

Walter Hanesch

Arbeit statt Sozialhilfe nach US-Vorbild?

Zur aktuellen Sozialhilfereform-Diskussion

Die Reform der Sozialhilfe scheint ein immer wieder geeignetes Thema zu sein, um sich politisch zu profilieren. Der Autor untersucht die Argumente von Politikern, die nach einem Kurztrip in die USA meinen, das deutsche System der Unterstützung und Förderung sozial Schwacher nach amerikanischem Vorbild verändern zu können. Weder werden bei dieser Diskussion die Schattenseiten des amerikanischen Modells erwähnt, noch die Frage erörtert, ob das, was in den USA in einem gewissem Umfang erfolgreich ist, auch in der Bundesrepublik wirkungsvoll eingesetzt werden kann. Der Autor kommt zu dem Ergebnis, dass das deutsche Leistungsrecht nicht beliebig korrigiert werden kann.

Die Red.

1. Die Sozialhilfe-Reforminitiative des hessischen Ministerpräsidenten Koch

Das politische Sommertheater wurde in diesem Jahr von einem sozialpolitischen Thema bestimmt. Hat doch der hessische Ministerpräsident Koch (vgl. z. B. Koch 2001) das drohende Sommerloch zu einer politischen Profilbildung besonderer Art genutzt, indem er das sozialpolitische Dauerthema Sozialhilfereform neu aufgegriffen und eine lautstarke medienöffentliche Auseinandersetzung entfacht hat.¹

Den Ausgangspunkt für Kochs Initiative bildete zum einen die Tatsache, dass im Jahresdurchschnitt 2000 3,9 Mio. Menschen bei den Arbeitsämtern als arbeitslos registriert waren, von denen rund ein Drittel langzeitarbeitslos, also länger als ein Jahr ohne Arbeit war. Zum anderen waren am Ende des gleichen Jahres etwa 2,7 Mio. Menschen auf Hilfe zum Lebensunterhalt als »Sozialhilfe im engeren Sinne« angewiesen, wobei – so Koch – ein Großteil der Langzeitarbeitslosen zu diesen Sozialhilfeempfängern gehört. Da sich der Bezug von Sozialhilfe zum »Lebensstil« entwickelt habe, forderte er, alles müsse daran gesetzt werden, die Sozialhilfebedürftigkeit der Arbeitslosen zu überwinden.

Begnügte sich Kanzler Schröder im Frühsommer noch mit dem – gegen die Arbeitslosen im Allgemeinen und gegen die arbeitslosen Sozialhilfeempfänger im Besonderen gerichteten – Drohwort, es gebe kein »Recht auf Faulheit« (vgl. DER SPIEGEL 21/2001), hat Koch für das Problem der angeblichen Arbeitsunwilligkeit von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern bereits die Lösung mitgeliefert: Für ihn heißt sie »Wisconsin-Modell«, genauer gesagt, eine Sozialhilfereform nach dem Vorbild des US-Bundesstaats Wisconsin, die geprägt ist vom Prinzip des »Work First«, also des Vorrangs von Arbeit statt Sozialhilfe.

¹ Seine Fähigkeit und Bereitschaft, verbreitete Ressentiments in der Bevölkerung aufzugreifen und für die eigene politische Profilierung zu nutzen, hat der hessische Ministerpräsident bereits bei den letzten hessischen Landtagswahlen am Beispiel der Ausländerthematik unter Beweis gestellt.

Kochs Vorstoß hat ein großes Medienecho ausgelöst und ihm neben Widerspruch – vereinzelt auch aus seiner eigenen Partei wie vom sozialpolitischen Sprecher der CDU/CSU-Fraktion Seehofer – viel Zustimmung in der Bevölkerung wie in der Politik eingebracht. Selbst prominente Vertreter der rot-grünen Regierungsparteien wie der amtierende Verteidigungsminister und Vorsitzende der SPD-Grundwerte-Kommission Scharping oder der niedersächsische Ministerpräsident Gabriel haben Kochs Initiative begrüßt und mit ähnlichen Voten unterstützt. Zwar hat Koch eine Bundesratsinitiative des Landes Hessen angekündigt, bis heute ist seine Initiative jedoch ohne inhaltliche Konkretisierung geblieben. So ist er insbes. die Antwort auf die Frage schuldig geblieben, wie das US-Modell auf die deutsche Sozialhilfe übertragen werden soll. Dennoch lässt die Heftigkeit der Resonanz darauf schließen, dass hier ein hochbrisantes sozialpolitisches Problem thematisiert und eine Lösung angeboten wurde, die – so scheint es – seit langem überfällig war. Vieles spricht allerdings dafür, dass die große Resonanz auch Ausdruck der Tatsache ist, dass heute bei Bürgern wie Politikern zwar der diffuse Eindruck vorherrschend ist, dass zu viele Menschen von Sozialhilfe leben, dass der Kenntnisstand über das bestehende Leistungssystem der Sozialhilfe und über die Ursachen wie die Folgen des Sozialhilfebezugs jedoch äußerst gering ist.

Im vorliegenden Beitrag möchte ich daher versuchen, die Hintergründe der Koch'schen Initiative etwas aufzuhellen. Ich möchte dabei der doppelten Frage nachgehen, inwieweit Koch mit seiner Initiative die Problemstellungen der heutigen Sozialhilfe angemessen beschrieben hat und inwieweit die von ihm angebotene Lösung geeignet sein könnte, diese Probleme zu lösen. Ich werde dazu in einem ersten Schritt die Sozialhilfe und ihre Reform in den USA kurz skizzieren. In einem zweiten Schritt werde ich das Reformmodell des Bundesstaats Wisconsin vorstellen und eine Bewertung dieses Reformansatzes vornehmen. In einem dritten Schritt werde ich das Leistungssystem der deutschen Sozialhilfe vorstellen und den Bedeutungswandel der Sozialhilfe in den letzten Jahren und den daraus resultierenden Reformbedarf erläutern. In einem letzten Schritt werde ich schließlich der Frage nachgehen, inwieweit das amerikanische Reformmodell eine geeignete Lösung für die bundesdeutschen Sozialhilfe-Probleme bieten könnte.

2. Sozialhilfe und Sozialhilfereform in den USA

Traditionell kommt der Sozialhilfe im »liberalen Sozialstaatsmodell« der USA eine sehr viel wichtigere Rolle im Gesamtsystem sozialer Sicherung als in der Bundesrepublik zu. Tatsächlich existieren auf der Bundesebene über 80 »welfare programs«, die – zumeist als Ersatz für fehlende Leistungen im vorgelagerten Sicherungsnetz – Einkommensleistungen, medizinische Leistungen, Nahrungsmittelhilfen, Wohnungshilfen, allgemeine und berufliche Bildungsangebote sowie soziale Dienste unterschiedlichster Art für einkommensschwache Personen und Haushalte bereitstellen. In der Regel werden diese Bundesprogramme von den Einzelstaaten mit eigenen Mitteln aufgestockt. Die größten und wichtigsten dieser kategorial – d. h. auf bestimmte Gruppen und Bedarfstatbestände – ausgerichteten Bundesprogramme² waren bis zur Sozialhilfereform von 1996 vier sog. »entitlement«-Programme. Diese

² Ergänzend ist auf den Earned Income Tax Credit (EITC), eine Negativsteuer für Niedriglohnverdiener im Rahmen der Bundeseinkommensteuer hinzuweisen, dessen Bedeutung vor allem daraus resultiert, dass ähnlich wie in Großbritannien – Erwerbstätige keinen Anspruch auf monetäre Sozialhilfeleistungen besitzen (vgl. Hanesch 2000).

bundesstaatlichen Leistungssysteme räumten bei Vorliegen materieller Bedürftigkeit für bestimmte Gruppen einen individuellen Rechtsanspruch auf Einkommens-, Sach- oder Dienstleistungen ein, soweit die jeweiligen Programm Voraussetzungen erfüllt waren (vgl. U. S. House of Representatives. Committee on Ways and Means: 1998):

- das *Medicaid Program*, das medizinische Leistungen für einkommensschwache Gruppen umfasst,
- das *Food Stamp Program*, im Rahmen dessen von eben diesen Gruppen Lebensmittelmarken bezogen werden können,
- das *Supplemental Security Income (SSI)*, das eine Einkommenshilfe für ältere und behinderte Einkommensarme bereitstellt, sowie
- die *Aid to Families with Dependent Children (AFDC)*.

Das in den 30er Jahren eingeführte AFDC-Programm – in der US-Diskussion häufig als Sozialhilfe (welfare) im engeren Sinne bezeichnet – bot ursprünglich einen bundesstaatlichen Rechtsanspruch auf Einkommensleistungen für Alleinerziehende und ihre Kinder. Seit 1988 besaßen auch vollständige Familien einen Rechtsanspruch, soweit der zuvor erwerbstätige Haushaltsvorstand arbeitslos war (AFDC-UP). Im Rahmen bundesstaatlicher Rahmenvorgaben legten die Einzelstaaten die Höhe des »Bedarfs« sowie ihres Leistungsniveaus fest, erließen Vorschriften für die Anrechnung von Einkommen und Vermögen und führten das Programm durch. Der Bund beteiligte sich an den Kosten für die AFDC-Leistungen mit einem Anteil von 50–80% und trug 50% der Verwaltungskosten. Einkommensbedarf und maximaler Zahlungsbetrag variierten im AFDC je nach Größe und Zusammensetzung des Haushalts. Nach Anrechnung des eigenen Einkommens und Vermögens (mit bestimmten Ausnahmen und ab bestimmter Freibeträge) wurde der Differenzbetrag zum Bedarf bis zum maximalen Zahlungsbetrag ausgezahlt. Die Höhe der monatlichen Maximalleistungen wies extreme Unterschiede zwischen den Einzelstaaten auf und wurde nur in unregelmäßigen Abständen an die Preisentwicklung angepasst.³ Das im internationalen Vergleich sehr niedrige Niveau dieser Sozialhilfeleistung wird dadurch erkennbar, dass die Höhe der maximalen haushaltsspezifischen AFDC-Leistung im Verhältnis zur offiziellen US-Armutsgrenze⁴ Ende 1996 lediglich den Wert von 34% erreichte. Auch die Höhe des Gesamtbetrags aus AFDC und Food Stamp-Leistungen lag mit 62% noch weit unterhalb der offiziellen US-Armutsgrenze. Auch wenn AFDC-Empfänger automatisch einen Leistungsanspruch auf gesundheitliche Versorgungsleistungen im Rahmen von Medicaid hatten und ihnen freies oder subventioniertes Schulessen für die Kinder sowie ggf. Wohnungshilfen, Ausbildungs- und Beschäftigungshilfen zustanden, war durch AFDC im Regelfall eine Armutsvermeidung bzw. -überwindung nicht möglich.

Das 1996 verabschiedete Gesetz zur Reform der Sozialhilfe mit dem Titel »Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act« umfasste als zentrales

³ So stieg zwar der durchschnittliche Maximalbetrag für eine vierköpfige Familie zwischen 1970 und 1996 nominal um hundert Prozent (von 221 auf 450 \$). Preisbereinigt hat sich jedoch der reale Wert dieses Betrags halbiert. Vom gleichen Realwertverfall war auch der durchschnittliche monatliche Leistungsbetrag pro Haushalt betroffen. Die meisten AFDC-Familien hatten darüber hinaus auch Ansprüche auf Nahrungsmittelhilfen nach dem Food Stamp Program. Während die AFDC-Leistungen real abgesenkt wurden, konnte daher ein Teil dieser Einkommensverluste durch zusätzliche Nahrungsmittelhilfen wieder ausgeglichen werden; allerdings ging auch der maximale Gesamtbetrag aus AFDC und Food Stamps in diesem Zeitraum zurück.

