

Fördern und Fordern im deutschen Sozialsystem

Soziale Integration durch menschenwürdiges und wirtschaftliches „Workfare“

„Fördern und Fordern“ lautet das Motto heutiger Arbeitsmarktpolitik. Wenn „Fordern“ wie jetzt im Übermaß geschieht und von den Arbeitslosen durch verschärfte Zumutbarkeitsregelungen für einen Leistungsbezug eine Gegenleistung verlangt wird, hat das fatale Konsequenzen für die Gesellschaft: Soziale Exklusion ist die Folge. Volkswirtschaftlich ist diese Vorgehensweise kontraproduktiv, sie ist dazu mit einem menschenunwürdigen Druck und zu viel Bürokratie verbunden.

Als Gegenleistung sollten erwerbsfähige Empfänger von Grundsicherung für Arbeitsuchende (Hartz IV) zu ehrenamtlichem Engagement in gemeinnützigen Vereinen und Stiftungen vor allem im Bildungs- und Sozialbereich verpflichtet werden. Damit würde das Humankapital dieser Menschen wesentlich besser für die Gesellschaft genutzt und es würde der übergroße Druck vom Arbeitsmarkt weggenommen, der zu einer Erosion von Normalarbeitsverhältnissen und geringen Löhnen führt.

Wenn dazu alle steuerfinanzierten Sozialleistungen vom Finanzamt über eine Negative Einkommenssteuer finanziert würden, kommt es weiterhin zu einem Bürokratieabbau und effizienterer Nutzung der Steuergelder.

1. Fehler im bestehenden Sozialsystem

1.1 „Würdige“ und „unwürdige“ Arme

In der sozialpolitischen Diskussion wird zwischen „würdigen“ und „unwürdigen“ Armen unterschieden: Die **„würdigen“ Armen** beziehen **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung oder Sozialhilfe**. Sie nannte schon Luther die „wahrhaftig Armen“, weil sie nicht erwerbsfähig sind, d.h. nicht selber für ihren Unterhalt aufkommen könnten.

2005 gab es 273.000 Menschen die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen haben, die gesamten Ausgaben für Sozialhilfe beliefen sich auf 19,9 Milliarden Euro. Davon entfielen 1,2 Milliarden Euro auf Hilfen zum Lebensunterhalt und 2,9 Milliarden Euro auf die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Statistisches Bundesamt (2008): Sozialhilfe, in: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Statistiken/Sozialleistungen/Sozialhilfe/Sozialhilfe.psm1>).

Die **„unwürdigen Armen“** sind die **erwerbsfähigen**, die mehr als drei Stunden täglich arbeiten können und daher zum eigenen Unterhalt beitragen könnten. Sie beziehen die **Grundsicherung für Arbeitsuchende (Alg II, Hartz IV)**. 2005 bezogen 4,91 Millionen Menschen Arbeitslosengeld II (ALG II), von ihnen waren 2,79 Millionen (57 %) arbeitslos, 2,12 Millionen (43 %) waren nicht arbeitslos, weil sie zum Beispiel ALG II als Zuschuss erhielten. Diese „Aufstocker“ zählen zu den „working poor“ in Deutschland: Obwohl sie arbeiten, können sie mit ihren Einnahmen nicht ihr Existenzminimum sichern. (Statistisches Bundesamt, Hrsg. (2006): „Datenreport 2006“, S. 105).

Die Unterscheidung in „würdige“ und „unwürdige“ Arme ist mit dem Grundwert der **Menschenwürde** (Artikel 1 Grundgesetz) nicht vereinbar: Die Empfänger werden auf diese Weise stigmatisiert und ausgegrenzt, zumal sie unter Druck gesetzt werden, sich auch zu inakzeptablen Bedingungen Arbeit zu suchen.

