



# **Modell Wisconsin: Vorbild für eine deutsche Sozialhilfereform?**

von  
**David F. Milleker**

## **Zusammenfassung**

Die amerikanische Welfare-Reform wird in Deutschland zunehmend als Vorbild für eine effiziente Ausgestaltung der Sozialhilfe diskutiert. Obwohl der Vergleich von Welfare in den USA und der deutschen Sozialhilfe nicht besonders treffend ist, lassen sich aus der amerikanischen Erfahrung tatsächlich Lehren für eine Reform in Deutschland ziehen. So ist eine striktere Verknüpfung von Sozialleistungsbezug und Arbeitspflicht in der Praxis in der Tat sinnvoll, um Fehlanreize zu vermeiden. Die amerikanische Erfahrung – insbesondere im Bundesstaat Wisconsin – zeigt jedoch auch, dass die enge Verknüpfung von Leistung und Verpflichtung zwar notwendig, aber nicht hinreichend für den Reformerfolg ist. Erst der Einsatz flankierender sozialpolitischer Maßnahmen wie eine verbesserte Kinderbetreuung und intensive Beratung der Leistungsempfänger schaffen die notwendigen Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Reintegration in den Arbeitsmarkt. Kosteneinsparungen im nennenswerten Umfang wären daher von einer Reform nach amerikanischem Vorbild nicht zu erwarten.

Bundesvorsitzender: Dr. Peter Güllmann - Bundesgeschäftsführer: Christian Kiel M.A.

Bundesgeschäftsstelle: Initiativkreis Wirtschaft c/o Reinhold Robbe, MdB

Deutscher Bundestag, Platz der Republik 1, 11011 Berlin

Telefon 030 / 227 71320, Telefax 030 / 227 76807

E-Mail: [GS@initiativkreis-wirtschaft.de](mailto:GS@initiativkreis-wirtschaft.de)

[www.initiativkreis-wirtschaft.de](http://www.initiativkreis-wirtschaft.de)

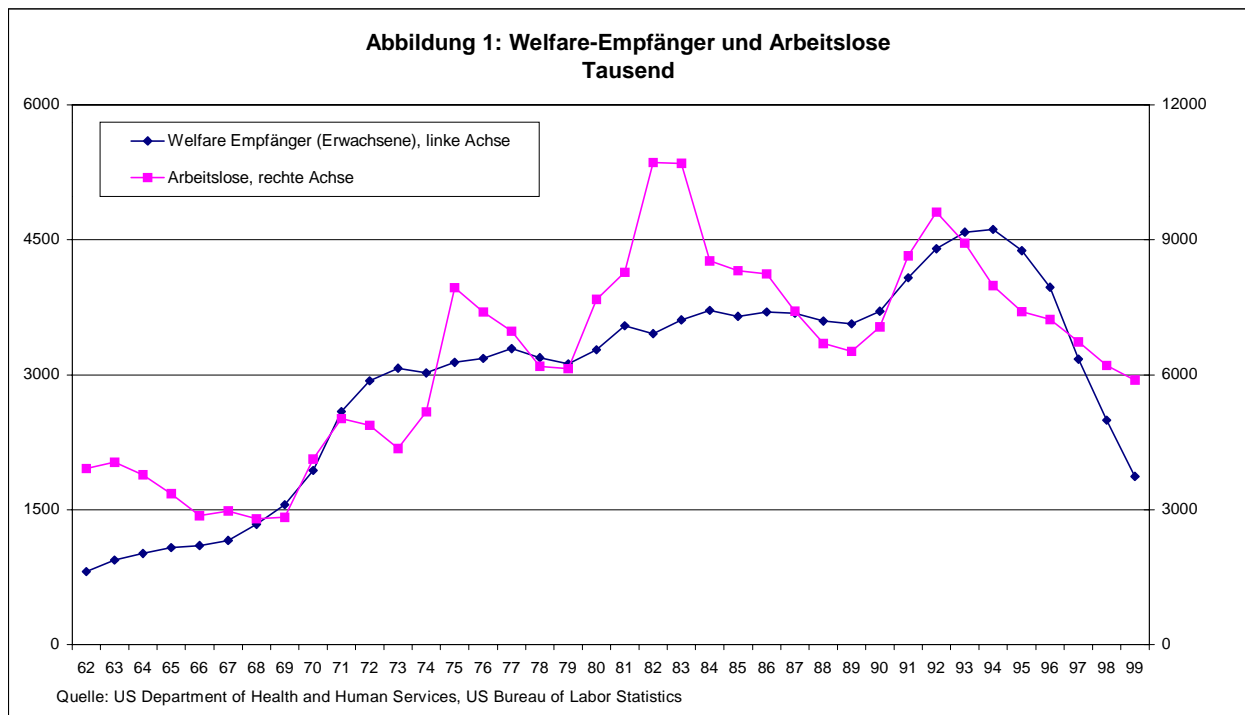
„Continued dependence on relief induces a spiritual and moral disintegration“

