

Soziale Grundsicherung in der Zukunft

Eine Blaupause

Bernd Raffelhüschen

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Universität Bergen, Norwegen

Januar 2002

Korrespondenz: Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, Institut für Finanzwissenschaft, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Platz der alten Synagoge, D79085 Freiburg. Ich danke den Mitgliedern des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik für wertvolle Hinweise, Dipl.-Vw. Karen Feist für hervorragende Mitarbeit und cand. rer. pol. Gerd Breuers für die hilfreiche Assistenz.

1. Einleitung

Der deutsche Sozialstaat sieht sich zunehmend vor grundlegende Akzeptanzprobleme gestellt. In den Generationenverträgen der Sozialversicherung droht die Gefahr, dass zukünftige Generationen die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung in ihrer heutigen Form fundamental in Frage stellen werden. Ein vergleichbares Akzeptanzproblem im intra-generativen Kontext wirft das deutsche System der Grundsicherung auf: Immer größere Teile des Inlandsprodukts werden als soziokulturelles Existenzminimum an immer breitere Kreise der Bevölkerung verteilt. Empfänger dieser Leistungen sind keineswegs nur die nicht erwerbsfähigen Alten, die Pflegebedürftigen oder die behinderten Bedürftigen, sondern in zunehmender Zahl auch potentiell Erwerbsfähige. Daher ist eine Reform der Grundsicherung in den Brennpunkt des öffentlichen Interesses gerückt.

Es gebe kein Recht auf Faulheit; wer arbeiten könne, aber nicht wolle, könne nicht mit Solidarität rechnen - das Kanzlerwort mag umstritten sein, hebt aber eines hervor: Soll das Akzeptanzproblem der sozialen Grundsicherung gelöst werden, führt an einer Einbeziehung des Arbeitsmarkts kein Weg vorbei. In den vergangenen Jahrzehnten haben einvernehmliche Mindestloohnerhöhungen der Tarifpartner Arbeit niedriger Produktivität erheblich verteuert, so dass es speziell in diesem Arbeitsmarktsegment in extremem Maße zu Freisetzungen kam. Die entsprechende Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit führte zu einer Verlagerung des Problems auf der Finanzierungsseite: An die Stelle des solidarischen Risikopoolings unter Arbeitnehmern im Rahmen der Arbeitslosenversicherung trat mehr und mehr die aus allgemeinen Steuermitteln finanzierte Fürsorge der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe. Nur eine Flexibilisierung des Lohngefüges im Bereich der niedrig qualifizierten Beschäftigung erscheint geeignet, um die verfestigten Strukturen aufzubrechen und damit das grundlegende Problem anzugehen. Dies ist allerdings keineswegs Sache der Tarifpartner allein. Da die Sozialhilfe einen impliziten Mindestlohn setzt, muss die Flexibilisierung der Niedriglöhne mit einer Reform der Grundsicherung verknüpft werden.

Die zur Markträumung erforderliche Lohnspreizung kann erst, unter Einhaltung eines gewissen Abstands, oberhalb der Grundsicherung beginnen. Die Produktivität gering qualifizierter Arbeit liegt jedoch zum Teil so niedrig, dass die Marktentlohnung nicht ausreicht, um das soziokulturelle Existenzminimum zu decken. Der traditionelle

Ansatz zum Umgang mit diesem Kernproblem besteht in der Leistung direkter monetärer Transfers unabhängig von der tatsächlichen Arbeitsmarktteilnahme; diesen Weg geht die klassische Sozialhilfe. Der Transferentzug bei Erzielung von Arbeitseinkommen setzt dabei einen negativen Arbeitsanreiz. Für den Extremfall einer vollständigen Anrechnung selbsterzielten Einkommens auf das Transfereinkommen bedarf es nur einer verschwindend kleinen Freizeitpräferenz, um die Transferbezieher zur Untätigkeit zu ermuntern. Mit sinkender Transferentzugsrate wird das System zwar anreizverträglicher. Da dann aber relativ schnell breite Kreise der Bevölkerung in die Förderung einbezogen werden müssten, hat dies den Preis exponentiell wachsender Finanzierungslasten.

Eine Alternative schaffen Modelle der Lohnsubvention, die im Unterschied zur klassischen Sozialhilfe oder zu einem Bürgergeld an eine freiwillige Arbeitsmarktteilnahme anknüpfen. Bei vollem Arbeitseinsatz wird die Lücke zwischen Produktivität und soziokulturellem Existenzminimum gerade gedeckt, so dass eine Auffächerung der Versorgung entsteht: Nicht am Arbeitsmarkt beteiligte Personen könnten lediglich eine Grundversorgung beanspruchen; für die sogenannten *working poor* käme zu dieser Grundversorgung das subventionierte Arbeitseinkommen hinzu. Durch eine Beteiligung am Arbeitsmarkt können die Bedürftigen also die staatlichen Leistungen erhöhen. Damit ein solches System nachhaltig finanziert werden kann, muss die Grundversorgung für potentiell Erwerbsfähige entweder auf einem Niveau deutlich unterhalb des soziokulturellen Existenzminimums liegen oder unattraktiv ausgestaltet sein. Letzteres wäre durch soziale Missbilligungskomponenten oder durch die Umwandlung der Grundversorgung in einen Sachtransfer zu erreichen.

Ein verwandter Ansatz stellt das Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe in den Vordergrund: Eine Grundversorgung entsprechend des soziokulturellen Existenzminimums wird nur den Personen bedingungslos gewährt, denen es altersbedingt, aufgrund von Behinderung oder häuslicher Bindung unmöglich ist, einer dauerhaften oder temporären Erwerbstätigkeit nachzugehen. In allen anderen Fällen erfolgen monetäre Leistungen zielgruppenorientiert nur dann, wenn der Grundsicherungsempfänger entweder einer Beschäftigung nachgeht (direkte Lohnsubvention) oder sich in Qualifizierungsmaßnahmen befindet; andernfalls wird durch Sachtransfers allein das physische Existenzminimum gewährleistet. Bei mangelnden Beschäftigungsmöglichkeiten setzt dies voraus, dass Gebietskörperschaften, Parafisci oder gemeinnützige Organisationen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durchführen und gleichfalls für hinrei-

chende Weiterbildungsmaßnahmen sorgen. Damit kann der fehlleitende Anreiz zum Verharren in der Arbeitslosigkeit gezielt und effektiv vermieden werden. Dem Grundsatz der aktivierenden Hilfe zur Selbsthilfe verschreibt sich das bestehende Sozialhilfegesetz zwar explizit, in der Praxis spielt er jedoch eine bestenfalls untergeordnete Rolle. Erst die konsequente Umsetzung dieses Prinzips schafft aber die Voraussetzungen für die so dringend benötigte Spreizung am unteren Ende der Lohnskala.

Den Kerngedanken dieses Ansatzes folgend, soll in diesem Beitrag die konkret umsetzbare, detaillierte Blaupause für eine zukunftsfähige Reform des deutschen Grundsicherungssystems entwickelt werden. Die einzelnen Elemente der Gesamtkonzeption sind nicht neu: Aktivierungs- und Qualifizierungshilfen sind im dänischen Grundsicherungssystem seit Jahren üblich; Zwangselemente in der Sozialhilfe wurden insbesondere in den Vereinigten Staaten in jüngster Zeit eingeführt. Selbst ein partieller Übergang zum Sachleistungsprinzip, die zeitliche Restriktion aller Maßnahmenstufen und die Einführung eines Heimatlandprinzips für Einwanderer wurden als Einzelmaßnahmen bereits in anderen Ländern implementiert oder wurden zumindest schon von anderer Seite vorgeschlagen. Neu ist aber die Kompaktheit, mit der in Zukunft zielgruppenorientiert die Sozialpolitik betrieben werden soll, die gemeinhin als die Beste gilt: Eine Politik, die den Transferbeziehern eine aktive und damit ihr Selbstwertgefühl stärkende Beteiligung am Arbeitsgeschehen garantiert.

2. Grundsicherung im Status quo

2.1 Sozialhilfe, Wohngeld, Arbeitslosenhilfe und Pflegeleistungen

Das deutsche System der Grundsicherung geht weit über die Sozialhilfe hinaus und lässt sich im Kern in drei Komponenten untergliedern: die Sozialhilfe nach Maßgabe des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG), das Wohngeld nach Maßgabe des Wohngeldgesetzes (WoGG) und die Leistungen an Asylbewerber nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Diese drei Kernelemente bilden das unterste Auffangnetz der sozialen Sicherung, die im Bedarfsfall denen nachrangig gewährt wird, die verschuldet oder unverschuldet in finanzielle Not geraten sind. Nachrangig bedeutet, dass keine ausreichenden Eigenmittel vorhanden sind, dass keine ausreichenden Ansprüche an vorgelagerte Versicherungs- oder Versorgungssysteme bestehen und dass nicht auf anderweitige Unterstützung durch direkte Familienmitglieder zurückgegriffen werden kann.

Entscheidendes Merkmal der drei Kernelemente der Grundsicherung ist mithin die unmittelbar mit dem Fürsorgeprinzip verknüpfte Bedürftigkeitsprüfung. Sieht man hierin das konstitutive Element der Grundsicherung, dann müssen allerdings auch zwei weitere Teilbereiche berücksichtigt werden: Erstens zählt auch die Arbeitslosenhilfe, also Zahlungen an Personen, die keine Versicherungsleistungen in Form von Arbeitslosengeld mehr bekommen, zur Grundsicherung im weiteren Sinne. Zweitens müssen, um Vergleichbarkeit im statistischen Längsschnitt herzustellen, auch Teile der heutigen Pflegeversicherung zur Grundversorgung gerechnet werden, da derartige Leistungen bis 1995 auch aus der bedürftigkeitsgeprüften Sozialhilfe finanziert wurden. Alle fünf Teilbereiche der deutschen Grundsicherung werden im Folgenden zunächst kurz skizziert und in ihrer quantitativen Bedeutung umrissen; anschließend wird der konkrete Reformbedarf aufgezeigt. Eine Untersuchung der Frage, an welchen Personenkreis sich eine aktivierende Reform der Grundsicherung richtet, beschließt diesen vorbereitenden Abschnitt.

Eingeführt im Jahr 1962, unterscheidet die deutsche Sozialhilfe je nach Notlage zwischen zwei Hilfearten:¹ Die *Hilfe in besonderen Lebenslagen* leistet Unterstützungszahlungen in außergewöhnlichen Notsituationen wie bei Behinderung oder bei nicht durch die Sozialversicherungen abgedeckter Pflegebedürftigkeit oder Krankheit. Da die Empfänger der Hilfe in besonderen Lebenslagen dem Arbeitsmarkt in aller Regel nicht zur Verfügung stehen, soll dieser Bereich nicht weiter betrachtet werden; Anstrengungen zur Begrenzung der Ausgabenentwicklung wären hier eher einer umfassenden Gesundheitsreform zuzurechnen.

Laufende *Hilfe zum Lebensunterhalt* (Sozialhilfe im engeren Sinne) wird Personen gewährt, die nicht in der Lage sind, ihren alltäglichen finanziellen Bedarf selbst zu decken. Dieser Bedarf umfasst nach § 12 Abs. 1 BSHG im wesentlichen die Ausgaben für „Ernährung, Unterkunft, Kleidung ... und persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens“. Ganz explizit bestimmt der Gesetzgeber, dass zu letzterem „in vertretbarem Umfang auch Beziehungen und eine Teilnahme am kulturellem Leben“ gehören. Die Hilfe zum Lebensunterhalt geht also über die Sicherstellung des physischen Existenzminimums hinaus und ist als soziokultureller Mindeststandard anzusehen. Tabelle 1 zeigt die Höhe der laufenden Leistungen exemplarisch für fünf typische Empfängerhaushalte (Stand: 1.7.2000). Die Leistungen setzen sich zusammen aus dem vom Bund per Verordnung definierten Regelsatz, dem Mehrbedarf für spe-

zifische Haushalte, Unterkunftszahlungen, auf die an späterer Stelle noch eingegangen werden wird sowie einmalige Leistungen, die allen Empfängern zustehen.

Für Ein-Personen-Haushalte, die 42 Prozent aller Empfängerhaushalte ausmachen, beträgt der durchschnittliche Regelsatz in den alten (neuen) Bundesländern 546 (527) DM. Hinzu kommt eine einmalige Leistung in Höhe von 87 DM. Die Regelsätze für Haushaltsangehörige stehen in einem festen Verhältnis zum Eckregelsatz des Haushaltsvorstands und sind im Falle von im Haushalt lebenden Kindern altersspezifisch. Paare ohne Kinder erhalten damit in den alten Bundesländern einen Regelsatz von 983 DM, Paare mit zwei (drei) Kindern einen Regelsatz von 1.689 (2.042) DM. Hinzu kommen mit der Haushaltsgröße steigende einmalige Leistungen und im Fall einer/eines Alleinerziehenden zudem eine Mehrbedarfzuweisung in Höhe von 218 DM. Alleinerziehende mit einem Kind, die 12,9 Prozent der Bedarfshaushalte ausmachen, verfügen also über 1.064 DM zuzüglich 147 DM einmaliger Leistungen. Noch nicht berücksichtigt sind die Zuweisungen für die Unterkunft, die als gesondertes Wohngeld ausgezahlt werden.

Wohngeld wird in der Regel als Mietzuschuss gezahlt und bemisst sich nach Maßgabe der Höhe der zuschussfähigen Miete², des Haushalts- bzw. Familieneinkommens³ und der Haushaltsgröße. Ohne auf die Einzelheiten der allgemeinen Wohngeldgewährung einzugehen,⁴ sei an dieser Stelle darauf verwiesen, dass alle Sozialhilfeempfänger ohne gesonderten Antrag Anspruch auf einen sogenannten besonderen Mietzuschuss haben, der zusammen mit der Sozialhilfe ausgezahlt wird. Er ist ebenfalls in Tabelle 1 aufgeführt und schwankt im Durchschnitt der alten Bundesländer zwischen 548 und 1.046 DM. Die Gesamthöhe der nachrangigen Grundversicherung beläuft sich also für Ein-Personen-Haushalte auf 1.181 DM. Alleinerziehende mit einem Kind erhalten 1.941 DM, Familien mit zwei bzw. drei Kindern erhalten 2.931 bzw. 3.462 DM.

Diese Zahlen sollen zunächst unkommentiert bleiben, da die sich unmittelbar ergebenden Fragen des Lohnabstandsgebots und der Arbeitsanreizwirkungen an späterer Stelle diskutiert werden. Zuvor soll die Entwicklung und sozialpolitische Be-

¹ Zu den institutionellen und finanziellen Rahmenbedingungen der Sozialhilfe vgl. Breuer und Engels (1999) oder Statistisches Bundesamt (2001).

² Die zuschussfähige Miete ist im wesentlichen abhängig von der Wohnungsgröße im Verhältnis zur Zahl der Haushaltsmitglieder, wird aber auch durch Lage und subjektive Bedarfselemente beeinflusst.

³ Die bei der Gewährung von Wohngeld maßgeblichen Einkommensgrenzen schwanken derzeit je nach Gemeindemietstufe zwischen 1.467 (3.266) und 1.623 (3.579) DM für Ein-Personen-Haushalte (4-Personen-Haushalte). Für die neuen Bundesländer gelten Übergangsvorschriften mit besonderen Einkommensgrenzen.

deutung der Grundsicherung in Deutschland empirisch umrissen werden. Wie aus Tabelle 2 hervorgeht, beliefen sich die Zahlungen im Rahmen der Hilfe in besonderen Lebenslagen im Verlauf der Jahre 1980 bis 1995 auf etwa zwei Drittel der gesamten Sozialhilfeausgaben. Nachdem große Teile der bedürftigkeitsgeprüften Pflegeausgaben zu allgemeinen Zahlungen im Rahmen der Pflegeversicherung wurden,⁵ hat sich dieses Verhältnis deutlich verschoben. In jüngster Zeit machte die Hilfe zum Lebensunterhalt einen relativ konstanten Anteil von knapp 45 Prozent der gesamten Sozialhilfeausgaben aus.