⁴ Die USA sind eines der wenigen Länder, die regelmäßig offizielle haushaltsspezifische Armutsgrenzen veröffentlichen. Allerdings unterscheidet sich das Messverfahren in den USA erheblich von dem, das in den EU-Staaten üblicherweise zugrunde gelegt wird. Im Ergebnis liegt die offizielle US-Armutschwelle sehr viel niedriger als die Armutsgrenze, die sich bei dem in Europa herangezogenen Verfahren ergibt. Legt man das gleiche Messverfahren zugrunde, erreicht der Anteil relativer Armut in den USA im Vergleich der OECD-Länder einen Spitzenwert und liegt mehr als doppelt so hoch wie in der Bundesrepublik (vgl. z. B. Hanesch 1997; Smeeding/Rainwater/Burtless 2001).

Element die Abschaffung des AFDC und die ersatzweise Einführung eines pauschalen Bundeszuschusses an die Einzelstaaten unter dem Titel »Temporary Assistance for Needy Families« (TANF) (vgl. Hanesch 1997; U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means 1998). Im gleichen Jahr bezogen im Monatsdurchschnitt 12,7 Mio. Personen AFDC, davon 8,7 Mio. Kinder. Seitdem ist es jedem Einzelstaat freigestellt, ob und in welcher Form ein Rechtsanspruch für das neue Programm eingeführt wird. Der Bundeszuschuss in Festbetragsform orientiert sich an den AFDC-Zuschüssen der letzten Jahre; darüber hinaus sind Bundesmittel in Form von Sonderfonds für spezielle Zwecke verfügbar. Erwachsene Leistungsempfänger sind seitdem verpflichtet, innerhalb einer Zweijahresfrist ab Leistungsbeginn eine Beschäftigung aufzunehmen; Ausnahmen dürfen nur Eltern von Kindern im Alter unter einem Jahr eingeräumt werden; Alleinerziehende und Eltern von Kindern unter 6 Jahre dürfen auf Teilzeitbasis arbeiten. Sind weniger als ein bestimmter Prozentsatz der Leistungsempfänger (ansteigend von 25% in 1997 bis 50% in 2002) in Erwerbsarbeit oder aus sonstigen Gründen aus dem Leistungsbezug ausgeschieden, wird der Bundeszuschuss anteilig gekürzt. Grundsätzlich ist der lebenszeitliche Bezug von Leistungen dieses Programms auf maximal fünf Jahre begrenzt; allerdings können Einzelstaaten oder Gemeinden für eine verlängerte Bezugszeit Mittel einsetzen. Zudem dürfen die Staaten bis zu 20% ihrer Leistungsfälle von der Zeitbefristung ausnehmen. Weiterhin können die Staaten Leistungen für Kinder verweigern, die während des Leistungsbezugs der Eltern geboren werden; ebenso können unverheiratete Eltern unter 18 von Leistungen ausgeschlossen werden. Dagegen müssen die Einzelstaaten bisherigen oder potentiellen Leistungsempfängern von AFDC weiter gesundheitliche Versorgungsleistungen im Rahmen von Medicaid gewähren; zudem können Leistungsempfänger, die eine Beschäftigung aufgenommen haben, ein Jahr weiter Medicaid-Leistungen erhalten (während Beschäftigte in Niedriglohnjobs normalerweise keine Krankenversicherung erhalten).

Durch die Umgestaltung des bisherigen AFDC Programms in einen pauschalen Bundeszuschuss ist die politische Verantwortung für dieses Leistungsnetz von der Bundesebene auf die Ebene der Einzelstaaten verlagert worden. Zugleich ist der individuelle Rechtsanspruch auf Sozialhilfe aufgehoben worden. Da die Ausgestaltung dieses neuen Leistungssystems den Einzelstaaten weitgehend freigestellt ist, sind Aussagen über seine Konturen seitdem kaum mehr möglich. Noch mehr als in der Vergangenheit ist damit ein unüberschaubarer Flickenteppich von höchst unterschiedlichen Regelungen zu Leistungshöhe und Leistungsbedingungen entstanden.⁵ Bei wachsender Uneinheitlichkeit von Leistungsniveau und Leistungsbedingungen wird ein Überblick über die Sozialhilfelandchaft USA in Zukunft nahezu unmöglich sein.

Bereits bei Verabschiedung der US-Reform lautete die entscheidende Frage, inwieweit als Folge dieser Reform die bisherigen Leistungsempfänger tatsächlich in das Beschäftigungssystem eingegliedert und dadurch von Sozialhilfe unabhängig werden können. Durch die begrenzten Bundeszuschüsse, die zudem gekürzt werden, wenn Mindestquoten für die Senkung der Fallzahlen (z.B. durch Eingliederung von Leistungsempfängern in Erwerbsarbeit) unterschritten werden, stehen die Einzelstaaten

⁵ Schon seit den 80er Jahren war es den Einzelstaaten möglich, mit Genehmigung der Bundesbehörden Welfare-Experimente durchzuführen, bei denen neue Wege der Sozialhilfeleistungsgewährung erprobt werden konnten. Im Zusammenhang damit mussten wissenschaftliche Auswertungen vorgelegt werden, durch die die Versuchsergebnisse nicht nur den zuständigen Bundesbehörden, sondern auch den anderen Staaten zur Verfügung gestellt wurden. Während dadurch im Prinzip eine zwischenstaatliche Vergleichbarkeit auch bei Abweichungen vom Bundesstandard gewährleistet war, werden in Zukunft solche Auswertungen nicht mehr verfügbar sein.

seitdem unter starkem Druck, effektive Eingliederungsprogramme zu entwickeln. Gerade in den großstädtischen Ballungszentren, in denen sowohl die Leistungsempfängerzahlen als auch die Arbeitslosenzahlen besonders hoch sind, wurden die Chancen gering eingeschätzt, größere Teilgruppen auf absehbare Zeit in den Arbeitsmarkt eingliedern zu können. Eine wichtige Rolle bei der Auseinandersetzung um die Umgestaltung der Sozialhilfe in Richtung »Arbeit statt Sozialhilfe« (»from welfare to work«) spielten die Erfahrungen, die in einer Reihe von Einzelstaaten in den 80er Jahren und Anfang der 90er Jahre mit Beschäftigungs-Experimenten gemacht worden waren. Wurde doch von den Reformbefürwortern behauptet, dass in diesen Länderexperimenten nachgewiesen wurde, dass eine Integration in Arbeit für viele Sozialhilfeempfänger möglich ist. Differenzierte Auswertungen dieser Experimente haben allerdings vor solchen voreiligen Schlussfolgerungen gewarnt (vgl. z. B. Wiseman 1995).

Die Frage, inwieweit die erhofften oder befürchteten Wirkungen der US-Sozialhilfereform tatsächlich eingetreten sind, lässt sich bis heute nicht eindeutig beantworten. Zum einen ist der Zeitraum noch zu kurz, um die Gesamtheit der Wirkungen angemessen erfassen und einschätzen zu können. Zum anderen hat der amerikanische National Research Council in einem soeben veröffentlichten Bericht festgestellt, dass trotz einer Vielzahl von empirischen Studien die Wirkungsforschung zur Sozialhilfereform gravierende Schwächen aufweist. Diese sind u. a. auf Mängel der Datenlage, aber auch auf problematische Untersuchungskonzepte zurückzuführen (Evaluating Welfare Reform in an Era of Transition 2001).⁶ Im Folgenden soll die Umsetzung der Sozialhilfereform am Beispiel des Bundesstaates Wisconsin näher beleuchtet werden, wird doch vor allem das Modell Wisconsin vom hessischen Ministerpräsidenten Koch als Vorbild für eine mögliche Sozialhilfereform in der Bundesrepublik herangezogen.

3. W-2 in Wisconsin – das neue Vorbild für die Bundesrepublik?

»Work not Welfare« oder »W-2«, das Sozialhilfereformmodell des amerikanischen Bundesstaates Wisconsin, ist nicht nur deshalb bemerkenswert, weil es das erste Programm eines Einzelstaats war, das die neue Sozialhilfereform in den USA in Angriff genommen hat. Vielmehr zeichnet sich dieses Reformprojekt durch eine auch in der US-Diskussion bemerkenswerte inhaltliche Radikalität aus. Diese liegt weniger im Ansatz, Sozialhilfeempfänger in Erwerbsarbeit zu integrieren. Die Kontroverse entzündet sich vielmehr an der Art und Weise, *wie* dieses Postulat umgesetzt wird.

Das unmittelbar nach In-Kraft-Treten der Bundesreform vom republikanischen Gouverneur Thompson in Gang gesetzte Wisconsin-Modell⁷ basiert auf acht zentralen Prinzipien (Wisconsin Department of Workforce Development 1998, 1999a

⁶ Am besten sind bisher die Fallzahlen der Leistungsempfänger erfasst und sie zeigen einen – aus deutscher Sicht – erstaunlichen Entwicklungsverlauf: So sind im Zeitraum 1994 bis 1999 die Fallzahlen der AFDC bzw. TANF bundesweit um etwa die Hälfte zurückgegangen. Bis heute wird allerdings darüber gestritten, worauf diese Entwicklung zurückzuführen ist (vgl. dazu die kritische Würdigung der vorliegenden Studien von Bell 2001).

⁷ Allerdings hat Wisconsin bereits seit Ende der 80er Jahre die Möglichkeit genutzt, auf der Basis von Sondergenehmigungen das Bundesrecht partiell außer Kraft zu setzen und Sozialhilfsexperimente von begrenzter Reichweite durchzuführen. Unter Verweis auf die positiven Erfahrungen in Wisconsin gehörte der damalige Gouverneur von Wisconsin und heutige Bundesgesundheitsminister Thompson in den 90er Jahren zu den treibenden Kräften der Republikaner, die AFDC grundlegend umzugestalten.

und b): Arbeit statt Sozialhilfe, persönliche Verantwortung, Stärkung der Familie, Aufwertung des Lebens von Arbeit, Betonung der Selbstständigkeit, Unterstützung durch die Gemeinschaft, Beschränkung auf die absolut notwendigen Dienste, Wettbewerb der Dienstleistungserbringung. Betont wird vor allem der Grundsatz, dass in diesem neuen Leistungssystem die Verantwortung allein beim Antragsteller liegt.

Mit W-2 wurde der Rechtsanspruch auf monetäre Sozialhilfeleistungen in Wisconsin aufgehoben. Arbeitsfähige Hilfebedürftige (und dazu zählt in Wisconsin auch die alleinerziehende Mutter mit einem Kind ab 12 Wochen) werden statt dessen bei Antragstellung sofort und ausschließlich auf Erwerbsarbeit verwiesen. Sie müssen sich einem Bewertungsverfahren unterziehen und werden einer von vier Beschäftigungsstufen zugeordnet. Nach Antragstellung findet eine Einordnung innerhalb von fünf Tagen durch eine Agentur statt, nach 7–10 Tagen vergeblicher Suche wird die Einordnung überprüft und ggf. nach unten revidiert. Geld gibt es nur als Gegenleistung für geleistete Arbeitsstunden; dabei steigt der monatlich erreichbare Gesamtbetrag von Stufe zu Stufe. Für jede nicht geleistete Stunde werden überproportionale Beträge abgezogen. Indem darauf verzichtet wird, die »Vergütung« nach der Zahl der Personen oder der Kinder im Haushalt zu staffeln, bleibt sie um so mehr hinter dem Bedarf des Haushalts zurück, je mehr Menschen darin leben. Auf den beiden ersten Stufen wird eine Kombination aus Teilzeitbeschäftigung und Ausbildung angeboten, wobei die maximale monatliche Vergütung unter dem gesetzlichen Mindestlohn liegt. Erst auf der dritten Stufe wird eine Vollzeitbeschäftigung sowie der (extrem niedrige) gesetzliche Mindestlohn zugrunde gelegt.