Franklin D. Roosevelt

## A. Welfare im amerikanischen Sozialsystem

Seit Präsident Lyndon B. Johnson in den 60er Jahren den „War on Poverty“ ausrief, ist Welfare eines der politisch umstrittensten Sozialprogramme in den Vereinigten Staaten. Ursprünglich war es gedacht, die Kindererziehung in sozial schwachen Familien durch eine unmittelbare Geldunterstützung zu verbessern. Grundlage für den Bezug von Welfare war und ist die Erziehung von minderjährigen Kindern (unter 19 Jahre), die Leistungshöhe ist abhängig von der Kinderzahl und dem Familieneinkommen. In der Folge dieser Ausgestaltung kam es jedoch zur Herausbildung einer fast schon eigenständigen Klasse von Welfare-Beziehern, die zu mehr als 80 % aus unverheirateten Frauen und zu 90 % aus Arbeitslosen bestand. In den Vereinigten Staaten entstand dafür der Begriff der „Welfare-Mom“ – der alleinerziehenden Mutter, die nie von etwas anderem als Welfare gelebt hat.

Dass es sich hier tatsächlich weniger um ein temporäres als ein strukturelles Phänomen handelte, zeigt sich etwa in der nur schwach positiven Korrelation der Anzahl an Arbeitslosen und (erwachsenen) Welfare-Empfängern. Die Zahl der Welfare-Empfänger folgte nur ansatzweise der Entwicklung am Arbeitsmarkt, wies aber – bei einem generellen Aufwärtstrend bis Mitte der 90er Jahre – erheblich geringere Schwankungen auf (siehe Abbildung 1). Welfare wird nahezu vollständig aus Bundesmitteln finanziert und bildet mit seiner Ausrichtung auf minderjährige Kinder nur einen Teil der staatlichen Daseinsfürsorge. Für arme Familien ist der Bezug von Leistungen aus Programmen wie Food Stamps (Lebensmittelmarken), Medicaid (Gesundheitsleistungen für Arme), Supplementary Security Income (Geldleistungen für ältere Personen ohne ausreichende staatliche Renten) oder Housing Assistance (Wohngeld) weitaus üblicher als der von Welfare. Hinzu kommt,



dass für Geringverdiener der Earned Income Tax Credit (EITC), eine Art negativer Einkommensteuer, besteht. Liegt die Steuergutschrift des EITC über der Steuerschuld auf das Familieneinkommen, so wird ihm die Differenz am Jahresende ausbezahlt. 1999 nahmen knapp 20 Millionen Amerikaner bzw. 15 % der abhängig Beschäftigten den EITC in Anspruch und erhielten dabei im Schnitt 1632 USD. Aufgrund der Anknüpfung des EITC am Haushaltseinkommen sind die Anreizwirkungen zur Arbeitsaufnahme für Alleinverdiener naturgegebenmaßen größer als für hinzuverdienende Ehepartner. Aufgrund der Überschneidung der Begünstigten des EITC und den Beziehern von Welfare gibt, wird gemeinhin angenommen, dass die deutliche Ausweitung des EITC 1993 ursächlich für den ersten deutlichen Rückgang der (erwachsenen) Welfare-Bezieher um 13,3 % bis 1996 war.

