

Materialien

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen –
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

Zusammenstellung der Materialien der öffentlichen Anhörung

A. Mitteilung	4
B. Gegenstand der Anhörung (Drucksache 14/1211)	4
C. Schriftliche Stellungnahmen	7
Sozialpartner und Träger der Sozialhilfe	
Deutscher Gewerkschaftsbund	8
Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di	16
Industriegewerkschaft Metall	20
Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten	24
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	26
Zentralverband des Deutschen Handwerks	30
Bund Katholischer Unternehmer e. V. (BKU)	35
Deutscher Städtetag	39
Deutscher Landkreistag	43
Deutscher Städte- und Gemeindebund	39
Bundesanstalt für Arbeit	47
Verbände	
Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V.	54
Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V.	62
Deutscher Caritasverband e. V.	83
Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V.	90
Deutsches Rotes Kreuz e. V.	104
Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung e.V.	110
AOK Bundesverband	113
Verband Deutscher Rentenversicherungsträger	116
Wissenschaftliche Institute/Einzelsachverständige	
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge	118
ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH	125
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit	131
Wissenschaftskolleg zu Berlin, Herr Prof. Dr. Hauser	136
Fachhochschule Frankfurt Projekt Sozialagenturen Fachbereich IV	142
Univation e. V.	155
Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen	160
Institut zur Zukunft der Arbeit Bonn	167
Institut der Deutschen Wirtschaft e.V.	190
Herr Prof. Dr. Bäcker	206
Herr Hermann Genz und Herr Arnd Schwendy	220
Herr Prof. Dr. Wagner	229

Herr Prof. Dr. Raffelhueschen.....	234
Frau Prof. Dr. Spindler.....	244

Deutscher Bundestag
14. WahlperiodeAusschuss für Arbeit
und Sozialordnung
- 752 - 2401 -

28. Januar 2002

Tel. 32487 (Sekretariat)
Tel. 0170 3017065 Sitzungssaal)**Mitteilung****116. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung**
am Montag, dem 28. Januar 2002, 11.00-16.00 Uhr
Berlin, Plenarbereich Reichstagsgebäude PRTG, Sitzungssaal der
CDU/CSU-Fraktion 3 N 001**Tagesordnung**

Einzigiger Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozial-Hilfegesetz
Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten
Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen
Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren
Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten
Drucksache 14/7298

h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS

Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen

Drucksache 14/7294

Federführender Ausschuss:
Mitberatend:

Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung
Rechtsausschuss
Haushaltsausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

Doris Barnett
Vorsitzende

- I. Reform der Sozialhilfe
- II. (1) Weiterentwicklung der Sozialhilfe
 - a) Pauschalierung
 - b) Konzeption des Regelsatzbemessungssystems
- (2) Aktivierende Instrumente, Integration in den Arbeitsmarkt
 - a) Personenbezogene Dienstleistungen in der Sozialhilfe – Hilfen zur Überwindung persönlicher Notlagen
 - Beratung
 - Assessment
 - Hilfeplanung
 - Case-Management
 - Zugang zu Beschäftigung und Qualifikation
 - b) Soziale Dienstleistungen (z.B. Kinderbetreuung)
- (3) Integration in den Arbeitsmarkt
 - a) Lohnabstandsangebot – Freibeträge – Arbeitsanreize, Leistung/Gegenleistung
 - b) Verzahnung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe
 - c) Niedriglohnsektor
- (4) Gender-Mainstreaming
- (5) Verwaltungsmodernisierung, verändertes Aufgabenspektrum
- (6) Vorgelagerte Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen

(7) Kostenträgerschaft

Schriftliche Stellungnahmen

Deutscher Gewerkschaftsbund	(Ausschussdrucksache 14/2019)
Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di	(Ausschussdrucksache 14/2045)
Industriegewerkschaft Metall	(Ausschussdrucksache 14/2031)
Zentralverband des Deutschen Handwerks	(Ausschussdrucksache 14/2018)
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	(Ausschussdrucksache 14/2043)
Zentralverband des Deutschen Handwerks	(Ausschussdrucksache 14/2044)
Bund Katholischer Unternehmer e. V. (BKU)	(Ausschussdrucksache 14/2038)
Deutscher Städtetag.....	(Ausschussdrucksache 14/2006)
Deutscher Landkreistag.....	(Ausschussdrucksache 14/2051)
Deutscher Städte- und Gemeindebund.....	(Ausschussdrucksache 14/2006)
Bundesanstalt für Arbeit	(Ausschussdrucksache 14/2007)
Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V.....	(Ausschussdrucksache 14/2033)
Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V.....	(Ausschussdrucksache 14/2037)
Deutscher Caritasverband e. V.	(Ausschussdrucksache 14/2032)
Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V.	(Ausschussdrucksache 14/2054)
Deutsches Rotes Kreuz e. V.	(Ausschussdrucksache 14/2030)
Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung e.V.	(Ausschussdrucksache 14/2040)
AOK Bundesverband	(Ausschussdrucksache 14/2009)
Verband Deutscher Rentenversicherungsträger.....	(Ausschussdrucksache 14/2005)
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge	(Ausschussdrucksache 14/2047)
ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH.....	(Ausschussdrucksache 14/2001)
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit	(Ausschussdrucksache 14/2002)
Wissenschaftskolleg zu Berlin, Prof. Dr. Hauser.....	(Ausschussdrucksache 14/2053)
Fachhochschule Frankfurt Projekt Sozialagenturen Fachbereich IV	(Ausschussdrucksache 14/2000)
Univation e. V.	(Ausschussdrucksache 14/2034)
Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen	(Ausschussdrucksache 14/1999)
Institut zur Zukunft der Arbeit, Bonn	(Ausschussdrucksache 14/2049)
Institut der Deutschen Wirtschaft e.V.	(Ausschussdrucksache 14/2042)
Herr Prof. Dr. Bäcker.....	(Ausschussdrucksache 14/2052)
Herr Hermann Genz und Herr Arnd Schwendy	(Ausschussdrucksache 14/2048)
Herr Prof. Dr. Wagner	(Ausschussdrucksache 14/2036)
Herr Prof. Dr. Raffelhueschen.....	(Ausschussdrucksache 14/1976)
Frau Prof. Dr. Spindler	(Ausschussdrucksache 14/2035)

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode**Ausschussdrucksache 14/2019**

23. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen –
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand

1. Reformbedarf in der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe war und ist konzipiert für die „untypischen individuellen“ Notlagen, die weder durch eigene oder familiäre Selbsthilfe, noch durch andere soziale Sicherungssysteme abgedeckt werden können. Sie soll damit als „Ausnahnehilfe“, als „letztes Netz“ die Rolle des „Ausfallbürgen“ im System der sozialen Sicherung übernehmen.

Der DGB teilt die Einschätzung der Bundestagsfraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dass die „Grundsätze der Sozialhilfe sich bewährt (haben) und beibehalten werden (müssen)“. Hierzu zählt der Rechtsanspruch auf ein menschenwürdiges Leben, das nicht nur das physische Überleben, das die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben eröffnet.

In Folge gesellschaftlicher Änderungen, anhaltender Arbeitslosigkeit und Leistungseinschnitten in den achtziger und neunziger Jahren hat sich allerdings ein Reformbedarf aufgestaut: Dies gilt sowohl hinsichtlich der Sicherung des Bedarfssystems wie der Notwendigkeit, die Mängel und Defizite der verschiedenen Zweige der Sozialversicherung auffangen zu müssen.

- Obwohl sich die Konferenz der Arbeits- und Sozialminister nach langjährigen Auseinandersetzungen 1987 bspw. für das Statistikmodell als „geeignete Grundlage zur Festsetzung der Regelsätze in der Sozialhilfe“ aussprach, wurde dieses Modell nur unzureichend umgesetzt. Aus fiskalpolitischen Überlegungen wurde die Regelsatzanpassung seit 1993 gedeckelt und nicht mehr bedarfsgerecht angepasst.
- Die Struktur der Sozialhilfeempfänger hat sich im Zeitablauf deutlich verändert. Insbesondere allein Erziehende und Kinder gehören relativ häufig zu den Sozialhilfeempfängern. Allein erziehende Frauen weisen die mit Abstand höchste Sozialhilfequote auf. Ihr Sozialhilferisiko ist mehr als doppelt so hoch wie das der Arbeitslosen insgesamt. Auch das der Kinder liegt weit über ihrem Anteil in der Bevölkerung.
- Hohe Arbeitslosigkeit sowie steigende Sicherungslücken bei Arbeitslosigkeit aber auch die teilweise Ausgrenzung von Sozialhilfeempfängern aus der Arbeitsförderung sowie die unzureichende Kooperation von Arbeits- und Sozialamt haben die Zahl der auf Sozialhilfe angewiesenen Erwerbslosen steigen lassen.
- Die Eingliederungshilfe für Behinderte im Rahmen der Sozialhilfe kommt ein immer größeres Gewicht zu. Diese Hilfe in besonderen Lebenslagen steigt weit überdurchschnittlich. Allein für die Eingliederungshilfe für Behinderte muss zwischenzeitlich mit 16,3 Mrd. DM ebenso viel aufgewendet werden wie für die Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen insgesamt. Die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe an Behinderte sind damit etwa doppelt so hoch wie

die Sozialhilfaufwendungen für Erwerbslose, die ja nur einen Teil der Hilfeempfänger bilden.

Wie im Antrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN formuliert, müssen sich die Reformen „an den Lebenslagen der Betroffenen orientieren und andererseits den bewährten Grundsätzen der Sozialhilfe – einer menschenwürdigen Bedarfsdeckung, der Hilfe zur Selbsthilfe und des Nachrangs - Rechnung tragen“ (BT-Drucksache 14/7293).

Der DGB setzt sich für Reformen ein, die

- die Mängel und Defizite der verschiedenen Zweige der Sozialversicherung möglichst reduzieren und nicht verschärfen;
- vermeiden, dass Familien allein wegen ihrer Kinder sozialhilfebedürftig werden;
- Steuerungs- und Evaluationsinstrumente in der Sozialhilfe entwickeln;
- die Datenstruktur in den Sozialämtern verbessern und den Datenaustausch mit den Sozialversicherungsträgern erleichtern;
- eine bessere Verzahnung und Steuerung der unterschiedlichen Hilfen ermöglichen, soweit sie nicht aus einer Hand gewährleistet werden können;
- strukturschwache Kommunen nicht stärker belasten und den Rückzug des Bundes aus der sozial- und arbeitsmarktpolitischen Verantwortung nicht fördern, sondern ihr entgegenwirken;
- Verwaltungsstrukturen modernisieren und Bürgerfreundlichkeit fördern und eine bundeseinheitliche Infrastruktur sichern.

Vorschläge hingegen, die auf die Abschaffung der lohnbezogenen Arbeitslosenhilfe abzielen, werden vom DGB aus sozial-, verfassungs- und verteilungspolitischen Gründen entschieden abgelehnt. Dies würde zu enormen sozialen Verwerfungen führen und insbesondere auch Kommunen in strukturschwachen Regionen weit überdurchschnittlich belasten und den Druck zur Annahme nicht existenzsichernder Arbeitsverhältnisse massiv vergrößern. Die arbeitsmarktpolitischen Chancen einer frühzeitigen Intervention zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit würden eher konterkariert, da sich die Arbeitslosenversicherung – dem Versicherungsprinzip folgend – noch weit mehr als heute auf die relativ leicht Vermittelbaren konzentrieren würde.

Der DGB hält jedoch Reformen für dringend erforderlich, die die praktische Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialamt verbessern. Die jeweiligen Stärken beider Systeme müssen dabei ausgebaut und nicht etwa Arbeitslosenhilfe abgeschafft und mit der kommunalen Sozialhilfe verschmolzen werden.

Die Sozialämter sind trotz aller positiven Bemühungen insgesamt weit weniger in arbeitsmarktpolitischen Fragen kompetent als die Arbeitsämter, jedoch weit stärker in den begleitenden sozialen Fragen, wie

Wohnungsnot, Überschuldung, Ehe und Familienprobleme, Suchtprobleme etc. Einem Großteil der auf Sozialhilfe angewiesenen Erwerbslosen kann wirkungsvoll nur dann geholfen werden, wenn beide Institutionen in ihren Kernaufgaben erhalten bleiben, an der gemeinsamen Schnittstelle jedoch für diesen Personenkreis weit effektiver und enger zusammenarbeiten.

2. Missverständnisse und Halbwahrheiten bei der Sozialhilfediskussion

Bei der Diskussion um notwendige Reformen werden allzu schnell einige zentrale Fakten übersehen oder fehlinterpretiert.

- So ist die konkrete Anpassung der Sozialhilfesätze seit 1993 bereits hinter den Lebenshaltungskosten zurückgeblieben und Kaufkraftverluste bei der Hilfe zum Lebensunterhalt eingetreten.
- Die steuerlichen Entlastungen sowie die Wohngeldreform und Kindergelderhöhungen in jüngster Zeit haben das Gefälle von Erwerbseinkommen zu Sozialhilfe auch ohne Einschnitte wieder vergrößern können. Für einen verheirateten Alleinverdiener mit drei Kindern hat sich der Abstand zur Sozialhilfeschwelle im Falle der Erwerbstätigkeit so zwischen 1997 und 2000 immerhin um rund 160 DM pro Monat erhöht.
- Oftmals wird unterstellt, das Sozialhilfesystem biete arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern zu wenig Anreiz, um in das Erwerbsleben zurückzukehren. Tatsächlich jedoch verdient die große Zahl der auf Sozialhilfe angewiesenen Alleinstehenden bereits bei einem Stundenlohn von 8 DM mehr, als sie an Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten können, Löhnen also, die die niedrigen tariflichen Einstiegsgehälter bereits unterschreiten.
- Häufig wird argumentiert, dass Sozial- und Arbeitslosenhilfe „trotz gleicher Herausforderungen und gleicher Finanzierung“ zufallsbedingt zu unterschiedlichen – nicht zu rechtfertigenden – Leistungsunterschieden führen. Ausgeblendet wird dabei, dass Arbeitslosenhilfe lohnbezogen ist, den Betroffenen aber bereits starke Einkommenseinbußen von bis zu 50 Prozent ihres vorherigen Nettoeinkommens zugemutet werden und diese Leistung nur im Anschluss an Arbeitslosengeld gewährt wird.

Sie ist von einer vorangehenden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung abhängig. Auch in der Arbeitslosenhilfe ist damit im Unterschied zur Sozialhilfe nach wie vor das Versicherungsprinzip prägend. Nur bei Erfüllung aller versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für das Arbeitslosengeld kann auch Arbeitslosenhilfe gezahlt werden.

- Immer häufiger wird der Eindruck erweckt, als könnten die Gesamtausgaben von Arbeits- und Sozialhilfe der Arbeitslosigkeit zugerechnet werden. Im FDP-Antrag (BT-Drucksache 14/5983) heißt es

beispielsweise: „Die Sozialämter zahlten 1999 Sozialhilfe in Höhe von rund 40 Milliarden DM an rund 2,8 Millionen Sozialhilfeempfänger. Die Bundesanstalt für Arbeit zahlte Arbeitslosenhilfe in Höhe von rund 25 Milliarden DM an 1,5 Millionen Empfänger.“ Tatsächlich jedoch lagen die Gesamtausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt aller Sozialhilfeempfänger, einschließlich derer in Einrichtungen, in 2000 bei 17 Milliarden DM. Doch dem Risiko der Arbeitslosigkeit sind dabei nur anteilige Lasten von bis zur Hälfte zuzurechnen – einschließlich der Hilfe zur Arbeit.

- Die Überschneidungsbereiche zwischen Arbeitslosen- und Sozialhilfe werden überzeichnet. Die FDP geht z. B. davon aus, „dass heute gut ein Drittel derer, die Arbeitslosenhilfe beziehen, gleichzeitig ergänzende Sozialhilfe erhalten“. Tatsächlich jedoch zählt die Sozialhilfestatistik im Jahre 2000 „nur“ 228.000 Erwerbslose, die zugleich Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe erhielten. Ihre Zahl hat sich von 1998 bis 2000 um gut 20 Prozent verringert. 420.000 Erwerbslose beziehen zudem Sozialhilfe ohne Unterstützungsleistungen des Arbeitsamtes. Nicht ein Drittel, sondern 10 Prozent des Bestandes an Arbeitslosenhilfeempfängern beziehen nach der letzten repräsentativen Erhebung zugleich aufstockende Hilfe zum Lebensunterhalt, davon im Westen 13,6 Prozent und 5,7 Prozent im Osten.
- Die FDP betont, dass „allein die Verwaltung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe jährlich rund 7 Milliarden DM verbraucht“. Die gesamten Personalausgaben der Arbeitsämter liegen jedoch bei 6,3 Milliarden DM. Das eingesetzte Personal ist jedoch nicht nur mit der Auszahlung von Arbeitslosenhilfe befasst, sondern gleichfalls für das Arbeitslosengeld, die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, die aktive Arbeitsförderung, die Auszahlung des Kindergeldes etc. zuständig.
- Die Parallelität von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe begünstige – so die These – den Verschiebebahnhof zwischen beiden Ämtern. Aber auch die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe ändert nichts daran, dass die aus kommunaler Sicht durchaus nachvollziehbare Rückverlagerung in das Versicherungssystem (Arbeitslosengeld) abzielen; vielmehr würde dies an Gewicht gewinnen, da sich die Sozialhilfeempfängerzahl verdrei- und vervierfachen wird. Die Verschiebeaktion aus dem Lohnersatzsystem in die Sozialhilfe ist hingegen vorrangige Folge gesetzlicher Einschnitte und nicht BA-interner Verwaltungspraktiken.
- Nicht zutreffend ist ebenso, dass sich die Vermittlungsbemühungen der Arbeitsämter auf Leistungsempfänger der Bundesanstalt für Arbeit konzentrieren. Bei der Arbeitsvermittlung unterscheiden die Arbeitsämter tatsächlich nicht zwischen Leistungsempfängern und Nicht-Leistungsempfängern; lediglich bei der aktiven Arbeitsförderung sind sie durch Beschlüsse des Bundestages dazu gezwun-

gen. Je weniger restriktiv die gesetzlichen Vorgaben des SGB III jedoch sind, um so stärker werden Sozialhilfeempfänger einbezogen. Nahezu alle Arbeitsämter arbeiten mit den Sozialämtern z. B. zum Jugendsofortprogramm zusammen und jedes zweite Arbeitsamt nutzt die Freie Förderung, um gemeinsame Maßnahmen mit den Sozialämtern durchzuführen. Als ein großes Problem erweist sich jedoch, dass keine einzige Kommune in Deutschland systematisch einem Arbeitsamt kontinuierlich Informationen zur Verfügung stellen kann, welche gemeldeten Arbeitslosen zugleich bei den Sozialämtern registriert sind. Nach einer jüngsten Stichprobe der Arbeitsämter haben die Arbeitsämter aber dennoch allein im Oktober letzten Jahres 83.000 Beratungsgespräche mit Sozialhilfeempfängern durchgeführt und 6.500 von ihnen in Arbeit vermittelt.

- Unbestreitbar führt der Doppelbezug von Arbeitslosenhilfe und ergänzender Sozialhilfe dazu, dass sich keine der beiden Institutionen in notwendigem Maße für die Arbeitsmarktintegration der Betroffenen engagiert. Es bleibt jedoch die Frage, warum in der letzten Bundestagsperiode der § 12 b AFG wieder gestrichen wurde, als sich der Vorstand der Bundesanstalt für Arbeit und die kommunalen Spitzenverbände auf eine unterschriftsreife Vereinbarung geeinigt hatten, die die gemeinsame Finanzierung von arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Sozialhilfeempfänger vorsah.
- Teils wird auch unterstellt, dass Sozialhilfeempfänger keinerlei „wirtschaftlichen Grund“ haben, zu arbeiten. Entgegen dieser verbreiteten Einschätzung arbeiten immerhin 146.000 Sozialhilfeempfänger, obwohl ihnen durch Erwerbsarbeit allein kein menschenwürdiges Existenzminimum garantiert werden kann und weitere 110.000 nehmen an Aus- oder Weiterbildung teil. Vielen Sozialhilfeempfängern gelingt es nach einer relativ kurzen Zeit aber auch wieder, aus dem Bezug auszuschneiden. Innerhalb von sechs Monaten sind es im Westen 20 Prozent und im Osten 42 Prozent, die in dieser Zeit ausscheiden. Überraschenderweise scheiden Familien mit Kindern sogar meist schneller aus Sozialhilfebedürftigkeit aus als allein Stehende, obwohl hier zweifelsfrei die Einkommensabstände zur Erwerbstätigkeit größer sind.

Die Ursachen von Sozialhilfebedürftigkeit sind meist vielfältig und können keinesfalls eindimensional oder gar auf rein ökonomische Überlegungen reduziert werden, wie sie in der Wirtschaftstheorie gerne angestellt werden.

Zweifelsohne gibt es Handlungsbedarf. Eine falsche Problemdiagnose geht allerdings mit einer problematischen Therapie einher, die zu größeren gesellschaftlichen Verwerfungen führt, die versprochene bessere Eingliederung von Benachteiligten aber nicht erreichen kann, sondern die soziale Ausgrenzung eher fördert.

3. Weiterentwicklung der Regelsatzbemessung

Das gesellschaftliche Existenzminimum ist bekanntlich keine im Zeitablauf konstante absolute Größe, sondern relativ und muss sich an den allgemeinen gesellschaftlichen Lebens- und Verbrauchsgewohnheiten orientieren. Neben dem lebensnotwendigen Existenzminimum muss die Sozialhilfe auch ein Mindestmaß an sozialen und kulturellen Bedürfnissen, Bedarf nach Bildung und Informationen und eine angemessene Beteiligung am gesellschaftlichen Leben sicherstellen. Dies gilt auch für Haushalte mit Kindern, denen besonders Bildungsbeteiligung ermöglicht werden muss, sonst sind Sozialhilfekarrieren vorgezeichnet. Auch sollte berücksichtigt werden, dass Haushalte, die über keinerlei Vermögen und nur wenig Hausrat verfügen, nur eingeschränkt mobil sind und nicht alle Einsparmöglichkeiten wahrnehmen können, die anderen Haushalten zur Verfügung stehen.

Nach Beobachtung des DGB sind die tatsächlichen Sätze der Sozialhilfe in den letzten Jahren hinter der Preisentwicklung zurückgeblieben. Dies hat die Lebenssituation der Sozialhilfeempfänger weiter verschärft. Der DGB hält deswegen eine Korrektur für notwendig.

Grundsätzlich hat sich das System der Sozialhilfe bewährt. Eine Pauschalierung einzelner Leistungen kommt nur dann in Frage, wenn sie zu Vereinfachungen führt, ohne das Bedarfsprinzip außer Kraft zu setzen. Eine Pauschalierung muss deswegen Ausnahmeregelungen vorsehen, die angemessene Hilfe in Notsituationen ermöglichen.

Der DGB bedauert, dass es in den letzten Jahren nicht gelungen ist, ein neues System der Bemessung der Sozialhilfe zu entwerfen. Nach dem Gesetzentwurf der Regierungskoalition soll die Anpassung der Regelsätze an die Rentenentwicklung bis 2004 fortgeschrieben werden. Der DGB verkennt keinesfalls die mit den umfangreichen Vorarbeiten für ein neues Bemessungssystem verbundenen Probleme; angesichts der mehrjährigen Deckelung der Anpassung regt der DGB jedoch an, einer kontinuierlichen Zurückentwicklung der Regelsätze entgegenzuwirken.

Die Verlängerung der Übergangsregelung zu den anteiligen Freibeträgen für Kinder um drei Jahre wird hingegen begrüßt. Ein weiterer Schritt in diese Richtung könnte gleichfalls darin bestehen, die auf Sozialhilfe angewiesenen Familien auch an der neuerlichen Kindergelderhöhung in begrenztem Umfang teilhaben zu lassen.

4. Aktivierende Instrumente

Der Not gehorchend haben viele Kommunen zwischenzeitlich beachtliche Initiativen ergriffen. Insgesamt jedoch wird der Einschätzung im Antrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen zugestimmt, dass in der Praxis die Hilfe zum Lebensunterhalt oftmals noch „nicht als komplexe soziale Dienstleistung – wie im Gesetz definiert – verstanden (wird), sondern weitgehend auf die Überprüfung der Bedürftigkeit und die

Abwicklung von Zahlungsgängen reduziert wird. Auch die erfolgsorientierte Steuerung und Vernetzung der erforderlichen Infrastruktur lässt noch zu wünschen übrig.

Leider gibt es keine aussagefähigen bundesweiten Statistiken darüber, in welchem Umfang und mit welchen Erfolgen die kommunale Hilfe zur Arbeit durchgeführt wird.“ Die Datenlage ist äußerst defizitär und bisher sind keine der Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsämter vergleichbaren Erfolgskriterien vorgesehen. Zwar sind die rechtlichen Handlungsmöglichkeiten der Sozialämter weit flexibler, doch die Qualität der Eingliederungs- und Fördermaßnahmen der Arbeitsämter – per saldo – weit größer als im Bereich der Sozialhilfe. So beschäftigen die Sozialämter oftmals Generalisten der allgemeinen Verwaltung ohne ausreichende Zusatzqualifikationen und konzentrieren ihre aktiven Maßnahmen weit mehr auf den sogenannten zweiten Arbeitsmarkt und weniger auf den regulären Arbeitsmarkt und die Qualifizierungspolitik.

Defizite beider Institutionen gibt es sowohl hinsichtlich eines Fallmanagements, eines Qualitäts- und Kooperationsmanagements aber auch hinsichtlich der für eine intensive Beratung notwendigen Personalausstattung.

Ganzheitliche Strategien zur Eingliederung von Personen mit vielfältigen Vermittlungsproblemen können zweifelsohne zu besseren Eingliederungserfolgen führen. Individuelle Beratung und personenbezogene Dienstleistungen für diesen Personenkreis müssen generell ausgebaut werden. Dabei muss auch die Partizipation der Betroffenen mehr noch als bisher eröffnet werden. Individuelle und möglichst aufeinander abgestimmte Beratungs- und Integrationshilfen können die Eingliederungsperspektiven verbessern. Angesichts des vielfach komplexen Hilfebedarfs kann diese Aufgabe doch längst nicht immer von nur einer Institution wahrgenommen werden. Es geht nicht nur um die Erweiterung des Instrumentenkastens, sondern insbesondere auch darum, den gesamten Ablauf der Eingliederungsstrategien bis zur Nachbetreuung nach der Eingliederung für Zielgruppen besser in den Blick zu nehmen. Die mit dem Job-Aktiv-Gesetz neu eingeführten Instrumente weisen in die richtige Richtung.

Die Sozialämter sollten daher in ihrer Kernfunktion gestärkt und die Zusammenarbeit an der Schnittstelle mit den Arbeitsämtern speziell für diesen Personenkreis weiter verbessert werden. Die sozialen Integrationshilfen sollten dabei insbesondere bei den Sozialämtern, die beruflichen und arbeitsbezogenen vorrangig bei den Arbeitsämtern liegen.

Zwischenzeitlich hat sich die Kooperation von Arbeits- und Sozialämtern vielerorts verbessert. In mehr als jedem siebten Arbeitsamt gibt es eine gemeinsame Anlaufstelle mit Sozialämtern und gut ein Drittel der Sozialämter kann auf die Stellenangebote der Arbeitsämter direkt elektronisch zugreifen.

Der DGB setzt sich dafür ein, dass

- dem Job-Aktiv-Gesetz folgend die individuelle Beratung und Berufswegeplanung auch in der Sozialhilfe ausgebaut wird;
- eine verpflichtende Zusammenarbeit von Sozial-, Jugend- und Arbeitsamt für Menschen mit komplexen Hilfsbedarf vorgeschrieben wird;
- der notwendige Datenaustausch vom Sozial- zum Arbeitsamt gesetzlich sichergestellt wird; Verbesserungen in diesem Bereich messen Arbeits- und Sozialämter höchste Priorität bei;
- gemeinsame Anlaufstellen empfohlen werden, im Sinne einer Bündelung von ineinandergreifenden Aktivitäten und einem besseren Schnittstellenmanagement;
- einheitliche Verfahren zur Messung und Bewertung der Qualität der Eingliederungsmaßnahmen.

Das sehr hohe Sozialhilferisiko von allein Erziehenden zeigt exemplarisch, welche zentrale Bedeutung sozialen Aspekten wie der Kinderbetreuung für die Verbesserung des Eingliederungsprozesses zukommen. Die Erfahrungen im Rahmen des arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms CAST zeigen gleichfalls, dass Einstellungen nicht selten an fehlenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten scheitern. Da die Kommunen allein für die Hilfe zum Lebensunterhalt an allein Erziehende jährlich rund 4 Milliarden DM zahlen, wird ihr unmittelbares Interesse an der Bereitstellung ausreichender Kinderbetreuung sichtbar. Doch diese in § 18 BSHG vorgesehene Verpflichtung zur Tagesbetreuung wird von den Kommunen bisher nur unzureichend erfüllt. Das BSHG sollte daher präzisiert werden, dass den auf Sozialhilfe angewiesenen allein Erziehenden ein Recht auf Tagesbetreuung des Kindes auch vor dem 3. Lebensjahr eingeräumt wird.

5. Zugang zu Qualifizierung

Ungeachtet einiger Verbesserungen für Sozialhilfeempfänger im Job-Aktiv-Gesetz haben Sozialhilfeempfänger nach wie vor geringere Chancen auf Arbeitsförderung. Eine final an den Problemen des Einzelnen ansetzende Arbeitsförderung müsste zweifelsohne mit einer stärkeren Steuerfinanzierung einhergehen. Aber auch die Möglichkeiten der gemeinsamen Finanzierung von Arbeits- und Sozialamt – dem Beispiel des vormaligen § 12 b AFG folgend – sind wünschenswert.

Der DGB begrüßt nachdrücklich, dass auf seine Initiative im Job-Aktiv-Gesetz klargestellt werden konnte, dass aus Versicherungsbeiträgen auch die Kosten für Weiterbildungsträger bei Sozialhilfebedürftigkeit der Teilnehmer übernommen werden können, wenn die Sozialämter während dieser Zeit den Lebensunterhalt der Teilnehmer selbst übernehmen. Als kontraproduktiv erweist sich allerdings nach wie vor § 26 BSHG, der vielfach noch Sozialhilfeempfänger von Qualifizierungsmöglichkeiten ausschließt, obwohl dies für Sozialhilfeempfänger meist besonders dringlich ist. § 26 BSHG sollte daher sicherstellen, dass zumindest

ein beruflicher Ausbildungsabschluss im Sinne einer heute notwendigen Grundqualifikation gefördert werden soll.

6. Lohnabstandsgebot und Freibeträge

Regierungsamtliche Untersuchungen der jetzigen wie der vorherigen Bundesregierung zeigen gleichermaßen, dass das Lohnabstandsgebot in der weit überwiegenden Mehrzahl der Fälle eingehalten wird. Aktuelle DGB-Berechnungen bestätigen dies, wie die als Anlage beigefügte Stellungnahme zeigt.

Durch Erhöhung des Kindergeldes und des Wohngeldes in der laufenden Legislaturperiode ist der Lohnabstand zu unteren Einkommen weiter gestiegen.

Bei allein Stehenden beträgt der Lohnabstand zu unteren Lohngruppen mindestens 500 €. Auch bei Haushalten eines Alleinverdieners mit drei Kindern ist ein Lohnabstand zu den Einkommen niedriger Lohngruppen im verarbeitenden Gewerbe gegeben. Von allen Sozialhilfehaushalten sind immerhin 60 Prozent der Haushalte Bedarfsgemeinschaften ohne Personen unter 18 Jahren, bei diesen ist der Lohnabstand mindestens doppelt so hoch wie die Sozialhilfe (siehe Anlage).

Die Beurteilung der Arbeitsanreize für Sozialhilfeempfänger darf nicht auf rein monetäre Gesichtspunkte reduziert werden. Viele Betroffene sind bereit vorübergehend auch schlechte Konditionen in Kauf zu nehmen, wenn sie hierdurch mittelfristig ihre Situation verbessern können. Dies gilt auch für Familien mit Kindern. Gerade diese Gruppe, bei denen theoretisch der geringste Lohnabstand besteht, hat die kürzeste Verweildauer in der Sozialhilfe. So liegt die Verweildauer von allein Stehenden in der Sozialhilfe um mehr als das Doppelte über der Verweildauer von Familien mit drei Kindern.

Der DGB akzeptiert grundsätzlich einen Zusammenhang zwischen unteren tariflichen Lohngruppen und dem Sozialhilfeniveau. Er wendet sich jedoch entschieden gegen eine zu weit gehende Interpretation dieses Abstandsgebots. Weder dürfen untertarifliche Billigjobs zugrunde gelegt werden, noch der untypische Einverdienerhaushalt mit drei Kindern zur Bezugsgröße gemacht werden, da dieser weder für die Sozialhilfeempfänger noch für Geringverdiener repräsentativ ist. Tatsächlich wird diese kleine Gruppe der fünfköpfigen Familie zum Gradmesser der Definition des Lohnabstandsgebots gemacht. Wenn das Lohn Einkommen dieses Haushaltstyps beispielsweise infolge eines unzureichenden Familienlastenausgleichs nicht mehr existenzsichernd ist, drohen generelle Leistungseinschnitte in der Sozialhilfe und auch negativen Konsequenzen auch für den steuerlichen Grundfreibetrag. Dies ist verfassungsrechtlich problematisch.

- einer Neudefinition des Lohnabstandsgebots kann der DGB durchaus einer moderaten Erhöhung der Einkommensfreibeträge zustimmen. Der DGB schlägt folgende Freibetragsregelung vor: Anrechnungsfrei sollte künftig ein Drittel des Nettoer-

werbseinkommens bis zum doppelten Eckregelsatz sein.

- Der DGB unterstützt gleichfalls die geplante befristete Verlängerung von § 18 Abs. 5 BSHG, die es ermöglicht, Lohnkostenzuschüsse an Arbeitslosenhilfeempfänger bei Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt zu zahlen. Richtigerweise wird in der Gesetzesbegründung jedoch betont, dass dieses Instrument bisher kaum in Anspruch genommen wurde. Nach Einschätzung des deutschen Städtetages ist dies darauf zurückzuführen, dass es „weniger an Anreizen zur Aufnahme von Arbeit“ für Sozialhilfeempfänger fehlt. Die befristete Verlängerung eröffnet jedoch die Möglichkeit, weitere Erfahrungen zu sammeln. Der DGB hält es allerdings für erforderlich, dass die Zuschüsse nicht nur an das Kriterium einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gebunden werden, sondern dem SGB III folgend auch an die tarifliche oder zumindest ortsübliche Entlohnung gebunden werden sollte. Zugleich regt der DGB an für die Dauer der befristeten Verlängerung den Kommunen aus Steuermitteln bis zu ein Drittel der gewährten Lohnkostenzuschüsse zu erstatten, wenn so über existenzsichernde Arbeit Sozialhilfebedürftigkeit überwunden werden kann. Die Erstattung könnte über die Bundesanstalt für Arbeit erfolgen.
- Der DGB ist zugleich der Auffassung, dass Arbeit unter Zahlung von lediglich Mehrbedarfszuschlägen die Ausnahme werden muss. Im Regelfall muss eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten werden, die existenzsichernd ist. Auch an dieser Stelle sind Klarstellungen im BSHG erforderlich.

Die von der FDP angestrebte nochmalige Verschärfung der Sanktionsmöglichkeiten im BSHG wird hingegen abgelehnt. Bereits jetzt kann die Sozialhilfe um 25 Prozent gekürzt werden, wenn angebotene Arbeit nicht angenommen wird. Im Mittelpunkt muss die Hilfe zur Selbsthilfe stehen.

7. Verzahnung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe

Der DGB unterstützt nachhaltig alle Reformbestrebungen, die auf eine bessere Verzahnung der Eingliederungshilfen von Arbeit- und Sozialamt abzielen. Eine zukunftsweisende Reform muss aus Sicht des DGB den Weg vom Nebeneinander zur besseren Kooperation fördern und die Stärken des jeweiligen Systems ausbauen. Sie darf allerdings nicht zum Vorwand für einen „Systemwechsel“ genommen werden, der zur Abschaffung der Arbeitslosenhilfe führt. Der DGB wendet sich entschieden gegen derartige Konzepte, die die soziale und gesellschaftliche Ausgrenzung massiv verschärfen würden und entgegen den Erwartungen strukturschwache Kommunen enorm belasten würden ohne die arbeitsmarktpolitischen Eingliederungschancen für Benachteiligte nachhaltig zu verbessern.

Der DGB bedauert, dass die Regierungskoalitionen keinerlei Aussage dazu machen, in welche Richtung sie die Verzahnung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe weiterentwickeln wollen. Der DGB hat zwar durchaus

Verständnis dafür, dass die Ergebnisse der Modellvorhaben „MoZArT“ abgewartet werden sollen. Dennoch werden vom DGB Aussagen zu den Zielen einer Reform erwartet, so beispielsweise, dass

- kurzfristige Einspareffekte keinesfalls im Mittelpunkt stehen;
- dies nicht zum Rückzug des Bundes aus der sozial- und arbeitsmarktpolitischen Verantwortung führt und strukturschwache Kommunen nicht stärker belastet werden;
- das Verarmungsrisiko von Arbeitslosen reduziert und nicht etwa verstärkt wird;
- der Druck auf nicht existenzsichernde Arbeit nicht erhöht, sondern eher vermindert wird;
- das Lohnersatzprinzip nicht geschwächt wird.

Die Vorschläge von CDU/CSU und FDP, die auf die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe abzielen, werden entschieden abgelehnt. Sie hätten vielfältig problematische Auswirkungen für die soziale Sicherung der Menschen und negative Rückwirkungen auf die Arbeitswelt insgesamt. Die wohlklingenden Titel dieser Anträge lenken davon ab, dass sie mit massivem Sozialabbau verbunden sind.

Beide Fraktionen wollen

- die Arbeitslosenhilfe durch „eine einheitliche Leistung...“ auf dem Niveau der bisherigen Sozialhilfe“ abschaffen;
- die Zumutbarkeitsregelung der Sozialhilfe übernehmen und so den Zwang zur Annahme nahezu jeder Arbeit auch ohne Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen auszudehnen und auch Streikbrechereinsatz ermöglichen;
- „die Hilfeempfänger sollen nicht zu Beitragszahlern (in der Krankenversicherung) werden und meist auch nicht rentenversichert sein.

Die FDP spricht sich in ihrem Antrag darüber hinaus klar für die Kürzung des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitslose von bisher 32 Monaten auf 12 Monaten aus.

Mit diesem Sozialabbau würde sich der Weg vom Arbeitnehmer zum Sozialhilfeempfänger im Falle der Arbeitslosigkeit massiv beschleunigen. Selbst nach langjähriger Beitragszeit würde das Arbeitslosengeld nach einem Jahr auslaufen und ein Anspruch auf Sozialhilfe nur dann begründet, wenn eigene Rücklagen bis zu einem Schonvermögen von 2.500 DM für den Arbeitslosen selbst, 1.200 DM für den Ehegatten und 500 DM für jede weitere Person aufgebraucht wäre.

Die Mehrzahl der 1,5 Millionen Arbeitslosenhilfeempfänger und ihrer Familien würde massiv in finanzielle Not getrieben, denn 90 % der Arbeitslosenhilfeempfänger sind heute nicht sozialhilfeberechtigt, haben also ein Familieneinkommen oberhalb der Sozialhilfe bzw. wissen nicht, dass sie Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe haben.

Auch Armut im Alter wäre vorprogrammiert, da oftmals keine Rentenansprüche mehr erworben werden können.

Auch der Druck zur Annahme von nicht existenzsichernden Billigjobs würde stark steigen.

Die Chancen auf arbeitsmarktpolitische Integration würden aber nicht verbessert sondern verschlechtert. Die Arbeitsämter würden sich dann noch weit mehr auf die Eingliederung derjenigen ohne Vermittlungsprobleme konzentrieren müssen und die neuen positiven Instrumente des Job-Aktiv-Gesetzes schnell ins Leere laufen.

Die strukturschwachen Kommunen wären restlos überfordert, da sich die Zahl der Sozialhilfebedürftigen verdrei- oder gar vervierfachen würde. Auch ein geänderter kommunaler Finanzausgleich wäre keinesfalls so zielgenau, dass die Mehrbelastungen für die Kommunen vollständig ausgeglichen würden.

Auch die soziale Akzeptanz der Arbeitslosenversicherung wäre schnell dahin, wenn trotz langjähriger Beitragszahlungen bereits nach einem Jahr nur Ansprüche auf Fürsorgeleistungen bestehen.

Die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit würde gleichfalls weiter geschwächt.

Eine zukunftsweisende Reform darf die Rolle der Sozialhilfe als „Ausfallbürge“ und „letztes Netz“ nicht überfordern, sondern muss den Sozialhilfeträgern im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ mittelfristig möglichst eine Konzentration auf rehabilitative Maßnahmen ermöglichen; sie müssen sich auf Personen mit komplexen Hilfebedarf konzentrieren können, die infolge unterschiedlichster Problemlagen auf absehbare Zeit nicht ohne intensive Beratung und Unterstützung zum Arbeitsmarkt hingeführt werden können.

Für eine stärkere Bündelung der Zusammenarbeit beim Arbeitsamt spricht nicht nur die Spezialisierung auf Vermittlung und die Sicherung überregionaler Vermittlungschancen, sondern auch die gut ausgebauten bundeseinheitliche Infrastruktur sowie der engere Bezug zu potentiellen Arbeitgeber und die Beteiligung der Sozialpartner an den maßgeblichen Entscheidungen des örtlichen Arbeitsamtes.

Der DGB teilt die Einschätzung der PDS-Fraktion, dass mittelfristig erwerbslose Sozialhilfeempfänger in das System von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe möglichst zurückgeholt werden sollten und das Versicherungsprinzip durch eine steuerfinanzierte, bedarfsorientierte Mindestsicherung ergänzt werden soll. Bis dahin sind auch im Leistungsrecht einige Vereinfachungen und Verbesserungen notwendig, so z. B. hinsichtlich

- einheitlicher Regelungen, der zu akzeptierenden Arbeitsbedingungen entsprechend der Zumutbarkeitsregelung des SGB III;

- genauere Regelungen der Sperrzeitfolgen, wenn der Betroffene nicht im Leistungsbezug nach dem SGB III steht;
- Weiterzahlung der Leistungen nach dem SGB III während der Sperr- und Säumniszeiten zumindest in Höhe der Sozialhilfe;
- Übertragung der Vermittlungsgrundsätze des SGB III auf das BSHG.

8. Niedriglohnsektor

Das Ziel der Sozialpolitik muss auch in Zukunft sein, dass Erwerbstätigkeit generell existenzsichernd ist. Das bedeutet, staatliche Gesetzgebung darf nicht dazu beitragen, den Arbeitgebern Löhne zu ermöglichen, die nur mit staatlicher Subventionierung existenzsichernd sind. Deswegen sollten Lohnsubventionierungen nur zielorientiert gezahlt werden, wenn sie der Eingliederung in den Arbeitsmarkt dienen. Sie dürfen aber keine Dauersubventionierung darstellen.

Bereits jetzt gibt es einen umfangreichen Niedriglohnsektor in Deutschland. So liegen z. B. 18 Prozent aller Einkommen unter 700 €. Auch bei den Stundenlöhnen gibt es zahlreiche Tarifgruppen zwischen 12 und 15 DM. In den ostdeutschen Bundesländern liegen selbst tarifliche Löhne noch niedriger.

Beschäftigungspolitisch ist es sinnvoller, gezielt die Personen zu fördern, die auf staatliche Hilfen angewiesen sind, z. B. weil sie über ein niedriges Familieneinkommen verfügen, arbeitslos sind oder Sozialhilfeempfänger sind. Für diese Personengruppen können dann großzügigere Förderungen zugelassen werden. Hierdurch würden bedürftige Personen am Arbeitsmarkt privilegiert, ohne dass in die Ordnung des Arbeitsmarktes gravierend eingegriffen wird. Lohnzu-

schüsse müssen befristet sein und immer kombiniert werden mit Eingliederungsplänen, die auf absehbare Zeit den Hilfeempfänger unabhängig machen von der Hilfe. Dies Konzept wird bereits jetzt vielfach praktiziert und hat sich bewährt. Die vielfältigen bereits laufenden Kombi-Lohn-Modelle zeigen gleichermaßen, dass von ihnen keine größeren Beschäftigungseffekte ausgehen.

9. Vorgelagerte Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen

Für Kinder und Jugendliche ist der Abstand zu den Kindergeldsätzen inzwischen nur noch in der Gruppe ab 14 Jahren relevant. Wenn durch Anheben der Kindergeldsätze Sozialhilfe vermieden werden kann, sollten für diese relativ kleine Gruppe Individuallösungen über die Jugendämter ermöglicht werden. Eine Erhöhung des Kindergeldes ist aus Sicht des DGB natürlich wünschenswert, dürfte aber den zur Verfügung stehenden Finanzierungsrahmen sprengen.

Längst überfällig ist die Krankenversicherungspflicht für alle Sozialhilfeempfänger.

10. Kostenträgerschaft

Der DGB spricht sich dafür aus, dass die Folgekosten von Arbeitslosigkeit weitgehend vom Bund übernommen werden. Die Übernahme durch den Bund stellt einen wichtigen innerstaatlichen Solidarausgleich dar. Ohne diesen Ausgleich würden ansonsten ohnehin schwache Regionen weiter benachteiligt, weil ihnen Finanzmittel für Zukunftsinvestitionen fehlen. Die übrigen Kosten der Sozialhilfe, die nicht arbeitsmarktbedingt sind, sollten weiterhin kommunale Aufgaben bleiben. In diesem Fall sind die Kommunen für das ergänzende Hilfeangebot zuständig, so dass auch präventive Maßnahmen ihnen zugute kommen.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/2045

24. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen –
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di

I. Reform der Sozialhilfe

Nach Auffassung von ver.di hat sich das System der Sozialhilfe grundsätzlich bewährt. Allerdings, sie ist zuvörderst finanziell zu entlasten von Risiken, die nicht in der Person des einzelnen Sozialhilfeempfängers liegen, also vom Risiko der Arbeitslosigkeit, das weithin durch die jeweilige Lage des allgemeinen Arbeitsmarktes bestimmt ist. Und in diesem Zusammenhang kommt es auch darauf an, die in Folge des schrittweisen Fortfalles der originären Arbeitslosenhilfe durch den Gesetzgeber ausgelöste unterschiedliche Behandlung erwerbsloser Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfeempfängern durch strikte gesetzliche Regelungen über die Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern zu überwinden. Darüberhinaus ist im Rahmen der Familienpolitik bereits vorgelagert die Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen zu gewährleisten sowie die Situation von Alleinerziehenden durch ein hinreichendes Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen zu erleichtern. Demgegenüber sind Fragen der technischen Grundlagen zur Festsetzung der Sozialhilfeleistungen von sekundärer Bedeutung.

II. Weiterentwicklung der Sozialhilfe

1. Hilfe zum Lebensunterhalt und in besonderen Lebenslagen

Nach wie vor hält ver.di die in § 1 Absatz 2 BSHG getroffene Bestimmung der Sozialhilfe für zutreffend. Demnach ist durch die Sozialhilfe nicht nur ein physisches Existenzminimum, sondern ein kulturelles Existenzminimum sicherzustellen, das auch eine Beteiligung der Sozialhilfeempfänger am gesellschaftlichen Leben gewährleistet. Dieses ist bei der Bemessung des Regelsatzes und seiner Fortschreibung sowie der Zahl und Ausgestaltung der ergänzenden Leistungen zu berücksichtigen.

Was nun die konkrete Höhe der einzelnen Leistungen – und damit auch der Gesamtleistung – angeht, bedarf es angesichts des Fehlens abstrakter Maßstäbe der politischen Entscheidung. Das gleiche gilt für die Frage, ob und in welchem Umfang die heutigen Hilfen in besonderen Lebenslagen pauschaliert in die Hilfe zum Lebensunterhalt einbezogen werden soll oder nicht. Die seit Jahren geführte Diskussion über die „unzureichenden statistischen Grundlagen“ der Regelsatzbemessung und seiner Fortschreibung, die Ablösung nur verwaltungsaufwendig zu gewährender Einzelleistungen durch einen Pauschbetrag sowie die Durchführung von Modellvorhaben einschließlich der ja noch ausstehenden Diskussion der Ergebnisse vermitteln

demgegenüber eher den Eindruck, dass die notwendigen politischen Entscheidungen auf die lange Bank geschoben werden. Gerade das unterste soziale Auffangnetz darf nicht laufend in der sozialpolitischen Diskussion in Frage gestellt werden:

Für alle nicht Erwerbsfähigen, also für zwei Drittel der Empfänger ist es dauerhaft oder längerfristig die ein-

zige Lebensgrundlage. Angesichts dessen ist die jährlich ablaufende Diskussion über die Anpassung der Sozialhilfe an die ökonomische Entwicklung beschämend.

Nur nebenbei sei daraufhingewiesen, dass eine sachgerechte Pauschalierung zu einem erhöhten Sozialleistungsaufwand führen muss, wenn sie „die bedarfsgerechte Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalls“ einschließen soll, weil es dann nicht um die Summe der Minimumleistungen der Einzelfälle geht, sondern um einen Pauschbetrag, der die durchschnittliche Summe der Einzelleistungen deutlich überschreiten muss.

2. Aktivierende Instrumente, Integration in den Arbeitsmarkt

Hier und in den folgenden Gliederungspunkten geht es um jenes Drittel der Sozialhilfebezieher, die erwerbsfähig sind. Von diesen 900.000 üben bereits 16% eine Vollzeit- oder Teilzeittätigkeit aus, gut 12% nehmen an Maßnahmen der Aus- oder Fortbildung teil und rd. 33% befinden sich in beschäftigungspolitischen Maßnahmen, so dass knapp zwei Drittel dieses Personenkreises eine Beschäftigung ausüben oder sich auf dem Wege der Integration in den Arbeitsmarkt befinden. Das zeigt, dass die Ausschöpfung des vorhandenen Instrumentariums durch die örtlichen Sozialhilfeträger bereits heute eine erfolgreiche Arbeitsförderung für erwerbsfähige Sozialhilfebezieher ermöglicht. Deshalb ist davon auszugehen, dass gesetzlich obligatorische Beratungen, Assessment-Verfahren oder die Einführung eines Case-Managements weniger zusätzliche arbeitsmarktpolitische Impulse auslösen, als vielmehr die Verwaltungskosten ansteigen lassen: Das hochqualifizierte Personal der Sozialämter ist sehr wohl in der Lage zu entscheiden, wann ein Beratungsangebot erforderlich oder ein Assessment-Verfahren durchzuführen ist. Nichts spricht dafür, es bei dieser Einzelfallbeurteilung zu belassen.

Bei alledem muß Ziel der Bemühungen sein, erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger in den ersten Arbeitsmarkt und damit in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu integrieren. Dieser Zielsetzung dienen Verschiebebahnhöfe aus dem Etat des Sozialamtes in den der Bundesanstalt für Arbeit nicht. Dieser Zielsetzung verpflichteter Beschäftigungsgelegenheiten sind deshalb in Kooperation von Sozial- und Arbeitsamt in integrative, auf den ersten Arbeitsmarkt gerichtete Maßnahmen umzuwandeln.

Für die schnelle Integration Alleinerziehender in den Arbeitsmarkt kommt es zusätzlich darauf an, dass nicht nur im Rahmen der Familienpolitik in ausreichendem Maße Kinderbetreuungsmöglichkeiten gewährleistet werden. Sie müssen für Alleinerziehende Sozialhilfeempfänger auch kostenfrei zugänglich sein, sei es, dass die Kommune kostenfreie Plätze anbietet, sei es, dass das Sozialamt den Kostenbeitrag übernimmt.

3. Lohnabstandsgebot

Die Behauptung, Sozialhilfeempfänger fehle es an Anreiz eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, hält sich in gehöriger Distanz von der Realität. Tatsächlich sind die Einkommensabstände zwischen der Sozialhilfe und den Niedrigerwerbseinkommen noch immer erheblich. Ein Vergleich, der nicht der öffentlichen Polemik, sondern der Sachaufklärung verpflichtet ist, darf allerdings nicht schlicht das Bruttoentgelt eines Hilfsarbeiters mit der (Netto-)Sozialhilfe einschließlich Wohngeld und Familienzuschläge vergleichen. Was zählt sind die verfügbaren Nettoeinkommen der Haushalte, und da sind beim Erwerbstätigen die Belastungen des Einkommens mit Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen einerseits sowie die Zahlung von Kinder- und Wohngeld andererseits zu berücksichtigen. Dann aber zeigt sich, dass das Netto-Erwerbseinkommen eines Alleinstehenden im Schnitt der unteren Lohngruppen immer noch rd. 50% und das eines Ehepaars ohne Kinder knapp 40% über der maximal möglichen Sozialhilfeleistung liegt. Allein drei Viertel aller arbeitslosen, erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger fällt in dieses Segment, bei dem in keiner Weise die Rede davon sein kann, dass es an monetären Anreizen zur Aufnahme einer Beschäftigung fehlt.

Aber auch bei Ehepaaren mit Kindern ist es nicht so, dass das Lohnabstandsgebot regelmäßig verletzt wird. So liegt das verfügbare Nettoeinkommen aus einer Hilfstätigkeit eines Alleinverdieners bei Ehepaaren mit einem Kind immer noch rd. 25% und des eines Ehepaars mit zwei Kindern noch um fast 20% über der Sozialhilfe.

Schließlich führt bereits heute die geltende Regelung des BSHG nicht dazu, dass Erwerbseinkommen voll auf die Sozialhilfe angerechnet werden müssen. Die Behauptung, dass sich Beschäftigungen im Niedriglohnbereich generell nicht rechnen, ist somit unzutreffend.

Im übrigen widerspricht auch die unterschiedliche Verweildauer Arbeitsloser in der Sozialhilfe der These von der mangelnden Motivation arbeitsloser Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfänger, eine Arbeit aufzunehmen: Gerade in dem Segment, bei dem der Abstand der Sozialhilfe zu den unteren Tarifgruppen am geringsten ist, nämlich bei Ehepaaren mit zwei und drei Kindern, ist die Verweildauer in der Sozialhilfe am kürzesten. In gleicher Weise kommt eine Untersuchung des Institutes der deutschen Wirtschaft aufgrund einer empirischen Erhebung zu der Feststellung, dass von „einem generellen Desinteresse an der Übernahme von Einfachtätigkeiten bei den befragten Sozialhilfeempfängern nicht gesprochen werden kann“. Schließlich identifiziert das Arbeitgeberinstitut das Motivationsdefizit ganz woanders: Die Wiedereingliederung von Sozialhilfebeziehern wird nämlich „durch Vorurteile der Betriebe erschwert“.

4. Verzahnung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe

Dass für die soziale Sicherung Arbeitsloser mit der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe zwei Systeme nebeneinander bestehen, fördert naturgemäß Reibungsverluste und verleitet dazu, die Kosten der Arbeitslosigkeit zwischen beiden Systemen hin- und herzuschieben. Gleichwohl kann es nicht darum gehen, durch „Verzahnung“ die

Arbeitslosenhilfe auf das Niveau der Sozialhilfe abzusenken. Dies ist auch deswegen abzulehnen, weil die Erfahrung beweist, dass Arbeitslosenhilfeempfänger schneller als Sozialhilfeempfänger wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden. Dieses ist um so bemerkenswerter, als Sozialhilfeempfänger im Gegensatz zu Arbeitslosenhilfeempfängern praktisch zur Annahme jeder Arbeit verpflichtet sind und zwar auch dann, wenn die Entlohnung nicht nur untertariflich, sondern auch unterhalb der ortsüblichen Bezahlung liegt. Ebenso kann die Arbeitszeit erheblich außerhalb der normalen Arbeitszeit liegen. Somit können also erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger und –empfängerinnen vom Sozialamt in Tätigkeiten vermittelt werden, die im Niedriglohnbereich liegen und ergänzende Sozialhilfe erfordern.

Was nun die Zusammenarbeit von Sozialämtern und Arbeitsämtern angeht, so reicht die im Job-AQTIV-Gesetz vorgesehene Möglichkeit, Sozialhilfeempfänger auf Kosten der Arbeitsämter zu qualifizieren, soweit von den Sozialhilfeträgern der Lebensunterhalt gesichert ist, nicht aus. Vielmehr muss die Verpflichtung zur Zusammenarbeit gesetzlich präzisiert, Doppelzuständigkeiten beseitigt und Abgrenzungsfragen geklärt werden. Darüber hinaus ist die Arbeitsförderung für Menschen, denen nichts fehlt außer Arbeit, innerhalb der Arbeitslosenversicherung (wie ursprünglich bei der originären Arbeitslosenhilfe vorgesehen) und nicht der Sozialhilfe zu organisieren. Dies würde auch automatisch dazu führen, dass die Effizienz der Eingliederung von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt in der Eingliederungsbilanz der Arbeitsämter gemessen werden kann.

5. Niedriglohnbereich

Als deus ex machina soll der Niedriglohnbereich das Beschäftigungswunder herbeiführen. Dem liegt die in der Realität noch nie verifizierte These zugrunde, dass es immer ausreichend Arbeit gibt, wenn nur das Arbeitsentgelt niedrig genug ist. Und so stellt die Einführung von Kombilöhnen der verschiedensten Art den Versuch dar, höhere Einkommen der Beschäftigten mit niedrigeren Lohnkosten zu kombinieren. Für die ökonomische Wirkung ist es indes unerheblich, ob der entsprechende ortsübliche oder Tariflohn gezahlt wird und der Arbeitgeber einen Lohnkostenzuschuß erhält, oder ob eine die Sozialhilfe kaum übersteigende Entlohnung stattfindet und das Einkommen durch einen Zuschuß aufgestockt wird. Jahrzehntelange Erfahrungen mit Lohnkostenzuschüssen – die Arbeitsämter wenden hier für heute rd. 5 Milliarden DM auf – zeigen, dass zusätzliche Arbeitsplätze nicht geschaffen werden konnten. Darüberhinaus ist nicht zu vergessen,

dass bereits heute Sozialhilfeempfängern, die eine gering bezahlte Arbeit aufnehmen, ein Zuschuß von bis zu DM 900,- durch den Sozialhilfeträger zum Arbeitsentgelt geleistet werden kann. Nach einer Umfrage des deutschen Städtetages wird dies gerade einmal für 239 Sozialhilfeempfänger Realität.

Der empirischen Befunde überrascht nicht:

Was die zusätzlichen „Anreize“ zur Aufnahme einer Beschäftigung durch Anhebung der Freibeträge in der Sozialhilfe angeht, dürften sie eher gering sein. Zur Beurteilung gilt es, zwei Komponenten des vermuteten Anzeizeffektes auseinander zu halten: Das höhere Einkommensniveau, das ein Sozialhilfeempfänger durch Tätigkeit im Niedriglohnsektor erzielen kann, und das Zusatzeinkommen, welches nun aus seiner Erwerbstätigkeit bei ihm verbleibt. Leider haben auch die beiden im Bündnis für Arbeit angeschobenen Modellprojekte keine eindeutigen Ergebnisse gezeitigt – ganz zu schweigen von der Frage nach der langfristigen Wirkung solcher Lohnsubventionen auf das Einstellungsverhalten der Unternehmen. Wem bekannt ist, dass bei Vorliegen bestimmter Gründe eine Lohnaufstockung erfolgt, wird seine Arbeitsplätze zu Niedriglöhnen anbieten und dafür sorgen, dass die Voraussetzungen der Lohnaufstockung erfüllt werden. Jede Subventionierung hat bisher ein solches Verhalten hervorgerufen.

Den in diesem Zusammenhang immer unterstellten unausgeschöpften Beschäftigungspotentials bei einfachen Tätigkeiten mangelt es des Hinweises, wo sich dieses riesige Reservoir an freien Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich denn befindet. Im industriellen Sektor ist der Anteil der Arbeitskosten an den Gesamtkosten überwiegend von nachrangiger Bedeutung. Insbesondere in der unter Wettbewerbsdruck stehenden Exportindustrie ist kaum zu vermuten, dass statt des Einsatzes hochproduktiver Technologien durch Niedriglohnofferten ein entgegengesetzter Prozess der Substitution von Kapital durch Arbeit in Gang gesetzt wird. Das zeigt sich auch darin, dass die unteren Lohn- und Gehaltsgruppen nurmehr von marginaler Bedeutung sind. Anders sieht das natürlich in in arbeits- und lohnintensivem Bereich aus. Unter den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist indes nicht damit zu rechnen, dass vermehrt Beschäftigungen mit Niedrigentgelt angeboten werden. Vielmehr wird die Einführung von Kombilöhnen zu einer Substitution regulärer, die Kosten der Lebenshaltung deckender Arbeit durch subventionierte Arbeit bewirken und bei stagnierenden Beschäftigungszahlen wird in den Betrieben ein Drehtüreffekt in Gang gesetzt: Subventionierte Sozialhilfebezieher ersetzen reguläre Erwerbstätige oder diese müssen eine Lohnsenkung hinnehmen, um ihren Arbeitsplatz behalten zu können. Wir haben hier einen analogen Verdrängungseffekt,

wie er durch die geringfügige Beschäftigung auf Voll- und Teilzeitarbeitsplätze ausgeht. Auch mit den personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen steht es nicht viel besser. Soweit es sich nämlich um Serviceleistungen in Krankenhäusern und Pflegeheimen, Kinderkrippen, Kindergärten, Bädern und Sportstätten, um Betreuungsdienste für Alte und Kinder und ökologischen Landbau handelt, ist schwerlich mit minderqualifizierten Arbeitskräften auszukommen. Das gleiche gilt für Instandhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten an Gebäuden und Wohnungen, für Reparaturdienstleistungen sowie für alle Arten arbeitsintensiver und kundennaher handwerklicher und industrieller Fertigung.

Eine breite Lohnsubventionierung in all diesen Bereichen mag möglicherweise dazu führen, dass der eine oder andere Qualifizierte wieder in Arbeit kommt (man darf ja nicht vergessen: rund 50% der Arbeitslosen haben eine abgeschlossene Ausbildung). Langfristig wird indes jeglicher Anreiz beseitigt, in eine Ausbildung zu investieren, die nach Einführung von Kombilöhnen nicht einmal mehr das Existenzminimum sichert. So bleiben letztlich die unqualifizierten Jedermanns – und vor allem Jederfrau-Tätigkeiten in und für private Haushalte. Serviceleistungen im Einzelhandel, wie Waren einpacken und Tüten tragen, in Gaststätten und Hotels, wie Schuhe putzen, in privaten Haushalten bei der Gestaltung und der Pflege des Haushaltes nach dem bekannten US-amerikanischen Vorbildern. So kommt denn auch die OECD zu dem Ergebnis, dass durch Niedriglöhne die Beschäftigung von gering qualifizierten Arbeitnehmern dauerhaft nicht erhöht wird. Allenfalls ein kurzfristiger Beschäftigungseffekt verbunden mit instabilen Berufsaussichten und einer wachsenden Armut sind zu erwarten. Überhaupt kann die OECD keinen eindeutigen Zusammenhang

zwischen dem Grad der Lohnspreizung und der Höhe der Arbeitslosigkeit der Erwerbstätigen feststellen. Sie empfiehlt vielmehr eine Strategie, die auf stabile Beschäftigung und Aufstiegsmöglichkeiten für gering entlohnte Kräfte ausgerichtet ist. Unternehmen und Beschäftigten sollen Anreize gegeben werden für lebenslanges berufliches Lernen.

6. Kostenträgerschaft

Wie bereits oben dargelegt, wird Arbeitslosigkeit weithin durch die jeweilige Lage des allgemeinen Arbeitsmarktes und nicht durch in der Person des einzelnen Arbeitnehmers liegende Risiken bestimmt. Demzufolge sind auch alle mit der Arbeitslosigkeit verbundenen Kosten dem staatlichen Träger der allgemeinen Wirtschaftspolitik, also dem Bund zuzuordnen.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/2031

23. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen –
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

Industriegewerkschaft Metall

I. Vorbemerkung

Der erste Teil der vorliegenden Stellungnahme bezieht sich auf die konkreten Vorschläge zur Verlängerung befristeter Regelungen des BSHG seitens der Regierungsfractionen (II. – Drucksache 14/7280). In einem zweiten Schritt werden wesentliche Aspekte der generellen Debatte um die Reform der Sozialhilfe aufgegriffen und bewertet (III.).

II. Stellungnahme zur Verlängerung von befristeten Regelungen des BSHG (Drucksache 14/7280)

1) Verlängerung von § 18 Abs. 5 BSHG (Öffnungsklausel)

Die IG Metall wendet sich nicht dagegen, in Modellvorhaben neue Wege zu erproben, um zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen und Menschen in Arbeit zu bringen. Allerdings erscheint der Weg, aus Mitteln der Sozialhilfe Zuschüsse zum Arbeitslohn zu zahlen (ausgestaltet als Zuschuss an den Arbeitnehmer) bereits hinreichend erprobt und begegnet Bedenken. Diese Bedenken richten sich gegen die diesen Öffnungsklauseln zugrunde liegende Ansicht, wonach Arbeit im niedrig entlohnten Bereich zu teuer und eine sogenannte Sozialhilfefalle zu überwinden sei.

Die wirtschaftsliberale Grundannahme, dass durch niedrigere Lohnkosten mehr Arbeitsplätze zu schaffen seien, ist - empirisch ausreichend belegt - falsch. Seit Anfang der 80er Jahre sinkt in der Tendenz die Lohnquote der Bundesrepublik Deutschland, während gleichzeitig die Arbeitslosigkeit in der Tendenz zugenommen hat.

Fraglich ist überdies, ob die in der politischen Debatte oft zitierte Sozialhilfe-Falle überhaupt existiert. Zwar mag es kurzfristig rational sein, keine Tätigkeit zu verrichten, deren Entlohnung nicht über der ansonsten zu beziehenden Sozialleistungshöhe liegt. Betroffene lassen sich aber auch von dem längerfristig ausgerichteten Gedanken leiten, über die Verankerung im Arbeitsmarkt mittelfristig eine höher qualifizierte und besser entlohnte Tätigkeit zu erhalten. Teilweise sind sie bereits deswegen bereit, Entlohnung unterhalb der Sozialleistungshöhe hinzunehmen, um dem Stigma der Arbeitslosigkeit zu entgehen. Hinzu kommt, dass zwei Drittel aller Sozialhilfebezieher dem Arbeitsmarkt überhaupt nicht zur Verfügung stehen (z. B. weil sie sich noch nicht oder nicht mehr im arbeitsfähigen Alter befinden). Sie können folglich auch nicht durch materielle „Anreize“ zur Aufnahme von Arbeit motiviert werden. Von den Einsteigern in die Sozialhilfe sind nach einem Jahr 59 % nach drei Jahren 78 % und nach fünf Jahren 87 % (zitiert nach Vobruba, in Blätter für Deutsche und Internationale Politik 2001, 1163 [1165]) wieder ausgeschieden. Hierbei handelt es sich überdurchschnittlich stark um den arbeitsfähigen Teil der Sozialhilfebezieher. Bereits anhand dieser Fakten wird deutlich, dass die vielfach beklagten Mechanismen der Sozialhilfe-Falle nicht belegbar sind.

Die IG Metall beurteilt die in Rede stehende Öffnungsklausel auch deswegen skeptisch, weil negative Folgen für das Lohnniveau und das Tarifgefüge drohen. Durch die Subventionierung des Arbeitseinkommens vormaliger Bezieherinnen und Bezieher von Sozialhilfe stehen die Arbeitgeber nicht mehr vor der Anforderung, existenzsichernde Löhne zu zahlen. Gleichzeitig wirken sich (tarifliche) Lohnerhöhungen durch die degressive Bezuschussung für die Betroffenen kaum aus.

2) Regelsatzanbindung an den aktuellen Rentenwert

Die IG Metall hat die neue Formel zur Berechnung des Rentenwertes bereits im Rahmen der letzten Rentenreform nicht akzeptiert. Diese Formel wird u.a. dazu führen, dass die gesetzliche Rentenversicherung noch weniger als vor der Reform in der Lage sein wird, für die Versicherten ein Alterseinkommen auf lebensstandardsicherndem Niveau zu gewährleisten.

Richtig ist zunächst, dass das Sicherungssystem der Sozialhilfe nicht auf dem Prinzip der Lebensstandardsicherung, sondern auf dem Bedarfsprinzip beruht und auf das Ziel der Armutsvermeidung ausgerichtet ist. Doch gerade vor dem Hintergrund dieser Zielstellungen kann die geplante Anbindung der Sozialhilfeanpassungen an die Rentenanpassungen nicht überzeugen. Definiert man Armut als einen relativen Begriff, der im Verhältnis zur durchschnittlichen Einkommensentwicklung steht, müsste zumindest diese Einkommensentwicklung als Maßstab der weiteren Anpassungen zur Sozialhilfe angelegt werden. Die Reduzierung um fiktive Aufwendungen zur Privatvorsorge sowie eine weitere willkürliche Reduzierung der Anpassungsbeträge um 10 Prozent (wie dies in der Rentenformel angelegt ist), sind in diesem Zusammenhang noch weniger nachvollziehbar, als dies bereits bei der Rentenreform der Fall war.

Der vorgebrachte Sachverhalt wiegt umso schwerer, da selbst eine Ausrichtung der Sozialhilfeanpassungen an der allgemeinen Einkommensentwicklung im Hinblick auf das sozialpolitische Ziel der Armutsvermeidung aus zwei Erwägungen heraus nicht hinreichend ist: Zum einen müsste - um dem Bedarfsprinzip Rechnung zu tragen - ein für Sozialhilfebezieher typischer Warenkorb entwickelt werden, der in der Tendenz höheren Preissteigerungen ausgesetzt ist, als die Teuerungsrate im Durchschnitt beträgt. Zudem ist die Verteilungsposition der Sozialhilfebezieher bereits in den letzten Jahren geschwächt worden, so dass ein Nachholbedarf besteht, dem Rechnung getragen werden müsste.

3) Nichtanrechnung von Kindergeldbestandteilen auf die Sozialhilfe

Die Verlängerung der Regelung des § 76 Abs. 2 Nr. 5 BSHG ist im Grundsatz zu begrüßen. Sie kann und sollte einen ersten Schritt darstellen, Kindergelderhöhungen generell nicht auf die Sozialhilfe anzurechnen.

III. Anmerkungen zur generellen Debatte um die Reform der Sozialhilfe

1) Zum Begriff des Förderns und Forderns

Unbestritten ist, dass zum Beispiel lange Erwerbslosigkeit auch zu einer Einschränkung der individuellen Arbeitsfähigkeit führen kann. Dabei können auch Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik zu einer Reduzierung dieses Problems beitragen.

Gleichwohl müssen individuelle Probleme einzelner und die Verhältnisse auf dem regulären Arbeitsmarkt insgesamt in ein realistisches Verhältnis zueinander gesetzt werden: Arbeitsmarktpolitik darf dabei nicht in pädagogisierender Art und Weise unter dem Deckmantel der Hilfestellung die Rechte aller betroffenen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen und Arbeitslosen zurückdrängen und einen Großteil der Betroffenen entmündigen. Vielmehr muss eine Kultur entwickelt werden, gemeinsam mit den Betroffenen die für sie adäquaten Maßnahmen zu ergreifen und umzusetzen.

Fraglich ist überdies, ob die Sozialämter überhaupt die geeigneten Institutionen sind, die entsprechende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ergreifen sollten. Die IG Metall zielt vielmehr darauf, die Betroffenen schneller mit Leistungsansprüchen der Arbeitsämter zu versehen sowie auch Nichtleistungsbezieher stärker in Maßnahmen der Arbeitsämter zu integrieren (vgl. hierzu auch 2) und 3)).

2) Zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Die IG Metall ist der Auffassung, dass die Arbeitslosenhilfe erhalten und nicht unter dem Deckmantel ihrer Harmonisierung mit der Sozialhilfe abgeschafft werden darf. Hierfür sind folgende Erwägungen tragend:

A Die Zuständigkeit der Arbeitsämter sollte bewahrt und ausgebaut werden

Trotz einiger interessanter arbeitsmarktpolitischer Innovationen aus dem Bereich der Sozialämter kann insgesamt festgehalten werden, dass über die Fläche besehen die Arbeitsämter gegenüber den Sozialämtern die wesentlich höhere arbeitsmarktpolitische Kompetenz besitzen. Zum einen werden die Arbeitsämter durch das IAB wissenschaftlich begleitet, zum anderen betreiben sie seit langen Jahrzehnten die Arbeitsvermittlung und verfügen dabei sowohl über spezielle Kenntnisse des regionalen Arbeitsmarktes, als auch durch die Organisation des Austausches im Rahmen der Landesarbeitsamtbezirke und zwischen diesen über die insgesamt höhere arbeitsmarktpolitische Erfahrung.

Würde man die Arbeitslosenhilfe abschaffen, bzw. wie die Sozialhilfe organisieren, hätten die Betroffenen keine Ansprüche mehr auf aktive Maßnahmen der Arbeitsämter. Die logische Entsprechung wäre arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für diesen Perso-

nenkreis über die Sozialämter abzuwickeln. Andernfalls würde die Einheit von aktiven Leistungen (z. B. Qualifizierungsmaßnahmen, Praktika, ABM,...) und passiven Leistungen (wie z. B. der Arbeitslosenhilfe bzw. der Sozialhilfe) auseinander fallen. Ein solches Auseinander fallen würde aber zu Verschiebepahnhöfen führen, da die einzelnen Ämter nicht mehr bestrebt wären, volkswirtschaftlich sinnvolle Entscheidungen zu fällen, sondern die Kosten nur von der eigenen Institution abzuwälzen.

B Finanzierung der Arbeitslosenhilfe aus Bundesmitteln

Unter der konservativ-liberalen Vorgängerregierung wurden Kommunen und Länder lange Jahre über Sozialkürzungen und weitere steuerliche Umverteilungsmaßnahmen die finanziell ausgetrocknet. Arbeitslosenhilfe wird bisher aus Bundesmitteln (Steuer-) finanziert. Demgegenüber wird die Sozialhilfe aus den Kommunalhaushalten bezahlt. Würde Arbeitslosenhilfe auf die Sozialhilfe verlagert, dann ginge dies zum einen mit einer noch stärkeren Austrocknung der Kommunen einher. Zum anderen würde das Verfassungsgebot der Gleichheit der Lebensverhältnisse weiter unterminiert, da insbesondere arme Kommunen nicht mehr in der Lage wären ihren sozialstaatlichen Aufgaben in angemessener Art und Weise nachzukommen.

C Oftmals höhere Leistungen

a. Lohnersatzleistungsprinzip

Die Arbeitslosenhilfe beträgt B je nach Unterhaltspflicht gegenüber Kindern B 57 Prozent bzw. 53 Prozent des so genannten pauschalierten Nettoeinkommens, das ursprünglich erzielt wurde. Diese Leistung ist in vielen Fällen höher als ein etwaiger Anspruch auf Sozialhilfe. Liegt aber umgekehrt im Einzelfall der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe unter dem der Sozialhilfe, besteht regelmäßig ein Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe.

b. Geringere Bedürftigkeit als Anspruchsvoraussetzung

Anspruch auf Arbeitslosenhilfe, wie auch auf Sozialhilfe hat derzeit nur, wer unter anderem `bedürftigA im Sinne des Gesetzes ist. Die Bedürftigkeitskriterien sind aber - um einen Anspruch auf Sozialhilfe zu realisieren B wesentlich schärfer als diejenigen, die für die Arbeitslosenhilfe gelten.

c. Bessere Alterssicherung

Arbeitslosenhilfebezieher sind B im Gegensatz zu Sozialhilfebezieher B in der Gesetzlichen Rentenversicherung versichert.

Hinsichtlich des Aufbaus einer eigenen Alterssicherung liegen darüber hinausgehend bei der Arbeitslosenhilfe besondere (für die Betroffenen günstigere) Bedürftigkeitskriterien vor. Für jedes erreichte Lebensjahr dürfen 520 € für die Altersvorsorge zurück-

gelegt werden, ohne dass diese auf die Arbeitslosenhilfe angerechnet würde. Ganz anders liegt der Fall hier bei der Sozialhilfe. Hier würde grundsätzlich jeder € in Anrechnung kommen, der über den allgemeinen Freibetrag hinausgehend für die Altersvorsorge zurückgelegt wurde.

d. Günstigere Zumutbarkeitsregelungen

Arbeitslosenhilfe enthält für die Betroffenen günstigere Zumutbarkeitsregelungen. Für Arbeitslosenhilfebezieher sind nur diejenigen Tätigkeiten zumutbar, bei denen im Rahmen einer Vollzeitarbeit zumindest im Netto die gleiche Summe erzielt werden kann, die auch bei der Arbeitslosenhilfe selbst erzielt werden würde. Demgegenüber ist Sozialhilfebezieher grundsätzlich jede Arbeit zu mutbar.

Nach allem muss die Arbeitslosenhilfe als eigenständige Leistung erhalten bleiben, zu fordern ist vielmehr die jährliche Herabbemessung der Arbeitslosenhilfenhöhe von 3 Prozent, die unter Norbert Blüm eingeführt wurde, wieder rückgängig zu machen.

Die Arbeitslosenhilfe muss erhalten bleiben, um

- einen Beitrag zum Lebensstandard und der sozialen Sicherheit der Betroffenen zu leisten sowie ihnen Ansprüche auf aktive Maßnahmen der Arbeitsämter zu sichern,

- die Kommunen nicht zusätzlich zu belasten und den Bund zu bereichern,
- die arbeitsmarktpolitischen Kompetenzen dort zu nutzen, wo sie sind, nämlich bei den Arbeitsämtern.

3) Zur Frage der Grundsicherung in der Arbeitslosenversicherung

Die IG Metall begrüßt Überlegungen, eine bedarfsorientierte Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung zu implementieren. Diese ist nicht als Alternative zur bestehenden Arbeitslosenhilfe zu realisieren, sondern dient in den Fällen, in denen die Höhe der Arbeitslosenhilfe nicht bedarfsdeckend ist, als Ergänzung. Eine solche Konzeption verbessert die Situation der betroffenen Erwerbslosen, da Leistungen aus einer Hand gezahlt werden. Zum zweiten müsste einer solchen Konzeption die Möglichkeit entsprechen, auch Ansprüche auf aktive Maßnahmen von Seiten der Arbeitsämter leichter zu realisieren. Zum dritten würde die Sozialhilfe in höherem Maße als bisher auf ihre ursprüngliche Funktion, Armut in besonderen Ausnahmefällen zu vermeiden, beschränkt. Eine solche Maßnahme könnte zudem eine Entlastung der Kommunen darstellen, wenn diese bedarfsorientierte Grundsicherung aus steuerfinanzierten Bundesmitteln abgewickelt werden könnte.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/2018

23. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen –
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten

In Ergänzung zu den Stellungnahmen des DGB vom 18.01.2002, die wir voll inhaltlich tragen, möchten wir zu den genannten Punkten des Themenkataloges folgendes zum Ausdruck bringen:

Zu I. und II. 1 – 2c:

Wir begrüßen den vorgelegten Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz und den Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen „Fördern und Fordern – Sozialhilfe modern gestalten“ und verweisen darüber hinaus auf die entsprechende Stellungnahme des DGB.

Zu II. 3c:

Die Vorschläge von Bündnis 90/Die Grünen, alle Jobs im Niedriglohnbereich gestaffelt zu subventionieren und auch die von Bundeskanzler Schröder und Bundesarbeitsminister Riester sowie der SPD angekündigten Pläne, das Mainzer Modell bundesweit anzuwenden, führen u. E. in eine Sackgasse und werden mittelfristig nur wenige Arbeitsplätze bringen. Geschaffen werden nur eine sehr geringe Zahl von Arbeitsplätzen, die in keinem Verhältnis zu dem Subventionsaufwand stehen.

Die bisherigen Kombilohn-Modellprojekte zeigen nach unserer Auffassung, dass dies ein untaugliches Instrument ist, um nachhaltige und wirksame Verbesserungen der Arbeitsmarktlage zu erreichen. Seit Jahren besteht auf dem ersten Arbeitsmarkt ein Niedriglohnsektor. Es steht zu befürchten, dass mit neuen Subventionsfeldern bereits existierende tarifliche Niedriglöhne weiter unter Druck geraten. Im Hotel- und Gaststättengewerbe, Fleischer-, Bäcker- und im Konditorenhandwerk sowie im Bereich der Privathaushalte wird bereits heute teilweise zu Löhnen gearbeitet, die trotz Vollzeittätigkeit keine eigenständige Existenz sichern. Vor allem Frauen sind in diesen Branchen auf zusätzliche Sozialhilfe angewiesen.

Es gibt heute schon eine Vielzahl von Lohnsubventionen mit nur geringen Beschäftigungseffekten, aber hohen Mitnahmeeffekten. Wir befürchten auch, dass Großunternehmen, wie McDonalds mit hohen Gewinnen und Billiglöhnen indirekt staatlich subventioniert werden.

Die Ausdehnung des Niedriglohnsektors entspricht nicht den Absprachen aus dem Bündnis für Arbeit. Erst wenn die Modellversuche abgeschlossen sind, könnten daraus seriöse Konsequenzen für den Arbeitsmarkt abgeleitet werden.

Das geringe Interesse geringqualifizierter Arbeitsloser an dieser Förderung zeigt, dass der Ansatz, niedrigentlohnte Tätigkeiten zu bezuschussen, von vornherein falsch gewählt ist. Durch Niedriglohnbereiche entsteht keine ausreichende Anzahl neuer Arbeitsplätze. Mit der Niedriglohndebatte wird nur von den Strukturproblemen, vor allem in den ostdeutschen Bundesländern, abgelenkt. Nur derjenige, der einen angemessenen Lohn erhält, wird Interesse an der Arbeit haben.

Zu befürchten sind bei den geplanten Maßnahmen für eine gesetzliche Umsetzung von Niedrig- bzw. Kombilöhnen nicht nur Mitnahmeeffekte, sondern dass sich das Tarifgefüge in den oben beispielsweise genannten Branchen weiter nach unten verschiebt. Hinzu kommt der enorme bürokratische Aufwand, den die großflächige Ausweitung des Modellprojektes erfordert. Bei der "Zahlenspekulation" mit schwer zu vermittelnden und niedrigqualifizierten Langzeitarbeitslosen wird gern auch übersehen, dass sie oftmals weder gesundheitlich noch aufgrund ihres Alters in der Lage sind, körperlich schwere und stressige Arbeit, wie sie z. B. im Hotel- und Gaststättengewerbe nun einmal üblich sind, zu bewältigen.

Es gibt Alternativen zur Förderung von Kombilöhnen:

Aktuell ist es erforderlich, dass die Arbeitgeber endlich ihre im Bündnis für Arbeit abgegebene Verpflichtung erfüllen, die Zahl der Überstunden zu reduzieren und mehr Teilzeitarbeitsplätze zu schaffen.

Stärkere Aufmerksamkeit muss auf die Qualifizierung der Beschäftigten und auf die Qualität der Ausbildung gelegt werden.

Die Gewerkschaft NGG fordert die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes, der einen Schutz gegen „Arbeit in Armut“ und eine Mindestsicherung mit dem Ziel einer eigenständigen Existenz sichert.

Mit einem gesetzlichen Mindestlohn erhalten alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen Rechtsanspruch auf einen angemessenen Lohn. Wie Tarifentgelte müsste der Mindestlohn jährlich an die allgemeine Lohn- und Preisentwicklung angepasst werden. Beschäftigte, die also nicht in den Geltungsbereich von Tarifverträgen fielen, erhielten einen materiellen Schutz und eine gesetzliche Mindestsicherung. Lohndifferenzen zwischen Männern und Frauen könnten abgebaut und Niedriglohnsektoren an das Verdienstniveau anderer Branchen angeglichen werden.

Wir versprechen uns von der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns auch erhebliche Beschäftigungsanreize und -wirkungen, die weit über das Maß des Kombilohnmodells hinausgehen.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/2043

24. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen –
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber (BDA)

Vorbemerkungen

Gegenstand der Anhörung ist ein Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen sowie mehrere Anträge der Koalitionsfraktionen, der CDU/CSU-Fraktion, der FDP-Fraktion und der PDS-Fraktion. Wesentliche Zielrichtung, insbesondere der Anträge der CDU/CSU-Fraktion (Drs. 14/7443) und der FDP-Fraktion (Drs. 14/7294; 14/6951; 14/5983, 14/5982), ist es, die gesetzlichen Voraussetzungen im BSHG und SGB III zur Reintegration von Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten in den Arbeitsmarkt zu verbessern.

Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände begrüßt die parlamentarischen Initiativen. Sie unterstreichen den gesetzgeberischen Handlungsbedarf in diesem Bereich. Die strukturelle Langzeitarbeitslosigkeit ist eines der Kernprobleme des deutschen Arbeitsmarktes. Aus Sicht der BDA ist einer Lösung dieses Problems ohne grundlegende Reformen nicht nahe zu kommen. Nachfolgend wird aus Sicht der BDA zu den zentralen Reformschritten Stellung genommen, die Gegenstand der zur Beratung anstehenden Anträge sind.

1. Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

Das aus Sicht der BDA wichtigste und vordringlichste arbeitsmarktpolitische Gesetzgebungsprojekt ist die Zusammenführung der beiden für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen relevanten Transfersysteme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Ziel sollte eine einheitliche, vom Prinzip der Aktivierung und der Hilfe zur Selbsthilfe getragene Transferleistung für erwerbsfähige Hilfeempfänger sein. Die allein geeignete Basis für ein solches Transfersystem bildet nach Einschätzung der BDA die Sozialhilfe.

Der Zielpunkt der Reform, nämlich die Überführung des bislang dreistufigen sozialrechtlichen Schutzsystems bei Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe) in ein zweistufiges System (Arbeitslosengeld, Sozialhilfe) ist aus Sicht der Arbeitgeber eine zwingende Konsequenz der im Zeitverlauf eingetretenen sozial- und arbeitsmarktpolitischen Veränderungen. So ist die historisch motivierte Begründung, nach der neben die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld und neben die staatliche Fürsorgeleistung Sozialhilfe ein weiteres Transfersystem treten sollte, damit Arbeitslose nach der Aussteuerung durch die Arbeitslosenversicherung nicht unmittelbar der Sozialhilfe anheim fallen, auf Grund der sehr viel günstigeren Ausgestaltung der Sozialhilfe gegenüber der ursprünglichen Fürsorge nicht mehr sinnvoll vertretbar. Das Nebeneinander beider Transfersysteme führt auf Grund der unterschiedlichen Systematik – z. B. hinsichtlich der Leistungshöhe und der Zumutbarkeit – sowie der zersplitterten institutionellen Zuständigkeit und des Auseinanderfallens der Finanzierungslast zu erheblichen Fehlsteuerungen sowie zu Schnittstellenproblemen, die dem Ziel der Reintegration der Hilfeempfänger zuwiderlaufen.

Die Ausgestaltung der Arbeitslosenhilfe selbst widerspricht in einigen zentralen Elementen dem arbeitsmarktpolitischen Ziel der Reintegration von Hilfeempfängern in den Arbeitsmarkt. Beispielfolgend sind nur folgende Punkte genannt:

- Die Zumutbarkeitskriterien knüpfen an den relativ engen, auf die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld bezogenen Kriterien des SGB III an. Im Gegensatz dazu sollte für Langzeitarbeitslose grundsätzlich jede angebotene Arbeit zumutbar sein. Dies entspricht der Regelung des § 18 BSHG.
- Eine unbefristet gewährte Versorgungsleistung, die an ein früheres Einkommen anknüpft, hat negative Anreizwirkungen im Hinblick auf die Annahme niedriger bezahlter Arbeit.
- Wer mehr als 15 Stunden in der Woche arbeitet, verliert entsprechend der Systematik des SGB III den Anspruch auf Arbeitslosenhilfe. Auf Grund dessen fehlt es an ökonomischen Anreizen, durch die Aufnahme von geringbezahlter Arbeit oder einer Teilzeitstelle die Abhängigkeit von einer Lohnersatzleistung zu reduzieren und den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu finden.

Die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sollte so erfolgen, dass die institutionelle und finanzielle Verantwortung für die Hilfebezieher bei den Sozialhilfeträgern ebenso konzentriert wird, wie die Verantwortung für die Reintegration in den Arbeitsmarkt. Auf diese Weise entsteht ein unmittelbarer Anreiz zu einer effektiven und nachhaltigen Arbeitsmarktreintegration. Unverzichtbar ist daneben eine verbindliche Kooperation der Sozialhilfeträger mit den Arbeitsämtern mit dem Ziel, die spezifische Kompetenz der Arbeitsämter im Bereich der Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung zu nutzen. Dies kann z.B. dadurch geschehen, dass erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger verpflichtet werden, sich arbeitssuchend zu melden. Den Sozialhilfeträgern sollte es ermöglicht werden, den Arbeitsämtern den Auftrag zur Arbeitsvermittlung oder zur Gewährung von Leistungen der Arbeitsförderung zu erteilen. Die Reform sollte darüber hinaus für die Kommunen belastungsneutral gestaltet werden.

2. Reform der Sozialhilfe

Das BSHG sollte im Hinblick auf erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger so verändert werden, dass es dem Anspruch an ein aktivierendes, die Reintegration in den Arbeitsmarkt in den Mittelpunkt stellendes Hilfesystem gerecht wird. Dazu ist die grundsätzlich bestehende Verpflichtung erwerbsfähiger Hilfeempfänger wesentlich deutlicher zu akzentuieren, alles zu tun, um die Abhängigkeit von staatlicher Unterstützung ganz oder zumindest teilweise zu überwinden. Zugleich müssen die Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gestärkt werden.

a) Aktivierung der Hilfeempfänger

Es bedarf eines verbindlich einzusetzenden Instrumentariums zur Aktivierung erwerbsfähiger Hilfeempfänger. So sollte z. B. grundsätzlich auf der Basis eines individuellen Profiling eine verbindliche Eingliederungsvereinbarung mit jedem Hilfeempfänger abgeschlossen werden. Diese sollte die vom Hilfeempfänger erwarteten Eigenbemühungen zur Reintegration in den Arbeitsmarkt ebenso enthalten, wie die ihm angebotene Unterstützung zur Beseitigung von Vermittlungshemmnissen.

b) Konditionalität des Leistungsbezugs

Erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger sollten ungeschälerte Geldleistungen nur erhalten, wenn sie ihre Arbeits- bzw. Ausbildungs- und Qualifizierungsbereitschaft nachweisen. Soweit dies erforderlich ist, sollten entsprechende Aufgaben verbindlich erfolgen.

c) Kombilohn für mehr Beschäftigung im Niedriglohnsektor

Die Anreize zur Arbeitsaufnahme im Niedriglohnsektor müssen gestärkt werden. Das gelingt mit einem Kombilohn, der dafür sorgt, dass Sozialhilfeempfänger durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit eine spürbare Nettoeinkommensverbesserung gegenüber dem Sozialleistungsbezug erzielen können. Dieser Kombilohn zielt auf die Förderung von Arbeitnehmern mit geringem Haushaltseinkommen und soll in diesem Bereich das Lohnabstandsgebot effektiver zur Geltung bringen.

Neujustierung der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe

Kombilohn bedeutet die Abkehr vom reinen Lohnersatz in Form von Sozialleistungen durch eine Lohnergänzung, also die Kombination von Einkommen und Transferbezug. Dazu muss die Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe reformiert werden. Sie muss bundeseinheitlich verbindlich geregelt werden, statt wie bisher in das Ermessen der Träger der Sozialhilfe gestellt zu sein. Bis zu einem Betrag von 100 € sollte zusätzlich zur Sozialhilfe bezogenes Erwerbseinkommen nicht mehr auf die Sozialhilfe angerechnet werden. Darüber hinaus sollte eine Anrechnung in Höhe von nur noch 75 Prozent statt bisher 100 Prozent erfolgen. Zugleich muss aber auch die Verpflichtung der Sozialhilfeempfänger stärker akzentuiert werden, ihre Bedürftigkeit schnellstmöglich auch aus eigener Kraft zu überwinden.

Mögliche negative Nettoeinkommens- und damit Anreizeffekte durch einen Abgabensprung oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze sollen für erwerbstätige Hilfeempfänger abgedeckt werden.

Hilfeempfänger können auf diese Weise ihre finanzielle Situation durch Erwerbstätigkeit spürbar

verbessern. Die Aufnahme oder Ausweitung regulärer Beschäftigung wird gegenüber dem bloßen Sozialhilfebezug oder der Schwarzarbeit attraktiver. Die Aufwendungen der Sozialhilfeträger und des Bundes für die Arbeitslosenhilfe sinken, da die Sozial- und Arbeitslosenhilfeleistungen zum Teil durch Erwerbseinkommen ersetzt werden.

3. Flankierende Maßnahmen

a) Abbau negativer Beschäftigungsanreize der Familienförderung

Besonders gering sind die Anreize für Familien und Alleinerziehende, den Bezug von Sozial- oder Arbeitslosenhilfe sowie Arbeitslosengeld durch Erwerbseinkommen zu überwinden. Familiäre Unterhaltslasten werden in der Sozialhilfe stärker kompensiert als dies für Erwerbstätige ohne Sozialhilfeanspruch durch das Kindergeld geschieht. Bei der Arbeitslosenhilfe und beim Arbeitslosengeld gibt es höhere Leistungssätze (57 gegenüber 53 Prozent bzw. 67 gegenüber 60 Prozent) für Arbeitslose mit Kindern zusätzlich zum Kindergeld, die bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit wegfallen. Die dadurch begründeten negativen Beschäftigungsanreize durch eine nochmals erhöhte Transferenzugsrate können überwunden werden

- durch schrittweise Anpassung der Kindergeldsätze an das Sozialhilfeniveau; damit werden Kinder faktisch aus der Sozialhilfe geholt.
- Im Gegenzug: Abschaffung der erhöhten Leistungssätze bei Arbeitslosengeld und – solange noch existent – Arbeitslosenhilfe.

Effekt: Der Nettolohnabstand zwischen Leistungsbezieher und Erwerbstätigen wächst und damit auch der Anreiz für Sozialleistungsempfänger mit Kindern, wieder eine Beschäftigung aufzunehmen.

b) Kleine Beschäftigung flexibel und unbürokratisch ausgestalten

Oberhalb der heutigen 325 €Arbeitsverhältnisse liegen große Beschäftigungspotenziale brach. Gerade für Geringqualifizierte können z. B. im Bereich der haushaltsbezogenen Dienstleistungen, im Reinigungsgewerbe oder der Gastronomie, Beschäftigungsoptionen eröffnet werden. Deshalb müssen die Rahmenbedingungen für die „Kleine Beschäftigung“ insgesamt wieder deutlich verbessert werden.

Dafür schlägt die BDA die Einführung eines Modells vor mit

- einer paritätischen Beitragszahlung ausschließlich zur Kranken- und Pflegeversicherung (derzeit 15,7 Prozent) bei Arbeitsentgelten bis zum steuerlichen Existenzminimum (derzeit rund 600 € monatlich) verbunden mit der Möglichkeit des freiwilligen Beitritts zur gesetzlichen Rentenversicherung;

- der Dynamisierung der neuen Geringfügigkeitsgrenze entlang der Höhe des steuerfreien Existenzminimums.

Effekte: Reduzierung der Zwangsabgaben für Arbeitgeber und Arbeitnehmer durch eine Senkung der Personalzusatzkosten; außerdem Senkung des Verwaltungsaufwandes sowie Verbesserung der Arbeitsanreize und des Arbeitsplatzangebots.

Ein erster Schritt ist die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze von derzeit 325 € auf die Höhe des steuerlichen Existenzminimums von rund 600 € im Rahmen der heutigen gesetzlichen Regelung.

04.03.14.01 / Kg / 23.01.2002

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/2044

24. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen –
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

Zentralverband des Deutschen Handwerks

I. Grundsätzliches

Der Beschäftigungsanstieg und der Rückgang der Arbeitslosigkeit im Verlaufe dieser Legislaturperiode sind wesentlich zurückzuführen auf die zunächst positive Exportkonjunktur, den Rückgang der Nettozuwanderung und die demographisch bedingte Abnahme des Erwerbspersonenpotentials. Durch den Rückgang der exportinduzierten Wachstumsimpulse ist die beschäftigungswirksame Wachstumsschwelle mittlerweile deutlich unterschritten. Die Beschäftigung ist rückläufig und die Arbeitslosigkeit steigt.

Durch die zunehmende Regulierung des Arbeitsmarktes, die überhöhte Abgabenlast und die dramatisch gesunkenen Bauinvestitionen setzte sich der Beschäftigungsrückgang im Handwerk im vergangenen Jahr mit 200.000 fort. Mit dem auch im laufenden Jahr erwarteten Beschäftigungsrückgang um 60.000 auf 5,6 Millionen Beschäftigte wird das Handwerk seit dem Jahre 1996 (?) einen Beschäftigungsrückgang um 1 Million verzeichnen.

Das kleinbetrieblich strukturierte Handwerk wie auch weitere mittelständische Wirtschaftsbereiche sind im wesentlichen auf die Rahmenbedingungen und auf die Binnenkonjunktur angewiesen und leiden unter den Folgen eines zunehmenden Reformstaus.

Im Niedriglohnbereich hat sich die Regierungskoalition auf eine bundesweite Ausweitung des Mainzer Modells verständigt. Dies bewertet das Handwerk als ein Kurieren an Symptomen. Es kann kaum überzeugen, die überhöhte Beitragslast nach einem intransparenten Verfahren zu subventionieren. Die Erfahrungen mit dem Mainzer Modell seit Jahresmitte 2000 haben bereits die geringe Akzeptanz und begrenzte arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit offen gelegt.

Überfällig ist der Reformbedarf, die Beitragszahler von gesamtstaatlich aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzierenden Leistungen zu entlasten. Eine entsprechende durchgreifende schrittweise Bereinigung wäre geeignet, den Gesamtsozialversicherungsbeitrag um 8 Prozentpunkte zu verringern. Gerade im Niedriglohnbereich könnten dadurch die Nettolöhne um 4% steigen und die Arbeitskosten entsprechend sinken.

In der Reform des Arbeitsförderungsrechts durch das Job-Aktiv-Gesetz hätte die Chance zur Reduzierung des überhöhten Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um einen Prozentpunkt bestanden. Es wurde jedoch darauf verzichtet, das komplexe Instrumentarium zu durchforsten, zu deregulieren und marktverträgliche Korrekturen vorzunehmen. Vor dem Hintergrund, dass hohe Lohnsubventionen bis zur Dauer von 60 Monaten sowohl im ersten wie auch im zweiten Arbeitsmarkt weiterhin gewährt werden können, sind die Chancen des Mainzer Modells – wie die Erfahrungen bereits gezeigt haben – gering. Es gibt akuten Handlungsbedarf zu entlastungswirksamen Reformen des Arbeitsförderungsrechts. Dazu sollte auch gehören, die auf die Beitragszahler abgewälzte Finanzie-

rung des Jugendsoforthilfe- und des Langzeitarbeitslosensonderprogramms zu revidieren.

Und anstatt des vorgesehenen Bundeszuschusses in Höhe von 2 Mrd. € an die Bundesanstalt für Arbeit sollten den Kommunen zweckgebundene Mittel zur Infrastrukturfinanzierung zur Verfügung gestellt werden.

Kleines Beschäftigungsverhältnis

Die Bundesregierung wird aufgefordert, unverzüglich eine Reform der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse vorzunehmen. Die seit April 1999 geltende gesetzliche Neuregelung bewirkt unzumutbare Belastungen der dienstleistungsorientierten Branchen und steht im Widerspruch zu der notwendigen Beschäftigungsoffensive. Insbesondere der bürokratische Mehraufwand, der mit der Sozialbeitragspflicht verbunden ist, macht die Teilzeitarbeit immer unattraktiver. Die Berechnung und Abbuchung von Mini-Sozialversicherungsbeiträgen sowie die neuen Meldepflichten belasten die Kleinbetriebe, die in der Regel über keine Personalabteilungen verfügen.

Wie die zahlreichen Anfragen der Handwerksbetriebe beim ZDH zeigten, hatte die gesetzliche Neuregelung wegen ihrer Kompliziertheit und der zahlreichen, unterschiedlich zu behandelnden Fallkonstellationen bei den Unternehmen einen immensen Beratungs- und Informationsaufwand zur Folge. Für die Betriebe ist das neue Recht wegen seiner Komplexität und schlechten Überschaubarkeit kaum noch anwendbar, ohne Fehler zu machen und Rechtsbrüche zu begehen.

Praktisch abgeschafft wurden mit der gesetzlichen Neuregelung die geringfügigen Nebenbeschäftigungen. Dies halten wir für verfehlt, denn gerade im Handwerk war ein nicht zu unterschätzender Anteil der Existenzgründer in der Anfangsphase neben einem fortbestehenden Arbeitsverhältnis geringfügig selbstständig tätig (und damit versicherungsfrei in der gesetzlichen Rentenversicherung). Eine Streichung dieser Versicherungsfreiheit in der ersten Phase der „nebenberuflichen“ Selbständigkeit erschwert und gefährdet diesen gleitenden Übergang in die Selbständigkeit und damit Existenzgründungsvorhaben zahlreicher Meisterinnen und Meister.

Aus all diesen Gründen hat im Bereich des Handwerks die gesetzliche Neuregelung zu massiven Beschäftigungseinbrüchen bei den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen geführt. Nach einer Eilumfrage des ZDH vom Mai 1999 hatte sich bereits zu diesem Zeitpunkt - verglichen mit März 1999 - die Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse um rund 1/3, das heißt um 160.000 bis 170.000, verringert.