Abbildung 1 veranschaulicht die Dimension der Sozialhilfe im Verhältnis zum gesamten Sozialbudget, das im Jahr 1998 1.272 Mrd. DM und damit ziemlich genau ein Drittel des deutschen Bruttoinlandsprodukts ausmachte. Deutlich erkennbar ist die Dominanz der Sozialversicherungsausgaben, die je nach Definition etwa zwei Drittel des gesamten Sozialbudgets betragen. Mit einem Anteil von 3,5 Prozent nehmen sich die Sozialhilfeausgaben dagegen vergleichbar bescheiden aus. Dass dieses Bild trügt, zeigt sich, wenn man die anderen Komponenten der Grundsicherung miteinbezieht. Weitere 0,6 Prozent des Sozialbudgets kommen als Wohngeldzahlungen allen Bedürftigen zu. Zudem tauchen Grundversorgungsleistungen an ausländische Flüchtlinge seit November 1993 nicht mehr in der Sozialhilfestatistik auf, da sie seitdem außerhalb des Bundessozialhilfegesetzes gewährt werden. Die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz⁶ machen weitere 0,3 Prozent des Sozialbudgets aus. Damit addieren sich die Ausgaben für die drei Kernelemente der deutschen Grundsicherung auf 57 Mrd. DM oder bereits 4,4 Prozent des Sozialbudgets.

Wie oben angeführt, sind auch die Ausgaben im Rahmen der Arbeitslosenhilfe als bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherungsleistungen anzusehen. Die Arbeitslosenhilfe schließt im Regelfall an einem Bezug von Arbeitslosengeld an und richtet sich wie diese Versicherungsleistung nach den vor Eintritt der Arbeitslosigkeit erzielten Nettoeinkünften.⁷ Personen mit Kindern (ohne Kinder) erhalten 57 (53) Prozent des zuletzt realisierten Nettoentgelts - scheinbar in Lohnersatzfunktion. Da bereits der alleinstehende Durchschnittseinkommensbezieher eine Arbeitslosenhilfe nur knapp

⁴ Vgl. Bundeswohngeldgesetz und Wohngeldverordnung in der Fassung vom 1.1.2001.

⁵ Das Einsetzen der gesetzlichen Pflegeversicherungsleistungen in die Ausgabenfelder der Hilfe in besonderen Lebenslagen erfolgte stufenweise, d.h. seit 1.4.1995 die häusliche Pflege und seit 1.7.1996 die stationäre Pflege.

⁶ Im Verhältnis zur Sozialhilfe sind die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erheblich abgesenkt und erfolgen für die Dauer von drei Jahren überwiegend als Sachleistungen. Vgl. zu Einzelheiten Breuer und Engels (1999).

oberhalb des in Tabelle 1 ausgewiesenen Grundsicherungsniveaus beanspruchen kann, verwundert es nicht, dass große Teile der Arbeitslosenhilfebezieher ergänzende Sozialhilfe und/oder Wohngeld erhalten.⁸ Dennoch, die zusätzlich vom Steuerzahler - und nicht vom Beitragszahler⁹ - aufzubringenden Mittel zur Grundversorgung über die Arbeitslosenhilfe beziffern sich auf 2,4 Prozent des Sozialbudgets. Mit insgesamt 6,8 Prozent des Sozialbudgets bewegt sich die tatsächliche Größenordnung der Grundsicherungsausgaben damit oberhalb der Ausgaben für den Familienlastenausgleich und nur unwesentlich unterhalb der Gesamtausgaben der Arbeitslosenversicherung.

Im Sinne des traditionellen Bezieherkreises sind die Grundsicherungsausgaben sogar noch höher. Zum traditionellen Bezieherkreis zählen auch all jene Pflegebedürftigen, die vor Einführung der Pflegeversicherung Sozialhilfeleistungen aufgrund der bedürftigkeitsgeprüften Hilfe zur Pflege bezogen. Diese sukzessiv ausgelagerte Hilfe in besonderen Lebenslagen wird statistisch nicht mehr ausgewiesen und kann nur über eine gewogene Trendfortschreibung aus dem Jahr 1994, wie in Tabelle 2 dokumentiert, ermittelt werden. Für 1998 käme man mithin auf einen Wert von 20,8 Mrd. DM - dies entspricht zwei Drittel aller Pflegeausgaben oder 1,6 Prozent des Sozialbudgets. Nach grober Schätzung dürften demnach insgesamt 8,5 Prozent des Sozialbudgets oder 2,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts in die Grundsicherung fließen.

2.2 Zur Kritik des gesetzlichen Status quo

2.2.1 Finanzierbarkeit der Grundsicherung

Die langfristige Finanzierbarkeit der Grundsicherung steht nicht im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses, das sich eher auf die Problematik des vermeintlichen oder tatsächlichen Missbrauchs der sozialen Sicherung konzentriert. Dennoch soll an dieser Stelle ein Blick in die Ausgabenentwicklung der vergangenen zwei Jahrzehnte deren Dynamik verdeutlichen. Die langen Reihen der einzelnen Grundsicherungselemente im Zeitraum 1980 bis 2000 wurden zu diesem Zweck bereits in Tabelle 2

⁷ Genau genommen wird das vor Eintritt der Arbeitslosigkeit erzielte Bruttoentgelt abzüglich pauschalierter Steuern und Beiträge unterstellt.

⁸ Der durchschnittliche Nettolohn des Jahres 1998 lag bei 2.710 DM. Die durchschnittliche Arbeitslosenhilfe betrug mithin 1.545 DM, so dass der Grundsicherungsbedarf nur für durchschnittliche Ein-Personen-Haushalte gedeckt wäre. Alle unterdurchschnittlich einkommensstarken Haushalte sind mit weitaus höherer Wahrscheinlichkeit zugleich Empfänger von Arbeitslosen- und Sozialhilfe.

⁹ Die von der Bundesanstalt für Arbeit ausgezahlten Leistungen im Rahmen der Arbeitslosenhilfe werden zur Gänze vom Bund aus allgemeinen Steuermitteln erstattet und sind insofern ein durchlaufender Posten der Bundesanstalt für Arbeit.

dokumentiert. Zur Herstellung der Vergleichbarkeit der Ausgaben verschiedener Jahre wurden diese Nominalgrößen nun in Realgrößen umgerechnet. Abbildung 2 veranschaulicht die reale Ausgabenentwicklung nach Maßgabe des Preisindex des Bruttoinlandsprodukts.

Betrachtet man allein die Sozialhilfe, so ist bei den Ausgaben der Hilfe zum Lebensunterhalt ein moderat steigender Trend festzustellen. Die Ausgaben der Hilfe in besonderen Lebenslagen stiegen zunächst stärker an, sanken dann mit der Auslagerung der Pflegeausgaben und blieben seitdem etwa konstant; nominal wachsen sie in jüngster Zeit also mit dem Preisindex des Bruttoinlandsprodukts. Isoliert betrachtet hat die Sozialhilfe offensichtlich kein zunehmendes Finanzierungsproblem; allerdings sind die Zeitreihen für beide Komponenten statistisch nicht kompatibel. Dies liegt zum einen an den Auslagerungen der Ausgaben für pflegebedürftige Sozialhilfeempfänger und Asylsuchende. Rechnet man beides wieder ein, zeigt sich, dass die realen Sozialhilfeausgaben einem wachsenden Trend folgen. Zum anderen muss aber auch die Auslagerung eigentlicher Grundsicherungsausgaben in die Arbeitslosenhilfe berücksichtigt werden.

Die Verquickung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe wird verständlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass letztere eine steuerfinanzierte Zahlung aus dem Bundeshaushalt ist, während die Sozialhilfe im Regelfall allein von den Gemeinden zu tragen ist. Die Gemeinden können jedoch ihre Sozialhilfelasten partiell auf den Bundeshaushalt überwälzen, indem sie durch entsprechende Konzeption kommunaler Beschäftigungsprogramme arbeitswillige Sozialhilfeempfänger in temporäre sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse bringen.¹⁰ Für den Anstieg der Arbeitslosenhilfeszahlungen ist sicherlich überwiegend die hohe und sich in zunehmendem Maße verfestigende Arbeitslosigkeit verantwortlich; dennoch sind derartige Überwälzungen auf andere staatliche Träger zumindest nach Aussage vieler Kommunalpolitiker eine verbreitete Strategie. Insgesamt kommt es hierdurch natürlich nicht zu einer echten Entlastung, sondern allein zu einer statistischen Beschönigung der Sozialhilfe.

Wie stark die statistischen „Korrekturen“ das Bild der Sozialhilfe insgesamt verfälschen, ist an der Abbildung 2 ablesbar. Bis 1984 kam es zu einer stärkeren Aus-

¹⁰ Genau genommen existieren zwei entgegengesetzte Anzeizeffekte für die örtlichen Träger. Weit überdurchschnittlich durch Sozialhilfeempfänger belastete Kommunen erhalten nämlich häufig Zuschüsse über den kommunalen Finanzausgleich. Dies führt dazu, dass je nach Höhe der Zuschüsse und spezifischer Zahl der Empfänger oftmals kaum ein Anreiz zur für die Gemeinde *kostspieligen* Integration der Sozialhilfeempfänger in den Arbeitsmarkt besteht. Vgl. Feist, Thum und Gruber (2000).

weitung der Arbeitslosenhilfefzahlungen, die dazu führte, dass der Sozialhilfeanteil an den gesamten Grundsicherungsausgaben von 81 auf 62 Prozent zurückging. Er stieg dann wieder bis zur Wiedervereinigung und erreichte 1991 76 Prozent. Mit der Auslagerung der Leistungen an Asylsuchende und einem deutlichen Anstieg der Arbeitslosenhilfefzahlungen sank der Sozialhilfeanteil im Jahr 1994 wieder auf 64 Prozent; nach Auslagerung der Pflegeleistungen und weiterem Anstieg der Ausgaben für Arbeitslosenhilfe pendelte er sich auf ein Niveau zwischen 40 und 45 Prozent ein.

Gegenwärtig taucht also nicht einmal die Hälfte der Grundsicherungsausgaben in der Sozialhilfestatistik auf. Nun mag man puristisch darauf verweisen, dass die Pflegeversicherung keine fürsorgebasierte Grundsicherung, sondern eine Versicherungsleistung sei. Doch selbst wenn man die Einzahlungen heutiger Pflegefälle für versicherungsmathematisch fair hielte, bliebe der Anteil der Sozialhilfe an den Grundsicherungsausgaben immer noch bei etwa 50 Prozent. Mehr noch, die in Abbildung 2 skizzierte reale Ausgabenentwicklung verdeutlicht, dass von einer Entspannung der Finanzlage im deutschen Grundsicherungssystem, wie sie die nominale Entwicklung der Sozialhilfeausgaben vorgaukeln mag, nicht die Rede sein kann. Tatsächlich haben sich die realen Grundsicherungslasten im Zeitraum zwischen 1980 und 1996 vervierfacht und seitdem auf hohem Niveau verfestigt. Ob dieses Niveau nachhaltig finanzierbar sein kann, bleibe dahingestellt. Gesellschaftlich akzeptabel ist es, wie die jüngsten Diskussionen zeigen, nicht.

2.2.2 Lohnabstand, Schattenwirtschaft und Transferenzugsrate

Die Akzeptanz des gegenwärtigen Grundsicherungssystems ist abhängig vom Ausmaß des vermeintlichen oder tatsächlichen Missbrauchs. Dieser wiederum ist darauf zurückzuführen, dass das Grundsicherungsniveau als impliziter Mindestlohn wirkt und damit umso größere negative Arbeitsanreize entfaltet, je niedriger der Abstand zwischen Grundsicherung und Arbeitsentgelt der unteren Tarifgruppen ist.¹¹ Schlichtweg kein Anreiz zur Arbeit besteht bei negativem Lohnabstand, wenn also das Transfereinkommen oberhalb des erzielbaren Lohnes liegt. Im Folgenden soll zunächst die Frage geklärt werden, ob und gegebenenfalls mit welcher Spanne der gesetzlich gebotene Lohnabstand¹² in Deutschland gegenwärtig eingehalten wird.

Die auf Feist (2000) zurückgehende Tabelle 3 fasst die in jüngster Zeit erschienenen Studien zum Lohnabstand für verschiedene Haushaltstypen zusammen. Für

¹¹ Vgl. Siebert und Stähler (1995).

alleinstehende Personen bleibt der Lohnabstand demnach stets gewahrt. Die meisten Studien konstatieren, dass sich der realisierbare Lohn um mehr als 50 Prozent oberhalb des Sozialhilfeniveaus bewegt. Die Deutsche Bundesbank sieht dagegen je nach Branche nur einen Lohnabstand zwischen 20 und 39 Prozent. Dies liegt zum einen daran, dass die Bundesbank im Gegensatz zu den anderen Studien mit dem Hotel- und Gaststättengewerbe eine Niedriglohnbranche untersucht hat. Zum anderen stellt diese Studie allein auf tarifliche Anfangsentgelte der untersten Lohngruppe ab, während alle anderen Studien den durchschnittlichen Verdienst aller Arbeitnehmer betrachten. Für das Vorgehen der Bundesbank spricht, dass Sozialhilfeempfänger oft Neueinsteiger in die Arbeitswelt sind.¹³

In allen vorliegenden Studien schrumpft der Lohnabstand mit steigender Haushaltsgröße. Die Bundesbank kommt schon für eine alleinstehende Person mit einem Kind zu einem geringen bzw. negativen Lohnabstand; im Hotel- und Gaststättengewerbe gilt für ein Paar mit zwei Kindern ein negativer Lohnabstand von über 18 Prozent. Die Aufnahme einer Beschäftigung impliziert mithin einen deutlichen Einkommensverlust. Auch dieses Ergebnis wird allerdings quantitativ durch die anderen Studien im wesentlichen nicht bestätigt. Allein Steffen (1993) findet für Paare mit zwei und mehr Kindern negative Werte; alle anderen schwanken im positiven Bereich zwischen 24 und 113 Prozent für Alleinstehende mit einem Kind und 14 bis 68 (11 bis 56) Prozent für Paare mit zwei (drei) Kindern.

Ohne auf weitere Details der statistischen Grundlage der Untersuchungen im Einzelnen einzugehen, muss eines bereits an dieser Stelle vermerkt werden: Selbst ein Lohnabstand von 20 oder 30 Prozent entfaltet bestenfalls geringe Arbeitsanreize, denn für fundamentale Entweder-Oder-Entscheidungen, wie die Frage der Beschäftigungsaufnahme, bedarf es höherer Differenzen, die sich im Minimum zwischen 50 und 80 Prozent bewegen dürften. Derartige Differenzen sind empirisch für den überwiegenden Teil der Grundsicherungsempfänger nur dann festzustellen, wenn man den Lohnabstand fälschlicherweise - wie in der Studie von Seitz und Kurz (1999) - auf die durchschnittlichen Arbeitnehmerhaushalte bezieht.¹⁴

¹² Vgl. § 22 Abs. 3 Satz 2 BSHG.

¹³ Dies gilt natürlich nicht für Arbeitslosenhilfeempfänger. Die geeignete Referenz wäre in deren Fall aber nicht die Sozialhilfe, sondern die Arbeitslosenhilfe. Dadurch dürfte der Lohnabstand auch in den anderen Studien niedriger liegen, als dies das ausgewiesene Niveau impliziert.

