

insbesondere in den ländlichen Gegenden mehrere Arbeitsgemeinschaften tätig sein. Ob es zu entsprechenden Kooperationen zwischen den Arbeitsgemeinschaften kommt und wie diese dann konkret aussehen werden, bedarf noch einer Regelung. Und schließlich: mit wie vielen Personen als ALG-II-Empfänger ist pro Job-Center zu rechnen? Ist für die Betreuung ein zusätzlicher Personalaufwand erforderlich und wenn ja, in welcher Größenordnung? Schließlich sollte die Entscheidung für oder gegen die Ausübung der Option davon abhängen, mit welchen Mittelzuweisungen die Kommune dann insgesamt für die Betreuung der Arbeitslosen zu rechnen hat. Da viele Haushalte von Kommunen bereits heute unter einem Vorbehalt stehen, verbietet sich aus kommunaler Sicht eine weitere Belastung, die zudem in ihrer Höhe und in ihren Folgen schwer zu kalkulieren ist.

Zusammenfassung

Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II ist grundsätzlich eine vernünftige Entscheidung. Für alle Beteiligten wäre es jedoch besser gewesen, eine eindeutige Zuordnung zu treffen: entweder eine Ansiedlung bei der BA oder bei den Kommunen. Diese Möglichkeit ist durch den Vermittlungsausschuss zunichte gemacht worden, indem er den Kommunen ein Optionsrecht eingeräumt hat.

Ob eine Kommune sofort nach Einführung der Zusammenlegung beider Transferleistungen ihr Optionsrecht ausüben soll oder nicht, ist letztlich eine Einzelfallentscheidung vor Ort. Aufgrund der noch bestehenden Unsicherheiten könnte es sinnvoller sein, zunächst in eine Arbeitsgemeinschaft zu gehen, bis alle Rechtsunsicherheiten geklärt sind und erste Erfahrungen mit dem Gesetz vorliegen. Eine spätere Ausübung der Option bleibt hiervon unberührt.

Hinter der Zusammenlegung beider Transferleistungen steht der Gedanke (oder die Hoffnung), dass hierdurch die Vermittlungstätigkeit effizienter gestaltet werden kann und es zu mehr Vermittlungen in den (ersten) Arbeitsmarkt kommt. Dieser Anspruch sollte durch die gegenwärtige Debatte über finanzielle Ausstattungen nicht in den Hintergrund gedrängt werden. Sollte das kommunale Optionsgesetz zum wiederholten Male durch den Bundesrat abgelehnt werden, dann wird der vorgesehene Termin für die Einführung des Arbeitslosengeldes-II zum 1. Januar 2005 nicht mehr haltbar sein, und ein Kernstück der Arbeitsmarktreform kann dann nur noch mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung eingeführt werden.

Herbert.Buscher@iwh-halle.de

Transferleistungen für die neuen Länder – eine Begriffsbestimmung

Der SPIEGEL hat unlängst die Öffentlichkeit mit der Meldung aufgeschreckt, 1 250 Mrd. Euro Aufbaugelder seien in den neuen Bundesländern weitgehend wirkungslos verschwendet worden. Aufgeschreckt wurde damit nicht nur die (westdeutsche) Öffentlichkeit, die damit erneut Bestätigung für das seit langem gepflegte Vorurteil fand, der Osten Deutschlands sei ein Fass ohne Boden; aufgeschreckt wurden damit auch die ostdeutschen Landesregierungen, die darauf verweisen, dass die tatsächlichen Aufbauleistungen des Westens für den Osten weitaus geringer seien als die genannte Summe. Um die Diskussion zu versachlichen, scheint es an der Zeit, einmal näher zu bestimmen, worum es sich bei diesen Transfers wirklich handelt.

Die Angaben des SPIEGEL beziehen sich auf die so genannten *Bruttotransfers*, also auf das, was über die Haushalte des Bundes, der westdeutschen Länder und der Sozialversicherungen tatsächlich in den neuen Ländern verausgabt wird. Darin enthalten sind neben den „echten“ Aufbauleistungen auch alle Ausgaben, die „normale“ Staatsaufgaben darstellen (also z. B. Ausgaben für die öffentlichen Bediensteten des Bundes in den neuen Ländern oder die anteiligen Verteidigungsausgaben), und auch jene Leistungen, die aufgrund des in ganz Deutschland einheitlich geregelten Sozialversicherungssystems an die Versicherten in Ostdeutschland gewährt werden (also z. B. Arbeitslosengeld und Rentenversicherungsleistungen). Allerdings wird dabei nicht berücksichtigt, dass die Menschen

in Ostdeutschland über ihre Steuer- und Beitragszahlungen ebenfalls an der Finanzierung dieser Leistungen beteiligt sind. Sinnvoller ist es deshalb, auf die *Nettotransfers* abzustellen, die auch die Einnahmen von Bund und Sozialversicherungen in Ostdeutschland berücksichtigen. Diese Nettotransfers betragen nach Schätzungen des IWH rund 80 Mrd. Euro im Jahre 2003²⁷; in den 13 Jahren seit der deutschen Vereinigung dürften es knapp 950 Mrd. Euro gewesen sein.