Auch die Studie „Geringfügig Beschäftigte nach der Neuregelung des 630-DM-Gesetzes“ des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) sowie der Kienbaum Management Consultants GmbH stellte fest, dass es nach Inkrafttreten der gesetzlichen Neuregelung in der deutschen Wirtschaft bis Mai 1999 zu einer Kündigungswelle, d.h. zu einem Wegfall von

insgesamt 1,4 Mio. geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen gekommen sei. Diese Lücke hätte sich bis Oktober 1999 teilweise wieder geschlossen, der Rückgang zu diesem Zeitpunkt hätte aber immer noch rund 700.000 (10 % der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse) betragen.

Auf lange Sicht wird die geringfügige Beschäftigung durch die dauerhafte Festschreibung der 325 EURO-Grenze immer weiter eingeschränkt und „auf Raten“ absterben. Die Grenze wirkt im Ergebnis wie eine Beschäftigungsmauer, denn ein Überschreiten der Grenze wird wegen der damit verbundenen vollen Sozialbeitragspflicht vermieden.

Es muss ein einfacheres und praktikableres Verfahren gefunden und die Regelung zur geringfügigen Beschäftigung durch ein „Kleines Beschäftigungsverhältnis“ ersetzt werden: Bis zur Höhe des steuerfreien Existenzminimums sollten Einkünfte lediglich mit Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung belastet werden. Die Einbeziehung in die Rentenversicherung könnte freiwillig erfolgen.

Bei einer Ausweitung zum „Kleinen Beschäftigungsverhältnis“ gäbe es zwar weiterhin einen „Sperrmauereffekt“, grundsätzlich würde aber ein wesentlich größeres rentables Verdienstsegment für die Arbeitnehmer erschlossen.

Reformerfordernisse bei Sozial- und Arbeitslosenhilfe

Auch die Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Arbeitslosen- und Sozialhilfe muss reformiert werden:

- Derzeit besteht in der Arbeitslosenhilfe lediglich ein Freibetrag von maximal 20 % der Transferleistung (mindestens aber von 161 Euro). Eine mehr als geringfügige Teilzeitbeschäftigung führt sogar zum vollständigen Leistungsausschluss.
- Bei der Sozialhilfe können maximal 140 Euro monatlich von der Anrechnung frei gestellt werden, für Alleinerziehende 187 Euro. Weitreichendere Freistellungen des Einkommens sind im Rahmen einer zeitlich befristeten Öffnungsklausel im Ermessen der Sozialämter möglich.

Diese Anrechnungsvorschriften setzen keine ausreichenden Anreize zur Arbeitsaufnahme, sondern führen eher dazu, dass Hilfeempfänger im Sozial- bzw. Arbeitslosenhilfebezug verharren und das Einkommen häufig durch Schwarzarbeit aufge bessert wird. Das Handwerk fordert daher folgende Korrekturen:

- Die Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe sollte künftig bundeseinheitlich verbindlich geregelt und der anrechnungsfreie Betrag deutlich erhöht werden.
- Da die Sozialhilfesätze für Kinder deutlich höher sind als das Kindergeld, ist der Nettolohnabstand insbesondere zwischen Leistungsbeziehern und Erwerbstätigen mit mehreren Kindern zu gering.

Notwendig wäre eine entsprechende Anpassung der Kindergeldsätze. Da die Bundesregierung dies nicht beabsichtigt, sollte zumindest eine Kinderkomponente von 77 Euro pro Kind bei der Anrechnung von Einkommen auf die Sozialhilfe vorgesehen werden.

- Im Gegenzug zur Erhöhung des Kindergeldes müßte eine Reduzierung und Abschaffung der erhöhten Leistungssätze bei Arbeitslosengeld und – solange noch existent – bei Arbeitslosenhilfe erfolgen.
- Schließlich müssen Sozial- und Arbeitslosenhilfe zu einer einheitlichen Sozialleistung mit einheitlichen Anrechnungsvorschriften zusammengeführt werden.

Im Übrigen besteht gravierender Handlungsbedarf zur Deregulierung des Arbeitsmarktes. Hierzu muss auch gehören, dass Teilzeitkräfte anteilig bei der Berechnung aller Schwellenwerte im Arbeits- und Sozialrecht berücksichtigt werden.

II. Anmerkungen zu den Bundestags-Drucksachen

1. Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz

Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen

(Bundestags-Drucksache 14/7280 vom 6.11.2001)

Die seit dem Jahre 1996 im Bundessozialhilfegesetz zeitlich befristet geltende Öffnungsklausel nach § 18 Abs. 5, die einer besseren Eingliederung von Hilfeempfängern in den allgemeinen Arbeitsmarkt dient und im Jahre 1998 erweitert wurde, soll um 2 Jahre bis Ende 2004 verlängert werden. Ebenfalls ist eine Verlängerung der Befristung der Übergangsregelung für die jährliche Erhöhung der Regelsätze um 3 Jahre bis Juli 2004 und eine Verlängerung der Freibetragsregelung für Kinder nach § 76 Abs. 2 um 3 Jahre bis zum 30. Juni 2005 vorgesehen.

Die vorgesehenen Verlängerungen der zeitlich befristeten Übergangsregelungen dienen erkennbar dem Ziel, die überfällige grundlegende Reform des Bundessozialhilfegesetzes um mehrere Jahre zu verschleppen. Die Begründung, die erforderlichen Erfahrungen mit den seit 1996 geltenden Regelungen seien noch nicht ausreichend, kann nicht überzeugen. Würde man dieses Kriterium auch bei dem seit Mitte 2000 praktizierten Mainzer Modell gelten lassen, dann gäbe es für dessen bundesweite Einführung keine plausible Begründung.

2. Fördern und Fordern – Sozialhilfe modern gestalten

Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen

(Bundestags-Drucksache 14/7293 vom 7.11.2001)

In dem Antrag „Fördern und Fordern – Sozialhilfe modern gestalten“ erfolgen zutreffende Problembeschreibungen. Es ist zutreffend, dass eine Koordination zwischen Arbeits- und Sozialämtern nicht flächendeckend und umfassend genug stattfindet. Es ist auch zutreffend, dass die Instrumente beider Systeme miteinander nicht verknüpft sind und das unsystematische Nebeneinander der Systeme zu finanziellen „Verschiebebahnhöfen“ führt. Und durch die Verdreifachung der Zahl der Empfängerinnen und Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt von 1980 bis 1997 wurde in der Tat der Handlungsspielraum der Kommunen durch die Belastung der kommunalen Haushalte in Folge hoher Empfängerzahlen und Ausgaben in der Sozialhilfe eingeengt. Da diese

Probleme nicht neueren Datums sind, sondern seit langem bestehen, existiert ein Reformstau, dessen Überwindung nicht weiter in die Zukunft verschoben werden darf.

Zutreffend wird im Antrag darauf hingewiesen, dass zur zielgerechten Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit die aktivierenden Instrumente und Leistungen der Sozialhilfe zu verbessern seien. Während im Arbeitsförderungsrecht im Sinne von „Fördern und Fordern“ entsprechende Weichenstellungen vorgenommen wurden, sollen im Bundessozialhilfegesetz entsprechende Korrekturen jedoch erst in der nächsten Legislaturperiode erfolgen. Die überfällige Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wird als Reformansatz nicht einmal konkret in Erwägung gezogen.

3. Arbeit statt Sozialhilfe – Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen

Antrag der Fraktion der CDU/CSU

(Bundestags-Drucksache 14/7443 vom 13.11.2001)

Die aufgeführten Reformvorschläge zur Vereinheitlichung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe gehen in die richtige Richtung. Es fehlen jedoch konkrete Regelungen im Hinblick auf stärkere finanzielle Anreize für Sozialhilfeempfänger zur Aufnahme einer Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt. Da nach dem Bundessozialhilfegesetz mittlerweile über 300.000 Sozialhilfeempfänger auf dem zweiten Arbeitsmarkt gemeinnützige Tätigkeiten ausüben, besteht Handlungsbedarf zur Verlagerung der Eingliederungsaktivitäten in reguläre Beschäftigungsverhältnisse, der im Antrag nicht mit der gebotenen Deutlichkeit angesprochen wird.

Das Handwerk unterstützt den Vorschlag, Familien so zu entlasten, dass Kinder aus der Sozialhilfe herausgeholt werden und gleichzeitig den Eltern die Möglichkeit gegeben wird, sich ebenfalls aus dem Sozialhilfebezug zu lösen (Stichwort: Familienlastenausgleich). Hinzuweisen ist darauf, dass das Familiengeld-Konzept der CDU/CSU wegen der altersabhängig gestaffelten Höhe der Transferleistungen diesen

Vorschlag nicht zu realisieren vermag und daher grundlegend umgestaltet werden müsste.

Die Vorschläge zur Aktivierung der Beschäftigungspotentiale im Niedriglohnbereich sind zu allgemein formuliert, wenn ausgeführt wird, finanzielle Anreize je nach Bedarf in Form von Kombilöhnen, Einstiegsgeldern oder degressiv gestaffelten Zuschüssen zu den Sozialversicherungsbeiträgen zu gewähren. Der vertretenen Auffassung, im Gegenzug konkurrierende, weniger effiziente Fördermittel, insbesondere Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen drastisch zurückzuführen, kann nicht zugestimmt werden, wenn damit gemeint ist, die Beitragszahler künftig zur Finanzierung von Kombilöhnen, Einstiegsgeldern oder degressiv gestaffelten Zuschüssen zu den Sozialversicherungsbeiträgen zu verpflichten. Das Einsparpotential bei den Ausgaben für Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen muss zur Senkung des überhöhten Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung verwendet werden.

4. Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt- Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhten

Antrag der Fraktion der F.D.P.

(Bundestags-Drucksache 14/5982 vom 9.05.2001)

Die unzureichenden finanziellen Anreize zur Rückkehr von Sozialhilfeempfängern in das Erwerbsleben durch eine zu hohe Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe werden im Antrag an konkreten Beispielen verdeutlicht und zeigen auf, dass die „Sozialhilfe-Falle“ um so stärker wirkt, je größer die Familie eines Hilfeempfängers ist. Votiert wird für ein progressiv ausgestaltetes Anrechnungsverfahren, wobei allerdings auf einen konkreten Vorschlag verzichtet wird. Da ein Reformbedarf zur Anhebung des Kindergeldes an die Sozialhilfe im Antrag nicht vorgesehen ist, fehlt im Vorschlag für ein modifiziertes Anrechnungsverfahren eine Kinderkomponente.

Es ist zutreffend, dass es zur Durchsetzung des Lohnabstandsgebotes notwendig ist, Arbeitnehmerinnen von Steuern und Abgaben weiter deutlich zu entlasten. Nicht angesprochen wird die Notwendigkeit zur Reduzierung der gesetzlich verursachten Personalausatzkosten.

5. Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

Antrag der Fraktion der F.D.P.

(Bundestags-Drucksache 14/5983 vom 9.05.2001)

Die Reformvorschläge zur Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe verdeutlichen, dass Reformkorrekturen nicht mittel – sondern kurzfristig geboten sind. Dies gilt auch für die vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten, die für Sozialhilfeempfänger und Arbeitslosenhilfeempfänger einheitlich geregelt werden sollten.

Die vorgesehene beitragsrechtliche Gleichbehandlung von ehemaligen Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfängern in der Kranken- und Pflegeversicherung ist ebenso sinnvoll wie die rückwirkende Entrichtung von Rentenversicherungsbeiträgen für diejenigen Hilfeempfänger, die innerhalb einer bestimmten Zeit eine Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt aufnehmen.

6. Für eine beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik – Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren

Antrag der Fraktion der F.D.P.

(Bundestags-Drucksache 14/6951 vom 25.08.2001)

Durch die Anhebung der Höhe des Kindergeldes für das erste, zweite und dritte Kind auf jeweils 154 € und auf 179 € ab dem vierten Kind hat sich der Abstand zu den Sozialhilfe-Regelsätzen für Kinder seit dem 1. Januar 2002 weiter verringert.

Weitere Angleichungen, wie sie im Antrag vorgeschlagen werden, würden den Arbeitsanreiz für Sozialhilfeempfänger von mehrköpfigen Familien erhöhen.

Der Vorschlag zur Begrenzung der maximalen Dauer von Arbeitslosengeld auf 12 Monate, die Wiedereinführung der Quartalsmeldepflicht für Arbeitslose und die höhere Effizienz des Einsatzes arbeitsmarktpoliti-

scher Instrumente sind Reformanliegen, die auch das Handwerk während der parlamentarischen Beratungen des Job-Aktiv-Gesetzes ohne Erfolg gefordert hat.

7. Die Sozialhilfe armutsfest gestalten

Antrag der Fraktion der PDS

(Bundestags-Drucksache 14/7298 vom 7.11.2001)

Anstatt den im Bundessozialhilfegesetz bestehenden umfangreichen Reformbedarf auch nur ansatzweise aufzuzeigen, beschränkt sich der Antrag auf ein Votum zur stärkeren Erhöhung der Regelsätze.

8. Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen

I. Antrag der Fraktion der PD

(Bundestags-Drucksache 14/7294)

Die vorgesehene Einführung einer bedürftigkeitsunabhängigen Grundsicherung in Höhe der Summe aller Sozialhilfeleistungen für einen Haushaltsvorstand in der Arbeitslosenversicherung widerspricht dem Versicherungsprinzip.

Berlin, 21.01.2002

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/2038

23. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen –
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

Bund Katholischer Unternehmer (BKU)

Bürgergeld ist besser als Sozialhilfe

Noch nie gab es in Deutschland so viele soziale Maßnahmen und Steuervergünstigungen, ohne den wirklich Bedürftigen effizient zu helfen.

Beispielsweise gibt es nach Ablauf des Bezuges von Arbeitslosengeld für die Arbeitslosen die Arbeitslosenhilfe, die aber in aller Regel nicht zum Leben ausreicht und letztlich wieder über Sozialhilfe und Wohngeld aufgestockt werden muss.

Neue Studien über die Armut in Deutschland lassen klar erkennen, dass selbst bei der relativen Armut keine 10 % der Haushalte arm sind (weniger als 50 % des Durchschnittseinkommens erzielen). Absolut liegt dieses Haushaltseinkommen der relativ Armen aber immer noch bei 2.500 DM und weniger, also einem im historischen und internationalen Vergleich recht beachtlichen Niveau. Nur rund 6 % der Bürger sind mit ihrem Lebensstandard wirklich unzufrieden.

Im sozialen Netz der Bundesrepublik Deutschland wird letztlich jeder, selbst wenn er keine Arbeit, kein Vermögen, keine Beiträge in die Sozialversicherungen eingezahlt hat, abgesichert über die **Sozialhilfe**. Sie soll jedem ermöglichen, ein Leben zu führen, „das der Würde des Menschen entspricht“ (§ 1 BSHG). Mit ihr wird auch die Arbeitslosenhilfe entsprechend aufgestockt.

Die Sozialhilfe sichert in Deutschland nicht nur das reine Existenzminimum, sondern auch soziale Kontakte und die Teilnahme am kulturellen Leben (§ 12 BSHG). Von vorne herein war sie dazu gedacht, Krisensituationen abzusichern und den Sozialhilfeempfänger zu befähigen, möglichst schnell ins Erwerbsleben zurückzukehren.

Seit 1980 sind aber die Regelsätze der Sozialhilfe viermal stärker gestiegen als die Nettoarbeitsentgelte.

Inzwischen hat ein verheirateter Alleinverdiener mit 2 Kindern bei einem Bruttoeinkommen von 3.000 DM / Monat nur 181 DM pro Monat mehr zur Verfügung als wenn er Sozialhilfe bezieht. Gerade im Bereich der Niedriglöhne ist das **Lohnabstandsgebot** nicht mehr gewahrt. Ein Sozialhilfeempfänger, der gar schwarz arbeitet, steht sich allemal besser als sein legal arbeitender Mitbürger.

Das Problem liegt darin, dass sich die Summe aller Transferleistungen des Staates für einen Haushalt zu einem relativ hohen verfügbaren Einkommen addieren kann und ein zusätzliches Erwerbseinkommen bei Sozialhilfeempfängern bis auf maximal 273 DM / Monat bzw. 140 € zu 100 % auf die Sozialhilfe angerechnet wird. Dafür arbeitet aber niemand 8 Stunden pro Tag.

Der Anreiz, in den 1. Arbeitsmarkt zu kommen, nimmt aufgrund des Systems mit geringerer Qualifikation und steigender Kinderzahl drastisch ab und liegt bei vielen Sozialhilfeempfängern bei Null. Die Folge: Waren 1980 nur etwa 10 % der knapp 1,3 Mio. Hilfe-

empfänger arbeitslos, so bezogen 1998 in Westdeutschland 2,9 Mio. Sozialhilfe, von denen 40 % arbeitslos waren. Insgesamt bezogen 1998 sogar 4,4 Mio. Menschen in Westdeutschland Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe oder Wohngeld.

Immerhin wuchs das durchschnittlich **verfügbare Einkommen** der Bundesbürger von 1985 bis 1996 (letzte verfügbare Daten) um 20 %. Dabei erzielten diejenigen 40 % der Bevölkerung, die 1985 das geringste Einkommen hatten, mit 22 % sogar die höchsten Einkommenszuwächse. Der allgemeine Wohlstandsanstieg durch das Wirtschaftswachstum hat gerade die niedrigeren Einkommensbezieher mit hochgezogen. Gleichzeitig ist allein in den 90er Jahren die Arbeitszeit um 10 % gesunken.

Eigenverantwortung und **Subsidiaritätsprinzip** gehören zum christlichen Menschenbild, das nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten sieht. Zu der Person gehört wesentlich die Freiheit, die sie aber nur haben kann, wenn sie eigenverantwortlichen Handlungsspielraum besitzt. Je mehr aber alle Lebensrisiken staatlich reguliert sind, desto mehr stirbt die Freiheit des Menschen, die Subsidiarität und auch private Hilfe, da der Staat ja dafür gut bezahlt wird.

Zugleich muss **Solidarität** geübt werden, aber möglichst von Person zu Person und nur durch ein Mindestmaß an staatlicher Versorgung, damit auf privater Ebene genügend finanzieller Handlungsspielraum bleibt. Nur dann kann auch ein genügend großes finanzielles Potential für Sozialleistungen erwirtschaftet und bereitgestellt werden.

Die Solidargemeinschaft ist dazu da, vorübergehende Risiken aufzufangen und den Betroffenen zu einem normalen Leben zurückzuverhelfen. Sie soll Hilfe zur Selbsthilfe geben. Das soziale Netz darf aber nicht dazu führen, dass Betroffene zu Dauersubventionsempfängern werden – soweit es irgend möglich ist (dies gilt selbstverständlich nicht z.B. für Behinderte: hier ist die Solidargemeinschaft dauerhaft gefordert).

Ein erster Schritt in die richtige Richtung wäre eine **Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe**. Das bedeutet, dass ein Arbeitsloser nach Ablauf des Arbeitslosengeldbezuges nur noch nach Bedürftigkeitsprüfung eine öffentlich finanzierte Unterstützung zum Lebensunterhalt bekommt. Dabei darf die Verantwortung der Familie nicht aufgegeben werden. Nach dem Subsidiaritätsprinzip müssen erst die Unterstützungsmöglichkeiten innerhalb der Familie ausgeschöpft werden, bevor die Allgemeinheit der Steuerzahler einspringen muss. Sonst ist das soziale Netz nicht finanzierbar und ungerecht gegenüber der zahlenden Mehrheit, die sich erst einmal selbst hilft.

Immer mehr Arbeitslose und Rentner geraten unter die Kategorie „Sozialhilfe“, weil die Bewilligung der Auszahlung bei den Behörden zu lange auf sich warten lässt. Deshalb ist hier dringend der **Verwaltungsweg zu beschleunigen**.

Die Höhe der **Regelsätze** sollte wieder - wie bis 1989 - nach einem zum Leben **notwendigen „Warenkorb“** berechnet werden und nicht - wie im Moment - nach den statistisch ermittelten Lebenshaltungsausgaben der Haushalte in den unteren Einkommensgruppen. Denn heute wird der relative Armutsbegriff angewandt, nicht aber der absolute, der aussagt, dass jemand objektiv nicht das Notwendige zum Leben hat. Nur dieses Existenzminimum ist von den Steuerzahlern abzudecken und auf Dauer finanzierbar, nicht aber bei zunehmendem Wohlstand ein wachsendes Mindesteinkommen.

Damit viele Personen erst gar nicht zu Sozialfällen werden, müssen Eltern, Fernsehen, Schulen und Banken gerade Jugendlichen einen **verantwortungsvollen Umgang mit Geld** vermitteln. Denn immer mehr Menschen geraten in hohe Verschuldung, die sie dann von der Sozialhilfe abhängig werden lässt.

Vor allem den vielen **Alleinerziehenden**, die heute unter die Sozialhilfe fallen, muss geholfen werden, möglichst erst gar nicht in diese Lage zu kommen. Der mitverantwortliche Elternteil, in der Regel der Vater, muss ernsthafter als bisher ermittelt werden, damit er seiner Lebensunterhaltungspflicht für sein Kind nachkommt. Eine einwandfreie Identifizierung des Vaters ist heute möglich. Die Behörden müssen dafür sorgen, dass der Vater ausfindig gemacht wird, bevor die Alleinerziehende zum Sozialamt gehen muss und die Allgemeinheit dafür einstehen muss, dass sich ein Einzelner seiner Verantwortung auf Kosten anderer entzieht. Denn die normale Familie muss auch für ihren Unterhalt selbst aufkommen.

Für diejenigen, die arbeiten können, muss ein **Anreiz zur Eigeninitiative und Arbeit** erhalten bleiben, wenn das System erstens dauerhaft finanzierbar sein soll und zweitens auch der Empfänger nicht zu einem Almosenempfänger degradiert werden soll, sondern der Menschenwürde angemessen eine Hilfe zur Selbsthilfe als Überbrückung in einer Sonderlage erhalten soll.

Die Sozialhilfeschwelle eines Alleinverdieners entspricht einem Bruttostundenlohn von 20,35 DM (Lohn, der den Betroffenen besserstellt als Sozialhilfe), während Niedriglöhne bei rund 14 DM pro Stunde liegen. Je größer die Familie des Sozialhilfeempfängers, desto höher liegt diese Schwelle. Unterhalb - was aufgrund mangelnder beruflicher Qualifizierung meistens der Fall ist - besteht keinerlei Anreiz, aus dem Sozialen Netz herauszukommen.

Deshalb muss das **Lohnabstandsgebot** weit mehr als heute üblich - insbesondere bei Familien mit Kindern - gewahrt bleiben. Da Arbeitsplätze nur dort entstehen, wo Produktivität und Kosten im Einklang stehen, können die untersten Lohngruppen nicht noch weiter angehoben werden. Das Lohnabstandsgebot muss also insbesondere neben dem **Einfrieren der Regelsätze** durch eine **Reduzierung der kumulierten Einmalleistungen, Zuschläge und Mieterstattung** besser eingehalten werden. Vor diesem Hintergrund ist eine

größere Transparenz und Vereinfachung aller Transferleistungen dringend geboten.

Um den Anreiz zur heute weit verbreiteten Schwarzarbeit zu verringern, den Anreiz zur Arbeit hingegen selbst für gering bezahlte Arbeiten zu erhöhen, darf eigenes Einkommen nicht wie heute voll (d. h. bis auf 273 DM monatlich, für die aber niemand 8 Stunden täglich arbeitet, denn das wäre ein Stundenlohn von 1,63 DM) auf die Sozialhilfe angerechnet werden, sondern nur teilweise. Eigene Arbeit muss sich wieder lohnen, selbst wenn es nur Teilzeitarbeit ist.

Vor diesem Hintergrund sind als Grundsätze für das Sozialsystem der Zukunft Durchschaubarkeit bzw. Einfachheit und Klarheit des Systems - also Transparenz, Effizienz und Finanzierbarkeit - unabdingbar.

Ein Ansatz, der diesen Prinzipien gerecht wird, ist das sogenannte **„Bürgergeld“** bzw. die **„Negative Einkommensteuer“**. Voraussetzung ist ein vollständiger Umbau des Steuer- und Sozialsystems.

Ziel ist,

- a) die **Arbeitslosigkeit** - insbesondere Sockelarbeitslosigkeit - **zu verringern** durch eine Kombination von **abgesenktem Lohn plus Bürgergeld** und durch **Arbeitsanreiz** auf Grund des gleitenden Übergangs vom Hilfeempfänger zum Steuerzahler
- b) die **Umverteilung transparenter und somit gerechter zu gestalten** sowie den Sozialleistungsmissbrauch zu erschweren
- c) die **Sozialverwaltung zu vereinfachen und zu verbilligen**: Derzeit finanzieren 40 Behörden 155 steuer- und beitragsfinanzierte Einzelleistungen, hinzu kommen Sozialleistungen in Form von Objektsubventionen wie etwa im Wohnungsbau und Nahverkehr.

Dies ist erreichbar, wenn die **bisherigen Transferleistungen** wie Sozial- und Arbeitslosenhilfe, Kinder-, Erziehungs- und Wohngeld, BAföG-Leistungen sowie bedürftigkeits- und personenbezogene **Objektsubventionen durch ein Bürgergeld ersetzt** werden. Die Summe dieser Leistungen muss jedoch beim Bürgergeld unterschritten werden, damit das System dauerhaft finanziert werden kann. Ausgezahlt vom Finanzamt als „Negative Einkommensteuer“ würde jeder notleidende - als bedürftig überprüfte - Bürger das Existenzminimum erhalten, um ihn vor wirklicher Not und vor Obdachlosigkeit zu bewahren. Dieses Existenzminimum bleibt auch - wie bereits seit dem 1.1.1996 steuerlich erreicht - einkommensteuerfrei.

Bei dem System der Negativen Einkommensteuer bestehen die Einnahmen eines Haushalts wie bisher aus dem besteuerten Bruttoeinkommen, sofern er mehr als den Steuerfreibetrag, z.B. das Doppelte des Existenzminimums, verdient. Wer gar kein eigenes Einkommen besitzt, erhält vom Finanzamt, das mit dem Sozialamt verbunden werden muss, das Existenzminimum als Negative Einkommensteuer (Bürgergeld) ausbezahlt. Dabei ist das Existenzminimum

für Kinder niedriger als für Erwachsene, für Behinderte höher anzusetzen.

Zwischen Existenzminimum und Steuerfreibetrag erhält der Haushalt zusätzlich zu seinem erarbeiteten Einkommen einen Betrag ausgezahlt als Negative Einkommensteuer, der sich aber mit steigendem Einkommen verringert. Dadurch hat der Haushalt durch Arbeitsaufnahme immer automatisch mehr Geld zur Verfügung als ohne Zuverdienst. Darin liegt der entscheidende **Arbeitsanreiz**, der im heutigen Sozialhilfesystem durch die praktisch hundertprozentige Anrechnung auf Erwerbseinkommen nicht besteht. Das Lohnabstandsgebot wird bei der Negativen Einkommensteuer systemimmanent gewahrt.

Vom arbeitsfähigen Bürger wird gemäß dem Solidaritätsprinzip erwartet, dass er zumindest durch Teilzeitarbeit, Aushilfsjobs u.ä. das absolute Existenzminimum aufbessern kann. Deshalb soll ihm von seinem Erwerbseinkommen auch möglichst viel bleiben. Wie der Bürger mit seinem Geld - auch Bürgergeld - umgeht, soll ihm selbst überlassen bleiben, was seiner Eigenverantwortung und Menschenwürde entspricht. Kein Staat schreibt ihm dann wie im Moment vor, ob er es nur in Form subventionierten Wohnungsbaus, Nahverkehrs oder einer Einmalzahlung für ein Kinderfahrrad erhalten kann.

Die Sicherung des Existenzminimums durch den Staat ermöglicht es auch den **Tarifpartnern**, die **unteren Lohngruppen** wieder weiter nach unten zu flexibilisieren. Dadurch erfolgen wieder **mehr Einstellungen** rentabler Arbeitskräfte, so dass die Beschäftigung steigt und die Zahl der Bedürftigen sinkt.

Dieses Modell ist keine Utopie mehr, sondern existiert bereits in einem Tarifvertrag. Seit Juli 2000 hat der UIS Unternehmerverband Industrieservice + Dienstleistungen e.V. in der UVG Unternehmerverbands-Gruppe - gemeinsam mit den Gewerkschaften IG B.A.U, IG Metall und IG BCE - zwei neue Entgeltgruppen am unteren Ende der Bandbreite eingeführt.

Bei dem Tarifvertrag des UIS lag anfangs die Spannweite der Entgelte zwischen 70 % und 185 % eines festen Eckwertes. Seit dem 1.7.2000 reicht das Verdienstfenster sogar bis auf 52 % des Eckentgeltes herunter. In den Niedrigentgeltgruppen A und B bedeutet das konkret Stundenlöhne von 6,15 € bzw. 7,45 €

Hintergrund ist, dass in der Branche der industriellen Dienstleistungen viele Leiharbeiter für einfachste manuelle Tätigkeiten - etwa Reinigungsarbeiten - beschäftigt werden. Dies bringt natürlich Probleme mit sich: Zum Beispiel wollen die Auftraggeber nicht gerne mit ständig anderen Personen zu tun ha-

ben. Denn jeder Wechsel bedeutet eine unproduktive Orientierungsphase. Mit den neuen Niedrigentgeltgruppen A und B werden nun feste Mitarbeiter zu fairen Konditionen eingestellt.

Das derzeitige Problem, für Bereiche mit niedriger Produktivität und entsprechend niedrigen Löhnen keine Arbeitskräfte - auch nicht Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger - zu finden, wäre gelöst.

Auch Einstiegstarife für Langzeitarbeitslose unterhalb der heutigen Tariflöhne können die Tarifparteien unbürokratisch einrichten, weil die soziale Absicherung durch den Staat statt den Arbeitgeber gewährleistet ist. So sind selbst Löhne - auch Teilzeitarbeit - unter dem Existenzminimum möglich und für Arbeitgeber wie Arbeitnehmer lohnend. So sprengt Bürgergeld die Armutsfalle.

Zwar ist das Problem inzwischen von vielen erkannt, insbesondere auch vom **Bündnis für Arbeit**. Dieses hat Modellversuche zur Behebung des Problems im Niedriglohnbereich gestartet, die im bestehenden System sehr zu begrüßen sind und die richtige Richtung zum Arbeitsanreiz einschlagen. Doch sind sie letztlich nur ein Reparaturbetrieb: Notwendig ist ein neues Steuer- und Sozialsystem, das an der Wurzel anpackt. Dies ist bei dem Bürgergeld (Negative Einkommensteuer) der Fall.

Die Zone bis zum Steuerfreibetrag, in der das Bürgergeld ausgezahlt wird, sichert das Existenzminimum eines Haushalts. Damit dies finanzierbar ist, ist stets eine **Bedürftigkeitsprüfung** Voraussetzung für die Zahlung.

Die entsprechende Neugestaltung des Steuertarifs sollte sehr einfach ausfallen, um das Steuersystem gerechter, transparenter und effizienter zu gestalten.

Wichtig ist auch hier, dass jeder Haushalt möglichst weitgehend Eigenvorsorge betreibt. Dazu bietet die staatliche Minimalvorsorge in Höhe des echten Existenzminimums Anreiz. Zugleich muss der Bürger aber auch vom Staat die Möglichkeit zur stärkeren Eigenvorsorge durch niedrige Steuern und Sozialversicherungsbeiträge erhalten. Auch hierfür ist die Einführung einer generell nachgelagerten Besteuerung (Konsumsteuer) entscheidend.

Bund Katholischer Unternehmer

gez.

gez.

Prof. Dr. Heinrich M. Stindt Elisabeth Schulte

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschussdrucksache 14/2006

Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

21. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen –
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

Deutscher Städtetag und Deutscher Städte- und Gemeindebund

der Deutsche Städtetag (DST) und der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DSGB) bedanken sich für die Einladung zu der öffentlichen Anhörung der Anträge der Bundestagsfraktionen zur Reform und zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe.

Wir nehmen hierzu wie folgt Stellung:

1. Der DST und der DSGB fordern eine Reform der Sozialhilfe. Dabei erfordert das Ziel notwendiger Verwaltungsvereinfachung eine weitergehende Pauschalierung der Sozialhilfeleistungen unter Ausschluss der Möglichkeit, sich auf Einhaltung des Bedarfsdeckungsprinzips im Einzelfall zu berufen. Ferner bedarf es einer Überprüfung des Kostenerstattungsrechts zwischen den Sozialhilfeträgern mit dem Ziel weitestgehender Vereinfachung, möglichst Abschaffung, bei gleichzeitig einzuführenden Ausgleichsregelungen für Sozialhilfelasten auf Länderebene. Die allseits geforderte Reform der Regelsätze muss zügig umgesetzt werden. Die Höhe der Regelsätze ist, wie bereits gesetzlich festgelegt, konsequent am Verbraucherverhalten von Haushalten in unteren Einkommensgruppen zu orientieren.
2. Nachhaltig wirksame Entlastungen der Sozialhilfahaushalte sind nur durch eine Stärkung der vorgelagerten Sicherungssysteme zu erreichen. Hierzu gehören insbesondere
 - Ein Leistungsgesetz des Bundes für die Beratung, Betreuung und Versorgung Behinderter.
 - Eine Verbesserung des Familienleistungsausgleichs, um Kinder sozialhilfeunabhängig zu machen.
 - Bedarfsdeckende Leistungen der Arbeitslosenversicherung, um ergänzende Leistungen der Sozialhilfe auszuschließen.
3. Der DST und der DSGB wenden sich entschieden gegen die Übertragung der Arbeitslosenhilfe auf die Sozialhilfe. Der Bund darf sich aus der Verantwortung für die Langzeitarbeitslosen nicht zurückziehen. Um die Hilfen für Langzeitarbeitslose effektiver zu gestalten, fordern wir ein eigenständiges Leistungsgesetz für Langzeitarbeitslose mit
 - Transferleistungen, die den Lebensunterhalt sichern und ergänzende Leistungen der Sozialhilfe ausschließen,
 - Strategien, die am einzelnen Langzeitarbeitslosen ansetzen und ihn ganzheitlich in den Integrationsprozess einbeziehen. Hierzu zählen insbesondere zielgruppenspezifische Qualifizierung und passgenaue Vermittlung unter möglichst effektiver Vernetzung mit anderen Hilfesystemen der Kommunen, der Wohlfahrtsverbände und anderen,
 - örtlicher und überregionaler Aufgabenwahrnehmung,
 - Finanzierungszuständigkeit des Bundes.

4. Wir halten die befristete staatliche Subventionierung von Niedriglöhnen für eine Möglichkeit, um Geringqualifizierten eine Chance zur Integration ins Arbeitsleben zu bieten. Die Finanzierung von Kombilöhnen über die Sozialhilfe lehnen wir entschieden ab.

Begründung:

Zu 1.:

Städte und Gemeinden fordern seit Jahren eine Reform der Sozialhilfe. Bei der Suche nach Einsparmöglichkeiten im BSHG hat sich immer wieder gezeigt, dass diese zwar möglich, aber allenfalls marginal sind. Gleichwohl müssen angesichts der Haushaltslage der Städte sämtliche Einsparmöglichkeiten vom Gesetzgeber eingefordert werden. Die dringend notwendigen und tatsächlich spürbaren Einsparungen lassen sich nur durch eine Stärkung der dem BSHG vorgelagerten Sicherungssysteme erreichen.

Die Sozialhilfe muss den seit Inkrafttreten des BSHG geänderten Rahmenbedingungen angepasst werden. Das BSHG ist als letztes Netz der sozialen Sicherung konzipiert worden, um Hilfe im Einzelfall zu leisten. Inzwischen werden jedoch durch das BSHG Massenerisiken abgedeckt. Allein 2,7 Millionen Menschen erhalten Hilfe zum Lebensunterhalt, weil sie ihren täglichen Bedarf nicht aus eigenem Einkommen, Vermögen oder Leistungen der sozialen Sicherungssysteme decken können. Diesem Umstand muss der Gesetzgeber Rechnung tragen unter anderem, indem er die Handhabung des Gesetzes vereinfacht. Möglichkeiten der Vereinfachung bestehen unter anderem

- in der weiteren Pauschalierung von Sozialhilfeleistungen.
Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass dies kostenneutral erfolgt. Die neu in das Gesetz eingefügte Experimentierklausel zur Pauschalierung erfüllt diese Voraussetzung nur bedingt, weil sie dazu zwingt, die zu pauschalierenden Leistungen am oberen Rand der Bedarfsskala festzusetzen, um Doppelarbeit infolge von Nachforderungen über die Pauschalen hinaus zu vermeiden.
- Die Regelsätze der Sozialhilfe sind entsprechend dem Gesetzauftrag am Verbraucherverhalten zu orientieren.
Dies geschieht derzeit für größere Bedarfsgemeinschaften nicht und führt zu einer Nausgewogenheit des Regelsatzsystems. Damit verbunden ist die Überschneidung von Arbeits-einkommen aus unteren Lohngruppen mit der Sozialhilfe und ein fehlender Anreiz für arbeitslose Sozialhilfeempfänger, Beschäftigungen im Niedriglohnsektor aufzunehmen.
- Das Kostenerstattungsrecht, das den Ausgleich der Kosten zwischen den Sozialhilfeträgern regelt, bedarf einer Überprüfung mit dem Ziel einer Vereinfachung bzw. Abschaffung. Voraussetzung hierfür ist allerdings ein angemessener Sozialhilfelastenausgleich auf Landesebene, wie er in Ansätzen bereits in einigen Bundesländern existiert.

Zu 2.:

Die Sozialhilfe muss wieder auf ihren eigentlichen Zweck zurückgeführt werden, nämlich Hilfe im Einzelfall zu leisten. Hierbei bedarf es neben einer Stärkung der vorgelagerten Sozialsicherungssysteme selbstverständlich auch einer Verbesserung der im BSHG vorgesehenen Instrumente der Beratung und Betreuung, nicht zuletzt, um die Maßnahmen der originären Systeme begleiten zu können. Neben Maßnahmen der Eingliederung nach dem SGB III bedarf es einer Intensivierung der Hilfen nach BSHG, insbesondere für Suchtkranke, Überschuldete sowie für Personen nach Trennung und Scheidung. Zur Entlastung der städtischen Haushalte und zur Finanzierung der vorgenannten originären Aufgaben im Rahmen des BSHG fordern der DST und der DSGB insbesondere:

- Ein Leistungsgesetz des Bundes für die Beratung, Betreuung und Versorgung Behinderter. Das BSHG ist nicht das geeignete Hilfeinstrument für diese Personengruppe.
- Eine Verbesserung des Familienleistungsausgleichs, um Kinder sozialhilfeunabhängig zu machen. Zur Zeit erhalten rund eine Million Kinder Sozialhilfe.
- Leistungen der Arbeitslosenversicherung armutssicher zu machen, damit ergänzende Leistungen der Sozialhilfe überflüssig werden.

Zu 3.:

Die Bemühungen um eine Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Sozialämtern zur Eingliederung und Wiedereingliederung von Arbeitslosen, insbesondere Langzeitarbeitslosen, werden von uns nachhaltig unterstützt. Wir wenden uns jedoch entschieden gegen Forderungen, Arbeitslosenhilfeempfänger zu Sozialhilfeempfängern zu machen. Der Bund darf sich der Verantwortung für die Langzeitarbeitslosen nicht entziehen. Die Städte sind weder personell, organisatorisch noch finanziell in der Lage, die mit einer Übernahme der Arbeitslosenhilfeempfänger in die Sozialhilfe verbundenen Verpflichtungen zu übernehmen. Das sog. Armutspotential würde sich mit 1,5 Millionen Arbeitslosenhilfeempfängern und mindestens 0,5 Millionen Unterhaltsberechtigten verdoppeln (von zur Zeit 2,7 Millionen Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt auf über 5 Millionen). Es liegt bisher kein schlüssiges Konzept vor, das gewährleistet, dass die Hilfe für Langzeitarbeitslose durch eine Übertragung der Arbeitslosenhilfe auf die Sozialhilfe tatsächlich verbessert werden könnte. Die Frage eines gerechten Finanzausgleichs ist ebenfalls unbeantwortet. Unmittelbare Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen lässt die Verfassung nicht zu. Darüber hinaus muss festgestellt werden, dass die Erfahrungen mit der Arbeitslosenversicherung über Jahre hinweg eine Verschiebung der Kosten auf die Kommunen zeigen, wobei die Städte regelmäßig überproportional belastet wurden.

In der politischen Diskussion und in der interessierten Fachöffentlichkeit ist bisher auch die regionale Ausgleichsfunktion und der Stabilisierungseffekt einer zentral finanzierten Arbeitslosenunterstützung nicht ausreichend beachtet worden. In Regionen mit hoher Erwerbslosigkeit sind die Ausgaben für Unterstützungsleistungen üblicherweise hoch und die Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, aus denen die Leistungen finanziert werden, relativ gering, während in Regionen mit geringer Arbeitslosigkeit nur wenige Unterstützungszahlungen anfallen und dafür umso mehr Abgaben gezahlt werden. Ein zentralstaatlich organisiertes System der Arbeitslosenunterstützung verteilt auf diese Weise Ressourcen in diejenigen Regionen und Städte, die von Arbeitslosigkeit besonders betroffen sind. Es kompensiert damit zumindest teilweise den durch Arbeitslosigkeit drohenden regional konzentrierten Kaufkraftverlust und die Sozialhilfebedürftigkeit und verhindert so tendenziell sich selbst verstärkende Effekte regionaler Arbeitslosigkeit.

Wie bedeutsam der regionale Ausgleichs- und Stabilisierungseffekt eines zentral finanzierten Systems der Arbeitslosenunterstützung ist, hat für die Bundesrepublik Deutschland erstmals eine Untersuchung aus den 80er Jahren gezeigt. Durch die beitragsfinanzierten Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit (Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld und Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik) wurde danach zwischen den Landesarbeitsamtsbezirken, die im wesentlichen den Bundesländern entsprachen, alljährlich ein Finanzvolumen von rund 2,5 Mrd. DM umverteilt. Durch die aus dem Bundeshaushalt finanzierte Arbeitslosenhilfe wurden zwischen diesen Bezirken zusätzlich rund 1,8 Mrd. DM im Jahr umverteilt. Mit zusammen mehr als 4 Mrd. DM pro Jahr war das Volumen dieses „versteckten“ regionalen Finanzausgleichs durch das zentralstaatlich finanzierte System der Arbeitslosenunterstützung größer als das Volumen, das im horizontalen Finanzausgleich zwischen den Bundesländern bewegt wurde. Gleichzeitig erfolgt die regionale Umverteilung durch das System der Arbeitslosenunterstützung wesentlich geräuschloser als im politisch umstrittenen Länderfinanzausgleich. Ein annähernd vergleichbares Ausgleichssystem bieten die bekannten Ausgleichsmechanismen im Sozialbereich nicht, um insbesondere strukturschwachen Städten und Regionen einen angemessenen Finanzausgleich für die Folgewirkungen der Langzeitarbeitslosigkeit zu bieten.

Vor diesem Hintergrund und der Tatsache, dass sich die Arbeitsverwaltung aus unterschiedlichen Gründen bisher der Personengruppe der Langzeitarbeitslosen nicht im notwendigen Umfang gewidmet hat oder widmen konnte, schlagen DST und DSGB ein eigenständiges Leistungsgesetz des Bundes vor, um die Hilfe in der Lebenslage Langzeitarbeitslosigkeit zu effektivieren. Die bessere Integration von Langzeitarbeitslosen gelingt nur, wenn in einem eigenen Leistungsbereich Hilfen für Langzeitarbeitslose konzipiert werden, die deren Beschäftigungschancen tatsächlich verbessern. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass ein einheitliches Hilfesystem für alle Arbeitslosen die

arbeitsnahen Gruppen bevorzugt und die Langzeitarbeitslosen benachteiligt.

Wesentliche Bestandteile eines eigenständigen Leistungsbereichs für Langzeitarbeitslose müssen sein:

- Transferleistungen, die den Lebensunterhalt sichern und ergänzende Leistungen der Sozialhilfe ausschließen.
- Strategien, die am einzelnen Langzeitarbeitslosen ansetzen und ihn ganzheitlich in den Integrationsprozess einbeziehen. Hierzu zählen insbesondere zielgruppenspezifische Qualifizierung und passgenaue Vermittlung unter möglichst effektiver Vernetzung mit anderen Hilfesystemen der Kommunen, der Wohlfahrtsverbände und anderen.
- Örtliche und überregionale Aufgabenwahrnehmung.

- Finanzierungszuständigkeit des Bundes.

Zu 4.:

In der aktuellen Diskussion über die Subventionierung von Niedriglöhnen bestätigen DST und DSGB ihre Meinung, dass befristete Kombilöhne über die bestehenden Modellversuche hinaus bundesweit eingesetzt zur Integration von Langzeitarbeitslosen beitragen können. Der Vorstellung, mit Kombilöhnen die große Wende auf dem Arbeitsmarkt herbeiführen zu können, muss allerdings widersprochen werden. Zum anderen muss darauf Bedacht genommen werden, dass die Beschäftigungseffekte nicht geringer ausfallen als die Mitnahme- und Verdrängungseffekte. Wir wenden uns entschieden gegen eine Mitfinanzierung von Kombilöhnen durch die Sozialhilfe

Dr. Stephan Articus

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/2051

25. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen –
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

Deutscher Landkreistag

I. Zur Reform und zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe

Hinsichtlich der erbetenen Stellungnahme zur Reformbedürftigkeit und zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe nehmen wir Bezug auf die gemeinsame Stellungnahme des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 15. Januar 2002 zu dieser Anhörung. Die dort unter den Ziffern 1 und 2 gemachten Ausführungen teilen wir. Wir erlauben uns, insoweit auch auf die anliegend beigefügten Sozialpolitischen Forderungen des Deutschen Landkreistages vom 1. Oktober 1998 für die 14. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages zu verweisen, die in den Grundzügen nach wie vor aktuell sind.

II. Zur Verzahnung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

Lediglich bei der Frage der Verzahnung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (Ziffer 3 der genannten Stellungnahme von DST und DStGB) vertritt der Deutsche Landkreistag eine modifizierte Auffassung.

Der Deutsche Landkreistag beteiligt sich eingehend an der Diskussion einer Reform der Systeme von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Der innerverbandliche Meinungsbildungsprozess ist jedoch noch nicht abgeschlossen. Dies kann angesichts der Komplexität der anstehenden Problemfelder und Konsequenzen erst nach sorgfältigster Abwägung der fachlichen Positionen erfolgen, die sowohl die materiell-inhaltliche Seite als auch die erforderliche finanzielle Absicherung betreffen.

Aus diesem Grund hatte sich das Präsidium des Deutschen Landkreistags im Jahr 1999 dafür ausgesprochen, in zeitlich begrenzten Modellen nicht nur die Verbesserung der Kooperation zwischen örtlichen Sozialhilfeträgern und Arbeitsverwaltung zu erproben, wie sie zwischenzeitlich fast überall vor Ort erfolgt, sondern auch die Angleichung der Leistungen von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sowie eine gemeinsame Auszahlung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe durch eine einheitliche Behörde, die regelmäßig die Kreisverwaltung sein sollte, zu erproben und zusätzlich befristet Zuständigkeiten der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Modellkreise bei unterschiedlich zu wählenden Schnittstellen zwischen dem örtlichen Sozialhilfeträger und der Arbeitsverwaltung zu übertragen.

Die in das BSHG sowie das SGB III hierzu inzwischen eingeführten Experimentierklauseln ermöglichen solche Modelle mit Ausnahme der materiellen Angleichung der Leistungen. Der Verlauf dieser Modelle und ihre Auswertung müssen abgewartet werden, um die aus den Ergebnissen erforderlichen Konsequenzen für eine über die Harmonisierung der jeweiligen Anspruchsvoraussetzungen hinausgehende Verzahnung bzw. Reform von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu ziehen.

Soweit mancherorts eine Reform der beiden Systeme in Gestalt einer Zusammenführung der Aufgabe der Arbeitslosenhilfe und der Arbeitsvermittlung für Arbeitslosenhilfeempfänger sowie der Aufgabe der Sozialhilfe für Langzeitarbeitslose bei den Kommunen diskutiert wird, hat das Präsidium des Deutschen Landkreistages dies noch im Jahr 1998 unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen, die bis heute unverändert sind, abgelehnt.

Wir tragen vielmehr weiterhin folgenden Beschluss des Gesamtvorstandes der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vom 19. November 2001:

1. *Der Gesamtvorstand der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände unterstützt Bemühungen, die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik im Sinne verbesserter Wiedereingliederungschancen Arbeitsloser umfassend neu zu gestalten.*
2. *Dabei müssen folgende Forderungen erfüllt werden:*
 - *Das im SGB III normierte Arbeitsförderungsrecht, das u. a. die Arbeitslosenhilfe regelt, muss mit dem BSHG im Sinne der rechtlichen Angleichung (z. B. Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Qualifizierungsmaßnahmen) harmonisiert werden.*
 - *Das BSHG muss grundlegend reformiert werden, z. B. durch die Bildung von Haushaltsbudgets (Pauschalierung), Entbürokratisierung, Wiederherstellung des Lohnabstandsgebotes in der Sozialhilfe, Schaffung eines ausreichenden Familienleistungsausgleichs,*
 - *Die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik müssen überprüft werden. Die Förderung Arbeitsloser muss darauf ausgerichtet sein, sie wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln.*
3. *Punktuelle Neuregelungen z. B. im Bundessozialhilferecht werden als nicht zielführend ebenso abgelehnt wie eine einseitige Kommunalisierung der Arbeitslosenhilfe.*

III. Zum Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz

Da auch ein konkreter Gesetzentwurf, der Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz (BT-Drs. 14/7280), zur Diskussion steht, erlauben wir uns über den mitgeteilten Themenkatalog hinaus noch folgende Anmerkungen:

Die Verlängerung der Frist für die Nichtanrechnung eines Kindergeldanteils bei der Ermittlung des Einkommens von Sozialhilfeempfängern in § 76 Abs. 2 Nr. 5 BSHG (Ziffer 3 des Gesetzentwurfes) verletzt ein weiteres Mal das Nachrangprinzip der Sozialhilfe.

Die Nichtanrechnung des Kindergeldes erhöht zudem das Sozialhilfeniveau von Familien mit Kindern und verschärft damit die Probleme der Überschneidung von Arbeitseinkommen aus unteren Lohngruppen mit der Sozialhilfe. § 76 Abs. 2 Nr. 5 BSHG sollte daher gestrichen werden.

Sofern der Gesetzgeber an der Regelung festhält, sollte keine Rundung, sondern eine cent-genaue Umrechnung der im Gesetz vorgesehenen DM-Beträge in Euro-Beträge erfolgen, da andernfalls mit In-Kraft-Treten des Gesetzes zum 1. April 2002 eine erneute Umstellung der Bescheide erforderlich wird, die wegen der Euro-Einführung zum 1. Januar 2002 gerade erst neu erlassen wurden.

Henneke

Anlage

Sozialpolitische Forderungen des Deutschen Landkreistages für die 14. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages

Das Präsidium des Deutschen Landkreistages hat auf seiner Sitzung vom 1.10.1998 in Wernigerode folgende sozialpolitische Forderungen beschlossen:

Die Sozialhilfe muss grundlegend reformiert, das Nachrangprinzip wieder hergestellt und der verwaltungsmäßige Ablauf der Hilfestellung verschlankt werden. Dabei sind folgende Positionen besonders zu berücksichtigen:

- Das heute das Sozialhilfesystem beherrschende "Einzelanspruchs-Denken" muss ersetzt werden durch eine Stärkung der Eigenverantwortung der Hilfeempfänger. Die existenzielle Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz muss daher dringend neu gestaltet werden. Vorgeschlagen wird ein nach der Familiengröße gestaffeltes monatliches Haushaltsbudget für die laufenden und einmaligen Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt. Damit wird die Transparenz der Leistungsinhalte und der Leistungshöhe auch weiterhin gewährleistet und ein sozialhilfesystemimmanenter Anreiz für ein eigenständiges wirtschaftliches Gesamtverhalten der Hilfeempfänger, auch im Interesse der Hilfeempfänger selbst, gefördert.
- Die kommunal verantwortete Sozialhilfe muss wieder ein nachrangiges Sozialleistungssystem werden. Fehlentwicklungen, die die Sozialhilfe in vielen Bereichen als ein die vorrangigen Regelsysteme ersetzendes Leistungssystem ausgestaltet haben, müssen zurückgeführt werden. Der "Verschiebepark ohne Ende" von den vorrangigen Sozialversicherungssystemen in die Sozialhilfe hinein muss beendet werden.

- Die Beschäftigung von Arbeitslosen, insbesondere Langzeitarbeitslosen, ist eine gesamtgesellschaftliche, ordnungspolitische Aufgabe des Bundes, der Länder und der Tarifpartner. Trotz einer erfolgreichen Mitwirkung vieler Landkreise bei der Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern ist eine Kommunalisierung der Arbeitsvermittlung und der Arbeitslosenhilfe unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen abzulehnen. Die Leistungsgewährung (Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe) und die Arbeitsvermittlung müssen wie bisher als eine einheitliche Aufgabenstellung gesehen werden; eine Trennung dieser Aufgabenblöcke widerspricht der Zielsetzung einer effektiven Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.
- Die Schaffung weiterer finanzieller Anreize über die Regelungen des §18 Abs. 5 BSHG hinaus, insbesondere eine weitere Erhöhung der Freibeträge vom Arbeitseinkommen wird abgelehnt. Finanzielle Anreize oder Prämienzahlungen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger, damit sie eine Arbeit aufnehmen, widersprechen dem Grundsatz der Subsidiarität, wonach jeder Hilfeempfänger wie auch bei einem bürgerlich-rechtlichen Unterhaltsanspruch die Verpflichtung hat, seine Arbeitskraft für jede zumutbare Arbeit einzusetzen, damit die Unterhaltspflichtigen und die Gemeinschaft der Steuerzahler nicht in Anspruch genommen werden müssen. Sozialhilferechtliche Zuschüsse zum regulären Arbeitslohn haben zudem keine Auswirkungen auf die Rentenbiografie und führen im Alter zur Sozialhilfebedürftigkeit.
- Die zunehmenden Tätigkeiten in versicherungsfreien Niedriglohnjobs und der Anstieg an Teilzeitarbeit müssen zusammen mit den Kombilohnmodellen zu einer politischen Überprüfung des Lohnabstandsgebots führen. Dies impliziert auch eine politische Entscheidung über die Höhe der heutigen Sozialhilfestandards bei der Hilfe zum Lebensunterhalt.
- Die Sozialhilfekosten für die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen haben in der Zwischenzeit finanzielle Dimensionen angenommen, die von den Sozialhilfeträgern allein nicht mehr finanzierbar sind. Darüber hinaus wird für die nächsten Jahre eine überproportionale Fallzahlenzunahme insbesondere aufgrund der demografischen Entwicklung bei behinderten Menschen prognostiziert. Es wird deshalb eine Bundesbeteiligung an den Kosten der Eingliederungshilfe für Behinderte gefordert. Die humanitäre Versorgung behinderter Menschen muss eine gesamtstaatliche Aufgabe werden und darf sich nicht weiter zu einer vorwiegend kommunalen Aufgabe im Rahmen der nachrangigen Sozialhilfe entwickeln. Anstelle der sozialhilferechtlichen Leistungen der Eingliederungshilfe für Behinderte und der Rehabilitationsleistungen anderer Sozialleistungsträger wird daher ein einheitliches Leistungsgesetz für alle Leistungen, die behinderte Menschen erhalten können, ein-

schließlich die der sozialen Rehabilitation, gefordert.

- Das Nachrangprinzip der Sozialhilfe gebietet es, die Sozialhilfeempfänger soweit wie möglich in die vorrangigen Sozialversicherungssysteme (Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung) zu integrieren. Vordringlich ist die längst überfällige Umsetzung des Artikels 28 des Gesundheitsstrukturgesetzes vom 21.12.1992 mit der Einbeziehung der noch nicht krankenversicherten Sozialhilfeempfänger in die gesetzliche Krankenversicherung. Die strittige Frage der Beitragshöhe für diesen Personenkreis sollte auch für die GKV systemkonform unter Berücksichtigung der gesamten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Hilfeempfängers auf der Grundlage der zwischen den Krankenkassen und den Sozialhilfeträgern vereinbarten Beitragsregelungen für freiwillig ver-
- sicherte Sozialhilfeempfänger gelöst werden können.
- Eine Reform der Sozialhilfe, aber auch anderer vorrangiger Sozialleistungssysteme, muss einhergehen mit einer Harmonisierung der Sozialleistungssysteme innerhalb der Europäischen Union. Eine Absenkung z. B. des Sozialhilfeniveaus in anderen europäischen Ländern, nicht jedoch in der Bundesrepublik Deutschland führt zwangsläufig unter Berücksichtigung der geltenden EU-Vertragsregelungen und dem europäischen Grundrecht der Freizügigkeit sowie des Rechtsanspruchs auf Sozialhilfe im jeweiligen Mitgliedstaat nach der EU-Verordnung 1612/98 zu einer "Sogwirkung" in die Bundesrepublik Deutschland, die nicht zu Lasten der Kommunen finanziert werden kann.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/2007

21. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen –
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

Bundesanstalt für Arbeit

I. Reform der Sozialhilfe

Der in der Drucksache 14/7280 enthaltene Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von befristeten Regelungen im Bundessozialhilfegesetz ist aus Sicht der Bundesanstalt für Arbeit zu begrüßen. Erst nach Beendigung der derzeit laufenden Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe (MoZArT) werden verwertbare Erkenntnisse für eine Weiterentwicklung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bzw. zur Gestaltung der zukünftigen Zusammenarbeit vorliegen.

Insoweit bliebe durch die angestrebte Verlängerung der Befristung für die Übergangszeit ein erweiterter Handlungsspielraum für die Träger der Sozialhilfe – und im Zusammenwirken damit auch für die Arbeitsverwaltung – erhalten, der einer verbesserten Eingliederung der Hilfeempfänger dient und damit potentiell kostenmindernd ist.

II. (3) Integration in den Arbeitsmarkt

a) Lohnabstandsgebot – Freibeträge – Anreize

c) Niedriglohnsektor

In den Anträgen der FDP - Fraktion (Drucksache 14/5982 – Seite 2, Ziff. 1; Drucksache 14/6951 – Seite 2/3 und Drucksache 14/7443 – Seite 4) wird u.a. eine **Erhöhung der Freibeträge in der Sozialhilfe** bei Wiedereinstieg ins Erwerbsleben und die **Schaffung finanzieller Anreize** zur Arbeitsaufnahme im Niedriglohnsektor gefordert.

Eine Strategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von Leistungsbeziehern nach dem BSHG und/oder dem SGB III zielt darauf ab, die Beschäftigung von Geringverdienenden zu erhöhen. Um den Ausstieg aus der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu erleichtern, bieten die unter dem Begriff „Kombilöhne“ bekannten Projekte über spezielle Lohnkostenzuschüsse bzw. Einkommensbeihilfen einen Anreiz auf der Arbeitnehmerseite, eine gering bezahlte Arbeitsstelle anzunehmen.

Im Rahmen des arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms der Bundesregierung **CAST (Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten)** wird seit 1. Juli 2000 in ausgewählten Regionen das sog. **Mainzer Modell** erprobt. Mit der Gewährung von Zuschüssen zu den Sozialversicherungsbeiträgen und/oder eines Kindergeldzuschlages sollen Anreize zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gegeben werden. Ziel des Mainzer Modells ist u.a. die Schaffung zusätzlicher Beschäftigung für gering verdienende Arbeitnehmer, Alleinerziehende und Kleinverdienerefamilien unter Vermeidung der „Sozialhilfefälle“.

In dem Zwischenbericht des mit der Evaluation von CAST beauftragten Forschungsverbundes („Ein Jahr Erfahrungen mit dem arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST“, 1. Zwischenbericht, Forschungs-

verbund IAB/IAT/Dr. Kaltenborn, Oktober 2001, Herausgeber BMA) wird u.a. darauf hingewiesen, dass Sozialhilfeträger auf der Grundlage des § 76 BSHG die **CAST-Förderung ganz oder teilweise auf den Sozialhilfebezug der Beschäftigten anrechnen**, die trotz Erwerbstätigkeit weiterhin Leistungen nach dem BSHG beziehen.

Eine Erhöhung der hier geltenden Freibeträge würde sicherlich dazu beitragen, den Anreiz für eine Arbeitsaufnahme zu steigern.

Zu Ziffer 6 der BT-Drucksache 14/7443

Durch das Job-AQTIV-Gesetz (§ 6 Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit) sind die Arbeitsämter verpflichtet, spätestens nach der Arbeitslosmeldung zusammen mit dem Arbeitslosen die für die Vermittlung erforderlichen beruflichen und persönlichen Merkmale des Arbeitslosen, seine beruflichen Fähigkeiten und seine Eignung festzustellen.

Die Arbeitsämter führen seit Anfang des Jahres ein sogenanntes „Profiling“ durch, d.h. es werden die Stärken und Schwächen analysiert und eine Chanceneinschätzung vorgenommen.

Das Ergebnis findet seinen Niederschlag in der „Eingliederungsvereinbarung“, die zwischen dem Arbeitsamt und dem Arbeitslosen abgeschlossen wird. In der Eingliederungsvereinbarung werden sowohl die Aktivitäten des Arbeitsamtes als auch die eigenen Bemühungen des Arbeitslosen für einen bestimmten Zeitraum festgelegt. Die Eingliederungsvereinbarungen werden je nach den Erfordernissen des Einzelfalles fortgeschrieben.

Inwieweit es bereits bei dem ersten Beratungsgespräch möglich ist, Vermittlungsvorschläge für eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt zu unterbreiten, hängt jedoch immer von der jeweiligen regionalen Arbeitsmarktsituation ab, d.h. ob solche Stellen, für die der Arbeitslose geeignet ist und die zumutbar sind, dem Arbeitsamt bekannt sind.

Aus Sicht der Bundesanstalt für Arbeit sind im Job-AQTIV-Gesetz die Instrumente enthalten, die von Beginn an für alle Zugänge in Arbeitslosigkeit eine intensive vermittelnde Betreuung der Arbeitslosen sicherstellen.

Eine Verpflichtung der Arbeitsverwaltung, konkrete Arbeits- und Ausbildungsangebote möglichst umgehend zu unterbreiten, ergibt sich aus § 4 SGB III, dem Vorrang der Vermittlung, und aus § 35 Abs. 1 S. 1 SGB III, wonach das Arbeitsamt Ausbildungssuchenden, Arbeitssuchenden und Arbeitgebern Arbeitsvermittlung und Arbeitsvermittlung anzubieten hat.

Die intensive Betreuung und die sofortige Unterbreitung von Ausbildungsangeboten an ausbildungsfähige und ausbildungswillige junge Arbeitslose entspricht den aktuellen und bisherigen gesetzlichen Vorgaben und der Praxis in den Arbeitsämtern.

Zu Ziffer 6 der BT-Drucksache 14/6951

Die Arbeitsmarktpolitik steht ständig unter den Gesichtspunkten Effizienz und Effektivität auf dem Prüfstand.

Angesichts sehr heterogener Zielsetzungen - so werden beispielsweise bei ABM arbeitsmarktbezogene, gesamtwirtschaftliche oder individuelle Ziele verfolgt - ist es nicht einfach, Effizienz und Effektivität zu beurteilen. Insbesondere können ABM nicht eindimensional am Eingliederungserfolg ausgerichtet bzw. gemessen werden. Der Antrag geht von der nicht bewiesenen Prämisse aus, die arbeitsmarktpolitischen Instrumente seien ineffizient bzw. ineffektiv.

Was den detaillierten Antrag (BT-Drucksache 14/6621) betrifft, so ist zu bemerken, dass durch das Job-AQTIV-Gesetz zahlreiche Schritte in die erwünschte Richtung erfolgt sind.

Zu Ziffer 3 der BT-Drucksache 14/6621 – 3. Spiegelstrich

Eine Ausschreibung von ABM ist nach dem derzeitigen ABM-Verständnis geradezu systemwidrig.

Zu Ziffer 4 der BT-Drucksache 14/6621

Vor dem Hintergrund millionenfacher Arbeitslosigkeit ausbleibende Wiedereingliederungserfolge auf dem regulären Arbeitsmarkt können die Qualität der ABM nicht generell in Frage stellen.

2. Spiegelstrich

Auf die Forderung nach einer pauschalierten Förderung wurde mit der Einführung von

§ 265a SGB III (Job-AQTIV-Gesetz) reagiert.

3. Spiegelstrich

Die Tätigkeitsfelder wurden auf für die Infrastruktur sinnvolle Gebiete ausgedehnt. Bis auf Maßnahmen zur Verbesserung der touristischen Infrastruktur müssen die Arbeiten an ein Wirtschaftsunternehmen vergeben werden. Hiervon profitieren die Unternehmen.

4. Spiegelstrich

Die Förderung von Arbeiten im Bereich der Infrastruktur wurde durch die Einführung des Instruments der Beschäftigung schaffenden Infrastrukturförderung gestärkt. Durch „BSI“ sollen Aufträge für Handwerk und Mittelstand entstehen.

5. Spiegelstrich

Aufgrund der sehr heterogenen Zielstellungen von ABM sind Einsatz und Bewertung dieses Instruments nicht immer einfach.

Jüngste Untersuchungen belegen, dass eine hohe Zielgruppeneinbindung bei ABM erfolgt. Obgleich die Verbesserung der Eingliederungsaussichten ein wichtiges Ziel darstellt, kann aufgrund der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage – insbesondere in den neuen Bun-

desländern – eine dauerhafte berufliche Eingliederung der Zielgruppen nicht erreicht werden.

II. (3) Integration in den Arbeitsmarkt

b) Verzahnung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe

In mehreren Anträgen wird auf die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe sowie deren Leistungssysteme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe eingegangen:

- Antrag der CDU/CSU - Fraktion (Drucksache 14/7443 Seite 2 und 3);
- Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/GRÜNEN (Drucksache 14/7293 Seite 2 und 5);
- Anträge der FDP- Fraktion (Drucksache 14/5983 Seiten 3-5 und Drucksache 14/6951 Seiten 2 und 3 –Zweitens-);
- Antrag der PDS – Fraktion (Drucksache 14/7294).

Die Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe wurde zuletzt mit dem „Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe“ vom 20. November 2000 sowie dem „Gesetz zur Änderung des Opferentschädigungsgesetzes“ vom 06. Dezember 2000 neu geregelt.

Die darin enthaltenen inhaltsgleichen Änderungen von SGB III und BSHG beziehen sich im wesentlichen auf folgende Aspekte:

- Zur Überwindung der Arbeitslosigkeit der Leistungsbezieher nach dem SGB III und/oder dem BSHG **sollen Kooperationsvereinbarungen** abgeschlossen und durchgeführt werden (§§ 371a SGB III, 18 Abs. 2a BSHG),
- Hierzu **können gemeinsame Anlaufstellen** geschaffen werden (§§ 371a SGB III, 18 Abs. 2a BSHG) und
- Schließlich sollen in vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) geförderten **Modellvorhaben** unter Nutzung sog. Experimentierklauseln neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit beider Behörden erprobt werden (§§ 421d SGB III, 18a BSHG).

Nach der letzten Umfrage bei den Landesarbeitsämtern gab es Anfang Dezember 2001 insgesamt **190 schriftliche Kooperationsverträge** zwischen Arbeitsämtern und Sozialhilfeträgern. Hiervon wurden 97 Vereinbarungen seit Einfügung der entsprechenden Regelung in das SGB III bzw. das BSHG geschlossen. Die Zahl der abgeschlossenen Vereinbarungen übersteigt dabei die Zahl der Arbeitsämter, da die AA teilweise mit mehreren Trägern der Sozialhilfe kooperieren. 181 Arbeitsämtern stehen bundesweit 440 Landkreise und kreisfreie Städte als Träger der Sozialhilfe gegenüber. Die Recherche ergab darüber hin-

aus, dass zur Zeit weitere 14 schriftliche Kooperationsverträge vor dem Abschluss stehen.

Neben der Regelung organisatorischer Fragen (u.a. Informationsaustausch, gemeinsame Dienstbesprechungen, Fortbildungsveranstaltungen, gegenseitige Hospitationen) beinhalten diese Vereinbarungen in den meisten Fällen gemeinsame Planungen zur Durchführung von Eingliederungsprojekten. Hierbei steht die effiziente Kombination von SGB III- und BSHG-Leistungen im Vordergrund, aber auch die Vermeidung von sog. „Drehtüreffekten“.

Über die unten dargestellten 30 MoZArT-Projekte hinaus waren Anfang Dezember 2001 bereits in **57 Arbeitsämtern gemeinsame Anlaufstellen** von Arbeitsverwaltung und örtlichen Trägern der Sozialhilfe eingerichtet. Erste Erfahrungen zeigen, dass durch die Bildung gemeinsamer Anlaufstellen von Arbeits- und Sozialämtern Doppelarbeiten für Mitarbeiter und Klienten reduziert werden konnten. Gleichzeitig wurde die Passgenauigkeit der gemeinsamen Maßnahmen und Aktivitäten optimiert, was letztlich zur Verbesserung der Eingliederung vor allem von Problemgruppen beiträgt. In diesen Stellen werden vorwiegend Doppelbezieher und arbeitsfähige HLU-Bezieher, insbesondere Untergruppen wie Jugendliche und Langzeitarbeitslose, betreut. Zur Einrichtung weiterer Anlaufstellen werden derzeit von den kommunalen Spitzenverbänden und der Bundesanstalt für Arbeit gemeinsame Empfehlungen erarbeitet.

Mit den **30** vom BMA geförderten innovativen, regional begrenzten **MoZArT**-Vorhaben sollen vor allem Erkenntnisse darüber gewonnen werden, wie Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe weiterentwickelt werden können.

Wegen der großen Bedeutung der beiden Leistungssysteme für die hilfebedürftigen Menschen sollen neue Wege der Zusammenarbeit bis hin zu einer „besseren Verzahnung“ beider Sozialleistungssysteme zunächst anhand von regional begrenzten, unterschiedlich ausgestalteten und wissenschaftlich begleiteten Modellvorhaben gefunden werden. Die bei dem Versuch, die vorhandenen IT-Systeme kompatibel zu machen gewonnenen Erfahrungen, sprechen für eine zunächst zeitlich befristete Erprobung neuer Formen der Zusammenarbeit. Gleiches gilt für die Steigerung der Effizienz der Zusammenarbeit unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Aspekte. Auch werden die Ergebnisse der begleitenden Evaluation bei der geplanten Neuabgrenzung/Strukturierung beider Sozialleistungssysteme eine entscheidende Rolle spielen.

Zusätzlich zu den gesetzlich initiierten Maßnahmen und Aktivitäten hat der Vorstandsausschuss für Planungs-, Rechts- und Verwaltungsfragen der Bundesanstalt für Arbeit (PRuVA) in seiner Sitzung am 21. September 2001 der Umsetzung des **Programms FAIR** (Förderung der Arbeitsaufnahme – integriert und regulär) zugestimmt. Durch intensiven Einsatz und Bündelung personeller und finanzieller Ressourcen soll in vier ausgewählten Geschäftsstellen die Integration von langzeitarbeitslosen Leistungsbezie-

hern nach dem SGB III und/oder dem BSHG verbessert werden. Das Programm beinhaltet u.a.

einen zusätzlichen Personaleinsatz, der in den beteiligten vier Geschäftsstellen einen **Personalschlüssel (zusätzliche Kräfte im Bereich Arbeitsvermittlung zu Bestand Langzeitarbeitslose) von durchschnittlich 1:107** ermöglicht. Das Programm FAIR ist bis Ende 2005 befristet und wird in enger Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Arbeitsämtern und den örtlichen Trägern der Sozialhilfe umgesetzt.

Bislang gibt es **keinen Beschluss** der **Bundesregierung**, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe **zusammenzuführen**. Es wird aber von verschiedensten Stellen an Konzepten gearbeitet. Über **alle Parteien** hinweg gibt es einen Konsens, dass **Reformen notwendig** sind.

Die **Position der Bundesanstalt für Arbeit** geht davon aus, dass eine aktive Beschäftigungspolitik zur Vermeidung und Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist. Die BA bringt sich aktiv in den Reformprozess ein.

Die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit

- sind flächendeckend präsent,
- erbringen ihre Dienstleistungen durch qualifiziert ausgebildete und berufserfahrene
- Mitarbeiter, die
 - über methodisches **Know-how** verfügen,
 - den lokalen und regionalen **Bewerber- und Stellenmarkt exakt kennen**,
 - das Verfahren zum **überregionalen Marktausgleich** nutzen,
 - die **aktive Arbeitsförderung** zur Beschäftigungsaufnahme und Weiterbildung umsetzen.
- verfügen über eine bundes- und europaweit vernetzte moderne Informations- und
- Kommunikationstechnologie,
- gewährleisten durch ein bundesweit einheitliches Leistungsverfahren eine einheitliche
- Rechtsanwendung und reibungslose Leistungszahlung,
- werden dabei nicht zuletzt durch eine wissenschaftlich gesicherte Arbeitsmarkt- und
- Berufsforschung sowie durch die Einbindung der Arbeitsmarktpartner im Rahmen der
- Selbstverwaltung unterstützt.

Die ökonomische Vernunft gebietet es, dass die Infrastruktur für die Dienstleistungen Vermittlung, Beratung, Förderung und Leistungsgewährung nur einmal vorgehalten wird.

Die **Bundesanstalt für Arbeit** nimmt die Herausforderung an und **begrüßt ein Reformkonzept**, das die **Eingliederung und Leistungen aus einer Hand** vorsieht. Die BA ist aufgrund ihres Know-hows und ihrer Infrastruktur zur Eingliederung aller erwerbsfähigen Bewerberinnen und Bewerber prädestiniert. Zu dieser Position bekennt sich die BA. Die Möglichkeiten im Rahmen der Vermittlungsoffensive, aber auch die mit dem Job-AQTIV-Gesetz verbundenen Neuregelungen werden genutzt, die Stärken der Arbeitsverwaltung unter Beweis zu stellen.

Arbeitsämter und Sozialämter haben ihre Kernkompetenzen:

- Arbeitsämter sind die Experten für Ausbildungs- und Arbeitsmarkt sowie Beruf, regional, überregional europaweit. Sie sind Dienstleister für Arbeitgeber und Arbeitnehmer.
- Sozialämter sind Experten für die Überwindung von personenbedingten und familiären Integrationshemmnissen (Schulden, Suchtproblematik, alleinerziehende Mütter, soziale Begleitumstände).

Das bundesweit einheitliche Arbeitslosenversicherungs- und Hilfesystem hat u.a. auch eine finanzielle Stabilisierungs- und Ausgleichsfunktion zwischen den Regionen. Der Finanzausgleich über den BA-Haushalt ist größer als der Länderfinanzausgleich. Dabei flossen in Jahr 2001 allein für Alhi-Empfänger gut 3,8 Mrd. Euro an Sozialversicherungsbeiträgen in die Sozialkassen.

Wird die Sicherung der Langzeitarbeitslosen auf kommunale Ebene verlagert, bedeutet dies, dass die Regionen mit der höchsten Arbeitslosigkeit auch die höchsten finanziellen Belastungen zu tragen haben. Für einen Umlagemechanismus, wie bei der BA gegeben, gibt es bisher erkennbar kein Konzept.

Die Schnittmenge zwischen Alhi/HLU-Empfängern ist nicht so bedeutend, wie oft diskutiert. Nur 15% der Alhi-Empfänger bekommen Aufstockungsleistungen nach dem BSHG. Transferiert man bis zu 1,3 Millionen Langzeitarbeitslose oder auch mehr in ein anderes Sicherungssystem, werden die Schnittstellen größer. Eine neue Trennlinie nach der Dauer der Arbeitslosigkeit birgt die Gefahr für noch größere „Verschiebebahnhöfe“, diesmal in Richtung Kommunen. Die Schwerpunktsetzung Prävention wäre beeinträchtigt.

Sollen beide Leistungssysteme erhalten bleiben, ist eine Neuabgrenzung und Konkretisierung der jeweiligen Zielgruppen und Aufgaben erforderlich. Die Schwächen der einzelnen Systeme sind abzubauen. Die Kompetenzen der Arbeits- und Sozialämter sind jeweils kundenorientiert zu bündeln.

Eine Harmonisierung der Leistungsvoraussetzungen (z.B. Sanktionsmöglichkeiten; Vermögensanrechnung; zumutbare Tätigkeiten) ist notwendig.

Erst eine Entkoppelung der aktiven Beschäftigungsförderung vom Versicherungsprinzip ermöglicht eine Öffnung für HLU-Bezieher.

Ebenfalls ist eine Öffnung von „Hilfeplan“-Leistungen der Sozialämter (individuelle Lebens- und Sozialberatung) bei Notwendigkeit (Profiling/Eingliederungsvereinbarung) auch für arbeitslose Leistungsempfänger außerhalb des BSHG erforderlich.

Die Eingliederung und Leistungsgewährung soll unter dem Gesichtspunkt der Bürgernähe aus einer Hand angeboten werden.

Die Gründung von gemeinsamen Eingliederungszentren für alle erwerbsfähigen Arbeitslosen mit Leistungsbezug

- aus beiden Sicherungssystemen,
- mit ausschließlichem Sozialhilfebezug,
- mit ausschließlichem Arbeitslosenhilfe- oder auch Arbeitslosengeldbezug, wenn personenbedingte oder soziale Kriterien die Haupthemmnisse für die Eingliederung in den 1. Arbeitsmarkt vermuten lassen,

wird befürwortet. Die Sozialämter sind gehalten, vorbeugend einzugreifen, bevor Langzeitarbeitslosigkeit/Sozialhilfebezug eintritt.

In der öffentlichen Diskussion um die beabsichtigte **Sozialreform** positionieren sich auch die Arbeitsämter und Landesarbeitsämter konstruktiv. Sie sind die erste Adresse am Markt für Beschäftigung und nutzen die aktive Partnerschaft mit allen Marktbeteiligten, um ihren Kunden vor Ort ein bestmögliches Angebot an Dienstleistungen zu bieten. Dies erfordert eine offensive Öffentlichkeitsarbeit und ein aktives Eingehen auf die Partner vor Ort.

- Der Abschluss von **Kooperationen** ist zu **forcieren**.
- Die Einrichtung gemeinsamer **Anlaufstellen** ist **voranzutreiben**.
- Die **Modellvorhaben** sind in **partnerschaftlichem Geist umzusetzen**.
- Die **Informations- und Kommunikationssysteme** müssen im Sinne der Kooperation unter Berücksichtigung des Datenschutzes **weiter entwickelt** und auch synchronisiert werden.

Zu BT-Drucksache 14/7294

Die Zahlung von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe während eines versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses nach Ziff. II Nr. 1 Buchstabe c des Antrages auf Einführung einer Grundsicherung in der Arbeitslosenversicherung (BT-Drucksache 14/7294) ist nach derzeitiger Rechtslage nicht möglich.

Nach dem Vorschlag soll trotz Aufnahme eines mehr als geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses (15 Stunden wöchentlich) der Leistungsanspruch nicht erlöschen. Obwohl ein

Versicherungsfall wegen der Beschäftigung nicht mehr vorliegt, würde dieser zu Leistungszwecken „fiktiv“ fortgeführt. Es ist jeglicher Versicherung wesensfremd, Leistungen zu zahlen, obwohl ein Versicherungsfall nicht vorliegt.

Soweit der politische Wille vorhanden ist, das Arbeitsentgelt eines Beschäftigten bis zur Höhe des Existenzminimums aufzustocken, kann dies nicht dadurch geschehen, dass der Beschäftigte „fiktiv“ als Arbeitsloser geführt und ihm Arbeitslosengeld gezahlt wird. Denn dies würde dazu führen, dass einerseits vom Arbeitsentgelt des Beschäftigten Beiträge zur Sozialversicherung, insbesondere auch zur Arbeitslosenversicherung, erhoben und andererseits gleichzeitig Leistungen einschließlich der darauf entfallenden Beiträge zur KV, RV und PV gezahlt würden. Der Status des Beschäftigten würde systemfremd mit dem des Arbeitslosen zusammentreffen.

Allenfalls könnte – auch um versicherungstechnische Probleme zu vermeiden und das

bestehende Versicherungssystem bzw. -prinzip nicht anzutasten – das Arbeitsentgelt um eine noch näher zu bestimmende Leistungsart aufgestockt werden. Eine Aufstockung wäre auch hinsichtlich einer etwaigen weiteren Sozialleistung notwendig, die fällig würde, wenn trotz Nichtberücksichtigung des Arbeitseinkommens das Existenzminimum des Arbeitslosen nicht erreicht würde. Unter Beachtung des Äquivalenzprinzips kommt die Finanzierung einer derartigen Leistungsart aus Beitragsmitteln nicht in Betracht.

Hinsichtlich des Antrags (II. 2 der BT-Drucksache), eine Reform der Verwaltungswege zu entwickeln, deren Ziel darin besteht, Aufgaben der Arbeits- und Sozialämter bei der Bewilligung von finanziellen Leistungen zusammenzufassen und effektive Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger auf kommunaler Ebene zusammenzuführen, wird auf die o.a. Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe verwiesen.

Entscheidungsgrundlage für alle angeführten Denkmodelle und Anträge hinsichtlich einer sinnvollen Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sollen u.a., wie bereits angeführt, die Erkenntnisse aus den Modellversuchen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe sein. Diese Ergebnisse sollten zunächst abgewartet werden.

II. (4) Gender-Mainstreaming

Öffentliche Arbeitsverwaltungen spielen eine wichtige Rolle bei der Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt, d.h. wenn es darum geht, den Anteil der Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen und einen ausgeglichenen Anteil in Arbeitsbereichen zu fördern, in denen traditionell ein unausgewogenes Verhältnis besteht, oder Männer und Frauen nach einer Pause bei der Rück-

kehr ins Berufsleben zu unterstützen (Bundesrats-Drucksache 972/98 vom 02.12.1998).

Die Bundesanstalt für Arbeit soll die Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt im Rahmen all ihrer Aufgaben fördern.

Dieser Auftrag leitet sich insbesondere aus folgenden gesetzlichen Regelungen und Vorgaben ab:

- Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz,
- §§ 1, 8 und 8a im SGB III,
- Schwerpunkt IV in den Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU und des Nationalen Aktionsplans der Bundesrepublik Deutschland (NAP),
- Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt als Leitlinie der Geschäftspolitik der Bundesanstalt für Arbeit.

Bei der Umsetzung ihres gesetzlichen und geschäftspolitischen Auftrags verfolgt die Bundesanstalt für Arbeit die Doppelstrategie zur Förderung der Chancengleichheit. Dies bedeutet, die Förderung der Chancengleichheit ist zum einen Querschnittsaufgabe (Gender-Mainstreaming), zum anderen gibt es eigenständige Ziele und Maßnahmen zum Abbau von Benachteiligungen für Frauen am Arbeits- und Ausbildungsmarkt.

Langfristig kann Chancengleichheit demnach nur erreicht werden, wenn auch bei allen Aktivitäten im Rahmen der Arbeitsförderung schon mit Beginn der Analyse über die Planung bis hin zur Durchführung, Überwachung und Evaluierung die jeweils unterschiedliche Betroffenheit der Geschlechter bzw. die Auswirkung auf deren jeweilige Situation mit berücksichtigt wird.

Das gesetzte Ziel soll bis zur völligen Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt durch die Verbindung des Gender-Mainstreaming-Ansatzes mit speziellen Frauenfördermaßnahmen erreicht werden.

II. (5) Verwaltungsmodernisierung, verändertes Aufgabenspektrum

Die Bundesanstalt für Arbeit hat mit ihrem **Organisationskonzept „Arbeitsamt 2000“** einen entscheidenden Schritt in der Verwaltungsmodernisierung getan. Nur der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass **alle** Elemente dieses Konzeptes in gleicher Weise Gültigkeit bei der Zusammenarbeit mit den Sozialämtern und der gemeinsamen Klientel haben wie bei der Zusammenarbeit mit den „traditionellen“ Kundengruppen der Arbeitsverwaltung.

II. (6) Vorgelagerte Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen

Unabhängig von den im Rahmen des BSHG zu erbringenden Leistungen ist darauf hinzuweisen, dass o.g. Personengruppen in Zusammenhang mit

-
- | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none">- der Zahlung des Kindergeldes an die Kindergeldberechtigten durch die Familienkassen der Arbeitsämter und- der Durchführung der Berufsberatung und der Einrichtung und Förderung von Maßnahmen der beruflichen Ausbildung | <p>zum Kundenkreis der Bundesanstalt für Arbeit gehören. Hierdurch ist ein weiteres, die gleichen Personengruppen betreffendes Handlungsfeld für Arbeitsverwaltung und Sozialleistungsträger gegeben.</p> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/2033

23. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen –
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.

I. Reform der Sozialhilfe

Das Grundgesetz bildet mit Art.1 Abs.1, Art. 20 und Art. 28 die Grundlage für das Sozialstaatsgebot, das allen Menschen einen Mindeststandard an sozialer und materieller Teilhabe garantiert. Auf dieser Grundlage fußt die Sozialhilfe und muss jegliche Form der Grundsicherung basieren.

Nach dem BSHG wird die Sozialhilfe als Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) – auch Sozialhilfe im engeren Sinne – und als Hilfe in besonderen Lebenslagen (HBL) gewährt. Aufgabe der Hilfe zum Lebensunterhalt ist es den Grundbedarf des täglichen Lebens für diejenigen zu decken, die nicht aus eigener Kraft oder eigenen Mitteln dazu in der Lage sind. Die Hilfe in besonderen Lebenslagen wird bei besonderen Bedarfssituationen gewährt und soll nicht Gegenstand der weiteren Betrachtungen sein. Der Beitrag beschränkt sich auf die Sozialhilfe im engeren Sinne, die im folgenden gemeint ist, wenn von der Sozialhilfe gesprochen wird.

Ihre Aufgabe ist es, Hilfeempfängern/-innen ein Leben zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Ihr Ziel ist es, die Menschen, die auf sie angewiesen sind, zu befähigen soweit wie möglich unabhängig von ihr zu leben. Aus diesem Grunde ist die Hilfe zum Lebensunterhalt als vorübergehende Leistung konzipiert worden, die Menschen in Not hilft, ihre schwierige Lebenslage zu überwinden oder in einer schwierigen Übergangsphase ein menschenwürdiges Leben sicherstellt.

Die Entwicklung der letzten 20 Jahre hat diese Konzeption überfordert. Die vorgelagerten Sicherungssysteme grenzen immer mehr Menschen von ihren Leistungen aus und belasten so die Grundsicherung unserer Gesellschaft, die Sozialhilfe als letztes Auffangnetz. Auch wenn die Zahl der Betroffenen leicht rückläufig ist, erhielten im Jahr 2000 immer noch 2,7 Mio. Menschen Sozialhilfe, von denen eine Million Kinder und Jugendliche sind. Nicht nur die soziale Entwicklung hat damit eine inakzeptable Situation erreicht; auch die kommunalen Finanzen werden dadurch in besonderem Maße belastet. Zwar ist der Sozialhilfebezug der meisten Betroffenen von kurzer Dauer, sie hat sich aber auch für einen nicht geringen Teil der Sozialhilfebezieher zu einer Art Rente entwickelt, die über viele Jahre hinweg in unterschiedlichem Ausmaß ihren Lebensunterhalt absichert.

Diese Entwicklung macht es dringend erforderlich über Reformen nachzudenken, die

- den Betroffenen wieder eine eigenständige Lebensführung ermöglichen,
- die Menschen wieder in die vorgelagerten Sicherungssysteme integrieren,
- Arbeit statt Sozialhilfe fördern,
- bürokratischen Aufwand reduzieren,
- die Kommunen finanziell entlasten.

Dazu bedarf es zentraler Reformen, die folgende Eckpunkte berücksichtigen muss.

- Es soll eine Reform der Regelsatzfestlegung erarbeitet werden, die das jetzige System vereinfacht und die Situation von Familien besonders berücksichtigt. Eine solche Vereinfachung auch durch sinnvolle Pauschalen, muss bedarfsorientiert sein.
- Das Prinzip Hilfe zur Selbsthilfe soll gestärkt werden. Dazu soll ein partnerschaftliches Hilfeplanverfahren entwickelt und gesetzlich verankert, die notwendige Infrastruktur bereitgestellt und die Vernetzung der beteiligten Dienste sichergestellt werden.
- Die Integration von Sozialhilfeempfänger/-innen in den Arbeitsmarkt muss verbessert werden. Deshalb ist die Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Arbeitsämtern verpflichtend auszubauen und die Beschäftigungsförderung eng mit dem angesprochenen Hilfeplansystem zu verknüpfen.
- Einzelne Punkte des BSHG mit Regelungsbedarf sind neu zu regeln und in ein neues Buch SGBIII zu überführen (z.B. Krankenversicherung von Sozialhilfeempfänger/-innen, Schuldnerberatung etc.)
- Es bedarf einer besondere Berücksichtigung der Situation von Kindern in der Sozialhilfe
 - Die materielle Situation von Familien mit Kindern muss stärker berücksichtigt werden.
 - Es sollen ausreichende und bedarfsgerechte Betreuungsmöglichkeiten für Kinder bis 14 Jahren zur Verfügung stehen.
 - Es bedarf eines Fördersystems, dass die Zukunftschancen benachteiligter Kinder und Jugendlicher verbessert.
- Erarbeitung einer Sozialhilfereform
Die Bundesregierung und der Bundestag sollten sich verbindlich darauf festlegen, dass dies die letztmalige Verlängerung der Übergangsfrist zur Festlegung der Regelsätze nach §22 BSHG ist. Bis zu ihrem Ablauf ist eine Reform der Sozialhilfe auszuarbeiten, die die nachfolgenden Elemente umfasst und am 31.07.2004 in Kraft treten soll. Dazu ist eine unverzüglich Arbeitsgruppe einzurichten, die Reformvorschläge erarbeiten soll. Die Reformvorschläge sollen sich nicht allein auf die Regelsätze sondern auf die gesamte Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen. Die Wohlfahrtsverbände, Kommunen und Länder sind an der Arbeitsgruppe zu beteiligen.

II. Weiterentwicklung der Sozialhilfe

(1) Struktur und Ursachen des Sozialhilfebezugs

Um eine Weiterentwicklung der Sozialhilfe erfolgreich gestalten zu können bedarf es einer genauen Betrachtung der Gruppen mit ihren Lebenslagen, die

auf Sozialhilfe angewiesen sind und der Ursachen für diese Lebenslagen. Der Nationale Armutsbericht der Bundesregierung (NARB) bietet dafür zahlreiches Material, auf das im folgenden u. a. zurückgegriffen wird. Die Armutsberichterstattung hat mit diesem auf Kontinuität angelegten Berichtswesen in der Bundesrepublik einen entscheidenden Schritt getan, der eine wichtige Grundlage für eine planvolle Sozialpolitik geworden ist.

In Deutschland bezogen 1998 etwa 2,9 Mio. Menschen Sozialhilfe was einer Sozialhilfequote von 3,5 % entsprach. Diese Zahl berücksichtigt noch nicht alle Anspruchsberechtigten, da nach wie vor nicht bekannt ist, wie viele Menschen ihren Sozialhilfeanspruch nicht wahrnehmen. Die Schätzungen sind ziemlich ungenau, weshalb es sehr zu begrüßen ist, dass die Bundesregierung für den nächsten NARB versuchen wird anhand einer Studie dieses Problem wissenschaftlich zu untersuchen. Grob geschätzt kann man davon ausgehen, dass noch mal genauso viel Menschen anspruchsberechtigt sind, wie zur Zeit Sozialhilfe beziehen.

Aussagekräftiger als die Gesamtzahl der Sozialhilfebezieher ist die unterschiedliche Betroffenheit verschiedener Personengruppen. Besonders auffällig ist die Tatsache, dass über ein Drittel der Sozialhilfebezieher Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren sind. Das sind 1,1 Mio. Kinder, was eine Sozialhilfequote von 6,8% bedeutet, während im Vergleich dazu nur 1,3% der über 65-jährigen Sozialhilfe beziehen. Damit sind Kinder die am stärksten betroffene Bevölkerungsgruppe, was auf die schwierige Situation von Familien hinweist. Familien mit Kindern weisen mit einer Sozialhilfequote von 6,1% gegenüber 4% für alle Haushalte ein höheres Sozialhilferisiko aus. Dabei ist zu berücksichtigen, dass über die Hälfte der Sozialhilfebeziehenden Kinder in Ein-Eltern-Familien leben. Damit haben wir den am meisten betroffenen Haushaltstyp in unserer Gesellschaft identifiziert. 18,4% aller Ein-Eltern-Haushalte bezogen 1998 Sozialhilfe. Damit war fast jeder fünfte Haushalt von Alleinerziehenden abhängig vom Sozialhilfebezug. Bei den Alleinerziehenden in der Sozialhilfe handelt es sich fast ausschließlich um Frauen (97%); sie stellen fast ein Viertel aller Bedarfsgemeinschaften. Bei ihnen stellen wir sogar eine Sozialhilfequote von 28,1% fest, womit mehr als jede vierte alleinerziehende Mutter auf Sozialhilfe angewiesen ist. Im Gegensatz dazu waren nur 2,6% der Paarfamilien von Sozialhilfe betroffen. Nur Paare mit drei und mehr Kindern weisen mit 5,6% SH-Quote ein größeres Risiko aus.

Zweite besonders betroffene Bevölkerungsgruppe sind die in unserer Gesellschaft lebenden Menschen ohne deutschen Pass. 9,1% der Ausländer beziehen Sozialhilfe, wobei festgehalten werden muss, dass hier nicht die Zahl der Bezieher/-innen von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz berücksichtigt sind. Demgegenüber beträgt die Sozialhilfequote der deutschen Bevölkerung 3% was so viel wie eine dreifach so hohe Gefährdung von Ausländern bedeutet. Von 1965 bis 1998 ist der Anteil der Ausländer unter den

Sozialhilfebezieher/-innen in den alten Ländern von 3% auf 26% gestiegen. Damit ist jede/r vierte Sozialhilfebezieher/-in Ausländer/-in. Besonders betroffen von Sozialhilfe sind demnach Kinder in Familien mit Migrationshintergrund. Während die Sozialhilfequote deutscher Kinder und Jugendlicher unter 18 Jahren bei 5,9 % lag bezogen 14,1 % der ausländischen Kinder Sozialhilfe. Bemerkenswert ist auch die Bezugsdauer bei den ausländischen Betroffenen. Trotz eines erhöhten Sozialhilferisikos ist die Verweildauer in der Sozialhilfe geringer, als bei deutschen Hilfeempfänger/-innen.

Wenn hier der etwas unglückliche Begriff der Ausländer/-innen verwendet wird, so liegt das daran, dass nicht alle Migranten an dieser Stelle berücksichtigt werden. Während Asylbewerber/-innen unter das Asylbewerberleistungsgesetz fallen, werden Aussiedler/-innen als Deutsche erfasst und über ihre Sozialhilfeabhängigkeit lassen sich deshalb keine konkreten Aussagen machen. Aus der Erfahrung in den sozialen Arbeitsfeldern lässt sich jedoch feststellen, dass sich ihre soziale Situation nicht entscheidend von der der ausländischen Bevölkerung unterscheidet.

Neben der Identifikation der besonders betroffenen Bevölkerungsgruppen und Haushaltstypen, bedarf es einer Betrachtung der Ursachen, um weitere Schlüsse ziehen zu können. Hauptursache für den Sozialhilfebezug ist eindeutig Arbeitslosigkeit. So war für 37% der Hilfeempfänger in den alten Ländern und 56% in den neuen Ländern ein fehlender Arbeitsplatz die Ursache für den Erhalt von Sozialhilfe. Als weiterer entscheidender Grund für die Notlage von Hilfeempfängern werden Trennung bzw. Scheidung vom Lebenspartner oder die Geburt eines Kindes genannt. Aber auch ein zu niedriges Einkommen wird immer mehr zu einem Grund für den Bezug ergänzender Sozialhilfe. Mittlerweile ist der Anteil der Bezieher zu geringer Einkommen auf 8,4% gestiegen. In den alten Ländern ist der Anteil der erwerbstätigen Hilfeempfänger von 6,6% in 1994 auf 8,6% in 1998 gestiegen.

Die Dauer der Arbeitslosigkeit steigt mit dem Alter der Betroffenen, was mit der Bezugsdauer der Sozialhilfe korrespondiert. Je älter die Betroffenen sind, um so länger ist ihr Sozialhilfebezug. Bei genauer Betrachtung stellt man fest, dass die wesentliche Hürde, einen Erwerbsarbeitsplatz zu erhalten, die mangelnde schulische und berufliche Qualifikation ist. 51,5% haben einen Volks- bzw. einen Hauptschulabschluss und 13,3% haben gar keinen Schulabschluss. Damit haben Sozialhilfeempfänger/-innen ein deutlich niedrigeres Bildungsniveau als der Bevölkerungsdurchschnitt. Noch schwieriger erweist sich die Situation bei der Berufsausbildung der Hilfeempfänger. 52,8% besitzen keinen Berufsabschluss. Die geringe schulische und berufliche Qualifikation erweisen sich als riesige Hürde für die Integration in den Arbeitsmarkt. Dies ist eine Entwicklung, die sich in den letzten zehn Jahren immer weiter zugespitzt hat.

Besonders dramatisch erweist sich die Situation der ausländischen Sozialhilfebezieher/-innen. 81,3% be-

ziehen Sozialhilfe aufgrund ihrer Erwerbslosigkeit. Damit ist die Erwerbslosenquote unter ihnen fast doppelt so hoch wie bei den Deutschen. Hauptursache für die hohe Erwerbslosenquote ist die fehlende sprachliche, schulische und berufliche Qualifikation.

Weil Arbeitslosigkeit Hauptursache für den Sozialhilfebezug ist und weil die politische Debatte sich hauptsächlich um die Beschäftigung der Sozialhilfebezieher/-innen dreht, bedarf es auch einer genaueren Betrachtung des Aktivierungspotentials der arbeitslosen Sozialhilfebezieher/-innen. Es gibt unter den Sozialhilfebezieher/-innen eine hohe Fluktuation und eine große Zahl von Personen, die nur kurze Zeit Sozialhilfe beziehen. Dabei handelt es sich noch nicht mal um die Bezieher vorübergehender Leistungen, sondern von Personen, die aus eigener Kraft ohne den Bezug der Hilfe zum Lebensunterhalt auskommen. Es gibt immer mehr Sozialhilfebezieher/-innen die ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt bekommen, weil ihr Einkommen unterhalb der Sozialhilfeschwelle liegt. Trotz gegenteiliger Diskussionen gibt es unter vielen Hilfebezieher/innen ein hohes Aktivierungspotential, das in vielen Sozialämtern nur gering unterstützt wird. Dabei kann beobachtet werden, dass viele Hilfebezieher/-innen sich in prekäre Arbeitsverhältnisse begeben, um Sozialhilfe zu überwinden. Oft schließt sich solchen Beschäftigungsverhältnissen direkt wieder ein Sozialhilfebezug an. Dies macht deutlich, dass gerade Beschäftigung im Niedriglohnbereich nicht unbedingt den Sozialhilfebezug langfristig verhindern hilft. Ein besonderes Problem stellt die Situation Alleinerziehender dar, die aufgrund des unzureichenden Betreuungsangebots kaum Chancen auf eine Beschäftigung haben.

(2) Weiterentwicklung der Sozialhilfe (Materielle Leistungen)

a) Pauschalierung

Nach wie vor sollte die Sozialhilfe eine nachrangige Leistung sein. Grundsätzlich gilt, dass jede/r verpflichtet ist, soweit ihm möglich, seinen Unterhalt durch Arbeit bzw. ein eigenes Einkommen und vorhandenes Vermögen zu sichern. Auch Leistungen aus anderen Sicherungssystemen sowie vorhandene Unterhaltsverpflichtungen haben Vorrang vor der Inanspruchnahme der Sozialhilfe. Im Rahmen der Grundsicherung für Menschen ab dem 65. Lebensjahr und erwerbsunfähige entfällt berechtigterweise die Unterhaltsverpflichtung. Sie erhalten, wenn sie kein ausreichendes Einkommen haben und unterhalb einer zu bestimmenden Vermögensgrenze liegen, eine bedarfsorientierte Mindestrente. Damit soll verschämte Armut überwunden werden. Bisher haben viele ältere Menschen Sozialhilfe nicht in Anspruch genommen, weil sie die Befürchtung hatten, dass ihre Kinder in Anspruch genommen werden.

Die Sozialhilfe verursacht aufgrund ihrer Ausgestaltung einen enormen Verwaltungsaufwand. Vor allem die Gewährung von Einmalleistungen hat zu erheblichem bürokratischem Aufwand und unsinnigen Ge-

richtsverfahren geführt, die Arbeitskraft binden, die besser in die Beratung und Hilfe der Betroffenen eingesetzt werden kann. Deshalb sollte sie pauschaliert werden. Eine Pauschalierung würde auch die Eigenverantwortung der Betroffenen stärken, die nicht mehr auf das entwürdigende Verfahren bei der Beantragung von Einmalleistungen angewiesen wären.

