DR. WILFRIED PREWO

ARBEIT STATT SOZIALHILFE:
WIE EINE REFORM GELINGEN KANN

DIE ERFOLGSSTORY DES US-BUNDESSTAATES WISCONSIN

merkur texte 16

merkur texte
Heft 16

Diese Schriftenreihe wird herausgegeben von der
Merkur Thorhauer Stiftung & Co KG.
Umschlaggestaltung und Typografie: WGH Werbeagentur, Wiesbaden.
Heft 16 erschien im Oktober 1999.
Gedruckt auf chlorfreiem Offsetpapier.

DR. WILFRIED PREWO

ARBEIT STATT SOZIALHILFE:
WIE EINE REFORM GELINGEN KANN

DIE ERFOLGSSTORY DES US-BUNDESSTAATES WISCONSIN

Dr. Wilfried Prewo wurde 1947 in Stuttgart geboren. Er studierte Wirtschaftswissenschaften in Frankfurt, am Grinnell College, Iowa, und an der John Hopkins University, Baltimore, und wurde dort 1974 promoviert.

Anschließend war er für vier Jahre als Assistant Professor an der University of Texas, Austin. Danach wechselte er in das Institut für Weltwirtschaft in Kiel und übernahm die Aufgabe des Forschungsgruppenleiters. Im Anschluß war Dr. Prewo als Niederlassungsleiter einer Leasing-Gesellschaft in München tätig. Seit September 1984 ist er bei der Industrie- und Handelskammer Hannover-Hildesheim beschäftigt und wurde im Januar 1985 zum Hauptgeschäftsführer bestellt. Darüber hinaus ist er seit 1993 in Personalunion gleichfalls Hauptgeschäftsführer der Vereinigung der Niedersächsischen Industrie- und Handelskammern und Geschäftsführer der EXPO-Beteiligungsgesellschaft der Deutschen Wirtschaft mbH & Co KG.

Als ausgewiesener Wirtschaftsexperte gehört Dr. Wilfried Prewo seit Juni 1997 dem Unternehmensbeirat der Firmengruppe Merkur Thorhauer an. Auch aus diesem Grund haben die Ausführungen Dr. Prewos für Merkur eine besondere Bedeutung.

Der Beitrag basiert im wesentlichen auf Unterlagen und der Arbeit des Hudson Institute, das auch in die Wisconsin-Reform institutionell als Berater involviert ist. Der Dank des Autors gilt insbesondere Diana Etindi, Gary Geipel und Jay Hein, Mitarbeiter des Hudson Institute, Hermann Kahn Center, P.O. Box 26919, Indianapolis, Indiana 46226, Tel. 0013175451000, Fax 0013175459639, www.hudson.org.

Arbeit statt Sozialhilfe: Wie eine Reform gelingen kann. Die Erfolgsstory des US-Bundesstaates Wisconsin

In Deutschland werden jährlich mehr als 55 Milliarden Mark für Sozialhilfe ausgegeben. Besorgniserregend ist nicht nur die Höhe der Kosten, sondern auch ihr dramatischer Anstieg. Seit 1980 haben sich die Ausgaben fast vervierfacht. Zu den finanziellen Kosten kommen gesellschaftliche Lasten. Sozialhilfeempfänger sind weit mehr als Beschäftigte gefährdet, ins gesellschaftliche Abseits und in eine permanente Falle zu geraten; Drogenabhängigkeit und Kriminalität sind unter Sozialhilfeempfängern stark ausgeprägt. "Arbeit statt Sozialhilfe" ist eine einleuchtende Forderung, die diese Probleme lösen könnte. Auch in Deutschland wird dieser Vorschlag diskutiert. Doch wie könnte die Reform gelingen?

Besser als jeder theoretische Diskurs über die Sozialhilfereform ist der Blick über den Zaun. In anderen Ländern, allen voran den USA, ist die Sozialhilfereform in vollem Gang; viele Bundesstaaten haben mit Reformen begonnen. Pionier und am weitesten fortgeschritten ist Wisconsin. Dort ist erstens der Anspruch auf Sozialhilfe durch einen Anspruch auf Beschäftigung bzw. Teilnahme an Qualifikationsmaßnahmen ersetzt worden. Zweitens ist das Monopol der Sozialhilfebürokratie gefallen: Die Vermittlungsagenturen stehen im Wettbewerb und werden erfolgsabhängig bezahlt.

Von 1987, dem Beginn der Reformen in Wisconsin, bis Oktober 1998 wurde die Zahl der Sozialhilfeempfänger von über 95.000 auf unter 10.000 reduziert. 1997 war der letzte und große Reformschritt erfolgt: Die Sozialhilfe wurde abgeschafft, aber nur insofern, als jetzt alle verbliebenen Sozialhilfeempfänger in Arbeitsplätze oder alternative Maßnahmen vermittelt werden. Ziel der Reform war von Anfang an, die Sozialhilfeprogramme zu ersetzen. Sozialhilfeempfängern sollte aber

nicht die Unterstützung weggenommen werden, sondern man wollte ihnen helfen, ohne staatliche Zuwendung auszukommen. Hilfe zur Arbeit steht im Vordergrund.

