

Arbeitspapier/Dokumentation

herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung

Nr. 115/2003

Norbert Berthold

Projekt Föderalismusreform

Mehr Effizienz und Gerechtigkeit: Wege zur Entflechtung des Sozialstaates

Sankt Augustin, August 2003

Ansprechpartner: Prof. Dr. Udo Margedant
Politik und Beratung
Telefon: 02241/246-308
E-Mail: udo.margedant@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin

Inhalt

	Zusammenfassung	3
1	Einleitende Bemerkung	5
2	Der gegenwärtige Sozialstaat in Deutschland: Ein Triumph westlicher Zivilisation?	7
2.1	Welche Rolle spielt der Sozialstaat im engmaschigen institutionellen Geflecht?	7
2.2	Was ist auf dem weiten Felde des Sozialen des Marktes und was ist des Staates?	10
2.3	Arbeitslosenversicherung, Arbeitslosen- und Sozialhilfe: Was läuft gegenwärtig schief?	13
3	Der Kernsozialstaat der Zukunft: Ein effizienteres Angebot an „sozialer Sicherheit“ und „sozialer Gerechtigkeit“	17
3.1	Eine reformierte Arbeitslosenversicherung: Mehr Äquivalenz, mehr Wettbewerb, mehr Entscheidungen vor Ort	17
3.2	Eine wirksamere Sozialhilfe: Mehr Effizienz, mehr dezentrale Verantwortung, mehr Hilfe zur Selbsthilfe	20
3.3	Radikale Reform der Gemeindefinanzen: Ohne sie bleibt die neue Sozialhilfe nur Stückwerk	26
4	Ausblicke	30
	Projekt Föderalismusreform	32
	Der Autor	34

Zusammenfassung

In der Diskussion über eine Reform des Föderalismus wird die Problematik des Sozialstaates in Deutschland häufig ausgeklammert. Der von Krisen erschütterte Sozialstaat ist insofern eng verbunden mit dem gegenwärtigen Föderalismus in Deutschland, als beide ihre komparativen Vorteile in vielen Bereichen weitgehend verloren haben. Der Sozialstaat ist ebenso wie die föderale Ordnung kooperativ organisiert und nicht am Wettbewerb orientiert. Dieses tritt besonders in der Finanzordnung zutage.

Die vorliegende Expertise geht von den historisch gewachsenen Aufgaben und Kernkompetenzen des Sozialstaates und dessen Organisation aus. Sie geht der Frage nach, wie der Sozialstaat zwecks größerer Effizienz umgestaltet werden sollte und untersucht, welche Risiken durch den Markt und welche durch den Staat abzuschern sind. Der Sozialstaat ist nur dann konkurrenzfähig, wenn die staatlichen Aufgaben auf die Grundsicherung bei Arbeitslosigkeit und die Garantie sozialer Gerechtigkeit im Falle unverschuldeter Notlage rückgeführt werden.

Ergebnisse und Empfehlungen

Der Reformvorschlag beinhaltet die Abkehr von der gegenwärtig betriebenen Arbeitsmarktpolitik und die Umgestaltung der ineffizient organisierten und ohne Anreizsysteme ausgestatteten Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Aus den Feldern der Risikoabsicherung im Alter und der Versicherung gegen Krankheit und Pflegebedürftigkeit soll sich der Sozialstaat der Zukunft zurückziehen, da in diesen Bereichen am Markt ausgerichtete Lösungen überlegen sind. Aber auch in den verbleibenden Kernbereichen des Sozialstaates müssen effizientere Lösungen durch Stärkung dezentraler Verantwortung gefunden werden. Eine reformierte Arbeitslosenversicherung muss die individuellen Präferenzen der Versicherten stärker berücksichtigen und unabhängig von der Bundesanstalt für Arbeit sein. Der Autor schlägt neben einem obligatorischen Grundpaket, das Arbeitslosengeld und den Anspruch auf Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten enthält, ein Wahlpaket vor. Die vorgeschlagene Reform der Sozialhilfe ist von den Kriterien mehr Effizienz, mehr dezentrale Verantwortung und mehr Hilfe zur Selbsthilfe geleitet. Dabei soll die organisatorische Effizienz dadurch gesteigert werden, dass die Kommunen mehr Verantwortung erhalten. Das vorgeschlagene Modell dezentraler Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik baut darauf auf, dass über Aufga-

gaben, Ausgaben und Einnahmen die Ebene der Kommunen entscheidet, dass also nicht mehr der Bund finanzielle Lasten nach unten abwälzt. Dahinter steht die Forderung nach einem Wettbewerbsföderalismus, wobei die Kommunen die Parameter der Sozialhilfe selbst gestalten und grundsätzlich finanzieren sollen, damit ein institutioneller Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften bei Leistungen und Finanzierung stattfinden kann. Statt einer revitalisierten Gewerbesteuer ist deren Abschaffung und Ersetzung durch ein kommunales Zuschlagsrecht zur Einkommen- und Körperschaftsteuer¹ zu fordern.

Anknüpfungspunkte für die weitere Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung

Die vorliegende Studie legt ebenso wie der Reformvorschlag zur Gemeindefinanzreform mögliche Reformalternativen dar, die diskussionswürdige Beiträge zu einer grundlegenden Föderalismusreform enthalten. Insofern zeigt die Studie auch wesentliche Aspekte auf, die für das Reformprojekt der Konrad-Adenauer-Stiftung wichtige Impulse liefern.

Ansprechpartner:

Prof. Dr. Udo Margedant
Hauptabteilung Politik und Beratung
Konrad-Adenauer-Stiftung
Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin
Tel.: 02241/246-308
E-Mail: udo.margedant@kas.de

¹ Siehe hierzu: Bernd Huber: Gemeindefinanzreform: Problemlage und Lösungsansätze. Arbeitspapier Nr. 104/2003, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 2003

1 Einleitende Bemerkungen

„Denk ich an Deutschland in der Nacht, dann bin ich um den Schlaf gebracht“. Mit diesen Worten von Heinrich Heine, die sich im Vormärz auf die politischen Verhältnisse bezogen, sind die gegenwärtigen wirtschaftlichen Verhältnisse in Deutschland recht gut beschrieben. Deutschland ist zum kranken, alten Mann in Europa geworden. Als Lokomotive des europäischen Wachstumszuges hat es ausgedient. Es trägt längst die rote Laterne. Ein Vorbild im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit ist Deutschland für niemanden mehr. Schon leidet auch die Stabilität der politischen Ordnung. Der deutsche Sozialstaat steht am finanziellen Abgrund. Er ist ungerecht und ein Klotz am Bein der wirtschaftlichen Entwicklung. Die föderale Ordnung ist mit ein Grund für den anhaltenden Reformstau. Sie atmet den Geist des Korporatismus, wettbewerbliche Elemente sind ihr weitgehend fremd.

Es spricht vieles dafür, Deutschland ist ein Sanierungsfall. Das wird besonders am Fall des Sozialstaates deutlich. Er befindet sich in einer schweren Krise. Finanzielle Fieberanfälle schütteln ihn in immer kürzeren Abständen. Die finanziellen Defizite der Systeme der sozialen Sicherung zeigen, wie hoch das Fieber ist. Eine ursachenadäquate Therapie findet kaum statt, kuriert wird im allgemeinen an Symptomen. Es verwundert deshalb auch nicht, dass sich die Halbwertszeiten der zaghaften Reformversuche drastisch verkürzen. Die konkreten Schwierigkeiten liegen auf der Hand: Vor allem jüngere Erwerbstätige erleben einen Verfall der Rendite in der Gesetzlichen Rentenversicherung. Die immer neuen staatlichen Interventionen im Gesundheitswesen tragen mit dazu bei, dass die Ausgaben weiter explodieren. Die hoch defizitäre Arbeitslosenversicherung verschlimmert sich, immer höhere steuerfinanzierte Bundeszuschüsse müssen die Löcher stopfen. Die Zahl der Armen, gemessen an den Empfängern von Sozialhilfe, nimmt stetig zu.

Die finanziellen Ungleichgewichte des Sozialstaates sind nur vordergründig das Problem. Was ihn wirklich krank macht, verbirgt sich hinter der brüchigen finanziellen Fassade. Das Kernproblem des gegenwärtigen Sozialstaates besteht darin, dass er Aufgaben wahrnimmt, die andere besser erfüllen können. Er hat in vielen Bereichen seine komparativen Vorteile verloren². Der Sozialstaat soll ein Sicherheitsnetz gegen Risiken spannen, für die in der Familie oder auf privaten Versicherungsmärkten keine

² Vgl. Berthold, N., Ansätze einer Theorie der Sozialpolitik – Normative und positive Aspekte, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 42 (1991), S. 145 – 178

effiziente Vorsorge möglich ist. Die selbst existentiell bedrohte Familie ist schon lange nicht mehr in der Lage, den Individuen einen effizienten Schutz vor den Wechselfällen des Lebens zu bieten. Aber auch der Sozialstaat hat seine komparativen Vorteile bei der Produktion von „sozialer Sicherheit“ gegenüber privaten Kapital- und Versicherungsmärkten weitgehend verloren. Damit aber nicht genug: Er ist bei weltweit offenen Märkten immer weniger in der Lage, das Gut „soziale Gerechtigkeit“, bei dem er dem Markt überlegen ist, effizient herzustellen.

Die Probleme des gegenwärtigen Sozialstaates sind damit nicht zu Ende. Eine immer heterogenere Welt setzt ihm weiter schwer zu. Der sektorale, regionale und qualifikatorische Strukturwandel, eine Quelle wirtschaftlichen Wachstums, trifft die Arbeitnehmer unterschiedlich. Mit steigendem Wohlstand werden auch die Präferenzen der Nachfrager nach „sozialer Sicherheit“ und „sozialer Gerechtigkeit“ immer bunter. Trotzdem schert der Sozialstaat noch immer viel zu viel über einen Kamm, er agiert viel zu uniform und zentralistisch. Das zeigt sich nicht nur an den zu undifferenzierten Beiträgen und Leistungen der Systeme der sozialen Sicherung, es wird noch offensichtlicher an den vielen sozialpolitisch motivierten Regulierungen auf Güter- und Faktormärkten. Die sind noch immer bundeseinheitlich, auf die Gegebenheiten vor Ort wird kaum Rücksicht genommen. Notwendig ist zweierlei: Zum einen muss sich der Sozialstaat auf die Bereiche konzentrieren, auf denen er komparative Vorteile hat; zum anderen muss er viel dezentraler agieren.

