

Bürgergeld contra Grundsicherung

Könnte „Armutsfestigkeit“ als Kriterium die verhärteten „Umbau“-
Fronten konsensträchtigt aufweichen?

„Derzeit gibt es kein programmatisch ausgearbeitetes und öffentlich diskutiertes Konzept von Armutspolitik“¹, so formulieren Leibfried, Leisering u.a. (1995: 311) in ihrer bereiten Standortbestimmung „Zeit der Armut“. Das fordert heraus. Und - soviel kann schon jetzt gesagt werden - es stimmt mit Gewißheit in einem zentralen Punkt: Die öffentliche Diskussion und die programmatische Ausarbeitung tragfähiger armutspolitischer Konzepte müssen viel stärker werden. Es geht um das anspruchsvolle Projekt, wie der „Unterstock“ der Gesellschaft *integriert mit dieser* - und zwar einer zivilisierten Gesellschaft - sich entwickeln soll.

Dies soll der *erste* Punkt sein: Es ist zu begründen, auf welche Herausforderungen eine moderne Armutspolitik Antworten geben können müßte, um diesen Namen zu verdienen. Dabei dienen die Herausforderungen als Sieb, um die politisch allzu leichtgewichtigen Umbauvorschläge auszuschließen und die normativen Grundlinien einer besser ausgearbeiteten armutspolitischen Programmatik in Ansätzen zu verdeutlichen. So werden im *zweiten* Teil zwei Modelle vorgestellt, die beide zugleich schon relativ weit ausgearbeitete Vorstellungen des notwendigen institutionellen Transformationsprozesses beinhalten. Für den dritten Teil bleibt zweierlei: eine Einordnung des Plädoyers in eine größere Umbauperspektive und eine scharfe Abgrenzung.

1. Alte und neue Herausforderungen für eine zeitgemäße Armutspolitik

Für die nachfragende Argumentation ist zweierlei Vorauszuschicken: *Erstens* eine Einschränkung: Die spezifische Erscheinungsformen und Ursachenkonstellationen, wie sie das Armutsproblem in den neuen Bundesländern kennzeichnen, werden nicht eigens differenziert analysiert. Für sie wurden mit der Einführung westdeutscher Sicherungsstandards eben auch die Strukturmängel und Sicherungslücken im neuen Sozialleistungssystem miteingeführt, die in den alten Bundesländern seit Jahren Gegenstand der fachlichen Kritik sind. Und diese überlagern sich nun zusätzlich einerseits mit überkommenen Unterversorgungsstrukturen aus DDR-Zeiten, andererseits mit den

¹ Vgl. zum begrifflichen Vorschlag einer Differenzierung von allgemeiner „Armutspolitik“ in die „Armenpolitik“ und die „Arbeiterpolitik“ Leibfried/Tennstedt (1985).

Folgen des neuen ökonomischen, sozialen und kulturellen Umbruchs.² *Zweitens*: ist vorab der armutspolitischen Bezugspunkt zu verdeutlichen. Unter Armutspolitik wird im vorliegenden Beitrag „Die Summe aller sozialstaatlichen Maßnahmen - nicht nur, aber insbesondere der monetären - Transfers verstanden, die über ihre jeweiligen besonderen Ziele hinaus Umfang und Struktur der Armut beeinflussen“ (Hanesch 1995b: 141). Das Konzept der Einkommensarmut steht dabei im Vordergrund, wobei fallweise Unterversorgungslagen in anderen Lebensbereichen als Korrektiv oder als Erweiterung in die Betrachtung miteinbezogen werden einschließlich einiger Überlegungen zur subjektiven Dimension im Erleben und Verarbeiten von Armut.³

1.1 Die neue Sicht auf Lebenslagen und ihre gesellschaftliche Strukturierung fordert heraus⁴

Erstens: Wir können von einer „Normalisierung“ von Armut sprechen. Armutphasen sind vielfach Bestandteile ‚normaler‘, nicht randständiger oder asozialer Lebensverläufe. Gerade die These der 70-20-10-Gesellschaft mit 70% Nie-Armen, 20% gelegentlich Armen und 10% häufiger Armen⁵ transportiert diesen Befund der Entgrenzung präziser und unangreifbarer sowohl als die Zweidrittelthese als auch als die üblichen Querschnittsmessungen. Letztere hätte - zum Vergleich - zwar eine Armutsquote von 9% (50%-Grenze) bzw. 19% (60%-Grenze) ergeben.⁶ *Zweitens*: Armutslagen sind sehr viel „beweglicher“ als dies bisher angenommen wurde. Auch Wiederaufstieg ist möglich. *Drittens*: Die Dauer macht’s! Wir müssen mehr als bisher ausgehen von einer Differenzierung zwischen Kurz- und Langzeitarmer. Und zugleich *je intern* viel genauer die Lebenslagen unterscheiden. Was diese Punkte bedeuten? Armutspolitik auf allen Niveaus sollte sich grundsätzlich an *Integration* orientieren und der Diskurs über „Leistung“ sollte vor allem angesichts jener 20% gelegentlich Armer viel vorsichtiger werden. Und das der Armenpolitik zugrundeliegende Menschen- und Gesellschaftsbild muß gründlich modifiziert werden.

Viertens: Armut bezeichnet weder einen Zustand noch eine Eigenschaft von Personen noch einen festen Bevölkerungsteil, sondern eine ein- oder mehrmalige, kürzer oder länger dauernde Episode im Leben von Menschen. Dies sollte als methodische Annahme und empirische Realität zugleich akzeptiert werden, die den „als naheliegend, ja unhintergebar erscheinenden Problemzugriff“ (Leisering 1995: 71) der *Gruppenbe-*

² Zur „Armut im Umbruch“ (Hanesch) in den neuen Bundesländern vgl. ausführlich Hanesch (1994).

³ Im Vergleich zu einer umfassenden Lebenslagendefinition fehlen damit freilich ganz entscheidende Elemente, u.a. die „Festlegung aller für relevant gehaltenen Dimensionen der Lebenslage, die Festlegung von nicht zu unterschreitenden Mindeststandards in jeder Dimension der Lebenslage, die Festlegung einer Abwägungsregel, inwieweit Unterschreitungen der Mindeststandards in einigen Dimensionen durch Überschreitungen der Mindeststandards in anderen Dimensionen kompensiert werden können, um damit einen eindimensionalen Armutsindex als Armutskriterium zu erhalten“ (Hauser 1995a: 116).

⁴ Ein großer Teil der folgenden Befunde wird formuliert in Anlehnung an die Forschungen der Bremer Dynamischen Armutforschung, vgl. z.B. Leibfried/Leisering u.a. (1995); Zwick, in diesem Band.

⁵ Daten bezogen auf die Jahre 1984-1992 gemäß des SOEP, 50% Armutsgrenze, vgl. Leibfried/Leisering (1995: 306ff.).

⁶ Zu einem aktuellen Überblick über Ausmaß und Struktur von Armut in Deutschland vgl. Zwick u. Hauser, in diesem Band.

troffenheit zumindest relativiert und es nahelegt, besser von Armutslagen zu sprechen - von *Armutslagen* anstatt von „Problemgruppen“, die rein sozialstrukturell erzeugt sein sollen oder von „Randgruppen“, wo immer gleich eine weitergehende Betreuung mitschwingt. Armut hat einen Anfang, eine bestimmte Dauer, einen bestimmten Verlauf und häufig auch ein Ende. Deshalb muß sich - *fünftens* - eine Analyse von Armutslagen auf den ganzen Verlauf *Wege in die, durch die und aus der* Armut beziehen (vgl. Leibfried/Leisering u.a. 1995). *Sechstens*: Gleicharm sein bedeutet oft völlig verschiedenes - und zwar auch bei Langzeitbetroffenen! Armutslagen werden biographisch-subjektiv höchst unterschiedlich „angeeignet“ und erschließen insofern höchst unterschiedliche biographische und subjektive Perspektiven. Zusammengenommen legen die letztgenannten Punkte – in den Worten von Leibfried/Leisering u.a. (ebd.: 193) nahe, dass Armutskarrieren „nicht als `Einbahnstraße´ gedacht werden, wie im `deterministischen´ Modell, auch nicht als `Korridor´, der in Maßen unterschiedliche Bewegungen in eine Richtung gestattet – wie im `probabilistischen´ Modell – sondern dürften nur im Modell eines `Verteilerkreises´ angemessen erfolgt sein, bei dem viele, auch in unterschiedliche Richtungen führende Wege möglich sind (`kontingentes´ Modell)“.

Und dennoch lassen sich weiterhin die Gruppen benennen, die herausragend von Armut betroffen sind - die 5 „A“-Gruppen: Arbeitslose, Alleinerziehende, Aufwachsende, Ausländer und Aussiedler.

Ein vorläufiges armutspolitisches Zwischenfazit legt es nahe, zunächst einmal dringend ein tragfähiges Fundament „geldlicher“ Sicherung vorzusehen - trotz all seiner struktureller Wirkungsdefizite. Sein Ziel sollte es angesichts der sich ausdifferenzierenden armutspolitischen Herausforderungen sein, die Integrationsperspektive so lange wie möglich für so viele wie möglich und so würdig wie möglich zu stützen. Aufbauend aber empfehlen sich dringend entsprechend ausgerichtete Unterstützungsmöglichkeiten in vieler Hinsicht, von Infrastrukturen (wie vielleicht Mütterzentren) bis zu psycho-sozialer Beratung. Wenn die These der unterschiedlichen subjektiven Aneignung von Armutslagen und daraus resultierenden völlig unterschiedlichen Bewältigungsmöglichkeiten stimmt⁷, hat dies beträchtliche Konsequenzen für die Konzeption von Unterstützungsformen jenseits „ökonomischer Intervention“ (Kaufmann 1981). Soziale Arbeit ist hier viel mehr als nur „Ruhigstellung“, „Pädagogisierung“ oder Unterstützung innerpsychischer Bewältigung, sondern kann in allen Phasen des Weges durch die und aus der Armut Prozesse einer Reintegration in „normale“ Subsistenzsicherungsformen entscheidend flankieren.

1.2 Demographische und ökonomische Rahmenbedingungen

Die erwartbaren bevölkerungsbezogenen und wirtschaftlichen Veränderung bestimmen die Ausgangslage und Volkswirtschaft auch in sozialpolitischer Hinsicht. Hier sollen ganz knappe Andeutungen genügen:

- Bei den demographischen Trends erinnere ich nur an die schrumpfende Gesamtbevölkerung, das doppelte Altern der Gesellschaft (immer mehr Menschen werden immer älter) sowie die Wanderungsbewegungen: Einerseits die zwar gewichtige, aber den Geburtenrückgang nicht kompensierende legale Zuwanderung von deutschen Aussiedlern aus östlichen Ländern sowie von Ausländern aus außereuropäi-

⁷ Vgl. hierzu mit Bezug auf Kinder und Jugendliche die Beiträge in Otto (1997).

schen Drittstaaten, andererseits eine nicht verhinderbare illegale Zuwanderung.⁸ Die Bremer Sozialhilfestudie kann eindrucksvoll nachweisen, daß sogar in dieser krisengeschüttelten Stadt jahrelang Zuwanderung eine häufigere Ursache von Sozialhilfebezug war als Arbeitslosigkeit! (vgl. Buhr/Leibfried/Leisering 1996) Und trotz dieser gibt es keine bundespolitisch finanzierte Bundessozialhilfe.

- Es bleibt - grob geschätzt - für ca. ein Jahrzehnt bei hohen Transfers von West nach Ost.⁹ Und:
- Die europäische Integration beschneidet teilweise den Spielraum einzelstaatlicher Politik (vgl. Leibfried 1994), bedeutet andererseits unweigerlich hohe deutsche Transfers in andere EU-Länder.¹⁰

Was das alles bedeutet? Es spricht, so der immer breiter konsenterte Schluß, „viel dafür, daß der materielle Verteilungsspielraum für die Sozialpolitik in Zukunft tendenziell kleiner wird - ohne daß Aussagen über die Größenordnungen und deren zeitliche Dimension möglich sind. Wenn jedoch die Grundaussage richtig ist, verbietet sich in jedem Falle ein Entwurf künftiger Sozialpolitik, der allen Bürgern ein (reales) Mehr an Leistungen verspricht“ (Döring/Hauser 1995: 250). Es verbieten sich ebenso Visionen opulenter Bürgergehälter wie sonstige Modelle massiverer Verschiebungen zugunsten von Sozialleistungen und es disqualifizieren sich alle die Besitzstandwahrer, die statisch auf sozialstaatlicher Lebensstandardsicherung selbst in den oberen Einkommensniveaus beharren. Eine Konsequenz ist schmerzlich für viele, aber dringlich: zu Vorstellungen von Armutsfestigkeit müssen sich Vorstellungen zu Höchstsicherungsätzen gesellen.

1.3 Wie ist die Pro-Erwerbszentrierung modern zu konkretisieren?

Im Grundsatz wird in Deutschland mit dem mehrheitlich bejahten Leitbild der sozialen Marktwirtschaft eine Prioritätenentscheidung für die Integration in den Arbeitsmarkt getroffen. Wohlgermerkt: In *marktliche* Arbeit, nicht in eine Nährpflichtarmee. Es handelt sich um die Basisentscheidung bei der Konzeption einer Armutsbekämpfungspolitik, ist doch damit der entscheidende Kontext für Armut die primäre Einkommensverteilung. In der Grundsicherungs- und Grundeinkommensdebatte wurde er vielfach diskutiert bezüglich der Koppelung von „Arbeiten und Essen“. Diese große Klasse mal normativ akzentuierter, mal systematisch einfach unausweichlicher Herausforderungen ist zwar nicht neu, sie ist freilich im gesellschaftlichen Wandel immer wieder neu zu konkretisieren.

Sich entgegen weitergehender Entkoppelungsperspektiven auf eine solche Aussage verständigen zu können, wie dies auch im vorliegenden Beitrag erfolgt, ist extrem folgenreich. Nicht zuletzt angesichts der von Teilen der Frauenbewegung vertretenen Forderung nach beruflicher Gleichstellung und individualisierter sozialer Sicherung der Frau. Gleichzeitig ist sie nicht nur im Detail extrem präzisierungsbedürftig. Denn sie wird entscheidend modifiziert, wenn z.B. immer mehr Gründe für Erwerbsverhinderung (Kinderbetreuung, Pflege von Angehörigen) zunehmend gesellschaftlich anerkannt

⁸ Vgl. zum Zuwanderungsproblem in armutspolitischer Perspektive Hauser (1995c).

⁹ Wenn überhaupt, dann gibt es hier ein echtes „Bürgergeld“ - nämlich einen Transfer in Höhe des BAFöG-Höchstsatzes an alle Bürger der ehemaligen DDR.