Die Ausgangslage: Fehlanreize im Sozialhilfesystem

In Deutschland ist die Sozialhilfe zwar anders organisiert als in den USA, doch zeigt der Vergleich zwischen Deutschland und USA, daß es in beiden Ländern ähnliche Fehlanreize und Mißstände gibt:

Das im Hinblick auf das finanzielle Volumen und die Zahl der Leistungsempfänger größte amerikanische Sozialhilfeprogramm ***AFDC (Aid to Families with Dependent Children)*** ist zwar ein Bundesprogramm.

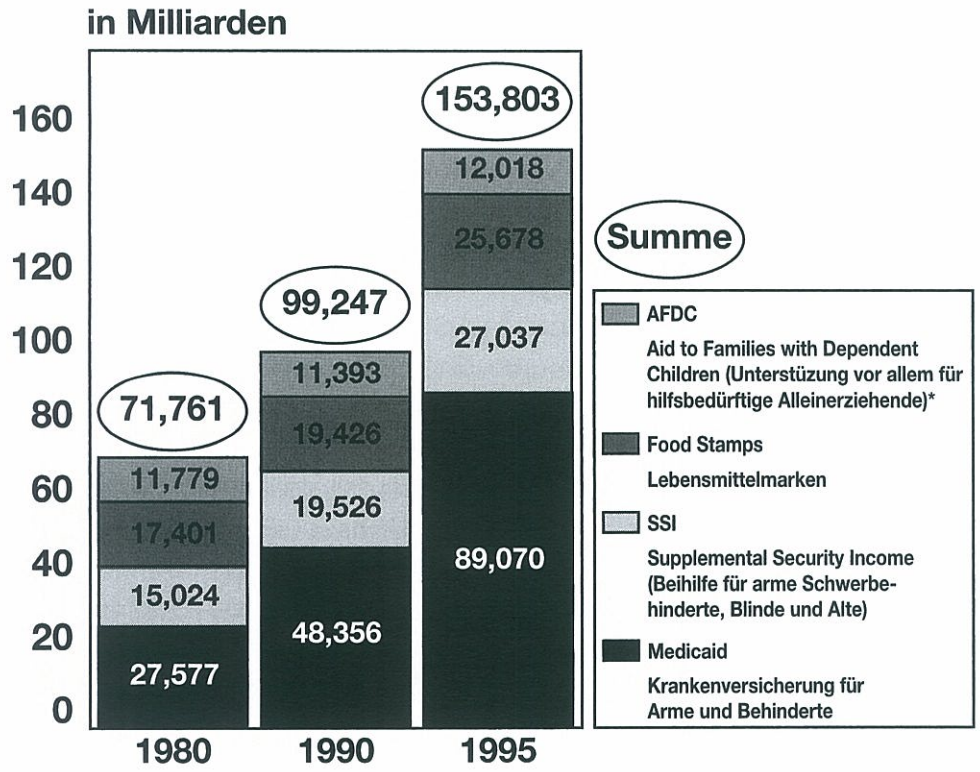
Die Ausgaben dieses Programms, das der deutschen Sozialhilfe am ehesten vergleichbar ist und in den USA hauptsächlich alleinstehende Frauen mit Kindern unterstützt, werden jedoch vom Bund und den Bundesstaaten getragen. Die Cash-Zuwendungen an die Empfänger sind Sache der Bundesstaaten und können zwischen diesen stark variieren.

Wisconsin gehörte einst zu den Bundesstaaten mit den höchsten Zuwendungen (für eine dreiköpfige Familie 1987 544 Dollar pro Monat im Vergleich zu z.B. Illinois mit nur 342 Dollar oder Mississippi mit nur 120 Dollar). Bundeszuwendungen bekamen alle Bundesstaaten nur dann, wenn sie sich an enge Bundeskriterien hielten.

Der große Kostenblock der Bundesausgaben unter ***AFDC*** war ***Medicaid***, die Gesundheitsversorgung für Sozialhilfeempfänger. Die ***Medicaid***-Leistungen waren vielfach üppiger als eine vom Arbeitgeber gewährte Krankenversicherung. ***Medicaid*** war deshalb auch ein bedeutendes Hemmnis, eine Arbeitsstelle anzunehmen.

Das soziale Netz in den USA

Bundesausgaben in Milliarden Dollar



* Die Einkommensunterstützung der AFDC-Empfänger ist Sache der Bundesstaaten und hier nicht enthalten. Gesundheitsausgaben für AFDC-Empfänger siehe unter Medicaid. Quelle: IW

Der Reformweg in Wisconsin von 1987 bis heute

1987 holte der damals neu gewählte Gouverneur von Wisconsin, Tommy Thompson, von der US-Bundesregierung die Genehmigung ein, auf einzelstaatlicher Ebene mit neuen Modellen der Sozialhilfe zu experimentieren. Washington hatte den Einzelstaaten Freiräume auf diesem Feld geschaffen und damit einen Ideen- und Systemwettbewerb zugelassen.

