

Norbert Berthold, Sascha von Berchem

Sozialpolitik und hohe Arbeitslosigkeit – amerikanische Verhältnisse auch für Deutschland?

In Deutschland werden in jüngster Zeit immer häufiger amerikanische Verhältnisse im Umgang mit Sozialhilfeempfängern gefordert. Wie sieht die amerikanische Sozialhilfepolitik tatsächlich aus? Welche Lehren könnte man für Deutschland ziehen?

Knapp 4 Mill. offen ausgewiesene, weitere knapp 2 Mill. versteckt Arbeitslose, rund 3,5 Mill. Empfänger von Arbeitslosengeld/Arbeitslosenhilfe und zirka 2,7 Mill. Empfänger von Sozialhilfe in Form von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen – schon diese Zahlen spiegeln die besorgniserregende Situation im Bereich der Sozialpolitik und Arbeitslosigkeit in Deutschland wider. Ein beachtlicher volkswirtschaftlicher Schaden durch brachliegendes und an Wert verlierendem Humankapital entsteht unserem Land tagtäglich, abgesehen von den immensen Finanzierungslasten durch den hohen Bestand an Arbeitslosen, die vom arbeitenden Teil der Bevölkerung und zukünftigen Generationen getragen werden müssen. Das größtenteils beitragsfinanzierte Arbeitslosengeld verschlingt jährlich rund 45 Mrd. DM, 25 Mrd. DM wendet der Bund für die Zahlung von Arbeitslosenhilfe auf, weitere 20 Mrd. DM sind für die Hilfe zum Lebensunterhalt fällig.

Daneben versucht der Staat über die verschiedensten Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik, die Arbeitslosen auf dem Weg (zurück) in Beschäftigung zu unterstützen. Allein die Bundesanstalt für Arbeit gibt dafür jährlich rund 45 Mrd. DM aus, einen weiteren zweistelligen Milliardenbetrag machen die Ausgaben der Länder, Kommunen oder des Europäischen Sozialfonds aus. Der Erfolg herkömmlicher Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik kann alles in allem jedoch bestenfalls als äußerst bescheiden bezeichnet werden. Die zentral verabreichten Maßnahmen nach dem „Gießkannenprinzip“ haben in der Regel lediglich einen statistischen Effekt und können das gesamtwirt-

schaftliche Problem hoher Arbeitslosigkeit nicht effizient bekämpfen¹.

Wenngleich die dezentrale Ebene grundsätzlich wesentlich besser in der Lage ist, Arbeitslose in den Arbeitsmarkt zu (re)integrieren, erweist sich die in den letzten Jahren massiv ausgeweitete kommunale Beschäftigungspolitik allerdings ebenfalls als sehr problematisches Instrument. Aufgrund der bei gegebenen Lohnstrukturen nur sehr begrenzten Aufnahmefähigkeit des regulären Arbeitsmarktes gerade für Geringqualifizierte und der Verantwortungszerstreuung zwischen den Arbeits- und den Sozialämtern werden arbeitslose Sozialhilfeempfänger von den Kommunen nur allzu oft auf künstlich geschaffenen Arbeitsplätzen „geparkt“, bis man sie wieder vor den Türen der Arbeitsverwaltung ablegen kann. In den wenigsten Fällen kommt es zu dauerhaften Beschäftigungseffekten².

Die Situation in Deutschland

Diese ineffiziente Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik geht mit grundlegenden Missständen auf Seiten der passiven Arbeitsmarktpolitik Hand in Hand. Die Arbeitslosenversicherung in ihrer gegenwärtigen Form begünstigt „moral hazard“-Verhalten sowohl bei Arbeitnehmern und Arbeitgebern als auch bei den Gewerkschaften und gehört grundlegend reformiert; die Institution der Arbeitslosenhilfe ist ohnehin abzuschaffen³. Das letzte Netz sozialer Sicherung, die Sozialhilfe, zeichnet sich ebenfalls durch eklatante Schwächen aus. So ist mit zunehmender Familiengröße das Lohnabstandsgebot immer öfter nicht mehr gewahrt, in diesen Fällen ist kaum noch ein Anreiz geboten, eine reguläre Arbeit zu suchen. Darü-

Prof. Dr. Norbert Berthold, 49, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg; Sascha von Berchem, 28, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik der Universität Würzburg.

¹ Vgl. etwa T. Hagen, V. Steiner: Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit – Analysen und Handlungsempfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik, ZEW-Wirtschaftsanalysen, Bd. 51, Baden-Baden 2000.

² Vgl. N. Berthold, R. Fehn, S. von Berchem: Arbeiten müssen, wollen und können – Ein Vorschlag für mehr Beschäftigung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 81. Jg. (2001), H. 5, S. 267-276.

³ Ausführlicher dazu N. Berthold: Mehr Beschäftigung: Sisyphusarbeit gegen Tarifpartner und Staat, Bad Homburg 2000.

ber hinaus ist die Grenzbelastung eines hinzuverdienten Arbeitseinkommens derart hoch, dass ein schrittweiser Wiedereintritt ins Erwerbsleben eher verhindert als gefördert wird⁴.

Insgesamt bleibt also festzuhalten, dass die Ausgestaltung der Transferzahlungen an Arbeitslose das Ent- und Bestehen gerade auch von Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland massiv begünstigt. Arbeitslosigkeit entsteht nicht nur häufiger, einmal arbeitslos gewordene Arbeitnehmer haben darüber hinaus oftmals auch kaum Anreize, sich schnell wieder aktiv um eine Beschäftigung zu bemühen. Etwas ganz Entscheidendes – und das wird in der leidigen „Faulenzer“- und „Drückeberger“-Diskussion regelmäßig unter den Tisch fallen gelassen – kommt hinzu: Der deutsche Arbeitsmarkt erweist sich gerade für die Hauptproblemgruppen, die Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen, als nur sehr begrenzt aufnahmefähig. Es fehlt ein Niedriglohnsektor, in dem Arbeitslose entsprechend ihren (niedrigen) Produktivitäten entlohnt werden können. Dieser Sachverhalt sollte nie aus den Augen verloren werden, wenn es etwa darum geht, wie mit arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern zu verfahren sei.

In letzter Zeit findet genau darüber eine heftige Diskussion in unserer Gesellschaft statt, und es wird immer wieder auf die großen Erfolge der amerikanischen Sozialpolitik neuerer Prägung verwiesen. Entscheidende Fragen, die sich aus wirtschaftspolitischer Sicht nun stellen, sind: Was sind die primären Unterschiede zwischen der Politik in den USA und der in Deutschland? Als wie erfolgreich kann der amerikanische Weg letztlich bezeichnet werden? Was kann man schließlich aus den Erfahrungen Amerikas für die Problemlösung in Deutschland lernen?