¹⁰ Zu weiteren Faktoren des erwartbaren ökonomischen Strukturwandels u.a. im Kontext der europäischen Integration usw. vgl. Hauser (1995b).

werden, was sich teilweise darin ausdrückt, daß sie dann zu Sozialleistungen berechnen eine Entwicklung, die sich auch für Deutschland feststellen läßt.¹¹

Die Pro-Erwerbszentrierung verweist zunächst auf strukturelle Defizite in der jeweiligen Marktversorgung, schon was die Gewinnung von Erwerbseinkommen angeht (bei Arbeit, Ausbildung usw.), untrennbar damit verbunden ebenso massiv auf Lücken in weiteren Politikbereichen, von der Arbeitsmarkt- über die Ausbildungspolitik bis hin zu Versorgungsmängeln mit sozialen Diensten, die es insbesondere vielen Frauen unmöglich machen, überhaupt welche oder hinreichende Primäreinkommen zu erzielen. Das ist *politische* Armutsproduktion. Nennenswerte Alternativen zum Zwang zur fort-dauernden Bindung an den „Ernährer-Ehemann“ eröffnen sich jedenfalls für Frauen mit Kindern durch die aktuelle Politik, die weibliche Erwerbsbeteiligung anreizt, noch lange nicht. „Auf die eigenen Füße gestellt werden dadurch nur wenige Frauen und nur sie haben die Option frei, zu bleiben oder zu gehen und im gehen wieder zu gewinnen“ (Ostner/Voges 1995: 103). Die Pro-Erwerbszentrierung verweist sodann auf die Dimension mit Erwerbseinkommen realisierbarer Gebrauchswerte, wo die Strukturdefizite momentan am dramatischsten am Beispiel des Wohnungsmarktes illustriert werden können.

Mit einer solch breit angelegten Perspektivsetzung kann schon hier verdeutlicht werden, daß die Prioritätensetzung „pro Armutsbekämpfung durch Erwerbsintegration“ sich jedenfalls nicht in jener beängstigend aktuellen „Anreizpolitik“ erschöpfen kann, wie sie beispielsweise beim Streit um das Lohnabstandsgebot, bei dem Kernelement der meisten Bürgergeldversionen, nämlich der nur partiellen Anrechnung von Erwerbseinkommen und bei der aktuellen BSHG-Reform unverhohlen im Zentrum steht.

Wie sieht er denn wirklich aus, jener Arbeitsmarkt, auf dem sich die Leute - „um jeden Preis“ - ihr Geld selbst verdienen sollen? Selbst unter Bedingungen weiterer Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeitsmarktes wird hier mit vielen anderen (vgl. z.B. Hauser 1995b) davon ausgegangen, daß die Arbeitslosigkeit jedenfalls nicht unter einen Sockel von 4% oder 5% gedrückt werden kann. „Wir werden uns auf den Zustand dauerhaft einrichten müssen, daß ein großer Teil der erwachsenen Bürger beiderlei Geschlechts in ´normalen´ Arbeitsverhältnissen kein Unter- und Einkommen findet. Die Preisfrage ist nur noch, ob und wie es uns gelingt, diesen Zustand in einer Weise auszugestalten, die sozial und politisch einigermaßen unschädlich bleibt“ (Offe 1994: 796). Es handelt sich um eine Entwicklung, die seit Mitte der 70er Jahre, seit der anhaltenden Krise des Arbeitsmarktes an Dynamik und Breitenwirkung gewinnt. Und diese Bedingungen weiterer Flexibilisierung und Deregulierung sollten hinsichtlich ihrer armutspolitischen Auswirkungen gründlich durchdekliniert werden. Denn Arbeitsmarktintegration um jeden Preis schafft geradezu neue Armutsprobleme. Angesichts des schon in Gang gekommenen und noch auf uns zukommenden gewaltigen Strukturwandels auf allen Ebenen der Arbeitsbeziehungen ergeben sich hochbrisante Fragen:

- wie, in welchen Formen, auf welchen einkommens- und arbeitszeitlichen Niveaus und
- in welcher diesbezüglichen Differenzierung soll das - wenn überhaupt erreichbare - höhere Potential an Arbeitsmarktintegration denn erhöht werden?
- Welche Rolle wird das Niedriglohnsegment in schlecht qualifizierten oder sozialprofessionellen Jobs spielen,

¹¹ Hauser (1995a: 123) schlägt diesbezüglich vor, einen zusätzlichen Indikator zur Beurteilung der Armutsbekämpfungspolitik zu bilden, der den Anteil der wegen fehlender Arbeitsverbindungstatbestände prinzipiell in Arbeit vermittelbarer Armer an allen Armen angibt.

- welche Ausbreitung werden Job-Sharing oder flexibilisierte Arbeitszeiten oder Arrangements nach dem VW-Tarifmodell haben, die immerhin partiell universalistisch orientiert sind?
- Wie werden sich versicherungsmathematisch institutionalisierte Zwänge zu längerer Lebensarbeit bei faktisch fehlenden Altersarbeitsplätzen auswirken (vgl. Bäcker 1996)?
- Wenn Nebenerwerbs- und prekäre Beschäftigungsformen und Spielarten selbständiger (und scheinselfständiger) Arbeit immer häufiger werden - wie ist mit dem Problem umzugehen, daß bei ihnen die Schutzwirkung normalarbeitszentrierter Sicherungssysteme immer weniger zieht? Wie schließlich mit dem „Risiko der Veralterung und des Unbrauchbarwerdens beruflicher Qualifikationen mit dem daraus folgenden Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit und Verarmung“ (Hauser 1995b: 63)?

Was das wiederum bedeutet? Ganz allgemein gesprochen, daß sich von hier aus in heute noch kaum zu übersehender Dramatik Anforderungen an die Sozialpolitik ergeben. Daß die monetäre Armutspolitik sich vor der Selbstüberschätzung hüten sollte, gewissermaßen als Schwanz mit der Kuh wackeln zu können, also als schwacher Ableger der Sozialpolitik den „ordentlichen“ Arbeitsmarkt der 70er auferstehen lassen zu wollen. Es bedeutet indes weiter, daß Armutsfestigkeit ein durchaus starkes Komplement zu wildwüchsiger „Amerikanisierung“ aufbauen könnte und eine starke Basis für sinnvolle neue Arbeitszeitstrukturen abgeben müßte.¹² Gesucht sind Formen monetärer Sicherung, die zugleich nicht „auf den moralischen Zynismus einer Stilllegungs- und Abwrackprämie für menschliche Arbeitskraft“ (Offe 1994: 805) hinauslaufen - was gewiß sehr viel einfacher wäre, gäbe es für die - nun positiv formuliert - „Ermutigung des Versuchs, das eigene Arbeitsvermögen in einer *anderen* Weise als durch seinen ‚Verkauf‘ gegen Lohneinkommen zu nutzen“ (Offe 1994: 806) plural-attraktive und stützende Gelegenheitsstrukturen.¹³ Ergänzend dazu muß gesucht werden nach einer modern konzipierten Arbeitsmarktpolitik, die die ganze Bandbreite der Problematik von Bedingungen und Möglichkeiten des Zugangs zu Erwerbsarbeit berücksichtigt.

Diese Perspektive weist schon auf eine der drei „Großthesen“ hin, die hier vertreten wird. Es keineswegs nur um reine Sozialhilfekonzeppte gehen (vgl. ähnlich Leibfried/Leisering 1995).

¹² Auf Vorschläge, die arbeitsmarktmotiviert geradezu den Niedriglohnsektor durch ein „Lohnsubventionierungsbürgergeld“ fördern und verantwortlich domestizieren wollen, sei hier mit Blick speziell auf F.W. Scharpf (vgl. 1994) nur hingewiesen.

¹³ Wie sehr dies bereits ein zentraler Strang in der älteren Debatte um Grundeinkommen, Bürgergehalt usw. war, läßt sich eindrucksvoll bei André Gorz „Wegen ins Paradies“ (1983) nachlesen.

1.4 Unerledigte Aufgaben der gegenwärtigen Sozialpolitik

1.4.1 Unerledigte Aufgaben zunächst bei Steuern und beitragsfinanzierter Sozialversicherung

Zunächst sei an die Lücken im Sozial- und Steuersystem erinnert, die hier nur an Beispielen ins Gedächtnis gebracht werden sollen (vgl. ausführlich Hauser 1995a: 123ff.).

- Bei der Umverteilung durch Steuern besteht armutsbezogen das Hauptproblem in der Besteuerung noch im Bereich des Existenzminimums. Es mußte erst das BVerfG kommen, damit dieser Umstand zu einem politischen Problem und damit in Angriff genommen wurde.
- Hier gab und gibt es ebensowenig eine konsistente Abstimmung mit dem Niveau des soziokulturellen Existenzminimums wie es eine solche im Bereich der privatrechtlichen Unterhaltsregelungen und den Pfändungsfreigrenzen gibt.
- Von der Möglichkeit eines nachhaltig wirksamen „Privatkonkurses“ bei Überschuldung sind wir ebenso weit entfernt¹⁴ wie
- von wirksamen und im Regelfalle greifenden Verfahren, Unterhaltsforderungen auch tatsächlich durchzusetzen. Durch die steigende Zahl von Alleinerziehenden wird dies Problem noch an Bedeutung gewinnen.

Auch von einem wirklichen Familienlastenausgleich - viel besser ist von einem *Kinderlastenausgleich* zu sprechen -, der diesen Namen verdient, sind wir weit entfernt. Ob man es nun Infantilisierung der Armut nennt oder nicht: Mit einem wirklich bedarfsdeckenden Kindergeld für Arme wäre ein knappes Viertel der Sozialhilfeklientel nicht mehr auf diese Leistung angewiesen! Will man den Kinderlastenausgleich nicht erst in der Sozialhilfe - und mithin *nach* eingetretener Kinderarmut - lösen, wären freilich erhebliche Umschichtungen von Mitteln nötig, bspw. eine Beschränkung des Ehegattensplittings im Steuerrecht. Es sollte dabei berücksichtigt werden, daß von dieser Kritik nicht nur das Kindergeld, sondern auch bspw. die Ausbildungsförderung betroffen ist.

Es sind immer die gleichen Zentralprobleme, die hinter den Einzelbefunden hervorlugen: Die Defizite im Sozialversicherungssystem als beitragsfinanziertem Zweig beziehen sich auf

- die zugrundeliegenden Strukturen des Äquivalenzprinzips - also Sozialleistung je nach Beitragsleistung,
- die zumeist fehlende Mindestsicherung und/oder Bedarfsorientierung der Systeme (vgl. Bleses 1994; Leibfried 1990),
- die für viele zunehmend illusionär werdende Fiktion des „Normalarbeitsverhältnisses“
- und die Konstruktion „abgeleiteter Sicherung“ (z.B. bei der Hinterbliebenenrente).

So abstrakt das klingt, so konkret sind die Folgen: Der versicherungspflichtige und – berechnete Personenkreis umfaßt noch nicht einmal annähernd alle Wohnsitzberechtigten. Dies gilt für die gesetzliche Renten- und Krankenversicherung ebenso wie für andere Alterssicherungs- oder Krankenversicherungseinrichtungen. Teilweise sind solche Bedarfstatbestände gar nicht (pflicht-) abgesichert, die entweder als allgemeine Lebensrisiken aufgefaßt werden können oder zumindest durchaus relevante Gruppen

¹⁴ Das zum 1.1.1999 in Kraft tretende Insolvenzrecht bleibt leider weit hinter den Forderungen in der fachpolitischen Diskussion zurück.

umfassen (beispielsweise Erwerbsunfähigkeit von Geburt oder Kindheit an, Erwerbsunfähigkeit von Hausfrauen oder von nicht rentenversicherungspflichtigen Selbständigen) (vgl. Hauser 1995b: 61; Bäcker/Ebert 1996: 277ff.).

Gerade bei Leistungen der Arbeitslosenversicherung (vgl. ausführlich Bäcker, in diesem Band) und den Renten können die Ersatzraten so niedrig sein, daß bei geringem Vorverdienst im Versicherungsfall Armut eintritt. Die fast ausschließliche Ausrichtung der - schon programmatisch so genannten - Lohnersatzleistungen am Ziel der Lebensstandardsicherung ist nun alles andere als ein Nebenproblem. Würde dies im Sinne eines echten Existenzminimums geändert, so wäre die Sozialhilfe schlagartig entvölkert. Ein gutes Drittel der Hilfeempfänger müßte allein aufgrund entsprechender Arbeitsamtsleistungen nicht mehr zum Sozialamt gehen. Eine Mindestrente würde weitere 6% abhalten. Schließlich sind zu nennen die Probleme bei kurzer Versicherungsdauer oder gar bei zu geringer Anwartschaftszeit, bei der oft zu kurzen Laufzeit von Arbeitslosengeld und Krankentagegeld usw. Die Strukturmängel werden vielfach kritisiert unter Bezugnahme auf das Konstrukt des „Normalarbeitsverhältnisses“ (vgl. Mückenberger 1985), das selbst die männliche empirische Realität heute zunehmend weniger widerspiegelt und dennoch als Leitbild der Sozialversicherung, so unversehrt wie möglich am Leben zu erhalten versucht wird. Hinzu kommt, daß selbst gleiche Risikotatbestände in den verschiedenen Systemen höchst ungleich behandelt werden.

Teils sind dies Strukturschwächen eines überkommenen Systems, *teils* wurden sie aufbauend auf den Kürzungsmaßnahmen der achtziger Jahre durch die „Standortgesetzgebung“ (Buhr/Leibfried/Leisering) insbesondere seit 1992 massiv verstärkt.¹⁵ Und zu einem *dritten* Teil kommen hier Risiken hinzu, deren Tragweite noch nicht recht erkannt zu sein scheint. Nur als ein Beispiel: durch die Fixierung auf die Problematik manifester Pflegebedürftigkeit beispielsweise werden viel zu wenig jene zusätzlichen Lasten beachtet, die aus Hilfebedarfen für zwar in ihrer Autonomie eingeschränkte, aber noch nicht pflegebedürftige Ältere resultieren.¹⁶

1.4.2 Defizite der steuerfinanzierten Absicherung (vorrangig) vor der Sozialhilfe

Noch immer sind nicht die Lücken im letzten Netz angesprochen, kommen doch erst noch jene des steuerfinanzierten Teils der „besseren“ Abteilung des Sozialstaats zur Sprache. Das Strukturmuster der Defizite beim Status Quo entspricht im wesentlichen demjenigen der Versicherungsleistungen. Stellvertretend für armutsrelevante Problemstellungen sei das Risiko untragbar hoher Mietkosten für angemessenen Wohnraum angeführt, da das Wohngeld hier in vielen Fällen keineswegs ausreicht und - auf Seiten strukturbezogener Sozialpolitik - der soziale Wohnungsbau völlig vernachlässigt wurde. Beim Kindergeld, der Arbeitslosenhilfe, dem Ausfall von Unterhaltszahlungen

¹⁵ Im einzelnen sind dies 1) das Gesetz zur Änderung der Fördervoraussetzungen im AFG und in anderen Gesetzen (sog. 10 AFG-Novelle vom Dez. 1992); 2) „Solidarpakt“ vom März 1993 bzw. Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) vom Juni 1993; 3) Erstes und zweites Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1. und 2. SKWPG), beide vom Dez. 1993 sowie 4) Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschfG) vom Juli 1994. Vgl. Steffen (1995); Bäcker/Steffen (1995: 7ff.).