Mit mehreren Reformschritten in Wisconsin (***Learnfare*** 1988, Gesundheitsversorgung für Ex-Sozialhilfeempfänger 1989, ***Children First*** 1990, Ausdehnung der Hinzuverdienstgrenze 1991, ***Work First*** 1994), die für sich genommen nicht ausreichend gewesen wären, in der Summe aber effektiv waren, wurden Sozialhilfeempfänger zur Arbeitsaufnahme motiviert, insbesondere über die Gewährung von positiven und den Abbau von negativen Anreizen, die es weitgehend in ähnlicher Form auch in Deutschland gibt. 1995 wurden Sozialhilfeempfänger mit ***Work Not Welfare*** erstmals zur Gegenleistung in Form von Arbeit verpflichtet und der Bezug von Sozialhilfe befristet.

Ab 1996 mußten Sozialhilfeempfänger in Wisconsin 60 Stunden auf die Suche nach einer neuen Stelle verwenden, anderenfalls wurden die Leistungen gekürzt. Gleichzeitig änderte sich die Funktion des Sozialarbeiters: Er prüfte nicht mehr einfach die Bedürftigkeit und attestierte daraufhin das Anrecht auf den Bezug von Leistungen, sondern bemühte sich mit dem Bewerber um Wiederbeschäftigung.

Seit August 1996 gilt in den USA bundesweit: Jeder kann im Leben für maximal fünf Jahre (kumulativ) Sozialhilfe bekommen. Nach jeweils zwei Monaten der Bezugsdauer wird jeder Sozialhilfeempfänger zu Gemeinschaftsarbeiten verpflichtet. Nach spätestens zwei Jahren "pro Fall" der Bedürftigkeit muß er eine reguläre Beschäftigung angenommen haben.

Aus dem Programm ***AFDC*** wurde ***TANF (Temporary Assistance for Needy Families)***. Die Bundeszuschüsse werden gedeckelt. Bringt ein Bundesstaat innerhalb bestimmter Zeiträume weniger als 25 Prozent der Sozialhilfebezieher in Arbeit, werden die Bundeszuschüsse gekürzt, übertrifft der Bundesstaat die Vorgaben, erhält er Sonderzahlungen.

Wichtig bei ***TANF*** ist, daß die Bundesstaaten statt der bisherigen fallbezogenen Kostenerstattung gemäß Bundesprogramm für eine Pauschalzuweisung (block grant) auf bisheriger Höhe für die Finanzierung eines eigenen Programms optieren können. Wisconsin hat von dieser Möglichkeit sofort Gebrauch gemacht.

All diesen Reformschritten, auf Bundesebene wie vor 1997 in Wisconsin, ist gemein, daß jeder grundsätzlich Anspruch auf Sozialhilfe hat, diese aber bei Arbeitsverweigerung gekürzt werden kann. Es gibt Anreize für den einzelnen, eine Arbeit aufzunehmen, und für die Behörden, Leistungsbezieher in Arbeit zu bringen. Die Reform in Wisconsin bestand zunächst aus mehreren kleinen Schritten, die positive Wirkung zeigten und zu den späteren großen Schritten hinführten.

Das Neue an 'Wisconsin Works' (W-2) ab 1997

Der Schlußstein des Reformweges wurde 1997 mit ***Wisconsin Works*** gesetzt. Neu an ***Wisconsin Works*** ist, daß Sozialhilfeempfänger nicht mehr als "Opfer" betrachtet werden, die es zu versorgen gilt. Leitlinie ist vielmehr, daß Sozialhilfeempfänger sich weitestgehend (von Behinderten abgesehen) selbst ernähren können und müssen. Dies erfolgt über bezahlte Arbeit, vorrangig und langfristig am ersten Arbeitsmarkt.

Zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt wird ihnen befristet geholfen. Es gibt seit 1997 in Wisconsin de facto keine Sozialhilfe mehr, nur noch Entgelt für geleistete Arbeit, aber der Staat ist verpflichtet, jeden in Arbeit oder Ausbildung zu bringen. ***Wisconsin Works*** soll die Sozialhilfe nicht reformieren, sondern ersetzen.

Die zweite wichtige Neuerung betrifft die Vermittlerseite, die Administration der Sozialhilfe. Die Sozialhilfeagenturen arbeiten jetzt auf ergebnisorientierter Leistungsbasis und stehen im Wettbewerb. Die Sozialhilfebürokratie ist nicht mehr "Versorger" von Opfern, die als Behörde Einkommens- und andere Kriterien der Bedürftigen prüft und danach den Scheck ausstellt, also Geld und Sachleistungen entsprechend gesetzlicher Vorgaben verteilt.

Ziel der Sozialbürokratie ist es jetzt, bisherige Bedürftige in Lohn und Brot zu bringen. Sie ist nicht mehr prozeß-, sondern leistungsorientiert. Die Sozialämter werden zudem dem Wettbewerb nach privatwirtschaftlichen Kriterien ausgesetzt.