Die neuen Regelsätze sollen den jetzigen Einmalbedarf und den Regelsatz zu einer Pauschale zusammenfassen. Dies gilt nicht für die Miete und die Mietnebenkosten, die analog zur Wohngeldregelung an Höchstgrenzen orientiert mit ihrem tatsächlichen Aufwand übernommen werden. Dies bedeutet keinen großen verwaltungstechnischen Mehraufwand, da die Miete und Mietnebenkosten bei der Feststellung des Anspruchs auf Grundsicherung festgestellt und nur bei Änderung des Mietverhältnisse oder der Miethöhe angepasst werden.

b) Konzeption des Regelsatzbemessungssystems

Der Nationale Armuts- und Reichtumsbericht (NARB) macht deutlich, dass die Sozialhilfe aufgrund ihrer materiellen Ausstattung nur ein Einkommen ermöglicht, das unterhalb aller bekannten relativen Armutsgrenzen liegt. Die Höhe der Regelsätze entspricht seit Anfang der neunziger Jahre nicht mehr den gesetzlich festgeschriebenen Anforderungen zur Regelsatzanpassung. Während das Statistikmodell, den Versuch darstellte, die Regelsätze am Verbrauch der Haushalte im unteren Einkommensbereich zu orientieren, hat die Bundesregierung mit ihrer Entscheidung 1993 die Regelsätze zu deckeln und später an der Rentenentwicklung zu orientieren, diesen Versuch außer Kraft gesetzt. Das Resultat ist, dass seither die Regelsätze hinter der realen Entwicklung zurückgeblieben sind und eine Bedarfsunterdeckung eingetreten ist. Damit geht einher ein eingeschränkter Zugang zu Gütern des täglichen Bedarfs. Fehlende und falsche Ernährung vor allem der Kindern vieler Sozialhilfeempfänger ist die Folge.

Die jetzige Verlängerung der Übergangsfristen zur Festlegung der Regelsätze verfestigt diese Situation. Eine Begründung für diese Verlängerung kann nur im Zusammenhang mit einer Reform der Hilfe zum Lebensunterhalt innerhalb der nächsten zwei Jahre geführt werden.

Für eine zukünftige Festlegung der Regelsätze bzw. Der Höhe der Sozialhilfe sollten folgende Eckpunkte beachtet werden:

- Die Höhe der pauschalen Sozialhilfe soll wie bisher orientiert sein am Existenzminimum, das eine kulturelle Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglicht. Das Prinzip der statistischen Ermittlung des kulturellen Existenzminimums anhand der Einkommensverbrauchsstatistik (EVS) oder eines anderen statistischen Verfahrens als Informationsgrundlage zur Festlegung der Sozialhilferegelsätze soll wieder Anwendung finden.

- Die Regelsätze sollen in Zukunft – nach Haushalten differenziert – nach Personenzahl und Alter pauschal ausgezahlt werden, um die verschiedenen Haushaltsgrößen nach ihren Anforderungen zu berücksichtigen.

(3) Aktivierende Instrumente, Integration in den Arbeitsmarkt

Um die Möglichkeiten aktivierender Instrumente zur Integration in den Arbeitsmarkt realistisch einschätzen zu können, bedarf es einer genauen Betrachtung des Erwerbspotentials unter den Hilfeempfänger/-innen. Auch wenn in der Debatte immer der Eindruck erweckt wird, dass Sozialhilfeempfänger/-innen, nicht arbeitswillig sind, so zeichnet sich ihre persönliche Lage weniger durch Unwilligkeit sondern durch Ausgrenzung aus. Auch wenn das Arbeitskräftepotential in der öffentlichen Debatte verzerrt dargestellt wird, gibt es viele Menschen in der Sozialhilfe, die einen Arbeitsplatz suchen und dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.

Arbeitskräftepotential zum Jahresende 1998 für 18- bis 59-Jährige

Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt	2.879.000
- Minderjährige	1.073.000
- Personen über 60 Jahre	279.000
= Personen im Alter von 18-59 Jahren	1.527.000
- Nichterwerbstätige wegen häuslicher Bindung	273.000
- Nichterwerbstätige wg. Krankheit, Behinderung, Arbeitsunfähigkeit	112.000
= (Brutto)Arbeitskräftepotential	1.141.000
- Erwerbstätige (Voll- und Teilzeit)	144.000
- Nichterwerbstätige wegen Aus- und Fortbildung	48.000
= (Netto)Arbeitskräftepotential	949.000
Bestehend aus	
Arbeitslosen	679.000
Nichterwerbstätigen aus sonstigen Gründen	270.000

Quelle: Nationaler Armuts- und Reichtumsbericht 2001

Zwei Drittel der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger haben keinen Zugang zu Leistungen des SGBIII (Arbeitsförderung), was ihnen die Chance auf Wiedereingliederungsmaßnahmen und Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt nimmt. Obwohl das BSHG mittlerweile mit den §§18ff (Hilfe zur Arbeit) einen umfangreichen Katalog von Maßnahmen ermöglicht, ist das Instru-

ment der Beschäftigungsförderung in der Praxis noch nicht ausreichend entwickelt. Auch wenn viele Kommunen mittlerweile ein ausdifferenziertes System zur Beschäftigungsförderung und der Vermittlung in den Arbeitsmarkt entwickelt haben und eine enge Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt praktizieren, glauben die meisten Kommunen das Instrument der Hilfe zur Arbeit sei ein Abschreckungsinstrument, um Sozialhilfeempfänger den Bezug zu verleiden. Statt Hilfeplan, Ausstiegsberatung und passgenaue Vermittlung sind oft diskriminierende Hilfsjobs ohne Zukunftsperspektive an der Tagesordnung. Das neue Job-AQTIV-Gesetz und das Gesetz zur Verbesserten Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Arbeitsämtern weisen einen neuen Weg, der in der Arbeitsmarktpolitik in die richtige Richtung geht.

Besonders problematisch wirkt sich für alleinerziehende Frauen der in § 18 Abs 3 BSHG geregelte Vorrang der Erziehungsaufgaben vor der Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Dadurch werden sie von allen Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung ferngehalten, was sowohl die Dauer ihres Sozialhilfebezuges verlängert wie auch ihre Eingliederungschancen drastisch verschlechtert. Zu diesem Umstand kommen der unflexible Arbeitsmarkt, die geringen Hinzuverdienstmöglichkeiten und unzureichende Betreuungsmöglichkeiten für Kinder unter drei Jahren und im Schulalter hinzu. Frauen finden in der Regel keine Teilzeitjobs, die eine Arbeitszeit nach ihren Bedürfnissen gestalten und ein ausreichendes Einkommen ermöglichen. Für viele lohnt sich eine Beschäftigung auch gar nicht, weil die geringen Hinzuverdienstmöglichkeiten im deutschen Sozialhilferecht, ihnen kaum ein höheres Einkommen ermöglichen als in der Sozialhilfe ohne Erwerbstätigkeit. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf bzw. Erwerbstätigkeit ist für diese Betroffenen kaum realisierbar.

Bereits in der Darstellung der Ursachen von Sozialhilfebezug ist die geringe Schul- und Berufsqualifikation aufgefallen. Damit sind die zukünftigen Zugangsmöglichkeiten der Kinder und Jugendlichen im Sozialhilfebezug in den Arbeitsmarkt stark eingeschränkt und eine Arbeitslosen- und Sozialhilfekarriere ist frühzeitig vorgezeichnet. Die Zukunftschancen dieser Kinder sind bereits vorgezeichnet und Perspektivlosigkeit macht sich breit. Der NARB zeigt einen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Ausbildung der Eltern und den Bildungschancen der Kinder. Schon in den Kindertagesstätten ist festzustellen, dass Kinder aus sozial schwachen Familien, besonders verhaltensauffällig sind und sowohl sprachlich wie auch körperlich oft hinter gleichaltrigen in der Entwicklung zurückliegen. Ihre Chancen auf einen qualitativ hohen Bildungsabschluss sind unterdurchschnittlich ausgeprägt. Es ist eindeutig zu beobachten, dass die Bildungskarrieren von Kindern aus Familien, in denen geringe Schul- und Bildungsabschlüsse vorherrschen, vorgezeichnet ist. Lebenslagen und Bildungsabschlüsse werden über die Generationen weitergegeben und es entsteht ein Teufelskreis der Armut, der von allein nicht durchbrochen werden kann. Völlig zu Recht wird darauf verwiesen, dass Bildung der Schlüsselfak-

tor zur Überwindung einer schwierigen sozialen Lebenslage ist.

a) Personenbezogene Dienstleistungen in der Sozialhilfe – Hilfen zur Überwindung persönlicher Notlagen

Alle Menschen haben das Recht, in das gesellschaftliche Leben integriert zu werden. Wir gehen davon aus, dass neben der finanziellen Absicherung des Lebensunterhalts auch die Bereitstellung einer Beschäftigung oder angemessener Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit elementarer Bestandteil einer sozialen Integrationspolitik sind. Hilfeempfänger haben aber auch die Pflicht, die ihnen angebotenen Hilfeleistungen mit den ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zu unterstützen. Sie stehen in der Verpflichtung der eigenen Beteiligung.

Dabei wird es wesentlich darauf ankommen, **Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt** zur Verfügung zu stellen. Dies bedarf sicherlich eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums, das aber mit einer gerechteren Verteilung der Erwerbsarbeit kombiniert werden muss. Dazu gehören sicherlich neue Arbeitszeitregelungen, Überstundenabbau, Flexibilisierung und eine stärkere Beteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt.

Arbeitslose, die auf dem Arbeitsmarkt keinen Arbeitsplatz finden, haben Anspruch auf eine Hilfemaßnahme nach einem gemeinsam vereinbarten **Hilfeplan**, der sowohl die notwendigen sozialen Hilfen beinhalten muss wie auch eine Beschäftigung oder Aus-/Fortbildung. Die Betroffenen sind verpflichtet, nach einer Zumutbarkeits- und Fristenregelung für den Erhalt der Sozialhilfe an der Erstellung und Umsetzung des Hilfeplans mitzuarbeiten und/oder eine angebotene Arbeit anzunehmen. Wer an der Aufstellung und Umsetzung des Hilfeplans nicht mitwirkt und/oder die angebotene Arbeit ablehnt, muss weiterhin mit Einschränkungen rechnen.

Im Rahmen der Zumutbarkeitsregelungen sind enge Fristen zu setzen (2-3 Wochen), in denen z. B. wegen einer bevorstehenden Berufstätigkeit ein Hilfeplanverfahren oder eine Arbeitsaufnahme nicht notwendig ist. Darüber hinaus sind die Zumutbarkeitsregeln aus dem SGB III und dem BSHG zu vereinheitlichen.

Angebote frei-gemeinnütziger und privat-gewerblicher Möglichkeiten sind dabei zu berücksichtigen. Anspruch auf Hilfe zur Arbeit haben alle arbeitslosen Sozialhilfeempfänger/-innen. Ein Ausstieg aus der Vereinbarung von seiten der Arbeitslosen ist jederzeit möglich, falls eine andere Alternative gefunden worden ist.

In einer gemeinsamen, von Arbeitsamt und Sozialamt geführten Beschäftigungsförderungsstelle wird eine **Potentialanalyse** durchgeführt, die die Fähigkeiten und Stärken des einzelnen feststellt und notwendige Hilfsmaßnahmen aufzeigt. Falls erforderlich werden in **Fallkonferenzen** aus Sozialamt, Arbeitsamt und freien Trägern die notwendigen Hilfsmaßnahmen

koordiniert. Es folgt ein auf den Einzelfall angepasster Hilfeplan, der zwischen der „Leitstelle“ und dem/der Hilfesuchenden vereinbart wird. Die Hilfeplanvereinbarung ist verbindlich in das BSHG und SGB III aufzunehmen und für alle arbeitsfähigen Sozialhilfebezieher/-innen zu erstellen. Der Hilfeplan enthält die Potentialanalyse und alle notwendigen Beratungs- und Hilfsmaßnahmen. Je nach Einzelfall können dies von der Drogen- bis zur Schuldnerberatung, der Wohnungslosenhilfe und Familienberatung alle notwendigen sozialen Hilfen sein. Das Hilfeplanverfahren muss eine konkrete verbindliche **Ausstiegsvereinbarung** zwischen dem /der Betroffenen und Sozialberatung vorsehen.

Das Sozialamt hat die Pflicht der ausführlichen Information, damit das Recht auf eine Hilfeplanvereinbarung nicht zu einer willkürlichen Arbeitspflicht umgewandelt wird. In Zusammenarbeit mit freien Trägern ist ein Beratungssystem aufzubauen, das ausführlich über Rechte und Pflichten informiert und die Hilfeempfänger bei der Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit begleitet.

Um die „Hilfe aus einer Hand“ ermöglichen zu können, bedarf es einer institutionellen Zusammenarbeit der Sozial- und Arbeitsämter und einer konsequenten Umsetzung des „Case-Managements“, Einkommens- und andere Regelungen der Sozial-, Jugendhilfe und SGB III zusammengeführt und vereinheitlicht werden. Des Weiteren bedarf es einer engen Zusammenarbeit der Anbieter sozialer Dienstleistungen und deren zielgerichtete Vernetzung. Eine solche Entwicklung liegt im ausdrücklichen Interesse der Betroffenen und stellt die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Fürsorge und freier Wohlfahrtspflege vor neue Herausforderungen.

Beim Arbeitsamt werden die Bereiche der finanziellen und Beratungsleistungen vor Ort voneinander getrennt. Die Leistungen zur Beschäftigungsförderung werden in einer vom örtlichem Arbeitsamt, Sozialamt und Jugendamt gemeinsam geführten **Beschäftigungsförderungsstelle** organisiert. In Stadtteilen oder kreisangehörigen Städten mit besonderen sozialen Brennpunkten werden Filialen der Leitstelle eingerichtet, um eine dezentrale Anlaufstelle zu haben.

Die Aufgaben der „Beschäftigungsförderungsstelle“ sind Hilfeplanvorbereitung, Potentialanalyse, Job-Akquise, passgenaue Vermittlung in den Arbeitsmarkt oder in eine Beschäftigungsfördermaßnahme und darüber hinaus sogar die Schaffung und Erfindung von Arbeitsplätzen (Job-Creation, vor allem im Bereich der einfacher und sozialer Dienstleistungen), um Menschen im zweiten Arbeitsmarkt zu beschäftigen. Viele Langzeitarbeitslose benötigen eine lange Vorlaufphase, bis eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt überhaupt denkbar wird. Für die Organisation neuer Arbeitsplätze bedarf es einer engen Kooperation zwischen der Leitstelle, den Wohlfahrtsverbänden mit ihren sozialen Diensten und der lokalen/regionalen Wirtschaft.

Während das Sozialamt für die Umsetzung des Hilfeplans im Bereich der notwendigen Sozialen Hilfen zuständig ist, hat die „Beschäftigungsförderung“ die Aufgabe, passgenaue Vermittlung von Arbeit und Maßnahmen der Beschäftigungsförderung zu organisieren. Die Bundesanstalt für Arbeit finanziert alle notwendigen Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung, während die soziale Arbeit (Schuldnerbearbeitung, Obdachlosenhilfe, Drogenberatung, Streetwork etc.) mit landes- und kommunalen Mitteln zu finanzieren ist.

Zugang zur „Beschäftigungsförderung“ haben alle Arbeitslosen. Mit dieser gemeinsamen Einrichtung wird die Zuordnung an verschiedene Träger vermieden und die gemeinsame Verantwortung in den Vordergrund gestellt.

Um das System der Förderung und Qualifizierung von Arbeitslosen effektiv gestalten zu können bedarf es unterschiedlicher Instrumente, die flexibel nach Bedarf eingesetzt werden können. Das neue Job-AQTIV-Gesetz geht dabei in die richtige Richtung. Der Vorschlag der CDU-Fraktion, die AB-Maßnahmen abzuschaffen ist dagegen kontraproduktiv, weil er die Möglichkeiten, Arbeitslosen zu helfen einschränkt und reduziert. Eine erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik braucht alle Instrumente und möglichst geringe bürokratische Hürden, um einzelfallorientierte Hilfen leisten zu können. Wo nur eine Bewerbungshilfe notwendig ist, kann im anderen Falle eine AB-Maßnahme notwendig sein.

b) Weitere soziale Dienstleistungen

Bildung

Entscheidender Faktor zur Überwindung der Sozialhilfeabhängigkeit ist eine gute Schul- und Bildungsqualifikation und die Umsetzung eines Ansatzes zum lebenslangen Lernen. Durch Bildung kann der Teufelskreis von Armut und Arbeitslosigkeit überwunden und es können Zukunftschancen entwickelt werden. Um dies zu erreichen bedarf es konkreter Hilfen und Förderangebote für Kinder und Jugendliche. Bereits im Elementarbereich gilt es Defizite von Kindern zu erkennen und an ihrer Überwindung zu arbeiten. In der Schule muss Förderung einen größeren Stellenwert als bisher bekommen, um die Berufschancen zu verbessern. Es bedarf aber auch einer Vermittlung weitreichender sozialer und pädagogischer Kompetenzen von Lehrern, um mit der schwierigen Lage sozial benachteiligter Kinder und Jugendlicher umgehen zu können. Es ist dringend erforderlich, um die Erwerbsfähigkeit aufrecht zu erhalten, Weiterbildungsmöglichkeiten auszuweiten und lebenslanges Lernen zur Normalität werden zu lassen.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern und die Chancen von Alleinerziehenden zu verbessern bedarf es einer Ausweitung des Kinderbetreuungsangebots für unter drei-jährige und Schul-

kinder. Des weiteren ist ein flächendeckendes Angebot von Ganztagsbetreuungsmöglichkeiten notwendig.

Stärkung der Familienkompetenzen

Für zahlreiche Familien in der Sozialpolitik ist die Wiedererlangung von Familienkompetenzen Voraussetzung für die Überwindung ihrer Notlage und kann präventiv das Auftreten einer solchen verhindern helfen. Die Fähigkeit der Haushaltsführung kann vor Überschuldung schützen. Ernährungskunde und die einfache Fähigkeit Mahlzeiten – vor allem nahrhafte – für die eigene Familie zubereiten zu können beugt vielen Fehlentwicklungen in der gesundheitlichen Situation der Familien vor. Um diese Fähigkeiten fördern zu können, bedarf es eines entwickelten Beratungssystems für Eltern in schwierigen sozialen Lagen, das mit den Angeboten der Kinderbetreuung und der Jugendhilfe verknüpft ist.

1) Integration in den Arbeitsmarkt

- a) Lohnabstandsgebot – Freibeträge – Arbeitsanreize, Leistung/Gegenleistung

Zur Ausgestaltung der Sozialhilfe gehört auch ein Anreizsystem, das Beschäftigung belohnt. Wer ein zu geringes Einkommen aus dem 1. Arbeitsmarkt erhält, der soll einen Zuschuss zur Sozialhilfe erhalten. Besonders die Integration Jugendlicher in berufliche Ausbildung und Qualifizierung bedarf flexibler, dem Arbeitsmarkt angepasster Entlohnung (Qualifizierungstarifverträge), die sich an den Ausbildungsvergütungen in der Wirtschaft orientieren. Ergänzende Hilfen als Anreiz zur Umsetzung des Hilfeplans und der Sicherstellung der Ausbildung sind dringend erforderlich.

- b) Verzahnung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe

Die institutionelle Zusammenarbeit und Verzahnung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ist dringend erforderlich, da es sich dabei in Teilen, um die gleiche Zielgruppe (Langzeitarbeitslose) handelt. Dies ist insbesondere notwendig, um den sogenannten „Dreh-türeffekt“ zu überwinden, der die Betroffenen von einem System ins andere schiebt. Das bedeutet eine Angleichung der Bedarfsermittlung, der Sanktionsmechanismen und eine Zusammenführung der Systeme bei den Beratungsleistungen durch Sozial- und Arbeitsamt. Der dazu notwendige Datenaustausch muss gesetzlich entsprechend der zur Zeit laufenden Modelle zur Zusammenarbeit geregelt werden. Eine Zusammenfassung beider Systeme erscheint aufgrund der unterschiedlichen Strukturen und Rechtsansprüche nicht sinnvoll.

- c) Niedriglohnssektor

Wenn man Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung Arbeitsloser im sogenannten Niedriglohnssektor durchführen will, dann muss man vorab darstellen, welche Ziele man mit den Maßnahmen verfolgt. Vorrangiges Ziel sollte sein, Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich für Arbeitslose, vor allem Langzeitarbeitslose, attraktiv zu machen und

beitslose, attraktiv zu machen und Angebote zu ermöglichen. Um dies zu erreichen muss gewährleistet werden, dass das Nettoeinkommen aus einer solchen geförderten Beschäftigung über der Sozialhilfe liegen muss. Verfolgt man dieses Ziel, so bieten sich Modelle wie das Mainzer Kombilohn-Modell zur Förderung an. Es erweitert die Palette der Instrumente in der Arbeitsmarktpolitik und ist deshalb ausdrücklich zu begrüßen.

Dies reicht aber zur Überwindung von Langzeitarbeitslosigkeit nicht aus. Die meisten Langzeitarbeitslosen bedürfen auch der sozialpädagogischen Unterstützung und den Zugang zu verschiedenen sozialen Diensten. In vielen Fällen ist deshalb die Kombination dieser Angebote und soziale Hilfen für Langzeitarbeitslose hilfreich und bietet ihnen Chancen im Niedriglohnbereich. Langfristiges Ziel muss jedoch eine Arbeit ohne öffentliche Förderung auf dem ersten Arbeitsmarkt sein. Deshalb muss weiterhin die Qualifizierung der Arbeitslosen so weit wie möglich im Vordergrund stehen. Für Alleinerziehende Langzeitarbeitslose kommt noch das Problem der Kinderbetreuung hinzu, die in weiten Teilen unüberwindbares Hindernis ist. Trotz aller Bemühungen wird es jedoch Betroffene geben, die trotz Qualifizierungsanstrengungen aufgrund besonderer sozialer Benachteiligungen keine Chance auf einen Arbeitsplatz auf dem ersten Arbeitsmarkt haben. Für diese Personengruppe soll Arbeit und Beschäftigung auf einem öffentlich geförderten zweiten Arbeitsmarkt im sozialen Dienstleistungsbereich ermöglicht werden.

Mit dem Mainzer Modell gelingt darüber hinaus eine Unterstützung der Dienstleistungsagenturen, die insbesondere für Frauen eine Chance auf eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Bereich häuslicher Dienstleistungen eröffnen.

Für Kurzarbeitslose würde der Kombilohn nach dem Mainzer Modell eine direkte Hilfe bedeuten, da für diese Gruppe meist keine zusätzlichen Unterstützungsmaßnahmen erforderlich sind.

Wenn das Ziel eine generelle Förderung des Niedriglohnbereichs für alle Arbeitnehmer/-innen ist, dann bedarf es eines Kombilohn-Modells, das bis zu einer Höchstgrenze ähnlich der negativen Einkommensteuer eine abnehmenden Förderbeitrag für Niedrigeinkommen zur Verfügung stellt. Eine solche Förderung hat ebenso wie die Förderung der Arbeitgeber enorme Mitnahmeeffekte und bedeutet eine Förderung nach dem Gießkannenprinzip, die besonders in Zeiten knapper Mittel abzulehnen ist.

(5) Gender-Mainstreaming

Insbesondere im Bereich der Aktivierung und der Integration in den Arbeitsmarkt sind geschlechtsspezifische Benachteiligungen und unterschiedliche Situationen von Frauen und Männern zu betrachten. Die Umsetzung des gender mainstreaming ist dringend erforderlich, wenn man keine neuen Ausgrenzungstat-

bestände erzeugen will. Wenn das Prinzip des Einzelfalles in der Gewährung von Hilfen und bei der Erstellung von Hilfeplänen konsequent umgesetzt wird, sind gute Voraussetzungen geschaffen auch dem Prinzip des gender mainstreaming zu entsprechen.

(6) Vorgelagerte Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen

Um den Erfordernissen eines gerechten Familienlastenausgleichs zu entsprechen bedarf es einer Erhöhung des Kindergeldes auf 300,- Euro. Damit würde zusätzlich viele Familien und ihre Kinder aus dem Sozialhilfebezug herauskommen. Da für eine solche Förderung nicht genügend Finanzmittel zur Verfügung stehen, sollten zielgerichtet die Familien mit Niedrigeinkommen gefördert werden. Hierzu gibt es bereits zahlreiche Modelle, die einen einkommensabhängigen Zuschuss zum Kindergeld vorsehen, der mit steigendem Einkommen bis zu einer festgelegten Höchstgrenze abnimmt. Zur Finanzierung eines solchen einkommensabhängigen Kindergeldes soll das Ehegattensplitting begrenzt werden.

(7) Kostenträgerschaft

Die vorgelagerten Sicherungssysteme sollen armutsfest gestaltet werden. Eine solche bedarfsgerechte Grundsicherung in den vorgelagerten Systemen muss aus Steuermitteln des Bundes finanziert werden. Die Sozialhilfe als Grundsicherung für Menschen, die keine Ansprüche im sozialen Sicherungssystem erworben haben oder ein Einkommen unterhalb der Sozialhilfeschwelle erzielen, wird ebenso wie die Hilfe in besonderen Lebenslagen von der Kommune finanziert.

Abzulehnen ist die Schaffung weiterer Leistungssysteme, die den Bereich der sozialen Sicherung nur noch unübersichtlicher machen. Die in die Diskussion eingebrachten eigenen Leistungssysteme für Langzeitarbeitslose sind deshalb abzulehnen. Da sich die Situation der meisten Sozialhilfeempfänger/-innen oft und schnell ändert würde dies die Unübersichtlichkeit für die Betroffenen weiter erhöhen und dem Ziel „Leistungen aus einer Hand“ widersprechen.

Die Notwendigkeit zur Sozialhilfe reform wird – hinsichtlich der politischen Umsetzbarkeit – durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes erschwert, die die Sozialhilfe mit dem steuerlichen Existenzminimum gleichgesetzt hat. Diese Verknüpfung führt bei jeder Veränderung, die einen steigenden Sozialhilfesatz zur Folge hat, zu enormen Steuerausfällen, weil sie die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums notwendigerweise erhöht. Hierfür müsste eine Lösung gefunden werden, die wieder zu einer Entkoppelung führt, damit sich die Höhe der Sozialhilfe nicht in der Umkehrung an den errechneten Einkommensteuerausfällen orientiert.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/2037

23. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen – Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V.

I. Reform der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe ist ein äußerst wichtiges Hilfemittel für in Notlagen geratene und von Ausgrenzung bedrohte Menschen. Sie soll die Führung eines Lebens ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht, und hat sich in ihrer differenzierten Gestaltung grundsätzlich bewährt.

Dennoch gibt es nicht zu übersehende strukturelle Probleme. Die Sozialhilfe ist nicht mehr nur, wie zu Beginn der 60er Jahre gedacht, ein Auffangnetz für individuelle meist vorübergehende Notlagen, sondern ist für größere Personengruppen – Arbeitslose ohne ausreichenden Anspruch auf Leistungen nach dem SGB III, Menschen mit Behinderungen, aber auch viele Migranten und Migrantinnen und allein Erziehende – zu einer Regelversorgung geworden. Die Zahl der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger ist in den letzten Jahren zwar leicht rückläufig, aber immer noch auf einem hohen Niveau (Ende 2000: 2,69 Mio.). Dies weist darauf hin, dass die der Sozialhilfe vorgelegten Sicherungs- und Versorgungssysteme nach wie vor nicht genügend armutsfest gestaltet sind. Angesichts der etwa eine Million Sozialhilfe beziehenden Kinder wird etwa ein gravierender Mangel beim staatlichen Familienlasten- und -leistungsausgleich deutlich. Weiterhin sind auf Grund des Finanzdrucks in den Sozialversicherungssystemen und den daraus resultierenden Leistungskürzungen – etwa bei der Streichung der originären Arbeitslosenhilfe – immer wieder größere oder kleinere Personengruppen in die Zuständigkeit der Sozialhilfe abgedrängt worden.

Die an sich bewährten Instrumentarien der Sozialhilfe sind deshalb mindestens in den vergangenen 10 Jahren überlastet worden und daher nur noch eingeschränkt wirksam und zielführend. Überlastet sind auch die Kommunen – insbesondere die in strukturschwachen Regionen – und die Mitarbeitenden in den Sozialämtern, die sich nicht nur den steigenden Fallzahlen, sondern sowohl dem Druck seitens der Kämmerer als auch der Sozialhilfeberechtigten ausgesetzt sehen. Nicht zuletzt aber bewirken öffentliche Meinungsäußerungen und entsprechende Berichterstattung in den Medien ein Negativimage, das weder der Sozialhilfe als existenzsicherndem Hilfemittel für die schwächsten Glieder unserer Gesellschaft noch den Mitarbeitenden in den Sozialämtern und den Sozialhilfeempfängern und -empfängerinnen gerecht wird.

EKD und Diakonie haben deshalb auch auf der Basis des gemeinsamen Wortes *Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit* immer gefordert, dass die Absicherung der großen sozialen Risiken krisenfest in vorgelagerten Sicherungssystemen vorzunehmen ist. Die Sozialhilfe könnte so auf ihre ursprünglichen Aufgaben zurückgeführt werden. Ein politisch konsensfähiger Weg dahin könnte in einem Teil über die aktuell laufende Diskussion über eine Grundsicherung für Kinder im Sinne eines einkommensorientierten Zuschlages zum Kindergeld führen. Im gemeinsamen Wort wurde gefordert: „Das Kindergeld und das Erziehungsgeld sind auch der Höhe nach so auszustatten, dass Kinder jedenfalls nicht die Ursache für Armut

sein können und keine Familie auch in den niedrigeren Einkommensbereichen lediglich auf Grund der Tatsache, dass sie Kinder hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist.“ Ein nahe liegender Schritt wäre möglicherweise auch, das Kindergeld für alle Kinder auf 235 € monatlich anzuheben. Dies ist der Ausgleich, den Eltern, die dem Spitzensteuersatz unterliegen, seit Jahresbeginn erhalten.

Die Ziele der aktuellen Debatte um eine Verbesserung der Integrationsmöglichkeiten in den Arbeitsmarkt werden von uns voll unterstützt. „Die anhaltende Massenarbeitslosigkeit ist ein gefährlicher Sprengstoff: im Leben der betroffenen Menschen und Familien, für die besonders belasteten Regionen, vor allem weite Teile Ostdeutschlands, für den sozialen Frieden. Ohne Überwindung der Massenarbeitslosigkeit gibt es auch keine zuverlässige Konsolidierung des Sozialstaats. Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit führt zu Einnahmeausfällen bei der Sozialversicherung und verursacht hohe Kosten vor allem im Rahmen der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe.“¹ „So lange die Erwerbsarbeit die existentielle Grundlage für die Sicherung des Lebensunterhalts, die soziale Integration und persönliche Entfaltung des Einzelnen ist, ist es die Aufgabe einer sozial verpflichteten und gerechten Wirtschaftsordnung, allen Frauen und Männern, die dies brauchen und wünschen, den Zugang und die Beteiligung an der Erwerbsarbeit zu eröffnen. Ihnen sollen die mit der Erwerbsarbeit verbundenen Chancen der Teilnahme, der sozialen Integration, der Existenzsicherung und der persönlichen Entfaltung eröffnet werden. Diese Verpflichtung richtet sich gleichermaßen an die Politik und die Tarifvertragsparteien, aber auch an die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern, die Bundesbank sowie die einzelnen Unternehmen und die Vielzahl der Einrichtungen, die als Träger von Beschäftigungsinitiativen in Frage kommen, nicht zuletzt an die Kirchen und ihre Wohlfahrtsverbände. Ohne einen breiten Grundkonsens in der Gesellschaft, ohne konzertierte Bemühungen, ohne ein gemeinsames Zusammenwirken der unterschiedlichen Verantwortungsträger kann es keine Fortschritte geben. Um deutlich mehr Arbeitslose in Beschäftigung zu bringen, gibt es keine einfachen und bequemen Lösungen. Es müssen mehrere und unterschiedliche Wege beschritten werden.“² Dazu gehören z.B. deutliche Verbesserungen im Bereich der Bildung, Investitionen in zukunftsorientierte und wettbewerbsfähige Arbeitsplätze, Kombilöhne, die Entlastung der Lohnnebenkosten, das Teilen von Erwerbsarbeit und nicht zuletzt die Förderung von Beschäftigungsinitiativen.

Die Sozialhilfe ist jedoch kein Instrument der Wirtschaftsförderung oder der Arbeitsmarktpolitik. Die

¹ *Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit* – Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland, 1997, Abschnitt 20

² Ebd., Abschnitt 168

Gewährung von Hilfen zur Arbeit nach dem Bundessozialhilfegesetz muss auch weiter am Einzelfall bzw. an den spezifischen Problemlagen bestimmter Personengruppen orientiert bleiben. Es geht hier bekanntermaßen nicht um die Gesamtheit der 2,69 Mio. Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger, sondern lediglich um max. 400.000 arbeitslose Personen, die mit unterschiedlichen Möglichkeiten und Defiziten ausgestattet sind. Insbesondere die Aufstockung oder die Absenkung von Leistungen, die alle Sozialhilfeberechtigten erhalten, kann deshalb keine Lösung für die ihre Arbeitsmarktprobleme sein. Für die besonderen Problemgruppen wie Personen mit Suchterkrankungen, Lernschwächen, geringer körperlicher und psychischer Belastbarkeit ist es u.E. vielmehr erforderlich, verstärkt Beschäftigungsinitiativen zu fördern und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen weiter auszubauen. Dadurch erhalten diese Menschen die Chance, sich in einer stark veränderten Arbeitswelt zurechtzufinden und beruflich neu einzusteigen.

„Die christliche Nächstenliebe wendet sich vorrangig den Armen, Schwachen und Benachteiligten zu. In der Perspektive einer christlichen Ethik muss darum alles Handeln und Entscheiden in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik an der Frage gemessen werden, inwiefern es die Armen betrifft, ihnen nützt und sie zu eigenverantwortlichem Handeln befähigt.“³

Die Position der Evangelischen Kirche und der Diakonie zur Reform der Sozialhilfe orientiert sich an den Prinzipien der Gerechtigkeit, der Barmherzigkeit sowie dem Solidarprinzip und der Sozialpflichtigkeit des Eigentums.

Nach dem christlichen Verständnis von sozialer Gerechtigkeit gibt es bei der Verteilung von Gütern und Chancen einen Vorrang für die Armen. Eine ungleiche Verteilung von Gütern und Chancen ist danach nur dann gerechtfertigt, wenn sie den Ärmsten und am meisten Benachteiligten nützt. Armut und Benachteiligung sind dabei nicht nur am langfristig verfügbaren Einkommen zu messen, sondern auch an der Beteiligung am gesellschaftlichen Leben und den Möglichkeiten, sich durch Arbeit selbst zu unterhalten und einen Beitrag zum Gemeinwohl zu leisten.

Aus christlicher Sicht müssen die Regeln der Gerechtigkeit mit *Barmherzigkeit* angewandt werden. Während die Regeln der Gerechtigkeit *allgemeine* Maßstäbe vorgeben, blickt die Barmherzigkeit auf die *individuelle* Notlage und sucht nach rascher Abhilfe. Da soziale Not im gesellschaftlichen Maßstab genau wahrgenommen und durch politisches Handeln vermieden werden kann, ist Barmherzigkeit eine Norm nicht nur für individuelles, sondern auch für politisches Handeln.

Gerechtigkeit und Barmherzigkeit schulden sich die Bürgerinnen und Bürger eines Gemeinwesens wech-

selseitig. Im modernen Sozialstaat werden die dafür erforderlichen Mittel nach dem *Solidarprinzip* erhoben. Entscheidend ist, dass alle Bürgerinnen und Bürger nach ihrer Leistung und ihrem Bedarf an der solidarischen Absicherung beteiligt sind. Darüber hinaus gilt aus christlicher Sicht generell: Eigentum verpflichtet.

Eine an diesen Prinzipien orientierte Politik der Armutsbekämpfung muss in der aktuellen Situation folgende Akzente setzen:

- Soziale Gerechtigkeit ist in der gegenwärtigen Situation vor allem als Befähigungs- und Zugangsgerechtigkeit zu konkretisieren: Erwerbslose müssen in die Lage versetzt werden, erwerbstätig zu werden. Menschen, die den Anforderungen des Arbeitsmarktes nur zum Teil gewachsen sind, müssen adäquaten Zugang erhalten.
- Die Chancen von Kindern und Jugendlichen sind unabhängig von der Beschäftigungslage und -politik langfristig zu sichern.
- Menschen, die nicht erwerbstätig sein können oder aus anderen Gründen keine ausreichenden Mittel besitzen, schuldet die Solidargemeinschaft das sozio-kulturelle Existenzminimum.
- Hilfen müssen sich am individuellen Bedarf orientieren.

Die Reform der Sozialhilfe muss im Kontext gesehen werden mit der auf europäischer Ebene eingegangenen Selbstverpflichtung der Bundesregierung, Armut und Ausgrenzung in Deutschland wie den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union vollständig zu beseitigen (Europäischer Rat von Lissabon und Nizza). Die im Rahmen der europäischen Strategie zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung erstellten Nationalen Aktionspläne zur sozialen Integration sind auch in Zukunft in Verbindung mit der deutschen Armuts- und Reichtumsberichterstattung auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene ein wichtiges Instrument: Sie sollten die Lebenslagen benachteiligter oder von Ausgrenzung bedrohter Menschen – und damit auch das Ergebnis der sozialhilferechtlichen Regelungen und ihrer Praxis – verdeutlichen und zu einem ständigen Überprüfungsprozess der Wirksamkeit der Regelungen führen.

Regelsätze

Während über die Reform der Sozialhilfe erst in der nächsten Legislaturperiode entschieden werden kann, muss bereits in den nächsten Wochen eine Entscheidung über die Anhebung der Regelsätze getroffen werden. Die Sozialhilfe soll den Hilfeberechtigten eine Lebensführung ermöglichen, bei der sie nicht sofort als arm erkannt werden und damit unter Ausgrenzungen zu leiden haben. Ihre Lebensführung soll sich in bestimmten Bereichen wie etwa der Ernährung, der Bekleidung und der Körperpflege nicht wesentlich zu anderen Personengruppen mit geringem Einkommen unterscheiden müssen. Nach diesen Grundsätzen

³ Ebd., Abschnitt 107

wurde bis 1993 die Höhe der Regelsätze statistisch ermittelt. Ab dann wurden die Regelsätze zur Haushaltskonsolidierung gedeckelt. Die jetzt geltende Anbindung der Regelsatzentwicklung an die Rentenerhöhung berücksichtigt - zumindest bei einer so langen Dauer - diese aufgeführten Grundsätze zur Teilhabe nicht, zumal die Rentenentwicklung selbst unter dem deutlichen Druck zum Sparen steht.

Die Regelsätze müssen in ihrer Höhe und Entwicklung endlich wieder an ein verlässliches System gekoppelt werden. Es war und ist ein Fehler zu glauben, dass sich eine an Jahreszyklen orientierte jährliche Politik nach Kassenlage für ein existenzielles soziales Sicherungssystem leichter handhaben lässt als eine Festlegung auf ein Berechnungssystem, das die Haushaltsplanung bereits berücksichtigen kann. Deshalb sollte so schnell wie möglich - und nicht erst in der Mitte oder gar am Ende der nächsten Legislaturperiode - das Statistikmodell aktualisiert und § 22 Abs. 3 BSGH wieder in Kraft gesetzt werden.

Da die Aufhebung der fixen Deckelung und damit ein Wiederinkrafttreten von § 22 Abs. 3 BSGH zum 1. Juli 2002 nicht mehr wahrscheinlich ist, sollten die Regelsätze in diesem Jahr um mehr als die absehbaren ca. 2,0 % (Rentenerhöhung) angehoben werden, zum einen um die zu niedrige Entwicklung der letzten Jahre zumindest geringfügig auszugleichen und zum anderen um die starken Preissteigerungen bei den Lebensmittelpreisen (5,3 % im Jahr 2001), die etwa die Hälfte des Regelsatzes ausmachen, abzufangen.

Eingliederung in das Sozialgesetzbuch

Das Vorhaben der Eingliederung des Bundessozialhilfegesetzes in das Sozialgesetzbuch als SGB XIII wird von uns unterstützt. Dabei werden eine neue Systematik und eine modernere Sprache erforderlich sein, wie sie etwa in einem Entwurf aus einer Arbeitsgruppe des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge vorgeschlagen worden sind. Keinesfalls dürfen die Grundprinzipien der Sozialhilfe verloren gehen, wozu für uns neben der Nachrangigkeit, der Einzelfallorientierung und der Bedarfsdeckung auch die Besonderheiten bei der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege sowie den Kirchen zählen.

Schutz durch die Gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung

Spätestens mit der Reform der Sozialhilfe - wenn möglich sogar früher - sollten endlich alle schutzbedürftigen Personen - darunter insbesondere alle Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen - sowohl in die Gesetzliche Kranken- als auch in die Pflegeversicherung aufgenommen werden. Ein Auftrag an den Gesetzgeber in dieser Hinsicht besteht nämlich immer noch durch das Gesundheitsstrukturgesetz, das bereits 1993 in Kraft getreten ist. Artikel 28 sah vor, dass Personen, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz erhalten, bereits ab dem 1.1.1997 in die Versicherungspflicht der Gesetzlichen Krankenversicherung einbezogen werden. Nach

Angaben der Bundesregierung sind derzeit etwa 20 % der Sozialhilfeempfänger nicht Mitglied der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung. Die Umsetzung von Art. 28 des Gesundheitsstrukturgesetzes lässt leider bis heute auf sich warten.

Aus der Arbeit unserer Beratungsstellen für Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen und der Einrichtungen der gesundheitlichen und pflegerischen Hilfen vor Ort wissen wir, dass der diesen Personen verwehrt Zugang zur Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung oftmals sozial ausgrenzend wirkt, insbesondere indem

- Hemmschwellen zum Zugang zu Gesundheitsleistungen dadurch aufgebaut werden, dass den betroffenen Personen, anders als den normalen Versicherten, keine Krankenversicherungskarten zur Verfügung stehen und sie sich dadurch etwa beim Eintritt in die Arztpraxis sofort als Sozialhilfebezieher zu erkennen geben müssen,
- aufgrund des Nachrangprinzips der Sozialhilfe eine für den Betroffenen beschwerlichere Form der Leistungsbeantragung und -bewilligung stattfindet.

Es ist völlig unverständlich, dass die Gesetzliche Krankenversicherung und die Gesetzliche Pflegeversicherung, welche als Volksversicherungen mit der obligatorischen Mitgliedschaft schutzbedürftige Personenkreise vor großen Lebensrisiken absichern sollen, weiterhin einen Teil der besonders hilfsbedürftigen Menschen ausschließen. Aus unserer Sicht sprechen aktuell viele Argumente dafür, das Zugangsrecht und die Aufnahmeverpflichtung in der Kranken- und der Pflegeversicherung für bisher nicht versicherte Personen, darunter insbesondere Sozialhilfeempfänger und Menschen mit Behinderungen, gemeinsam neu zu ordnen. Mit einem solchen Schritt müssen nicht unbedingt Mehrausgaben verbunden sein, da diese Personen bereits heute über die Sozialhilfe gleichwertige Leistungen erhalten (sollten). Mit der Aufnahme in diese Zweige der Sozialversicherung wären die notwendigen Leistungen

- zum einen dem Instrument der Budgetierung innerhalb der GKV für die Kosten der Arznei-, Verband- und Hilfsmittel unterworfen und
- zum anderen den Prüfdiensten der Kranken- und Pflegekassen zugänglich.

Weiterhin ist darauf zu verweisen, dass die Krankenhilfe bei den Trägern der Sozialhilfe vielfach als sachfremde Aufgabe angesehen wird, auch weil die Mitarbeitenden bei den Sozialhilfeträgern nicht über die Ausbildung und das Instrumentarium der Mitarbeitenden bei den Kranken- und Pflegekassen verfügen.

Sollten sich die Träger der Sozialhilfe und die Kranken- und Pflegekassen weiterhin nicht auf einen angemessenen Beitrag einigen können, so liegt es an dem Gesetzgeber, diese Diskussion endlich durch eine normative Entscheidung zu beenden. Eine Empfehlung des Deutschen Vereins für öffentliche und private

Fürsorge über die Höhe des Beitrages liegt vor. Eine Interpretation der geltenden Rechtslage im Hinblick auf die Beitragshöhe hat das Bundessozialgericht in seinem Urteil vom 19.12.00 vorgelegt. Erneut betonte es in seiner Entscheidung, dass der Gesetzgeber in diesem Bereich klarstellend tätig werden sollte. In diesem Zusammenhang immer wieder angeführte Bedenken aus dem Bundesfinanzministerium im Hinblick auf die Höhe des Steuergrundfreibetrages sollten unmittelbar öffentlich diskutiert oder endgültig zurückgezogen werden.

II.

(1) Weiterentwicklung der Sozialhilfe

a) Pauschalierung

Das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland hat seit dem Beginn der Diskussion um eine weitergehende Pauschalierung immer eine differenzierte Haltung eingenommen. Es war bereits früher sinnvoll, bestimmte Geldleistungen der Sozialhilfe als Pauschale zusammenzufassen. Auch die Regelsätze nach § 22 BSHG sind solche Pauschalen. Es kann daher sinnvoll sein, weitere Leistungen in dieser Weise zu pauschalieren und dem Regelsatz zuzuschlagen bzw. in einer gesonderten Pauschale auszahlend, wie dies z.B. mit der sog. Bekleidungs- und Haushaltspauschale in vielen Kommunen auch vor der Einfügung von § 101a BSHG üblich gewesen ist.

Eine solche Pauschale muss aber den Kriterien der Angemessenheit und der Nachvollziehbarkeit entsprechen. D.h., dass sie erstens von der Höhe her bedarfsdeckend sein muss, ohne den Hilfeberechtigten übermäßig zu begünstigen, und dass sie zweitens auf einer logischen Berechnungsmethode beruhen muss, welche die sozialhilferechtlichen Grundkriterien (nachrangig, bedarfsdeckend, einzelfallorientiert) nicht übergeht. Nicht pauschaliert werden sollten vor allem solche Teilleistungen, die bei den Hilfeberechtigten entweder in äußerst unterschiedlichen Höhen oder – insbesondere bei höheren Anschaffungswerten – nur in unregelmäßigen Zeitabständen vorkommen. Völlig sinnlos erscheint es uns deshalb, wenn etwa in einem der Modellprojekte mtl. Pauschalen für Hochzeitsfeier und Trauringe in Höhe von 7 Cent gezahlt werden. Nach 50 Jahren Sozialhilfebezug hätte man dann 42 € zusammen. Hier wären Einmalpauschalen (z.B. auch zur Einschulung), die auch den o.g. Kriterien entsprechen müssen, der einzig richtige Weg. Diese wären dann auch vor den Verwaltungsgerichten überprüfbar, was bei „Gesamtpauschalen“ äußerst schwierig ist und damit zu deutlichen Nachteilen bei den Hilfeberechtigten führt.

Zu Beginn der Experimentierphase nach § 101a BSHG hat das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland die beigefügte Position zu einer Musterverordnung, wie sie dann in ähnlicher Form in den Ländern als Rechtsgrundlage beschlossen worden ist, abgegeben. Nahezu alle Inhalte gelten heute noch und müssen bei der Auswertung der Experimentierphase bedacht werden. Als Zwischenfazit der Experi-

mentierphase ist aus unserer Sicht Folgendes festzuhalten:

- Die Möglichkeiten, mit Pauschalen gemäß § 101a BSHG zu experimentieren, wurden nur von 29 Kommunen (Stand Okt. 2001) genutzt. In manchen Bundesländern beteiligt sich überhaupt keine Kommune. In den neuen Bundesländern lediglich der Kreis Anhalt-Zerbst! Damit bestehen bereits jetzt Zweifel an der Übertragbarkeit der einzelnen örtlichen Ergebnisse auf das gesamte Bundesgebiet.
- Eine offene Diskussion über die Beteiligung hat vielerorts nur im Grundsätzlichen stattgefunden. Insbesondere Festlegungen zu den Höhen der jeweiligen Pauschalen, zu ihrer Berechnung und zum einzubeziehenden Personenkreis sind oftmals eher als interne Entscheidungen der Sozialhilfeträger vorgenommen worden. Dabei ist die Höhe der Pauschalen im Regelfall an örtliche „Erfahrungen“ angelehnt. Eine transparente Überprüfung der Höhe der Pauschalen auf ihre Angemessenheit und Nachvollziehbarkeit – etwa anhand der EVS – ist nicht bekannt. Stutzig macht etwa, wenn die monatliche Gesamtpauschale für „Bekleidung, Haushaltsbedarf ohne Möbel, Renovierung, Elektrogeräte, Feierlichkeiten usw.“ in einem Modellprojekt niedriger ist als die reine Bekleidungs- und Haushaltspauschale bei mehreren anderen Trägern, die nicht nach § 101a BSHG pauschalieren. Dies muss vor dem Hintergrund betrachtet werden, dass für viele Kommunen die Einführung weitergehender Pauschalen mit Sparzielen verbunden ist und dass derzeit ein „Benchmarking“ unter einigen Sozialhilfeträgern darüber durchgeführt wird, welches die geringste Höhe einer Bekleidungs- und Haushaltspauschale ist, die vor einem Verwaltungsgericht Bestand hätte.
- Bescheide an die Sozialhilfeempfänger suggerieren, dass mit den Pauschalen sämtliche bisher gewährten einmaligen Beihilfen (für bestimmte Bedarfsgruppen wie Bekleidung oder Haushaltsgegenstände) abgegolten sind und es daher – selbst bei vorhandenem Bedarf – nicht mehr möglich sei, zusätzliche Beihilfeanträge zu stellen. Eine solche Praxis ist rechtlich nicht korrekt. Außerdem muss befürchtet werden, dass in der Evaluation fehlende Anträge auf zusätzliche Beihilfen als Bestätigung für die Zufriedenheit der Hilfeempfänger mit der Höhe der Pauschalen gewertet werden.
- Es sind aus den Modellprojekten noch keine positiven Erfahrungen bekannt geworden, nach denen es Sozialhilfeempfängern und -empfängerinnen gelingen wäre, ausreichende Rücklagen aus den Pauschalen für größere Anschaffungen zu bilden. Dies geht nicht zuletzt auf die gedeckelten Regelsätze zurück, wäre aber eine unverzichtbare Voraussetzung dafür, dass das System „weitergehender Pauschalen“ sich bewähren kann. Ebenso liegen uns noch keine Berichte über die Verbesserung der Auswegberatung vor – vermutlich weil die Mitarbeitenden in den Sozialämtern mit den

notwendigen Regelungen bei der Einführung der Pauschalen ausgelastet sind.

- Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege und die Betroffenenorganisationen sind auf der Bundesebene nicht und auf der Länderebene nur vereinzelt in die Evaluation einbezogen, obwohl ein transparentes Verfahren bei der Einfügung von § 101a in das BSHG der Wille des Gesetzgebers war.
- Auf bestimmte Personengruppen wie Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten (suchtkranke, obdachlose, überschuldete Menschen o.ä.) werden die Regelungen zur Pauschalierung in den Modellprojekten sinnvollerweise nicht angewandt. Deshalb dürfen die Ergebnisse der Experimentierphase keinesfalls ohne weitere Prüfung auf alle Hilfeberechtigten übertragen werden.
- Seit der Einführung der Experimentiermöglichkeiten bestehen gravierende inhaltliche und rechtliche Probleme, auf die wir bereits frühzeitig hingewiesen haben. (siehe Anlage)

b) Konzeption des Regelsatzbemessungssystems

Wir können die wesentlichen Inhalte des Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz nicht mittragen und möchten unsere Position wie folgt zusammenfassen:

- Auf der Grundlage unseres Auftrages zur Verminderung von Not und Ausgrenzung setzen wir uns für eine dringend nötige empirische Überprüfung der Regelsätze und der einmaligen Leistungen auf der Basis eines anerkannten statistischen Bemessungssystems ein und fordern die Rückkehr zu Leistungen, die einen festgestellten Bedarf wirklich decken.
- Nicht nur die Bestimmung des sozialhilferechtlichen, sondern auch die des steuerrechtlichen Existenzminimums muss – nicht zuletzt nach der Meinung des Bundesverfassungsgerichts – auf einer empirisch verlässlichen Datengrundlage beruhen. Es sollte nicht der Verdacht der politisch willkürlichen Einflussnahme aufkommen.
- Eine weitere Anbindung der Regelsatzentwicklung an die Entwicklung der Renten über einen solch langen Zeitraum wird für falsch gehalten, da die Rentenentwicklung – wie in dieser Legislaturperiode zu erkennen war – nicht mehr ohne Einschränkungen als Maßstab der Entwicklung des gesellschaftlichen Wohlstandes dienen kann und der kurzfristigen politischen Einflussnahme unterliegt. Sollte keine Änderung des vorgeschlagenen Festlegungsverfahrens eine Mehrheit finden, so sollte wenigstens eine jährliche „Mindestanhebung“ (z.B. in Höhe der Preisentwicklung) eingeführt werden.
- Wenn es auch bei Wiedereinführung des Statistikmodells nicht zu übersehende Probleme mit der Ableitung aus der Einkommens- und Verbrauchs-

stichprobe gäbe und nicht sofort ein Eckregelsatz festgelegt werden könnte, so gibt es doch deutliche Anzeichen (Entwicklung der Preise bei Lebensmitteln und der z.T. regelsatzrelevanten Haushaltsenergie) dafür, dass bereits bei den derzeitigen Regelsätzen ein „Nachholbedarf“ besteht. Auf diesen sollte in dem Gesetzentwurf eingegangen werden.

- Auch Sozialhilfe empfangende Familien sollten von der Verbesserung der Einkommenssituation aufgrund der steuerlichen Entlastungen für Familien und der Kindergelderhöhung in den Jahren 1997, 1999 und 2002 profitieren. Weiterhin sollte die Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur genaueren Bestimmung des Existenzminimums für Kinder nicht blockiert werden.
- Eine Vermischung der Entwicklung der jetzt gültigen Regelsatzinhalte mit den Ergebnissen aus den Modellprojekten nach § 101 a BSHG erscheint kontraindiziert, da die uns bekannt gewordenen Modellprojekte der Sozialhilfeträger bisher nur solche Pauschalen für „einmalige Leistungen“ nach § 21 BSHG bzw. Bestandteile der Unterkunftskosten beinhalten. Die Probleme aus der Rechtsprechung zur Abgrenzung von laufenden und einmaligen Leistungen lassen sich nur dann klären, wenn man auch in diesen Punkten zu empirisch verlässlichen Verbrauchsbeobachtungen kommt. Verlässlichere Daten sind dazu eher der EVS als den Modellvorhaben zu entnehmen.

Ausgangslage:

Die Ministerpräsidenten der Bundesländer haben sich im Oktober 1989 nach langwierigen und schwierigen Vorarbeiten auf ein Bedarfsbemessungssystem für die Regelsätze nach § 22 BSHG, das sog. Statistikmodell, geeinigt. Die Leistungen für regelmäßig wiederkehrende Bedarfe sollten sich damit nach den durchschnittlichen „regelsatzrelevanten“ Ausgaben und am Verbrauchsverhalten von Haushalten knapp oberhalb der Sozialhilfeschwelle richten. Als Datengrundlage für die Berechnung wurde die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes bestimmt.

Kurz darauf führte eine Verdeutlichung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum steuerlichen Existenzminimum dazu, dass die Höhe der Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt, wovon die Regelsätze einen erheblichen Teil ausmachen, als Grundlage für die Berechnung des steuerlichen Existenzminimums herangezogen wurden.⁴

Noch vor der endgültigen Einführung aller notwendigen Komponenten des Statistikmodells wurde die empirisch ableitbare Weiterentwicklung der Regelsätze durch Art. 7 Nr. 7 des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG vom

⁴ BVerfG, Beschluss vom 25.9.1992

23. Juni 1993) wieder außer Kraft gesetzt. Mit diesem Gesetz und dem 2. Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (SKWPG) aus 1994 wurden die Regelsätze der Sozialhilfe „gedeckt“. Diese Deckelung sollte nach Ansicht der Bundesregierung *„eine vorübergehende Beschränkung der jährlichen Regelsatzerhöhung“* bewirken und damit zu erheblichen Kosteneinsparungen bei den Sozialhilfeträgern führen. Gleichzeitig wurde aber auch der Druck auf die Erhöhung des steuerlichen Existenzminimums gebremst.

Noch in der Begründung des Gesetzentwurfes zum 2. SKWPG wurde davon ausgegangen, dass für *„die Zeit ab dem 1. Juli 1996 ... uneingeschränkt zum Verfahren nach § 22 Abs. 3 BSHG zurückgekehrt werden“* muss.⁵

Mit dem Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts vom 23.7.1996 sollte eine Revision dieser Regelungen angestoßen werden. Mit diesem Gesetz wurden insbesondere die Absätze 2 – 5 von § 22 BSHG so gestaltet, wie sie heute noch bestehen. Die damalige Bundesregierung war sich im Klaren darüber, dass die Festlegung der Regelsätze (und der einmaligen Leistungen nach § 21) nach Möglichkeit an ein sich selbst regulierendes System angehängt und nicht mehr von der Tagespolitik abhängig werden sollte:

*„Die Deckung des Bedarfs bei der Hilfe zum Lebensunterhalt war, verstärkt in den letzten Jahren, vielfach von situationsbedingten, insbesondere haushaltsbedingten Anpassungen abhängig. Dies gilt im Bezug auf die Regelsätze und die einmaligen Leistungen für Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen. Eindeutigere und verstetigte Feststellungs- und Bemessungssysteme für die Regelsätze sowie einheitlichere Maßstäbe für einmalige Leistungen wären für die Träger der Sozialhilfe wie für die Hilfeempfänger durchschaubarer und akzeptierbarer. Sie würden gleichzeitig den Verwaltungsaufwand beträchtlich reduzieren.“*⁷

Bis zur Neufestsetzung der Regelsätze zum 1. Juli 1999 wurde im ersten Jahr eine einprozentige Erhöhung und für die Jahre 97 und 98 eine Anpassung an die Rentenentwicklung beschlossen.

Das federführende Bundesministerium arbeitete ab diesem Zeitpunkt an der durch § 22 Abs. 3 BSHG geforderten Neubestimmung der Regelsatzbemessung. Dazu wurden u. a. eine Reihe von Gutachten in Auftrag gegeben. Zu einer öffentlichen Diskussion der Ergebnisse der Gutachten kam es vor der Bundestagswahl 1998 nicht mehr, obwohl dies von vielen Seiten u. a. von uns gefordert worden ist. Kurz nach der Bundestagswahl war absehbar, dass eine Neufestsetzung für ein Regelsatzsystem zum 1. Juli 1999 zeitlich nicht mehr möglich war. Die SPD und

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben deshalb in ihrer Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 zu diesen Punkten Folgendes festgelegt:

„Die 1999 auslaufende Übergangsregelung unter Anpassung der Sozialhilferegelsätze wird um zwei Jahre verlängert. Darüber hinaus wird die neue Bundesregierung ein Gutachten über die Möglichkeiten der Sicherung einer verlässlichen empirischen Datenbasis in Auftrag geben. Ziel dabei ist es, die Bedarfsgerechtigkeit der Regelsätze – insbesondere der der Kinder – zu überprüfen und weiterzuentwickeln.“

Dies wurde mit dem Siebten Gesetzes zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes umgesetzt und wie folgt begründet:

„§ 22 Abs. 6 koppelt – ohne Berücksichtigung der Veränderung der Belastung bei Renten – für eine Übergangszeit bis einschließlich Juni 1999 die Erhöhung der Regelsätze an die Entwicklung der Renten in den alten Bundesländern. Da sich gezeigt hat, daß die für die Umsetzung des komplexen Bemessungssystems nach § 22 Abs. 3 und 4 erforderlichen Regelungen in der Regelsatzverordnung einer längeren Vorbereitungszeit bedürfen, soll die Übergangsregelung für die Bemessung der Regelsätze um zwei Jahre verlängert werden. Die Verlängerung ermöglicht zudem eine gründliche Erörterung neuer Regelungen mit den Beteiligten.“

Mit dem Gesetz zur Änderung des Wohngeldgesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1999, das der Haushaltssanierung diente, wurde eine weitere Anbindung an die Rentenentwicklung bis zum 30.6.2002 beschlossen.⁸ Einsparungen aus dieser Deckelung wurden nur bis zum Jahr 2002 eingeplant.⁹

Erst im Jahr 1999 wurde ein offizieller Dialog insbesondere über die Ergebnisse der o.g. Gutachten, aber auch über andere vorhandene Rahmenbedingungen wie etwa die ersten Modellvorhaben für eine weitergehende Pauschalierung der HLU-Leistungen mit den Wohlfahrtsverbänden und anderen beteiligten Verbänden geführt. Dieser Dialog wurde „ergebnisoffen“ beendet. Aus dem BMA wurde darauf verwiesen, dass es für notwendig gehalten wurde, einige wichtige Daten noch einmal mit den Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998, deren Ergebnisse erst nach und nach zugänglich wurden, zu überprüfen. Zu Beginn des Jahres 2001 wurde dann festgestellt, dass die EVS 1998 in nicht unwesentlichen Positionen von der EVS der Jahre 1983, 1993 und 1998 abgewichen und damit keine vollständige Vergleichbarkeit mehr gegeben sei.

Bewertung des Gesetzentwurfs im Einzelnen:

68

⁵ Bundestagsdrucksache 13/2440, S. 16

⁶ Bundestagsdrucksache 12/5510

⁷ Bundestagsdrucksache 13/2440

⁸ „Zum 1. Juli 2000 und zum 1. Juli 2001 erhöhen sich die Regelsätze um den Vmhundertersatz, um den sich der aktuelle Rentenwert in der gesetzlichen Rentenversicherung verändert.“

⁹ Bundestags-Drucksache 14/1523, S.166

Zu § 18 BSHG

Die Verlängerung der Frist in § 18 Abs. 5 Satz 4 erscheint unproblematisch. Viele Kommunen beraten in Zusammenarbeit mit den örtlichen Arbeitsämtern über Formen, wie Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger besser in den ersten und zweiten Arbeitsmarkt integriert werden können und führen entsprechende Projekte durch. Die Gewährung von finanziellen Anreizen für die Hilfeempfänger ist eine Komponente aus den Maßnahmen zur Erreichung der angestrebten Ziele. Es ist aber daran zu erinnern, dass die Sätze 2 und 3 aus § 18 Abs. 5, auf die sich die befristete Regelung in Satz 4 bezieht, lediglich Kann-Regelungen enthalten, die eher als Aufruf zu einem äußerst flexiblen Umgang denn als Vorschrift zu interpretieren sind. Selbst wenn die Übergangsvorschriften nicht verlängert würden, wäre es den Trägern der Sozialhilfe auch nicht verboten würde, vergleichbare finanzielle Anreize an die Hilfeempfänger mit dem Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt zu geben.

Zu § 22 BSHG

Die Bundesregierung hat spätestens seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Reform der Sozialhilfe vom 23.7.1996 den Auftrag, die bisherige Bemessung der Regelsätze nach dem Statistikmodell gemäß der Vorgaben in § 22 BSHG zu reformieren. Fakt ist, dass auch nach fünf Jahren kein greifbares Ergebnis vorgewiesen werden kann. Vielmehr besteht der Eindruck, dass vor allem aufgrund der Auswirkungen auf das steuerliche Existenzminimum seitens der Bundesregierung eine große Zurückhaltung in Bezug auf die Umsetzung dieses Auftrags besteht und dass seitens des Bundestages die Kontrolle der Bundesregierung bisher nahezu nur durch die Opposition wahrzunehmen versucht wird.

Eine Verlängerung der Übergangsregelung in § 22 Abs. 6 Satz 2 um weitere drei Jahre wird entschieden abgelehnt. Die Diakonie und die Evangelische Kirche in Deutschland haben „Deckelungen“ bei der Regelsatzgestaltung in den letzten Jahren widersprochen.¹⁰ Uns ging es dabei nicht in erster Linie um höhere Leistungen, obwohl diese angesichts der Sparprogramme der letzten Jahre nicht unangemessen wären, sondern um die (Wieder-) Einführung eines für alle transparenten Bemessungssystems. Selbst die Bundesregierung und der Gesetzgeber haben ein Abweichen von einem empirisch sich selbst regulierenden System als Fehler bezeichnet, der nur aufgrund der prekären

¹⁰ U.a. im Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland *Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit* (1997) wurde betont, dass die „Sozialhilferegelsätze... nicht ‚eingefroren‘ werden (sollten), weil damit nicht nur reale Kürzungen des Existenzminimums verbunden sind, sondern (wegen der damit verbundenen Rückwirkungen auf den Familienlastenausgleich) auch die Familien benachteiligt werden.“ (Randziffer 181)

Situation in den öffentlichen Haushalten befristet als gerechtfertigt einzuordnen ist. Außerdem wurde die Notwendigkeit betont, bald zu einem anerkannten Bemessungssystem für die Regelsätze zurückzufinden. Die Neuformulierung der Absätze 2 bis 5 in § 22 BSHG durch das Gesetz zur Reform des Sozialhilfrechts 1996 diene der Verdeutlichung dieses Zieles.

Konnte die Bundesregierung noch vor einigen Jahren damit argumentieren, dass bestimmte Kostensteigerungen in einzelnen Ausgabebereichen unter den pauschalen Erhöhungswerten für die Regelsätze lagen und der Kostenanstieg für Mieten durch die vollständige Übernahme angemessener Unterkunftskosten aufgefangen wird, so kann dies insbesondere für dieses Jahr nicht mehr gelten. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes lagen in einzelnen Monaten des Jahres 2001 die höchsten Jahressteigerungsraten des Preisindex für die Lebenshaltung der privaten Haushalte seit 1994 vor. Besonders hohe Veränderungsraten gab es mit zwischen +3,9 % und + 7,5 % bei den Nahrungsmitteln und zwischen + 13,8 % und + 15,8 % bei der Haushaltsenergie (die zu einem Teil auch zum Regelsatz zu zählen ist). Dem gegenüber steht eine Regelsatzerhöhung zum 1.7.2001 um 1,9 %. Zwar würden die Regelsätze weder nach dem außer Kraft gesetzten Statistikmodell noch nach einem vergleichbaren Modell, das § 22 Abs. 3 BSHG entspricht, unmittelbar dem Preisindex folgen. Es bestünde jedoch ein zumindest mittelbarer Zusammenhang, da die Lebenshaltungskosten bei der Bemessung der Regelsätze zwingend berücksichtigt werden müssen.

Die Deckelungsregelungen aus den Jahren 93, 94 und 2000 wiesen in ihren Begründungen explizit auf die zu erzielenden Einsparungen – zu Ungunsten der Hilfeberechtigten – hin. Sozialhilfeberechtigten Personen sind darüber meist gut informiert. Von den Mitarbeitenden unserer Dienste und Einrichtungen vor Ort sowie aus den evangelischen Kirchengemeinden wird berichtet, dass Klagen über eine unzureichende Höhe der finanziellen Unterstützung und das Gefühl des Ausgrenztwerdens unter den Hilfeberechtigten zunehmen. Die weitere Deckelung der Regelsätze der Sozialhilfe wird insbesondere etwa im Vergleich mit der beschlossenen Senkung des Spitzensteuersatzes als sozial ungerecht empfunden. Die Erklärung einer Logik innerhalb der Gesetzgebung kann in diesem Feld – im Gegensatz zu anderen Sozialleistungsansprüchen – durch unsere Beraterinnen und Berater nicht geleistet werden.

Die Umstellung bei der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) kann eine Verlängerung der Übergangsfrist allenfalls um ein Jahr begründen. Aber auch hier muss angemerkt werden, dass ab dem Zeitpunkt der Feststellung dieser statistischen Probleme bei einem entschiedenen politischen Willen zeitlich noch die Möglichkeit einer adäquaten Bearbeitung geblieben wäre, so dass bei einer grundsätzlichen Beibehaltung des Statistikmodells ein „Wiedereintritt“ in eine § 22 Abs. 3 berücksichtigende Festlegung der Regelsätze zum 1. Juli 2002 durchaus möglich gewesen wäre. Da auch hier normative Neufestlegungen

notwendig gewesen wären, hätte man auch zu große finanzielle Sprünge vermeiden können.

Wenig überzeugend ist auch die Begründung für die weitere Deckelung mit dem Hinweis auf die Auswertung der Modellvorhaben nach § 101 a BSHG. Der Hinweis auf die noch nicht abgeschlossenen Versuche der Pauschalierung von die Regelsätze ergänzenden Beihilfen kann nicht zur Begründung der zeitlichen Verschiebung benutzt werden. Bei der Pauschalierung geht es nur um die verwaltungstechnische Handhabung. Die Pauschalierung ist keine fundierte Begründung des sozio-kulturellen Existenzminimums, sondern setzt dessen Festlegung z.B. anhand der Daten aus der EVS 1998 voraus. Einige Modellvorhaben sind entgegen der Absicht des Gesetzgebers stärker auf Kosteneinsparungen als auf eine Weiterentwicklung der Hilfeleistung ausgelegt. Außerdem sind viele der Modellvorhaben erst in den letzten Monaten angefallen. Eine Auswertung wird deshalb erst für Ende 2003 wahrscheinlich. Diese muss jedoch noch sozialwissenschaftlich, juristisch, ökonomisch und sozialpolitisch diskutiert werden, bevor ein Gesetzentwurf einschließlich eines Entwurfs zur Änderung der Regelsatzverordnung eingebracht werden kann, der – bei dieser Materie erfahrungsgemäß nicht unumstritten – auch noch einige Monate für den Gesetzgebungsprozess in Bundestag und Bundesrat benötigt. Bis die Länder und die Träger der Sozialhilfe einen solchen Gesetz noch umsetzen können, müssen auch noch mindestens weitere Monate eingeplant werden. Deshalb ist zu befürchten, dass die vorgesehene Frist erneut nicht eingehalten werden kann.

Große Bedenken bestehen insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen einer weiteren Deckelung auf die Situation von Sozialhilfe empfangender Familien. Nicht nur die Diskussion über den ersten Nationalen Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung macht deutlich, dass ein Leben in Armut für Kinder besondere Probleme mit sich bringt: Sie erleben nicht nur in vielfältiger Hinsicht Unterversorgung, wie sie auch Erwachsene trifft. Für Kinder bedeutet Armut darüber hinaus auch einen Mangel an Sozialerfahrung und Entwicklungsanregungen; sie vermindert ihre Aussichten auf Chancengleichheit und persönliche Entfaltung. Kinder aus armen Familien leiden in Freundeskreis und Schule (z.B. Nicht-Teilnahme an Klassenfahrten) verstärkt unter materieller Ausgrenzung, in deren Folge Entwicklungs- und Persönlichkeitsstörungen auftreten. Die Kenntnis dieser Fakten scheint eine politische Initiative in Richtung der Verbesserung der Situation dieser Kinder zu befördern. Dies gilt insbesondere, nachdem das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, dass

- *Mitgliedschaften in Vereinen sowie*
- *sonstige Formen der Begegnung mit anderen Kindern oder Jugendlichen außerhalb des häuslichen Bereichs,*
- *das Erlernen und Erproben moderner Kommunikationstechniken,*
- *der Zugang zu Kultur- und Sprachfertigkeit,*

- *die verantwortliche Nutzung der Freizeit und die Gestaltung der Ferien*

im Existenzminimum Berücksichtigung finden müssen.¹¹ Eine starre Deckelung des Bedarfs im Regelsatz und die Hoffnung auf eine einmalige Bestimmung dessen, was zu „einmaligen Bedarfen“ zu rechnen ist, berücksichtigt weder die Verbesserungen der finanziellen Situation der Familien auch knapp oberhalb der Sozialhilfeschwelle noch die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte der letzten Jahre, die sich (etwa in den Entscheidungen zur Gewährung von Fahrradhelmen oder Kosten für Klassenfahrten) sehr genau an der aktuellen Lebenssituation orientiert und mit ihren Entscheidungen die gesellschaftliche Teilhabe für Kinder aus einkommensschwachen Familien oftmals erst ermöglicht.

zu § 76 BSHG

Bei der ersten Stufe der steuerlichen Entlastung von Familien gab es einen breiten gesellschaftlichen Konsens, der nicht zuletzt von Bundeskanzler Schröder unterstützt wurde, dass entgegen der Systematik im Bundessozialhilfegesetz, wonach Kindergeld zu 100 % als vorrangiges Einkommen angerechnet wird, auch Sozialhilfe empfangende Familien von der Kindergelderhöhung profitieren sollten. Die Beibehaltung dieser Bestimmung ist das Mindeste, was erwartet werden darf.

(2) Aktivierende Instrumente, Integration in den Arbeitsmarkt

a) Personenbezogene Dienstleistungen in der Sozialhilfe – Hilfen zur Überwindung persönlicher Notlagen

Bei der Überwindung und im Umgang mit sozialen Notlagen spielen personenbezogene Dienstleistungen – insbesondere durch Beratung und Assistenz – eine zentrale Rolle. Sie müssen mehr als heute den Problemlagen angepasst werden. Es geht im Wesentlichen um den Zugang zu Rechten und angepassten Leistungen. Dabei ist der Grundsatz der Subsidiarität zu achten, zu dem auch gesetzliche Rahmenbedingungen gehören, die es den verschiedenartigen Akteuren ermöglichen effiziente Dienste anzubieten.

Handlungsbedarf im Hinblick auf die Verbesserung der Sach- und Dienstleistungen, die soziale Ausgrenzung vermeiden bzw. überwinden helfen sollen, sehen wir vorrangig in folgenden Punkten:

1. Es muss besser als jetzt sichergestellt werden, dass notwendige Leistungen in zeitgemäßer Weise, umfassend und schnell durchgeführt werden und der Zugang zu ihnen möglichst einfach ist (SGB I §17

¹¹ BVerfG, Beschluss vom 10.11.1998

- Abs. 1 Nr. 1 + 3), vor allem weil viele Betroffene ihnen zustehende Rechte nicht verwirklichen;¹²
2. Die Hilfen, die im engen Zusammenhang mit der hauptsächlichen Problemlage stehen, müssen (nur) durch einen Leistungsträger verantwortet werden („Hilfe aus einer Hand“);
 3. Es muss besser als jetzt sichergestellt werden, dass die zur Ausführung von Sozialleistungen erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen (SGB I §17 Abs. 1 Nr. 2) insbesondere unter Berücksichtigung der Auswirkungen der sog. Ökonomisierung von sozialen Dienstleistungen mit dem Ziel der Kosteneinsparung sowie dem Recht des Einzelnen, unter verschiedenen wertorientierten Angeboten zu wählen;
 4. Lücken im Hilfesystem müssen geschlossen und Rechtsansprüche angeglichen werden (gleiche Leistung für gleichartige Betroffene).

Insbesondere sind aus unserer Sicht im Rahmen der Reform der Sozialhilfe folgende Aspekte wichtig:

Es müssen dringend Maßnahmen ergriffen werden, um die Wohnraumversorgung von Haushalten mit Zugangsschwierigkeiten am allgemeinen Wohnungsmarkt sicherzustellen. Die Kommunen als Sozialhilfeträger sind verpflichtet, bei Anspruchsberechtigten die Kosten für eine Unterkunft zu übernehmen. Dies bedeutet bei herrschender Rechtsprechung jedoch nicht, dass sie ggf. eine Unterkunft bzw. Wohnung zur Verfügung stellen müssen. In einer angespannten Situation des Wohnungsmarktes führt dies bei Personen in besonderen sozialen Schwierigkeiten und anderen Menschen mit Zugangsschwierigkeiten am allgemeinen Wohnungsmarkt zu einer faktischen Unter- oder gar Nichtversorgung.

Nach wie vor stellt die Übernahme von Mietrückständen eher eine Ausnahme dar. Die Vorschrift im §15a BSHG sollte daher von einer „Soll“-Bestimmung in eine „Muss“-Vorschrift umgewandelt werden. Die Erfahrung hat gezeigt, dass Sozialhilfeträger ihren Ermessenspielraum vor allem bei alleinstehenden Personen zu Lasten der Betroffenen nutzen und so die Wohnungslosigkeit dieser Menschen nicht im möglichen Umfang verhindert wird.

Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten haben oft erschwerten Zugang zur Justiz oder scheuen diesen aus persönlichen Gründen. Für sie soll deshalb ein besonderes Klagerecht der Verbände eingeführt werden.

¹²Als eine der gravierendsten Ausprägungen der Nicht-Inanspruchnahme von Rechten ist die „verdeckte Armut“, also das Leben unterhalb der Sozialhilfeschwelle zu nennen. Nach Erkenntnissen von Caritas und Diakonie kamen z.B. 1996 in Ostdeutschland auf 10 Sozialhilfempfänger 17 verdeckte Arme.

Die heutige Anzahl von Schuldnerberatungsstellen ist nach allgemeiner Auffassung bei weitem nicht befriedigend. Etwa ein Viertel der Schuldnerberatungsstellen gehört der Diakonie an und wird zu einem beträchtlichen Teil aus Eigenmitteln finanziert. Ihre Finanzierungssituation ist so prekär, dass eine beträchtliche Anzahl von ihnen nicht dauerhaft weiterbestehen kann, wenn die Rahmenbedingungen ihrer Arbeit nicht verbessert werden. Problematisch ist die Unterversorgung mit Beratungsstellen insbesondere deshalb, weil die Schuldner in der Regel Fristen einhalten müssen, um einen Widerspruch z.B. gegen Pfändungsbescheide einzulegen. Eine verspätete Beratung ist somit häufig gleichzustellen mit einer fehlenden Beratung. Gleichzeitig lässt die Überbeanspruchung mit Einzelfallberatung den Stellen keinen Raum, präventiv z.B. Gruppenberatung im Vorfeld zu organisieren oder Informationskampagnen durchzuführen.

b) Soziale Dienstleistungen (Kinderbetreuung etc.)

Unter dem Dach des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland sind etwa 26.000 Dienste und Einrichtungen vereinigt, die über eine Million Betreuungsplätze anbieten. Ein großer Teil der Leistungen wird aufgrund von Rechtsansprüchen der Hilfeberechtigten nach dem Bundessozialhilfegesetz und nach Vereinbarung mit den Trägern der Sozialhilfe erbracht. Das Engagement der diakonischen Träger bei dieser Arbeit beruht insbesondere auf dem kirchlichen Auftrag zur Milderung von Not. Vor diesem Hintergrund bringen Kirche und Diakonie zur Aufrechterhaltung bestimmter Hilfeangebote teilweise erhebliche Eigenmittel ein. Hieraus resultiert nach wie vor ein besonderes Verhältnis zwischen der öffentlichen Fürsorge und der freien Wohlfahrtspflege. Weder die öffentliche Seite noch privatgewerbliche Anbieter wären finanziell und organisatorisch in der Lage, die notwendigen Hilfen in ausreichendem Maß zu leisten. Es bedarf vielmehr der gemeinsamen Bemühungen sowohl der öffentlichen Träger als auch der freien Jugend- und Wohlfahrtspflege. Das besondere Verhältnis findet seinen Ausdruck u.a. in den Regelungen im Einigungsvertrag und in einigen Länderverfassungen.

Die Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Leistungsträgern und den freigemeinnützigen Leistungsanbietern hat sich in den letzten Jahren nicht zuletzt aufgrund der Veränderungen in § 93 ff. BSHG verändert. Es bestehen beiderseitige Bemühungen, die Bedingungen der Erbringung von Leistungen in Einrichtungen und Diensten sowie deren Finanzierung auf Bundes- und Landesebene in Vereinbarungen niederzulegen sowie genauer zu bestimmen. Die mit den letzten Gesetzesänderungen angestrebten Ziele (v.a. die Weiterentwicklung und Konkretisierung des Finanzierungssystems, Transparenz und Vergleichbarkeit der Leistungen) sind jedoch bei weitem noch nicht erreicht. Aus der Sicht der Diakonie entstehen aufgrund einer Verweigerungshaltung der Sozialhilfeträger zur Zeit in mehreren Bundesländern Schwierigkeiten, auf Einrichtungsebene die vom Gesetz gefor-

dernten Leistungsvereinbarungen abzuschließen. Entsprechende Leistungsvereinbarungen stellen jedoch eine Voraussetzung für Vergütungsvereinbarungen dar. Im Gegensatz zu den Vergütungsvereinbarungen sind – im Unterschied zu anderen Gesetzen – Leistungsvereinbarungen nach dem BSHG nicht schiedsstellenfähig. Im Zuge einer Novellierung des BSHG ist deshalb dringend notwendig, eine Schiedsstellenfähigkeit von Leistungsvereinbarungen in § 93b Abs. 1 Satz 2 BSHG zu verankern. Eine eindeutige Klarstellung ist darüber hinaus auch bezüglich der Einbeziehung des ambulanten Bereichs in die Regelungen der §§ 93 ff. BSHG erforderlich.

Kinderbetreuung

Insbesondere der erste Nationale Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung hat im vergangenen Jahr die Notwendigkeit einer Verbesserung der Unterstützung von Familien durch Betreuung deutlich gemacht. Gravierende Lücken bestehen insbesondere bei den Angeboten für Kinder unter drei Jahren und für Kinder, die die Grundschule besuchen. Ebenso deutlich wurde, dass auch im Sinne einer Armutsprävention sowohl die schulischen als auch die außerschulischen Bildungsangebote verbessert und in ein Gesamtkonzept mit den Betreuungsangeboten gestellt werden müssen. Aufgrund der im Grundgesetz festgelegten unterschiedlichen Kompetenzen kann durch eine alleinige Gesetzgebung des Bundes kein aufeinander abgestimmtes Angebot entstehen. Deshalb ist ein zeitnaher föderativer Gipfel unter Beteiligung von Bund, Ländern, Kommunen sowie den Trägern der Betreuungsangebote unerlässlich. Auf diesem sollten gemeinsame Ziele sowie Absprachen über die Finanzierung und verbindliche Umsetzungsstufen festgelegt werden.

Ein abgestimmtes Konzept, in dessen Mittelpunkt das Wohl der Kinder steht, wird dann auch Familien in Notlagen helfen, aus eigenen Kräften diese Notlage zu überwinden, indem durch die Verbesserung der Kinderbetreuung Hemmnisse zur Aufnahme von Erwerbstätigkeit abgebaut werden. Insbesondere die 330.000 sozialhilfebeziehenden allein Erziehenden, aber auch „vollständige“ Familien, in denen ein Elternteil nicht oder nur zu einem geringen Teil erwerbstätig ist, können durch die Aufnahme bzw. Erweiterung ihrer Erwerbstätigkeit ihre soziale Situation deutlich verbessern. Es handelt sich dabei zumeist um Frauen, die zu einem hohen Anteil über eine berufliche Qualifikation und damit über gute Voraussetzungen für eine rasche Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt (in Regionen mit Arbeitsplatzangeboten!) verfügen. Voraussetzung für eine Aufnahme der Erwerbstätigkeit ist und bleibt jedoch, dass die Angebote der Kinderbetreuung mit den Ansprüchen der Arbeitgeber an die Ausfüllung des Arbeitsplatzes in Übereinstimmung stehen. Schichtarbeit, Arbeit an unterschiedlichen Einsatzstellen oder in weiter Entfernung vom Wohnort sind auch weiterhin kaum mit den bestehenden Konzepten für Kindertagesstätten in Übereinstimmung zu bringen. Neben dem Gesetzgeber sind deshalb auch die Verbände der Arbeitgeber und die Gewerkschaften gefor-

dert, die Bedingungen für Erwerbsarbeit besser mit den Anforderungen, die eine Familie stellt, in Übereinstimmung zu bringen.

Der Ausbau der Tageseinrichtungen für Kinder ist insbesondere für Kinder unter drei Jahren und Schulkinder zwingend voranzutreiben. Dafür sind zusätzliche Finanzmittel nötig, die nicht allein den Ländern und Kommunen und erst recht nicht den Eltern aufgebürdet werden dürfen. Zur Zeit liegt die Anzahl der Plätze für Kinder unter drei Jahren in den alten Bundesländern noch deutlich unter der Zahl der berufstätigen Frauen, die Kinder in diesem Alter haben. Das Platzangebot für Kinder im Kindergartenalter ist durch den Rechtsanspruch gesichert, allerdings nur mit einem begrenzten zeitlichen Umfang, der in der Regel 4 – 5 Stunden am Vormittag beträgt. Angebote in den Bereichen Über-Mittag-Betreuung, Ganztagsbetreuung und flexible Betreuungsangebote müssen erheblich ausgebaut werden. Der Rückgang der Kinderzahlen führt im Kindergartenbereich bereits in einigen Kommunen zur Schließung von Gruppen und Einrichtungen. Länder und Kommunen sollten den positiven Beispielen in manchen Regionen folgen und diese Kapazitäten in die aufgeführten Bereiche, in denen ein Ausbau dringend nötig ist, lenken.

Elternteile, die überlegen, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, stehen vor einem weiteren Dilemma. Solange geeignete Betreuungsplätze für ihre Kinder so rar sind und in der Vergabe hauptsächlich diejenigen berücksichtigt werden, die bereits erwerbstätig sind, wird die Suche nach einer Arbeitsstelle, die mit der Kinderbetreuung in Übereinstimmung zu bringen ist, oft als hoffnungslos eingeschätzt. Weiterhin sind die nicht geringen Elternbeiträge ökonomisch betrachtet mehr als abschreckend, gerade wenn das zu erwartende Nettoeinkommen die Sozialhilfeschwelle nur gering überschreitet. Die Staffellung der Elternbeiträge nach Einkommen ist bei weitem nicht ausreichend. Die steuerliche Absetzbarkeit hilft im Niedrigeinkommensbereich überhaupt nicht.

Bisher schützen vor allem die Zumutbarkeitsregelungen im SGB III und im BSHG Elternteile vor Leistungskürzungen, wenn sie sich insbesondere in den ersten Lebensjahren des zu betreuenden Kindes zum Teil oder hauptsächlich der Kinderbetreuung widmen. Diese Zumutbarkeitsregeln dürfen im Hinblick auf die Berücksichtigung der Familiensituation nicht weiter verschärft werden. Nach wie vor sollte etwa ein Elternteil weder vom Arbeits- noch vom Sozialamt die Aufforderung zur Aufnahme einer Beschäftigung mit der Androhung von Leistungskürzungen verbunden werden, wenn das jüngste Kind im Haushalt unter drei Jahren alt ist oder die Familiensituation durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit – etwa durch lange Anfahrtswege – negativ beeinflusst würde.

Der Sechste Familienbericht der Bundesregierung stellt fest, dass Kinder aus ausländischen Familien bisher noch nicht so häufig wie die aus deutschen Familien eine Kindertageseinrichtung besuchen. Als Ursache für die Zurückhaltung werden ein unzurei-

chendes Angebot an Kindergartenplätzen in den Stadtgebieten, in denen konzentriert Familien ausländischer Herkunft leben, genannt. Hinzu kommen die mit einem Kindergartenplatz verbundenen relativ hohen Kosten (Elternbeiträge), die vor allem Familien mit schmalen Einkommen besonders stark belasten. Eine weitere Ursache sind häufig auch unterschiedliche Erziehungsziele und -praktiken. Der Besuch einer Kindertageseinrichtung für Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund ist aber eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Karriere im deutschen Schulsystem, da es die ausgeprägte Lernfähigkeit der Kinder in diesem Alter prinzipiell ermöglicht, sie in kurzer Zeit mit der deutschen Sprache vertraut zu machen. Deshalb ist aus unserer Sicht die Zusammenarbeit zwischen kommunaler Sozial- und Jugendhilfe zu verbessern. Gerade bei den für soziale Integration zuständigen Sozialämtern sollte bei den Hilfen für Sozialhilfeberechtigte aus Aussiedler- oder Ausländerfamilien die Aufnahme von Kindern in eine Tageseinrichtung zum festen Bestandteil des Hilfekonzeptes gehören. Insbesondere sollte der Hinweis auf die Möglichkeit der Übernahme der Elternbeiträge zwingend sein.

Die Ergebnisse des Armuts- und Reichtumsberichtes sowie der Pisa-Studie haben den Zusammenhang zwischen Bildung und sozialer Ungleichheit sehr deutlich gemacht. Bildung ist für Kinder und Jugendliche als Hilfe zur aktuellen Lebensbewältigung eine unverzichtbare Ressource. Wirksame Armutsprävention muss auch an diesem Punkt ansetzen. Schulen und Kindertageseinrichtungen sind Orte, an denen Kinder gemäß ihres Entwicklungsstandes Bildungsprozesse erfahren und erleben. Bildung ist auch als Befähigung zu selbstbestimmter Lebensführung, als Empowerment, als Aneignung von Selbstbildungsmöglichkeiten zu verstehen. Bildung ist mehr als kognitives Wissen. Resilienz sowie Fähigkeiten im Umgang mit Übergängen, Brüchen und Krisen werden elementare Fähigkeiten sein, die Kinder für ihre Zukunft brauchen. Kindern aus Familien, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht oder betroffen sind, geben entsprechende Bildungs- und Betreuungsangebote eine Chance, eine eigene, von Armut möglichst unabhängige Lebensführung zu gewinnen und sich aus vorhandenen, häufig biographisch geprägten Familienmustern zu lösen.

Innerhalb evangelischen Kirchen und der Diakonie hat ein Strukturwandel in Richtung der genannten Herausforderungen begonnen. Nicht wenige Träger haben bereits entsprechende Konzeptionen erarbeitet und umgesetzt. Einer weiteren Ausweitung der Verantwortungsübernahme (bisher bereits 540.000 Plätze!) sind aber Grenzen gesetzt: Das Volumen der Eigenmittel (im Kindergartenbereich in den westlichen Bundesländern in aller Regel zwischen 15 und 30 %) kann nicht mehr erhöht werden. Deshalb sind deutlich mehr öffentliche Mittel als bisher zwingend erforderlich.

(3) Integration in den Arbeitsmarkt

a) Lohnabstandsgebot

Selbst niedrige Stundenlöhne von 5 bis 6 € gewährleisten für allein Stehende bei einer Vollzeitbeschäftigung ergänzt durch Wohngeld einen deutlichen Abstand zum üblichen Sozialhilfeniveau. Eine geringere Differenz zwischen der Sozialhilfeschwelle (nicht der Netto-Sozialhilfeleistung) und einem Vollzeit-Erwerbseinkommen ergänzt um Kinder- und Wohngeld ist zwar bei Familien mit mehreren Kindern in der Theorie berechenbar. In der Praxis kommen Familien mit mehreren Kindern, bei denen nur ein Elternteil Einkommen aus niedrig entlohnter Arbeit und das andere überhaupt kein Einkommen erzielt, jedoch nicht in nennenswertem Umfang vor. In diesen Fällen besteht aber ein Problem, das vorrangig durch eine Verbesserung des Familienlastenausgleichs gelöst werden muss. Die nicht weiter führende Diskussion um eine „Verschärfung des Lohnabstandsgebotes“ sollte endlich einmal zugunsten weiterführende Ansätze eingestellt werden – zumal die gesetzliche Regelung von Rechtsexperten ohnehin als verfassungswidrig eingestuft wird. Letztlich gibt es nur drei Alternativen, um einen größeren Lohnabstand herzustellen:

- entweder müssen die Netto-Einkommen von Haushalten mit Arbeitnehmern im Niedriglohnbereich steigen (z.B. durch eine Entlastung von Sozialabgaben, höhere Familienförderung oder höhere Löhne)
- oder die Sozialhilfeleistungen werden in der Breite und damit auch für eine Million Kinder, über 330.000 allein Erziehende, 125.000 Rentnerinnen und 55.000 Rentner sowie 136.000 kranke Menschen gekürzt
- oder es werden Kriterien zur Abgrenzung einer großen Personengruppe festgelegt, bei der ohne Einzelfallprüfung ein größerer Lohnabstand durch Kürzung der Leistungen durchgesetzt wird. (Im Einzelfall greifen die vorhandenen Instrumentarien des BSHG – insbesondere die Kürzung der Leistung nach § 25 BSHG.)

Auf der Basis des Grundgesetzes bleibend und an den Zielen von Solidarität und Gerechtigkeit orientiert, wird schnell deutlich, dass das „Problem des Lohnabstandes“ jedenfalls nicht im Rahmen der Sozialhilfe gelöst werden kann.

Freibeträge / Arbeitsanreize

Es ist aus unserer Sicht nicht sinnvoll und keine Aufgabe der Sozialhilfe, generell die Erwerbstätigkeit von Personen, die keine sozialen Probleme haben, dauerhaft zu subventionieren. Durch Regelungen des SGB III und im Rahmen der Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG ist es möglich und am Einzelfall orientiert oft sinnvoll, unzureichendes Erwerbseinkommen aufzustoßen und individuell die Integration in den Arbeitsmarkt zu fördern.

Auch die Maßnahmen im „Mainzer Modell“ können für eine bestimmte Personengruppe die Integrationsmöglichkeiten in den Arbeitsmarkt deutlich verbessern. Sie sind bereits nach geltender Gesetzeslage möglich. Eine Anwendung in der Breite, d.h. für alle arbeitslosen Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen führt aber zu einer Fehlallokation von an anderer Stelle dringend benötigter Finanzmittel. Nach wissenschaftlichen Berechnungen gibt es kein Kombilohnmodell, das ökonomisch vertretbar wäre und in der Breite angewandt zu erwähnenswerten Zuwächsen bei der Beschäftigung führt.

Einstiegsgehälter, Kombilöhne oder Zuschüsse zu Sozialversicherungsbeiträgen helfen zur Arbeitsmarktintegration weder

- allein Erziehenden, weil diese eher eine passende Kinderbetreuung benötigen
- noch Aussiedlern, weil diese eher Beratung und Hilfen zur sprachlichen Integration benötigen
- noch Langzeitarbeitslosen mit Qualifizierungsbedarf, Suchterkrankungen, Schulden, gesundheitlichen Einschränkungen
- noch Sozialhilfeempfängern und -empfängerinnen, die in Regionen ohne Angebote im ersten Arbeitsmarkt – insbes. in den strukturschwachen Gebieten der neuen Bundesländern – leben.

Neben der zielgruppenorientierten Ausweitung von finanziellen Anreizen zur Arbeitsaufnahme sollten deshalb auch die zurückgefahrenen Ansätze der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Beschäftigung schaffende Maßnahmen) dringend wieder erhöht werden.

Leistung / Gegenleistung

Auch nach dem Prinzip der Gemeinwohlorientierung in der evangelischen Sozialethik und dem Subsidiaritätsverständnis der katholischen Soziallehre rechtfertigt sich kein „Recht auf Faulheit“ zum Nachteil der Gesellschaft. Ein Ausnutzen der Arbeit anderer Menschen, ohne selbst den möglichen Anteil beizusteuern, ist ungerecht. Dies gilt für Arme wie auch für Reiche. Deshalb sollten die Grundprinzipien der Sozialhilfe – insbesondere aus § 1 Abs. 2, wonach die Sozialhilfe den Empfänger soweit wie möglich befähigen soll, unabhängig von ihr zu leben, wobei dieser nach seinen Kräften mitwirken muss – immer wieder betont, und nicht inhaltlich verändert werden. Die in diesem Prinzip enthaltene Aufforderung muss auch in Zukunft beide Seiten herausfordern: sowohl den Hilfeempfänger als auch den zuständigen Träger der Sozialhilfe.

Gerade in letzter Zeit berichten unsere Dienste, die Sozialhilfeberechtigten beraten, gehäuft über ein falsches und problematisches Verständnis des Nachrangprinzips der Sozialhilfe. Dies vor allem dann, wenn durch den pauschalen Verweis auf Selbsthilfemöglichkeiten sowie Arbeitsplätze ein aktuell vorhandener Bedarf der Befriedigung des Existenzminimums abgelehnt wird. Auch die zunehmende Forderung von „Gegenleistungen“, die Sozialhilfebeziehende zu

erbringen hätten, übersteigt die gesetzlich gegebenen Mitwirkungspflichten der Hilfeberechtigten. Dazu zählen z.B. die wiederholte Verpflichtung zur Teilnahme an Qualifizierungsangeboten ohne für den Betroffenen erkennbaren Sinn oder das Verlangen einer überzogenen Anzahl an Bewerbungen. Im Sinn einer personenbezogenen Förderung müssen Sozialhilfeberechtigte als Ko-Produzenten und -Produzentinnen „auf gleicher Augenhöhe“ betrachtet werden und ihre individuellen Rechtsansprüche anerkannt werden. Eine Praxis des „Forderns“ als verstärkte Inpflichtnahme und als Mittel der Verhaltenssteuerung über Sanktionen ist keine wirksame Hilfe für Menschen in sozialen Notlagen.

b) Verzahnung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe

Eine engere Kooperation der zuständigen Behörden an der „Nahtstelle“ von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wird nachdrücklich unterstützt; ebenso der Ansatz, Hilfen zur Arbeitsmarktintegration eher an den Problemlagen der Betroffenen als an den vom Gesetzgeber in der Vergangenheit festgelegten Zuordnungen und Finanzierungsgrundlagen zu orientieren. Für Leistungsberechtigte sind diese oft genug kaum zu verstehen.

In der Praxis haben sich Maßnahmen wie die örtliche Zusammenlegung der zuständigen Sachbearbeitung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die Übertragung bestimmter Leistungen durch ein Kooperationsabkommen auf eine zuständige Stelle („Leistung aus einer Hand“) oder die gemeinsame Durchführung von arbeitsmarktintegrierenden Projekten bewährt. In dieser Hinsicht ist ein weiterer Ausbau solcher Kooperationen geboten.

Keine Zustimmung findet etwa der Gedanke, Langzeitarbeitslose in die alleinige Zuständigkeit der Sozialämter abzuschieben. Mit der Reform des Arbeitsförderungsgesetzes wurden bereits Mitte der 80er Jahre eine große Zahl von Leistungsbeziehern in die Sozialhilfe abgedrängt. Die Sozialämter sind seitdem dazu gezwungen, lokale Arbeitsmarktpolitik zu betreiben und Funktionen als „Ersatzarbeitsämter“ wahrzunehmen, ohne dass eine der Arbeitsverwaltung entsprechende Organisationsstruktur und Finanzausstattung vorhanden wäre. Die Reform der Sozialhilfe sollte unbedingt diese damalige falsche Weichenstellung rückgängig machen sowie die Zuständigkeit der Arbeitsverwaltung auch für arbeitslose Menschen, die weder Arbeitslosengeld noch Arbeitslosenhilfe beziehen, wieder stärker betonen. Das vorrangige – und zuständige – System der sozialen Sicherung für arbeitslose Menschen (Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe) muss armutsfest ausgestaltet und nicht etwa nivelliert werden.

c) Niedriglohnsektor

Es gibt bereits eine relativ umfangreiche Beschäftigung mit niedrigem Einkommen auch durch Teilzeitarbeit oder auf der Basis der Geringfügigkeit. In ihrer Gesamtheit hat sie mit der Sozialhilfe und ihrer Re-

form nichts zu tun. Angesichts der großen Probleme bei der Beschäftigung und am Arbeitsmarkt erscheint die aktuelle öffentliche Debatte besonders im Kontext der Sozialhilfereform – und vor allem was die Größenordnungen betrifft – unverhältnismäßig.

Erhebungen etwa des Deutschen Städtetages wie auch Erfahrungen unserer Mitgliedseinrichtungen zur beruflichen und sozialen Integration weisen darauf hin, dass die Beschäftigung und Qualifizierung von Sozialhilfeempfängern in erheblichen Umfang – nämlich zu etwa 50 % – bereits geschieht. Hauptproblem für die übrigen arbeitsfähigen, jedoch noch arbeitslosen Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger ist, dass zu wenig Arbeitsplätze in der gewerblichen Wirtschaft angeboten werden – selbst bei Erstattung der Lohnkosten und die ungesicherte und unzureichende Finanzierung von Hilfeangeboten.

In bestimmten Regionen gibt es dagegen tatsächlich ein großes Angebot an nicht besetzten Arbeitsplätzen auch im unteren Einkommensbereich. Hier sind die örtlichen Quoten an arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern auch relativ gering. Trotzdem lohnt sich eine weitere Investition in eine bessere Ausstattung der Arbeitsvermittlung sowohl auf der Seite der Arbeitsverwaltung als auch auf der Seite der Sozialhilfeträger.

(4) Gender Mainstreaming

Die evangelischen Kirchen und die Diakonie treten für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an der Gestaltung der Zukunft in Kirche und Gesellschaft ein. Die Entwicklung des Geschlechterverhältnisses ist ein wesentlicher Bestandteil ihrer Förderungen von Projekten und Programmen bei weltweiten Hilfen. Die Projekte werden daraufhin überprüft, ob und wie Männer und Frauen an Entscheidungsprozessen beteiligt sind und wie die Vorhaben sich auf Frauen und Männer auswirken.

Dass dies auch bei den sozialen Hilfen in Deutschland der Fall sein sollte, wurde bereits an herausgehobener Stelle festgelegt. Die Europäische Union hat im Vertrag von Amsterdam im Oktober 1997 die Chancengleichheit von Frauen und Männern als eines ihrer grundlegenden Ziele definiert (Art. 3 Abs. 2, Art. 137 Abs. 1 EGV) und „Gender“ als sog. Mainstreaming und damit Querschnittsaufgabe in allen relevanten Politikbereichen eingeführt. Dass dieser Grundsatz in der Praxis bei weitem noch nicht vollständig umgesetzt ist, ist unbestritten.

Die diakonischen Einrichtungen bemühen sich mit Unterstützung des Spitzenverbandes etwa im Rahmen ihrer internen Leitbild- und Qualitätsmanagementprozesse, den Genderaspekt sowohl innerhalb der Dienstgemeinschaft als auch gegenüber den Klientinnen und Klienten deutlicher hervorzuheben. Vergleichbares wird auch von allen anderen Akteuren im Bereich der öffentlichen und freien Fürsorge erwartet.