1.2 Wirtschaftlich ineffiziente Gegenleistung: Wenn jede erdenkliche Arbeit von erwerbsfähigen Empfängern anzunehmen ist, wird keine Rücksicht auf ihre

Ausbildung und Qualifikation genommen. Pädagogen müssen Büsche pflanzen, Krankenpfleger die Straße kehren – so wird wertvolles Humankapital vernichtet, weil die Betroffenen keine Chance bekommen, ihre beruflichen Fähigkeiten zu pflegen und weiterzuentwickeln. Ihr Potential wird nicht genutzt – zum Schaden der gesamten Volkswirtschaft.

Weiterhin ergeben sich **negative Effekte** für den Arbeitsmarkt. Die Unternehmen sehen sich einer großen Arbeitsnachfrage gegenüber - sinkende Löhne sind die Folge, und viele Normalarbeitsverhältnisse werden in **prekäre Arbeitsverhältnisse** umgewandelt, der **Niedriglohnssektor** steigt.

Selbstzerstörerische Verhaltensweisen sind die Folge, wenn Betroffene durch diesen Druck in die gesellschaftliche Isolation getrieben werden – ohne Licht am Ende des Tunnels zu sehen. Eine Integration in die Arbeitsgesellschaft ist nicht möglich, wertvolles Humankapital geht verloren.

1.3 Extrem bürokratische Vorgehensweise: Leistungsempfänger müssen einen langen Behördenmarathon absolvieren, bis sie in den Genuss einer Sozialleistung kommen. Viele Anträge sind auszufüllen, viele Sachbearbeiter sind nötig, um die Sozialbürokratie am Laufen zu halten. Es muss genau überwacht werden, ob es eventuell zu einem Leistungsmisbrauch kommt. Nur so kann der Druck auf die Leistungsempfänger aufrechterhalten werden, sich am ersten Arbeitsmarkt einen Job zu suchen. Ein hohes Maß an Bürokratie ist also nötig, um das bestehende System zu betreiben.

2. Reformvorschläge

2.1 Neue Grundsicherung: Alle steuerfinanzierten Sozialleistungen (Grundsicherungen, Bafög, Sozialhilfe etc.) sollten in einer **Grundsicherung** zusammengefasst werden.

2.2 Zentrale Rolle des Finanzamtes: Die Finanzierung der Grundsicherung erfolgt aus Steuergeldern, so übernimmt das Finanzamt im neuen System die wichtigste Funktion. Alle anderen Behörden der Sozialbürokratie werden überflüssig, weil als Transfer-Mechanismus die **negative Einkommenssteuer** gewählt wird. Dieser Mechanismus wird allein durch das Finanzamt gesteuert: Man unterscheidet einen **positiven und negativen Bereich**. Im positiven Bereich müsste jeder Bürger sein Einkommen wie bisher versteuern, ein **Grundfreibetrag** sichert das **Existenzminimum**. Liegen Menschen mit ihrem Einkommen im negativen Bereich oder erzielen gar keine Einkünfte, erhalten sie eine **Transferleistung**, die so genannte negative Einkommenssteuer. Finanziell ließen sich diese Maßnahmen einfach realisieren, da keine höheren Staatsausgaben entstehen. Vielmehr werden die vorhandenen Gelder gerechter verteilt.

Ausschlaggebend sollte bei der Grundsicherung die **Bedürftigkeit** sein, d. h. ein Bürger ist nicht in der Lage, aus eigenem Einkommen oder Vermögen sein Leben zu bestreiten. Diese Bedürftigkeit ist immer zu prüfen.

Verzichtet ein Bürger auf die Grundsicherung bzw. ist er nicht bereit eine **Gegenleistung** im Bildungs- oder Sozialbereich zu erbringen, sollte es ihm erlaubt sein, bis zum **Existenzminimums bzw. Steuerfreibetrag** (ca. 600 Euro) versicherungs- und steuerfrei zu verdienen. Diese laufenden Einnahmen prüft lediglich eine Behörde, das Finanzamt und nicht wie jetzt neben dem Finanzamt teilweise mehrere Sozialbürokratien und dies sogar nach unterschiedlichen Berechnungs- und Anrechnungsmethoden.