Diese Nettotransfers beruhen auf einem Kaufkraftkonzept: Es wird gefragt, in welchem Umfang die Nachfrage in Ostdeutschland durch Transferzuflüsse von außen gestützt wird. Auch wenn dies für bestimmte Fragestellungen ein sinnvolles Konzept ist, spiegelt dies doch zu einem erheblichen Teil lediglich die Tatsache unterschiedlicher regionaler Wirtschaftskraft in den Teilregionen Deutschlands wider – ebenso gut könnte eine Transferbilanz dieser Art und vermutlich ähnlichen Aussagegehalts für die finanzschwachen westdeutschen Bundesländer erstellt werden.

Die reinen *Aufbauhilfen* für die neuen Länder fallen demgegenüber viel geringer aus: Fasst man darunter vereinfacht die Zahlungen, die für die Verbesserung der Infrastrukturausstattung der neuen Länder bzw. für die Unterstützung der Unternehmen geleistet werden, so belaufen sich diese im Zeitraum 1990 bis 2003 auf knapp 250 Mrd. Euro, also auf lediglich knapp 20% der gesamten Bruttotransfers. Ob dies viel oder wenig ist, ist eine Frage des Standpunktes. Unbestritten ist aber wohl, dass es gerade diese Leistungen sind, die für die Stärkung der Wirtschaftskraft des Ostens notwendig sind und damit eine Voraussetzung dafür darstellen, dass andere Ausgaben – wie solche zur Kompensation der niedrigen Steuerkraft oder zur sozialen Flankierung bei Arbeitslosigkeit – auf mittlere bis lange Sicht verringert werden können.

Und schließlich ist zu berücksichtigen, dass ein Großteil der Leistungen für die neuen Länder innerhalb gesamtdeutsch geltender Programme gewährt wird, also prinzipiell auch in Westdeutschland anfällt. Nur ganz wenige Unterstützungsleistungen werden speziell für Ostdeutschland gewährt und finden ihre Rechtfertigung in den Besonderheiten der ostdeutschen Wirtschaft als einer „Transformationsökonomie“. Hierzu zählen z. B. Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen des Solidarpaktes (10,5 Mrd. Euro jährlich) oder die

Programme der besonderen Wirtschaftsförderung für die neuen Länder (Investitionszulagen, FuE-Förderung-Ost); bei großzügiger Abgrenzung auch noch die überproportionalen Zuweisungen an die neuen Länder im Bereich der Arbeitsmarktpolitik oder des Infrastrukturausbaus. Das IWH hat vor längerer Zeit einmal die so definierten „*Sonderleistungen*“ für die neuen Länder mit 13% der gesamten Bruttotransfers angegeben – dies wären, übertragen auf heutige Verhältnisse, nicht mehr als 15 Mrd. Euro im Jahr.

Welche Transferdefinition gewählt wird, hängt also von der Fragestellung ab:

- Geht es darum, die Transferabhängigkeit der ostdeutschen Wirtschaft zu belegen, so ist die Abgrenzung nach dem Kaufkraftkonzept sinnvoll.
- Geht es hingegen darum, den Beitrag des Bundes zur Stärkung der Wirtschaftskraft in den neuen Ländern aufzuzeigen, so sollte man sich auf die reinen Aufbauhilfen beschränken.
- Und geht es schließlich darum, die besondere Belastung des westdeutschen Steuerzahlers zu messen, so ist das Konzept der „*Sonderleistungen*“ für die neuen Länder zu verwenden.

Eine Vermischung dieser Konzepte (wie es in der öffentlichen Diskussion in der Vergangenheit häufig geschehen ist) ist hingegen nicht sachgerecht, ja mit Blick auf die fortdauernde Transferabhängigkeit des Ostens sogar regelrecht gefährlich. Unberührt bleibt die Notwendigkeit, stets nach der Rechtfertigung für staatliche Ausgaben und der Effizienz der Aufgabenerfüllung zu fragen – das aber gilt in Ostdeutschland genauso wie in Westdeutschland.

Joachim.Ragnitz@iwh-halle.de

²⁷ Vgl. IWH-Pressemitteilung Nr. 21/2003 vom 27. Oktober 2003.