Zwar soll die Verwaltung öffentliche bzw. öffentlich subventionierte Arbeit (der 1. bis 3. Stufe) und ergänzende Hilfen zur Einmündung in den regulären Arbeitsmarkt (als vierte Stufe) bereitstellen, soweit individuelle Barrieren für eine normale Beschäftigung vorliegen. Soweit dies jedoch nicht der Fall ist, ist der Antragsteller auf den normalen Arbeitsmarkt verwiesen, ohne Garantie, auch tatsächlich eine Beschäftigung zu finden. Die Verweildauer beträgt auf jeder der ersten drei Stufen im Regelfall maximal zwei Jahre. Danach bleibt nur der Verweis auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Nach Ablauf der lebenszeitlichen Begrenzung der Bezugsdauer von fünf Jahren sind im Rahmen dieses Programms keine weiteren Hilfen vorgesehen. Was das in der Konsequenz für die betroffenen Menschen bedeutet, wird allerdings erst ab Mitte 2001 deutlich werden. Dabei ist zu bedenken, dass es sich bei den Programmadressaten ausschließlich um Haushalte mit Kindern handelt!

Wie die Ergebnisse der dynamischen Armutsforschung in den USA zeigen, verlässt ein Großteil der Leistungsempfänger relativ schnell wieder die Sozialhilfe. Insgesamt ist also eine hohe Fluktuation in die und aus der Sozialhilfe zu beobachten (vgl. z. B. Bane/Ellwood 1994). Während die Bundesreform wegen dieser hohen Fluktuation erst nach zwei Jahren eine unbedingte Arbeitspflicht vorsah, wird im Wisconsin-Modell sofort auf Arbeit statt Sozialhilfe verwiesen, um das Entstehen einer »Kultur der Armut« im Sinne eines »Sich-Einrichtens« im Sozialhilfebezug zu verhindern. Letztlich liegt diesem Ansatz die Annahme zugrunde, die Sozialhilfeempfänger seien bisher nicht ausreichend motiviert gewesen und seien auch nicht genügend motiviert worden, eine Arbeit zu suchen und anzunehmen. Die daraus abgeleitete Schlussfolgerung lautet im Wisconsin-Modell, dass dieses individuelle Fehlverhalten durch harte Auflagen korrigiert werden müsse. Zugleich wird unterstellt, dass der Arbeitsmarkt grundsätzlich hinreichend aufnahmefähig ist, so dass – ggf. mit ergänzenden Hilfestellungen – eine Einmündung in Erwerbsarbeit in jedem Fall möglich ist.

Inwieweit ist es mit Hilfe von W-2 gelungen, die Sozialhilfe-Fallzahlen zu senken und den ehemaligen Hilfeempfängern ein Leben unabhängig von Sozialhilfe und frei von

Armut zu führen? In einer Studie für das Urban Institute in Washington D. C. haben Nighüngale und Mikelson (2001) den Versuch unternommen, die Ergebnisse von 53 Evaluationsstudien zu den Integrationsprogrammen in Wisconsin zusammenzufassen und kritisch zu würdigen, wobei sich viele der Studien auf den Zeitraum vor Einführung von W-2 beziehen. Einige dieser Befunde sollen im Folgenden zusammengefasst werden:

(1) Tatsächlich sind in Wisconsin – mehr noch als in den meisten Bundesstaaten – die Sozialhilfefallzahlen in den 90er Jahren stark zurückgegangen. Der Rückgang betrug zwischen 1993 und 1998 87% gegenüber 42% auf Bundesebene, allerdings lag der zeitliche Schwerpunkt noch vor Anlaufen von W-2. Im Zuge dieses Rückgangs hat sich die regionale Verteilung der Empfängerzahlen dramatisch verändert. Ende der 90er Jahre waren rund 90% aller TANF-Fälle auf die »schwarze« Großstadt Milwaukee konzentriert. Ebenso wie auf Bundesebene ist auch in Wisconsin die Frage, wie der Rückgang der Fallzahlen zu erklären ist, schwer zu beantworten. Die Mehrzahl der vorliegenden Studien kommt zu dem Ergebnis, dass die genannte Fallzahlentwicklung weniger auf die Sozialhilfereform zurückzuführen ist, dass vielmehr die stabile Wirtschaftskonjunktur in den USA im Allgemeinen und in Wisconsin im Besonderen dafür maßgeblich war. Insofern spiegelte die Fallzahlentwicklung in der Sozialhilfe vor allem die Tatsache wider, dass die Beschäftigung in Wisconsin im Verlauf der 90er Jahre stärker zugenommen hat und die Arbeitslosigkeit nicht nur stärker zurückgegangen ist, sondern auch stets sehr viel niedriger lag als im Bundesdurchschnitt. Umso mehr ist für diesen Staat die Frage aufgeworfen worden, wie sich die Empfängerzahlen entwickeln werden, wenn sich die Konjunktur abkühlt und die Arbeitslosigkeit wieder ansteigt – eine Entwicklung, die sich für das laufende Jahr abzeichnet.

(2) Tatsächlich ist es mit Hilfe von W-2 gelungen, einen erheblichen Teil der ehemaligen Sozialhilfebezieher zumindest zeitweilig in Erwerbsarbeit zu integrieren. Ein Jahr nach Verlassen der Sozialhilfe waren 80% zumindest zeitweilig beschäftigt. Dabei waren es anfangs vor allem Gruppen mit vergleichsweise günstigen Voraussetzungen, denen es gelungen ist, der Sozialhilfe zu entkommen. Sie besaßen eine vergleichsweise gute Bildung und Ausbildung, hatten Arbeitserfahrung, besaßen die »richtige« Hautfarbe, hatten vergleichsweise wenig Kinder und standen erst seit kurzem im Leistungsbezug. Die ganz überwiegende Mehrzahl der Abgänger arbeitet im Niedriglohnssektor (Handel und Dienstleistungen, Zeitarbeitsfirmen) zu extrem niedrigen Stundenlöhnen. Was aber geschieht, wenn – wie dies jetzt erzwungen wird – künftig auch diejenigen auf den Arbeitsmarkt verwiesen werden, die ungünstigere individuelle Voraussetzungen mitbringen als die Abgänger der letzten Jahre? Die meisten Experten bewerten die Arbeitsmarktchancen dieser Gruppen sehr skeptisch. Dabei erweist sich als Nachteil, dass bei W-2 weniger die Verbesserung des Humankapitals im Vordergrund steht, sondern die sofortige Arbeitsaufnahme, unabhängig davon, wie gut oder schlecht die individuelle Arbeitsmarktperspektive auf mittlere Sicht auch ist. Aber selbst wenn eine Integration in den Arbeitsmarkt gelingt, bleibt vermutlich der Großteil der bisherigen Leistungsempfänger in einem Niedriglohngetto.

(3) Wie hat sich die Einkommenslage der Abgänger entwickelt? Insgesamt gab lediglich ein Drittel der Abgänger an, dass sich ihre materielle Situation verbessert hat. Die Mehrheit musste dagegen eine Verschlechterung ihrer Einkommensposition gegenüber der Situation im Sozialhilfebezug hinnehmen. Rund 60% der Abgänger blieb auf andere Sozialhilfeleistungen angewiesen. Zugleich ist es lediglich einem Viertel der Abgänger gelungen, ein Einkommen oberhalb der Armutsgrenze zu erreichen. Dass es sich dabei nicht nur um ein Einstiegsproblem in den Arbeitsmarkt

handelt, zeigt die Tatsache, dass auch drei Jahre nach Verlassen der Sozialhilfe noch 60% der Abgänger unterhalb der Armutsgrenze lebte. Keineswegs kann also die Mehrheit der Abgänger darauf hoffen, im Zuge der Aufwärtsmobilität eine höhere Einkommensposition zu erreichen, vielmehr ist die Gefahr groß, auf Dauer auf eine prekäre materielle Situation verwiesen zu sein.⁸ Insgesamt ist also die materielle Situation der Abgänger als höchst bedenklich einzuschätzen. Dies gilt für diejenigen, die ohne Erwerbsarbeit geblieben sind, wobei bisher keine Angaben dazu vorliegen, aus welchen Quellen sich das Einkommen dieser Gruppe speist. Dies gilt aber auch für diejenigen, die in Erwerbsarbeit eingemündet sind. Durch die Arbeitsaufnahme ist daher die Situation der Armut bei Arbeitslosigkeit für viele der Betroffenen – vor allem für größere Bedarfsgemeinschaften – lediglich durch die einer Armut trotz Erwerbstätigkeit abgelöst worden. Sie gehören damit zu der in den USA im internationalen Vergleich traditionell sehr großen Zahl der sog. »working poor«.

(4) Vollends unbestimmt war und ist schließlich die Wirkung der neu eingeführten lebenszeitlichen Begrenzung der Bezugsdauer von AFDC/TANF auf 5 Jahre. Für die Sozialhilfeverwaltungen bedeutet dies, dass sie genaue Daten über die bisherige Sozialhilfebiographie ihrer Leistungsempfänger gewinnen müssen, um auf dieser Basis die Aussteuerung derer vornehmen zu können, die die Fünf-Jahres-Grenze bereits erreicht haben.⁹ Was geschieht jedoch mit denen, die die Zeitgrenze erreicht oder überschritten haben? Da nicht davon ausgegangen werden kann, dass alle bisherigen Leistungsempfänger in den regulären Arbeitsmarkt einmünden können, bleibt es den Einzelstaaten oder den Counties überlassen, ob sie auch nach der 5-Jahres-Grenze monetäre Sozialhilfeleistungen bereitstellen, ob sie öffentlich geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten anbieten oder ob sie schlichtweg alle Leistungen einstellen – gleichgültig, was mit den Betroffenen geschieht. Bislang liegen für Wisconsin keine Angaben vor, wie dort mit den endgültig Ausgesteuerten verfahren werden soll.

(5) Ein weiterer Fragenkomplex betrifft die Privatisierung der Arbeitsmarktintegration: In Wisconsin wurden öffentliche ebenso wie private Agenturen in einem Ausschreibungsverfahren mit der Aufgabe betraut, Sozialhilfeempfänger in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Nicht nur in diesem Bundesstaat ist damit ein Markt entstanden, in dem immer mehr gewinnorientierte Unternehmen sich darauf spezialisieren, mit der Armut Geld zu verdienen. Welche Auswirkungen dies auf die Vermittlungs- und Hilfeleistungen, aber auch auf den gesamten Arbeitsmarkt hat, bleibt abzuwarten. Arbeitsmarktexperten befürchten, dass es zu einer zunehmenden Umschichtung oder Rotation am Arbeitsmarkt kommt in Verbindung mit weiteren Absenkungstendenzen im unteren Lohnbereich, zumindest dann, wenn die Beschäftigung nicht mehr weiter expandiert.