Die Sozialhilfeagenturen, das können kommunale Sozialämter, gemeinnützige Organisationen oder private Unternehmen sein, stehen unter Leistungsvertrag: Wer (dauerhaft) mehr Sozialhilfeempfänger in Lohn und Brot bringt, verdient mehr. Wer keine Leistung bringt, verliert seinen (staatlichen) Auftrag. Das System verlangt nicht eine Privatisierung der Sozialämter (die meisten Agenturen sind kommunale Ämter), sondern verlangt von ihnen, sich wie private Unternehmen zu verhalten.

Vierstufige Beschäftigungsleiter

Auf der Empfängerseite gilt: Jeder Arbeitsfähige muß auf der höchsten ihm zumutbaren Stufe einer vierstufigen Beschäftigungsleiter arbeiten:

- **Reguläre Arbeit:** Ziel ist, alle Teilnehmer des Programms so schnell wie möglich auf dem ersten Arbeitsmarkt unterzubringen. Die ***Job Centers*** und ***Wisconsin Works (W2) Agencies*** haben die Aufgabe,

Vermittlungshemmnisse abzubauen und bei der Jobsuche zu helfen. Dazu gibt es Bewerbungstraining, Kinderbetreuung, Reparaturkredite für das kaputte Auto ***(job loans)***, Telefon-Hotlines zu den Betreuern für akute Probleme usw.

- **Probearbeitsverträge:** Wer regulär arbeiten will, aber nicht direkt vermittelbar ist, bekommt einen Probearbeitsvertrag bei einem privaten Arbeitgeber. Es gibt Lohnkostenzuschüsse von 300 Dollar pro Monat. Ziel ist die Übernahme in ein reguläres Arbeitsverhältnis nach drei bis sechs Monaten.

- **Gemeinschaftsdienste:** Wer auch nach kurzer Einarbeitung noch nicht für den ersten Arbeitsmarkt qualifiziert ist, muß in öffentlichen oder privaten Institutionen arbeiten, vergleichbar mit ABM und "Eingliederungsarbeitsverträgen" in Deutschland. Pflicht sind 30 Stunden Gemeinschaftsarbeit und 10 Stunden Berufsberatung. Pro Fehlstunde wird das Entgelt um 4,25 Dollar gekürzt.

- **Einführungsphase:** Wer wegen gesundheitlicher oder geistiger Einschränkungen sowie häuslicher Verpflichtungen nicht sofort arbeitsfähig ist, wird Rehabilitationswerkstätten oder Therapiezentren, in denen es vorwiegend um die Bekämpfung von Suchtproblemen geht, zugewiesen. Teilweise werden therapeutische Maßnahmen und Arbeit kombiniert. Zusätzlich zu 28 Stunden Arbeit pro Woche wird die Teilnahme an zwölf Stunden Beratung und Rehabilitationsmaßnahmen vorgeschrieben. Pro Fehlstunde wird das bezogene Entgelt gekürzt.

Wisconsin Works

Das vierstufige Beschäftigungsprogramm

	Reguläre Arbeit (Unsubsidized Employment)	Probe-Arbeitsverträge (Trial Jobs)	Gemeinschafts-dienste (Community Service Jobs)	Einführungs-phase (Transitions)
Zielgruppe	Personen, die regulärer Arbeit nachgehen können, aber noch der Betreuung bedürfen.	Personen, die regulärer arbeiten wollen, aber nicht direkt in feste Stellen vermittelbar sind	Personen, die auch bei kurzer Einarbeitung noch nicht für den ersten Arbeitsmarkt geeignet sind	Nicht Arbeitsfähige mit gesundheitlicher/geistiger Beeinträchtigung, die nicht für andere Programme in Frage kommen
Einsatzort	private Arbeitgeber	private Arbeitgeber (Lohnkostenzuschuß 300 Dollar)	Gemeinschafts-dienste	öffentliche/ gemeinnützige Organisationen
Qualifizierungs-maßnahmen	reguläre Arbeit	Anlernen	Eingliederung	Reha-Werkstätten, Therapie, Ausbildung, allgemeine Beratung
Entgelt pro Monat	Marktlohn	wenigstens gesetzlicher Mindestlohn	555 Dollar plus Sachleistungen	518 Dollar plus Sachleistungen
Arbeitszeit pro Woche	40 Stunden oder mehr	40 Stunden oder mehr	30 Stunden	bis 28 Stunden
Zeit für Qualifizierungs-maßnahmen	keine	keine	bis 10 Stunden	bis 12 Stunden
Befristung	keine	3-6 Monate pro Job, 24 Monate insges.	6-9 Monate pro Job, 24 Monate insges.	24 Monate

Die vier Stufen zeigen, daß das Programm nicht nur auf kurzfristigen Erfolg abzielt, indem es die unmittelbar arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger in Lohn und Brot bringt, sondern sich selbst um die Arbeitsbefähigung von Suchtkranken kümmert.