¹⁴ Grundsicherungsempfänger entsprechen schlechterdings nicht durchschnittlichen Arbeitnehmerhaushalten. Zu relativ hohen Lohnabständen gelangt man einzig und allein vor dem Hintergrund der sich durch Erwerbstätigkeit stärker erhöhenden Sozialversicherungsansprüche. Eine pauschale Kapitalisierung von Anspruchsdimensionen ist in diesem Zusammenhang allerdings auch nicht problemadä-

Tatsächlich dürften die gegenwärtigen Lohnabstände sogar noch geringer ausfallen. Der faktische Lohnabstand schmilzt nämlich weiter zusammen, wenn man berücksichtigt, dass zusätzlich zum Sozialhilfetransfer illegales Einkommen aus Schwarzarbeit bezogen werden könnte. Zwar ist mit dem Übergang in die Schattenwirtschaft ein gewisses Risiko der Aufdeckung und damit des partiellen Entzugs von Sozialhilfe oder anderer monetärer Konsequenzen verbunden; allerdings ist dieses Risiko angesichts der Größenordnung in den meisten Sektoren vernachlässigbar gering.¹⁵ Selbst wenn der effektive Schattenwirtschaftslohn mit hohen Risikoabschlägen belegt würde, bleibt zumindest bei Berücksichtigung des Transfereinkommens ein Überschuss im Vergleich zum besteuerten und sozialversicherungspflichtigen Legal-einkommen. Auch für beschäftigte Personen im Niedriglohnsegment ist der Verbleib im offiziellen Arbeitsmarkt im Verhältnis zum Übergang in die Schattenwirtschaft bei gleichzeitigem Sozialhilfebezug oftmals nicht die vorteilhaftere Option.¹⁶

Ähnlich wie eine Verletzung des Lohnabstandsgebots bewirken auch die gegenwärtigen Regeln der Einkommensanrechnung für erwerbstätige Sozialhilfeempfänger einen erheblichen negativen Arbeitsanreiz. Abbildung 3 veranschaulicht die Transferentzugsrate für einen Alleinstehenden zum Stand des 31.12.1999. Zu diesem Zweck ist auf der Abszisse das Arbeitseinkommen und auf der Ordinate das gesamte Einkommen des Haushalts inklusive der staatlichen Grundsicherungstransfers abgetragen. Hinzuverdienste oberhalb von 1.050 DM werden de facto mit einem Marginalsteuersatz von 100 Prozent, Hinzuverdienste zwischen 138 und 1.049 DM mit einem Marginalsteuersatz von 85 Prozent belastet. Allein die ersten 137 DM selbstverdien-ten Einkommens lassen die Grundsicherungsansprüche des Empfängers ungeschmälert.

Ein Alleinstehender kann mithin 1.181 DM Grundsicherungseinkommen durch Hinzuverdienst von 137 DM auf 1.318 DM steigern. Durch weiteres Erwerbseinkommen in Höhe von 913 DM wächst das Gesamteinkommen nur um weitere 137 DM auf insgesamt 1.455 DM an. Ein höheres Erwerbseinkommen beeinflusst dieses Gesamteinkommen zunächst nicht weiter; jede über 1.455 DM hinaus erworbene Ein-

quat, da es sich bei der Sozialhilfeklientel überkommener- oder gezwungenermaßen eher um einen kurzfristig agierenden Personenkreis handelt. Ganz offenkundig hat unter dieser Voraussetzung der neuerliche Erwerb von Arbeitslosengeldansprüchen eine gänzlich andere Dimension als der Erwerb von Rentenversicherungsansprüchen mit ohnehin zweifelhaftem Ertragssatz.

¹⁵ Jüngste Untersuchungen von Schneider und Ernste (2000) beziffern die Wertschöpfung dieses Bereichs auf etwa 16 Prozent des deutschen Bruttoinlandsprodukts.

¹⁶ Zu einer Anwendung des Optionspreismodells auf die Frage der Entscheidung zwischen der Schwarzarbeit und der Aufnahme legaler Beschäftigung vgl. Feist (2000: 48-67).

kommenseinheit unterliegt dann dem allgemeinen Steuertarif und wird auf diesem Einkommensniveau mit 24 Prozent marginal belastet.

Zwar sind die hohen Transferentzugsraten logische Konsequenz des fürsorgebedingten Bedürftigkeitsprinzips. Doch die starke Anrechnung eigenen Einkommens induziert Ecklösungen im Arbeitsangebotsverhalten: Die vielbeschworene Hilfe zur Selbsthilfe verkehrt sich in ihr Gegenteil, indem ein Anreiz auf Unterlassung von Selbsthilfe gesetzt und nicht Arbeit, sondern der Verzicht auf Arbeit subventioniert wird. Je höher die Transferentzugsrate ist, desto stärker sind die negativen Arbeitsanreize. Andererseits erhöht eine Senkung der Transferentzugsrate die Einkommensgrenze für den Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe.

Auch dies ist in Abbildung 3 exemplarisch für den Status quo und für eine typisierte Bürgergeldregelung aufgezeigt. Gegenwärtig hat jede/r Alleinstehende bis zu einem Monatseinkommen von 1.454 DM entsprechende Ansprüche. Senkt man die Transferentzugsrate auf beispielsweise 50 Prozent für jede selbstverdiente Mark, so vermindert man zwar die negativen Arbeitsanreize im Vergleich zu der heutigen Rate von 85 Prozent, verschiebt aber gleichzeitig die Einkommensgrenze deutlich nach oben. Im Fall eines solchen klassischen Bürgergelds würden Alleinstehende mit einem Monatseinkommen bis zu 2.362 DM noch ergänzende Sozialhilfe beziehen.¹⁷ Faktisch würde man also bis weit in den Mittelstand hinein Grundsicherungsausgaben tätigen müssen - ein Faktum, das im Ergebnis nicht überzeugt und dessen finanzielle Auswirkungen verheerend wären.¹⁸

2.3 Arbeitskräftepotential der Grundsicherungsempfänger

Der Erfolg einer Reform der Grundsicherung hängt entscheidend davon ab, ob potentiell erwerbsfähige Transferempfänger in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Die natürliche Grenze der möglichen Entlastung findet jede Reform in der Zahl derer, die maximal in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden können. Tabelle 4 dokumentiert dieses Arbeitskräftepotential zunächst für die Empfänger von Sozialhilfeleistungen. Insgesamt waren in Deutschland zum 31.12.1999 genau 2.79 Millionen

¹⁷ Der ergänzende Bezug von Sozialhilfe bzw. Bürgergeld reagiert extrem sensitiv auf die Transferentzugsrate: Bei 75 Prozent läge das Maximum mit DM 1.575 deutlich niedriger, bei einer Rate von 25 Prozent mit DM 4.724 deutlich höher als im Fall eines 50prozentigen Transferentzugs.

¹⁸ Vgl. Feist (2000: 93-103) für eine umfassende Diskussion der finanziellen Auswirkungen des Bürgergeldvorschlags. Daneben verweisen Siebert und Stähler (1995) mit Recht auf die dem Bürgergeld immanenten Fehlanreize einer Gewöhnung an den Unterhaltsanspruch. Dies führt zu immer geringerer sozialer Missbilligung und zu einer Instrumentalisierung des Anspruchsdenkens durch die Tarifparteien. Auch aus theoretischer Sicht sind Beschäftigungssubventionen dem Bürgergeld überlegen, wenn die Partizipationselastizität auf dem Arbeitsmarkt relativ hoch ist, vgl. Saez (2000).

Personen Empfänger von Leistungen im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt. Nach Abzug der Minderjährigen und der Personen im Alter von über 59 Jahren verbleibt eine Anzahl von 1.46 Millionen potentiell Erwerbsfähiger im Alter von 18 bis 59. Hiervon sind wiederum 402.000 Personen nicht erwerbstätig wegen häuslicher Bindung, Krankheit, Behinderung oder Arbeitsunfähigkeit. Damit ergibt sich ein Bruttoarbeitskräftepotential von 1,06 Millionen Personen, von denen sich wiederum 145.000 Personen in einem Voll- oder Teilzeitarbeitsverhältnis befinden und weitere 52.000 wegen Aus- oder Fortbildungsmaßnahmen nicht erwerbstätig sind. Das Nettoarbeitskräftepotential beziffert sich somit auf 862.000 Personen, also weniger als ein Drittel (30,9 Prozent) der Sozialhilfeempfänger im engeren Sinne.¹⁹ Berechnet man das Arbeitskräftepotential unter Ausschluss der relativ schwierig in den Arbeitsmarkt integrierbaren 50- bis 59jährigen, so umfasst der potentiell erwerbsfähige Personenkreis mit 715.000 Personen gerade einmal ein Viertel (25,6 Prozent) aller Sozialhilfeempfänger.

Die Zuordnung zum Personenkreis der wegen häuslicher Bindung, Krankheit, Behinderung oder Arbeitsunfähigkeit Nichterwerbstätigen beruht allerdings auf Selbsteinschätzung der Hilfeempfänger. Ihre Anzahl in Tabelle 4 sollte daher als Obergrenze angesehen werden; nach *objektiven* Kriterien dürfte sie nicht nur im Hinblick auf die medizinische Einschätzung bei Krankheit, Arbeitsunfähigkeit oder Behinderung deutlich nach unten zu korrigieren sein. Insbesondere die Selbsteinschätzung der häuslichen Bindung ist stark von gesamtgesellschaftlichen Sozialisationsstrukturen abhängig. So ist beispielsweise in skandinavischen und angelsächsischen Ländern eine Erwerbsbeteiligung von Müttern, deren Kinder das erste Lebensjahr überschritten haben, nicht nur der Regelfall, sondern zugleich die Referenz für den Bezug von Grundsicherungsansprüchen.

Wie stark die Korrektur der Anzahl der aus diesen Gründen Nichterwerbstätigen tatsächlich ausfallen müsste, muss angesichts der verfügbaren Statistiken offen bleiben. Hält man die Aufnahme einer Vollzeit- oder Teilzeitbeschäftigung bei Alleinerziehenden mit Kind/Kindern im Alter von über einem Jahr sowie bei etwa der Hälfte der wegen Arbeitsunfähigkeit Nichterwerbstätigen für prinzipiell möglich, ergibt sich ein Faktor von 30 bis 50 Prozent als Abschätzung einer realistischen Größenord-

¹⁹ Im Hinblick auf die fiskalische Entlastungswirkung einer aktivierenden Grundsicherungsreform sei allerdings darauf hingewiesen, dass bei Eingliederung in den Arbeitsmarkt auch die von den bisherigen Sozialhilfeempfängern abhängigen Minderjährigen aus dem Bezieherkreis ausscheiden.

nung. Damit dürfte das tatsächliche Arbeitskräftepotential der Sozialhilfeempfänger bei insgesamt fast einer Million Personen liegen.

Die Bezieher von Sozialhilfeleistungen sind jedoch nur eine Teilgruppe aller Grundsicherungsempfänger. Aus der Perspektive des Arbeitsmarkts sind daneben auch und gerade die Bezieher von Arbeitslosenhilfeleistungen, also Langzeitarbeitslose, von entscheidender Bedeutung. Diese Gruppe umfasste zum Jahresende 1999 fast 1,6 Millionen Personen, die alle zum Arbeitskräftepotential zu rechnen sind. Bereinigt man die Sozialhilfestatistik um die Arbeitslosenhilfeempfänger, die ergänzende Sozialhilfe empfangen (280.440 Personen zum Stichtag 31.12.1999), so läßt sich die maximale Anzahl der aktivierbaren Grundsicherungsempfänger berechnen: Im Prinzip stehen etwa 2,3 Millionen der 4,1 Millionen Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfänger, also mehr als die Hälfte aller Grundsicherungsempfänger, dem Arbeitsmarkt potentiell zur Verfügung.²⁰

Die Zahl der Arbeitslosen insgesamt beträgt ebenfalls etwa 4 Millionen. Bereinigt um die Arbeitslosen, die Arbeitslosenhilfe beziehen, bleiben weitere 2,4 Millionen potentiell erwerbsfähige Personen. Insgesamt ergibt sich eine Anzahl von ca. 4,7 Millionen potentiell erwerbsfähiger Personen im Alter von 20 bis 59, von denen etwa die Hälfte Leistungen der Sozialhilfe und/oder der Arbeitslosenhilfe bezieht. Dieser Personenkreis - eine Bevölkerungsgruppe, die im allgemeinen hinsichtlich ihrer Größenordnung grob unterschätzt wird - ist die Zielgruppe einer arbeitsmarkt-orientierten Reform der Grundsicherung. Gelänge auch nur eine partielle Aktivierung dieses Arbeitskräftepotentials, so würden die öffentlichen Haushalte mindestens dann entlastet, wenn die Aktivierungspolitik weniger kostenaufwendig ist als der Verbleib der Betroffenen in der Grundsicherung.

Darüber hinaus muss jedoch berücksichtigt werden, dass Arbeitsmotivation und Selbstdisziplin der Betroffenen, wesentliche Grundvoraussetzungen der Arbeitsfähigkeit, nur im Fall der Aktivierung mittelfristig erhalten bleiben. Eine nicht gängelnde, aber auch nicht fordernde Grundversorgung würde dagegen die Passivierung breiter Bevölkerungskreise nur verfestigen, so dass jede zukünftige Maßnahme zur Reaktivierung demotivierter, in ihrem Selbstwertgefühl zurückgesetzter Personen von vorn-

²⁰ In den vergangenen Jahrzehnten ist nicht nur die absolute Zahl der potentiell erwerbsfähigen Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfänger gestiegen, sondern auch deren relativer Anteil an der Gesamtzahl der Grundsicherungsempfänger. So waren im Jahr 1970 (1980) von 0,7 (1,3) Millionen Grundsicherungsempfängern 33 (38) Prozent potentiell erwerbsfähig. Diese Zahl stieg bis 1990 (1999) auf 41 (58) Prozent der 3,0 (4,1) Millionen Grundsicherungsempfänger. Quelle: Statistisches Jahrbuch, div. Jg. und eigene Berechnungen.

herein zum Scheitern verurteilt wäre. Dieses angesichts der sich mittelfristig abzeichnenden Arbeitskräfteknappheit denkbar schlechtestes Resultat gilt es zu verhindern.

3. Hilfe zur Arbeit: Ein zielgruppenorientierter Sozialbeistand

3.1 Grundüberlegungen

Die Integration der Grundsicherungsempfänger in den Arbeitsmarkt muss im Vordergrund jeder effizienten Reform stehen. Die derzeitige Regelung in der Sozial- und Arbeitslosenhilfe, die den Grundsicherungstransfer bei Arbeitsaufnahme ganz oder größtenteils wegfallen lässt, ist eine „Subvention für die Untätigkeit“.²¹ Ansätze zu einer negativen Einkommensteuer würden zwar die negativen Anreize auf das Arbeitsangebotsverhalten von Niedriglohnbeziehern mildern, würden aber eine deutliche Ausweitung des staatlichen Finanzierungsvolumens bei gleichzeitiger Ausweitung des Bezieherkreises bis weit in den Mittelstand hinein erfordern. Angesichts der gegenwärtigen Finanzprobleme, die sich zukünftig eher verstärken dürften, ist dies ein vollkommen unpraktikabler Weg. Mithin bleibt nur eine wirkliche Alternative: Für die 2,3 Millionen Grundsicherungsempfänger, die dem Arbeitsmarkt potentiell zur Verfügung stehen, sollten monetäre Leistungen nur als Hilfe zur Selbsthilfe und damit als Hilfe zur Arbeit gewährt werden. Dies kommt einer Subvention der Beschäftigung anstelle einer Subvention der Untätigkeit gleich.