Sicherlich war und ist das Sozialhilfesystem in den USA reformbedürftig. Dennoch muss die Frage, ob die hier vorgestellte Reform tatsächlich zu einer Verbesserung der Lage der Betroffenen geführt hat, eher negativ beantwortet werden. Auch wenn das amerikanische Sozialhilfesystem eine andere Tradition aufweist als in Deutschland, ist die skizzierte Reform in den USA nicht unwidersprochen geblieben. Es gab moralische Proteste wie etwa von Seiten der katholischen Kirche, die diese Reform als »eine

⁸ Darüber hinaus gaben viele Abgänger an, große Probleme mit der Bestreitung ihrer Lebensunterhalts zu haben. Dazu gehörten Probleme mit der Kinderbetreuung, mit der Gesundheitsversorgung, mit der Nahrungsmittelversorgung, mit Mietzahlungen, der räumlichen Mobilität etc.

⁹ Streng genommen muss künftig für jeden US-Bürger, der einmal im Sozialhilfeleistungsbezug stand, eine Datei geführt werden, die bundesweit von jedem County bzw. jeder Agentur, die mit der Leistungsgewährung betraut ist, kurzfristig abgerufen und fortgeschrieben werden kann. Unabdingbare technische Voraussetzung des neuen Modells ist somit die Realisierung des Konzepts eines »gläsernen Klienten«, das mit deutschen Datenschutzbestimmungen unvereinbar wäre.

moralische Schande für die reichste Gesellschaft auf der Erde« bezeichnete. Die wissenschaftliche Armutsforschung hat zumindest Zweifel angemeldet, dass die der US-Reform zugrunde liegenden Annahmen zu den Ursachen des Sozialhilfebezugs gerechtfertigt sind und die Hoffnungen bezüglich der Arbeitsintegration und der Entwicklung der materiellen Lage der Ausgesteuerten tatsächlich realistisch sind. Die bisher verfügbaren Befunde haben diese Zweifel bestätigt. Es steht zu befürchten, dass die Ergebnisse eher noch negativer ausfallen, wenn die langanhaltende Prosperität der amerikanischen Wirtschaft ins Stocken gerät und die Lebenszeitbegrenzung des Leistungsbezugs zu greifen beginnt.

Welche Schlussfolgerungen lassen sich angesichts dieser Erfahrungen mit der Sozialhilfereform in den USA für die bundesdeutsche Reformdiskussion ziehen? Um diese Frage beantworten zu können, soll zunächst die deutsche Sozialhilfe kurz skizziert und sollen deren aktuelle Problemstellungen erläutert werden.

4. Das Leistungssystem der Sozialhilfe

Mit der Verabschiedung des Bundessozialhilfegesetzes 1961 wurde der Sozialhilfe als letztem Netz sozialer Sicherung die Aufgabe zugewiesen, besondere, atypische Not- und Bedarfslagen abzudecken. Sie ergänzt die vorgelagerten, an das Arbeitnehmerverhältnis gekoppelten Sozialversicherungssysteme, deren Aufgabe darin liegt, beim Auftreten allgemeiner, standardisierbarer Lebensrisiken insbesondere Lohnersatzleistungen bereitzustellen, durch die eine Stabilisierung der materiellen Lebenslage gemäß dem Prinzip der Lebensstandardsicherung erreicht werden soll. Vorgelagert sind aber ebenso steuerfinanzierte Transfers, durch die besondere Lasten abgemildert werden sollen. Die Sozialhilfe ist insofern Basissystem, das als »Lückenbüßer« überall dort einsetzt, wo andere Leistungssysteme für eine Sicherung des sozialkulturellen Minimums nicht hinreichend sind. Darüber hinaus bietet sie ein breites Netz spezifischer Hilfen, die sich an Personen wenden, die sich in einer besonderen Notlage befinden und die einen Hilfebedarf aufweisen, der nicht durch andere Sozialleistungen gedeckt wird.

Durch Gewährung von Sozialhilfe soll Personen, die über kein oder kein ausreichendes Einkommen verfügen, deren Vermögen bestimmte Grenzen nicht übersteigt und die keine Ansprüche auf vorrangige öffentliche Sozialleistungen oder private Unterhaltsleistungen besitzen, die »Führung eines menschenwürdigen Lebens« ermöglicht werden. Dabei soll die Hilfe den »Hilfesuchenden« soweit wie möglich befähigen, unabhängig von ihr zu leben. Die Sozialhilfe umfasst zwei Hilfearten, die »Hilfe zum Lebensunterhalt« (HLU) und die »Hilfe in besonderen Lebenslagen« (HBL). Während die HBL qualifizierte Bedarfssituationen erfasst, bei denen die Aufbringung der Mittel für diesen besonderen Bedarf die Leistungsfähigkeit des Hilfesuchenden übersteigt, soll die HLU den Grundbedarf des täglichen Lebens abdecken. Als Formen der Hilfe unterscheidet das BSHG zwischen persönlicher Hilfe, Geldleistungen und Sachleistungen. Während die »Hilfe in besonderen Lebenslagen« überwiegend Sachleistungen zur Überwindung besonderer, gesetzlich definierter Notsituationen bereitstellt, soll durch die »Hilfe zum Lebensunterhalt« (HLU) eine Deckung des notwendigen Lebensbedarfs im Sinne eines sozialkulturellen Existenzminimums gewährleistet werden. In der HLU standen und stehen traditionell monetäre Hilfeleistungen im Vordergrund, allerdings hat in den letzten Jahren in der Verwaltungspraxis ein Umdenken in Richtung einer wachsenden Bedeutung weiterer Leistungsformen eingesetzt. Da die gegenwärtige Debatte vor allem

auf die HLU als »Sozialhilfe im engeren Sinne« konzentriert ist, möchte ich mich im Folgenden auf diese Leistungsart beschränken.

Im Rahmen der HLU werden als monetäre Transferleistungen laufende und einmalige Leistungen gewährt. Erstere umfassen sog. Regelsätze, ggf. sog. Mehrbedarfzuschläge sowie die Kosten der Unterkunft (Miete mit Mietnebenkosten und Aufwendungen für Heizung). Bei den einmaligen Leistungen handelt es sich um Leistungen für nicht regelmäßig auftretende Bedarfe des notwendigen Lebensbedarfs, die nicht mit dem Regelsatz abgedeckt sind und die im Regelfall bei Eintreten des Bedarfs zu gewähren sind. Rechtlich gesehen richten sie sich nach dem individuellen Bedarf, wobei die Sozialhilfeträger über Form und Maß nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden haben. In der Praxis hängt der Umfang einmaliger Leistungen damit vom Antragsverhalten der Hilfesuchenden und der Gewährungspraxis des jeweiligen Sozialhilfeträgers ab. Die Kosten der Unterkunft werden, da sie sehr unterschiedlich ausfallen, in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen übernommen, soweit sie einen »angemessenen Umfang« nicht übersteigen. Anspruch auf Mehrbedarfzuschläge haben bestimmte Gruppen von Hilfesuchenden, bei denen per Gesetz ein erhöhter Bedarf unterstellt ist. Die Höhe der Zuschläge ist in der Regel prozentual an den jeweils maßgeblichen Regelsatz gekoppelt. Die sog. Regelsätze sollen den alltäglichen Grundbedarf im Sinne des notwendigen Unterhaltsbedarfs abdecken und sind in ihrer Höhe abhängig von der Stellung im Haushalt als Haushaltsvorstand/Alleinstehende(r) bzw. Haushaltsangehörige(r), wobei bei letzteren die Höhe nach dem Alter gestaffelt ist. Die Festsetzung der Regelsätze erfolgt im Prinzip durch die Bundesländer und richtet sich seit Einführung des sog. Statistik-Standards 1990 nach der Entwicklung der tatsächlichen Verbrauchsausgaben unterer Einkommensgruppen. Dabei ist im Mehrjahresabstand eine Neufestsetzung auf der statistischen Grundlage der Einkommens- und Verbrauchssuchprobe vorzunehmen, während in den Zwischenjahren die Regelsätze mit dem jährlichen Anstieg der Verbraucherpreise fortzuschreiben sind. Insgesamt soll sich der durch das Regelsatzniveau definierte Konsumstandard in etwa parallel zum Einkommens- und Verbrauchsniveau unterer Haushaltsgruppen entwickeln. Allerdings ist der Statistik-Standard bereits kurz nach seiner Einführung wieder ausgesetzt worden. Seitdem wurden die Regelsätze jährlich diskretionär fortgeschrieben.

Gemäß § 1 des Bundessozialhilfegesetzes sollen Hilfesuchende soweit wie möglich befähigt werden, unabhängig von den Leistungen der Sozialhilfe leben zu können. Dabei steht einem Rechtsanspruch des Hilfebedürftigen dem Grunde nach die Verpflichtung gegenüber, daran nach Kräften mitzuwirken. Umgekehrt ist der Sozialhilfeträger verpflichtet, persönliche Hilfe insbesondere in der Form umfassender Beratung (§ 8 BSHG) bereitzustellen und durch aktive Unterstützungsleistungen (§ 17 BSHG) das Eintreten von Lebenslagen zu vermeiden bzw. zu überwinden, in denen Leistungen der HLU erforderlich sind.

Insbesondere sind Hilfebedürftige gemäß § 18 BSHG verpflichtet, zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts ihre Arbeitskraft einzusetzen, wobei diese Verpflichtung eine Konkretisierung des Nachrang- und Selbsthilfeprinzips darstellt. Umgekehrt haben die örtlichen Sozialhilfeträger darauf hinzuwirken, dass arbeitslose Hilfesuchende sich um Arbeit bemühen und Arbeit finden. Dabei ist die Bandbreite zumutbarer Arbeit gemäß § 18 Abs. 3 BSHG sehr weit gefasst. Insbesondere soll der Sozialhilfeträger den Hilfesuchenden zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit bei der Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt fördern. Dazu kann er im Einzelfall Zuschüsse an den Arbeitgeber sowie sonstige geeignete Maßnahmen einsetzen, damit der Hilfeempfänger eine Arbeit findet (§ 18 Abs. 4 BSHG). Weiterhin kann der Sozialhilfeträger in diesem Fall einem Hilfeempfänger bis zu zwölf Monaten einen

anrechnungsfreien Zuschuss bis zur Höhe des Regelsatzes für einen Haushaltsvorstand gewähren (§ 18 Abs. 5 BSHG). Soweit es zur Erprobung von Maßnahmen oder im Einzelfall zur Eingliederung gerechtfertigt ist, kann der Sozialhilfeträger von dieser Regelung abweichen (befristet bis Ende 2002). Findet der Hilfesuchende keine Arbeit, ist er verpflichtet, eine ihm zumutbare Arbeitsgelegenheit nach §§ 19 und 20 BSHG anzunehmen. Der Sozialhilfeträger soll für Hilfesuchende zumutbare Arbeitsgelegenheiten schaffen – sei es in Form normaler Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt (§ 19 Abs. 1 BSHG), sei es als zusätzliche und gemeinnützige Arbeit gemäß § 19 Abs. 2 BSHG. Gemäß § 20 BSHG können weiterhin Arbeitsgelegenheiten zur (Wieder-)Gewöhnung an Arbeit oder zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft eingesetzt werden.