Auf allen Stufen wird für Gesundheitsversorgung und Kinderbetreuung gesorgt. Gesundheitsversorgung wird auch auf der ersten Stufe sichergestellt, falls der Arbeitgeber keine Gesundheitsversorgung anbietet. Arbeitnehmer zahlen einen Teil der Prämie abhängig vom Einkommensniveau. Die Kinderbetreuung ist ähnlich geregelt, wobei die Betreuung durch Verwandte oder in Familien der Betreuung in Kindertagesstätten vorgezogen wird, und zwar nicht nur aus finanziellen Gründen. Zur Fahrt zur Arbeitsstelle wird Hilfe gewährt (ÖPNV-Karte, Darlehen für Autoreparatur). Wegen des eher schlechten ÖPNV-Netzes besteht in den USA häufig ein Problem, wenn man in der Stadt wohnt, der Arbeitsplatz aber in den Vororten ist.

Vermittlungsagenturen im Wettbewerb

Die Vermittlung der ***Wisconsin Works***-Teilnehmer auf eine der vier Stufen und die Förderung ihres Aufstiegs nach oben übernehmen private, öffentliche oder gemeinnützige Agenturen, die miteinander im Wettbewerb stehen. Das staatliche Vermittlungsmonopol entfällt. Stattdessen schreibt der Staat die Vermittlungstätigkeit nach Regionen, z.B. Stadtbezirken, aus, räumt der jeweils siegreichen Agentur ein auf zwei Jahre befristetes, regionales Vermittlungsmonopol ein und zahlt Fallpauschalen für die Vermittlung. Wer schnell und kostengünstig vermittelt, erhält Erfolgsbeteiligungen.

Beim Einstieg in das Modell erhielten die staatlichen Sozialämter das Recht des ersten Zugriffs auf das jeweilige regionale Monopol, aber unter anderem nur unter der Bedingung, daß sie innerhalb einer Vorlaufzeit des Programms von einem Jahr die Zahl ihrer Sozialhilfeempfänger durch Arbeitsplatzvermittlung um 25 Prozent reduzierten. 67 von 72 Landkreisen in Wisconsin erfüllten diese Bedingung. Die restlichen fünf zuzüglich sechs weiterer, die von ihrem Vorgriffsrecht keinen Gebrauch machten, stellten sich dem Wettbewerb anderer Vermittler.

Diese privaten und gemeinnützigen Agenturen haben in neun von elf Landkreisen die Vermittlung übernommen und betreuen inzwischen 70 Prozent der Vermittlungsfälle. Die kommunalen Sozialämter wurden also weder zerschlagen noch privatisiert. Sie arbeiten jetzt, als ob sie private Unternehmen wären. Viele Sozialarbeiter begrüßen die Änderung.

Das Programm folgt dem Grundsatz: Bürokratie ist prozeßorientiert, Unternehmen sind ergebnisorientiert. Entscheidend ist nicht, daß die Vermittlung durch private Agenturen erfolgt, sondern daß die Agenturen wie Private arbeiten. Sie erhalten erfolgsabhängige Anreize, damit sie möglichst viele Programmteilnehmer auf einer möglichst hohen Stufe der Beschäftigungsleiter plazieren.

Die Erfolgsfaktoren: Leistungsanreize auf Empfänger- und Vermittlerseite

Sämtliche Reformschritte in Wisconsin seit 1987 führten zu einem Rückgang der Sozialhilfeempfänger von mehr als 95.000 (Ende 1986) auf unter 10.000 (Oktober 1998). Mit dem Start des Sozialhilfeersatzes ***Wisconsin Works*** im September 1997 fiel die Zahl in drei Monaten von 31.476 auf 18.655 bis Ende 1997, im Oktober 1998 lag sie nur noch bei 9.741.

Worin besteht angesichts dieser Zahlen das Erfolgsgeheimnis von ***Wisconsin Works***? Auf der Seite der Programmteilnehmer sind vier Faktoren zu nennen:

- **Eigenverantwortung:** Es besteht kein Anspruch der Vermittelten auf Sozialhilfe, nur Anspruch auf Entgelt gegen Leistung.

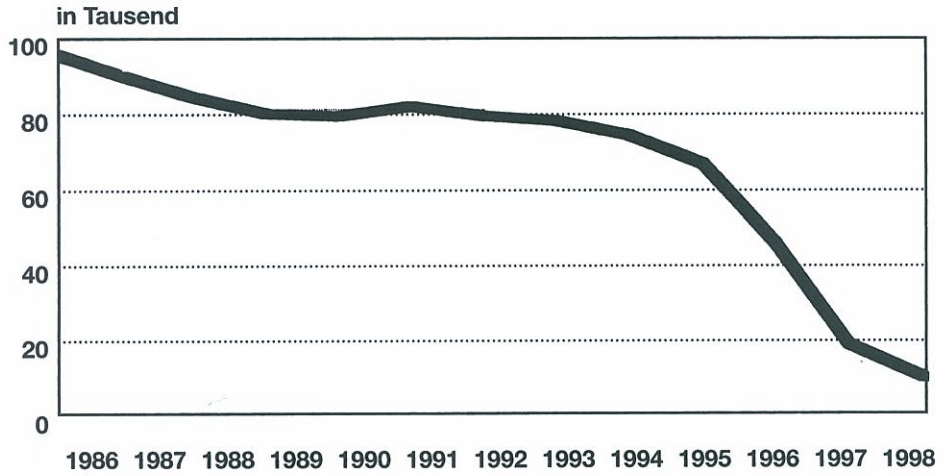
- **Leistungsanreize:** Je weiter oben jemand auf der Beschäftigungsleiter landet, desto höher sein Einkommen. Mangelnde Leistungsbereitschaft und Disziplin werden durch Abzüge sanktioniert.