¹⁶ Auf die Defizite der Pflegeversicherung soll hier nur hinsichtlich der sozialen Sicherung jener Pflegepersonen eingegangen werden, die das sehr niedrig angesetzte Pflegegeld in Anspruch nehmen.

sieht es nicht besser aus. Spätestens in diesem Abschnitt ist in den Blick zu nehmen, wo defizitäre bundesstaatliche Sozialpolitik durch ihr kommunales Pendant flankiert wird. Dies betrifft die kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ebenso wie die Versorgung der Bürger mit sozialer Infrastruktur.

Was diese Probleme im Steuer- und Sozialversicherungsbereich bedeuten? Daß trotz eines durch das System sozialstaatlicher Leistungen sichergestellten insgesamt vergleichsweise hohen Niveaus sozialer Absicherung und auch in den - der Struktur nach - als „bessere Systemen“ der Arbeiterpolitik bezeichneten Teilen Armutsphänomene verstärkt werden. Daß sozusagen erstmal die Hausaufgaben zu machen sind. Daß die Sicherungsfunktion an die modernen Lebenslagen angepaßt werden muß und Armutsfestigkeit als Kriterium für den Umbau im unteren Bereich gründlich verankert werden müßte. Dies allerdings wäre ein anderes Modell als die rein freiwillige Zusatzversicherung wie sie etwa als Komplement von marginalen Bürgergeldmodellen häufig propagiert wird und ebenso etwas völlig anderes als die laufende Chaos-Aussteuerungspolitik.

1.4.3 Defizit der Sozialhilfe

Auf all diese „hausgemachten“ Probleme der Sozialpolitik soll das letzte Netz, die Sozialhilfe, die Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU), eine Antwort geben. Und sie tut es auf die ihr eigene Weise, die ebenfalls zunehmend mehr Probleme aufweist. Die großen Fragen reichen hier vom Niveau über die Anpassung bis hin zu einem überkommenen Begriff von Familiensubsidarität. Sie beziehen sich auf Stigmatisierung, Ausforschung und Dunkelziffer sowie auf die dequalifizierenden und abschreckend wirkenden Formen der Arbeitsverpflichtung und die schleppende Sachbearbeitung. Ganz grundsätzlich ist zu fragen, ob die Prinzipien des Bundessozialhilfegesetzes seinem selbstgesetzten Ziel - der Hilfe zur Selbsthilfe - wirklich optimal entgegenkommen. D.h. insbesondere der Integration oder Reintegration in die vorgelagerten Sicherungssysteme und den Arbeitsmarkt. Und schließlich steht zur Debatte, ob die Positionierung der Sozialhilfe im Gesamtsystem sozialer Sicherung nicht ganz grundlegend neu zu bestimmen ist.

Entgegen der hartnäckig vertretenen Auffassung der Bundesregierungen, daß Sozialhilfebezug als „bekämpfte Armut“ quasi definitionsgemäß keiner weiteren sozialstaatlichen Intervention bedarf, überwiegt in der wissenschaftlichen Diskussion eine „Kritik an strukturellen Mängeln, die umso gravierender sind, je mehr die ursprünglich auf atypische Notlagen für einen kleinen Kreis von Hilfebedürftigen zugeschnittene Leistung der HLU de facto zu einer auf Dauer angelegten Grundsicherungsleistung für erhebliche und zudem wachsende Bevölkerungskreise geworden ist“ (Hanesch 1995a: 9). Auch diese Kritik ist keineswegs neu (vgl. z.B. Münder 1988; Arbeitsgruppe „BSHG-Reform“ 1991), weshalb sie aber an Dringlichkeit nur gewonnen hat. Die aus ihr abgeleiteten Prinzipien einer Weiterentwicklung umfassen im Kern

- eine begrenzte Erhöhung der Regelsätze,
- ihre jährliche Anpassung im Ausmaß der Steigerung der Bestandsrenten der GRV (vgl. Hauser 1995a: 130),
- die Einführung höherer und dynamisierter Vermögensfreibeträge,
- eine aktive Informations- und Inanspruchnahmepolitik.
- eine konsequente Pauschalierung der Geldleistungen,

- eine Beschränkung der Familiensubsidarität auf Ehegatten untereinander sowie Eltern gegenüber minderjährigen und unverheirateten Kindern (Hanesch u.a. 1995: 58f.), beziehungsweise Kindern bis zur Beendigung der Erstausbildung (Hauser 1995a: 130),
- einen deutlich unter 100% liegenden Grenzzugssatz bei Arbeitseinkommen,
- die Pflichtversicherung der HLU-BezieherInnen in der GRV, der GKV, der PfIV sowie die Übernahme von Mindestbeiträgen zu diesen gesetzlichen Versicherungen als Muß- und nicht mehr als Kann-Leistung, um die Integration in die Sozialversicherung aufrechtzuerhalten,
- die Bereitstellung von Ersatzarbeitsplätzen für SozialhilfeempfängerInnen ohne Arbeitsverhinderungsgründe (ebd.),
- die Finanzierung jenes Teils der Sozialhilfeausgaben durch den Bund, die lediglich Sozialleistungen für allgemein anerkannte Risiken oder für besondere Problemgruppen ergänzen bzw. ersetzen.

Die schon vor Jahren aufgestellten Forderungen sind nicht nur nicht eingelöst worden. In der Dimension des allgemeinen Niveaus hat auch der Übergang zum Statistikmodell als Grundlage der Regelsatzbemessung grundsätzlich nichts geändert¹⁷, das bis 1999 vorgesehene Verfahren entfernt sich noch weiter von einem bedarfsorientierten Festsetzungsverfahren, die Lohnabstandsklausel ist diesbezüglich sowieso ein streng systemwidriger Fremdkörper. In der Dimension universalistischer Gültigkeit bleibt es untragbar, dass es sich beim bedarfsorientierten und mit der Würde des Menschen begründeten letzten Netz inzwischen um ein Mehrklassensystem handelt, das beispielsweise Sonderregelungen für Auszubildende ebenso beinhaltet wie es durch die Abspaltung eines Sondergesetzes für AsylbewerberInnen gekennzeichnet ist. Im „Vollzugsbereich“ sind die Forderungen nach besserer Fachlichkeit sowie nach vereinfachter und rascherer Sachbearbeitung nicht wesentlich eingelöst worden, in der Dimension der Rechtssicherheit existieren weiterhin große Unsicherheiten bei den Leistungsberechtigten, existieren fehlende Transparenz und sich eher vergrößernde Leistungsunterschiede zwischen den einzelnen und repressiver gehandhabte Leistungsgewährung in den Kommunen.

Wieder ist zunächst der Anschluß an moderne Problemlagen sicherzustellen. Nur ein Beispiel: müssen wir nicht endlich ein weiteres neuartiges soziales Risiko in der „sprachlichen und beruflichen Nichtangepaßtheit von Zuwanderern, zum Teil aber auch von Mitgliedern der zweiten Ausländergeneration“ (Hauser 1995b: 61) anerkennen? Die zusätzlich auftretenden Sozialisierungsprobleme in die fremde Gesellschaft hinein werden bisher der individuellen Anpassungskraft überlassen, erfordern aber zu ihrem Gelingen weitere, gesellschaftlich bereitgestellte Ressourcen. Und damit ist verwiesen auf ein weiteres armutspolitisch hochbedeutsames Thema, das ebenso wie die Sozialhilfe in den Bereich des traditionell für die Armenpolitik zuständigen Akteurs, der Kommune, gehört. „Je weniger der Bund seine armutspolitische Aufgabe wahrnimmt, umso dringlicher wird sich in den kommenden Jahren die Frage stellen, wie die Kommunen in die Lage versetzt werden können, ein differenziertes Leistungsangebot für die von Armut bedrohten oder bereits Betroffenen anzubieten“ (Hanesch 1995a: 15).

Soviel soll hier zur Liste alter und neuer Herausforderungen für eine zeitgemäße Armutspolitik genügen. Eine zentrale Quintessenz mündet in die eine schon angedeutete

¹⁷ Zur aktuellen unter armutspolitischen Gesichtspunkten hochproblematischen Neuordnung der Bedarfsbemessung in der HLU vgl. Schellhorn (1996).

Forderung: *keine Reform im Bereich der Sozialhilfe ohne Sozialreform*. Für die weitere Argumentation bedeutet das: „Reine“ Mindestsicherungskonzepte werden im folgenden ebenso ausgeklammert, wie *rein steuerpolitisch* inspirierte Negative-Einkommenssteuer-Konzepte. Und Modelle eines „garantierten Mindesteinkommens“ in der Form einer allein an den BürgerInnenstatus geknüpften, darüber hinaus aber „bedingungslosen“ steuerfinanzierten Transferleistung, die auf der o.g. Entkoppelung von Arbeit und Einkommen gründet, werden – obschon fundamentale Sozialreform – hier nicht diskutiert, weil sie aus verschiedenen – nicht zuletzt im Abschnitt über die Erwerbszentrierung angesprochenen – Gründen als allerletzte auf der gegenwärtigen sozial- und wirtschaftspolitischen Agenda stehen. Stattdessen soll überprüft werden, inwiefern die diskutierten „mittleren“ Alternativen den Herausforderungen gerecht werden. Zunächst zum Bürgergeld.

2 Alternativmodelle. Die besten Vertreter im Vergleich

2.1 Bürgergeld

Ich fange mal ganz schlicht von der Zentralidee aus an: Arbeitnehmer ziehen selbst eine äußerst geringe Entlohnung dem Arbeitsplatzverlust vor, vorausgesetzt, eine basale staatliche Absicherung bewahrt sie zuverlässig, ermessensfrei, dauerhaft und bürokratiearm vor finanziellen Existenznöten. So lautet kurzgefaßt das Credo des Bürgergeldes. Mit Bedacht habe ich es gerade in dieser Formulierung vorgestellt. Aus *Wohlfahrt* wird die Kurzbotschaft, daß „wer arbeitet, immer *besser fährt*“ (Mitschke 1995: 31). Durchaus folgerichtig, daß durch eine solche Erwerbsarbeitsbrille das passende *Umsetzungsinstrument* an einer Steuer für Einkommen ansetzt, der sog. Negativen Einkommenssteuer (NES) - das ist sozusagen die technische Seite.¹⁸ Inhaltlich aber scheint das o.g. Credo das wichtigste Kriterium für eine Abgrenzung all jener Vorschläge zu liefern, die Bürgergeld genannt werden sollen: Erwerbsanreiz über alles! Und innerhalb dieser inzwischen großen Gruppe müssen wir uns nochmals entscheiden.

Vergegenwärtigen wir uns die Grundlinien des Konzepts Bürgergeld nach dem Vorschlag von Joachim Mitschke, einem Ökonom, der z.B. Mitglied der beim BMF eingerichteten Expertenkommission Alternative Steuer-Transfersysteme ist, die kürzlich ihren Bericht vorgelegt hat (Expertenkommission 1996). Er hat seinen Vorschlag sehr früh in die Diskussion gebracht (vgl. Engels/Mitschke/Starkloff 1974). Das Modell gilt als gemäßigte Form der NES, womit zugleich nochmals darauf aufmerksam gemacht wird, wie verschieden die Ziele einer NES durch unterschiedliche Ausgestaltungsvarianten sein können.¹⁹ Zentral ist die administrative und rechtliche Verknüpfung einer einkommensabhängigen Grundsicherungsleistung mit der Einkommenssteuer. Mitschke skizziert: „Der Einkommens- und Lohnsteuertarif bekommt einen ‚negativen‘ Bereich; wessen Einkommen in diesen Bereich fällt, der bekommt Geld vom Finanzamt.

¹⁸ Vgl. die frühen Abhandlungen bei Otten (1977) und Almsick (1981).

¹⁹ Den Gegenpol in der aktuellen sozialpolitischen Debatte markiert das FDP-Modell, das dem Ziel der Armutsbekämpfung beziehungsweise Existenzsicherung nur einen nachgeordneten Stellenwert einräumt. So orientiert sich die Transferhöhe am heutigen Niveau der HLU; Kindergeld, Kinderfreibeträge, Erziehungsgeld, BAföG, Wohngeld, Sozial- und Arbeitslosenhilfe sowie steuerfinanzierte Beitragszuschüsse zu sozialen Sicherungssystemen sollen durch das Bürgergeld ersetzt werden.

Zentral wichtig ist, daß bei niedrigen Einkommen nicht 100% angerechnet werden, sondern ca. nur die Hälfte. Das wiederum bedeutet aber, daß bis zu einem Verdienst etwa in Höhe der doppelten Sozialhilfeschwelle 'negative Steuern', also Transfers, anfallen. Und das betrifft ein sehr eng besetztes Bevölkerungssegment. Die Auszahlung nimmt die heutigen steuerfinanzierten Sozialleistungen auf, also vorrangig die Sozialhilfe in Form der 'Hilfe in besonderen Lebenslagen' und der 'Hilfe zum Lebensunterhalt', aber auch Wohngeld, Kindergeld, Erziehungsgeld und Ausbildungsförderung. Diese Leistungen werden auf heutigem Sicherungsniveau zu einem Bürgergeld zusammengeschmolzen.²⁰

Das Bürgergeld staffelt sich nach herkömmlichen Merkmalen wie Familienstand, Alter, Kinderzahl, Wohnlage, Körperbehinderung, Ausbildungsbedarf und Erwerbseinkommen. Die Merkmale werden lediglich vereinheitlicht und gelten gleichermaßen für Grundsicherung und Besteuerung" (Mitschke 1995: 30). Wie wichtig es ist, genau hinzusehen, erweist sich bei der Frage, was dadurch alles ersetzt werden soll. Mitschke beherrscht: „Die beitragsfinanzierte Sozialversicherung bleibt als vorgelagerte Vorsorgeeinrichtung weitgehend unberührt. Das Bürgergeld ist also subsidiär zur zwar zwangsweisen aber doch individuellen Eigenvorsorge“ (ebd.). Wie erwähnt werden unter dem Label „Bürgergeld“ auch völlig andere Konzepte propagiert. Reduzieren die einen die Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung auf Zusatzversorgungsfunktionen, so wollen sie die anderen am besten gleich ganz der privaten Initiative überlassen.