Bei der Bereitstellung von Arbeitsgelegenheiten ist zwischen der sog. Entgeltvariante und der Mehraufwandsvariante zu unterscheiden: Während bei der Entgeltvariante gemäß § 19 Abs. 1 und Abs. 2 erste Variante BSHG Arbeitsmöglichkeiten auf der Basis eines regulären Arbeitsvertrags zum »üblichen Arbeitsentgelt« angeboten werden, verbleiben bei der Mehrbedarfsvariante gemäß § 19 Abs. 2 zweite Variante und § 20 BSHG die Teilnehmer in einem öffentlich-rechtlichen Beschäftigungsverhältnis, bei dem sie weiterhin laufende HLU – aufgestockt um eine Mehraufwandsentschädigung – beziehen. Bei der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten soll der Sozialhilfeträger mit anderen Trägern zusammenarbeiten und in geeigneten Fällen für den einzelnen Hilfesuchenden einen Gesamtplan erstellen. Weigert sich ein Hilfeempfänger, seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und seine Angehörigen einzusetzen und sich um die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu bemühen und/oder ihm angebotene Erwerbsarbeit oder Arbeitsgelegenheit anzunehmen, droht eine Kürzung oder gar der Verlust des Sozialhilfeanspruchs (§ 25 BSHG).

Die Ausgestaltung des Vorrangs der eigenen Arbeitskraft erfüllt – in Verbindung mit dem Individualisierungsgrundsatz, einer weit gefassten Familiensubsidarität und restriktiven Prüfungen der Bedürftigkeit – nicht zuletzt die Aufgabe, den Zugang zu dieser Hilfeleistung möglichst »eng« zu halten, um den »latenten ordnungspolitischen Sprengsatz« der Sozialhilfe zu entschärfen. Dieser Sprengsatz resultiert zum einen aus einer fehlenden Koppelung der Sozialhilfeleistungen an eigene Vorleistungen, wie sie in den Leistungszweigen der Sozialversicherung in Form von Beiträgen vorgesehen sind. Aber auch die Ausrichtung der Höhe der Hilfeleistungen am haushaltsspezifischen Bedarf widerspricht der Logik einer Marktwirtschaft und stellt einen potentiellen Sprengsatz dar (vgl. Klanberg/Prinz 1983 und 1984).

Um die Möglichkeit von Überschneidungen zwischen Sozialhilfebedarf und unterem Arbeitnehmerinkommen im Regelfall auszuschließen, wurde das sog. Abstandsgebot in das BSHG (§ 22, Abs. 4) aufgenommen. Dieses gibt in seiner heutigen Version vor, dass das Leistungsniveau der Hilfe zum Lebensunterhalt bei Ehepaaren mit drei Kindern unter dem durchschnittlichen Haushaltseinkommen unterer Lohngruppen (bei einem alleinverdienenden Vollzeitbeschäftigten) liegen soll.¹⁰ Mit dieser – wiederholt modifizierten – Regelung wurde eine Obergrenze für das Sozialhilfeniveau eingeführt, die die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes dadurch sichern soll, dass – in Ergänzung zur Arbeitspflicht – auch vom Sozialhilfeniveau her ein Anreiz (oder ein faktischer Zwang) zur Erwerbsarbeit erhalten bleibt. Ein freilich nur geringer Anreiz geht auch vom Erwerbstätigenfreibetrag (der sog. Absetzbetrag) in

10. Gemäß amtlicher Sozialhilfestatistik waren im Jahr 1999 unter den HLU-Bedarfsgemeinschaften lediglich 7% Paarhaushalte mit drei und mehr Kindern, dagegen handelte es sich bei den übrigen um kleinere Bedarfsgemeinschaften, bei denen der Abstand zwischen Sozialhilfeniveau und Arbeitnehmerinkommen im Regelfall wesentlich höher ausfällt als beim genannten Referenzhaushalt.

der HLU aus: Gemäß § 76 Abs. 2a BSHG ist bei der Einkommensanrechnung insbesondere für Erwerbstätige ein Betrag in »angemessener Höhe« abzusetzen. Da die Bundesregierung diesen Absetzbetrag bisher durch Rechtsverordnung nicht festgelegt hat, orientieren sich die Sozialhilfeträger bis heute an den Empfehlungen des Deutschen Vereins aus dem Jahre 1976, die einen Wert zwischen 25 und 50% des maßgebenden Regelsatzes vorsehen.

5. Sozialhilfeexpansion und Reformperspektiven

Die Hilfe zum Lebensunterhalt hat in den beiden letzten Jahrzehnten einen dramatischen Bedeutungswandel im Gesamtsystem sozialer Sicherung durchlaufen. Erkennbar wird dieses vor allem an einer rapide gestiegenen Zahl von Leistungsempfängern (vgl. Statistisches Bundesamt 2001): So hat sich die Zahl der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt als »Sozialhilfe im engeren Sinne« im alten Bundesgebiet (zum jeweiligen Jahresende) im Zeitraum 1980 bis 2000 von 922 000 um rund 145% auf 2 258 000 Personen erhöht. Bezieht man die neuen Bundesländer (426 000) mit ein, waren es 2 684 000 Mio. Personen, die Ende 2000 auf laufende Leistungen der HLU angewiesen waren.¹¹ 1997 erreichte die HLU-Empfängerzahl mit 2,919 Mio. ihren bisherigen Höhepunkt. Seitdem sind die Empfängerzahlen wieder zurückgegangen (bis 2000 um 235 000 Empfänger), wobei noch unklar ist, ob es sich lediglich um einen vorübergehenden Rückgang oder um eine dauerhaften Veränderung des Entwicklungstrends handelt. Trotz des Anstiegs lag der Anteil der Leistungsempfänger außerhalb von Einrichtungen an der Wohnbevölkerung im Jahr 2000 bei lediglich 3,3%.

Auffällig ist aber nicht nur die stark gestiegene Zahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt, sondern auch die Veränderung der Zusammensetzung der Gruppe der Leistungsbezieher. Konzentrierte sich der Sozialhilfebezug früher insbesondere auf ältere Menschen und bestimmte Randgruppen wie Wohnungslose oder Straftentlassene, so sind heute vor allem Menschen im erwerbsfähigen Alter auf das letzte Sicherungsnetz angewiesen. Betrachtet man die Haushaltsstruktur der HLU-Empfänger, so stellen Alleinstehende zwar nach wie vor den Großteil der Leistungsempfänger; allerdings bilden die Alleinerziehenden bereits die zweitgrößte Empfängergruppe. Die größte Zunahme verzeichneten seit Beginn der 80er Jahre Ehepaare mit Kindern. Insgesamt hat vor allem das Gewicht der Haushalte mit Kindern im Sozialhilfebezug stark zugenommen. Bezeichnenderweise weisen mittlerweile Kinder und Jugendliche die höchsten Anteile von Sozialhilfeempfängern an der jeweiligen Altersgruppe auf. Neuere Untersuchungen zur »zeitlichen Dynamik des Sozialhilfebezugs« haben gezeigt, dass für die meisten Empfänger der Sozialhilfebezug eher kurze Zeit (ein bis zwei Jahre) andauert, während nur eine vergleichsweise kleine Gruppe über längere Zeiträume im Sozialhilfebezug verbleibt, wobei mit der veränderten Empfänger- und Ursachenstruktur vermutlich auch die Fluktuation im Leistungsbezug zugenommen hat. Insofern ist für die Bundesrepublik das Entstehen einer »under-

¹¹ Dabei ist zu berücksichtigen, dass weitere rund 400 000 Personen aus dem Sozialhilfebezug ausgesteuert und auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz verwiesen sind. Schließlich liegt die Quote der Nichtinanspruchnahme von HLU-Leistungen neueren Untersuchungen zu Folge bei etwa 50%. Auf jeden Leistungsempfänger kommt demnach ein weiterer Anspruchsberechtigter, der aus unterschiedlichsten Gründen darauf verzichtet, seinen Anspruch geltend zu machen (vgl. die Übersicht bei Hanesch et al. 2000). Nicht eine »Übernutzung«, wie häufig unterstellt wird, sondern eine »Unternutzung« ist daher für das Leistungssystem der Sozialhilfe kennzeichnend.

class« im Sinne einer größeren Gruppe dauerhaft von Sozialhilfe lebender Personen und Haushalten zumindest bisher nicht festzustellen (vgl. z. B. Leibfried u. a. 1995; Andreß 1999). Wenn Ministerpräsident Koch somit in Anlehnung an den ehemaligen US-Präsidenten Clinton fordert, die Sozialhilfe dürfe kein »Lebensstil« sein (vgl. Koch 2001), so kann er sich auf keine empirischen Befunde stützen, die belegen würden, dass für Sozialhilfeempfänger in der Bundesrepublik ein »Sich-Einrichten« in der Sozialhilfe charakteristisch wäre.

Von den zum Jahresende 2000 2,7 Mio. Empfängern von laufender HLU waren knapp 1,6 Mio. Personen im Alter zwischen 15 und 65 Jahren, von denen 644 000 als Arbeitslose registriert waren. Von diesen bezogen wiederum 228 000 zugleich Lohnersatzleistungen nach dem SGB III, während 417 000 ausschließlich auf HLU angewiesen waren. Im Jahr 2000 waren damit 16,6% der registrierten Arbeitslosen auf Sozialhilfe angewiesen, von denen 5,9% ergänzend und 10,7% ausschließlich Sozialhilfe bezogen. Nach wie vor wird also die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit primär durch die Lohnersatzleistungen des SGB III sichergestellt, während sich der Anteil der Sozialhilfeempfänger unter den registrierten Arbeitslosen in Grenzen hält. Dennoch ist der Anteil der Arbeitslosen unter den Sozialhilfeempfängern in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Die Tatsache, dass im Jahr 2000 bereits rund 40% der HLU-Empfänger im erwerbsfähigen Alter als Arbeitslose registriert waren, signalisiert, dass sich das Problem der Arbeitslosigkeit seit Beginn der 80er Jahre zu einer Hauptursache des Sozialhilfebezugs in Deutschland entwickelt hat. Zugleich zeigen diese Zahlen aber auch, dass der Großteil der HLU-Empfänger dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung steht, da diese Menschen nicht im erwerbsfähigen Alter sind, krank oder behindert sind oder wegen häuslicher Bindung von der Verfügbarkeit befreit sind. Eine drastische Reduzierung der Zahl der Sozialhilfeempfänger durch einen Work-First-Ansatz könnte lediglich die Zahl der Leistungsempfänger im erwerbsfähigen Alter – und ggf. der Kinder, die in diesen Haushalten leben – vermindern. Die Zahl der nicht erwerbsfähigen Leistungsempfänger bliebe dagegen von einem solchen Ansatz unberührt. Kochs ehrgeiziges Ziel, mit Hilfe des Wisconsin-Modells innerhalb kurzer Zeit die Zahl der Leistungsempfänger im erwerbsfähigen Alter um die Hälfte zu reduzieren, würde somit bedeuten, dass mehr Leistungsempfänger in Erwerbsarbeit integriert werden müssten, als unter den HLU-Empfängern als Arbeitslose 2000 registriert waren. Blicke die Halbierung auf die arbeitslosen Leistungsempfänger beschränkt, läge die Zahl derer, die integriert werden müssten, bei rund 320 000 Personen.

Zwar gab es im Laufe der 90er Jahre eine Reihe gesetzlicher Neuregelungen zur »Hilfe zur Arbeit«, durch die allerdings weder die Handlungsverpflichtung noch der Handlungsspielraum für die Kommunen wesentlich verändert worden ist. Gleichwohl haben die Kommunen vor dem Hintergrund der rapiden Zunahme arbeitslosigkeitsbedingter Sozialhilfebedürftigkeit aus purem Eigeninteresse heraus ihre Anstrengungen verstärkt, Programme zur Arbeitsmarktintegration für arbeitslose Sozialhilfeempfänger auszubauen. Bietet doch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung eines arbeitslosen Sozialhilfeempfängers von mindestens einem Jahr die Chance, diesen wenn nicht in Erwerbsarbeit, so doch zumindest in das vorrangige Leistungssystem der Arbeitslosenversicherung zu reintegrieren und damit zugleich den kommunalen Sozialhilfeträger finanziell zu entlasten.