2 Der gegenwärtige Sozialstaat in Deutschland: Ein Triumph westlicher Zivilisation?

Es ist kein Zufall, dass in Deutschland die Arbeitslosigkeit seit über einem Vierteljahrhundert immer neue Rekordhöhen erklimmt, der Sozialstaat am Rande des finanziellen Abgrundes wandelt und die staatlichen Gebietskörperschaften vor dem finanzpolitischen Offenbarungseid stehen. Deutschland hat sich seit langem in einer institutionellen Verflechtungsfalle verfangen: Zu mächtige Tarifpartner ignorieren betriebliche Gegebenheiten, ein zentral agierender Sozialstaat lähmt private Eigeninitiative, eine kooperative föderale Ordnung fördert zentralistische Tendenzen. Der institutionelle Rahmen und die ökonomische Wirklichkeit passen nicht mehr zueinander. Wirtschaftlich auf die Beine kommt Deutschland nur wieder, wenn es gelingt, auf allen drei Ebenen, möglichst gleichzeitig radikale Reformen auf den Weg zu bringen. Bei der Reform des Sozialstaates müssen Antworten auf drei Fragen gefunden werden: 1) Welche Rolle spielt der Sozialstaat im institutionellen Geflecht? 2) Was ist im Bereich des Sozialen des Marktes, was des Staates? 3) Was läuft dort schief, wo der Sozialstaat nach wie vor komparative Vorteile hat?

2.1 Welche Rolle spielt der Sozialstaat im engmaschigen institutionellen Geflecht?

Der Sozialstaat hat sich in Deutschland als tragendes Element des institutionellen Geflechts entwickelt, das wie Mehltau auf der wirtschaftlichen Entwicklung liegt. Das soziale Fundament wurde im letzten Viertel des vorletzten Jahrhunderts gelegt, in der wirtschaftliche Umwälzungen und der Prozess der nationalen Einigung das Bild prägten. Mit dem gewaltigen strukturellen Wandel erhöhte sich zwar der materielle Wohlstand, die wirtschaftlichen Friktionen verstärkten aber auch die Nachfrage nach „sozialer Sicherheit“ und „sozialer Gerechtigkeit“. Es war der Reichskanzler Otto von Bismarck, der auf diese Entwicklung sozialpolitisch reagierte. Mit der Gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung bestimmte er den weiteren Bauplan der Systeme der sozialen Sicherung, die später um die Arbeitslosen- und in jüngerer Zeit durch die Pflegeversicherung ergänzt wurden. Damit waren die sozialpolitischen Weichen in Deutschland gestellt: Das Angebot an „sozialer Sicherheit“ und „sozialer Gerechtigkeit“ erfolgt seither weitgehend zentral durch den Staat.

Dieser Bauplan für den Sozialstaat fügt sich nahtlos in die damaligen Vorstellungen des fiskalischen Föderalismus ein³. Es war damals wie heute weit verbreitete Meinung, dass die föderale Ordnung in Deutschland nicht wettbewerblich, sondern kooperativ gestaltet werden sollte. Das liberale Bürgertum war unitarisch gesinnt. Es wollte einen einheitlichen Wirtschaftsraum, das Kleinstaaterei, Krähwinkelei und Partikularismus ein Ende setzte. Die Vorstellung dominierte, ein wettbewerblicher fiskalischer Föderalismus schwäche die Nation, verhindere die Rechts- und wirtschaftliche Einheit. Als Vorbild diente der französische Erbfeind: Er hatte in den napoleonischen Befreiungskriegen die deutschen Länder gegeneinander ausgespielt; mit dem Code Napoleon hatte er ein einheitliches Rechtssystem geschaffen und sorgte für einen integrierten Wirtschaftsraum. Das alles machte Frankreich international scheinbar wettbewerbsfähiger. Der institutionelle Rahmen sollte deshalb so gestaltet werden, dass er räumlich gleiche Wettbewerbsbedingungen schuf. Daran sollten sich auch die Systeme der sozialen Sicherung orientieren.

Der Gedanke des wettbewerblichen fiskalischen Föderalismus konnte sich in Deutschland auch deshalb nicht durchsetzen, weil starke Bürokratien in den Ländern ein ausgeprägtes Interesse daran hatten, ihre Organisationsdomäne zu wahren. Nur die Länder verfügten über teilweise gut funktionierende Bürokratien, die überhaupt in der Lage waren, zentrale gesetzliche Regelungen des Reiches in die Tat umzusetzen. Neben Preußen und dem „Mithegemon“ Bayern waren es vor allem Baden und Württemberg, in denen die Bürokratien gut funktionierten. Bismarck instrumentalisierte den Bundesrat als ein föderatives Verhandlungssystem, das die mächtigen Länderbürokratien vor allem der Mittelstaaten einband. Nebenbei verfolgte er allerdings auch noch ein anderes Ziel: Der Bundesrat sollte als Barriere gegen die Parlamentarisierung in den Ländern dienen. Der seit der Paulskirchenverfassung von 1849 angestrebte Exekutivföderalismus wurde von Bismarck als Verhandlungsmechanismus mit dem Bundesrat als Kern installiert.

Der kooperative fiskalische Föderalismus hatte allerdings mit der Finanzverfassung eine offene Flanke. Bis zur Finanzreform von Mathias Erzberger in der Weimarer Republik war das Reich „Kostgänger der Länder“. Es finanzierte sich aus Zöllen, Verbrauchsteuern und Matrikularbeiträgen der Länder. Mit der Frankenstein'schen

³ Die Ausführungen zum fiskalischen Föderalismus orientieren sich an Lehbruch, G., Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel. MPIfG Discussion Paper 02/2. Köln 2002 und Scharpf, F.W., Föderale Politikverflechtung: Was muss man ertragen? Was kann man ändern? In: K. Morath (Hrsg.), Reform des Föderalismus. Bad Homburg 1999, S. 23 – 36

Klausel schnitten sich aber auch die Länder ein Stück des Zollkuchens ab. Der eigentliche Zentralisierungsschub auf der Finanzierungsseite kam mit der großen Finanzreform in den 20er Jahren. Es wurden nicht nur die Finanzverwaltungen vereinheitlicht, das Reich erhielt die ausschließliche Gesetzgebung über Zölle und Verbrauchsteuern. Einkommen- und Körperschaftsteuern wurden zu Verbundsteuern. Danach waren die Länder, etwas überspitzt ausgedrückt, „Kostgänger des Reiches“. Die Finanzverfassungsreform von 1969 vervollständigte schließlich dieses System, letzte Spuren eines Trennsystems, das die Alliierten nach dem 2. Weltkrieg in Deutschland installierten, wurden wieder getilgt. Der Sündenfall einer anfänglich am Trennprinzip orientierten Finanzverfassung ist Legende.

Der Sozialstaat fügt sich nahtlos in ein engmaschiges institutionelles Geflecht auf den Arbeitsmärkten, im Bereich des Sozialen und der föderalen Ordnung, das adäquate Reaktionen auf die veränderte wirtschaftliche Wirklichkeit kaum noch zulässt⁴ und sich wie Mehltau auf die wirtschaftliche Entwicklung legt. Es wird zum einen auf den Arbeitsmärkten zu zentral verhandelt, auf spezifische Besonderheiten wenig Rücksicht genommen, die Macht der Tarifpartner im politischen Prozess gestärkt. Daneben existiert ein ausgebauter, zentral organisierter Sozialstaat, der es den Tarifpartnern ermöglicht, Anpassungslasten auf Dritte abzuwälzen und beschäftigungspolitische Verantwortung zu verwischen. Das institutionelle Ensemble wird durch einen kooperativen fiskalischen Föderalismus vervollständigt, der erhebliche regionale Unterschiede mit bundeseinheitlichen Regelungen über einen Kamm schert, durch einen exzessiven Finanzausgleich die Fleißigen bestraft, die Subventionsmentalität von Bund und Ländern nährt, mit finanziellen Transfers den strukturellen Wandel behindert und lohn- und tarifpolitisches Fehlverhalten begünstigt.

Die Institutionen sind so arrangiert, dass der Sozialstaat fast zwangsläufig zum Opfer der Tarifpartner werden musste. Die Tarifverhandlungen finden, obwohl formal regional verhandelt wird, faktisch auf zentraler Ebene statt. Der hohe Zentralisierungsgrad verschafft den Tarifpartnern erhebliche Macht und damit auch beträchtlichen Einfluss im politischen Prozess. Der Ausbau des Sozialstaates in den 60er und frühen 70er Jahren war deshalb fast zwangsläufig. Die Systeme der sozialen Sicherung (Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung) wurden erweitert, die sozialpolitisch moti-

⁴ Vgl. Berthold, N., Der Föderalismus und die Arbeitslosigkeit: Eine vernachlässigte Beziehung, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 24 (1998), S. 345 – 366; Berthold, N. und R. Hank, Bündnis für Arbeit: Korporatismus statt Wettbewerb. Tübingen 1999

vierten Eingriffe in die Arbeitsmärkte (Kündigungsschutz, Sozialplanpflichten, Mitbestimmung) intensiviert. Die Tarifpartner nutzten den ausgebauten Sozialstaat, um ihm erhebliche Teile der Anpassungslasten des strukturellen Wandels aufzubürden. Diese Strategie, auftretende Anpassungslasten auf Dritte abzuwälzen, weicht aber die Budgetrestriktion der Tarifpartner auf. Die Lohn- und Tarifpolitik orientiert sich weniger an den tatsächlichen Verhältnissen auf den Arbeitsmärkten, ein stetiger Anstieg der Arbeitslosigkeit ist zwangsläufig.

Der Sozialstaat ist allerdings nicht nur Opfer der Tarifpartner, er ist selbst auch Täter auf den Arbeitsmärkten. Ein wesentlicher Grund liegt darin, dass gerade der Sozialstaat überall die eigentliche Triebfeder zentralistischer Tendenzen ist⁵. Damit wird aber der institutionelle Wettbewerb ausgeschaltet, der für die notwendigen Differenzierungen sorgt. Diese zentralistische Entwicklung hat mehrere Ursachen, eine ist sicher, dass umverteilungspolitische Ziele dominieren. Dabei steht nicht die Chancen-, sondern vielmehr die Ergebnisgleichheit im Vordergrund. Das zeigt sich an den vielfältigen umverteilungspolitischen Aktivitäten in den Systemen der sozialen Sicherung, aber auch außerhalb. Die Einführung des Risikostrukturausgleichs in der gesetzlichen Krankenversicherung war die bisher letzte verteilungspolitische Wohltat in den Systemen der sozialen Sicherung. Alle umverteilungspolitischen Aktivitäten sind faktisch ohne negative Anreize nicht zu haben. Das macht sich über kurz oder lang auch auf den Arbeitsmärkten bemerkbar.

