungs- und Stabilisierungseffekt insgesamt geschwächt worden, weil die Kommunen nun auch an den Unterstützungsleistungen für diejenigen Arbeitslosen beteiligt sind, für die zuvor allein der Bund aufzukommen hatte – die ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfänger?

Im neuen System der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind die Lasten wie folgt verteilt:

- Der Bund trägt alle Leistungen mit Ausnahme derjenigen, für die die Trägerschaft bei kommunalen Trägern (Kreisen und kreisfreien Städten) liegt (§§ 6, 46 SGB II).
- Kommunen (Kreise und kreisfreie Städte) tragen die Aufwendungen für
 - Unterkunft und Heizung,
 - einmalige Leistungen zur Erstausrüstung für Wohnungen und für Bekleidung sowie für mehrtägige Klassenfahrten,
 - die Eingliederung unterstützende Leistungen wie Kinderbetreuung und häusliche Pflege von Angehörigen, psychosoziale Betreuung, Schuldner- und Suchtberatung (§§ 6, 16a, 22, 23 SGB II).

²⁸ Ähnliche Effekte zeigen sich auch für das dezentral (durch die einzelnen Bundesstaaten) finanzierte Arbeitslosenversicherungssystem der USA (Reissert 2003a).

- Der Bund erstattet den Kommunen (über die Länder) einen Teil der Kosten für Unterkunft und Heizung. Der Beteiligungsanteil des Bundes an diesen Leistungen betrug in den Jahren 2005 und 2006 29,1%. Er ist für 2007 auf 31,2%, für 2008 auf 28,6% und für 2009 auf 25,4% festgelegt worden, allerdings mit Abweichungen zugunsten zweier Länder: In Baden-Württemberg beträgt der Beteiligungsanteil 35,2% für 2007, 32,6% für 2008 und 29,4% für 2009, in Rheinland-Pfalz 41,2% für 2007, 38,6% für 2008 und 35,4% für 2009. In den folgenden Jahren verändert sich der Beteiligungssatz analog zur Veränderung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit Ansprüchen auf die Grundsicherung (§ 46 Abs. 5-9 SGB II).
- Mit der Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung soll sichergestellt werden, dass die Kommunen insgesamt gegenüber ihrer vorherigen Belastung durch die Sozialhilfe um 2,5 Mrd. € pro Jahr entlastet werden (§ 46 Abs. 5 SGB II).
- Insgesamt trägt der Bund etwas mehr als drei Viertel der Kosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende, die Kommunen tragen das übrige knappe Viertel (BA 2008: 26).

Die Regeln der Lastenteilung zwischen Bund und Kommunen sind bei der Schaffung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zwischen Bund, Ländern und Kommunen strittig gewesen und auch nach 2004 noch mehrmals geändert worden. Strittig war und ist vor allem, ob das mit der „Hartz IV“-Reform verbundene Ziel, die Kommunen insgesamt um 2,5 Mrd. € pro Jahr zu entlasten, erreicht worden ist. Die Berechnungen der verschiedenen Seiten unterscheiden sich u. a. durch unterschiedliche Annahmen darüber, wie sich die kommunalen Sozialhilfebelastungen ohne Reform in den Jahren nach 2004 entwickelt hätten, sowie durch unterschiedliche Auffassungen darüber, ob die Länder ihre finanziellen Entlastungen durch die „Hartz IV“-Reform auf dem Wege des kommunalen Finanzausgleichs vollständig an die Kommunen weitergeben (Henneke 2006a, 2006b).