Der Blick nach Amerika

Ebenso wie in Deutschland geriet das alte System der Sozialen Sicherung auch in den USA immer stärker unter Druck. Neben dem generellen Problem stark angestiegener Ausgaben für Sozialleistungen schien es mehr und mehr zu einem System zu verkommen, das Abhängigkeiten förderte anstatt Wege zurück in ein eigenständiges Leben aufzuzeigen⁵. Das System verlor in der Bevölkerung in zunehmendem Maße an Akzeptanz. Die Politik war zum Handeln gezwungen, und sie tat dies auch.

⁴ Vgl. etwa A. Boss: Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize, Kieler Arbeitspapiere Nr. 912, Kiel 1999.

⁵ So bezeichnete etwa die amerikanische Presse die über die Jahre angestiegene Zahl an Frauen, die wegen der Geburt eines Kindes ihre Arbeit zunächst aufgeben mussten, hilfebedürftig wurden und dann in ihrer Bedürftigkeit weitere Kinder in die Welt setzten, hämisch als „welfare queens“.

Der 22. August 1996 kann als Meilenstein der amerikanischen Sozialpolitik bezeichnet werden. An diesem Tag nämlich verkündete Präsident Bill Clinton vor dem Kongress „Today we are ending welfare as we know it“ und sorgte mit der Unterzeichnung des Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA), bekannt als 1996er Welfare Reform, für einen dramatischen Kurswechsel im amerikanischen Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut. Seit diesem Tag beruht in den USA die Grundsicherung konsequent auf dem Gegenleistungsprinzip, und finanzielle Bedürftigkeit ist kein hinreichender Grund mehr für staatliche Geldtransfers. Vielmehr sind nunmehr Bereitschaft zur Arbeit und Selbstverantwortung die prägenden Begriffe⁶.

Hauptziel der Reform ist es gewesen, die Transferabhängigkeit bedürftiger Eltern, faktisch insbesondere Mütter, möglichst umfassend zu beenden⁷. Dies habe vornehmlich durch gezielte Job-Vorbereitung und gesteigerte Anreize zur Arbeit zu geschehen. Letztlich ging es dabei auch darum, alleinerziehende Mütter – mit entsprechender Unterstützung bei der Kinderbetreuung – grundsätzlich dem Arbeitskräftepotenzial zuzurechnen. Darüber hinaus ist es explizites Ziel der 96er Reform, die Zahl außerehelicher Schwangerschaften (insbesondere auch bei Teenagern) zu verringern und die Entstehung und Aufrechterhaltung von Ehen zu fördern⁸. Die zugrundeliegende Idee dabei ist, dass eine Familie mit beiden Elternteilen Armut und somit Abhängigkeit von staatlichen Unterstützungsleistungen eher vermeiden kann und Kinder in solchen Familien im Allgemeinen bessere Startvoraussetzungen in ein erfolgreiches und selbstständiges Leben vorfinden. Neben arbeitsmarktpolitischen und sozialpolitischen Überlegungen spielten demnach auch familienpolitische Aspekte eine tragende Rolle im Zielkatalog der Reform.

Die wichtigsten Reformelemente

In einem ersten Schritt wurden verschiedene Programme des alten Systems eliminiert, insbesondere das AFDC-Programm (Aid to Families with Dependent

⁶ Es sei an dieser Stelle darauf verwiesen, dass viele Staaten bereits vor 1996 in Eigenverantwortung auf diese Werte ausgerichtete Programme installiert und erprobt haben.

⁷ Die angestiegene Zahl von Sozialhilfeempfängern in den USA ist eng verbunden mit dem soziodemographischen Wandel in amerikanischen Familien hin zu immer mehr Familien mit nur einem Elternteil, in der Regel die Mutter.

⁸ Vgl. R. Blank, R. Schoeni: What has Welfare Reform accomplished? Impacts on Welfare Participation, Employment, Income, Poverty, and Family Structure, NBER Working Paper 7627, Cambridge 2000; R. Haveman, B. Wolfe: Welfare to Work in the U.S.: A Model for Other Developed Nations?, in: International Tax and Public Finance, 7, Boston 2000, S. 95-114.

Children), wonach Familien mit einem kleinen bzw. keinem eigenen Einkommen bei Bedürftigkeit einen Anspruch auf staatliche Cash-Transfers hatten, das JOBS-Programm (Job Opportunities and Basic Skills Training), ein nach zentralen Vorgaben von den Staaten einzurichtendes „Welfare to Work“-Programm zur Hilfe bei der Jobsuche, Qualifikation, Ausbildung, Sprachtraining etc., oder auch das „Emergency Assistance“-Programm, durch das Familien in besonderen Notlagen kurzfristig finanzielle Hilfe, z.B. Wohngeld, erhalten konnten. An deren Stelle trat nun ein einziges Sozialhilfeprogramm im engeren Sinne, das TANF-Programm (Temporary Assistance for Needy Families).

Alle Besonderheiten des neu geschaffenen Systems Sozialer Sicherung können an dieser Stelle unmöglich genannt, grundlegende Unterschiede zur Situation vorher sollen jedoch knapp erläutert werden. Fundamental anders geregelt ist nun die Finanzierung. So erhalten die Einzelstaaten nunmehr keine „open-ended federal matching payments“, d.h. 1:1-Zuweisungen in Form einer endlos sprudelnden Geldquelle, sondern die TANF-Mittel werden den Staaten jährlich in Form eines fixen „block grants“ zugewiesen. Dafür wendet der Bund pro Jahr – zunächst bis 2002⁹ – rund 16,5 Mrd. US-\$ (plus ca. 0,5 Mrd. US-\$ für „performance bonuses“) auf, wobei die pauschale Zuweisung an die Einzelstaaten dem jeweils höchsten Betrag an Bundesmitteln entspricht, den der jeweilige Staat unter dem alten AFDC-Programm erhalten hat¹⁰.

Mehr Verantwortung für die Einzelstaaten

Um die volle Zuweisung zu erhalten, müssen die einzelnen Staaten jedoch 80% der Summe, die sie 1994 selbst für AFDC und damit zusammenhängende Programme ausgegeben haben, auch jetzt noch selbst aufbringen (state maintenance of effort). Diese „Eigenleistung“ kann auf 75% reduziert werden, wenn der entsprechende Staat die zentral gesetzten Zielvorgaben erfüllt, bei Nichterfüllung droht eine Kürzung der Zuweisung. So muss in den Staaten zum Beispiel ein bestimmter, zunehmender Anteil der Sozialhilfeempfänger eine spezifische Stundenzahl pro Woche arbeiten. Bis zum Jahr 2002 steigt dieser geforderte Anteil auf 50% bei mindestens 30 Stunden pro Woche an. Dabei kann dieser Anforderung auch teilweise oder ganz durch eine Verringerung der Zahl der Sozialhilfeempfänger erfüllt werden¹¹.

