

Peter, Waltraut

Article

Das Wisconsin-Works-Modell: Vorbild für eine Reform der deutschen Sozialhilfe?

IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Peter, Waltraut (2002) : Das Wisconsin-Works-Modell: Vorbild für eine Reform der deutschen Sozialhilfe?, IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, ISSN 1864-810X, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln, Vol. 29, Iss. 2, pp. 55-62, <https://doi.org/10.2373/1864-810X.02-02-06>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/156823>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

DOKUMENTATION

DAS WISCONSIN-WORKS-MODELL: VORBILD FÜR EINE REFORM DER DEUTSCHEN SOZIALHILFE?¹⁾

In Wisconsin sorgte die mutige Sozialhilfereform von 1997 dafür, dass der Sozialhilfeeat und die Zahl der Sozialhilfeempfänger deutlich zurückgeführt werden konnte. Im Kern dieser Reform steht die Philosophie, dass Arbeit das beste Mittel gegen Armut ist. Deshalb ist jeglicher Sozialhilfebezug mit einer Arbeitspflicht gekoppelt. Durch steuerliche Förderung wird das verfügbare Einkommen von Mindestlöhnen auf das Doppelte der Sozialhilfeleistungen angehoben. Der hessische Reformvorschlag OFFENSIV nähert sich dem Wisconsin-Modell an. Doch wesentliche Elemente für eine dauerhafte Beseitigung der Sozialhilfefalle fehlen ihm. Vor allem fehlt ein steuerliches Konzept, das für einen hinreichend großen Einkommensabstand zwischen Niedriglöhnen und Sozialhilfeleistungen sorgt.

iw-trends

Trotz eines dynamischen Konjunkturaufschwungs und einiger marginaler Reformen im Sozialhilfesystem blieb in den USA während der ersten Hälfte der 90er-Jahre die Zahl der Sozialhilfeempfänger hoch, und die Ausgaben für Sozialhilfe stiegen weiter an. Hieraus wuchs die Erkenntnis, dass einseitige Abhängigkeit von staatlicher Fürsorge und Trennung von Arbeit und Sozialtransfers die Nichterwerbstätigkeit und die Armut vermehren. Deshalb reformierten die USA im Jahr 1996 ihr Sozialhilfesystem grundlegend (Peter, 1997). Im Zentrum des reformierten Systems steht die „Welfare to Work“-Philosophie. Demnach ist jeder Sozialhilfebezug an eine Gegenleistung in Form von Arbeit geknüpft.

*Wisconsin's
Sozialhilfephilosophie*

1997 hat der Bundesstaat Wisconsin diesen Ansatz mit dem regionalen Programm „Wisconsin Works“ (W-2) umgesetzt. Diese Reform basiert auf drei grundlegenden Prinzipien (Department of Health & Social Services, 1995):

¹⁾ Die Studie ist Teilergebnis eines von der informedia-Stiftung Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik, Köln geförderten Forschungsprojekts „Armut und Reichtum in Europa – Verteilungskampf und Verteilungsgerechtigkeit“.

- Es gibt kein Anrecht auf ein Einkommen ohne Arbeit.
- Jeder kann seinen Fähigkeiten entsprechend arbeiten.
- Wer arbeiten kann, wird nur für Arbeit bezahlt.

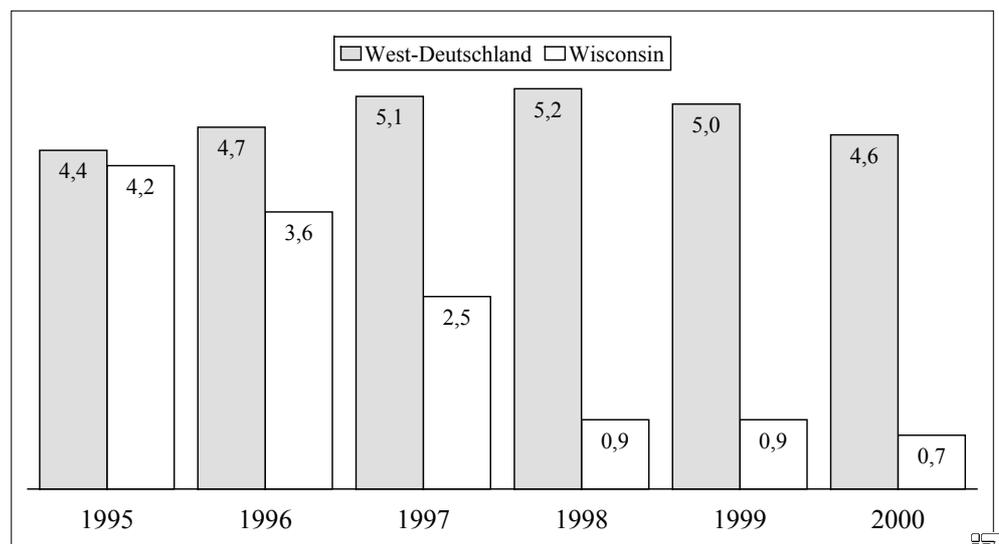
Erfolg und Fragestellung

Seit In-Kraft-Treten von W-2 ist in Wisconsin die Zahl der Sozialhilfeempfänger von über 184.000 im Jahr 1996 auf gut 37.000 im Jahr 2000 gesunken. Die gesamten Sozialhilfeausgaben dieses Bundesstaates gingen gleichzeitig zwar nur um 4 Prozent zurück, doch die Geldtransfers an Sozialhilfeempfänger sanken um rund 80 Prozent. Schaubild 1 zeigt die Erfolge von W-2 beim Verringern der Sozialhilfeabhängigen. 1995 waren 4,2 Prozent der Bevölkerung Wisconsins Sozialhilfeempfänger, fünf Jahre später nur noch 0,7 Prozent. In Deutschland ist dagegen diese Hilfeempfängerquote bis 1998 stetig angestiegen und seitdem nur marginal zurückgegangen. Dabei wurden in Deutschland auch Arbeitslosenhilfeempfänger erfasst. Für Wisconsin erübrigt sich dies, weil es dort keine Arbeitslosenhilfe gibt.

Schaubild 1:

Sozialhilfeempfänger in Deutschland* und Wisconsin

- in Prozent der Bevölkerung -



* Einschließlich Arbeitslosenhilfe.

Quelle: U.S. Administration for Children and Families, 2001; U.S. Bureau of the Census, 2001; Bundesanstalt für Arbeit, 2001; Statistisches Bundesamt, 2001; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Insofern überrascht es nicht, dass auch hierzulande W-2 zunehmend beachtet und als nachahmenswert bezeichnet wird. Im Sommer 2001 hat der hes-

sische Ministerpräsident angekündigt, eine Sozialhilfereform nach dem Vorbild von W-2 voranzutreiben.

In dieser Dokumentation werden die wichtigsten Konstruktionselemente des Wisconsin-Works-Programms dargestellt und mit dem hessischen Reformplan verglichen. Es geht also um die Überprüfung der weit verbreiteten Behauptung, nach der in Deutschland längst praktiziert wird, was W-2 bietet.

Tabelle 1:

Die Beschäftigungsleiter des Wisconsin-Works-Programms

	Nicht subventionierte Arbeit	Probe-Arbeitsvertrag (Trial Job)	Gemeinschaftsdienste (Community Service Job)	Übergangsarbeit (W-2-Transition)
	Teilnehmer			
	Personen, die regulär arbeiten können	Personen, die nach Einarbeitung, regulär arbeiten können	Personen, die noch nicht für den regulären Arbeitsmarkt geeignet sind	Arbeitsfähige mit verminderter Arbeitsfähigkeit
	Arbeitsbedingungen			
Arbeitgeber	Private Unternehmen	Private Unternehmen (\$ 300 Lohnkostenzuschuss)	Gemeinnützige Organisationen	
Arbeitszeiten (Stunden je Woche)	40	40	bis zu 30	bis zu 28
Ausbildungszeiten (Stunden je Woche)	-	-	bis zu 10	bis zu 12
Netto-Arbeitsverdienst (Dollar im Monat)	824	824	0	0
	Sozialleistungen, Dollar im Monat			
Sozialhilfe	0	0	673	628
Lebensmittelmarken	182	182	194	207
EITC (plus Wisconsin-EITC) ¹⁾	381	381	0	0
Summe der Sozialtransfers	563	563	867	835
	Verfügbares Haushaltseinkommen, Dollar im Monat			
Arbeitseinkommen	824	824	0	0
Sozialtransfers	563	563	867	835
Verfügbares Einkommen	1.387	1.387	867	835
	Befristung pro Stufe in Monaten			
Insgesamt		in der Regel 3	24	24

1) Alleinerziehende mit zwei Kindern ohne sonstiges Einkommen.

Quelle: Department of Workforce Development, 1999; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Die Beschäftigungsleiter

Die drei Grundprinzipien von W-2 werden instrumentell und organisatorisch in der vierstufigen Beschäftigungsleiter umgesetzt (Tabelle 1). Kriterium für die Einordnung in diese Beschäftigungsleiter ist der Grad der Beschäftigungsfähigkeit:

- Personen, die uneingeschränkt arbeitsfähig sind und aufgrund ihrer Qualifikation dem Arbeitsmarkt unmittelbar zur Verfügung stehen, werden der obersten Stufe der Beschäftigungsleiter zugeordnet. Sie sind verpflichtet, sich einen nicht subventionierten Arbeitsplatz zu suchen. Hierfür bietet der Staat beratende und vermittelnde Hilfe an (beispielsweise Kinderbetreuung oder Einstiegsdarlehen). Sozialhilfe wird nicht mehr gewährt. Bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 40 Stunden können diese Arbeitnehmer bei einem Mindestlohn von 5,15 Dollar je Stunde ein Netto-Arbeitseinkommen von 824 Dollar im Monat erzielen. Bei diesem Lohn haben sie Anspruch auf Lebensmittelmarken und eine Steuergutschrift im Rahmen des bundesweiten und des aufstockenden Wisconsin Earned Income Tax Credit (EITC), so dass sie insgesamt auf ein verfügbares Monatseinkommen von 1.387 Dollar kommen.
- Auf der zweiten Stufe finden sich Personen mit geringer Berufserfahrung und qualifikatorischem Nachholbedarf. Sie erreichen mindestens ein gleich hohes Monatseinkommen wie die am höchsten eingestufteten Teilnehmer der Beschäftigungsleiter. Der Unterschied zwischen beiden Stufen besteht darin, dass die Arbeitgeber beim Probe-Arbeitsvertrag einen monatlichen Lohnkostenzuschuss von 300 Dollar erhalten. Die in der Regel auf drei Monate befristeten Probe-Jobs haben in Wisconsin allerdings keinen Anklang gefunden. Im Herbst 2001 waren lediglich 17 Personen in Probe-Jobs beschäftigt (Tabelle 2).
- Dagegen waren 3.896 Bürger Wisconsins in Gemeinschaftsdiensten beschäftigt. Diese dritte Ebene der Beschäftigungsleiter ist für Menschen gedacht, die für den regulären Arbeitsmarkt noch nicht geeignet sind. Gründe für eine solch eingeschränkte Arbeitsfähigkeit sind Qualifikationsdefizite und mangelnde Arbeitserfahrungen. Auf dieser Stufe müssen die Teilnehmer in der Regel 30 Stunden Gemeinschaftsdienste leisten und zehn Stunden Ausbildungsprogramme absolvieren, beispielsweise, um einen Schulabschluss nachzuholen. Die Teilnehmer dieser

Stufe erhalten 673 Dollar Sozialhilfe und Lebensmittelmarken im Wert von 194 Dollar.

- Auf der untersten Stufe der Beschäftigungsleiter stehen Menschen, die wegen qualifikatorischer, gesundheitlicher oder psychischer Defizite nur vermindert arbeitsfähig sind. Sie arbeiten bis zu 28 Stunden je Woche in Rehabilitationswerkstätten und werden in der Regel zwölf Stunden fortgebildet. Dafür erhalten Sie pro Monat 628 Dollar Sozialhilfe und Lebensmittelmarken im Gegenwert von 207 Dollar .

Tabelle 2:

Anzahl der W-2-Hilfeempfänger

- Stand 1. Oktober 2001 -

Teilnehmer in der Beschäftigungsleiter	6.443
Übergangsarbeit	2.530
Gemeinschaftsdienste	3.896
Probe-Jobs	17
Teilnehmer am Fall-Management ¹⁾	3.066
Ehemalige Hilfebezieher	2.110
Arbeitsmarktnahe Hilfebezieher	683
Erwerbstätige Hilfeempfänger	220
Schwangere	50
Minderjährige Mütter und Pflegeeltern	3
Mütter mit Kindern unter zwölf Wochen ²⁾	840
Insgesamt	10.349

1) Teilnehmer erhalten keine Sozialhilfe, sondern Beratung und bei Bedarf Leistungen wie Arbeitsmittel, Fahrtkosten, Kinderbetreuung, medizinische Versorgung.

2) Sie erhalten gleich hohe Sozialhilfe wie die Gemeinschaftsdienstleistenden.

Quelle: Department of Workforce Development, 2001; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Von den Teilnehmern der dritten und vierten Stufe wird ebenfalls erwartet, dass sie sich auf der Beschäftigungsleiter nach oben arbeiten und schließlich einen Arbeitsplatz auf dem regulären Arbeitsmarkt finden. Die Sozialhilfe, die auf diesen beiden Stufen gewährt wird, ist auf 24 Monate pro Stufe und auf fünf Jahre für das gesamte Leben begrenzt (Peter, 1997; Peter, 2001). Die Sozialhilfe wird erst ab Arbeits- oder Ausbildungsbeginn gezahlt und gekürzt oder eingestellt, wenn die Teilnehmer ihren Pflichten nicht nachkommen. Die Leistungen sind nicht nach Bedürftigkeit oder Haushaltsgröße

gestaffelt, sondern werden als pauschalisierte Beträge ausgezahlt, deren Höhe sich nach der Stufe der Beschäftigungsleiter richtet.

Von der grundsätzlichen Arbeitspflicht werden Mütter bis zu zwölf Wochen nach der Geburt ihres Kindes und vorübergehend auch Härtefälle (Drogenentzug, häusliche Gewalt) befreit.

Die drei Gebote

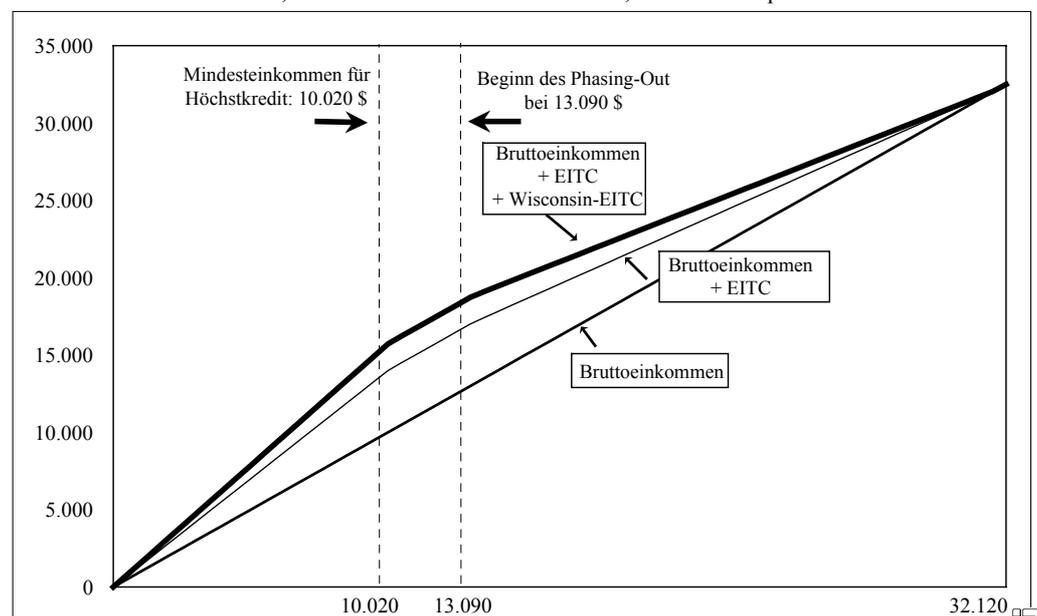
Die Sozialleistungen sind in Wisconsin so ausgestaltet, dass drei grundsätzliche Gebote eingehalten werden:

- Der Lohnabstand muss gewahrt bleiben.
- Die horizontale Gerechtigkeit darf nicht verletzt werden.
- Die elterliche Verantwortung muss gestärkt werden.

Schaubild 2:

Einkommenseffekte des Einkommensteuernkredits EITC

- Stand 2001, Alleinerziehende mit drei Kindern, in US-Dollar pro Jahr -



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Das Lohnabstandsgebot: Für Gemeinschaftsdienste zahlt das Sozialamt in Wisconsin 673 Dollar im Monat. Der Netto-Monatsverdienst eines Mindestlöhners (Mindestlohn: 5,15 Dollar pro Stunde) beläuft sich auf netto 824 Dollar und brutto auf 893 Dollar. Daraus errechnet sich ein Brutto-Jahreslohn von rund 10.700 Dollar. Hiermit hat der Mindestlöhner

Anspruch auf den bundesweit gewährten EITC (Peter, 1998; Peter, 2001). Darüber hinaus gewährt Wisconsin einen regionalen EITC. Er beträgt bei Alleinstehenden 4 Prozent des Bundes-EITC und bei Alleinerziehenden mit drei Kindern 43 Prozent (Schaubild 2). Beide EITC summieren sich für eine alleinerziehende Mindestlöhnerin mit zwei Kindern auf 381 Dollar im Monat. Zusammen mit ihrem Arbeitseinkommen kommt sie demzufolge auf ein verfügbares Monatseinkommen von 1.274 Dollar. Der Abstand zum Sozialamtsscheck eines Gemeinschaftsdienstleistenden beträgt somit gut 600 Dollar. Bereits so überschreiten Mindestlöhner die amtlich definierte Armutsgrenze. Sie lag 2001 bei 14.269 Dollar Jahreseinkommen für eine Alleinerziehende mit zwei Kindern. Das gilt erst recht, wenn man Lebensmittelmarken, Kinderbetreuung und medizinische Versorgung hinzurechnet. Bei realistischer Betrachtung ist der Lohnabstand zwischen einem Sozialhilfebezieher und einer Person, die in den regulären Arbeitsmarkt wechselt, wesentlich größer. Denn empirische Studien zeigen, dass die effektiven Stundenlöhne von ehemaligen Hilfeempfängern („welfare leavers“) mit 7,40 bis 7,80 Dollar (Mead, 2001) erheblich über dem amtlichen Mindestlohn von 5,15 Dollar liegen.

Horizontale Gerechtigkeit: Sozialhilfeempfänger dürfen gegenüber Arbeitenden ohne Sozialhilfe nicht bevorzugt werden. Vor allem darf es keine Anreize geben, den Hilfebezug durch vermindertes Arbeitsangebot zu verlängern. Deshalb gibt es keine Sonderförderung von Sozialhilfeempfängern mehr: Die Erwerbsfreibeträge beim Sozialhilfebezug wurden ebenso abgeschafft wie die Familienzuschläge.

Elterliche Verantwortung: Die amerikanische Sozialhilfe geht von dem Grundsatz aus, dass nur Eltern, nicht aber der Staat Kinder erziehen kann. Deshalb ist die Stärkung der elterlichen Verantwortlichkeit eine der tragenden Säulen der amerikanischen Sozialhilfereform. Dazu gehört auch die unachsichtige Eintreibung der Unterhaltszahlungen säumiger Väter. Allein in Wisconsin wurden 1999 rund 900 Millionen Dollar ausstehender Unterhaltszahlungen eingetrieben (Department of Workforce Development, 1999), bundesweit waren es 16 Milliarden Dollar.

Vor der Reform kümmerte sich Wisconsin nur um die arbeitsfähigen Hilfeempfänger, speiste aber die Problemfälle mit Geldtransfers ab („creaming“).

Aktivierende Betreuung

Heute werden alle Sozialhilfeempfänger intensiv und individuell betreut, um so Hindernisse zu beseitigen, die einer Erwerbstätigkeit entgegenstehen. Die Anzahl der von einem Berater zu betreuenden Familien wurde von 350 auf 55 reduziert. In der breiten Palette von Unterstützungsmöglichkeiten hat die Qualifikation durch Arbeit Priorität („Work first“). Mit jedem W-2-Teilnehmer, der nicht von der Arbeitspflicht befreit ist – das sind fast neun Zehntel (U.S. Department of Health and Human Services, 2000) – wird ein individueller „Employability Plan“ ausgearbeitet. Denn es ist nachweisbar, dass Arbeitserfahrungen die Beschäftigungschancen erheblich mehr steigern als Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen.

Entbürokratisierung

Ein weiterer wesentlicher Bestandteil von W-2 ist das gezielte Entschlacken der Sozialhilfe-Bürokratie. Verwaltung und Dienstleistungen sind organisatorisch getrennt worden. Der Dienstleistungssektor ist privaten Unternehmen übertragen worden, die in 2-Jahresverträgen strengen Auflagen und Kontrollen unterliegen. Eine Vertragserneuerung wird von der Qualität der Leistungserfüllung abhängig gemacht. Auch die verwaltenden Kommunen unterliegen einem Kontrollverfahren, zu dem vor allem die Senkung der Fallzahlen und Erfolge bei der Arbeitsvermittlung gehören. Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung sind in den USA ohnehin streng getrennt, so dass es keine Verschiebebahnhöfe und unklaren Zuständigkeiten gibt. Für Arbeitslose mit Anspruch auf Arbeitslosengeld sind die Arbeitsämter, für andere Arbeitslose die Sozialhilfeträger verantwortlich.

Die Erfolge des W-2-Programms lassen sich unter anderem an der Struktur der Sozialhilfepopulation und der Sozialhilfeausgaben ablesen:

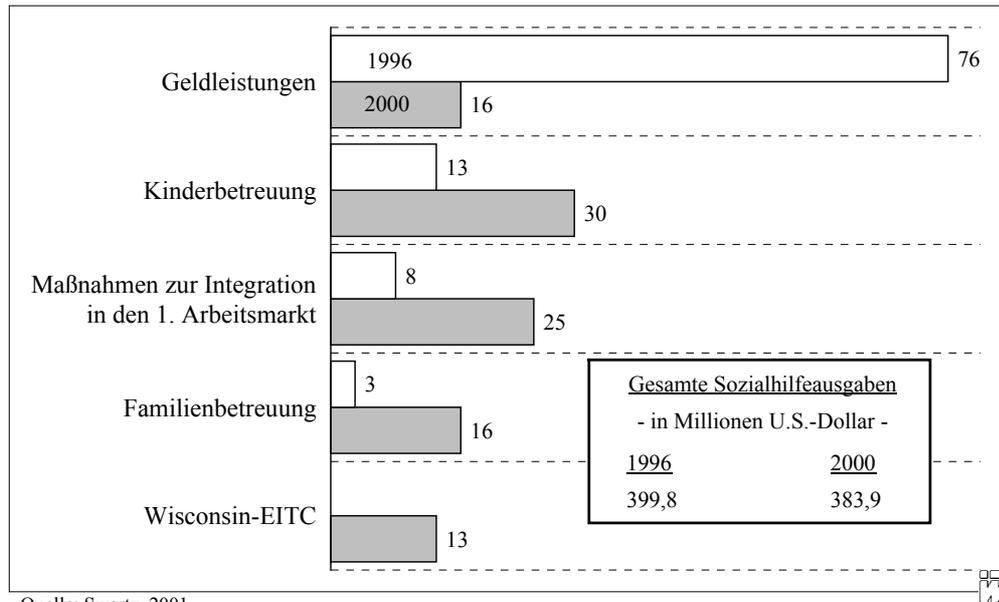
- In den späten 80er-Jahren waren noch über 50 Prozent der Hilfeempfänger High-School-Absolventen, heute haben rund zwei Drittel der W-2-Teilnehmer keinen Schulabschluss.
- Vor den Reformen gingen drei Viertel aller Sozialhilfeausgaben auf das Konto der reinen Geldtransfers. Bis zum Jahr 2000 ist dieser Anteil auf 16 Prozent reduziert worden (Schaubild 3).
- Die Kinder- und Familienbetreuung sowie die Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt sind heute die größten Posten des Sozialhilfe-

etats. Auf sie entfielen zuletzt gut 70 Prozent des gesamten Sozialhilfe-etats, 1996 waren es lediglich 24 Prozent.

Schaubild 3:

Wisconsin: Ausgaben für Sozialhilfe

- Prozentanteile -



Quelle: Swartz, 2001.

Zusammenfassend liefert das Wisconsin-Reformmodell drei Erfahrungen:

- Arbeit ist das wirksamste Mittel gegen Armut, und jeder Erwachsene kann für seinen Lebensunterhalt selbst sorgen.
- Arbeitsanreize und Arbeitspflichten können wirksam kombiniert werden.
- Es ist möglich, für einen hinreichend hohen Abstand zu den Marktlöhnen zu sorgen, horizontale Gerechtigkeit zu garantieren und die elterliche Verantwortung zu stärken.

Im zweiten Teil dieser Dokumentation soll überprüft werden, inwieweit die OFFENSIV genannte Reforminitiative der hessischen Landesregierung (Hessische Landesregierung, 2002) den Kriterien des Wisconsin-Modells entspricht. Dass das deutsche Sozialhilfesystem reformbedürftig ist, wird kaum noch bezweifelt. Nicht zuletzt belegt die hohe strukturelle Langzeitar-

Das OFFENSIV-Modell

beitslosigkeit, insbesondere von Geringqualifizierten, die Existenz einer Sozialhilfefalle (Klös/Peter, 2001). Um die notwendigen Reformen voranzutreiben, hat die hessische Landesregierung eine Gesetzesinitiative im Bundesrat eingebracht. Sie schlägt einen bis 2007 befristeten Modellversuch vor, an dem sich sämtliche Bundesländer beteiligen können. Die Teilnahme und die konkrete Ausgestaltung des reformerischen Instrumentariums ist den einzelnen Bundesländern überlassen.

Die Inhalte des Reformvorschlages lassen sich zu neun zentralen Konstruktionselementen zusammenfassen:

1. Sozialhilfe wird an die Pflicht zur Arbeit, Ausbildung oder Qualifizierung gebunden. Erwerbsfähige können nur dann Sozialhilfe beantragen, wenn sie arbeitslos gemeldet sind. Hilfebezieher mit schweren Arbeitshemmnissen werden befristet gemeinnützig oder therapeutisch beschäftigt.
2. Jeder hat ein Recht auf eine Erwerbstätigkeit, die sich mit den Pflichten der Familie gegenüber vereinbaren lässt. Deshalb werden Alleinerziehende in die Vermittlungsaktivitäten mit einbezogen.
3. Der Zumutbarkeitsbegriff wird erheblich ausgeweitet. Arbeitslosenhilfebezieher müssen Beschäftigung annehmen, auch wenn deren Verdienst unter dem Hilfeniveau liegt. Der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe wird mit der Pflicht zur gemeinnützigen Beschäftigung oder zur Teilnahme an einer arbeitsmarktintegrierenden Maßnahme gekoppelt.
4. Hilfeempfänger müssen einen Stufenplan zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt unterschreiben, dessen Einhaltung verbindlich ist. Bei Nichtbefolgen dieses Plans tragen die Hilfeempfänger die Beweislast.
5. Ein Arbeitsloser, dem das Arbeitsamt die Arbeitslosenhilfe gesperrt hat, kann beim Sozialamt nur Hilfe beantragen, wenn er seine Arbeitsbereitschaft aktiv nachweist.
6. Die Teilnahme an Maßnahmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt begründet keinen neuerlichen Anspruch auf Leistungen des Arbeitsamtes.

7. Erwerbsfähige Empfänger von Sozial- oder Arbeitslosenhilfe werden gemeinsam und ausschließlich von Vermittlungsagenturen (Job-Centern) betreut. Deren Dienste können auch von privaten Unternehmen übernommen werden.
8. Die Finanzierung von Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe und aktive Arbeitsförderung wird gebündelt. Die Bundesländer müssen sich an der Finanzierung beteiligen. Die Landesarbeitsämter sind verpflichtet, bis zu 30 Prozent der Finanzmittel, die ihnen zur aktiven Arbeitsmarktförderung zur Verfügung stehen, an die Vermittlungsagenturen weiterzuleiten. Der Bund muss den Job-Centern die bewilligten Arbeitslosenhilfeleistungen erstellen.
9. OFFENSIV soll durch eine Förderung des Niedriglohnssektors (Kombi-lohn-Modelle, Zeitarbeit) flankiert werden.

Mit diesen neuen Konstruktionselementen nähert sich OFFENSIV dem Wisconsin-Modell stark an. Für eine nachhaltige Bekämpfung der Armut und für ein konstruktives Überwinden der Sozialhilfefalle fehlen dem hessischen Reformvorschlag aber drei wesentliche Bausteine:

Sozialhilfefallen bleiben

- Im OFFENSIV-Konzept stehen Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe weiterhin getrennt nebeneinander. Damit bleibt es bei den systematisch negativen Anreizen, die das Wechseln von einem System ins andere bietet.
- Das OFFENSIV-Modell senkt die Sozialhilfesätze nicht. Das aber wäre notwendig, damit Arbeit sich lohnt und der Arbeitsmarkt für Geringqualifizierte stärker geöffnet wird. In diesem Zusammenhang verweist die hessische Landesregierung auf den Vorschlag der CDU, ein Familiengeld einzuführen. Damit würden zwar Familien aus der Sozialhilfe geholt, doch gleichzeitig massive Anreize zur Nichterwerbsfähigkeit geschaffen.
- Vor allem aber bietet der OFFENSIV-Plan keinen dem amerikanischen EITC ähnelnden Ansatz, mit dem das Einkommen niedrig qualifizierter Arbeitnehmer steuerlich dauerhaft über das Existenzminimum angehoben wird. Das Mainzer-Modell ist hierfür keine Lösung.

Insofern liefert OFFENSIV gegenüber den bisherigen Reformschritten, Job-AQTIV und MoZArT Verbesserungen, eine umfassende Lösung zur Beseitigung der deutschen Sozialhilfe- und Arbeitslosigkeitsfallen bietet es aber nicht.

April 2002

Waltraut Peter

Literatur:

Bundesanstalt für Arbeit, 2001, Arbeitsstatistik 2000 - Jahreszahlen, Nürnberg, S. 164.

Department of Health & Social Services, 1995, 1999 Plan: Wisconsin Works, Draft 1995, Madison, Wisconsin.

Department of Workforce Development, 1999, Wisconsin collects record high of \$ 304,9 million in child support, Pressemitteilung, 24. Mai, Madison, Wisconsin.

Hessische Landesregierung, 2002, Offensive aus der Sozialhilfe - durch optimales Fordern und Fördern, Pressemitteilung, v. 24. Januar.

Klös, Hans-Peter und Waltraut Peter, 2001, Strategien einer aktivierenden Sozialpolitik, in: Fördern und Fordern. Ordnungspolitische Bausteine für mehr Beschäftigung, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, S. 177-209.

Mead, Lawrence M., 2001, Statecraft: Welfare Reform in Wisconsin, unveröffentlichtes Manuskript, November, Princeton, New Jersey.

Peter, Waltraut, 1997, Die amerikanische Sozialhilfe-Reform, in: iw-trends, 24. Jg., Nr. 4, S. 59-73.

Peter, Waltraut, 1998, Sozialhilfe und Arbeitsanreize im deutsch-britisch-amerikanischen Vergleich, in: iw-trends, 29. Jg., Nr. 3, 37-51.

Peter, Waltraut, 2001, Die sozialpolitischen Reformen der USA in den 90er-Jahren und ihre Wirkungen, in: iw-trends, 28. Jg., Nr. 2, 87-103.

Statistisches Bundesamt, 2001, Fachserie 13, Reihe 2, Sozialhilfe 2000, S. 9.

Swartz, Rebecca, 2001, What is a 'Case' in Post-Reform Wisconsin? Reconciling Caseload with Workload, A White Paper Prepared for the Wisconsin Department of Workforce Development, Hudson Institute, Madison, Wisconsin.

U.S. Administration for Children and Families, 2001, <http://www.acf.dhhs.gov/news/stats/caseload.htm>.

U.S. Bureau of the Census, 2001, <http://www.census.gov/population/cen2000>.

U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, 2000, Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Program. Third Annual Report to Congress, Washington, D.C.

"Wisconsin Works" - A model for Germany?

After Wisconsin had radically changed its welfare system from one that mainly provides cash assistance to one strictly based on work and personal responsibility its welfare caseload and expenditures dramatically dropped. Because the core tenet of the reform is that work is the most effective antidote against poverty it was backed up by an enormous expansion of the income supports for low-income working families. A single mother working in a minimum wage job now doubles her disposable income when she leaves welfare and goes on a full-time job. In addition she is eligible for free child care and health insurance. In Germany the Hessian proposal for a time-limited welfare reform experiment - OFFENSIV - picks up some of the elements of Wisconsin Works but leaves aside essential components, in particular an effective combination of work requirements and work incentives which makes work pay and avoids working poverty.

iw-focus