Angesichts der strittigen Berechnungsgrundlagen kommen die verschiedenen bei Bund, Ländern und Kommunen erstellten unveröffentlichten Berechnungen zu den finanziellen Auswirkungen von „Hartz IV“ zu deutlich unterschiedlichen Ergebnissen im Hinblick auf den Umfang der *vertikalen* Entlastungswirkung für die Gesamtheit der Kommunen – und damit auf die Frage, ob das vertikale Entlastungsziel von 2,5 Mrd. € pro Jahr erreicht worden ist. Im Hinblick auf die Frage nach den *horizontalen* Wirkungen der vertikalen Entlastung – also auf die Frage, in welchen der einzelnen Bundesländer die Kommunen denn stärker oder weniger stark entlastet werden, bestehen zwischen den verschiedenen unveröffentlichten Berechnungen dagegen kaum Unterschiede. Die *Rangfolge* der Länder im Hinblick auf die Entlastung ihrer Kommunen ist bei den verschiedenen Berechnungen fast durchweg identisch.

Von dieser Tatsache geht die Untersuchung in Abbildung 7 aus. Da eigene regionalisierte Berechnungen zu den Entlastungswirkungen von „Hartz IV“ für die Kommunen wegen fehlender veröffentlichter Daten noch nicht möglich sind, stützt sie sich in ihrer vertikalen Gliederung auf verschiedene unveröffentlichte Berechnungen zur Entlastung der Kommunen durch „Hartz IV“²⁹ und teilt die 16 Bundesländer nach der Stärke der Entlastung ihrer Kommunen in vier Gruppen ein. In ihrer horizontalen Gliederung unterscheidet die Abbildung auf der Grundlage veröffentlichter Daten die Länder nach dem Umfang ihrer kommunalen Sozialhilfebelastungen vor der Reform und teilt sie dabei ebenso in vier Gruppen ein.

Die Abbildung zeigt ein klares Muster: Die finanziellen Entlastungen der Kommunen durch „Hartz IV“ sind dort am höchsten, wo zuvor die kommunalen Sozialhilfebelastungen am höchsten waren; und die Entlastungen sind tendenziell dort am geringsten, wo zuvor die Belastungen durch die Sozialhilfe relativ gering waren. Die größten Entlastungen entfallen auf die Stadtstaaten, die zuvor unter den größten Sozialhilfebelastungen zu leiden hatten und die durch die mit „Hartz IV“ verbundene Übernahme der Kosten der Unterkunft auch für die ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfänger offenbar nur unterdurchschnittlich belastet werden, da in ihnen nur relativ wenige Arbeitslose über vorausgegangene Versicherungsansprüche verfügen. Die geringsten Entlastungen entfallen auf die süddeutschen und einige ostdeutsche Länder, in denen zuvor auch die Sozialhilfebelastungen relativ gering waren (s. o. 3.) und die durch die Übernahme der Kosten der Unterkunft auch für die ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfänger eher überdurchschnittlich belastet werden, da in ihnen relativ viele Arbeitslose über vorausgegangene Versicherungsansprüche verfügen (s. o. 2.). Diesem Entlastungsmuster hat auch die oben genannte gesetzliche Sonderregelung zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft Rechnung getragen, die für Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz eine höhere Beteiligungsquote vorsieht als für die übrigen Länder. Ohne diese Sonderregelung wären die Kommunen in diesen beiden süddeutschen Ländern durch „Hartz IV“ gar nicht entlastet, sondern sogar zusätzlich belastet worden (Henneke 2006b).³⁰ Insgesamt hat „Hartz IV“ auf der Ebene der Bundesländer also offenbar dem regionalen Destabilisierungseffekt der Sozialhilfe entgegengewirkt und den regionalen Umverteilungs- und Stabilisierungseffekt³¹ des gesamten Arbeitslosenunterstützungssystems (s. o. 2.) eher gestärkt.

²⁹ Grundlagen sind je eine unveröffentlichte Berechnung aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und aus einem Bundesland sowie Henneke 2006b. Für die Veröffentlichung konkreter Zahlen aus den unveröffentlichten Berechnungen konnte keine Zustimmung erlangt werden.