Abgesehen von diversen zentralen Zielvorgaben ist ein Großteil der Verantwortung für die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung von Programmen auf die

Ebene der Einzelstaaten übertragen worden. Sie haben faktisch größte Freiheiten, ihre Programme selbst zu konzipieren und auch Regeln festzulegen, nach denen Familien (Cash-)Unterstützung erhalten können. Die neue Gestalt des zentralen Finanzierungsanteils in Form der fixen Zuweisung schafft dabei Anreize für die Staaten, möglichst effizient und effektiv mit den Mitteln zu wirtschaften. Im Ergebnis kann man beobachten, dass die einzelnen Staaten tatsächlich vermehrt und auf unterschiedlichste Weise mit den neu gewonnenen Handlungsspielräumen experimentieren, die konkrete Umsetzung der Programme wird dabei zunehmend auch auf die kommunale Ebene der Städte und Kreise verlagert¹².

Empfindliche Sanktionen

So unterschiedlich die Programme auch sein mögen, eines ist ihnen allen gemeinsam: Finanzielle Bedürftigkeit alleine ist kein hinreichender Grund für den Bezug staatlicher Unterstützungsleistungen, vielmehr ist Arbeit bzw. konsequente Arbeitsvorbereitung und -suche notwendige Bedingung dafür. Bei Nichterfüllung der Anforderungen ist mit empfindlichen Sanktionen – in einzelnen Staaten bis hin zur Streichung sämtlicher Cash-Transfers für die gesamte Familie – zu rechnen. Darüber hinaus ist der Bezug von Sozialhilfe offiziell auch zeitlich begrenzt. Die einzelnen Staaten dürfen TANF-Zuweisungsmittel nicht für Sozialhilfezahlungen an Familien verwenden, die bereits mehr als fünf Jahre (kumulativ) Hilfe erhalten haben („federal 5-years time-limit“); bis zu 20% der Hilfeempfänger können dabei von diesem Zeitlimit befreit werden. Es steht den Staaten offen, aus eigenen Mitteln Familien auch über die 5-Jahresfrist hinaus finanziell zu unterstützen, viele Staaten haben jedoch eigene Zeitlimits in ihren Programmen installiert, die mitunter noch wesentlich restriktiver sind¹³.

Neben Arbeitsanforderungen, Sanktionen, Zeitlimits und teilweise auch weniger großzügigen Transferzahlungen konnte die Bereitschaft zur Arbeit bei

⁹ Am 1. Oktober 2002 steht der 1996er Welfare Act vor dem Kongress zur Reautorisation an.

¹⁰ Ausschlaggebend hierfür ist entweder 1994, 1995 oder der Durchschnitt der Jahre 1992, 1993 und 1994.

¹¹ Vgl. etwa U.S. Department of Health and Human Services: Major Provisions of the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996; <http://www.acf.dhhs.gov/news/welfare/aspesum.htm>.

¹² Vgl. The Urban Institute: diverse State Reports und Updates im Rahmen des Programms „Assessing the New Federalism“; <http://newfederalism.urban.org>.

¹³ Vgl. D. Bloom, L. Pavetti: Sanctions and Time Limits: State Policies, Their Implementations, and Outcomes for Families, in: R. Blank, R. Haskins (Hrsg.): The New World of Welfare, Washington, D.C.: The Brookings Institution 2001.

den Transferempfängern in den USA vor allen Dingen dadurch erhöht werden, dass sich Arbeit im Vergleich zum Nichtstun mehr und mehr lohnt. Hierbei sind es nicht nur die Reformen in der Sozialhilfe, die für starke Arbeitsanreize sorgen. Eine tragende Rolle kommt vielmehr den Instrumenten zu, die erst dann greifen, wenn der Transferempfänger eine Arbeit aufgenommen hat, den Mindestlöhnen und insbesondere der Negativen Einkommensteuer (Earned Income Tax Credit; EITC).

Mindestlöhne und Negative Einkommensteuer

Die staatlich festgesetzten Mindestlöhne in den USA wurden in den letzten Jahren sukzessive auf zuletzt 5,15 US-\$ erhöht. Dabei legen einzelne Staaten mitunter eigene Mindestlöhne fest, die teilweise – allerdings sehr moderat – über den „federal minimum wages“ liegen¹⁴. Darüber hinaus wurde die Negative Einkommensteuer massiv ausgeweitet und bildet heute den bedeutendsten Ansatz zur Armutsbekämpfung in den USA. Familien mit zwei und mehr Kindern können heute eine Gutschrift in Höhe von 40% ihres Einkommens bis zu einem Maximum von 3888 US-\$ erhalten; das ist mehr als dreimal so viel wie noch 1990. 15 Staaten haben eigene Negative Einkommensteuern, die auf den Bundestarifen basieren und zusätzlich Arbeitsanreize schaffen können¹⁵.

Diese beiden Instrumente sorgen ganz entscheidend dafür, dass sich Arbeit auch für Geringverdiener lohnt. Der festgelegte Mindestlohn sorgt dafür, dass die Negative Einkommensteuer nicht noch weiter gefasst werden muss als ohnehin schon, die Negative Einkommensteuer hat dafür gesorgt, dass die fixierten Mindestlöhne derart niedrig geblieben sind. So lassen sich auch empirisch negative Beschäftigungseffekte der Mindestlöhne in den USA kaum nachweisen¹⁶. Die positiven Effekte der Negativen Einkommensteuer auf das Arbeitsangebot bestimmter Gruppen, gerade der Arbeitslosen, sind unbestritten. So schätzt man etwa, dass die Ausweitung der Negativen Einkommensteuer ungefähr 60% des Beschäftigungswachstums bei alleinerziehenden Müttern verursacht hat¹⁷. Dabei wurden durch die 96er Reform gerade für diese Gruppe die Voraussetzungen für eine Integration in den Ar-

beitsmarkt ganz entscheidend verbessert. So war ein ganz wesentlicher Reformbestandteil eine massive Ausweitung und Vereinfachung der staatlichen Hilfe bei der Kinderbetreuung (Child Care). Gerade vor dem Hintergrund der vielen alleinerziehenden Mütter, die AFDC-Leistungen bezogen haben, erschien es plausibel, diese Gruppe grundsätzlich dem Arbeitskräftepotenzial zurechnen zu können, wenn die Kinder tagsüber entsprechend versorgt und betreut werden können¹⁸.

Insgesamt sehen sich arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger – eben auch alleinerziehende Mütter – in den USA in den letzten Jahren folgender Situation gegenüber: Auf der einen Seite verlangt der Staat von ihnen, möglichst schnell einer regulären Arbeit nachzugehen bzw. die Anforderungen auf dem Weg dahin konsequent zu erfüllen. Bei fehlender Leistungsbereitschaft ist mit empfindlichen Sanktionen zu rechnen, die verschiedenen Zeitlimits signalisieren unmissverständlich, dass die finanzielle Unterstützung durch den Staat kein Dauerzustand ist.