- **Hilfe zur Selbsthilfe:** Die Teilnehmer des Programms werden, falls notwendig, gezielt angelernt; sie erhalten Krankenversicherungsschutz, Kinderbetreuung, und sie werden für die Fahrt zum Arbeitsplatz unterstützt.

- **Zielgenauigkeit:** Durch die vierstufige Vermittlung der Programmteilnehmer wird für jeden Fall eine spezifische Lösung gefunden. Durch die jeweils zugeschnittene Kombination von Arbeit und Qualifizierung sowie Anreize zum Durchlaufen der Stufen nach oben wird die Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt systematisch vorbereitet.

Sozialhilfeempfänger in Wisconsin

1986 bis 1998



© IHK Hannover jeweils Daten des Monats Dezember, außer 1998 (dort Oktober, da letztverfügbare Zahl) Quelle: Hudson Institute

Nicht weniger entscheidend war die Reform der Vermittlerseite:

- **Wettbewerb unter Vermittlern und Gebietskörperschaften:** Der Staat schafft die Rahmenbedingungen dafür, daß private, gemeinnützige und öffentliche Agenturen in einen ergebnisorientierten Wettbewerb um die Vermittlung der Programmteilnehmer eintreten. Es besteht die Option der Privatisierung der Vermittlung, nicht aber der Zwang dazu.

- **Erfolgs- statt Prozeßorientierung:** Erfolgreiche Agenturen werden an den Einsparungen, d.h. am "Gewinn" des Modells beteiligt, wenig erfolgreiche aber auch am Verlust. Dadurch arbeitet das System ergebnisorientiert, nicht prozeßorientiert und rein abwickelnd wie konventionelle Sozialhilfesysteme. Das Prinzip ist: Wenn die Vermittelten keinen Anspruch mehr auf Unterstützung ohne Gegenleistung haben, dann soll auch die Bürokratie keinen Anspruch auf Vergütung (Erhalt) ohne Vermittlungserfolg haben bzw. Abstriche bei geringem Vermittlungserfolg hinnehmen müssen.

Sind Leistungsanreize wie Erfolgsbeteiligungen gegeben, können auch Behörden erfolgreiche Agenturen bei der Vermittlung von Sozialhilfeempfängern in Arbeit und Ausbildung sein. In Wisconsin ist kein behördlicher Sozialhilfebetreuer arbeitslos geworden. Dort, wo private oder gemeinnützige Agenturen die Vermittlung übernommen haben, sind die Beamten entweder in andere Ämter versetzt worden, in den Ruhestand getreten oder selbst bei einer nichtöffentlichen Agentur beschäftigt. Die Leistungsorientierung bedingt automatisch, daß die Sozialagenturen jeden Fall individuell behandeln im Gegensatz zur bisherigen mechanistischen Bearbeitung nach "Schema F".

Wisconsin Works

Die entscheidenden Erfolgsfaktoren

Vermittelte: **Eigenverantwortung** **Leistungsanreize** **Hilfe zur Selbsthilfe** **Zielgenauigkeit**	• kein Anspruch der Vermittelten auf „Stütze" • Anspruch auf Eingliederungshilfe und Entgelt für Arbeit • Abzüge bei mangelnder Leistungsbereitschaft • Eingliederungshilfe, Job-Vermittlung, Krankenversicherung, Kinderbetreuung, Wegekosten • spezifische Lösung für jeden Fall durch vierstufiges Programm; je arbeitsmarktnäher, desto höher Lohn/Unterstützung • systematische Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt durch Kombination von Arbeit und Qualifizierung und Anreize zum Durchlaufen der Stufen nach oben
Vermittler: **Erfolgs- statt Prozeßorientierung**	• Leistungsvorgaben (Vermittlungserfolg) • Erfolgsbeteiligungen für die Agenturen • Auch Behörden können bei geeigneter Anreizstruktur (Freiräume, Incentives) erfolgreiche Agenturen sein. • Option, aber nicht Zwang der Privatisierung der Vermittlung: Private, gemeinnützige und öffentliche Vermittler konkurrieren.

Kritiker haben die Frage aufgeworfen, ob der Erfolg von ***Wisconsin Works*** nicht anderen Faktoren, vor allem der konjunkturellen Entwicklung, zuzuschreiben ist. Das Wirtschaftswachstum und die gute Konjunktur in den USA haben den beeindruckenden Erfolg von ***Wisconsin Works*** begünstigt, sind aber keineswegs dafür verantwortlich, denn allein 13 Bundesstaaten hatten zwischen 1987 und 1996 eine niedrigere Arbeitslosenquote als Wisconsin, verbuchten aber im Durchschnitt eine Zunahme der Sozialhilfeempfängerzahlen um 20 Prozent.