Mitschke ist etwas anderes wichtig: Es sollen u.a. die „beschäftigungsfeindlichen“, weil die Lohnnebenkosten steigernden Mindest-Sicherungselemente *in der Sozialversicherung* wegfallen (Stichwort „versicherungsfremde Leistungen“). Und damit kommt die zweite – und vielfach als noch wichtiger eingeschätzte – Argumentation in puncto beschäftigungsfördernder Wirkung des Bürgergeldes ins Spiel. Neben der Anreizwirkung wird erwartet, daß auf der Basis des neuen Transfers sich „die Tarifpartner im Bereich wenig produktiver Arbeit auf produktivitätsorientierte Lohnsätze verständigen (könnten; U.O.), bei denen dann möglicherweise zusätzliche Arbeitsplätze für die (...) Gruppe der nicht ausgebildeten Arbeitslosen angeboten würden“ (Expertenkommission 1996: 14). Gleichzeitig steigere der Wegfall der Mindestleistungen in den Versicherungen deren „interne Systemkompatibilität“, das gleiche Anliegen hat er für den „armutspolitischen Unterstock“, also das Bürgergeld: Es *ist* zwar nicht für alle gleich, behandelt aber alle gleich; es differenziert zwar nach Sozial- und Bedürftigkeitsmerkmalen, aber diese sind wenigstens vereinheitlicht.

Wie also läßt sich konkret die Arbeit dieser integrierten Sozial- und Steuerverwaltung vorstellen? Zunächst sind die unterstützungs*auslösenden* Sozialmerkmale und die unterstützungskürzende Anrechnungstechnik zu vereinheitlichen: vor allem anderen, daß nicht hier der Haushalt, dort das Ehepaar, anderswo nur das Individuum die sog. „Besteuerungs- bzw. Transfereinheit“ darstellen - und das auch noch bei den gleichen Personen -, und die Einkommens- und Vermögensbegriffe müssen zwischen Steuer-

²⁰ Mitschke konkretisiert das in den herangezogenen Texten nicht. Nach Hauser (1995: 482) müßte es dann aber wohl umfassen: Regelsätze für alle Familienmitglieder, Mehrbedarfszuschläge (bei Erwerbstätigkeit, Alter, Behinderung, Alleinerziehung), pauschalierte Miet- und Heizkosten, 15-20% für einmalige Leistungen, Zuschlag für Kinder in Ausbildung, Zuschlag anstelle des wegfallenden Erziehungsgeldes, Zuschlag für zu hohe nachgewiesene Wohnkosten und Mindestbeiträge zur Krankenversicherung, Pflegeversicherung und ggf. auch zur Rentenversicherung für Personen ohne oder mit zu niedrigem Arbeitseinkommen.

und Sozialrecht endlich abgestimmt werden.²¹ Dazu sind erst einmal alle entsprechenden Daten bei einer Behörde zu konzentrieren. Möglich scheint die Vereinheitlichung, weil eine *im Grundsatz* gegebene ähnliche Konstruktion von Steuer- und Sozialrecht bezüglich der individuellen Leistungsfähigkeit oder „Bedürftigkeit“ in Sachen Geld identifiziert wird. Beide knüpfen an ähnlichen Kriterien an: Kinderreichtum, Ausbildung, Krankheit, Minderung der Erwerbsfähigkeit, Alter. Diese Lesart scheint allerdings hochproblematisch, es sind keineswegs nur Umsetzungs- sondern eine ganze Reihe gewichtiger inhaltlicher Schwierigkeiten, die gegen die Entwicklung einer einheitlichen, oberhalb und unterhalb der Transfergrenze geltenden Bemessungsgrundlage sprechen.²²

Selbst vor dem Hintergrund der angestrebten Vereinheitlichung kann keinesweg umstandslos von einem Wegfall der Bedürftigkeitsprüfung gesprochen werden. Sie wird lediglich von der Finanzverwaltung ausgeführt, vorrangig am Einkommen entlang. Und von einer für das Bürgergeld landläufig immer unterstellten „Aufgabe des Grundsatzes der Individualisierung der Sozialhilfe“ (Scherf 1994: 116) kann bei Mitschke schon gar nicht gesprochen werden. Mir scheint, daß er sich bei der Sozialhilfe nicht so recht festlegen möchte - soll sie gleich oder erst mittelfristig integriert werden. Mein Eindruck: die Hilfe in besonderen Lebenslagen bleibe zunächst in jedem Falle, die Hilfe zum Lebensunterhalt mit Modifikationen ebenfalls. Bei der HbL darf es diesbezüglich auch keine Diskussion geben, analog sei, so die Expertenkommission (1996: 53f.), jedenfalls dem Grundsatz nach „auch das einkommenssteuerliche Institut der außergewöhnlichen Belastungen nicht verzichtbar. (...) Das Bürgergeld kann wegen seines pauschalierenden Charakters – worin ja auch sein wesentlicher Vorteil gesehen wird – gerade nicht das von der Norm Abweichende, das ‘Außergewöhnliche’ berücksichtigen.“ Aus anderen Gründen soll bei Mitschke die Arbeitslosenhilfe - wie er sagt - „idealtypisch beitragsfinanziert“ bleiben. Es geht rein um die Erwerbsideologie. Würde man die Arbeitslosenhilfe auf die Logik des *sozialleistungsbezogenen* Negativsteuerkonzepts umstellen - so die Sorge Mitschkes - würde dies die Arbeitnehmer früher als bisher der Erwerbssphäre entfremden (vgl. Mitschke 1994: 156). Leistungen der Pflegeversicherung stehen – da beitragsfinanziert – hier nicht zur Diskussion.

So ganz universell ist die Sache zumindest in überschaubaren Zeiträumen also doch nicht oder wenigstens *noch* nicht. Was aber bleibt dann an Vorzügen für ein solches Bürgergeld übrig? Im wesentlichen a) eine *bessere Verteilung*, b) eine *bessere Verwaltung* und c) eine *bessere finanzielle Bilanz*.

Zu a): Überzeugen die *sozial- und verteilungspolitischen Aspekte*?

- Wenn nicht mehr „40 verschiedene Sorten von Behörden und Quasibehörden beschäftigt sind, um rund 90 behörden- und anlaßspezifische Geldleistungen (...) aus-zuzahlen“ (Mitschke 1994: 156), seien sowohl Stigmatisierungseffekte und mithin die Nichtinanspruchnahme zu bekämpfen als auch der Mißbrauch. Hier wird Mitschke dann auch schon mal drastisch, wenn er gegen „jene eher jüngeren, ge-

²¹ Sie weichen heute etwa bei „Kindergeld, Wohngeld, Ausbildungsförderung und Sozialhilfe nicht nur marginal voneinander ab. Bei Konkurrenz verschiedener Leistungsansprüche bestimmen sich Vorrang und Anrechnung nach verschiedenen Prinzipien. Zur Anwendung kommen Günstigkeits-, Spezialitäts-, Subsidiaritäts- und Höchstbetragsklauseln. Es liegt auf der Hand, daß solche konkurrierende und unkoordinierte Praxis Unterstützungen ungewollt kürzt oder entzieht und das Gebot einer gleichmäßigen Leistungsbemessung grob unterläuft“ (Mitschke 1994: 158).

²² Vgl. z.B. die ausführliche Kritik der Expertenkommission (1996), die aus diesen Gründen überhaupt nur ein Modell überprüft hat, das auf differenten Einkommensbegriffen aufbaut.

wieften Transfertaktiker“ wettet, „die sich die Gesetzes- und Informationslücken des (...) schwerfälligen Sozialapparates unverfroren zunutze machen“ (Mitschke 1994: 156).

- Damit zusammenhängend könnten die Leistungen zielgenauer werden. Dies Argument hält allerdings einer intensiveren Nachprüfung bei den meisten Modellen kaum stand. Konstruktionsbedingt wird ein weit über die wirklich Bedürftigen hinausgehender Personenkreis einbezogen. Aufgrund der kurzschlüssigen Integration von Leistungsfähigkeit und Bedürftigkeit ist zudem viel eher von einem Nebeneinander von Über- und Unterversorgung auszugehen. Unter anderem aufgrund dieser Problematik können in einzelnen Fällen gute Gründe dafür geltend gemacht werden, das Steuersubjekt und das Transfer-Subjekt je nach Tarifzweck unterschiedlich abzugrenzen.²³
- Auf längere Sicht könnten die vielfach unbeabsichtigten Grenzbelastungen und Tarifsprünge gerade im Übergang vom Sozialleistungs- in den Einkommenssteuerbereich vermieden werden. Auch dies Argument – immerhin eine der Hauptbegründungslinien – wird von vielen Seiten als Ziel begrüßt, als Erwartung an die überprüften Bürgergeldmodelle allerdings (vgl. z.B. Expertenkommission 1996) nachdrücklich infrage gestellt.
- Und dann wird es geradezu pädagogisch: Die direkte Verknüpfung von Steuer- und Sozialtarif übe einen „heilsamen Zwang aus, (...) beide; U.O.) als ganzheitliches Problem anzugehen: Der Preis, aber auch der Wert von sozialem Frieden (...; werde; U.O.) greifbarer“ (Mitschke 1994: 157).

Zu den Verteilungskämen - b) - die *Verwaltungs-Vorzüge* einer Harmonisierung, eines Wegfalls von Bearbeitungsvorgängen usw. hinzu, die als entscheidender Vorzug dargestellt werden, und zwar in zwei Dimensionen: Einerseits der Rationalisierung der Verwaltung (über die Vermeidung von Parallelerfassungen, eine erleichterte Kontrolle und weniger Zahlungsverfahren), andererseits der Bürgerfreundlichkeit (über weniger Behördengänge, transparente Verwaltung und einfache Kontaktaufnahme zu den zuständigen Behörden). Aber auch dies Argument überzeugt nur umgekehrt proportional zur sozialpolitischen Überzeugungskraft des je gewählten Modells. In dem Maße, in dem Kriterien differenzierter Bedarfsdeckung oder fundierter Beratung ein bedeutender Stellenwert zugemessen wird, wachsen die Nachteile einer vollständigen Verwaltungsintegration in Form eines „Steuertransferamtes“. Spätestens dann nämlich würde die Schreckensvision einer Mega-Behörde wahr, die – um „eine Vielzahl komplexer Leistungskriterien berücksichtigen zu können, über eine Sammlung persönlicher, familiärer und haushaltsrelevanter Daten verfügen (müsste; U.O.), die jedem Gedanken von informationeller Selbstbestimmung widersprechen würde“ (Bäcker/Ebert 1996: 315).

Nach einer differenzierten Abwägung in den einzelnen Dimensionen (Expertenkommission 1996: 77ff.) resümiert die Expertenkommission, dass sich das Bürgergeldmodell auch in diesem Punkt der administrativen Vorgänge als „zu kühner Entwurf (erweise; U.O.), um der Komplexität der realen Verhältnisse gerecht zu werden“ (ebd.: 103). Folgerichtig wird eine Art Optimierungsmodell entworfen, das bezüglich der Ver-

²³ Natürlich lassen sich auch bei identisch definiertem Steuer- und Transfersubjekt – z.B. über die Berücksichtigung von Haushaltsersparnissen usw. bei einem Individualprinzip – unterschiedliche Tarifzwecke wieder einholen (vgl. z.B. diverse Szenariomerkmale in den von der Expertenkommission 1996 überprüften Modellen) – allerdings um den Preis höheren Bearbeitungsaufwandes.

waltungsintegration insbesondere auf den Informations- und Datenaustausch zwischen Sozial- und Finanzverwaltung zielt, so dass die aufeinander abgestimmten Tarife auch auf eine konsistente Weise durchgesetzt werden. Einige der dem Bürgergeld zugeschriebenen Vorteile wären darüber hinaus mit einer vereinheitlichten Sozialverwaltung, einem „Sozialtransferamt“ zu realisieren, ohne die Nachteile der großen Lösung in Kauf nehmen zu müssen.²⁴ Auch in puncto Stigmatisierungseffekte ist dieser Vorschlag deshalb brisant, weil er darauf hinausläuft, jedem bisherigen Sozialamt auch die erweiterte Funktion eines Sozialtransferamtes zu übertragen.

Schließlich wird - c) - die positive *fiskalische Bilanz* für das Bürgergeld ins Feld geführt, die viele eher erstaunen mag. Einerseits sei *mehr* Geld nötig, weil vor allem eben viel mehr Menschen als bisher in den Bürgergeld-Bereich einbezogen werden und weil verfahrensbedingt Leistungsansprüche aufgedeckt werden, die bisher als Dunkelziffer - zynisch ausgedrückt - „sparen helfen“. Andererseits aber sei *weniger* Geld nötig, weil diese Mehrbelastung unter jenen 15% läge, die heute mißbräuchlich bezogen würden²⁵, zu denen noch die unerwünschte aber heute legale Kumulierung von Ansprüchen zu rechnen sei. Bleibt der Zentraleinwand, daß *mehr* Geld nötig sei, wenn Erwerbseinkünfte und Vermögensbildung nicht wie heute zu 100% die Sozialhilfe kürzen, sondern wenn der Quasisteuersatz z.B. bei 50% liege. Das berührt das entscheidende Argument: die arbeitsmarkt- und tarifpolitischen Wirkungen. Natürlich werde damit eine sehr viel größere Population Teiltransfers empfangen. Dennoch sei letztlich *weniger* Geld nötig, wenn intensivere Arbeitssuche und Vermögensbildung der Leistungsempfänger den Sozialhaushalt entlasten. Es sei „ähnlich wie beim Swiftschen Steuereinkommens, wo nicht jede Steuersatzerhöhung den Finanzminister saniert“ (Mitschke 1994: 159).