Bestmögliche Hilfestellung

Im Gegenzug bietet der Staat durch die verschiedenen arbeitsorientierten Programme auf dem Weg in ein Beschäftigungsverhältnis bestmögliche Hilfestellung. Qualifizierung, Sprachkurse, Training und (Weiter-)Bildung stellen dabei ebenso Instrumente dar wie eine gezielte Unterstützung bei der Jobsuche oder die erwähnte Hilfe bei der Kinderbetreuung. Für derartige Hilfestellungen wird mittlerweile rund die Hälfte der Bundesmittel aufgewendet, vor der Reform waren es noch lediglich 20%. Entsprechend macht der Anteil für Cash-Transfers an Sozialhilfeempfänger nunmehr lediglich rund 50 und nicht wie früher rund 80% aus¹⁹. Die Schwerpunktverlagerung ist gewollt und offensichtlich²⁰.

¹⁴ Diese Sichtweise unterscheidet sich fundamental von der offensichtlich in Deutschland vorherrschenden, betrachte man etwa die Berechnung des Nettoarbeitskräftepotenzials der Sozialhilfeempfänger hierzulande.

¹⁵ Vgl. Welfare reform. America's great achievement, in: The Economist, 25. August 2001, S. 38-40.

²⁰ In der Diskussion um das wohl bekannteste und auch umfassendste Sozialhilfeprogramm, Wisconsin Works (W-2), darf man nicht vergessen, dass Wisconsin eigenverantwortlich bereits seit den frühen 90er Jahren Sozialhilfereformen erprobt und sich somit gegenüber den meisten anderen Staaten einen Zeitvorsprung erarbeitet hat. Darüber hinaus hat Wisconsin einen relativ geringen Anteil von Sozialhilfeempfängern an der Bevölkerung, das ökonomische Umfeld ist positiv, und die pro Sozialhilfeempfänger zur Verfügung stehenden Mittel sind so hoch wie in keinem anderen Bundesstaat. Nicht zuletzt deswegen gelingt es Wisconsin auch, eine herausragende Performance vorweisen zu können, ohne dass die Arbeitsanreize, die durch die konkrete Ausgestaltung von W-2 geschaffen werden, besonders stark sind. Insgesamt ist W-2 ein sehr teures Programm, und für die meisten anderen Staaten wird es in näherer Zukunft unmöglich sein, etwas Ähnliches zu errichten. Vgl. dazu S. Zedlewski, P. Loprest: How Well Does TANF Fit the Needs of the Most Disadvantaged Families?, in: R. Blank, R. Haskins, a.a.O.; R. Blank, L. Schmidt: Work, Wages and Welfare, in: R. Blank, R. Haskins, a.a.O.

¹⁴ Vgl. D. Neumark: The Employment Effects of Recent Minimum Wage Increases: Evidence from a Pseudorepeated Research Design, NBER Working Paper 7171, Cambridge 1999.

¹⁵ Vgl. N. Johnson: A Hand Up: How State EITC Help Working Families Escape Poverty in 2000, Washington, D.C.: Center on Budget and Policy Priorities 2000; zum EITC grundsätzlich siehe etwa V. Hotz; J. Scholz: The Earned Income Tax Credit, NBER Working Paper 8078, Cambridge 2001.

¹⁶ Vgl. D. Neumark, a.a.O.

¹⁷ Vgl. B. Meyer, D. Rosenbaum: Making Single Mothers Work: Recent Tax and Welfare Policy and its Effects, NBER Working Paper 7491, Cambridge 2000.

Ein Weiteres kommt hinzu: Die Sozialhilfeempfänger werden nicht nur nachdrücklich zur Arbeit angehalten und bei der Reintegration in den regulären Arbeitsmarkt umfassend unterstützt, die Arbeit lohnt sich – nicht zuletzt durch die sukzessive Ausweitung der Negativen Einkommensteuer – im Vergleich zum Nichtstun auch mehr und mehr. So verfügte beispielsweise eine alleinerziehende Mutter mit zwei Kindern 1988 durchschnittlich über ein Einkommen von 10937 US-\$, wenn sie ganztags zum festgesetzten Mindestlohn arbeiten ging, und über ein Einkommen von 8612 US-\$, wenn sie überhaupt nicht arbeiten ging. Für 1999 ergaben sich für den selben Fall 15018 US-\$ bzw. 7967 US-\$, der für die Arbeitsbereitschaft ganz entscheidende Lohnabstand wuchs in dem Zeitraum von 2325 US-\$ auf 7051 US-\$ an²¹.

Reformen zeigen die gewünschte Wirkung

Selbst die größten Befürworter der 96er Reform haben wohl nicht damit gerechnet, dass der Erfolg derart rasch und vor allen Dingen derart deutlich sichtbar sein wird. So ist die Zahl der Sozialhilfeempfänger von seinem Höchststand von über 14 Mill. im Jahre 1993 auf rund 5,5 Mill. Personen zu Beginn des Jahres 2001 gefallen, seit 1996 hat sich die Zahl der Familien, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, mehr als halbiert und betrug im März 2001 noch ca. 2,1 Millionen²². Neben einer Verringerung der Sozialhilfefallzahlen zeichnet sich die zweite Hälfte der 90er Jahre vor allem durch einen massiven Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen aus. Dabei ist der Anstieg besonders dramatisch bei Frauen mit niedrigen Qualifikationen und bei alleinerziehenden Müttern; in der letztgenannten Gruppe nahm die Arbeitsaufnahme insbesondere bei denjenigen Müttern zu, die noch nie verheiratet gewesen sind, d.h. bei der Klientel, die in der Vergangenheit am wahrscheinlichsten zu Sozialhilfeempfängern wurde und in der Regel auch besonders lange Sozialhilfeempfänger blieb. Die Hauptzielgruppe wurde durch die Reformen erreicht²³.

Weniger Sozialhilfeempfänger und mehr Beschäftigung sagen nun noch recht wenig darüber aus, ob es den betreffenden Haushalten denn tatsächlich auch besser geht als vor den erwähnten Reformen. Geeignete Indikatoren hierfür sind vielmehr der Verdienst/das verfügbare Einkommen bzw. das Ausmaß

an Armut. Auch hier fällt das Gesamtbild eindeutig positiv aus. Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die Verdienste sind ebenso gestiegen wie das verfügbare Einkommen (dazu zählen natürlich auch Food Stamps, Medicaid, Child Care oder Steuergutschriften durch die Negative Einkommensteuer²⁴). Dabei ist vor allem bemerkenswert, dass nicht nur das verfügbare Einkommen, sondern auch der Anteil davon aufgrund eigener Arbeit tendenziell zugenommen hat²⁵.