Gemäß einer Erhebung des Deutschen Städtetags (2001) bei seinen Mitgliedsgemeinden haben im Jahr 2000 hochgerechnet für alle Gemeinden rund 403 000 Sozialhilfeempfänger an Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit teilgenommen. Auch wenn diese Zahl nach wie vor wesentlich niedriger liegt als die der Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung gemäß SGB III, hat das Gewicht der Aktivierungsmaß-

nahmen im Rahmen der Sozialhilfe im Verlauf der 90er Jahre deutlich zugenommen. Geht man von diesen Zahlen aus – und andere sind nicht verfügbar, da das Feld der kommunalen Beschäftigungsförderung bis heute extrem heterogen und unübersichtlich ist (vgl. Hanesch/Balzter 2000) – war im Jahr 2000 die Forderung Kochs bereits weitgehend erfüllt, zumindest was die Einbeziehung von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern in Aktivierungsmaßnahmen betrifft. Die entscheidende Frage, inwieweit durch die durchgeführten Aktivierungsmaßnahmen die Zahl der Leistungsempfänger tatsächlich reduziert worden ist, kann nicht beantwortet werden, da bis heute Untersuchungen zu den Wirkungen dieser Maßnahmen nicht flächendeckend durchgeführt worden sind und entsprechende Informationen fehlen.

Vor dem Hintergrund des Anstiegs arbeitslosigkeitsbedingter Sozialhilfebedürftigkeit wird die gegenwärtige Reformdiskussion in der Hilfe zum Lebensunterhalt primär durch arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch motivierte Überlegungen bestimmt. Wird doch in wirtschaftswissenschaftlichen Analysen auf der Basis der neoklassischen Wirtschaftstheorie das Auftreten von Sozialhilfebedürftigkeit bei Arbeitslosigkeit primär damit erklärt, dass bei (insbesondere Langzeit-)Arbeitslosen die Motivation zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit nicht ausreichend entwickelt sei. Sie sei Ausdruck einer »Arbeitslosigkeits- bzw. Armutsfalle« als Ergebnis von »Blockierungen« im überregulierten Beschäftigungssystem und von »Fehlansreizen« durch eine zu großzügige Gewährung sozialstaatlicher Transfers. Letztlich wird die arbeitsmarktbedingte Armut als ein Ergebnis »sozialstaatlicher Fehlsteuerung« und als ein selbstverschuldetes Problem desorientierter armer Personen und Haushalte interpretiert. Die These einer mit den Marktgesetzen kaum zu vereinbarenden sozialstaatlichen Absicherung und Regulierung korrespondiert denn auch mit dem Vorwurf, die bestehenden Sicherungsleistungen würden von den Betroffenen »übermäßig« oder gar »missbräuchlich« in Anspruch genommen. Konsequenterweise setzen solche Erklärungsansätze darauf, den Arbeitsmarkt zu deregulieren und die Palette sozialer Transfers so umzugestalten, dass der Anreiz bzw. Zwang zur Annahme jedweder Arbeit verstärkt wird (vgl. z. B. IFW 1999).

Die These eines primär defizit- bzw. verhaltensbedingten Anstiegs der Sozialhilfe ist allerdings nicht unwidersprochen geblieben. So haben verschiedene Untersuchungen gezeigt, dass die Motivation zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit bei Sozialhilfeempfängern hoch ist. Zudem wird die Stärke der Arbeitsmotivation von der Höhe der finanziellen Anreize nur bedingt beeinflusst: Kennen doch viele Betroffene die Anreizstruktur nur sehr unvollständig, da bei einer Vergleichsbetrachtung sämtliche Einkommens-, Transfer- und Steuerelemente berücksichtigt werden müssen, was selbst Experten schwer fällt. Aber auch wenn eine hohe Einkommensersatzrate vorliegt und das Verbleiben in der Sozialhilfe scheinbar ökonomisch vorteilhaft erscheint, muss dies die Motivation zur Arbeit nicht beeinträchtigen, da der kurzfristige Einkommensvergleich vernachlässigt, dass eine Arbeitsaufnahme mittelfristig weit günstigere Einkommensperspektiven erschließen kann. Vor allem aber ist zu bedenken, dass die Erwerbstätigkeit für die Betroffenen nicht nur in finanzieller Hinsicht von Bedeutung ist, sondern dass sie ihnen Zugang zu einem anerkannten sozio-ökonomischen Status vermittelt und in hohem Maße Chancen zu sozialer Integration bietet. Schließlich unterstellt die »Fallen«-Argumentation, dass die Arbeitskraftanbieter weitreichenden Einfluss auf Art und Umfang ihrer Erwerbsbeteiligung haben, während die objektiven Arbeitsmarktbedingungen (insbesondere auf der Nachfrageseite) ausgeblendet bleiben. Im übrigen fordert das Bundessozialhilfegesetz seit seiner Einführung als Voraussetzung für den Leistungsbezug die Bereitschaft, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen und sich um eine Erwerbsarbeit zu bemühen. Vieles spricht daher dafür, dass der Arbeitslosigkeits- und Armutsfalle für

das Angebotsverhalten am Arbeitsmarkt – wenn überhaupt – nur eine marginale Bedeutung zukommt (vgl. z. B. Hanesch 1999).

Auch empirisch lässt sich der unterstellte Zusammenhang kaum verifizieren: So lässt sich etwa zwischen dem Anstieg der arbeitsmarktbedingten Armut und Veränderungen in den Bedingungen des Sozialleistungsbezugs in der Bundesrepublik kein zeitlicher Zusammenhang herstellen. Zudem haben gerade Studien zum zeitlichen Verlauf des Sozialhilfebezugs gezeigt, dass die Fluktuation sehr viel höher liegt als dies im Fallenmodell unterstellt wird; von einem Sich-Einrichten in der Sozialhilfeabhängigkeit kann bei der großen Masse der Sozialhilfeempfänger keine Rede sein (vgl. z. B. Leibfried et al. 1995). Auch Analysen zum Verhalten arbeitsloser Armer auf Basis von Umfragedaten haben gezeigt, dass für diese Gruppe eher ein aktives Bewältigungsverhalten statt eines passiven Verharrens in Armut charakteristisch ist. Nur so ist auch die hohe Fluktuation der Gruppe der Einkommensarmen in der Bundesrepublik zu erklären (vgl. Andreß, H.-J./Strengmann-Kuhn, W. 1997; Andreß 1999). So ist es denn wenig erstaunlich, dass zwar – was die Arbeitsmotivation arbeitsloser Armer bzw. Sozialhilfeempfänger betrifft – immer wieder ein hohes Missbrauchspotential unterstellt wird, ohne dass jedoch bisher empirische Belege dafür präsentiert worden wären, die einer genaueren Prüfung standgehalten hätten.

Vieles spricht daher dafür, dass weniger Konstruktionsmängel des BSHG oder Motivationsdefizite der Leistungsbezieher für den Anstieg arbeitslosigkeitsbedingter Sozialhilfebedürftigkeit maßgeblich sind. Vielmehr ist diese Entwicklung ursächlich durch strukturelle Faktoren wie die zunehmende Verfestigung des Arbeitslosigkeitsrisikos bei bestimmten Problemgruppen des Arbeitsmarkts sowie durch die Aussteuerung eben dieser Gruppen aus dem Zuständigkeitsbereich der Arbeitslosenversicherung bestimmt. Folgt man dieser Argumentationslogik, müssten Reformüberlegungen primär daran ausgerichtet sein, die vorgelagerten Sicherungssysteme armutsfest zu gestalten und die Entstehung ergänzender oder ausschließlicher Sozialhilfebedürftigkeit zu vermeiden (vgl. Hanesch 1996). Statt dessen hat sich die Reformdiskussion in den letzten Jahren – der Fallenargumentation folgend – auf eine arbeitsmarktkonforme Neugestaltung des letzten Netzes konzentriert.

6. *Work First – Ein Modell für die Bundesrepublik?*

Vor diesem Hintergrund ist die amerikanische Sozialhilfereform auch in Deutschland – schon lange vor Ministerpräsident Kochs Vorstoß – interessiert zur Kenntnis genommen worden. Bei einer Übertragung des amerikanischen Reformprojekts auf Deutschland muss jedoch beachtet werden, dass das deutsche Leistungsrecht anders ausgestaltet ist als die AFDC bzw. TANF und – wegen der verfassungsrechtlichen Verankerung der Sozialhelfaufgabensstellung (vgl. z. B. Sartorius 2000) – auch nicht beliebig korrigiert werden kann. Zudem ist die deutsche Sozialhilfe in eine andere sozialpolitische und sozialökonomische Landschaft eingebettet als die US-Sozialhilfe.

(1) Anders als in Deutschland gibt es in den USA kein einheitliches letztes Netz sozialer Sicherung, sondern einen Flickenteppich von sehr verschiedenen Programmen, die weder sinnvoll aufeinander abgestimmt bzw. miteinander verzahnt sind, noch eine lückenlose Versorgung der Bevölkerung sicherstellen. Dabei liegt ein Problem eines solchen kategorialen Systems darin, dass durch die selektive Leistungsgewährung Anreize geschaffen werden, die oftmals den Intentionen dieser Leistungen entgegenstehen. Auffällig sind weiterhin große Unterschiede im Leistungsniveau

und in den Leistungsbedingungen zwischen den verschiedenen Einzelstaaten. Aus bundesdeutscher Sicht auffällig ist schließlich die Tatsache, dass die Sozialhilfeleistungen in den USA extrem niedrig liegen. Eine Armutsvermeidung konnte und kann durch diese Leistungen schon deswegen nicht gelingen, da sie im Regelfall einzeln und kumuliert in ihrem Niveau unter der offiziellen Armutsgrenze bleiben. Diese Charakteristika sind durch die jüngsten Reformen nicht aufgehoben worden. Das Leistungsniveau der HLU ist dagegen bundesweit relativ einheitlich und bewegt sich in der Nähe der gängigen bundesdeutschen Armutsgrenze (vgl. Hanesch et al. 2000).

(2) Bis heute steht der Beleg dafür aus, dass der mit einer Reform nach US-Vorbild einhergehende Verlust an sozialstaatlichen Schutz- und Sicherungsstandards durch eine hohe beschäftigungspolitische Effizienz aufgewogen wird. Dazu trägt sicherlich auch bei, dass es in Deutschland – anders als in den USA – keinen Niedriglohnsektor von vergleichbarer Größenordnung gibt, in den der Großteil der ehemals arbeitslosen Hilfebedürftigen integriert werden könnte. Zugleich wird damit aber auch vermieden, dass – wie im Falle der USA – das Problem der Armut wegen Arbeitslosigkeit durch eine Armut trotz Erwerbstätigkeit ersetzt wird. Zeigt doch gerade das Beispiel Wisconsin, dass trotz der rapide sinkenden Fallzahlen bei AFDC/TANF die Zahl der Empfänger von staatlichen Transfers kaum geringer geworden ist, dass also die eine Abhängigkeit von staatlicher Hilfe lediglich durch andere Formen des Leistungsbezugs ersetzt wurde, wobei es nur in vergleichsweise wenigen Fällen tatsächlich gelungen ist, einen Übergang in die »Freiheit vom Hilfebezug« zu erreichen. Damit stellt sich die Frage, ob eine Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit nicht auch in anderer – sozialstaadlich weniger brisanten – Form erreicht werden kann.