(5) Verwaltungsmodernisierung, verändertes Aufgabenspektrum der Kommunen

Viele Kommunen haben in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, die Effizienz und die Bürgerorientierung in den Sozialämtern zu steigern. Diese Bemühungen sind weiterhin, etwa durch die Übernahme der Evaluation durch den Bund oder die Länder, zu unterstützen. Offensichtlich ist aber auch, dass die Theorie der Praxis noch weit voraus ist und vielerorts mehr Mittel und Personal in einen reibungslosen Ablauf der Zahlungen als in den Hilfeprozess, der zur Überwindung der Notlagen beiträgt, investiert werden.

Unzureichend gelöst ist vielerorts außerdem die Einbeziehung der betroffenen Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen in die Verwaltungsmodernisierung. Moderne Kommunalverwaltungen sehen ihre Bürgerinnen und Bürger auch als Kunden an und handeln kundenorientiert. Dies muss gleichermaßen für Sozialhilfeberechtigte gelten. Sie müssen mit ihren persönlichen Anliegen ernst genommen werden und sich an der Weiterentwicklung auch der öffentlichen Sozialhilfe vor Ort beteiligen können (Partizipation).

Im Rahmen der Qualitätsmanagementprozesse verpflichten sich diakonische Dienste und Einrichtungen, nach Erfahrungen mit den von ihnen erbrachten Dienstleistungen zu fragen. Das Instrumentarium des Beschwerdemanagements wird immer häufiger praktiziert. Manche der öffentlichen Träger der Sozialhilfe haben vergleichbare Prozesse und damit gute Erfahrungen. Uns erscheint es deshalb sinnvoll, Anstöße zur Einführung solcher Prozesse gerade auch im Zusammenhang mit der Eingliederung in das Sozialgesetzbuch auch für die öffentlichen Träger gesetzlich zu verankern, ohne dabei die Selbstverwaltungskompetenz der Kommunen zu beeinträchtigen.

(6) Vorgelagerte Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen

Die Verbesserung der Infrastruktur für Kinderbetreuung und Beratung ist für die Verbesserung der Situation der Familien unerlässlich. Für die Bekämpfung der Armut und für mehr Chancengerechtigkeit reicht dies aber nicht aus: Eine gute Infrastruktur garantiert nicht automatisch einen Arbeitsplatz. Armut gibt es zudem auch in Familien mit erwerbstätigen Eltern.

Die Armut unter Kindern und Jugendlichen hat – bedingt durch die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen – in Deutschland rapide zugenommen. Soziologen sprechen von der „Infantilisierung von Armut“. 1998 waren von 2,91 Millionen Personen, die Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz erhalten, 1.073.000 unter 18 Jahre alt. 56 % der Sozialhilfe beziehenden Kinder lebten in Haushalten von allein Erziehenden. 1998 waren 9,1 % der deutschen Bevölkerung von

Einkommensarmut (50%-Schwelle) betroffen. Bei Paar-Haushalten mit zwei Kindern lag die Quote bei 13,0 %; bei drei und mehr Kindern bei 24,7 %. Bei Einelternhaushalten waren 29,9 % betroffen!¹³ Die Quoten steigen jeweils rapide mit steigender Kinderzahl. In Armut zu leben, bringt für Kinder besondere Probleme mit sich: Sie erleben nicht nur in vielfältiger Hinsicht Unterversorgung, wie sie Erwachsene ebenso trifft. Für Kinder bedeutet Armut darüber hinaus auch einen Mangel an Sozialerfahrung und Entwicklungsanregungen; sie vermindert ihre Aussichten auf Chancengleichheit und persönliche Entfaltung.

Bisher decken das Kindergeld und die auf Kinder entfallenden Anteile des Wohngelds nur etwa 2/3 des Existenzminimums von Kindern in finanzschwachen Haushalten ab. Ca. 100 € monatlich müssen Eltern – trotz schlechterer Einkommenssituation als Personen ohne Kinder – je Kind selbst tragen. De facto liegt dieser Betrag sogar noch deutlich höher, da sich nahezu alle Eltern bemühen, ihren Kindern mehr als das Existenzminimum zu bieten.

Die Auseinanderentwicklung zwischen den Einkommen von kinderlosen und Kinder erziehenden Personen hat dazu geführt, dass auf zahlreiche arme Familienhaushalte die Instrumente des Bundessozialhilfegesetzes mit einer Reihe von Pflichten und Prüfungen angewandt werden, obwohl diese Haushalte nie Ziel der Hilfen nach dem Bundessozialhilfegesetz gewesen sind. Viele Familienhaushalte sind zudem verdeckt arm. Sie könnten ergänzend zu ihrem Einkommen noch aufstockende Sozialhilfe erhalten, nehmen diesen Rechtsanspruch aber nicht wahr. Nach eigenen Untersuchungen waren 1996 20 – 30 % der Familien, die Beratungsdienste von Caritas und Diakonie in Ostdeutschland in Anspruch nahmen, verdeckt arm. Nach Untersuchungen für Gesamtdeutschland¹⁴ waren 1995 ca. 730.000 Kinder verdeckt arm; d. h. sie lebten in Haushalten mit Einkommen unterhalb des Sozialhilfeniveaus.

Für die Bekämpfung der Kinder- und Familienarmut gibt es einen breiten Konsens zwischen Kirchen, Wohlfahrtsverbänden, allen im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien und innerhalb der Bevölkerung.

EKD und Diakonie verfolgen dabei seit langem folgende Ziele:

- Keine Familie soll, allein weil sie Kinder zu unterhalten hat, sozialhilfebedürftig werden.
- Möglichst viele Kinder sollen unabhängig von Sozialhilfe leben.

¹³ Zahlen von Hnesch/Krause/Becker 2000, Datengrundlage SOEP

¹⁴ Institut für Sozialberichterstattung und Lebenslagenforschung: Verdeckte Armut in Deutschland, Forschungsbericht im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, März 1998 (Datengrundlage: Sozioökonomisches Panel)

- Auch die verdeckte Armut von Kindern soll effektiv bekämpft werden.
- Haushalte mit Kindern knapp oberhalb der Sozialhilfeschwelle (prekärer Wohlstand) sollen eine größere Förderung als bisher erfahren.

Deshalb fordern wir die Einführung einer „Grundsicherung für Kinder“ in Form eines einkommensorientierten Zuschlages zum Kindergeld. Da ein solches Konzept zwar einen grundsichernden Charakter hat, aber keine Grundsicherung im Sinne der Existenzsicherung in jedem Einzelfall ist, dürften die Regelungen des BSHG nicht angetastet werden. D.h., sowohl Kindergeld als auch Kindergeldzuschlag würden zu 100 % als Einkommen der Bedarfsgemeinschaft angerechnet. Dafür wären aber auch ergänzende Ansprüche, insbesondere „einmalige Leistungen“ nach § 21 BSHG, weiterhin für den Fall möglich, dass kein ausreichendes Haushaltseinkommen zur Verfügung steht. Die Ausklammerung von Wohngeld garantiert, dass regional unterschiedliche Wohnkosten besser berücksichtigt würden, als wenn die Wohnkosten pauschaliert im Kindergeldzuschlag aufgenommen werden.

Zu ähnlichen Konsequenzen kamen auch die Verfasser und Verfasserinnen des 10. Kinder- und Jugendberichtes der Bundesregierung 1998: *„Sollten Eltern wegen fehlenden Einkommens nicht in der Lage sein, den auf sie entfallenden Anteil der Sicherung des soziokulturellen Mindestaufwands zu übernehmen, soll für den fehlenden Betrag der Kinderkosten nicht die Sozialhilfe sorgen, sondern ebenfalls die Kasse, die den Familienlastenausgleich regelt.“*

Überlegungen zu einer vorgelagerte Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen unterstützen wir daher sehr. Mit der Umsetzung einer Kindergrundsicherung würden zudem auch zentrale Aussagen der Koalitionsvereinbarung erfüllt, welche von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen werden:

- „Die Bekämpfung von Armut ist ein Schwerpunkt der neuen Bundesregierung. Besonders die Armut von Kindern muss reduziert werden.“
- „Die prekäre wirtschaftliche und soziale Situation vieler Kinder ist ein Missstand, der dringend Handeln erfordert. Der seit Jahren steigende Anteil von Kindern in der Sozialhilfe soll durch unsere Familien- und Sozialpolitik zurückgeführt werden.“
- Eine Kindergrundsicherung hätte folgende positive Nebeneffekte:
- Die Sozialämter werden von Fällen entlastet, für die sie kein sinnvolles Hilfeinstrument innerhalb der Sozialhilfe anbieten können.
- Zusätzliche Finanzmittel im Bereich der Familienförderung werden zunächst auf einkommensschwache Haushalte konzentriert (im Gegensatz zu z.B. dem Familiengeldmodell der CDU).

- Es entsteht ein stärkerer Anreiz für Elternteile, auch geringer entlohnte Beschäftigung anzunehmen.

Die vorliegenden Modellrechnungen zeigen, dass eine Kindergrundsicherung im Verhältnis zur sozialpolitischen Wirkung als kostengünstig zu beurteilen ist. Darüber hinaus gibt es Komponenten zur Gegenfinanzierung, die sich aus einer Kindergrundsicherung selbst ergeben:

- Einsparungen von Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt,
- Einsparungen im Bereich der kommunalen Verwaltung, da die Bearbeitung des Kindergeldzuschlags mit weniger Prüfungen und Verwaltungsaufwand verbunden ist.
- Als Folge der Ausgestaltung des Kindergeldzuschlags könnte sich eine Belebung im Niedriglohnsektor ergeben, die einen höheren Beschäftigungsgrad und damit sowohl höhere Steuereinnahmen als auch geringere Sozialausgaben (Arbeitslosengeld usw.) mit sich bringt.

(7) Kostenträgerschaft

Insbesondere die Kürzungen in den Sozialversicherungssystemen aus den letzten Jahren, der weiterhin unzureichende Familienlastenausgleich sowie die Verstärkung der Massenarbeitslosigkeit vor allem im Osten haben zu massiven finanziellen Belastungen der Kommunen in der Sozial- und Jugendhilfe geführt. Aufgrund der Belastungen bei den Pflichtaufgaben werden in vielen Städten und Gemeinden bereits andere Leistungen (Freizeitaktivitäten für Kinder und Jugendliche, Schwimmbäder, Bibliotheken usw.) zurückgefahren. Der Bund darf deshalb die Kommunen bei ihren Aufgaben nicht allein lassen oder sogar weitere Aufgaben auf sie übertragen, ohne für eine Entlastung zu sorgen.

In einigen Bereichen ist es erforderlich, die Zuständigkeit für die Hilfe und ihre Aufsplitterung auf örtliche und überörtliche Kostenträger neu zu regeln, um weitere Ausgrenzungen zu vermeiden. Zum Beispiel sollte die Zuständigkeit für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten (§ 72 BSHG) zugunsten einer einheitlichen Zuständigkeit beim überörtlichen Kostenträger geändert werden. Dies ist abweichend von den Erfordernissen bei anderen Hilfen notwendig, da Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten nicht zuletzt auf Grund ihrer existenziellen Armut dazu neigen, schlechte Hilfe oder gar Hilfeverweigerung mit erzwungener räumlicher Mobilität zu beantworten.

Stuttgart und Hannover, 18. Januar 2002

Anlage

Position des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland zur

„Musterrechtsverordnung der KOLS zur Durchführung von Modellvorhaben zur

Pauschalierung der Sozialhilfe“ gemäß § 101 a BSHG vom 27.10.1999

Mit dem Siebten Gesetz zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes vom 25.6.1999 hat die Bundesregierung u. a. ihr Vorhaben aus der Koalitionsvereinbarung umgesetzt, „für einen Modellversuch zur Pauschalierung von Sozialhilfeleistungen ... unter Beachtung des Prinzips der Bedarfsdeckung und der Freiwilligkeit die gesetzlichen Grundlagen“ zu schaffen. Das Diakonische Werk hat mit Schreiben vom 9. März 1999¹⁵ zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung ausführlich Stellung genommen. Dort war allerdings im Gegensatz zum Referentenentwurf die Einfügung eines § 101a in das BSHG nicht mehr vorgesehen. Unsere damalige Stellungnahme ging trotzdem auf die Frage der Durchführung von Modellversuchen zu Pauschalierungen von Sozialhilfeleistungen ein, musste aber ohne Bezug auf einen konkreten Gesetzestext noch sehr grundsätzlich bleiben.

Ziele des Gesetzgebers

Bei der Ausgestaltung der Länderverordnungen und der Umsetzung durch die zuständigen Träger der Sozialhilfe sind die Ziele des Bundesgesetzgebers zu berücksichtigen und ist insgesamt darauf zu achten, dass es „nicht darum gehe, die Leistungen zu senken, sondern darum, wie man die Leistungen so ausgestalten könne, dass sie mehr Autonomie für die Sozialhilfeempfänger brächten“ (Bundestagsdrucksache 14/820).

Pauschalierungen bei der Gewährung von Leistungen der Sozialhilfe können ganz unterschiedlich wirken. Deshalb sind auch entsprechende Modellversuche differenziert zu beurteilen. Dies gilt insbesondere auch in bezug auf die beiden Hilfearten.

Mögliche positive Wirkungen von Pauschalierungen

- dass der Dispositionsspielraum der Leistungsempfänger erhöht wird,
- dass einer Stigmatisierung der Leistungsempfänger durch den Sozialhilfebezug entgegengewirkt wird;
- dass die Selbstständigkeit und Selbstverantwortung sowie die Selbsthilfekräfte der Leistungsempfänger erhalten und gestärkt werden und
- dass ihre Möglichkeiten, selbst für eine situations- und einzelfallgerechte Bedarfsdeckung zu sorgen, verbessert werden;
- dass das Verwaltungshandeln vereinfacht wird und damit mehr Ressourcen für notwendige persönliche Hilfe freigemacht werden;

¹⁵ im Internet Angebot abrufbar

- dass die Sozialhilfeleistungen für Leistungsberechtigte und für die Öffentlichkeit transparenter werden.

Mögliche negative Wirkungen von Pauschalierungen

Allerdings lehnen wir, auch schon in einer Erprobungsphase, die Pauschalierung von Sozialhilfeleistungen dann ab, wenn erwartet werden muss, dass sie dazu führen,

- dass die zur Bedarfsdeckung notwendigen Mittel nicht ausreichend zur Verfügung stehen;
- dass die Ausrichtung der Hilfe an der besonderen Situation des Einzelfalls praktisch unmöglich gemacht wird;
- dass es zu Einschränkungen des Leistungsspektrums kommt.

Kein Schritt in Richtung einer Grundsicherung

Weder die gesetzliche Regelung selbst noch die von einigen Sozialhilfeträgern veröffentlichten Vorschläge zur Einführung von Pauschalierungen¹⁶ lassen den Schluss zu, dass mit der Umsetzung der Länderverordnungen ein erster Schritt in Richtung einer (bedarfsorientierten) Grundsicherung, wie sie verschiedentlich etwa von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wie auch von Wohlfahrtsverbänden in die Diskussion gebracht worden waren, getan würde. In Zusammenhang mit diesen Vorschlägen wurden Berechnungen angestellt, um zu Grundsicherungsbeträgen zu kommen, mit denen weitgehend alle Leistungsbezieher ihren notwendigen Bedarf decken könnten. Weder der Höhe nach noch im Verfahren orientieren sich weder die bisherigen Vorschläge der Sozialhilfeträger noch das Modellprojekt in Ravensburg an diesen Vorschlägen. Vielmehr werden Pauschalbeträge eher von mehr oder weniger empirisch fundierten Durchschnittswerten abgeleitet.

Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden verkannt

Die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege, wie sie in § 10 BSHG beschrieben ist, ist nach dem bisherigen Stand völlig unzureichend berücksichtigt. Der Bundesgesetzgeber hat in seiner Begründung für die Einführung dieser Verordnungsermächtigung darauf hingewiesen, dass es "von besonderer Bedeutung sei, dass während der Phase des Experimentierens die Wohlfahrtsverbände begleitend einbezogen würden" (Bundestagsdrucksache 14/820). Daher sollten sowohl Wohlfahrtsverbände als auch Betroffenenorganisationen zwingend etwa in die Diskussion über die Kriterien und Prinzipien, die zur Festlegung der Pauschalen führen sollen, einbezogen sein. Ebenso können etwa

die "sozial erfahrenen Personen" nach § 114 BSHG recht gute Hinweise darauf geben, welcher Personenkreis zur Einbeziehung in die Experimentierphase als besonders geeignet erscheint und welcher nicht. Unbedingt beteiligt werden sollten Vertreter der freien Wohlfahrtspflege innerhalb der wissenschaftlichen Begleitung bzw. der Evaluation, weil in den örtlichen Beratungsstellen der freien Wohlfahrtspflege mit Sicherheit nach Inkrafttreten der Experimentiermöglichkeit auch Hilfesuchende mit Problemen mit dem neuartigen Leistungsrecht erscheinen werden. Die geforderte Zusammenarbeit mit den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege ist besonders wichtig, weil die entscheidenden Regelungen nicht mehr auf Gesetzes-, sondern auf Verordnungsebene stattfinden und damit der parlamentarischen Diskussion zum großen Teil entzogen sind. Die demokratische Kultur erfordert aber die Erwägung eines Für und Widers, gerade wenn es um die Rechtsansprüche und Hilfen für besonders schutzwürdige Personengruppen geht.

Hilfe in besonderen Lebenslagen

Durch § 101a BSHG wird auch die Erprobung von Pauschalierungen bei den Leistungen der Hilfe in besonderen Lebenslagen (HbL) ermöglicht. Die vorliegenden Regelungen orientieren sich jedoch an der Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt. Die Einbeziehung der Hilfe in besonderen Lebenslagen ist deshalb mit besonderen Schwierigkeiten verbunden:

Kollision mit §§ 93ff. BSHG

Leistungen der HbL werden (sofern das Gesetz nicht schon in der Vergangenheit pauschale Beträge vorsah) zum größten Teil als persönliche Dienstleistungen in Form von Sachleistungen gewährt und durch Einrichtungen (v.a. der freien Wohlfahrtspflege) erbracht, mit denen der Träger der Sozialhilfe Vereinbarungen nach §§ 93ff. BSHG geschlossen hat. Der Leistungserbringer (Einrichtungsträger) erhält für die Leistungen in der Regel eine pauschale Vergütung (den früheren Pflegesatz bzw. die jetzigen Grund- und Maßnahmepauschalen) durch den Sozialhilfeträger. Hierdurch wird das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis begründet, bei dem der Träger der Sozialhilfe weiterhin für die Befriedigung des individuellen Bedarfes verantwortlich bleibt. Die bei den letzten Änderungen der §§ 93ff. BSHG verfolgte Intention des Gesetzgebers ist, zu einer stärkeren Differenzierung der Entgelte zu gelangen und damit die bisherige Pauschalierung in Form von Einheitspflegesätzen abzulösen.

§ 101a BSHG geht dagegen von einem anderen Prinzip aus: Indem der Leistungsempfänger nicht Sachleistungen, sondern einen oder mehrere Barbeträge erhält, soll er in die Lage versetzt werden, für die notwendige Bedarfsdeckung selbst zu sorgen. Damit würde das herkömmliche Dreiecksverhältnis aufgelöst. Für den Sozialhilfeträger bedeutet dies eine noch intensivere Auseinandersetzung mit dem Einzelfall und zwar nicht nur mit dem individuellen Bedarf, sondern auch mit den für den Leistungsempfänger realisierbaren Möglichkeiten der Bedarfsdeckung. Es würde also die derzeitige, äußerst schwierige Diskus-

¹⁶ Siehe vor allem die Vorschläge des Deutschen Landkreistages vom 1.10.1998 und des Landkreistages Baden-Württemberg.

sion um die Gestaltung der Entgelte gemäß §§ 93ff. BSHG auf eine noch schwierigere Ebene der Geldleistungen für Leistungsberechtigte übertragen werden müssen.

Bei einzelfallübergreifend festgelegten Pauschalen steht der Sozialhilfeträger in der Verantwortung, die Pauschale so festzulegen, dass sie auch tatsächlich die Bedarfsdeckung in jedem von ihr erfaßten Fall sicherstellen kann. Es wird aber nur schwer möglich sein, dies konkret zu überprüfen. Die scheinbare Steigerung von Autonomie und Handlungsspielraum des Leistungsberechtigten durch Gewährung einer Geldpauschale, kann sich daher sehr schnell als gravierende Einschränkung der Möglichkeiten zur einzelfallgerechten Bedarfsdeckung erweisen.

„Persönliches Budget“ unzutreffend erfaßt

Davon abzugrenzen ist die Gewährung von Leistungen der Hilfe in besonderen Lebenslagen in Form von pauschalierten (Geld-)Leistungen an den Leistungsberechtigten in der Art des „Persönlichen Budgets“, wie es im Land Rheinland-Pfalz erprobt wird.

Jedoch sieht das rheinland-pfälzische Modell vor, dass ein Hilfeempfänger zwischen Sachleistungen und einem Persönlichen Budget frei wählen kann. Es stellt somit eine Erweiterung des Wahl- und Wunschrechtes dar. Demgegenüber sieht die Musterverordnung zu § 101a BSHG dieses Wahlrecht nicht vor. Damit ist die vorliegende Musterverordnung zur Umsetzung dieses in seinen Ansätzen durchaus sinnvollen Modells nicht geeignet.

Im einzelnen:

Zu § 1 (Ermächtigung für die Sozialhilfeträger, Gegenstand der Modellvorhaben):

Rechtssicherheit nicht gegeben

Abs. 1: Es ist zu kritisieren, dass die Regelungskompetenzen, die mit §101a BSHG den Landesregierungen im Bereich der Leistungen eröffnet werden, also in einem Bereich, der im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung bisher dem Bund zugeordnet ist, von den Landesregierungen ihrerseits weitgehend auf die Ebene der (örtlichen) Sozialhilfeträger durchgereicht wird. Es war aber Wille des Deutschen Bundestages, dass die jeweilige Landesregierung eine Verordnung erläßt, um „dem Träger der Sozialhilfe einen rechtssicheren Rahmen zu geben, länderspezifisch unterschiedliche Ansätze in eigener Verantwortung zuzulassen und eine vergleichbare Auswertung der Modelle zu gewährleisten“ (Bundestagsdrucksache 14/820). Nach dem ausdrücklichen Gesetzeswortlaut des § 101a BSHG soll „das Nähere über ... die Bemessung der Pauschalbeträge für Einzelne oder für Haushalte ..., über die Voraussetzungen für die Teilnahme von Hilfeberechtigten ... in der Rechtsverordnung“ festgelegt werden. Es ist sehr fraglich, ob die Landesregierungen, wenn sie der Musterverordnung folgen, die ihnen eingeräumte Verordnungsermächtigung nicht dadurch deutlich überschreiten, dass sie sie wahrnehmen, ohne hinsichtlich dieser Punkte zumindest ein

Mindestmaß an Festlegungen selbst zu treffen. Wenn die Landesregierungen die vom Gesetzgeber eindeutig ihnen zugewiesene Regelungskompetenzen nicht wahrnehmen, kann dies nicht durch den Sozialhilfeträger ersetzt werden. Dieser kann nur dann Modellversuche durchführen, wenn eine Rechtsverordnung vorliegt, die die vom Gesetzgeber näher bezeichneten konkreten Regelungen enthält.

Zu § 2 (Teilnahme an den Modellvorhaben):

Keine willkürliche Festlegung des Personenkreises

Abs. 1: Bei der Festlegung des Personenkreises unter den Hilfeberechtigten, der in die Erprobung einbezogen werden soll, ist darauf zu achten, dass aus einer Erprobung nur für den tatsächlich einbezogenen Personenkreis Erkenntnisse gewonnen werden können. Ergebnisse aus der Erprobungsphase können nicht ohne weiteres (z.T. sogar überhaupt nicht) auf von der Erprobung ausgeschlossene Gruppen Hilfeberechtigter übertragen werden (siehe auch §§ 9 u. 10).

Es wird vorgeschlagen, den folgenden Satz anzufügen: „Vor dem Erlaß entsprechender Verwaltungsvorschriften sind die Verbände der freien Wohlfahrtspflege und Vereinigungen von Sozialleistungsempfängern in angemessener Weise zu beteiligen.“

Zu § 3 (Festsetzung und Bemessung der Pauschalbeträge), § 4 (Zusätzliche Leistungen) und § 5 (Einsetzen der pauschalierten Leistungsgewährung):

Der Spielraum, in dem Pauschalen gebildet werden können, ist aufgrund der Systematik des Leistungsrechts im BSHG äußerst gering. Die Pauschale darf auch in Einzelfällen nach unten hin nicht gegen den Grundsatz der Bedarfsdeckung verstoßen, nach oben hin nicht das Maß des Notwendigen überschreiten. An die Beschreibung und die Abgrenzung der Bedarfsgruppen und der Bedarfe, die durch die monatliche Pauschale abgedeckt werden, sowie an die Bildung und Abgrenzung von Gesamtpauschalen sind deshalb hohe Anforderungen zu stellen. So müssen die von den Pauschalen erfassten Bedarfe und Bedarfsgruppen nach Art und Umfang klar und eindeutig beschrieben und gegen anderen bzw. übersteigenden Bedarf abgegrenzt werden.

Vorgaben für die Differenzierungen auf Länderebene

Hierzu sollten die Verordnungen auf Landesebene vorsehen, dass in einem landesweiten Verfahren in der Verantwortung einer auf Landesebene tätigen Behörde, die Grundlagen für die Bildung von Bedarfsgruppen für (Teil-) Pauschalen, für die Abgrenzung des von den entsprechenden Gruppen erfassten qualitativen und quantitativen Bedarfs gegen anderen bzw. übersteigenden Bedarf und für das Verfahren bedarfsdeckender Kalkulation der Pauschalen erarbeitet werden. (siehe Bemerkungen zu § 1)

Pauschalen nur für regelmäßige und wiederkehrende Bedarfe

Um den eingangs genannten Grundprinzipien des BSHG weiterhin gerecht zu werden, sollten nur Leistungen für solche Bedarfe pauschaliert werden, die in einem überschaubaren Zeitraum regelmäßig und relativ gleichmäßig unter den Hilfeberechtigten auftreten. Bedarfe, für deren Erfüllung eine besonders lange Zeit des Ansparens nötig wäre (z.B. Kauf einer Waschmaschine), sollten nicht in die monatlichen Pauschalen eingehen. Sie können jedoch in Form eines bedarfsgerecht festgesetzten einmaligen Pauschalbetrages gewährt werden.

Bei der Festlegung der Pauschalen sind aktuelle Preisänderungen, insbesondere auch für Energiekosten die Erhöhungen aufgrund der Ökosteuern zu berücksichtigen. Ebenso sind angemessene jährliche Steigerungen bzw. ein angemessenes Steigerungsverfahren festzulegen.

Ausschluss zusätzlicher Leistungen verstößt gegen Bedarfsdeckungsprinzip

Nach der Begründung zu § 4 gelten aktuell auftretende Bedarfe aus Bedarfsgruppen, die in eine Pauschale einbezogen sind, schon allein deswegen als gedeckt, „weil alle Ansprüche auf Leistungen für die von ihnen erfaßten Bedarfe abgegolten sind“. Dies kann aber nur für den Regelfall als dem der Berechnung und Festsetzung der Pauschale zugrundeliegenden Fall angenommen werden, sofern die Festsetzung der Pauschale bedarfsdeckend erfolgte. In die Verordnung ist also auf jeden Fall eine Regelung aufzunehmen, die für den Fall, dass die Pauschale zur Deckung eines nachgewiesenen, unabweisbaren und unaufschiebbaren Bedarfs nicht ausreicht, verpflichtend zusätzliche Leistungen vorsieht.

Besonderheiten des Einzelfalls berücksichtigen

Entsprechend der Regelung des § 22 BSHG sind die Leistungen abweichend von den Pauschalen zu bemessen, soweit dies nach der Besonderheit des Einzelfalls geboten ist. In der Praxis wird eine Abweichung von Pauschalen nach dieser Verordnung viel häufiger nötig werden als bei den Regelsätzen, die Bedarfsgruppen erfassen, bei denen eine weitgehende Gleichartigkeit und Gleichmäßigkeit bei der großen Mehrheit der Leistungsempfänger gegeben ist.

Sonderregelungen

Weiterhin sind Sonderregelungen insbesondere in folgenden Fällen zu treffen:

- für Bedarfe, die zu einem Zeitpunkt auftreten, an dem die für die Bedarfsdeckung notwendigen Beträge noch nicht angespart werden konnten,
- für die ersten Monate des Leistungsbezugs, da es wirklichkeitsfremd wäre anzunehmen, dass die Leistungsberechtigten bei Leistungseintritt in der Regel so ausgestattet wären, dass z.B. Wiederbeschaffungsbedarf lediglich in dem der Bemessung der Pauschalen zugrundeliegenden Maß bestehen würde.

Wenn bei voraussichtlich nur vorübergehenden Bedarf Pauschalen nicht gewährt werden sollen, muss der individuell bestehende Bedarf an einmaligen Leistungen voll gewährt werden. Eine analoge Anwendung von § 15 b BSHG oder der Verweis auf die Möglichkeit privater Darlehensaufnahme ist ausgeschlossen.

Statistische Daten und Erfahrungswerte vor ihrer Verwendung prüfen

zu § 3 Abs. 2: Auch die Solidität und die Validität der verwendeten statistischen Daten, auf deren Grundlage die Pauschalbeträge zu bemessen sind, bedarf einer besonderen Prüfung, die vorweg durch die wissenschaftliche Begleitung zu beurteilen und unter dem Aspekt der Sicherstellung der Bedarfsdeckung zu prüfen wäre. Dies gilt noch in verstärktem Maß für die sogenannten Erfahrungswerte. Statistische Daten, die für andere Personengruppen gewonnen worden sind (z.B. Heizkosten für alleinstehende Erwerbstätige) können keine Verwendung finden.

Zu § 6 (Pauschalierung der Unterkunftskosten):

Keine Pauschalierung von Unterkunftskosten

In Rechtsverordnungen zu den Modellvorhaben sind die laufenden Leistungen für die Unterkunft ausdrücklich von der Möglichkeit einer generellen Pauschalierung auszunehmen.

Eine Regelung der Unterkunftskosten findet sich bereits in der Regelsatzverordnung. Hier ist in § 3 Sätze 1 und 2 vorgesehen, dass Unterkunftskosten in Höhe der tatsächlich entstehenden Kosten zu übernehmen sind.

Zunächst halten wir es rechtlich für überaus fragwürdig, ob eine auf der Experimentierklausel fußende Verordnung diese Vorgaben der Regelsatzverordnung außer Kraft setzen kann. Im übrigen halten wir aber die Gründe, die dazu geführt haben, dass durch die Regelsatzverordnung die laufenden Leistungen für die Unterkunft nicht in die Gewährung in Form von Regelsätzen aufgenommen wurden, nach wie vor so zwingend, dass auch in einer Rechtsverordnung des Landes die Unterkunftskosten ausdrücklich von einer generellen Pauschalierung auszuschließen sind. Mit der zum 1.8.96 in Kraft getretenen Änderung der Regelsatzverordnung wollte der Gesetzgeber sicherstellen, dass die Sozialhilfeträger die Leistungsberechtigten ausreichend beraten und einzelfallbezogen über die angemessene Höhe der Unterkunftskosten entscheiden. Die Bedeutung der einzelfallbezogenen Ermessensausübung wurde dabei noch stärker hervorgehoben. Dieser Wille des Gesetzgebers würde durch eine pauschalierte Gewährung der Leistungen für die Unterkunft ins Gegenteil verkehrt.

Regelung der „angemessenen Kosten der Unterkunft“ ist ausreichend Verwaltungsvereinfachungen und größere Dispositionsfreiheiten wären allenfalls für Leistungsberechtigte zu erwarten, die eine Wohnung neu anmieten. Mit den vom örtlichen Sozialhilfeträger festgelegten "angemessenen Kosten für die Unterkunft" ist aber bereits nach geltendem Recht eine Art

Pauschale in Form einer Obergrenze festgelegt, welche nur in begründeten Ausnahmefällen überschritten werden darf. Wird zu Beginn des Sozialhilfebezugs bzw. im Zusammenhang mit einem Wohnungswechsel die Frage der als Bedarf anzuerkennenden Unterkunftskosten sorgfältig geprüft, wird es in diesem Leistungsbereich im weiteren Verlauf kaum noch Probleme geben.

Die Festlegung pauschalierter Leistungen für die Wohnkosten in der Sozialhilfe im Sinne dieser Verordnung wäre dagegen mit großen Schwierigkeiten verbunden, weil Mietkosten – selbst innerhalb einzelner Gemeinden – sehr stark voneinander abweichen, je nachdem z.B. wie alt das Mietverhältnis, die Lage der Wohnung, ihre Größe oder ihr baulicher Zustand ist. Ein durch die Höhe der Pauschale ggf. erzwungener Wechsel der Wohnung (weil sie z.B. niedriger angesetzt wird, als die bisher als angemessen anerkannten tatsächlichen Unterkunftskosten) wird zunächst einmal den Verwaltungsaufwand erhöhen, den Dispositionsspielraum der Leistungsempfänger einschränken, Selbsthilfekräfte binden und Krisen verschärfen bzw. auslösen. Dies gilt v.a. für Haushalte mit Kindern, die den größten Teil der Sozialhilfeempfänger ausmachen. Hier spielen etwa die Schulsituation der Kinder, die Eingebundenheit in ein soziales Netz in der Nachbarschaft oder etwa die gleichzeitige Nähe von Kinderbetreuungseinrichtung und Arbeitsplatz eine Rolle. Dies gilt aber auch bei Alleinstehenden, wie die verschiedenen Untersuchungen zur Entstehung und dem Verlauf von Wohnungslosigkeit Alleinstehender zeigen. Wollten die Hilfeempfänger dagegen bei Wohnkosten, die höher sind als die Pauschale, in ihrer Wohnung bleiben, so müssten sie die die Pauschale übersteigenden Beträge aus ihrem übrigen umgebundenen Existenzminimum entnehmen; d. h. also etwa aus den Pauschalen für Nahrung oder Schulbedarf.

Zu § 7 (Erhöhung der Vermögensfreigrenzen):

Irrtum des Gesetzgebers bei Vermögensfreigrenzen

Die vorgesehene Erhöhung der Vermögensfreigrenzen nach § 88 Abs. 2 Nr. 8 BSHG i.V.m. der zugehörigen Verordnung folgt zwar der Verordnungsermächtigung gemäß § 101a Satz 6 BSHG. Bei dieser Regelung handelt es sich aber um einen Irrtum des Gesetzgebers. Denn § 88 Abs. 2 BSHG definiert gemäß seiner eindeutigen Überschrift das „einzusetzende Vermögen“. Die in § 88 Abs. 2 BSHG aufgeführten Vermögensbestandteile sind daher solche, die der Hilfeempfänger zur Deckung seines Bedarfs gerade nicht einzusetzen verpflichtet ist. Deswegen ist die Erhöhung der Vermögensfreigrenzen mit dem Ziel, dem Sozialhilfeempfänger ein „Ansparen“ aus den Pauschalen zu ermöglichen, unsinnig, denn wenn das angesparte Vermögen nunmehr als Schonvermögen i.S.v. § 88 BSHG gilt, brauchen die Ansparbeträge nach dem Gesetzeswortlaut eben nicht zur Deckung des Bedarfs verwendet werden (was das Ziel des Gesetzgebers war). Korrekterweise hätte für die Absicht des Gesetzgebers ein weiterer Vermögensbegriff, etwa ein

„Pauschalen-Anspar-Vermögen“ definiert werden müssen.

Schonvermögen und einzusetzende Pauschalen differenzieren

Die Regelung ist aber nun einmal im BSHG so beschlossen, und voraussichtlich wird sich kein Sozialhilfeträger auf die Argumentation einlassen, bei den aus den Pauschalen angesparten Beträgen handele es sich um Schonvermögen. Dadurch besteht aber die Gefahr, dass die in vorhandenen Ersparnissen eines Hilfeempfängers enthaltenen Ansparbeträge aus Pauschalen weder rechtlich noch praktisch vom eigentlichen Schonvermögen abgegrenzt werden können, welches nach der Absicht des Gesetzgebers weiterhin vor dem Einsatz für den laufenden Lebensunterhalt geschützt sein soll.

Lediglich zu Beginn des Sozialhilfebezugs kann das eigentliche Schonvermögen (weil es in diesem Moment noch keine aus Pauschalen gebildete Ansparbeträge enthalten kann) klar beziffert werden. Vermögenszuwächse danach können aus verschiedenen Quellen stammen: nicht nur aus Ansparungen aus Pauschalen, sondern auch aus Ansparungen aus laufender Hilfe zum Lebensunterhalt, aus Beträgen nach § 76 Abs. 2a BSHG oder aus Erziehungsgeld. Diese Beträge muss er, soweit sie sich innerhalb der (bisherigen) Vermögensfreigrenzen bewegen, unzweifelhaft nicht zur Deckung seines Bedarfs einsetzen. Ein Sozialhilfeträger jedoch, der weiß, dass daneben auch Ansparbeträge vorhanden sind, könnte beide Beträge zusammenrechnen (die sich wahrscheinlich ohnehin auf einem Konto befinden) und, anstatt einen zusätzlichen Bedarf anzuerkennen, verlangen, dass zunächst die gesamte Summe zur Deckung des Bedarfs eingesetzt wird. Dies könnte im Ergebnis dazu führen, dass, entgegen dem Willen des Gesetzes, doch auf das Schonvermögen (im bisherigen Sinne) zurückgegriffen würde. Vermögenszuflüsse – wie etwa kleine Erbschaften –, die im Zuflussmonat als Einkommen voll anzurechnen sind, darüber hinaus ihrem Charakter nach aber als Vermögen zu behandeln sind, komplizieren die Situation noch weiter.

Die unklare Regelung des § 101a Satz 6 BSHG zwingt daher dazu, jedenfalls in der Verordnung Sorge dafür zu tragen, dass die beiden Arten von Schonvermögen klar und zu jedem Zeitpunkt voneinander unterschieden werden können.

Zu § 9 (Evaluation der Modellvorhaben, Auskunftspflicht der Sozialhilfeträger):

Abs. 1: Zur Klarstellung, aber auch zum Schutz der Hilfeempfänger ist folgender Satz 2 anzufügen: „Die Behörde prüft, ob der Inhalt der Erprobung den gesetzlichen Anforderungen und den in dieser Verordnung getroffenen Regelungen entspricht und ob die beabsichtigte Erprobung geeignet ist, zu verwertbaren Ergebnissen zu kommen.“ Je weniger präzise der in der Begründung zum Gesetzentwurf geforderte rechtssichere Rahmen durch die Länder gesetzt wird, je

höher sind die besonderen Anforderungen, die der Kommunalaufsicht und Prüfaufsicht gestellt sind.

Abs. 2: Die Verbände der freien Wohlfahrtspflege sind in allen Phasen und auf allen Ebenen der wissen-

schaftlichen Begleitung, der Auswertung und Bewertung zu beteiligen

Stuttgart, 28. Februar 2000

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/2032
23. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen –
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

Deutscher Caritasverband e.V.

Die Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes orientiert sich an dem vom Bundestagsausschuss vorgegebenen Themenkatalog und dessen Gliederung.

I. Reform der Sozialhilfe

Das 1961 in Kraft getretene Bundessozialhilfegesetz ist eine der größten sozialstaatlichen Errungenschaften in der deutschen Geschichte. Seine tragenden Grundsätze der individuellen Hilfe, die die Führung eines menschenwürdigen Lebens ermöglichen soll, die Befähigung zur Selbsthilfe, die Gewährung von persönlicher und wirtschaftlicher Hilfe, das Prinzip der Bedarfsdeckung, der Nachhang der Sozialhilfe gegenüber Selbsthilfemöglichkeiten, die Ermöglichung der Teilnahme am Leben der Gemeinschaft, markieren Eckpfeiler unseres Sozialstaates. Wegen seiner Bedeutung als unterstes soziales Netz fordert der Deutsche Caritasverband, Reformen der Sozialhilfe mit einem Höchstmaß an Sorgfalt durchzuführen.

Hierzu gehört eine möglichst exakte Schwachstellenanalyse. Mit den Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Arbeitsämtern und der Experimentierklausel zur Pauschalierung weiterer Leistungen der Sozialhilfe wurde der richtige Weg beschritten. Die sich daraus ergebenden Erkenntnisse für eine Gesetzesänderung sind in der kommenden Legislaturperiode in einem Reformvorhaben zusammenzuführen.

Den Praktikern in der Sozialhilfe ist ein Defizit schon lange offensichtlich, nämlich die mangelhafte Umsetzung der persönlichen Hilfe. In § 8 des Bundessozialhilfegesetzes werden als Formen der Sozialhilfe die persönliche Hilfe, die Geldleistung und die Sachleistung genannt. Zur persönlichen Hilfe gehört dabei außer der Beratung in Fragen der Sozialhilfe auch die Beratung in sonstigen sozialen Angelegenheiten. Schon lange wird beklagt, dass wegen der starken gewachsenen Zahl von Hilfesuchenden die Geldleistungen und Sachleistungen im Rahmen der Sozialhilfe die kommunalen Personal- und Finanzhaushalte in einem Maße belasten, dass persönliche und individualisierende Hilfen immer mehr zurücktreten.

Zentrales Anliegen einer Reform muss es deshalb sein, die persönliche Hilfe in der Sozialhilfe auszubauen. Dem Antrag der Regierungsfractionen „Fördern und Fordern – Sozialhilfe moderner Gestalten“ ist deshalb in vollem Umfang zuzustimmen. Diese dort genannten Bereiche sind neu zu gestalten.

In der Tat fehlt es „an ausreichenden zielorientierten Handlungsansätzen für eine aktivierende, mitverantwortliche und notwendigerweise gleichberechtigte Beteiligung der Hilfeempfänger an dem Prozess der Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit“. Ebenso ist die Koordinierung zwischen Arbeits- und Sozialämtern stark verbesserungsbedürftig.

Die persönliche Hilfe ist auch der Ort, an dem die bei den freien Trägern vorhandene Beratungs- und Hilfekompetenz wirksam eingebunden werden kann.

Der notwendige Ausbau der persönlichen Hilfe ist nicht ohne Mehrkosten zu haben. Wahrscheinlich wird der durch eine stärkere Pauschalierung der Geldleistungen eingesparte Verwaltungsaufwand nicht ausreichen, um die Mehrkostenbelastung aufzufangen. Deshalb muss mit einer solchen Sozialhilfereform das vorrangige Sicherungssystem ausgebaut werden.

Wenn im Antrag der Regierungsfractionen gefordert wird, die „Möglichkeiten einer der Sozialhilfe vorgelegten Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen zu prüfen und zu verbessern“, so ist dies ausdrücklich zu begrüßen. Der Deutsche Caritasverband fordert die Einführung eines einkommensabhängigen Kindergeldzuschlages.

Kinder sind in Deutschland das Armutsrisiko Nr. 1. Dies ist nicht nur eine Schande für Deutschland, sondern wird auch schwere Folgeschäden hinsichtlich der künftigen Wirtschaftskraft nach sich ziehen. Es ist deshalb nur sinnvoll, die Sozialhilfehaushalte in Höhe des Kinderexistenzminimums zu entlasten und das eingesparte Geld in die persönliche Hilfe von Hilfebedürftigen zu stecken. Davon wird letztlich der gesamte Staat profitieren. Bei einem einkommensabhängigen Kindergeldzuschlag in Höhe von 200 EURO pro Monat wäre kein Kind mehr auf Sozialhilfe angewiesen.

Dieser einkommensabhängige Kindergeldzuschlag plus das vom Deutschen Caritasverband geforderte Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose plus eine weitgehende Freistellung der Niedrigeinkommen von Sozialversicherungsabgaben plus eine ausgebaute persönliche Hilfe incl. einer Vernetzung mit dem Arbeitsamt bietet eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür, dass die Arbeitsaufnahme von Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfängern in großem Umfang befördert werden würde.

II.(1) Weiterentwicklung der Sozialhilfe

II.(1) a. Pauschalierung

Pauschalierungen können dazu beitragen, Selbstständigkeit und Selbstverantwortung der Leistungsempfänger zu erhalten bzw. zu stärken und ihren Dispositionsspielraum zu erhöhen. Pauschalen für bestimmte Bedarfe können zu einer erhöhten Rechts- und Planungssicherheit für die Leistungsempfänger führen. Pauschalierungen können durch Verwaltungsvereinfachung außerdem Ressourcen für die persönliche Hilfe freimachen. Eine Erweiterung der Möglichkeiten zur Pauschalierung von einmaligen Leistungen zum Lebensunterhalt wird deshalb vom Deutschen Caritasverband grundsätzlich begrüßt.

Die Pauschalierung von Leistungen sollte sich jedoch an der Lebenswirklichkeit von Sozialhilfehaushalten orientieren. So sollten selten anfallende Beschaffungen langlebiger hochwertiger Verbrauchsgüter (Waschmaschine, Herd) und im Lebensverlauf einmalige Anlässe nicht in die Pauschalierung einbezogen werden. Beides erfordert eine lange Ansparphase, die Haushalte mit knappem Budget nicht durchhalten und im Verschuldungsfalle die Ansparleistung faktisch

nicht dem Zugriff von Gläubigern vorenthalten können. Zum einen ist ein großer Teil der Sozialhilfehaushalte eher kurz im Sozialhilfebezug, andererseits ist die Verwaltungskostenersparnis für diese hin und wieder anfallende Leistungsbeantragung und -gewährung gering.

Nach geltendem Recht sind die laufenden Leistungen für die Unterkunft so zu gewähren wie sie anfallen und können nicht pauschaliert werden. Durch die Mietobergrenzen sind sie ohnehin schon in der Höhe begrenzt. Insofern haben wir Zweifel an der Rechtmäßigkeit der derzeit laufenden Modellmaßnahmen, die die Pauschalierung der Unterkunftskosten einschließen. Da die Unterkunftskosten über einen längeren Zeitraum konstant bleiben, führt ihre Pauschalierung auch zu keiner Verwaltungskostenersparnis. Verwaltungskosten entstehen jedoch in hohem Maße durch die „Findung“ und jährliche Überprüfung der Pauschale, differenziert für jeden betroffenen Haushalt. Der subtile oder auch manifeste finanzielle Druck, der durch die geminderten pauschalierten Unterkunftskosten dahingehend ausgeübt wird, sich eine preiswertere Unterkunft zu suchen, läuft allen anderen sozialräumlichen Entwicklungen und Absichten zu wider, wie sie durch das Programm „Die soziale Stadt“ favorisiert werden, Ghattobildungen und Quartiere minderen Standards entgegen zu wirken.

Sowohl bei der Einbeziehung hochwertiger Verbrauchsgüter wie bei der Pauschalierung der Unterkunftskosten ist die Gefahr der erheblichen Unterschreitung des tatsächlichen Bedarfs am größten und damit die Bedarfsdeckung gefährdet oder ausgehöhlt, sofern die Unterschreitung über einen längeren Zeitraum gegeben ist. Die individuelle Bedarfsdeckung ist tragendes Prinzip für die Sicherstellung des existenziellen Minimums. Eine Ausrichtung an der Besonderheit des Einzelfalles muss daher möglich bleiben und die Sicherstellung des Existenzminimums gewährleistet sein, indem größere Anschaffungen auch im Pauschalierungszeitraum als einmalige Hilfen zu gewähren sind. Im Antrag der Regierungsfraktion heißt es zu Recht: "Die bedarfsgerechte Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalles über die Pauschale hinaus muss gesichert sein". In § 21 Abs 2 Satz 2 BSHG gibt es bereits eine vorbildliche Regelung für Haushalte, die mit ihrem Einkommen knapp über der Sozialhilfe liegen.

Die derzeit laufenden Modellmaßnahmen der Pauschalierung einmaliger Leistungen einschließlich der Unterkunftskosten sollen dazu beitragen, die Neufestsetzung der Regelsätze am „tatsächlichen Verbrauch“ auszurichten. Je niedriger das Niveau der Pauschalen bei den derzeit laufenden Modellmaßnahmen ist, je mehr wird es auf die „Regelsatzfindung auf niedrigerem Niveau“ im Jahr 2005 hinauslaufen. Die dadurch verstärkte Ausgrenzung und Benachteiligung von Hilfebeziehern wird statistisch nicht wahrgenommen oder verifiziert, weil die Begleitforschung zu den Modellmaßnahmen die „Zufriedenheit der Sozialämter“ erforscht und nicht den sachgerechten Umgang von Hilfesuchenden mit den dargereichten Pauschalen zum Maßstab hat.

II.(1) b. Konzeption des Regelsatzbemessungssystems

Die Höhe des Regelsatzes in der Sozialhilfe ist seit jeher politisch umstritten. Seit dem im Jahr 1990 das Bundesverfassungsgericht die Höhe der Sozialhilfe zum Maßstab für das steuerfrei Existenzminimum gemacht hat ist die Frage nach der Höhe des Regelsatzes nicht nur für die Empfänger von Sozialhilfe sondern für alle Steuerzahler von Bedeutung. Vor allen Dingen hat dieser Zusammenhang von Steuern und Sozialhilfe das Interesse des Bundesfinanzministers an der Sozialhilfe geweckt. Der Streit über die Höhe des Regelsatzes wird seither nicht mehr beim Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge fachlich bearbeitet sondern der in jeder Bundesregierung starke Finanzminister hat praktisch ein Vetorecht. Hinzu kommt ein weiterer Gesichtspunkt: Zur Bewältigung der Langzeitarbeitslosigkeit wird dem Niedriglohnssektor eine immer größere Bedeutung zugeschrieben. Die Leistung der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Sozialhilfe stellen aber de facto einen Mindestlohn dar. Dementsprechend werden die Forderungen lauter, arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern einen Teil der Sozialhilfe zu streichen, damit „Arbeit künftig mehr Geld einbringt als Nichtstun“. Damit soll der Druck auf arbeitslose Sozialhilfeempfänger erhöht werden, sich wieder stärker um einen neuen Job zu bemühen. Wegen dieser gewachsenen Bedeutung des Regelsatzes braucht die Sozialhilfe heute mehr denn je ein Regelsatzbemessungssystem.

Bis 1990 war das Bemessungssystem für den Regelsatz in der Sozialhilfe der Warenkorb. Seit über zehn Jahren werden die Regelsätze gemessen nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), die alle fünf Jahre vom statistischem Bundesamt erhoben worden ist. Maßstab für die Bemessung des Regelsatzes ist danach das tatsächliche Verbraucherverhalten von Haushalten im unteren Einkommensbereich. Allerdings konnten die Ergebnisse der letzten EVS im Jahr 1998 nicht als Maßstab herangezogen werden, da auf Grund einer Veränderung in der Statistik diese in einem kleinen Teilbereich nicht mehr vergleichbar war. Seit dieser Zeit werden die Regelsätze entsprechend der Veränderung des aktuellen Rentenwertes in der gesetzlichen Rentenversicherung fortgeschrieben. Festzuhalten ist, dass die letzte Bedarfsüberprüfung des Regelsatzes im Jahr 1989 erfolgte und bis 1992 umgesetzt wurde. Seit dem Föderalen Konsolidierungsprogramm von 1993 bis heute wurde der Anstieg des Regelsatzes aus haushaltspolitischen Überlegungen gedeckelt. Eine bedarfsorientierte Überprüfung fand nicht mehr statt. Stimmen sind zu hören, es genüge in Zukunft, einen „Schätzkreis“ mit der Regelsatzbemessung zu beauftragen.

Der Deutsche Caritasverband fordert die Rückkehr zu einem konsistenten Regelsatzbemessungssystem, wie dies bei der EVS-gestützten Bedarfsbemessung gegeben ist. Der Regelsatz muss anhand des EVS-Bedarfsbemessungssystem bemessen werden. Die konsequente Bemessung des Regelsatzes anhand dieses EVS-Systems ist erforderlich um die Regelsätze

dem fiskalisch motiviertem Zugriff des Bundesfinanzministers zu entziehen. Sie ist auch erforderlich, weil die Höhe des Regelsatzes im Blick auf Niedriglöhne und Armut im Alter (Grundsicherungsgesetz) für immer mehr Menschen an Bedeutung gewonnen hat und weiter zunehmen wird.

Der Deutsche Caritasverband fordert, den Eckregelsatz (das ist der Regelsatz für den Alleinstehenden und den Haushaltsvorstand) um mindestens 10 Euro anzuheben. Die seit knapp 10 Jahre andauernde Deckelung, d.h. die nicht bedarfsgerechte Fortschreibung hat zu einem Nachholbedarf in dieser Höhe geführt.

Auch wenn auf Grund der eingeschränkten Vergleichbarkeit der Statistik eine Neubemessung der Regelsätze zum 1. Juli 1999 nicht möglich gewesen ist, hätte der Gesetzgeber gemäß Paragraph 22 Absatz 3 BSHG die Pflicht gehabt, bei der jährlichen Fortschreibung der Regelsätze die Entwicklung der Lebenshaltungskosten zu berücksichtigen. Dies hat er nicht getan sondern hat die Fortschreibung begrenzt auf den aktuellen Rentenwert und damit auf die Steigerung der Nettolöhne. Einschlägige Untersuchungen belegen einen spürbaren Kaufkraftverlust des Regelsatzes seit 1993. Die Ursache liegt in der oben beschriebenen Deckelung der Fortschreibung.

Wegen dem Charakter der Regelsätze als Existenzminimum und dem Auftrag der Sozialhilfe, als unterstes Sicherungssystem eine bedarfsdeckende Hilfe sicherzustellen, kommt aber der Lebenshaltungskostensteigerung eine entscheidende Bedeutung zu. Eine Ankopplung der Sozialhilfe an die Nettolohnentwicklung garantiert nicht, dass mit dem Regelsatz auch in Zukunft der Bedarf in Höhe des Existenzminimums gedeckt werden kann. Die Notwendigkeit einer Fortschreibung anhand der Preissteigerung der regelsatzrelevanten Güter wird besonders in den letzten Monaten deutlich. Zum einen sind die Lebensmittelpreise im letzten halben Jahr stark gestiegen und zum zweiten wurde die Umstellung auf den Euro von vielen Geschäften zu einer verdeckten Preisanhebung genutzt.

Der Deutsche Caritasverband fordert bei der jährlichen Fortschreibung des Regelsatzes die Entwicklung der Lebenshaltungskosten für die regelsatzrelevanten Güter als Untergrenze festzuschreiben.

Die Regelsätze für Kinder werden gestaffelt nach Altersstufen in Prozentwerten vom Regelsatz des Haushaltsvorstands abgeleitet. Diese Personengewichte für Kinder bewegen sich derzeit in einer Spanne von 50 Prozent des Eckregelsatzes für Kinder unter 7 Jahren bis zu 90 Prozent des Eckregelsatzes für Kinder von 14 bis 18 Jahren. Untersuchungen von Fachleuten legen die Vermutung nahe, dass der Eckregelsatz in Höhe von derzeit aufgrund 560 DM aufgrund struktureller Mängel im Bemessungssystem, die nicht identisch sind mit dem o.g. Nachholbedarf, erheblich zu niedrig ist. Zur Lösung wird von unabhängiger Seite vorgeschlagen, den Eckregelsatz spürbar anzuheben und um insgesamt Kostenneutralität zu bewahren im gleichen Zug die Personengewichte für Kinder abzusenken.

In dem Zusammenhang ist vorsorglich darauf hinzuweisen, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß vom 10. November 1998 ausdrücklich dem sog. Erziehungsbedarf zum steuerfreien Existenzminimum erklärt hat. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu ausgeführt: „Zwar umfaßt der für die Gewährung von Sozialhilfe und damit für die Festlegung des allgemeinen steuerlichen Existenzminimums maßgebliche notwendige Lebensunterhalt neben Ernährung, Unterkunft, Kleidung, Körperpflege, Hausrat und Heizung auch persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens. Zu diesem Minimum gehören in vertretbaren Umfange auch Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben. Für Kinder und Jugendliche umfaßt der notwendige

Lebensunterhalt auch den besonderen, vor allem dem durch ihre Entwicklung und ihr Heranwachsen bedingten Bedarf. Bei der Quantifizierung dieses Bedarfs sind jedoch die allgemeinen Kosten nicht hinreichend berücksichtigt, die Eltern aufzubringen haben, um dem Kind eine Entwicklung zu ermöglichen, die es zu einem verantwortlichem Leben in dieser Gesellschaft befähigt. Hierzu gehört gegenwärtig z.B. die Mitgliedschaft in Vereinen so wie sonstige Formen der Begegnung mit anderen Kindern oder Jugendlichen außerhalb des häuslichen Bereichs, das Erlernen, und Erproben moderner Kommunikationstechniken der Zugang zur Kultur- und Sprachfertigkeit, die verantwortliche Nutzung der Freizeit und die Gestaltung der Ferien.“

Dieser Erziehungsbedarf, der im heutigen Regelsatz für Kinder nicht berücksichtigt ist, bildet nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes einen weiteren Teil des Existenzminimums eines Kindes, sozusagen den sozio-kulturellen Teil. Zur Höhe dieses Bedarfs empfahl das Bundesverfassungsgericht eine Orientierung am damaligen Haushaltsfreibetrag für Alleinerziehende in Höhe von 5616 DM. Der Gesetzgeber hat zum Jahr 2001 aber nur einen Betrag von 1200 DM anerkannt. Allein dies bedeutet aber bereits die Notwendigkeit einer Anhebung des Regelsatzes für Kinder in Höhe von durchschnittlich 50 Euro/Monat. Eine ins Auge gefasste Absenkung der Regelsätze für Kinder verbietet sich alleine deshalb aus diesem Grund. Der Deutsche Caritasverband fordert bei einer Neugestaltung der Personengewichte für Kinder künftig den Erziehungsbedarf mindestens in Höhe von 50 Euro/Monat pro Kind zu berücksichtigen.

II. (2) Aktivierende Instrumente, Integration in den Arbeitsmarkt

Die zielgerechte Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit durch die Weiterentwicklung personenbezogener Hilfen in einem Fördersystem (Beratung, Assessment, Hilfeplanung, Casemanagement) wird vom Deutschen Caritasverband ausdrücklich begrüßt. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die individuelle, persönliche Hilfe (die Väter des Bundessozialhilfegesetzes sprachen in vollem Bewusstsein der herausragenden Bedeutung dieser Hilfe von der "königlichen

Hilfe") schon immer gesetzliche Grundlage war. Dass dennoch auf die Bedeutung individueller, auf den jeweiligen Einzelfall zugeschnittener Hilfen hingewiesen wird, macht deutlich, dass die Sozialhilfepaxis und erst recht die Praxis der Arbeitsämter an vielen Orten nicht über entsprechende Instrumente verfügt. Dies liegt zum einen daran, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Sozialämtern und noch mehr in den Arbeitsämtern mit durchschnittlichen Fallzahlen konfrontiert werden, die ein individuelles Hilfeplanverfahren erst gar nicht zulassen. Zum anderen fehlen vielfach die nötigen Kenntnisse und Erfahrungen bei der Entwicklung und Anwendung von Handlungsansätzen und Förderinstrumenten.

Abgesehen von Modellversuchen, findet nach wie vor in der Fläche keine systematische Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Sozialämtern statt. Der Deutsche Caritasverband teilt deshalb die Auffassung, dass die Erfahrungen aus dem Projekt „MoZArT“ zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe alsbald auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden sollten. Dabei wird es entscheidend darauf ankommen, inwieweit es gelingt, gemeinsame Anlaufstellen zu schaffen, die arbeitsmarktbezogene und soziale Hilfen in einem integrierten Handlungsansatz organisiert.

Entscheidend ist dabei ebenso die Verzahnung mit anderen Hilfeleistungen und Unterstützungssystemen. Gerade für Alleinerziehende mit Kindern kommt hier der Verbesserung der Kinderbetreuung eine wichtige Funktion zu. Zuschläge zum Kindergeld und verbesserte steuerliche Absetzbarkeit erwerbsbedingter Kinderbetreuungskosten verbessern zwar die finanziellen Möglichkeiten. Ebenso erforderlich ist aber der flächendeckende Ausbau der Betreuungsangebote.

II. (3) Integration in den Arbeitsmarkt

II. (3) a. Lohnabstandsgebot, Freibeträge, Arbeitsanreize, Leistungen/Gegenleistungen

Das Lohnabstandsgebot ist bei der derzeitigen Regelsatzbemessung und -höhe in der Sozialhilfe gegeben. Diskrepanzen ergeben sich allenfalls beim Haushaltsbedarf von Familien mit mehreren Kindern. Der Deutsche Caritasverband betont seit vielen Jahren: Die Lösung des Lohnabstandsproblems liegt nicht in der Absenkung der Sozialhilfe sondern in der Herausnahme von Kindern aus der Sozialhilfe über eine vorrangige Absicherung von Kindern und Jugendlichen bzw. einem verbesserten Familienlastenausgleich. Denn es sind ausschließlich die Kinderkosten, die Niedrigeinkommensbezieher in die Nähe oder sogar unter die Sozialhilfeschwelle bringen. Die Kinder sind hier das Armutsrisiko. Dies hat seine Ursache in der "Familienblindheit" des Lohnes und in der nicht bedarfsdeckenden Höhe des Kindergeldes.

Der Deutsche Caritasverband fordert eine Abschaffung des Lohnabstandsgebotes in der heutigen Form. Der eigentliche Sinn des Lohnabstandsgebotes besteht doch darin, sicherzustellen, dass eine Person die arbeitet, finanziell deutlich mehr zur Verfügung haben soll

als eine Person die nicht arbeitet. Der Deutsche Caritasverband fordert das Lohnabstandsgebot losgelöst von Kindern auf die einzelne erwerbsfähige Person zu beziehen. Die Hilfe zum Lebensunterhalt sollte für diese Person deutlich niedriger sein als der Nettolohn eines Vollzeitbeschäftigten in unteren Lohngruppen.

Zur Überwindung der sogenannten „Arbeitslosen- oder Sozialhilfefalle“, die durch eine übermäßige Anrechnung von Einkommen auf die Transferleistungen entsteht und die Anreize zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit behindern, sollte die Einkommensanrechnung auf Arbeitslosen- und Sozialhilfe verringert werden. Das „Mainzer Modell“ ist doch nur deshalb wenig effektiv, weil die 85 %ige Einkommensanrechnung in der Sozialhilfe den Anreiz zur Arbeitsaufnahme zerstört.

Man befindet sich bei der Problemlösung in einem Zielkonflikt zwischen Effizienz, Gerechtigkeit und Belastung der öffentlichen Haushalte. Je höher der Anrechnungsbetrag (bzw. Freilassungsbetrag), um so höher die davon ausgehenden Arbeitsanreizwirkungen, um so ungerechter bleibt der Vergleich mit dem nicht derart geförderten Mit-Arbeitnehmer und um so höher sind aber auch die Kosten für die öffentlichen Haushalte. Der Deutsche Caritasverband hat deshalb bereits 1997 eine Lösung vorgeschlagen, die dem oben beschriebenen Zielkonflikt in möglichst optimaler Weise Rechnung trägt:

Der Gesetzgeber sollte ein zeitlich befristetes Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose schaffen. Von einem Sozialhilfeempfänger hinzu verdientes Einkommen sollte maximal zu 50 Prozent (und nicht wie heute zu 85 Prozent) mindernd auf die Sozialhilfe angerechnet werden. Die Mehrkosten für die Sozialämter wären bei der Einführung eines derart für alle Sozialhilfeempfänger erhöhten anrechnungsfreien Betrages sehr hoch. Deshalb ist es sinnvoll, diese Begünstigung auf dem Arbeitsmarkt politisch besonders benachteiligten Personenkreis der sozialhilfebedürftigen Langzeitarbeitslosen zu begrenzen. Um den Charakter des Einstiegsgeldes als Starthilfe in eine reguläre Beschäftigung zu unterstreichen, sollte dieses Einstiegsgeld zeitlich auf ein Jahr begrenzt werden. Damit wäre sichergestellt, dass durch die erhöhten Anrechnungsfreilassungsbeträge nicht auf Dauer ein Niedriglohnbereich subventioniert würde. Wird der auf 50 Prozent erhöhte Freilassungsbetrag beschränkt auf Langzeitarbeitslose, so ist sichergestellt, dass im Verhältnis zum status quo pro zusätzlich anrechnungsfrei gelassener Mark auch eine Mark an Sozialhilfe eingespart wird. Der Deutsche Caritasverband fordert also bei Langzeitarbeitslosen die Einführung eines "Spitzensteuersatzes" von maximal 50 Prozent für die Dauer eines Jahres.

Das in verschiedenen Anträgen angesprochene Gleichgewicht von Leistung und Gegenleistung nach dem Prinzip „Fördern und Fordern“ setzt zunächst voraus, dass dem Hilfeempfänger zeitnah qualifizierte Angebote (aktivierender Beratung, Qualifizierung, Praktikas, Arbeit u.a.) unterbreitet werden. Dies wird

allerdings ohne eine wesentlich bessere Personalausstattung nicht zu erreichen sein. Andernfalls macht es keinen Sinn, auf Eigenbemühungen zu setzen. Das vorhandene gesetzliche Sanktionierungsinstrumentarium ist nach Ansicht des Deutschen Caritasverbandes ausreichend. Notwendig ist allenfalls eine Vereinheitlichung und konsequente Anwendung.

Die mehrfach geäußerte Forderung nach einer Umkehr der Beweislast lehnt der Deutsche Caritasverband ab. Sie verkennt die Komplexität der individuellen Problemlagen und unterstellt das Vorhandensein einer ausreichenden Anzahl von Niedriglohnarbeitsplätzen. Außerdem besteht so die Gefahr, dass sich Kommunen und Arbeitsverwaltung ihrem Auftrag, die persönlichen Hilfe zu intensivieren, nicht in der gebotenen Weise annehmen. Die Betroffenen werden allein gelassen, mit all den negativen Folgen für sie und die Gesellschaft. Der Deutsche Caritasverband spricht sich vielmehr dafür aus, eine Nachweispflicht der Eigenbemühungen analog der Regelungen im Rahmen der Eingliederungsvereinbarung nach SGB III vorzusehen.

II.(3) b. Verzahnung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

Die Unterstützungssysteme der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sind in einer Zeit entstanden, in der praktisch Vollbeschäftigung herrschte. Seit Mitte der 80er Jahre kommt nun das gegliederte Sicherungssystem zunehmend in die Krise. Auslöser hierfür waren konjunkturelle und strukturelle Massenarbeitslosigkeit, die mit dem Aufbau und der Verfestigung von Massenarbeitslosigkeit einher ging. Die Folge davon waren der Aufbau von Parallelstrukturen in den Kommunen (z.B. Hilfe zur Arbeit). Arbeitsämter und Sozialämter wurden zunehmend „Verschiebebahnhöfe“ von Langzeitarbeitslosen mit unterschiedlichen Zuständigkeiten, Fördermöglichkeiten, Zumutbarkeits- und Sanktionsregelungen. Verschärft wurde diese Entwicklung durch die degressive Ausgestaltung der Arbeitslosenhilfe.

Die Forderungen nach einer besseren Verzahnung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in Form einheitlicher Fördermöglichkeiten, Zumutbarkeits- und Sanktionsregelungen und die organisatorische Verknüpfung oder Zusammenfassung der Anlaufstellen bei den Arbeits- und Sozialämtern sind deshalb nachvollziehbar und werden in ihrer Grundintention vom Deutschen Caritasverband unterstützt (siehe oben, Punkt II. 2).

Leider verengt sich die politische Diskussion zunehmend auf eine reine Strukturdebatte, die sich in der Zusammenführung der Sozialtransfers aus Arbeitslosen- und Sozialhilfe erschöpft. Dabei wird verkannt, dass allein der Wechsel von Hilfesystemen und Zuständigkeiten keine höhere Effektivität der Hilfen zur sozialen und beruflichen Integration von Langzeitarbeitslosen erbringen wird. Der Deutsche Caritasverband fordert, das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit in seiner Vielschichtigkeit zu erkennen, sich an den

Lebenslagen von Arbeitslosen zu orientieren und integrierte Hilfeangebote zu unterbreiten.

Eine Integration der jetzigen Arbeitslosen- in die Sozialhilfe ist zudem nach Ansicht des Deutschen Caritasverbandes aus mehreren Gründen problematisch:

1. Die Vorschläge werden bislang überwiegend unter Spargesichtspunkten diskutiert. Ob und wie die Einsparpotentiale durch die Vereinheitlichung der Transferleistungen auf dem Niveau der Sozialhilfe und bei den Rentenversicherungsbeiträgen für die eigentliche Zielgruppe der Reform, nämlich langzeitarbeitslose Menschen eingesetzt wird, bleibt hingegen offen.
2. Es besteht die Gefahr, dass sich die Arbeitsämter zunehmend auf ihre Leistungsempfänger konzentrieren und die Vermeidung bzw. Überwindung von Langzeitarbeitslosigkeit in den Hintergrund tritt. Die bereits tendenziell bestehende Segmentierung in eine kommunale Arbeitsmarktpolitik für benachteiligte Personengruppen und eine öffentliche Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit für gut vermittelbare Arbeitslose würde sich dadurch verstärken.
3. Problematisch ist daran, dass die Sozialämter zumindest bislang auf einen regionalen Arbeitsmarkt beschränkt sind, kaum über Fachpersonal verfügen, mit geringen Finanzmitteln ausgestattet sind und hinsichtlich der Arbeitsvermittlung, dem Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und der Erstellung von Eingliederungsbilanzen keine überregionalen bzw. bundesweiten Standards existieren. Auch verfügen die Kommunen weder über die gesetzlichen Instrumente noch über die finanziellen Mittel, den Arbeitsmarkt über Wirtschafts-, Steuer- und Finanzpolitik zu beeinflussen.
4. Es wird wenig bedacht, dass die Integration der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe erhebliche Auswirkungen auf die Kranken-, Pflege- und insbesondere auf die Rentenversicherung hat.
5. Unklar ist ebenfalls, wie eine bedarfsdeckende Refinanzierung der zusätzlichen Ausgaben bei den Kommunen über den Bund, der bislang die Arbeitslosenhilfe finanziert, sichergestellt werden und weiterhin ein interkommunaler Finanzausgleich garantiert werden soll.
6. Eine Überführung von zusätzlich weit über 1 Mio. Arbeitsloser in die Sozialhilfe würde alle Anstrengungen der Kommunen zu einer Verbesserung der persönlichen Hilfe kaputt machen. Die Kommunen können diese Last nicht schultern. Vielmehr muss auch bezüglich der großen Gruppe der arbeitslosen Menschen das vorrangige Sicherungsnetz ausgebaut werden.

II.(3) c. Niedriglohnsektor

Mit der bundesweiten Ausweitung des sogenannten Mainzer Modells wird erstmals flächendeckend ver-

sucht, für Langzeitarbeitslose und Sozialhilfeempfänger die Anreize zu erhöhen, eine niedrig bezahlte Tätigkeit aufzunehmen. Angesichts der Tatsache, dass oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze der volle Sozialversicherungssatz zu entrichten ist, ist die Subvention der Sozialabgaben der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein richtiger Schritt zur Anhebung der Nettolöhne im Niedriglohnbereich. Unabhängig von der Tatsache, dass mit diesem Instrument zunächst allenfalls 15.000 bis 30.000 zusätzliche Arbeitsverhältnisse zu erwarten sind, ist das Mainzer Modell, wie auch andere Formen des Kombilohns mit einigen Schwächen verbunden, die seine Wirksamkeit deutlich vermindern. Erstens besteht eine deutliche Konkurrenz mit anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, die ebenfalls Kombilöhne vorsehen. Zweitens ist völlig offen, ob genügend reguläre Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich zur Verfügung stehen, die durch ein solches Angebot aktiviert werden könnten. Drittens ist zu befürchten, dass die Befristung der Subvention die Einkommensverbesserungen und die Arbeitsplatzeffekte langfristig wieder zunichte macht.

Die bisherigen Erfahrungen mit Kombilohnmodellen zeigen, dass sich diese Anreizsysteme vor allem für arbeitsmarktnahe Zielgruppen eignen, d.h. beispielsweise für Frauen während oder nach der Familienphase oder Arbeitslose, die zuvor ein Praktikum oder eine Qualifizierung durchlaufen haben. Langzeitarbeitslose mit Multiproblemlagen und mehrfachen Vermittlungshemmnissen, wie Alter, gesundheitliche Beeinträchtigungen, psychische Erkrankungen u.a. dürften wohl kaum davon profitieren. Erforderlich für diesen Personenkreis der Langzeitarbeitslosen ist ein quantitativer und qualitativer Ausbau der Arbeitsberatung, Arbeitsvermittlung sowie der Arbeitsbegleitung im Sinne persönlicher und fallbezogener Hilfe und Unterstützung. Kombilohnmodelle, in welcher Form auch immer, ersetzen nicht, sondern ergänzen höchstens die bislang bestehenden Instrumente der Beratung und Arbeitsförderung (Ausstiegsberatung, Qualifizierung, Hilfe zur Arbeit, ABM, SAM u.a.). Auch handelt es sich keinesfalls um eine Alternative zu beschäftigungsschaffenden Maßnahmen. Zum einen konnten bereits mit den bestehenden Eingliederungszuschüssen zur Förderung regulärer Beschäftigung nur geringe Erfolge erzielt werden. Zum anderen ist es wenig

sinnvoll, die Effektivität von beschäftigungsschaffenden Maßnahmen wie ABM und SAM ausschließlich an ihren kurzfristigen Vermittlungsquoten zu messen. Diese Instrumente dienen überwiegend der Stabilisierung, Vorbereitung und Heranführung von Langzeitarbeitslosen mit besonderen Vermittlungshemmnissen an den Arbeitsmarkt, die ohne ein System aus psychosozialen Hilfen, Sozialen Diensten, Qualifizierung, Beschäftigung, Vermittlung und Begleitung kaum eine Chance auf dem Arbeitsmarkt hätten.

Schließlich löst die im „Mainzer Modell“ vorgesehene Einschränkung der Subventionen auf Langzeitarbeitslose und Sozialhilfeempfänger nicht das Grundproblem zu hoher Sozialsicherungsbeiträge im Niedriglohnbereich. Nennenswerte Arbeitsplatzeffekte im Niedriglohnbereich werden erst dann entstehen, wenn die volle Belastung oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze von derzeit 325 Euro vermindert wird. Die weitergehenden Vorschläge zur gestaffelten Ausgestaltung der Sozialversicherungsbeiträge - generell und nicht nur für Langzeitarbeitslose - im Niedriglohnsegment werden deshalb vom Deutschen Caritasverband ausdrücklich begrüßt.

Die in einem Antrag vorgeschlagene Absenkung des Eingangsteuersatzes bringt für Geringverdiener nur minimale finanzielle Verbesserungen, weil es sich ja um einen Grenzsteuersatz handelt: Der Satz von 15 % bezieht sich auf die zusätzlich verdiente Mark oberhalb des steuerlichen Existenzminimums. Das tatsächliche Problem stellt jedoch die Abgabenbelastung dar, die jenseits von 630 DM mit einem „Durchschnittssteuersatz“ von 40 % beginnt. Ein Beispiel: Ein Geringverdiener mit einem Bruttoeinkommen von 2.000 DM im Monat, das zu einem Nettoeinkommen von 1.600 DM im Monat führt (ohne Berücksichtigung von Einkommensteuer), kostet den Arbeitgeber 2.400 DM. 800 DM gehen monatlich als Abgaben an die Sozialversicherung, das ist bezogen auf die Bruttokosten des Arbeitgebers ein Durchschnittssteuersatz von 33 % (800/2.400). Dieser sog. Abgabenkeil ist das Problem in diesem Sektor des Arbeitsmarktes.

Freiburg, den 18.01.2002

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/2054
25. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen –
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V.

Gegenstand der heutigen Diskussion sind neben dem Gesetzentwurf zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz Überlegungen zu einer umfassenden Reform der Sozialhilfe - insbesondere der Hilfe zum Lebensunterhalt.

Gesetzentwurf zur Verlängerung von Übergangsregelungen

Die Fristverlängerung in § 18 Abs. 5 Satz 4 BSHG ist sinnvoll.

Die schlichte Fristverlängerung in § 22 Abs. 6 Satz 2 BSHG für die Regelsatzbemessung greift zu kurz und ist deshalb nicht akzeptabel. Seit fast zehn Jahren wird bezüglich der Regelsätze mit Deckelungen und Übergangsregelungen operiert. In der beigefügten Expertise haben wir nachgewiesen, dass die unvollständige Umsetzung des Statistikmodells sowie anschließende Regelsatzanpassungen unterhalb der Preisentwicklung relevanter Bedarfsgüter zu einem Nachholbedarf von 9,2% per 1. Juli 2001 beim Eckregelsatz geführt haben. Eine weitere Verlängerung der Übergangsregelung ist nur dann akzeptabel, wenn dieser Nachholbedarf wenigstens in einem ersten Schritt befriedigt wird. Es kann nicht angehen, dass das verfassungsrechtlich garantierte soziokulturelle Existenzminimum missachtet wird, weil notwendige Erhebungen nicht durchgeführt oder ausgewertet wurden. Übrigens würde ein Signal, dass der Nachholbedarf gesehen wird, auch die Diskussion um weitergehende Pauschalierungen in der Sozialhilfe deutlich entspannen.

Darüber hinaus besteht in den neuen Ländern ein besonderer Nachholbedarf. Die bundeseinheitlichen Erhöhungsraten der letzten Jahre haben den Abstand in absoluten Beträgen ständig vergrößert, obgleich das Preisniveau regelsatzrelevanter Bedarfsgüter bundesweit nahezu einheitlich ist.

Die schlichte Verlängerung der Frist in § 76 Abs. 2 Ziffer 5 BSHG ist ebenfalls enttäuschend. Konsequenz wäre es, die zum 1. Januar 2002 beschlossene Kindergelderhöhung ebenfalls in die Freilassungsregelung einzubeziehen.

Reformbedarf

Im weiteren wird in Orientierung an den Vorgaben des Bundestagsausschusses die Hilfe zum Lebensunterhalt thematisiert. Vorab sei aber darauf hingewiesen, dass die weitestgehende Ablösung der Eingliederungshilfe durch ein Leistungsgesetz für Menschen mit Behinderungen ebenso noch aussteht wie die Umsetzung des Artikel 28 Gesundheitsstrukturgesetz zur Einbeziehung der Sozialhilfeberechtigten in das System der gesetzlichen Krankenversicherung.

Das nunmehr fast vierzig Jahre geltende BSHG hat sich durchaus bewährt. Dies gilt insbesondere für den Grundsatz der individuellen Bedarfsdeckung. Was vorgelagerte Sicherungssysteme an Einzelfallgerechtigkeit nicht zu leisten vermögen, bietet die Hilfe zum Lebensunterhalt durch ein differenziertes System materieller Hilfen, die in §§ 8, 17 und 18ff vorgesehene persönlichen Hilfen sowie ein ebenfalls auf die

jeweilige Persönlichkeit zugeschnittenes Sanktionensystem in §§ 25 und 25a.

Die Hilfe zum Lebensunterhalt wurde in den letzten drei Jahrzehnten allerdings überstrapaziert durch die Abwälzung gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen, insbesondere die Arbeitsmarktproblematik und einen unzureichenden Familienlastenausgleich.

Kommunen als Sozialhilfeträger haben die zunehmende finanzielle Belastung vielfach durch Leistungsrestriktionen und einseitige Rechtsanwendung zu Lasten Hilfebedürftiger abgewälzt. Der Grundsatz der individuellen Bedarfsdeckung wurde tendenziell in sein Gegenteil verkehrt. Die persönliche Hilfe kam mehr und mehr angesichts der steigenden Empfängerzahlen zu kurz. Die reine Empfängerzahl gilt in der Öffentlichkeit bereits als Beweis des Sozialhilfemissbrauchs.

In Wirklichkeit sind die langjährigen Zahlenreihen von Empfängern und Ausgaben der Hilfe zum Lebensunterhalt lediglich Spiegelbild der konjunkturellen Entwicklung. Nach einem guten Jahrzehnt gleichbleibender Empfängerzahlen erfolgte ein erster Auftrieb mit der Ölpreiskrise 1973. Seither sind alle konjunkturellen Einbrüche in der Sozialhilfestatistik ablesbar. Diese Effekte wurden jeweils noch verstärkt dadurch, dass zur relativen Stabilisierung der Sozialversicherungsbeiträge in vorgelagerten Sicherungssystemen Kürzungen zu Lasten der Sozialhilfe vorgenommen wurden, zum Beispiel durch Kürzung der Arbeitslosenunterstützung hinsichtlich Leistungshöhe und Bezugsdauer.

Die Hilfe zum Lebensunterhalt ist somit nicht wegen hausgemachter Probleme reformbedürftig. Sie muss aber den veränderten Rahmenbedingungen gerecht werden können. Hierzu erscheint in der Tat eine umfassende Reform geboten zu sein.

Materielle Hilfen

Wir sind immer dafür eingetreten, die vorgelagerten Sicherungssysteme armutsfest auszugestalten. An diesem Ziel halten wir fest. Die Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in einem eigenständigen Leistungsgesetz hat allerdings gezeigt, dass die Integration einer Mindestsicherung unmittelbar in ein Sozialversicherungssystem auf große Widerstände stößt. Vor diesem Hintergrund ziehen wir eine sinnvolle pragmatische Lösung endlosen und fruchtlosen Systemdiskussionen vor.

Anderes gilt allerdings für den Kinderlastenausgleich. Da bereits heute ohnehin jedes Kind durch einen Steuerfreibetrag oder durch Kindergeldzahlung berücksichtigt wird, sollte eine bedarfsdeckende Kindergrundsicherung in das vorhandene System eingebaut werden. Oberhalb des heutigen Kindergeldniveaus sollten Aufstockungsbeträge einkommensabhängig gezahlt werden. Hinsichtlich der Einkommensberechnung bieten sich pauschalierende Regelungen ähnlich dem Wohngeldrecht an.

Mehr als ein Drittel der heutigen Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt müssten nicht mehr zusätzlich Leistungen des Sozialamtes in Anspruch nehmen und damit eine weitere Behördenstruktur mit Arbeit belasten.

Hinsichtlich der Ausgestaltung der materiellen Hilfen treten wir für eine weitgehende Pauschalierung ein. Diese muss konsequenterweise auf einem Niveau erfolgen, das für fast alle individuellen Bedarfslagen bedarfsdeckend ist. Das bedeutet zwangsläufig ein durchschnittlich höheres Leistungsniveau als das heutige Durchschnittsniveau an Hilfe zum Lebensunterhalt. Am Durchschnitt lassen sich nun einmal keine Pauschalen ausrichten. Darüber muss von vornherein Klarheit bestehen. Wenn diese Bereitschaft nicht besteht, wird es eine unendliche Auseinandersetzung darüber geben, was von Pauschalen abgedeckt ist und was nicht. Die heutige Prozessflut zu einmaligen Leistungen in der Sozialhilfe würde unendlich fortgesetzt.

Bedauerlicherweise liegen zu den Modellversuchen nach § 101a BSHG noch keine zuverlässigen Auswertungen vor, die präzisere Aussagen erlauben würden. Angesichts des bestehenden Nachholbedarfs bei den Regelsätzen, unter Einbeziehung der heutigen einmaligen Leistungen sowie angesichts der Tatsache, dass Beziehungen zur Umwelt im heutigen Regelsatz unterrepräsentiert sind, müsste eine Grundpauschale 140% des heutigen Regelsatzes betragen.

Hinzu müssten Zuschläge analog dem heutigen § 23 BSHG treten.

Aus einer Pauschalierung auszunehmen sind allerdings Güter mit einer breiten Preisspanne. Deshalb sind die Unterkunftskosten entsprechend § 3 Regelsatz-Verordnung individuell zu gewähren. Sicherlich kann eine Pauschalierung auch hier Wirtschaftlichkeitsanreize erzeugen. Es besteht aber die Gefahr, dass insbesondere im städtischen Bereich eine Ghettoisierung und damit nachhaltige Ausgrenzung bewirkt würde.

Leistungsanreize

Die Lohnabstandsproblematik stellt sich nach allen vorliegenden Untersuchungen nicht so, wie in der Öffentlichkeit gern dargestellt. Die meisten populistischen Berechnungen unterschlagen beispielsweise die Anrechnung des Kindergeldes in der Sozialhilfe.

Eine deutlich angehobene Pauschalierung könnte indes als kritisch erscheinen. Dieses Problem würde sich aber nicht stellen, wenn ganz allgemein der Kinderlastenausgleich durch einkommensorientierte Kindergeldzuschläge verbessert würde.

Im übrigen zeigt die hohe Zahl Erwerbstätiger mit ergänzender Hilfe zum Lebensunterhalt in der Statistik, dass Sozialhilfebezug die Arbeitsmotivation nicht hemmen muss.

Es ist deshalb auch fraglich, ob Kombilohnmodelle das Mittel der Wahl sind. Bezogen auf relativ wenige Fälle greift die Erkenntnis, dass menschliche Arbeits-

kraft vielen Arbeitgebern zu teuer ist. Anstatt mit feingliedrigen Regelungen Mitnahme- und Substitutionseffekte verhindern zu wollen, erscheint es sinnvoller, generell über eine Entlastung des Faktors Arbeit von Kosten der Sozialen Sicherung nachzudenken, sei es durch eine Verbreiterung der Finanzierungs- und Bemessungsgrundlagen, sei es durch Finanzierungsmechanismen, die an der Schöpfung von Mehrwert ansetzen.

Persönliche Hilfen

Die Betonung der persönlichen Hilfen gehört zu den großen Errungenschaften des BSHG. Angesichts eines Verwaltungsmassengeschäfts der Zahlbarmachung und Kontrolle materieller Leistungen kommen die persönlichen Hilfen seit langem zu kurz.

Eine radikale Vereinfachung der materiellen Leistungsgewährung kann die nötige Kraft erzeugen. Ein Ausbau personenbezogener Hilfestellungen von der Schuldnerberatung bis hin zur Kinderbetreuung kann den notwendigen Rahmen für Integrationsarbeit leisten. Hilfeplanung und case-management sind ebenso wie die bewährte Gemeinwesenarbeit die Instrumente, die angemessen in einem modernen Sozialhilfesystem verankert sein müssen.

Es handelt sich hier um Felder, auf denen die Träger der Freien Wohlfahrtspflege vielfältige Erfahrungen besitzen. Es wäre zu begrüßen, wenn die lokale Auseinandersetzung nicht mehr vom Streit über die örtliche Gewährungspraxis einmaliger Leistungen geprägt würde, sondern Kommunen und Freie Wohlfahrtspflege wieder gemeinsam Quartiersmanagement betreiben könnten.

Zu den persönlichen Hilfen gehören natürlich auch die Berufsberatung, die Qualifizierung sowie die passgenaue Arbeitsvermittlung. Sie darf nicht in Teilsysteme für leichte Fälle einerseits und schwierige Fälle andererseits aufgeteilt werden. Wer für den Arbeitsmarkt verantwortlich ist, ist für die Belange aller (potentiellen) Arbeitsmarktakteure verantwortlich. Es kann auch hier kein Rosinenpicken geben. Über mehr Flexibilität der Arbeitsverwaltung darf nicht länger geredet, sie muss herbei geführt werden.

Kostenträgerschaft

Anders als bei Schaffung des BSHG angenommen, ist das Angewiesensein auf Hilfe zum Lebensunterhalt heute keine Ausnahmeerscheinung sondern ein Massenphänomen, das besonders ausgeprägt in strukturschwachen Regionen auftritt. Die Finanzierung stellt eine Überforderung der betroffenen Kommunen dar.

Sie werden zwar über Mechanismen des Bundesländer-Finanzausgleichs sowie des länderinternen Finanzausgleichs entlastet. An die Stelle dieser komplizierten und wenig transparenten Regelungen gehört bei einem Hilfesystem, auf das Jahr für Jahr mehr als 3 Millionen Menschen angewiesen sind, eine unmittelbare Finanzierungszuständigkeit des Bundes.

Berlin, 21. Januar 2002

Anlage

Expertise zur Frage der bedarfsgerechten Fortschreibung des Regelsatzes für Haushaltsvorstände gem. § 22 BSHG

von Dr. Ulrich Schneider, Hauptgeschäftsführer des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes - Gesamtverband

September 2001

Problem

Einer der wesentlichen Streitpunkte im Zuge der Sozialhilfereform 1996 war die Frage, wie künftig die Regelsätze nach § 22 BSHG zu bemessen seien. Im Ergebnis wurde im Gesetz selbst (§ 22 Abs. 3 BSHG) festgeschrieben, welche Faktoren in ein - im wesentlichen auf dem sogenannten Statistikmodell von Ende der 80er Jahre basierendes - neues Bedarfsbemessungssystem einzufließen haben (Entwicklung von Nettoeinkommen, Verbraucherverhalten und Lebenshaltungskosten) und welche Datenbasis (Einkommens- und Verbrauchsstichprobe - EVS) genutzt werden soll. Näheres zur Bemessung und zur Fortschreibung soll gem. § 22 Absatz 5 durch die sogenannte Regelsatzverordnung geregelt werden. Angekündigt war, dieses System in einem Zeitraum zu entwickeln, der es ab Juli 1999 zur Anwendung kommen läßt. Bis dahin wurde die Fortschreibung der Regelsätze gesetzlich (§ 22 Absatz 6) an die Entwicklung der Renten angekoppelt. Tatsächlich lag 1999 ein solches System nicht vor, woraufhin die gesetzliche Rentenankoppelung bis zum 30. Juni 2002 verlängert wurde.

Mit dem nun vorliegenden „Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz“ mit Stand vom 13. September 2001 legt das BMA nun bereits zum zweiten Mal kein abschließendes Modell zur Bemessung des Regelsatzes vor, wie es das Gesetz vorsieht, sondern schlägt vor, die bedarfsunabhängige und provisorische Anbindung des Regelsatzes an die Rentenentwicklung ein weiteres mal bis 2004 fortzuschreiben.

Zur Begründung werden fachliche Probleme der Statistik angedeutet sowie auf die Modellprojekte nach § 101a BSHG verwiesen, deren Ergebnisse erst abgewartet werden sollen. Hierbei handelt es sich jedoch um einen nur scheinlogische Argumentation, da weder statistische Probleme noch eine vermeintlich fachlich notwendige Verschiebung keinesfalls zwingend die neuerliche Anbindung der Regelsätze an die Rentenentwicklung fordern, sondern durchaus andere Provisorien wie etwa die Anbindung an die Lebenshaltungskosten denkbar sind. Für die Anbindung an die Rentenentwicklung bleibt der Entwurf jegliche positive Begründung schuldig.

Zum Charakter des Regelsatzmodells in der Sozialhilfe

§ 22 Abs.1 BSHG enthält den Grundsatz, daß laufende Leistungen zum Lebensunterhalt nach Regelsätzen

gewährt werden. Sie stellen praktisch eine Pauschale dar, davon ausgehend, daß bei allen Hilfesuchenden etwa der gleiche Bedarf an und die gleichen Kosten für Ernährung, hauswirtschaftlichem Verbrauch einschließlich Haushaltsenergie, Beschaffung von Wäsche und Hausrat von geringem Anschaffungswert, Instandhaltung von Kleidung, Wäsche und Schuhen in kleinerem Umfang, Körperpflege, persönlichen Bedürfnissen des täglichen Lebens u.ä. gegeben sind.¹

Die Ausgestaltung der Regelsätze ist daher von besonderer Bedeutung für die Erfüllung der Aufgabe der Sozialhilfe gem. § 1 Abs. 2 Satz 1 BSHG, „dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht.“

Konsens ist dabei, daß der Begriff des menschenwürdigen Lebens nicht allein auf das physiologisch notwendige abzielt, sondern zugleich auf „die jeweils herrschenden Lebengewohnheiten und Erfahrungen“ verweist, und der notwendige Lebensunterhalt entsprechend mehr umfaßt als das für die menschliche Existenz notwendige Minimum.²

Dem Bedarfsdeckungsprinzip der Sozialhilfe folgend ist somit die Frage nach dem sogenannten „sozio-kulturellen Mindestbedarf“, dessen Befriedigung eine Teilhabe an gesellschaftlichen Alltagsvollzügen ermöglicht und gesellschaftliche Ausgrenzung verhindert, von entscheidender Bedeutung.

Zur Entwicklung der Regelsatzanpassung

Die Bemessung der Regelsätze folgte vor diesem Hintergrund bis Ende der 80er Jahre dem sogenannten Warenkorbmodell, ein Bedarfsmengenschema, erarbeitet durch den Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge in enger Abstimmung mit dem zuständigen Bundesministerium, den Ländern, den Trägern der Sozialhilfe und den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege. Bereits 1980/81 konnte aus Kostengründen keine Einigung über das Ergebnis einer notwendigen Überarbeitung dieses Warenkorbs erzielt werden, da die Kostenträger erhebliche Bedenken wegen der dadurch notwendigen Regelsatzerhöhung geltend machten³.

Die Auseinandersetzung um die Bedarfsbemessung führte 1985 schließlich zum sogenannten „Alternativen Warenkorb“, der jedoch von fast allen Beteiligten nur als erneute Zwischenlösung angesehen wurde.

So regten bereits 1984 die Arbeits- und Sozialminister der Länder an, einen Vorschlag zu erarbeiten, der sich

1 vgl. Schellhorn W.: Das Bundessozialhilfegesetz: ein Kommentar für Ausbildung, Praxis und Wissenschaft. Neuwied, Krieffel, Berlin: Luchterhand 1977: 232

2 a.a.O.: 39

3 vgl. a.a.O.: 237 ff.; Tschoepe Armin: Neues Bedarfsbemessungssystem für die Regelsätze in der Sozialhilfe nach § 22 BSHG. Sonderdruck aus dem Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV), Heft 12/1987: 433 ff.

nicht mehr an einem Warenkorb, sondern an den Verbrauchsgewohnheiten von unteren Einkommensgruppen orientieren sollte (Statistikmodell). Im wesentlichen sieht dieses Modell vor, die Verbrauchspostitionen unterer, aber oberhalb des Sozialhilfeniveaus liegender Einkommensgruppen um nicht regelsatzrelevante Positionen zu bereinigen und daraus den Regelsatz abzuleiten. Datenquelle sollte die Einkommens- und Verbrauchsstatistik des Statistischen Bundesamtes sein, die alle 5 Jahre erhoben wird, so daß nach zwischenzeitlicher Fortschreibung der Regelsätze anhand der Preissteigerungsraten alle 5 Jahre eine Überprüfung und ggf. Anpassung der Struktur stattfinden kann.

Im September 1986 legte das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik ein entsprechendes Gutachten vor, mit dem sich die Konferenz der Obersten Landessozialbehörden (KOLS) intensiv befaßte, um schließlich im September 1987 ein neues Bedarfsmessungsmodell vorzuschlagen. Die Konferenz der Arbeits- und Sozialminister im September 1987 sprach sich schließlich für das Statistikmodell als „geeignete Grundlage zur Festsetzung der Regelsätze in der Sozialhilfe nach § 22 BSHG“ aus.

Diesem Beschluß widersprachen die Finanzminister und die Konferenz der Innenminister sowie die kommunalen Spitzenverbände, da das Modell keine neue Bemessungsgrundlage für „sonstige Haushaltsangehörige“ neben den Haushaltsvorständen im Sinne des BSHG erarbeitet hatte, sondern es für diesen Personenkreis zunächst bei den Prozentsätzen der Regelsatzverordnung beließ.

Es wurde daraufhin im Dezember 1987 vereinbart, daß der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge (DV) eine auf diesem Modell basierende systemgerechte Ableitung der Regelsätze auch für sonstige Haushaltsangehörige erarbeitet. Im Januar 1989 legte der Deutsche Verein ein entsprechendes Gutachten vor⁴. Diese Ausarbeitung wurde von Vertretern der kommunalen Spitzenverbände, der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege und der KOLS begleitet.

Das Gutachten legte die Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe von 1983 zugrunde, da aus erhebungs- und auswertungstechnischen Gründen keine neueren Daten zur Verfügung standen. Es mußten daher unter Berücksichtigung der gestiegenen Lebenshaltungskosten Hochrechnungen auf das Jahr 1988 erfolgen. Im Ergebnis schlug der Deutsche Verein zwei Varianten der Umsetzung des Statistikmodells vor.

Erstere legte für die Hochrechnung auf 1988 den Preisindex für die Lebenshaltung aller Haushalte zugrunde, was eine Anhebung des Regelsatzes für den Haushaltsvorstand in Höhe von 4,6 Prozent implizierte. Die zweite Variante trug dem Tatbestand Rechnung, daß sich während der Arbeiten an dem Modell herausstellte, daß der regelsatzrelevante Verbrauch seit 1983 in den unteren Einkommensgruppen stärker angestiegen war als der Preisindex und legte daher die Meßdaten nach der Entwicklung für den regelsatzrelevanten Privaten Verbrauch von Haushalten des sogenannten Typs 1 (2-Personen-Haushalte von Rentnern und Sozialhilfeempfängern) zugrunde. Danach ergab sich sogar eine notwendige Anhebung des Eckregelsatzes in Höhe von 12,6 Prozent.

Aus Kostengründen entschied sich die Ministerpräsidentenkonferenz im Oktober 1989 für Variante 1 und beschloß zugleich, die strukturellen Verbesserungen in drei Stufen zum 1. Juli 1990, 1991 und 1992 umzusetzen. Zugleich wurde festgelegt, den Preisindex für alle Haushalte auch der jährlichen Fortschreibung des Regelsatzes zwischen den Auswertungsperioden der EVS zugrunde zu legen. Überlegungen, für die Fortschreibung einen eigenen, paßgenauen Index zu schaffen, wurden nicht weiterverfolgt.⁵

Dem Statistikmodell folgend, hätte für 1993 eine Überprüfung der Regelsatzhöhe und der Regelsatzstruktur auf Basis der Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1988 stattfinden müssen. Dazu kam es jedoch nicht mehr. Statt dessen wurde mit dem sogenannten Föderalen Konsolidierungsprogramm (FKP) vom Juni 1993 und dem Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramm (SKWP) auf eine bedarfsorientierte Berechnung verzichtet und aus haushaltspolitischen Überlegungen eine Deckelung über den Anstieg der Regelsätze eingeführt. Danach wurden die Regelsätze bedarfsunabhängig zwischen dem 1. Juli 1993 und dem 30. Juni 1994 halbjährlich um insgesamt 2 Prozent angehoben. Zwischen 1. Juli 1994 und 30. Juni 1996 konnten die Regelsätze um bis zu 2 Prozent jährlich angehoben werden, höchstens jedoch in Höhe der jeweils voraussichtlichen Entwicklung der durchschnittlichen Nettolohn- und -gehaltsentwicklung in Westdeutschland⁶.

Mit der Reform des BSHG im Juli 1996 wurde rückwirkend zum 1. Juli 1996 wiederum ein Deckel in Höhe von 1 Prozent für den Zeitraum bis 30. Juni 1997 eingezogen und 1997 und 1998 die Regelsatzanpassung an die Rentenentwicklung in Westdeutschland angekoppelt. In der Zwischenzeit sollte ein verbessertes Statistikmodell erarbeitet werden, nach dem ab Juli 1999 die Regelsätze hätten bemessen werden können.

4 vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge: Gutachterliche Äußerung: Neues Bedarfsmessungssystem für die Regelsätze in der Sozialhilfe: Ableitung der Regelsätze für sonstige Haushaltsangehörige. Frankfurt am Main, Eigenverlag, 1989; Schellhorn Walter: Neues Bedarfsmessungssystem für die Regelsätze der Sozialhilfe: Ableitung der Regelsätze für sonstige Haushaltsangehörige. In Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Heft 5 1989 S. 157 ff.

5 vgl. Schellhorn Walter: Einführung eines neuen Bedarfsmessungssystems für die Regelsätze in der Sozialhilfe. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge. Heft 1/1990: 14 ff.

6 vgl. Schellhorn Walter 1997 a.a.O. S. 231 f.

Ein solches Modell lag jedoch zu diesem Zeitpunkt nicht vor. Die neue Bundesregierung schrieb die bedarfsunabhängige Anbindung der Regelsatzentwicklung an die Rentenentwicklung mit einer Gesetzesänderung vom Juni 1999 bis zum 30.6.2002 fort.

Zwischenfazit

Die letzte Bedarfsüberprüfung im Sinne des § 1 Abs. 2 des BSHG fand mit der gutachterlichen Äußerung des Deutschen Vereins 1989 statt. Diese folgte zudem einem Konsens der politischen Akteure insofern, als daß künftighin zur Frage, wie gesellschaftliche Teilhabe im Sinne des BSHG sicherzustellen ist und wie entsprechend die Regelsätze zu bemessen seien, der Vergleich mit dem (regelsatzrelevant bereinigten) Ausgabeverhalten unterer Einkommensgruppen in Form eines „Statistikmodells“ auf der Grundlage der EVS anzustrengen ist. Die fachlich angemessene Erhöhung des Regelsatzes von 12,6 Prozent wurde jedoch nicht vorgenommen. Statt dessen fand eine kostengünstigere Variante in mehreren Stufen Umsetzung.