³⁰ Ähnliches gilt für die ostdeutschen Länder, für die im Zuge der „Hartz IV“-Reform die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen als zusätzliches Instrument in den Länderfinanzausgleich eingeführt wurden (§ 11 Abs. 3a FAG). Diese sogenannte „Ost-Milliarde“, die in den Entlastungsrechnungen enthalten ist, bewahrte die ostdeutschen Länder davor, durch „Hartz IV“ nicht entlastet, sondern zusätzlich belastet zu werden.

³¹ Streng genommen gilt dies nur für den finanziellen Umverteilungseffekt, da Abbildung 7 eine reine regionale Verteilungsanalyse darstellt und – anders als die Analyse zur Sozialhilfe in Abschnitt 3 – weitergehende stabilisierende oder destabilisierende Wirkungen der finanziellen Verteilungsmuster auf ökonomische Größen wie Investitionen und Beschäftigung noch nicht untersuchen konnte. Dass das gefundene finanzielle Verteilungsmuster aber auch ökonomisch eher regional stabilisierend wirkt, dürfte angesichts der Untersuchungsergebnisse aus Abschnitt 3 plausibel sein.

Abb.7: Kommunale Entlastungen durch „Hartz IV“ und vorherige kommunale Belastungen durch Sozialhilfeausgaben in den Bundesländern im Vergleich

	Kommunale Belastungen durch Sozialhilfe (HLU) für Erwerbsfähige 2003 (€ je Einwohner)	
	gering	hoch
hoch		Bremen Berlin Hamburg Hessen
Kommunale Entlastungen durch „Hartz IV“ 2005 (€ je Einwohner)	Sachsen-Anhalt Sachsen	Schleswig-Holstein Saarland
	Thüringen	Mecklenburg-Vorp. Niedersachsen Nordrhein-Westfalen
	Baden-Württemberg Brandenburg Bayern	Rheinland-Pfalz
gering		

Quellen: Vertikal: Unveröffentlichte Daten des BMAS u.a. (vgl. Text), Henneke 2006b. Horizontal: Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen 2003: A118, und eigene Berechnungen

Literatur

- Alber, J. (1982): Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa. Frankfurt/New York.
- Bundesanstalt für Arbeit (BA) (1992a-2002a): Arbeitsstatistik – Jahreszahlen (1991-2001). Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (BA) (2002b): Arbeitsmarkt 2001. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (BA) (1998c-2002c): Strukturanalyse: Bestände sowie Zu- und Abgänge an Arbeitslosen und offenen Stellen (1997-2001). Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2008): SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende. Jahresbericht 2007. Nürnberg.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2002): Finanzbericht 2003. Bundesanzeiger. Bonn.
- Blos, K. (2006a): Die Bedeutung der Ausgaben und Einnahmen der Sozialversicherungssysteme für die Regionen in Deutschland. IAB-Forschungsbericht 8/2006. Nürnberg.
- Blos, K. (2006b): Soziale Sicherung: Solidarisch über alle Grenzen. IAB-Kurzbericht 11/2006. Nürnberg.
- Bruckmeier, K; Schwengler, B. (2009): The impact of federal social policies on spatial income inequalities in Germany. IAB Discussion Paper 01/2009. Nürnberg.
- Burmester, M. (2000): Sozialhilfebezug in Ost und West – eine vergleichende Analyse auf Basis der 25%-Stichprobe. In: Wirtschaft und Statistik, Nr. 5, S. 384-395.