Das Argument überzeugt nun aber nur in seiner einen Abteilung, der Vermögensbildung: Wenn in der Tat mehr Geld unterm Strich übrig bleibt bei denen, die arbeiten. Das andere Teilargument aber, die intensivere Arbeitssuche, betrifft nur viel weniger Sozialhilfebezieher, als gemeinhin angenommen wird. Es ist doch nach Leibfried und Leisering (1995a) gerade noch ein Drittel der Empfänger, bei denen Arbeitslosigkeit die Hauptursache des Bezugs ist. Und nur auf diese bezieht sich das Argument, auf eine Gruppe zudem, die nach ihrer Untersuchung die Sozialhilfe besonders schnell wieder verlassen. Nicht unterschlagen sollte man die Kehrseite: daß der Arbeitsanreiz für Steuerzahler oberhalb der Transfergrenze (Sozialversicherungen usw.) im Vergleich zu heute schlechter wird.²⁶

Damit sind wir aber schon bei Details und lassen uns vielleicht allzu bereitwillig auf die implizite Logik ein, die ja in einem doppelten Argument besteht: dem politisch fatal instrumentalisierbaren, daß fehlende Arbeits*willigkeit* bei den Armen ein Hauptproblem wäre, und dem die Betroffenen geradezu in Schutz nehmenden Argument, daß *erst das System* eine solche Wahl ja gerade individuell rational mache. Wichtig ist: Bei den Annahmen, wie sich individuelles Erwerbsverhalten ausgerechnet durch Geld steuern läßt, befinden wir uns im Reich reiner Spekulationen. Die Untersuchungen zur jetzigen Sozialhilfe jedenfalls stützen kaum die Rede von einem dringend notwendigen pekuni-

²⁴ Dies Amt sollte alle steuerfinanzierten Sozialtransfers, zumindest aber die Sozialhilfe, das Wohngeld, die Ausbildungsförderung und das Kindergeld verwalten.

²⁵ Bei der Missbrauchsquote schließt Mitschke sich Schätzungen in Höhe von 15% des Volumens bezogen auf HLU, Kindergeld, Wohngeld und BAFöG-Leistungen an, vgl. Mitschke (1994: 156).

²⁶ Vgl. die instruktive schematische Modellanalyse bei Hauser (1995) sowie Expertenkommission (1996: 118f.).

ären Arbeitsanreiz.²⁷ Aber genau auf diesen verläßt sich das System der NES ausschließlich, wenn es auf die bisherige Unterscheidung zwischen Arbeitsfähigkeit und Arbeitswilligkeit verzichtet, und damit auf Sanktionen wie Kürzung des Transfers bei Arbeitsunwilligkeit. Vielleicht allerdings sollten wir uns die Sorgen der Bürgergeld-Verfechter nicht machen, denn *ein* wichtiger Punkt wäre ja doch erreicht: die Unterstellung der Arbeitsscheu müßte nicht mehr zu Ausforschungen führen. Aber auch hier trägt die Freude nicht weit - denn es bleibt die ernüchternde Frage, ob unsere Gesellschaft im Ernst auf diese Unterstellung verzichten *will*. Daß diese Zweifel nicht gegenstandslos sind, zeigen jene Vorschläge, die die entfallenden Kontrollmöglichkeiten durch Formen einer Beratungspflicht ausgleichen zu müssen glauben, die sich insbesondere auf Möglichkeiten zur Wiedereingliederung in das Erwerbsleben erstrecken. Überzeugen vielleicht die anderen reklamierten Effekte besser? Eher nicht.

Umstritten ist auch die Vorfreude auf verhinderten Mißbrauch: Daß je nach Rigidität insbesondere der Vermögensbesteuerung sich hier sogar verschärfte Möglichkeiten der Steuerhinterziehung und des Transferbetruges ergeben können, wird bei den Bürgergeld-Verfechter nicht in die Betrachtung einbezogen. Daraus ergeben sich kaum zu rechtfertigende Ungerechtigkeiten. Umstritten sind dann die Versprechungen bezüglich des Niveaus und wie es gehalten werden soll - denn das wird modellbedingt schwieriger noch als beim bestehenden System, so groß wie der im Spiel befindliche Finanzaufwand vermutlich ist, denn - umstritten aber wahrscheinlich: Ein akzeptables Niveau nach unten bedeutet hohe und breit basierte Steuern nach oben und damit läßt sich bei den mittleren und oberen Einkommensschichten Akzeptanz nicht gerade sichern.²⁸ Wenn aber alles darauf hinaus liefe, das Subsistenzniveau unter diesen Vorzeichen abzusenken, käme dies zugleich faktischem Arbeitszwang gleich, womit die letzten Barrieren gegenüber der Durchsetzung der neoliberalen Varianten fallen.

Und auch die Verwaltungsvereinfachungsargumente schmelzen zu wesentlichen Teilen in sich zusammen, wenn bei einer sozialstaatlich verträglichen Variante ohnehin im Bürgergeld nur einige ausgewählte Sozialtransfers aufgehen können, wenn akzeptiert wird, dass realistischere auch das Bürgergeld einen im Vergleich zur Einkommenssteuer erweiterten Einkommensbegriff benötigt und sich eine Vereinheitlichung

²⁷ Zu empirischen Ergebnissen bei entsprechenden amerikanischen Experimenten vgl. Moffit (1992)

²⁸ Aufschlussreich sind die aktuellen Berechnungen des DIW, die die Expertenkommission (1996) in Auftrag gegeben hat. Danach variieren die fiskalischen Kosten brutto in einer Spannweite von 84 Mrd. und 300 Mrd. DM und netto, d.h. unter Berücksichtigung von 30 Mrd. DM ersparter Sozialtransfers, in einer Spannweite von 54 Mrd. und 270 Mrd. DM. Dabei ist allerdings noch keine Abschmelzung der durch den höheren Freibetrag auch bei höheren Einkommen eintretenden Steuerentlastungen berücksichtigt. Eine lineare Anhebung der Grenzsteuersätze um 1 v.H.-Punkt würde Einkommenssteuermehreinnahmen in Höhe von 7,1 Mrd. DM einbringen. Mit anderen Worten: Wollte man die fiskalischen Kosten der billigsten Variante (u.a.: Anrechnungssatz von 70 v.H., Berücksichtigung einer „Haushaltsersparnis“ durch Ansatz des Existenzminimums des Ehepartners auf 80 v.H.) durch eine lineare Anhebung der Grenzsteuersätze neutralisieren, müssten diese um ungefähr 8 v.H.-Punkte erhöht werden. Vgl. DIW (1996: 47ff.). Die Expertenkommission (1996: 61) räumt ein, dass sich die fiskalischen Kosten vermindern könnten, wenn mit der Einführung des Bürgergeldes nachhaltige Beschäftigungswirkungen ausgelöst würden. Diese werden allerdings vom DIW skeptisch beurteilt. Fazit: „Es ist daher unwahrscheinlich, dass eine aufkommensneutrale Lösung erreicht werden kann“.

des letztgenannten grundsätzlich auch im Rahmen des gegenwärtigen Steuer-Sozialtransfersystems anstreben lässt.²⁹

Bleiben noch jene immerhin vorhandenen Punkte, bei denen sich zumindest keine Verbesserungen oder Verschlechterungen ergeben - wenn es denn stimmt. Und bleiben noch einige zusätzliche Einwände, die man von *dem* nicht unbedingt erwarten sollte, der ein Konzept „verkaufen“ will. Der wichtigste vielleicht: Was wird mit den verbleibenden Aufgaben, wegen derer ja eine Menge Ämter gar nicht wegfallen könnten: Sozialamt, Wohnungsamt, Kriegsopferfürsorgestellen und Jugendamt? (vgl. Hauser 1995: 483). Denn es ist nicht gerade überzeugend „vorstellbar, dass Finanzämter bei ihrer besonderen Aufgabenstruktur und ihrer auf ein Massenverfahren ausgerichteten Arbeitsweise neben der Gewährung von (...) Geldleistungen etwa die zusätzlichen Aufgaben im Rahmen der HbL sowie der Beratung übernehmen könnten. Dagegen sprechen schon die Besonderheit der betroffenen Personengruppen sowie die Vielfalt und der oftmalige Wechsel der Hilfeformen (vielfach Sach- und Dienstleistungen)“ (Expertenkommission 1996: 91).³⁰ Es spricht für die Einschätzung als gemäßigtes Konzept, wenn Mitschke betont, daß die „Neuordnung des Sozialleistungssystems (...) nicht mit einem Allheilmittel gegen Armut und Bedürftigkeit zu verwechseln (sei; U.O.). Häufig lindern Unterstützungszahlungen lediglich die Symptome, beheben aber nicht die Ursachen von Bedürftigkeit“ (Mitschke 1994: 157). Aber es reicht nicht, wenn ein Mitschke dies erkennt. Denn es ist im NES-Konzept zumindest als Gefahr strukturell angelegt, daß die vielfältigen Ursachen der Armut einseitig auf die am Mindesteinkommen orientierten, verteilungspolitischen Zielvorstellungen reduziert werden, dass gerade bei einer sehr weitgehenden Integration sozialpolitische Fragen stärker von finanzpolitischen Aspekten dominiert würden. Dieser Befund muß konfrontiert werden mit jener zweiten großen Leitlinie, die dringend weiter kultiviert werden muß und sich auch - aber nicht nur - an die Soziale Arbeit wendet: *Nicht fordern, ohne zu fördern*. Also vor allem: Nicht einfach Erwerbstätigkeit von den Armen zu fordern, ohne sie zu fördern - und das muß sehr viel mehr heißen als „Anreize“.

Aufgrund all solcher Bedenken kommen kritische Sympathisanten des Konzeptes zu einer Kompromißformel, die Herrn Mitschke überhaupt nicht befriedigen würde: Das Bürgergeld nicht als institutionell umzusetzender Vorschlag, sondern als „Ideenfolie, die immerhin den Blick für dringend nötige Reformimpulse schärfen“ (Spermann 1994: 386) kann³¹, als „Referenzmodell (...), das gewissermaßen ein abstraktes Leitbild für

²⁹ In diesem Horizont fordert beispielsweise die Expertenkommission (1996: 72f.) statt einer „Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage im Sinne einer Bedürftigkeitsmessung an ein und demselben Maßstab (...) eine Vereinheitlichung der Rechenschritte, d.h. der technischen Ermittlung der jeweiligen Bemessungsgrundlagen gegenüber den bisher weitgehend unverbundenen und unterschiedlichen Verfahren“ (ebd.: 72.).

³⁰ Mit der Trennung der geldleistungsgewährenden Instanz von jener, die für Dienstleistungen wie Beratung und Vermittlung zuständig wäre, wird zwar positiverweise die Stigmatisierungs- und Kontrollproblematik entschärft, andererseits werden LeistungsempfängerInnen auch umso schwerer für Beratung usw. erreicht, je schematischer die Leistungen ausgezahlt würden.

³¹ Bei Spermann soll es ein Reformprogramm inspirieren, das sich in kleinen Schritten dem Bürgergeld-Konzept und seiner Beschäftigungsorientierung annähert, das beispielsweise den konstanten Anrechnungssatz für Erwerbseinkünfte von SozialhilfeempfängerInnen bei unverändertem Absetzbetrag übernimmt, das durch zeitlich begrenzte und im Zeitablauf abnehmende Lohnsubventionen beispielsweise für soziale Dienstleistungen und im Umweltschutz zusätzliche Beschäftigungsplätze schafft, aber billiger als im Bürgergeld-Konzept. Die Expertenkommission wendet sich auf der Grundlage einer ausführlichen Problematisierung

in der Praxis dann weit weniger radikale Reformen des Steuertransfersystems entwirft“ (Expertenkommission 1996: 122). Das aber ist dann nicht mehr jenes elegante, weil konsistent gestylte Bürgergeld, als das es Aufsehen erregt und sich in den unbedarften Blick einschmeichelt.

2.2 Grundsicherung in evolutionärer Perspektive

Damit ist schon viel gesagt über das zweite Modell: eine Grundsicherung in evolutionärer Perspektive - nämlich, wo es besser sein muß. So wie beim Bürgergeld weder ein stramm neoliberales „Negativsteuermodell im Westentaschenformat“ (Bäcker/ Steffen 1995: 6) noch eine Megastaatsvision in Form einer egalitären Sozialdividende skizziert wurde, soll beim alternativen Entwurf einer Grundsicherungsperspektive eine entschiedenen, aber evolutionären Zuschnitts gewählt werden.

Wieder folge ich einem wichtigen Protagonisten, der sich u.a. deshalb anbietet, weil er den Caritas-Armutsbericht entworfen, in einer ganzen Reihe einander ergänzender Publikationen ein relativ weit entwickeltes System vorgeschlagen hat und instruktiv und prinzipiengeleitet vom allgemeinen zum besonderen voranschreitet. Seine „Reformstrategie der kleinen Schritte“ (Hauser 1995b: 67) basiert auf einer grundlegenden Prioritätenliste: Das ist „das Allgemeine“, und zwar in 13 Punkten.³² Sie sind eine konsequente Antwort auf die dargestellten armutspolitischen Herausforderungen. Entscheidend ist bei ihm wie beim Mitschke-Modell: Grundsicherung wird erst einmal als Sockelung verstanden, die *alle* Systeme betrifft, sie beschränkt sich *nicht* auf eine Aufrüstung nur der Sozialhilfe. Im Kontext der vielfältigen Sicherungsvorschläge soll hier das System lohnbezogener Sozialversicherung auch nicht teilweise ersetzt, sondern ergänzt werden. Es ist explizit nicht das Ziel, Arbeit und (Sozial-) Einkommen zu „entkoppeln“. Sockelung heißt aber sehr viel mehr als je ein unterer Mindestbetrag. Beim Anspruch auf den Grad der Integration oder der Harmonisierung aller steuerfinanzierten Transfers ist dies Modell sparsamer als das vorgenannte, zentrale Aufmerksamkeit gilt der „Teilharmonisierung zur Sicherung eines soziokulturellen Existenzminimums sowie einer besseren Zuordnung der sozialen Risiken zu den einzelnen Ebenen und Institutionen des Systems der sozialen Sicherung in einer koordinierten Weise“ (Hauser 1995a: 131).

Zunächst soll gelten: Priorität für Beschäftigungsförderung vor kompensierenden Sozialleistungen.

Gefordert wird - *zweitens* - eine Modernisierung des Katalogs allgemeiner Lebensrisiken, die nicht in die Sozialhilfe abdrängen sollen – nicht zuletzt als Reflex auf die schon benannte „Normalisierung“ der Armut. Vordringlich wäre die Anerkennung der oben konstatierten Risiken des Unterhaltsausfalls, der mangelnden sozialen Integration insbesondere von Zuwanderern sowie der Erwerbsunfähigkeit von Geburt oder Jugend an als gesellschaftlich abzusichernde Risiken. Hinzukommen müßte aber auch Arbeitsverhinderung wegen Betreuung von Kleinkindern, Pflege von pflegebedürftigen Familienmitgliedern, Alter über der Rentenaltersgrenze, extrem hohe Wohnungskosten usw. (vgl. ebd.: 131f.).

rung von dauerhaften Lohnsubventionen gegen solche qua Bürgergeld, wobei auffällt, dass lediglich makroökonomisch argumentiert wird unter Absehung z.B. von sozialen oder ökologischen Begründungen, wie sich nicht nur bei Spermann konstitutiv sind. Ausgenommen werden steuerfinanzierte Transfers oder Steuerbegünstigungen zur gezielten Eingliederung von Arbeitslosen oder zur Entwicklung von Partialmärkten.