(3) In der deutschen Sozialhilfe ist seit jeher die Verpflichtung verankert, seinen Lebensunterhalt vorrangig durch Erwerbsarbeit zu bestreiten. Dabei wird die Aufgabe der Arbeitsmarktintegration in Deutschland nicht allein von der Sozialhilfe, sondern auch von der Arbeitsförderung nach SGB III geleistet, die in den USA in dieser Form kaum existiert. Eine radikale Abschaffung des Rechtsanspruchs auf Sozialhilfe wie im Falle von Wisconsin wäre dagegen mit dem deutschen Sozialstaatsmodell kaum zu vereinbaren, da dieses letzte Netz unter dem Verfassungsauftrag steht, jedem Bürger ein menschenwürdiges Leben zu garantieren. Bei Einführung eines Work First Modells für arbeitsfähige Hilfebedürftige müsste daher der Rechtsanspruch auf (monetäre) Hilfe durch einen vergleichbaren Rechtsanspruch auf eine vergütete Beschäftigung ersetzt werden. Bezeichnenderweise ist dieser Aspekt in der gegenwärtigen Reformdiskussion bisher nicht zur Kenntnis genommen worden. Eine solche Beschäftigungsgarantie (»Recht auf auskömmlich bezahlte Arbeit«) wäre jedoch für die Kommunen mit kaum kalkulierbaren Risiken verbunden, zumindest solange die finanzielle Zuständigkeit für Sozialhilfeleistungen und damit auch für die entsprechenden Beschäftigungsprogramme nicht neu geregelt würde etwa im Sinne einer Beteiligung des Bundes an diesen Kosten.

(4) Als Antwort auf die Koch-Initiative ist darauf hingewiesen worden, dass einzelne Kommunen – auch ohne Neugestaltung des BSHG – bereits dazu übergegangen sind, das Wisconsin-Modell zumindest ansatzweise bzw. für bestimmte Zielgruppen umzusetzen. Dies gilt etwa für das Modell Arbeit statt Sozialhilfe, wie es in der Stadt Köln für jugendliche Hilfebedürftige praktiziert wird (vgl. dazu Hanesch/Balzter 2000).¹² Insgesamt ist die Praxis der »Hilfe zur Arbeit« in der Bundesrepublik durch eine außerordentlich große Heterogenität der Integrationspolitik und der Eingliederungsprogramme in den einzelnen kreisfreien Städten und Landkreisen charakteri-

12 Dabei ist allerdings bis heute ungeklärt, inwieweit dieser Ansatz mit den rechtlichen Vorgaben des BSHG überhaupt zu vereinbaren ist.

siert. Da die »Hilfe zur Arbeit« im BSHG vergleichsweise wenig normiert ist, bestehen für die Kommunen große Ermessensspielräume, die Arbeitsmarktintegration arbeitsloser Sozialhilfeempfänger nach eigenen konzeptionellen Vorstellungen zu gestalten. Ziele, Instrumente, Mitteleinsatz und Wirkungen der kommunalen Programme differieren daher von Kommune zu Kommune.

(5) Die Ergebnisse der Städtetags-Erhebung zeigen, dass mehr als die Hälfte der Beschäftigungsverhältnisse auf Basis der Mehrbedarfsvariante zustande kommt. Vor dem Hintergrund einer vielfach primär fiskalisch ausgerichteten Zielstruktur der kommunalen Aktivierungsprogramme liegt bei den Arbeitsgelegenheiten auf Basis der Mehrbedarfsvariante in Verbindung mit § 25 BSHG der Verdacht nahe, dass die Vermittlungsbemühungen vorrangig darauf gerichtet sind, die Teilnehmer möglichst rasch aus dem Sozialhilfebezug zu bringen – unabhängig davon, ob sich daraus reale Integrationschancen und -perspektiven ergeben. Faktisch handelt es sich um eine Variante von »Workfare«, bei der die Verpflichtung zur Arbeit als Gegenleistung oder als Ersatz für Sozialhilfe eingesetzt wird und in der weniger das Wohl des betroffenen Arbeitslosen als vielmehr ordnungs- und fiskalpolitische Erwägungen im Vordergrund stehen (vgl. Hanesch 1999; Hanesch/Balzter 2000; Loedemel/Trickey 2000). Mit dem Argument, jede Arbeit sei besser als keine Arbeit, wird bei solchen Arbeitseinsätzen die Sozialhilfeabhängigkeit jedoch nicht aufgehoben oder gar überwunden, vielmehr verbleiben die Teilnehmer im Sozialhilfebezug. Zudem bieten diese Programme in der Regel nur geringe Chancen für eine längerfristige Integration in den Arbeitsmarkt. Der Workfare-Charakter vieler kommunaler Aktivierungsprogramme würde an Brisanz verlieren, wenn nachgewiesen würde, dass es trotz der restriktiven Bedingungen mit diesen Programmen gelingt, eine dauerhafte (Wieder-)Eingliederungsperspektive zu bieten.

(6) Angesichts der Brisanz der kommunalen Praxis der »Hilfe zur Arbeit« ist die Tatsache um so kritischer zu bewerten, dass bisher kaum Informationen über den »Erfolg« der Praxis der »Hilfe zur Arbeit« verfügbar sind. Sind doch – von einigen wenigen Städten und Stadtstaaten abgesehen – bisher kaum wissenschaftlich fundierte Untersuchungen zu den Wirkungen der durchgeführten Aktivierungsmaßnahmen vorgelegt worden (vgl. z. B. Jacobs 2000; Hanesch/Balzter 2000; Lüssenbrink/Pentzek/Sommer 2001; Schneider 2001). Außer Angaben zur Entwicklung von Fallzahlen und Sozialhilfearaufwendungen und ggf. noch unmittelbaren Übergangsquoten in Arbeit oder andere Maßnahmen sind in den einzelnen Kommunen gesicherte Befunde im Hinblick auf eine nachhaltige Integration in Erwerbsarbeit oder andere Zieldimensionen nur selten verfügbar. Vieles spricht somit dafür, dass die Kommunen in der Bundesrepublik im Handlungsfeld der »Hilfe zur Arbeit« zwar ein hohes Aktivitätsniveau entwickelt haben, dass die lokalen Akteure bisher jedoch wenig darüber wissen und anscheinend auch nicht wissen wollen, welche Wirkungen mit ihren Programmen – über die Fallzahl- und Ausgabenentwicklung hinaus – erzielt werden.

Es reicht somit nicht aus, wie im Falle des hessischen Ministerpräsidenten Koch nach »Arbeit statt Sozialhilfe« zu rufen. Die kommunale Praxis hat schon längst begonnen, Konzepte einer »Arbeit statt Sozialhilfe« zu entwickeln und praktisch umzusetzen. Von einigen wenigen Rahmendaten abgesehen, die die Städtetagerhebungen bereitstellen, und einigen wenigen Fallstudien, die für einzelne Kommunen erarbeitet wurden, sind wir bis heute jedoch nicht in der Lage, gesicherte Aussagen darüber machen, wie die kommunale Praxis der »Arbeit statt Sozialhilfe« aussieht.

Angesichts der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland besteht gegenwärtig weitgehend Konsens, dass der Aufgabe, jedem Erwerbsfähigen einen Zugang zur Erwerbsarbeit zu ermöglichen, entscheidende wirtschafts- und sozialpolitische Be-

deutung zukommt. Die Kontroverse entzündet sich allerdings an der Frage, in welcher Form die Aufgabe des »aktivierenden Sozialstaats« eingelöst werden sollte (vgl. z. B. Mezger/West 2000; Trube/Wohlfahrt 2001; zur Diskussion im europäischen Raum vgl. z. B. European Foundation 1999; Hanesch u. a. 2000; Loedemel/Trickey 2000; Hanesch 2001a). Soll die Integrationsfunktion der Sozialhilfe im Sinne des aktivierenden Sozialstaats gestärkt werden, ohne zugleich Abstriche von sozialstaatlichen Schutz- und Sicherungsstandards vorzunehmen, sollten die geschilderten Defizite der kommunalen Praxis zum Anlass für Reformen der »Hilfe zur Arbeit« genommen werden (vgl. auch Hanesch 2001b):¹³

(1) So ist bis heute – wenn man die rechtliche Regelung der Hilfe zur Arbeit und ihre Veränderungen betrachtet – kein adäquates Verhältnis von Rechten und Pflichten für die kommunalen Sozialhilfeträger ebenso wie für die Hilfesuchenden zu erkennen. Während für die Leistungsempfänger die Pflichten (etwa zur Annahme angebotener Arbeitsgelegenheiten) verschärft wurden, ist auf eine entsprechende Stärkung der Rechte der HLU-Empfänger bisher verzichtet worden. Umgekehrt sind die Sozialhilfeträger nach wie vor weitgehend frei, in welchem Maße und in welcher Form sie den Soll-Vorschriften der §§ 19 und 20 BSHG nachkommen. Trotz der starken Betonung des Aktivierungs- und Integrationsauftrags hat der Gesetzgeber bisher im BSHG also darauf verzichtet, für die örtlichen Sozialhilfeträger eine Verpflichtung zum Angebot von Eingliederungsmaßnahmen festzuschreiben, die – etwa nach skandinavischem Vorbild – nach einer bestimmten Dauer der Arbeitslosigkeit bzw. des Sozialhilfebezugs einsetzen müssten. Eine solche rechtliche Verpflichtung sollte ebenso wie ein Rechtsanspruch auf Eingliederungsmaßnahmen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger nach einer bestimmten Dauer des Sozialhilfebezugs rechtlich festgeschrieben werden. Unabhängig davon sollte der Zugang zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung nach SGB III generell auch für Arbeitslose ohne Lohnersatzleistungen geöffnet werden.

(2) Der Ausbau der Integrationsfunktion der Sozialhilfe ist nicht umsonst zu haben, erfordert vielmehr die Bereitstellung ausreichender – und mit hoher Wahrscheinlichkeit zusätzlicher – öffentlicher Mittel. Soweit die Finanzierung bei den Kommunen verbleibt, müssen ihnen zusätzliche Einnahmequellen zur Verfügung gestellt werden, über die sie frei verfügen können und die für sie langfristig kalkulierbar sind. Vieles spricht dafür, die Finanzierung der Sicherungs- und Integrationsfunktion des letzten Netzes auf den Bund zu verlagern, um damit das Eigeninteresse des Bundes an einer sozialstaatlich angemessenen Aufgabenerfüllung sicherzustellen. Auf mittlere Sicht am ehesten realisierbar erscheint eine Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Sozialhilfe.

(3) Eine rechtliche Verpflichtung zur Bereitstellung von Eingliederungsmaßnahmen ist nur sinnvoll auf der Basis gesetzlich klar definierter Eingliederungsziele. Vorrang sollte dabei eine Ausrichtung der Integrationsprogramme am Ziel der nachhaltigen Eingliederung in das Beschäftigungssystem haben. Zugleich sollte die Angebotspalette des jeweiligen Sozialhilfeträgers (oder der beauftragten Träger) eine breite Palette von Eingliederungsmaßnahmen umfassen, wobei der Eingliederungs- bzw. Hilfeplanung eine zentrale Steuerungsfunktion im Hinblick auf eine einzelfallorientierte Beratung und Unterstützung des Eingliederungsprozesses zukommen sollte.

¹³ Dabei bleibt offen, wie die künftige Arbeitsteilung zwischen vorrangigen Leistungsnetzen und nachrangiger Sozialhilfe gestaltet werden sollte – eine Frage, die gegenwärtig insbesondere am Verhältnis zwischen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bzw. zwischen Arbeits- und Sozialämtern diskutiert wird (vgl. Hanesch 2001c).