## **B. Die Welfare-Reform von 1996**

1996 kam es zwischen der zweiten Clinton-Administration und dem von den Republikanern dominierten Kongress zu einer grundsätzlichen Reform des Welfare Programms, die aus drei Punkten bestand:

1. Welfare wurde nicht mehr als Anrecht (Entitlement) gewährt, sondern an die Verpflichtung zu einer Arbeitsleistung geknüpft.
2. Die Zuständigkeit für Welfare wurde von der Bundesregierung an die Bundesstaaten delegiert. Zwar erhalten letztere weiterhin feste Beträge aus Washington für ihre Welfare-Zahlungen, jedoch unabhängig von ihrer jeweiligen Empfängerzahl. Erfolgreichere Bundesstaaten können die überschüssigen Mittel behalten, weniger erfolgreiche müssen ggfs. entstehende Defizite aus eigenen Mitteln decken.
3. Für jede Einzelperson wurde die maximale Bezugszeit für Leistungen aus dem Welfare-Programm auf fünf Jahre im gesamten Leben beschränkt.

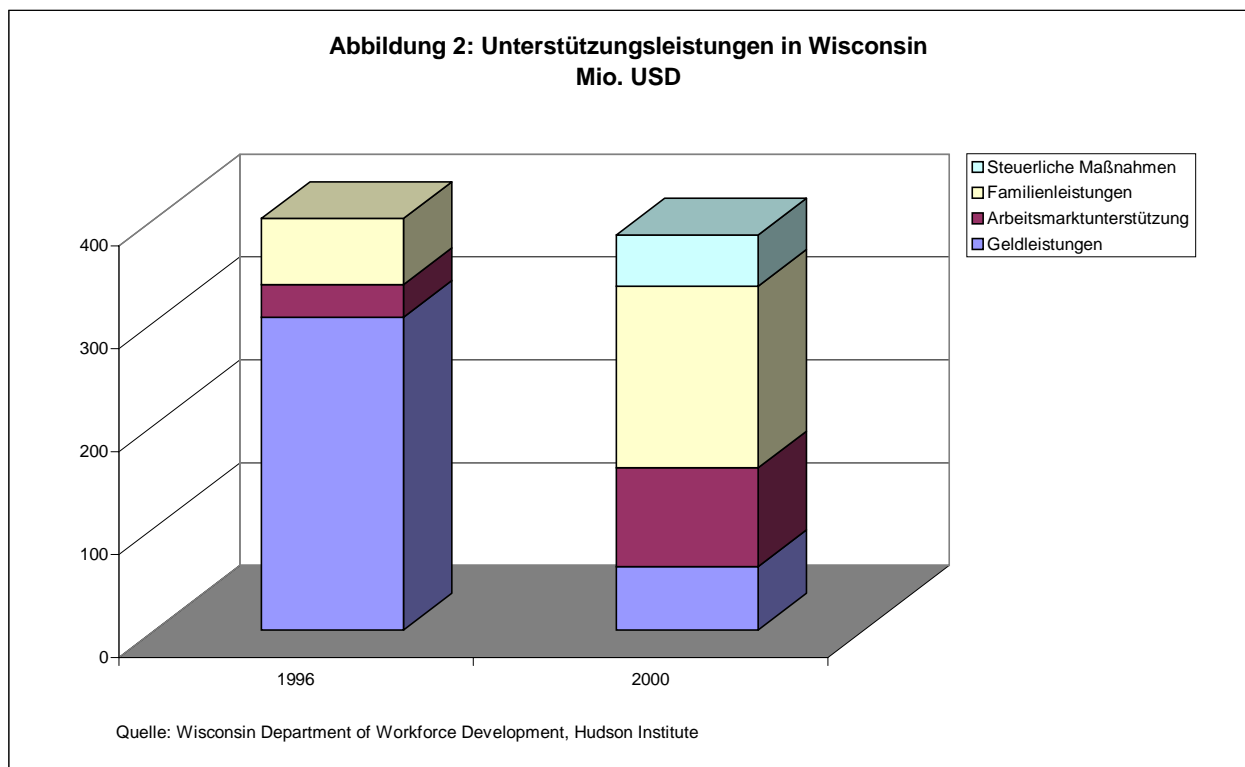
Die Reform trat 1997 in Kraft und läuft vorerst bis Herbst 2002. Spätestens dann muss eine neue Regelung gefunden werden oder die bestehende vom Kongress verlängert werden. Durch die Übertragung der Verantwortlichkeit von der Bundesregierung auf die Staaten gibt es nun nicht mehr ein einheitliches Programm, sondern 50 verschiedene und einen zentralen Richtlinienatz. Entsprechend reichen die Programme von der Zahlung von Lohnkostenzuschüssen (Oregon) bis zu sehr ausgeklügelten Programmen wie in Wisconsin. In fast allen Staaten wurden im Zuge der Reform jedoch vor allem die Beratungs- und Betreuungsleistungen für Welfare-Empfänger erheblich ausgeweitet. Dementsprechend stiegen die realen Gesamtausgaben je erwachsenem Welfare-Empfänger zwischen 1996 und 1999 in den gesamten USA um fast 33 %, nachdem sie zuvor seit Jahren rückläufig waren.