Auch hielt der Rückgang der Sozialhilfeempfängerzahlen in Wisconsin während der Rezession in den frühen neunziger Jahren an, während im Bundesdurchschnitt die Fallzahlen nach oben schnellten.

Bleibt die Frage nach den Kosten des Programms. Für eine genaue kostenmäßige Evaluierung von ***Wisconsin Works*** ist es noch zu früh. 1987 betrugen die Kosten für Sozialhilfe in Wisconsin fast 50 Millionen Dollar pro Monat; 1997 werden mit weniger als 19.000 Anspruchsberechtigten monatlich rund 30 Millionen Dollar an Sozialhilfe eingespart. Die Einsparung über die vergangenen zehn Jahre beläuft sich insgesamt auf eine Milliarde Dollar.

Gegengerechnet werden muß hier: Es gibt relativ hohe Anlaufkosten, vor allem für die Installation des Wettbewerbs, für Ausschreibungen etc., und hohe Kosten für flankierende Maßnahmen (Kinderbetreuung, Transport, Beratung). Pro Fall wird gegenwärtig deshalb erheblich mehr ausgegeben als zuvor. Viele Anlaufkosten sind jedoch einmaliger Natur. Individuelle Beratung ist teurer als das Ausstellen eines Schecks. Es gibt naturgemäß auch steigende Grenzkosten, d.h. mit zunehmendem Rückgang der Zahl der Sozialhilfeempfänger wird es immer aufwendiger, die übrigen in Arbeit und Ausbildung zu bekommen. Im Gegenzug: Die nicht arbeitsfähigen Personen kämen die Sozialhilfe bei ihrem weiteren Verbleib auch besonders teuer zu stehen.

Trotz allem steht fest: Der volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Nutzen ist riesig. Abgesehen von finanziellen Einsparungen werden Arbeitsmoral und Leistungsbereitschaft positiv beeinflußt. Die teilweise über Generationen andauernde Abhängigkeit von der Sozialhilfe wird beendet. Die mit der Sozialhilfe und der Arbeitslosigkeit in Verbindung stehenden Probleme (abgebrochener Schulbesuch, Analphabetismus, Drogen und Alkoholabhängigkeit, Kriminalität) werden drastisch reduziert.

Es entsteht eine Kultur der Eigenverantwortung und der Leistung, ohne daß der Staat sich aus der Verantwortung zöge. Im Gegenteil: Der Staat ist verpflichtet, Arbeit und Ausbildung für jeden anzubieten, und er flankiert das Projekt durch umfangreiche Betreuungsmaßnahmen. Ausbildung und zielgerichtete Qualifizierung haben einen hohen Stellenwert.

Ist das Modell auf Deutschland übertragbar?

Manche Bedingungen positive wie negative sind in Deutschland weniger stark ausgeprägt als in den USA. Die Arbeitsmarktsituation ist in Deutschland gegenwärtig weitaus ungünstiger. (Doch woher kommt das? Eine wichtige Ursache sind doch gerade fehlende Anreize zur Arbeitsaufnahme im Niedriglohnbereich.) 630-Mark-Jobs zeigen aber, daß es Arbeit auch für weniger Qualifizierte gibt. Die Arbeitsmarktlage ist auch keine Entschuldigung fürs Nichtstun: Als Wisconsin 1987 mit der Reform begann, war die Arbeitslosenrate mehr als doppelt so hoch wie heute.

Andererseits wiegt der Problemkomplex aus Ghettobildung, Rassendiskriminierung, Drogenabhängigkeit, Kriminalität und Analphabetismus in den USA viel schwerer. Die Abhängigkeit von Sozialhilfe wurde in den USA von Generation zu Generation "vererbt".

Positiv im Hinblick auf eine Anwendung des Wisconsin-Modells in Deutschland würde sich auswirken, daß die verschiedenen Arbeits- und ABM-Kategorien institutionell vorhanden sind. Organisatorisch wäre das Modell relativ einfach übertragbar. Probleme wie das Fehlen der Krankenversicherung im Gegensatz zur staatlichen Gesundheitsversorgung bei Sozialhilfeempfängern (***Medicaid***) stellen sich in Deutschland nicht, ebensowenig wie ÖPNV-Probleme und räumliche Trennung zwischen Wohnort von Sozialhilfeempfängern und Arbeitsstelle.

Insgesamt wären die Erfolgschancen einer analogen Politik in Deutschland nicht geringer, die institutionelle Umsetzung eher einfacher. Modellprojekte wie in Lübeck weisen in die richtige Richtung. Dort erhalten Sozialhilfeempfänger eine 25-prozentige Kürzung ihrer Bezüge, wenn sie eine gemeinnützige Beschäftigung ablehnen.

Das Beispiel Wisconsin zeigt, daß es mit Leistungsanreizen auf Seiten der Empfänger allein aber nicht getan ist. Die Wiedereingliederung in

den Arbeitsmarkt setzt freie Arbeitsplätze und einen geeigneten institutionellen Rahmen voraus. Während man im Lübecker Modell auf Eingliederungspläne setzt, die zwischen Arbeits- und Sozialämtern abgestimmt werden, könnte das Wettbewerbsmodell à la Wisconsin diesem zentralistischen Ansatz überlegen sein.