Gleichwohl hat sich an dem grundsätzlichen Konsens zur Bedarfsbemessung nach allen politischen Beteuerungen der Akteure bis heute nichts geändert. Vielmehr findet er in § 22 Abs. 3 des BSHG nach wie vor seinen Ausdruck. § 22 Abs. 3 bringt ebenfalls zum Ausdruck, daß im Regelfalle zwischen den Zeitpunkten der verbrauchsstatistischen Überprüfung des Regelsatzsystems zur zeitnahen Anpassung der Regelsätze nicht nur die Entwicklung der Nettoeinkommen, sondern ebenso die Entwicklung der Lebenshaltungskosten von gleichberechtigter Bedeutung sind. Die Berücksichtigung letzterer stellt damit ein Auffangnetz im Sinne des Bedarfsdeckungsprinzips der Sozialhilfe dar.⁷

Diese mit der Reform des BSHG 1996 eingeführte Bestimmung wurde jedoch in gleicher Reform mit § 22 Abs. 6 konterkariert, indem dieser für den Zeitraum bis 30. Juni 1999 die Entwicklung der Lebenshaltungskosten als Faktor aussetzte und mit der Anbindung an die Renten ausschließlich auf die Nettolohnentwicklung abhob. Das Bedarfsdeckungsprinzip der Regelsatzanpassung, sich konkretisierend in § 22 Abs. 3, wurde damit faktisch für weitere drei Jahre außer Kraft gesetzt.

Die Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN verlängerte diesen Umstand um weitere drei Jahre. In ihrer Argumentation war dabei durchaus nachzuvollziehen, daß bei Regierungsübernahme noch kein erneuertes Statistikmodell für eine generelle Überprüfung des Regelsatzsystems im Sinne des § 22 Abs. 3 vorlag. Nicht nachvollziehbar war und ist jedoch, weshalb dann nicht hilfsweise eine zeitnahe Fortschreibung der Regelsätze unter Einbeziehung der

Lebenshaltungskosten stattfand, was zumindest den Willen zur Rückkehr zum Bedarfsdeckungsprinzip und damit zur Armutsbekämpfung durch das BSHG zum Ausdruck gebracht hätte.

Entwicklung von Regelsatz und Lebenshaltungskosten

Nachfolgende Berechnungen orientieren sich methodisch an einer Veröffentlichung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung aus dem Jahr 1999, erstellt von Wilhelm Breuer und Dietrich Engels (ISG)⁸. Diese errechnen im Vergleich der Regelsätze von 1999 und 1991 im Ergebnis einen Realwertzuwachs des Eckregelsatzes von 2,8 Prozent im früheren Bundesgebiet und 4,5 Prozent in den neuen Ländern und Berlin Ost.

Die Berechnung zeigt in dreierlei Hinsicht methodische Schwächen: Zum einen ist der zum Realwertvergleich der Regelsätze herangezogene Preisindex für die Lebenshaltung aller Haushalte ohne Wohnungsmieten nur bedingt paßfähig, da der allgemeine Preisindex für die Lebenshaltung durchaus abweicht von den Steigerungsraten für den regelsatzrelevanten Verbrauch unterer Einkommensgruppen. Die Ermangelung praktischer Alternativen ist den Autoren jedoch zugute zu halten. Desweiteren ist die Berechnung eines jährlichen durchschnittlichen Regelsatzes in Ost- und Westdeutschland mit Hilfe des arithmetischen Mittels der jeweiligen Bundesländer angesichts sehr unterschiedlichen Einwohnerzahlen in den Bundesländern methodisch zumindest fragwürdig, im Ergebnis jedoch faktisch ohne große Relevanz und damit tolerierbar.

Mehr als methodisch fragwürdig ist jedoch die willkürliche Wahl des Bezugsjahres 1991. Der statistische Vergleich von Regelsatzentwicklung und Lebenshaltungskosten hat nach oben Dargestelltem - je nach Berechnungsweise - das Jahr 1992 bzw. das Jahr 1993 zum Bezugsjahr zu nehmen, da die in den Jahren 1990, 1991 und 1992 noch vergleichsweise hohen Anpassungen des Regelsatzes der stufenweisen Umsetzung der ohnehin noch kostengünstigeren Variante des Statistikmodells geschuldet waren und damit in erster Linie einen Nachholbedarf stillten. Die Veröffentlichung des Arbeitsministeriums ist an dieser Stelle insofern nicht plausibel und im Ergebnis höchst irreführend.

Wie unten stehende Tabelle, Anlage 1, zeigt, haben die Deckelungen und die Ausblendung der Lebenshaltungskostenentwicklung mit der bedarfsunabhängigen Anbindung der Regelsätze an die Rentenentwicklung seit 1993 vielmehr dazu geführt, daß sich der Realwert des Regelsatzes zwischen 1993 und 2000 kontinuierlich und deutlich zurückentwickelt hat.

95

⁷ vgl. Birk Ulrich-Arthur u.a.: Bundessozialhilfegesetz: Lehr- und Praxiskommentar. Nomos Verl.-Ges. 1998 S. 360 f.

⁸ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Grundlagen und Daten zur Sozialhilfe. Bonn. Stand November 1999

Davon ausgehend, daß die Regelsatzanpassungen bis einschließlich 1992 in der Umsetzung des Statistikmodells den politischen Konsens zur Frage der Bedarfssystematik operationalisierten, muß folglich konstatiert werden, daß, eben diesem Konsens folgend, die Regelsatzhöhe aktuell den „laufenden Bedarf“ nicht mehr deckt und Sozialhilfe damit nicht mehr als „bekämpfte Armut“ interpretiert werden kann. Es muß vielmehr festgestellt werden, daß selbst in der Argumentationslogik von Politik und Verwaltung im Jahr 2000 der jahresdurchschnittliche Regelsatz in West- wie in Ostdeutschland um 2,3 Prozent zu gering bemessen war, um wenigstens die Kaufkraftposition von 1993 und damit die Deckung des Mindestbedarfs sicherzustellen.

Da die Rechnung mit dem jahresdurchschnittlichen Regelsatz, wie in der Veröffentlichung des Arbeitsministeriums präferiert, jedoch keine genaue Aussage zuläßt, wie exakt der Regelsatz zum 1. Juli eines Jahres anzupassen wäre, gebietet sich die Vergleichsrechnung mit den Eckregelsätzen jeweils zum 1. Juli eines Jahres. Sie hat zudem den Vorteil, aktueller zu sein und schon die erheblichen Preissteigerungsraten im ersten Halbjahr 2001 mit einzufangen.

Danach ergibt sich zum 1. Juli 2001 eine Unterdeckung von 3,8 Prozent in Westdeutschland und sogar 5,1 Prozent in Ostdeutschland.

Ein um den Kaufkraftverlust ausgeglichener Regelsatz hätte statt dessen in Westdeutschland im Länderdurchschnitt 581 statt 560 Mark und in Ostdeutschland 568 statt 541 Mark betragen müssen (siehe nachstehende Tabelle, Anlage 2).

Der Hinweis, daß im gleichen Zeitraum auch die Renten einen entsprechenden Niveauverlust hinzunehmen hatten, greift dabei aus mehreren Gründen nicht. Zum einen vernachlässigt das Argument, daß in Westdeutschland gerade in den Jahren 1993 und 1994 in Westdeutschland die Renten mit 4,4 und 3,4 Prozent weit oberhalb des Sozialhilfedeckels angepaßt wurden, zum anderen stellt es einen Widerspruch zur Logik des BSHG insofern dar, als die Sozialhilfe gerade auch im Falle der real rückläufigen Rentenentwicklung als letztes bedarfsdeckendes Auffangnetz zu dienen hat. Schließlich besagt die Rentenentwicklung allein noch nichts abschließendes zur Wohlfahrtsposition der sehr inhomogenen Gruppe der Rentner, wie zuletzt regierungsseitig im Zuge der Diskussion um die Rentenreform immer wieder betont wurde - womit also nicht davon ausgegangen werden kann, daß die Ankoppelung der Sozialhilfe an die Rentenentwicklung eine Ankoppelung an die allgemeine Wohlfahrtsentwicklung darstellt.

Auch der in der Begründung des BMA-Entwurfs angestrebte Vergleich der Entwicklung von Nettolohn- und Gehaltssumme pro Kopf, Eckregelsatz und Preissteigerungsraten zwischen 1993 und 2000 ist insofern willkürlich und irreführend als zum einen bei Wahl des Stichtages 1. Juli und bei Einbeziehung des Jahres 2001 die Ergebnisse für die Sozialhilfebezieher deutlich ungünstiger ausfallen, und zum anderen die in §

22 Abs. 3 genannte und zu berücksichtigende Nettolohnentwicklung durch die Pro-Kopf-Nettolohn- und -gehaltssumme nur insofern ungenügend erfaßt wird als gerade Einkommenskomponenten wie bspw. Kindergeld oder Wohngeld, die sich in den letzten Jahren positiv entwickelt haben, nicht in die Betrachtung einfließen.

Noch deutlicher wird die Bedarfsunterdeckung in der Regelsatzentwicklung, wird den Berechnungen die Empfehlung des Deutschen Vereins von 1988 zugrundegelegt, wonach nach fachlich angemessener Hochrechnung der Regelsatz zum 1. September 1988 statt 412 Mark 464 Mark, also 12,6 Prozent mehr hätte betragen müssen - jene gutachterliche Variante, die von den Ländern aus Kostengründen abgelehnt wurde. Danach war der Eckregelsatz zum Juli 2001 in Westdeutschland um 9,2 Prozent zu gering bemessen und hätte im Länderdurchschnitt 611 statt 560 Mark betragen müssen. Legt man theoretisch die gleiche Unterdeckung in den neuen Bundesländern zugrunde müßte der Eckregelsatz in Ostdeutschland im Länderdurchschnitt 590 statt 541 Mark betragen.

Fazit

Eine weitere Verlängerung der gesetzlichen Ankoppelung der Regelsätze in der Sozialhilfe allein an die Rentenentwicklung verbietet sich aus systematischen Gründen des BSHG, aber auch mit Blick auf die Entwicklung der letzten acht Jahre. Vielmehr müßte eine weitere Außer-Achtung-Lassung des Bedarfsdeckungsprinzips der Sozialhilfe nach heute bereits achtjähriger bedarfsunabhängiger Bemessung der Regelsätze als armutspolitische folgenschwere Unterlassung bewertet werden, die auf Dauer zur Erosion des Bedarfsdeckungsprinzips der Sozialhilfe beiträgt und damit zur schleichenden Erosion des allgemeinen gesellschaftlichen und sozialpolitischen Konsens, wonach jeder in Deutschland, der seinen Lebensunterhalt aus eigener Kraft nicht bestreiten kann, ein Anrecht auf eine Hilfe hat, die ihm wenigstens auf bescheidenem Niveau die Teilhabe an gesellschaftlichen Vollzügen sichert.

Die kurzfristige Fortschreibung des Eckregelsatzes bis zur Fertigstellung und Anwendung eines neuen Statistik-Bedarfsbemessungssystems hat vielmehr

1. im Sinne des § 22 Abs. 3 BSHG neben der allgemeinen Einkommensentwicklung die Entwicklung der Lebenshaltungskosten verbindlich und gleichberechtigt zu berücksichtigen, indem geregelt wird, daß die Anbindung an die Rentenentwicklung nicht zu einer Unterschreitung der Steigerung der Lebenshaltungskosten führen darf, und hat unabhängig davon
2. in der konkreten Anpassung den Kaufkraftverlust des Regelsatzes seit 1993 sowie die nur unzureichende Umsetzung des Statistikmodells 1988 auszugleichen.

Frankfurt am Main, 24. September 2001

Anlage 1

Tabelle 1: Entwicklung des Nominal - und Realwerts der Eckregelsätze seit 1991 in Westdeutschland

Jahr	Eckregelsatz im Jahresdurchschnitt	Zuwachs in %	Preisindex für die Lebenshaltung ohne Wohnungsmieten*	Preisveränderung zum Vorjahr	Realwert des Regelsatzes in Preisen von 1993	Index Realwert Regelsatz
1991	460,00		90,6		491,48	96,20
1992	490,28	6,58	93,9	3,64	505,42	98,93
1993	510,91	4,21	96,8	3,09	510,91	100,00
1994	518,28	1,44	98,8	2,07	507,79	99,39
1995	521,69	0,66	100,0	1,21	505,00	98,84
1996	527,10	1,04	100,9	0,90	505,68	98,98
1997	533,55	1,22	102,5	1,59	503,88	98,62
1998	538,05	0,84	103,2	0,68	504,68	98,78
1999	542,05	0,74	103,7	0,48	505,98	99,04
2000	547,10	0,93	106,0	2,22	499,62	97,79

* Jahresdurchschnittswerte/nach Statistischem Bundesamt Wiesbaden, April 2001

Tabelle 2: Entwicklung des Nominal - und Realwerts der Eckregelsätze seit 1991 in Ostdeutschland

Jahr	Eckregelsatz im Jahresdurchschnitt	Zuwachs in %	Preisindex für die Lebenshaltung ohne Wohnungsmieten*	Preisveränderung zum Vorjahr	Realwert in Preisen von 1993	Index Realwert Regelsatz
1991	422,75		88,4		463,40	93,67
1992	467,09	10,49	93,6	5,88	483,56	97,74
1993	494,75	5,92	96,9	3,53	494,75	100,00
1994	501,36	1,34	98,9	2,06	491,22	99,29
1995	503,16	0,36	100,0	1,11	487,56	98,55
1996	509,17	1,19	101,1	1,10	488,02	98,64
1997	515,67	1,28	103,0	1,88	485,13	98,06
1998	519,83	0,81	103,9	0,87	484,81	97,99
1999	523,83	0,77	104,1	0,19	487,60	98,56
2000	528,83	0,95	106,0	1,83	483,43	97,71

* Jahresdurchschnittswerte/nach Statistischem Bundesamt, Wiesbaden, April 2001

Tabelle 3: Entwicklung des Nominal - und Realwerts der Eckregelsätze seit 1991 in Westdeutschland

Jahr	Eckregelsatz zum 1. Juli	Zuwachs in %	Preisindex für die Lebenshaltung ohne Wohnungsmieten*	Preisveränderung zum Vorjahr	Realwert des Regelsatzes in Preisen von 1993	Index Realwert Regelsatz
1991	472,73		90,2		508,37	98,90
1992	507,82	7,42	94,2	4,43	522,91	101,73
1993	514,00	1,22	97,0	2,97	514,00	100,00
1994	518,73	0,92	99,0	2,06	508,25	98,88
1995	524,64	1,14	100,3	1,31	507,38	98,71
1996	529,55	0,94	101,0	0,70	508,58	98,95
1997	537,55	1,51	102,2	1,19	510,20	99,26
1998	538,55	0,19	103,5	1,27	504,73	98,20
1999	545,55	1,30	103,8	0,29	509,81	99,19
2000	548,64	0,57	106,0	2,12	502,06	97,68
2001	559,55	1,99	109,6	3,40	495,22	96,35

Juni-Werte/nach Statistischem Bundesamt Wiesbaden, April 2001, Juli 2001

Tabelle 4: Entwicklung des Nominal- und Realwerts der Eckregelsätze seit 1991 in Ostdeutschland

Jahr	Eckregelsatz zum 1 Juli	Zuwachs in %	Preisindex für die Lebenshaltung ohne Wohnungsmieten*	Preisveränderung zum Vorjahr	Realwert in Preisen von 1993	Index Realwert Regelsatz
1991	445,50		87,8		493,20	98,48
1992	488,67	9,69	93,9	6,95	505,84	101,00
1993	500,83	2,49	97,2	3,51	500,83	100,00
1994	501,50	0,13	99,2	2,06	491,39	98,12
1995	506,33	0,96	100,2	1,01	491,17	98,07
1996	512,00	1,12	101,1	0,90	492,25	98,29
1997	519,33	1,43	102,7	1,58	491,52	98,14
1998	520,33	0,19	104,2	1,46	485,38	96,91
1999	527,33	1,35	104,2	0,00	491,90	98,22
2000	530,33	0,57	106,0	1,73	486,30	97,10
2001	540,50	1,92	110,2	3,96	476,74	95,19

* Juliwerte/nach Statistischem Bundesamt, Wiesbaden, April 2001, Juli 2001

Anlage 2**Tabelle 5: Eckregelsatz zum 1. Juli 2001 und mit Inflationsausgleich seit 1993**

Bundesland	Regelsatz zum 1. Juli 2001	Regelsatz zum 1. Juli 2001 mit Inflationsausgleich
Baden-Württemberg	562	583
Bayern	543	564
Berlin	561	582
Bremen	561	582
Hamburg	561	582
Hessen	562	583
Niedersachsen	561	582
Nordrhein-Westfalen	561	582
Rheinland-Pfalz	561	582
Saarland	561	582
Schleswig-Holstein	561	582
Brandenburg	537	564
Mecklenburg-Vorpommern	535	562
Sachsen	535	562
Sachsen-Anhalt	540	567
Thüringen	535	562

Tabelle 6: Entwicklung des Nominal - und Realwerts der Eckregelsätze seit 1988 in Westdeutschland und Indexberechnung bei voller Umsetzung des Statistikmodells 1988

Jahr	Eckregelsatz zum 1. Juli	Zuwachs in %	Preisindex für die Lebenshaltung ohne Wohnungsmieten*	Preisveränderung zum Vorjahr	Realwert des Regelsatzes in Preisen von 1988	Index 464 Mark = 100
1988**	412,00		83,2***		412,00	88,79
1989	425,18	3,20	85,6	2,88	413,26	89,06
1990	447,27	5,20	87,4	2,10	425,78	91,76
1991	472,73	5,69	90,2	3,20	436,04	93,97
1992	507,82	7,42	94,2	4,43	448,52	96,66
1993	514,00	1,22	97,0	2,97	440,87	95,02
1994	518,73	0,92	99,0	2,06	435,94	93,95
1995	524,64	1,14	100,3	1,31	435,19	93,79
1996	529,55	0,94	101,0	0,70	436,22	94,01
1997	537,55	1,51	102,2	1,19	437,61	94,31
1998	538,55	0,19	103,5	1,27	432,92	93,30
1999	545,55	1,30	103,8	0,29	437,28	94,24
2000	548,64	0,57	106,0	2,12	430,63	92,81
2001	559,55	1,99	109,6	3,40	424,77	91,54

* Juni-Werte/nach Statistischem Bundesamt Wiesbaden, August 2001

** 1. September

*** August-Wert

Tabelle 7: Eckregelsatz zum 1. Juli 2001 und mit Inflationsausgleich sowie voller Umsetzung des Statistikmodells

Land	Regelsatz zum 1. Juli 2001	Regelsatz zum 1. Juli 2001 mit Inflationsausgleich und voller Umsetzung Statistikmodell
Baden-Württemberg	562	614
Bayern	543	593
Berlin	561	613
Bremen	561	613
Hamburg	561	613
Hessen	562	614
Niedersachsen	561	613
Nordrhein-Westfalen	561	613
Rheinland-Pfalz	561	613
Saarland	561	613
Schleswig-Holstein	561	613

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/2030

23. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen –
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

Deutsches Rotes Kreuz e.V.

I. Reform der Sozialhilfe

Das 1962 geschaffene Sozialhilferecht, das allen Anspruchsberechtigten die Führung eines menschenwürdigen Lebens auf dem soziokulturellen Mindestniveau unserer Gesellschaft garantiert, hat sich im Großen und Ganzen bis in die heutige Zeit bewährt. Es bietet eine gesetzliche Grundlage für die Überwindung von Notlagen von Einzelpersonen oder Familien, die sich nicht selbst helfen können oder die notwendige Hilfe nicht von dritter Seite erhalten.

Auf Grund von gesellschaftlichen Veränderungen hat sich der Empfängerkreis gegenüber den 60er Jahren bis heute verändert und stark ausgeweitet. Die Kommunen als Träger der Sozialhilfe sind von dieser Entwicklung besonders betroffen. Die ab 2003 in Kraft tretende Grundsicherung für ältere Menschen und Personen mit dauerhafter Erwerbsminderung führt eine große Hilfeempfängergruppe aus der Sozialhilfe. Unabhängig von diesem die Sozialhilfe entlastendem Gesetz scheint dem DRK angesichts der zuvor genannten Entwicklung eine Reform und Weiterentwicklung des bestehenden Sozialhilferechts notwendig und geboten.

Bedacht werden muss dabei, dass vorrangige Sicherungssysteme ihre Leistungen nicht auf Kosten der Sozialhilfe absenken. Eine Sozialhilfereform kann nur dauerhaft erfolgreich sein, wenn vorrangige Sicherungssysteme Leistungen gewähren, die ihre Empfänger „sozialhilfefest“ machen.

Die beiden Elemente zur gesellschaftlichen Integration von Hilfeempfängern sind zwar wichtige, aber bei weitem nicht die einzigen, mit denen das Ziel der Überwindung von Sozialhilfe erreicht werden kann:

§ 8 BSHG Abs. 1 nennt neben Geldleistungen ausdrücklich Sachleistungen und persönliche Hilfen, zu der Beratung und Unterstützung in sozialen Angelegenheiten zählen, als Hilfeformen. Unserer Einschätzung nach sollte neben den finanziellen Transferleistungen gerade diesen persönlichen Hilfen bei einer Reform des Sozialhilferechts mehr Augenmerk gewidmet werden.

Um den Kreis der Anspruchsberechtigten zu verringern, erscheint uns neben einer Novellierung der Sozialhilfe auch eine qualitative Weiterentwicklung der Sozialverwaltung hin zu einer effektiver und effizienter Organisation sinnvoll und notwendig. Hinsichtlich Hilfeplanungen ist an eine stärkere Vernetzung und Kooperation mit der Arbeitsverwaltung, aber auch mit anderen Kostenträgern und Leistungserbringern zu denken.

Ziel einer Sozialhilfereform sollte neben einer zielgenaueren Vermittlung in die Arbeitswelt für arbeitsfähige Hilfeempfänger und Senkung von Sozialhilfeausgaben aber auch eine passgenaue Hilfeleistung für nicht arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger sein. Der in § 3 BSHG festgelegte Grundsatz „Sozialhilfe nach der Besonderheit des Einzelfalles“ zu gewähren, darf auch

bei einer Reform nicht aus den Augen verloren werden.

Im Zuge einer grösseren Reform erscheint es uns sinnvoll, das Sozialhilferecht als ein weiteres Buch in das Sozialgesetzbuch zu integrieren. Auf Vorarbeiten des Deutschen Verein könnte hierzu zurückgegriffen werden.

Das DRK als Verband der Freien Wohlfahrtspflege wird wie auch in der Vergangenheit als Kooperationspartner und kompetenter Partner in der Sozialhilfe zur Verfügung stehen. Es sieht sich als Anwalt der Bedürftigen und wird deren Anspruch auf Hilfe in unserer Gesellschaft vertreten.

II.

(1) Weiterentwicklung der Sozialhilfe

a) Pauschalierung

Bei der Weiterentwicklung des Sozialhilferechts werden die Ergebnisse des § 101 a BSHG zur Pauschalierung von Sozialhilfeleistungen eine wichtige Rolle spielen.

Das DRK begrüßte grundsätzlich die Einführung der Experimentierklausel zur erweiterten Pauschalierung, allerdings unter Berücksichtigung bestimmter Bedingungen, die auch bei der anstehenden Weiterentwicklung der Sozialhilfe bzw. einer stärkeren Pauschalierung von Sozialhilfeleistungen von Bedeutung bleiben.

Zunächst sei aber auf die Vorteile einer stärker pauschalierten Sozialhilfegewährung hingewiesen: So bemessene Sozialhilfeleistungen vermeiden den belastenden Gang zum Sozialamt zur Beantragung einmaliger Leistungen. Dadurch verringert sich das Gefühl, „Bittsteller“ zu sein. Pauschalen bedeuten für den Hilfeempfänger eine größere Sicherheit, weil Bescheide über Einzelanträge entfallen. Pauschalen fördern sehr viel stärker ein eigenständiges Wirtschaften und eine kontrollierte Haushaltsführung des Hilfeempfängers als parallele Gewährung von Regelsätzen und einmaligen Leistungen. Der Hilfeempfänger erhält somit eine größere Dispositionsfreiheit und seine Selbstverantwortungsfähigkeit wird gestärkt.

Das gesetzlich festgeschriebene Bedarfsdeckungsprinzip muß auch bei einer Gewährung pauschaler Sozialhilfeleistungen gewahrt bleiben. Bei der Erprobung von Pauschalen darf nicht die Absenkung der individuellen Sozialhilfeleistungen die Zielsetzung sein, auch nicht implizit.

Durchschnittlich errechnete Pauschalen gestalten sich aber speziell für zwei Gruppen von Hilfeempfängern problematisch, für die, die bei den Regelsätzen zu den „unteren“ und zu den „oberen Spitzen“ zählen. Mit dem Grundprinzip „Sozialhilfe nach der Besonderheit des Einzelfalles“ (§ 3 BSHG) steht weder eine Pauschale im Einklang, die den Bedarf überdeckt, noch

eine Pauschale, die den tatsächlichen Bedarf nicht abdeckt.

Um das Individualisierungsgebot des Sozialhilferechts nicht zu missachten, sollten Pauschalen grundsätzlich personenbezogen und nicht haushaltsbezogen errechnet und gewährt werden. Die Pauschalen für Kinder und Ehegatten müssen sich an den Regelsätzen für sonstige Haushaltsangehörige orientieren.

Gemäß § 23 BSHG begründen bestimmte individuelle Bedarfslagen gesetzlich vorgesehene Mehrbedarfzuschläge. Diese Mehrbedarfe sollten wie bisher gewährt werden oder als auszuweisende Einzelposten in die Gesamtpauschale einbezogen werden.

Die Bildung einer monatlichen Gesamtpauschale setzt sich somit aus Einzelpauschalen zusammen, bspw. aus einer Pauschale für die im Regelsatz (§ 22 BSHG) enthaltenen Positionen und aus Pauschalen für Bedarfsposten, die bisher als einmalige Leistungen (§ 21 Abs. 1 a BSHG) gewährt werden.

Deutlich muss aber nochmals darauf hingewiesen werden, dass auch bei einer pauschalierten Hilfestellung für weitergehende oder nicht abgedeckte Bedarfe des Hilfeempfängers immer noch ein weitergehender Sozialhilfeanspruch bestehen bleiben muss.

Das bestehende Sozialhilferecht ist ein offenes System, das so ausgestaltet ist, dass es alle Notlagen auffangen kann. Schon in der jetzigen Form gewährt das Sozialhilferecht pauschalierte Leistungen, ist aber durchgehend mit Öffnungsklauseln versehen. Auch bei Einführung einer stärker pauschalierenden Sozialhilfestellung sollte dieses Prinzip nicht in Frage gestellt werden. Ansonsten gibt man das Bedarfsdeckungsprinzip der Sozialhilfe auf und grenzt Menschen mit besonderen Notlagen aus. Die jetzt im Zuge der Experimentierklausel gewährten Pauschalen sind unserer Einschätzung nach in vielen Kommunen auf Dauer nicht bedarfsdeckend und selten für Hilfeempfänger und Öffentlichkeit transparent.

Die bisher im Rahmen der Experimentierklausel gemachten Erfahrungen sollten dabei beachtet werden.

Bei Gewährung von Pauschalen für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt kommt man nicht umhin, ein nachvollziehbares, transparentes „Bemessungssystem“ für die Angemessenheit der Bedarfsdeckung zu haben, analog des Regelsatzes. Auch ist dieses Bemessungssystem anhand einer noch zu entwickelnden Formel beständig fortzuschreiben - gleich oder ähnlich des Abs. 4 in § 22 BSHG - und an die gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklungen anzugleichen. Hier ist eine bundesweite Regelung, die lokale Anpassungsmöglichkeiten enthält, erforderlich.

Zum Ansparen für grössere Anschaffungen, die Hilfeempfänger bislang als einmalige Leistungen nach § 21 Abs. 1a BSHG erhalten, muss ihnen eine Möglichkeit eingeräumt werden. Um Hilfeempfängern die Möglichkeit zum Ansparen zu geben, sollten parallel zur Einführung einer stärkeren Pauschalierung die Freibe-

tragsgrenzen des einzusetzenden Vermögens (§ 88 Abs. 2 BSHG) um eine angemessene Größenordnung erhöht werden. Erfahrungen aus den Modellprojekten sollten dazu herangezogen werden.

Da Mietpreise auch in räumlich kleinen Regionen sehr stark variieren (z.B. von Stadtteil zu Stadtteil) wird die Gewährung von Mietpauschalen vom DRK sehr kritisch gesehen. Da es verwaltungsmäßig keinen Mehraufwand bedeutet, sollten die tatsächlichen Aufwendungen für die Kaltmiete übernommen werden, solange sie auch nach den bisherigen Leistungsvoraussetzungen gewährt würden (§ 3 DVO zu § 22 BSHG). Mietpauschalen führen hinsichtlich des Individualisierungsgrundsatzes bzw. des Bedarfsdeckungsprinzips zu nicht akzeptablen Ungerechtigkeiten.

Insgesamt sind nach unserer Einschätzung weitere konkrete Probleme im Zusammenhang mit einer weitergehenden Pauschalierung der Sozialhilfestellung, wie bspw. ungenügende Einteilung der Pauschale, Ansparmodalitäten bei Kurzzeitbeziehern etc., durch die schon bewährte Praxis der Sozialverwaltungen und unter Rückgriff auf Erfahrungen aus den Modellprojekten handhabbar.

b) Konzeption des Regelsatzbemessungssystems

Nach der Koalitionsvereinbarung der jetzigen Bundesregierung sollte in dieser Legislaturperiode gemäß der Vorgaben des § 22 Abs. 3 BSHG durch das zuständige Ministerium eine Regelsatzverordnung erstellt und erlassen werden.

Aufgrund von inhaltlichen Verschiebungen in der der Regelsatzbemessung zugrundezulegenden Einkommens- und Verbraucherstichprobe (EVS) 1998 im Vergleich zur EVS 1993 sieht sich die Bundesregierung derzeit nicht in der Lage, eine Regelsatzverordnung zu erlassen und dem gesetzlichen Auftrag nachzukommen. Das DRK bedauert ausdrücklich eine weitere Verschiebung diese Vorhabens.

Die Regelsätze sind abweichend von der gesetzlichen Vorgabe seit 1993 aufgrund von Spargesetzen durchgehend gedeckelt worden bzw. sollen weiterhin aufgrund eines neuerlichen Verlängerungsgesetzes noch bis Juni 2005 gedeckelt bleiben. Dies hat zu einer realen Senkung der Sozialhilfe geführt. Nach Berechnungen des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes haben Sozialhilfeempfänger gegenüber der gesetzlich vorgesehenen Vergleichsgruppe seit Anfang der neunziger Jahre erhebliche Einbußen hinnehmen müssen. Erst für Anfang 2005 ist eine neue Regelsatzverordnung mit entsprechender Anpassung der Regelsätze geplant.

Angesichts fast zehnjähriger Deckelungen und Abkoppelung der Sozialhilfehaushalte von der Einkommensentwicklung unterer Arbeitnehmerhaushalte sieht das DRK die Notwendigkeit, umgehend eine entsprechende Durchführungsverordnung zu erlassen.

Unserer Einschätzung nach kann die EVS auch weiterhin grundsätzlich als Datenbasis dienen. Ausgehend von den Ergebnissen eines Gutachtens des Statisti-

schen Bundesamtes, das neben anderen im Rahmen der Neuregelung der Regelsatzverordnung erstellt wurde, gleichen sich die Verschiebungen der EVS 1998 gegenüber der EVS 1993 innerhalb der relevanten Ausgabengruppen insgesamt aus.

Eine weitere Möglichkeit diese Problematik zu lösen, liegt unseres Erachtens darin, die betroffenen Kategorien bei Fortschreibungen des Regelsatzes zunächst unberücksichtigt zu lassen bis die zugrundeliegende Datenbasis endgültig bestimmt ist oder eine Regelsatzanpassung nur anhand von lebensnotwendigen Ausgabeposten, wie bspw. Lebensmittel und Hygieneartikel, vorzunehmen, um besonders die großen Steigerungsraten des letzten Jahres bei den Lebensmittelpreisen zu berücksichtigen.

Der Hinweis im Gesetz zur Verlängerung von Übergangsregelungen im BSHG auf Ergebnisse der Experimentierklausel sind unserer Ansicht nach nicht überzeugend und zwingenderweise für die inhaltliche Ausgestaltung einer Regelsatzverordnung notwendig. Wie oben schon ausgeführt, bedarf auch eine pauschalierte Sozialhilfegewährung eines transparenten und fortschreibungsfähigen (statistischen) Bemessungssystems.

(2) Aktivierende Elemente, Integration in den Arbeitsmarkt

a) Personenbezogene Dienstleistungen in der Sozialhilfe – Hilfe zur Überwindung persönlicher Notlagen

- Beratung
- Assessment
- Hilfeplanung
- Case-Management
- Zugang zu Beschäftigung und Qualifikation

Gemäss § 8 Abs. 1 BSHG sind neben Geld- und Sachleistungen persönliche Hilfen eine weitere Form der Sozialhilfe. Diese Art des Leistungsangebotes muss in einer Reform stärkere Berücksichtigung finden.

Aktivierende Hilfen, wie intensive Beratungsgespräche, gleich zu Beginn des Sozialhilfebezuges, individuelle Hilfeplanung (Auswegsberatung) in enger Abstimmung mit dem Hilfeempfänger und den sonstigen an der Integration beteiligten Stellen über Leistungen und Durchführung von Hilfemassnahmen sowie eine kontinuierliche Betreuung und beratende Begleitung während des Sozialhilfebezuges, müssen stärker an die Stelle von passiver Leistungserbringung treten.

Diese aktivierenden und motivierenden Elemente der Hilfeleistung verwirklichen die in § 1 Abs. 2 BSHG formulierte Aufgabe der Sozialhilfe – „Die Hilfe soll ihn soweit wie möglich befähigen, unabhängig von ihr zu leben...“ – weit mehr als sanktionierende Elemente

wie Leistungskürzung oder –streichung und motiviert nach unserer Einschätzung den Hilfeempfänger viel stärker, sich in den Prozess der Hilfeleistung einzubringen und „nach seinen Kräften (an der Überwindung der Sozialhilfebedürftigkeit) mit(zu)wirken“ (§ 1 Abs. 2 BSHG).

Individuelle Auswegsberatung bzw. Fallmanagement können in der Praxis mit einer Vielzahl verschiedener Methoden durchgeführt werden. Die „Förderkette“ mit den aufeinander aufbauenden Elementen – Beratung, Assessment, Hilfeplanung, Case-Management – stellt aus der Sicht des DRK einen wichtigen, weiterzuentwickelnden Ansatz dar.

Diese personenbezogenen Dienstleistungen bedeuten für die Verwaltung zunächst einmal einen stärkeren Einsatz von entsprechend qualifiziertem Personal. Es ist jedoch zu hoffen, dass durch das o.g. Grundsicherungsgesetz (GSiG) bzw. durch die stärkere Pauschalierung in den Sozialämtern die dazu notwendigen Kapazitäten frei werden.

c) Soziale Dienstleistungen (z.B. Kinderbetreuung)

Vor allem bei alleinerziehenden Frauen, aber auch bei Familien mit Kleinkindern, steht einer Arbeitsvermittlung oft die Betreuung des Kindes bzw. der Kinder entgegen. Zur Vorhaltung von Kindergartenplätzen für 3- bis 6jährige Kinder sind alle Kommunen gesetzlich gehalten. Diese Gesetzesforderung wird aber immer noch nicht überall eingelöst. Darüber hinaus fehlt es gerade in den alten Bundesländern an Kinderbetreuungsmöglichkeiten für 0- bis 3jährige und 6- bis 10jährige. Mütter mit Kleinkindern, die finanzielle Probleme haben, stehen daher hier dem Arbeitsmarkt in der Regel nicht zur Verfügung. In den neuen Bundesländern bestehen hingegen fast noch flächendeckend Angebote für alle Altersgruppen.

Eine Arbeitsaufnahme für diese Empfängergruppen kann nur durch einen bedarfsdeckenden Ausbau von bereits bestehenden Kinderbetreuungsangeboten auch für 0- bis 3jährige erreicht werden.

Hemmnisse sieht das DRK auch bei Frauen, die umfassend ihre Eltern oder nahestehende Verwandte pflegen. Sozialhilfeempfängerinnen wünschen dann in der Regel keine Hilfe zur Arbeit oder eine Vermittlung auf eine reguläre Arbeitsstelle. Auch für diese Gruppe sollten die Hemmnisse für eine Arbeitsvermittlung abgebaut werden.

3) Integration in den Arbeitsmarkt

Eine Integration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt ist in erster Linie an deren individuellen Problemlagen zu orientieren (analog des § 3 BSHG Abs. 1: „Art, Form und Maß der Sozialhilfe richten sich nach der Besonderheit des Einzelfalles...“). Mit Blick auf die inhomogene Gruppe der Leistungsbezieher (Alleinerziehende, Ältere, Arbeitslose, etc.) kann es nach unserer Einschätzung keine einfache und allgemeingültige Lösung für eine verstärkte Reintegra-

tion in den Arbeitsmarkt geben. Eine generelle Kürzung und längerfristige Deckelung von Sozial- oder Arbeitslosenhilfe wird vom DRK abgelehnt, weil darin keine gestaltende Kraft für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt gesehen wird. Leistungskürzungen in diesem Bereich würden vielmehr Armut und gesellschaftliche Ausgrenzung mit allen negativen Langzeitfolgen verstärken.

Die vorgeschlagenen Lösungsmöglichkeiten, wie Kombilöhne, bezuschusste Sozialversicherungsbeiträge und Einstiegsgehalte greifen für bestimmte Empfängergruppen zu kurz. So benötigen für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration beispielsweise Alleinerziehende eine passende Kinderbetreuung, Aussiedler u.a. Hilfen zur sprachlichen und kulturellen Intergration, Langzeitarbeitslose neben Qualifizierungsmaßnahmen psychosoziale Unterstützung und Begleitung zur Bewältigung von Arbeitsanforderungen usw.

Eine erfolgreiche Integration kann unserer Einschätzung nach nur durch ein Bündel sich ergänzender und unterstützender Maßnahmen, die zum Teil auch außerhalb des Sozialhilferechts angesiedelt und zu regeln sind, erfolgen. Fiskalische Maßnahmen bilden dabei nur ein Teilsegment.

a) Lohnabstandsgebot – Freibeträge – Arbeitsanreize, Leistung/ Gegenleistung

Gutachten, wie der Forschungsbericht des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) mit dem Titel „Der Abstand zwischen der Sozialhilfe und unteren Arbeitnehmereinkommen“, die vom zuständigen Ministerium im Vorfeld zu einer neuen Regelungsverordnung in Auftrag gegeben wurden, weisen einen ausreichenden Lohnabstand zu den Vergleichshaushalten unterer Lohn- und Gehaltsgruppen aus. Als problematisch kann die Einhaltung des Lohnabstandes allenfalls bei Hilfeempfängerfamilien mit drei Kindern angesehen werden. Deren Anteil an allen Sozialhilfeempfängerhaushalten ist allerdings sehr gering und bei weitem nicht der Regelfall. Das DRK hält daher die Heranziehung eines Fünfpersonenhaushaltes als Vergleichsgruppe für die Bestimmung des Lohnabstandes (vgl. § 22 Abs. 4 BSHG) für nicht opportun.

Grössere Haushalte mit Kindern, die sozialhilfebedürftig sind oder knapp über der Sozialhilfegrenze liegen, könnten über indirekte Leistungen, wie bspw. durch die Übernahme von Vereinsbeiträge für die Kinder, gefördert werden.

Um den Anreiz einer Arbeitsaufnahme zu erhöhen, wäre eine Erhöhung des nicht anzurechnenden Arbeitseinkommens, also eine Erhöhung der Freibeträge sehr förderlich.

b) Verzahnung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe

Das DRK sieht in einer engeren Zusammenarbeit bzw. einer Verzahnung zwischen Arbeits- und Sozialämtern einen richtigen und einen auf Dauer erfolgversprechenden Ansatz zur Bewältigung des Vermittlungs-

problems von arbeitsfähigen Hilfeempfängern in den Arbeitsmarkt. Es sieht daher den Auswertungen der bereits laufenden Modellprojekte zwischen Arbeits- und Sozialämtern mit regem Interesse entgegen.

Wünschenswert wäre eine flächendeckende „Hilfe aus einer Hand“, die Hilfeleistungen und Angebote der Arbeitslosen- sowie der Sozialhilfe abdeckt und unter Berücksichtigung der individuellen Problemlage eine passgenaue Hilfeplanung vornimmt und diese nachhaltig überprüft und steuert. Mit Hilfe intensiver Beratungs- und Betreuungstätigkeit durch eine koordinierende Fachstelle könnten weit mehr arbeitsfähige Hilfeempfänger in den Arbeitsmarkt integriert werden als bisher. Auch im Hinblick auf die bislang praktizierte doppelte Bedürftigkeitsprüfung würde eine Hilfe aus einer Hand den Hilfeempfängern sehr entgegen kommen.

Vor einer abschließenden Positionierung, mit welchem Modell oder welcher Variante am erfolgreichsten die Ziele einer Intergration in den Arbeitsmarkt erreicht werden können, bleiben die Ergebnisse der zur Zeit noch laufenden Modellprojekte abzuwarten.

c) Niedriglohnssektor

Die Einführung eines Niedriglohnssektors sollte grundsätzlich überdacht werden. Eine Subventionierung durch Aufstockung von Arbeitslöhnen würde zwar zu einer Ausweitung des Stellenangebotes in diesem Lohnsegment führen, es wäre aber zu befürchten, dass sich eine Schicht von „working poor“ etabliert, deren Arbeitsplatz ständig von staatlichen Transferzahlungen abhängt.

Die direkte staatliche Subventionierung von Löhnen wird daher als problematisch betrachtet, praktikabler und erfolgsversprechender erscheinen hier Kombilohnmodelle, die beim einzelnen Betroffenen ansetzen. Beispielhaft ist hier das Mainzer Kombilohnmodell zu nennen, das durch teilweise Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen und zusätzlichem Kindergeld die Aufnahme niedrig entlohnter Arbeit attraktiver macht. Kombilohnmodelle dieser Art können für Personengruppen wie Sozialhilfeempfänger und Langzeitarbeitslose, die die grössten Integrationsbarrieren aufweisen, ein positives Reintegrationinstrument sein.

Klärungsbedürftig ist, was nach Auslaufen der Förderung mit den Betroffenen bzw. deren Arbeitsplätze geschieht. Eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt erscheint nur über den Weg einer parallelen persönlichen Unterstützung und weiterer Qualifizierung der betroffenen Personen möglich. Vor einer endgültigen Regelung wäre eine gründliche Aufarbeitung der Ergebnisse laufender Modellprojekte in diesem Bereich sehr hilfreich.

Anreizsysteme für neue Arbeitsplätze müssen auch die Arbeitsgeber als Akteure einbeziehen.

(4) Gender-Mainstreaming

Laut Statistischem Bundesamt standen im Jahr 2000 fast der Hälfte aller Sozialhilfeempfängerhaushalte alleinstehende Frauen mit oder ohne Kinder vor. Frauen sind in der Sozialhilfe stark überrepräsentiert. Diesem Faktum wird aber nicht in allen Hilfebereichen der Sozialhilfe ausreichend Rechnung getragen. Angebote der Hilfe zur Arbeit orientieren sich weit stärker an den Belangen von männlichen Hilfeempfängern als an den von Frauen.

Bei der anstehenden Reform des Sozialhilferechts ist darauf zu achten, dass Hilfemaßnahmen Frauen und Männer gleichermaßen zugute kommen und sie dazu geeignet sind, dem Ziel der Chancengleichheit der Geschlechter näherzukommen. Geschlechterspezifische Benachteiligungen sind durch besondere Hilfen und flankierende Maßnahmen aufzufangen und zu beseitigen (vgl. Ausführungen zur Notwendigkeit von Kinderbetreuungsplätzen).

(5) Verwaltungsmodernisierung, verändertes Aufgabenspektrum

Zur erfolgreichen Umsetzung der geplanten Sozialhilfereform werden stärker personenbezogene, betreuende und weniger administrative Tätigkeiten gefordert sein. Neue Aufgabenstellungen wie individuelle Auswegberatung bzw. Fallmanagement benötigen entsprechend qualifizierte Mitarbeiter/innen. Vor allem § 102 BSHG erfährt dadurch zukünftig eine noch stärkere Bedeutung.

(6) Vorgelagerte Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen

Der Sachverhalt, dass Kinder und Jugendliche im Haushalt zu versorgen sind, hat sich in den zurückliegenden Jahren zunehmend zu einem Armutsrisiko entwickelt. Dies zeigen alle aktuellen Zahlen, z.B. im Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.

Insbesondere gilt dies für Alleinerziehende und für Familien ab drei Kindern. Die Ursachen dafür liegen in einer nicht ausreichenden Kompensation der Kinderkosten und einem unzureichenden Familienlastenausgleich. Dies hat zu einer Verlagerung in die Sozialhilfe geführt. Von ihrer Zielsetzung her ist aber die Sozialhilfe nicht als Lastenausgleichsgesetz konzipiert. Allein das Vorhandensein von Kindern darf nicht den Gang zum Sozialamt erforderlich machen.

Um hier die Fehlentwicklungen der vergangenen Jahre umzukehren, ist aus der Sicht des DRK eine weitere Verbesserung des Familienlastenausgleichs erforderlich. Insbesondere brauchen wir eine stufenweise weitere Erhöhung eines einheitlichen Kindergeldes.

Wünschenswert ist aus der Sicht des DRK auch die Einführung einer Kindergrundsicherung, die sich an dem Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung orientiert. Diese Kindergrundsicherung sollte als Zuschlag zum Kindergeld für einkommensschwache Familien gestaltet werden. Beide Elemente gemeinsam sollten das Kinderexistenzminimum abdecken.

(7) Kostenträgerschaft

War die Sozialhilfe ursprünglich als letztes Auffangnetz für wenige gedacht, so hat sich durch in den 60er Jahren nicht absehbare gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen der Empfängerkreis bis heute stark ausgeweitet. Die Finanzierung der Sozialhilfe belastet sehr stark die Kommunen, daher scheinen neue Wege der Finanzierung nötig.

Berlin, den 18.01.2002

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/2040

24. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen –
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung e.V.

zu den mit Schreiben vom 12. Dezember 2001 übermittelten Anträgen (Drucksachen 14/7293, 14/7443, 14/5982, 14/5983, 14/6951, 14/7298, 14/7294) und dem Entwurf eines Gesetzes durch Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz nimmt die Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung (BAG-SB) nachfolgend Stellung. Unsere Stellungnahme konzentriert sich dabei im Rahmen des übermittelten Themenkataloges primär auf die Fragestellung, inwieweit die Schuldnerberatung als personenbezogene Dienstleistung nach dem BSHG als aktivierendes Instrument zur Integration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt beitragen kann und welche Maßnahmen/Voraussetzungen für eine wirksame Hilfestellung notwendig sind.

Zielsetzung der Schuldnerberatung ist gem. § 17 BSHG die Vermeidung und Überwindung von Lebenslagen, die den Bezug von Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) notwendig machen. Die Tätigkeit der Schuldnerberatungsstellen ist daher zunächst stark daran ausgerichtet, einen Sozialhilfebezug zu vermeiden. Gemäß dem aktuellen, im Auftrag der Bundesregierung erstellten, Gutachten der GPF-Forschungsgruppe zur „Überschuldung in Deutschland zwischen 1988 und 1999“ (im Folgenden abgekürzt Gutachten GPF) decken 43 % der Klienten der Schuldnerberatungsstellen ihren Lebensunterhalt durch eigenes Erwerbseinkommen. Die Bearbeitung der Schuldenmisere dient in diesen Haushalten somit primär dazu, die wirtschaftliche Eigenständigkeit zu erhalten und Leistungen der Sozialhilfe, Arbeitslosengeld und -hilfe erst gar nicht erforderlich zu machen (präventiver Ansatz).

Ein weiterer großer Personenkreis in der Schuldnerberatung bezieht auf Grund von vorliegender Arbeitslosigkeit bereits Arbeitslosengeld (15 %), Arbeitslosenhilfe (15 %) und/oder Sozialhilfe (17 %). In Folge zum Teil ergänzender Hilfestellung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe liegen hier in einem bestimmten Umfang Mehrfachnennungen vor. Bei den von Arbeitslosigkeit betroffenen überschuldeten Personen wird - soweit im Einzelfall möglich - angestrebt, die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse zu konsolidieren und damit auch die Grundlage für eine Reintegration in den Arbeitsmarkt zu schaffen. Festzuhalten ist, dass rd. 1/3 dieses Personenkreises Arbeitslosengeld und ca. 2/3 Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe erhalten.

In Folge der zu geringen Beratungskapazitäten befinden sich gegenwärtig lediglich rd. 15 % der bundesweit ca. 2,8 Mio. überschuldeten Haushalte in der Beratung der Schuldnerberatungsstellen. 52 % der Beratungsstellen verfügen lediglich über eine Beratungsfachkraft und weitere 10 % sind lediglich mit einer Teilzeitkraft besetzt. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass es bisher nicht möglich ist, den Beratungsbedarf ausreichend abzudecken. Dies gilt gerade auch für die Beteiligung der Schuldnerberatung am Integrationsprozess von arbeitslosen und erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern.

Die Zahl der überschuldeten Arbeitslosen und der überschuldeten erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger ist gegenwärtig nicht eindeutig bekannt. Die GPF-Forschungsgruppe geht in ihrem oben genannten Gutachten von mindestens gut 300.000 überschuldeten Arbeitslosen aus, wobei dies „die untere Grenze des Geschehens markiert“ (Gutachten GPF Seite 115, 118). Nach den Erfahrungen aus der Beratungspraxis dürfte dieser Wert noch weitaus höher liegen. Nach den vorliegenden Erkenntnissen bezieht ca. 1/3 der überschuldeten Arbeitslosen noch Arbeitslosengeld und rd. 2/3 bezieht Sozial- bzw. Arbeitslosenhilfe. Somit kann auch bei einer Mindestannahme davon ausgegangen werden, dass wenigstens 200.000 überschuldete Haushalte Sozialhilfe und/oder Arbeitslosenhilfe beziehen. **Es ist somit anzunehmen, dass mindestens ¼ der rd. 700.000 erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger auch massive Schuldenprobleme hat.**

In vielen Fällen ist die **Überschuldung** ein wesentliches **Vermittlungshemmnis** bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz. Dies gilt sowohl für die Überschuldeten selbst, die befürchten müssen, dass ihnen nach der Arbeitsaufnahme ein Teil des Einkommens gepfändet wird. Dies wirkt sich demotivierend für eine Arbeitsaufnahme aus und fördert den Verbleib im (unpfändbaren) Sozialhilfebezug. Andererseits stellen gerade auch für kleinere Betriebe das Vorliegen von Schulden und der damit einhergehende drohende Aufwand bei evtl. Pfändungen sowie die Haftungsfragen als Drittschuldner eine **Barriere für die Einstellung** von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern dar. Viele arbeitslose Sozialhilfeempfänger benötigen daher eine konkrete Perspektive, wie nach einer Arbeitsaufnahme sukzessive auch die Schuldenproblematik bereinigt werden kann. Das erfordert in der Regel einen mittel- oder längerfristigen begleitenden Beratungs- und Unterstützungsprozess.

Damit die Integration von erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt weiter verbessert werden kann, ist daher u. E. neben einer engen Verzahnung der Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit durch die Sozialämter und der Arbeitsvermittlung durch die Arbeitsämter **auch die Intensivierung der Kooperation zwischen Arbeitsvermittlung und Schuldnerberatung notwendig.**

Neben den Schwerpunktbereichen Vermittlung und Qualifizierung gehören zu einem abgestuften, erfolgversprechenden „Fallmanagement“ insbesondere auch flankierende Maßnahmen wie Schuldnerberatung oder andere soziale Hilfestellungen. Diese müssen am Besten z. B. durch gemeinsame Sprechstage „vor Ort“ in den gemeinsamen Beratungsstellen von Sozial- und Arbeitsamt angeboten werden, um einen schnellen, unkomplizierten Zugang zu diesem Beratungsangebot zu ermöglichen. Schwerpunktmäßige Personenkreise für diese Hilfestellung sind vor allem

- gescheiterte Existenzgründer (Kleingewerbetreibende)
- Jugendliche/junge Erwachsene

- Langzeitarbeitslose
- Alleinerziehende

Auch verunsicherten **Arbeitgebern** könnte durch einen geeigneten **Informationsservice** (z. B. bei Fragen zur Zwangsvollstreckung) eine Hemmschwelle bei der Einstellung von erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern genommen werden.

Zudem erscheint uns der **Ausbau präventiver Maßnahmen** notwendig. Sozialhilfeempfänger, die sich nicht in einer massiven Schulden Situation befinden und denen bei einer Arbeitsaufnahme das gesamte Einkommen dauerhaft verbleibt, haben nach den vorliegenden Erfahrungen eine weitaus höhere Motivation.

Wenn Schuldnerberatung einen noch stärkeren Beitrag zur Integration Arbeitsloser in das Berufsleben leisten soll, so muss auch die **Finanzierung neu geregelt** werden. Viele Kommunen und Landkreise sehen sich wegen der schwierigen Haushaltssituation nicht in der Lage, das Schuldnerberatungsangebot auszubauen. Insofern ist zu klären, inwieweit sich die Bundesanstalt für Arbeit an der flächendeckenden Finanzierung

der Schuldnerberatung beteiligen kann. Auch in diesem Bereich sind die Maßnahmen der örtlichen Sozialämter und der Arbeitsämter aufeinander abzustimmen. Die unterschiedlichen Finanzierungsgrundlagen der Schuldner- und Insolvenzberatung nach dem BSHG, dem SGB III und der Insolvenzordnung sind gegenwärtig nicht aufeinander abgestimmt. Die unterschiedliche Zuständigkeit führt auch hier zu „Verschiebebahnhöfen“. In diesem Kontext ist eine Harmonisierung der Finanzierung anzustreben.

Schließlich halten wir es für wichtig, zur Hilfestellung der Schuldnerberatung nach § 17 BSHG eine **Evaluation** durchzuführen. Damit könnten fassbare Ergebnisse hinsichtlich des erreichten Personenkreises, der Wirksamkeit/Nachhaltigkeit der Tätigkeit wie auch eines evtl. Modifizierungsbedarfes ermittelt werden. Die Bundesregierung sollte eine entsprechende Untersuchung im Auftrag geben.

Werner Sanio
für den Vorstand der BAG-SB

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/2009

21. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen –
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

AOK Bundesverband

I. Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weitere Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU

Arbeit statt Sozialhilfe – Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen (Drucksache 14/7443)

Der vorliegende Antrag fordert die Schaffung einer Regelung, wonach Hilfeempfänger im Krankheitsfall wie gesetzlich Krankenversicherte Leistungen der gesetzlichen Krankenkassen (und Pflegekassen) erhalten. Dies soll in der Weise geschehen, dass die Hilfeempfänger nicht zu Beitragszahlern werden, sondern dass die Krankenkassen für die Abwicklung der Leistungen im nachhinein die tatsächlich entstandenen Kosten plus einem Anteil für den Verwaltungsaufwand erstattet erhalten.

Dieser Antrag verfolgt nicht die Einbeziehung der Sozialhilfeempfänger in die Versicherungspflicht zur Kranken- und Pflegeversicherung. Gefordert wird eine obligatorische Leistungsaushilferegelung durch die gesetzlichen Krankenkassen. Diesbezüglich existiert bereits eine dem Grundgedanken des Antrags entsprechende gesetzliche Regelung:

Nach § 264 SGB V kann die Krankenkasse für Arbeits- und Erwerbslose, die nicht gegen Krankheit versichert sind, für andere Hilfeempfänger sowie für die vom Bundesministerium für Gesundheit bezeichneten Personengruppen die Krankenbehandlung übernehmen, sofern der Krankenkasse Ersatz der vollen Aufwendungen für den Einzelfall sowie eines angemessenen Teils ihrer Verwaltungskosten gewährleistet wird.

Die zitierte Norm ist allerdings als Kann-Vorschrift formuliert und wird unseres Wissens von den wenigsten Krankenkassen praktiziert.

Eine obligatorische Leistungsaushilferegelung muss vor allem

- neben dem vollen Ersatz der (verauslagten) Aufwendungen für den Einzelnen einen ausreichenden Verwaltungskostenersatz für die von den Krankenkassen zu leistenden administrativen Aufgaben vorsehen und
- sicherstellen, dass die Durchführung der Leistungsaushilfe nicht nur von einer Krankenkasse oder Krankenkassenart, sondern von allen Krankenkassen praktiziert wird.

II. Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.

Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (Drucksache 14/5983)

Der vorliegende Antrag fordert die Absicherung sämtlicher Sozialhilfeempfänger über kostendeckende, durch die Sozialämter zu finanzierende Beiträge zur

Kranken- und Pflegeversicherung. Im Hinblick auf den Versicherungsschutz würde damit eine Gleichstellung von Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfängern vorgenommen. Im Gegensatz zu Sozialhilfeempfängern sind Bezieher von Arbeitslosenhilfe heute bereits durch den Leistungsbezug in die Versicherungspflicht einbezogen; für sie werden Beiträge zu Lasten des Bundes gezahlt, die grundsätzlich nach 58 v. H. des der Leistung zugrunde liegenden Arbeitsentgelts bemessen werden und in dieser Höhe nicht ausgabendeckend sind.

Die Einbeziehung der Sozialhilfeempfänger in die gesetzliche Krankenversicherung wäre die endgültige Umsetzung des vom Deutschen Bundestag im Rahmen des Gesundheitsstrukturgesetzes (GSG) bereits beschlossenen Vorhabens (vgl. Artikel 28 GSG). Aus Sondererhebungen einzelner AOKs, die in den vergangenen Jahren veranlasst wurden, ist bekannt, dass Sozialhilfeempfänger systematisch erheblich „teurer“ als andere Versicherte gleichen Alters und Geschlechts sind. Deshalb ist die Gefahr der Risikoselektion bei einer Einbeziehung dieser Versichertengruppe in die gesetzliche Krankenversicherung besonders groß. Zwar ist die Forderung, die versicherungstechnische Absicherung sämtlicher Sozialhilfeempfänger über kostendeckende Beiträge zu finanzieren, aus Sicht der GKV insgesamt zu begrüßen. Kostendeckende Beiträge allein helfen jedoch nicht gegen Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der GKV. Dieses Problem wird im Rahmen der jetzt in Kraft getretenen Reform des Risikostrukturausgleichs (RSA) zwar durch unmittelbare Orientierung des RSA an der Morbidität ab 2007 gelöst. Bis dahin sind jedoch erneute und zusätzliche wettbewerbliche Verwerfungen zu Lasten der betroffenen Krankenkassen zu erwarten.

Die Höhe der zu zahlenden Beiträge löst dieses Problem nicht. Denn soweit für Sozialhilfeempfänger eine hohe Beitragsbemessungsgrundlage festgeschrieben wird, würden zwar diejenigen Krankenkassen, die die Sozialhilfeempfänger versichern, die Beitragseinnahmen zunächst einziehen. Sie müssten sie aber im RSA-Verfahren in den gemeinsamen „GKV-Topf“ weiterleiten. Damit werden - was aus GKV-Sicht unverzichtbar ist - die Beitragseinnahmen der GKV insgesamt zwar erhöht. Das, was die einzelne Krankenkasse für einen bei ihr versicherten Sozialhilfeempfänger am Ende behält, hat jedoch mit den individuellen Beitragszahlungen der Sozialhilfeträger (so gut wie) nichts mehr zu tun. Im Ergebnis käme die Erhöhung der Beiträge für diese Personen auch den Krankenkassen zu Gute, bei denen keine oder nur wenige Sozialhilfeempfänger versichert sind.

Wie wir durch interne Erhebungen und Berechnungen bei einzelnen Mitgliedschaften festgestellt haben, muss die AOK derzeit für die bei ihr freiwillig versicherter Sozialhilfeempfänger zwischen 560 EUR und 1100 EUR Unterdeckung gegenüber den im RSA berücksichtigten Normbeträgen in Kauf nehmen. Daran würde die Höhe der von den Sozialhilfeträgern zu zahlenden Beiträge nichts ändern. Da bereits heute von den freiwillig in der gesetzlichen Krankenversicherung

versicherten Sozialhilfeempfängern der überwiegende Teil AOK-Mitglied ist und eine entsprechende Konzentration dieser Versicherten auch im Zuge der Einbeziehung in die Versicherungspflicht zu erwarten ist, sind entsprechende Verwerfungen unter den Krankenkassenarten vorprogrammiert.

Als Fazit bleibt festzuhalten:

Eine kostendeckende Beitragsregelung ist aus der GKV-Perspektive im Interesse der Beitragssatzstabilität in der GKV unverzichtbar. Die Einbeziehung sämt-

licher Sozialhilfeempfänger in die GKV würde jedoch zu erheblichen Verwerfungen unter den einzelnen Krankenkassen führen. Von daher sind - bis zum Wirksamwerden der vorgenannten RSA-Reform - flankierende Regelungen zu treffen, die eine besondere Berücksichtigung des erhöhten Ausgabenrisikos dieser Versichertengruppe (z. B. im Rahmen von Sonderregelungen für so genannte Härtefallversicherte) im RSA vorsehen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/2005

18. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen –
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger

Zu Punkt II Ziffer (3) Buchstabe b): Verzahnung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe

im Besonderen zu dem Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baummeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU - Arbeit statt Sozialhilfe – Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen (BT-Drucksache 14/7443)

Die Sozialhilfe wie auch die Arbeitslosenhilfe sind wichtige Säulen im Gesamtsystem der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Regelungen dieser beiden Sozialleistungssysteme sind mit dem System der Rentenversicherung eng verknüpft. So werden Arbeitslosen- und Sozialhilfebezieher unter bestimmten Voraussetzungen nach der geltenden Rechtslage durch verschiedene Regelungen in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen und können hierdurch einen Anspruch auf Altersversorgung erwerben. Arbeitslosenhilfeempfänger unterliegen hiernach der Rentenversicherungspflicht, wenn sie im letzten Jahr vor Beginn des Arbeitslosenhilfebezugs zuletzt rentenversicherungspflichtig waren (§ 3 Satz 1 Nr. 3 SGB VI). Beitragspflichtige Einnahme ist die gezahlte Arbeitslosenhilfe (§ 166 Abs. 1 Nr. 2a SGB VI). Getragen werden die Beiträge allein vom Bund (§ 170 Abs. 1 Nr. 1 SGB VI). Die Zeiten des versicherungspflichtigen Arbeitslosenhilfebezugs wirken sich demnach als Beitragszeiten (§ 55 Abs. 1 SGB VI) rentensteigernd aus. Für Sozialhilfeempfänger, die als Arbeitsuchende arbeitslos gemeldet sind, werden Anrechnungszeiten berücksichtigt, wenn durch die Arbeitslosigkeit eine rentenversicherungspflichtige Beschäftigung oder selbständige Tätigkeit oder ein rentenversicherungspflichtiger Wehrdienst oder Zivildienst unterbrochen worden ist (§ 58 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 i.V.m. Abs. 2 Satz 1 SGB VI).

Werden die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe zu einer Hilfeleistung vereinheitlicht, wäre bei entsprechender Anpassung der genannten Regelungen die Einbeziehung der Hilfeempfänger, die den Bezug zur gesetzlichen Rentenversicherung nicht verloren haben, in die Rentenversicherung in Anlehnung an die bisherige Rechtslage daher durchaus möglich. Nimmt der Hilfeempfänger ein Arbeitsangebot an, würde aufgrund der Ausübung einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt regelmäßig Rentenversicherungspflicht nach § 1 Satz 1 Nr. 1 SGB VI für Personen, die gegen Arbeitsentgelt beschäftigt sind, bestehen. Soweit dem Hilfeempfänger kein Arbeits- bzw. Ausbildungsange-

bot gemacht werden kann, er aber statt dessen neben dem Hilfebezug eine gemeinnützige Tätigkeit ausüben soll, ist für deren in der BT-Drucksache 14/7443 vorgesehene rentensteigernde Wirkung jedoch nicht erkennbar, wie die hierfür notwendige Beitragsgebundenheit gewährleistet wird.

Da die gesetzliche Rentenversicherung auf dem Versicherungsprinzip beruht und ihre Leistungen ganz überwiegend durch Beiträge finanziert, kann eine Rente grundsätzlich nur aus Zeiten gewährt werden, in denen eine Vorleistung gegenüber der Solidargemeinschaft der Rentenversicherung erbracht worden ist (z.B. wie bisher durch Beiträge des Bundes für den Bezug von Arbeitslosenhilfe) oder für die der Rentenversicherung Leistungen erstattet werden (z.B. Erstattungen für wiedervereinigungsbedingte Mehrleistungen). Bei der Ausübung einer gemeinnützigen Tätigkeit handelt es sich nicht um eine Beschäftigung gegen Arbeitsentgelt. Deswegen müssten für eine rentensteigernde Berücksichtigung dieser Tätigkeit die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, die die Versicherungspflicht, die Höhe der beitragspflichtigen Einnahmen und die Beitragstragung regeln. Hierbei stellt sich insbesondere die Frage, welche beitragspflichtigen Einnahmen zu Grunde zu legen wären, wenn die gemeinnützige Tätigkeit nicht oder nur gering vergütet wird. Hinsichtlich der Beitragstragung wäre festzulegen, ob die Beiträge von den Betroffenen oder gegebenenfalls von den auftraggebenden Kommunen oder der „zuständigen“ Behörde allein oder anteilig getragen werden.

Eine beitragsfreie Anrechnung der Zeiten der gemeinnützigen Tätigkeit (z.B. ähnlich der Anrechnungszeiten wegen Schulausbildung) oder die fiktive Berücksichtigung als Beitragszeit (wie z.B. unter bestimmten Voraussetzungen bei gleichzeitigen Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung oder Zeiten der nicht erwerbsmäßigen Pflege eines pflegebedürftigen Kindes für mehrere Kinder) ist ohne Klärung der externen Finanzierung der daraus entstehenden Ansprüche abzulehnen, da andernfalls die Leistungen allein von der Solidargemeinschaft der Versicherten zu finanzieren wären. Die Absicherung gegen arbeitsmarktbedingte Risiken ist aber als gesamtgesellschaftliche Aufgabe nicht allein von dem begrenzten Personenkreis der Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung zu tragen. Sie ist deshalb ordnungspolitisch sachgerecht aus Steuermitteln zu finanzieren.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/2047

24. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen –
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

0. Zusammenfassung

- Die Regelsatzbemessung ist zu überprüfen. Amtliche Verbrauchsstatistiken bilden eine geeignete Datengrundlage. Die Bemessung kann nicht allein auf wissenschaftlichen Grundlagen erfolgen, sondern bedarf auch politisch-normativer Entscheidungen im Vorfeld.
- Eine weitere Pauschalierung einmaliger Leistungen vereinfacht den Verwaltungsvollzug und ist mit sozialhilferechtlichen Grundsätzen vereinbar. Es wird vorgeschlagen, die Abgrenzung zwischen laufenden und einmaligen Leistungen systematisch mit dem Ziel zu überarbeiten, dass Bedarfe, die bisher mit einmaligen Leistungen gedeckt wurden, zukünftig als laufende Leistungen verstanden und damit durch die „Pauschale Regelsatz“ gedeckt werden können.
- Die Pauschalierung auch der Unterkunftskosten birgt Risiken der sozialpolitischen Fehlsteuerungen, da Leistungen in erheblichem Maße nicht dem Bedarf entsprechen.
- Ohne eine finanzielle Entlastung der Kommunen bei materiellen Leistungen ist eine Ausweitung der persönlichen Hilfen nicht zu finanzieren. Die Sozialhilfelasten der Kommunen infolge der Arbeitslosigkeit sind durch eine Stärkung des Nachrangprinzips deutlich zu senken.
- Eine vorgelagerte Grundsicherung für Minderjährige, durch die diese aus der Sozialhilfe herausgelöst werden, kann praktikabel sein.
- Der Einsatz aktivierender Instrumente mit dem Ziel nachhaltiger Integration in den Arbeitsmarkt beinhaltet auf den individuellen Bedarf zugeschnittene Unterstützungsangebote. Es gilt aufeinander abgestimmte Konzepte von Arbeitsvermittlung, allgemeiner Sozialberatung, spezialisierten Beratungen (z.B. Schuldner- und Suchtberatung), Hilfeplanung und Case-Management zu entwickeln, die dafür notwendigen Kompetenzen der Fachkräfte zu benennen und entsprechende (Nach-) Qualifizierungsangebote bereitzustellen.

Vorbemerkung

Der Deutsche Verein begrüßt die Diskussion zu den geplanten Änderungen im Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt. Auch er sieht hier Reformbedarf und bietet seinen Sachverstand bei der weiteren Beratung, z. B. zur Neubemessung der Regelsätze, der Neuabgrenzung laufender und einmaliger Leistungen sowie bei der Verbesserung persönlicher Hilfe an.

Trotz der Aktualität des Reformbedarfs im Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt betont der Deutsche Verein, dass weitere Änderungen auch bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen (und hier insbesondere der Eingliederungshilfe für Behinderte) dringend erforderlich sind.

1. Sozialhilfereform vor dem Hintergrund von sozialem und wirtschaftlichem Wandel. Leitlinien für eine Reform

Finanzielle Belastungen der Kommunen

Die Zahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) hat in den vergangenen Jahrzehnten stark zugenommen. Allein von 1991 bis 1997 ist die Zahl der Empfänger von 2,1 Mio. um 800.000 auf 2,9 Mio. gestiegen (Zahlen jeweils zum Jahresende). Ab 1997 ist die Zahl der Hilfeempfänger auf knapp 2,7 Mio. im Jahre 2000 zurückgegangen (aktuellere Daten sind nicht verfügbar). Diese positive Entwicklung in den letzten Jahren wird sowohl mit einer Verbesserung der Arbeitsmarktsituation, aber auch als Ergebnis der verstärkten kommunalen Anstrengungen bei der Hilfe zur Arbeit erklärt. – Die Zahl der Personen, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse grundsätzlich Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt hätten, ist unbekannt. Denn neben den Empfängern von Sozialhilfeleistungen gibt es eine quantitativ nicht unbedeutende Menge an „verdeckt Armen“, die ihre Rechtsansprüche auf Sozialhilfe nicht verwirklichen. Nach jüngeren Modellrechnungen kommen auf zwei Hilfeempfänger zwei bis drei verdeckt Arme.

Die sich unter anderem wegen der weltwirtschaftlichen Entwicklungen abflachende Konjunktur in Deutschland und die damit verbundene Zunahme der Zahl der Arbeitslosen werden vermutlich zu einer erneut zunehmenden Zahl von Personen führen, die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln decken können und soweit sie nicht in so genannter „verdeckter Armut“ bleiben – Leistungen der Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen. Damit wären auch weiterhin steigende finanzielle Belastungen der Kommunen bei der Armutsbekämpfung zu erwarten.

Eine für die nächste Legislaturperiode in Aussicht zu nehmende Sozialhilfereform, zu deren Kernstücken nach überwiegender Auffassung eine Verbesserung der persönlichen Hilfen gehören sollte, durch die erwerbsfähige Hilfeempfänger in den Arbeitsprozess (re-) integriert werden sollen, ist wegen der sehr kritischen Finanzlage der Kommunen, die unter anderem durch die systemwidrige Absicherung der finanziellen Folgen der Arbeitslosigkeit durch die Sozialhilfe bedingt ist, darauf Bedacht nehmen, dass die Sozialhilfeträger durch eine Reform nicht zusätzlich finanziell belastet werden. Es muss im Gegenteil auch ein Reformziel sein, die materiellen Aufwendungen der Kommunen für die Hilfe zum Lebensunterhalt zu senken. Ansonsten wären die

mit einer Ausweitung und Qualifizierung der persönlichen Hilfe verbundenen zusätzlichen Personalkosten in den Kommunen nicht zu finanzieren und das Ziel einer verbesserten Förderung der Aufnahme von Erwerbstätigkeit durch Hilfeempfänger damit im Ergebnis nicht zu erreichen.

Die Ausgaben der Sozialhilfe können u. a. durch eine Wiederherstellung oder zumindest stärkere Annähe-

rung an das Nachrangprinzip in der Sozialhilfe gesenkt werden; dies gilt insbesondere für die Absicherung bei Arbeitslosigkeit. Denn Sozialhilfe ist als Hilfe bei „atypischen“ Notlagen im Einzelfall und bei besonderen Umständen gedacht und nicht als finanzielle Absicherung bei allgemeinen Risiken, wie z. B. Arbeitslosigkeit. Für solche Risiken werden in unserem System sozialer Sicherung grundsätzlich versicherungsförmige Lösungen gewählt. Die Arbeitslosenversicherung und die Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit sind in ihrer Sicherungsfunktion zu verbessern und damit die bisherige Tendenz zu einer zunehmenden Verlagerung der Kosten der Arbeitslosigkeit auf die Sozialhilfe umzukehren.

Bei der Konzeption einer Sozialhilfereform, die sich unter anderem zum Ziel setzt, die Zahl der Hilfebedürftigen durch eine verbesserte Beratung zu senken, ist es dringend angezeigt, sich detailliert mit den Ursachen für den oben konstatierten Anstieg der Zahl der Personen zu beschäftigen, die auf Leistungen des untersten Netzes unseres differenzierten Systems sozialer Sicherung angewiesen sind. In verschiedenen Quellen werden dabei vor allem folgende Hauptursachen genannt: Wandel der Lebensformen (und im Ergebnis eine hohe Zahl von Haushalten von Alleinerziehenden, die insbesondere bei mehreren Kindern eine sehr hohe Sozialhilfequote aufweisen), Qualifikationsdefizite bei Hilfeempfängern (mangelnde bzw. fehlende Schul- und Berufsabschlüsse), mangelhafte Deutschkenntnisse (insbesondere bei Hilfeempfängern mit Migrationshintergrund) sowie Arbeitslosigkeit.

Eine solche Darstellung verfehlt jedoch insbesondere beim Punkt Arbeitslosigkeit die tatsächlichen Ursachen. Denn hier besteht mit dem SGB III bereits ein vorrangiges System sozialer Sicherung. Allerdings ist festzustellen, dass die in Bundeskompetenz liegende Arbeitsförderung seit Beginn der achtziger Jahre durch eine strikte Reduktionsgesetzgebung in ihrer Leistungsfähigkeit geschwächt wurde. Denn verschiedene Gesetzesänderungen führten zu einer Absenkung des Leistungsniveaus sowie zur Ausgrenzung gewisser Personengruppen, zur Absenkung der Förderungsdauer und zur Verschlechterung bei den Zugangsvoraussetzungen in das Sicherungssystem.

Die damit verbundene Verlagerung von Kosten der Arbeitslosigkeit aus dem Bundeshaushalt in die kommunalen Haushalte ist das Ergebnis bewusster und politisch gewollter Entscheidungen. Aus Daten der Sozialhilfestatistik und der Statistik der Bundesanstalt für Arbeit lässt sich ableiten, dass die Überwälzung der Folgen der Arbeitslosigkeit in kommunale Zuständigkeit in den letzten Jahren noch über das vorher bereits bestehende hohe Maß hinaus zugenommen hat. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die primäre Zuständigkeit für Arbeitsmarkt und Arbeitsförderung zu Recht auf Bundesebene institutionalisiert ist. Die festzustellende Abwälzung auf die Kommunen überfordert diese nicht nur finanziell.

Durch eine Verbesserung bzw. in Teilbereichen Wiederherstellung des sozialhilferechtlichen Nachrang-

prinzips kann den Kommunen der finanzielle Spielraum eröffnet werden, der zu einer verbesserten Förderung der Selbsthilfefähigkeit von Personen in der Sozialhilfe erforderlich ist. Der Hinweis auf das Nachrangprinzip betrifft zum einen die vorrangig zuständigen Sicherungssysteme (s. o. am Beispiel Arbeitslosigkeit), zum anderen die Stärkung der Selbsthilfefähigkeit von Hilfeempfängern. Zum letzteren gehört auch ein den tatsächlichen Verhältnissen genügender Familienlastenausgleich, durch den Verarmungsrisiken der Eltern aufgrund der Kindererziehung ausgeschlossen werden. Dieses Ziel kann grundsätzlich auch durch ein vorrangiges Sicherungssystem für Minderjährige erreicht werden (s. unten). Soweit das sozialhilferechtliche Nachrangprinzip durch eine politisch gewollte Besserstellung spezifischer Empfängerkategorien durchbrochen wird, indem bestimmte Einkommensarten (wie z. B. das Erziehungsgeld) bei der Bedarfsprüfung gar nicht zu berücksichtigen sind, könnte eine Überprüfung angezeigt sein.

Dauerhafter Sozialhilfebezug ist die Ausnahme

Neben der Frage nach den Ursachen für (zunehmende) Sozialhilfebedürftigkeit ist es für eine rationale Sozialhilfereform unentbehrlich, sich der Merkmale der Zielgruppen zu vergewissern, da eine zielgenaue Hilfe ansonsten nicht möglich ist. In diesem Zusammenhang kann es hilfreich sein, auf die Typenbildung zurückzugreifen, wie sie in den bekannten Bremer Verlaufsstudien zur Sozialhilfe gebildet wurde: „Überbrücker“, „Pendler“ und „Langzeitbezieher“. Ein Großteil der Sozialhilfebezieher steht nur kurzfristig im Bezug und kann dann seinen Lebensunterhalt wieder aus eigenen Mitteln finanzieren. Dies gilt z. B. für Personen, die auf die Zahlbarmachung vorrangiger Leistungen (wie Arbeitslosengeld, Rente) warten. Besondere Integrationsbemühungen der Sozialverwaltung sind regelmäßig nicht erforderlich. Erwerbsfähige und arbeitswillige Personen, die in unstetigen Arbeitsverhältnissen stehen und deshalb zeitweise Sozialhilfeleistungen in Anspruch nehmen müssen (Pendler), bedürfen einer anderen Förderung als beispielsweise langzeitarbeitslose Hilfeempfänger.

Die aktuelle Diskussion der Sozialhilfe erweckt fälschlicherweise den Anschein, dass dauerhafter oder zumindest langfristiger Bezug das vorherrschende Muster sei. Dies ist nicht der Fall; Untersuchungen auf kommunaler Ebene weisen auf eine hohe Fluktuation hin, wenn die Gesamtzahl der Hilfefälle im Kalenderjahr mit der Stichtagszahl am Jahresende verglichen wird. Der amtlichen Sozialhilfestatistik ist zu entnehmen, dass zum Jahresende 2000 deutlich mehr als 40 % der hilfebedürftigen Ehepaare mit einem minderjährigen Kind weniger als ein Jahr Sozialhilfe erhielten; der Anteil der Langzeitbezieher mit fünf und mehr Jahren betrug bei diesem Haushaltstyp hingegen lediglich 12 %.

Durch das Grundsicherungsgesetz für alte und dauerhaft Erwerbsunfähige werden zudem ab 2003 zwei Kategorien grundsätzlich aus dem Sozialhilfebezug herausgelöst, die typischerweise Langzeitbezieher sind, da sie ihre wirtschaftliche Position nicht durch

Aufnahme einer Erwerbstätigkeit eigenständig verbessern können. Dabei werden allein rund 200.000 alte Menschen, die zum Jahresende 2000 Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG erhielten, Anspruch auf Leistungen nach dem Grund-sicherungsgesetz haben; das sind gut 7 % aller Sozialhilfeempfänger. - Die durchschnittliche Dauer des Hilfebezugs wird sich damit vermutlich deutlich senken.

Fördern und Fordern von Erwerbstätigen

Der Deutsche Verein befürwortet die hinter dem Prinzip „Fördern und Fordern“ stehende Grundhaltung und Intention. Denn es ist eines der wesentlichen Ziele der Sozialhilfe, die Hilfebedürftigkeit zu beseitigen. Bis dieses Ziel im Einzelfall erreicht ist, ist auf jeden Fall eine ausreichende materielle Absicherung des Hilfebedürftigen zu gewährleisten, die es ihm ermöglicht ein Leben zu führen, das der Menschwürde entspricht (§ 1 BSHG). Bei Personenkategorien mit fehlendem bzw. stark eingeschränktem Selbsthilfepotential (wie z. B. bei Minderjährigen und Kranken) hat die Sozialhilfe die Aufgabe auch einer langfristigen Existenzsicherung und der sozialen Integration, soweit der entsprechende Bedarf nicht durch einen vorrangig Verpflichteten gedeckt werden kann.

Sozialhilfe unterscheidet sich von den anderen Systemen der sozialen Sicherung durch ihre Ausrichtung am jeweiligen Bedarf des Hilfeempfängers (§ 9 SGB I). Bei der Umsetzung des grundsätzlich anzustrebenden Ziels einer administrativen Vereinfachung der Hilfestellung ist folglich zu beachten, dass eine Orientierung an den Besonderheiten des Einzelfalls erhalten bleibt. Ansonsten sind in Anbetracht der Vielschichtigkeit der Problem- und Bedarfslagen von Sozialhilfeempfängern die persönlichen und materiellen Hilfen im Einzelfall nicht zielgenau auszurichten. Die Ziele der Sozialhilfe könnten dann nicht optimal erfüllt werden.

2. Hinweise zu einzelnen Themenkomplexen

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nimmt zu ausgewählten Punkten des Fragenkatalogs Stellung, zu denen eine besondere fachliche Kompetenz besteht:

a) Weiterentwicklung der Sozialhilfe

Regelsätze

Die Festsetzung der Regelsätze entspricht seit 1993 nicht mehr den Anforderungen, die das Bundesverwaltungsgericht in gefestigter Rechtsprechung für die Regelsatzbemessung formuliert hat. Dies gilt insbesondere für das Kriterium, dass sich die Bemessung auf gesicherte Erkenntnisse zu Umfang und Höhe des Bedarfs stützen muss. Eine auf ausschließlich normativen Setzungen beruhende Bemessung entspricht diesem Erfordernis ebenso wenig wie eine Bemessung, die ausschließlich auf Abstandsbetrachtungen zum unteren Erwerbseinkommen abstellt.

Das Bundessozialhilfegesetz hat eine sozialintegrative Funktion: Durch seine Leistungen soll den Hilfeempfängern nicht nur das physische Existenzminimum

gesichert, sondern ihnen auch eine Teilnahme am gesellschaftlichen und sozialen Leben ermöglicht werden. Dieses Ziel kann am Besten erreicht werden, wenn sich die Bemessung der Regelsätze an den tatsächlichen Ausgaben vergleichbarer Bevölkerungsschichten im unteren Einkommensbereich orientiert, die diese für Güter zur Deckung des notwendigen Lebensunterhalts (in den Bereichen Ernährung, hauswirtschaftlicher Bedarf und persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens) nachweisen. Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) als umfangreichste amtliche Wirtschaftsrechnung in Deutschland bietet hierfür eine grundsätzlich geeignete Datenbasis. Das vom Deutschen Verein mitentwickelte so genannte Statistikmodell zur Bemessung der Regelsätze in der Sozialhilfe, das nach einem Beschluss der Ministerpräsidenten der Länder zur Bemessung der Regelsätze ab 1990 eingeführt wurde, greift ebenfalls auf Daten der EVS zurück. Die EVS ist auch die im bestehenden Recht (§ 22 Abs. 3 BSHG) vorgesehene Datenquelle für die Regelsatzbemessung.

Das „Armutverständnis des BSHG“ ist ein relatives und hängt in seiner konkreten Ausgestaltung im Zeitverlauf vom Wandel der gesellschaftlichen, insbesondere wirtschaftlichen Verhältnisse ab. Die Relativität des allgemeinen Armutsbegriffs und des sozialhilferechtlichen Begriffs des notwendigen Lebensunterhalts sprechen dafür, die Regelsatzbemessung an die statistisch ausgewiesenen Verbrauchsausgaben unterer Einkommensgruppen zu orientieren. Die EVS wird alle fünf Jahre durchgeführt und bietet damit eine zeitnahe Datengrundlage, die eine regelmäßige Überprüfung und eventuelle Neujustierung der Bemessung ermöglicht.

Da das Niveau, auf dem Personen und Haushalte in der Sozialhilfe abgesichert werden, schlussendlich das Ergebnis normativer Entscheidungen darüber ist, wie Bedürftige sozialstaatlich abgesichert werden sollen, ist auch die für die Höhe der Regelsätze entscheidende Frage, welche Ausgabenpositionen der EVS bei der Regelsatzbemessung zu berücksichtigen sind und welche Personengruppen als so genannte „Referenzgruppen“ für die Regelsatzbemessung fungieren sollen, nicht eindeutig auf wissenschaftlicher Basis abzuleiten. Im Einzelfall sind deshalb auch in diesem Zusammenhang politisch-normative Entscheidungen zu fällen.

Systematische Überlegungen zur Regelsatzbemessung im Allgemeinen sowie praktische Vorhaben zu einer Regelsatzreform im Besonderen haben in der Vergangenheit gezeigt, dass erhebliche Probleme bei der Festsetzung des Bedarfs einer Einzelperson innerhalb einer Haushaltsgemeinschaft bestehen. Das tradierte sozialhilferechtliche Prinzip des individuellen Anspruchs und die hieraus folgende Festsetzung eines individuellen Bedarfssatzes implizieren die Vorstellung, dass der Aufwand zur Deckung des Bedarfs unabhängig von der Haushaltsgröße ist, in der eine Person ihren Bedarf deckt.

Hieran werden nicht nur mit Blick auf Erkenntnisse der Haushaltswissenschaft zunehmend Zweifel geäußert. Teilweise wird die Auffassung vertreten, dass die Addition individuell festgesetzter Regelsätze zu ungleichen Wohlstandsniveaus in unterschiedlich großen Haushalten führt. Im Kern wird eine relative Benachteiligung der kleineren gegenüber den größeren Haushalten konstatiert. Die in diesem Bereich bestehenden Probleme sind grundsätzlich nur lösbar, wenn sich die Bedarfsbemessung von der Frage des individuellen Bedarfs löst und sich der Frage nach der Höhe des Bedarfs unterschiedlich strukturierter Haushalte zuwendet. Eine Reihe praktischer und theoretischer Probleme bei der Umsetzung des Statistikmodells wären durch eine Hinwendung zu dem Haushaltsaspekt gelöst, so dass mit einem solchen Ansatz insofern auch ein Beitrag zur Überwindung der seit langem bestehenden Blockade einer empirischen Neufestsetzung der Regelsätze geleistet werden könnte. Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass eine solche systematische Änderung neue Probleme aufwerfen würde, die allerdings lösbar zu sein scheinen.

Weitere Pauschalierung

Der Regelsatz in der Sozialhilfe kann als eine „Pauschale für den laufenden Lebensunterhalt“ verstanden werden. Die seit 1998 verstärkt geführte Diskussion um eine *weitergehende* Pauschalierung der Sozialhilfe weist darauf hin, dass grundsätzlich auch weitere Bedarfsbereiche, insbesondere auch solche, die heute durch so genannte einmalige Leistungen abgedeckt werden, grundsätzlich einer pauschalen Bemessung zugänglich zu sein scheinen. Dieser Sachverhalt deutet auf eine systematisch möglicherweise nicht eindeutige Abgrenzung zwischen so genannten laufenden und einmaligen Leistungen in der Sozialhilfe hin.

Zu einer gegenüber dem heutigen Stand systematisch überzeugenderen Neuabgrenzung zwischen einmaligen und laufenden Leistungen liegen brauchbare Diskussionsansätze vor. Kern der Vorschläge ist unter anderem, dass mehr Bedarfsbereiche als bisher als laufender Bedarf aufgefasst werden und damit durch den

Regelsatz zu decken wären. Im Ergebnis würde bei einer solchen systematischen Neuabgrenzung die Frage der weitergehenden Pauschalierung an Bedeutung verlieren, da durch eine Ausweitung des regeltätigen Bereichs bereits realisiert. – Der Deutsche Verein hat bereits mit seinen „Vorschlägen zur Weiterentwicklung des Sozialhilferechts“ von 1990 einen gangbaren Weg aufgezeigt, der sich auch im Lichte der aktuellen Diskussion als weiterhin praktikabler Reformansatz erweist.

Sowohl mit Blick auf die Ziele „Verwaltungseffizienz“, „Transparenz des Leistungsniveaus“ und „Zielgenauigkeit der Hilfestellung“ ist die systematische Neuabgrenzung zwischen einmaligen und laufenden Leistungen einem Reformansatz vorzuziehen, nach dem sich die Leistungen der Sozialhilfe für eine Person aus der Addition von „Pauschale Regelsatz“,

„Pauschale einmalige Leistung“ und (ggf.) „Pauschale Unterkunftskosten“ ergeben.

Wenn man nicht den skizzierten Weg der Neuabgrenzung laufender und einmaliger Leistungen gehen will, sondern weitere Bedarfsbereiche zusätzlich pauschalisieren will (insbesondere einmalige Leistungen), sind Fragen der Bedarfsgerechtigkeit und damit auch der Zielgenauigkeit zu beachten. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass sich die besondere Effizienz der Sozialhilfe im Vergleich zu anderen Leistungssystemen, die ihren besonderen Vorteil ausmacht, aus ihrer Zielgenauigkeit ergibt: Leistungen werden dort gewährt, wo tatsächlich Bedarf besteht.

Soweit Kosten der Unterkunft in Pauschalierungsvorhaben mit einbezogen werden sollen, stellt sich die Frage der Zielgenauigkeit in besonderem Maße. Dies ergibt sich aus dem Sachverhalt einer sehr breiten Streuung der Unterkunftskosten auch bei gleicher Haushaltsgröße. So erhält beispielsweise rund jeder zehnte Alleinstehende keine Leistungen für die Kosten der Unterkunft, weil z. B. ein kostenfreies Mietrecht besteht. Diese Personengruppe wäre durch eine Pauschalierung gegenüber dem status quo besser gestellt, da sie eine Leistung erhalten würde, obwohl tatsächlich keine Unterkunftskosten bestehen. Auf der anderen Seite wären insbesondere junge Familien benachteiligt, die im Vergleich zu gleich großen „älteren Haushalten“ in der Regel über ein überdurchschnittliches Mietniveau verfügen: Sie erhielten Leistungen unterhalb ihres tatsächlichen Bedarfs, was konkret zu Mietrückständen und damit einer Gefährdung der Unterkunft führen kann.

Sozialpolitisch unerwünschte Fehlsteuerungen können auch dadurch erfolgen, dass die festgesetzten Pauschalen nicht nur bei der Zahlbarmachung, sondern auch bei der Prüfung der Bedürftigkeit zu berücksichtigen sind. Damit können beispielsweise Personengruppen mit geringem Einkommen, die bisher allein wegen ihrer niedrigen Unterkunftskosten nicht sozialhilfeberechtigter waren, nunmehr Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt erwerben. Andererseits können z. B. junge Familien, die hauptsächlich wegen ihrer (im Vergleich zu anderen Sozialhilfeempfängern) überdurchschnittlichen Unterkunftskosten auf ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen waren, ihren Anspruch verlieren. Trotz einer für den Sozialhilfeträger möglicherweise kostenneutralen Reform, bestehen damit bei einer Pauschalierung auch der Kosten der Unterkunft erhebliche Risiken sozialpolitischer Fehlsteuerungen.

Unbeschadet dieser Hinweise ist festzuhalten, dass eine pauschalierte Bemessung von (nach der bestehenden Systematik) einmaligen Leistungen nicht zu einer Beeinträchtigung des Bedarfsdeckungsprinzips im Vergleich zu antragsabhängigen Einzelgewährungen führen muss. Eine pauschalere Gewährung von Leistung in

bedarfsgerechter Höhe entspricht regelmäßig auch den Interessen von Hilfeempfängern und ist für eine Verwaltungsvereinfachung unabdingbar, die z.B. einer

Voraussetzung auch für Ausbau und Intensivierung der Beratungsleistung der Sozialämter ist.

b) Aktivierende Instrumente, Integration in den Arbeitsmarkt

Grundsätzlich zu begrüßen ist ein Paradigmenwechsel mit dem Ziel der Verstärkung persönlicher Hilfen. Im Rahmen des „Förderns und Forderns“ geht es um die richtige Kombination materieller Hilfen und maßgeschneiderter immaterieller Dienstleistungen sowie die Entwicklung eines breit gefächerten Maßnahmenangebots vor Ort. Ziel muss dabei sein, arbeitslose Sozialhilfeempfänger zu befähigen, dauerhaft ein von der Sozialhilfe unabhängiges Leben zu führen.

Sozialhilfe als soziale Dienstleistung wird in Ko-Produktion zwischen Fachkraft und Leistungsberechtigten erbracht. Deshalb ist der gesamte Prozess – von der Beratung über Assessment und Hilfeplanung bis zum Case-Management – so zu gestalten, dass ihr Ko-Produktionscharakter unterstützt wird. Nachhaltige Effekte können nur auf der Basis einer fachlich fundierten Eingangsdiagnose (Assessment) und einer qualifizierten, d.h. einer auf die individuelle Bedarfslage abgestimmten Hilfeplanung erzielt werden. Hilfeplanung ist als Prozess zu verstehen, in dem die vereinbarten Ziele fortlaufend überprüft, den konkreten Erfordernissen flexibel angepasst und ggf. weiterentwickelt oder auch geändert werden müssen. Hier kommt es primär darauf an, dass die dafür notwendigen Ressourcen und Qualifikationen vor Ort vorhanden sind.

Von zentraler Bedeutung für das Angebot passgenauer individueller Hilfsangebote und damit für eine nachhaltige Integration ist zudem ein ausreichend differenziertes Angebot an Arbeitsmöglichkeiten und Qualifizierungsmaßnahmen sowie das Vorhalten einer bedarfsgerechten flexiblen sozialen Infrastruktur (z.B. zielgruppenspezifische Kinderbetreuungsangebote, Schuldner- und Suchtberatungseinrichtungen etc.) Zur Sicherung von Effektivität und Effizienz sind die sozialen Dienstleistungen zu evaluieren. Die notwendige Flexibilität des gesamten Hilfesystems als Voraussetzung der Passgenauigkeit der Hilfeleistungen schließlich macht auch eine Verzahnung individueller Hilfeplanungen mit Sozialplanung erforderlich.

In der Praxis der Sozialhilfe wird derzeit mit verschiedenen Ansätzen experimentiert. Es gilt, aufeinander abgestimmte Konzepte von Arbeitsvermittlung, allgemeiner Sozialberatung, spezialisierten Beratungen (z. B. Schuldnerberatung, Suchtberatung etc), Hilfeplanung und Case-Management zu entwickeln, die dafür notwendigen Kompetenzanforderungen zu benennen und entsprechende (Nach-) Qualifizierungsangebote für die Fachkräfte bereitzustellen. Ob es besonderer Verfahrensregelungen – wie es z. B. das KJHG mit § 36 enthält – bedarf, kann erst beantwortet werden, wenn die Erfahrungen der Modelle aus der Sozialhilfepraxis in größerem Umfang ausgewertet sind. Der Deutsche Verein wird im Rahmen seiner Möglichkeiten zur Konzept- und Standardentwicklung beitragen. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins

ist derzeit in Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Praxis bestrebt, erste Eckpunkte zu erarbeiten.

c) Lohnabstandsgebot – Freibeträge - Arbeitsanreize

Der Deutsche Verein hat sich in der beigefügten Stellungnahme „Sicherung des Existenzminimums, Förderung der Erwerbsbeteiligung – Ein Beitrag des Deutschen Vereins zur aktuellen Diskussion zu Reformen des Sozialhilferechts“ vom Oktober 2001 (siehe Anlage) bereits dafür ausgesprochen, Kombilohn-Modelle für genau definierte Empfängerkreise, wie z.B. Langzeitarbeitslose, zu installieren.

Das sozialhilferechtliche Lohnabstandsgebot ist auch ordnungspolitisch ein zentrales Thema. Wie in dem genannten Beitrag jedoch bereits festgestellt, ist es nicht innerhalb des Sozialhilferechts zu lösen. Denn das sozialhilferechtliche Bedarfsdeckungsprinzip erfordert die Gewährung aufstockender Leistungen in größeren Familien, wenn ein niedriges Erwerbseinkommen vor dem Hintergrund eines noch immer unzureichenden Familienlastenausgleichs dazu führt, dass die Eltern den Unterhaltsanspruch ihrer Kinder nicht in vollem Umfang verwirklichen können. Die besonders in dieser Legislaturperiode zu konstatierenden positiven Entwicklungen zur Entlastung von Familien sind bis zu einer bedarfsgerechten Ausgestaltung hin fortzuentwickeln. Hierdurch ist eine sozial- und familienverträgliche Lösung des Lohnabstandsgebots zu verwirklichen.

Eine im Ergebnis gleiche Wirkung kann die Installation einer der Sozialhilfe vorgelagerten Existenzsicherung bewirken (s. unten).

Arbeit soll sich auch für den Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt lohnen. Damit ist gemeint, dass der erwerbstätige Hilfeempfänger mehr Einkommen zur Verfügung haben soll, als jener, der seine Arbeitskraft nicht einsetzt. Vor diesem Hintergrund bedarf die Frage nach der Höhe der angemessenen Freibeträge für Erwerbstätige nach § 76 Abs. 2a BSHG dringend einer Regelung.

Die sozialhilferechtliche Regelung, dass alles Erwerbseinkommen oberhalb von Freibeträgen zu 100% angerechnet wird und somit nicht zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation des erwerbstätigen Hilfeempfängers führt sowie die drastische Senkung des Nettoeinkommens oberhalb eines monatlichen Bruttoentgelts von 630 DM durch Einsetzen der Versicherungspflicht kann zu einem Dilemma führen. Denn die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in einem Niedrigeinkommensbereich führt (mit Ausnahme der Freibeträge) in vielen Fällen zu keiner wirtschaftlichen Besserstellung des erwerbstätigen gegenüber dem nicht arbeitenden Sozialhilfeempfänger. Bei der beabsichtigten Förderung des Niedriglohnssektors sollte auch auf die möglichen Wirkungen dieser so genannten „Sozialhilfefalle“ bzw. „Abgabefalle“ Bedacht genommen werden.

d) Vorgelagerte Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen

Kinder und Jugendliche von der Sozialhilfe unabhängig zu machen, also deren Existenzminimum in der vorgelagerten sozialen Sicherung zu gewährleisten, entspricht vor dem Hintergrund der stetig angestiegenen Zahl von Minderjährigen im Sozialhilfebezug einer von den Trägern der Sozialhilfe und den Wohlfahrtsverbänden schon seit vielen Jahren gemeinsam eingeforderten Zielsetzung. Zum Jahresende 2000 erhielten 992.000 Minderjährige Hilfe zum Lebensunterhalt (37% der Hilfeempfänger).

Bei der Ausgestaltung des so genannten Familienleistungsausgleichs gibt es für den Gesetzgeber lediglich die verfassungsrechtliche Vorgabe, das Existenzminimum von Kindern beim Einkommen der Eltern steuerfrei zu stellen. Im Übrigen besteht sozialpolitische Gestaltungsfreiheit. Der kindbezogene Transfer kann zweifelsfrei einkommensabhängig gewährt und an der Bedürftigkeit orientiert werden. Es besteht auch die Möglichkeit, die Transfervolumina aus verschiedenen, der Sozialhilfe vorgelagerten kind- und familienbezogenen Leistungen in einer Leistung zusammenzuführen.

Bei einer solchen Reform ist darauf Bedacht zu nehmen, dass keine netto keine zusätzlichen Aufwendungen für Kommunen entstehen

Der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen spricht sich in seinen 2001 gegebenen Empfehlungen für ein einheitliches Kindergeld aus, das für einkommensschwache Familien zur Gewährleistung der Startchancengerechtigkeit der Kinder um ein Kinderfördergeld aufgestockt wird. Das Kindergeld muss bedarfsgerecht sein, also zusammen mit dem Kindergeld und dem auf den Wohnbedarf des Kindes entfallenden Anteil des von dem Haushalt bezogenen Wohngelds bzw. Mietzuschusses den individuellen Sozialhilfebedarf des Kindes abdecken. Eine Beschränkung des Kinderfördergeldes auf die Zeit bis zum Ende der Schulpflicht wäre vertretbar und würde den finanziellen Handlungsspielraum des Staates erweitern.

Rechtssystematisch muss sichergestellt werden, dass der kindbezogene Transfer auch dann, wenn die Eltern auf der Grundlage ihres eigenen zu geringen Einkommens sozialhilfeberechtigt sind bzw. ihr unterhaltsrechtlicher Selbstbehalt nicht gewährt wird, von dem Kind beansprucht werden kann. Damit wird ausgeschlossen, dass der Minderjährige trotz bedarfsdeckender Höhe des Transfers Hilfeempfänger wird.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/2001

18. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen –
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG)

Überblick

Der folgende Beitrag nimmt zu den Gliederungspunkten II.1.b, II.2.b und II.3.a der Anhörung Stellung. Die zentralen Thesen sind:

- Das System der Regelsätze weist im Prinzip angemessene Relationen auf. Allerdings ließe es sich durch Aufspaltung des Eckregelsatzes in einen personenbezogenen Teil und eine Haushaltskomponente flexibler gestalten. So könnte die erforderliche Anhebung des Regelsatzes für allein Lebende vorgenommen werden, ohne die Leistungen für größere Haushalte in gleichem Maße zu erhöhen.
- Der Abstand zwischen der Hilfe zum Lebensunterhalt und den verfügbaren Einkommen von Arbeitnehmerhaushalten ist groß genug und zudem seit Jahren gestiegen. Die Diskussion um unzureichende Arbeitsanreize verläuft abgekoppelt von empirischen Befunden. Die Arbeitslosigkeit vieler Sozialhilfeempfänger ist keine Frage der subjektiven Motivation, sondern der objektiv rückläufigen Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften.
- Die erheblichen Qualifikationsdefizite der Sozialhilfeempfänger im arbeitsfähigen Alter lassen sich nicht allein durch Schulungen beheben, sondern eher in einer Kombination von gering entlohnter

Beschäftigung und Qualifizierung. Außerdem ist ein individuelles Case Management zu empfehlen.