## **C. Wisconsin: Erfolg hat seinen Preis**

Wisconsin übernahm bei der Welfare-Reform nicht nur eine Vorreiterrolle (die ersten Experimente fanden hier schon Anfang der 90er Jahre statt), sondern ist national wie international das bekannteste und erfolgreichste Programm. Die Zahl der Welfare-Bezieher ging hier zwischen August 1996 und Juni 2000 um 70 % zurück, während die vergleichbare Zahl im gesamten Bundesgebiet bei 50 % lag. Dabei schafften nach Evaluationsstudien des Hudson Institute und des Urban Institute über 70 % der früheren Welfare-Empfänger den Übergang in den ersten Arbeitsmarkt, in den gesamten Vereinigten Staaten "nur" rund 55 % waren.

Wisconsin setzt bei seinem Welfare-to-Work Konzept auf das Prinzip der doppelten Reziprozität. Einerseits ist der erwerbsfähige Welfare-Empfänger zur Erbringung einer Arbeitsleistung verpflichtet, andererseits muss Wisconsin auch einen entsprechenden Job anbieten. Im konkreten Fall bedeutet dies, dass sich direkt an den Antrag auf Welfare ein Beratungs- und Bewertungsgespräch anschließt. Dabei werden insbesondere die Fähigkeiten und Berufserfahrung des Antragstellers unter die Lupe genommen. Danach folgt eine Einteilung des Antragstellers in eine von vier Kategorien:

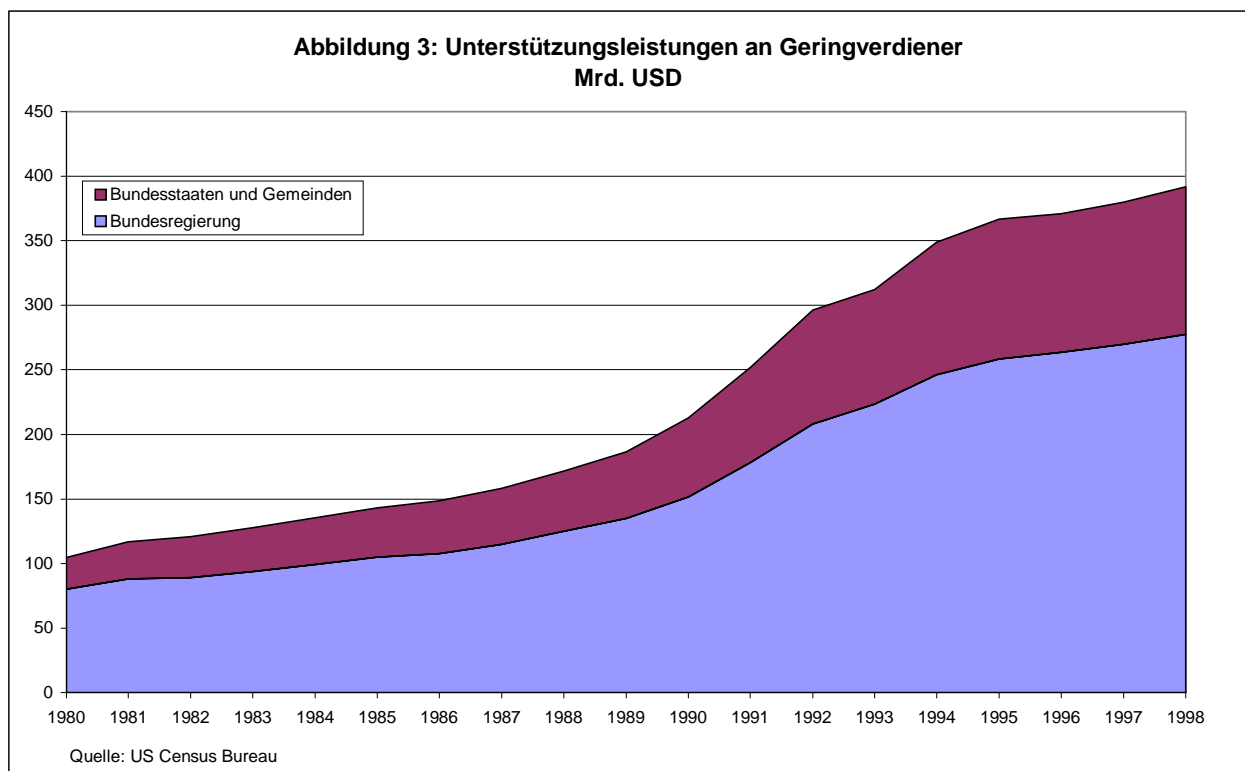
1. Personen mit hinreichender Berufserfahrung werden unmittelbar in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt.
2. Personen mit beruflichen Basisfähigkeiten erhalten einen Trial Job im privaten Sektor, der mit bis zu 300 USD pro Monat als Lohnkostenzuschuss an den Arbeitgeber subventioniert werden kann.
3. Personen ohne hinreichende Fähigkeiten erhalten einen Community Service Job und müssen 30 Stunden pro Woche öffentliche Dienste verrichten. 10 Stunden pro Woche verbringen sie mit der Schulung beruflicher Fähigkeiten.
4. Personen ohne jegliche Berufserfahrung und/oder Behinderungen müssen ebenfalls 28 Stunden öffentliche Dienste verrichten, erhalten aber 12 Stunden pro Woche Schulungen.



Ziel des Programms ist es, jeden Teilnehmer bis zum Ende der maximalen Bezugsdauer von Welfare-Leistungen in die erste Kategorie zu bringen. Ein entscheidender Unterschied zu Leistungen der europäischen Arbeitsmarktpolitik ist die stärkere deutliche Konzentration auf Arbeitsleistungen statt auf Fortbildungsmaßnahmen. Dabei ist die Grundidee, dass es sich bei den Welfare-Beziehern häufig um Personen ohne jegliche Berufserfahrung handelt. Daher wird die Priorität darauf gelegt, die Teilnehmer erst einmal an einen geregelten Tagesablauf zu gewöhnen und auf existierenden Fähigkeiten wie Nähen oder Kochen aufzubauen, statt beim Neuerwerb berufsnaher Qualifikationen anzusetzen.

Der deutliche Rückgang der Empfänger-Zahlen und direkten Zuwendungen im Rahmen des Welfare-Programms in Wisconsin und den gesamten Vereinigten Staaten darf jedoch keinesfalls mit einer Netto-Ersparnis für den Staat gleichgesetzt werden. Maßgeblich reduziert wurden ausschließlich die unmittelbaren Ausgaben für Welfare. Parallel wurden jedoch zusätzliche oder flankierende Programme geschaffen. So hat Wisconsin den bereits auf Bundesebene bestehenden EITC und das Medicaid-Programm in eigener Regie nochmals deutlich ausgeweitet, die Kinderbetreuung verbessert, zusätzliche Lebenshilfen (etwa eine Unterstützung des Transports zur Arbeitsplatz) für Geringverdiener eingerichtet und die Beratung und Betreuung von Arbeitslosen finanziell aufgestockt. Das entscheidende an diesen Maßnahmen ist dabei, dass sie zusätzlich zum Erwerbseinkommen („In-Work-Benefit“) bezogen werden können, statt wie bisher nur Personen ohne Arbeit zur Verfügung zu stehen. Bezieht man diese Maßnahmen mit ein, so hat sich im Wesentlichen nur die Zusammensetzung des Sozialbudgets verändert (siehe Abbildung 2). Die Zahl der Hilfebezieher ist dagegen nur um 3 %, und die Höhe der Gesamtleistungen nur um 4 % zurückgegangen.