2.2 Was ist auf dem weiten Felde des Sozialen des Marktes und was ist des Staates?

Die politische Entscheidung, in die marktliche Koordination individueller Entscheidungen einzugreifen, ist in marktwirtschaftlichen Ordnungen nur unter ganz bestimmten Bedingungen angezeigt. Es reicht nicht aus, dass die marktliche Lösung unvollkommen ist, die staatliche Aktivität muss zu einem besseren Ergebnis führen. Neigt sich die ordnungspolitische Waage zugunsten staatlicher Eingriffe, muss entschieden werden, auf welcher institutionellen Ebene die staatliche Aktivität anzusiedeln ist. Grundsätzlich sind die Gemeinden die geborenen Träger staatlicher Aktivitäten, ihnen sind die Probleme vor Ort am ehesten bekannt, sie kennen die individuellen Prä-

⁵ Das gilt selbst für die Entwicklung des wettbewerblich organisierte föderale Systems in den USA. Vgl. Apolte, Th., Fiskalföderalismus in den Vereinigten Staaten: Vorbild oder schlechtes Beispiel für Europa?, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 22 (1996), S. 178 – 184

ferenzen am besten. Erst wenn ihnen die Aufgabe wegen räumlicher externer Effekte oder steigender Skalenerträge über den Kopf wächst, sollten sich übergeordnete Gebietskörperschaften ihrer annehmen. Dieses Prozedere gilt für alle Felder der Wirtschaftspolitik, auch im Bereich der Sozialpolitik darf nicht anders verfahren werden. Damit wird dem Prinzip der Subsidiarität entsprochen.

Die Zeiten haben sich geändert, weltweit offenere Märkte machen das wirtschaftliche Umfeld volatiler, die individuelle Nachfrage nach „sozialer Sicherheit“ und „sozialer Gerechtigkeit“ nimmt zu. Eine Aufgabe besteht darin, die Individuen effizient gegen die Wechselfälle des Lebens, wie Arbeitslosigkeit, Krankheit, Pflegebedürftigkeit und Alter abzusichern. Dieses Gut „soziale Sicherheit“ wird in den europäischen Staaten seit langem vor allem vom (Sozial-)Staat angeboten. Das marktliche Angebot ist nur eine Restgröße, allerdings wächst der Marktanteil. Die andere Aufgabe besteht darin, umverteilungspolitische Ziele, wie die materielle Existenz der Individuen oder weitergehende Umverteilung, in die Tat umzusetzen. Mit offeneren Märkten wächst indes die Befürchtung, dass es dem Sozialstaat immer weniger gelingen könnte, das Gut „soziale Gerechtigkeit“ effizient anzubieten. Der Sozialstaat bietet allerdings beide Güter nicht einzeln, sondern als Kuppelprodukte an. Damit werden Allokation und Verteilung verwischt, sehr zum Schaden der Effizienz.

Der ordnungspolitische Lackmustest auf dem Felde des Sozialen zeigt, die komparativen Vorteile des Sozialstaates sind geschwunden⁶. Es gibt keinen triftigen Grund, die individuelle Vorsorge für das Alter zwangsweise staatlich zu organisieren. Bei der Altersvorsorge wird der intertemporale Transfer von Einkommen aus der Erwerbstätigkeit ins Alter mit einer Versicherung gegen das Risiko der Langlebigkeit gekoppelt. Kapital- und Versicherungsmärkte halten die üblichen Verdächtigen von Marktunvollkommenheiten „moral hazard“ und „adverse selection“ im Zaum. Eine staatliche Lösung ist nicht erforderlich. Notwendig ist allein eine allgemeine Versicherungspflicht in Höhe einer Mindestsicherung. Damit bekommt man das Problem der Minderschätzung zukünftiger Bedürfnisse zu Lasten des Staates effizient in den Griff. Der dringend notwendige privatisierende Weg der Entflechtung der staatlich organisierten Alterssicherung ist allerdings steinig. Es gilt, das Hindernis der Doppelbelastung der erwerbstätigen Generation aus dem Weg zu räumen.

⁶ Vgl. Berthold, N., Sozialstaat und marktwirtschaftliche Ordnung – Ökonomische Theorie des Sozialstaates, in: K.-H. Hartwig (Hrsg.), Alternativen der sozialen Sicherung – Umbau des Sozialstaates. Baden-Baden 1997, S. 10 – 41; derselbe, Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung. Tübingen 1997

Die unbefriedigende Entwicklung im Gesundheitswesen, wo alle versuchen, sich gegenseitig auszubeuten, lässt sich nur in den Griff bekommen, wenn es gelingt, mehr Wettbewerb zu initiieren. Das gilt nicht nur für den Versicherungsmarkt, es trifft auch für den Markt für Gesundheitsleistungen zu. Der staatliche Versuch, einen effizienten solidarischen Wettbewerb zu veranstalten, ist gescheitert. Es bedarf eines unverzerrten Wettbewerbs zwischen allen Versicherungen, privaten und staatlichen. Mehr Wettbewerb erfordert zumindest zweierlei: Es muss über die Höhe der Mindestsicherung und damit ein Standardpaket medizinisch notwendiger Leistungen entschieden werden. Die inter-personelle Umverteilung, die den Wettbewerb verzerrt, muss aus der Krankenversicherung in das Steuer-Transfer-System ausgelagert werden. Der Wettbewerb auf dem Markt für Gesundheitsleistungen wird nur wirksamer, wenn die Verträge zwischen Krankenhäusern und Leistungserbringern flexibler werden, anreizkompatible Vergütungssysteme zugelassen werden und das gegenwärtige Organisationskorsett der Leistungserbringer gelockert wird.

Der Sozialstaat hat bei der Produktion von Sicherheit im Alter, bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit keine komparativen Vorteile mehr. Das ist beim Risiko der Arbeitslosigkeit anders, sie ist für private Märkte ein sperriges Risiko⁷. Die Arbeitslosenversicherung wird nicht ohne staatlichen Rahmen auskommen. Allerdings sind weder das Problem der adversen Selektion noch das des „moral hazard“ von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Tarifpartnern privat unlösbar. Das eigentliche Problem tritt auf, weil das Risiko der Arbeitslosigkeit auf privaten Versicherungsmärkten gegenwärtig noch schwer versicherbar ist. Die individuellen Risiken, arbeitslos zu werden, sind hoch korreliert und für die Anbieter von Versicherungsleistungen schwer zu kalkulieren. Ein effizienter Risikoausgleich ist auf privaten Versicherungsmärkten damit kaum möglich, eine staatlich organisierte Arbeitslosenversicherung wohl auch in Zukunft notwendig. Allerdings: Die Art und Weise, wie die gegenwärtige Arbeitslosenversicherung organisiert ist, ist alles andere als effizient. Es dominiert „moral hazard“ bei Arbeitnehmern, Unternehmen und Tarifpartnern; der Skandal um die Vermittlungszahlen der Bundesanstalt zeigt weitere Unzulänglichkeiten.

Der Sozialstaat hat nach wie vor komparative Vorteile, wenn es darum geht, „soziale Gerechtigkeit“ zu produzieren. Was sozial gerecht ist, ist umstritten. Das kann bei individuellen Werturteilen auch nicht anders sein. Dennoch besteht allgemeiner Kon-

⁷ Vgl. Berthold, N. und S. v. Berchem, Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut – Markt, Staat und Föderalismus. Berlin 2002

sens, den Kampf gegen Armut aufzunehmen. Diesen Kampf können private Märkte allein nicht gewinnen, staatliche Hilfe ist notwendig. Es ist zwar denkbar, dass reiche Individuen ihren Nutzen steigern, wenn sie sozial Schwächere materiell unterstützen. Ihr eigenes Wohlbefinden kann steigen, armutsbezogene negative externe Effekte, wie die Kriminalität, können verringert werden. Die Erfahrung zeigt allerdings, dass bei marktlichen Lösungen individuelles „Trittbrettfahrerverhalten“ dominiert. Die in einer Gesellschaft vorhandenen philanthropischen Motive sind im allgemeinen nicht groß genug, Armut effizient zu bekämpfen. Allerdings: Der staatlich organisierte Kampf gegen die Armut ist alles andere als effizient. Es werden zu viele Ressourcen eingesetzt, die tatsächlich Bedürftigen werden oft nicht erreicht, eine wirkliche Hilfe zur Selbsthilfe wird oft nicht geleistet. Notwendig sind Reformen, die helfen, diese Mängel im Kampf gegen die Armut zu verringern.

2.3 Arbeitslosenversicherung, Arbeitslosen- und Sozialhilfe: Was läuft gegenwärtig schief?

Die ökonomische Wirklichkeit hat sich verändert und mit ihr die komparativen Vorteile des Sozialstaates. Er ist bei der Produktion von „sozialer Sicherheit“ bei Krankheit, im Alter und bei Pflegebedürftigkeit gegenüber privaten Anbietern nicht mehr wettbewerbsfähig. Die Gesellschaft tut sich keinen Gefallen, wenn sie an der gegenwärtigen Produktionsstruktur festhält, sie stellt sich besser, wenn sie Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung privatisiert. Der Sozialstaat ist allerdings nach wie vor konkurrenzfähig, wenn es darum geht, die steigende individuelle Nachfrage nach „sozialer Sicherheit“ bei Arbeitslosigkeit und „sozialer Gerechtigkeit“ im Falle der materiellen Not zu befriedigen. Aber auch in diesem Kern des Sozialstaates gilt, dass mangelnder Wettbewerb und eine kostengünstige Produktion wie Feuer und Wasser sind. Die gegenwärtige Arbeitslosenversicherung und die Arbeitslosen- und Sozialhilfe arbeiten alles andere als effizient. Es gilt herauszufinden, wo die Schwachstellen sind und wie sie getilgt werden können.