³² Sie folgen in den Hauptargumenten Hauser (1995b: 67ff.).

Drittens: Die Absicherung großer Risiken, d.h. armutsbedingender Risiken sollte Vorrang haben vor der Absicherung kleiner Risiken, d.h. Risiken mit finanziell geringen Auswirkungen.

In einer *vierten* Leitlinie wird für universelle Absicherung auf niedrigerem Niveau vor gruppenspezifischer Absicherung auf höherem Niveau plädiert. Hierzu gehört auch, dass prinzipiell mit der vorgeschlagenen Strategie kompatible Leistungssysteme wie das Wohngeld auf sich vergrößernde Substanzdefizite hin überprüft und um der Inanspruchnahme willen insbesondere in der Dimension der Informationspolitik verbessert werden.

In einem *fünften* Punkt kommt endlich das Stichwort *Mindestsicherung*, die einen höheren Rang als die *Lebensstandardsicherung* erhalten soll. Als sozio-kulturelles Existenzminimum soll sie gleichermaßen im Sozial-, Privat- und Steuerrecht gelten und laufend an die wirtschaftliche Entwicklung angepaßt werden. Seine Höhe wäre an das Niveau der verbesserten Sozialhilfe gekoppelt (einschließlich Mehrbedarfszuschlägen und pauschalierter Wohnungs- und Heizungskosten sowie einmaliger Leistungen). Im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung beispielsweise könnte die Sockelung erfolgen als bedarfsabhängiger Zuschlag zu den Erwerbsunfähigkeits-, Alters- und Hinterbliebenenrenten – administriert durch den jeweiligen Rentenversicherungsträger. Die Bedarfsberechtigung würde ermittelt auf der Basis eines stärker schematisierten und auf die Kernfamilie beschränkten Einkommensanrechnungsverfahrens. Mehrkosten ergeben sich im wesentlichen aufgrund der Realisierung zweier sozialpolitischer Ziele, einerseits der „Besserstellung der verdeckt Armen durch einen auf das Niveau der verbesserten Sozialhilfe erhöhten Leistungsanspruch und durch den Wegfall der Regresspflicht“ (ebd.: 134). Die Mindestsicherung soll explizit bedarfsabhängig sein, was sie fundamental von vielen Grundeinkommensmodellen unterscheidet. Bei diesen würden alle BürgerInnen unabhängig von einem sozialpolitischen Bedarf über einen Leistungsanspruch verfügen, was ihre Kosten extrem ansteigen und ihre politischen Realisierungschancen extrem absinken lässt.

Mit der Mindest- korrespondiert - *sechstens* - zumindest bei direkt oder indirekt *staatlich* finanzierten Absicherungen eine doppelt orientierte *Höchstsicherung*: eine Höchstsicherung einerseits bei vier Fünfteln des vorherigen individuellen *Nettoarbeitseinkommens* - natürlich nur im Bereich oberhalb der Minimummarge -, andererseits eine allgemein gültige Obergrenze beim eineinhalbfachen *Durchschnittseinkommen*. Wer sich höher absichern will, muß dies selber tun. Welche entscheidende Bedeutung die Verwirklichung dieser Leitlinie hätte, erschließt sich, wenn nur einmal die augenfälligsten Beispiele genannt werden. Exponiert ist das Ehegattensplitting, das ja als Maßnahme familienbezogener Sozialpolitik gilt. Seine verteilungspolitischen Konsequenzen - daß der Steuervorteil dort am größten ist, wo nur der Ehemann oder die Ehefrau Einkünfte erzielt, daß er in der Spitze mehr betragen kann, als viele überhaupt verdienen, daß er sich bei höheren Einkommen keineswegs mehr auf Einkommensanteile des Bedarfs, sondern eher der Vermögensbildung bezieht und daß mittlerweile etwa jede dritte Ehe kinderlos bleibt - sind vielfach kritisiert worden (vgl. als Überblick Bäcker/Ebert 1996: 368ff.). Sie vertragen sich angesichts ihrer hohen Kosten³³ sozialpolitisch ebensowenig mit dem hier skizzierten Konzept wie die gegenwärtige Wohneigentumsförderung oder das Niveau der Beamtenversorgung.

³³ Ca. 30 Mrd. DM Steuermindereinnahmen (1993) – von denen ca. 10 Mrd. DM an Paare ohne Kinder gehen – gegenüber den Aufwendungen für das Kindergeld in Höhe von 22 Mrd. DM, das Erziehungsgeld (6,5 Mrd. DM) und den Mindereinnahmen durch die einkommenssteuerlichen Kinderfreibeträge (16,2 Mrd. DM). Zahlen nach BMAS (1994: 182).

Die folgenden Punkte sind nicht etwa einem verkrampften Systematismus geschuldet: Sie sollen gleichermaßen Akzeptanz untermauern, Inkonsistenzen abbauen, Bürokratie minimieren und gegen - dieser Aspekt wird beim Bürgergeld fast immer sträflich vernachlässigt - willkürliche Eingriffe immunisieren.

Also *siebtens*: Um einer einfacheren Verwaltung und erleichterter Inanspruchnahme und der Überwindung momentan bestehender Wirksamkeitsdefizite willen sollte für die soziale Absicherung *einzelner* Risikokomplexe bei konsequenter Zuordnung (vgl. Hauser 1995a: 131ff.) jeweils nur eine *einzig*e Institution zuständig sein. D.h. z.B., daß in jeder monetären Sozialleistung auch die Beiträge für die anderen Institutionen integriert sein müssen und daß in den „besseren“ Zweigen je eigene Regelungen für einkommensüberprüfte Mindestleistungen enthalten sein sollen. Das ist nun eine radikal andere Logik als beim Bürgergeld-Vorschlag, der Unterschied reduziert sich aber auf *einen der Konstruktion*, wenn wir den *achten* Punkt hinzunehmen:

*Umverteilung*selemente in den Leistungen der grundsätzlich beitragsbasierten Sozialversicherungen sollen bleiben und sinnvoll weiterentwickelt werden. Aber sie sollen entweder klar steuerfinanziert werden, oder - zweitbestens - „aus einem Teilbeitrag, der ohne obere Bemessungsgrenze ermittelt wird“ (Hauser 1995b: 68). Dies ist ein ganz wichtiger Hinweis dazu, wie mit der ja richtigen Kritik der „versicherungsfremden Leistungen“³⁴ konsequent umgegangen werden kann, ohne solidarische Prinzipien zu beerdigen. Auch hier handelt es sich nicht um einen systemversessenen Selbstzweck, vielmehr geht es um die Akzeptanz bei den Beitragszahlern und nicht zuletzt um eine breite und leistungsorientierte Abschöpfungsbasis, wenn nämlich z.B. Beamte und Selbständige mitzahlen.

Neuntens: Familienlastenausgleichssysteme sollen prioritär kindbezogen und nicht rein ehebezogen sein. „Im Mittelpunkt der Leistungsgewährung haben (...) das Kind und die mit ihm verbundenen besonderen materiellen Belastungen des Haushalts (Hanesch u.a. 1995: 55) zu stehen. Das bestehende Nebeneinander von Kindergeld, Kinderfreibetrag, Ehegattensplitting, Haushaltsfreibetrag für Alleinerziehende sowie Erziehungsgeld sichert jedenfalls eine angemessenen Kompensation kinderbedingter Aufwendungen nicht. Im untersten Einkommensbereich sind die Familienlastenleistungen so zu bemessen, daß der sozio-kulturelle Mindestbedarf von Kindern (einschließlich Miet- und Heizkostenanteil) voll gedeckt wird. Das Kriterium der Bedarfsgerechtigkeit läßt sich nur einlösen durch eine zielgenaue Förderung, die z.B. durch eine steuerliche Förderung (insbesondere in Form von Kinderfreibeträgen) nicht gegeben ist. Die Altersabhängigkeit der Bedarfshöhe könnte durchaus anhand eines eingeführten Instruments: der Regelsatzabstufung im Bundessozialhilfegesetz, angenähert werden (vgl. ebd.). Bei höheren Einkommen läge das Kindergeld niedriger, um bei hohen Familieneinkommen ganz wegzufallen. Gemäß dem Vorschlag von Hauser (1995a: 134f.) wäre das Kindergeld nachrangig zu Primäreinkommen nach Abzug von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sowie zu den Leistungen der Sozialversicherungen, jedoch vorrangig zu Wohngeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe und Kriegsofopferfürsorge.³⁵ Das gegenwärtig praktizierte Erziehungsgeld ist nicht nur nicht existenzsichernd, es setzt zudem einen problematischen Anreiz für traditionelle For-

³⁴ Zu einem knappen Überblick seitens eines Vertreters eines strengen Äquivalenzprinzips vgl. Ruland (1996).

³⁵ Zum resultierenden Abstimmungsproblem mit Unterhaltsverpflichtungen und den Leistungen der Unterhaltsvorschußkasse vgl. Hauser (1995a: 135).

men geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung.³⁶ Speziell mit Blick auf Alleinerziehende würde das Problem der Sozialhilfeabhängigkeit außer durch das verbesserte Kindergeld – bei Vorliegen prinzipieller Erwerbstätigkeit – durch deren Einbezug in die Arbeitslosenhilfe entschärft.

Die Leistungsanpassung soll den durchschnittlichen Nettolöhnen folgen, künftig auch im Kinderlastenausgleich und der Sozialhilfe. Bezüglich der Kinderlasten wäre ein solcher Automatismus, wenn er denn nicht nach unten manipuliert würde, ein Fortschritt. Er genügt aber in ökonomisch schwierigen Zeiten keineswegs den *Bedarfsgesichtspunkten* des Existenzminimums, die ja gerade im Kriterium davor postuliert wurden. Deshalb ist entscheidend, daß der Bezugspunkt Nettolöhne auf die jährlich erforderliche Dynamisierung beschränkt bleiben muß, während die in größeren Abständen notwendige Neuvermessung des Niveaus immer wieder den Rückbezug auf rationale überprüfbare Größen des Bedarfs und sozio-kulturellen Minimums sicherstellen muß. Das Verfahren, in dem eine darauf aufbauende Entscheidung getroffen wird, muß im Vorhinein festgelegt sein und außenstehenden Sachverstand einbeziehen.³⁷

Sind die Grundsicherer so realitätsblind, daß sie das Problem Arbeitsanreiz völlig außer acht lassen? Nein, keineswegs: „Sämtliche einkommensüberprüften Sozialleistungen sollten untereinander und mit dem Steuersystem so abgestimmt werden, daß die kombinierten Grenzzugssätze nicht höher sind als der Grenzsteuersatz für die oberste Einkommensklasse; lediglich bei der Sozialhilfe und ähnlichen Mindestleistungen dürfte ein höherer Grenzsteuersatz angewendet werden“ (Hauser 1995b: 68). Durch das vergleichsweise höhere Niveau der Grundsicherung und den – im Vergleich zum Bürgergeld – bei den meisten Grundsicherungsvorschlägen höheren Anrechnungssatz ergibt sich ein eher schwächerer Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit zumindest in der pekuniären Dimension, zumal die hier in der Regel infrage kommen-

³⁶ Während im untersten Einkommensbereich auch hier die Ausgestaltung als existenzsichernder aber einkommensabhängiger Sockelbetrag sehr breite Zustimmung findet, wird z.B. von Hanesch u.a. (1995: 55f.) vorgeschlagen, das Erziehungsgeld u.a. deshalb in eine Lohnersatzleistung umzuwandeln, um neue Formen der Arbeitsteilung auch im Bereich der Kinderbetreuung zu realisieren. Von mehreren Seiten wird zudem darauf hingewiesen, daß mit den skizzierten Reformschritten auch die folgenreiche Debatte über den Lohnabstand bei größeren Bedarfsgemeinschaften gewissermaßen vom Kopf auf die Füße gestellt werden könnte. Jedenfalls bei Vorliegen einer Vollzeitberufstätigkeit wäre die Überschneidung mit dem Sozialhilfesatz durch die bedarfsgerechte Aufstockung des Haushaltseinkommens beim Vorhandensein von Kindern nurmehr sehr selten zu erwarten. So argumentieren z.B. Hanesch u.a. (1995: 56).

³⁷ Wie plausibel die Nettolöhne als Anknüpfungspunkt für die besseren Sicherungssysteme auch sein mögen, ihre Übertragung auf die Sozialhilfe, wie von Seehofer für 1996-1999 ja konkret vorgesehen, ist lediglich gegenüber den vergangenen drei Jahren ein Fortschritt: Hier waren sie - von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt - *ohne jeglichen Bezug* auf Existenzminima schlicht „gedeckelt“. Selbst die Einführung des damals von SozialpolitikerInnen hart gegeißelten „Statistikmodells“ (vgl. Otto 1990) war demgegenüber ein Ausbund an Berechenbarkeit. Nicht nur, daß durch die Nettolohnorientierung nicht nur im Guten, sondern auch im Schlechten eine schicksalhafte Koppelung an die Tarifpolitik erreicht wird. Auch weitere Umbrüche in den Lebensverhältnissen regieren damit in das Existenzminimum hinein: wenn sie etwa zunehmend durch Doppelverdiener im Haushalt geprägt werden, so führt die Orientierung des Sozialhilfesatzes an Einzellöhnen die Hilfebezieher immer mehr ins soziale Abseits.

den prekären Beschäftigungsformen unter armuts- wie unter beschäftigungspolitischen Aspekten als problematisch bewertet werden.³⁸

Das Niveau des in der Lohn- und Einkommenssteuer freizustellenden soziokulturellen Existenzminimums sollte gemäß der BVerfG-Entscheidung *relativ* definiert werden, und zwar als gleichbleibender Prozentsatz des durchschnittlichen Nettoeinkommens.

Schließlich sollten sämtliche nicht-einkommensüberprüften Sozialleistungen wie Markteinkommen der Lohn- und Einkommenssteuer unterliegen, die Beiträge zu den Sozialversicherungen sollten dagegen von der Steuer abgezogen werden und eigene Vorsorgemaßnahmen sollten nur bis zu dem Betrag jener Höchstgrenze steuerbegünstigt werden, die für Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil zu den Sozialversicherungen gilt.