Da Wisconsin im Rahmen der Welfare-Reform gegenwärtig aus Bundesmitteln nur noch 75 % des Niveaus erhält, das es 1996 für die Zahlung von Welfare-Leistungen empfangen hat, ist die Belastung für den Landeshaushalt effektiv nicht nur nicht zurückgegangen, sondern um 21 % angestiegen.



Wisconsin ist in dieser Hinsicht durchaus repräsentativ für die gesamten USA. Während die Gesamtleistungen an Geringverdiener zwischen 1990 und 1998 um insgesamt 84 % angestiegen sind, stieg der Finanzierungsanteil, den Bundesstaaten und Gemeinden dafür aufbrachten, kontinuierlich an (siehe Abbildung 3). 1998 lag er bei rund 30 % an den Gesamtausgaben.

#### **D. Vorbild für Deutschland?**

Seit im Sommer dieses Jahres der hessische Ministerpräsident Roland Koch eine Sozialhilfereform nach amerikanischem Vorbild eingefordert hat, ist die Diskussion um die amerikanische Welfare-Reform aus den Fachkreisen in das Bewusstsein der breiten Öffentlichkeit gerückt. Vor allem die Arbeitspflicht für Hilfeempfänger wird dabei betont.

Nun ist schon allein aufgrund des engen Fokus, den Welfare vor wie nach der Reform von 1996 auf die Unterstützung der Kindererziehung hat, das amerikanische Programm mit der deutsche Sozialhilfe auf der Leistungsebene kaum vergleichbar. Das amerikanische Äquivalent zur Sozialhilfe wären eher Food Stamps- und Housing Assistance-Programm. Aus ökonomischer Sicht besteht jedoch eine ähnliche Problematik bei den Anreizen zur Arbeitsaufnahme. Auch in Deutschland sinkt mit zunehmender Kinderzahl der Abstand zwischen dem verfügbaren Einkommen eines Arbeitnehmers und dem eines Sozialhilfeempfängers. Der Grund dafür liegt darin, dass die Kinderleistungen der Sozialhilfe etwa doppelt so hoch sind wie das Kindergeld eines Arbeitnehmers. Die institutionellen Rahmenbedingungen sind zwischen beiden Ländern wiederum vollkommen unterschiedlich. Während Welfare ein von der Bundesregierung finanziertes Programm ist, dessen Ausführung an die Staaten delegiert wird, ist die Sozialhilfe in Deutschland sowohl von ihrer Finanzierung als auch ihrer Umsetzung her Aufgabe der Kommunen. Zudem besteht in der Bundesrepublik die institutionelle Eigenheit, dass neben der Sozialhilfe als kommunaler Leistung auch die Arbeitslosenhilfe als Leistung des Bundes besteht. Beide decken nicht nur einen ähnlichen Personenkreis ab, sondern werden zum Teil sogar gleichzeitig bezogen, wenn auch von unterschiedlichen Ämtern verwaltet.

Die öffentliche Diskussion um die Reform der Sozialhilfe dreht sich im Kern um die Frage, ob die Sozialhilfeempfänger zu öffentlichen Tätigkeiten verpflichtet werden sollten oder nicht. Aus ökonomischer Sicht ist die Antwort darauf eindeutig. Die Existenz von Sozialleistungen wie der Sozialhilfe, denen auf Seiten des Empfängers keine verpflichtende Gegenleistung gegenübersteht, setzt eine Untergrenze für das (Netto-)Arbeitseinkommen. Kann ein Arbeitnehmer am Markt nur ein Einkommen erzielen, das unterhalb dieser Schwelle liegt, ist die Aufnahme einer solchen Tätigkeit ökonomisch unattraktiver als der Bezug von Sozialleistungen. Gerade für gering qualifizierte Personen droht dies zur Falle zu werden. Denn je länger sie arbeitslos sind, desto geringer wird das am Markt erzielbare Entgelt, und desto höher ist der Anreiz erst gar keine Arbeit aufzunehmen.