1. System der Regelsätze

Gliederungspunkt II.1.b des Themenkatalogs

Häufig wird die These vertreten, die deutsche Sozialhilfe sei – auch im internationalen Vergleich – bei größeren Haushalten zu großzügig, da sie den Einspareffekt, der durch gemeinsames Wirtschaften entsteht („economies of scale“, z.B. durch gemeinsame Nutzung von Haushaltsgeräten, degressiven Anstieg der Mietpreise bei größerer Wohnfläche u.a.m.), nicht hinreichend berücksichtige. Dazu liegen folgende Befunde vor:

- Die Frage der angemessenen *Relation* zwischen den Leistungen für einen Haushaltsvorstand und denen für weitere Haushaltsmitglieder darf sich nicht auf die Regelsätze beschränken, die nur einen Teil der Lebenshaltungskosten betreffen, sondern muss den gesamten Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt im Blick haben. Setzt man den durchschnittlichen Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt in Beziehung zu den üblicherweise verwandten Bedarfsgewichten, so liegt das Ergebnis zwischen den Relationen der alten und der neuen OECD-Skala (Tabelle 1). Dies kann als Bestätigung der geltenden Regelsatzsystematik gewertet werden.

Tabelle 1:·

Durchschnittlicher Bedarf im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt									
Früheres Bundesgebiet (Stand: 1.1.2002)									
Typ der Bedarfsgemeinschaft	Regel-Sätze	Mehr- bedarf	Kalt- miete	Heiz- kosten	einmalige Leistungen	Summe EUR / Monat	Relation zum allein Lebenden	Relationen nach	
								alter OECD-Skala	neuer OECD-Skala
Allein Lebende/r	286	/	258	44	46	634	1,0	1,0	1,0
Ehepaar ohne Kind	543	/	337	60	90	1.030	1,6	1,7	1,5
Ehepaar mit einem Kind	728	/	398	67	127	1.320	2,1	2,2	1,8
zwei Kindern	913	/	447	68	164	1.592	2,5	2,7	2,1
drei Kindern	1.098	/	494	81	201	1.874	3,0	3,2	2,4
Allein Erziehende/r mit einem Kind unter 7 Jahren	443	114	337	60	77	1.031	1,6	1,5	1,3
zwei Kindern zw. 7 u. 13 J.	658	114	398	67	120	1.357	2,1	2,0	1,6

ISG 2002

- Vergleicht man das *Niveau* der Hilfe zum Lebensunterhalt mit den Leistungen der Mindestsicherung in europäischen Nachbarstaaten, so ergibt sich ein differenziertes Bild: In Deutschland erhalten Mehr-Personen-Haushalte im Vergleich zum Haushalt eines allein Lebenden relativ hohe Leistungen; aber das Ausgangsniveau ist relativ niedrig, d.h. der allein Lebende müsste höhere Leistungen beziehen.

Auch ein Gutachten der Universität Kiel kommt zu dem Ergebnis, dass der Regelsatz für einen allein

Lebenden zu niedrig ist und schlägt eine Erhöhung um rd. 60 € vor.¹⁷ Wenn aber der Regelsatz für einen allein Lebenden erhöht wird, bedeutet dies innerhalb der geltenden Systematik, dass zugleich auch die Regelleistungen für größere Haushalte steigen. Um da-

¹⁷ K. Hesse/ M. Missong/ S. Thiele: Überprüfung der Ableitung von Regelsätzen für Haushaltsangehörige. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit, Kiel 1999, S. 107 f

gegen die Leistungsgewährung flexibler zu gestalten, wäre zu überlegen, ob der Eckregelsatz für den Haushaltsvorstand, der implizit eine haushaltsbezogene Leistungskomponente enthält, auch explizit in „Haushaltsgrundbetrag“ und „personenbezogene Leistung“ getrennt werden sollte.

Würde man im geltenden System (Tabelle 2, Variante a) die Regelleistung für einen allein Lebenden z.B. um

60 € anheben, so stiege die Regelleistung in allen Haushaltsformen um den gleichen Prozentsatz an. Bei einer Trennung in Haushaltskomponente und personenbezogenen Regelsatz für den Haushaltsvorstand (Variante b) würde eine Anhebung des Haushaltsbetrags um 60 € für den allein Lebenden eine Leistungserhöhung von rd. 20% bedeuten, während die Regelleistung für ein Paar mit einem Kind leicht um 3% sinken würde.

Tabelle 2:

Trennung des Regelsatzes in Haushaltskomponente und personenbezogene Komponente					
Modellberechnung des ISG 2002					
Komponenten der Regelleistung	Relation zum Eck-RS	allein Lebende	Paar mit 1 Kind	Erhöhung um 60	
				allein Lebend	Paar mit 1 Kind
(a) Geltende Variante Eckregelsatz	100,0%	286	286	346	346
weiterer Erwachsener ein Kind (durchschnittliches Alter)	80,0% 64,7%	229	185	277	224
Summe Regelsatzleistung (a)	244,7%	286	700	346	847
Veränderung gegenüber Status Quo		0%	0%	21%	21%
(b) Ausdifferenzierte Haushaltskomponente					
Haushaltskomponente	20,0%	57	57	117	117
Haushaltsvorstand	80,0%	229	229	229	229
weiterer Erwachsener	80,0%		183		183
ein Kind (durchschnittliches Alter)	64,7%		148		148
Summe Regelsatzleistung (b)	244,7%	286	617	346	677
Veränderung gegenüber Status Quo		0%	-12%	21%	-3%

ISG 2002

2. Lohnabstandsgebot

Gliederungspunkt II.3.a des Themenkatalogs

Das Abstand zwischen dem Niveau der Hilfe zum Lebensunterhalt und unteren Arbeitnehmerinkommen wird seit Jahren konsequent eingehalten; in den letzten Jahren hat er sich von 13% im Jahr 1996 auf rd. 17% im Jahr 1998 sogar noch vergrößert (vgl. Tabelle 3, siehe Anlage 3).

Dies wird in der öffentlichen Diskussion kaum zur Kenntnis genommen, da diese durch eine heterogene Interessenlage geprägt ist:

- Neben dem systemeigenen Interesse an hinreichendem Arbeitsanreiz für Hilfebezieher und einer leistungsgerechten Abstufung zwischen Arbeitsentgelt und Hilfe zum Lebensunterhalt

spielen weiterhin eine Rolle

- das Interesse der Wirtschaft an einer Absenkung des Niedriglohnbereichs, ohne dass zugleich die Sozialhilfeträger durch ergänzende Sozialhilfe belastet werden,

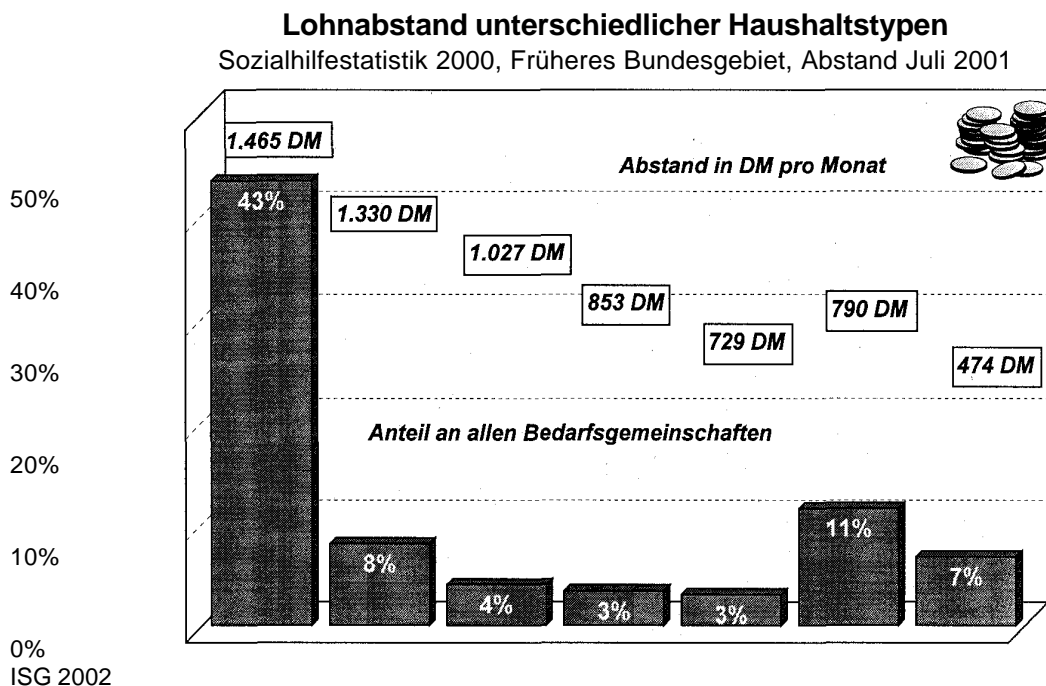
- das Interesse des Finanzministeriums an einer Begrenzung des steuerfreien Existenzminimums sowie
- polemische Interessen innerhalb der öffentlichen Diskussion. Die drei letzteren Positionen fordern, unabhängig von der empirischen Wahrung des gesetzlich geforderten Lohnabstands, generell eine Absenkung der Hilfe zum Lebensunterhalt. Dabei wird nicht zur Kenntnis genommen, dass das Niveau der Hilfe zum Lebensunterhalt in den letzten fünf Jahren weniger gestiegen ist (+8,4%) als untere Arbeitnehmerlöhne (Brutto: +9,3%, Netto: +11,3%; vgl. Tabelle 4, siehe Anlage 4). Die geringste Steigerung weisen in diesem Zeitraum die Regelsätze auf (+5,8%), was maßgeblich auf die seit 1993 praktizierte Deckelung der jährlichen Fortschreibung zurück zu führen ist.

In dieser Diskussion werden normative und empirische Elemente in unzulässiger Weise vermischt. Der im BSHG ausgezeichnete Haushaltstyp eines allein verdienenden Erwerbstätigen mit Ehefrau und drei Kindern hat die normative Funktion eines Grenzfalles, jenseits dessen der Bedarfsgesichtspunkt gegenüber

der Abstandswahrung Priorität erhalten soll. Empirisch ist er dagegen unbedeutend: Ehepaare mit drei oder mehr Kindern machen 3% der Bedarfsgemeinschaften und 2% aller Privathaushalte aus. Weitaus größeres empirisches Gewicht haben allein Lebende, die rd. 45% der Bedarfsgemeinschaften ausmachen (gegenüber 36% aller Privathaushalte). Deren Lohnabstand fällt jedoch mit rd. 1.500 DM bzw. 54% des

Haushaltseinkommens recht deutlich aus; daran ändert sich auch nichts Wesentliches, wenn statt der durchschnittlichen Hilfsarbeiterlöhne im Produzierenden Gewerbe die untersten Tariflöhne zum Vergleich heran gezogen werden.

Grafik 1:



Auch ein Vergleich der Hilfe zum Lebensunterhalt auf der Basis von Stundenlöhnen verändert dieses Resultat nicht. Rechnet man die durchschnittlichen Bedarfe (vgl. Tabelle 1) auf fiktive Stundenlöhne bei einer 38,5-Stunden-Woche um, so kommt man zu dem Ergebnis, dass die größte Gruppe unter den Sozialhilfeempfängern, die allein Lebenden, bereits bei einer Erwerbstätigkeit mit einem Stundenlohn von 8 DM (bzw. 4 €) mehr verdienen würden, als sie derzeit an Hilfe zum Lebensunterhalt bekommen – ein Betrag, der weit unterhalb der in diesem Kontext diskutierten Niedriglöhne liegt.

²⁾ Vgl. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel: Messung des Lohnabstands nach Branchen und Regionen unter Berücksichtigung des qualifikatorischen Profils von Sozialhilfeempfängern. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Kiel 2001

Lässt sich daraus die Empfehlung ableiten, den Lohnabstand für empirisch eher relevante Haushaltstypen zu definieren als bisher, z.B. für allein Lebende? Der Vorteil einer solchen Regelung läge darin, dass die entsprechenden empirischen Überprüfungen eine klarere und realistischere Aussagekraft gewännen, wodurch die öffentliche Diskussion versachlicht werden könnte. Die Nachteile einer Bezugnahme auf allein Lebende wären aber zum einen, dass die Einflüsse von Transferleistungen bzw. Familienentlastungen nicht erkennbar wären. Zum andern bedürfte es einer zusätzlichen Klarstellung, ab welcher Haushaltsgröße ein geringer Lohnabstand tolerabel wäre. Ein Kompromissvorschlag könnte darin bestehen, den Modellfall als „Ehepaar mit einem Kind“ zu definieren (rd. 4% der HLU-Bedarfsgemeinschaften und rd. 9% aller Privathaushalte in Deutschland), wobei der Abstand mindestens in Höhe eines Eckregelsatzes gegeben sein sollte. Eine solche Regelung wäre zugleich familienfreundlich, da für Familien mit mehreren Kindern der Vorrang der Bedarfsdeckung gegenüber anderen Prinzipien unterstrichen würde. Einer Klarstellung bedürfen weiterhin die Referenzgrößen für eine empirische Überprüfung des Lohnabstandsgebots. Während die Berechnungsmethode mit der zum 1. August 1996 in Kraft getretenen Formulierung des § 22 Abs. 4 BSHG klar gestellt wurde und seither weitgehend einheitlich angewandt wird, besteht weiterhin ein Dissens über die Referenzlöhne aus dem Bereich unterer Arbeitnehmerereinkommen.¹⁸ Unter dem Aspekt einer zeitnahen statistischen Verfügbarkeit ist eine Festlegung auf die Löhne in der Lohngruppe 3 („Hilfsarbeiter“) im Produzierenden Gewerbe zu empfehlen, die auch in einschlägigen Gutachten zu Grunde gelegt werden.¹⁹

3. Integration in den Arbeitsmarkt

Gliederungspunkt II.2.b des Themenkatalogs

Wenn der monetäre Anreiz zur Arbeitsaufnahme in hinreichendem Maße gegeben ist: Woran liegt dann die Arbeitslosigkeit arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger, und welche Strategien sind zu ihrer Überwindung geeignet?

- Die Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften ist geringer geworden und wird in Zukunft weiter zurück gehen.²⁰
- Die arbeitsfähigen Bezieher von Hilfe zum Lebensunterhalt sind überwiegend nur gering oder gar nicht qualifiziert.²¹

¹⁸ Institut für Weltwirtschaft 2001, a.a.O.

¹⁹ Vgl. D. Engels: Der Abstand zwischen der Sozialhilfe und unteren Arbeitnehmerereinkommen, Forschungsbericht des BMA Nr. 276, Bonn 1999

²⁰ So auch die Erfahrungen des Sonderprogramms CAST; S. Bittner u.a.: Ein Jahr Erfahrungen mit dem arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST, Forschungsbericht des BMA Nr. 290, Bonn 2001, S. 61; vgl. auch Institut für Weltwirtschaft 2001, a.a.O. S. 170 f

- In Phasen der Arbeitsmarkterholung haben besser qualifizierte Arbeitslose, insbesondere mit Berufserfahrung, eher Chancen zum Wiedereintritt in eine Beschäftigung als arbeitslose Sozialhilfeempfänger.

Angesichts dieser *objektiven* Problemlage wird der Stellenwert der *subjektiven* Arbeitsmotivation häufig überschätzt; die Grenzen der Beschäftigungsfähigkeit sind weniger durch „Arbeitsunwilligkeit“ gegeben als vielmehr durch niedrige Qualifikation der Sozialhilfeempfänger und eine geringe Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt. Dies relativiert auch die Chancen von „Kombilohnmodellen“, die auf eine subjektive Motivationsförderung ausgerichtet sind, was sich unter anderem an der geringen Nutzung des Arbeitnehmerzuschusses nach § 18 Abs. 5 BSHG zeigt.²² Arbeitgeberzuschüsse bzw. eine Subventionierung der Lohnnebenkosten scheinen eher geeignet zu sein, aber auch diese Möglichkeiten werden durch die grundsätzlich geringe Nachfrage nach niedrig qualifizierten Arbeitskräften begrenzt.²³

Eine Lösung wird vielfach in einer Schwerpunktsetzung auf intensiver „Qualifizierung“ gesehen, um die gravierenden Ausbildungsdefizite vieler Sozialhilfebezieher zu beheben. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass die mangelnde Fähigkeit zur Qualifizierung in vielen Fällen gerade der Kern des Problems ist; aus der Praxis wird berichtet, dass junge Erwachsene zwar hoch motiviert seien, Geld zu verdienen, aber zur Teilnahme an Schulungen kaum zu motivieren seien. Hier müssen sachgerechte Kombinationen von (Niedriglohn-) Beschäftigung und Qualifizierung konzipiert werden, in denen sich jeder Qualifizierungsschritt unmittelbar in steigender Entlohnung auswirkt.

Flankierend sind Beratung und Hilfeplanung vorzusehen, um im Sinne eines individuellen „Case Management“ Entwicklungschancen zu nutzen und einer Verfestigung des Hilfebezugs entgegen zu wirken (z.B. auch bei allein Erziehenden mit mehrjähriger Familienphase).²⁴

²¹ In der Altersgruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen haben – soweit diesbezügliche Angaben vorliegen – 11,3% der deutschen und 13,8% der ausländischen Sozialhilfeempfänger keinen Schulabschluss. Noch gravierendere Lücken zeigen sich bei der beruflichen Ausbildung: 81% der deutschen und sogar 85% der ausländischen Hilfeempfänger in dieser Altersgruppe verfügen über keinen beruflichen Abschluss (Sozialhilfestatistik 2000, früheres Bundesgebiet, ohne Personen in Ausbildung).

²² Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn 2001, S. 235

²³ Bittner u.a. 2001, a.a.O. S. 63 f

²⁴ Das in Nordrhein-Westfalen erprobte Modell „Sozialagenturen“ weist in diese Richtung.

Anlage 3

Tabelle 3:

Abstand zwischen verfügbarem Arbeitnehmerinkommen und Hilfe zum Lebensunterhalt im Zeitvergleich						
Produzierendes Gewerbe Leistungsgruppe 3, Früheres Bundesgebiet						
Verheirateter Alleinverdiener mit 3 Kindern						
Berechnungskomponente	1996	im 1997	Juli des Jahre		2000	2001
	DM/Monat	DM/Monat	1998	1999	DM/Monat	DM/Monat
			DM/Monat	DM/Monat		
Bruttoarbeitsentgelt Arbeitnehmer	3.780	3.828	3.884	3.963	4.106	4.132
anteilige einmalige Zahlungen *	309	313	317	324	335	337
Bruttoentgelt Arbeitnehmer	4.089	4.141	4.201	4.287	4.441	4.469
Steuern	291	305	308	292	297	253
Sozialversicherung	834	867	878	887	914	916
Nettoentgelt Arbeitnehmer	2.964	2.968	3.015	3.107	3.230	3.300
Kindergeld	700	740	740	800	840	840
Wohngeld	156	162	159	150	130	225
verfügbares Haushaltseinkommen Arbeitnehmer	3.820	3.870	3.914	4.057	4.200	4.365
Bedarf an Hilfe z. Lebensunterhalt	3.319	3.390	3.418	3.479	3.519	3.596
Freibetrag für 1. und 2. Kind	0	0	0	0	40	40
verfügbares Haushaltseinkommen HLU	3.319	3.390	3.418	3.479	3.559	3.636
Abstand des verfügbaren Haushalts einkommens (An zu HLU)						
in DM pro Monat	502	480	497	579	641	729
in v.H. des An-Einkommens	13.1%	12.4%	12.7%	15.3%	15.3%	16.7%
Absetzbetrag (50% d.Eckregelsatzes)	265	269	270	273	275	280
verbleibender Abstand in DM	237	211	227	306	366	449
in Relation zum An-Einkommen	6,2%	5,5%	5,8%	7,5%	8,7%	10,3%

Ausgewiesen sind auf volle DM-Beträge gerundete Werte, daher sind geringfügige Summenabweichungen möglich.

* durchschnittlich in Höhe von rd. 98 % des monatlichen Bruttoentgelts (früheres Bundesgebiet 1999; Angaben des BMA)

ISG 2002

Anlage 4

Tabelle 4:

Veränderungsraten von abstandsrelevanten Faktoren im Zeitvergleich						
Produzierendes Gewerbe Leistungsgruppe 3, Früheres Bundesgebiet Verheirateter Alleinverdiener mit 3 Kindern						
Komponente	Veränderung gegenüber Vorjahr					Veränderung 1996-2001
	1997	1998	1999	2000	2001	
Bruttoentgelt einschl. einm. Zahlungen	1,3%	1,5%	2,0%	3,6%	0,6%	9,3%
Nettoentgelt	0,1%	1,6%	3,1%	3,9%	2,2%	11,3%
Kindergeld	5,7%	0,0%	8,1%	5,0%	0,0%	20,0%
Miete	4,0%	3,1%	2,4%	2,0%	1,1%	13,2%
Wohngeld	3,8%	-1,9%	-5,7%	-13,3%	73,0%	44,2%
verfügt). Arbeitnehmerinkommen	1,3%	1,1%	3,7%	3,5%	3,9%	14,3%
Eckregelsatz Hilfe z. Lebensunterhalt	1,6%	0,2%	1,3%	0,5%	2,0%	5,8%
Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt	2,1%	0,8%	1,8%	1,2%	2,2%	8,4%

ISG 2002

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/2002

18. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen –
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB)

Reform und Weiterentwicklung der Sozialhilfe: Ausgewählte Aspekte

Die vorliegende Stellungnahme gibt die wissenschaftliche Sicht des IAB zu einzelnen Fragenkomplexen wieder. Die vielfältigen Praxiserfahrungen der Arbeitsämter und die geschäftspolitische Sicht der Bundesanstalt für Arbeit sind in der schriftlichen Stellungnahme der BA zur vorliegenden öffentlichen Anhörung enthalten. Die IAB-Stellungnahme beinhaltet lediglich ausgewählte Aspekte. Sie verzichtet auf eine Würdigung der Einzelanträge. Die nachfolgenden Informationen liefern im wesentlichen Hintergrundinformationen für den Gesetzgebungsprozess.

Zum Punkt II(2): Aktivierende Instrumente

Zu dieser Frage wird auf die schriftliche Stellungnahme des IAB zur Novellierung des SGB III verwiesen (Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestags zum Job-AQTIV-Gesetz und weiteren Gesetzentwürfen am 15. Oktober 2001; Ausschussdrucksache 14/1731). Parallele Aktivierungsstrategien im Rahmen des BSHG erscheinen gleichermaßen möglich und notwendig, zumal sich der Überschneidungsbereich hinsichtlich der von beiden Gesetzen betroffenen Personkreise über die Jahre vergrößert hat.

Generell ist zu dem Teilaspekt "Fordern durch Fördern" folgendes zu sagen: Aktivierungsstrategien setzen generell voraus, dass Erwerbslosen entweder offene Stellen oder zumindest eine Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen angeboten werden können. Solche Aktivierungsstrategien stoßen auf Grenzen, weil Budgetrestriktionen nur einen sehr gezielten und nicht endlos breiten Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zulassen, und weil wegen fehlender Arbeitsplätze nicht jedem Arbeitslosen eine Stelle angeboten werden kann. Wird der Bezug von Transferleistungen von der Teilnahme an aktiven Maßnahmen abhängig gemacht, so kann dies als Test für die Arbeitswilligkeit der Personen gelten. Es kann aber zur Fehlallokation aktiver Maßnahmen kommen, wenn diese vorwiegend als Prüfung für die Arbeitsneigung der Arbeitslosen verwendet werden.

Zum Punkt II(3)b: Verzahnung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe

In den letzten Jahren wurden eine Reihe von Modellprojekten zur weiteren Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Sozialämtern durchgeführt, z.T. auch mit Beteiligung von Dritten („Agenturen“). Gefördert wurden und werden solche Neuansätze durch das BMA, seit 1998 auch über die Freie Förderung nach SGB III. Seit dem 1.12. 2000 schreibt § 371a SGB III Kooperationsvereinbarungen mit den Trägern der Sozialhilfe vor.

Hinzugekommen ist jüngst das in rd. 30 Regionen durchgeführte Modellversuchsprogramm MoZarT (Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Träger der Sozialhilfe).

Eine Begleitforschung hierzu wird von infas, Bonn-Bad Godesberg, durchgeführt. In Vorbereitung sind noch weitere einschlägige Vorhaben wie FAIR (Förderung der Arbeitsaufnahme – Integriert und Regulär). Die Ergebnisse solcher z.T. aufwändigen Modellversuche sollten in eine Neustrukturierung einfließen können, zumal hierbei eine Vielzahl von organisatorischen, leistungsrechtlichen, zielgruppenspezifischen, sozialpolitischen und ordnungspolitischen Aspekten zu beachten ist.

Zum Punkt II(3)c: Niedriglohnsektor

Ausgangssituation: Beschäftigungsprobleme wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer

Für die zunehmend schwierigere Integration wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer (zu denen u.a. Sozialhilfeempfänger gehören), werden nachfrageseitige und angebotsseitige Gründe verantwortlich gemacht. Bei der nachfrageseitigen Argumentation steht der Wegfall einfacher Arbeitsplätze im Vordergrund; bei der angebotsseitigen Argumentation dagegen die unzureichende Beschäftigungsfähigkeit der Problemgruppen und fehlende Arbeitsanreize.

Die einzelnen Argumente seien hier nur thesenartig angerissen (vgl. Walwei, Reinberg 2000). Zunächst zur Nachfrageseite:

- Der Hochlohnstandort Deutschland ist mit Blick auf handelbare eher einfache Güter und Dienste nicht konkurrenzfähig. Von daher ist der Bedarf an Geringqualifizierten begrenzt.
- Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien sorgen für eine Automatisierung der Produktion und eine Verschiebung der Wertschöpfung zu Lasten einfacher Tätigkeiten. Dies gelte inzwischen sogar für einzelne Dienstleistungsbeiriche, z.B. Banken und Versicherungen, bei denen durch zunehmende Selbstbedienung Routine-tätigkeiten wegfallen können.
- Wegen der geringen Lohnspreizung und zu hohen Lohnnebenkosten gibt es für viele personen- und haushaltsbezogene Dienste keinen offiziellen Markt.

Bei der angebotsseitigen Argumentation wird dagegen unterstellt, dass einfache Arbeitsplätze schon da wären bzw. durch stärkeren Angebotsdruck entstehen würden, aber:

- Wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer kommen deshalb nicht zum Zuge, weil es ihnen an marktgängiger Qualifikation fehle.
- Hohe Steuern und Abgaben treiben einen Keil zwischen Brutto- und Nettolohn, der bei relativ großzügigen Transferleistungen wie in Deutschland einfache Arbeit für Arbeitslose mit geringer Qualifikation unattraktiv mache.
- Schließlich gebe es im Transfersystem nennenswerte Fehlanreize, die die Aufnahme einer regulä-

ren Arbeit nicht gerade begünstigen. Dazu gehören die eingeschränkten Zuverdienstmöglichkeiten für Empfänger von Transferleistungen, der Abgabensprung oberhalb der 630-DM-Schwelle und die im Vergleich zur Sozialhilfe ungünstige Behandlung von Kindern im Einkommensteuerrecht.

Fehlanreize im System der sozialen Sicherung

Die Ausgestaltung der sozialen Sicherung kann dazu beitragen, dass niedrig entlohnte Beschäftigung erst gar nicht entsteht bzw. sich nicht weiter aufbaut. Ein wesentlicher Aspekt ist dabei zunächst einmal die Höhe des Abstands zwischen Lohn einerseits und Sozialleistung andererseits. Während die Nettolöhne der abhängig Beschäftigten – wie bereits erwähnt – aufgrund der gewachsenen Steuer- und Abgabenbelastung nur in begrenztem Umfang zulegen konnten, erhöhte sich der Bedarf von Sozialhilfeempfängern insbesondere durch erhebliche Mietsteigerungen in Ballungsgebieten. Zwar existiert ein Lohnabstand im Durchschnitt, aber er ist geringer geworden. Neuere Berechnungen zeigen, dass der Lohnabstand bei Alleinstehenden noch immer erheblich ist, bei größeren Haushalten (Alleinerziehende und Ehepaare mit jeweils mehr als einem Kind unter 18 Jahren) aber sehr niedrig ausfallen kann. Von den 1,26 Mio. Bedarfsgemeinschaften mit Haushaltsvorstand fielen aber 1999 lediglich 242.000 (94.000 Ehepaare und 148.000 weibliche Haushaltsvorstände mit jeweils mehr als einem Kind unter 18 Jahren) in diese letztgenannte Kategorie. Das wären demnach ca. 19 % der Sozialhilfe beziehenden Bedarfsgemeinschaften.

Transferleistungen wirken zwar immer als eine Art „Mindestlohn“ und können negative Arbeitsanreize auslösen, sind aber deshalb nicht als ein „Fehlanreiz“ einzustufen. Vielmehr steckt hinter der Höhe der Transferleistungen ein verteilungspolitisches Ziel, nämlich das Einkommen, was die Gesellschaft denjenigen zukommen lassen möchte, die aus individuellen Gründen (z.B. Krankheit, Benachteiligung) oder aufgrund der Arbeitsmarktlage keine Erwerbsarbeit ausüben können. Dennoch wird sich eine Gesellschaft immer wieder fragen müssen, ob die einmal festgelegte und natürlich immer auch diskussionswürdige Höhe von Transferleistungen mit den Verhältnissen und dem Wandel auf dem Arbeitsmarkt korrespondiert. Dabei sollte bedacht werden, dass eine drastische allgemeine Kürzung der Hilfeleistungen wohl gravierende Konsequenzen für die Gesellschaft und auf individueller Ebene hätte. Armuterscheinungen wie Gettobildung, höhere Kriminalität und mangelnde Risikobereitschaft der Individuen müssten bei der scheinbar "einfachen" Lösung in Kauf genommen werden (vgl. Jerger / Spermann 1999). Anstehende Reformen der Transfersysteme werden also diesbezüglich eine sorgfältige Güterabwägung vornehmen müssen.

Als Fehlanreiz ist aber die sog. „Sozialhilfefalle“ anzusehen. Hintergrund hierfür ist, dass Sozialhilfe nur dann bewilligt wird, wenn der Hilfeempfänger bereit ist, sowohl seine Arbeitskraft als auch sein

gesamtes Nettoeinkommen zur Bestreitung des Lebensunterhalts einzusetzen (vgl. Trabert et al. 1998). Aus diesem Grund wird die Anrechnung von Zusatzverdiensten bei Hilfeempfängern derzeit sehr restriktiv gehandhabt, mit anderen Worten, es ist eine hohe Transferentzugsrate gegeben. Erwerbseinkommen von Hilfeempfängern (ohne eingeschränkte Leistungsfähigkeit) wird oberhalb eines nicht anzurechnenden Sockelbetrags von ca. €70 im Monat zu 85% auf den Hilfeanspruch angerechnet, bis sich ein maximaler Zuwachs an verbleibendem Erwerbseinkommen in Höhe von ca. €140 im Monat ergibt. Über diesen Betrag hinausgehende Verdienste werden bis zur Bedürftigkeitsgrenze voll angerechnet und dem Hilfeempfänger daher entzogen. Die eher geringen, nicht anzurechnenden und quasi als Lohnsubvention zu sehenden Beträge zielen vor allem darauf, auch bei Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe einen Lohnabstand zwischen erwerbstätigem und nicht-erwerbstätigem Hilfeempfänger zu gewährleisten. Spermann (1999) spricht in diesem Zusammenhang zu Recht von einem „Spitzensteuersatz“ für Transferempfänger, der je nach Einzelfall zwischen 85% und 100% liegen kann. Die weitgehende Vollarrechnung von Zusatzverdiensten auf den Hilfeanspruch gilt als Fehlanreiz, der zur Verlängerung des Hilfebezugs beitragen kann. Bei einem derart hohen Grundsteuersatz handeln Sozialhilfeempfänger durchaus ökonomisch rational, wenn sie keine Arbeit anbieten (wollen). Ähnliches trifft im übrigen auch zu auf die Anrechnung von Arbeitseinkommen bei Bezug von Arbeitslosenhilfe, bei der der maximale Hinzuverdienst auf etwa €165 begrenzt ist.

Nicht anreizkompatibel ist auch die spezifische Konstruktion des Familienlastenausgleichs. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes liegt das bisher unabhängig vom Einkommen gezahlte Kindergeld (und auch der alternativ in Abzug zu bringende Kinderfreibetrag) weit unter den tatsächlichen Kosten für den Lebensunterhalt eines Kindes. Die Folge ist, dass Familien mit niedrigem Erwerbseinkommen am Rande der Armutsschwelle leben. Da sich aber im Gegensatz zum Kindergeld die Sozialhilfesätze an dem tatsächlichen finanziellen Aufwand für Kinder orientieren, ist der finanzielle Anreiz für Sozialhilfeempfänger mit Kindern, einer niedrig entlohnten Erwerbstätigkeit nachzugehen, verständlicherweise eher gering (vgl. Gerster / Deubel 1999).

Als Zwischenfazit an dieser Stelle lässt sich festhalten, dass mehr niedrig entlohnte Beschäftigung (sowohl als Einstiegsposition als auch als Daueroption) die Möglichkeiten für Langzeiterwerbslose erhöhen würde, wieder einen Arbeitsplatz finden zu können. Dabei gilt, dass nur wenn das Wertgrenzprodukt (also die in Preisen bewertete mögliche Zusatzproduktion) mindestens so hoch ausfällt wie die Arbeitskosten, gibt es effektive Anreize auf der Arbeitgeberseite, Arbeitnehmer einzustellen. Dies gilt auf allen Qualifikationsebenen und damit auch für leistungsschwächere Arbeitsanbieter. Um aber bei der dafür erforderlichen stärkeren Lohnspreizung nach unten das aus angelsächsischen Ländern bekannte „working poor“-

Phänomen zu vermeiden, ist nach Möglichkeiten einer sozialen Flankierung eines eventuell wachsenden Niedriglohnsektors zu suchen. Hierzu werden in letzter Zeit eine Vielzahl von Ansätzen zur Subventionierung niedriger Löhne diskutiert. Sie haben vor allem das Ziel, für die betroffenen Arbeitnehmer ein auskömmliches Nettoeinkommen oberhalb von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu gewährleisten.

Kombilohn als In-Work Benefit

Einen Vorschlag für die Überwindung (oder zumindest Abschwächung) der Sozialhilfefalle bietet das sog. "Kombilohnkonzept" an. Ziel ist, durch eine Lockerung der Anrechnungsvorschriften von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe (Kombilohn) einen Anreiz zur Arbeitsaufnahme zu schaffen und damit Niedriglohnbeschäftigung als Weg aus der Arbeitslosigkeit zu fördern. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass u.U. ein arbeitender ehemaliger Sozialhilfeempfänger, der zuvor arbeitslos war, durch den Kombilohn möglicherweise ein höheres verfügbares Einkommen erhält als andere Arbeitnehmer (ohne vorherigen Sozialhilfebezug) mit identischem Arbeitseinkommen. Eine solche Ungleichbehandlung erscheint - wenn überhaupt - nur für einen begrenzten Zeitraum und nur bis zu einer gewissen Obergrenze vertretbar. Würden dagegen alle Arbeitnehmer mit geringem Einkommen in den Kreis der Begünstigten einbezogen und bekämen somit bei vergleichbaren persönlichen Verhältnissen dieselben Transferleistungen, dürfte das Konzept eines Kombilohns erheblichen Finanzierungsbedarf auslösen.

Der Kombilohn ist im Grunde eine mögliche Variante eines Negativeinkommensteuerkonzeptes. Eine Reihe jüngerer, empirisch fundierter Untersuchungen zeigt, dass je nach Ausgestaltung allenfalls mit leicht positiven, aber evtl. sogar negativen Arbeitsmarkteffekten solcher an Negativeinkommensteuerkonzepten orientierten Ansätzen zu rechnen wäre. Zwei Gründe sind hierfür v.a. verantwortlich: Wenn erstens die Existenzminima in Höhe der gegenwärtigen Sozialhilfeniveaus festgelegt werden, führen verbesserte Anrechnungsregelungen zu hohen Belastungen der öffentlichen Haushalte und in Folge dessen auch tendenziell zu negativen Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Arbeitskräftenachfrage. Mehrkosten für die öffentlichen Haushalte würden vor allem deshalb entstehen, weil aus Gründen der Gleichbehandlung bisher nicht begünstigte Personengruppen Sozialtransfers beziehen können. Zweitens wird zwar für bestimmte Personengruppen (vor allem bisher nicht erwerbstätige Sozialhilfeempfänger) der Arbeitsanreiz erhöht, für andere - von Sozialtransfers bisher nicht begünstigten Personengruppen - aber geschwächt.

Demnach lässt sich festhalten, dass Positiveffekte eines unbefristeten Kombilohns auf den Arbeitsmarkt als unsicher einzustufen sind und fiskalpolitische Risiken bestehen. Freilich ändert sich die Beurteilung, wenn die Einführung von Kombilöhnen mit einer Absenkung des Sozialhilfeniveaus verknüpft würde. Der Angebotsdruck würde sich für die Hilfeempfänger

noch mehr erhöhen und es wären Mittel für die Finanzierung verbesserter Anrechnungsbedingungen frei. Wachsende Armutsrisiken müssten aber bei dieser Variante in Kauf genommen werden.

Als Alternative zu einem unbefristeten Kombilohn könnte man auch an befristete Eingliederungshilfen denken. Solche Varianten werden mit dem sog. "Einstiegsgehalt" in einigen Kommunen Baden-Württembergs bereits erprobt. Die Hilfeempfänger dürfen für einen Zeitraum von 12 Monaten (teilweise auch 18 Monate) 50 % des zuverdienenden Erwerbseinkommens behalten. Diese Förderung kann als Alternative zu anderen auf Wiedereingliederung zielenden Instrumenten, z.B. ABM oder Lohnkostenzuschüsse, gesehen werden. Mittel für das Einstiegsgehalt wären dann gut angelegt, wenn sich Arbeitnehmer mit Aufnahme einer Beschäftigung aus der Abhängigkeit von der Transferleistung befreien können. Dies setzt Einkommenssteigerungen voraus, die den Wegfall der Lohnsubventionen kompensieren können. Die laufende Evaluation wird zeigen, ob dies für geförderte Arbeitnehmer eine realistische Perspektive ist (vgl. hierzu insbesondere Kaltenborn 2001).

Rahmenbedingungen für Niedriglohnbeschäftigung

Gegen eine dauerhafte, direkte Subventionierung von Arbeitskosten oder Arbeitseinkommen gibt es - wie schon gezeigt wurde - gewichtige ökonomische Argumente. Eigentlich gutgemeinte Maßnahmen können mit beträchtlichen negativen Nebenwirkungen einhergehen. Deshalb muss überlegt werden, ob nicht auch das bestehende Steuer- und Sozialsystem so umgebaut werden kann, dass dadurch den Empfängern von Transferleistungen ein höherer Arbeitsanreiz gegeben wird und bessere Rahmenbedingungen für einfache Arbeitsplätze entstehen. Der Grundgedanke ist dabei, dass sich niedrige tarifliche oder außertarifliche Löhne nur dann ohne direkte Subventionierung durchsetzen lassen, wenn bei solchen Verdiensten der Abstand zwischen Brutto- und Nettoeinkommen sinkt. Dies wäre z.B. dann der Fall, wenn Reformen der Steuer- und Transfersysteme auf eine spürbare Steuer- und Abgabentlastung für Geringverdiener zielen würden. So könnte das Existenzminimum noch stärker von direkten Steuern freigestellt werden, z.B. durch eine Erhöhung des Grundfreibetrags oder durch eine Verringerung des Eingangsteuersatzes. Auch würden Niedriglohnverdiener wie alle anderen Lohnempfänger von einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge (z. B. durch eine stärkere Steuerfinanzierung) in Form eines höheren Nettoeinkommens profitieren.²⁵ Wenn man insbesondere indirekte Steuern (z. B. Mehrwertsteuer, Mineralölsteuer) stärker zur Finanzierung der sog. „versicherungsfremden Leistungen“

²⁵ Auch würde durch eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge die Bereitschaft von Arbeitnehmern wachsen, längerfristig eine moderate Lohnentwicklung in Kauf zu nehmen und freiwillig häufiger auf Teilzeitbasis zu arbeiten. Vgl. hierzu ausführlich Gerd Zika (1997)

heranzieht, würde außerdem erreicht, dass der nicht-erwerbstätige Teil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter stärker am Steueraufkommen beteiligt wird und somit auf indirekte Weise zumindest etwas mehr Anreiz hat, eine - auch weniger gut bezahlte - Arbeit aufzunehmen bzw. mehr Stunden zu arbeiten.

Nicht zuletzt würden niedrigere Arbeitnehmerbeiträge von Geringverdienern zur Sozialversicherung - unterhalb bestimmter Schwellenwerte und finanziert durch staatliche Zuschüsse - den Arbeitsanreiz erhöhen sowie die Bereitschaft, ein „Niedriglohnangebot“ oder auch ein „Teilzeitangebot“ anzunehmen. Ähnlich wie beim Kombilohn sind auch hinsichtlich der Bezuschussung von Sozialversicherungsbeiträgen Modellversuche angelaufen. Dabei handelt es sich um eine befristete Förderung von Beziehern niedriger Einkommen. Das IAB ist in einem Forschungsverbund mit dem Institut Arbeit und Technik (IAT) im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen, Gelsenkirchen, und dem Wirtschaftsforscher Dr. Bruno Kaltenborn seit Anfang dieses Jahres mit der Begleitforschung zu den einschlägigen Modellversuchen CAST befasst. Schwerpunkt der Förderung ist eine auf Geringverdiener zielende Bezuschussung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative, sog. SGI-Modell) und der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung (sog. Mainzer Modell). Erkennbare Akzeptanzprobleme haben Mitte d.J. zu einer Modifikation der Förderkonditionen geführt, mit der Folge einer leichten Erhöhung der Förderzahlen. Von Juli 2000 bis Ende Dezember 2001 gab es in den bislang beteiligten zehn Arbeitsamtsbezirken insgesamt (kumulativ) 1110 Bewilligungen (Mainzer Modell 838, SGI-Modell 262), zum Stichtag Ende Dezember wurden in der Statistik 734 Förderfälle gezählt (Mainzer Modell 526, SGI-Modell 208). Gesicherte Aussagen zu Beschäftigungseffekten dieser neuen Form von Lohnkostenzuschuß sind gegenwärtig noch nicht möglich.

Wenngleich seit der Richtlinienänderung zum 1. Mai 2001 eine leichte Zunahme der Inanspruchnahme sowohl beim Mainzer Modell als auch beim SGI-Modell festzustellen ist, bleibt die Inanspruchnahme insbesondere in Ostdeutschland hinter den ursprünglichen Erwartungen weit zurück. Anscheinend haben die Förderregionen der neuen Bundesländer bei beiden Förderkonzepten besondere Schwierigkeiten mit der Akzeptanz des CAST-Programms. Das gilt vor allem für das SGI-Modell mit lediglich zehn Bewilligungen in Sachsen. Aber auch das Mainzer Modell wird in Brandenburg zögerlicher als in Rheinland-Pfalz in Anspruch genommen. Ab 1. Januar 2002 wurde das Mainzer Modell auf ganz Rheinland-Pfalz ausgedehnt, vorgesehen ist inzwischen eine darüber hinausgehende Ausweitung auf das gesamte Bundesgebiet. Eine vergleichende Analyse der Inanspruchnahme unterschiedlicher Kombilohn-Modelle in Deutschland ist kürzlich

zu dem Schluss gekommen, dass eine Ausweitung des Mainzer Modells auf der Basis der Inanspruchnahme in Rheinland-Pfalz zu bundesweit jährlich rd. 34.000 Förderfällen führen könnte (Kaltenborn 2001, S. 50). Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland würde es sich damit um einen eher bescheidenen Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungsprobleme handeln. Zudem sind die möglichen 34.000 Förderfälle allenfalls als Obergrenze des potentiellen Arbeitsmarkteffektes zu sehen.

Literatur

Gerster, Florian / Deubel, Ingolf (1999): Arbeit muß sich lohnen! Das Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 79, Heft I, S. 39-43.

Jerger, Jürgen / Spermann, Alexander (1999): Ist ein Wohlfahrtsstaat ohne Armutsfalle möglich? In: Wirtschaft und Statistik, Heft 7, S. 349-355

Kaltenborn, Bruno (2001): Kombilöhne in Deutschland, IABWerkstattbericht Nr. 14 / 5.12.

Spermann, Alexander (1999): Varianten des „Einstiegs geldes“ für Langzeitarbeitslose für die experimentelle Einführung in Baden-Württemberg. In: Arbeit-Arbeit-Arbeit. Protokoll dienst 13/99. Evangelische Akademie Bad Boll (Hrsg.) in Zusammenarbeit mit dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bad Boll.

Trabert, Lioba / Dreger, Christian / Kempe, Wolfram / Kolb, Jürgen (1998): Kombilohn in Sachsen-Anhalt, Teil 1. Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.). Gutachten des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH). Forschungsbeiträge zum Arbeitsmarkt in Sachsen-Anhalt, Band 12, Halberstädter Druckhaus GmbH.

Walwei U., Reinberg A. (2000): Beitrag („Schätzungen zu Potentialen eines Niedriglohnsektors sowie zu mittelfristigen Qualifikations-Prognosen“) für die Tagung „Niedrig entlohnt – niedrig qualifiziert? Chancen und Risiken eines Niedriglohnsektors in Deutschland“ der Nachwuchsgruppe „Ausbildungslosigkeit: Bedingungen und Folgen mangelnder Berufsbildung“ am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung (MPIfB), und der Längsschnitt-Werkstatt Berlin-Brandenburg (LWBB) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) am 11. Mai 2000 in Berlin

Zika, Gerd (1997): Wege zu mehr Beschäftigung durch Senkung der Sozialversicherungsbeiträge? Auf die Gegenfinanzierung kommt es an. Aus Beschäftigungsgewinnen können sogar Verluste werden, IAB-Kurzbericht Nr. 2 / 12.5.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/2053
25. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen –
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

Wissenschaftskolleg zu Berlin, Professor Dr. Richard Hauser

0. Vorbemerkung

Die Gesetzesvorlage und die einzelnen Anträge beziehen sich nur auf einen Zweig der Sozialhilfe, nämlich die **Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen**, während der zweite Zweig, die Hilfe in besonderen Lebenslagen, nicht berührt wird. Die in verschiedenen Anträgen enthaltenen Zahlenangaben (z.B. Antrag der FDP, Drucksache 14/5983) sind zum Teil irreführend, da sie Angaben für beide Zweige vermischen.

Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen bezogen am Jahresende 1999 **2.792.000 Personen**, die in 1.453.000 Bedarfsgemeinschaften zusammenlebten. Der von den Kommunen zu tragende Bruttoaufwand für die Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen machte DM 19,06 Mrd. aus. Die nicht genau zuordenbaren Rückerstattungen betragen etwa DM 2,0 Mrd., so dass sich ein **Nettoaufwand von ca. 17,0 Mrd.** ergibt. Dies waren **1,3 % des gesamten deutschen Sozialbudgets von DM 1.307 Mrd.**²⁶. Wichtig ist auch noch der Hinweis, dass am Jahresende 1999 nur 13 % der Bezieher von Hilfe zum Lebensunterhalt außerdem von Einrichtungen diese Hilfe bereits seit mehr als 5 Jahren bezogen.

Die Gesamtzahl der Empfänger aller Sozialhilfearten, die außerhalb und innerhalb von Einrichtungen gewährt wurden, betrug am Jahresende 1999 4.214.000. Der Bruttoaufwand für alle Leistungen der Sozialhilfe betrug DM 44,942 Mrd., der Nettoaufwand belief sich aber lediglich auf DM 39,909 Mrd. Dies waren insgesamt 3,05 % des deutschen Sozialbudgets.

Außerdem erhielten am Jahresende 1999 435.930 Asylbewerber Regelleistungen und in 109.047 Fällen Sonderleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die einen Aufwand von brutto DM 4,135 Mrd. und netto von DM 3,946 Mrd. verursachten²⁷.

Wenn in den folgenden Abschnitten von Sozialhilfe gesprochen wird, so ist damit lediglich die **Hilfe zum Lebensunterhalt für Personen außerhalb von Einrichtungen** gemeint. Geldbeträge werden zur Erleichterung der Vergleichbarkeit noch in D-Mark angegeben.

I. Zur Verlängerung der befristeten Regelung zur Anpassung der Regelsätze bis 2005

Seit 1993 wurde die vorgesehene Überprüfung der Sozialhilferegelsätze auf Basis des Statistikmodells nicht mehr vorgenommen. Es gibt Hinweise, dass bereits 1993 eine Überprüfung zu einer Erhöhung der Regelsätze um mehrere Prozent geführt hätte. Anschließend wurden mehrfach Deckelungen eingeführt. Seit 1997 ist die Anpassung der Regelsätze Übergangsweise an der Entwicklung des aktuellen Renten-

wertes orientiert worden. Diese Abkoppelung vom Statistikmodell führte insgesamt dazu, dass der Nominalwert der Regelsätze vom 1.7. 1993 bis 1.7.2001 in Westdeutschland lediglich um 8,9 % und in Ostdeutschland um 7,9 % anstieg. Demgegenüber nahm der Preisindex für die Lebenshaltung aller Haushalte (ohne Mietaufwendungen) von 1993 bis 2001 in Westdeutschland um 13 % und in Ostdeutschland um 13,4 % zu. Selbst ohne Berücksichtigung der 1993 unterlassenen Anpassung ergab sich damit eine reale Minderung der Regelsätze. Um die reale Kaufkraft der Regelsätze vom 1.7.1993 durch einen Inflationsausgleich auch nur zu erhalten, hätten sie am 1.7.2001 ca. DM 580,00 statt DM 559,55 (West) bzw. DM 568,00 statt DM 540,50 (Ost) betragen müssen²⁸.

Es ist daher zu vermuten, dass die seit 1998 zu beobachtende Verringerung der Empfängerzahl um 230.000 Personen auch durch diese Absenkung der Sozialhilfeschwelle mit verursacht wurde und nicht allein auf die zwischenzeitlich ergriffenen sozialpolitischen Maßnahmen zurückzuführen ist.

Das Gesetz dehnt die als kurzfristige Übergangsregelung konzipierte Vorschrift einer Ankopplung der Sozialhilferegelsätze an die Entwicklung des aktuellen Rentenwertes mit Wirksamkeit für die Empfänger bis zum 30.6.2005 aus. Dabei wird die durch die Rentenreform 2001 eingeführte modifizierte Rentenformel (Bruttolohnanpassung unter Berücksichtigung von Rentenbeitragssatzsteigerungen und Altersvorsorgeanteil) angewendet. Es ist nicht abschätzbar, ob dieser Wechsel der Rentenanpassungsformel in den Jahren bis 2005 zu einem höheren oder niedrigeren Anstieg des aktuellen Rentenwertes führen wird als er sich nach der alten Formel ergeben hätte.

Angesichts des Zurückbleibens der Regelsätze hinter der Preisniveausteigerung scheint die weitere Bindung an die Entwicklung des aktuellen Rentenwertes nur vertretbar, wenn zum 1.7.2002 nicht nur eine Anhebung entsprechend der Zunahme des aktuellen Rentenwertes, sondern **zusätzlich** eine Einmalanhebung der Regelsätze in Höhe von ca. 4% stattfindet, um den seit 1993 eingetretenen Kaufkraftverlust auszugleichen.

II. Zur Neuformulierung des Lohnabstandsgebots

Diese Einmalanhebung ebenso wie die nach der Übergangsfrist geplante Einführung einer regelgebundenen Anpassung sollte nicht durch Verweis auf das gegenwärtig gültige Lohnabstandsgebot zurückgewiesen werden. Das Lohnabstandsgebot – wie es im BSHG formuliert ist – zieht als Referenzmaßstab ein Familie, bestehend aus Ehepaar und drei Kindern, die ein vollzeittätiger Alleinverdiener unterhalten können soll,

136

²⁶ Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2001, S. 4812 – 484.

²⁷ Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2001, S. 484.

²⁸ Diese Angaben beruhen auf der „Expertise zur Frage der bedarfsgerechten Fortschreibung des Regelsatzes für Haushaltsvorstände gem. § 22 BSHG von Dr. Ulrich Schneider, Frankfurt, 2001, der sich auf Angaben des Statistischen Bundesamtes stützt.

heran. Drei-Kinder-Familien sind inzwischen jedoch sehr selten geworden, so dass sie keineswegs mehr als typisch angesehen werden können. Außerdem ist ab dem dritten Lebensjahr des jüngsten Kindes eine Teilzeittätigkeit des Ehepartners zumutbar, so dass auch die Alleinverdienerehe nicht mehr als typisch angesehen werden kann. Der Konflikt zwischen den Regelungen der Sozialhilfe, die auch für Kinder ein soziokulturelles Existenzminimum von ca. DM 600,- pro Kind gewährt, und dem Familienlastenausgleich, der nur etwa die Hälfte der Kinderkosten deckt, sollte durch die Einführung eines einkommensabhängigen Kindergeldzuschlags aufgelöst werden (siehe unter IV). In diesem Fall würde der Lohnabstand nur noch auf Basis eines Ehepartners ohne Kinder zu berechnen sein. Dabei kann Erwerbstätigkeit beider Ehepartner (zweiter Partner zumindest Halbtagsstätigkeit) unterstellt werden. Letztlich kommt es für die Einhaltung eines Lohnabstandsgebots also darauf an, dass sich ein gesunder Erwachsener selbst durch Vollzeittätigkeit deutlich oberhalb des für ihn gültigen Sozialhilfeniveaus ernähren kann.

Außerdem ist bei der Ermittlung des Lohnabstandes zu berücksichtigen, dass ein Arbeitnehmer einen Rentenanspruch an die Gesetzliche Rentenversicherung, basierend auf dem Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeitrag, erwirbt, den ein Sozialhilfeempfänger nicht erwerben kann.

Es wird daher eine Neuformulierung des Lohnabstandsgebots in folgender Form vorgeschlagen:

„Der Anspruch eines Alleinstehenden auf Hilfe zum Lebensunterhalt sollte einschließlich der durchschnittlichen Bruttokaltmiete zuzüglich Heizkosten für eine angemessene Wohnung 50 % des Nettolohns eines Vollzeitbeschäftigten in unteren Lohngruppen zuzüglich des Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeitrags zur Gesetzlichen Rentenversicherung nicht überschreiten²⁹. Als Nettolohn gilt dabei der Zahlungsbetrag des Arbeitgebers zuzüglich etwaiger staatlicher Lohnzuschüsse und eines zustehenden Wohngeldanspruchs“.

Wird ein derartiges Lohnabstandsgebot eingehalten, so besteht immer ein genügender ökonomischer Anreiz, eine Vollzeiterwerbstätigkeit aufzunehmen, sofern Arbeitsplätze verfügbar sind. Dabei besteht ein kurzfristig wirksamer Anreiz durch den wesentlich höheren Nettolohn im Vergleich zum Sozialhilfeanspruch für den Alleinstehenden. Zusätzlich gibt es den auf längere Sicht wirksamen Anreiz, dass mit einer Erwerbstätigkeit und den dabei zu zahlenden Arbeit-

nehmer- und Arbeitgeberbeiträgen zur Gesetzlichen Rentenversicherung eine Alterssicherung aufgebaut bzw. die zu erwartenden Renten erhöht werden. Hinzu kommen nicht-ökonomische Anreize, die mit Erhaltung des Selbstrespekts, verbesserte soziale Integration, Aufstiegsmöglichkeiten und Zukunftsperspektiven sowie Vermeidung der Belastung von Unterhaltspflichtigen nur unvollkommen umschrieben werden können.

Der gegenwärtige durchschnittliche Sozialhilfeanspruch für Alleinstehende hält diesen Lohnabstand ein. Dies gilt auch, wenn die oben erwähnte Einmalanhebung vorgenommen würde.

III. Zur Pauschalierung und zur Neuorientierung des Regelsatzbemessungssystems.

(1) Eine Pauschalierung von sogenannten „einmaligen“ Ausgaben, die zwar nicht monatlich, aber aufgrund der Verbrauchsgewohnheiten und der Produktlebensdauer typischerweise innerhalb eines Drei-Jahres-Zeitraums regelmäßig anfallen, sollte eingeführt werden. Dabei ist zu erwägen, ob diese Pauschalierung in Form eines Zuschlags erst nach einem Sozialhilfebezug von mehr als einem Jahr greifen sollte, da es zumutbar erscheint, bei kurzen Perioden geringen Einkommens die Wiederbeschaffung längerlebiger Konsumgüter hinauszuschieben. Neben dieser Pauschalierung muss die Möglichkeit, einen tatsächlich einmaligen Bedarf zusätzlich geltend zu machen, bestehen bleiben.

Die pauschalierten einmaligen Ausgaben sollten nicht in die Regelsätze integriert, sondern als Mehrbedarfzuschläge getrennt ausgewiesen werden, um eine größere Flexibilität bei der Handhabung zu erreichen.

(2) Die Neuordnung des Regelsatzsystems kann in einer engeren oder einer weiteren Form vorgenommen werden:

(2a) Eine Neuordnung des Regelsatzsystems in engerer Form – ohne zusätzliche Änderungen im vorgelegten System der sozialen Sicherung – könnte in der Weise erfolgen, dass einerseits das für alle Kinder gewährte Kindergeld nicht mehr als Einkommen auf den Sozialhilfeanspruch angerechnet wird und dass andererseits die Regelsätze der Sozialhilfe für Kinder nur noch die Differenz zwischen dem Kindergeld und dem Mindestbedarf von Kindern umfassen. Dies wäre eine konsequente Weiterentwicklung der bisher bereits vorhandenen und in dem Gesetzentwurf fortgeschriebenen, teilweisen Freistellung des Kindergeldes von der Anrechnung.

137

Da es den zuständigen Ämtern verwehrt ist, die Aufteilung des Konsums innerhalb einer Bedarfsgemeinschaft im Detail zu überprüfen, sollten diese revidierten Regelsätze so großzügig bemessen sein, dass die Kinder nicht zu kurz kommen, selbst die Erwachsenen etwas mehr aus dem Gesamtbetrag für sich verbrauchen als ihnen zustünde.

²⁹ Dieser Vorschlag beruht auf einer vorläufigen Abschätzung unter Verwendung des gesamtdeutschen Durchschnitts der Männer- und Frauenbruttolöhne in der Branche des produzierenden Gewerbes mit den niedrigsten Bruttomonatslöhnen im Jahr 2000. In der Lederindustrie betrug der Bruttostundenlohn der Männer in der Leistungsgruppe 1 DM 22,48, der Bruttostundenlohn der Frauen im Textil- und Bekleidungsgewerbe DM 17,36 (Vgl. Statistisches Jahrbuch 2001, S. 585).

Eine weitere bereits 1997 vorgenommene gesetzliche Festlegung, dass Sozialhilfeempfänger grundsätzlich zu Lasten der Sozialhilfeträger in der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung pflichtversichert werden sollen, ist bisher nicht umgesetzt worden. Diese Umsetzung ist dringend erforderlich. Dementsprechend sollte jene Haushaltsvorstände, die für sich und/oder ihre Familienangehörigen keinen Krankenversicherungsschutz haben, einen weiteren Mehrbedarfzuschlag für die Kranken- und Pflegeversicherung erhalten, der unmittelbar an die jeweilige Versicherung abgeführt wird. Da Ehegatten und Kinder grundsätzlich beitragsfrei mitversichert sind, fallen nur in seltenen Fällen zusätzliche Beiträge für Angehörige an. Die verwaltungs- und kostenmäßig aufwendige Krankenhilfe im Rahmen der Hilfe in besonderen Lebenslagen kann dann weitestgehend entfallen; sie müsste nur noch in außerordentlichen Fällen eintreten.

Eine Änderung im Hinblick auf die Übernahme der Miet- und Heizkosten für eine angemessene Wohnung durch die Sozialhilfe scheint nicht geboten.

(2b) Eine Neuordnung des Regelsatzsystems in weiterer Form ergäbe sich dann, wenn im vorgelagerten System der sozialen Sicherung ein einkommensabhängiger Kindergeldzuschlag eingeführt würde, der das reguläre Kindergeld für Familien mit sehr niedrigem Einkommen auf das sozio-kulturelle Existenzminimum für Kinder aufstockt und der mit steigendem Einkommen gleitend abnimmt (vgl. IV). In diesem Fall könnten die Regelsätze für Kinder (einschließlich des Mehrbedarfzuschlags für einmalige Ausgaben (siehe oben)) völlig entfallen. Es würden aber auch nur noch Paare mit Kindern und Alleinerziehende sozialhilfebedürftig werden, die ihren eigenen Mindestbedarf nicht durch Erwerbseinkommen oder Sozialleistungen aus dem vorgelagerten System der sozialen Sicherung oder durch private Unterhaltszahlungen decken können.

IV. Vorgelagerte Existenzminimumsicherung für Kinder

1.038.000 Kinder lebten am Jahresende 1999 in Bedarfsgemeinschaften, die zeitweise oder längerfristig Sozialhilfe bezogen; dies waren 6,6 % aller Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren. Einer der Gründe für diesen hohen Anteil von Kindern in Sozialhilfeempfängerhaushalten liegt darin, dass das reguläre Kindergeld lediglich etwa die Hälfte des sozio-kulturellen Existenzminimums von Kindern deckt. Der übrige Teil muss aus dem Nettoeinkommen der Unterhaltsverpflichteten aufgebracht werden. Mit zunehmender Kinderzahl können Alleinerziehende, Arbeitslose, Erwerbsunfähige und geringqualifizierte Erwerbstätige diese „Unterhaltslast“ immer weniger aufbringen; sie werden dann sozialhilfebedürftig. Ein Teil dieser sozialhilfebedürftigen Haushalte macht den jeweiligen Sozialhilfeanspruch gar nicht geltend und lebt dann in verdeckter Armut. Umgekehrt ist es für Alleinerziehende und Paare mit Kindern – wenn sie einmal sozialhilfebedürftig geworden sind – viel

schwerer, durch Erwerbsarbeit wieder aus der Sozialhilfe herauszukommen, weil sie dann aus dem erhöhten Verdienst wieder einen Teil des Existenzminimums der Kinder selbst tragen müssen. Dies ist der Hintergrund der im Beschluss der 78. ASMK vom 7./8.11.2001 enthaltenen Formulierung „... zu vermeiden, dass Familien allein wegen ihrer Kinder sozialhilfebedürftig werden ...“ und der im Antrag der SPD-Fraktion und sinngemäß auch in anderen Anträgen auftauchenden Forderung „...Möglichkeiten einer der Sozialhilfe vorgelagerten Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen zu prüfen und zu verbessern.“

Eine der Sozialhilfe vorgelagerte Existenzminimumsicherung für Kinder und Jugendliche könnte in einem einkommensabhängigen Kindergeldzuschlag in Höhe von ca. DM 300.— pro Monat bestehen. Dieser Zuschlag wird für jene Sozialhilfeempfänger voll gewährt, deren eigenes Nettoeinkommen gerade die Höhe ihres eigenen Sozialhilfeanspruchs erreicht. Zusammen mit dem regulären Kindergeld, das nicht mehr auf den Sozialhilfeanspruch der Eltern/des Elternteils angerechnet werden darf, ergibt sich dann für Kinder ein Existenzminimum von ca. DM 600.— pro Monat³⁰. Für jede D-Mark, um die das eigene Nettoeinkommen der Eltern/des Elternteils den eigenen Sozialhilfeanspruch übersteigt, wird der Kindergeldzuschlag um DM 0,50 gekürzt. Damit reicht der Anspruch auf einen Kindergeldzuschlag auch in den Bereich der Niedrigeinkommensbezieher oberhalb der Sozialhilfe hinein; deren Lage wird dadurch ebenfalls erleichtert. Eltern/Elternteile, deren eigenes Nettoeinkommen unterhalb des jeweiligen Sozialhilfeanspruchs liegt, erhalten den einkommensabhängigen Kindergeldzuschlag ebenfalls in voller Höhe. Da das reguläre Kindergeld hinzukommt, entfällt für Kinder der Sozialhilfeanspruch. Für derartige Paare/Alleinerziehende wird jedoch der Einkommenssprung, der zu erreichen ist, um die Sozialhilfe zu verlassen, ebenfalls geringer; denn sie verlassen die Sozialhilfe bereits dann, wenn sie ein Nettoeinkommen in Höhe des eigenen existenzminimalen Bedarfs erzielen. Damit stellt ein einkommensabhängiger Kindergeldzuschlag ein wesentliches Element zur Förderung der Wiedereingliederung arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger in den Arbeitsmarkt dar.

Der einkommensabhängige Kindergeldzuschlag könnte in der gleichen Weise wie das reguläre Kindergeld abgewickelt werden. Verschiebungen in der Finanzierungslast zwischen Bund, Ländern und Kommunen wären parallel zu korrigieren.

Eine statistische Abschätzung auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 für Gesamt-

³⁰ Diese Beträge variieren etwas in Abhängigkeit vom Alter und von der Rangordnung der Kinder, wenn man genau die Abstufung bei den Regelsätzen der Sozialhilfe und beim Kindergeld nachbildet. Man könnte sich aber auch eine einheitliche Pauschalierung vorstellen, wie sie in analoger Weise bei den Steuerfreibeträgen eingeführt wurde.

deutschland ergab, dass über 30 % der Kinder in Sozialhilfeempfängerhaushalten durch diese vorgelagerte Existenzminimumsicherung für Kinder unmittelbar aus der Sozialhilfe herausgeholt werden könnten, weil das Einkommen der Unterhaltsverpflichteten wenigstens zur Deckung des eigenen Existenzminimums ausreicht. Da durch diesen einkommensabhängigen Kindergeldzuschlag auch die Arbeitsaufnahme von Sozialhilfeempfängern gefördert wird, die bisher kein eigenes Erwerbseinkommen beziehen, dürfte der Gesamteffekt deutlich größer sein. Der zusätzliche Nettofinanzaufwand läge in der Größenordnung von DM 6,3 Mrd., sofern keine weiteren Sozialhilfeempfänger eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Mit jedem Sozialhilfeempfänger, der hiermit zusätzlich in den Arbeitsmarkt integriert wird, verringert sich der zusätzliche Nettofinanzaufwand. Einzelheiten des Vorschlags und weitere Schätzergebnisse finden sich in dem als Anlage beigefügten Aufsatz von R. Hauser und I. Becker (2001): Lohnsubventionen und verbesserter Familienlastenausgleich als Instrumente zur Verringerung von Sozialhilfeabhängigkeit, in: H.-Ch. Mager, H. Schäfer, K. Schröder (Hrsg.), Private Versicherung und Soziale Sicherung, Marburg, S. 293-312.

V. Zum Verhältnis von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe

Für eine bessere Abstimmung zwischen der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe kommen drei Modelle in Betracht:

1. Eine verstärkte Kooperation zwischen Sozialhilfeverwaltung und Arbeitsverwaltung im Hinblick auf das Ziel einer Reintegration aller arbeitsfähigen Personen in den Arbeitsmarkt.
2. Eine Abschaffung der Arbeitslosenhilfe, bei gleichzeitigem Ausbau von Arbeitsvermittlung und Hilfen zur Arbeitsaufnahme durch alle Sozialämter.
3. Der Einbau einer Mindestregelung in die Arbeitslosenhilfe mit Leistungen für die Kernfamilie auf dem Niveau der Sozialhilfe.

(1) Bisher wurde das erstgenannte Modell verfolgt. Bei dieser Alternative bestehen auf der administrativen Ebene sicherlich noch Verbesserungsmöglichkeiten. Die flächendeckende Einführung des Mainzer Modells dürfte diese Verbesserungsmöglichkeiten weitgehend ausschöpfen. Dabei ist jedoch vor der Einführung weiterer Sanktionsmöglichkeiten, die über die bereits jetzt mögliche Kürzung des Sozialhilferegelsatzes um 25 % für einen arbeitsunwilligen Erwachsenen hinausgehen, dringend zu warnen. Einerseits können bei Bedarfsgemeinschaften – insbesondere bei solchen mit Kindern – derartige Sanktionen nicht zielgenau sein, da sich die Aufteilung der Mittel innerhalb der Bedarfsgemeinschaft nicht kontrollieren lässt. Andererseits stoßen weitergehende Kürzungen an die Grenzen des Grundgesetzes, das allen Bürgern ein menschenwürdiges Leben ohne Rücksicht auf eigene Arbeitsleistung oder eigenes Verschulden garantiert. Auch liegt es nicht im Interes-

se der Gesellschaft, arbeitsunwillige Personen sozial völlig auszuschließen oder sogar in das kriminelle Milieu abzurängen.

(2) Das zweite Modell – die ersatzlose Abschaffung der Arbeitslosenhilfe – würde dazu führen, dass alle nach den Regeln der Sozialhilfe bedürftigen Arbeitslosen, die keinen Leistungsanspruch auf Arbeitslosengeld, Unterhaltsgeld etc. der Bundesanstalt für Arbeit haben oder deren Anspruchsdauer abgelaufen ist, zu Sozialhilfeempfängern werden.

Durch eine solche Reformmaßnahme würde zwar erreicht, dass alle Arbeitslosen, die keinen Anspruch gegen die Arbeitslosenversicherung (mehr) haben, nur noch mit einer Sozialverwaltung auf der Ebene der kreisfreien Städte oder Landkreise zu tun hätten und sich nur noch einer einzigen Einkommens- und Bedarfsprüfung unterziehen müssten, aber gleichzeitig würde eine Vielzahl von Nachteilen eintreten, die hier nur stichwortartig aufgezählt werden können:

- Alle Arbeitslosen, deren Arbeitslosenhilfeanspruch – wegen der Bindung an den früheren Nettolohn – höher war als das entsprechende Sozialhilfeniveau, würde auf dieses Niveau absinken. Außerdem würden diese Personen ihren Alterssicherungsanspruch nicht weiter aufbauen können, da die Sozialhilfe weder Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung noch Beiträge zu der geförderten privaten Altersvorsorge bezahlt. Auch bei der Absicherung gegen Krankheit und Pflegebedürftigkeit kann sich eine Einschränkung ergeben, sofern die Bezahlung von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen durch die Sozialhilfe weiterhin nicht eingeführt wird, so dass die Betroffenen auf Krankenhilfe verwiesen sind. Langanhaltende Arbeitslosigkeit kann dann auch dazu führen, dass im Alter die Grundsicherung in Anspruch genommen werden muss, weil die reguläre Rente zu niedrig ausfällt. Gesamtwirtschaftlich würde dies zwar zu Mitteleinsparungen führen, jedoch wäre für die Betroffenen, die vor ihrer Arbeitslosigkeit höher bezahlte Stellen innehatten, der Absturz besonders gravierend.
- Die regionale Ausgleichsfunktion der vom Bund aus Steuermitteln finanzierten Arbeitslosenhilfe würde abgeschafft. Gerade jene Kommunen, die besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen sind und die zur Stärkung ihrer Attraktivität für Firmenansiedlungen ihre Infrastruktur ausbauen müssten, könnten dann wegen der erhöhten Sozialhilfebelastrung die erforderlichen Finanzmittel für Investitionen nicht mehr aufbringen. Dies kann zu einem sich selbst verstärkenden Prozess führen, dessen negative und desintegrierende Auswirkungen sich erst nach vielen Jahren voll zeigen würden. Infolge der höheren Arbeitslosigkeitsquoten würde dieses Problem insbesondere die neuen Bundesländer treffen.
- Alle Sozialhilfeverwaltungen der Kommunen müssten für einen wesentlich größeren Personenkreis einen Verwaltungszweig zur Beratung, zur

Arbeitsvermittlung und zur Weiterqualifizierung von Arbeitslosen aufbauen, während die Arbeitsverwaltung einen begrenzten Verwaltungsabbau vornehmen könnte. Per Saldo dürfte sich infolge der vielen Parallelverwaltungen eine Zunahme des Verwaltungspersonals ergeben. Eine derartige Reform würde auch zu weit größeren regionalen Unterschieden im Verwaltungshandeln und zu großen Effizienzverlusten im Vergleich zur zentral gesteuerten Bundesanstalt für Arbeit führen.

Der unerwünschten regionalen Differenzierung könnte zwar durch eine Übernahme der Sozialhilfeausgaben für Arbeitslose durch den Bund, und zwar nicht pauschal, sondern in Anlehnung an die Arbeitslosenquoten der jeweiligen Kommunen, entgegengewirkt werden; jedoch sind die anderen Nachteile dieses Modells nicht zu beseitigen. Eine Reform in dieser Richtung kann daher nicht empfohlen werden.

(3) Das dritte Modell baut auf dem Prinzip auf, dass jedes soziale Risiko von einem einzigen Zweig des Systems der sozialen Sicherung abgesichert werden sollte, da damit in der Administration Effizienzvorteile durch Kompetenzkonzentration und Rationalisierung erreicht und die Belastung der Betroffenen durch Verwaltungsprozeduren minimiert werden kann. Dementsprechend sollten die Absicherung gegen das soziale Massenrisiko der Arbeitslosigkeit, die Wiedereingliederungsmaßnahmen und die präventiven Hilfen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit ausschließlich bei der Bundesanstalt für Arbeit zusammengefasst werden. Da es sich bei der Arbeitslosenhilfe um eine vom Bund aus Steuermitteln finanzierte und nur nach einer Bedürftigkeitsprüfung gewährte Leistung handelt, die proportional zum früheren Nettoarbeitseinkommen (mit Sätzen von 53 % oder 57 %) berechnet wird, kann durch die Einführung einer bedarfsabhängigen Mindestleistung vermieden werden, dass von Arbeitslosenhilfebeziehern zusätzlich aufstockende Sozialhilfe in Anspruch genommen werden muss. Diese bedarfsabhängige Mindestleistung müsste nach den gleichen Regeln wie die Sozialhilfe bemessen werden.

Dieses dritte Modell böte vielfältige Vorteile:

- Die Absicherung des sozialen Massenrisikos der Arbeitslosigkeit und die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik wären einem einzigen Träger zur Bearbeitung zugewiesen. Dabei würden die Beitragszahler das kurzfristige Risiko über das Arbeits-

sengeld finanzieren, der Bund aus Steuermitteln die Absicherung gegen Langzeitarbeitslosigkeit. Die Betroffenen hätten es nur mit einer einzigen Verwaltung zu tun.

- Der regional ausgleichende Effekt der Bundesfinanzierung von Arbeitslosigkeit würde im Vergleich zum gegenwärtigen System noch verstärkt werden.
- Alle Instrumente der Arbeitsverwaltung stünden für alle gemeldeten Arbeitslosen zur Verfügung; Kompetenzkonflikte zwischen verschiedenen Verwaltungen würden vermieden.
- Es entstünde bei der Arbeitsverwaltung kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand, da die Bedürftigkeitsprüfung ohnehin durchgeführt werden muss und sich lediglich in einem Teil der Fälle der Zahlbetrag ändert. Auch die Wiedereingliederungs- und Präventionshilfen werden bereits angeboten. Auf Seiten der Sozialämter entstünde eine Entlastung, da lediglich für Personen gesorgt werden müsste, die nicht als arbeitslos gemeldet sind, weil sie dem Arbeitsmarkt temporär oder dauerhaft nicht zur Verfügung stehen und/oder die keinen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe besitzen. Der Aufbau von Arbeitsvermittlungsstellen in den Sozialhilfverwaltungen – wie im Modell 2 und in reduzierter Form auch in Modell 1 – würde entfallen.

Insgesamt gesehen bietet das Modell 3 die größten Vorteile für eine grundlegenden Reform.

VI. Zu den aktivierenden Instrumenten und zur Arbeitsmarktintegration

Zu diesen Punkten wird auf eine Stellungnahme verzichtet. Es sollte jedoch nochmals betont werden, dass die Einführung des einkommensabhängigen Kindergeldzuschlags und die Betreuung aller gemeldeten Arbeitslosen durch die Arbeitsverwaltung als ein wesentlicher Faktor zu erhöhter Aktivierung und zur Verbesserung der Integrationschancen angesehen wird. Die Erweiterung der Instrumente würde sich dann in erster Linie auf die weiterhin von der Sozialhilfe betreuten Arbeitslosen, die keinen Leistungsanspruch gegen die Bundesanstalt für Arbeit besitzen, beschränken. Dies würde nur kleinere Änderungen der Verwaltung erfordern, die aus den genannten Personaleinsparungen zu decken sein dürften.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/2000

18. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz - Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten - Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen - Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen - Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe - Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik – Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren - Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen - Drucksache 14/7294

Fachhochschule Frankfurt am Main, Herr Prof. Dr. Claus Reis

0. Zusammenfassung

Das Themenspektrum der Anhörung umspannt in weitem Bogen die Debatten, die in den letzten Jahren auf unterschiedlichen Ebenen geführt wurden. Um hier Komplexität zu reduzieren, konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf die Teile II, 2 (Aktivierende Instrumente) sowie 5 (Verwaltungsmodernisierung) und einige Aspekte von II, 3 (Integration in den Arbeitsmarkt).

Die Bewertung „aktivierender Instrumente“ muss vor dem Hintergrund der Ausgangssituation gesehen werden, d.h. der Probleme, auf die sie antworten sollen. Hierzu können vor dem Hintergrund vorliegender empirischer Studien folgende Thesen formuliert werden:

Bezugsverläufe in der Hilfe zum Lebensunterhalt sind in hohem Masse heterogen; einmal gibt es gravierende Unterschiede zwischen einzelnen Teilgruppen (Alleinerziehende sind länger und kontinuierlicher im Bezug als andere Gruppen, junge SozialhilfeempfängerInnen kürzer und diskontinuierlich), zum zweiten wechseln die „Erwerbsstati“ selbst dann, wenn kontinuierlich Sozialhilfe bezogen wird: ursprünglich arbeitslose HilfebezieherInnen erhalten Jobs, die ihnen aber keine selbstständige Existenz erlauben, und werden wieder arbeitslos etc., und zum dritten zeichnet sich innerhalb der Zielgruppen eine Polarisierung zwischen „Kurzzeit- und LangzeitbezieherInnen“ ab.

Hieraus können folgende konzeptionelle Schlüsse gezogen werden:

1. Sozialhilfe ist insofern bereits jetzt „erfolgreich“, als sie eine Mindestabsicherung gegenüber Existenzrisiken bietet und gleichzeitig den Weg in die Erwerbstätigkeit offen hält.
2. Empirische Belege für eine „Armutsfalle“ liegen bislang nicht vor, jedoch für die gegenteilige These, dass sich SozialhilfebezieherInnen bemühen, ihre Situation zu verändern.
3. Bei der Entwicklung „aktivierender Instrumentarium“ ist deshalb darauf zu achten, diese Selbsthilfekräfte zu fördern und nicht – durch falsch ange setzte Intervention – ausschliesslich Mitnahmeeffekte zu produzieren.
4. Insofern aktivierende Instrumente auf eine nachhaltige Verselbstständigung ausgerichtet sind, gehen sie über die unmittelbare Arbeitsmarktintegration hinaus, die häufig auf eine kurzfristige Vermittlung ausgerichtet und die Gefahr mit sich bringt, dass hier „prekäre Integration“ festgeschrieben wird.
5. „Aktivierende Instrumente“ greifen dort besonders effektiv, wo Arbeitslosigkeit aus einer qualitativen Differenz (z.B. im Hinblick auf das Qualifikationsniveau) zwischen einem Angebot und der Nachfrage nach Arbeitskräften resultiert, hier können Qualifizierungsmaßnahmen u.ä. Arbeitskräfte an den veränderten Arbeitsmarkt heranführen.

6. Dort, wo Arbeitslosigkeit strukturelle Ursachen hat, muß der Einsatz aktivierender Instrumente ergänzt werden durch beschäftigungspolitische Maßnahmen, die der „Beschäftigungsfähigkeit“ reale Beschäftigung zur Seite stellt, wenn man sich nicht mit der Umverteilung von Arbeit im unteren Beschäftigungssegment zufrieden geben will.

7. Da die Diskontinuität der Sozialhilfeverläufe eine sichere Prognose über zukünftige Erwerbchancen verbietet, ist es verfehlt, aktivierende Instrumente auf den Personenkreis der akut arbeitsfähigen SozialhilfeempfängerInnen zu begrenzen.

Aktivierende Instrumente rekurren auf das Individualisierungsprinzip und betonen implizit den individuellen Bedarf an Unterstützung. Sie setzen an den differenzierten Lebenssituationen von SozialhilfeempfängerInnen an und stehen somit generalisierenden und pauschalen Angeboten entgegen. Damit tragen sie den empirisch zu konstatierenden Entwicklungen Rechnung.

Beratung, Assessment, Hilfeplanung und Leistungssteuerung sind Handlungsformen in dem Sinne, dass sich in ihnen die konkrete Interaktion zwischen BeraterIn und KlientIn Ausdruck verschafft; nur über diese Interaktion, die „Ko-Produktion“ kommt ein Arbeitsergebnis zustande. Diese Handlungsformen können für sich alleine stehen, sie bilden in einer spezifischen Kombination (ihrer „vertikalen Integration“) aber auch Elemente eines „Case Management“. Dieses zielt darauf ab, Bedarfslagen präzise zu erfassen, hieraus gemeinsame Ziele zu entwickeln und Hilfeangebote so zu kombinieren, dass sie zur Zielerreichung optimiert werden können. Damit dies effektiv und zeitnah gelingt, muss die einzelfallbezogene „vertikale Integration“ durch eine einzelfallübergreifende „horizontale Integration“ der verschiedenen Angebote ergänzt werden. Konkret bedeutet dies die Planung und Steuerung von Hilfsangeboten.

Um die effektive Planung und Steuerung von Angeboten sowie ihre konkrete Bereitstellung für die jeweiligen Einzelfälle zu gewährleisten, müssen adäquate Instrumente (Monitoring und Controlling) entwickelt und eingesetzt werden.

Um sowohl einzelfallorientiertes Case Management wie einzelfallübergreifende Steuerungskonzepte auf kommunaler Ebene weiter entwickeln zu können, ist die Unterstützung durch den Gesetzgeber erforderlich, denn die – bislang eher experimentelle – Praxis muss weiter systematisiert und ausgebaut werden können. Hierzu bedarf es gesetzlicher Regelungen im BSHG, analog zu den Vorschriften im SGB VIII.

1. Einleitung und Begrenzung des Themenfeldes

Bundesweit können z.Z. Reformvorhaben in den Sozialämtern festgestellt werden. Diese kreisen meist um die Vorstellung, Sozialhilfe künftig als „Dienstleistung“ organisieren zu wollen. Zur Begründung werden Argumentationsmuster aus dem Umkreis der Diskussion um „Neue Steuerung“ bemüht, gleichzeitig aber

auch Traditionsbestände der Sozialhilfe wie die persönliche Hilfe aufgegriffen.

Auf der kommunalen Ebene steht die Diskussion um eine „Modernisierung“ der Sozialhilfe meist im Kontext der Implementation des „Neuen Steuermodells“ in die Kommunalverwaltungen. Dessen Instrumente sollen genutzt werden, um die Sozialhilfegewährung zu effektivieren, d.h. letztlich kostengünstiger zu gestalten. Der Rückbezug auf „persönliche Hilfe“ trägt dabei der praktischen Erfahrung Rechnung, dass häufig immer komplexere Hilfen erforderlich sind, um die Kombinationen materieller und psychosozialer Notlagen zielgerichtet zu bearbeiten, die mit Armut entstehen können.

Die skizzierten Modernisierungsbestrebungen auf der kommunalen Ebene wurden in der Vergangenheit zwar von Seiten des Bundes beobachtet und teilweise auch konzeptionell unterstützt, finden aber erst jetzt im Kontext der verschiedenen Anträge, die Gegenstand dieser Anhörung sind, Eingang zumindest in die Vorstufen der Gesetzgebung. Da gleichzeitig weitere Entwicklungs- und Reformstränge, die mit dem skizzierten nur locker verbunden sind, zum Themenkatalog der Anhörung gehören, stellt sich mir einmal die Aufgabe der Systematisierung, zum zweiten die der Auswahl von Themen, zu denen aus der Perspektive unserer abgeschlossenen und laufenden Forschungsvorhaben Stellung zu beziehen ist.

Sozialhilfe ist ein Leistungssystem zur Herstellung individueller Wohlfahrt. Es ist nachrangig zu allen anderen staatlichen und para-staatlichen Transfer- und Sicherungssystemen angesiedelt und liegt in kommunaler Trägerschaft. Damit ist Sozialhilfe Bestandteil des kommunalen Aufgabenkanons der Daseinsvorsorge und Gegenstand entsprechender kommunaler Politikstrategien der Gestaltung von Lebenslagen und Lebensführung. Auch wenn Sozialhilfe gesetzessystematisch primär einzelfallorientiert individuelle Bedarfslagen durch monetäre Transfers, Sachleistungen oder persönliche Dienstleistungen reguliert, ist sie damit eingebunden in weitere Interventionsstrategien kommunaler Wohlfahrtsproduktion. Der zentrale Leistungsprozess der Sozialhilfe besteht traditionellerweise in der Gewährung von materiellen, insbesondere monetären Leistungen für Bedürftige. Diese Leistung ist, auch wenn die Sozialhilfe in der tradierten Rechtssystematik keine „rentenähnliche Dauerleistungen“ gewähren soll, für viele Leistungsberechtigte bedarfsgerecht und bedarf nicht notwendig ergänzender oder begleitender „pädagogischer Interventionen“. Vielmehr kann eine große Zahl von sozialen Problemlagen häufig mit Geld- oder Sachleistungen angemessen bearbeitet werden, ohne dass automatisch parallel komplexe beraterische Leistungsprozesse installiert werden müssten.

Sozialhilfe beschreibt Leistungstatbestände und regelt einen spezifischen Dienstleistungsprozess, in dessen Verlauf materielle und persönliche Hilfe gewährt werden. Das Ziel des Dienstleistungsprozesses ist die menschenwürdige und von Sozialhilfeleistungen un-

abhängige Lebensführung. Er muss – nach dieser normativen Vorgabe – somit eine doppelte Ausrichtung aufweisen: an einem menschenwürdigen Leben ohne Sozialhilfe, aber auch – wenn Verselbstständigung unrealistisch sein sollte – an einem menschenwürdigen Leben in der Sozialhilfe.

Das auf diesem bipolaren Paradigma aufbauende institutionelle Geflecht zeichnet sich in der Praxis durch den gleichzeitigen Bezug auf gesellschaftliche Normen und individuelle Problemlagen aus.

Organisatorisch drückte sich die doppelte Orientierung aus im Aufbau eines hierarchischen, weitgehend bürokratisierten Apparats der Anspruchsprüfung und (materiellen) Hilfegewährung einerseits, eines hierin nie konfliktfrei eingebundenen Angebots „persönlicher Hilfe“ andererseits.

Die Reformbestrebungen der jüngsten Zeit setzen an den verschiedenen Formen der Sozialhilfe an, beinhalten aber auch zumindest implizit Vorschläge zu einer Modernisierung der tradierten Verwaltungsstruktur der Sozialämter:

- (1) Seit längerem steht die Vereinfachung der materiellen Leistungen, mithin die Umgestaltung der Systematik der Leistungsgewährung in der Diskussion. Deren Spannweite reicht von Vorschlägen zur Pauschalierung einmaliger Leistungen bis hin zur Ablösung des Systems der Regelsatzbemessung durch ein System der Grundsicherung.
- (2) Parallel hierzu entspannt sich – wie gezeigt vorwiegend auf der kommunalen Ebene – ein praktischer Diskurs über die Ausgestaltung und Weiterentwicklung persönlicher Hilfen, der vorwiegend auf die Verstärkung des Dienstleistungscharakters der Sozialhilfe abzielt – je nach sozialpolitischer Ausrichtung ergänzend oder alternativ zur materiellen Hilfe.

Auf eine Neugestaltung beider Formen mit dem Fokus „Verbesserung der Erwerbsfähigkeit von Hilfeempfängern“ zielt die Debatte um eine Neutarierung des Verhältnisses von Sozialhilfe und Arbeitsmarkt:

- (3) In Bezug auf materielle Leistungsgewährung scheint es vorzugsweise darum zu gehen, die – empirisch bisher nicht belegte (s.u.) – These mangelnder Arbeitsanreize in unterschiedlich restriktive Neugestaltungsvorschläge umzumünzen (von der Erhöhung des Abstands der Sozialhilfe zu den Löhnen bis zu unterschiedlichen Varianten von „Kombilöhnen“);
- (4) In Bezug auf die Gewährung persönlicher Hilfe steht die institutionelle Neugestaltung des Verhältnisses von Dienstleistungsangeboten der Sozialhilfeverwaltung zu denen der Arbeitsverwaltung auf der Agenda. Hier reicht die Bandbreite der Reformoptionen von Vorschlägen zur besseren Kooperation beider Akteure über die Schaffung neuer Organisationsformen

bis hin zur Verschmelzung der „Systeme“ Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe.

Der Themenkatalog der Anhörung ist ebenso breit wie das Spektrum der Diskussion um die Sozialhilfeform der letzten Jahre und es würde den gebotenen Umfang dieser Stellungnahme ebenso sprengen wie den Rahmen meiner inhaltlichen Kompetenz verlassen, wollte ich den vollständigen Themenkatalog in der angemessenen Sorgfalt und Differenziertheit abarbeiten.

Ich beschränke mich somit auf Themen, die im Fokus der Forschungen der Fachhochschule Frankfurt stehen. Dies bedeutet im Kern, Antworten auf Fragen zu finden, welche die Dienstleistungsaspekte der Sozialhilfe betreffen (vgl. II, 2 – Aktivierende Instrumente – sowie 5 – Verwaltungsmodernisierung – und einige Aspekte von II, 3 – Integration in den Arbeitsmarkt.

2. Warum werden „aktivierende Instrumente“ diskutiert und eingesetzt?

Die Diskussion um die Entwicklung bzw. Verstärkung „aktivierender Instrumente“ beschränkt sich weder sachlich auf die Sozialhilfe noch geografisch auf Deutschland, sondern wird seit ungefähr einem Jahrzehnt in allen Staaten der OECD mit dem Fokus geführt, „passive“ Lohnersatzleistungen für Arbeitslose durch „aktivierende“ Leistungen zu ergänzen, wenn nicht gar zu ersetzen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sind hier die „Welfare Reform“ in den USA, der „New Deal“ in Großbritannien, entsprechende Aktivitäten in Skandinavien wie – übergreifend auf der Ebene der EU – Debatte um die Förderung von „Employability“ zu nennen (vgl. Weinert u.a. 2001).

Allerdings sind die Reformbestrebungen in Deutschland stark an der unmittelbaren Praxis orientiert und reflektieren nur in Ausnahmefällen internationale Debatten oder Erfahrungen. Eine Ausnahme ist die Rezeption des „maatwerk“ – Ansatzes im Feld der „Hilfe zur Arbeit“. Diese selbst war lange Jahre auf die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten nach § 19 BSHG orientiert, d.h. auf die Etablierung und die Stabilisierung eines „zweiten“, öffentlich geförderten Arbeitsmarktes. Angeregt durch Erfolge von Unternehmen wie „Maatwerk“, die sich über die Vermittlung von Sozialhilfeempfängern auf den ersten Arbeitsmarkt finanzierten einerseits, lokaler Programme der Subventionierung von Arbeitsplätzen auf dem regulären Arbeitsmarkt andererseits, rückte die Perspektive einer „direkten Vermittlung“ von SozialhilfeempfängerInnen in reguläre Arbeitsverhältnisse immer stärker in den Vordergrund konzeptioneller Überlegungen. „Maatwerk“ und andere, ähnlich gelagerte Initiativen zeigten nämlich, dass durch eine „passgenaue“ Vermittlung, d.h. ein „Matching“ zwischen den Wünschen der Arbeitgeber und den Kompetenzprofilen potentieller Arbeitnehmer auch SozialhilfeempfängerInnen mit „Vermittlungshemmnissen“ in den Arbeitsmarkt reintegriert werden konnten. Durch diese Aktivitäten wurde das Interesse vieler Sozialhilfeträger darauf gelenkt, Dienstleistungsangebote auszubauen, die darauf abzielen, die Stärken von Hil-

feempfängerInnen herauszufinden, für eine Strategie der Verselbstständigung durch Arbeit zu nutzen und damit letztlich Fallzahlen zu reduzieren. Das „Formalziel“ der Ausgabenreduktion konnte sich mit dem auch fachlich akzeptierten Sachziel „bedarfsgerechter Hilfe“ dort treffen, wo gezielte Hilfsangebote dazu beitragen, in einem ersten Schritt „Beschäftigungsfähigkeit“ („Employability“) zu sichern und in einem zweiten Schritt tatsächlich Vermittlungserfolge zu erzielen.

Vollends zum Thema der Sozialhilfe wurden die ursprünglich nur im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ diskutierten Instrumente einer „passgenauen Hilfe“, als der Fachdiskurs um effektive Arbeitsmarktintegration die Perspektive eröffnete, durch gezielte „Erstberatung“ Sozialhilfeanträge zu vermeiden und durch „Auswegberatung“ das Instrument von Förderketten zu nutzen, um auch in schwierigeren Fällen Verselbstständigungsperspektiven aufzuzeigen.

Die Implementation von Instrumenten einer intensivierte Dienstleistung erfolgte allerdings bislang nur selten in systematisierter, Vergleiche erlaubender Weise. Vielmehr sind eine Vielzahl von Programmen und Projekten des „verborgenen Umbaus“ (Leisering 2001) festzustellen, die unter der Maßgabe der Zielsetzung einer Ausgabenreduktion auf die Etablierung „passgenauer Hilfen“ setzen und dafür unterschiedlichste Praktiken entwickeln, um spezifische Problemlagen auch „schwieriger“ Klientel zu erkennen und gezielte Hilfeangebote zu konstruieren. Dabei kann trotz der Vielfalt der jeweils bemühten Begrifflichkeit („Fallmanagement“, „Hilfeplanung“, „Eingliederungsplanung“, „Auswegberatung“) eine gemeinsame Problemsicht und ein weitgehend geteilter Set an Lösungsvorstellungen identifiziert werden.

Das Projekt „Sozialagenturen – Hilfen aus einer Hand“ das im Auftrag der Landesregierung Nordrhein-Westfalens von der Fachhochschule Frankfurt im Projektverbund mit der Sozialforschungsstelle Dortmund und der Universität Siegen durchgeführt wird, zielt darauf ab, die Dienstleistungselemente in der Gewährung von Hilfe zum Lebensunterhalt weiter zu entwickeln und dabei kommunale Praxis vergleichend auszuwerten. Parallel führt die Fachhochschule Frankfurt im Auftrag der Landesregierung Nordrhein-Westfalens ein Pilotprojekt „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ durch, das die Bedingungen einer optimierten Gestaltung der Instrumente und Institutionen der Arbeitsmarktintegration von Sozialhilfeempfängern untersuchen soll (vgl. MASQT 2002).

3. Rahmenbedingungen „aktivierender Instrumente“

Die Diskussion um die „Aktivierung“ der EmpfängerInnen von Sozialleistungen leidet – nicht nur in Deutschland – darunter, dass die Ausgangssituation empirisch wenig durchleuchtet ist, und dann häufig ad-hoc-Annahmen dazu dienen, teilweise weitreichende Massnahmen und Angebote einzuleiten und zu begründen.

So unterstellt bereits der Begriff „Aktivierung“, dass es sich bei der Zielpopulation um „passive“ Personen handelt, die durch entsprechende Hilfeangebote erst aktiviert werden müssen. Dies mag für bestimmte Gruppen von LeistungsempfängerInnen zutreffen, ist aber als generelle Aussage über arbeitsfähige LeistungsempfängerInnen bislang nicht empirisch belegt – im Gegenteil: englische Untersuchungen zeigen einen hohen Aktivitätsgrad von Empfängern öffentlicher Fürsorgeleistungen – der leider verpufft, da Arbeitsangebote fehlen (vgl. Bottomley/McKay/Walker 1997, Walker 2001). Dies bedeutet, dass „aktivierende Instrumente“ zielgruppenspezifisch ausgelegt sein und vorhandene Motivationen stützen sollten, anstatt durch eine – sachlich nicht zu rechtfertigende – pauschal restriktive Ausgestaltung abzuschrecken und Motivation zu hintertreiben.

Die Fachhochschule Frankfurt führt im Rahmen des erwähnten eine empirische Untersuchung durch, die über die Auswertung von Geschäftsstatistiken von Sozialämtern quantitative Längsschnittdaten über den Bezug von Sozialhilfeleistungen gewinnt (MASQT 2002). Die Stadt Wiesbaden hat jüngst eine Analyse ähnlicher Daten über einen Zeitraum von vier Jahren vorgelegt (Brennecke/Brülle/Butz/Wulfgramm 2001). Beide Untersuchungen kommen zu ähnlichen Ergebnissen, die folgendermassen zusammengefasst werden können:

(1) Die Angewiesenheit auf Sozialhilfeleistungen ist bei der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter viel höher als es Stichtagsdaten vermuten lassen. Beide Verlaufsstudien zum Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt zeigen, dass trotz konstanter Bestandszahlen (in Wiesbaden – nur Personen im erwerbsfähigen Alter – knapp 12.000, in Herne 7800 und in Unna 3000 LeistungsbezieherInnen) ungefähr doppelt so viele unterschiedliche Personen dieser Altersgruppe im Untersuchungszeitraum Leistungen bezogen haben (in Wiesbaden 27.978, in Herne 13.500, in Unna 5800). Damit ist die Zahl der von Sozialhilfe Betroffenen weit höher als die Zahl der zu einem Stichtag Sozialhilfe Beziehenden. Dies bedeutet auch, dass die „Fluktuation“ sehr hoch ist, wobei der Anteil der Personen, die im Untersuchungszeitraum nur einmal Leistungen bezogen, den der „Pendler“ (d.h. der Mehrfachbezieher) weit übersteigt (vgl. Brennecke/Brülle/Butz/Wulfgramm 2001, MASQT 2002).

(2) Diese Aussagen beziehen sich auf die Gesamtheit der LeistungsbezieherInnen. Detailliertere Analysen zeigen spezifische „Karrieren“ für wichtige Teilgruppen:

(2.1) Vor allem *Alleinerziehende* benötigen die Hilfe zum Lebensunterhalt für einen langen Zeitraum. In Wiesbaden haben lediglich knapp 23% der Alleinerziehenden, die aufgrund des Alters ihrer Kinder nicht erwerbstätig sein können, die Chance, innerhalb von zwei Jahren ihre Sozialhilfebiographie dauerhaft zu beenden; auch in Herne und Unna ist diese Gruppe im Hinblick auf die Beendigung des Sozialhilfebezugs am wenigsten „erfolgreich“. Trotz einer insgesamt

langen Bezugszeit zeigen sie aber zahlreiche Statusveränderungen in ihrer „Sozialhilfekarriere“. Neben der „Familienphase“ sind sie arbeitslos, sind dann wieder erwerbstätig und ergänzend zur Erwerbstätigkeit auf Sozialhilfe angewiesen und können sich zeitweise gänzlich ohne Sozialhilfeleistungen „über Wasser halten“. Trotz aller Versuche, unabhängig von Hilfe zum Lebensunterhalt ihre Existenz und die ihrer Kinder zu sichern, gelingt dies erst nach einem langen Zeitraum. Aber auch dann ist eine selbständige Lebensführung durch Erwerbsarbeit oder Rentenleistungen stark bedroht, da der späte (Wieder)Einstieg in den Beruf hohe Arbeitslosigkeitsrisiken birgt und häufig nur geringe Rentenleistungen eingezahlt wurden (Brennecke/Brülle/Butz/Wulfgramm 2001).

(2.2) Junge und alleinstehende Menschen haben hohe Ausstiegchancen und nur geringe Langzeitverläufe.

Jüngere Alleinstehende weisen in der Regel eine klassische Kurzzeit-Sozialhilfebiographie auf (Bezugsdauer unter einem Jahr). Sie sind bei den EinsteigerInnen wie bei den AussteigerInnen überrepräsentiert; die Ausstiegswahrscheinlichkeit binnen zweier Jahre beträgt in Wiesbaden 46%; in Herne sind nach 12 Monaten über 67%, in Unna 45% SozialhilfeempfängerInnen aus der Altersgruppe zwischen 18 und 24 Jahren aus dem Bezug ausgeschieden.³¹ Gleichzeitig ist das Risiko dieser Gruppe sehr hoch, nur eine prekäre Integration in das Erwerbsleben zu erreichen. Sie sind deshalb auch bei den „Pendlern“ zwischen Sozialhilfe und unabhängiger Existenzsicherung überrepräsentiert (vgl. Brennecke/Brülle/Butz/Wulfgramm 2001, MASQT 2002).

(3) Das Bild wird noch komplizierter, wenn man sich die großen Differenzen innerhalb der genannten Gruppen anschaut. So beträgt zwar die Wahrscheinlichkeit, dass ein(e) arbeitslose(r) Sozialhilfeempfänger(in) im Alter zwischen 18 und 25 Jahren spätestens nach einem Jahr den Bezug eingestellt hat, in Wiesbaden 30%, dennoch ist die (statistisch) erwartete durchschnittliche Bezugsdauer für die gleiche Gruppe mit über vier Jahren sehr hoch (Brennecke/Brülle/Butz/Wulfgramm 2001: 26ff.). Dies spricht für eine Polarisierung in KurzzeitbezieherInnen einerseits, LangzeitbezieherInnen andererseits und sollte eigentlich Anlass dafür sein, Hilfeangebote äußerst differenziert zu konzipieren und von Pauschalprogrammen (z.B. für alle Jugendlichen, die Sozialhilfe beziehen) abzusehen.