An Schwächen mangelt es der gegenwärtigen Arbeitslosenversicherung nicht: „moral hazard“-Verhalten aller Beteiligten, eine oft kontraproduktive Arbeitsmarktpolitik und mangelnde Effizienz bei Beratung und Vermittlung⁸. Die Fehlanreize der Arbeitslo-

⁸ Vgl. Berthold, N., Mehr Beschäftigung. Sisyphusarbeit gegen Tarifpartner und Staat. Bad Homburg 2000. S. 81ff. sowie Berthold, N. und S. v. Berchem, Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut – Markt, Staat und Föderalismus. Berlin 2002, S. 26ff.

senversicherung, die auf das Verhalten von Arbeitnehmern, Unternehmungen und Tarifpartner ausgehen, machen ihr schwer zu schaffen. Es äußert sich darin, dass die mangelnde individuelle Beitragsäquivalenz nicht nur häufiger zum Versicherungsfall führt, sondern auch die Dauer der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz verlängert („individuelles moral hazard“). Daneben bewirkt die fehlende Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen, dass die Unternehmungen in Phasen schlechter wirtschaftlicher Entwicklung schneller und häufiger zum Mittel der Entlassungen greifen und weniger bereit sind, Arbeitnehmer vorübergehend zu „horten“ („externes moral hazard“)⁹. Schließlich fahren die Gewerkschaften ausgiebig lohnpolitisch Trittbrett, weil sie Teile der beschäftigungspolitischen Folgen ihres lohnpolitischen Handelns externalisieren können („kollektives moral hazard“).

Die aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland ist ihr Geld nicht wert. Wenn ein Arbeitsloser wieder in den regulären Arbeitsmarkt zurück will, sollte er besser nicht an bestimmten Maßnahmen teilnehmen. Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen aber oft auch Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung verschlechtern seine Chancen eher. Diese Spielarten aktiver Arbeitsmarktpolitik orientieren sich zuwenig an den Problemgruppen auf den Arbeitsmärkten¹⁰, den Langzeitarbeitslosen, älteren Arbeitnehmern, Schwerbehinderten und Frauen. Statt dessen verplempert man knappe Mittel, stürzt sich auf bessere Risiken unter den Arbeitslosen und operiert oft zu zentral mit der finanziellen Gießkanne. Die staatlichen Qualifizierungs- und Weiterbildungsprogramme sind oft viel zu marktfremd, immer öfter entsprechen sie nicht den Anforderungen der Unternehmungen. Trotz gelegentlicher Erfolge auf der Mikroebene, vielfältige Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekte erhöhen tendenziell die Arbeitslosigkeit¹¹. Dieser Effekt wird noch verstärkt,

⁹ Nicht äquivalente Beiträge schaffen auch inter-sektorale Fehlanreize. Die Sektoren, die ihren wirtschaftlichen Zenit überschritten haben, werden von denen subventioniert, bei denen es wirtschaftlich aufwärts geht. Das trägt dazu bei, den sektoralen Strukturwandel zu behindern. Vgl. Berthold, N. und S. v. Berchem, Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut, a.a.O., S. 30 – 31

¹⁰ Vgl. Kraus, F., Puhani, P.A. und V. Steiner, Do Public Work Programs Work? Some Unpleasant Results from the East German Experience, in: S. Polachek (Hrsg.), Research in Labour Economics. JAI Press 2000

¹¹ Vgl. Hagen, T. und V. Steiner, Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit – Analysen und Handlungsempfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik. Baden-Baden 2000 und Fitzenberger, B. und S. Speckesser, Weiterbildungsmaßnahmen in Ostdeutschland. Ein Misserfolg der Arbeitsmarktpolitik?, ZEW Discussion Paper N. 02-16. Mannheim 2002

weil die komfortablere Rückfallposition der Arbeitsplatzbesitzer gestärkt und die Lohn- und Tarifpolitik der Gewerkschaften aggressiver wird¹².

Die aktive Arbeitsmarktpolitik ist entzaubert. Das gilt zumindest für staatliche Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, die vor allem in den neuen Ländern zu einem sozialen Auffangbecken degeneriert sind. Dennoch war man bis zum Frühjahr 2002 der Meinung, den Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten kein so schlechtes Zeugnis ausstellen zu müssen. Das war, wie der Skandal um geschönte Vermittlungszahlen zeigt, wohl etwas voreilig. Die riesige Bundesanstalt für Arbeit, in der sich die korporatistischen Strukturen der Bundesrepublik wie in einem Brennglas spiegeln, ist mit vielen Dingen beschäftigt. Eine erfolgreiche Beratung und Vermittlung der Hilfesuchenden gehört aber offensichtlich nicht dazu. Natürlich können die Arbeitsämter keine Wunder vollbringen. Nur wenn Arbeitsplätze angeboten werden, können welche vermittelt werden. Da aber die Unternehmungen nur jede dritte offene Stelle dem Arbeitsamt melden, scheinen die Arbeitgeber mit den Leistungen der Bundesanstalt unzufrieden. Das ist kein Wunder, ist es doch eine ökonomische Binsenweisheit, Monopole leisten nur selten gute Arbeit.

Die Mängel der Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die beide als staatlich organisierte Versicherung gegen das individuelle Risiko agieren, finanziell ins Bodenlose zu stürzen, schlagen sich in beträchtlichen organisatorischen Ineffizienzen, hohen individuellen Fehlanreizen und fehlender Hilfe zur Selbsthilfe nieder¹³. Ein erheblicher Teil der organisatorischen Fehlentwicklungen entsteht, weil sich mit der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zwei Institutionen um denselben Tatbestand kümmern, Armut zu verhindern. Es spricht alles dafür, die Arbeitslosenhilfe abzuschaffen und im Kampf gegen die Armut allein auf die Sozialhilfe zu setzen. Damit wäre der unhaltbare Zustand beendet, dass die Empfänger von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ungleich behandelt werden. Die vielfältige Doppelarbeit und die Existenz zweier Bürokratien hätte ebenfalls ein Ende, sehr zum Nutzen der Leistungsempfänger und Steuerzahler. Schließlich

¹² Vgl. Berthold, N., R. Fehn und S. v. Berchem, Innovative Beschäftigungspolitik – Wege aus der Strukturkrise. Bad Homburg 2001. Das bestätigen auch die schwedischen Erfahrungen mit einer temporär exzessiven aktiven Arbeitsmarktpolitik. Vgl. Calmfors, L., A. Forslund und M. Helmström. Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences. Seminar Paper No. 700. Institute for International Economic Studies. Stockholm 2002

¹³ Zu einer ausführlicheren Darstellung der gegenwärtig ineffizienten institutionellen Strukturen im Kampf gegen die Armut vgl. Berthold, N., 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 2002, S. 12 – 15

würden auch die Verschiebebahnhöfe geschlossen, die arbeitslose Empfänger von Sozialhilfe zum Spielball der Sozial- und Arbeitsämter machen.

Der Kampf gegen die Armut wird in Deutschland wenig zieladäquat und viel zu kostenintensiv geführt: der Lohnabstand ist zu gering, die Transferenzugsrate ist zu hoch, es fehlt das Gegenleistungsprinzip. Die hohe Sozialhilfe legt faktisch den Mindestlohn fest, der für viele gering qualifizierte Arbeitnehmer zu hoch ist, um eine reguläre Beschäftigung zu ergattern. Das gilt vor allem dann, wenn sie Familie und Kinder haben. Das Problem des mangelnden Lohnabstandes wird durch die hohe Transferenzugsrate noch verschärft. Die hohe Grenzbelastung bestraft reguläre Arbeit, sie belohnt das Nichtstun und die Schwarzarbeit. Hohe Transferenzugsraten begünstigen eine „ganz oder gar nicht“-Lösung beim Arbeitsangebot; das trifft vor allem Frauen, die Beruf und Familie miteinander verbinden wollen. Schließlich wird bei der Gewährung der Sozialhilfe das Prinzip der Gegenleistung nicht eingehalten, es dominiert das Prinzip der Schenkung. Die Folgen sind eindeutig: Soziale Normen erodieren, Sozialhilfe wird zum Lebensstil, es entstehen Sozialhilfedynastien, die Hilfeempfänger bleiben in der Arbeitslosigkeitsfalle gefangen.

Arbeitslosen- und Sozialhilfe versagen auch, wenn es darum geht, wirksame Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten: die Lohn- und Tarifpolitik wird aggressiver, regionale und qualifikatorische Lohnstrukturen werden verzerrt, die räumliche und berufliche Mobilität behindert. Die Höhe, relativ zum möglichen Arbeitseinkommen, vor allem aber die unbegrenzte Dauer des Bezugs von Arbeitslosen- und Sozialhilfe begünstigen ein aggressiveres Lohnsetzungsverhalten der Tarifpartner. Das trifft gering qualifizierte Arbeitnehmer besonders hart. Die Position der Geringqualifizierten wird weiter geschwächt, da die Sozialhilfe die qualifikatorische Lohnstruktur komprimiert und nach unten inflexibel macht. Eine mehr oder weniger bundeseinheitliche Sozialhilfe schert auch die regional recht unterschiedlichen Arbeitsmärkte über einen Kamm. Verzerrte regionale und qualifikatorische Lohnstrukturen sind aber ein Hemmschuh für die räumliche und berufliche Mobilität. Eine gestauchte qualifikatorische Lohnstruktur verringert die Anreize gering qualifizierter Arbeitnehmer, in Humankapital zu investieren. Eine regional zu wenig differenzierte Lohnstruktur macht es für arbeitslos gewordene Arbeitnehmer weniger attraktiv, in Regionen zu wandern, in denen Arbeitsplätze angeboten werden. Eine wirkliche Hilfe zur Selbsthilfe bieten Arbeitslosen- und Sozialhilfe gegenwärtig nicht, sie halten vielmehr die Arbeitslosen in der Armutsfalle.