Diese Konzeption überschneidet sich in den meisten Dimensionen mit vielen der seit Mitte der 80er Jahre vorgelegten Vorschlägen zu einer bedarfsorientierten Grundsicherung, überzeugt aber insbesondere durch die prinzipiengeleitete Präzisierung. „Trotz vieler Differenzen in Detailfragen besteht bei diesen Modellen zumindest dahingehend Konsens, daß die heutige Hilfe zum Lebensunterhalt weiterentwickelt werden muß und - entweder damit unmittelbar harmonisiert oder parallel hierzu - in den vorgelagerten Sicherungssystemen entsprechende bedarfsorientierte Grundsicherungsleistung einzuführen sind“ (Hanesch u.a. 1995: 58). Unterhalb der Differenzen in Detailfragen zeichnet sich – wie in Kapitel 1.4.2 angedeutet – ein Katalog von Reformelementen ab, die die 13 Punkte ergänzen: Von der konsequenten Pauschalierung der Geldleistungen, um die z.T. unwürdigen Einzelprüfungen und -kontrollen einzudämmen über die Beschränkung familiärer subsidiärer Verpflichtungen auf Ehegatten untereinander und Eltern gegenüber ihren minderjährigen und unverheirateten Kindern³⁹ bis hin zur Forderung, die „Sozialämter zu leistungsstarken Fachbehörden für soziale Rehabilitation auszubauen“ (Hanesch 1995: 59). Zur Frage des Niveaus wird der Standpunkt vertreten, seine Festsetzung solle um höherer Transparenz und öffentlicher Kontrolle willen Aufgabe des Bundesparlaments sein (vgl. z.B. Hanesch u.a. 1995: 59).⁴⁰

Auf ein vermutlich nicht völlig vermeidbares Phänomen bei dem vorgeschlagenen Grundsicherungsmodell muß aufmerksam gemacht werden. In dem Maße, in dem die Sozialhilfe für große Gruppen mit typischen Risiken nicht mehr zuständig ist, wächst für die dann verbleibenden EmpfängerInnen die Gefahr stärkerer Stigmatisierung – eine Gefahr, der nur wiederum durch die konsequente Umsetzung der gerade skizzierten Verbesserungen in der Sozialhilfe begegnet werden kann. Oder aber durch die et-

³⁸ Auch die Expertenkommission (1996: 34) argumentiert, daß es ja keineswegs eines Bürgergeldmodells bedarf, wenn lediglich das Erwerbseinkommen mit einem geringeren Satz auf die öffentlichen Subsistenzmittel angerechnet werden soll. Eine der acht Schlußempfehlungen bezieht sich auf die Ermäßigung der Anrechnungssätze in der Sozialhilfe (ebd.: 128).

³⁹ Dies wird ebenso von der Expertenkommission (1996: 129) in ihren abschließenden Empfehlungen formuliert.

⁴⁰ Über die Feststellung konvergierender Grundannahmen und -ziele hinaus kann an dieser Stelle nicht systematisch untersucht werden, wo die Unterschiede zwischen den insbesondere von den gesellschaftlichen Kräften der SPD, den Gewerkschaften, den Grünen und den Wohlfahrtsverbänden favorisierten Konzeptionen bestehen. Konkrete und detaillierte Entwürfe liegen bisher von der SPD sowie dem DPWV vor, die Bündnis-Grünen legen in Kürze ein weiterentwickeltes Grundsicherungsmodell vor. Vgl. zu einem Überblick Bäcker/Ebert (1996: 325ff.).

wa von der Expertenkommission (1996: 103) vorgeschlagene Einführung eines Sozialtransferamtes.

3. Perspektiven eines armutsfesten Sozialstaats

Natürlich steckt der Teufel im Detail, wenn es ans Konkretisieren geht. Aber der Grundsicherungsansatz hat mehr als deutlich gemacht, wie weitgehend die Lösung: „das soziale Sicherungssystem armutsfest machen“ Leitlinie einer *integrierten* Armuts- und Sozialpolitik sein könnte. Auch wenn der Ausgangspunkt „Armutsfestigkeit“ nicht das Hauptanliegen des Bürgergeldes ist, zeigt die Gegenüberstellung beider Konzepte - Bürgergeld und Grundsicherung - einige durchaus verblüffende Einsichten:

- Sie fordern in vielen Punkten gleichlautende Rationalitäten.
- Sie verschränken das, was Leibfried und Tennstedt als ebenso geschichtsmächtige wie fatale Spaltung zwischen Armen- und Arbeiterpolitik analysiert haben (vgl. Leibfried/Tennstedt 1985). Immerhin: Eine solche Konvergenz könnte für die Suche nach tragfähigen Mehrheiten entscheidend sein.

Im „Systemvergleich“ bleiben allerdings zu viele Ungereimtheiten auf Seiten des Bürgergeldes: in puncto Substanz, in puncto Umsetzung und in puncto Realitätsgehalt. Insbesondere greift die Definition von Bedürftigkeit als negativer Leistungsfähigkeit bei einer schematischen transferbezogenen Operationalisierung entschieden zu kurz. Denn „wer noch leistungsfähig ist, Einkommenssteuer zu zahlen, muß deswegen noch lange nicht bedürftig sein, um Sozialtransfers zu erhalten. Wer nicht bedürftig ist, muß noch nicht steuerlich leistungsfähig sein“ (Expertenkommission 1996: 117). Die Stärke der 13-Punkte-Strategie ist die Möglichkeit des „peacemeal engineering“ (Hauser) - der Möglichkeit schrittweiser Implementation also, die auch nach finanziellen Maßgaben gestreckt werden kann, steht nichts entgegen.⁴¹ Einer weitreichenden NES-Vorstellung stünden demgegenüber weit massivere Hemmnisse entgegen. Bewußt wird nicht eine tiefgreifende Systemreform weg vom vielfach gegliederten Leistungssystem riskiert, deren Auswirkungen kaum zu kalkulieren wären. Auch die Umstrukturierungsprobleme auf Seiten des Staates wären um ein erhebliches geringer als bei einer anspruchsvollen und sozial ausgewogenen Bürgergeld-Strategie.⁴²

Ich konzentriere mich gegen Schluß deshalb nurmehr auf den zweiten Strang. Wenn wir eine vernünftige Armutspolitik wollen, wenn diese, wie wir gesehen haben, wann immer möglich als integrierte Armuts- und Sozialpolitik konzipiert sein soll, dann kommen wir nicht umhin, auch eine tragfähige Umbauvorstellung zu entwickeln. Wenn bezüglich der Rahmenbedingungen von den finanzpolitischen und demographischen Restriktionen realistischerweise auszugehen ist, andererseits die anfangs genannten Lücken zu schließen, steigende Bedarfe zu decken und Modernisierungsphänomene zu flankieren sind, so dürfte dies nur noch bei einem wirklichen und planvollen Umbau möglich sein und dazu braucht es eine konsistente Leitvorstellung. Die 13 Punkte wären mehr als nur eine Skizze, was ansteht.

⁴¹ Zur Angemessenheit und ggf. notwendigen Modifikationen mit Bezug auf die neuen Bundesländer vgl. Hauser (1995a: 137).

⁴² Wie wenig hypothetisch diese Einwände gegen das Bürgergeldmodell sind, zeigt dessen Aneignung durch die FDP, die durch die Kombination von niedrigem Anrechnungssatz und niedrigem Leistungsniveau gekennzeichnet ist.

Entgegen einer undifferenzierten Auffassung einer allgemeinen umfassenden „Krise“ der öffentlichen Haushalte wird hier für eine nüchternere Einschätzung plädiert, was den Verteilungsspielraum heute und morgen angeht. Bezüglich der Situationsanalyse sind deshalb zumindest folgende Anmerkungen vonnöten. *Erstens*: Es muß immer neu daran erinnert werden, daß die massive Ausweitung des Mittelvolumens zum allergrößten Teil den fiskalischen Folgen der Vereinigung zuzurechnen ist. Und trotz der in den neuen Bundesländern erreichten 70%-Sozialleistungsquote bleibt der entsprechende gesamtdeutsche Wert auf der Höhe von knapp 34% (1994) und lag damit kaum höher als im langjährigen Durchschnitt der letzten beiden Jahrzehnte.⁴³ *Zweitens*: Der hohe West-Ost-Transfer unmittelbar nach der Vereinigung stand unter dem Vorbehalt zweier Bedingungen: Die Finanzierung basierte auf einer wachsenden Wirtschaft in den alten Ländern und wurde für tragbar gehalten im Horizont einer engen zeitlichen Befristung der zu flankierenden Übergangsprobleme (vgl. Hanesch 1995b: 148ff.). Dies führt direkt – *drittens* – zur gleichermaßen maßgebenden Erklärungsvariable zum Verständnis der ´internen´ Finanzierungsprobleme der Sozialpolitik, der Arbeitsmarktkrise. Sie ist verantwortlich für eine Vielzahl von Problemen, die erst zu sozialstaatlichen Finanzierungsbedarfen führten. „Ein ´Umbau´ des Sozialstaats, der auf diese vorgelagerten Probleme und den gesteigerten Bedarf (...) nicht eingeht, kuriert deshalb allenfalls an den Symptomen“ (Bäcker/Ebert 1996: 29). *Viertens*: Die bislang durchgeführten „Konsolidierungsmaßnahmen“ folgten bei aller Widersprüchlichkeit im Detail einem deutlich selektiven Muster. Hanesch pointiert dies krass: Ihre „Lasten (...) verblieben (...) innerhalb der Solidargemeinschaft der Arbeitnehmer bzw. der Arbeitslosen, während alle anderen gesellschaftlichen Gruppen aus der ´Verpflichtung zum Teilen´ weitgehend ausgespart blieben“ (Hanesch 1995b: 149). Gemäß wirtschaftsliberaler Grundüberzeugungen sind insbesondere diejenigen vor besonderen Opfern bewahrt worden, die eine besondere ökonomische Leistungsfähigkeit aufweisen. Dieses Grundmuster wird durch die kommunale Sozialpolitik keineswegs aufgefangen, sondern teilweise verstärkt.⁴⁴ Dies ist alles andere als ein Trend exzessiver Leistungsausweitung nach dem Muster „Verteilung von Wohltaten gemäß dem Gießkannenprinzip“.

Es wird einer entschiedeneren - normativ zu begründenden - Indienstrategie der ökonomisch Bessergestellten⁴⁵ zugunsten einer verbesserten Mindestsicherung und lückenschließenden Sicherung unterer Schichten bedürfen. Diese Mindestsicherung hätte insbesondere dem Kriterium der *Wirksamkeit* zu genügen, was eine vorsichtige - also möglichst wenig stigmatisierende und inquisitorische - *Bedarfsorientierung* nahelegt. Im Horizont einer integrierten Sozialpolitik ist dieses Element konstitutiv für den Versuch, der „Armutsvermeidung systematisch den Rang einer Zielgröße im gesamten System sozialer Sicherung und darüber hinaus in Arbeitsverwaltung, Steuersystem und Privatrecht einzuräumen, statt sie unkontrolliert in die Sozialhilfe abzudrängen“ (Leibfried/Leisering u.a. 1995: 318). Darüber in einem Mittelfeld läge ein Korridor gemäßigter Äquivalenzorientierung, der freilich von einigen heute bestehenden verteilungsbezogen fragwürdigen Privilegien befreit werden müßte, die immerhin milliar-

⁴³ Dieser Befund ist sowohl angesichts der strukturellen Kostendynamik der sozialen Dienstleistungen als auch der seit Beginn der 80er Jahre stark angewachsenen Zahlen der RentnerInnen, Arbeitslosen und SozialhilfeempfängerInnen umso bemerkenswerter.

⁴⁴ Zur Entwicklung der relativen Wohlfahrtspositionen vgl. Hochmuth/Klee/Volkert sowie Hauser, in diesem Band.

⁴⁵ Lediglich als Stichwort sind hier zu nennen: Vermögenssteuer, Erbschaftssteuer, Zinsbesteuerung, Bekämpfung von Steuerhinterziehung.

denschwer sind.⁴⁶ Dieser Korridor müsste möglichst universalistisch tragfähig ausgestaltet werden, daß längerfristig die Mindestsicherung in ihrer Notwendigkeit abgeschwächt wird.

Es wird also ausdrücklich *nicht* einer ausschließlichen Beschränkung des Sozialstaats auf Leistungen an die Bedürftigsten das Wort geredet. Mit Augenmaß wäre in der Tat bei den Bessergestellten oberhalb einer gehobenen Basissicherung auf Selbstvorsorgeaktivitäten zu verweisen. „Gleichzeitig müßte aber“ - ich zitiere nochmals Hauser - „anerkannt werden: Soziale Risiken können in Zukunft jeden treffen, und zwar in einem solchen Ausmaß, daß dafür keine volle Selbstvorsorge möglich ist. Eine universelle Absicherung für die gesamte Wohnbevölkerung im Ausmaß einer gehobenen Basissicherung ist daher in Zukunft unabdingbar“ (Hauser 1995b: 76). Das heißt im einzelnen z.B., daß eheabhängige Sicherungselemente schrittweise ersetzt werden müssen und daß kategoriale Regelungen sich inhaltlich ausweisen müssen oder zurückzudrängen sind.

Die Nettokosten selbst einer fortgeschrittenen Realisierungsstufe würden durchaus im Rahmen bleiben, auch wenn eine solche Reform nicht umsonst zu haben ist. Der Abbau krasser „Überversorgung“ sowie die bedarfsorientierte Ausgestaltung tragen dazu wesentlich bei. Mehrkosten entstehen durch die Fülle von Strukturveränderungen – von der Leistungspauschalierung über die eingegrenzte Familiensubsidarität bis zur Berücksichtigung von Freibeträgen – sowie nicht zuletzt aufgrund der durch diese Maßnahmen angestrebten Minimierung der Dunkelziffer der Armut.⁴⁷ Eine solche Armenpolitik *ist* einerseits ein tragfähiges Fundament *für* ein zweites, sie *braucht* aber eben dieses zweite auch als Fundament: „Sozialpolitik sollte einen aktiveren Part bei der langfristigen Beeinflussung ihrer eigenen Ausgangslage spielen“ (Döring/Hauser 1995). Dies bezieht sich zum einen auf die *Aufbringungsseite*, die hier freilich nicht näher betrachtet wird. Nur ein Stichwort soll genannt werden, weil es fatalerweise von der aktuellen politischen Agenda verschwunden zu sein scheint: Auch aus Gründen ihrer längerfristigen sozialpolitischen Potenz sollte die Diskussion um eine ökologische Steuerreform viel offensiver wieder aufgenommen werden. Zum anderen bezieht sich die Rede sozialpolitischer „Zukunftsinvestitionen“ wesentlich auf *soziale Ressourcen*, mit denen dringend pfleglich umzugehen ist. Es braucht eine energische Verbesserung der Position der Kindererziehenden, bei Geldleistungen insbesondere für schwächere Einkommen. Die Sozialeinkommensstrategie müßte - besonders mit Blick auf die Situation Alleinerziehender - flankiert werden durch entschieden bessere Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Erziehung und Beruf. Alle letztlich beschäftigungsorientierten Schritte verweisen schließlich auf die Frage der Sicherstellung der Kinderbetreuung.