Die Verdienste der alleinerziehenden Mütter sind zwar oftmals nach wie vor als relativ niedrig anzusehen, entscheidend ist jedoch Folgendes: Die Löhne geringqualifizierter Frauen steigen mit zunehmender Arbeitserfahrung/Humankapitalbildung genauso schnell wie die besser qualifizierter Frauen. Allerdings gelingt es niedrigqualifizierten Frauen innerhalb einer gewissen Zeitspanne nicht, genauso viel relevantes Humankapital zu bilden wie dies höher Qualifizierten möglich zu sein scheint²⁶.

Staatliche Aufgabe soll es natürlich nicht sein, Geringqualifizierte in Arbeit zu bringen und dann dafür zu sorgen, dass deren Löhne stärker steigen als deren Produktivität. Der Staat soll vielmehr den Hilfebedürftigen einen Weg aus der Arbeitslosigkeit und Armut aufzeigen, er soll für die entsprechende Klientel günstige Startbedingungen ins Erwerbsleben schaffen, und er soll dafür sorgen, dass für die Arbeitslosen genügend Anreize vorhanden sind, diesen Weg dann auch einzuschlagen. Dies ist in den USA zweifelsohne größtenteils gelungen. Einmal beschäftigt, stellen sich auch für Geringqualifizierte – sofern die Jobs für einen längeren Zeitraum innegehalten werden – im Laufe der Zeit Produktivitäts- und somit auch Lohnsteigerungen ein, was zählt ist die günstigere Perspektive.

Wie die Erwerbstätigenquoten der Hauptzielgruppen der Reform und die verfügbaren Einkommen tendenziell zugenommen haben, so hat neben der Zahl der Sozialhilfeempfänger auch die Zahl der insgesamt in Armut lebenden Personen in den letzten Jahren eindeutig abgenommen. Besonders erfreulich dabei ist die Entwicklung der Kinderarmut. So ist die Rate der in Armut lebenden Kinder 1999 niedriger als in irgend-

²¹ Vgl. R. Blank, D. Ellwood: The Clinton Legacy For America's Poor, NBER Working Paper 8437, Cambridge 2001.

²² Vgl. The Administration For Children and Families, Department of Health and Human Services; <http://www.acf.dhhs.gov>.

²³ Vgl. R. Blank, D. Ellwood, a.a.O.; R. Haskins: Effects of Welfare Reform on Family Income and Poverty, in: R. Blank, R. Haskins, a.a.O.

²⁴ Die Gewährung von Food Stamps (Essensmarken) und Medicaid (Krankenversicherungsschutz für Kinder und zunehmend auch Erwachsene) ist in der Regel einkommensabhängig und losgelöst davon, ob potenzielle Empfänger Sozialhilfe beziehen bzw. ob sie arbeiten oder nicht. Dennoch können die Staaten bei Missachtung gewisser Auflagen die Essensmarken reduzieren und Medicaid zumindest für Erwachsene ganz einstellen.

²⁵ Vgl. R. Haskins, a.a.O.

²⁶ Vgl. T. Gladden, C. Taber: Wage Progression Among Less Skilled Workers, in: D. Card, R. Blank (Hrsg.): Finding Jobs: Work and Welfare Reform, New York 2000.

einem anderen Jahr sein 1979; die Rückgänge der Kinderarmut unter Schwarzen der Jahre 1997 und 1999 sind die größten jemals erfassten, und das Niveau von Kinderarmut unter schwarzen Kindern ist so niedrig wie nie. Beachtenswert ist dabei, dass offizielle Statistiken, etwa die des Census Bureau, in der Vergangenheit Milliarden an Dollar staatlicher Transfers nicht berücksichtigten. So machen die Steuergutschriften und die Essensmarken etwa 20% des Einkommens alleinerziehender Mütter in den unteren zwei Einkommensquintilen aus. Beides ist nicht in der offiziellen Armuts-Messung berücksichtigt²⁷.

Der Vollständigkeit halber sei noch darauf verwiesen, dass die familienpolitischen Ziele offensichtlich weniger erfolgreich erreicht wurden. Vaterschaftsfeststellungen und das eingetriebene Unterhaltsgeld konnten in der zweiten Hälfte der 90er Jahre zwar deutlich erhöht werden; es gelang weiterhin auch, den seit Beginn der 90er Jahre anhaltenden Trend abnehmender Geburten unter Teenagern fortzuführen, eine Beschleunigung dieses Trends ist jedoch nicht zu erkennen. Der Prozentsatz unehelicher Geburten konnte seit Mitte der 90er Jahre überhaupt nicht verringert werden, und auch die Förderung von Ehen muss alles in allem als wenig erfolgreich bezeichnet werden²⁸.

Der Einwand, die insgesamt erstaunlich positive Entwicklung in den USA liege nur daran, dass exakt Mitte der 90er Jahre ein starker ökonomischer Aufschwung stattgefunden hat, ist sicherlich nicht haltbar. Natürlich hat eine günstige wirtschaftliche Entwicklung mit dazu beigetragen, viele Sozialhilfeempfänger (wieder) in Arbeit zu bringen, dennoch kann ihr alleine nicht die 'aufgezeigte Performance zugerechnet werden. Es ist schwer zu trennen, welchen Anteil denn nun die starke Wirtschaft und welchen die verschiedenen Politikparameter gehabt haben. Die meisten Studien finden jedoch – wenig überraschend – einen signifikanten Effekt sowohl für die Politikmaßnahmen als auch für die wirtschaftliche Entwicklung²⁹.

²⁷ Vgl. R. Haskins, a.a.O. Es soll jedoch nicht verschwiegen werden, dass es durchaus Anzeichen dafür gibt, dass gerade die ärmsten aller Familien mit weiblichem Haushaltsvorstand und Kindern in Einzelfällen in den Jahren 1995 bis 1999 Einkommen verloren haben und somit schlechter gestellt sind als vorher; vgl. Center on Budget and Policy Priorities: Poverty and Income Trends: 1999, Washington, D.C., 2001. Nimmt man jedoch die Konsumausgaben und nicht das Einkommen als Referenzgröße, kann man durchaus auch zu einem konträren Ergebnis kommen. So haben in den 90er Jahren die Konsumausgaben sogar der alleinerziehenden Mütter mit sehr niedrigem Einkommen zugenommen; vgl. R. Haskins, a.a.O.

²⁸ Vgl. National Center for Health Statistics; U.S. Department of Health and Human Services; W. Horn: Wedding Bell Blues. Marriage and Welfare Reform, in: Brookings Review, Sommer 2001, Vol. 19, Nr. 3: Welfare Reform and Beyond, Washington, D.C.: The Brookings Institution 2001.

Eine viel beachtete Studie des Council of Economic Advisers rechnet zum Beispiel rund ein Drittel des Rückganges der Sozialhilfefallzahlen zwischen 1996 und 1998 alleine der 96er Sozialhilfereform zu³⁰.