"Biologisch-ökonomischer" Politikansatz statt Social Engineering

Von Anfang an war das Ziel von Wisconsin nicht, die Sozialhilfeprogramme zu "reformieren". Das Ziel war, die Sozialhilfeprogramme überflüssig zu machen, indem Sozialhilfeempfängern geholfen wird, ohne staatliche Zuwendung auszukommen. Hilfe zur Arbeit stand und steht im Vordergrund.

Während dieser Leitsatz seit 1987, also von Anfang an, galt, wurde seinerzeit nicht sofort ein umfassendes Reformwerk umgesetzt. Es begann mit kleineren Maßnahmen, insbesondere positiven Anreizen zur Arbeitsaufnahme und der Beseitigung von Hemmnissen, die der Integration in den Arbeitsmarkt im Wege standen. Das Ganze erfolgte nicht nach einem Generalplan, sondern eher mit Einzelmaßnahmen, pragmatisch und ad hoc. Nie aber wurde das Ziel aus den Augen verloren.

Schon der Prozeß kann für Deutschland interessant sein: Wer ein Ziel vor Augen hat, muß nicht am Anfang des Weges alle Detailschritte vorgezeichnet haben. Die teilweise scheinbar voneinander unabhängigen Einzelmaßnahmen (bezüglich des Abstandes der Sozialhilfe zum Nettolohn, Hinzuverdienstgrenze, Krankenversicherung, Job-Training usw.) haben das Denken sukzessive und schließlich radikal verändert. Der Appetit stieg beim Essen: Ein erfolgreicher Schritt hat zum nächsten Schritt ermutigt, während beide zusammen vielleicht politisch nicht durchsetzbar gewesen wären.

Der Schlußpunkt, der schließlich 1997 gesetzt wurde, wäre 1987 kaum denkbar gewesen, hätte auf jeden Fall keine Mehrheit gefunden. Als Endpunkt vieler, darauf vorbereitender Reformschritte erschien dieser Schritt dann gar nicht mehr so radikal. Dies ist ein "biologisch-ökonomischer" Politikansatz: An die Stelle des "großen Plans", des 500-seitigen Lastenheftes eines allwissenden Politikingenieurs tritt der organische Ansatz des Gärtners: Das Ziel vor Augen und nicht aus den Augen verlieren, den Boden bereiten, auf erste positive Ergebnisse hinarbeiten.

Wer von uns, der im Frühjahr einmal ein Beet bereitet und es eingesät hat, hat dabei nicht ein mulmiges Gefühl gehabt? Geht die Saat auf? Wird aus dieser braunen Fläche wirklich eine grüne? Wie auf einen Schlag verzog sich dieses Bangen, als sich die ersten Pflänzchen zeigten. Und das hat uns doch im nächsten Jahr ermutigt, zum Salat dann auch noch die Petersilie auszubringen, die mit dem ersten Schritt gemachte Erfahrung zum nächsten Schritt zu nutzen.

Dieser organische Ansatz ist die Politik für das Informationszeitalter: Nicht sich anmaßen, man könne alles vorausberechnen, alles sei determiniert, sondern im Ziel anspruchsvoll bleiben, doch bescheiden in der Erkenntnis, nicht alles zu wissen; und deshalb den Weg so gehen, daß jeder Schritt hin zum Ziel neue Erfahrung und Wissen produziert, die den nächsten Schritt ermöglichen.

Vom Wohlfahrtsstaat zur Bürgergesellschaft

Die andere wichtige Erkenntnis ist, daß die Sozialhilfereform zwei Ansatzpunkte haben muß: den einzelnen Sozialhilfeempfänger und die institutionelle Seite der Sozialbürokratie. Es geht nicht nur darum, einen Sinneswandel auf der Empfängerseite einzuleiten, auch die Sozialhilfebürokratie muß radikal verändert werden: Der Staat wird von einer mechanistisch arbeitenden Alimentationsinstanz zu einem in der Pflicht stehenden Moderator, der zur Umsetzung ortsnahe Individualbetreuer einsetzt.

Die Prämisse "Jeder kann und muß arbeiten" mag in den Augen vieler Sozialpolitiker als "kalt" empfunden werden. ***Wisconsin Works*** ist das Gegenteil: Wer arbeitet, gewinnt an Selbstvertrauen und Würde. Sozialhilfeempfänger werden nicht einfach abgenabelt, es wird ihnen individuell geholfen.

Neben dieser Betreuung spricht das Ergebnis Bände: Nichts ist sozialer als den Bedürftigen aus der Armutsfalle zu helfen. Eigenverantwortung und Solidarität, zwei scheinbare Gegensätze, werden hier miteinander in Einklang gebracht. Die Wisconsin-Reform ist ein Beispiel, wie der paternalistische Wohlfahrtsstaat zur Bürgergesellschaft entwickelt werden kann.