Aber auch die Subvention der Beschäftigung führt zu kurz- und mittelfristigen Finanzierungsproblemen, wenn sie nicht spezifische Charakteristika aufweist. Unabdingbare Voraussetzung für eine kostenneutrale Umsetzung ist eine Verschärfung des ohnehin schon bestehenden Arbeits- und Qualifizierungsgebots: In den Genuss der vollen soziokulturellen Grundsicherung sollten nur diejenigen kommen, die zur Selbsthilfe bereit sind.²² Die Personengruppen hingegen, die trotz Arbeits- oder Qualifizierungsgebots nicht zur Selbsthilfe bereit sind, sollten sich mit Sachleistungen in Höhe des physischen Existenzminimums begnügen müssen. Auch die Einbeziehung derjenigen, die altersbedingt, aufgrund familiärer Notwendigkeiten oder aus medizinischer Indikation nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, erfolgt jeweils ziel-

²¹ Sinn (2000: 22). Vgl. auch Paqué (1995) für einen gangbaren Weg der Integration von Sozial- und Arbeitslosenhilfe.

²² Reine Lohnsubventionen setzen zwar - wie auch das Bürgergeld - positive Arbeitsanreize, wären aber ebenfalls nicht kostenneutral umsetzbar, wenn sie zusätzlich zu einer unveränderten Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilferegelung implementiert würden. Einen Überblick über die verschiedenen Varianten und deren finanzielle Implikationen gibt Feist (2000: 103-112).

gruppenorientiert; die zukünftige Grundsicherung in Deutschland kennt somit keine institutionelle Differenzierung nach Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe, Wohngeld oder Mindestrenten. Fundamentale Leitlinie ist statt dessen:

1) Die Grundsicherung wird zielgruppenspezifisch durch den örtlichen Träger in Form von Sach- und Geldleistungen gewährt. Vorgelagert ist eine einheitliche Bedürftigkeitsprüfung, die sich auf alle Vermögensformen bezieht. Nachgelagert ist ein wechselseitiges Rückgriffsrecht auf verwandte Personen in gerader Linie.

Die in dieser ersten Leitlinie für die Reform der deutschen Grundsicherung angesprochene Bedürftigkeitsprüfung schließt auch illiquide Vermögenstitel wie beispielsweise Immobilien in das Verwertungsgebot mit ein und kennt im Gegensatz zu den derzeitigen Regelungen nur wenige Ausnahmen.²³ Im Gegenzug kann ein Grundsicherungsempfänger die sofortige Verwertung von Vermögensteilen in Zukunft abwehren, erhält dann aber die Grundsicherung nur als marktüblich verzinstes Darlehen, das dinglich oder in ähnlicher Weise abgesichert wird.²⁴ Das nachgelagerte Rückgriffsrecht umfasst im Gegensatz zur derzeitigen Regelung in der Sozialhilfe (§§ 90-91a) wechselseitig alle Verwandten in gerader Linie und erstreckt sich auch auf kurz- und mittelfristige Vermögensübertragungen an andere Personen, die zwecks Unterlaufung des Verwertungsgebots erfolgten. Grundsätzlich sind bei den Kostenerstattungspflichten Dritter großzügige Darlehensregelungen vorzusehen.

Kerngedanke der ersten Leitlinie ist die Zielgruppenorientierung. Diesem Kerngedanken entsprechend werden die Einzelheiten der zukünftigen Grundsicherung im Folgenden zunächst für potentiell erwerbsfähige Individuen erläutert; Familien, alte Menschen sowie Einwanderer werden im Anschluss jeweils gesondert betrachtet. Im Zuge der Erläuterungen werden auch die vier weiteren fundamentalen Leitlinien des Grundsicherungssystems entwickelt.

²³ Ausnahmen des Vermögensverwertungsgebots bestehen nur für unzumutbare Härten sowie für staatlich geförderte private Altersvorsorgeersparnisse nach Maßgabe des Altersvermögensergänzungsgesetzes vom 21.3.2001 (<http://www.bma.de/download/gesetze/Altersvermoegensergaenzungsgesetz.pdf>). Vgl. zu den gegenwärtigen deutlich großzügigeren Bestimmungen § 88 BSHG.

²⁴ Auch hier ist die derzeitige Regelung des § 89 BSHG viel und die administrative Praxis sehr viel großzügiger.

3.2 Individuelle Grundsicherung in der Erwerbsphase

Für alle potentiell erwerbsfähigen Bezieher von Grundsicherungsleistungen gilt bereits heute das Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe. Gemäß § 1 Abs. 2 BSHG soll die Sozialhilfe die Empfänger soweit wie möglich befähigen, unabhängig von ihr zu leben. Dabei müssen sie nach persönlichen Kräften mitwirken; insbesondere § 18 Abs. 1-3 spezifiziert die Mitwirkungspflichten: Die Empfänger sollen ihre Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts einsetzen, und sie sind zur Annahme einer zumutbaren Arbeitsgelegenheit verpflichtet. Gegenwärtig sind diese Regelungen eher theoretische Sollbestimmungen; in der Praxis der heutigen Sozialhilfe spielen sie keine quantitativ bedeutsame Rolle. Die zukünftige Reform der Grundsicherung für potentiell Erwerbsfähige wird dies grundlegend ändern, denn sie folgt dem Prinzip:

2) Alle erwerbsfähigen Grundsicherungsempfänger sind zur Selbsthilfe im Rahmen ihrer Möglichkeiten verpflichtet. Die Regelungen haben dabei unter Einbeziehung der steuer- und sozialversicherungsrechtlich relevanten Tatbestände sicherzustellen, dass in der Regel jede Selbsthilfe zu einer verbesserten Gesamteinkommenssituation führt.

Diese zweite fundamentale Leitlinie birgt Konsequenzen für die Empfänger wie auch für die Träger der Grundsicherung. Zum einen haben - wie bereits oben erwähnt - nur jene Erwerbsfähigen Anspruch auf eine monetäre Grundsicherung, die einer bezahlten Arbeit nachgehen oder sich in Qualifizierungsmaßnahmen befinden. Diejenigen, die das Arbeitsgebot nicht einhalten, haben allein Anspruch auf Sicherung des physischen Existenzminimums, das überwiegend als Sachleistung angeboten wird. Die Konsequenz für die Ausgestaltung der Grundsicherung und deren Zusammenspiel mit dem einkommensteuerlichen, aber auch dem sozialversicherungsrechtlichen Regelwerk kann als Forderung nach Anreizkompatibilität verstanden werden. Insbesondere bedeutet dies, dass der Ertrag aus zusätzlicher Eigenanstrengung nicht zur Gänze durch den Entzug von Transfereinkommen zunichte gemacht werden darf.

Diese plausible, auf den ersten Blick ganz einfach erscheinende Forderung an eine rationale Grundsicherungspolitik ist nicht ganz einfach umzusetzen, sofern man die Wahrung der Kostenneutralität als unabdingbare Voraussetzung ansieht. Tatsächlich ist die kostenneutrale Umgestaltung der individuellen Grundsicherung während der Erwerbsphase nur durch die Kombination zweier Transferformen - einem Grundversorgungstransfer und einer Beschäftigungssubvention - mit spezifischen

Entzugsraten zu bewerkstelligen. Die vorgeschlagene Grundsicherungsreform fasst dazu alle bisherigen Leistungsformen wie Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe, Wohngeld etc. in einem übergreifenden Versorgungstarif zusammen. Dieser Versorgungstarif sowie seine Verzahnung mit den einkommensteuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Rahmenbedingungen ist in Abbildung 4 und Tabelle 5 für den Monatseinkommensbereich bis 2.500 bzw. 2.000 DM dargestellt. Der Grundversorgungstransfer ist von den Kommunen, die Beschäftigungssubvention vom Bund zu finanzieren. Die Grundversorgung deckt das physische Existenzminimum ab und beläuft sich auf den Gegenwert von maximal 600 DM, also etwa die Hälfte des heutigen Sozialhilfeniveaus. Sie wird im Prinzip als Sachleistung bezogen, es sei denn, der kommunale Träger vergibt sie teilweise monetär oder der Grundsicherungsempfänger leistet Selbsthilfe. Tut er dies, so wirkt sich eigenes Einkommen bis zu einer Höhe von 100 DM nicht auf den Grundversorgungstransfer aus; für jede weiter hinzuverdiente Mark wird er um 60 Pfennig abgeschmolzen. Damit wird ab einem Einkommen von 1.100 DM kein Grundversorgungstransfer mehr gezahlt.

Die zweite Transferform ist eine Beschäftigungssubvention²⁵ mit teilweiser Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge. Bei Aufnahme einer Beschäftigung werden die ersten 100 DM Einkommen zunächst mit 100 Prozent bezuschusst. Die Zuschussrate sinkt dann für die jeweils nächsten 50 DM auf 95, 90, 85 Prozent etc. Bei einem selbsterzielten Einkommen von 600 DM beträgt die Lohnsubventionierungsquote noch 50 Prozent; die Beschäftigungssubvention beläuft sich also auf 300 DM. Mit dem Grundversorgungstransfer von ebenfalls 300 DM summiert sich das gesamte verfügbare Arbeits- und Transfereinkommen auf 1.200 DM.

Bei einem um 50 Mark höheren Arbeitseinkommen tritt die Sozialversicherungspflicht ein. Unter Berücksichtigung des Arbeitnehmeranteils zur Sozialversicherung würde das verfügbare Einkommen bei weiterhin abschmelzendem Grundversorgungstransfer und fallender Zuschussquote der Beschäftigungssubvention trotz steigenden Bruttoeinkommens sinken. Um dies zu vermeiden, kommt zu der weiterhin sinkenden Beschäftigungssubvention immer dann eine Teilerstattung der Sozialversicherungsbeiträge hinzu, wenn das insgesamt verfügbare Nettoeinkommen sonst

²⁵ Die Beschäftigungssubvention ähnelt dem in den USA bereits seit längerem angewandten *Earned Income Tax Credit* (EITC), mit dem Niedriglohnbeziehern eine Steuergutschrift gewährt wird. Oberhalb eines gewissen Einkommens, bis zu dem die Gutschrift proportional ansteigt, sinkt sie wieder mit einer konstanten Transferentzugsrate. Die Steuergutschrift wirkt mithin wie eine Beschäftigungssubvention. Ein Überblick zum EITC findet sich in Feist (2000: 112-116); für detailliertere Ausführungen vgl. Blank, Card und Robins (1999).

unter 1.200 DM fiele. Durch den Ausgleich dieser Differenz ist sichergestellt, dass im Bruttoeinkommensbereich zwischen 650 und 1.500 DM weitere Selbsthilfemaßnahmen zumindest keine negativen Einkommenswirkungen entfalten.²⁶

Im Ergebnis ist eine gespaltene Wirkung auf die Arbeitsmarktbeteiligung zu erwarten: Wer mit einem verfügbaren Einkommen von 1.200 DM "über die Runden zu kommen" gedenkt, wird ein Arbeitseinkommen knapp unterhalb der Sozialversicherungspflichtgrenze erzielen. Im Gegensatz zur bisherigen Regelung ist dazu nun also eine eigene Mitwirkung erforderlich. Personen in der Einkommensgruppe bis 1.500 DM werden ihre Arbeitskraft oftmals in eine Kombination aus 600-Mark-Job und Schwarzarbeitsaktivität aufspalten. Erst für legale Arbeitseinkommen oberhalb von 1.500 DM bestehen wieder positive Arbeitsanreize.

Vergleicht man den modifizierten Grundsicherungstarif anhand von Abbildung 4 mit den bisherigen Sozialhilferegelungen, so wird klar, wo die positiven Arbeitsmarktwirkungen liegen, denn im wesentlichen unterscheiden sich die beiden Grundsicherungen nur im Einkommensbereich unterhalb von 600 DM. In diesem absoluten Niedriglohnsektor besteht nun ein doppelter Anreiz zur Selbsthilfe: Zum einen lohnt es sich, auch niedrigste Einkommen zu erzielen, da jede Mark mit hohen Quoten bezuschusst wird. Zum anderen wandelt man mit Hilfe schon geringster Einkommen die unvorteilhafte Sachleistung in eine Geldleistung. Die Stärke des neuen Grundversorgungstarifs liegt darin, dass er die relativ gering Qualifizierten nicht zu passiven Geldleistungsempfängern ohne wirkliche Zukunfts- und Qualifizierungsaussicht degradiert. Im Gegenteil, die Anreize zur Selbstaktivierung sind für diejenigen am stärksten, deren Produktivität weit unterhalb des "Mindestlohnsatzes" Sozialhilfe liegt.

Genau diese Gruppe würde im Vergleich zur derzeitigen Sozialhilferegelung am meisten verlieren, wenn es keine adäquaten Beschäftigungs- oder Qualifikationsmöglichkeiten gäbe. Letztere sicherzustellen ist Bringschuld der kommunalen, aber auch anderer staatlicher Grundsicherungsträger, denn als dritte Leitlinie der zukünftigen Mindestsicherung gilt:

3) Jeder Grundsicherungsempfänger hat nach längstens einem Jahr einen Anspruch auf Beschäftigung oder Teilnahme an Qualifikationsmaßnah-

²⁶ Unter alter Sozialhilfegesetzgebung schwankt das verfügbare Einkommen in diesem Bereich zwischen maximal 1.380 und minimal 1.119 DM. Ganz im Gegensatz zur intuitiven Zuordnung liegt das Maximum an verfügbarem Einkommen allerdings bei einem eigenen Einkommen von 600 DM, und das Minimum beim höchsten Einkommensniveau dieser Gruppe, also bei 1.550 DM.

men. Träger sind Bund und Kommunen; für die Durchführung ist eine gemeinsame Stabsstelle von Sozial- und Arbeitsämtern verantwortlich.

Im Aktivierungsauftrag für die Träger der Grundsicherung liegt das Pendant zum Selbsthilfegebot für die Empfänger.²⁷ Damit ist sichergestellt, dass niemand länger als ein Jahr am physischen Existenzminimum leben muss, sofern er nicht von sich aus Beschäftigungs- oder Qualifizierungsmaßnahmen ablehnt und daher weiterhin entsprechende Sachleistungen bezieht. Alle anderen Grundsicherungsempfänger werden nach Maßgabe ihrer Qualifizierungsaussichten und der bestehenden Beschäftigungsmöglichkeiten in einem Programm mit spezifischer Reaktivierungsbetreuung untergebracht. Für die organisatorische Durchführung in den einzelnen Gemeinden ist jeweils eine gemeinsame Stabsstelle von Sozial- und Arbeitsämtern verantwortlich.

Die Qualifizierungsprogramme sollten privatwirtschaftlich organisiert werden und längstens ein Jahr dauern. Die Vergabe von Zulassungen erfolgt durch die gemeinsame Stabsstelle und ist im wiederholten Fall an Mindesterfolgsquoten vergangener Vermittlungsversuche zu knüpfen. Über die Aufnahme in die Programme entscheiden die privaten Träger unabhängig, so dass ein Wettbewerbsmarkt sozialer Qualifizierungsträger entstehen kann. Es besteht somit kein Anspruch auf Teilnahme an einem Qualifizierungsprogramm, sondern die Grundsicherungsempfänger müssen sich mit Unterstützung der Sozialämter selbst um einen Platz bemühen. Die Teilnahme wird mit einem aus Bundesmitteln zu finanzierenden Einkommen von 650 DM entlohnt, so dass sie über ein monetäres Gesamteinkommen von 1.200 DM verfü-

²⁷ Grundsicherungspolitik als Aktivierungspolitik zu verstehen, hat vor allem in Skandinavien eine lange Tradition. Der Weg von der Arbeitslosigkeit bis zum Empfang einer (relativ großzügigen) Sozialhilfe ist zeitlich weit gestreckt und kennt für spezifische, nach Alter und Familienstand zu unterscheidende Gruppen teils drastische Arbeits- oder Qualifikationspflichten. In Dänemark besteht beispielsweise für alle potentiell erwerbsfähigen Arbeitslosen eine Verpflichtung zur Teilnahme an individuellen Aktivierungsprogrammen, die eine Arbeitspflicht innerhalb gewisser zeitlicher Rahmen vorsehen. Teils werden die Zwangsarbeitsplätze von den Amtskommunen zugewiesen, teils sind sie in Bereichen wie Umweltschutz, Kultur, Gesundheit oder Pflege durch Selbsthilfegruppen in Eigenregie gestaltet (sogenannte *puljejobs*). In ihrem Arbeitsvermögen eingeschränkte Personen werden durch persönlich verantwortliche Sozialarbeiter in sogenannte *skånejobs* (Schonjobs) vermittelt, die auf das entsprechende Leistungsvermögen Rücksicht nehmen. Die Weigerung, an Aktivierungsmaßnahmen teilzunehmen, führt zu einem Verlust jeglicher Transferansprüche; die Amtskommunen zahlen dann eine verminderte Unterstützung als physische Existenzsicherung aus. Vgl. zu den Einzelheiten Greve (2000), und Emerich (1998). Im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts wurden viele Elemente der dänischen Regelungen in einigen Staaten der USA unter dem Begriff *work first* aufgegriffen und bei der Reform des AFDC (*Aid to Families with Dependent Children*) in die Sozialhilfepraxis umgesetzt. In Hagen und Steiner (2000) findet sich eine ausführliche Zusammenfassung und empirische Bewertung der deutschen Erfahrungen mit aktiver Arbeitsmarktpolitik auf freiwilliger Basis. Die Ergebnisse sind tendenziell eher negativ. (Vgl. auch Fußnote 28).

gen. Eine wiederholte Teilnahme ist im Regelfall frühestens nach fünf Jahren möglich.