(4) Insgesamt ist die Einbindung in bzw. die Nähe zum Arbeitsmarkt das entscheidende Kriterium für Verlauf und Dauer des HLU-Bezuges. Nimmt man

³¹ Die deutlichen quantitativen Unterschiede zwischen Wiesbaden einerseits, Herne und Unna andererseits bilden vielleicht auch unterschiedliche Problemsituationen ab, verdanken sich aber zu einem großen Teil der unterschiedlichen Definition des Zeitraums, ab dem eine Person als „ausgeschieden“ gilt. Dieser Zeitraum ist in der Wiesbadener Untersuchung länger angesetzt als in der an der FH Frankfurt durchgeführten.

Merkmale wie Erwerbstätigkeit, Teilnahme an schulischer oder beruflicher Ausbildung und vorhandene Einbindung in das vorrangige Sicherungssystem des SGB III als Indikatoren für Arbeitsmarktnähe, dann zeigt sich, dass arbeitsmarktnahe Personengruppen bei den Aussteigern überrepräsentiert sind. In Wiesbaden stellen sie über 52% der Aussteiger (Brennecke/Brülle/Butz/Wulfgramm 2001: 21).

Neben direkt arbeitsmarktbezogenen Merkmalen ist das Alter bei Eintritt in die Sozialhilfe – ähnlich wie in der Arbeitsmarktstatistik - von Bedeutung. Über alle Erwerbs- und Haushaltsformen hinweg gilt: Je jünger der erwachsene HilfeempfängerInnen beim Eintritt in die Sozialhilfe ist, umso höher ist seine Chance auf eine kurzfristigere Sozialhilfebiographie.

Aus den empirischen Daten der Verlaufsanalysen können – bei aller Vorsicht – einige verallgemeinernde Schlüsse gezogen werden:

(1) Die „Karriere“ der SozialhilfeempfängerInnen ist durch vielfältige Wechsel der Lebenslagen und Lebensführung charakterisiert – während des Sozialhilfebezugs erfahren viele HilfeempfängerInnen trotz der Kontinuität materieller Hilfe signifikant unterschiedene Wechsel ihrer biographischen Situation: Arbeitslosigkeit, Erwerbstätigkeit mit ergänzender Sozialhilfe und – kurze – „sozialhilfefreie“ Zeiten wechseln sich ab. Eine eindimensionale und statische Sichtweise auf den Sozialhilfebezug (so z.B. die Zuschreibung, „passiv“ zu sein), ist wenig hilfreich für das Verständnis und die Entwicklung von Zielen und Angeboten.

(2) Insgesamt zeigt sich die Hilfe zum Lebensunterhalt insofern als recht erfolgreiches Hilfesystem, als für die Teilgruppe der Erwerbsfähigen die Bezugsdauer eher kurz ist (für die Gesamtpopulation der SozialhilfeempfängerInnen hatte dies bereits die Forschergruppe um Stephan Lebfried nachgewiesen). Ferner belegen die Studien den teilweise recht hohen Anteil Erwerbstätiger unter den EmpfängerInnen von Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt. In Wiesbaden waren nicht nur 26,6% der HilfeempfängerInnen im erwerbsfähigen Alter, die zum Stichtag am 31.12.2000 einer Erwerbstätigkeit oder Ausbildung nachgingen, auch Personengruppen, die als Arbeitslose oder Erziehungsleistende in die Sozialhilfe eingetreten sind, zeigten während ihrer Bezugskarriere Phasen der Erwerbstätigkeit (ebenso wie erwerbstätige SozialhilfeempfängerInnen Phasen der Arbeitslosigkeit in der Sozialhilfe aufweisen) (Brennecke/Brülle/Butz/Wulfgramm 2001).

Allerdings kann für einige Personengruppen eine Tendenz zum Ausschluss aus oder zum prekären Zugang zur Erwerbstätigkeit festgestellt werden – dies betrifft vor allem gering Qualifizierte und Ältere sowie Personen, die durch Erziehungsleistungen in ihrer Arbeitsfähigkeit zeitlich eingeschränkt sind. Sozialhilfe reagiert also nicht auf die fehlende individuelle Leistungsbereitschaft einiger Personen, sondern auf spezifische objektive Reproduktionsrisiken – dies gilt es bei der Entwicklung „aktivierender Instrumente“ zu berücksichtigen.

Um die Wirksamkeit „aktivierender Instrumente“ nicht zu überschätzen, muss z.B. stets im Blick behalten werden, ob und in welchem Ausmaß die Reproduktionsrisiken, die zu Sozialhilfebezug führen, von diesen Instrumenten zu beeinflussen sind. So sind die Probleme auf dem Arbeitsmarkt – sektoral und regional allerdings hochgradig different (vgl. Klös/Egle 1999) – nur zu einem geringeren Teil Resultat eines falschen „matching“ zwischen Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften. Und die große Hoffnung des „maatwerk“-Ansatzes, durch größere „Kundennähe“ (d.h. Eingehen auf die speziellen Bedarfe der lokalen Unternehmen) zusätzliche Arbeitsplätze akquirieren zu können, die ohne diese Aktivität nicht geschaffen worden wären, darf – selbst wenn sie berechtigt sein sollte, was empirisch zu belegen noch aussteht – in ihrer quantitativen Relevanz nicht überschätzt werden.

Damit bleibt es eine wesentliche Aufgabe der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, neben Instrumenten der Förderung von „Beschäftigungsfähigkeit“ solche der Verbesserung der Beschäftigung selbst zu entwickeln (vgl. Gazier 2001, Trube 2001).

(3) Der Bezug von Sozialhilfe mindert nicht die Selbsthilfekräfte der Leistungsberechtigten – die These der „Armutsfalle“ hält einer empirischen Überprüfung nicht stand. Beide Untersuchungen zeigen, dass Phasen mit Sozialhilfebezug häufig recht lang andauern, aber auch lange Bezugsverläufe von Wechseln in der riskanten Lebenslage geprägt sind. Zudem schaffen es viele, innerhalb eines Jahres ihre Existenzsicherung dauerhaft ohne Hilfe zum Lebensunterhalt zu gestalten. Gleichzeitig zeigen sich bei den Gruppen mit langen Bezugsdauern objektive Gründe für den langen Bezug: die häusliche Bindung, Erwerbsunfähigkeit, ein in Relation zu den Ansprüchen des Arbeitsmarktes (zu) hohes Alter. Besonders bemerkenswert ist die relativ hohe Zahl der Leistungsberechtigten, die während ihres Sozialhilfebezuges erwerbstätig sind, auch wenn die Zahl je nach den lokalen Bedingungen wechselt.³²

(4) Eine nachhaltige Integration in Erwerbsarbeit zur Sicherung einer selbstständigen Lebensführung außerhalb der Sozialhilfe gelingt ohne eine grundlegende berufliche Qualifizierung immer seltener. Erfolgreiche AbsolventInnen einer beruflichen Ausbildung zeigen kürzere Sozialhilfebezugszeiten (Brennecke/Brülle/Butz/Wulfgramm 2001: 26. Gerade für Ausbildungswillige und jüngere Leistungsberechtigte sollte deshalb der Schwerpunkt auf die duale berufliche Ausbildung oder eine berufliche Teilqualifizierung gelegt werden, anstatt schnell in verfügbare einfache Jobs im Arbeitsmarkt zu vermitteln.

³²Dies dürfte im wesentlichen vom örtlichen Sozialhilfeniveau abhängen, das z.B. durch die Lage am Wohnungsmarkt nicht wesentlich bestimmt wird. Hier dürfte ein wichtiger Grund für den hohen Anteil Erwerbstätiger an der Wiesbadener Sozialhilfe-Population liegen.

(5) Obwohl sich unterschiedliche Zielgruppen abzeichnen, bei denen bestimmte Problemkonstellationen (Kindererziehung, niedriges Qualifikationsniveau, Alter) zu deutlich differierenden Bezugsdauern und „Ausstiegswahrscheinlichkeiten“ führen, sind innerhalb dieser Gruppen offenkundig individuelle Differenzen so stark, dass sich für alle Fallkonstellationen eine Polarisierung zwischen „KurzzeitbezieherInnen“ und „LangzeitbezieherInnen“ feststellen lässt. Dies bedeutet, dass pauschal ansetzende Programme Gefahr laufen, entweder die Selbsthilfekräfte zu unterschätzen, indem unmittelbar nach Antragstellung Hilfe (z.B. subventionierte Arbeit) angeboten wird, damit Mitnahmeeffekte produziert werden oder aber umgekehrt Personen, die schnelle Unterstützung benötigen, unnötig und ineffektiv auf „Anwartschaftszeiten“ verwiesen werden. „Aktivierungsprogramme“ müssen, soll diese schlechte Alternative vermieden werden, ein gutes „Profiling“ (vgl. Rudolph 2001) im Rahmen von Anamnese/Assessment-Systemen konzipieren (vgl. auch Reis 2002).

(6) Die Tatsache, dass die Erwerbsstati im untersuchten Zeitraum (in Wiesbaden immerhin vier Jahre!) nicht nur recht vielfältig sind, sondern viele SozialhilfeempfängerInnen in diesem Zeitraum den Erwerbsstatus z.T. mehrfach wechselten (Brennecke/Brülle/Butz/Wulfgramm 2001: 29ff.) verbietet eine statische Sichtweise der Ausgangsproblematik und eine zu enge Fassung der Zielgruppen „aktivierender Instrumente“. So grenzt deren Beschränkung auf aktuell arbeitsfähige LeistungsempfängerInnen die Personen aus, die zwar bereits heute Unterstützung benötigen, aber erst morgen (oder vielleicht noch später) auf den Arbeitsmarkt zurückkehren können. Das o.g. Problem, durch zu spät einsetzende Hilfe Defizite zu verstärken, tritt hier erneut auf.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass die sorgfältige empirische Analyse von Geschäftsstatistiken die hohe Differenziertheit von Lebenslagen der SozialhilfeempfängerInnen zeigt und sozialpolitisch „beliebte“ Argumentationsmuster (z.B. dass der Anteil von LangzeitbezieherInnen in der Sozialhilfe sehr hoch ist, dieser wiederum aus der „Armutsfalle“ resultiert und durch „Arbeitsanreize“ reduziert werden könnte) im Licht empirischer Forschung zumindest zu relativieren, wenn nicht zu verwerfen sind.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse muss der Einsatz differenziert ansetzender „aktivierender Instrumente“ gefordert, gleichzeitig aber vor allzu großem Optimismus gewarnt werden: Aktiviert werden müssen nicht zuzufördernde HilfeempfängerInnen als vielmehr der Arbeitsmarkt.

3. Die Weiterentwicklung aktivierender Instrumente: Beratung, Hilfeplanung und Leistungssteuerung

Die Einführung bzw. Verstärkung aktivierender Instrumente im Rahmen der Sozialhilfe ist ein Weg, die zunehmende Differenzierung und Individualisierung der Risiken der Existenzsicherung konzeptionell aufzugreifen. Dabei müssen jedoch die oben skizzierten

strukturellen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden, sollen nicht gesellschaftliche Probleme im Sinne eines „blaming the victims“ individuell zugeschrieben werden.

Die starke Orientierung der Sozialhilfepolitik vieler Kommunen auf einen möglichst frühen „Ausstiegszeitpunkt“ aus der Sozialhilfe kann durch unsere empirischen Ergebnisse ebenso hinterfragt werden wie der zielgruppenunspezifische, „flächendeckende“ Einsatz personal- und damit kostenintensiver Dienstleistungen. Die für einige Personengruppen recht hohen Ausstiegsquoten in den ersten Bezugsmonaten bestätigen eher die Praxis einiger Sozialhilfeträger, AntragstellerInnen zunächst etwas Zeit einzuräumen, selbst einen Arbeitsplatz oder andere Formen der Existenzsicherung zu finden, anstatt mit Programmen wie „Arbeit sofort“ Mitnahmeeffekte im erheblichen Umfang zu produzieren. Denn nicht selten wird dabei mit kommunalen Geldern eine Arbeitsaufnahme gefördert, die der HilfeempfängerInnen auch selbst ohne finanzielle Förderung erreicht hätte.

Grundsätzlich sollte darauf geachtet werden, dass mit Instrumenten der „Aktivierung“ vorrangig die „Beschäftigungsfähigkeit“ (Employability) von Personen erhöht wird, die ohne diese Unterstützung nur geringe Chancen auf eine Reintegration in den Arbeitsmarkt hätten. Dies ist sinnvoll, denn wie unsere Daten zeigen, haben „arbeitsmarktnahe“ Personen bessere Aussichten, sich auch dauerhaft zu verselbstständigen.

Allerdings können die Effekte dieser Praxis wegen der nur gering entwickelten Methodologie der Evaluation von Beschäftigungsmaßnahmen im Rahmen der Sozialhilfe bislang kaum beurteilt werden. Nicht nur fehlen bislang aussagekräftige Kontrollgruppenvergleiche, die eine Bewertung von „Netto-Effekten“ erlauben würden (d.h. den Vergleich, wie viele Personen mit bzw. ohne Hilfe in den Arbeitsmarkt integriert werden konnten), darüber hinaus ist es bislang nicht möglich, Verdrängungseffekte zu identifizieren, um eine Aussage darüber treffen zu können, ob die Unterstützung der Beschäftigungsaufnahme von oder die Schaffung von Arbeitsplätzen für SozialhilfeempfängerInnen auf Kosten anderer Beschäftigter ging, die ihre Arbeitsplätze verloren, bzw. nicht eingestellt wurden.

Auf alle Fälle darf der Auf- und Ausbau eines Instrumentariums „aktivierender Hilfe“ keine isolierte Maßnahme darstellen, soll nicht bei Betroffenen und Akteuren die (nach allen vorliegenden Erkenntnissen) ungerechtfertigte Illusion geweckt werden, mit der „Aktivierung“ würde auch schon die Beschäftigung gesichert. Zu prüfen ist zunächst die Effektivität und Nachhaltigkeit des Übergangs aus dem Bereich der Hilfeangebote (z.B. Praktika, subventionierte Beschäftigung, Kurzzeitbeschäftigung etc.) in reguläre (d.h. i.d.R. sozialversicherungspflichtige) Arbeitsverhältnisse. Außerdem müssen die Bemühungen verstärkt werden, Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen bzw. anzuregen, die für die Personen geeignet sind, die über

„aktivierende Instrumente“ „Beschäftigungsfähigkeit“ aufzubauen bzw. zu stabilisieren.

Mit der Betrachtung der „aktivierenden Instrumente“ wird somit bewusst zunächst eine Mikroperspektive eingenommen, die sozialpolitisch zwingend durch eine Mesoperspektive (Entwicklung eines geeigneten Angebots an Hilfemaßnahmen) und eine Makroperspektive (Beschäftigungspolitische Maßnahmen) zu ergänzen sein wird.

Die modifizierten bzw. neu eingeführten „aktivierenden Instrumente“, die im Kontext der kommunalen Sozialhilfepolitik in den letzten Jahren entwickelt wurden, können überwiegend als Handlungsformen, d.h. als in ihrer Handlungslogik unterschiedene, zielgerichtete und institutionalisierte Prozesse der Interaktion zwischen HelferInnen/BeraterInnen und Hilfesuchenden/Ratsuchenden betrachtet werden (vgl. MASQT 2000). Sozialhilfe als komplexe Dienstleistung kann dabei verschiedene Handlungsformen umfassen, die entweder „aus einer Hand“ oder arbeitsteilig erbracht werden können:

- Zahlung eines steuerfinanzierten Sozialtransfers (Prüfung des Anspruchs, Zahlbar-machung);
- Information;
- Beratung;
- Hilfeleistung (z.B. Vermittlung eines Arbeits- bzw. Maßnahmeplatzes oder einer Wohnung);
- Hilfeplanung und
- Case Management (Planung und Koordination sozialstaatlicher Ressourcen im Einzelfall, um individuelle Ziele zu erreichen).

Aus fachlicher Sicht geht es bei der Frage nach der „Zukunft der Sozialhilfe“ darum, die richtige Kombination materieller Hilfen und persönlicher Hilfen in der örtlichen Sozialhilfepraxis zu bestimmen und ein entsprechendes Leistungsangebot als „komplexe Dienstleistung“ unter Berücksichtigung der örtlich gewachsenen Aufgabenteilung zwischen öffentlichen und freien Trägern zu organisieren.

Eine grundlegende Reform der Sozialhilfe in Richtung des Umbaus der Sozialämter in Dienstleistungsorganisationen wird mehrere in der Praxis entwickelte Anregungen aufgreifen und systematisieren müssen. Im Folgenden werden die einzelnen Handlungsformen kurz vorgestellt (3.1 bis 3.4), um daran anschließend ihre Kombination als Elemente des „Case Management“ als eigenständige Handlungsform und Kern „aktivierender“ Ansätze zu skizzieren (4).

3.1 Beratung

Die Handlungsform „Beratung“ ist der Sozialhilfe alles andere als fremd, stellt sie doch von jeher das zentrale Instrument der persönlichen Hilfe dar und ist auch dementsprechend (ohne freilich präzise definiert zu werden) gesetzlich im BSHG kodifiziert (§§ 8 und

17 BSHG, vgl. auch § 14 SGB I). Ein Großteil der Reformdiskussion in der Sozialhilfe richtet sich auf eine Verstärkung und Qualifizierung dieser Handlungsform im Kontext der Leistungserbringung. Diskutiert wurden dabei vor allem die „Einstiegsberatung“ und die „Ausstiegsberatung“, die beide funktional auf eine möglichst rasche Verselbstständigung von Sozialhilfeempfängern abzielen (KGSt 1997). Obwohl das Wort „Beratung“ innerhalb lokaler Reformdiskurse recht häufig gebraucht wird, herrscht noch kein Einverständnis über die „innere Logik“ dieser Handlungsform im Vergleich zu anderen Handlungsformen in der Sozialhilfe.

Ein 1998 abgeschlossenes Projekt, das vom Autor geleitet wurde, konnte hier etwas Licht ins Dunkel bringen (MASQT 2000). Die Erfahrungen der in diesem Projekt erprobten und wissenschaftlich untersuchten Sozialbüros machen deutlich, dass ein Bedarf existiert für ein spezielles Angebot mit folgenden Anforderungen an eine „Beratung in prekären materiellen Lebenslagen“:

- (a) Die Beratung ist offen für verschiedenste Personengruppen und für unterschiedlichste Problemstellungen;
- (b) es gibt nur eine geringe Spezialisierung;
- (c) die Beratung ist niederschwellig und formlos;
- (d) die Beratung ist kombiniert mit praktischen Hilfen;
- (e) die Berater haben intensive Kontakte mit anderen Akteuren;
- (f) in der Beratung werden individuelle Zielvereinbarungen abgeschlossen.

Beratung stellt einen wichtigen Baustein der Sozialhilfe allgemein dar. Sie kann für sich alleine stehen, z.B. dann wenn sich HilfeempfängerInnen als Folge einer Beratung selbst helfen können und keine weitere Unterstützung benötigen. Beratung kann aber auch das erste Element einer „Leistungs- oder Förderkette“ darstellen, kann verknüpft werden mit weiteren Handlungsformen, die in ihrer Logik über Beratung hinausgehen, z.B. systematisches Assessment bzw. Hilfeplanung.

3.2 Assessment

Bestandteil vieler Beratungsprozesse ist die Erfassung und Analyse von Problemlagen, somit das „Assessment“, die „Anamnese“ oder die „Diagnose“. Dieses Element des Beratungsprozesses kann unterschiedlich ausgestaltet sein. Funktional geht es immer darum, Problemlagen des Hilfeempfängers als solche zu erkennen, ihre Ursachen und Verknüpfungen zu identifizieren und in Bezug zum Ziel der Dienstleistung zu setzen. Dieser Prozess stellt einerseits ein Element komplexer „Beratung“ dar, denn auch dort geht es ja darum, Problemlagen zu erkennen und zu strukturieren. Die Aufgabe „Assessment/Anamnese/Diagnose“ kann aber innerhalb des Beratungsprozesses speziell

ausgewiesen oder gar aus diesem herausgelöst, spezialisiert werden. Im ersten Fall geschieht dies in Form einer abgegrenzten „Etappe“ des Beratungsprozesses, etwa als „Potenzialanalyse“. Mit dem zweiten Fall haben wir es zu tun, wenn Problem- oder Ressourcenanalysen von „Spezialisten“ durchgeführt werden. Diese verwenden hierzu meist eine eigene Methode, die Diagnoseverfahren von Beratungsprozessen deutlich trennt.

Das Assessment ist für die über Beratung hinausgehenden Prozesse der Hilfeplanung und des Case Managements von ausschlaggebender Bedeutung, da die hier gesammelten Daten und Informationen die notwendige Voraussetzung für die Erstellung eines bedarfsorientierten individuellen Hilfeplans bilden. Allerdings gilt dabei, dass die Datensammlung „zielorientiert“ erfolgen muss, damit sie nicht zum Selbstzweck wird.

3.3 Hilfeplanung

Wenn Diagnosen nicht folgenlos bleiben, sondern Konsequenzen für die Lösung von Problemen haben sollen, münden sie in Hilfeplanung. In einer besonders prägnanten Form (§ 36 SGB VIII) wird diese Handlungsform durch gesetzliche Vorgaben und Verfahrensroutinen strukturiert. Kernelement der Hilfeplanung ist die Entscheidung über zukünftiges Handeln der HilfeempfängerInnen wie der BeraterInnen. Durch den Abschluss von (möglichst explizit getroffenen) Zielvereinbarungen wird versucht, das zukünftige Handeln aller Beteiligten zu strukturieren, vorhersehbar zu machen. Inhalt des Hilfeplanverfahrens ist die Zukunft nicht nur der direkt Betroffenen, sondern auch der professionellen Helfer: Auch deren zukünftige Handlungen werden – zumindest partiell – festgelegt.

Hilfeplanung gewinnt als eigenständige Handlungsform somit ihre Kontur vor allem durch den Aspekt der konkreten Planung künftiger Handlungen, die zwar Schwankungen im Grad der Verbindlichkeit aufweist, aber dadurch bindender ist als Beratung, dass Abweichungen von der Planung identifiziert und gemeinsam thematisiert werden und zur systematischen Modifikation der Hilfeplanung führen können (Fortschreibung).

Ziele, Zielformulierung und –beurteilung spielen aus diesem Grund in der Logik der Hilfeplanung eine weitaus größere Rolle als im Rahmen von Beratung.

„Hilfeplanung“ erfolgt zunächst hypothetisch, denn die Realisierung der geplanten Hilfe kann entweder gänzlich außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der „HilfeplanerInnen“ erfolgen oder aber über seine eigene Aktivität vermittelt sein. Im letzteren Fall sprechen wir von „Leistungssteuerung“

3.4 Leistungssteuerung

Während „Hilfeplanung“ nur die Planung von Hilfen zur Problemlösung und den Abschluss von Vereinba-

rungen zwischen „BeraterInnen“ und „Ratsuchenden“ beinhaltet, macht die Realisierung der Vereinbarungen u.U. eine neue Handlungsform erforderlich. Wenn Hilfeplanung in die Organisation und Bereitstellung eines Hilfeangebots übergeht, wird sie zur „Leistungssteuerung“.

Leistungssteuerung setzt optimalerweise das um, was in der Hilfeplanung mit den KlientInnen entwickelt worden ist, verschiebt allerdings durch die Fokussierung auf die Realisierung von Hilfsmöglichkeiten die Perspektive von der Bearbeitung des Einzelfalls auf das Knüpfen von Unterstützungsnetzen. Während Hilfeplanung noch ganz an der individuellen Bedarfslage ansetzt und – hypothetisch – Angebote sequentiell „hintereinander schaltet“, muss Leistungssteuerung zwar dies auch voraussetzen oder selbst in die Hand nehmen, darüber hinaus aber dafür Sorge tragen, dass aus dem hypothetischen Angebot eine wirkliche, abrufbare Hilfeleistung wird.

Damit verschiebt sich der Handlungskern der Leistungssteuerung von der Interaktion mit den Hilfesuchenden im Rahmen einer "helfenden Beziehung" hin zur Organisation von Hilfeleistungen, die sich zwar im Einzelfall bewähren muss, aber unabhängig von konkreten Fällen geplant werden kann. Die Logik dieser Handlungsform ist damit weniger von den Strukturelementen der Interaktion zwischen Personen geprägt als von denen der Aushandlung zwischen den „Systemlogiken der Dienstleistungsanbieter einerseits und der Lebensweltlogik der Klienten mit ihren spezifischen Nöten und Problemen andererseits mit der Absicht, bedarfsgerechte Versorgung ökonomisch vertretbar sicherzustellen.“ (Galuske 1998, S. 184).

Leistungssteuerung in diesem Sinne ist ein Element des umfassenderen Case Management, das alle hier genannten Elemente kombiniert – Beratung, Assessment, Hilfeplanung und auch die Steuerung des in der Hilfeplanung festgelegten Hilfeangebots.

4. Die Veränderung des institutionellen Settings – Case Management

Die Einführung der genannten Instrumente kann erhebliche Auswirkungen auf das institutionelle Setting haben, muss dieses aber nicht zwangsläufig verändern. Eine Qualifizierung der Beratung kann ebenso parallel zur Gewährung materieller Leistungen verlaufen wie der Einsatz von Elementen der Hilfeplanung, z.B. in Form des Einsatzes von Hilfevereinbarungen. Und der Versuch der Leistungssteuerung kann unabhängig von einer Verstärkung von Beratung in Angriff genommen werden, etwa um ein unüberschaubares Angebot durch Koordination zu „straffen“.

Viele Sozialämter, die Reformen begonnen haben, bezwecken auch nicht mehr als eine Modernisierung des Instrumentariums.

Die hier skizzierten drei Elemente des einzelfallbezogenen Hilfeprozesses besitzen jeweils ihre eigenständige „Logik“ und sie können auch für sich stehen, wenn z.B. Ratsuchenden bereits mit Beratung gedient

ist, sie sich durch beraterische Hilfe selbst einen Arbeitsplatz suchen können, ohne dass die Inanspruchnahme weiterer Leistungen wie Diagnose oder Hilfeplanung notwendig würde. Sie bauen aber auch aufeinander auf, bilden potentiell miteinander zu verknüpfende Glieder einer komplexen Dienstleistungskette.

(vgl. Schaubild 1)

Wenn die hier genannten Handlungsformen zielgerichtet miteinander verknüpft werden, etwa indem Beratung dazu dient, Hilfeplanung vorzubereiten und die geplanten Hilfen stringent in der Steuerung der im Einzelfall benötigten Leistungen aufgehen, sehen wir einen Umschlagpunkt gekommen, der zu einem neuen institutionellen Arrangement, einem neuen Setting führt. Damit wird ein komplexer Prozess implementiert, der im anglo-amerikanischen Kulturraum als „Case Management“ bezeichnet wird.

Die „Case Management Society of America“ definiert Case Management „als einen kooperativen Prozess, in dem Versorgungsangelegenheiten und Dienstleistungen erhoben, geplant, implementiert, koordiniert, überwacht und evaluiert werden, um so den individuellen Versorgungsbedarf eines Patienten mittels Kommunikation und verfügbarer Ressourcen abzudecken“ (Ewers 2000: 56). Aus dieser Definition können die beiden Pole des Case Managements gut erschlossen werden: die Orientierung am individuellen Bedarf einerseits, die Planung und Steuerung eines Versorgungsangebots andererseits. Case Management beinhaltet somit – wie auch Beratung und Hilfeplanung – die persönliche Interaktion als ein zentrales Element, im Unterschied zur klassischen Einzelfallhilfe aber die Koordination von Sach- und Dienstleistungen als ein zweites. Hilfe wird nicht direkt erbracht, sondern vermittelt; damit diese Vermittlung aber optimal erfolgt, ist ein professionell gestalteter interpersoneller Prozess nötig, der den Case Manager zum „Insider-Experten“ (Lamb/ Stempel 2000: 166) macht, d.h. zu einer Person, die sowohl die Binnenperspektive des Klienten wie die Außenperspektive (des Versorgungssystems) einnehmen und beide Perspektiven vermitteln kann.

Gegenstand des Case Managements ist es auch – dies stellt die zweite wichtige Dimension der zitierten Definition dar – nicht nur professionelle Dienstleistungen zu erschließen, sondern Unterstützungsnetzwerke in der „Lebenswelt“ der Klienten zu identifizieren und zu aktivieren, d.h. „Netzwerke“ auf verschiedenen Ebenen zu knüpfen und auf für den Einzelfall nutzbar zu machen. Dies beinhaltet eine deutlich planerische und sozialräumliche Ausrichtung des Case Managements, die allerdings stets rückbezogen bleibt auf die Bedarfslage im Einzelfall.

Case Management in diesem Sinne beinhaltet eine dreifache Orientierung:

- an den Bedürfnissen des Klienten;
- an den Strukturen des Versorgungssystems;

- an den Potentialen des Sozialraums.

4.2 Konsequenzen des Case Management – Verknüpfung vertikaler und horizontaler Integration

Wenn mit Case Management der Anspruch verknüpft ist, nicht nur Leistungsangebote zu koordinieren, sondern dies auch in einer Weise zu tun, die auf den individuellen Bedarf des jeweiligen Klienten Bezug nimmt, dann muss Case Management über die Steuerung des vorhandenen Angebots hinausgehen, muss über eine Analyse nicht gedeckter Bedarfe Angebotslücken feststellen und sich dafür engagieren, diese Lücken zu schliessen.

Case Management muss somit, soll es tatsächlich den Anspruch „passgenauer“ Hilfe einlösen, neben der einzelfallbezogenen Arbeit einzelfallübergreifende Aktivitäten entfalten, diese nicht unbedingt selbst realisieren, aber zumindest anregen und sich an der Steuerung des Gesamtangebots beteiligen. Dies habe ich oben (Abschnitt 3) als Einnehmen der „Meso-Perspektive“ bezeichnet.

Die Einführung von Case Management fordert den bestehenden institutionellen Komplex der Sozialhilfe an drei Stellen heraus:

- Ansätze der Bedarfsanalyse, Sozialberichterstattung und Sozialplanung müssen verstärkt werden, um den Boden für effektives einzelfallübergreifendes und einzelfallunabhängiges Arbeiten zu bereiten;
- Instrumente der Koordinierung und Angebotssteuerung müssen ausgebaut und neu entwickelt werden – hierzu gehört auch ein funktionsgerechtes Controlling;
- Einzelfallsteuerung und Angebotssteuerung müssen systematisch miteinander verknüpft werden – dies beinhaltet einen Kompetenzzuwachs für die Case ManagerInnen, denn sie entscheiden mit ihrer Arbeit über die zukünftige Ausgestaltung des Angebots unmittelbar mit.

Wie dies konkret aussehen könnte, hat ein die Fachhochschule Frankfurt im erwähnten Forschungsprojekt „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ untersucht (vgl. MASQT 2002). Dort wurden Bausteine einer bedarfsorientierten „Hilfe zur Arbeit“ beschrieben, die dem Anspruch „passgenauer Hilfe“ gerecht werden kann und demzufolge „Case Management“ als wesentliches Element aufweist. Wir haben die Kombination dieser Bausteine als „vertikale“ und „horizontale Integration“ bezeichnet, um deutlich zu machen, dass nur deren Integration das Ziel passgenauer Hilfe zu realisieren vermag. Während die „vertikale Integration“ die Kombination einzelfallbezogener Hilfen bezeichnet (was letztlich mit dem Begriff des „Case Management“ erfasst ist), greift die horizontale Integration darüber hinaus, entwickelt und kombiniert Hilfe- und Beschäftigungsangebote einzelfallübergreifend und fallunspezifisch, aber in einer Weise, dass der Rück-

griff auf dieses Angebot nach der Maßgabe der Problematik des Einzelfalls erfolgen kann.

Damit wäre perspektivisch ein tatsächlich auf „Passgenauigkeit“ zielendes Case Management konzipiert. Alle Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Hilfeangebote orientieren sich am individuell festgestellten „Bedarf“, das Steuerungsziel lautet „Bedarfsgerechtigkeit“. Dies bedeutet einerseits, dass die individuellen Ressourcen und Defizite der Ratsuchenden Ausgangspunkt der Überlegungen sind, z.B. einen Weg zurück in das Erwerbsleben zu planen. Gleichzeitig stehen diese Aktivitäten in einem politischen und ökonomischen Rahmen, ist der „Bedarf“ auch administrativ mitbestimmt, resultiert aus einem „Aushandlungsprozess“ zwischen ratsuchendem Individuum und der beratenden und helfenden Organisation.

Die Wirksamkeit des Dienstleistungsangebots hängt entscheidend davon ab, dass die einzelnen benötigten Angebote, Hilfen und Maßnahmen zeitnah verfügbar sind. Deshalb spielen vorausschauende Planung (die sich auf eine Analyse der zielgruppenspezifischen Bedarfe ebenso stützen muss wie auf eine Auswertung der Bedingungen auf den Teilmärkten des lokalen Arbeitsmarktes) und eine Koordinierung der Angebotsträger (Beschäftigungsträger, Wohlfahrtsverbände, soziale Dienste etc.) eine große Rolle für die Realisierung des Case Management. Die einzelfallbezogene „vertikale“ Integration von Angeboten muss demnach ergänzt werden um die Planung und Koordination der zeitnahen Bereitstellung der geeigneten Angebote und Maßnahmen, die Achse der „horizontalen Integration“. Diese enthält eine Bedarfs- und Bestandsanalyse, aus der heraus strategische Ziele für das Feld der Sozialhilfe formuliert werden. Aus diesen Zielen leitet sich die Planung eines Angebots an Maßnahmen und Hilfen ab, die von verschiedenen Trägern realisiert werden. Dieses Angebot gilt es zu koordinieren, damit es zeitnah zur Verfügung stehen kann. Beide, vertikale und horizontale Integration sollten über ein integriertes Controllingsystem gesteuert werden. Außerdem ist es sinnvoll, den gesamten Leistungsprozess zu evaluieren.

Unsere These ist somit, dass bedarfsgerechtes Case Management nur realisiert werden kann, wenn Angebote und Maßnahmen sowohl vertikal, d.h. einzelfallbezogen, wie auch horizontal, einzelfallübergreifend, integriert sind.

Allerdings fehlt bislang das rechtliche Instrumentarium, um sowohl die einzelnen aktivierenden Instrumente wie erst recht ihre Kombination und das erforderliche Steuerungsinstrumentarium (Planung und Controlling) systematisch und flächendeckend weiter zu entwickeln. Deshalb sollten – in Analogie zu den Regelungen im SGB VIII (KJHG) – auch im BSHG Verfahrensvorschriften zur Hilfeplanung und zur – flankierenden – Planung der Sozialhilfe (entsprechend der Jugendhilfeplanung) verankert werden.

Fazit: „Aktivierende Instrumente“ können für sich stehen und in ihrem isolierten Einsatz Sinn machen. Ihr Potential entfalten sie jedoch erst in der Kombina-

tion als „Case Management“. Dieses muss jedoch, will es den Anspruch von „Bedarfsgerechtigkeit“ einlösen, nicht nur einzelfallbezogen Prozesselemente integrieren („vertikale Integration“), sondern einzelfallübergreifend mit der Koordination, Planung und Steuerung von Angeboten verknüpft sein. Der Einsatz „Aktivierender Instrumente“ erfordert somit auch den Ausbau von Planungskapazitäten und –kompetenzen. In diesem Kontext kann dann auch der in Abschnitt 2 skizzierte Rahmen aufgegriffen werden.

Literatur:

Bottomley, David/ McKay, Stephen/ Walker, Robert 1997: Unemployment and Jobseeking. London, HMSO, Department of Social Security, Research Report 62.

Brennecke, Julia/ Brülle, Heiner/ Butz, Dieter/ Wulfgramm, Annette 2001: Macht Sozialhilfe abhängig? Eine Analyse zur Dauer des Sozialhilfebezuges in Wiesbaden. Landeshauptstadt Wiesbaden, Beiträge zur Sozialplanung, Nr. 21, Wiesbaden

Ewers, Michael (2000b): Das anglo-amerikanische Case Management: Konzeptionelle und methodische Grundlage. In: Ewers, Michael/Schaeffer, Doris (Hrsg.): Case Management in Theorie und Praxis. Bern, 53-90.

Galuske, Michael (1998): Methoden der Sozialen Arbeit. Eine Einführung. Weinheim; München.

Gazier, Bernard 2001 : Employability – The Complexity of a Policy Notion, in: Weinert, Patricia/ Baukens, Michele/ Bollerot, Patrick/ Pineschi-Gapenne, Marina/ Walwei, Ulrich (ed.) 2001: Employability: from Theory to Practice, New Brunswick/ London, 3-23.

KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (Hrsg.) (1997): Steuerung der Sozialhilfe. Bericht Nr. 11. Köln.

Klös, Hans-Peter/ Egle, Franz 1999: Stellenbesetzungsprobleme trotz hoher Arbeitslosigkeit im Bereich des Arbeitsamtes Bielefeld/Gütersloh, Gütersloh.

Lamb, Gerri S./Stempel, Joan E. (2000): Pflegerisches Case Management aus Patientensicht: Die Entwicklung zum Insider-Experten In: Ewers, Michael/Schaeffer, Doris (Hrsg.): Case Management in Theorie und Praxis. Bern, 161-177.

Leisering, Lutz/ Hilbert, Bernhard 2001: Strategien des Umbaus im lokalen Sozialstaat. Chancen und Risiken der kommunalen Sozialhilfereformen (Hilfe zum Lebensunterhalt) unter besonderer Berücksichtigung neuer Informationssysteme, Abschlußbericht des Projektes Nr. 987-53-4 der Hans-Böckler-Stiftung, Typoskript, Bielefeld.

Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (MASQT) (Hrsg.) (2000): Modellprojekt „Sozialbüro“ Endbericht. Düsseldorf.

Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (MASQT) (Hrsg.) (2002): Pilotprojekt „Integrierte Hilfe zur Arbeit“. Wege aus der Sozialhilfe. Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung. Düsseldorf (im Erscheinen).

Reis, Claus 2002: „Case Management“ in der Sozialhilfe – Mogelpackung oder Reformkonzept? Typoskript, Frankfurt/Main.

Rudolph, Helmut 2001: Profiling as an Instrument for Early Identification of people at Risk of long-term Unemployment, in: Weinert, Patricia/ Baukens, Michele/ Bollerot, Patrick/ Pineschi-Gapenne, Marina/

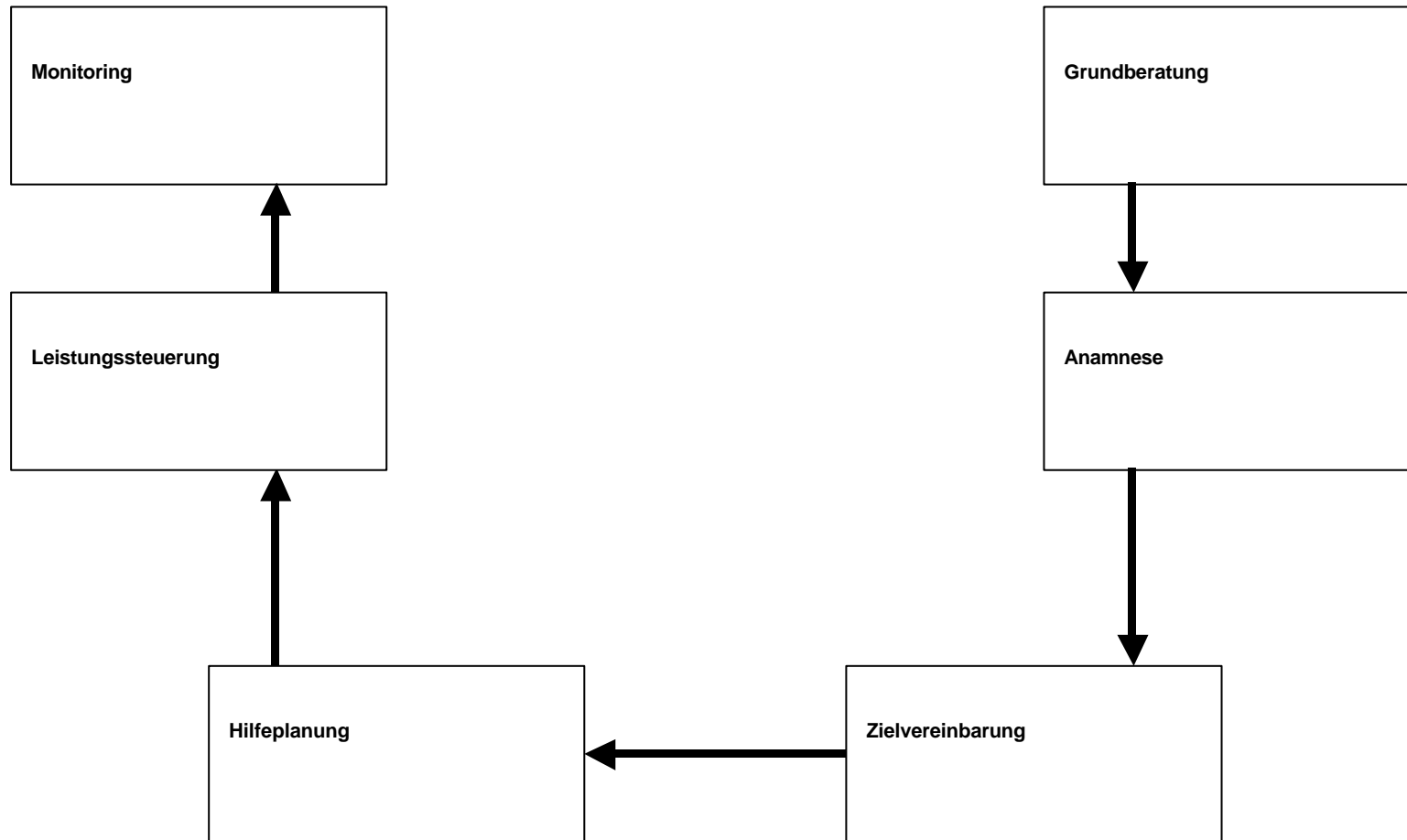
Walwei, Ulrich (ed.) 2001: Employability: from Theory to Practice, New Brunswick/ London, 25-49.

Trube, Achim 2001: Entwicklungslinien in der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik – Trends und Gegenansätze, Typoskript, Siegen.

Walker, Robert 2001: Can Work work? A preliminary assessment of the “welfare to work” strategy, in: Zeitschrift für Sozialreform, 47.Jg., Heft 4, 437-463.

Weinert, Patricia/ Baukens, Michele/ Bollerot, Patrick/ Pineschi-Gapenne, Marina/ Walwei, Ulrich (ed.) 2001: Employability: from Theory to Practice, New Brunswick/ London

Der Prozess des Case Management



DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/2034

23. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen –
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

Univation e.V.

Thesen

- Persönliche Hilfen, welche die Hilfeberechtigten in ihren Lebenslagen begleiten und entsprechend ihrer Ressourcen mobilisieren, sind als Kernbestandteil der Sozialhilfe auszubauen und qualitativ fortzuentwickeln.
- Die Ausweitung pauschalierter Sozialhilfezahlungen erschließt hierfür erforderliche Personalressourcen und stößt bei vielen Beteiligten und Betroffenen auf Akzeptanz. Der Zuschnitt einer existenzsichernden Gesamtpauschale kann auf Basis von Evaluationsergebnissen genauer bestimmt werden.
- Ein viel versprechender Weg, die Umsetzung bundesgesetzlicher Reformen der Sozialhilfe zu befördern, besteht in der aktiven Nutzung des Sachverständigen der Sozialhilfeträger - sowie weiterer lokaler sozialpolitischer Akteure - im Gesetzgebungsprozess.

Schwerpunkte der Stellungnahme im vorgegebenen Themenkatalog:*1a Pauschalierung**2a Aktivierende Instrumente - Personenbezogene Dienstleistungen in der Sozialhilfe*Vorbemerkung

Die Stellungnahme erfolgt aus der laufenden Evaluation von acht Modellvorhaben zur Pauschalierung in NRW, die im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Qualifikation und Technologie durchgeführt wird. Diese Modellvorhaben befinden sich teilweise in der Startphase, zwei haben eine begleitete Laufzeit von mindestens einem Jahr. Zu Beginn des Jahres 2002 werden größere Erhebungen ausgewertet. Erste Ergebnisse aus den Befragungen von Hilfeberechtigten und von Fachkräften aus beteiligten Sozialämtern liegen vor.

Problem: Hoher Verwaltungsaufwand – geschwächte Hilfefunktion

Funktionswandel der Sozialhilfe: vom Ausfallbürgen zur dauerhaften Existenzsicherung

Die Sozialhilfe als öffentlicher Leistungsprozess hat sich aufgrund veränderter Rahmenbedingungen erheblich gewandelt. Bis Anfang der 80er Jahre hatte das sozialstaatliche Sicherungssystem zur Voraussetzung, dass die materielle Versorgung der Bevölkerung – abgesehen von begrenzten Phasen konjunktureller Schwäche - weitgehend über den Arbeitsmarkt gewährleistet war. Im Falle fehlenden Erwerbseinkommens konnte die materielle Existenz in aller Regel über Leistungsansprüche an die Renten- und Arbeitslosenversicherung, die sich aus der vorangegangenen Erwerbsarbeit begründen, gesichert werden. Die Sozialhilfe als Ausfallbürge leistete Hilfe im Einzelfall für einen begrenzten Personenkreis, der keine ausreichenden Leistungsansprüche auf soziale Sicherung durch vorangegangene Erwerbsarbeit erworben hatte. Heute

stellt die Sozialhilfe de facto eine längerfristig angelegte materielle Existenzsicherung größerer Bevölkerungsgruppen dar. Die laufende Gewährung von "Hilfe zum Lebensunterhalt" bietet für eine gestiegene Anzahl von Hilfeberechtigten eine Grundversorgung auf Dauer.

Persönliche Hilfen als Kernleistung der Sozialhilfe

Die Leistungsarten der Sozialhilfe bestehen gemäß §11 SGB und §8 Abs. 1 BSHG aus Geld-, Sach- und Dienstleistungen. Als gleichgewichtig mit wirtschaftlichen Hilfen sind persönliche Hilfen wie Beratung und Unterstützung bestimmt, um die Lebensumstände der Betroffenen zu verbessern. Das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) hat Sozialhilfe somit als eine komplexe, arbeitsteilig zu erbringende soziale Dienstleistung angelegt, die aus materiellen und persönlichen Hilfen besteht. Sowohl SGB als auch BSHG sehen eine Reihe von Dienstleistungen vor, um den sozialstaatlichen Auftrag zur sozialen Integration und gesellschaftlichen Teilhabe zu gewährleisten. Zu diesen Dienstleistungen gehört nach § 11 Satz 2 SGB I auch die Beratung. Das Recht bzw. der Anspruch auf Sozialhilfe beinhaltet demnach auch ein Recht auf persönliche Hilfe zur Vermeidung und Überwindung einer Notlage – also ein Recht auf individuelle Beratung. Wird diese Art der Hilfeleistung verwehrt so kann sie ggf. wie andere Leistungen durch Widerspruch und Klage durchgesetzt werden.

Begrenzung persönlicher Hilfen durch Anschwellen der Fallzahlen

Angesichts der schon langjährig sehr hohen Fallzahlen ist die Absicherung prekärer materieller Notlagen in der bisherigen Praxis nicht hinreichend als komplexe soziale Dienstleistung umgesetzt worden, sondern wird weitgehend auf den Verwaltungsvorgang reduziert, in dem es um die individuelle Bemessung (Anspruchsprüfung) und Zahlbarmachung von Hilfen zum Lebensunterhalt geht. Die Arbeitszeit der Fachkräfte in den Sozialämtern ist in so hohem Umfang durch Verwaltungsaktivitäten gebunden, dass zur Leistung persönlicher Hilfen kaum Ressourcen verbleiben. Die facettenreichen Problemlagen der Sozialhilfebezieher/-innen machen dabei deutlich: Eine ausschließlich auf monetäre Leistungen setzende Hilfe ist nicht hinreichend.

Persönliche Hilfen als Fokus der Sozialhilfereform

Die Sozialhilfepraxis zeigt, dass neben der Absicherung der materiellen Existenz immer wieder komplexe persönliche Hilfen erforderlich werden, um die Kombinationen materieller und psychosozialer Notlagen zu bewältigen, die mit anhaltender Armut entstehen oder um diesen nachhaltig und präventiv entgegen wirken zu können. Die gesetzlich vorgeschriebene persönliche Hilfe als ein zentraler Bestandteil der Sozialhilfe rückt immer stärker in den Mittelpunkt der fachlichen Debatte, da eine auf Vermeidung und Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit gerichtete Sozialhilfe neben der materiellen Existenzsicherung die Mobilisierung der Selbsthilfepotenziale von Hilfeberechtigten

ten im Blick haben muss. Sozialhilfeleistung geht damit über finanzielle Hilfe und Vermittlung von Informationen (Rechtsberatung) hinaus. Zur Sozialberatung gehört die Klärung der Lebenssituation und Umfeldbedingungen von Leistungsberechtigten ebenso wie die Verständigung über weitere Handlungsschritte mit Zielvereinbarungen und die Dokumentation des Beratungs- und Hilfeprozesses.

Die beabsichtigte Stärkung der personenbezogenen Hilfen macht es notwendig, dass durch Verwaltungs- und Verfahrensvereinfachungen Personalressourcen im Bereich der passiven Leistungen eingespart werden. Bei der Erprobung solcher Verfahren kommt den Modellvorhaben zur Pauschalierung von Sozialhilfe besondere Bedeutung zu.

Perspektive: Pauschalierung und persönliche Sozialhilfeleistungen

Weiter gehende Pauschalierung empfehlenswert

Auf Grundlage der ersten Ergebnisse der Evaluation der Modellvorhaben in NRW spricht vieles für die Umwandlung eines Großteils der bisherigen in jedem Einzelfall geprüften und berechneten Leistungen in eine monatliche Pauschale im Rahmen einer bundesgesetzlichen Neuregelung. Bis 2003 werden hierzu umfangreiche empirische Ergebnisse aus den laufenden Modellvorhaben in NRW vorliegen, so dass zunehmend empirisch abgesicherte Aussagen gemacht werden können.

Beihilfenpauschale erfolgreich und akzeptiert

Schon jetzt zeichnet sich ab, dass die Pauschalierung der meisten bisherigen einmaligen Beihilfen (§ 21 BSHG) sowohl zu Verwaltungsvereinfachung und Erschließung von Zeitressourcen für Beratung führt als auch überwiegend auf Akzeptanz bei den ca. 70% Hilfeberechtigten führt, die in die Pauschalierung einbezogen sind (ausgeschlossen sind z.B. hoch verschuldete oder Suchtabhängige).

Es wird deutlich, dass mit einer stärker pauschaliert berechneten und ausgezahlten Sozialhilfe mehrere der mit der Fortentwicklung der Sozialhilfe verbundenen Ziele gleichzeitig angestrebt werden können: Auf Basis erreichter Verwaltungsvereinfachung können frei gesetzte Personalressourcen in den Sozialämtern für ausgeweitete persönliche Hilfen eingesetzt werden, die zunächst dabei unterstützen, mit knappem Geld eine auskömmliche Lebensqualität zu erreichen, darüber hinaus Wege zu mehr Unabhängigkeit in der Sozialhilfe bzw. zum Ausstieg aus der Sozialhilfe in eine Erwerbstätigkeit bahnen.

Existenzsichernde Gesamtpauschale prüfenswert

Außerdem sollte der Einstieg in eine existenzsichernde Gesamtpauschale als Ersatz der gegenwärtigen HLU – als Element einer Weiterentwicklung der Sozialhilfe geprüft werden. Besonderes die Wohlfahrtsverbände weisen immer wieder darauf hin, dass das prekäre Gut „Wohnung“ bei ohnehin mehrfach belasteten Sozialhilfeempfängern nicht leichtfertig zur

Disposition gestellt werden darf. Zu dieser Thematik sollten frühzeitig spezielle Analysen durchgeführt werden.

Zur Unterkunftpauschalierung insgesamt liegen in NRW bislang keine empirisch abgesicherten Erfahrungen vor. Deshalb müssen sich die Ausführungen dazu auf einige Thesen beschränken: Insbesondere muss der Unterkunftsanteil der Gesamtpauschale an die in den Sozialräumen differenzierten Bedingungen des Wohnungsmarktes so angepasst sein, dass der Bedarfsdeckungsgrundsatz sicher verwirklicht wird. Bei vielen Sozialhilfeträgern liegen einschlägige Statistiken und Erfahrungen zur Erstellung von Konzepten zur Unterkunftpauschalierung vor; eine Harmonisierung mit der Wohngeldgesetzgebung könnte die verwaltungsvereinfachenden Wirkungen einer Unterkunftpauschalierung stärken. Die Erfahrungen aus den Modellversuchen, die zur Unterkunftpauschalierung vorliegen, sollten möglichst bald systematisch ausgewertet werden und in die sozialpolitische Diskussion eingespeist werden.

Ausbau persönlicher Sozialhilfeleistungen = tragende Säule

Sowohl für eine Teilpauschalierung wie für die Einführung einer Gesamtpauschale gilt, dass diese ‚finanztechnische‘ Seite nur eine der beiden tragenden Säulen einer Sozialhilfereform ist. Gleichzeitig ist es erforderlich, die andere Säule – persönliche, einfallbezogene Leistungen wie Beratung, Hilfeplanung und Case Management - sorgfältig zu planen und in einem zeitlich genau abgestimmten Prozess vor Ort, bei den Sozialhilfeträgern aufzubauen.

Sozialhilfeträger bei Entwicklung und Umsetzung zielgeführter Programm unterstützen

Bei einer wachsenden Bereitschaft bei Sozialhilfeträgern, eine solche zugleich begleitende und mobilisierende Sozialhilfe als Dienstleistungstypus auszubauen, stehen in den Ämtern umfangreiche Gestaltungsprozesse insbesondere in der Ablauforganisation und in Bezug auf das Personalwesen / die Personalentwicklung an. In aller Regel erfordern diese Umgestaltungsprozesse – die schon heute vielfach ein Jahrzehnte lang gewachsenes Leistungsverständnis der Sozialadministration verändern – Investitionen in die Entwicklung von Personal und Organisation. Dazu zählt auch eine den erweiterten Anforderungen in der Sozialhilfe entsprechende Ausstattung, insbesondere bezüglich des Zugangs zu aktuellen Informations- und Kommunikationstechnologien und einer auch die persönliche Hilfeprozesse und ihre Auswirkungen erfassenden Sozialsoftware. Diese ist wiederum Voraussetzung für eine verbesserte Sozialhilfestatistik, welche die Zielfestlegung und –verfolgung zeitnah abbildet und bessere Möglichkeiten der Steuerung und der Evaluation erschließt.

Dem gegenwärtig vielfach vorfindbaren Fachkräftemangel in den Sozialämtern kann durch sorgsam auf die lokalen Gegebenheiten abgestimmte Konzepte und

eine attraktive Ausstattung der Ämter entgegen gewirkt werden.

Strategie: Sozialhilfegesetzgebung lokal anknüpfen

Für die Reform der Sozialhilfe gibt es auf der lokalen Ebene – gerade auch im Zusammenhang mit den Modellversuchen zur Pauschalierung von Sozialhilfe – zahlreiche Initiativen und Handlungsansätze, die ebenfalls von Werten und Gestaltungsabsichten geprägt sind.³³

Verzahnung von Bundesgesetzgebung und lokalen Umsetzungsperspektiven

Bei einer Neukonzipierung der rechtlichen Grundlagen der Sozialhilfe, wie sie durch die Bundestagsfraktionen angestrebt wird, sollten die ambitionierten Ziele einer reformierten Sozialhilfe so verfolgt werden, dass sie auch mit hoher Wahrscheinlichkeit realisiert werden. Hohe Klarheit über erwartete Wirkungen für die Hilfeberechtigten bei Transparenz der damit verbundenen sozialen Wertpositionen ist deshalb wünschenswert. Die neu zu schaffenden bundesgesetzlichen Bestimmungen sollen erkennen lassen, dass die Notwendigkeit der konzeptionellen Ausgestaltung für ihre Umsetzung auf allen folgenden Ebenen, besonders der Handlungsarena der Sozialhilfeträger, beachtet ist. Andernfalls ist mit erheblichen Anpassungshemmnissen, zeitlichen Verzögerungen und ‚Vollzugsdefiziten‘ zu rechnen. Das Ergebnis des Gesetzgebungsprozesses auf der Bundesebene sollte Elemente enthalten, welche ein im neu definierten Rahmen autonom ausgestaltetes, zielorientiertes und effizientes Handeln der Sozialhilfeträger auslösen. Die Absichten in den Anträgen der Bundestagsfraktionen, die auf Aspekte zielen wie: höhere Autonomie und Selbstwertgefühl in der Sozialhilfe, Stärkung von Selbsthilfekräften der betroffenen Bevölkerungsgruppen, Heranführung an die Arbeitsaufnahme, Eintritt in Erwerbstätigkeit mit hoher Aussicht auf Verbleib – was in mehrfacher Hinsicht Passgenauigkeit voraussetzt – alle diese Absichten erfordern für ihre Umsetzung eine hohe Professionalität in den Dienstleistungsleistungsorganisationen und erweiterte Kompetenzen beim dort tätigen Fachpersonal. Wünschenswert ist ebenfalls, dass grundlegende Anforderungen an persönliche Hilfen, insb. die Beratung von Hilfeberechtigten, in der Gesetzgebung stärker konturiert wird.

Königsweg der Nutzung lokalen Sachverständigen bei der Gesetzgebung

Ein viel versprechender Weg, die Umsetzung bundesgesetzlicher Reformen zu befördern besteht in der aktiven Nutzung des lokalen Sachverständigen im Gesetzgebungsprozess. Die laufenden Modellvorhaben – u.a. auch die zur Pauschalierung von Sozialhilfe –

bieten hierfür zeitnah zum Gesetzgebungsprozess vielfältige Chancen. Neben dem wertvollen Instrument der Anhörung durch den Bundestagsausschuss sollte der Gesetzgeber nutzen

- die Erfahrungen der Innovatoren in den lokalen Sozialsystemen, sei es auf Seiten der Sozialämter, der freien Träger oder gerade aus Kooperationsverbänden beider Akteure, evtl. aufbereitet durch die kommunalen Spitzenverbände und Wohlfahrtsverbände;
- die Durchführungs- und Schlussergebnisse der verschiedenen auf Bundes- und auf Landesebene durchgeführten Evaluationen, in Form von Auswertungstagungen und Metaanalysen

Die Orientierungskraft einer reformierten Sozialhilfegesetzgebung und insbesondere die Umsetzung auf der kommunalen Ebene wird um so besser sein, je deutlicher die bereits vorliegenden Erfahrungen von der lokalen und regionalen Ebene nachvollziehbar in den Gesetzgebungsprozess einfließen. Diese beziehen sich in den Modellvorhaben zur Pauschalierung der Sozialhilfe sowohl auf die Festsetzung der Höhe des zu deckenden Bedarfs als auch auf die Vielzahl der Beratungs- und Hilfekonzeptionen.

Erste Ergebnisse: Pauschalierung akzeptiert – Beratung hat Vorrang

8+ Träger 40+ Kommunen , 30.000+ Hilfeberechtigte

Grundlage ist die seit Mitte 2000 stattfindende systematische Evaluation³⁴ der Modellversuchen zur Pauschalierung von Sozialhilfe in Nordrhein-Westfalen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Januar 2002) führen insgesamt acht Sozialhilfeträger (sechs Kreise, zwei kreisfreie Städte) einen Modellversuch zur Pauschalierung von Sozialhilfe durch. Weitere kommen eventuell dazu. Insgesamt sind ca. 30.000 Hilfeberechtigte in den Modellversuch einbezogen; durch Ausweitung der Modellversuche in den teilnehmenden Kreisen von jetzt ca. 40 auf ca. 60 Kommunen wird diese Zahl im Laufe des Jahres 2002 vermutlich ansteigen.

Überwiegend werden ausschließlich die bisherigen einmaligen Leistungen (nach § 21 BSHG) monatlich als Beihilfenpauschale ausbezahlt. Mit den beiden nordrhein-westfälischen Erprobungen, die auch Heizungskosten pauschalieren, liegen noch zu wenig Erfahrungen vor, gleiches gilt für den Fall einer (atypischen; reines Anreizsystem) Gesamtpauschale inklusive Unterkunftskosten.

Die Beihilfenpauschalen – hier als Referenz der Haushaltsvorstand/Alleinstehende/-r - haben bei den verschiedenen Sozialhilfeträgern eine Höhe zwischen

157

³³Diese lokalen Programme und ihre Wirkungen werden durch die Evaluation der Modellversuche in NRW dokumentiert und der sozialpolitische Diskussion zugänglich gemacht.

³⁴Zu den Qualitätsanforderungen an Evaluationen vgl. die Standards der Evaluation, herausgegeben von der Deutschen Gesellschaft für Evaluation, Köln 2002.

12% und 16% bezogen auf den Eckregelsatz. Für einzelne Haushaltstypen liegt dieser Aufschlag leicht unterhalb dieser Spanne, teilweise erreicht er auch fast 21%. Es gehen unterschiedliche Daten und Annahmen des jeweiligen Sozialhilfeträgers über die Höhe der bedarfsdeckenden Beihilfenleistungen ein.

Es ist zu beachten, dass die konjunkturellen Rahmenbedingungen, insbesondere auch die Ausprägung von Arbeitslosigkeit, eine wichtige Rahmenbedingung sowohl für die Modellversuche zur Pauschalierung als auch für die Nutzung der gewonnenen Ergebnisse im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens darstellen.

Geltungsbereich der Evaluationsergebnisse: 70% der HLU-Bezieher

Im Mittel erhalten in den Modellversuchen in NRW ca. 70 Prozent der HLU-Bezieher eine monatliche Beihilfenpauschale. Die weitaus größte Mehrzahl der 30 Prozent nicht Einbezogenen wird ‚von Amts wegen‘ ausgeschlossen, z.B. wegen Suchtproblemen oder Überschuldung. Hieraus folgt, dass die bislang in der wissenschaftlichen Begleitung erzielten Ergebnisse nicht ungeprüft auf den ausgeschlossenen Kreis übertragbar sind. Diese Kenntnislücke wird mit Einführung des Grundsicherungsgesetzes ab dem 1.1.2003, das in NRW an ausgesuchten Standorten ebenfalls evaluiert wird, nur teilweise kompensiert werden können.

Zur Untersuchung der Bedarfsgerechtigkeit und Akzeptanz der (bislang: Beihilfen-) Pauschalen werden verschiedene Erhebungen durchgeführt, die zum Berichtszeitpunkt (18.1.2002) noch nicht abgeschlossen sind. Die nachfolgenden Ausführungen sind daher als vorläufig zu betrachten. Ein sicheres Bild ergibt sich dann, wenn noch ausstehende Auswertungen vorgenommen und ein Abgleich der Daten aus den verschiedenen Informationsquellen erfolgt ist.

Die nachfolgenden Zahlen aus den in Auswertung befindlichen Datensätzen sind Trendmeldungen. Es fehlen die Auswertung von Aufzeichnungen über zusätzliche Beantragungen einmaliger Leistungen (gerade auch solcher, die grundsätzlich mit der Pauschale abgegolten sein sollen) und von Erfahrungen, die im Umfeld der freien Träger in Bezug auf Rat suchende ‚pauschalierte‘ Hilfeberechtigte vorliegen. Bei den Hilfeberechtigten handelt es sich – dem aufwändigen Erhebungsverfahren von Präsenzinterviews geschuldet – um eine kleine Stichprobe.³⁵

Beihilfenpauschale: Zeichen stehen bei Hilfeberechtigten auf „Grün“

Mit der Beihilfenpauschale überwiegen in NRW bislang positive Erfahrungen. Bei den bislang befragten

Hilfeberechtigten selbst gibt es eine deutliche Zustimmung: 50% sprechen sich für die Beihilfenpauschale aus. Weitere 15% würden darüber hinaus eine Gesamtpauschale inklusive Heiz- und Unterkunftskosten bevorzugen; 35% votieren für das bestehende System. Diese äußern zu 80% , dass sie bei Pauschalierung noch mehr beim Umgang mit dem Geld aufpassen müssten. Es verdichten sich Hinweise, dass bei einigen Gruppen von Hilfeberechtigten bei der Umstellung auf eine Gesamtpauschale ein größerer Bedarf nach passenden Hilfsangeboten (Budgetberatung, hauswirtschaftliche Beratung) auftritt.

Sachbearbeiter bevorzugen Gesamtpauschale bei hohem Beratungsbedarf

Nach Einführung der Pauschalierung wurden die Sachbearbeiter/-innen bei sechs der acht in NRW Modellversuche durchführenden Träger schriftlich nach ihren Erfahrungen befragt. 165 von 240 sandten den Fragebogen zurück. Die deutliche Mehrzahl der Antwortenden (über 90%) spricht sich für eine weitergehende Pauschalierung aus, darunter die meisten für eine Gesamtpauschale (Beihilfen plus Kosten der Unterkunft inklusive Heizkosten). Der Aufwand für die Bearbeitung laufender Fälle ist nach der Einführung der Beihilfenpauschalen nach Auskunft von ca. 40% der Antwortenden „deutlich gesunken“; weitere ca. 28% teilen mit, er sei „etwas gesunken“. 80% halten es für wünschenswert, den Hilfeberechtigten mehr Zeit für Beratung zur Verfügung zu stellen; viele sehen gerade in Fragen der Dispositionskompetenz einen hohen Beratungsbedarf.

Die Evaluation der Modellversuche zur Pauschalierung von Sozialhilfe im Land NRW liefert ab 2002 umfangreiche weitere Ergebnisse, die der fach- und sozialpolitischen Diskussion um die Weiterentwicklung der Sozialhilfe zur Verfügung gestellt werden. Dabei wird auch über Erprobung stärker zielorientierter und ergebnisbezogener Programme und Maßnahmen berichtet werden³⁶.

³⁵Es wurden 109 Intensivinterviews mit Hilfeberechtigten aus 14 Kommunen geführt; Verzerrungen der Stichprobe können nicht ausgeschlossen werden. Gleichzeitig sind derzeit keine vergleichbaren Erhebungen bekannt.

³⁶Aktualisierte Informationen: <http://www.univation.org/paso>

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/1999

18. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz -
Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten - Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen - Drucksache
14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die
Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe - Drucksache
14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel,
weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und
Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren - Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer
Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer
Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen - Drucksache 14/7294

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Tübingen

Kernthesen

- Die Erwartungen hinsichtlich der Beschäftigungswirkungen von Kombilohn- und Kombieinkommensmodellen in der Öffentlichkeit sollten auf ein realistisches Maß begrenzt werden.
- Die besondere Bewährung des Mainzer Modells im Vergleich zu anderen Modellversuchen wird in der öffentlichen Diskussion immer wieder mit dem Verweis auf die größten absoluten Beschäftigungseffekte begründet. Dieser Vergleich alternativer Modellversuche anhand von absoluten Beschäftigungseffekten ist schlicht unzulässig, da er nicht berücksichtigt, dass sich die Zielgruppen der einzelnen Maßnahmen ganz erheblich in ihrer Struktur und Größe unterscheiden. So richtet sich das Mainzer Modell an gering Verdienende, während die Zielgruppe des Einstiegsgeldes auf langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger begrenzt ist. Ferner ist die Zielgruppe des Mainzer Modells um ein Vielfaches größer als die des Einstiegsgeldes.
- Das IAW Tübingen hält die Einführung eines bundesweiten Kombieinkommens zum jetzigen Zeitpunkt für verfrüht. Es ist beschäftigungs- und finanzpolitisch gefährlich, sich vor Abschluss der Modellprojekte und ihrer wissenschaftlichen Auswertung auf ein Modell festzulegen.
- Ungeachtet der Einführung eines bundesweiten Modells müssen die bestehenden Modellversuche fortgesetzt werden. Eine weitere wissenschaftliche Evaluation der laufenden Modellversuche gerade auch unter Verwendung von Kontrollgruppen und unter Berücksichtigung möglicher Mitnahmeeffekte ist unerlässlich, um den tatsächlichen Erfolg und die Kosten der Maßnahmen beurteilen zu können. Entsprechende Experimentierklauseln im Bundessozialhilfegesetz sollten über 2002 hinaus verlängert werden. Die Ergebnisse der Modellversuche müssen in eine spätere Modifikation des bundesweiten Kombieinkommens Eingang finden.
- Das IAW spricht sich für eine Subvention auf Seiten der Arbeitnehmer aus. Eine Arbeitnehmersubvention lässt größere Beschäftigungseffekte erwarten als eine Subvention auf Arbeitgeberseite.
- Bei der inhaltlichen Diskussion um die Modellvarianten muss stets deutlich unterschieden werden, ob mit dem verwendeten Instrument das Ziel verfolgt werden soll, auch ohne Niedriglöhne mehr Arbeitsanreize für Sozialhilfeempfänger zu schaffen, oder ob es dem Aufbau eines bundesweit subventionierten Niedriglohnssektors dienen soll.
- Das entscheidende Beschäftigungshemmnis für Sozialhilfeempfänger ist die Sozialhilfefalle, nicht die Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen. Während das baden-württembergische Einstiegsgeldmodell die Sozialhilfefalle für den Förderungszeitraum beseitigt, bleibt diese beim Mainzer Modell grundsätzlich erhalten. Das Einstiegsgeldmodell ist besser geeignet, Arbeitsanreize für So-

zialhilfeempfänger zu schaffen, während das Mainzer Modell den Aufbau eines subventionierten Niedriglohnssektors fördert.

- In der Sozialhilfe ist die Einführung des Einstiegsgeldes daher die Voraussetzung für den Erfolg des Mainzer Modells.
- Zwischenergebnisse aus den laufenden Modellversuchen lassen erkennen, dass für den Erfolg des ökonomischen Anreizinstrumentariums auch flankierende Maßnahmen von entscheidender Bedeutung sein können. Dabei muss auch das soziale Umfeld einbezogen werden. Insbesondere Maßnahmen der Qualifizierung, der Kinderbetreuung oder der Schuldnerberatung können genannt werden. Ein wichtiger Erfolgsfaktor ist darüber hinaus eine motivierte Mitarbeit der Verwaltung. Notwendig ist die getrennte Evaluation aller Maßnahmen und ihrer Wechselwirkungen, um gesicherte Erkenntnisse über ihre Kosten und ihre Wirkungen zu erhalten.
- Die Prognose von Beschäftigungspotenzialen für einen Niedriglohnbereich in Deutschland wirft noch eine ganze Reihe ungeklärter Fragen auf.

Empfehlungen im Einzelnen**Ad (1) Empfehlung zur Verlängerung der Übergangsregelungen im BSHG**

1. Die Übergangsregelungen im BSHG, insbesondere § 18 Abs. 5 (Experimentierklausel), dienen der Erprobung innovativer Ansätze in der Sozialhilfe und sind damit Voraussetzung zur besseren Arbeitsmarkt- und sozialen Integration von Hilfsbedürftigen und für das Beschreiten neuer Wege im Zuge eines verantwortungsvollen Umgangs mit Steuermitteln.
2. Eine Verlängerung der Übergangsregelungen ist daher zu begrüßen. Das IAW kann aufgrund der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprojektes Einstiegsgeld in Baden-Württemberg eine Verlängerung der Experimentierklausel uneingeschränkt befürworten.

Ad (2) Aktivierende Instrumente, Integration in den Arbeitsmarkt

Die Entwicklung im Bereich der kommunalen Beschäftigungsförderung im Rahmen des BSHG/SGB III seit Ende der 80er Jahre lässt sich als evolutionärer Lern- und Innovationsprozess beschreiben. Dies betrifft insbesondere die Instrumente als auch die Institutionen im Rahmen der Anwendung von Hilfen zur Arbeit. Die Kommunen und Kreise sind in den letzten Jahren verstärkt dazu übergegangen, die Möglichkeiten zur Verknüpfung alter und neuer Instrumente zu integrativen Ansätzen der Hilfe zur Selbsthilfe und der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt für Sozialhilfeempfänger zu nutzen, die ihnen das BSHG/SGB III bietet. In den Vordergrund rückte dabei immer

mehr das Ziel der Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt.

Mit Blick auf die wirtschaftliche und 'soziale' Produktivität von Beschäftigungsmaßnahmen für (langzeit-) arbeitslose Sozialhilfeempfänger/innen im Rahmen des BSHG/SGB III werden zunehmend folgende Aspekte als Kriterien des Erfolgs wichtig:

- Zielgruppenadäquanz
- berufliche und soziale Integrationsleistungen
- Beschäftigungswirkungen sowie
- Kosten

der jeweiligen Programme, Instrumente und Maßnahmen.

Notwendige Voraussetzung zur Bewertung von Programmen sowie einzelner Instrumente und Maßnahmen ist es, eine begleitende wissenschaftliche Evaluation durchzuführen, die sicherstellt, dass die Wirkungen einzelner Maßnahmen voneinander getrennt beurteilt werden können. Exakt geklärt werden muss, welche Beschäftigungs- und Kosteneffekte durch ein neues Programm entstehen und welche durch anderweitige konjunkturelle, regionale und sonstige Veränderungen im Zeitablauf auftreten. Es muss klar werden, ob und wie viele Personen aufgrund eines neuen Programms zusätzlich in Beschäftigung kommen und wie viele ohnehin eine Beschäftigung aufgenommen hätten. Eine solche Analyse kann exakt nur durch eine Evaluation mittels Programm- und Kontrollgruppen gelingen.

Aus diesem Grund haben die US-Regierungen bereits seit Jahren vor dem Hintergrund knapper werdender staatlicher Mittel eine innovative, effiziente und erfolgreiche Beschäftigungspolitik gewährleistet, indem sie die Genehmigung und Unterstützung neuer Modellversuche häufig von einer exakten Evaluation mit Programm- und Kontrollgruppen abhängig gemacht haben.

In diesem Kontext haben Evaluationen von Modellprojekten in den USA und Kanada (Minnesota Family Investment Program, Self-Sufficiency Project, Milwaukee's New Hope Project) durch die Manpower Demonstration Research Corporation (MDRC) ergeben, dass das Zusammenspiel von finanziellen Anreizen auf der einen Seite und Teilnahmeverpflichtungen sowie Dienstleistungen für die Transferempfänger auf der anderen Seite zu den größten positiven Beschäftigungseffekten führen. Zudem konnten Stigmatisierungseffekte erkannt und verhindert werden, die bei Programmen auftraten, die Ähnlichkeiten mit dem Mainzer Modell hatten und sich zunächst als beschäftigungspolitisch kontraproduktiv erwiesen.

Ad (3) Integration in den Arbeitsmarkt

I. Grundsätzliches zur aktuellen Diskussion um Kombieinkommen und Kombilöhne

- In die flächendeckende Einführung von Kombieinkommen werden von Seiten der Politik hohe Erwartungen gesetzt. In Deutschland werden verschiedene Modelle, die teilweise unterschiedliche Intentionen verfolgen, bereits seit Beginn der 90er Jahre sehr kontrovers diskutiert. Welche Wirkungen mit Kombieinkommen tatsächlich verbunden sind ist umstritten. Bei der Einführung von nicht zielgruppenbezogenen Kombieinkommen muss mit hohen Mitnahmeeffekten gerechnet werden, die im schlimmsten Fall sogar zu einem Rückgang der Beschäftigung bei einem gleichzeitigen massiven Anstieg der öffentlichen Ausgaben führen können.
- Ende der neunziger Jahre wurde in Deutschland damit begonnen, die unterschiedlichen Ansätze im Rahmen von wissenschaftlich begleiteten Modellversuchen Praxistests zu unterziehen, um Anhaltspunkte über deren ungewisse Beschäftigungswirkungen und fiskalische Effekte zu erhalten. Dazu zählen beispielsweise das Mainzer Modell und das baden-württembergische Einstiegsgeld, dessen wissenschaftliche Begleitung das IAW Tübingen vornimmt. Mit der Erprobung dieser arbeitsmarktpolitischen Instrumente wurde ein moderner, zukunftsweisender Weg zum verantwortungsvolleren Umgang mit Steuermitteln eingeschlagen. Die abschließenden Evaluationsergebnisse der verschiedenen Modellversuche werden teilweise noch in diesem Jahr vorliegen.
- Bis jetzt liegen als Ergebnisse der Modellversuche in den meisten Fällen lediglich absolute Zahlen und Beschreibungen der Teilnehmerstruktur vor. Allein schon wegen der unterschiedlichen Beschaffenheit und Größe der Zielgruppe lassen diese Informationen kein Urteil über Erfolg oder Misserfolg eines Programms zu. Eine Beurteilung der Effizienz und der Qualität der Förderinstrumente anhand der absoluten Anzahl der vermittelten Personen, wie er in der aktuellen Diskussion immer wieder vorgenommen wird, ist schlicht unzulässig. So ist die Zielgruppe des Mainzer Modells um ein Vielfaches größer als die Zielgruppe des baden-württembergischen Einstiegsgelds. Die These, das Mainzer Modell sei mit 700 neuen vermittelten Personen automatisch erfolgreicher als beispielsweise das baden-württembergische Einstiegsgeld mit 600 vermittelten Personen ist unhaltbar. Wenn überhaupt, dann muss ein Vergleich des Vermittlungserfolges immer in Relation zur Größe der Zielgruppe erfolgen. Die auf ökonomischen Analysen basierende Studie von Hilmar Schneider (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, IZA Bonn, 2002) gelangt zu dem Ergebnis, dass das Einstiegsgeld bei gleicher Zielgruppe eine um ein Vielfaches größere Beschäftigungswirkung hätte als das Mainzer Modell.

- Darüber hinaus ist eine weitere wissenschaftliche Evaluation der Modellversuche unter Verwendung von Kontrollgruppen unerlässlich, um den Erfolg der einzelnen Maßnahmen für sich tatsächlich beurteilen zu können. Auf diese Weise können verfälschende Einflüsse ausgeschaltet werden, die sich bei Veränderungen der konjunkturellen Situation oder einer künftig unterschiedlichen Entwicklung vermeintlicher Vergleichsregionen ergeben. Für eine Gegenüberstellung unterschiedlicher Kombilöhne und Kombieinkommen ist dies besonders wichtig, da sich die Zielgruppen teilweise deutlich unterscheiden. Das Mainzer Modell wurde allgemein für Niedriglohnempfänger konzipiert, während das Einstiegsgeld durch die Begrenzung auf langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger ausschließlich auf eine arbeitsmarktferne Gruppe abzielt.
- Schon jetzt lässt sich aufgrund der Zwischenergebnisse sagen, dass keiner der erprobten Ansätze den Königsweg zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit darstellt. Die bisherigen Erfahrungen geben jedoch Anlass zu der Hoffnung, dass mit systematisch ausgestalteten Kombieinkommen bestimmten Zielgruppen der (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtert werden kann. Anlass zu vorschneller Euphorie besteht indes nicht.
- Gerade jetzt, kurz vor dem Vorliegen der Evaluationsergebnisse, die flächendeckende Einführung eines bestimmten Modells in die Wege zu leiten, birgt hohe Risiken und bedeutet, auf die wertvollen Erfahrungen aus den Modellprojekten zu verzichten. Das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen (IAW) hält die flächendeckende Einführung eines bestimmten Modells daher für verfrüht.
- Sollte dennoch bereits jetzt eine flächendeckende Einführung eines bestimmten Modells erfolgen, so dürfen die Modellversuche des halb keinesfalls gestoppt werden. Die Ergebnisse und wertvollen Erfahrungen der Modellversuche sollten dann in Zukunft zur weiteren Optimierung des eingeführten Kombieinkommens herangezogen werden.
- Zwischenergebnisse aus den laufenden Modellversuchen lassen erkennen, dass für den Erfolg des ökonomischen Anreizinstrumentariums auch flankierende Maßnahmen von entscheidender Bedeutung sein können. Dabei muss auch das soziale Umfeld einbezogen werden. Insbesondere Maßnahmen der Qualifizierung, der Kinderbetreuung oder der Schuldnerberatung können genannt werden. Ein wichtiger Erfolgsfaktor ist darüber hinaus eine motivierte Mitarbeit der Verwaltung.
- Es ist zu beachten, dass zwei verschiedene Ziele der Diskussion um die Einführung von Kombilöhnen bzw. Kombieinkommen klar voneinander getrennt werden sollten:

1. Die Schaffung von Arbeitsanreizen für langzeitarbeitslose Transferempfänger (vgl. Abschnitt II.)
2. Die Schaffung eines dauerhaft subventionierten Niedriglohnsektors (vgl. Abschnitt III.)

Entsprechend muss bei der Bewertung verschiedener Modelle von Kombilöhnen und Kombieinkommen beachtet werden, welchem Ziel sie im Wesentlichen dienen sollen.

Das IAW Tübingen vertritt die Auffassung, dass das baden-württembergische Einstiegsgeld besser geeignet ist, Arbeitsanreize für Sozialhilfeempfänger zu schaffen. Das sogenannte Mainzer Modell wird außerhalb der Sozialhilfe vermutlich dann Erfolg haben, wenn zusammen mit vielfältigen weiteren Liberalisierungsschritten ein sehr weit reichender Niedriglohnsektor durchgesetzt würde. Innerhalb der Sozialhilfe dürfte das Mainzer Modell nur in Verbindung mit dem Einstiegsgeld Erfolgchancen besitzen.

II. Arbeitsanreize für langzeitarbeitslose Transferempfänger (insbesondere Sozialhilfeempfänger)

a) Mehr Arbeitsanreize in der Sozialhilfe

Die Bedeutung des gesetzlichen Lohnabstandsgebots wird in der Diskussion um mehr Arbeitsanreize für Sozialhilfeempfänger zumeist überschätzt. Das gesetzliche Lohnabstandsgebot wird im Wesentlichen eingehalten. Der Lohnabstand ist im Zeitablauf sogar gewachsen. Es existiert außerdem keine empirische Evidenz dafür, dass die Einhaltung des gesetzlichen Lohnabstandsgebots bei Transferempfängern tatsächlich zu vermehrter Arbeitsaufnahme führt. Das gesetzliche Lohnabstandsgebot steht zudem im Konflikt mit dem Bedarfsprinzip der Sozialhilfe. Das Prinzip des Lohnabstandsgebots würde im übrigen auch einer Niedriglohnstrategie massiv entgegenwirken.

Notwendige Bedingung für die Schaffung von Arbeitsanreizen für Transferempfänger ist dagegen die Überwindung der sogenannten Sozialhilfefalle. Sozialhilfeempfängern könnte ein schrittweiser Ein- und Aufstieg mit Hilfe von Übergangsarbeitsmärkten durch eine befristete lohnende Kombination von Arbeitseinkommen und ergänzender Sozialhilfe ermöglicht werden.

Damit kann auch das Ziel verfolgt werden, für bisherige Transferempfänger Beschäftigungspotenziale im ersten Arbeitsmarkt zu erschließen und diese schrittweise von der Sozialhilfe unabhängig zu machen, und zwar durch eine Steigerung der persönlichen Arbeitsproduktivität und damit verbundenen Lohnsteigerungen, die nicht möglich wären, wenn der Transferempfänger weiterhin keiner Beschäftigung nachginge.

Eine kombinierte Arbeitsanreiz- und Arbeitsverpflichtungsstrategie könnte es ermöglichen, Beschäftigungspotenziale in bestehenden Niedriglohn- und -

einkommensbereichen zu erschließen, die derzeit nicht genutzt werden können, weil prinzipiell motivierte und geeignete Sozialhilfeempfänger aufgrund der geltenden Sozialhilfeeinkommensbestimmungen von einer Arbeitsaufnahme abgeschreckt werden.

Statt eines gesetzlichen Lohnabstandsgebots sollte für alle Erwerbstätigen außerhalb, aber auch innerhalb der Sozialhilfe ein hinreichender Einkommensabstand gewährleistet werden. Hierzu können Kombieinkommen einen wichtigen Beitrag leisten.

b) Auf der Arbeitnehmerseite ansetzen

Das IAW Tübingen hält es für den aussichtsreicheren Weg, die finanziellen Anreize auf der Seite der Arbeitnehmer anzusetzen, weil dies im Vergleich zu einer Arbeitgebersubvention die größeren Beschäftigungseffekte erwarten lässt. Dies lässt sich wie folgt begründen:

- Bei einer Arbeitgebersubvention muß sich der Arbeitgeber intensiv mit den Behörden über die Bedingungen für die Subvention auseinandersetzen. Dies führt zu einem hohen Verwaltungsaufwand für den Arbeitgeber mit der Folge, dass Beschäftigungsverhältnisse häufig nicht zustande kommen. Im Falle einer Arbeitnehmersubvention fällt kein Verwaltungsaufwand für den Arbeitgeber an, er muss lediglich den an der Produktivität ausgerichteten Arbeitgeberlohn zahlen. Für den im Bereich geringer Einkommen nicht seltenen Fall, dass der Arbeitnehmer mehrere Jobs hat, muss lediglich er seine gesamten Einkünfte melden. Für den Arbeitgeber ist dieser Umstand ohne Belang.
- Im Fall einer Arbeitgebersubvention besteht für diesen ein Anreiz, den Beschäftigten zu entlassen, wenn die Subvention ausläuft und dafür einen neuen Arbeitnehmer einzustellen, für den er wiederum eine Subvention erhält. Im Falle der Arbeitnehmersubvention hingegen ändert sich für den Arbeitgeber nach Ablauf des Subventionszeitraums nichts. Er zahlt weiterhin den Arbeitgeberlohn.
- Bei einer Arbeitgebersubvention kann ein Anreiz bestehen, einen regulär beschäftigten Arbeitnehmer zu entlassen und ihn durch einen subventionierten zu ersetzen.
- Die Verwaltungskosten dürften insbesondere im Falle mehrerer Beschäftigungsverhältnisse eines Arbeitnehmers bei der Arbeitgebersubvention höher sein als bei einer Subvention, die der Beschäftigte erhält.
- Für den Fall von Arbeitgebersubventionen sind die Arbeitssuchenden in jedem Fall gezwungen, den potentiellen Arbeitgebern ihren Status als Langzeitarbeitsloser zu offenbaren und ihnen mitzuteilen, dass im Falle einer Beschäftigung eine Subvention gezahlt wird. Es erfolgt eine Stigmatisierung, die dazu führen kann, dass der Langzeitarbeitslose wegen seines Status nicht beschäftigt wird.

Untersuchungen in den achtziger Jahren in Illinois (USA) kamen zu dem Ergebnis, dass Arbeitnehmersubventionen auch in der Empirie zu höheren Beschäftigungseffekten führen als eine Bezuschussung des Arbeitgebers.

c) Mainzer Modell und Einstiegsgeld

Vor allem zwei Ansätze zur Vergrößerung der Arbeitsanreize für Transferempfänger werden diskutiert: die Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen für Geringverdiener (Mainzer Modell) und die zeitlich befristete Senkung der Transferentzugsraten bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe (Einstiegsgeld). Im Rahmen des Mainzer Modells wird ferner ein mit steigendem Einkommen sinkender Kindergeldzuschuss gezahlt.

c1) Unterschiede und Gemeinsamkeiten

- **Zielgruppe:** Während das Einstiegsgeld nur an langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger gezahlt wird, profitieren vom Mainzer Modell alle Geringverdiener, die eine neue Beschäftigung aufnehmen. Damit ist die Zielgruppe beim Mainzer Modell um ein Vielfaches größer als beim Einstiegsgeld. Dies muss bei der vergleichenden Bewertung der Beschäftigungseffekte beider Modelle berücksichtigt werden.
- **Beschäftigungseffekte:** Die Beschäftigungseffekte beider Modellversuche können aufgrund der unterschiedlichen Zielgruppen beider Modelle nur schwer miteinander verglichen werden. Die auf ökonomischen Analysen basierende Studie von Hilmar Schneider (IZA, 2002) gelangt jedoch zu dem Ergebnis, dass das Einstiegsgeld bei gleicher Zielgruppe eine um ein Vielfaches größere Beschäftigungswirkung hätte als das Mainzer Modell.
- **Mitnahmeeffekte:** Wegen der engen Zielgruppenbindung treten beim Einstiegsgeld erheblich weniger Mitnahmeeffekte auf als beim Mainzer Modell.
- **Förderungsdauer:** Die Förderungsdauer beim Mainzer Modell betrug ursprünglich 18 Monate, seit dem 1. Mai 2001 sind es 36 Monate. Das baden-württembergische Einstiegsgeld sieht eine Förderungsdauer von 12 Monaten vor. Eine kürzere Förderungsdauer reduziert die Mitnahmeeffekte.
- **Aufwandsneutralität:** Während das Mainzer Modell durch die Zahlung von Subventionen zunächst einmal finanzielle Belastungen verursacht, treten beim Einstiegsgeld zunächst keine direkten Kosten auf. Die Sozialhilfeforderungen bleiben konstant, so lange die Hilfeempfänger keine Arbeit aufnehmen. Beginnen sie zu arbeiten, reduziert sich der Transfer um die Hälfte des Erwerbseinkommens. Kosten können lediglich bei Auftreten von Mitnahmeeffekten entstehen. Nach neuesten Berechnungen von Hilmar Schneider (IZA, 2002) sind beim Einstiegsgeld, anders als beim Mainzer Modell, jedoch fiskalische Ersparnisse zu erwarten.

- *Höhe der finanziellen Anreize:* Aufgrund der engen Zielgruppenorientierung und der zeitlichen Befristung des Einstiegsgeldes sind höhere ökonomische Anreize möglich.
- *Administrativer Aufwand:* Während die Abwicklung des Einstiegsgeldes allein über das Sozialamt erfolgt, bedarf das Mainzer Modell der Beteiligung mehrerer Ämter. Der administrative Aufwand des Einstiegsgeldes ist daher als geringer einzuschätzen.
- *Konnextätsprinzip:* Beim Einstiegsgeld fallen Kosten und Erträge bei der gleichen Behörde an, beim Mainzer Modell hingegen nicht. Letzteres kann zu einem geringeren Engagement von Seiten der Behörden bei der Vermittlung führen.
- *Einbindung des Arbeitgebers:* Während beim Einstiegsgeld lediglich der Arbeitnehmer in die Förderung involviert ist, betrifft die Bezuschussung von Sozialversicherungsbeiträgen zumindest administrativ den Arbeitgeber.
- *Stigmatisierung:* Im Einstiegsgeldmodell tritt keine Stigmatisierung des Arbeitnehmers auf, da dem Arbeitgeber der Subventionstatbestand unbekannt ist. Auch beim Mainzer Modell spielt der Aspekt der Stigmatisierung lediglich eine untergeordnete Rolle, da die Zielgruppe sehr umfangreich gewählt ist.

c2) Arbeitsanreize – Einstiegsgeld beseitigt Sozialhilfefälle, Mainzer Modell nicht!

Die größten Hemmnisse zur Aufnahme gering bezahlter Beschäftigungsverhältnisse bestehen im Bereich der Sozialhilfe. Dabei spielt die Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen eine untergeordnete Rolle. Entscheidend ist die leistungsfeindliche Anrechnung des Erwerbseinkommens auf die Sozialhilfe, die sogenannte Sozialhilfefälle.

Durch das Einstiegsgeld wird die leistungsfeindliche Sozialhilfefälle vollständig beseitigt. Im Mainzer Modell wird die Sozialhilfefälle zwar verkleinert, bleibt jedoch erhalten. Eine Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen wie im Mainzer Modell geht an den Sozialhilfeempfängern weitgehend vorbei, solange die Nettoeinkommen durch die Zuschüsse zwar erhöht, jedoch weiterhin nahezu vollständig auf den Sozialhilfeanspruch angerechnet werden.

c3) Familienfreundlichkeit – Mainzer Modell weniger familienfreundlich?

Im Gegensatz zum Einstiegsgeld werden im Rahmen des Mainzer Modells Kindergeldzuschläge gezahlt. Ein solcher Kindergeldzuschlag ist auch im Rahmen des Einstiegsgeldes vorstellbar.

Da Familien einen höheren Sozialhilfesatz erhalten, verlassen sie auch erst bei einem höheren Einkommen die Sozialhilfefälle. Eine Familie muss folglich im Vergleich mit einem alleinstehenden Hilfeempfänger

beim Mainzer Modell wie im Status quo ein höheres Bruttoerwerbseinkommen erwirtschaften, um in den Bereich geringerer Grenzbelastungen zu kommen und damit einen relevanten Zusatzverdienst zu erzielen. Beim Einstiegsgeld hingegen wird die Transferentzugsrate bei Erwerbseinkommen für alle Hilfeempfänger gleichermaßen gesenkt. Erwerbseinkommen werden daher unabhängig von der Haushaltsgröße mit dem gleichen Steuersatz belegt. Abgesehen von den Zuschüssen zum Kindergeld führt dies zu einer Besserstellung von Familien beim Einstiegsgeldmodell.

c4) Fazit – Einstiegsgeld sorgt für mehr Arbeitsanreize für Sozialhilfeempfänger!

Im Vergleich beider Modelle ist das Einstiegsgeld besser geeignet, Arbeitsanreize für langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger zu schaffen als das Mainzer Modell. Die Teil-Subventionierung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung für Geringverdiener im Rahmen des Mainzer Modells dient eher der Einführung eines generellen staatlich unterstützten Niedriglohnssektors. Die Subvention der Sozialversicherungsbeiträge könnte die durch Produktivitätsunterschiede verursachte Lohnspreizung im Interesse der Beschäftigten teilweise abfedern.

Die Einführung des Einstiegsgeldmodells ist die unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg des Mainzer Modells bei der Schaffung von mehr Beschäftigungsanreizen für Sozialhilfeempfänger. Schließlich kommen die Effekte des Mainzer Modells nur zum Tragen, wenn gleichzeitig die Transferentzugsraten bei der Sozialhilfe zumindest temporär gesenkt würden.

Auch wenn man die Steigerung der Arbeitsanreize für Sozialhilfeempfänger mit dem Aufbau eines staatlich subventionierten sozial abgedeckten Niedriglohnssektors verbinden will, ist eine Kombination beider Modelle zu empfehlen. Für die optimale Ausgestaltung eines solchen kombinierten Modells sind die Ergebnisse der Modellprojekte abzuwarten.

III. Die Schaffung eines dauerhaft subventionierten Niedriglohnssektors

Die Dimension zusätzlicher Beschäftigungspotenziale durch einen sogenannten Niedriglohnssektor in Deutschland ist unklar. Aufgrund der wachsenden Zahl tariflich nicht gebundener Beschäftigungsverhältnisse sind auch in Deutschland ausgesprochene Niedriglöhne bereits heute keine Seltenheit mehr.

Eine Übertragung US-amerikanischer Konzepte auf die deutsche Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ist nicht ohne weiteres möglich. Geringqualifizierte in den USA weisen gemessen an literacy- und skill-scores eine sehr viel geringere Qualifikation auf als jene Personen, die in Deutschland als gering qualifiziert gelten. Die geringere Lohnspreizung in Deutschland ist daher zumindest auch auf die faktisch höhere Qualifikation von Geringqualifizierten zurückzuführen. Hieraus folgt, dass sich aus einem Vergleich der Lohnhöhe und Beschäftigung von deutschen und US-amerikanischen Geringqualifizierten keine verlässli-

chen Aussagen über die Wirkungen einer Niedriglohnstrategie in Deutschland ziehen lassen. Zu klären ist daher, inwieweit die Löhne in Deutschland, anders als in den USA, tatsächlich von der faktischen, also nicht nur formalen, Qualifikation abweichen. Fraglich wird damit auch, in welchem Umfang in Deutschland tatsächlich sehr wenig produktive Stellen denkbar sind, deren Erschließung sinnvoll wäre.

Damit ist nicht ausgeschlossen, dass in Deutschland eine größere Lohnspreizung in bestimmten Bereichen sinnvoll ist, die durch Kombieinkommensmodelle sozial abgefedert werden kann.

Es ist offen, ob eine Niedriglohnstrategie auf Dauer zu fallender Produktivität und Innovationsfähigkeit der deutschen Wirtschaft führen und nur kurz bis mittelfristig zusätzliche Beschäftigung ermöglichen würde.

Entscheidet man sich für eine solche Niedriglohnstrategie, so wäre eine Subventionierung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung wie im Mainzer Modell oder eine generelle Staffelung der Sozialversicherungsbeiträge denkbar.

Allgemeine negative Einkommensteuern oder eine Regelung analog zum US-amerikanischen Earned Income Tax Credit sind vergleichsweise teure und nur begrenzt wirksame Beschäftigungsalternativen, sofern sich durch deren Einführung kein tiefgreifender Strukturbruch im Bereich der Entlohnung und Arbeitsmarktlastizitäten ergibt. So liegen die Finanzierungsrisiken der Einführung allgemeiner negativer Einkommensteuern bei bis zu mehreren hundert Millionen Euro. Die OECD hat die zusätzlichen Kosten eines deutschen EITC nach US-Muster auf etwa 6 Mrd. Euro geschätzt. Dieser hohe zusätzliche Aufwand steht Kosten der deutschen HLU von lediglich 8,7 Milliarden Euro gegenüber. Um eine solche Strategie zu begründen, müsste eine äußerst starke Beschäftigungszunahme absehbar sein, die derzeit jedoch noch sehr fraglich ist. Darüber hinaus weisen Untersuchungen darauf hin, dass der EITC für die arbeitenden Hilfeempfänger nicht notwendigerweise zu einer Verbesserung ihrer Einkommenssituation führt.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/2049

24. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen –
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

Institut zur Zukunft der Arbeit, Bonn

Verletzungen des Lohnabstandsgebotes signalisieren geringe Arbeitsanreize durch die sozialen Sicherungsstandards

Sozialstandards setzen implizite Mindestlöhne. Daher kommt es zum Konflikt zwischen der Höhe von Sozialhilfe und Marktlöhnen. Davon betroffen sind Personen, die am Arbeitsmarkt nur einen geringen Lohn erzielen können. Ist die Sozialhilfe im Vergleich dazu zu hoch, entfällt für diesen Personenkreis der monetäre Anreiz zur Erwerbsaufnahme. Das Lohnabstandsgeböt soll sicherstellen, dass Sozialhilfeleistungen nicht die Verdienstmöglichkeiten bei geringen Lohnsätzen übersteigen und ein Anreiz zur Erwerbsaufnahme besteht.

Über die Höhe des Abstandes trifft das Lohnabstandsgeböt keine Aussage. Juristisch betrachtet trägt jeder noch so geringe positive Abstand zwischen erzielbarem Markteinkommen und Sozialhilfe dem Gesetz hinreichend Rechnung. Unter ökonomischen Gesichtspunkten lässt sich jedoch zeigen, dass das erzielbare Erwerbseinkommen relativ deutlich über dem Lohnersatzeinkommen in Form von Sozialhilfe liegen muss, um einen positiven Anreiz zur Erwerbsaufnahme zu setzen. Um so schwerer wiegt die Tatsache, dass der Abstand zwischen potenziellen Erwerbseinkommen und Sozialhilfe in einer Reihe von Fällen sogar negativ ist.

Eine Beschäftigung lohnt sich in finanzieller Hinsicht am ehesten für alleinlebende Sozialhilfeempfänger. Der Sozialhilfeanspruch liegt jedoch teilweise nur ein Drittel unter dem Einkommen bei Erwerbstätigkeit. Unter gewissen Plausibilitätsannahmen kann jedoch selbst dieser Abstand noch zu gering sein. Für Familien mit mehreren Kindern gibt es Evidenz, dass nicht einmal das notwendige Kriterium des positiven Lohnabstandes immer erfüllt ist.

Inhalt des Lohnabstandsgebotes

Das juristische Kriterium für die Wahrung eines positiven Erwerbsanreizes für Sozialhilfeempfänger bildet in Deutschland das Lohnabstandsgeböt. Dieses definiert die Höhe der Sozialtransfers, um ein Übersteigen der Sozialhilfe über das verfügbare Einkommen bei Erwerbsarbeit in den unteren Tariflohngruppen zu verhindern.

Das Lohnabstandsgeböt ist in § 22 Absatz 4 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) formuliert. Es bezieht sich auf eine Familie mit drei Kindern und besagt, dass die Sozialhilfezahlungen unter denen liegen sollen, was ein alleinverdienender Vollzeitbeschäftigter unterer Lohn- und Gehaltsgruppen inkl. anteiliger einmaliger Zahlungen und Wohn- und Kindergeld an Einkommen erzielt.

Erwerbsentscheidung und soziale Mindestsicherung aus ökonomischer Sicht

Die Entscheidung, ob und in welchem Umfang eine Teilnahme am Erwerbsleben erfolgen soll, unterliegt unter ökonomischen Gesichtspunkten einem individuellen Optimierungskalkül. Neben individuellen bezie-

ungsweise haushaltsspezifischen Einflussfaktoren wird dieses vor allem durch institutionelle Rahmenbedingungen des Sozialstaates beeinflusst. Dabei ergeben sich aus der heutigen Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems in Deutschland Fehlanreize im Bereich niedrig bezahlter Tätigkeiten.