3 Der Kernsozialstaat der Zukunft: Ein effizienteres Angebot an „sozialer Sicherheit“ und „sozialer Gerechtigkeit“

Die ordnungspolitische Analyse zeigt, der Sozialstaat wird auch in Zukunft dringend gebraucht, allerdings in abgespeckter Form. Er muss sich auf die Gebiete zurückziehen, auf denen er nach wie vor komparative Vorteile hat und die Feldern privaten Versicherungs- und Kapitalmärkten überlassen, auf denen er inzwischen hoffungslos ins Hintertreffen geraten ist. Die inter-temporale Umschichtung von Lebenseinkommen ins Alter ist ebenso wenig staatliche Aufgabe, wie die Versicherung gegen Krankheit und Pflegebedürftigkeit. Eine Privatisierung ist auf diesen Feldern das probate Mittel. Anders sieht es beim Risiko der Arbeitslosigkeit aus. Ohne staatlichen Rahmen geht es dabei nicht. Allerdings müssen sich Beiträge und Leistungen stärker entsprechen, eine Mindestsicherung verlangt und Wahltarife angeboten werden. Auch auf dem ureigenen Feld der Sozialpolitik, der Garantie eines Existenzminimums, wird der Sozialstaat weiter gebraucht. Er ist dort marktlichen Lösungen überlegen. Allerdings müssen auch in diesem Bereich die Lösungen effizienter sein, die dezentrale Verantwortung muss gestärkt werden.

3.1 Eine reformierte Arbeitslosenversicherung: Mehr Äquivalenz, mehr Wettbewerb, mehr Entscheidungen vor Ort

Eine Reform der Arbeitslosenversicherung muss die individuellen Präferenzen der Versicherten stärker berücksichtigen, den Sumpf des „moral hazard“ so gut es geht trocken legen, den strukturellen Wandel fördern und nicht aufhalten und die Arbeitslosen anhalten und nicht abschrecken, in marktverwertbares Humankapital zu investieren¹⁴. Das erfordert zunächst eine grundlegende ordnungspolitische Entscheidung: Das Versicherungsgeschäft wird vom operativen Geschäft der Beratung, Vermittlung und Qualifizierung getrennt. Die Arbeitslosenversicherung ist von der Bundesanstalt für Arbeit unabhängig. Sie schließt Versicherungsverträge mit den Arbeitnehmern über Geld- und Sachleistungen ab. Das Arbeitslosengeld administriert die Versicherung selbst. Beratung, Vermittlung und Qualifizierung werden von privaten oder staatlichen Anbietern erbracht. Die Arbeitslosenversicherung erstattet die Kosten. Diese

¹⁴ Zu einer ausführlichen Darstellung des Reformvorschlags vgl. Berthold, N. und S. v. Berchem, Kampf gegen Arbeitslosigkeit, a.a.O., S. 79 – 101

organisatorische Trennung von Versicherung und operativem Geschäft verringert organisatorisches „moral hazard“, die Effizienz steigt.

Die Arbeitslosenversicherung bietet ein für alle obligatorisches Grundpaket an. Es enthält neben dem Arbeitslosengeld auch einen Anspruch auf Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten. Maßnahmen der inter-personellen Umverteilung haben keinen Platz in einer Arbeitslosenversicherung. Die Gesellschaft muss sich entscheiden, sie entweder abzubauen oder in das Steuer-Transfer-System auszulagern. Das Arbeitslosengeld orientiert sich an der örtlichen Sozialhilfe, die Bezugsdauer beträgt 12 Monate, die Arbeitslosenhilfe wird abgeschafft, die Kriterien der Zumutbarkeit sind härter. Die Versicherungspflicht in Höhe des Existenzminimums ist notwendig, um individuelles Trittbrettfahrerverhalten zu Lasten des Sozialstaates zu verhindern¹⁵. Empirische Untersuchungen zeigen, eine kürzere Bezugsdauer verringert Anspruchslohn und Dauer der Arbeitslosigkeit signifikant. Härtere regionale und berufliche Zumutbarkeitskriterien machen Arbeitslose räumlich und beruflich mobiler; beides verringert die Arbeitslosigkeit erheblich.

Die Leistungen des Grundpakets umfassen neben dem Arbeitslosengeld auch Beratung und Vermittlung. Da Monopole nur selten gute Arbeit leisten, ist auf diesem Feld mehr Wettbewerb notwendig. Die Arbeitslosenversicherung gibt Gutscheine an die Arbeitslosen aus, die diese an einen Leistungsanbieter ihrer Wahl weiterreichen können, vom ersten Tag der Arbeitslosigkeit an. Das können die Arbeitsämter, private Vermittler aber auch kommunale Gebietskörperschaften sein. Es ist notwendig, die Zutrittsbarrieren zum Markt für Beratung und Vermittlung abzureißen und uneingeschränkt für private Vermittler und Kommunen zu öffnen. Die Gutscheine können bei einer erfolgreichen und nachhaltigen Vermittlung von den Anbietern bei der Arbeitslosenversicherung eingelöst werden. Damit wird zwischen privaten Anbietern, Arbeitsämtern und Kommunen ein Wettbewerb um die erfolgreichsten Methoden entfacht. Ineffiziente und ineffektive Anbieter werden sich auf dem so wettbewerblacher gestalteten Markt für Beratung und Vermittlung nicht lange halten können.

Ein Einwand gegen ein solches System von Gutscheinen ist der Vorwurf, es komme zum „Rosinenpicken“, da es auch schlechte Risiken unter den Arbeitslosen gebe. Das trifft gegenwärtig für die Problemgruppen am Arbeitsmarkt zu, vor allem für ge-

¹⁵ Die Sozialhilfe sollte, wenn sie wegen Arbeitslosigkeit in Anspruch genommen wird, keinesfalls „umsonst“ sein. Als wirksame Hilfe zur Selbsthilfe sollte sie teilweise als Sachleistung gewährt werden und sie muss adäquate Gegenleistungen des Transferempfängers enthalten. Vgl. Berthold, N., Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe, a.a.O., S. 17 – 19

ring qualifizierte Arbeitslose. Ein wesentlicher Grund ist eine Lohn- und Tarifpolitik, die viel zu viel über einen Kamm schert und sich nicht an den individuellen Produktivitäten der Arbeitnehmer ausrichtet. Die Gefahr des „Rosinenpickens“ ist nicht zu leugnen, schlechte Risiken werden auf Kosten des Sozialstaates in die Sozialhilfe durchgereicht. Eine solche Entwicklung lässt sich in Grenzen halten, wenn die Erfolgshonorare möglichst nach der Schwere der Fälle differenziert werden. Qualifikation, Alter, Herkunft, Erwerbsbiographie, Dauer der Arbeitslosigkeit etc. müssen bei der Höhe der Vermittlungsprämie berücksichtigt werden. Das Problem ließe sich weiter verringern, wenn das Honorar neben einer Erfolgsprämie auch einen Fixanteil enthielte. Dieser fixe Anteil darf allerdings nicht zu hoch sein, weil sonst die Gefahr besteht, dass der Wettbewerb zwischen den Anbietern ausgehebelt wird.

Das Grundpaket wird neben Arbeitnehmern und Arbeitgebern auch von Gewerkschaften zu gleichen Teilen finanziert. Mit ihrer Lohn- und Tarifpolitik entscheiden sie über Wohl und Wehe auf den Arbeitsmärkten. Die gewerkschaftliche Zuschusspflicht härtet ihre Budgetrestriktion, die Lohn- und Tarifpolitik orientiert sich stärker an der tatsächlichen Lage auf den Arbeitsmärkten. Das Fehlverhalten der Akteure auf den Arbeitsmärkten wird durch stärker risikoäquivalent ausgestaltete Beiträge weiter begrenzt. Es werden individuelle, sektorale und regionale Besonderheiten berücksichtigt. Die Höhe der Zuschüsse der einzelnen Gewerkschaften orientiert sich daran, ob die Arbeitslosigkeit in ihrer Branche vom sektoralen Durchschnitt abweicht. Bei einer höheren Arbeitslosigkeit zahlt sie mehr, bei einer niedrigeren weniger. Der Anreiz zu differenzierteren Abschlüssen nimmt zu. Das unternehmerische Fehlverhalten „leichtfertiger“ Entlassungen wird durch ein „experience rating“ verringert. Wer öfter als der Durchschnitt der Unternehmungen in einer Branche entlässt, hat höhere Beiträge zu zahlen, wer unter dem Durchschnitt bleibt, geringere. Eine solche Lösung, die Quersubventionierungen zwischen Sektoren und Unternehmungen verringert, macht allerdings nur Sinn, wenn der Kündigungsschutz auf einen Willkürschutz gelockert und stärker auf betrieblicher Ebene über Lohn und Tarif verhandelt wird. Das individuelle Fehlverhalten der Arbeitnehmer wird ebenfalls durch risikoäquivalentere Beiträge begrenzt. Alter, Geschlecht, Branche, Beruf, Sektor, Region, Qualifikation etc. sind mögliche Indikatoren für eine stärkere Beitragsäquivalenz.

Schließlich können die Versicherten vom Grundpaket abweichende Leistungen nachfragen. Die Arbeitnehmer können Leistungen des Grundpakets verändern und/oder sich über das Grundpaket hinaus absichern. Bei diesen Leistungen des Wahlpaketes

muss allerdings das Äquivalenzprinzip streng eingehalten werden. Es ist denkbar, dass sie im Grundpaket die Höhe und zeitlichen Profile (degressiv/progressiv) des Arbeitslosengeldes, den Beginn (mögliche Karenztage) und die Dauer des Bezugs oder die Zumutbarkeitskriterien verändern wollen. Wer mehr Leistungen will, muss dafür zahlen, wer sich mit weniger zufrieden gibt, zahlt niedrigere Beiträge. Die möglichen Wahlleistungen können auch Maßnahmen zur Aus- und Weiterbildung umfassen, wie sie von staatlichen und privaten Anbietern angeboten werden. Im Schadensfall kann der Versicherte die individuell versicherte Leistung mittels eines Gutscheins beim Anbieter seiner Wahl in Anspruch nehmen. Eine solche Reform der Aus- und Weiterbildung stellt die teilweise zweifelhaften Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsämter ebenso auf den Prüfstand, wie die kommunale Beschäftigungspolitik und die ins Gerede gekommenen Berufsbildungseinrichtungen der Tarifpartner.