Lehren für Deutschland

Vorab sei an dieser Stelle darauf verwiesen, dass das amerikanische System der Sozialen Sicherung mit dem hiesigen nicht ohne weiteres vergleichbar und wohl auch mit den zentraleuropäischen Wertvorstellungen nicht vereinbar ist. So besteht das letzte soziale Netz in den USA allenfalls aus Essensmarken und Krankenversicherungsschutz (für Kinder)³¹. Auf dieses dünne, teilweise löchrige Netz aufgesetzt sind verschiedene Programme, die darauf abzielen, die Transferempfänger wieder in Lohn und Brot zu bringen. Dabei ist die grundsätzliche Bereitschaft, eine Arbeit anzunehmen, im Allgemeinen unumstößliche Voraussetzung für den Bezug finanzieller Unterstützung. Vervollständigt wird dieses System schließlich durch verschiedene Instrumente, die gewährleisten, dass sich Arbeit – auch für Niedrigqualifizierte – von Anfang an lohnt. Zu nennen sind hier insbesondere die zentral bzw. von den einzelnen Staaten festgesetzten Mindestlöhne und die Negative Einkommensteuer (EITC). Lösungen, die in einem spezifisch nationalen Rahmen letztlich auch auf der Grundlage national gewachsener Wertvorstellungen entwickelt wurden, können nicht einfach übertragen werden; dennoch kann man aus den Erfahrungen, die in Amerika in den letzten Jahren gemacht werden konnten, Lehren auch für Deutschland ziehen.

Ein Kernstück der erfreulichen Entwicklung in den USA ist ohne Frage die fundamentale Schwerpunktverlagerung in der Sozialhilfe weg von den umfassenden und theoretisch endlos gewährten Cash-Transfers an finanziell Bedürftige hin zu konkreten und

²⁹ Vgl. R. Blank, D. Ellwood, a.a.O.

³⁰ Vgl. Council of Economic Advisers: Economic Expansion, Welfare Reform, and the Decline in Welfare Caseloads: An Update. Technical Report, Executive Office of the President, Washington, D.C., September 1999.

³¹ Es liegen Besorgnis erregende Zahlen darüber vor, dass ein großer Teil der Familien, die für Food Stamps und Medicaid berechtigt sind, die Leistungen nicht in Anspruch nehmen. In vielen Fällen wissen die Betroffenen schlicht gar nicht, dass sie berechtigt sind, oder aber umständliche und aufwendige Prozeduren bei der Beantragung und Aufrechterhaltung der Leistung schrecken ab bzw. erschweren den Bezug dieser Sozialleistungen ungemein. Dies betrifft oftmals gerade die Ärmsten und erhärtet den Verdacht, dass sich einige durch die Reform in der Tat schlechter gestellt haben könnten (zu Zeiten von AFDC war der Bezug von Food Stamps und Medicaid an die AFDC-Berechtigung gekoppelt). Einfachheit und Transparenz sind Grundanforderungen, die eine wirksame Sozialpolitik erfüllen sollte; diesbezüglich ist von Amerika – nicht nur wegen des eben Genannten – wohl kaum etwas zu lernen.

verpflichtenden Hilfestellungen auf dem Weg (zurück) in Arbeit. Nicht erst die beobachtbaren Erfolge in Amerika lassen es auch für Deutschland dringend notwendig erscheinen, den zumindest in der Praxis üblichen Sozialhilfe-Schenkungsvertrag generell durch einen Tauschvertrag zu ersetzen. Die „Vorleistungspflicht“ ist dabei eher dem arbeitsfähigen Hilfeempfänger als dem Staat zuzuweisen.

Fundamentale Unterschiede

Abgesehen von konkreten Zwängen und Anforderungen lässt sich die Bereitschaft zur Arbeit auch über positive Anreize erhöhen. Hier unterscheidet sich die Situation der Sozialhilfeempfänger in Deutschland und in den USA fundamental. Während in Deutschland eine Arbeitsaufnahme aufgrund des oftmals fehlenden Lohnabstandes und der hohen Grenzbelastung des Hinzuverdienstes eher bestraft als gefördert wird, haben Arbeitslose in den USA einen sehr starken Anreiz, eine Arbeit aufzunehmen. Von einer Verletzung des Lohnabstandsgebots kann dort keine Rede sein, die von den einzelnen Staaten genau festgelegten Anrechnungsmodalitäten bei hinzuverdienstem Einkommen und die Existenz der Negativen Einkommensteuer gewährleisten, dass sich Arbeit auch für Niedrigqualifizierte von Anfang an lohnt („make work pay“).

Die Negative Einkommensteuer ist in den USA das wichtigste Instrument zur Vermeidung von Armut („working poor“) und hat einen erheblichen Anteil an der Ausweitung des Arbeitsangebotes von Arbeitslosen. Allerdings gehen von ihr negative Effekte auf das Arbeitsangebot von Beziehern mittlerer Einkommen im Phase-out-Bereich aus. Berücksichtigt man, dass in diesem Bereich neben der Steuergutschrift noch weitere, einkommensabhängige Transfers – vor allem Essensmarken – reduziert werden, so ergeben sich Grenzbelastungen von bis zu 75%³². Der Gesamteffekt auf das Arbeitsangebot kann somit nicht ohne weiteres als positiv bezeichnet werden.

Darüber hinaus regt die Negative Einkommensteuer nur sehr bedingt zur eigenverantwortlichen Bildung von Humankapital an, da es sich dabei im Prinzip um eine dauerhafte Subvention niedriger Einkommen handelt und eben nicht zeitlich begrenzt ist. Schließlich darf dabei auch nicht vergessen werden, dass in den USA ein solches Instrument letztlich erst auf-

grund relativ niedriger (Mindest-) Löhne für Geringqualifizierte³³ und eines im Vergleich zu zentraleuropäischen Systemen sehr dünnen Netzes Sozialer Sicherung notwendig erscheint. Insgesamt ist ein Instrument wie die Negative Einkommensteuer möglicherweise passend für die Gegebenheiten in den USA, in jedem Fall jedoch wenig geeignet, auf Deutschland übertragen zu werden.

Steigerung der Leistungsanreize

Das Ziel, die Arbeitsanreize für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger nachhaltig zu steigern ohne dabei umfangreiche negative Effekte auf das Arbeitsangebotsverhalten weiterer Gruppen von Arbeitnehmern zu produzieren, lässt sich in Deutschland wesentlich besser erreichen, indem das Sozialhilfeniveau für uneingeschränkt Arbeitsfähige generell abgesenkt und die Transferenzugsrate des Hinzuverdienstes von gegenwärtig bis zu 100 auf etwa 50% gesenkt wird. Allerdings hat Letzteres aus allokativen und fiskalischen Gründen zeitlich befristet zu sein. Nach der Aufnahme einer Beschäftigung ist die Transferenzugsrate über einen gewissen Zeitraum hinweg schrittweise wieder auf 100% anzuheben. Während dieser Zeit hat der Beschäftigte die Möglichkeit, sich in der Unternehmung zu profilieren und entsprechendes Humankapital zu bilden. Mit zunehmender Produktivität ist es ihm dann möglich, den Anstieg der Transferenzugsrate durch einen steigenden Arbeitslohn zu kompensieren. Langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängern kann durch – ebenfalls nach einem Beschäftigungsbeginn sukzessive auslaufende – Zuschüsse an potenzielle Arbeitgeber für Lohn- und Qualifizierungskosten zusätzlich Unterstützung und Anreiz zur Arbeitsaufnahme und Humankapitalbildung geboten werden³⁴.