2.2 Legitimation der finanziellen Unterstützung: Eine vernünftige **Gegenleistung** soll an die Stelle der Forderung treten, um jeden Preis Arbeit annehmen zu müssen. Die Grundsicherung sollte nur erhalten, wer bereit ist, **gemeinnützige Arbeit** zu verrichten. Diese Verpflichtung sollte einen Umfang von 15 Stunden pro Woche

haben, pro Tag 3 Stunden, die ein erwerbsfähiger Leistungsempfänger mindestens zu arbeiten in der Lage ist (60 Stunden im Monat). Arbeiten die Betroffenen weniger Stunden ehrenamtlich, müssen sie mit einer **Kürzung ihrer Grundsicherung** rechnen.

Damit wird der Druck, sich um jeden Preis Arbeit suchen zu müssen, durch eine neue Form der **Legitimation** ersetzt: Als **Gegenleistung für die Sozialleistung** arbeiten die Empfänger der Grundsicherung ehrenamtlich, was vom Steuerzahler als gerechter Ausgleich für staatliche Leistungen empfunden werden kann.

Sicherung von Humankapital: Dem Betroffenen sollte es völlig freigestellt sein, die Art seiner Tätigkeit nach eigenen Vorstellungen zu wählen. Seine Fähigkeiten und Kenntnisse sind zu berücksichtigen. Auf diese Weise bekommt das Konzept des „Workfare“ eine neue Bedeutung. Darunter versteht man in den Vereinigten Staaten: Eine Sozialleistung ist für den Betroffenen mit der Pflicht verbunden, eine Arbeit aufzunehmen. Damit wird die „Workfare“ (Wohlfahrt durch Arbeit) nicht verabschiedet, sondern dem Umstand Rechnung getragen, dass auf dem Markt nicht alle ein Existenzsicherndes Auskommen erarbeiten können. Ziel bleibt nach wie vor es, die **Arbeitsfähigkeit** der Betroffenen zu erhalten – und eine **Reintegration** in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen (Inklusion durch Arbeit).

3. Vorteile dieser Reformvorschläge

Reformiert man das System der sozialen Sicherheit in dieser Weise, lässt sich das bestehende Potential des deutschen Sozialstaates viel besser nutzen, wobei sich eine **Reihe von Vorteilen** gegenüber der alten Struktur ergeben:

3.1 Der Sozialstaat wird gestärkt: Geht man von 4,91 Millionen arbeitslosen ALG II-Empfängern in 2005 aus, ergibt sich so ein **Arbeitsvolumen** von 294,6 Millionen Stunden pro Monat (wenn man die „Aufstocker“ abzieht dann bleiben immerhin 167,4 Millionen Stunden pro Monat), das der **Zivilgesellschaft** zur Verfügung stehen könnte. Ohne weitere finanzielle Mittel werden Umfang und Qualität sozialer Leistungen in Deutschland erhöht, weil ehrenamtliche Helfer zusätzlich zum Einsatz kommen. Das gilt zum Beispiel für Altersheime, aber auch für Ganztagschulen, in denen für Schüler ein Mittagessen angeboten werden kann, wenn ehrenamtliche Mitarbeiter die Schulküche unterstützen. So wird dazu beigetragen, den Bildungs- und Pflegenotstand in Deutschland zu beheben. Empfänger der Grundsicherung leisten eine sinnvolle, ehrenamtliche Arbeit (Partizipation an der Gesellschaft). Sie können in ihrem unmittelbaren, sozialen Umfeld tätig werden. Zum Beispiel wäre es möglich, dass eine Mutter sich in der Schule ihres Kindes engagiert. Dadurch wird auch die Rolle des Ehrenamtes in der Gesellschaft gestärkt.