Erst eine so reformierte Arbeitslosenversicherung ermöglicht den dringend notwendigen institutionellen Wettbewerb auf dem Felde von Beratung, Vermittlung und Qualifizierung. Das Äquivalenzprinzip wird stärker beachtet, „faulenzen“ lohnt weniger, effizienzverschlingende Kontrollen können verringert werden, die Sucharbeitslosigkeit sinkt. Der intensivere Wettbewerb zwischen den Anbietern von Beratung, Vermittlung und Qualifizierung hilft, Arbeitnehmer besser zu beraten, zu vermitteln und adäquat zu qualifizieren. Das kann mit oder ohne die Bundesanstalt für Arbeit geschehen; sie hat es mit guten Leistungen selbst in der Hand, ob sie weiter auf dem Markt für Beratung, Vermittlung und Qualifizierung bleibt oder bei schlechten Leistungen verschwindet. Effizientere Lösungen verringern nicht nur die Lohnnebenkosten, sie weisen auch die lohn- und tarifpolitischen Akteure in die Schranken. Beides bekommt der Beschäftigung und kurbelt das wirtschaftliche Wachstum an. Mehr Wohlstand für alle ist dann mehr als nur eine leere Phrase.

3.2 Eine wirksamere Sozialhilfe: Mehr Effizienz, mehr dezentrale Verantwortung, mehr Hilfe zur Selbsthilfe

Eine Reform der Garantie des Existenzminimums muss aus Arbeitslosen- und Sozialhilfe wieder eine wirkliche Hilfe zur Selbsthilfe machen. Die beiden Transfersysteme dürfen nicht weiter dazu beitragen, arbeitsfähige Transferempfänger in der Arbeitslosigkeits- und Armutsfalle gefangen zu halten. Ein reformiertes System muss die Empfänger zu mehr Unabhängigkeit vom Sozialstaat, mehr wirtschaftlicher Mün-

digkeit und mehr persönlicher Freiheit führen. Das macht es zunächst einmal notwendig, die organisatorische Effizienz zu stärken. Diesem Ziel kommt man näher, wenn die Arbeitslosenhilfe ersatzlos gestrichen wird. Arbeitnehmer, die Transfers erhalten, werden gleich behandelt, ineffiziente Bürokratien verschwinden, kostspielige Verschiebebahnhöfe sind schwerer zu eröffnen. Endgültig geschlossen würden solche Bahnhöfe allerdings erst, wenn die Kommunen keine Arbeitslose mehr „produzieren“ können. Dieser Weg wird auf kommunalen Widerstand stoßen, weil er für die Kommunen erst einmal zusätzliche finanzielle Belastungen bedeutet.

Die organisatorische Effizienz lässt sich weiter steigern, wenn die Kommunen mehr Verantwortung erhalten. Aus Sozialämtern sollten flexible, erfolgsorientierte Qualifizierungs- und Vermittlungsagenturen werden¹⁶. Die Arbeitsämter sind heute, bei fehlendem institutionellen Wettbewerb zu einem solchen Leistungsangebot nicht in der Lage. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik gehören vor allem für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose in eine Hand. Staatliche Aufgaben sollten dort erledigt werden, wo das Eigeninteresse der Institution und die Möglichkeiten am größten sind, die Probleme zu lösen. Sozialämter können die Problemgruppen auf den Arbeitsmärkten besser als Arbeitsämter vermitteln. Sie sind näher am relevanten Arbeitsmarkt für personenbezogene, ortsnahe Dienstleistungen. Das sind aber die Arbeitsplätze für gering qualifizierte, seit längerem Arbeitslose. Diese lassen sich nur in den ersten Arbeitsmarkt vermitteln, wenn ein ganzes Bündel von Maßnahmen eingesetzt wird. Dazu zählen etwa Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung, Gesundheitsdienst und anderes mehr. Da die Kommunen die dafür notwendige soziale Infrastruktur besitzen, können das Sozialämter besser als Arbeitsämter¹⁷.

Die Effizienz steigt auch, wenn es gelingt, bestehende Fehlanreize und Missbräuche wirksam einzudämmen. Es ist notwendig, die Anreizstruktur der Sozialhilfe so zu verändern, dass es für arbeitslose Transferempfänger wieder lohnend wird, einen angebotenen Arbeitsplatz anzunehmen¹⁸. Eine geringere Transferentzugsrate ist ein

¹⁶ Vgl. Feist, H., Zur Reform des Sozialstaates im Zeitalter der Globalisierung, in: D. Aufderheide und M. Dabrowski (Hrsg.), Internationaler Wettbewerb – nationale Sozialpolitik?, Berlin 2000, S. 228 – 229 sowie Berthold, N., R. Fehn und S. v. Berchem, Innovative Beschäftigungspolitik, a.a.O., S. 144ff.

¹⁷ Die Kommunen können die Aufgaben selbst erfüllen oder Dritte damit beauftragen. Das können private Leistungsanbieter, Arbeitsämter, andere kommunale Gebietskörperschaften oder Zweckverbände sein. Gerade bei der Qualifizierung und Vermittlung ist damit zu rechnen, dass verstärkt Dritte herangezogen werden. Dabei sollte es den Kommunen auch möglich sein, mit Qualifizierungs- und Vermittlungsgutscheinen zu arbeiten.

¹⁸ Zu einer ausführlichen Darstellung der Reform der Sozialhilfe vgl. Berthold, N. und S. v. Berchem, Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut, a.a.O., S. 103 – 106

erster wichtiger Schritt. Den Empfängern von Sozialhilfe muss mehr von dem verbleiben, was sie mit ihrer Hände (Köpfe) Arbeit auf regulären Arbeitsmärkten verdienen. Von jedem verdienten Euro sollten es schon mindestens 50 Cents sein. Der Anreiz, eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen, nimmt zwar zu, mit ihm aber auch die finanziellen Belastungen für den Staat. Wenn man diese anreizverträgliche Reform möglichst finanzneutral ausgestalten will, bleibt nur der Weg, die Sozialhilfe für uneingeschränkt Arbeitsfähige zu senken. Das würde die finanziellen Mehrbelastungen einer geringeren Transferentzugsrate in Grenzen halten und die positiven Wirkungen auf die Aufnahme einer regulären Arbeit erhöhen. Mit der geringeren Sozialhilfe wird das Lohnabstandsgebot wieder eher eingehalten.

Damit ist allerdings das bei Transfers unvermeidliche Problem des Missbrauchs noch nicht beseitigt. Ein Einfallstor für eine missbräuchliche Nutzung auch der neuen Sozialhilfe ist die Schwierigkeit, zwischen prinzipiell Arbeitsfähigen und Arbeitsunfähigen zu trennen. Der Missbrauch ließe sich eindämmen, wenn die Sozialhilfe mehr über Sach- und weniger über finanzielle Transfers gewährt würde. Sachliche Transfers wirken wie ein Selbstselektionsmechanismus¹⁹. Wer nicht wirklich bedürftig ist, wer arbeitsfähig ist, wird wenig Interesse daran haben. Er stellt sich besser, wenn er eine Arbeit annimmt und ein Einkommen erzielt, das er nach seinen Präferenzen ausgeben kann. Liegen zuverlässige Informationen über die Präferenzen von Bedürftigen und Nichtbedürftigen über Qualität und Menge der Güter vor, sind Sachtransfers monetären Transfers überlegen. Das dürfte der Fall sein. Ganz verhindern lässt sich aber auch auf diesem Weg möglicher Missbrauch nicht. Wird allerdings die Prüfung der Arbeitsfähigkeit nicht zentral, sondern dezentral auf der lokalen Ebene der Kommunen vorgenommen, lässt sich der Missbrauch weiter eindämmen.

Auch eine so reformierte Sozialhilfe kann nur wirksam Hilfe zur Selbsthilfe leisten, wenn sie die Lage auf den lokalen Arbeitsmärkten berücksichtigt. Der regionalen Höhe und Ausgestaltung der Sozialhilfe kommt vor allem für gering qualifizierte Arbeitnehmer besondere Bedeutung zu. Die Chance eines arbeitslosen Empfängers von Sozialhilfe, einen Arbeitsplatz zu finden, hängt entscheidend davon ab, wie hoch der faktische Mindestlohn auf dem lokalen Arbeitsmarkt ist. Der wird vor allem von der Höhe der Sozialhilfe, der Transferentzugsrate, den Sanktionen etc. bestimmt. Werden diese Parameter zentral festgelegt, haben Geringqualifizierte auf lokalen Arbeitsmärkten mit hoher Arbeitslosigkeit schlechte Karten, einen Arbeitsplatz zu ergat-

tern. Den Kommunen müssen also mehr Möglichkeiten eingeräumt werden, die Parameter der Sozialhilfe, wie etwa Höhe, Transferenzugsrate, Arbeitspflichten, in eigener Regie festzulegen²⁰. Auf diesem Weg können sie die tatsächlichen Gegebenheiten auf den lokalen Arbeitsmärkten vor Ort berücksichtigen; die Sozialhilfe ist nicht mehr Bremsklotz, wenn es darum geht, Arbeitslosigkeit abzubauen.

Dezentralen Lösungen stehen oft auch bei Ökonomen im Verdacht, einen „race to the bottom“ auszulösen. Die Erfahrungen in Ländern wie der Schweiz oder den USA, in denen mehr lokale Solidarität praktiziert wird, widerlegen allerdings diese Befürchtungen. Auch auf lokaler Ebene können die Ziele inter-personeller Umverteilung erreicht werden, möglicherweise sogar besser. Empirische Indizien sprechen dafür, dass die Reichen auf lokaler Ebene eher bereit sind, für die Armen zu zahlen, die sie kennen. Es ist auch nicht so, dass die Arbeitslosen in einem solchen System lokaler Solidarität den sozialen Transfers, sondern den Arbeitsplätzen hinterher wandern. Die Reform der Sozialhilfe im Jahre 1996 in den USA, die von Bundesstaat zu Bundesstaat unterschiedlich ausgestaltet und organisiert ist²¹, hat jedenfalls nicht den Sozial-, sondern den Arbeitsplatztourismus gefördert²². Arbeitsplätze entstehen aber vor allem dort, wo Leistungen und Gegenleistungen der Sozialhilfe in einem angemessenen Verhältnis stehen. Wird die zentrale Solidarität durch eine stärker lokale abgelöst, haben es die Kommunen selbst in der Hand, die richtige Balance von Leistung und Gegenleistung zu finden.