Das Experimentieren mit unterschiedlichen Programmen auf dezentraler Ebene hat in Amerika zu weit gefächerten Variationen im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut geführt. Gerade durch die Übertragung auch eines großen Teils der finanziellen Verantwortung an die einzelnen Staaten haben diese nun

³² Es ist nicht nur die Negative Einkommensteuer, die die Mindestlöhne so niedrig hält. Darüber hinaus muss konstatiert werden, dass Geringqualifizierte in den USA im Schnitt über eindeutig geringere Qualifikationen und somit auch Produktivitäten verfügen als die Gruppe der Geringqualifizierten in Deutschland. Vgl. etwa R. Freeman, R. Schettkat: The Role of Wage and Skill Differences in US-German Employment Differences, NBER Working Paper 7474, Cambridge 2000; S. Nickell, B. Bell: Changes in the Distribution of Wages and Unemployment in OECD Countries, in: The American Economic Review, Vol. 86, Nr. 2, Nashville 1996, S. 302-308.

³⁴ Vgl. N. Berthold, R. Fehn, S. von Berchem: Innovative Beschäftigungspolitik – Wege aus der Strukturkrise, Bad Homburg v. d. Höhe 2001.

ein sehr starkes Interesse daran, die Mittel möglichst effizient und effektiv einzusetzen. Im Ergebnis ist auch tatsächlich ein insgesamt sehr erfolgreicher Wettbewerb um die besten Methoden zu beobachten. Daran sollte sich Deutschland in jedem Fall ein Beispiel nehmen. Hierzulande ist die dezentrale (kommunale) Ebene faktisch lediglich Zahlmeister der Sozialhilfe, hat jedoch so gut wie keinen Einfluss auf entscheidende Parameter, wie etwa die Höhe der Zahlungen, die Anrechnungsmodalitäten, die Sanktionen, die Anforderungen an die Transferempfänger usw. Darüber hinaus gelingt es den Kommunen bei den gegebenen rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen, die Verantwortung für Sozialhilfeempfänger wieder an die Arbeitsverwaltung zurückzuschieben.

Wettbewerb auf dezentraler Ebene

Gerade aufgrund der Tatsache, dass nicht ohne weiteres bekannt ist, welcher Politikmix denn nun am erfolgreichsten sein kann³⁵, ist ein möglichst umfassender Wettbewerb auf dezentraler Ebene sicherlich der erfolgversprechendere Weg. Amerika hat diesbezüglich den richtigen Weg eingeschlagen, wenngleich gewisse zentrale Regelungen – etwa die 20 Prozent-Regel für Befreiungen vom 5 Jahres-Zeitlimit – willkürlich erscheinen und die Politik der Einzelstaaten mitunter negativ beeinflussen können³⁶. Darüber hinaus ist zwar ein Großteil der Verantwortung für die Sozialhilfeempfänger auf die Ebene der einzelnen Staaten übertragen worden, diese scheinen jedoch nur sehr bedingt bedeutsame Kompetenzen an die kommunale Ebene weiterzugeben.

Nun zeigt die Erfahrung, dass die staatlichen Programme insgesamt recht erfolgreich dabei waren, die „leichten Fälle“ durch gesteigerte Arbeitsanreize und grundlegende Hilfestellungen (wieder) in Arbeit zu bringen. Bei den „schwierigen Fällen“ jedoch, d.h. bei Personen, die aufgrund verschiedenster Barrieren nicht sofort eine Arbeit aufnehmen können, erweisen sich die staatlichen Programme als relativ wirkungslos³⁷. Hier scheint eine Menge Problemlösungspotenzial der kommunalen Ebene ungenutzt, sind doch gerade für die etwas problematischeren Fälle individuelle Lösungen vor Ort gefragt.

Dass in Deutschland die kommunale Ebene für die Sozialhilfeempfänger zuständig ist, ist daher grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings sollten den Kommunen wesentlich mehr Möglichkeiten gewährt werden, entscheidende Parameter der Sozialhilfe, etwa die genaue Höhe, die Anrechnungsmodalitäten bei einem Hinzuverdienst, die Anforderungen an die Transferempfänger usw. innerhalb eines gewissen Korridors eigenverantwortlich festzulegen. Darüber hinaus sollte es natürlich nicht möglich sein, auf künstlich geschaffenen, temporären kommunalen Arbeitsplätzen neue Ansprüche gegen die Bundesanstalt für Arbeit zu schaffen. Die durch diese Möglichkeit entstandenen „Verschiebebahnhöfe“ sind letztlich zum Wohle der Arbeitslosen endgültig zu schließen.

Geht man nun davon aus, dass die dezentrale/kommunale Ebene tatsächlich Vorteile in der Betreuung und Vermittlung von Arbeitslosen hat, so verlangt eine konsequente Reform für Deutschland, dass nicht nur Empfänger von Sozialhilfe sondern auch Empfänger von Arbeitslosengeld in den Genuss dezentraler Lösungen kommen sollten. Die zentrale aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit muss alles in allem als erfolglos bezeichnet werden³⁸, eine Dezentralisierung erscheint dringend geboten. Dabei ist aktive Arbeitsmarktpolitik natürlich weiterhin auch als Versicherungsleistung zu interpretieren, und auch bei einer umfassenden aktiven Arbeitsmarktpolitik auf dezentraler Ebene hat die Arbeitslosenversicherung – neben der Zahlung von Arbeitslosengeld – einen Großteil der Kosten zu tragen. Allerdings muss ein spürbarer Anteil der Belastungen von den Kommunen getragen werden, um tatsächlich zu einem möglichst effizienten und effektiven Mitteleinsatz anzuzugreifen³⁹.

Die Erfahrungen, die in Amerika in den letzten Jahren gemacht werden konnten, zeigen nicht nur, dass durch eine Übertragung von (finanzieller) Verantwortung auf die dezentrale Gebietskörperschaften und eine konsequent arbeitsorientierte Sozialpolitik wesentlich bessere Ergebnisse erzielt werden können als früher. Es zeigt sich ferner eindrucksvoll, dass sowohl Arbeitsmarktpolitik und Sozialpolitik als auch aktive

³⁵ Offensichtlich ist bereits heute, dass das Arbeitsangebot Niedrigqualifizierter in der Tat bedeutend von den Arbeitsanreizen insgesamt abhängt, die durch die jeweiligen TANF-Programme generiert werden. Welchen Beitrag jedoch die einzelnen Programm-Komponenten leisten, und wie verschiedene Komponenten zusammenwirken, ist (noch) nicht ganz klar. Vgl. R. Blank, L. Schmidt, a.a.O.