Es braucht energische Maßnahmen, einer heterogenen Zuwandererbevolkerung sprachlich, sozial und berufsqualifizierend Chancen auf Erwerb und soziale Integration zu verschaffen. Es braucht eine wirklich entschiedene „WiedereinsteigerInnenpolitik“ und und und. Der „Ausbau eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors zu regulären Bedingungen des Arbeitsmarktes als Teil einer integrierten Beschäftigungsstrategie (könnte; U.O.) die Chancen erweitern, jedem Erwerbsfähigen den Zugang zu Er-

⁴⁶ Als Stichworte wiederum: das Niveau der Beamtenversorgung, die gegenwärtige Regelung der Hinterbliebenenversorgung, die Wohneigentumsförderung, der Familienlastenausgleich.

⁴⁷ Vgl. die kostenbezogene Kommentierung einzelner wichtiger Reformelemente bei Hauser (1995a: 133ff.) sowie die schon älteren aber detaillierten Modellrechnungen bei Hanesch/Klein (1988).

werbsarbeit und zu einer eigenständigen Existenzsicherung zu erschließen“ (Hanesch 1995b: 169). „Solange sich allerdings die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses fortsetzt und die Massenarbeitslosigkeit weiter anhält, bleibt das Problem bestehen, dass die Zahl derer weiter zunehmen wird, die im Falle von Arbeitslosigkeit zwar im Zuständigkeitsbereich der Arbeitslosenversicherung verbleiben, jedoch ausschließlich oder doch sehr weitgehend auf die Grundsicherung angewiesen bleiben. Ein zunehmender Bedeutungsverlust der Versicherungsleistungen wäre damit nicht korrigiert. Während das Ziel der Lebensstandardsicherung im Rahmen der bedarfsorientierten Grundsicherung im Verhältnis zum Arbeitsmarkt lediglich ergänzenden Charakter haben; vorrangig gefordert bleiben Strategien der Arbeitsmarktintegration“ (ebd.: 163). Daß heute – eben gerade auch in Zeiten knapper Kassen – eine weitsichtige Sozialpolitik innerhalb der verschiedenen Sozialleistungen der Prävention den Vorrang vor der Rehabilitation oder der Intervention im Krisenfall einräumen sollte, gilt ebenso mit Bezug auf armuts- wie kostenauslösende Phänomene und gehört ebenfalls zu den Zukunftsinvestitionen.

Allemaal bedarf es einer offenen Diskussion über die Festlegung von Prioritäten und Nachrangigkeiten nicht nur bei den öffentlichen Ausgaben *insgesamt*, sondern auch *innerhalb* des Sozialbudgets. Bei einer Reform der Armutspolitik geht es letztlich um die Konturen der Wohlfahrtsgesellschaft als Ganzes. Hier „muß die Gesellschaft Farbe bekennen: Welche Lebenslaufmuster will sie Frauen und Männern, Familien und Alleinerziehenden, Einkommenschwachen und Bessergestellten, Kindern und Alten ermöglichen bzw. zumuten?“ (Leibfried/Leisering 1995: 328f.). Es ist sattsam bekannt, daß es andere Antworten gibt.

Natürlich existieren verwandte Modelle, die *darunter* bleiben, reine Sozialhilfestrategien zumeist, die immerhin mehr für die Armutsbekämpfung hergeben als die gegenwärtige Politik. Auch sie wären noch einer Bürgergeld-Strategie vorzuziehen, wenn sich denn - und das ist ja die Kardinalfrage - überhaupt eine politische Chance für Reformen ergibt.

Dies soll das letzte Stichwort sein - denn *eine* Reform im Bereich reiner Sozialhilfestrategien bekommt ja - ich nehme mein Urteil vorweg: schrecklicherweise - eine Chance: die Seehofer-Reform. Sie ist nun eine brisante Mischung. Sie spätestens macht die Sozialhilfe zu genau dem, was sie gemäß unserer Bestimmung nicht sein soll: nämlich einer Mindestsicherung ohne Maßstab, zu einer isolierten Reform mit Gesellschaftsabschottung, einer Forderstrategie ohne ausreichende Förderung. Und da wo Förderung vorgeschlagen wird, werden die Kommunen mit der Finanzaufbringung im Regen stehen gelassen.

Muß das nun in der Tat die einzige Reformchance gewesen sein? Wenn die Ausführungen dazu etwas verdeutlichen wollten, dann dies: Sie muß es nicht! Nicht von der „Systemlogik“, schon gar nicht von irgendwelchen absoluten oder relativen „Belastungsgrenzen“ und den sonstigen Rahmenbedingungen her. Und auch nicht in der grundsätzlichen Bereitschaft der Bevölkerung, die Lasten des Strukturwandels im Rahmen eines solidarischen Risiko- und Lastenausgleichs mitzutragen (vgl. Hanesch 1995b: 170f.). Der Engpaß also liegt in der politischen Auseinandersetzung und dem gesellschaftlichen Selbstverständnis, u.a. in der nur schwach ausgeprägten Bereitschaft, sich mit der Existenz von Armut auseinander zusetzen. Verstehbare und legitimerbare Perspektiven, die systematisch institutionelle und politisch-normative Anknüpfungspunkte für solidarische Lösungsmuster entwickeln, können eine zentrale Rolle spielen, wenn politisch-strategisch versucht wird, die Engpässe zu überwinden.

Literatur

- Almsick, J. v. 1981: Die negative Einkommenssteuer. Finanztheoretische Struktur, Arbeitsangebotswirkungen und sozialpolitische Konzeption, Berlin
- Arbeitsgruppe „BSHG-Reform“ 1991: Vorschläge zur Fortentwicklung des Sozialhilferechts – Grundsätze – Hilfe zum Lebensunterhalt, Baden-Baden
- Bäcker, G. 1996: Demographischer Wandel, Arbeitsmarktentwicklung und Beschäftigungsperspektiven älterer Arbeitnehmer, in: ZGerontolGeriat, 29. Jg., S. 23-28
- Bäcker, G./Ebert, T. 1996: Defizite und Reformbedarf in ausgewählten Bereichen der sozialen Sicherung (hgg. Vom MAGS NRW), Düsseldorf
- Bäcker, G./Steffen, J. 1995: Lohnt es sich noch zu arbeiten? Zur Diskussion über Sozialhilfe, Negativsteuer und Niedrigeinkommen, in: WSI-Mitteilungen, 48. Jg., S. 3-11
- Bleses, P. 1994: Die staatliche Regulierung der Zuverlässigkeit monetärer Mindestschwelen in der Bundesrepublik Deutschland. Egelsbach u.a.
- Buhr, P./Leibfried, S./Leisering, L. 1996: Gibt es eine „neue Armut“? Was Aussiedler mit Arbeitslosen und Familien verbindet. Neue Ergebnisse der Bremer Sozialhilfestudie, in FIZ vom 27.03.1996
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMAS) (Hg.) 1994: Sozialbericht 1993, Bonn
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) 1996: Fiskalische Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldes. Gutachten im Auftrage des BMF (bearb. von Meinhardt, V. u.a.), Berlin
- Döring, D./Hauser, R. 1995 (Hg.): Soziale Sicherheit in Gefahr. Zur Zukunft der Sozialpolitik. Ffm
- Engels, W./Mitschke, J./Starkloff, B. 1974: Staatsbürgersteuer. Vorschlag zur Reform der direkten Steuern und persönlichen Subventionen durch ein integriertes Personalsteuer- und Subventionssystem (Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler), H. 26, Wiesbaden
- Expertenkommission „Alternative Steuer-Transfer-Systeme“ 1996: Probleme einer Integration von Einkommensbesteuerung und steuerfinanzierten Sozialleistungen. Gutachten im Auftrag des BMF (Schriftenreihe des BMF, H. 59), Bonn
- Gorz, A. 1983: Wege ins Paradies. Berlin
- Hanesch, W. (Hg.) 1995: Sozialpolitische Strategien gegen Armut. Opladen
- Hanesch, W. 1995a: Einleitung: Sozialpolitik und das Armutsproblem, in: Hanesch (1995: 7-28)
- Hanesch, W. 1995b: Optionen der Armutspolitik im Umbau des Sozialstaats, in: Hanesch (1995: 141-175)
- Hanesch, W./Klein, T. 1988: Eine integrierte bedarfsbezogene Grundsicherung in AFG und BSHG, in: Opielka, M./Zander, M. (Hg.): Freiheit von Armut, Essen, S. 126-161
- Hanesch, W. u.a. 1994: Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und Paritätischen Wohlfahrtsverbandes. Reinbek
- Hanesch, W. u.a. 1995: „Armut im Umbruch“ im vereinten Deutschland, in: Hanesch (1995: 29-64)
- Hauser, R. 1995: Das Bürgergeld - Königsweg oder Irrweg?, in: Caritas, 96. Jg., S. 476-488
- Hauser, R. 1995a: Armutspolitik unter veränderten Rahmenbedingungen, in: Hanesch (1995: 112-140)
- Hauser, R. 1995b: Reformperspektiven des Systems der sozialen Sicherung bei veränderten Rahmenbedingungen, in: Döring/Hauser (1995: 51-79)
- Hauser, R. 1995c: Armut und Zuwanderung in die Europäische Union, in: Döring/Hauser (1995: 148-182)
- Hüther, M. 1990: Integrierte Steuer-Transfer-Systeme für die Bundesrepublik Deutschland. Normative Konzeption und empirische Analyse, Berlin
- Kaufmann, F.-X. 1981: Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention, in: Kaufmann, F.-X. (Hg.): Staatliche Sozialpolitik und Familie, München/Wien, S. 49-86
- Leibfried, St. 1990: Soziale Grundsicherung. Das Bedarfsprinzip in der Sozial- und Gesellschaftspolitik der Bundesrepublik, in: Vobruba, G. (Hg.): Strukturwandel der Sozialpolitik, Ffm, S. 185-225
- Leibfried, St. 1994: Wohlfahrtsstaatliche Perspektiven der Europäischen Union. Auf dem Wege zu positiver Souveränitätsverflechtung?, in: Kritische Justiz, 27. Jg., S. 163-283
- Leibfried, St./Leisering, L. 1995: Es geht um das Fundament, in: DIE ZEIT, Nr. 23 vom 2. Juni 1995, S. 35
- Leibfried, St./Leisering, L. u.a. 1995: Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat. Ffm
- Leibfried, St./Tennstedt, F. 1985: Armenpolitik und Arbeiterpolitik. Zur Entwicklung und Krise der traditionellen Sozialpolitik der Ver-

- teilungsformen, in: Leibfried, St./Tennstedt, F. (Hg.): Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats. Ffm, S. 64-93
- Mitschke, J. 1994: Integration von Steuer- und Sozialleistungssystem - Chancen und Hürden, in: Steuer und Wirtschaft, 71. Jg., S. 153-162
- Mitschke, J. 1995: Jenseits der Armenfürsorge. Das Bürgergeld kann unbürokratisch und ermessensfrei das Existenzminimum sichern, in: Die ZEIT vom 8.12., Nr. 50, S. 30-31
- Moffit, R. 1992: Incentive Effects of the U.S. Welfare System in A Review, in: Journal of Economic Literature, 30. Jg., S. 1-61
- Mückenberger, U. 1985: Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses, in: Zeitschrift für Sozialreform, 31. Jg., S. 415-434 und 457-474
- Münder, J. (Hg.) 1988: Perspektiven der Sozialhilfe. Sozialpolitische Perspektiven nach 25 Jahren BSHG, Münster
- Ostner, I./Voges, W. 1995: Verschwindet der Ernährer-Ehemann?, in: Bieback, K.-J./Milz, H. (Hg.): Neue Armut, Ffm/N.Y., S. 93-107
- Offe, C. 1994: Vollbeschäftigung? Zur Kritik einer falsch gestellten Frage, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 45. Jg., S. 796-806
- Otten, A. 1977: Die negative Einkommenssteuer als sozialpolitische Alternative: Diskussionsstand und Erfahrung in den USA und eine Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, Bern
- Otto, U. 1990: Wirkungen des Widerstands gegen den Warenkorb - die „reformierte“ Sozialhilfe als Bürge für die Würde des Menschen?, in: Sozialmagazin, 15. Jg., H. 6, S. 40-45
- Otto, U. 1996: Braucht die Civil Society das Bürgergeld?, in: Sozialmagazin, 21. Jg., H. 7
- Otto, U. 1997: Aufwachsen in Armut. Erfahrungswelten und soziale Lage von Kindern armer Familien. Opladen
- Popper-Lynkeus, J. 1912: Die allgemeine Nährpflicht als Lösung der Sozialen Frage, Leipzig (Teilabdruck in: Preußner, N. (Hg.): Armut und Sozialstaat, Bd. 3, München 1982)
- Ruland, F. 1996: Sachgerechte Finanzierung versicherungsfremder Leistungen und Finanzierbarkeit der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Caritas, 97. Jg., S 125-130
- Scharpf, F.W. 1994: „Negative Einkommenssteuer“ - ein Programm gegen Ausgrenzung, in: Die Mitbestimmung, 40. Jg., H. 3, S. 27-32
- Schellhorn, W. 1996: Verweigerter Hilfe. Die Neuordnung der Bedarfsbemessung in der Hilfe zum Lebensunterhalt lässt viele Fragen offen – Die Regelsatzfestsetzung in der Sozialhilfe bleibt eine politisch-normative Entscheidung, in: BldW, 143. Jg., S. 157-160
- Scherf, W. 1994: Die negative Einkommenssteuer: Ein problematisches Konzept der Steuer- und Sozialpolitik, in: Wirtschaftsdienst, 74. Jg., S. 114-118
- Steffen, J. 1995: Die wesentlichen Änderungen in den Bereichen Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung, Krankenversicherung und Sozialhilfe (HLU) in den vergangenen Jahren (vv. Ms., Arbeiterkammer), Bremen
- Zwick, M.M. 1996: „Panta rhei“. Fluktuation und Strukturwandel der Sozialhilfeklientel, in: Müller/Otto (1996)

Autorenangaben:

Dr. Ulrich Otto, Dipl. Päd., bis 2000 Wiss. Ass. an der Universität Tübingen, Institut für Erziehungswissenschaft, seit 2000 Prof. für Sozialmanagement in pädagogischen Arbeitsfeldern. Jg. 61, Studium in Marburg, Tübingen und Konstanz, Arbeitsschwerpunkte: Sozialpolitik, Sozialpädagogik des Lebenslaufs, Armut, Bürgerschaftliches Engagement, Soziale Gerontologie