Eine auf lokaler Ebene organisierte Sozialhilfe, die lokale Solidarität mit dezentraler Arbeitsmarktpolitik verbindet, wird die Lage auf den regionalen Arbeitsmärkten spürbar entspannen. Lokal unterschiedliche Löhne und erfolgsorientierte Sozialämter, die als Vermittlungs- und Qualifizierungsagenturen agieren, sorgen für mehr Beschäftigung. Allerdings, ein Teil der Empfänger von Sozialhilfe ist mehr oder weniger unfähig zur Arbeit. Ihnen kann nur mit Therapie-, Entzugs- und Einarbeitungsmaßnahmen geholfen werden. Es gibt auch arbeitsfähige Arbeitnehmer, die erst noch an eine volle Stelle herangeführt werden müssen. Das kann mit zeitlich befristeten Gemeinschaftsarbeiten bei privaten Unternehmungen, karitativen Einrichtungen oder öffentli-

¹⁹ Vgl. Feist, H., Zur Reform des Sozialstaates im Zeitalter der Globalisierung, a.a.O., S. 235ff.

²⁰ Vgl. Berthold, N., R. Fehn und S. v. Berchem, Innovative Beschäftigungspolitik, a.a.O., S. 136ff.

²¹ Vgl. Berthold, N. und S. v. Berchem, Sozialhilfe im wettbewerblichen Föderalismus: Erfahrungen der USA, Lehren für Deutschland, in: G. Raddatz (Hrsg.), Bürgernah fördern und fordern, a.a.O., S. 91 – 114

²² Vgl. Kaestner, R., N. Kaushal und G. van Ryzin, Migration Consequences of Welfare Reform, NBER Working Paper No. 8560. Cambridge, MA 2001

chen Betrieben geschehen. Auch die verpflichtende Teilnahme an weiterführender Qualifikation gehört dazu. Diese Aktivitäten müssen aber strikt begrenzt werden. Der gegenwärtige Zustand, in dem kleinere und mittlere Unternehmungen durch solche arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten in großem Stil aus dem Markt gedrängt werden, muss ein Ende haben. Der herrschende arbeitsmarktpolitische Sozialismus wird eingedämmt, wenn die Kommunen die Parameter der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik lokal festlegen können und Verschiebebahnhöfe geschlossen werden.

AN: Arbeitnehmer, **Gew.:** Gewerkschaften, **UN:** Unternehmen/Arbeitgeber, **ALV:** Arbeitslosenversicherung, **ALG:** Arbeitslosengeld, **SH:** Sozialhilfe, **AMPo.:** Arbeitsmarktpolitik, **SoPo.:** Sozialpolitik



3.3 Radikale Reform der Gemeindefinanzen: Ohne sie bleibt die neue Sozialhilfe nur Stückwerk

Der Schritt zu einer dezentralen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik lohnt nur, wenn gilt, dass der auch bezahlt, der bestellt hat. Über Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen muss eine Ebene entscheiden, die der Kommunen. Nur dann kann der institutionelle Wettbewerb überhaupt effizient sein. Der gegenwärtige Zustand, dass der Bund bestimmt, welche sozial- und faktisch auch arbeitsmarktpolitischen Aufgaben die Kommunen erfüllen und welche Ausgaben sie tätigen müssen, die Finanzierung aber den Kommunen überlässt, ist ineffizient. Der Bund wälzt finanzielle Lasten nach unten ab, es regiert das Gesetz negativer externer Effekte, die zentral oktroyierten Aufgaben wachsen über das optimale Maß hinaus. Damit aber nicht genug: Einheitliche Leistungen zementieren eine lokal zu wenig differenzierte, nach unten inflexible Lohnstruktur. Eine höhere, regional recht unterschiedliche Arbeitslosigkeit ist unvermeidlich. Ein institutioneller Wettbewerb auf der Leistungsseite der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik um bessere Lösungen findet nicht statt.

Auch die spiegelbildliche Variante, den Kommunen zu überlassen, wie sie auf der Leistungsseite agieren, die Finanzierung aber zentral zu organisieren, ist alles andere als effizient. Diese Lösung führt zu lokalem „moral hazard“, ein „race to the top“ auf der Leistungsseite ist unvermeidlich. Da es nicht ihr Geld ist, das die Kommunen ausgeben, wird großzügig mit den finanziellen Mitteln aus Berlin umgegangen. Das Lohnstrukturproblem bleibt erhalten, die Sozialhilfe als wirksame Hilfe zur Selbsthilfe ist weiter Illusion. Der Nagel der Sozialhilfe, an dem die qualifikatorische Lohnstruktur aufgehängt ist, wird noch höher eingeschlagen. Die Chancen gering Qualifizierter, eine reguläre Arbeit zu finden, sinkt weiter. Auf die unterschiedliche Lage auf den lokalen Arbeitsmärkten wird wenig Rücksicht genommen. Die regionale Lohnstruktur wird weiter gestaucht, die regionalen Arbeitslosenquoten streut erheblich. Der institutionelle Wettbewerb auf arbeitsmarkt- und sozialpolitischem Gebiet wird ausgehebelt, dieses Mal auf der Finanzierungsseite.

Die Deutschen wollen keinen Wettbewerbsföderalismus, sie hängen noch immer der kooperativen Variante an. Das Postulat einheitlicher Lebensverhältnisse scheint ein Denken in wettbewerblichen Bahnen zu blockieren. Eine breite Mehrheit der Kommunen findet es geradezu obszön, über lokal unterschiedliche sozialpolitische Leis-

tungen nachzudenken²³. Am liebsten wäre es ihnen, wenn Leistungen weiter zentral festgelegt und lokal erbracht, aber auch zentral finanziert würden. Die finanzielle Mittel sollen vom Bund oder den Ländern kommen, zumindest aber wollen sie stärker in den Steuerverbund eingebunden werden, am liebsten wäre ihnen, wenn sie gleichberechtigte Partner im Länderfinanzausgleich würden. Eine solche Lösung ist aber ineffizient, weil sie einen wirksamen institutionellen Wettbewerb aushebelt. Es dominiert ein Principal-Agent-Problem, das lokales „moral hazard“ auslöst und das regionale Lohnstrukturproblem verschärft. Der institutionelle Wettbewerb wird nicht mehr nur auf der Leistungs-, er wird auch explizit auf der Finanzierungsseite ausgeschaltet. Der Leviathan findet noch weniger Schranken, es regiert die pure Verschwendung.

Effiziente Lösungen sind nur denkbar, wenn die Kommunen die Parameter der Sozialhilfe selbst gestalten und grundsätzlich finanzieren. Der institutionelle Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften bei Leistungen und Finanzierung wird schärfer. Eine breite Mehrheit der Kommunen kämpft allerdings nicht entschieden dafür, finanziell stärker auf eigenen Beinen zu stehen. Der Weg zu größerer finanzieller Autonomie schreckt sie, die finanzielle Knechtschaft von Bund und Ländern ist ihnen noch immer lieber. Eine revitalisierte Gewerbesteuer steht ganz oben auf ihrer Agenda einer Gemeindesteuerreform²⁴. Ertragsunabhängige Elemente, wie Zinsen, Mieten, Leasingraten, sollen stärker einbezogen, bisher ausgenommene Sektoren und Unternehmungen zur Kasse gebeten werden. Das wäre nur ein Kurieren an Symptomen, die Mängel der alten Gewerbesteuer blieben grundsätzlich erhalten: Die Wohnbevölkerung bleibt unzureichend und intransparent an den kommunalen Finanzierungslasten beteiligt, auch eine neue Gewerbesteuer ist nach wie vor konjunkturanfällig, die standortpolitischen Probleme bleiben auch weiter ungelöst.

Ein besserer, grundsätzlich gangbarer Weg ist es, die Gewerbesteuer und den Anteil der Gemeinden an der Einkommensteuer abzuschaffen und durch ein kommunales

²³ Die finanziell klammen Kommunen nutzen gegenwärtig die Gunst der Stunde nicht, bei der Reform der Gemeindesteuern autonome Einnahmequellen zu erschließen. Viel lieber begeben sie sich in die finanzielle babylonische Gefangenschaft des Bundes und der Länder.

²⁴ Vgl. Fuest, C. und B. Huber, Zur Reform der Gewerbesteuer. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft im Saarland. München 2001; Berthold, N. und S. v. Berchem, Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut, a.a.O., S. 120 – 130; Feld, L., Ch. v. Knobelsdorff und M. Leder, Eine alte Steuer ist noch keine gute Steuer, in: FAZ v. 5. April 2003, S. 15

Zuschlagsrecht zur Einkommen- und Körperschaftsteuer zu ersetzen²⁵. Die Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld eines Steuerpflichtigen ist die Basis für ein kommunales Hebesatzrecht. Die Erträge aus dem Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer aus gewerblichen Einkünften fließen den Betriebsstättengemeinden, die aus anderen Einkünften stehen den Wohngemeinden zu. Es liegt auf der Hand, dass Einkommen- und Körperschaftsteuersätze einander angeglichen werden müssen. Bei einer solchen Lösung werden lokal ansässige Unternehmungen und Wohnbevölkerung zur Finanzierung kommunaler Aufgaben herangezogen, den Prinzipien von Äquivalenz und Interessenausgleich wird besser entsprochen. Der Anreiz zur Gewerbeansiedlung bleibt erhalten, das Interesse der Bürger, wie seine Steuern verwandt werden, nimmt zu, die kommunale Finanzautonomie steigt an, die kommunalen Einnahmen sind weniger konjunkturanfällig.

Die kommunalen Spitzenverbände, allen voran der Deutsche Städtetag, sprechen sich gegen ein kommunales Zuschlags- und Hebesatzrecht aus²⁶. Es wird befürchtet, dass die Spannungen zwischen Städten und Umland verschärft würden. Die Städte bräuchten höhere Hebesätze, um ihre vielfältigeren Aufgaben zu erfüllen, von denen auch die Bewohner des Umlandes profitieren. Es käme zu einer Flucht ins Umland, die Städte würden finanziell ausbluten. Das alles wird von seriösen empirischen Untersuchungen nicht gestützt²⁷. Fallen Wohnsitz- und Betriebsstättengemeinde auseinander, fallen künftig die Einnahmen aus dem Zuschlagsrecht für betriebliche Einkünfte den Betriebsstätten- und nicht wie bisher in pauschalierter Form den Wohnsitzgemeinden zu. Die Stadt-Umland-Problematik wird daneben entschärft, weil auch die Umlandgemeinden signifikante Zuschlagssätze erheben müssen, fällt doch die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer weg. Besteht dennoch Korrekturbedarf, könnte der durch einen höheren betriebsstättenorientierten Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer befriedigt werden.