³⁶ Vgl. R. Blank, R. Haskins, a.a.O.

³⁷ Vgl. S. Zedlewski, P. Loprest, a.a.O.

³⁸ Zumindest was das offizielle Ziel, möglichst viele Arbeitslose wieder in Lohn und Brot zu bringen, angeht. Als „Versteck“ eines Großteils der Arbeitslosen und als „politische Beruhigungsspiel“ kann die herkömmliche aktive Arbeitsmarktpolitik durchaus Erfolge vorweisen. Vgl. N. Berthold, R. Fehn: Aktive Arbeitsmarktpolitik – wirksames Instrument der Beschäftigungspolitik oder politische Beruhigungsspiel?, in: Ordo, Bd. 48, 1997, S. 411-435.

³⁹ Vgl. N. Berthold, R. Fehn, S. von Berchem: Innovative Beschäftigungspolitik ..., a.a.O.

und passive Arbeitsmarktpolitik immer weniger klar voneinander zu trennen sind. Gerade vor dem bestenfalls bescheidenen Erfolg der herkömmlichen aktiven Arbeitsmarktpolitik ist die konkrete Ausgestaltung der Transferzahlungen und der Anforderungen an die Transferempfänger mehr und mehr auch als die aktive Arbeitsmarktpolitik der Zukunft zu verstehen. Die Unterscheidung zwischen „aktiven“ und „passiven“ Programmen wird in Zukunft weniger bedeutsam sein⁴⁰.

Resümee

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass Amerika in der Tat die Richtung der modernen Sozial- und auch Arbeitsmarktpolitik aufzeigt:

□ konsequente Schwerpunktverlagerung weg von einer großzügigen und recht bedingungslosen Alimentierung der Bedürftigen hin zu arbeitsunterstützenden Maßnahmen und einer unmissverständlichen Einforderung von Arbeitsbereitschaft als Gegenleistung für staatliche Unterstützung;

□ Vergrößerung des Lohnabstandes, d.h. der Differenz zwischen Nettoarbeitseinkommen (gegebenenfalls zuzüglich bestimmter Sozialleistungen) und dem entsprechenden Sozialhilfeanspruch, sowie die Sicherstellung, dass sich Arbeit auch für geringqualifizierte Transferempfänger von Anfang an lohnt („make work pay“);

□ Implementierung eines institutionellen Wettbewerbs um die effizientesten und effektivsten Methoden im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut auf dezentraler Ebene.

Dennoch ist nicht alles Gold, was in Amerika glänzt. Für Deutschland kann es nur heißen, in die gleiche Richtung zu gehen, nicht jedoch Amerika zu kopieren. Darüber hinaus sind in Deutschland wesentlich umfassendere Reformen notwendig, soll die Beschäftigungsmisere tatsächlich nachhaltig beendet werden. So ist ein Großteil des beschäftigungspolitischen Erfolges in den USA nicht das Ergebnis der dargestellten Reformen im Bereich der Sozialhilfe, sondern eines im Vergleich zu Deutschland sehr flexiblen, wenig regulierten Arbeitsmarktes⁴¹. Generös ausgestaltete

⁴⁰ Vgl. OECD: Employment Outlook, Juni 2001, Paris, S.31.

⁴¹ Auch die Funktionsfähigkeit der (Risiko-) Kapitalmärkte, ein ebenso wesentlicher Bestimmungsfaktor für den beschäftigungspolitischen Erfolg einer Volkswirtschaft, unterscheidet sich zwischen Deutschland und den USA fundamental. Hier erscheinen Reformen ebenfalls erforderlich. Vgl. R. Fehn: Schöpferische Zerstörung und struktureller Wandel: Wie beeinflussen Kapitalbildung und Kapitalmarktunvollkommenheiten die Beschäftigungsentwicklung, Habilitationsschrift, Universität Würzburg 2001.

Transferzahlungen an Arbeitslose, ein restriktiver Kündigungsschutz, zentrale Tarifverhandlungen und letztlich wenig differenzierte und nach unten inflexible Lohnstrukturen stehen einer günstigen Beschäftigungsentwicklung in Deutschland von Anfang an im Wege⁴².

Neuordnung der föderalen Finanzierungsstrukturen

Eine erfolgversprechende Reform muss daher in Form einer Synthese an verschiedenen Stellen gleichzeitig ansetzen, mit einer Reform der Sozialhilfe allein ist noch nicht viel gewonnen⁴³. Denn was nützt es schon, wenn Transferempfänger bestenfalls arbeiten „müssen“ und auch „wollen“, dies aber nicht „können“, weil – etwa aufgrund eines fehlenden Niedriglohnssektors für Geringqualifizierte – nicht ausreichend geeignete Arbeitsplätze im regulären Arbeitsmarkt vorhanden sind. Der Staat müsste noch stärker in die Rolle eines „employer of last resort“ schlüpfen, eine weitere Aufblähung des zweiten und dritten Arbeitsmarktes wäre die unausweichliche Folge. Die negativen Auswirkungen einer solchen Politik sind hinlänglich bekannt.

Abschließend sei noch auf Folgendes verwiesen: Eine konsequente Dezentralisierung großer Teile der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik erfordert eine grundlegende Neuordnung der Finanzierungsstrukturen im föderalen System. Die dezentrale, kommunale Ebene benötigt in einem weit stärkeren Ausmaß als bisher flexible, autonome Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenkompetenzen, um tatsächlich einen institutionellen Wettbewerb um die besten Methoden/Programme zu ermöglichen.

Auf der anderen Seite stellt sich die entscheidende Frage, inwieweit zentrale Vorgaben vonnöten sind, um ein zufriedenstellendes Gesamtergebnis gewährleisten zu können. Hier sind Lösungen gefragt, die die spezifischen föderalen Strukturen genauso berücksichtigen wie die historisch über lange Zeit gewachsenen Wertvorstellungen in Deutschland. Letztere haben sich offenkundig in jüngster Zeit in großen Teilen der Bevölkerung entscheidend gewandelt. Das Schielen nach Amerika verrät's.

⁴² Vgl. R. Fehn: Der strukturell bedingte Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa: Ursachen und Lösungsansätze, Baden-Baden 1997.

⁴³ Einen Überblick, wie solche Reformen aussehen könnten, bietet N. Berthold, R. Fehn, S. von Berchem: Innovative Beschäftigungspolitik ..., a.a.O.