- Fricke, D.; Kops, M; Strauss, W. (1987): Die regionale Inzidenz des Landeshaushalts von Nordrhein-Westfalen. Opladen (Westdeutscher Verlag).
- Henneke, H.-G. (2002): Belastungsausgleich für übertragene Aufgaben und Sozialhilfelasten im kommunalen Finanzausgleich 2002. In: Der Landkreis, Nr. 2-3, S. 258-264.
- Henneke, H.-G. (2006a): Neuregelung der Finanzierungsverantwortung für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 46 Abs. 5 und 7 SGB II ab 2007. In: Der Landkreis, Nr. 3, S. 128-131.
- Henneke, H.-G. (2006b): Einigungselemente und weitere Regelungsnotwendigkeiten zwischen Bund und Ländern hinsichtlich der KdU. In: Der Landkreis, Nr. 11, S. 775-777.
- Hotz, D. (1987): Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeausgaben und kommunales Investitionsverhalten. In: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 9-10, S. 593-610.
- Jahoda, M.; Lazarsfeld, P.; Zeisel, H. (1933, neu 1975): Die Arbeitslosen von Marienthal. Frankfurt a. M.
- Junkernheinrich, M.; Klemmer, P. (1985): Regionalisierung öffentlicher Finanzströme. ARL-Beiträge, Band 89. Hannover.
- Klagge, B. (2001): Räumliche Disparitäten des Sozialhilfebezugs in Deutschland: ein Überblick. In: Raumforschung und Raumordnung, Nr. 4, 287-296.
- Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen (2003): Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe“. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Berlin.
- Krug, W.; Rehm, N. (1986): Disparitäten der Sozialhilfedichte. Eine statistische Analyse. Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, Bd. 190. Berlin/Köln/Mainz.
- Preller, L. (1949, neu 1978): Sozialpolitik in der Weimarer Republik. Kronberg.
- Reissert, B. (1984): Staatliche Finanzaufweisungen und kommunale Investitionspolitik. Dissertation, Freie Universität Berlin. Berlin.
- Reissert, B. (1988a): Regionale Inzidenz der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Finanzierung. Discussion Paper FS I 88-18, Wissenschaftszentrum Berlin. Berlin.
- Reissert, B. (1988b): Regionale Inzidenz der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Finanzierung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), Politikansätze zu regionalen Arbeitsmarktproblemen. Hannover, 109-140.
- Reissert, B. (1994): The regional impact of unemployment insurance and active labour market policy: An international comparison. In: W. Sengenberger; D. Campbell (Hrsg.), Creating economic opportunities: The role of labour standards in industrial restructuring. Genf (ILO), S. 117-136.
- Reissert, B. (2003a): Zentrale oder dezentrale Finanzierung eines Nachfolgesystems für Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe? Eine Untersuchung zu den regionalen Stabilisierungseffekten der Arbeitslosenunterstützung. Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen, Nr. 62. Berlin.
- Reissert, B. (2003b): Regionale Stabilisierungseffekte der Arbeitslosenunterstützung. Zu den unterschiedlichen Wirkungen zentraler und dezentraler Finanzierung eines Nachfolgesystems für Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. In: Sozialer Fortschritt 52, Nr. 5-6, S. 113-122.
- Rüsch, G. (1988): Die regionale Aufbringungs-/Zuteilungsrechnung. Baden-Baden (Nomos).
- Schmid, G.; Reissert, B.; Bruche, G. (1987): Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik. Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich. Berlin.
- Seitz, H.; Kurz, C. (1999): Arbeitslosigkeit, Zuwanderungen und Sozialhilfe: eine Analyse der Determinanten und der Finanzierung der Sozialhilfeausgaben. In: Finanzarchiv 56, Nr. 3/4, S. 518-555.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2002): Statistik regional. CD-ROM. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden.
- Steffen, J. (2002): Regionaler Kaufkraftausgleich durch zentralstaatliche Finanzierung der Arbeitslosenhilfe. Bremen.
http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/ doku/1_politik/alhi_sohi_kaufkraft.htm#transgif.

■ Regionale Umverteilungs- und Stabilisierungseffekte – Veränderungen durch „Hartz IV“?

Treuner, P.; Winkelmann, U.; Junesch, R. (1994): Abschätzung der räumlichen Verteilung öffentlicher Finanzströme. Hannover.

Wilke, G.; Götz, G. (1980): Die Finanzen der Bundesanstalt für Arbeit. Stuttgart.

Zimmermann, H. (1995): Regionale Inzidenz öffentlicher Finanzströme. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 809-81.

Zimmermann, H.; Stegmann, H. (1981): Öffentliche Finanzströme und regionalpolitische Fördergebiete. Bonn.