Aus gutem Grund sieht das Bundessozialhilfegesetz (§§ 18 – 20) deshalb auch eine Arbeitsverpflichtung vor. Aufgrund der speziellen Ausgestaltung der deutschen Daseinsfürsorge für Arbeitslose, die zwischen der Bund (Arbeitslosenhilfe) und Kommunen (Sozialhilfe) geteilt wird, kommt es jedoch wiederum zu erheblichen Fehlanreizen. Wo die Arbeitspflicht für Sozialhilfeempfänger in die Praxis umgesetzt wird, beschäftigen die Kommunen die Empfänger solange, bis diese einen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben. Dann fallen diese wieder in die Zuständigkeit der Bundesanstalt für Arbeit bzw. nach Ablauf des Arbeitslosengeldes unter die Regelung der Arbeitslosenhilfe.

Eine wirkliche Durchbrechung dieses Kreislaufs würde tiefgreifendere institutionelle Reformen nötig machen. Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wäre eine davon. Diese Diskussion wird von der Bundespolitik freilich zu sehr vom Aspekt der möglichen Kostenverlagerung auf die Kommunen bestimmt. Eine wirkliche Effizienzsteigerung ließe sich jedoch nur dann erreichen, wenn Betreuung

und Beratung von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern gebündelt würde. Dies würde eher für eine Zentralisierung der Sozialhilfe bei der Bundesanstalt für Arbeit als eine Verlagerung der Arbeitslosenhilfe auf die Kommunen sprechen. Eine solche Zentralisierung schließt freilich nicht aus, dass gleichzeitig die regionalen Arbeitsämter ein größeres Maß an Autonomie erhalten könnten, um regionalen Gegebenheiten stärker Rechnung zu tragen als bisher.

Ökonomisch wie auch sozialpolitisch dürfte eine solch institutionelle Änderung aber allein ebenfalls noch nicht den gewünschten Erfolg bringen. Denn der Kern des Problems liegt an einer anderen Stelle: Aus ökonomischer Sicht gibt es kein „Ende der Arbeit“, denn zu einem hinreichend niedrigen Lohn lässt sich jedes gewünschte Volumen an Arbeit schaffen. Nur wäre ein Marktlohn, der auch im Bereich der gering Qualifizierten für Vollbeschäftigung sorgt, zu gering, um das hierzulande akzeptierte sozio-ökonomische Existenzminimum zu decken. Das gilt in besonderer Weise für kinderreiche Familien, bei denen der Abstand zwischen Netto-Arbeitseinkommen und Sozialhilfe selbst bei durchschnittlichem Brutto-Einkommen besonders gering bzw. in einzelnen Fällen sogar negativ ist. Der Grund hierfür liegt darin, dass die zusätzliche Zahlung je Kind in der Sozialhilfe etwa doppelt so hoch ist wie das Kindergeld.

Die striktere Umsetzung der Arbeitsverpflichtung des Bundessozialhilfegesetzes würde daher nur zu einem geringen Teil weiterhelfen, ohne freilich das Grundproblem zu lösen.

Dies wäre nur durch den flankierenden Einsatz sozialpolitischer Maßnahmen zu erreichen. Statt einer unterschiedlichen Gewichtung von Kinderleistungen in der Sozialhilfe und des Kindergeldes, könnte man auf allgemeine Kinderleistungen übergehen und diese mit dem Einkommen degressiv gestalten („Familienlastenausgleich“). Die Einrichtung oder Unterstützung der Kinderbetreuung für Geringverdiener könnte zusätzliche Anreize zur Arbeitsaufnahme von Frauen schaffen. Entscheidend ist jedoch, dass der Bezug von Sozialleistungen hier zusätzlich zu einem (geringen) Erwerbseinkommen erfolgt und nicht ausschließt, wie dies bei der Sozialhilfe der Fall ist.

Eine solche Umgestaltung des Sozialsystems würde im besten Fall kostenneutral sein, wahrscheinlich aber sogar zusätzliche Ausgaben verursachen. Der Erfolg des US-Modells beruht nicht zuletzt darauf, dass die Diskussion in den 90er Jahren von Beginn an eher unter gesellschaftspolitischen als unter Kostenaspekten geführt worden ist. Die moderat höheren Ausgaben werden als notwendiger Preis gesehen, um die gesellschaftliche Teilhabe durch Arbeit zu gewährleisten.