3.2 Für den Niedriglohnsektor hätte die **ehrenamtliche Arbeit** der Grundsicherungsempfänger eine **entlastende Funktion**: Diese Menschen würden nicht mehr vom Staat auf den ersten Arbeitsmarkt gedrängt, wodurch eine sinkende Nachfrage zu höheren Löhnen führen würde. Die Arbeitgeber müssten bei **personenbezogenen Dienstleistungen** mehr für die Arbeit bezahlen, gerade in Branchen, wo eine Verlagerung der Arbeitsplätze ins Ausland nicht möglich ist. **Kombilöhne** wären überflüssig. Mit **Verdrängungseffekten** ist nicht zu rechnen, da zum Beispiel im sozialen Bereich qualifizierte Pflegekräfte in Altenheimen entlastet werden, eine menschenwürdige Pflege wird durch den Einsatz der ehrenamtlichen Mitarbeiter wieder möglich. Es wird Arbeit erledigt, die sonst aus Geldmangel nicht in Angriff genommen wird.

3.3 Bürokratie wird abgebaut: Standardisierte Leistungen werden mit dem Instrument der **negativen Einkommenssteuer** ausbezahlt. Alle dazu nötigen Tätigkeiten werden im Finanzamt konzentriert, das allein für Sozialleistungen und Steuererklärungen zuständig ist. Frei gesetzte Beamte aus der Sozialbürokratie

können in den chronisch unterbesetzten Finanzämtern sinnvolle Aufgaben finden – zum Beispiel ließen sich so effizienter Steuern erheben.

3.4 Es kommt zu einem **gezielten Arbeitseinsatz der erwerbsfähigen Empfänger von steuerfinanzierten Sozialleistungen**, der sich an deren Berufserfahrung und Qualifikation orientiert. So geht kein Humankapital verloren, und kostspielige Ausbildungsgänge, die in der Regel der Staat finanziert, wurden nicht ohne Gewinn für die Gesellschaft absolviert. Ein arbeitsloser Lehrer oder Sozialpädagoge könnte in einer Ganztagschule die Betreuung von Schülern übernehmen, und zwar in den unterrichtsfreien Zeiten. So sichert er eher seine Qualifikation, als wenn er in einem Park Laub kehren muss.

3.5 Außerdem erleichtert die gemeinnützige Arbeit die **Rückkehr in die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung**, weil hier Berufspraxis gewonnen wird und die Gefahr, den Anschluss an die Berufswelt zu verlieren, bedeutend geringer wird.

4. Fazit: Da die Empfänger der Grundsicherung eine Gegenleistung erbringen, lassen sich die Sozialausgaben für diese Gruppe gut legitimieren. Ihre ehrenamtliche Arbeit ergibt auch volkswirtschaftlich einen Sinn: Denkt man an das große Arbeitsvolumen (167,4 Millionen Arbeitsstunden pro Monat), übersteigt die Leistung für die Gesellschaft deutlich die staatlichen Investitionen, die in Form der Sozialleistungen getätigt werden. Auf diese Weise ist eine menschenwürdige und wirtschaftliche „Workfare“ möglich. Statt Menschen an den Rand der Gesellschaft zu drängen, sollte der Staat ihre Integration betreiben.

Auf der einen Seite würde die Gesellschaft profitieren, weil sie eine sehr hohe Gegenleistung bekommt, auf der anderen Seite auch die Ausgeschlossenen selber würden nicht nur das Gefühl bekommen gebraucht zu werden, sondern ihr Humankapital noch weiter ausbauen.

Mit dem Konzept einer Grundsicherung, wie es hier entworfen wurde, kann der Segregation großer Bevölkerungsteile ein Ende gesetzt werden. Statt einen „**Krieg gegen Arme**“ zu führen, würde der Staat wieder den „**Krieg gegen die Armut**“ in den Vordergrund seines Handelns rücken.

Weitere **Informationen** (z.B. Literaturliste und Quellen) sowie **Reformvorschläge** finden Sie im **Internet: soziale-sicherheit.de**