Mehr Effizienz ist nur möglich, wenn die Kommunen über die sozial- und arbeitsmarktpolitischen Parameter der Sozialhilfe eigenständig bestimmen und auf autonomere Einnahmequellen zur Finanzierung, wie etwa ein Zuschlagsrecht zur Einkom-

²⁵ Vgl. Bundesverband der deutschen Industrie und Verband der Chemischen Industrie, Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer: Konzept einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer. Köln 2001, S. 26ff.

²⁶ Vgl. beispielsweise Karrenberg, H. und E. Münstermann, Städtische Finanzen: Kollaps oder Reformen: Gemeindefinanzbericht 2002, in: Der Städtetag, 55 (2002), H. 4, S. 4 – 96

²⁷ Vgl. Feld, L., Ch. v. Knobelsdorff und M. Leder, Eine alte Steuer ist noch keine gute Steuer, a.a.O., S. 15

men- und Körperschaftsteuer, zurückgreifen können. Aber selbst, wenn über die Art der Autonomie der kommunalen Einnahmen entschieden ist, bleiben Probleme. Eines besteht darin, dass die Kommunen trotz autonomer Einnahmen zahlungsunfähig werden können. Diese Gefahr kann nur gebannt werden, wenn Bundesländer und Bund garantieren, dass die Kommunen zahlungsfähig bleiben. Den Preis einer solchen Garantie sind Fehlanreize und lokales „moral hazard“ der Kommunen. Ein anderes Problem existiert, weil die zentrale Ebene an den Ausgaben der Kommunen zu beteiligen ist, schließlich trägt sie mit dazu bei, dass Arbeitslosigkeit entsteht und Arbeitslose auf Sozialhilfe angewiesen sind. Auch hier sind Fehlanreize der Kommunen programmiert. Pauschale, degressiv ausgestaltete Zuweisungen sind geeignet, sie in Grenzen zu halten. Über die Höhe der Zuweisungen muss politisch gestritten werden. Dabei steht das gegenwärtige Volumen der bisher vom Bund finanzierten Arbeitslosenhilfe ebenso zur Diskussion wie pauschale Entgelte für Beratungs-, Vermittlungs- und Qualifizierungsmaßnahmen der Kommunen.

4 Ausblicke

Der Sozialstaat der Zukunft wird ein anderes Gesicht haben. Er wird schlanker und effizienter sein, viel stärker konzentriert auf sein eigentliches Kerngeschäft. Das gegenwärtige Angebot im Bereich „soziale Sicherheit“ wird er aus Kostengründen ausdünnen, private Anbieter werden seine Marktanteile übernehmen. Er wird sich von den kostenträchtigen Sparten Alter, Krankheit und Pflegebedürftigkeit trennen. Im Bereich der Absicherung gegen Arbeitslosigkeit wird er wohl auf absehbare Zeit noch Marktführer bleiben. Dennoch wird das Produkt besser und differenzierter, das Preis-Leistungs-Verhältnis günstiger. Der Sozialstaat wird auch sein Angebot im Bereich „soziale Gerechtigkeit“ der veränderten Wirklichkeit anpassen. Er wird den umverteilungspolitischen Wirrwarr beenden und sich darauf konzentrieren, wirklich Bedürftigen besser zu helfen, es dominieren lokale Profit-Center. Dieser Prozess der Marktbereinigung wird der Politik schwer fallen, weltweit offenere Güter- und Faktormärkte werden sie aber zwingen, diesen Weg des strukturellen Wandels beim Angebot von „sozialer Sicherheit“ und „sozialer Gerechtigkeit“ zu gehen.

Auch wenn sich die Interessengruppen und mit ihr die Politik gegen die sozialpolitische Marktbereinigung wehren, gegen die Globalisierung haben sie keine Chance. Mehr welt- und europaweiter Handel über die Ländergrenzen hinweg, noch mobiles Kapital und immer weniger sesshafte Arbeitnehmer sind die Kräfte, die den Sozialstaat anhalten, sich auf den Geschäftsfeldern zu tummeln, auf denen er wettbewerbsfähig ist. Das neue sozialpolitische Sortiment wird kleiner als das sein, das er heute noch als Quasi-Monopolist anbietet, die Produktionstechnologie wird eine andere sein. Das Gut „soziale Sicherheit“ bei Arbeitslosigkeit wird wegen erheblicher Skalenerträge weiter zentral produziert. Bei Beratung und Vermittlung wird stärker mit privaten Anbietern kooperiert, das Äquivalenzprinzip wird gestärkt. Der Kampf gegen Armut wird zu einem guten Teil in lokalen Profit-Centern geführt. Die Probleme vor Ort sind verschieden, die Präferenzen unterscheiden sich beträchtlich. Es ist immer schwerer möglich, das Gut „soziale Gerechtigkeit“ quer zu subventionieren. Die lokalen Nachfrager müssen auch die Kosten der Produktion tragen.

Mit dem Sozialstaat wird auch die föderale Ordnung ihr Aussehen verändern, eindeutig zum Besseren. Der wettbewerbsfeindliche kooperative fiskalische Föderalismus wird an Bedeutung verlieren, stärker am Wettbewerb ausgerichtete Elemente werden an Boden gewinnen. Die stärkere Konzentration auf das sozialpolitische Kernge-

schäft, die konsequentere Ausrichtung an heterogeneren Kundenwünschen und die stärkere Produktion vor Ort schwächen den Sozialstaat als treibende Kraft der Zentralisierung. Er selbst muss, um im Geschäft zu bleiben, den Wettbewerb nutzen, so gut es eben geht. Nur so kann er den unterschiedlichen Präferenzen der Bürger und den arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Problemen vor Ort besser entsprechen. Die lokalen Bürgerschaften müssen sich, ganz im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, immer öfter zuerst selbst helfen. Übergeordnete Gebietskörperschaften sind nur noch Rückversicherer für den Fall außergewöhnlicher Notlagen. Die kostenträchtige Fiktion gleichwertiger Lebensverhältnisse wird entzaubert, mehr Wohlstand für alle wird, nach Jahrzehnten inter-regionaler verteilungspolitischer Irrwege, wieder möglich.

Projekt Föderalismusreform

Die Konrad-Adenauer-Stiftung sieht in der Reform des Föderalismus eine Voraussetzung für wichtige Reformen insgesamt. Sie strebt mit ihrem Projekt ein grundlegendes Reformkonzept an, das sich in seiner Zielsetzung daran orientiert, was notwendig ist, um den Föderalismus in Deutschland zu revitalisieren und politische Entscheidungen für die Bürger wieder nachvollziehbar zu machen. Dabei betrachtet sie die Beziehungen von Bund, Ländern und Gemeinden verfassungsrechtlich wie finanzpolitisch als ein Ganzes; d.h. alle angestrebten Reformmaßnahmen sind in den gegenseitigen Bezügen und Wirkungen auf allen Ebenen des föderalen Gefüges zu sehen. Bei einem solchen grundlegenden Reformansatz sind aus der Sicht eines bürgernahen Staates insbesondere folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- föderale Vielfalt als gelebte Subsidiarität und Grundlage bürgernaher Politik,
- Reform des institutionellen Gefüges (Transparenz der politischen Entscheidungsprozesse, klare Zuordnung politischer Aufgaben und Verantwortlichkeiten sowie finanzieller Zuständigkeiten auf den verschiedenen Ebenen des Bundesstaates),
- Spannungsfeld zwischen Vielfalt und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse,
- Stärkung aber auch Grenzen des Konnexitätsprinzips,
- Neuordnung des Finanzwesens.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung ist sich dabei durchaus bewusst, dass eine grundlegende Reform nur dann zu realisieren ist, wenn sie eine Zustimmung in weiten Kreisen der politisch Verantwortlichen findet. Sie wendet sich mit ihrem Reformvorhaben jedoch nicht nur an politische Entscheidungsträger, sondern auch an andere Stiftungen, an Verbände und Experten in Wissenschaft und Forschung und vor allem an die politisch interessierten Bürgerinnen und Bürger.

Publikationen

Hans-Wolfgang Arndt: Wege zur Stärkung der Finanzkraft von Ländern und Kommunen. Arbeitspapier Nr. 40/2001, Sankt Augustin, 2001

Matthias Hartwig/Werner Heun/Ferdinand Kirchhof/Christian Waldhoff: Föderalismus in der Diskussion. Zukunftsforum Politik Nr. 36, Sankt Augustin 2001

Bernd Huber: Die Mischfinanzierungen im deutschen Föderalismus – Ökonomische Probleme und Reformmöglichkeiten. Arbeitspapier Nr. 48/2001, Sankt Augustin 2001

Bernd Huber: Gemeindefinanzreform: Problemlage und Lösungsansätze. Arbeitspapier Nr. 104/2003, Sankt Augustin 2003

Roland Koch/Christoph Böhr: Reform des Föderalismus. Zukunftsforum Politik Nr. 20, Sankt Augustin 2001

Thomas de Maizière/Hartmut Perschau/Karlheinz Weimar u.a.: Föderalismusreform: Die deutsche Finanzordnung auf dem Prüfstand. Zukunftsforum Politik Nr. 44, Sankt Augustin 2002

Udo Margedant: Die Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland. Arbeitspapier Nr. 37/2001, Sankt Augustin, 2001

Udo Margedant (Hrsg.): Föderalismus in Europa I. Zukunftsforum Politik, Nr. 50, Sankt Augustin 2002

Udo Margedant (Hrsg.): Föderalismus in Europa II. Zukunftsforum Politik, Nr. 51, Sankt Augustin 2002

Ansprechpartner: Prof. Dr. Udo Margedant
Tel. 02241/246-308
e-mail: udo.margedant@kas.de

Der Autor

Prof. Dr. Norbert Berthold, geb. 1952, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik an der Universität Würzburg, Forschungsschwerpunkte: Theorie der Wirtschaftsordnung, Europäische Integration, Bevölkerungsökonomie, Theorie der Wirtschaftspolitik, Ökonomie des Arbeitsmarktes, System der Sozialen Sicherung.

Publikationen u. a.: *Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung*, Tübingen 1997; *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*, Berlin 1998 (Mitherausgeber); *Die Bundesländer im Standortwettbewerb*, Gütersloh 2001; *Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut – Markt, Staat und Föderalismus*, Berlin 2002 (MV: S. v. Berchem).