(4) Das bisherige Fehlen von aussagefähigen Wirkungsanalysen macht deutlich, dass die Kommunen allein überfordert sind, entsprechende Auswertungskonzepte zu entwickeln und umzusetzen. Notwendig wäre daher die Einführung einer gesetzlichen Verpflichtung für die Sozialhilfeträger, regelmäßig über die Wirkungen ihrer Eingliederungsprogramme öffentlich zu berichten. Sie wäre zu ergänzen durch die Definition wissenschaftlicher Mindeststandards für solche Wirkungsnachweise auf dem Verordnungsweg. Eine kommunale Berichterstattung könnte und sollte zugleich Grundlage sein für länder- und bundesweite Auswertungen der kommunalen Aktivitäten im Bereich der aktiven Arbeitsförderung und ihrer Wirkungen (z. B. als Bestandteil der Fortschreibung des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung und des Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung). Während das immer wichtiger werdende arbeitsmarkt- und sozialpolitische Handlungsfeld der Hilfe zur Arbeit durch den hohen Grad an Dezentralität heute weitgehend dem Blick von Politik und Öffentlichkeit auf der Bundesebene entzogen ist, könnte dadurch die notwendige Debatte um eine sozialstaatlich angemessene Eingliederungspolitik auch auf der Bundes- und Länderebene in Gang gesetzt werden. Letztlich kann nur auf dieser Grundlage eine substanzielle Debatte um Anspruch und Wirklichkeit des »aktivierenden Staates« mit Blick auf die Zielgruppe der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger geführt werden.

Literatur

- Andreff, H.-J., 1999, Leben in Armut. Analyse der Verhaltensweisen armer Haushalte mit Umfragedaten, Opladen.
- Andreff, H.-J./Strengmann-Kuhn, W., 1997, Warum arbeiten, wenn der Staat zahlt? Über das Arbeitsangebot unterer Einkommensschichten, Zeitschrift für Sozialreform Heft 7, Wiesbaden.
- Backhaus-Maul, H. (Hrsg.), 1999, Von der Sozialhilfe in die Erwerbsarbeit, Frankfurt.
- Bane, M. J./Ellwood, D. T., 1994, Welfare Realities. From Rhetoric to Reform, Cambridge, Mass./London.
- Bell, S. H., 2001, Why are Welfare Caseloads Falling?, Urban Institute, Washington D.C.
- Böckmann-Schewe, L./Röhrig, A., 1997, Hilfe zur Arbeit. Analyse der Wirksamkeit öffentlich geförderter Beschäftigung für Sozialhilfeempfänger, Düsseldorf.
- Brühl, A., 1997, Die Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG-Reformgesetz Teil 1, in: info also Heft 2 (1997a).
- Brühl, A., 1997, Die Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG-Reformgesetz Teil 2, in: info also Heft 3 (1997b).
- Deutscher Städtetag 2000, Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfe zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III im Jahr 2000, Köln.
- Empter, S./Frick, F. (Hrsg.), 1999, Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in Kommunen, Strategien zur Integration von Sozialhilfeempfängern in das Erwerbsleben, Bertelsmann-Stiftung Gütersloh.
- Erfolgskontrolle aktiver Arbeitsmarktpolitik 2000, Themenheft der Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Heft 3, Nürnberg.
- European Foundation (for the Improvement of Living and Working Conditions) (Hrsg.) 1999, Linking Welfare and Work, Dublin.
- Evaluating Welfare Reform in an Era of Transition 2001, A report of the National Research Council, in: Focus Nr. 3, Madison, Wisconsin.
- Gebhardt, T., 1998, Arbeit gegen Armut, Opladen/Wiesbaden.
- Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe 2000, in: <http://www.bma.bund.de/de/sozialhilfe>.
- Hanesch, W., 1996, Reform der Sozialhilfe, Graue Reihe – Neue Folge 103 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Hanesch, W., 1997, Armut und Sozialhilfe in den USA, in: WSI-Mitteilungen Heft 4, Köln.

- Hanesch, W., 1999, Welfare and Work. The Debate about Reforms of Social Assistance in Western Europe, in: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Ed.): Linking Welfare and Work, Dublin.
- Hanesch, W., 2000, Beschäftigungsentwicklung, Niedrigverdienste und Working Poor in den USA, in: Gerd Pohl/Claus Schäfer (Hrsg.): Niedriglohn-Politik, Hamburg.
- Hanesch, W., 2001: From Welfare to Work. Neue Reformkonzepte in der Sozialhilfe, in: Stelzer-Orthofer, C. (Ed.), Zwischen Welfare und Workfare. Soziale Leistungen in der Diskussion, Linz (2001a).
- Hanesch, W., 2001, Flexibilisierung und Soziale Sicherung in Deutschland: Reformbedarf und Reformoptionen für die Sozialhilfe. Expertise für das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf (2001b).
- Hanesch, W., 2001, Neuordnung der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit: Zur Integration von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, in: Becker, I./Ott, N. (Hrsg.): Festschrift für Richard Hauser, Frankfurt a. M. (2001c).
- Hanesch, W./Krause, P./Bäcker, G./Maschke, G./Otto, B., 2000, Armut und Ungleichheit in Deutschland. Der neue Armutsbericht der Hans Böckler Stiftung, des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Reinbek.
- Hanesch, W./Balzter, N., 2000: Integrierte Ansätze einer aktiven Sozialhilfe- und Beschäftigungspolitik, Forschungsbericht für die Bundesrepublik Deutschland für die European Foundation, Darmstadt.
- Hanesch, W./Balzter, N., 2001, Activation Policies in the Context of Social Assistance, The Role of Social Assistance as Means of Social Inclusion and Activation, Report 4, Helsinki.
- Heikkilä, M., 1999, A brief introduction to the topic, in: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Ed.): Linking Welfare and Work, Dublin.
- IFW (Institut für Weltwirtschaft) 1999, Würdigung der Sozialhilfe in einem gesamtwirtschaftlichen Kontext, Forschungsbericht für das Bundesministerium für Gesundheit, Kiel.
- Jacobs, H., 2000, Wie wirksam ist die »Hilfe zur Arbeit«?, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Heft 1, Frankfurt am Main.
- Klanberg, F./Prinz, A., 1983, Zur Anatomie der Sozialhilfe, in: Finanzarchiv Heft 2
- Klanberg, F./Prinz, A., 1984, Sozialhilfe im Spannungsfeld gesellschafts- und haushaltspolitischer Interessen, in: Wirtschaftsdienst Heft 3
- Koch, R., 2001, Sozialhilfe ist kein Lebensstil, in: FAZ vom 15. 8.
- Leibfried, S. et al. 1995, Zeit der Armut, Frankfurt a.M.
- Loedemel, I./Trickey, H., 2000, A new contract for social assistance, in: Loedemel, I./Trickey, H. (Ed.), »An offer you cant refuse«. Workfare in international perspective, Bristol.
- Lüsebrink, K./Pentzek, J./Sommer, R., 2001, Hilfe zur Arbeit – kann sie die Erwartung auf Arbeitsmarkintegration und Unabhängigkeit von der Hilfe zum Lebensunterhalt einlösen?, Teil 1 und 2, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge Hefte 6 und 7, Frankfurt am Main.
- MASQT (Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes NRW) 2000, Pilotprojekt »Integrierte Hilfe zur Arbeit«. Wege aus der Sozialhilfe, Zwischenergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung, Düsseldorf (2000b).
- Mezger, E./West, K.-W., 2000, Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, Marburg.
- Nightingale, D. S./Mikelson, K.S., 2000, An Overview of Research Related to Wisconsin Works (W-2), Urban Institute, Washington D.C.
- Sartorius, U., 2000, Das Existenzminimum im Recht, Baden-Baden.
- Schneider, H., 2001, Kommunale Arbeitsmarktpolitik – Verschiebebahnhof oder Ausweg aus der Sozialhilfeabhängigkeit?, in: Wirtschaft im Wandel Heft 11, Halle.
- Schulze-Böing, M./Johrendt, N. (Ed.), 1994, Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme. Methoden, Instrumente und Ergebnisse der Evaluation kommunaler Arbeitsmarktpolitik, Basel et al.
- Smeeding, T./Rainwater, L./Burles, G., 2001, United states poverty in a cross-national context, in: Focus Nr. 3, Madison/Wisconsin.
- State of Wisconsin (Legislative Fiscal Bureau) 1995, Welfare Reform Initiatives, Informational Paper No. 47, Madison/Wisconsin.
- Statistisches Bundesamt 2001, Statistik der Sozialhilfe, Empfänger/-innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am 31. 12. 1999, Deutschland, Wiesbaden (2001a).
- Statistisches Bundesamt 2001, 4,2% weniger Sozialhilfeempfänger im Jahr 2001. Mitteilung für die Presse, Wiesbaden (2001b).
- Trube, A./Wohlfahrt, N., 2001, »Der aktivierende Sozialstaat« – Sozialpolitik zwischen Individualisierung und einer neuen politischen Ökonomie der inneren Sicherheit, in: WSI-Mitteilungen Heft 1.

- U.S. House of Representatives. Committee on Ways and Means 1998: 1998 Green Book. Background Material and Data on Programs within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means, Washington D.C.
- Voges, W./Jacobs, H./Trickey, H., 2000, Uneven development – local authorities and welfare in Germany, in: Loedemel, I./Trickey, H. (Ed.), »An offer you can't refuse«. Welfare in international perspective, Bristol.
- Wisconsin Department of Workforce Development 1998, Wisconsin Works: W-2 Overview, www.dwd.state.wi.us/desw2/wisworks.htm.
- Wisconsin Department of Workforce Development 1999, Wisconsin Works: Philosophy and Goals, www.dwd.state.wi.us/desw2/philosop.htm (1999a).
- Wisconsin Department of Workforce Development 1999, Wisconsin Works Overview, www.dwd.state.wi.us/desw2/philosop.htm (1999b).
- Wiseman, M., 1995, State Strategies for Welfare Reform: The Wisconsin Story, IRP-Discussion Papers No. 1066-95, University of Wisconsin-Madison, Wisconsin.

Gereon Wolters

Das Unternehmensdelikt

Das Werk widmet sich mit den Unternehmenstatbeständen einer Deliktsgruppe, die heute in der Strafrechtswissenschaft und -praxis ein Schattendasein fristet, da seit der Neufassung der gesetzlichen Bestimmung des Begriffs »Unternehmen« im Jahre 1934 jedenfalls für die »echten« Unternehmensdelikte keine Anwendungsschwierigkeiten mehr gesehen werden. Der Autor zeigt auf, daß die heute einhellig vertretenen Auffassungen zu den »echten« Unternehmensdelikten, auf die sich die Legaldefinition des § 11 Abs. 1 Nr. 6 StGB bezieht, einer umfangreichen historischen, systematischen und teleologischen Untersuchung in weiten Teilen nicht standzuhalten vermögen und es insbesondere für die Frage nach der strafbefreienden Wirkung eines Rücktritts vom »Versuch der Tat« nach § 11 Abs. 1 Nr. 6 StGB einer völlig neuen Orientierung bedarf. Die Überlegungen schließen mit einer Analyse der »unechten Unternehmensdelikte«.

2001, 362 S., geb., 50,- €, 86,- sFr; ISBN 3-7890-7601-5
(Kieler Rechtswissenschaftliche Abhandlungen (NF), Bd. 36)



NOMOS Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden