

Berthold, Norbert; Thode, Eric; von Berchem, Sascha

**Article — Digitized Version**

## Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: zwei sind eine zuviel

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Berthold, Norbert; Thode, Eric; von Berchem, Sascha (2000) : Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: zwei sind eine zuviel, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 80, Iss. 9, pp. 576-584

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40568>

**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.*

Norbert Berthold, Eric Thode, Sascha von Berchem

## Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: Zwei sind eine zuviel

*Mit der Arbeitslosen- und Sozialhilfe bestehen nebeneinander zwei unterschiedliche, bedürftigkeitsabhängige Sozialtransfersysteme. Wo liegen die Probleme bei den einzelnen Instrumenten? Wie sind die Vorschläge zur Reform und Integration beider Systeme zu beurteilen? Wie sollte ein politisch durchsetzbarer Reformvorschlag ausgestaltet sein?*

Das sozialpolitisch sehr sensible Thema einer Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wird in den verschiedensten Gremien kontrovers diskutiert. Es herrscht weitestgehend Einigkeit darüber, dass zumindest eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Arbeitsverwaltung und Sozialverwaltung zwingend erforderlich ist. Eine Entscheidung darüber, ob und – wenn ja – wie die beiden Systeme institutionell und instrumentell zusammengeführt werden sollen, erweist sich jedoch als ausgesprochen schwierig.

Ausrichtung und Struktur von Arbeitslosen- und Sozialhilfe haben sich im Laufe der Zeit deutlich gewandelt. Als 1961 das Bundessozialhilfegesetz und 1969 das Arbeitsförderungsgesetz geschaffen wurden, war zwischen Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit kein bedeutender Zusammenhang erkennbar. Bis Ende der 70er Jahre war lediglich eine unbedeutende Minderheit der Arbeitslosen langzeitarbeitslos, d.h. länger als zwölf Monate ohne Beschäftigung, und unter den Sozialhilfeempfängern war zu jener Zeit der Anteil der Arbeitslosen verschwindend gering. Risiken wie Alter, Krankheit, Unfall und eben auch (vorübergehende) Arbeitslosigkeit wurden durch der Sozialhilfe vorgelagerte versicherungsförmige

Systeme größtenteils erfasst. Sozialhilfe als Fürsorgeleistung galt damals als das „letzte Netz“ der sozialen Sicherung, das atypische, quantitativ an Bedeutung verlierende außerordentliche Notfälle behandeln sollte. Arbeitslosenhilfe diente als – wenig beanspruchter – Puffer vor der subsidiären Inanspruchnahme der Sozialhilfe. Beide Instrumente wurden ausgehend von nur vorübergehenden Notlagen in der immer noch vorliegenden Form installiert.

Spätestens seit Mitte der 80er Jahre hat sich diese Situation grundlegend verändert. Die beginnende und anhaltende Massenarbeitslosigkeit sorgte für einen starken Zustrom von Arbeitslosen in die Sozialhilfe; Arbeitslose ohne oder mit zu geringem Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe erhalten bei Bedürftigkeit Sozialhilfe – somit wurde auch die Sozialhilfe mehr und mehr mit dem Problem der Arbeitslosigkeit konfrontiert. So ist seit den 80er Jahren ein ungefährer Gleichlauf von der Sozialhilfeempfängerquote und der Langzeitarbeitslosenquote zu beobachten (vgl. die Abbildung).

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung fällt es immer schwerer, zwei unterschiedliche, bedürftigkeitsabhängige Sozialtransfersysteme für das Problem der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit zu rechtfertigen, und es stellt sich die Frage, ob und wie Arbeitslosen- und Sozialhilfe inhaltlich aneinander angenähert bzw. in einer einheitlichen staatlichen Fürsorgeleistung zusammengeführt werden können<sup>1</sup>.

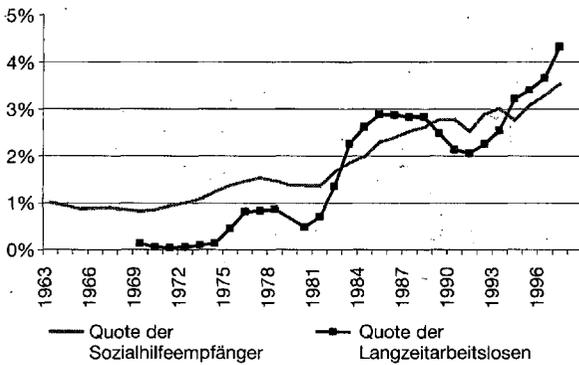
---

*Prof. Dr. Norbert Berthold, 48, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Universität Würzburg und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie; Eric Thode, 30, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik der Universität Würzburg; Sascha von Berchem, 27, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Assistent am selben Lehrstuhl.*

---

<sup>1</sup> Dabei kann an dieser Stelle keine detaillierte Darstellung der institutionellen Ausgestaltung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe erfolgen; die grundlegenden Zusammenhänge auf der jeweiligen Finanzierungs- und Leistungsseite sind dem interessierten Leser ohnehin bekannt.

**Entwicklung von Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfängerquote**



<sup>a</sup> Anteil der Arbeitslosen, die länger als ein Jahr ohne Beschäftigung sind, an den Erwerbspersonen. <sup>b</sup> Anteil der Sozialhilfebezieher an der Bevölkerung.

**Moral hazard und gesellschaftliche Normen**

Arbeitslosen- und Sozialhilfe sollen gemäß ihrer Konstruktion den Individuen helfen, einen relativ kurzen Lebensabschnitt, der von einem gravierenden Einkommensausfall geprägt ist, finanziell zu überbrücken. Von der Grundidee her stellen beide Systeme somit eine Art Versicherung gegen temporäre Einkommenschwankungen nach unten dar. Wie bei jeder Versicherung ist jedoch das Problem des Moral hazard zu beachten, also die Tatsache, dass die Existenz der Versicherung das Verhalten der Individuen beeinflusst. Es ist für grundsätzlich arbeitsfähige Transferempfänger ökonomisch rational, weniger Elan für die Suche einer neuen Anstellung aufzubringen.

Dies war in den Jahren nach der Einführung dieser Sicherungssysteme noch kein großes Problem, da bis dato gesellschaftliche Normen dafür gesorgt haben, dass ein derartiges Verhalten kaum zu beobachten war. Gesellschaftliche Normen sind jedoch nicht für alle Zeit festgeschrieben, und der ausufernde Sozialstaat hat stark dazu beigetragen, dass es den Individuen immer schwerer fällt, sich nicht als Trittbrettfahrer zu verhalten. Die Opportunitätskosten jedes Einzelnen, den alten Normen verhaftet zu bleiben und nicht auf Kosten der Allgemeinheit zu leben, sind daher ständig gestiegen. Aus Sicht der Transferempfänger ist es somit nur allzu rational, sich in den Schoß des Sozialstaates fallen zu lassen<sup>2</sup>. Dies zeigt sich im

<sup>2</sup> Vgl. N. Berthold, E. Thode: Umverteilung in der Mittelschicht – Notwendiges Übel im Kampf gegen Armut?, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 45. Jahr (2000), S. 173-207.

Bereich der Arbeitslosen- und Sozialhilfe vor allem an den Anrechnungsmodalitäten, wenn ein Hilfeempfänger den Schritt zurück ins Erwerbsleben wagen möchte.

**Probleme beim Übergang in reguläre Beschäftigung**

Der Bezug von Arbeitslosenhilfe ist eng an den Tatbestand der Arbeitslosigkeit geknüpft. Somit erlischt der Anspruch auf diese Leistung relativ schnell, wenn der Empfänger einer Beschäftigung im offiziellen Sektor nachgeht. Der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe besteht nur, wenn er eine Beschäftigung mit nicht mehr als 15 Stunden pro Woche aufnimmt. Gleichzeitig muss der Hilfebezieher aber zumindest formal auf der Suche nach einem Arbeitsplatz sein, der 15 oder mehr Stunden pro Woche in Anspruch nimmt.

Darüber hinaus wird das in diesem Arbeitsverhältnis erzielte Entgelt abzüglich Steuern, Sozialabgaben, Werbungskosten und einem Freibetrag in Höhe von 20% der monatlichen Arbeitslosenhilfe auf die Leistung vollständig angerechnet. Die Transferentzugsrate bzw. Grenzbelastung bei zusätzlichem Einkommen beträgt demnach 100%, sobald der Freibetrag überschritten wird. Ein langsamer Übergang vom Status der Erwerbslosigkeit hinein in eine reguläre Beschäftigung wird auf diese Weise stark erschwert.

Für die Arbeitslosen gibt es faktisch nur die zwei Möglichkeiten, entweder weiterhin ohne Beschäftigung zu bleiben oder gleich einen Vollzeitarbeitsplatz zu ergattern. Jegliche Nuancen dazwischen lohnen sich für den Transferbezieher nicht, es sei denn man unterstellt einen sehr hohen intrinsischen Nutzen der Arbeit<sup>3</sup>, oder der Langzeitarbeitslose geht davon aus, dass die gegenwärtigen Einkommenseinbußen durch die Möglichkeit zur Qualifikation am Arbeitsplatz und ein damit verbundenes höheres Einkommen in der Zukunft überkompensiert werden.

Gerade im Bereich der gering qualifizierten Langzeitarbeitslosen stellt diese „ganz oder gar nicht“-Lösung aber ein großes Problem dar. Nicht nur betriebsspezifisches Humankapital, soweit in nennenswertem Umfang vorhanden, geht nach dem Verlust

<sup>3</sup> Es ist dabei unbestritten, dass Arbeit auch als positives Argument in die Nutzenfunktion der Beschäftigten eingeht. Arbeit ermöglicht die Teilnahme an sozialer Interaktion und ist notwendig für das Selbstwertgefühl der Menschen. Außerdem birgt der Ausschluss vom Erwerbsleben stets ein negatives Stigma, so dass die Aufnahme einer Beschäftigung mit Nutzenzuwächsen verbunden ist. Nichtsdestotrotz werden rationale Wirtschaftssubjekte bei der Wahl ihres Arbeitsangebots die positiven Aspekte einer Beschäftigung gegen die negativen abwägen.

des Arbeitsplatzes im Laufe der Zeit verloren, auch allgemeines Humankapital, wie z.B. die Fähigkeit, einen Acht-Stunden-Tag durchzuhalten, Fleiß, Pünktlichkeit etc., kann bei längerer Dauer der Arbeitslosigkeit nur schwerlich bewahrt werden<sup>4</sup>. Für diese Gruppe wäre es daher wünschenswert, wenn sie sich über Teilzeitbeschäftigung wieder an das gängige Erwerbsleben herantasten könnte. Auch hätten die Arbeitgeber einen vermehrten Anreiz, Langzeitarbeitslose einzustellen, da bei Teilzeitarbeit das Screening on the job im Durchschnitt geringere Kosten für den Arbeitgeber mit sich bringt und er auf diese Weise eher bereit ist, Langzeitarbeitslose einzustellen.

Die Tatsache, dass es sich für die Arbeitnehmer nicht lohnt, eine Teilzeitbeschäftigung anzunehmen, sorgt für einen Anspruchslohn, der mindestens so hoch ausfällt wie die Leistungen der Arbeitslosenhilfe. Dies hat weit reichende Konsequenzen. Zum einen entstehen keine Arbeitsplätze, auf denen gering qualifizierte Arbeitskräfte produktivitätsadäquat beschäftigt sein könnten, zum anderen lohnt es sich für solche Arbeitnehmer von vornherein nicht, auch nur ein hypothetisches Arbeitsangebot für derartige Arbeitsplätze zu signalisieren, da die Entlohnung kaum über den sozialstaatlichen Transferleistungen liegen würde. Beides ist bedingt durch den Mindestlohncharakter, den die Leistungen der Arbeitslosen- und Sozialhilfe faktisch aufweisen. Eine Beschäftigung im Bereich niederproduktiver Tätigkeiten liegt somit weder im Interesse der Arbeitgeber noch der Arbeitnehmer. Der Arbeitsmarkt für gering Qualifizierte wird von beiden Seiten zugleich in die Zange genommen<sup>5</sup>.

### Geringer Arbeitsanreiz für Sozialhilfeempfänger

Ähnlich wie bei der Arbeitslosenhilfe ist auch der Fall der Sozialhilfe gelagert. Die Anrechnungsmodalitäten für hinzuverdientes Arbeitseinkommen sind allerdings ungleich komplizierter. Eine zentrale Rolle spielt der Regelsatz der Sozialhilfe. Hinzuverdientes Einkommen bis zu einer Höhe von einem Viertel dieses Regelsatzes ist von der Anrechnung auf die Sozialhilfe befreit. Übersteigt das Bruttoeinkommen diesen Basisbetrag, wird jede zusätzlich verdiente D-Mark zu 85% auf die Sozialhilfe angerechnet, die

Grenzbelastung ist in diesem Bereich ebenso groß. Darüber hinaus existiert noch ein variabler Steigerungsbetrag in Höhe von 15% der Differenz zwischen dem Erwerbseinkommen und dem Basisbetrag. Wenn der Sozialhilfeempfänger seinen Arbeitseinsatz derart ausweitet, dass Basis- und Steigerungsbetrag zusammen die Hälfte des Regelsatzes übersteigen, beträgt die Grenzbelastung des darüber hinausgehenden Einkommens sogar 100%. Diese Vollarrechnung endet erst, wenn das eigene Einkommen so groß ist, dass sämtliche Ansprüche gegenüber der Sozialhilfe entfallen<sup>6</sup>.

Eine derartige Form der Absicherung gegen Armut ist mit dem Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe kaum vereinbar. Wie schon bei der Arbeitslosenhilfe haben auch prinzipiell arbeitswillige Sozialhilfeempfänger so gut wie keinen Anreiz, ihren Arbeitseinsatz zu steigern, da sie von dem hinzuverdienten Bruttoeinkommen, wenn überhaupt, nur einen sehr kleinen Bruchteil als Nettoeinkommen behalten dürfen<sup>7</sup>. Zwar gerät dank der Sozialhilfe niemand in existentielle Not, doch wird die eigentliche Intention des Sozialstaates hier ins Gegenteil verkehrt. Arme Individuen werden von ihm in der Armutsfalle gefangen gehalten.

Beide gegenwärtige Systeme – Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – wirken also eher darauf hin, die Hilfebedürftigen für die Aufnahme einer Arbeit zu bestrafen, während Freizeit und Müßiggang staatlich subventioniert werden. Diese Problematik muss in jedem Fall entschärft werden, sollen nicht mögliche Vorteile einer Integration – wie auch immer – beider Systeme wirkungslos verpuffen.

### Unterschiede zwischen Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe haben vieles gemeinsam. Sie dienen im Grunde demselben Zweck, nämlich der Einkommenssicherung, für den Fall, dass ein Individuum nicht in der Lage ist, ein ausreichendes Arbeitseinkommen zu erzielen, und sonst keinerlei an-

<sup>4</sup> Vgl. N. Berthold, R. Fehn: Aktive Arbeitsmarktpolitik – wirksames Instrument der Beschäftigungspolitik oder politische Beruhigungsspielle?, in: ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 48 (1997), S. 411-435.

<sup>5</sup> Vgl. N. Berthold, R. Fehn: Reforming the Welfare State: The German Case, in: H. Giersch (Hrsg.): Reforming the Welfare State, Berlin u.a.O. 1997, S. 165-203.

<sup>6</sup> Für einen durchschnittlichen Sozialhilferegelsatz von 540 DM setzt demnach die Grenzbelastung von 85% bei einem zusätzlichen Einkommen von 135 DM ein. Übersteigt das Nettoeinkommen schließlich die Marke von 1035 DM, so ist die Summe aus Basis- und Steigerungsbetrag größer als die Hälfte des Regelsatzes und die Grenzbelastung erreicht 100%. Dieser Bereich erstreckt sich bis zu dem Punkt, an dem sämtliche Sozialhilfeansprüche abgeschmolzen sind. Bei einem ursprünglichen Anspruch von beispielsweise 900 DM liegt er bei 1170 DM; vgl. zur Praxis der Berechnung Deutsche Bundesbank: Monatsbericht Februar, Frankfurt a.M. 1996, S. 55-61.

<sup>7</sup> Vgl. A. Boss: Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize, Kieler Arbeitspapier Nr. 912, Kiel 1999.

dere Möglichkeiten hat, den Lebensunterhalt zu bestreiten. Tatsächlich ist es ja nur ein vordergründiger Unterschied, dass die Arbeitslosenhilfe aus der Arbeitslosenversicherung abgeleitet ist, denn die Arbeitslosenhilfe ist ebenso ein steuerfinanzierter Transfer wie die Sozialhilfe.

Die einzigen echten Unterschiede bestehen neben den unterschiedlichen Bedürftigkeitskriterien in der Höhe der gewährten Leistungen. Mehr als fraglich ist jedoch, ob es gerechtfertigt ist, dass eine Person, die seit zwei oder drei Jahren arbeitslos ist, einen Lohnersatz erhält, der sich an dem früher erzielten Einkommen orientiert. Wer nie Ansprüche gegen die Bundesanstalt für Arbeit erworben oder diese bereits ausgeschöpft hat, ist ein Sozialfall und infolgedessen auf die Sozialhilfe zu verweisen. Durch das Anknüpfen der Höhe der Zahlungen an die letzte Erwerbstätigkeit gaukelt die Arbeitslosenhilfe einen Versicherungsanspruch vor, obwohl sie über Steuern und eben nicht – wie das Arbeitslosengeld – über Beiträge finanziert wird. Die Institution der Arbeitslosenhilfe in ihrer jetzigen Ausgestaltung muss als von vornherein obsolet bezeichnet werden<sup>8</sup>. Neben diesem grundsätzlichen normativen Argument gibt es eine Reihe von weiteren Gründen, warum die parallele Existenz von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ineffizient ist.

Beide Instrumente setzen die Bedürftigkeit der potenziellen Leistungsempfänger voraus, doch gibt es deutliche Unterschiede in den Regelungen bei Einkommens- und Vermögensgrenzen, der Heranziehung Unterhaltspflichtiger, den Freibeträgen bei Erwerbstätigkeit und den Regeln zur Zumutbarkeit für die Arbeitsaufnahme. Insbesondere Langzeitarbeitslose sind – und dies oftmals rein zufällig – verschiedenen, miteinander konkurrierenden Regelungen ausgesetzt.

Besonders deutlich wird diese paradoxe Situation, wenn Arbeitslosenhilfe durch Sozialhilfe ergänzt werden muss. Manche Individuen erhalten aufgrund eines niedrigen vorausgegangenen Nettoeinkommens eine so geringe Arbeitslosenhilfe, dass sie von der Sozialhilfe aufgestockt werden muss, um das sozio-kulturelle Existenzminimum zu sichern. In einem solchen Fall muss dann eine zusätzliche, nunmehr sozialhilferechtliche Bedürftigkeitsprüfung durchgeführt werden; dies alles hat erhebliche Doppelarbeit und Doppelbürokratie in der Sozial- und Arbeitsverwaltung zur Folge.

Nicht nur die Tatsache, dass Arbeitslosenhilfe gegebenenfalls durch Sozialhilfe ergänzt werden muss, führt zu Ineffizienzen; es ist mehr als zweifelhaft, ob die durch das Nebeneinander der beiden Systeme anfallenden administrativen Kosten gerechtfertigt sind. Immerhin wird in beiden Systemen mit dem gleichen Problem, dem Problem der Langzeitarbeitslosigkeit und der drohenden Armut, operiert.

### „Politik der Verschiebebahnhöfe“

Eben dies ist schließlich auch für die als „Politik der Verschiebebahnhöfe“ bekannte institutionalisierte Abwälzung von Verantwortung auf das jeweils andere System ursächlich. Demnach versuchen Kommunen im Rahmen der Hilfe zur Arbeit, ihre Sozialhilfeempfänger in versicherungspflichtigen Beschäftigungen unterzubringen mit der Perspektive, dass diese dort mindestens ein Jahr verbleiben und somit die Finanzverantwortung (wieder) ganz oder anteilig an die Arbeitsverwaltung übergeht. Dabei ist oftmals eine kurzfristige und an eben diesem Ziel orientierte Sichtweise zu diagnostizieren, was letztlich wieder zu Lasten der Arbeitslosen geht.

Die bundesweit von der Bundesanstalt für Arbeit finanzierten örtlichen Arbeitsämter haben auf der anderen Seite kein berechtigtes Interesse daran, kommunal finanzierte arbeitslose Sozialhilfeempfänger zu vermitteln, da diese nach erneuter Arbeitslosigkeit in der Regel (wieder) einen Anspruch auf Arbeitslosengeld hätten. Bei den gegenwärtig gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen der Trennung der beiden Transfersysteme haben folglich auch Überlegungen beispielsweise hinsichtlich einer zeitlichen Befristung der Arbeitslosenhilfe oder der Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe immer den faden Beigeschmack, der mehr oder weniger trickreiche Versuch einer Kostensenkung zu Lasten des anderen Systems zu sein. Hier sind Reformen dringend erforderlich, um die falsch gesetzten institutionellen Anreize zu korrigieren<sup>9</sup>.

Durch eine Synchronisierung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt), einer intensivierten Zusammenarbeit zwischen Arbeitsförderung insgesamt (einschließlich der aktiven Arbeitsförderung) und örtlicher Sozialhilfe, wie von Seiten der Kommunen größtenteils gefordert<sup>10</sup>, können, wenn dabei die jeweiligen Anspruchsvoraussetzungen und

<sup>8</sup> Vgl. V. Steiner: Extended Benefit-Entitlement Periods and the Duration of Unemployment in West Germany, ZEW Discussion Paper 97-14, Mannheim 1997.

<sup>9</sup> Zur Problematik der „Politik der Verschiebebahnhöfe“ vgl. etwa S. Sell: Zur Schnittstellenproblematik zwischen Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe. Bestandsaufnahme der Risikoverlagerungen und Plädoyer für eine funktionsgerechte institutionelle und instrumentelle Modernisierung, in: Sozialer Fortschritt 1-2/99, S. 24-33.

Bedürftigkeitskriterien der Gewährung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe harmonisiert werden, zufällige Ungleichbehandlungen und eventuelle Doppelarbeit bei zusätzlich zur Arbeitslosenhilfe gezahlter Sozialhilfe weitgehend vermieden werden.

### Ein sozialhilferechtlicher Lösungsweg

An den grundsätzlichen Ineffizienzen der Trennung der Transfersysteme, wie etwa der schlechten Anreizstruktur für die Institutionen und gewöhnlichen Reibungsverlusten zwischen den Systemen ändert dies alleine jedoch nichts. Schon aus diesen Überlegungen heraus ist es erforderlich, die Aufgaben- und Finanzverantwortung in eine Hand zu legen und in einer organisatorischen Einheit zu steuern; die Aufteilung auf zwei Behörden ist abzulehnen. An dieser Stelle soll daher für den sozialhilferechtlichen Lösungsweg – d.h. für die einheitliche Überführung aller Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos (langzeitarbeitslos) sind, in das System der Sozialhilfe und die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe plädiert werden.

Mit dem Vorschlag, die Arbeitslosenhilfe abzuschaffen und die bisherigen Hilfeempfänger der Sozialhilfe zu überantworten, ist es jedoch nicht getan. Das oberste Ziel muss schließlich die Reintegration von Langzeitarbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt zur effizienten und effektiven Bekämpfung der Armut sein. Wie gezeigt wurde, weist die derzeitige Sozialhilferegulation in dieser Hinsicht gravierende Defizite auf. Glücklicherweise gibt es bereits eine Vielzahl von Vorschlägen, wie dieser Missstand beseitigt werden kann. An dieser Stelle sollen drei mögliche Reformen der derzeitigen Sozialhilferegulation näher beleuchtet werden. Dabei handelt es sich um das Bürgergeld (negative Einkommensteuer), stärker zielgerichtete Transfers für wirklich Bedürftige und eine staatliche Subvention bei der Aufnahme von Arbeit (Earned Income Tax Credit)

Wie bereits gezeigt wurde, entstehen einem Sozialhilfeempfänger hohe Grenzbelastungen, wenn er graduell wieder ins Berufsleben einsteigen möchte. Bis

auf einen sehr geringen Freibetrag liegt die Grenzbelastung von hinzuverdienendem Einkommen bei 85 bis 100%, beim Einsetzen der Sozialversicherungs- und Einkommensteuerpflicht liegt sie sogar noch darüber. Die Sozialhilfe liefert daher so gut wie keine Arbeitsanreize, die Armutsfalle schnappt zu.

### Das Bürgergeld

Als Alternative zur bestehenden Sozialhilfe wird in regelmäßigen Abständen das Bürgergeld genannt. Das Bürgergeld soll die Armutsfalle aufbrechen, indem sämtlichen Individuen zunächst ein einheitlicher Betrag als direkter Einkommenstransfer gewährt wird. Darauf wird dann das individuell erzielte Einkommen zu einem bestimmten Prozentsatz angerechnet<sup>11</sup>. Auf diese Weise könnten hohe Grenzbelastungen in der Nähe von 100% vermieden werden und prinzipiell arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger müssten ihr Arbeitsangebot ausdehnen.

Aber auch der Bürgergeldvorschlag birgt große Unwägbarkeiten. Auf der Finanzierungsseite entstehen hohe Kosten, die fiskalisch kaum tragbar sind. Sämtliche Individuen, die einen Teil des Bürgergeldes behalten dürfen, kommen in den Genuss von Steuerentlastungen, die im Gegenzug vom Staat aufzubringen sind. Nach Schätzungen belaufen sich die Kosten eines solchen Programms auf ca. 5% des BIP<sup>12</sup>. Es könnte jedoch ein erheblicher Teil dieser Kosten zumindest längerfristig wieder ausgeglichen werden, wenn wie skizziert durch das Bürgergeld das Arbeitsangebot und letztlich das Wirtschaftswachstum stimuliert würde.

Genau dies ist aber fraglich. Zwar sinkt die Grenzbelastung für bisherige Sozialhilfeempfänger im Zuge des Bürgergeldes von im Extremfall 100% auf beispielsweise 50%, die Arbeitsanreize nehmen demnach zu<sup>13</sup>. Doch gibt es noch zwei weitere Gruppen, für die sich die Arbeitsanreize verändern<sup>14</sup>. Einige Individuen werden nach dem Übergang zum Bürgergeldtarif von Steuerzahlern zu Transferempfängern, so dass der Einkommenseffekt bei der Entscheidung zwischen Arbeit und Freizeit in Richtung verminderter Arbeitsanreize weist. In dieselbe Richtung geht in die-

<sup>10</sup> Vgl. z.B. S. Articus: Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, in: NDV Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 80. Jg., Heft 3 (2000), Frankfurt a.M., S. 65-68; oder Deutscher Städte- und Gemeindebund: DStGB Dokumentation Nr. 6: Sozialpolitik in Deutschland, Verlagsbeilage „Stadt und Gemeinde INTERAKTIV“, Ausgabe 1-2 (1999), Berlin.

<sup>11</sup> Diese Vorgehensweise ist äquivalent zu einer negativen Einkommensteuer; vgl. dazu z.B. J. Mitschke: Steuer- und Sozialpolitik für mehr reguläre Beschäftigung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995) H. 2, S. 75-84.

<sup>12</sup> Vgl. DIW: „Bürgergeld“: Keine Zauberformel, in: DIW-Wochenbericht, 61. Jg., Nr. 41 (1994), S. 689-696.

<sup>13</sup> Zu beachten ist aber, dass der Einkommenseffekt in die entgegengesetzte Richtung wirkt. Nur wenn der Substitutionseffekt den Einkommenseffekt überwiegt, entstehen positive Wirkungen auf das Arbeitsangebot.

<sup>14</sup> Vgl. dazu R. Moffit: A Problem with the Negative Income Tax, in: Economic Letters, Vol. 17 (1985), S. 261-265; H. Siebert, F. Stähler: Sozialtransfers und Arbeitsangebot, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 115 (1995), S. 377-392.

ser Gruppe aber auch der Substitutionseffekt, da sich die Grenzbelastung von einem Wert in der Nähe des Eingangssteuersatzes von derzeit 22,9% auf die exemplarischen 50% erhöht. Die Arbeitsanreize verschlechtern sich eindeutig<sup>15</sup>.

Denselben Anstieg der Grenzbelastung muss die dritte Gruppe hinnehmen, welche zwar nach wie vor Steuern zahlt, aber dennoch eine steuerliche Entlastung erfährt. Allerdings fällt der negative Anreizeffekt insgesamt nicht so stark aus, da sich die Grenzbelastung für diese Gruppe nicht erhöht, es kommt also nur der Einkommenseffekt zum Tragen.

Vor diesem Hintergrund sind Zweifel angebracht, ob sich mit der Umsetzung des Bürgergeldes das Arbeitsangebot per saldo erhöht. Selbst wenn das Arbeitsangebot nach der Reform größer ausfällt, stellt sich die Frage, ob dies letztlich die Effizienz in der Volkswirtschaft steigert. Es bieten zwar mehr gering Qualifizierte ihre Arbeit an, besser Qualifizierte vermindern aber ihren Arbeitseinsatz. Angesichts der unterschiedlichen Arbeitsqualitäten schwinden so die Vorzüge des Bürgergeldes. Außerdem sind die negativen Anreize, die kurzfristig auf jeden Fall durch die notwendige Finanzierung der hohen Kosten des Bürgergeldes entstehen, noch gar nicht berücksichtigt. Und schließlich werden mit einem solchen Bürgergeld diejenigen Individuen systematisch subventioniert, die eine hohe Präferenz für Freizeit haben<sup>16</sup>.

### Zielgerichtetes Bürgergeld

Dieses gravierende Manko lässt sich abmildern, indem das Bürgergeld nicht allen Individuen, ob nun beschäftigt oder nicht, gewährt wird, sondern nur der Gruppe der prinzipiell arbeitsfähigen Leistungsempfänger<sup>17</sup>. Individuen, die im regulären Arbeitsmarkt beschäftigt sind, werden steuerlich wie im Status quo behandelt, sie unterliegen nach wie vor einem marginalen Steuersatz in der Nähe des Eingangssteuersatzes. Individuen, die grundsätzlich nicht in der Lage sind, einer Arbeit nachzugehen, erhalten weiterhin Leistungen nach der Sozialhilfe, da sich in dieser Gruppe ohnehin keine negativen Anreizeffekte entfalten können.

In der Praxis könnte dies über eine Neugestaltung der Mehrbedarfzuschläge erfolgen. Lediglich die ar-

beitsfähigen Transferbezieher werden nach dem skizzierten Bürgergeldtarif behandelt. Auf diese Weise gelingt es, unbeabsichtigte Anreizwirkungen zu vermeiden, es wird vielmehr wieder ein Ansporn gegeben, sich nach einem Arbeitsplatz umzusehen. Problematisch ist an diesem Vorschlag, dass neben der Bedürftigkeit jedes einzelnen Sozialhilfeempfängers zusätzlich noch die individuelle Arbeitsfähigkeit zu prüfen ist. Dies lässt die administrativen Kosten der Sozialhilfe ansteigen. Allerdings ist dies ein grundsätzliches Dilemma, wenn verteilungspolitische Aktivitäten stärker auf die wirklich Bedürftigen ausgerichtet werden sollen.

Andererseits haben alle bisher diskutierten Lösungen eine gemeinsame Schwäche. Da den Hilfeempfängern auf jeden Fall das sozio-kulturelle Existenzminimum zugesichert wird, besteht nur ein geringer Abstand zwischen sozialstaatlichen Transfers und den Löhnen in den untersten Tarifgruppen bestimmter Branchen, die sich besonders zur Aufnahme gering qualifizierter Langzeitarbeitsloser eignen würden. Dazu zählt beispielsweise das Gastronomiegewerbe<sup>18</sup>. Nicht nur hohe Transferentzugsraten, sondern auch ein zu geringer Lohnabstand verringern das Arbeitsangebot.

Um auch den letztgenannten Mangel zu heilen, muss aus Effizienzsicht für grundsätzlich arbeitsfähige Hilfeempfänger das Sozialhilfe- bzw. Bürgergeldniveau reduziert werden. Diese Maßnahme ist vor dem Hintergrund der Gerechtigkeitsfrage natürlich heftig umstritten. Grundsätzlich akzeptiert dürfte noch die Forderung sein, nur solchen Individuen die Sozialhilfe zu kürzen, die prinzipiell dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen können. Menschen, die aufgrund von Krankheit oder Behinderung in finanzielle Not geraten sind, sollte nach wie vor das sozio-kulturelle Existenzminimum gewährt werden. Eine untere Grenze für staatliche Zuwendungen an Arbeitsfähige lässt sich demgegenüber schwer festlegen. Denkbar wäre vielleicht noch, das physische Existenzminimum als unterste Grenze festzulegen. Neben der Vergrößerung des Lohnabstands treten so weitere Effizienzgewinne auf, da der Bereich der relativ hohen Grenzbelastung kleiner wird. Die Individuen wechseln bei steigendem Einkommen eher auf den Tarif der normalen Besteuerung.

<sup>15</sup> In der langen Frist kann es sogar zu einem weit reichenden Wandel sozialer Normen kommen, wenn ein größerer Teil der Bevölkerung zu Transferempfängern wird; vgl. A. Lindbeck: Welfare State Disincentives with Endogenous Habits and Norms, in: Scandinavian Journal of Economics, Vol. 97 (1995), S. 477-494.

<sup>16</sup> Vgl. A. Lindbeck, a.a.O.

<sup>17</sup> Vgl. A. Spermann: Fighting Long-Term Unemployment with Targeted Employment Subsidies: Benefit Transfer Program versus Targeted Negative Income Tax, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, H. 5/6 (1999), S. 647-657.

<sup>18</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank, a.a.O.

### Earned Income Tax Credit

Alle bisher diskutierten Vorschläge zur Armutsvermeidung fußen auf dem in Deutschland vorherrschenden Werturteil, dass allen Individuen zumindest das physische Existenzminimum garantiert werden soll, gleichgültig ob sie selbstverschuldet oder durch Einflüsse außerhalb ihrer Verantwortung in finanzielle Not geraten sind. In den USA scheint dagegen ein anderes Werturteil vorzuherrschen, nämlich dass Individuen, die sich grundsätzlich auch aus eigener Kraft aus der Armut befreien könnten, keinerlei Ansprüche gegenüber der Gesellschaft zustehen.

Vor diesem Hintergrund hat sich mit dem Earned Income Tax Credit (EITC) auch eine gänzlich andere verteilungspolitische Institution herausgebildet<sup>19</sup>. Bei diesem Instrument werden nur sehr geringe Leistungen gewährt, wenn das Individuum nicht am Erwerbsleben teilnimmt. In den USA erhalten prinzipiell arbeitsfähige Alleinstehende beispielsweise überhaupt keine monetären Zuwendungen des Sozialstaates, allenfalls Essenmarken dienen noch als Absicherung der Existenz<sup>20</sup>. Das Problem eines zu geringen Lohnabstands ist bei dieser Lösung somit von vornherein ausgeschlossen.

Der Aufnahme einer Arbeit wird aber nicht nur über diese gravierende negative Sanktionierung Vorschub geleistet, sondern auch über positive Anzeizeffekte. Für jede Geldeinheit, die das Individuum durch Arbeitseinsatz erzielt, muss es nicht einen mehr oder weniger moderaten Transferentzug hinnehmen, es erhält vielmehr eine prozentuale Subvention hinzu. Sowohl der Einkommens- als auch der Substitutionseffekt veranlassen die Transferempfänger, mehr zu arbeiten. Die Lösung hat den Vorteil, dass sie völlig ohne staatlichen Zwang und auch ohne Bedürftigkeits- oder Arbeitsfähigkeitsprüfung auskommt, die Individuen bestimmen selbst, ob sie sich für arbeitsfähig halten oder nicht, müssen allerdings auch die entsprechenden Konsequenzen tragen. Die administrativen Kosten sind demnach denkbar gering.

Doch auch der EITC ist, abgesehen von der nach hiesigen Wertmaßstäben inakzeptablen kurzfristigen Verteilungswirkung, nicht der Weisheit letzter Schluss. Probleme entstehen wie auch bei den anderen Lösun-

gen beim Übergang auf den normalen Steuertarif. Da sich aufgrund der Subvention Netto- und Bruttoeinkommen immer weiter voneinander entfernen, sind um so höhere Transferentzugsraten vonnöten, je größer der Geltungsbereich des EITC ausfällt, um den Normaltarif der Besteuerung noch relativ zügig zu erreichen.

Grundsätzlich bleibt nur die Wahl zwischen zwei Übeln. Zum einen kann man den Bereich des EITC, in dem steigendes Einkommen subventioniert wird, stark einschränken und somit den Bereich hoher Grenzbelastungen klein halten. Dies ist aus verteilungspolitischer Sicht problematisch, weil die Armutsfalle bereits bei einem Einkommen zuschnappt, das zur Sicherung des Lebensunterhalts möglicherweise nicht ausreicht. Zum anderen ist ein größerer Geltungsbereich des EITC denkbar, der dann aber auch einen größeren Abschnitt mit hohen Grenzbelastungen nach sich zieht und darüber hinaus für ohnehin schon Beschäftigte das bekannte Anreizproblem bewirkt. Dabei wird der Bereich des Transferentzugs um so länger, je niedriger die Entzugsrate ausfällt. Insofern ist auch der Earned Income Tax Credit nicht zwangsläufig die Königsstrategie.

Eine Musterlösung kann es somit im Bereich der Sozialhilfe nicht geben. Es kann letztlich nur darum gehen, eine möglichst effiziente und effektive Strategie zu verfolgen, die den größtmöglichen Erfolg bei der Bekämpfung der (Langzeit-) Arbeitslosigkeit und damit auch der Armut verspricht. Dabei gilt es zu bedenken, dass die entsprechende Strategie stets vor dem Hintergrund der jeweiligen historischen Situation zu sehen ist, d.h., sie muss an gegebenem Ort und zu gegebener Zeit nicht nur grundsätzlich geeignet, sondern auch im politischen Prozess durchsetzbar sein.

### Ein realistischer Reformvorschlag

Unter Berücksichtigung der hiesigen Wertvorstellungen lässt sich der folgende Reformvorschlag vielleicht am ehesten in die Realität umsetzen. Die Hilfe sollte sich möglichst gezielt auf die tatsächlich Bedürftigen konzentrieren, d.h. zunächst ist mittels geeigneter Prüfung zwischen prinzipiell Arbeitsfähigen und Arbeitsunfähigen zu trennen. Arbeitsunfähige könnten besser als bisher vor der Armut geschützt werden, wenn ihre Mehrbedarfszuschläge aufgestockt würden. Um Arbeitsfähigen die Rückkehr bzw. den Eintritt in den Arbeitsmarkt wieder schmackhaft zu machen, ist es zunächst notwendig, das Niveau der Sozialhilfe abzusenken. Auf diese Weise wird dem Lohnabstandsgebot entsprochen; die Suchaktivität

<sup>19</sup> Vgl. zu diesem Instrument beispielsweise J. B. Liebman: The Impact of the Earned Income Tax Credit on Incentives and Income Distribution, in: J. M. Poterba (Hrsg.): Tax Policy and the Economy, Vol. 12 (1998), S. 83-119.

<sup>20</sup> Vgl. N. Eissa, J. B. Liebman: Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit, in: Quarterly Journal of Economics, 1996, S. 605-637.

erhöht sich, und neue Arbeitsplätze in Bereichen mit geringer Produktivität werden geschaffen. Darüber hinaus sollte die Aufnahme einer Arbeit belohnt werden, indem die Grenzbelastung des hinzuverdienten Einkommens deutlich reduziert wird. Auf diese Weise wird den Hilfeabhängigen ein langsamer Übergang vom Zustand der Erwerbslosigkeit hinein in eine reguläre Beschäftigung ermöglicht.

Doch auch auf der Finanzierungsseite sind Reformen geboten. Da die Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit insbesondere die Kommunen treffen, wie etwa soziale Isolation oder vermehrte soziale Brennpunkte usw., sind diese im Zusammenspiel mit den Sozialämtern auch für die Reintegration von Langzeitarbeitslosen verantwortlich bzw. haben das vornehmliche Interesse an einer gezielten Bekämpfung des Problems. Darüber hinaus können bzw. sollen die kommunalen Kompetenzen in den Bereichen der örtlichen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung mit der engagierten Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit verknüpft werden.

Um Fehlanreize zu vermeiden, sollte folglich die Finanzierung der Leistungen und die Verantwortung für die Reintegration der Langzeitarbeitslosen gesamtheitlich bei den Kommunen liegen. Dabei ist die Frage zu beantworten, wie die soziale Sicherung der betroffenen Arbeitslosen aussehen soll. Bisher wurden die Beiträge zur Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung für die Bezieher der Arbeitslosenhilfe – aus Bundesmitteln finanziert – nach bestimmten Regeln von der Bundesanstalt für Arbeit übernommen. Würde dies in Zukunft in der neu zu regelnden Sozialhilfe unterbleiben, so würde dies in der Tat zu einer vor allem rentenrechtlichen Schlechterstellung der Betroffenen führen, es ist jedoch ohnehin fraglich, ob sich diese Leistungen für Personen, die keine Ansprüche (mehr) gegen die Bundesanstalt für Arbeit haben, problemlos rechtfertigen lassen.

### **Mehr Verantwortung für die Kommunen**

Mit der Veränderung der Verantwortlichkeit hat notwendigerweise auch eine Neuverteilung der Finanzmittel zu erfolgen. Dies kann grundsätzlich durch eine Neugestaltung des Finanzausgleichs erfolgen. Im Rahmen dessen müssten die Kommunen für die durch die zusätzliche Aufgabenwahrnehmung anfallenden Kosten vom Bund kompensiert werden. Dabei wäre insbesondere darauf zu achten, dass den Kommunen Anreize verbleiben, die Mittel möglichst effizient einzusetzen, d.h., es dürften nicht grundsätzlich sämtliche anfallenden Ausgaben in voller Höhe ersetzt

werden, sondern es müsste ein anreizkompatibler Ausgleichsmechanismus gefunden werden. Beispielsweise könnten den Kommunen ex ante Mittel zugewiesen werden, die sich nach dem aktuellen Budgetbedarf am Jahresanfang berechnen. Nachträglich würde das Budget zum Beispiel um Veränderungen der Empfängerzahlen bereinigt. Regionale Vermittlungs- und Sparanreize ließen sich dann dadurch erreichen, dass durch Budgetunterschreitungen eingesparte Mittel nach bestimmten Regeln bei den Kommunen verbleiben und frei verwendet werden dürfen.

Eine zweite Möglichkeit, nicht gegen das sogenannte Konnexitätsprinzip („Keine Übertragung zusätzlicher Aufgaben ohne gleichzeitiges Zurverfügungstellen der dazu erforderlichen Finanzierungsmittel!“) zu verstoßen, besteht in einer Übertragung zusätzlicher Einnahmekompetenzen an die Kommunen, namentlich etwa eines bedeutenden kommunalen Steuerfindungsrechtes. Dadurch entfielen ein kompliziertes und aufwändiges Budgetierungsverfahren über vertikale und gegebenenfalls horizontale Finanzausgleichsmechanismen, und den Kommunen wäre eine umfassende Gesamtverantwortung für das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit übertragen.

Auf diese Weise ließen sich gegenwärtig bestehende Fehlanreize für die Kommunen beseitigen, Langzeitarbeitslosen in kommunalen Beschäftigungsprogrammen einen temporären Arbeitsplatz zu verschaffen, mit dessen Hilfe diese neue Ansprüche gegenüber dem Arbeitsamt erwerben. Die Gemeinde kann somit finanzielle Lasten auf die Bundesanstalt für Arbeit abwälzen. Durch eine größere Kongruenz der Verantwortlichkeiten auf kommunaler Ebene hätten die lokalen Gebietskörperschaften ein verstärktes Interesse daran, Arbeitslose im Ersten Arbeitsmarkt unterzubringen, und diesem eben nicht – wie bisher oftmals – durch aufgeblähte Kommunale Beschäftigungsmärkte die Luft zu nehmen. Der zweite – wettbewerblichere – Weg verspricht sicherlich effizientere Ergebnisse, kleinere Gebietskörperschaften sollten dabei gegebenenfalls zu größeren zusammengefasst werden.

Neben einer anreizkompatiblen Finanzierungsstruktur sollte die Institution Sozialhilfe möglichst viel Spielraum für individuelle, wettbewerbliche Lösungen lassen, um den regional unterschiedlichen Anforderungen Rechnung tragen zu können. D.h. auf der Leistungsseite sollen den Kommunen – innerhalb eines notwendigen gesetzlichen Rahmens (eine politisch zu bestimmende Grundsicherung sollte als sozi-

kulturelles Existenzminimum nach wie vor Allgemeingültigkeit haben) – entscheidende Handlungsspielräume verbleiben; regional unterschiedliche Probleme verlangen regional unterschiedliche Lösungen.

Wie bereits weiter oben angedeutet, sind die erforderlichen administrativen Kosten für eine individuelle Bedürftigkeits- und Arbeitsfähigkeitsprüfung ein grundsätzliches Dilemma, wenn verteilungspolitische Aktivitäten stärker auf die wirklich Bedürftigen ausgerichtet werden sollen. Derartige Prüfungen sind möglichst dezentral wesentlich effektiver und effizienter durchführbar, so dass diesem Dilemma durch die beschriebene Ausgestaltung der Sozialhilfe ein Teil der Schärfe genommen werden kann.

### Schlussbemerkungen

Die Trennung der beiden bedürftigkeitsabhängigen Sozialtransfer-Systeme Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe ist schon seit langem nicht mehr tragbar. Insofern ist es als positiv zu bewerten, dass über eine Neugestaltung oder Zusammenlegung der beiden Systeme neuerdings ernsthaft diskutiert wird. Die Reformvorschläge reichen von einer bloßen Ausweitung der Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialverwaltung bis hin zu den rein arbeitsmarktrechtlichen und sozialhilferechtlichen Lösungen. An dieser Stelle soll für den sozialhilferechtlichen Weg, also die umfassende Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die Überführung sämtlicher Langzeitarbeitslosen in den Bereich der Sozialhilfe, plädiert werden.

Doch ist mit der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe alleine lediglich der erste wichtige Schritt getan. Soll dem Problem der (Langzeit-) Arbeitslosigkeit und der

damit einhergehenden Armut effizient und effektiv entgegengetreten werden, muss auch die Ausgestaltung der Sozialhilfe grundlegend überdacht werden. Ein Absenken der Regelsätze und der Grenzbelastung bei zusätzlichem Einkommen sowie eine gleichzeitige stärkere Gewichtung der Mehrbedarfzuschläge stellen zweifelsohne geeignete und auch hierzulande politisch durchsetzbare Maßnahmen dar.

Heftiger dürften allerdings die Widerstände gegen die zweite notwendige Voraussetzung für mehr Beschäftigung und weniger Armut im Bereich gering qualifizierter Individuen ausfallen. Damit tatsächlich für diese Personengruppe adäquate Arbeitsplätze entstehen, müssen nämlich die Gewerkschaften bereit sein, einen Niedriglohnsektor zuzulassen. Denn nur auf diese Weise können die potentiellen Arbeitnehmer gemäß ihrer Produktivität entlohnt und für die Unternehmen wieder attraktiv werden. Insgesamt würden dann sowohl von der Angebots- als auch von der Nachfrageseite Bedingungen geschaffen, die den derzeit in der Armutsfalle gefangenen Menschen wieder eine langfristige Perspektive verschaffen.

Umfassend verantwortlich für die Finanzierung der Leistungen und die Reintegration der Langzeitarbeitslosen sollten die Kommunen sein, wobei die Einhaltung des Konnexitätsprinzips als selbstverständlich anzusehen ist. Soweit wie möglich sollte dabei Spielraum für individuelle, wettbewerbliche Lösungen verbleiben. Denn Deutschland hat nicht nur ein Arbeitslosigkeits- und damit Armutproblem, sondern viele verschiedene – und viele verschiedene Probleme verlangen auch nach unterschiedlichen Lösungen. Die beste Lösung ist höchstwahrscheinlich nicht die staatlich detailliert vorgeschriebene, vielmehr wird der Wettbewerb die erfolgreichsten Strategien freilegen.

**HERAUSGEBER:** Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) (Präsident: Prof. Dr. Thomas Straubhaar, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer).

Internet: <http://www.hwwa.uni-hamburg.de>

**Geschäftsführend:** Dr. Otto G. Mayer

#### REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Cora Wacker-Theodorakopoulos, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

**Anschrift der Redaktion:** Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Tel.: (0 40) 4 28 34 306/307

Verantwortlich für den Inhalt des HWWA-Konjunkturforums: Dr. Eckhardt Wohlers, Dr. Günter Weinert.

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinntstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

#### Verlag, Anzeigenannahme und Bezug:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel. (0 72 21) 21 04-0, Telefax (0 72 21) 21 04 79. Internet: <http://www.nomos.de/nomos/zeitschr/wd/wd.htm>

**Bezugsbedingungen:** Abonnementpreis jährlich DM 148,- (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 74,- zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 12,-; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266

**Anzeigenpreisliste:** Nr. 1 vom 1. 1. 1993

**Erscheinungsweise:** monatlich

**Druck:** AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 92318 Neumarkt/Opf.