Hat der Grundsicherungsempfänger nicht innerhalb der Jahresfrist an einem Qualifizierungsprogramm teilgenommen, so bietet die Stabsstelle ihm eine angemessene Beschäftigung an, die ihm Geldleistungen in Höhe des Grundversorgungstransfers und Beschäftigungssubventionen garantiert. Bei fehlendem Angebot ist entsprechend die Regelversorgung von 1.200 DM durch Bund und Kommunen auszus zahlen. Die Reaktivierung wird durch persönlich zugeordnete Mitarbeiter der Stabsstelle betrieben, die auch für die Zuweisung einer angemessenen Beschäftigungsmöglichkeit verantwortlich sind. Zu unterscheiden sind vier Kategorien der Beschäftigungsmöglichkeiten:²⁸

Kategorie A: zeitlich begrenzte Gemeinschaftsdienste bei öffentlichen oder gemeinnützigen Organisationen,

Kategorie B: reguläre Tätigkeit (bis 630 DM) mit eingeschränktem Kündigungsschutz und ohne Sozialversicherungspflicht des Arbeitnehmers,

Kategorie C: reguläre Erwerbstätigkeit mit einem Bruttoeinkommen zwischen 631 und 1.500 DM,

Kategorie D: privatwirtschaftliche Tätigkeit, bei deren Ausübung allein spezifische Betreuungshilfen durch die Stabsstelle zu leisten sind.

Zielgruppe der Beschäftigungsprogramme in Kategorie A sind Personen, die selbst nach Anlernphasen nicht in den privatwirtschaftlichen Sektor zu vermitteln wären und sich zunächst wieder an einen Arbeitsalltag gewöhnen müssen. Die entsprechenden Arbeitsplätze liegen vor allem in kommunalen Dienstleistungen, die neben den traditionellen Bereichen wie Umweltschutz, Kultur, Pflege in Zukunft auch die Sachversorgung jener Grundsicherungsempfänger umfassen, die trotz Erwerbsfähigkeit kei-

²⁸ Die Kategorien entsprechen partiell den Beschäftigungsstufen des sogenannten *Wisconsin Works*-Programms, einem der ersten Ansätze zur Umorientierung der amerikanischen Sozialhilfe auf das Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe. In diesem von Gouverneur Tommy Thomson (R) an die Stelle der alten AFDC-Regelung gesetzten Mindestsicherung hat kein Grundsicherungsempfänger Anspruch auf Geldleistungen des Staates, sondern allein darauf, dass jedem potentiell Erwerbsfähigen eine effiziente Hilfe bei der Arbeitsvermittlung gegeben wird (*Work not Welfare* bzw. *Workfare*). Aus einem Pilotprojekt im Jahr 1993-95 in Wisconsin wurde schnell ein Modellprojekt, das Eingang in die Rahmengesetzgebung des Bundes gefunden hat und dem nun mehr oder weniger konsequent fast alle anderen Staaten ebenfalls folgen. Vgl. zur Reform Ochel (2001), Feist (2000), Haveman und Wolfe (2000) und Moffitt (1999). Eine genaue Spezifikation der Beschäftigungsstufen findet sich in State of Wisconsin (1997).

ner Beschäftigung nachgehen. Die Entlohnung bei Beschäftigung in der Kategorie A liegt im ersten (zweiten) Jahr bei einem Einkommen von 400 DM (300 DM), das mit Grundversorgungstransfer und Beschäftigungssubvention entsprechend Tabelle 5 auf 1.100 DM (1.020 DM) aufgestockt wird. Die Aufstockungsbeträge finanziert wiederum der örtliche Träger; die Entlohnung selbst ist von der anstellenden Gebietskörperschaft oder gemeinnützigen Organisation zu tragen. Zusätzlich zum monetären Einkommen erhalten die Grundsicherungsempfänger durch die Stabsstelle weitere Betreuungshilfen nach individueller und familiärer Bedarfslage (vgl. Abschnitt 3.3). Eine Anstellung von Grundsicherungsempfängern über das zweite Jahr hinaus ist nur möglich, wenn der Betreffende in die Kategorie B, also in eine echte Anstellung wechselt.

In der Kategorie B gehen die Grundsicherungsempfänger einer regulären Tätigkeit nach, die nach Maßgabe ihrer Produktivität mit bis zu 630 DM entlohnt wird. In diesem Niedrigstlohnsektor wird weiterhin ein Grundversorgungstransfer in Höhe von maximal 600 und minimal 300 DM und zudem ein Lohnzuschuss von maximal 300 DM gezahlt. Beispielsweise würde bei einem Einkommen von 600 DM der Gesamttransfer nochmals die gleiche Summe betragen (vgl. Tabelle 5). Die in dieser Kategorie Beschäftigten sind nicht sozialversicherungspflichtig und unterliegen dem gesonderten (eingeschränkten) Kündigungsschutz. Sie dürften im Regelfall angelegene Tätigkeiten ausüben, deren Produktivität jedoch relativ gering ist und deren Anforderungsprofil nicht ausreicht, um feste Stellen im Unternehmensgefüge zu legitimieren.

In der Kategorie C führt die reguläre Erwerbstätigkeit zu höheren, nunmehr sozialversicherungspflichtigen Einkommen. Damit bei steigender Bemessungsgrundlage der Beiträge überhaupt positive Leistungsanreize gesetzt werden, bedarf es einer zusätzlichen Beschäftigungssubvention, die nicht nur die steigende Abgabenlast, sondern zugleich den weiterhin abschmelzenden Grundversorgungstransfer kompensiert. Dennoch kann das verfügbare Nettoeinkommen durch steigende Bruttoeinkommen nicht über 1.200 DM gehoben werden. Allein höhere Rentenansprüche können hier (leicht) positive Anreize setzen. Neben dem Grundversorgungstransfer und dem Lohnzuschuss sind in allen Kategorien der Beschäftigungsstufen weitere - im wesentlichen familiäre - Betreuungshilfen vorgesehen.

Genau diese familiären oder auf individuell verschiedene Sonderbedarfssituationen zugeschnittenen sonstigen Hilfen bleiben auch in der letzten Kategorie der Be-

schäftigungsleiter, der Kategorie D, erhalten. Ansonsten werden ab einem Einkommen von 1.550 DM weder Beschäftigungssubventionen noch Grundversorgungstransfers gezahlt. Schon ein oberflächlicher Blick auf Tabelle 5 macht den einfach zu durchschauenden Grund sichtbar: Das Markteinkommen ist nunmehr so hoch, dass die verfügbaren Nettoeinkommen oberhalb der Anreizgrenze von 1.200 Mark liegen. Damit legitimieren allein Sonderbedarfssituationen überhaupt noch positive Sachtransfers oder Kostenerstattungen, die in Regie der Stabsstelle zu verteilen sind.

Insgesamt mag die zielgruppenorientierte Förderung der Arbeit bei potentiell erwerbsfähigen Grundsicherungsempfängern vergleichsweise kompliziert erscheinen. Ohne die hier vorgestellte tarifäre Regelung würde jedoch entweder die Nichtanrechnung von Sozialabgaben negative Arbeitsanreize induzieren, oder die Reform würde zu einer fiskalisch teuren Aufstockung der gegenwärtigen Sozialhilfe durch eine Lohnsubvention führen (vgl. die Ausführungen in Abschnitt 3.2). Die Ausgestaltung der Grundsicherungsreform bewirkt dagegen eine stetig mit den individuellen Möglichkeiten zunehmende Selbsthilfe. Angesichts der Größenordnung und der zeitlichen Verfestigung unseres Arbeitsmarktproblems ist es gerade die Vielzahl der kleinen Selbsthilfeschnitte, die hilft, das Gesamtproblem anzugehen. Indem Stufe für Stufe auf der Beschäftigungsleiter genommen wird, führt der Weg fort von der passiven Entgegennahme von Zuwendungen hin zu einer Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt.

3.3 Familiengerechte Grundsicherung

Im Prinzip gelten die oben erläuterten Leitlinien einer zukünftigen Grundsicherung auch für Familien. Wie im gegenwärtigen Sozialhilferecht sind allerdings notwendigerweise einige Sonderregelungen für eine gerechte Grundsicherung der Familien vorzusehen. Dies betrifft im wesentlichen die Bemessung der Grundsicherung für Mehrpersonenhaushalte, die Verzahnung mit anderen Instrumenten der Familienförderung und die Frage der ganz oder teilweise verminderten Erwerbsfähigkeit wegen familiärer Verpflichtungen. Leben Grundversorgungsempfänger in Mehrpersonenhaushalten, so werden Sachtransfers nicht, die monetären Transfers der Grundversorgung für die weiteren Personen hingegen so reduziert, wie es auch bei den heutigen Regelsätzen der Sozialhilfe geschieht (vgl. Tabelle 1). Ebenso wie in der gegenwärtigen Praxis sind damit die Skaleneffekte des Zusammenlebens berücksichtigt, die naturgemäß nicht auf Sachtransfers durchschlagen können. Unabhängig von familiären Bindungen gilt diese Regelung für alle Mehrpersonenhaushalte.

Familienpolitisch intendierte Transfers wie Kindergeld und Erziehungsgeld sind als eine von der Gemeinschaft aller Steuerzahler finanzierte Gegenleistung an diejenigen anzusehen, die mit ihren Kindeserziehungsleistungen das soziale Gefüge insgesamt sichern. Grundsicherungsempfängern stehen diese Transfers selbstverständlich in demselben Maße zu. Bei Familien mit Kindern im noch nicht schulpflichtigen Alter sollten familienpolitisch intendierte Transfers zudem nicht auf das Grundsicherungseinkommen angerechnet werden. Sind alle Kinder im Haushalt oberhalb dieser Altersgrenze, so gelten beide Elternteile als erwerbsfähig; damit sind die entsprechenden Transfereinkommen in Gänze auf die Grundversorgungsansprüche der Familie anzurechnen.²⁹

Die Frage der verminderten Erwerbsfähigkeit wegen häuslicher Bindungen betrifft im wesentlichen Alleinstehende mit jüngeren Kindern. Grundsätzlich gilt als Leitlinie der Familiengrundsicherung:

4) Der Grundsicherungsanspruch für Familien mit Kindern im Alter bis zu zwei Jahren ist monetär zu leisten. Er besteht aus einem Grundversorgungstransfer für jedes im Haushalt lebende Kind und dem ebenfalls monetären Grundversorgungstransfer einer erziehenden Person, die wegen häuslicher Bindung nicht erwerbstätig ist. Analog ist im Falle kinderreicher Familien zu verfahren, wenn die Kinder älter als zwei Jahre und jünger als 18 Jahre sind. Alle anderen Familien, deren Kinder älter als zwei Jahre sind, haben Anspruch auf Kindesbetreuung, so dass der individuellen Selbsthilfeverpflichtung durch eigene Erwerbstätigkeit tatsächlich entsprochen werden kann.

Für Familien mit Kind(ern) im Alter von bis zu zwei Jahren, die weder über eigenes Einkommen noch Vermögen verfügen, bedeutet diese Leitlinie keine größeren Veränderungen gegenüber dem Status quo der Sozialhilfe. Ein Paar mit zwei Kindern erhält beispielsweise neben einem Sachleistungstransfer im Wert von 600 DM einen monetären Grundversorgungstransfer von 1.800 DM sowie 520 DM Kindergeld und 680 DM Erziehungsgeld. Das gesamte Familieneinkommen beträgt mithin 3.000 DM zuzüglich der Sachleistungen. Die heutige Sozialhilfe läge mit 2.931 DM (vgl. Tabelle 1) zuzüglich Sachleistungen in derselben Größenordnung. Nimmt eines der erwachsenen Familienmitglieder eine Beschäftigung auf, verbessert sich die Situation

²⁹ Eine Anrechnung familienpolitischer Transfers auf die Beschäftigungssubvention ist grundsätzlich auszuschließen, da dies in krassem Gegensatz zur Anreizorientierung der Reform stünde.

weiter. Ähnlich liegt der Fall einer alleinerziehenden Person mit einem Kind unter zwei Jahren, die einen monetären Grundversorgungstransfer in Höhe von 1.200 DM plus 270 DM Kindergeld plus 680 DM Erziehungsgeld, also insgesamt 2.150 DM erhält. Die heutige Sozialhilfe läge hier bei 1.941 DM (vgl. Tabelle 1).

Sind die Kinder älter als zwei Jahre, so entfällt das Erziehungsgeld; gleichzeitig tritt das Selbsthilfegebot für alle erwachsenen Familienmitglieder in Kraft. Die kommunale Stabsstelle hat den Betroffenen unverzüglich - also ohne Karenzzeit - eine Beschäftigung in den Kategorien A bis C oder die Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme zuzuweisen, wobei gleichzeitig ein Anspruch auf Kindesbetreuung besteht. In beiden Fällen wandelt sich die Grundsicherung in einen reinen Geldtransfer, dessen Höhe sich aus Tabelle 5 ergibt. Wie bei kinderlosen Alleinstehenden verbessert die Beschäftigung auch hier die finanzielle Situation erheblich, und solange die im Haushalt lebenden Kinder nicht schulpflichtig sind, kommen ferner in vollem Umfang Kindergeldzahlungen hinzu. Nimmt eine alleinstehende Mutter eines 2 bis 7jährigen Kindes beispielsweise einen 600-Mark-Job an, so erhält sie mit Grundversorgungstransfers (300 DM + 600 DM), Beschäftigungssubvention (300 DM) und Kindergeld (270 DM) ein Gesamteinkommen von 2.070 DM. Ohne Aufnahme einer Beschäftigung ist die staatliche Hilfe zum einen deutlich geringer; zum anderen wird sie größtenteils als Sachtransfer geleistet.

Werden im Haushalt lebende Kinder schulpflichtig, so sind die familienpolitischen Transfers auf die monetäre Grundversorgung des jeweiligen Kindes anzurechnen. Damit ergibt sich im Beispielfall ein Gesamteinkommen von 1.800 DM bei jedoch erheblich ausgedehntem Beschäftigungspotential. Von den zeitlichen Befristungen der Beschäftigung in Kategorie A sind Familien ausgenommen. Weitere Ausnahmen sind hinsichtlich kinderreicher Familien zu machen: hier haben sowohl die Kinder als auch eine erwachsene Person dauerhaft monetäre Grundversorgungsansprüche. Dies läuft im Prinzip auf die Entpflichtung eines erwachsenen Familienmitglieds von jeglicher arbeitsmarktrelevanten Aktivität hinaus - angesichts des Betreuungsaufwands für drei und mehr minderjährige Kinder eine wohl einsehbare Konsequenz.

3.4 Grundsicherung im Alter

Bevor die Einbeziehung der älteren Erwerbstätigen oder frühen Rentnerkohorten in die Grundsicherungsreform diskutiert wird, soll kurz aufgezeigt werden, dass altersbedingte Bedürftigkeit in Deutschland bereits heute nicht mehr das vordringliche

Problem darstellt, als das sie in der Vergangenheit wahrgenommen wurde. Geht man vereinfachend davon aus, dass alle Personen über 59 Jahren nicht mehr dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, dann deckt sich die Zahl der über 59jährigen Sozialhilfeempfänger mit der Anzahl aller Grundsicherungsempfänger dieser Altersklasse. Die über 59jährigen machten Ende 1999 gerade einmal 10,5 Prozent der Bezieher von Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt aus (vgl. Tabelle 4). Den überwiegenden Anteil hieran, etwa zwei Drittel, haben Frauen; ihr Anteil überwiegt umso stärker, je älter die betrachtete Altersgruppe ist. Während letzteres zum größten Teil durch die höhere Lebenserwartung erklärt werden kann, ist der um 19,6 Prozent höhere Anteil der Frauen in der Gruppe der (unter) 60- bis 65jährigen auf niedrigere Erwerbsquoten und geringere Lebenszykluseinkommen zurückzuführen.

Die gegenwärtigen Rentnerinnen haben zwar schon weitaus häufiger Versicherungsansprüche gegenüber Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), als es in der Vergangenheit der Fall war. Allerdings gibt es auch innerhalb der heutigen Rentnerkohorten Personen - und hier insbesondere Frauen - mit nur geringfügigen oder keinen eigenständigen Versicherungsansprüchen. Eine genaue statistische Erfassung dieses Phänomens ist nicht möglich, da eine lange statistische Reihe über geschlechtsspezifische kumulierte Rentenzahlungen nicht existiert. Einen Anhaltspunkt liefert jedoch die Entwicklung der Witwenrenten, deren relatives Gewicht zwischen 1980 (1990) und 1999 von 30 (28) auf 23 Prozent der Renten insgesamt zurückging. In Zukunft dürfte sich die geschlechtsspezifische Schräglage noch weiter ausgleichen, zumal aufgrund der stärkeren Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der GRV, vor allem aber auch durch die im statistischen Längsschnitt bereits stark gestiegene Erwerbsquote, immer mehr Frauen eine eigenständige Sicherung in der GRV haben werden.

Der relative Anteil der Sozialhilfeempfänger an der Gesamtbevölkerung beträgt 3,4 Prozent. Die Sozialhilfequote der über 59jährigen macht im Vergleich dazu mit 1,6 Prozent nicht einmal die Hälfte aus; mit steigendem Alter sinkt sie sogar noch weiter ab. Selbst wenn man von einer leicht überproportionalen versteckten Armut in dieser Altersgruppe ausgeht, stellt sich demnach Altersarmut in Deutschland in heutiger Zeit nicht als vordringliches Problem dar; dies umso weniger, wenn man sich die Sozialhilfequote von Kindern (6,8 Prozent) vor Augen führt.

Bei einer Reform der Grundsicherung besteht hinsichtlich des Phänomens der Altersarmut kein oder nur ein geringer Handlungsbedarf, weil die Zielgruppe für den

Arbeitsmarkt relativ unbedeutend ist und mithin Arbeitsanreizmechanismen oder gar Qualifizierungsinstrumente weitestgehend ins Leere laufen würden. Allein die Gruppe der 60- bis 65jährigen stellt hier eine Ausnahme dar. Zwar ist diese Gruppe für Qualifikationsmaßnahmen im allgemeinen nicht vorzusehen, man könnte sie aber theoretisch als potentiell Erwerbsfähige ansehen. Nichtsdestotrotz ist gegenwärtig angesichts eines durchschnittlichen Rentenzugangsalters von 60 Jahren und einer angespannten Arbeitsmarktsituation eine Erwerbsbeteiligung auf freiwilliger Basis ohne obige Sanktionsmechanismen vorzusehen. Über die Einbeziehung dieser Gruppe in den Bereich der Erwerbsphasengrundsicherung sollte bei entsprechend veränderten Rahmenbedingungen ab etwa dem Jahr 2010 nachgedacht werden. Ohne Einschränkung gilt dies für Personen unterhalb des frühesten gesetzlichen Renteneintrittsalters, d.h. für alle Personen im Alter von 60 bis 62. Hinsichtlich derjenigen, deren Lebensalter innerhalb der Bandbreite des vorgezogenen Ruhestands liegt, ist eine solche Einbeziehung aus gleichheitsgrundsätzlichen Erwägungen empfehlenswert, aber aus pragmatischen Gründen nicht zwingend geboten.

Kontraproduktiv ist die ursprünglich auch vom Sozialbeirat favorisierte bedarfsorientierte Mindestsicherung aller Rentner im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung unter Wegfall der Bedürftigkeitsprüfung.³⁰ Eine solche allgemeine Mindestrente war in den Vorentwürfen der Riesterschen Rentenreform vorgesehen. Auf den ersten Blick könnte man der Meinung sein, dass dieser Ansatz grundlegend revidiert wurde, denn nur wenige Geringverdiener der Zeit vor 1992 kommen aufgrund der jüngsten Reform in den Genuss einer Höherbewertung der gezahlten Beiträge.³¹ Dabei übersieht man jedoch, dass der Gesetzgeber mit der aktuellen Rentenreform gleichzeitig beschlossen hat, „das Rückgriffsrecht der mit der Organisation [der Sozialhilfe] betrauten kommunalen Einrichtungen auf Kinder von über 65jährigen Personen ... einzuschränken bzw. zu beseitigen“.³²

Der Gang zum Sozialamt bleibt Personen, die eine Rente unterhalb des soziokulturellen Existenzminimums beziehen, also auch weiterhin nicht erspart; Konsequenzen für selbst engste Familienangehörige sind damit jedoch nicht verbunden, da die Rente ohne Rückgriffsrecht aufgestockt wird. De facto ist damit ein großer Schritt in Richtung bedarfsorientierter Grundrente getan, denn die administrative Spaltung von gesetzlicher Rentenversicherung und Sozialhilfe wird unter diesen Bedingungen

³⁰ Vgl. Sozialbeirat (1999:146).

³¹ Die Höherbewertung erfolgt in Anlehnung an die bis 1992 geltende Mindestrentenregelung.

³² Sozialbeirat (2001:13).

nur noch durch die relativ großzügige individuelle Bedürftigkeitsprüfung legitimiert. Die Zukunft wird zeigen, ob dies auch weiterhin als hinreichende Begründung angesehen wird, oder ob nicht aus Gründen der administrativen Vereinfachung eine Zusammenführung in die gesetzliche Rentenversicherung als zwingend erachtet wird. Im Sinne der hier skizzierten umfassenden Grundsicherungsreform würden zukünftig sowohl die Prinzipien der Bedürftigkeitsprüfung als auch das Rückgriffsrecht auf Verwandte in direkter Linie wieder zu stärken sein.

3.5 Grundsicherung bei Einwanderung

Auch im Falle der Einwanderung gilt die strikte Zielgruppenorientierung. Zu unterscheiden sind im wesentlichen zwei Gruppen:³³ zum einen Einwanderer nach dem derzeit noch in der Diskussion befindlichen Einwanderungsgesetz, zum anderen Asylsuchende. Ohne dem zukünftigen Einwanderungsgesetz vorgreifen zu wollen, scheint eines bereits heute festzustehen: Die Zuwanderung wird als ein *do ut des* begriffen; sie wird dort zugelassen oder gefördert, wo sie auch den Inländern nutzt. Wo Einwanderung auf fehlende Arbeitskräfte ausgerichtet ist, werden für eine kurze Übergangsphase zeitliche Befristungen oder die Koppelung an den Arbeitsplatz vorgesehen sein.³⁴ In dieser Zeit bestehen ohnehin keine Ansprüche an soziale Sicherungsnetze. Um allzu starke Armutswanderungen zu vermeiden, die selbst erst durch die Grundsicherung ausgelöst werden, sollte ein voller Grundsicherungsanspruch erst nach einer längeren Übergangszeit gewährt werden. Die fünfte Leitlinie der zukünftigen Grundsicherung für Einwanderer und Asylbewerber sollte daher lauten:

5) Anspruch auf die allgemeine Grundsicherung hat jeder Einwanderer, der länger als fünf Jahre Lohn- oder Einkommensteuer an ein deutsches Finanzamt abgeführt hat. Ansonsten gilt das Heimatlandprinzip. Asylbewerber erhalten die Grundversorgung, anerkannte politische Flüchtlinge

³³ Nicht weiter zu unterscheiden ist nach dem neuen Grundsicherungsrecht hinsichtlich der in Deutschland lebenden Ausländer der ersten, zweiten oder gar dritten Generation. Sie alle werden wie deutsche Inländer behandelt.

³⁴ Dem Arbeitskräftemangel in bestimmten Segmenten durch die Zulassung von Zuwanderung zu begegnen, scheint trotz leidvoller Green card-Erfahrungen gesellschaftlicher Konsens zu sein. Das eigentliche Entscheidungsproblem wird damit jedoch oft nur verschleiert. Auch ohne Einwanderung würden Arbeitsmarktsegmente mit einer Überschussnachfrage langfristig zu einem Gleichgewicht tendieren - allerdings bei gestiegenem Lohnniveau. Mit Einwanderung fallen die Lohnsteigerungen in diesen Segmenten geringer aus. Die eigentlichen Entscheidungsprobleme liegen darin, einen angemessenen Mechanismus der Quotenfestlegung zu bestimmen und die Abgrenzung zur Asylgesetzgebung festzulegen. Diese Probleme sind von den politischen Entscheidungsträgern bislang nur zögerlich angegangen worden.

die volle Grundsicherung mit sofortigem Beschäftigungs- und Qualifizierungsanspruch.

Im Grundsatz gilt damit für alle Einwanderer zunächst das Heimatlandprinzip: nicht deutsche Grundsicherungsbehörden, sondern das Herkunftsland ist für jegliche Form der Grundsicherung zuständig.³⁵ Nach einer Übergangszeit, die nicht kürzer als die Mindestantragsfrist für die deutsche Staatsbürgerschaft sein darf, ist nach dem Wohnsitzlandprinzip die allgemeine Grundsicherung auch für jene Einwanderer zu gewähren, die im Vorfeld zum Vorteil der Allgemeinheit am Wirtschaftsgeschehen teilgenommen haben. Letzteres wird durch die fünfjährige Lohn- oder Einkommenssteuerzahlung dokumentiert.

Strikt zu unterscheiden vom eigennutzorientierten Einwanderungsverfahren ist das auf humanitären Gründen basierende Asylverfahren. Im Prinzip verlangt ein Einwanderungsgesetz zugleich eine kategorische Trennung beider Verfahren; ein Wechsel vom einem Status zum anderen sollte unmöglich sein.³⁶ Anerkannte politische Flüchtlinge können und sollten nicht anders behandelt werden als Inländer. Sie genießen mithin einen uneingeschränkten Anspruch auf Grundsicherung; Karenzzeiten hinsichtlich der Teilnahme an Beschäftigungs- oder Qualifizierungsmaßnahmen sind nicht angemessen. Die Verpflichtung zur Selbsthilfe besteht ebenfalls uneingeschränkt: auch anerkannte politische Flüchtlinge erhalten, sofern sie als potentiell Erwerbsfähige nicht einer Beschäftigung nachgehen, die Grundversorgung nur als Sachtransfer. Für Asylbewerber im laufenden Anerkennungsverfahren besteht wie in der gegenwärtigen Regelung allein der sachtransferbezogene Grundversorgungsanspruch. Eine großzügigere Regelung - beispielsweise die sofortige Gleichstellung mit den Bedingungen für anerkannte Flüchtlinge - ist nicht möglich, da sonst mit einem Asylbewerberzustrom zu rechnen wäre, der nicht nur weitere Akzeptanzprobleme im Inland, sondern zugleich einen „unguten Wettbewerbsdruck“ [Sinn (2000:29)] auf gesamteuropäischer Ebene schaffen würde.

³⁵ Ähnliche Vorschläge haben bereits Sinn (2000) oder Straubhaar (1999) gemacht. Gegenwärtig existiert eine Art „Heimatlandprinzip“ allein auf nationaler Ebene im kantonalen System der Schweiz sowie im Sozialhilferecht Dänemarks.

³⁶ Die strikte Trennung von Einwanderungs- und Asylverfahren hat erhebliche organisatorische Konsequenzen, sowohl im Hinblick auf die unterschiedlichen Grundsicherungsansprüche als auch hinsichtlich des Ausschlusses abgelehnter Asylbewerber vom Einwanderungsverfahren und umgekehrt.

3.6 Finanzierung, Indexierung und Übergangsfristen

Das Gelingen einer umfassenden Reform der Grundsicherung in Deutschland hängt nicht zuletzt davon ab, wie die Kostenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften vorgenommen wird, und ob es gelingt, die Reform nicht nur insgesamt, sondern auch für Bund und Gemeinden mindestens kostenneutral zu gestalten. Daneben ist es von entscheidender Bedeutung, durch die Aufteilung der Finanzierung auf die einzelnen Träger die richtigen Anreize zu setzen, so dass die Selbsthilfeelemente der Grundsicherung gestärkt und föderative Lastverschiebungen vermieden werden. Daher sollte die Finanzierung der Beschäftigungsprogramme den gemeinnützigen oder staatlichen Trägern zufallen; die Qualifizierungsprogramme und die Beschäftigungssubventionen sollten durch den Bund finanziert werden, der Grundversorgungstransfer durch die Gemeindehaushalte.

Der relativ umfassend informierte örtliche Träger hat durch diese Kostenverteilung einen starken Anreiz, die Beschäftigung zu fördern, da die entsprechende Reduktion der Grundversorgungstransfers seinen Haushalt entlastet. Selbst kommunale Beschäftigungsprogramme sind weitgehend kostenneutral, da die örtlichen Träger zwar einerseits durch Lohnzahlungen belastet, durch den Wegfall von Grundversorgungstransfers aber auch entlastet werden. Die Kosten für die Qualifizierungsprogramme und die Beschäftigungssubventionen entsprechen in etwa der Höhe der heutigen Arbeitslosenhilfe samt Arbeitsbeschaffungs- und anderen Qualifizierungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit. Daher ist auch für den Bund die Kostenneutralität gesichert.

Alle Regelbeträge und andere Zahlungsströme der Grundsicherung werden jährlich angepasst. Die Indexierung bezieht sich auf den allgemeinen Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte. Wenn es die Haushaltslage erlaubt, kann die Bundesregierung nach Veröffentlichung des regelmäßig zu erstellenden Armutsberichts eine Aufstockung der Regelsätze beschließen; eine solche Aufstockung sollte sich am allgemeinen Lohnwachstum orientieren, ohne jedoch einen vollkommenen Ausgleich zu schaffen.

Der Übergang von der bisherigen Kombination aus Sozialhilfe, Wohngeldzahlung und Arbeitslosenhilfe zu einer anreizkompatiblen, das Selbsthilfeprinzip ernstnehmenden umfassenden Grundsicherung ist organisatorisch ohne größere Probleme gestaltbar. Unabdingbare Voraussetzung für ein Gelingen ist die Integration der Arbeitslosenhilfe in die neue Grundsicherung. Sie sollte innerhalb einer kurzen Frist

von zwei (maximal drei) Jahren erfolgen, um den Bundeshaushalt nicht übermäßig zu belasten. Auch sollte die alte Sozialhilferegelung bereits nach einem Jahr auslaufen und durch die neue Grundsicherung ersetzt werden, damit die Signale für alle erwerbsfähigen Personen von vornherein in die richtige Richtung gehen: zur Arbeit und nicht zur Untätigkeit. Ein Zeitraum von einem bis zwei Jahren dürfte auch genügen, um insbesondere mit den gemeinsamen Stabsstellen von Arbeitsämtern und Kommunen die institutionellen Organisationsstrukturen der Hilfe zur Arbeit zu schaffen, zumal im Zuge flächendeckender Modellversuche bereits heute die notwendigen Vorbedingungen geschaffen worden sind.

4. Schlussbemerkung

Die hier skizzierte Blaupause einer Grundsicherungsreform für Deutschland ist eine konkrete Umsetzung zweier Kerngedanken: der subsidiären Hilfe zur Selbsthilfe und der Subvention von Beschäftigung statt Untätigkeit. Beide Kerngedanken sind dem deutschen System der Grundsicherung keineswegs fremd: Das Leitbild der subsidiären Hilfe zur Selbsthilfe ist integraler Bestandteil der gegenwärtigen Gesetzgebung.³⁷ Auch die Beschäftigungssubvention ist gesetzlich möglich oder wird bereits gefördert.³⁸ Weigert sich ein Leistungsempfänger, eine zumutbare Arbeit anzunehmen, sind schon nach bisherigem Recht erhebliche Kürzungen des soziokulturellen Existenzminimums möglich;³⁹ auch Sachleistungsprinzipien sind im Sozialhilferecht verankert.⁴⁰ Die notwendigen Maßnahmen der Grundsicherungsreform sind also bereits heute gesetzlich legitimiert.

Allein die Einbeziehung der Arbeitslosenhilfe macht ein Gesetzgebungsverfahren überhaupt erforderlich. Die öffentliche Diskussion einer Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe ist bereits im Gange; ihr Ergebnis bleibt noch abzuwarten. Mit dem Umbau des Grundsicherungssystems entsprechend der vorgelegten Blaupause, mit einem effizienten, sozialverträglichen und juristisch gangbaren Übergangsprozeß, sollte jedoch unverzüglich begonnen werden. Die Gemeinschaft der gegenwärtigen und zukünftigen Steuerzahler hat ein originäres Eigeninteresse an

³⁷ Vgl. § 1 Abs. 2 BSHG.

³⁸ So können Gemeinden als Träger der Sozialhilfe bereits heute laut § 18 Abs. 4 BSHG Zuschüsse an den Arbeitgeber oder befristet (Abs. 5) auch an den Hilfeempfänger gewähren. In der Praxis spielen diese Instrumente allerdings bislang eine untergeordnete oder auf Modellversuche beschränkte Rolle.

³⁹ Vgl. § 25 Abs. 1 BSHG.

⁴⁰ Vgl. § 8 BSHG.

der Bewahrung der Arbeitsfähigkeit von Niedrigqualifizierten, wenn abzusehen ist, dass Arbeit in Zukunft schon aus demographischen Gründen ein knapper Faktor wird. Die Passivierung Geringqualifizierter bewirkt das Gegenteil des Gewünschten.

Literatur

- Blank, Rebecca, David Card und Philip Robins [1999]** „Financial Incentives for Increasing Work and Income among Low-Income Families“, NBER Working Paper Series, Working Paper 6998, Cambridge MA, <http://www.nber.org/papers/w6998>.
- Breuer, Wilhelm und Dietrich Engels [1999]** „Grundinformationen und Daten zur Sozialhilfe“, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Köln, November 1999.
- Breuer, Wilhelm und Dietrich Engels [1994]** „Bericht und Gutachten zum Lohnabstandsgebot“, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren, Nr. 29, Kohlhammer Verlag, Stuttgart.
- Deutsche Bundesbank [1996]** „Fiskalische Hemmnisse bei der Aufnahme einer regulären Erwerbstätigkeit im unteren Lohnsegment“, Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, 48, S. 61-66.
- Emmerich, Knut [1998]** „Dänemark: Arbeitsmarktflexibilität bei hoher sozialer Sicherung“, Wirtschaftsdienst, VII, S. 401-406.
- Feist, Holger [2000]** „Arbeit statt Sozialhilfe: Zur Reform der Grundsicherung in Deutschland“, Beiträge zur Finanzwissenschaft, Band 12, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Feist, Holger, Claudio Thum und Markus Gruber [2000]** „Einstiegsgeld, Hilfe zur Arbeit und Sachleistungen: Neue Anreize für die Sozialhilfe“, Mimeo, CES, Universität München.
- Greve, Bent [2000]** „Aktive Arbeitsmarktpolitik in Dänemark - Realität oder Rhetorik?“, WSI Mitteilungen, 53, S. 322-329.
- Hagen, Tobias und Viktor Steiner [2000]** „Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit“, Nomos Verlag, Baden-Baden.
- Haveman, Robert und Barbara Wolfe [2000]** „Welfare to work in the U.S.: A Model for other Developed Nations?“, International Tax and Public Finance, 7, S. 95-114.
- Moffitt, Robert [1999]** „Explaining Welfare Reform. Public Choice and the Labor Market“, International Tax and Public Finance, 6, S. 289-315.
- Ochel, Wolfgang [2001]** „Welfare to Work in the U.S.: A Model for Germany?“, CESifo Working Paper 537, München.

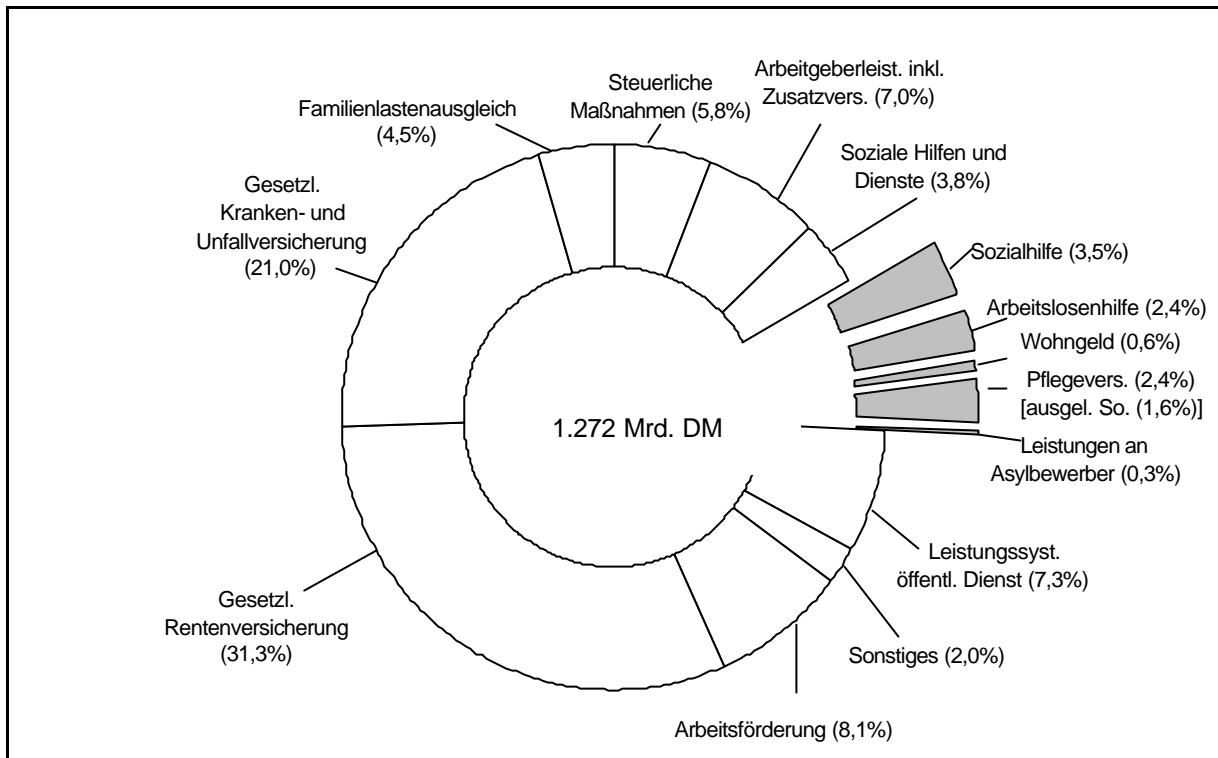
- Paqué, Karl-Heinz [1995]** „Beschäftigungshilfe statt Arbeitslosenhilfe: Ein Reformvorschlag zur Senkung struktureller Arbeitslosigkeit“, Konjunkturpolitik, Beiheft 43, S. 81-99.
- Pohl, Rüdiger [2000]** „Der Konflikt zwischen tariflichen oder staatlichen Mindestlöhnen und dem Sozialhilfeniveau“, in: Richard Hauser (Hrsg.), Die Zukunft des Sozialstaats, Duncker & Humblot, Berlin, S. 229-271.
- Saez, Emmanuel [2000]** „Optimal Income Transfer Programs: Intensive versus Extensive Labor Supply Responses“, NBER Working Paper Series, Working Paper 7708, Cambridge MA, <http://www.nber.org/papers/w7708>.
- Schneider, Friedrich und Dominik Ernste [2000]** „Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit - Umfang, Ursachen, Wirkungen und wirtschaftliche Empfehlungen“ Oldenbourg Verlag, München.
- Seitz, Helmut und Claudia Kurz [1999]** „Arbeitslosigkeit, Zuwanderung und Sozialhilfe: Eine Analyse der Determinanten und der Finanzierung der Sozialhilfe“, Finanzarchiv, Band 56, Heft 3/4, Mohr Siebeck, Tübingen, S. 518-555.
- Sell, Stefan [1998]** „Weiterentwicklung der Sozialhilfe an der Schnittstelle zwischen Leistungsbezug und Erwerbstätigkeit? Zur Neuregelung der Freibeträge für erwerbstätige Sozialhilfeempfänger“, Sozialer Fortschritt, 48, S. 28-30.
- Siebert, Horst und Frank Stähler [1995]** „Sozialtransfer und Arbeitsangebot“, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 115, S. 377-392.
- Sinn, Hans-Werner [2000]** „Sozialstaat im Wandel“, in: Richard Hauser (Hrsg.), Die Zukunft des Sozialstaats, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 271, Duncker & Humblot, Berlin, S. 15-34.
- Sozialbeirat [2001]** „Sondergutachten des Sozialbeirats zur Rentenreform“, Bundestagsdrucksache 14/5394 vom 13.2.2001.
- Sozialbeirat [1999]** „Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 1999“, Bundratsdrucksache 655/99, Anlage 3 (Stellungnahme des Sozialbeirats zu einigen Vorschlägen zur Reform der Alterssicherung in Deutschland).
- State of Wisconsin [1997]** „Wisconsin Works. A Place for Everyone, a System of Employment Supports“, Department of Workforce Development, Madison, <http://www.dilhr.state.wi.us/desw2/wisworks.htm>.
- Statistisches Bundesamt [2001]** „Sozialhilfe in Deutschland: Entwicklung und Strukturen“, <http://www.bma.bund.de/de/sozialhilfe>.

Statistisches Bundesamt [2000] „Sozialleistungen“, Fachserie 13, Reihe 2, Stand 31.12.1999.

Steffen, Johannes [1993] „Das Verhältnis von Lohn und Sozialhilfe“, Sozialer Fortschritt, 42, S. 91-95.

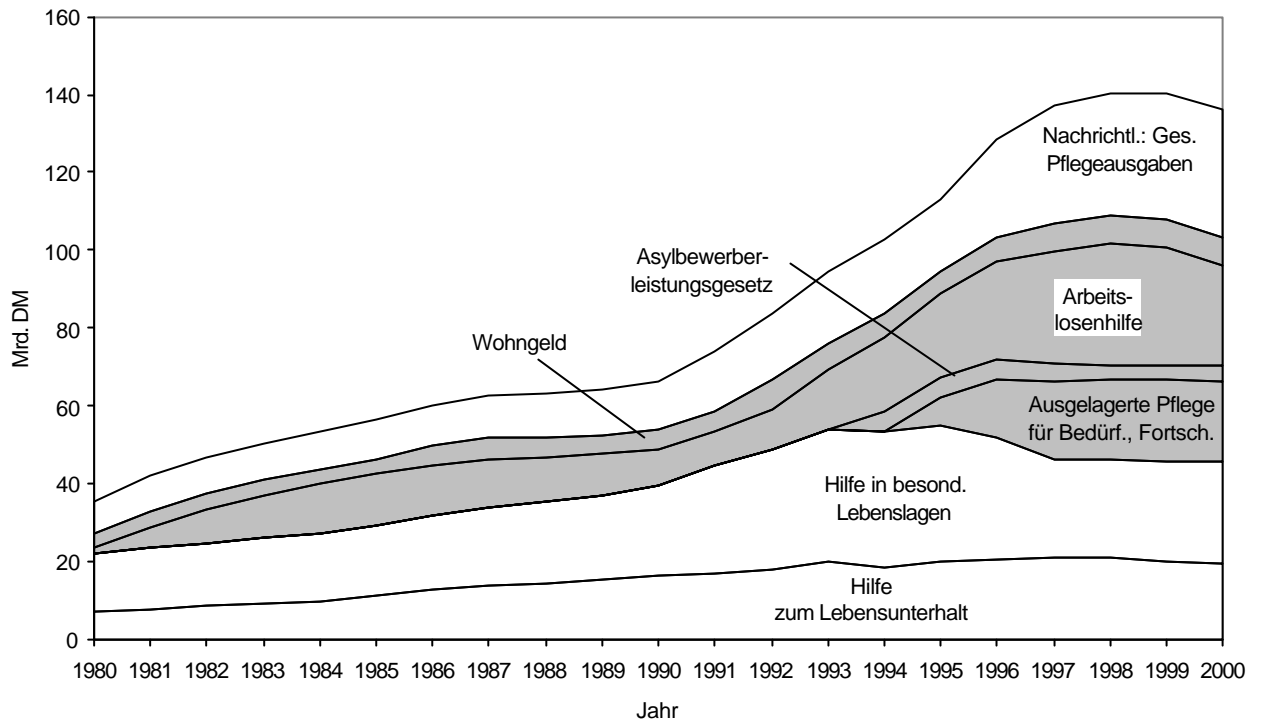
Straubhaar, Thomas [1999] „Why do we Need a General Agreement on the Movement of People (GAMP)“, in: Bimal Gosh (Hrsg.), Managing Migration. Time for a new International Regime, Oxford University Press, S. 110-136.

Abbildung 1: Grundsicherung im Sozialbudget 1998



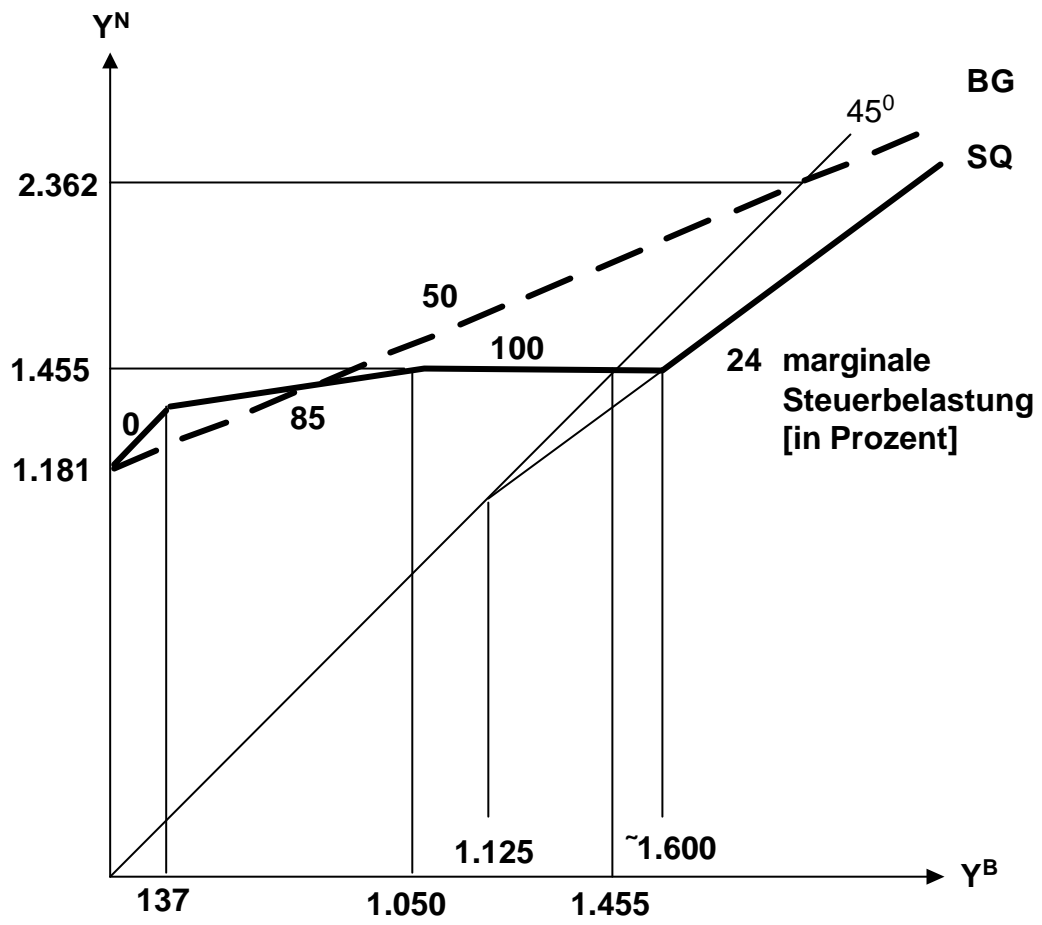
Quelle: Statistisches Bundesamt (2000).

**Abbildung 2: Reale Grundsicherungsausgaben 1980 bis 2000
(Preisindex des BIP, 2000 = 100)**



Quelle: Statistisches Jahrbuch (diverse Jahrgänge), Statistisches Bundesamt (2001).

Abbildung 3: Grundsicherung und Arbeitsanreize im Status quo



Quelle: Feist (2000: 83)

Abbildung 4: Grundsicherungsreform versus Status quo
 (Beschäftigungssubvention und Grundversorgung kombiniert mit Steuertarif 2005)

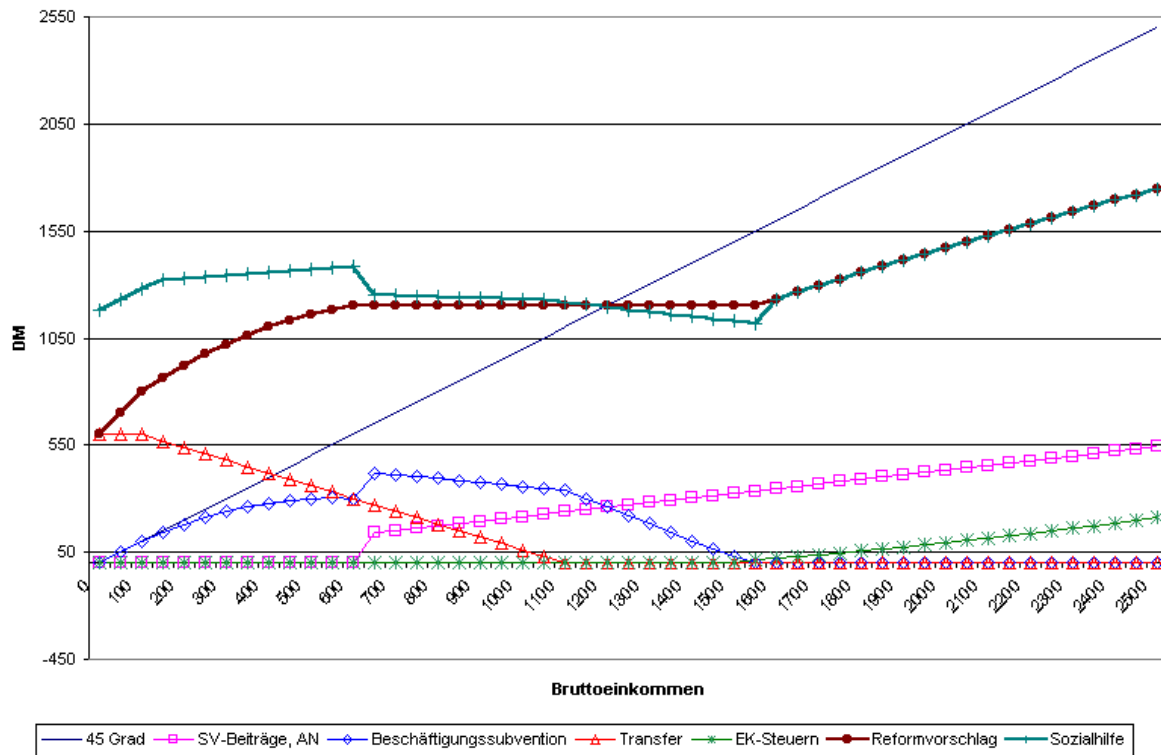


Tabelle 1: Grundsicherungsbedarf nach Haushaltstypen

Anteil	Haushaltstyp	Regelsatz	Mehr- bedarf	Unterkunft	Einmalige Leistungen	Summe
42,0%	Alleinlebende(r)	546	-	548	87	1.181
12,9%	Alleinerziehende(r) mit einem Kind	846	218	730	147	1.941
8,2%	Paar ohne Kind	983	-	730	161	1.874
4,4%	Paar mit zwei Kindern	1.689	-	939	303	2.931
3,5%	Paar mit drei Kindern	2.042	-	1.046	374	3.462

Legende: Durchschnittlicher monatlicher Bedarf in DM, der im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt im früheren Bundesgebiet gewährt wird. Unter „Anteil“ wird der Anteil der Haushaltstypen an der Gesamtzahl der Bedarfsgemeinschaften im Rahmen der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen zum Stichtag 31.12.1998 angegeben. Weitere, hier nicht einzeln ausgewiesene Haushaltstypen sind Einzelpersonen mit zwei Kindern unter 18 Jahren (7,2%), mit drei und mehr Kindern (3,1%), Paare mit einem Kind (5,3%), Bedarfsgemeinschaften (3,3%).
Quelle: Feist (2000:29).

Tabelle 2: Grundsicherungsausgaben 1980-2000

Jahr	Grund- sicherungs- ausgaben insgesamt	Hilfe zum Lebens- unterhalt	Hilfe in besond. Lebens- lagen	Ausgelag. Pflege für Bedürftige Fortschr.	Wohn- geld	Asyl- bewerber- leistungs- gesetz	Arbeits- losen- hilfe	Nachrichtl. Pflege- ausgaben insgesamt
	Mrd. DM							
1980	16,4	4,3	8,9		2,0		1,2	5,0
1981	21,0	4,8	10,0		2,7		3,5	5,6
1982	24,9	5,5	10,8		2,9		5,6	6,0
1983	27,8	6,1	11,4		2,9		7,4	6,4
1984	30,4	6,7	12,0		2,6		9,0	6,7
1985	32,9	8,0	12,8		2,6		9,5	7,2
1986	36,4	9,4	13,8		3,6		9,6	7,6
1987	38,8	10,3	14,9		4,0		9,5	8,2
1988	39,4	11,0	16,0		4,0		8,5	8,7
1989	40,9	11,8	17,0		4,0		8,2	9,1
1990	43,3	13,0	18,8		3,9		7,6	10,2
1991	49,0	14,2	23,1		4,6		7,1	12,7
1992	58,6	15,7	26,9		6,9		9,1	14,7
1993	69,4	18,0	30,9		6,5		14,0	16,5
1994	78,0	17,0	32,8		5,8	5,0	17,4	17,7
1995	90,2	18,8	33,4	6,9	5,7	4,9	20,5	17,6
1996	99,3	19,4	30,4	14,2	6,1	5,0	24,2	24,3
1997	103,4	20,2	24,4	20,0	6,7	4,6	28,0	29,5
1998	106,6	20,6	24,4	20,2	7,1	3,8	30,4	30,7
1999	107,0	19,6	25,3	20,9	7,1	3,5	30,5	32,0
2000	103,3	19,1	26,5	20,7	7,4	3,8	25,7	32,6

Quelle: Statistisches Jahrbuch (diverse Jahrgänge), Statistisches Bundesamt (2001).

Tabelle 3: Empirische Studien zum Lohnabstand

Studie	Bezugszeitraum, Branche	Alleinstehende(r)	Alleinsteh., 1 Kind	Alleinsteh., 2 Kinder	Paar, 2 Kinder	Paar, 3 Kinder
Steffen (1993)	1991, Industriearbeiter	73,0%	59,2% ⁻ 38,9% ⁺	70,5% ⁻ 32,6% ⁺	34,7% ⁻ 7,6% ⁺	31,9% ⁻ -5,4% ⁺
	1991, kaufm. Angestellte	68,6%	56,9% ⁻ 35,4% ⁺	65,7% ⁻ 21,7% ⁺	24,1% ⁻ -7,4% ⁺	20,9% ⁻ -22,5% ⁺
Breuer und Engels (1994)	1992, Industriearbeiter	56,1%	28,1%	17,5%	14,6%	10,5%
	1992, kaufm. Angestellte	58,9%	24,9%	15,4%	18,5%	14,3%
Deutsche Bundesbank (1996)	1995, Metallindustrie	37,8%	11,8%		-7,0%	
	1995, Hotel- u. Gaststättengew.	20,1%	-2,8%		-26,3%	
	1996, Metallindustrie	39,4%	16,4%		0,2%	
	1996, Hotel- u. Gaststättengew.	25,3%	3,6%		-18,2%	
Sell (1998)	1996	53,0%		11,0%		14,0%
Seitz und Kurz (1999)	1975		98,0%	70,0%	46,0%	33,0%
	1983		131,0%	94,0%	68,0%	56,0%
	1993		113,0%	78,0%	59,0%	42,0%
Pohl (2000)	1998	52,6%	24,3%	10,3%	18,1%	13,1%

Die Prozentangaben geben den Überschuss des Arbeitseinkommens über das Sozialhilfeniveau eines vergleichbaren Haushalts relativ zum Arbeitseinkommen an. Steffen (1993): Die mit den hochgestellten Minuszeichen gekennzeichneten Reihen beziehen sich auf die sogenannte "Minimumvariante" des Sozialhilfebedarfs, bei der Familien unterstellt werden, in denen alle Kinder unter 7 Jahre sind. Entsprechend wurden für die mit einem hochgestellten Pluszeichen gekennzeichneten "Maximumvariante" Familien unterstellt, in denen alle Kinder das den höchsten Transfer sichernde Alter von 14-18 Jahren haben. Seitz und Kurz (1999): Es wird nicht zwischen Kindern und Erwachsenen unterschieden, sondern nur auf die Haushaltsgröße insgesamt (1 bis 5 Personen) abgestellt. Bei allen Haushaltsgruppen lagen die Minima im Jahr 1975, die Maxima im Jahr 1983.

Quelle: Feist (2000:41)

Tabelle 4: Arbeitskräftepotential der Sozialhilfeempfänger

Szenario I: 18 - 59jährige	
Empfänger von Sozialhilfe im engeren Sinne	2.792.479
abzgl. Minderjährige	1.038.296
abzgl. Personen über 60 Jahre	293.844
Personen im Alter von 18 - 59 Jahren	1.460.339
abzgl. Nichterwerbstätige wegen häuslicher Bindung	275.929
abzgl. Nichterwerbstätige wegen Krankheit, Behinderung, Arbeitsunfähigkeit	121.152
abzgl. Nichterwerbsfähigkeit aus Altersgründen	4.496
(Brutto)Arbeitskräftepotential	1.058.762
abzgl. Erwerbstätige (Voll- und Teilzeit)	144.733
abzgl. Nichterwerbstätige wegen Aus- und Fortbildung	51.723
(Netto)Arbeitskräftepotential	862.306
bestehend aus:	
Arbeitslosen	655.187
Nichterwerbstätigen aus sonstigen Gründen	207.119
Szenario II: 18 - 49jährige	
Empfänger von Sozialhilfe im engeren Sinne	2.792.479
abzgl. Minderjährige	1.038.296
abzgl. Personen über 50 Jahre	510.495
Personen im Alter von 18 - 49 Jahren	1.243.688
abzgl. Nichterwerbstätige wegen häuslicher Bindung	268.624
abzgl. Nichterwerbstätige wegen Krankheit, Behinderung, Arbeitsunfähigkeit	79.057
abzgl. Nichterwerbsfähigkeit aus Altersgründen	261
(Brutto)Arbeitskräftepotential	895.746
abzgl. Erwerbstätige (Voll- und Teilzeit)	130.358
abzgl. Nichterwerbstätige wegen Aus- und Fortbildung	50.781
(Netto)Arbeitskräftepotential	714.607
bestehend aus:	
Arbeitslosen	545.547
Nichterwerbstätigen aus sonstigen Gründen	169.060

Quelle: Statistisches Bundesamt (2001), Arbeitsunterlage: Statistik der Sozialhilfe, Empfänger/-innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am 31.12.1999. Die Zuordnung zum Personenkreis, der wegen häuslicher Bindung, Krankheit, Behinderung oder Arbeitsunfähigkeit keiner Erwerbstätigkeit nachgehen kann, erfolgt in erster Linie aufgrund der Selbsteinschätzung des Hilfeempfängers. In Anlehnung an <http://www.bund.de/de/sozialhilfe/stabu.htm>.

Tabelle 5: Tarif der Grundsicherungsreform und der Sozialhilfe
(i.V.m. Steuertarif 2005 und Sozialversicherungsbeiträge
2001)

Brutto- einkommen	Sozialvers.- beiträge, AN- Anteile	Beschäfti- gungssub- vention	Grundver- sorgungs- transfer	Ein- kommen- steuer	Verfügbares Einkommen	Sozialhilfe, Status quo
0	0	0	600	0	600	1.181
50	0	50	600	0	700	1.231
100	0	100	600	0	800	1.281
150	0	143	570	0	863	1.320
200	0	180	540	0	920	1.327
250	0	213	510	0	973	1.335
300	0	240	480	0	1.020	1.342
350	0	263	450	0	1.063	1.350
400	0	280	420	0	1.100	1.357
450	0	293	390	0	1.133	1.365
500	0	300	360	0	1.160	1.372
550	0	303	330	0	1.183	1.380
600	0	300	300	0	1.200	1.387
650	141	421	270	0	1.200	1.254
700	152	412	240	0	1.200	1.251
750	163	403	210	0	1.200	1.247
800	174	394	180	0	1.200	1.244
850	184	384	150	0	1.200	1.241
900	195	375	120	0	1.200	1.237
950	206	366	90	0	1.200	1.234
1000	217	357	60	0	1.200	1.230
1050	228	348	30	0	1.200	1.227
1100	239	339	0	0	1.200	1.216
1150	250	300	0	0	1.200	1.205
1200	260	260	0	0	1.200	1.195
1250	271	221	0	0	1.200	1.184
1300	282	182	0	0	1.200	1.173
1350	293	143	0	0	1.200	1.162
1400	304	104	0	0	1.200	1.151
1450	315	65	0	0	1.200	1.140
1500	326	30	0	5	1.200	1.130
1550	336	0	0	13	1.214	1.119
1600	347	0	0	21	1.253	1.253
1650	358	0	0	29	1.286	1.286
1700	369	0	0	38	1.319	1.319
1750	380	0	0	47	1.352	1.352
1800	391	0	0	56	1.384	1.384
1850	401	0	0	65	1.417	1.417
1900	412	0	0	75	1.449	1.449
1950	423	0	0	85	1.481	1.481
2000	434	0	0	95	1.513	1.513