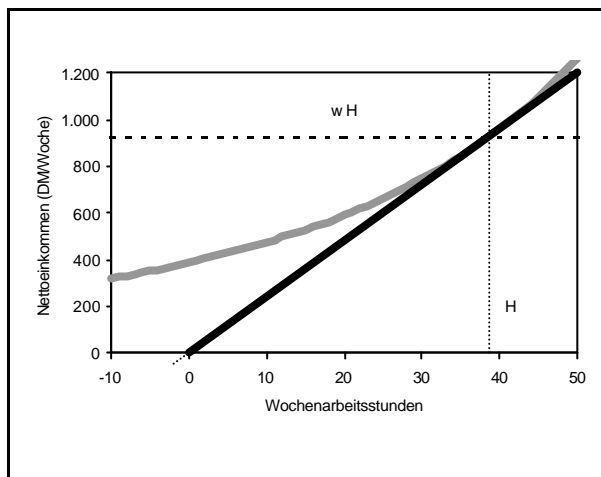
Die Wirkung des Steuer- und Transfersystems auf individuelle Arbeitsangebotsentscheidungen lässt sich mit Hilfe eines einfachen statischen Entscheidungsmodells veranschaulichen. Den Ausgangspunkt bildet die Annahme, dass jedes Individuum die ihm zur Verfügung stehende Zeit T einer Periode (z.B. einer Woche) nutzenmaximal zwischen Erwerbsarbeit (kurz: Arbeit) und Nichterwerbsarbeit (kurz: Freizeit) aufzuteilen sucht. Die Entscheidung hängt im Wesentlichen vom individuellen Nettolohnsatz und der individuellen Präferenzstruktur ab. Liegt keinerlei Nichterwerbseinkommen vor, lässt sich die optimale Arbeitsangebotsentscheidung beispielhaft gemäß Abbildung 1 darstellen.

Darin verkörpert die schwarze Linie das verfügbare Einkommen (Budgetgerade), welches bei Nichtarbeit gleich 0 DM ist und mit steigender Arbeitszeit linear ansteigt. Die Steigung der Budgetgeraden wird durch den Nettolohnsatz w bestimmt. Die graue Linie bildet den Verlauf der nutzenoptimalen Indifferenzkurve. Alle Punkte auf der Indifferenzkurve spiegeln das gleiche Nutzenniveau eines Individuums ab und enthalten somit die individuellen Präferenzen. Im Beispiel der Abbildung 1 ist es der Person egal, ob sie nicht arbeitet und dabei 300 DM pro Woche zur Verfügung hat oder 50 Stunden die Woche arbeitet und rund 1000 DM hat. Niedrigere Nutzenniveaus liegen unter dieser Kurve, höhere darüber. Die optimale Arbeitszeit ist die, bei der der höchste Nutzen (die höchste Indifferenzkurve) mit der gegebenen Budgetgeraden erreicht werden kann. In der gewählten Darstellung kann die Person weder die 300 DM bei Nichtarbeit erreichen, noch die 1000 DM mit 50 Wochenarbeitsstunden, da die Budgetgerade darunter liegt. Dieses Nutzenniveau ist jedoch bei 38 Wochenstunden mit etwa 760 DM Verdienst erreichbar. Da die Indifferenzkurve die Budgetfunktion an der Stelle gerade tangiert (und nicht schneidet), ist dies für das Individuum das nutzenoptimale Arbeitsangebot.

Das optimale Arbeitsangebot eines Individuums ist durch den Punkt H bestimmt, an dem der Lohnsatz w der Steigung der höchstmöglichen Nutzenindifferenzkurve entspricht. Das ist der Punkt, an dem der Nutzenzuwachs aus Konsum den Nutzenverlust an Freizeit gerade kompensiert.

Abbildung 1:

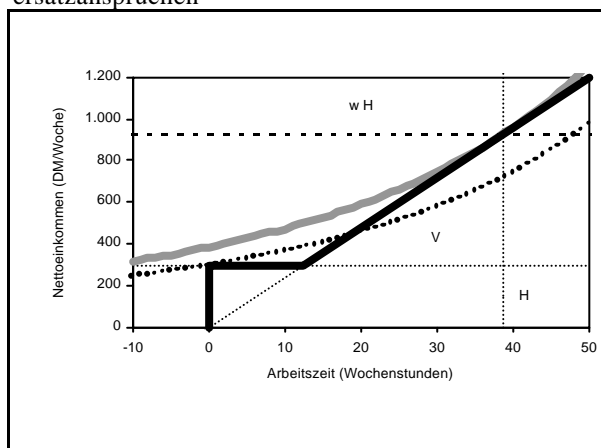
Optimales Arbeitsangebot bei gegebenem Lohnsatz und gegebener Präferenzstruktur



Die Gewährung von Lohnersatzansprüchen bewirkt zunächst eine spezifische Änderung des Budgetverlaufs. Kennzeichnend für das deutsche Sozialsystem ist ein staatlich garantiertes Existenzminimum, das ein vom Haushaltstyp abhängiges Mindesteinkommen auch bei Nichterwerbstätigkeit vorsieht. Typisch ist außerdem die nahezu vollständige Anrechnung von Erwerbseinkommen auf das Mindesteinkommen, sofern das Erwerbseinkommen das Mindesteinkommen unterschreitet. Der resultierende Verlauf der Budgetfunktion ist Abbildung 2 zu entnehmen. Darin bezeichnet V das Niveau des Lohnersatzzeinkommens.

Abbildung 2:

Optimales Arbeitsangebot bei Gewährung von Lohnersatzansprüchen



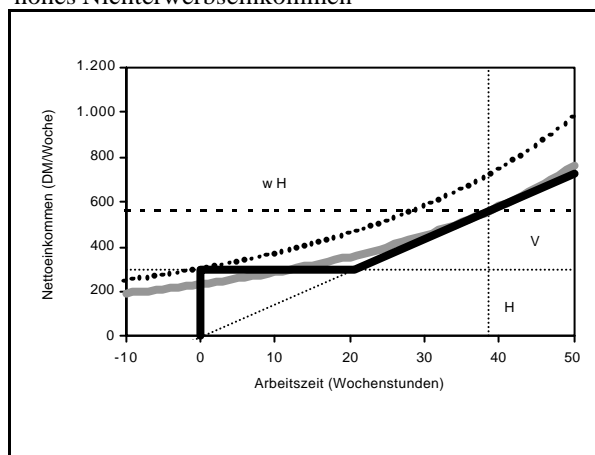
Unterhalb des Mindesteinkommens lässt sich folglich das verfügbare Einkommen durch eine Ausweitung der Arbeitszeit nicht erhöhen. Die Breite des Arbeitszeitbereichs, in dem das verfügbare Einkommen konstant bleibt, hängt vom individuellen Lohnsatz ab. Personen mit einem sehr geringen Lohnsatz können die Mindesteinkommensschwelle nur noch mit einem unrealistisch hohen Arbeitseinsatz überwinden.

Für die daraus resultierende Arbeitsangebotsentscheidung wird eine zweite Indifferenzkurve relevant, die das Nutzenniveau für Nichterwerbstätigkeit beinhaltet. Diese Kurve verläuft durch den Punkt $(0; V)$. Aus dem Vergleich mit dem Nutzenniveau der

ursprünglichen Indifferenzkurve lässt sich die Erwerbsentscheidung unter den geänderten institutionellen Bedingungen ableiten. Die Darstellung in Abbildung 2 veranschaulicht einen Fall, in dem es nutzenoptimal ist, an der Arbeitsangebotsentscheidung fest zu halten, die auch ohne Existenz von Sozialtransfers nutzenoptimal ist. Hier verläuft die Indifferenzkurve durch den Tangentialpunkt an der Budgetgeraden auf einem höheren Niveau als die Indifferenzkurve durch den Punkt $(0; V)$.

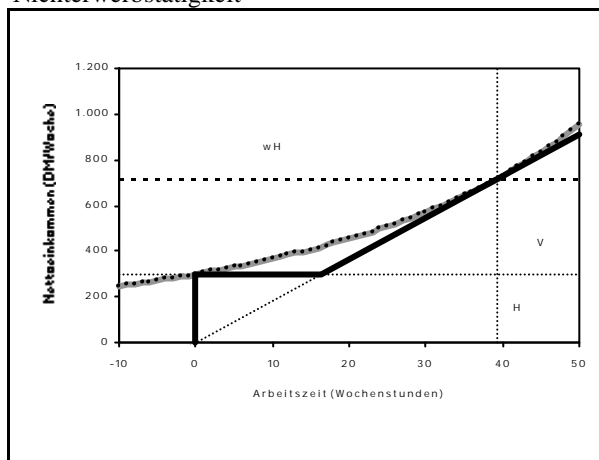
Für Personen mit einem niedrigeren Lohnsatz oder einem höheren Lohnersatzanspruch kann dagegen die Nicht-Erwerbstätigkeit beziehungsweise „freiwillige“ Arbeitslosigkeit nutzenoptimal werden. Es entstehen mithin implizite Mindestlohnschwellen. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit wird erst dann lohnend, wenn der erzielbare Lohn oberhalb der individuellen Mindestlohnschwelle liegt. Liegt er darunter, ist es aus ökonomischer Sicht vernünftiger, nicht zu arbeiten. Solch ein Fall ist in der Grafik 3 wiedergegeben. Diese Situation wird im Folgenden als Sozialhilfefalle bezeichnet.

Abbildung 3:
Nichterwerbstätigkeit durch niedrigen Lohnsatz bzw. hohes Nichterwerbseinkommen



Der Grenzfall ist durch eine Situation gekennzeichnet, in der sich beide Indifferenzkurven exakt überlagern (vgl. Abb. 4). Sowohl bei einem niedrigeren Lohnsatz als auch bei einem höheren Lohnersatzanspruch wird es nutzenoptimal, auf Erwerbsarbeit zu verzichten. Die Steigung der Budgetgeraden entspricht dem Lohnsatz, ab dem sich die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit „lohnt“. Dieser „Reservations-“lohnsatz w_0 ist eine Funktion des Lohnersatzzeinkommens V . Je höher V , desto höher w_0 .

Abbildung 4:
Grenzfall Indifferenz zwischen Erwerbstätigkeit und Nichterwerbstätigkeit



Lohnabstandsgebot notwendig, aber nicht hinreichend

Das dargestellte Modell liefert eine theoretische Begründung für das Lohnabstandsgebot. Die Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe sollen unter den erzielten monatlichen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelten unterer Lohn- und Gehaltsgruppen einschließlich anteiliger einmaliger Zahlungen zusätzlich Kindergeld und Wohngeld in einer entsprechenden Haushaltsgemeinschaft mit einem allein verdienenden Vollzeitbeschäftigten bleiben. Dieses Kriterium ist notwendig für die Anreizbildung zur Erwerbsaufnahme.

Es ist jedoch nicht hinreichend. Um einen positiven Anreiz zu setzen, müsste mit der Erwerbsaufnahme ein deutliches Mehreinkommen verbunden sein, um z.B. eine 39-stündige Wochenarbeitszeit lohnend werden zu lassen. Abbildung 4 verdeutlicht einen Fall, bei dem das Transfereinkommen nicht einmal die Hälfte des erzielbaren Markteinkommens betragen dürfte, um ein höheres Nutzenniveau als bei Nichtarbeit und Lohnersatz Einkommen zu erreichen. Im dargestellten Beispiel ist eine Person indifferent zwischen einem Lohnersatz Einkommen von 300 DM/Woche und einem Erwerbseinkommen von 700 DM/Woche bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 39 Stunden.³⁷

Auswirkungen sozialer Sicherungsstandards

Die Höhe des sozialen Sicherungsstandards zieht eine implizite Mindestlohnschwelle nach sich. Dies wird mit dem Lohnabstandsgebot auch de jure anerkannt. Diese Mindestlohnschwelle, genauer gesagt der Abstand zwischen potenziellem Marktlohn und implizitem Mindestlohn, beeinflusst auch das Niveau der Arbeitslosigkeit. Je höher die Mindestlohnschwelle,

³⁷ Lage und Krümmung der Nutzenindifferenzkurven ergeben sich aus Plausibilitätsannahmen zur Konsum- und Freizeitpräferenz, bei denen sich das optimale Arbeitsangebot bei einer Wochenarbeitszeit von etwa 40 Stunden einstellt.

desto größer der Anreiz, auf Erwerbstätigkeit zu verzichten und statt dessen Transferzahlungen in Anspruch zu nehmen.

Dabei muss es nicht notwendig zu einem passiven Verharren in der Nicht-Erwerbstätigkeit kommen. Eine nicht zu vernachlässigende Ausweichreaktion dürfte in der Wahrnehmung von Schwarzarbeit liegen. Wenn auch mit einem gewissen Strafrisiko verbunden, bietet Schwarzarbeit eine Möglichkeit, den Anrechnungsregeln des Unterstützungssystems zu entgehen und das verfügbare Einkommen zu erhöhen.³⁸

Die Überwindung der Sozialhilfefalle ist folglich nicht nur deshalb von Bedeutung, um einen vom System der sozialen Sicherung induzierten Anreiz zur Nicht-Erwerbstätigkeit abzubauen, sondern kann den Abbau von Schwarzarbeit unterstützen. Beides dürfte einen wesentlichen potenziellen Beitrag zur Entlastung der öffentlichen Haushalte darstellen.

Mitunter wird argumentiert, der dargestellte Zusammenhang sei empirisch irrelevant, weil faktisch ohnehin nur eine geringe Arbeitsnachfrage im Niedriglohnsegment bestehe. Bei dieser Argumentation wird jedoch übersehen, dass sich Mindestlohnschwellen auch auf das Verhalten von Unternehmen auswirken. Liegt der produktivitätsgerechte Lohn für eine bestimmte Tätigkeit unterhalb der Mindestlohnschwelle, wird sie weder von potenziellen Arbeitnehmern angeboten, noch von Unternehmen nachgefragt, denn Letztere müssten einen für sie unrentablen Lohn anbieten, um überhaupt jemanden für die betreffende Stelle zu finden. Die entsprechende Arbeitsnachfrage verlagert sich an kostengünstigere Produktionsstandorte im Ausland oder auf den Schwarzarbeitsmarkt.

Angleichung der Ersatzlohnansprüche bei ungleichem Lohnniveau

Von der Mindestlohnproblematik betroffen sind in erster Linie Personen mit geringer Qualifikation oder Personen, deren vorhandene Qualifikation durch strukturellen Wandel entwertet wurde. Letzteres kann vor allem bei älteren Arbeitnehmern auftreten. Dieser Personenkreis verfügt über einen geringen Marktlohn und besitzt einen Ersatzlohnanspruch relativ nahe oder gar über seinem potenziellen Markteinkommen. Da das Erwerbseinkommen im Niedrigeinkommensbereich weitestgehend auf die Transferleistung angerechnet wird, ist eine Steigerung des verfügbaren Einkommens durch Erwerbsaufnahme für den genannten Personenkreis kaum möglich.

Auch in Ostdeutschland dürfte die Problematik eine besondere Rolle spielen, da das Lohnniveau hier generell um mehr als 20 % niedriger ist als in West-

³⁸ Siehe z.B. LAMNEK, S.; OLBRICH, O.; SCHÄFER, W.J. (2000): Tatort Sozialstaat – Schwarzarbeit, Leistungsmissbrauch, Steuerhinterziehung und ihre (Hinter)Gründe, Leske + Budrich, Opladen.

deutschland.³⁹ Bei einer vollständigen Angleichung der Ersatzlohnansprüche würde dies zweifellos dazu führen, das Phänomen der Sozialhilfefalle in Ostdeutschland besonders deutlich hervortreten zu lassen. In diesem Fall wäre es in Ostdeutschland schwieriger, die impliziten Mindestlohnschwellen zu überwinden als in Westdeutschland. Faktisch sind die Ersatzlohnansprüche in Ostdeutschland jedoch nach wie vor niedriger als in Westdeutschland. Im vorliegenden Zusammenhang ist deshalb zu klären, inwieweit sich dies speziell auf die Sozialhilfe bezogen auf den jeweiligen Lohnabstand auswirkt.

Bereits 1991 erfolgte die Einführung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) in den neuen Ländern mit der Festlegung relativ hoher Regelsätze zur Bemessung der Sozialhilfeleistungen.⁴⁰ Der 1993 vorgestellte „Bericht der Bundesregierung zur Frage der Einhaltung des Lohnabstandsgebotes“, konstatiert deshalb für die neuen Länder, dass bei einigen Haushaltstypen Überschneidungen zwischen dem Niveau der Hilfe zum Lebensunterhalt und dem verfügbaren Einkommen auftreten. Für die alten Bundesländer wird dagegen festgestellt, dass das Lohnabstandsgebot im Durchschnitt gewahrt bleibt. Die Einhaltung des Lohnabstandsgebotes für beide Landesteile wird im wesentlichen für das Jahr 1998 bestätigt.⁴¹

Die Betrachtung von Durchschnittsentgelten tatsächlich erwerbstätiger Niedrigeinkommensbezieher ist allerdings nur bedingt aussagefähig, weil davon auszugehen ist, dass hier nur diejenigen erfasst sind, für die die Ausübung der entsprechenden Tätigkeit lohnend war. Wenn Erwerbspersonen der Rationalität folgen, die den theoretischen Erwartungen entspricht, liefert eine empirische Erhebung von Erwerbstätigen zwangsläufig nur eine Positivauswahl. Das Lohnabstandsgebot erscheint vordergründig als eingehalten, weil diejenigen, die von der Sozialhilfefalle betroffen sind, in der gewählten Darstellung gar nicht erfasst werden.

Aussagekräftiger als die Analyse von Durchschnittsverdiensten ist daher eine Betrachtung der für die Zielgruppe in Frage kommenden potenziellen Marktlöhne. Innerhalb des institutionellen Rahmens der tariflichen Lohn-, Gehalts- und Entgeltstruktur werden die untersten Tariflohngruppen – ein heute bereits möglicher Niedriglohnbereich – als Kriterium zur Bestimmung des Lohnabstandsgebotes herangezogen.⁴² Beispielhaft werden dazu die Löhne von vier

Branchen zum Vergleich mit den Sozialhilfesätzen herangezogen, zwei aus dem Verarbeitenden Gewerbe (Textilindustrie, Eisen- und Stahlindustrie) sowie zwei aus dem Dienstleistungssektor (Einzelhandel, Hotel- und Gaststättengewerbe).

Entsprechende Betrachtungen lassen Zweifel an der Gültigkeit der Durchschnittsentgeltanalyse aufkommen. Für den Zeitraum 1998 sind die Ost-West-Unterschiede inzwischen weniger relevant als Unterschiede beim Haushaltstyp. Für Familien mit mehreren Kindern ergeben sich in Ost- und Westdeutschland gleichermaßen starke Anhaltspunkte für eine Verletzung des Lohnabstandsgebots.⁴³

Struktur der Bedarfsgemeinschaften in der Sozialhilfe

Die für das Lohnabstandsgebot definitorische Gruppe der Paare mit drei Kindern umfasst nur rund 3 % der Bedarfsgemeinschaften und ist somit hinsichtlich der Arbeitsanreize für Sozialhilfeempfänger kaum relevant (vergleiche Tabelle 1). Da sich mit zunehmender Familiengröße der Abstand zwischen dem Einkommen bei Erwerbsarbeit und der Sozialhilfe verringert,⁴⁴ wird in der hier vorliegenden Analyse sogar ein schwächeres Kriterium zum Lohnabstand eingeführt, als es das BSHG vorsieht.

Es wird im folgenden der Lohnabstand der Alleinstehenden als mit Abstand größter Gruppe von Bedarfsgemeinschaften in der Sozialhilfe untersucht. Eine Beschäftigungsaufnahme lohnt sich in finanzieller Hinsicht noch am ehesten für diese Personen. Auf der anderen Seite bildet der Ein-Verdiener-Paar-Haushalt mit zwei Kindern das Kriterium zur Untersuchung des Lohnabstandes und der Arbeitsanreize einer relevanten größeren Bedarfsgemeinschaft. Die Relevanz einzelner Haushaltstypen innerhalb der Sozialhilfe wird mit der Tabelle 1 illustriert.⁴⁵

³⁹ Vergleiche DIW/HWWA/ifo/IfW/IWH/RWI (2000): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2000, in: IWH (Hrsg.): Wirtschaft im Wandel, Nr. 14, S. 386-443.

⁴⁰ Unter Sozialhilfe wird im Folgenden die Hilfe zum Lebensunterhalt für Personen außerhalb von Einrichtungen verstanden.

⁴¹ Siehe BREUER, W.; ENGELS, D. (1998): Grundinformationen und Daten zur Sozialhilfe. Köln.

⁴² Die tariflichen Regelungen zu Löhnen, Einmalzahlungen, Arbeitszeit usw. wurden dem WSI-Tarifarchiv der Hans-Böckler-Stiftung entnommen, siehe <http://www.boeckler.de/wsi/tarchiv> oder WIRTSCHAFTS- UND SOZIAL-

WISSENSCHAFTLICHES INSTITUT (2001): WSI Tarifhandbuch 2001, Bund-Verlag, Frankfurt.

⁴³ Siehe für 1998 in zwei Branchen des Dienstleistungssektors SCHNEIDER, H.; LANG, C.; ROSENFELD, M.T.W.; KEMPE, W. u.a. (2001): Zu den Anreizwirkungen der Sozialhilfe – Das Arbeitsangebotsverhalten arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Zu einer ähnlichen Untersuchung für Westdeutschland vergleiche DEUTSCHE BUNDESBANK (1996).

⁴⁴ Die Sozialhilfe für eine zusätzliche Person soll lebensbedarfsdeckend sein, die Vorteile bei Erwerbsarbeit des Haushaltsvorstandes im Wohn- und Kindergeld sind dies jedoch e-gelmässig nicht.

⁴⁵ Diese spiegelt den Stand von 1999 wider, die Struktur dürfte sich aber bis 2001 nicht radikal geändert haben.

Tabelle 1:
Zahl der Bedarfsgemeinschaften von Empfängern der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt nach Haushaltstypen Ende 1999

Haushaltstyp	Anzahl	Anteil in %
Alleinstehende	619 307	42,6
Ehepaare und nichteheliche Lebensgemeinschaften ohne Kinder	118 952	8,2
Ehepaare mit einem Kind	56 738	3,9
Ehepaare mit zwei Kindern	51 167	3,5
Ehepaare mit drei und mehr Kindern	43 443	3,0
Nichteheliche Lebensgemeinschaften mit Kindern ^a	26 303	1,8
Alleinerziehende Frauen mit einem Kind	183 701	12,7
Alleinerziehende Frauen mit zwei Kindern	103 180	7,1
Alleinerziehende Frauen mit drei und mehr Kindern	45 372	3,1
Alleinerziehende Männer ^a	10 521	0,7
Bedarfsgemeinschaften ohne Haushaltsvorstand und anderweitige Bedarfsgemeinschaften ^a	193 955	13,4
Haushalte insgesamt	1 452 639	100,0

^a Die Zahl der Kinder wird in diesen Haushaltstypen in der Statistik nicht getrennt ausgewiesen, somit bleibt auch die Haushaltsgröße unbekannt.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, 5/2001, S. 376, Berechnungen des IWH

Auf die speziellen Probleme der Alleinerziehenden – eine sehr relevante Gruppe innerhalb der Sozialhilfebezieher – wird im weiteren nicht eingegangen. Deren Einkommensanreize müssten durch die bei Erwerbsaufnahme notwendig werdende externe Kinderbetreuung noch viel höher liegen.

Lohnabstand in Ost- und Westdeutschland gleichermaßen problematisch

Seit der letzten Analyse mit dem Bezugszeitraum 1998 wurde das Kindergeld deutlich erhöht. Mit der zum Januar 2001 in Kraft getretenen Wohngeldreform wurde zum ersten Mal seit 10 Jahren das Wohngeld der Miet- und Einkommensentwicklung angepasst. Dies hat vor allem in den alten Ländern durch deutlich höhere berücksichtigungsfähige Mieten einen höheren Wohngeldanspruch zur Folge. Desweiteren sind in den

vergangenen Jahren verschiedenen Stufen der Steuerreform in Kraft getreten, die eine Entlastung für Arbeitnehmer bringt. Deshalb wird die folgende Untersuchung des Lohnabstandes auf das Ende des Jahres 2001 bezogen. Hierbei werden Tarifierhöhungen, die im Laufe des Jahres 2001 erfolgen, berücksichtigt, ebenso die jährliche Sozialhilfeanpassung im Juli jeden Jahres.

Die Daten der Tabelle 2 beziehen sich auf Westdeutschland zum Ende des Jahres 2001. Die Bruttoarbeitsentgelte der ausgewählten Branchen entsprechen der jeweils unterste Tariflohngruppe und werden gemäß dem WSI-Tarifarchiv angeführt. Die Regelungen zum Urlaubs- und Weihnachtsgeld sind mit einem Zwölftel des Jahresanspruches als einmalige Zahlungen berücksichtigt. Im Fall von Spannbreiten wird ein mittlerer Anspruch unterstellt. Vom gesamten Bruttomonatsbetrag werden Steuern und Sozialabgaben abgezogen und Kindergeld und Wohngeld hinzugezogen, um zum tatsächlich für den Haushalt maßgeblichen verfügbaren Einkommen zu gelangen. Dabei sind einige Annahmen zur Krankenversicherung und den Wohnverhältnissen zu treffen. Die Annahmen sind so gestaltet, dass sie insbesondere beim Wohngeld durchaus mittlere bis überdurchschnittliche Ansprüche nach sich ziehen (siehe Fußnoten zur Tabelle). Schließlich werden die verfügbaren Einkommen mit den Bedarfen zum Lebensunterhalt für entsprechende Bedarfsgemeinschaften verglichen.

Durchaus deutliche Abstände von einigen hundert Mark höheren Einkommen bei Erwerbsarbeit gegenüber dem Sozialhilfebezug resultieren in jedem Fall für allein stehende Personen. Dort ist der Abstand zwischen dem verfügbaren Einkommen bei Erwerbstätigkeit und dem alleinigen Bezug von Sozialhilfe am ausgeprägtesten. Selbst in der hier untersuchten Branche mit den ungünstigsten Verdienstmöglichkeiten, dem Hotel- und Gaststättengewerbe – hier wären Servierer/-innen, Barpersonal und Restaurantkassierer betroffen – liegt das Sozialhilfeniveau rund ein Drittel unter dem verfügbaren Einkommen (siehe Tabelle 2). Ob ein um 630 DM höheres Einkommen bei etwa 170 Stunden Arbeitszeit im Monat gegenüber der Nichtarbeit im individuellen Nutzenkalkül immer ein ausreichender Abstand ist, kann nicht beantwortet werden. Zweifel sind aber angebracht.

Dass der Abstand im Fall des Ein-Verdiener-Paar-Haushaltes mit zwei Kindern zwar positiv, aber praktisch vernachlässigbar ist, wird in der Eisen- und Stahlindustrie sowie dem Hotel- und Gaststättengewerbe am deutlichsten. 9 bzw. 42 zusätzliche DM im Monat als Arbeitsanreiz bei 39 bzw. 35 Stunden wöchentlicher Arbeitszeit sind offensichtlich zu wenig für eine Arbeitsaufnahme. Das Lohnabstandsgebot für diesen Familientyp ist zwar knapp eingehalten, der ökonomische Anreiz zu einer Arbeitsaufnahme ist jedoch praktisch Null.

Es ist absehbar, dass es im Fall einer im § 22 Abs. 4 BSHG genannten Familie mit drei Kindern zu Über-

schneidungen von Sozialhilfe mit dem Einkommen bei einer Vollzeitstätigkeit bei den letztgenannten zwei Branchen kommt. Im Beispiel des Hotel- und Gaststättengewerbes würde gegenüber der Familie mit zwei Kindern das Kinder- und Wohngeld zusammen um 451 DM höher liegen, das verfügbare Einkommen betrüge 3502 DM. Der Sozialhilfeanspruch liegt für diese 5köpfige Familie bei 3595 DM (Beispiel ist nicht in der Tabelle aufgeführt). Trotz aller Verbesserungen bei Kinder- und Wohngeld sowie dem Steuerrecht der letzten Jahre liegt der Sozialhilfeanspruch um 93 DM über dem verfügbaren Einkommen bei Erwerbstätigkeit. Das Lohnabstandsgebot ist nicht eingehalten.

Für Ostdeutschland werden die Resultate der Abstandsuntersuchungen analog zum Vorgehen für die alten Bundesländer in Tabelle 3 präsentiert. Aufgrund einer unterschiedlichen Anpassung an die westdeutschen Tarife spiegelt sich ein von Branche zu Branche im Detail unterschiedliches Bild wider. Eine Tarifentlohnung von 100% westdeutschen Referenzgebietes gibt es in der Eisen- und Stahlindustrie Ost. Aufgrund der geringeren Sozialhilfeansprüche in Ostdeutschland sind die Abstände zum verfügbaren Einkommen bei Vollerwerbstätigkeit absolut und prozentual etwas größer als in den alten Bundesländern. Aber auch die 140 DM Zugewinn bei einer vierköpfigen Familie dürften kaum einen ausreichenden Anreiz für eine Vollzeitbeschäftigung darstellen.

In den anderen drei untersuchten Branchen ist der Lohnabstand für Alleinlebende absolut und prozentual etwas geringer als in den alten Bundesländern. Der Sozialhilfeanspruch liegt rund ein Drittel unter dem verfügbaren Einkommen bei Vollerwerbstätigkeit. Deutlich negativ fällt der Vergleich jedoch für einen Paarhaushalt mit zwei Kindern aus. In allen drei Branchen gibt es nicht nur keinen Anreiz auf ein höheres Einkommen durch Erwerbstätigkeit, auch das schwächere Kriterium des positiven Lohnabstandes wird nicht erfüllt. Noch negativer wird auch hier das Ergebnis für den Fall eines Paarhaushaltes mit drei Kindern, den eigentlich im Lohnabstandsgebot definitiv erwähnten Familienotyp (nicht aus der Tabelle ersichtlich).

Zur Situation in Ostdeutschland kommt noch das spezielle Problem der geringeren Tarifbindung und häufigen untertariflichen Entlohnungen. Das Problem der geringen Anreize dürfte somit bis in mittlere Bildungsschichten hinein wirken.

Die Benachteiligung von Kombihilfeempfängern in der kommunalen Arbeitsmarktpolitik

Die Funktion der sozialen Grundsicherung wird in Deutschland durch die Sozialhilfe und die Arbeitslosenhilfe abgedeckt. Während jedoch die Finanzierung der Arbeitslosenhilfe durch den Bund erfolgt, obliegt die Finanzierung der Sozialhilfe den Kommunen. Dieser Dualismus führt mutmaßlich zur Benachteiligung sogenannter Kombihilfeempfänger im Hinblick auf deren Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt durch Maßnahmen der aktiven Arbeits-

marktpolitik. Kombihilfeempfänger sind Personen, deren staatlich garantiertes Mindesteinkommen sowohl aus Sozialhilfe als auch aus Arbeitslosenunterstützung besteht. Ihr Einkommensanspruch ist zwar nicht höher als der von reinen Sozialhilfeempfängern, doch die zwischen Bund und Kommunen geteilte Zuständigkeit für dessen Finanzierung erzeugt Anreize zur gegenseitigen Lastenverschiebung.

Im Vergleich mit reinen Sozialhilfeempfängern sind Kombihilfeempfänger für die Kommunen vergleichsweise billig. Vor die Wahl gestellt, ob kommunale Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eher reinen Sozialhilfeempfängern oder eher Kombihilfeempfängern zugute kommen sollten, entscheiden sich Kommunen daher tendenziell für die reinen Sozialhilfeempfänger. Auch wenn die Maßnahmen im Hinblick auf die Integration am Arbeitsmarkt nicht als übermäßig erfolgreich gelten können, unterliegen Kombihilfeempfänger im Rahmen der dadurch gegebenen Möglichkeiten einer erkennbaren Benachteiligung.

Seit kurzem fördert die Bundesregierung die Kooperation zwischen Arbeits- und Sozialämtern auf lokaler Ebene. Durch ein solches Programm werden die fiskalischen Anreize zur Lastenverschiebung jedoch keinesfalls aufgehoben. Eine eher ursachenorientierte Politik sollte stattdessen an einer Zusammenfassung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ansetzen. Faktisch dürfte dies allerdings einer aus transfersystematischen Gründen ohnehin längst fälligen Abschaffung der Arbeitslosenhilfe gleich kommen.

Kombihilfeempfänger – die Stiefkinder der Beschäftigungsförderung?

Sozialhilfeempfänger sind keine homogene Gruppe. Sie unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Qualifikationsmerkmale, ihrer biografischen Verläufe, der Einmündungen in die Sozialhilfe und dadurch auch hinsichtlich der Zusammensetzung der Transferzahlungen, die sie erhalten. Sofern Sozialhilfeberechtigte gleichzeitig noch Ansprüche auf Transferleistungen nach SGB III (Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe) besitzen, werden diese vorrangig gewährt. Die nachrangig gewährte Sozialhilfe verringert sich auf den Differenzbetrag zwischen staatlich garantiertem Mindesteinkommen und dem Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung. Die davon betroffenen Personen werden im Folgenden als Kombihilfeempfänger bezeichnet.⁴⁶

* Dieser Beitrag basiert auf einem im Februar 2001 abgeschlossenen Gutachten zu den Anreizwirkungen der Sozialhilfe, das im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen erstellt wurde. Das vollständige Gutachten erscheint im Nomos-Verlag, Baden-Baden.

⁴⁶ Für diese Personengruppe existiert in den kommunalen Verwaltungen keine einheitliche Bezeichnung. In manchen Kommunen nennt man sie „Aufstocker“, da die Arbeitslosenhilfe durch Sozialhilfezahlungen aufgestockt wird. Mit Kombilohnkonzepten haben Kombihilfeempfänger nichts zu tun.

Aus der spezifischen Alimentierung der Kombihilfeempfänger ergeben sich Folgeprobleme, die in erster Linie mit der geteilten Zuständigkeit für die beiden Transferformen zusammenhängen. Während die Arbeitslosenunterstützung vom Bund getragen und von den Arbeitsämtern bewilligt wird, liegt die Zuständigkeit für die Sozialhilfe sowohl in finanzieller als auch in organisatorischer Hinsicht bei den Kommunen. Das kann einer Tendenz zur Lastenverschiebung Vorschub leisten („Verschiebebahnhof“).⁴⁷ Reibungsverluste durch Doppelzuständigkeiten sind ebenfalls nicht auszuschließen. Nachteile dürften sich daraus für die Kombihilfeempfänger insbesondere im Hinblick auf die Einbeziehung in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ergeben.

Wie groß der Kreis der Betroffenen ist, lässt sich nur grob beziffern. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes wurden zum Stichtag 31.12.1998 in Deutschland insgesamt etwa 198 000 Sozialhilfe-Bedarfsgemeinschaften gezählt, in denen mindestens eine Person gleichzeitig Arbeitslosenunterstützung bezog. Dies entspricht einem Anteil von 11% an den grundsätzlich erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern im Alter von 15 bis unter 65 Jahren. Der so berechnete Anteil stellt jedoch aus zwei Gründen nur eine Untergrenze für den Anteil der Kombihilfeempfänger an den arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern dar. Erstens gibt es in unbekannter Zahl Bedarfsgemeinschaften, in denen mehrere Personen Arbeitslosenunterstützung beziehen. Zweitens ist nur ein Teil der Sozialhilfeempfänger im Alter von 15 bis unter 65 Jahren tatsächlich arbeitsfähig. Legt man als Näherungsgröße für die Zahl der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger die Zahl der arbeitslos gemeldeten Sozialhilfeempfänger zugrunde (1998 waren dies etwa 709 000 Personen), so ergibt sich ein Anteil der Bedarfsgemeinschaften an diesem Personenkreis von 28%.⁴⁸ Diese genannten Anteilswerte geben somit eine grobe Bandbreite für den Anteil der Kombihilfeempfänger an den von den Kommunen als „arbeitsfähig“ eingestuften Hilfeempfängern wieder.

Kooperation zwischen Arbeits- und Sozialamt – Ein erster Schritt in die richtige Richtung

Aus der Sicht der Kommunen als Träger der Sozialhilfe sind die Kombihilfeempfänger eher die „billigen“ Fälle im Vergleich zu denjenigen, die keine Leistungen vom Arbeitsamt, sondern nur vom Sozialamt beziehen. Reine Sozialhilfeempfänger sind in dieser Betrachtungsweise eher die „teuren“ Fälle. Daraus ergibt sich für Kommunen ein starker Anreiz, reine Sozialhilfeempfänger bei der Zuweisung in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gegenüber Kombihilfeempfängern zu bevorzugen. In dem Gutachten des IWH zu den Anreizwirkungen der Sozialhilfe wurden nicht nur Sozialhilfeempfänger

befragt, sondern auch Interviews mit Experten aus der kommunalen Beschäftigungsförderung geführt, beispielsweise mit Vertretern der Sozialämter oder der Trägergesellschaften. Sie bestätigen, dass die geschilderte Handlungsweise oft gängige Praxis ist. Sie weisen aber häufig noch auf einen anderen Aspekt zur Begründung, warum Kombihilfeempfänger tendenziell nur in geringem Umfang von kommunalen Bemühungen zur Reintegration in den Arbeitsmarkt profitieren. Werden Kombihilfeempfänger in Maßnahmen des Sozialamtes beschäftigt, die mehr als 14,5 Wochenstunden betragen, kann das Arbeitsamt den Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung aufheben. Damit ginge die Alimentierungspflicht voll auf die Kommune über. All diese Fakten legen die Vermutung nahe, dass sich die Sozialämter bei ihren Aktivitäten für diese Gruppe zurückhalten und sich um die Reintegration in den Arbeitsmarkt weniger intensiv bemühen, als bei reinen Sozialhilfeempfängern.

Als Indiz für die Relevanz der Problematik kann auch gelten, dass in einigen Kommunen bereits seit einigen Jahren Kooperationen zwischen der Sozial- und der Arbeitsverwaltung bestehen, um den geschilderten Problemen begegnen zu können. Allerdings sind diese Projekte qualitativ und quantitativ recht unterschiedlich ausgeprägt. Sie reichen von Willensbekundungen für eine Zusammenarbeit über gemeinsame Arbeitsmarktkonferenzen, gemeinsam besetzte Vermittlungsstellen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger bis hin zur Zusammenarbeit beider Ressorts auf der Budget- und Planungsebene.

Seit Ende vergangenen Jahres fördert die Bundesregierung regionale Modellvorhaben, die eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Sozialämtern zum Inhalt haben. Unter dem Titel „MoZArT“ (Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe)⁴⁹ werden seither Kooperationsvereinbarungen zwischen örtlichen Arbeitsämtern und Sozialämtern mit der Zielsetzung getroffen, Doppelarbeit zu vermeiden und Synergieeffekte zu erzielen. Dazu sollen gemeinsame Anlaufstellen von Arbeitsämtern und örtlichen Trägern der Sozialhilfe geschaffen werden. Die Verwaltungsverfahren sollen vereinfacht und für die Betroffenen durchschaubarer werden. Ob dies zur Beseitigung der angesprochenen Probleme ausreicht, wird sich erst in der Zukunft zeigen. Zweifel daran sind jedoch angebracht.

Empirische Befunde zur Benachteiligung von Kombihilfeempfängern bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

Im Rahmen des bereits erwähnten Gutachtens des IWH wurde im Sommer 2000 in zwölf ausgewählten deutschen Städten und Landkreisen eine Befragung unter Personen durchgeführt, die im Jahr 1998 an einer kommunalen Maßnahme der B73

⁴⁷ Vgl. FEIST, H.: Arbeit statt Sozialhilfe. Zur Reform der Grundsicherung in Deutschland. Tübingen 2000.

⁴⁸ Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

⁴⁹ Vgl. www.bma-mozart.de.

schäftigungsförderung teilgenommen hatten.⁵⁰ Das Sample umfasst 131 Interviews. Als Vergleichsgruppe wurden 69 Personen befragt, die im gleichen Zeitraum Sozialhilfeempfänger waren, jedoch nicht an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme ihrer Kommune teilgenommen hatten.

Um Aufschluss über die zugunsten von Kombihilfeempfängern tatsächlich eingesetzten Maßnahmen zu gewinnen, werden im Folgenden die Angaben aller Befragten betrachtet, die vor Beginn der Maßnahme, an der sie teilgenommen haben, nach eigenen Angaben Transfers vom Arbeitsamt (Arbeitslosengeld oder -hilfe) bezogen haben. Dies geschieht unabhängig davon, ob sie zu diesem Zeitpunkt nach eigenen Angaben auch Sozialhilfetransfers bezogen haben. Es ist davon auszugehen, dass diese Personen – sofern sie nicht an einer Arbeitsförderungsmaßnahme der Kommune teilgenommen hätten – zu Sozialhilfeempfängern geworden wären. Bei dem entsprechenden Personenkreis handelt es sich um insgesamt 16 Personen, vier Bezieher von Arbeitslosengeld und zwölf Arbeitslosenhilfeempfänger. Dies entspricht einem Anteil von 13% bezogen auf alle Maßnahmenteilnehmer, die die entsprechende Frage beantwortet haben. Geht man aufgrund der Vorüberlegungen davon aus, dass der Anteil von Kombihilfeempfängern an den arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern weitaus höher liegen dürfte, sind sie in der IWH-Stichprobe unterrepräsentiert. Dies allein kann bereits als Indiz für die Benachteiligung der Kombihilfeempfänger gelten. Dies gilt umso mehr, als in vier der ausgewählten Kommunen spezielle Programme für Kombihilfeempfänger praktiziert werden.

Auf die Maßnahmentypen verteilen sich die Kombihilfeempfänger folgendermaßen: Elf von ihnen haben an einer Beschäftigungsmaßnahme teilgenommen, vier an einer Qualifizierungsmaßnahme und ein Kombihilfeempfänger war in der Arbeitsvermittlung.

Die Wege in die Maßnahmen unterscheiden sich zwischen Kombihilfeempfängern (16 Befragte) und übrigen Maßnahmenteilnehmern (alle Maßnahmentypen, 115 Befragte) nur gering: 75% der Kombihilfeempfänger sind durch eine Aufforderung seitens des Arbeits- oder Sozialamtes in die Maßnahme gekommen, bei den übrigen Teilnehmern sind es 70%. Bei einer Betrachtung der Aufteilung der Hilfeempfänger auf die verschiedenen Maßnahmentypen werden ebenfalls kaum Differenzen zwischen den Leistungsempfängern des Arbeitsamtes und den übrigen Befragten deutlich. Dagegen zeigen sich für die Befragten, die an Beschäftigungsmaßnahmen teilnahmen (11 Kombihilfeempfänger und 76 weitere Hilfeempfänger), interessante Unterschiede hinsichtlich der bekundeten Bewertung der Maßnahmen. Dabei ergibt sich, dass

37% der Kombihilfeempfänger gegenüber 28% der übrigen Befragten eher negative Bewertungen abgaben. Auch bei den Fragen „Hätten Sie die gleiche Stelle auch angenommen, wenn Sie sie von sich aus auf dem freien Arbeitsmarkt gefunden hätten?“ und „Hätten Sie die Beschäftigung gern weiter fortgesetzt?“ zeigt sich eine deutlich negativere Einschätzung der Maßnahme durch die Kombihilfeempfänger im Vergleich zu den übrigen Befragten. Dabei mag auch der Umstand eine Rolle spielen, dass es für die Kombihilfeempfänger im Kontext mit der jeweiligen Maßnahme vielfach keine Verbesserung des Einkommens gab. Bei der Beantwortung der Frage nach der Veränderung der Einkommensposition, die mit dem Eintritt in die Maßnahme zu verzeichnen war, gaben 27% der Kombihilfeempfänger gegenüber 19% der übrigen Befragten an, dass es für sie keine Verbesserung gegeben hätte. Auch dies kann als Hinweis auf die Benachteiligung dieser Personengruppe gewertet werden.

Wenn die bereits geäußerte Vermutung zutrifft, dass sich die Kommunen bei der Förderung von Kombihilfeempfängern weniger intensiv um eine passgenaue Förderung bemühen, so müsste sich dies auch in einem systematisch geringeren Erfolg der Maßnahmen für die Kombihilfeempfänger niederschlagen. Betrachtet man den heutigen Erwerbsstatus der befragten Maßnahmenteilnehmer, so geben 19% derjenigen, die 1998 Kombihilfeempfänger waren, gegenüber 39% der übrigen Befragten an, zum Zeitpunkt der Befragung über ein Erwerbseinkommen (ggf. ergänzt durch staatliche Transfers) verfügt zu haben. 38% der ehemaligen Kombihilfeempfänger gegenüber 27% der übrigen Maßnahmenteilnehmer bezogen zum Zeitpunkt der Befragung immer noch oder wieder Sozialhilfe. Diese Angaben deuten darauf hin, dass der Erfolg der Maßnahmen im Sinne des Übergangs in den regulären Arbeitsmarkt für die Kombihilfeempfänger geringer ausgefallen ist als für die übrigen Befragten.

Möglichkeiten einer ursachenorientierten Reform

Die bereits angesprochene Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Arbeitsämtern auf kommunaler Ebene stellt einen vergleichsweise bescheidenen Ansatz dar, um der Benachteiligung von Kombihilfeempfängern entgegen zu können. Mit Fördermitteln für lokale Kooperationsprojekte zwischen Arbeits- und Sozialämtern werden die fiskalischen Anreize zur Lastenverschiebung keinesfalls aufgehoben. Insofern ist das Vorhaben eher auf Symptombekämpfung als auf Ursachenbekämpfung ausgelegt.

Eine stärker ursachenorientierte Maßnahme bestünde in der in jüngster Zeit vielfach geforderten vollständigen Integration der Arbeitslosenhilfe in das System der Sozialhilfe.⁵¹ Die Zahl der Kombihilfeempfänger

⁵⁰ Es handelt sich um die Städte Bielefeld, Chemnitz, Dessau, Dresden, Frankfurt/Oder, Hannover, Köln, Ludwigshafen und Magdeburg sowie die Landkreise Emsland, Lippe und Leipziger Land.

⁵¹ Zu diesem Vorschlag vgl. etwa ROSENFELD, M. T. W.: Social Security, Intergovernmental Fiscal Relations and Efficiency: The case of the Two Systems of Public Assistance for

würde damit deutlich reduziert werden können (nur die bedürftigen Empfänger von Arbeitslosengeld würden noch ergänzende Sozialhilfe erhalten). Auf diese Weise könnten auch andere Nachteile der heutigen Aufspaltung des deutschen Fürsorgesystems in zwei Subsysteme – Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – beseitigt werden.⁵² Die arbeitsmarktpolitische Zuständigkeit für die Gruppen der am Arbeitsmarkt besonders Benachteiligten und der Langzeitarbeitslosen würde bei einer Stelle – den Kommunen – gebündelt werden, was sich positiv auf die Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik auswirken dürfte.

Für die Zusammenfassung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sprechen vor allem transfersystematische Gründe. Da Arbeitslosenhilfe keine Versicherungsleistung darstellt, gleichwohl aber an den Tatbestand eines vorhergehenden Versicherungsanspruchs geknüpft ist, führt die Zweigleisigkeit von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer Ungleichbehandlung von Arbeitssuchenden, zumindest dann, wenn der Arbeitslosenhilfeanspruch höher ist als der Sozialhilfeanspruch. Ökonomisch betrachtet hat die Sozialhilfe unabhängig von ihrer Nachrangigkeit ebenso eine Lohnersatzfunktion wie die Arbeitslosenhilfe. Es ist deshalb nicht einzusehen, wieso Arbeitssuchende, deren Anspruch auf Versicherungsleistungen erloschen ist, besser alimentiert werden sollten als Arbeitssuchende, die von vorneherein keinen Anspruch auf Versicherungsleistungen besessen haben.

Weiterhin wäre es allein schon wegen der sonst gefährdeten Finanzsituation von strukturschwachen Kommunen, aber auch unter Anreizgesichtspunkten⁵³ angebracht, eine Beteiligung des Bundes an den bei einer Reform erweiterten kommunalen Sozialhilfelasten vorzusehen. Den finanziellen Implikationen der Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit könnte damit wirksam begegnet werden.

Für die Beteiligung des Bundes spricht auch die heute gegebene Regelung der Finanzierungszuständigkeiten. Demgemäß käme es durch die vorgeschlagene Integration der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe zur Einsparung von Mitteln auf der Bundesebene, die zumindest teilweise an die Kommunen – deren Lasten ja steigen würden – weitergegeben werden sollten. Auch gesamtfiskalisch wird es durch die vorgeschlagene Maßnahme zu Einsparungen kommen, weil die Gewährung der Arbeitslosenhilfe – im Durchschnitt betrachtet – generöser ausfällt als die Sozialhilfe. Die Arbeitslosenhilfe wird gemäß dem früheren Lohn eines Arbeitslosen, die Sozialhilfe hingegen gemäß dem Bedarf eines Hilfeempfängers vergeben. Allerdings ist

zu berücksichtigen, dass die Sozialhilfe gerade wegen der Orientierung am Bedarf mit weitaus höheren Verwaltungskosten als die Arbeitslosenhilfe verbunden ist. Sinkenden Transferausgaben infolge der vorgeschlagenen Maßnahme stehen somit steigende Verwaltungskosten gegenüber. Ergänzende Reformen, etwa durch weitere Pauschalierungen der einmaligen Hilfe zum Lebensunterhalt sowie ggf. auch der Hilfe in besonderen Lebenslagen, wären deshalb zu erwägen, um den reformbedingten Anstieg der Verwaltungskosten zu begrenzen.

Die Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ändert allerdings nur partiell etwas an der heute gängigen Praxis der Lastenverschiebungen zwischen den Kommunen und den Arbeitsämtern. Um hier Änderungen herbeizuführen, gibt es verschiedene weitergehende Vorschläge.⁵⁴ So könnte eine Beteiligung der Kommunen an der Finanzierung des Arbeitslosengeldes für ehemalige Bezieher von Sozialhilfe vorgesehen werden, sofern der Bezug des Arbeitslosengeldes innerhalb von ein bis zwei Jahren nach der Beendigung der Sozialhilfebedürftigkeit eintritt. Dies würde die Anreize der Kommunen zur Lastenverlagerung reduzieren.

Kommunale „Hilfe zur Arbeit“: Welche Rolle spielen organisatorische Aspekte?*

Steigende Sozialhilfeausgaben haben die Kommunen in den letzten Jahren bewogen, die kommunale Arbeitsmarktpolitik zu intensivieren. Dieses Bestreben hat dazu geführt, dass die Kommunen unter dem programmatischen Motto „Arbeit statt Sozialhilfe“ eigenständige Konzepte und Organisationsformen entwickelt haben, um möglichst viele arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Der Erfolg dieser kommunalen Aktivitäten ist von der Ausgestaltung verschiedener Typen beschäftigungspolitischer Maßnahmen abhängig, aber auch vom organisatorischen Rahmen dieser Maßnahmen. Das betrifft sowohl die Aufgabenverteilung im Sozialamt, die Zahl und die Qualifikation des dort eingesetzten Personals als auch die Form der Zusammenarbeit mit Trägern von beschäftigungspolitischen Maßnahmen. In diesem Bereich gibt es erfolgreiche Ansätze, aber auch noch verschiedene Defizite. Erfolgversprechend erscheinen Ansätze wie das case management, welches die Kompetenzen der Sozialamtsmitarbeiter erweitert und ihnen die Möglichkeit bietet, Hilfeempfänger individueller zu betreuen und damit auch deren Chancen auf eine erfolgreiche Maßnahmenteilnahme und nicht zuletzt eine gelungene Rückkehr in den Arbeitsmarkt zu erhöhen. Andererseits sind die Anreize der Akteure im Bereich „Hilfe zur Arbeit“, die Zahl der Hilfeempfänger zu reduzieren, nicht überall optimal gestaltet und stehen im

the Unemployed in Germany, from: Ethics and Social Security, International Studies on Social Security, Vol. 7. Aldershot, Burlington, Singapore, Sidney 2001, pp. 243-276. – BERTHOLD, N.; THODE, E.; VON BERCHEM, S.: Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: Zwei sind eine zuviel, in: Wirtschaftsdienst, 2000, S. 576-584.

⁵² Vgl. hierzu ROSENFELD, M. T. W., a. a. O.

⁵³ Der Bund würde einen Anreiz erhalten, sich im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Maßnahmen verstärkt um die Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt zu kümmern.

⁵⁴ Vgl. zusammenfassend ROSENFELD, M. T. W., a. a. O.

besonderen Maße einer Effektivitätssteigerung in diesem Bereich entgegen.

In den vergangenen Jahren ist in Deutschland eine zunehmende „Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik“ zu verzeichnen: Für die kommunalen Sozialämter stellt sich immer stärker die Aufgabe, Maßnahmen zur Reintegration von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern in den regulären Arbeitsmarkt zu ergreifen. Die Kommunen haben deshalb verschiedene Typen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie Regelungen für den organisatorischen Rahmen dieser Maßnahmen entwickelt. Für die drei Haupttypen solcher Maßnahmen der kommunalen „Hilfe zur Arbeit“ (Beschäftigungsmaßnahmen, Bildungsmaßnahmen, Vermittlungsmaßnahmen) konnte die jeweilige Wirksamkeit im Rahmen einer vom IWH im Sommer 2000 durchgeführten Untersuchung anhand von Interviews mit 200 Probanden empirisch ermittelt werden.⁵⁵ Aber nicht nur die Entscheidung, für einen Hilfeempfänger jeweils einen bestimmten Maßnahmentyp vorzusehen, sondern auch der organisatorische Rahmen der kommunalen Arbeitsmarktpolitik ist für ihren Erfolg von Bedeutung. Dies zu zeigen, ist das Anliegen des vorliegenden Beitrags.

In jüngster Zeit ist verstärkt die Forderung erhoben worden, in Anlehnung an die Sozialhilfereformen in den USA auch in Deutschland gegenüber den arbeitslosen Hilfeempfängern nicht nur mehr Zwang einzusetzen, sondern zugleich auch die Betreuung der Hilfeempfänger durch die Sozialämter deutlich zu verbessern und individueller zu gestalten. Wie im Folgenden gezeigt wird, gibt es auch hierzulande bereits vielversprechende Ansätze zu einer verbesserten Betreuung, wenngleich die Qualifikation des für die Hilfe zur Arbeit eingesetzten Personals noch zu wünschen übrig lässt. Allerdings werden alle Bemühungen um eine verbesserte Betreuung der Hilfeempfänger wenig erfolgreich sein, wenn den kommunalen Akteuren keine hinreichenden Anreize für eine effektive Arbeitsmarktpolitik gesetzt werden.

Die folgenden Ausführungen basieren vorwiegend auf Plausibilitätsüberlegungen, weil die Fallzahlen der Hilfeempfänger bei den oben angeführten Interviews zumeist zu gering sind, um statistisch gesicherte Aussagen hinsichtlich einzelner Organisationsformen respektive einzelner Kommunen zu erlauben. Gestützt wird die Untersuchung durch intensive Gespräche mit Experten der kommunalen Sozialämter in insgesamt 12 Kreisen und kreisfreien Städten, die im Rahmen

der oben erwähnten Studie im Jahr 2000 durchgeführt wurden.⁵⁶

Vielfältige Ansätze zur besseren Betreuung von Sozialhilfeempfängern

Die Expertengespräche in den ausgewählten Kommunen haben gezeigt, dass in den vergangenen Jahren eine Fülle von Konzepten entwickelt worden ist, um arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Deutlich wird dabei das Bemühen zahlreicher Sozialämter, die gewachsene Zahl von Hilfeempfängern nicht einfach nur zu verwalten, sondern zunehmend individueller zu betreuen. Die Ausgestaltung dieser Betreuung hängt innerhalb des Sozialamtes vor allem von dem dafür gewählten Organisationsablauf und von der Qualifikation des Personals ab.

Individuelle Betreuung der Sozialhilfeempfänger beginnt schon bei der Antragstellung auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt. Ist sichergestellt, dass diese Hilfe gewährt wird, dann kann der Bedienstete daran gehen, über geeignete beschäftigungsfördernde Maßnahmen zu entscheiden. In den befragten Kommunen wird dann meistens eine Ausweg- oder Erstberatung durchgeführt. Je exakter von den Sozialämtern die Arbeitsfähigkeit eines Hilfeempfängers beurteilt werden kann und je passender die Einweisung in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen erfolgt, um so größer wird der Erfolg (Reintegration in den Arbeitsmarkt und/ oder Einsparung kommunaler Transfermittel) der Hilfe zur Arbeit ausfallen.

Um Sozialhilfeempfängern den Weg in eine für sie passende Stelle zu ebnen, setzen viele Kommunen auf ein mehrstufiges Verfahren. Am Anfang stehen dann häufig sogenannte Feststellungsmaßnahmen. Sie beinhalten die zumeist mehrwöchige Beschäftigung von Hilfeempfängern im Rahmen von Gemeinnütziger Arbeit mit Mehraufwandsentschädigung⁵⁷ („GA-Maßnahmen“) mit dem Ziel, die Tauglichkeit der Hilfeempfänger für unterschiedliche Maßnahmen der Arbeitsförderung sowie ihre Qualifikationsmerkmale in Erfahrung zu bringen. Teilweise haben sie eher den Charakter von Seminarveranstaltungen. Die Dauer der Feststellungsmaßnahmen ist recht unterschiedlich, sie dauern wenige Wochen in Chemnitz und bis zu drei Monaten in Dessau und Dresden, wobei auch die Arbeitszeit je Monat unterschiedlich ist (bis zu 120 Stunden in Hannover). Eine Erstberatung in Form eines Gruppenseminars wird etwa in Bielefeld durchgeführt. Hier erfolgt eine Einstufung der Klienten nach ihrer Arbeitsmarktnähe in verschiedene Kategorien, für die mehr oder weniger intensive Maßnahmen

* Dieser Beitrag basiert auf einem im Februar 2001 abgeschlossenen Gutachten zu den Anreizwirkungen der Sozialhilfe, das im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen erstellt wurde. Das vollständige Gutachten erscheint im Nomos-Verlag, Baden-Baden.

⁵⁵ Vgl. hierzu zusammenfassend SCHNEIDER, H.: Kommunale Arbeitsmarktpolitik – Verschiebebahnhof oder Ausweg aus der Sozialhilfeabhängigkeit, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 11/2001, S. 256-262.

⁵⁶ Bei den Kommunen handelt es sich um die Städte Bielefeld, Chemnitz, Dessau, Dresden, Frankfurt/Oder, Hannover, Köln, Ludwigshafen und Magdeburg sowie um die Kreise Emsland, Leipziger Land und Lippe.

⁵⁷ D. h. es wird kein reguläres Gehalt, sondern nur die Hilfe zum Lebensunterhalt als Entgelt für die Arbeitsleistung gezahlt. Hinzu kommt eine geringfügige Aufwandsentschädigung.

vorgesehen werden. In Frankfurt an der Oder gibt es ein dreiwöchiges Info-Seminar. Im Kreis Lippe wird demgegenüber eine reine Beratung durchgeführt, nur gelegentlich werden Feststellungsmaßnahmen betrieben. In Ludwigshafen werden mehrtägige Seminare durchgeführt. Hier erfolgt ein screening zur Einschätzung der Arbeitsfähigkeit, dabei wird eine Mehraufwandsentschädigung gezahlt. Anschließend erfolgt bei grundsätzlicher Eignung der Hilfeempfänger eine Erprobungsmaßnahme über 4 bis 6 Wochen. Mit Hilfe der Feststellungsmaßnahmen kann über die Arbeitsfähigkeit hinaus auch die Arbeitswilligkeit der Klienten geprüft werden.

Neben den vorgestellten Selektionsverfahren kann auch mit Hilfe von case managern (Fallmanagern) die Betreuung der Sozialhilfeempfänger individueller gestaltet werden. Nach diesem aus den USA stammenden System ist ein bestimmter Sachbearbeiter des Sozialamtes für jeweils eine bestimmte Anzahl von Hilfeempfängern fest und komplett zuständig und hat nicht nur die Aufgabe, die Leistungsansprüche dieses Personenkreises zu realisieren, sondern er muss sich auch um deren Reintegration in den Arbeitsmarkt bemühen.⁵⁸ Die konkreten Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit werden dann aber von anderen Stellen wahrgenommen. Grundsätzlich ist von diesem System eine bessere Betreuung der Hilfeempfänger zu erwarten als im Rahmen der herkömmlichen Struktur der Sozialämter. Ein Verschieben der Hilfeempfänger zwischen unterschiedlichen Bereichen des Sozialamtes ist so nicht mehr möglich. Der Fallmanager übernimmt Beratung und Betreuung. Für die Mitarbeiter des Amtes stellt diese Organisationsform eine Ausweitung ihrer Kompetenzen dar. Ihre Arbeit wird vielfältiger und verantwortungsvoller. Für die Hilfeempfänger kann aufgrund der individuellen Betreuung die Motivation erhöht werden, mit der Sozialverwaltung zusammenzuarbeiten und sich in den Prozess der Reintegration in den Arbeitsmarkt aktiv einzubringen. In den vom IWH untersuchten Kommunen gab es dieses Arrangement zum Befragungszeitpunkt nur in Köln, in Hannover war es in einer Testphase.

Das Fallmanagerkonzept zeigt, dass auch das Anforderungsprofil an Sozialamtsmitarbeiter Wandlungen unterliegt. Das Qualifikationsniveau hat durchaus Bedeutung für die Verbesserung der Betreuung der Klienten. In den in der IWH-Studie näher betrachteten Kommunen ist die Qualifikation des zuständigen Personals für die Hilfe zur Arbeit recht unterschiedlich. In den meisten Kommunen werden allgemeine Verwaltungsbedienstete eingesetzt, in einigen wenigen Kommunen werden die Aufgaben an Spezialkräfte (Sozialarbeiter, speziell ausgebildete Arbeitsvermittler) übertragen. Vor allem in den ostdeutschen Kommunen ist die Qualifikation des Personals in den

vergangenen Jahren relativ „bunt“ gewesen. Oft kamen Quereinsteiger in diesen Sektor oder kommunale Bedienstete, die aus anderen Ressorts freigesetzt wurden (beispielsweise Kindergärtnerinnen). Inzwischen setzt sich auch hier – wie schon in den alten Bundesländern – der Verwaltungswirt als gängige Ausbildung für diesen Bereich durch.

Allerdings ist ein solcher Abschluss nicht auf die speziellen Anforderungen des Sozialamtes zugeschnitten (ebenso wenig wie auf die anderer kommunaler Ämter, wie beispielsweise des Jugendamtes). Deshalb wird zur Betreuung schwieriger Fälle in der Sozialhilfe (Alkoholismus, Drogenabhängigkeit, Gewalt in der Familie usw.) teilweise bereits auch psychologisch bzw. sozialpädagogisch geschultes Personal eingesetzt. Durch solches Personal ist eine weitere Professionalisierung der Hilfe zur Arbeit zu erwarten.

Eine allgemeine Verbreitung der geschilderten Ansätze zur besseren Betreuung der Hilfeempfänger und eine verbesserte Qualifikation des Personals garantieren aber noch keinen Erfolg für die Kommune, es müssen auch für die an den Konzepten der Hilfe zur Arbeit beteiligten Akteure die richtigen Anreizstrukturen existieren.

Anreizprobleme im Verhältnis der für die Hilfe zur Arbeit zuständigen Stellen zur politischen Führung der Kommunen

Die Wirkungen von organisatorischen Regelungen hängen auch davon ab, welche Zielsetzungen die Akteure verfolgen, die in die jeweiligen Regelungen eingebunden sind. Für den hier betrachteten Bereich ist davon auszugehen, dass die politische Führung einer Kommune nicht nur von der sozialpolitischen Absicht geleitet wird, arbeitslose Hilfeempfänger *dauerhaft* in den Arbeitsmarkt zu integrieren, sondern auch von der Überlegung, den kommunalen Etat über die Hilfe zur Arbeit finanziell zu entlasten, d. h. die Sozialhilfelasten zu senken. Letzteres ist aufgrund von heute gegebenen Institutionen auch dann möglich, wenn die Hilfeempfänger nur für eine begrenzte Zeit eine reguläre (sozialversicherungspflichtige) Beschäftigung aufnehmen: Hierdurch erwerben die Hilfeempfänger Ansprüche auf Arbeitslosengeld, sodass sie bei Beendigung ihres Beschäftigungsverhältnisses nicht wieder in die Sozialhilfe entlassen werden.⁵⁹ Für die Verwaltungsbediensteten und Fachdezernenten können zusätzlich auch Motive eine Rolle spielen, wie sie aus der ökonomischen Bürokratie-Theorie bekannt sind, speziell das Streben nach Kompetenz- und Budgetmaximierung. Wenn diese Motive dominant werden, folgt daraus geradezu ein Interesse, die Zahl der Sozialhilfeempfänger nach Möglichkeit nicht zu senken. Mit Hilfe von geeigneten organisatorischen

⁵⁸ Dieses Konzept ermöglicht es, unterschiedliche Anlaufpunkte für die Sozialhilfeempfänger zu vermeiden (für Antragstellung, Erstberatung, Vermittlung in Maßnahmen etc.) und damit eingehende Zeit- und Informationsverluste zu reduzieren.

⁵⁹ Zu dem damit angesprochenen „Verschiebepark-Effekt“ bei der Sozialhilfe vgl. LANG, C.; ROSENFELD, M. T. W.; SCHNEIDER, H.: Die Benachteiligung von Kombi-hilfeempfängern in der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 13/2001, S. 311-314.

Strukturen kann eine Kommune versuchen, einem solchen Interesse entgegenzuwirken und Anreize zu setzen, damit die Ziele der politischen Führung umgesetzt werden können. Grundsätzlich besteht für Sozialämter auch noch ein allgemeines Anreizproblem, das darin begründet ist, dass für die einzelnen Bediensteten keine Beteiligung am Vermittlungserfolg vorgesehen ist.⁶⁰ Dies scheint in die kommunale Praxis bislang noch keinen Eingang gefunden zu haben, vermutlich aufgrund der Tarifstrukturen des öffentlichen Dienstes.

Die im Rahmen der bereits erwähnten Expertengespräche geschilderten kommunalen Organisationsstrukturen der Hilfe zur Arbeit lassen sich in zwei wesentliche Grundformen unterscheiden: das „Universalsozialamt“ und das „Kernsozialamt“.

Das „Universalsozialamt“ zeichnet sich dadurch aus, dass alle Aufgaben der Sozialhilfe einschließlich der Hilfe zur Arbeit innerhalb der traditionellen Amtsstruktur wahrgenommen werden. Die Bediensteten, die für Arbeitsmarktpolitik zuständig sind, haben in etwa die gleiche Position wie die Bearbeiter für andere Hilfen in besonderen Lebenslagen. Diesen Typus von Sozialamt verkörpern in der IWH-Untersuchung die Kommunen Chemnitz, Dessau, Hannover, Köln, Leipziger Land, Ludwigshafen und Magdeburg.

Die Funktion des Sozialamts wird zum Beispiel innerhalb der Stadtverwaltung Ludwigshafen vom sogenannten Fachbereich „Soziales, Beschäftigungsförderung und Wohnen“ der Stadtverwaltung wahrgenommen. Der Fachbereich ist untergliedert in fünf Sparten, von denen zwei mit Zuständigkeiten für die Arbeitsvermittlung von Sozialhilfeempfängern betraut sind. Die Sparte „Wirtschaftliche und persönliche Sozialhilfe“ fungiert als Anlaufstelle für die Antragsteller, ist für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt zuständig und nimmt außerdem für diejenigen Antragsteller eine direkte Maßnahmenzuweisung vor, die in sogenannte Einzelmaßnahmen vermittelt werden. Für die sogenannten Gruppenmaßnahmen (für eine größere Zahl von Personen konzipiert, in der Regel auch von diesen gemeinsam ausgeführt, typischerweise in Beschäftigungsprojekten und Qualifizierungsmaßnahmen) ist dagegen die Sparte „Beschäftigungsförderung“ verantwortlich.

Ein „Kernsozialamt“ ist dann gegeben, wenn sich das Sozialamt im Wesentlichen auf die Vergabe von monetären Transfers und anderen Hilfen konzentriert, während die Hilfe zur Arbeit auf ein spezielles Amt oder ein kommunales Unternehmen (im Folgenden als „Arbeitsmarktagentur“ bezeichnet) ausgelagert ist, das direkt – ebenso wie das Kernsozialamt – dem Sozialdezernenten untersteht. Diese Organisationsform weisen unter den vom IWH untersuchten Kommunen

Bielefeld, Dresden, Emsland, Frankfurt/Oder und Lippe auf.

In Dresden beispielsweise werden die zentralen Aufgaben der Hilfe zur Arbeit (Arbeitsberatung und Arbeitsvermittlung) nicht vom Sozialamt ausgeführt, sondern sind einer privatrechtlichen Gesellschaft, der Qualifizierungs- und Arbeitsförderungsgesellschaft Dresden mbH (QAD), übertragen worden. Gleichwohl trägt das Sozialamt weiterhin Verantwortung für die Hilfe zur Arbeit, unter anderem werden die Planung von Qualifizierungsmaßnahmen sowie die Feststellung der grundsätzlichen Arbeitsfähigkeit und die Sanktionierung fehlender Arbeitsbereitschaft im Sozialamt durchgeführt. Die Leitung der QAD hat einen hohen Anreiz, Hilfeempfängern zu einer mindestens sechsmonatigen Beschäftigung zu verhelfen, denn nur dann zahlt das Sozialamt eine Provision. Nach Auskunft der QAD ist diese dringend auf diese Prämien angewiesen, um die anfallenden Personalkosten zu decken, denn die Stadt sorgt nur für die Grundfinanzierung der QAD. Der Zwang zur Kostendeckung führt nach ihrer Einschätzung zu einer wirtschaftlichen und zielorientierten Tätigkeit.

Für die Sozialamtsmitarbeiter ist die Reintegration von Hilfeempfängern in den Arbeitsmarkt nicht mit finanziellen Anreizen verbunden. Demgemäß scheint die Organisationsform Kernsozialamt besser geeignet zu sein, den Wunsch der Kommunen nach Senkung der Sozialhilfeausgaben zu verwirklichen. Folglich ist zu erwarten, dass in Kommunen mit einem Kernsozialamt eine effektivere Arbeitsmarktpolitik als in Kommunen mit einem Universalsozialamt erreicht wird, auch weil im Kernsozialamt Koordinierungsprobleme zwischen der Hilfe zur Arbeit und den Transfervergabestellen geringer sein dürften.

Diese Schlussfolgerungen erscheinen zunächst plausibel, aber die Ergebnisse der Befragung von Sozialhilfeempfängern in der IWH-Studie zeigen ein anderes Bild. Für Kommunen mit einem Universalsozialamt ergibt sich folgende Integrationsbilanz: Knapp 20% der Maßnahmenteilnehmer nahmen im Anschluss eine Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt aufnahmen und ca. 60% wurden wieder arbeitslos. Für Kommunen mit einem Kernsozialamt und weitgehender Ausgliederung der Hilfe zur Arbeit an eine Agentur ergibt sich ein etwas unerwartetes Muster. Das im Anschluss an die Maßnahme erreichte Niveau der Arbeitslosenquote entspricht demjenigen in Kommunen mit einem Universalsozialamt, doch die Quote der Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt fällt eher niedriger aus. Nicht auszuschließen ist, dass es sich hier um einen statistischen Artefakt handelt. Da Kernsozialämter in der Regel einen höheren Anteil von Klienten in Maßnahmen vermitteln, haben sie es mutmaßlich dann auch mit einem höheren Anteil von schwerer Vermittelbaren zu tun. Diese Gruppe ist häufig aus persönlichen¹⁷⁸ Gründen an der Erwerbsaufnahme gehindert. Wenn diese Gruppe in Maßnahmen integriert wird, sind die Teilnehmer aus dem Bereich von Kernsozialämtern nur noch bedingt mit den Teilnehmern aus dem Bereich von Universalsozialämtern vergleichbar.

⁶⁰ Vgl. ROSENFELD, M.T.W.: Arbeit statt/und Sozialhilfe? Alternativen für einen institutionellen Neubau der sozialen Grundsicherung in Deutschland, in: Jahrbücher für Wirtschaftswissenschaften, Jg. 49, 1997, S. 241-268.

Anreizprobleme im Verhältnis der Kommunen zu nicht-kommunalen Organisationen

Die kommunalen Sozialämter sowie die Arbeitsmarktagenturen bedienen sich für die Durchführung von Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen zumeist der Dienste nichtkommunaler Träger⁶¹. Diese haben das Ziel, mindestens ihre Kosten zu decken und ihren Umsatz (sofern sie gemeinnützig orientiert sind) oder ihren Gewinn zu maximieren. Der Vorteil eines Einsatzes privater Organisationen liegt darin, dass zwischen ihnen ein Wettbewerb installiert werden kann, der die Effektivität und Effizienz der Arbeitsmarktpolitik erhöhen kann. In der Praxis richten die zwischen den nichtkommunalen Trägern und den Kommunen abgeschlossenen Verträge die Vergütung vielfach lediglich an der Zahl der betreuten Hilfeempfänger aus, unabhängig davon, ob eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt gelingt. In diesem Fall haben die Träger ein Interesse daran, nicht zu viele Hilfeempfänger in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln, weil sie erwarten können, dass ihnen die Nichtvermittlung von den Kommunen noch mehrfach als Klienten überwiesen werden. Besser ist es deshalb, die Vergütung der nichtkommunalen Träger davon abhängig zu machen, ob die Hilfeempfänger in einen regulären Job vermittelt wurden und diesen Job längere Zeit gehalten haben. So ist es z. B. möglich, dem privaten Träger für jedes abgeschlossene Beschäftigungsverhältnis nur dann eine Vermittlungsgebühr zu zahlen, wenn das Arbeitsverhältnis mindestens 12 Monate andauert.⁶²

In Hannover etwa besteht für die privaten Träger von Qualifizierungsmaßnahmen mit Beschäftigungsanteil keine Verpflichtung, die ihnen gezahlten Vergütungen zurückzuzahlen, wenn ihnen die im Verlauf der Maßnahmen angestrebte Vermittlung der Teilnehmer in den regulären Arbeitsmarkt nicht gelingt. Beispielsweise in Bielefeld werden sogenannte Zielvereinbarungen mit den Maßnahmenträgern über die zu erbringenden Vermittlungsquoten geschlossen; solche Vereinbarungen sind nur dann zweckmäßig, wenn für den Fall der Nichteinhaltung Sanktionen vorgesehen sind.

Teilweise werden auch die sogenannte Feststellungsmaßnahmen von privaten Trägern durchgeführt. In Chemnitz werden die Feststellungsmaßnahmen z. B. durch die DEKRA Akademie GmbH durchgeführt. Die Firma empfiehlt dem städtischen Sozialamt für jeden Hilfeempfänger bestimmte Maßnahmen. Es erfolgt aber keine Beteiligung der Firma am Erfolg der aufgrund dieser Empfehlungen eingeleiteten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Dies ist auch kaum zu realisieren, weil der Erfolg ja in erheblichem Umfang

vom jeweiligen Maßnahmenträger abhängt. Folglich kann eine Übertragung von kommunalen Aufgaben auf private Träger speziell für den Bereich der Feststellungsmaßnahmen nicht vorteilhaft sein.

Anreizprobleme im Verhältnis der Kreise zu den kreisangehörigen Gemeinden

Vielfach ist es üblich, dass die Bearbeitung der Sozialhilfeanträge von den kreisangehörigen Gemeinden durchgeführt wird (sog. Heranziehung der kreisangehörigen Gemeinden zur Sozialhilfeverwaltung). Die kreisangehörigen Gemeinden tragen dann die gesamten Verwaltungskosten, die mit der Transfervergabe verbunden sind, während die Transferzahlungen selbst vom Kreis finanziert werden. Die Hilfe zur Arbeit wird üblicherweise auf der Kreisebene durchgeführt und vom Kreis finanziert. Aufgrund dieser Regelungen wird es bei einer Sozialhilfe-Heranziehung tendenziell zu einer zu großzügigen Vergabe der Transferzahlungen sowie zu einem zu geringen Interesse der einzelnen kreisangehörigen Gemeinden an der Hilfe zur Arbeit kommen, mit der die Transferzahlungen gesenkt werden könnten⁶³. Demgemäß werden sie dazu tendieren, nicht alle Hilfeempfänger, die aus objektiver Sicht arbeitsfähig wären, an die für die Arbeitsmarktpolitik zuständige Stelle auf der Kreisebene zu verweisen. Zusätzlich fehlt den kreisangehörigen Gemeinden der Anreiz, innerhalb ihrer Verwaltung und Betriebe Beschäftigungsmöglichkeiten für arbeitslose Hilfeempfänger vorzusehen.⁶⁴ Die Existenz derartiger Anreizprobleme wird zwar vom vorliegenden Schrifttum bestätigt⁶⁵; demgegenüber wiesen die in den vom IWH untersuchten Kreisen befragten Experten darauf hin, dass die kreisangehörigen Gemeinden sehr wohl einen Anreiz hätten, Hilfeempfängern zu einem Job zu verhelfen: Sie müssten auch die Abrechnungen für die Maßnahmenteilnahme erstellen, diese wären mit weniger Aufwand verbunden als die Vergabe von Transfers. Demgemäß können die Anreizprobleme im kreisangehörigen Raum geringer sein, als aufgrund theoretischer Überlegungen zu vermuten ist.

Anreizprobleme bei staatlicher Subventionierung der kommunalen Arbeitsmarktpolitik

Qualifizierungsmaßnahmen in Kombination mit regulärer Beschäftigung werden von den kommunalen Experten vielfach als klassische Maßnahmen im Rah-

⁶¹ Beispiele für solche Träger sind Bildungszentren oder die Euroschulen.

⁶² Vgl. zu einem solchen Verfahren KIRCHMANN, A.; KLEE, G.: Hilfe zur Arbeit in Baden-Württemberg. Schlussbericht an das Sozialministerium Baden-Württemberg, Institut für angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen 1999, S. 39 f.

⁶³ Die Lasten eines solchen Verhaltens bekommt nicht die einzelne kreisangehörige Gemeinde, sondern vielmehr die Gesamtheit der Gemeinden in einem Kreis zu spüren, wenn aufgrund steigender Transferzahlungen die Kreisumlage als wesentliche Einnahmequelle der Kreise erhöht werden muss. 179

⁶⁴ Vgl. EMPER, S.; FRICK, F.: Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in Kommunen: Strategien zur Integration von Sozialhilfeempfängern in das Erwerbsleben. Gütersloh (Bertelsmann Stiftung) 1999, S. 18.

⁶⁵ So ist im – vom IWH nicht untersuchten – Kreis Aachen parallel zur Heranziehung auch die Finanzverantwortung für die Sozialhilfe auf die kreisangehörigen Gemeinden übertragen worden, um Anreizkompatibilität zu sichern und die Ausgaben für Sozialhilfe zu senken. Vgl. ebenda.

men der „Arbeit statt Sozialhilfe“ („ASS-Maßnahmen“) oder als „Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes“ bezeichnet. Für derartige Maßnahmen werden in den Ziel-1- und Ziel-2-Regionen häufig Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) zur Kofinanzierung der kommunalen Mittel eingesetzt. Teilweise erfolgt auch noch eine Bezuschussung durch Landesmittel. So trug z. B. in Dessau zum Zeitpunkt der Befragung der ESF 65% der Kosten, die Kommune 35%.

Durch solche Zuschüsse werden ASS-Maßnahmen häufiger eingesetzt als wenn die Kommunen sie vollständig selbst finanzieren müssten. Da die ASS-Maßnahmen in der Praxis zumeist mindestens 12 Monate dauern, können sie in besonderem Maße zur Lastenverschiebung auf die Arbeitsämter⁶⁶ instrumentalisiert werden. Ohne die vom ESF bewirkte Veränderung der relativen Preise verschiedener Maßnahmen würden sich die Kommunen stärker um eine unmittelbare Vermittlung der Hilfeempfänger in den ersten Arbeitsmarkt bemühen oder reine Qualifizierungsmaßnahmen anwenden. Vermittlungsmaßnahmen sind für die Kommunen besonders teuer, weil sie in der Regel einen Lohnkostenzuschuss an die Arbeitgeber zahlen müssen und die Vermittlung zumeist ein sehr zeit- und ressourcenaufwendiger Prozess ist. Auch reine Qualifizierungsmaßnahmen sind teuer, zumal dann, wenn sie mit einem allgemein anerkannten Zertifikat verbunden sind. So wird etwa in Dresden grundsätzlich nicht in Qualifizierungen ohne Arbeitsvertrag vermittelt (die Hilfeempfänger können allerdings von sich aus eine entsprechende Maßnahme wählen).

Es wäre besser, wenn die ESF-Mittel auch für die sofortige Vermittlung von Hilfeempfängern in den ersten Arbeitsmarkt und für reine Qualifizierungsmaßnahmen eingesetzt werden könnten. Dann würde es möglich, den Umfang der Lastenverschiebungen zu reduzieren.

Fazit: Mehr Orientierung an den Klienten setzt mehr Orientierung an Anreizaspekten voraus!

Der empirische Gehalt der aufgezeigten organisatorischen Probleme muss zwar noch durch zukünftige Untersuchungen überprüft werden. Aber bereits heute lässt sich die Empfehlung abgeben, den organisatorischen Rahmen der kommunalen Arbeitsmarktpolitik stärker als bislang zu beachten. Sofern bei der Reform der Hilfe zur Arbeit ausschließlich versucht wird, die gegebenen Maßnahmetypen inhaltlich zu verändern, ohne die skizzierten Probleme der Organisation zu berücksichtigen, dürfte die Reform wenig Aussicht auf Erfolg haben. Aber auch Ansätze zur verbesserten Betreuung der Hilfeempfänger werden wenig erfolgreich bleiben, solange nicht allen Akteuren im Bereich der Hilfe zur Arbeit Anreize dergestalt gesetzt

werden, dass ihr Interesse an einer Reintegration der Hilfeempfänger im Vergleich zu heute erhöht wird. Demgemäß muss bei allen Vorschlägen zur Neugestaltung der Sozialhilfe berücksichtigt werden, dass nur eine wirklich umfassende Reform des gesamten Sozialhilfesystems unter Einbeziehung auch von Anreizaspekten Aussicht auf Erfolg haben kann.

*Kommunale Arbeitsmarktpolitik – Verschiebepolitik oder Ausweg aus der Sozialhilfeabhängigkeit?**

Vor dem Hintergrund stetig steigender Finanzierungslasten durch die Sozialhilfe gehen Kommunen zunehmend dazu über, neben den Arbeitsämtern eigene arbeitsmarktpolitische Programme für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger durchzuführen. Kritiker wenden jedoch ein, dass es sich hierbei lediglich um den Versuch einer Lastenverschiebung handle und weniger um eine am Integrationserfolg orientierte Politikoption.

Um diesen Einwand näher untersuchen zu können, hat das IWH bundesweit eine explorative Untersuchung in zwölf ausgewählten Städten und Landkreisen durchgeführt, bei der aus der Gruppe der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger insgesamt etwa 200 Maßnahmenteilnehmer und Nichtteilnehmer als Vergleichsgruppe befragt wurden.

Die Ergebnisse der IWH-Sozialhilfestudie sprechen für einen eher mäßigen Erfolg der Maßnahmen im Hinblick auf die nachfolgende Integration der Teilnehmer in den regulären Arbeitsmarkt. Dessen ungeachtet dürften sich die Maßnahmen aus kommunaler Sicht rechnen, da es mit ihrer Hilfe gelingt, die Maßnahmenteilnehmer für längere Zeit von der Sozialhilfe unabhängig zu machen, wenn auch in der Regel zu Lasten von anderen föderalen Finanzierungsinstanzen.

Die Aussagefähigkeit der Ergebnisse ist allerdings dadurch beschränkt, dass die Kommunen offenbar bevorzugt besonders geeignete Personen in Maßnahmen zuweisen. Dies beeinträchtigt die Vergleichbarkeit von Teilnehmern und Nichtteilnehmern in einer durchaus ernst zu nehmenden Weise. Angesichts des beträchtlichen finanziellen Aufwands für die Förderung erscheint es daher ratsam, den Aspekt des Wirkungsnachweises stärker als bisher in den Vordergrund zu rücken. Dem könnte beispielsweise durch eine experimentell ausgerichtete Förderpraxis entsprochen werden.

Kommunale Finanzierungslasten als Antrieb für kommunale Arbeitsmarktpolitik

Die Städte und Gemeinden in Deutschland sehen sich seit einigen Jahren mit den sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Arbeitslosigkeit konfrontiert

⁶⁶ Vgl. hierzu LANG, C.; ROSENFELD, M. T. W.; SCHNEIDER, H., a. a. O.

180
* Dieser Beitrag basiert auf einem im Februar 2001 abgeschlossenen Gutachten zu den Anreizwirkungen der Sozialhilfe, das im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen erstellt wurde. Das vollständige Gutachten erscheint im Nomos-Verlag, Baden-Baden.

und suchen nach Wegen, um die Belastungen für sich, aber auch für die Betroffenen zu lindern. Dies wird in der öffentlichen Diskussion unter dem Stichwort der Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik abgehandelt.⁶⁷ In den vergangenen Jahren hat die Problematik vor dem Hintergrund steigender Arbeitslosigkeit und einem damit einhergehenden Anstieg der Zahl der Sozialhilfeempfänger eine neue Dimension erreicht. Ausgewählte Zahlen belegen dies: Bundesweit gab es 1991 2 Mio. Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (Sozialhilfeempfänger im engeren Sinne).⁶⁸ Bis 1997 war ihre Zahl bereits auf 2,9 Mio. angewachsen. Trotz des nachfolgenden Rückgangs auf etwa 2,7 Mio. bis Ende 2000 kann angesichts sich erneut abzeichnender Arbeitsmarktprobleme von einer Entwarnung keineswegs die Rede sein. Nach Angaben des Deutschen Städtetages stiegen die Sozialausgaben der Kommunen allein im Jahr 2000 im Vergleich zum Vorjahr um 3,4% auf 52,75 Mrd. DM. Für das laufende Jahr wird mit einem Anstieg um weitere 4,4% auf rund 55 Mrd. DM gerechnet.⁶⁹ Dies ist umso bemerkenswerter, als die Bundesanstalt für Arbeit ihren Mitteleinsatz für aktive Arbeitsmarktpolitik allein in diesem Jahr um knapp 5% gegenüber dem Vorjahr auszuweiten beabsichtigt, und der Bund durch eine fortschreitende Verbesserung des Familienleistungsausgleichs ebenfalls zu einer Entlastung der kommunalen Haushalte beiträgt.

Arbeitslosigkeit, vor allem das Herausfallen aus dem Arbeitslosenversicherungssystem infolge von Dauerarbeitslosigkeit, wird mittlerweile als einer der Hauptgründe für den Bezug von Sozialhilfe angesehen. Geringe Qualifikation und ein hohes Alter der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger gewinnen dabei zunehmend als Risikofaktoren an Bedeutung. In Westdeutschland ist heute nahezu jede vierte Erwerbsperson ohne Ausbildung arbeitslos, während diese Quote in den siebziger Jahren noch bei nur 6% lag. In Ostdeutschland sind 55% der Geringqualifizierten ohne Arbeit. Die ca. 1,5 Mio. gering qualifizierten Arbeitslosen in Deutschland machen fast 40% aller Arbeitslosen aus. Ähnlich sieht es bei den älteren Arbeitslosen aus. Obwohl sie ein vergleichsweise geringes Zugangsrisiko aufweisen, sind sie im Arbeitslosenbestand mit einem Anteil von etwa einem Fünftel deutlich überproportional vertreten. Dies liegt daran, dass sie unabhängig von ihrem Qualifikationsniveau besonders schweren Vermittlungshemmnissen ausgesetzt sind, wobei allerdings die Problematik bei fehlender Ausbildung verschärft wird. Während ca. 60% der unter 55-jährigen Arbeitslosen die Arbeitslosigkeit durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit beenden können, liegt der entsprechende Anteil bei den älteren

Arbeitslosen nur noch bei knapp 30%. Ohne Ausbildung sinkt er für ältere Arbeitslose unter 20%.⁷⁰ Selbst wenn ältere Arbeitslose über eine formale Qualifikation verfügen, scheint diese durch strukturellen Wandel sehr häufig entwertet worden zu sein. Hinzu kommen besondere Kostenprobleme, vor allem infolge altersbedingter gesundheitlicher Beeinträchtigungen.

Die Kommunen stehen somit zweifellos vor einer besonders schweren Aufgabe, wenn sie den Betroffenen durch aktivierende Maßnahmen zu einer Rückkehr in den Arbeitsmarkt verhelfen wollen. Dies erübrigt dennoch nicht die Frage nach der Effizienz, die im Rahmen solcher Aktivitäten zu Tage tritt.

Beurteilung des Maßnahmen Erfolgs

Das zentrale Kriterium für die Beurteilung der Maßnahmen ist zweifellos das ihrer Arbeitsmarktwirkung. Der erste Schritt, um dies beantworten zu können, besteht in einem Vorher-Nachher-Vergleich. Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass daraus allein noch nicht auf den Maßnahmeneffekt zurückgeschlossen werden kann, da der gleiche Effekt möglicherweise auch ohne Maßnahmenteilnahme eingetreten wäre. Im zweiten Schritt ist daher ein entsprechender Vergleich mit Nichtteilnehmern heranzuziehen.

In der einschlägigen Literatur haben sich zum entsprechenden Vorgehen inzwischen anerkannte Standards entwickelt.⁷¹ Diese stellen allerdings vergleichsweise hohe Anforderungen an die zugrundeliegenden Daten. Insbesondere der Vergleich mit den Nichtteilnehmern liefert nur dann aussagefähige Ergebnisse im Hinblick auf den Maßnahmeneffekt, wenn sich dieser Personenkreis nicht systematisch von der Gruppe der Maßnahmenteilnehmer unterscheidet. Ansonsten lassen sich Teilnehmereffekt und Teilnahmeeffekt nicht mehr voneinander trennen und es besteht die Gefahr, dass bei dem Vergleich irrtümlich Unterschiede zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern als Maßnahmeneffekte interpretiert werden.

Um dem Rechnung zu tragen, hat das IWH im vergangenen Jahr in zwölf ausgewählten deutschen Städten und Landkreisen eine Befragung unter Personen durchgeführt, die nach den Unterlagen der entsprechenden Sozialämter im Verlauf des Jahres 1998 an einer kommunalen Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilgenommen haben.⁷² Als Vergleichsgruppe wurden Personen befragt, die im gleichen

⁶⁷ Vgl. z. B. KLÖS, H.-P.: Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik? in: Ipsen, J. (Hrsg.): Arbeitslosigkeit – Herausforderung für Gemeinden und Kreise. Universitätsverlag Rasch. Osnabrück 2000, S. 78-94.

⁶⁸ Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (<http://www.bma.de/sozialhilfe/stabu.htm>).

⁶⁹ Quelle: Deutscher Städtetag (<http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/presmedi/jg/7.pdf>).

⁷⁰ Vgl. KARR, W.: Kann der harte Kern der Arbeitslosigkeit durch einen Niedriglohnsektor aufgelöst werden? Eine Analyse der Arbeitslosen nach Verweildauer und Reintegration, in: IAB-Kurzbericht, Nr. 3. Nürnberg 1999.

⁷¹ Vgl. beispielsweise HECKMAN, J. J.; LALONDE, R. J.; SMITH, J. A.: The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs, in: Ashenfelter, O.; Card, D. (eds.): Handbook of Labor Economics. (North Holland) Amsterdam 1999, S. 1865-2097.

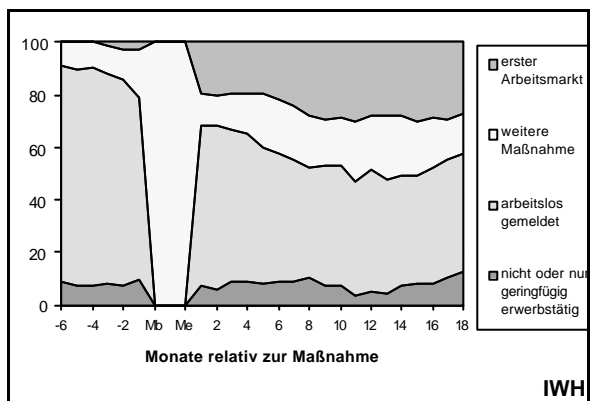
⁷² Es handelt sich hier um die Städte Bielefeld, Chemnitz, Dessau, Dresden, Frankfurt/Oder, Hannover, Köln, Ludwigshafen und Magdeburg, sowie die Landkreise Emsland, Lippe und Leipziger Land.

Zeitraum als arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger in der jeweiligen Kommune registriert waren, jedoch nicht an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme ihrer Kommune teilnahmen. Insgesamt wurden 131 Teilnehmer und 69 Nichtteilnehmer befragt.

Auswirkungen im Hinblick auf den späteren Erwerbsverlauf

Abbildung 1 enthält eine grafische Darstellung des Erwerbsverlaufs von Personen, die 1998 an einer kommunalen Maßnahme der Beschäftigungsförderung teilgenommen haben vor und nach der Maßnahme. Negative Abszissenwerte symbolisieren die Zeit vor der Maßnahme, positive Abszissenwerte die Zeit nach der Maßnahme, jeweils in Monaten. Die Maßnahmenteilnahme selbst ist in der Grafik durch die Symbole Mb (Maßnahmenbeginn) und Me (Maßnahmendende) dargestellt. Unabhängig davon, wie lange die Maßnahme tatsächlich gedauert hat, ist die Phase der Maßnahmenteilnahme aus Darstellungsgründen auf einen fiktiv einheitlichen Zeitraum komprimiert. Etwa 10% der Teilnehmer nahmen bereits vor der hier betrachteten Maßnahme an einer vorangehenden Maßnahme teil.

Abbildung 1:
Erwerbsstatus von Maßnahmenteilnehmern vor und nach einer Maßnahme
- in % -



Quelle: IWH-Sozialhilfebefragung 2000.

Die Grafik scheint für sich genommen für einen – wenn auch mäßig – positiven Effekt der Maßnahmenteilnahme zu sprechen. Ob es sich dabei tatsächlich um einen Maßnahmeneffekt handelt, kann jedoch erst nach einem Vergleich mit der Kontrollgruppe beurteilt werden.

Während vor der Maßnahme etwa 80% der späteren Teilnehmer arbeitslos waren und weniger als 10% von ihnen einer Erwerbstätigkeit nachgingen, sinkt der Anteil der Arbeitslosen im Anschluss an die Maßnahme um etwa 20 Prozentpunkte ab. Das entspricht in etwa dem Anteil der Teilnehmer, die unmittelbar im Anschluss an die Maßnahme einen Arbeitsplatz auf dem ersten Arbeitsmarkt fanden. Ein Zuwachs dieses Anteils erfolgt noch einmal im Zeitraum zwischen fünf und acht Monaten nach Abschluss der Maßnahme. Auch dieser Effekt mag noch auf die vorherge-

hende Maßnahmenteilnahme zurückzuführen sein. Ab etwa neun Monaten stellt sich ein stabiler Anteil von knapp 30% ein.

Ein ähnliches Muster ergibt sich für die Teilnahme an Anschlussmaßnahmen. Von anfänglich gut 10% steigt der Anteil der Maßnahmenteilnehmer, die eine Anschlussmaßnahme absolvieren, nach sechs Monaten auf etwa 20% an und verharret dann auf diesem Niveau.

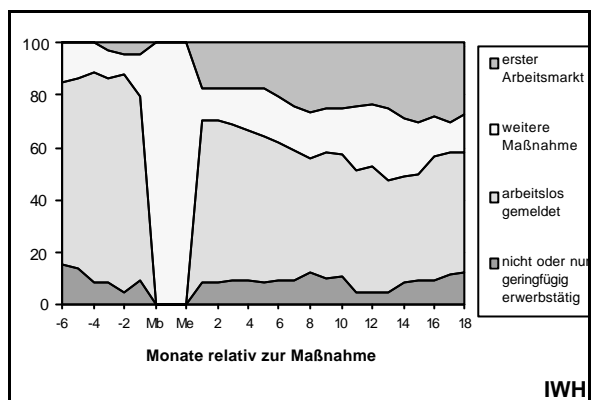
Beide Effekte sorgen zusammengenommen für einen Rückgang der Arbeitslosigkeit unter den Maßnahmenteilnehmern von gut 60% unmittelbar nach der Maßnahme auf gut 40% im späteren Verlauf.⁷³ Der Anteil der Maßnahmenteilnehmer, der entweder gar nicht oder nur geringfügig erwerbstätig ist, bewegt sich im gesamten Zeitraum auf einem Niveau von etwa 10%.

Differenziert man nach Maßnahmenarten (Beschäftigungsmaßnahmen, Qualifizierungsmaßnahmen), ergeben sich auf längere Sicht kaum markante Unterschiede (vgl. Abbildungen 2 und 3). Ehemalige Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen scheinen etwas häufiger in Anschlussmaßnahmen zu gelangen als ehemalige Teilnehmer an Beschäftigungsmaßnahmen. Dafür ist ihr Anteil unter denjenigen, die in den ersten Arbeitsmarkt zurückkehren, geringfügig kleiner. Auf den Anteil der Arbeitslosen wirken sich diese Unterschiede praktisch nicht aus. Von einer klaren Überlegenheit eines Maßnahmentyps kann von daher nicht gesprochen werden.

Hierbei dürfte allerdings auch eine Rolle spielen, dass die Maßnahmenzuordnung durch subjektive Einflüsse beeinträchtigt ist. Insbesondere Qualifizierungsmaßnahmen sind häufig mit Beschäftigungsanteilen kombiniert. Hier kann es zwischen Maßnahmenträger und Maßnahmenteilnehmer zu Wahrnehmungsdiskrepanzen im Hinblick auf das jeweilige Maßnahmenziel kommen.

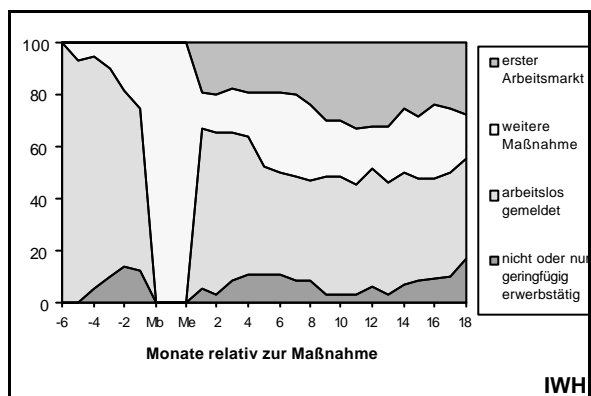
Abbildung 2:
Erwerbsstatus von Teilnehmern an einer Beschäftigungsmaßnahme vor und nach der Maßnahme
- in % -

⁷³ Dabei bedeutet die Stabilität der Anteilswerte keineswegs, dass die betrachteten Personen relativ dauerhaft in einem einmal eingenommenen Erwerbsstatus verbleiben. Vielmehr verbirgt sich hinter der aggregierten Betrachtung eine beachtliche Fluktuation. Eine differenziertere Analyse zeigt, dass sich diese besonders ausgeprägt zwischen den Stati Arbeitslosigkeit und arbeitsmarktpolitische Maßnahme abspielt.



Quelle: IWH-Sozialhilfebefragung 2000.

Abbildung 3:
Erwerbsstatus von Teilnehmern an einer Qualifizierungsmaßnahme vor und nach der Maßnahme - in % -



Quelle: IWH-Sozialhilfebefragung 2000.

Vergleich mit Nichtteilnehmern

Die entscheidende Frage, ob der gemessene Effekt tatsächlich auf die Maßnahmenteilnahme zurückzuführen ist, oder sich auch so eingestellt hätte, lässt sich – wenn überhaupt – nur anhand eines Vergleichs mit dem Erwerbsverlauf von Nichtteilnehmern beurteilen. Voraussetzung für einen aussagefähigen Vergleich ist jedoch, dass Teilnehmer und Nichtteilnehmer im Hinblick auf den Maßnahmeneffekt einer homogenen Grundgesamtheit entstammen. Dafür, dass diese Voraussetzung im vorliegenden Fall nur mit Einschränkungen erfüllt sein dürfte, gibt es verschiedene Indizien. Zum einen geht aus begleitend zu der Befragung durchgeführten Expertengesprächen mit Repräsentanten der kommunalen Beschäftigungsförderung hervor, dass die Maßnahmenzuweisung in der Regel selektiv erfolgt. Zum anderen stellt die Zahl der verfügbaren Maßnahmenplätze in vielen der untersuchten Kommunen entgegen ursprünglicher Erwartungen keinen entscheidenden Kapazitätsengpass dar, sodass die nachträgliche Unterscheidung in Teilnehmer und Nichtteilnehmer implizite Informationen

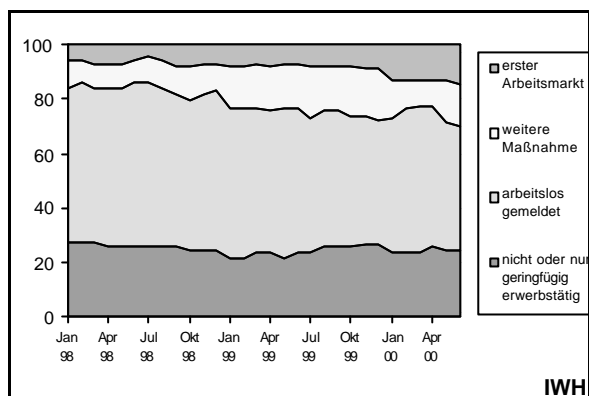
über die Maßnahmenteilnahme der beiden Personengruppen enthält.⁷⁴ Wenn jemand trotz ausreichender Maßnahmenkapazität nicht an einer Maßnahme teilnimmt, dürften dafür substantielle persönliche Gründe ausschlaggebend sein, die einen Vergleich mit Teilnehmern stark beeinträchtigen können. Anders sieht es hingegen aus, wenn Engpässe in der Maßnahmenkapazität vorliegen. Dann werden auch Personen nicht an Maßnahmen teilnehmen, die grundsätzlich für die Teilnahme geeignet wären. Hier dürfte die Vergleichbarkeit eher gewährleistet sein. Ein weiterer Grund für systematische Unterschiede kann in unterschiedlichen Motiven für die Antwortbereitschaft bei beiden Gruppen liegen, für die hier allerdings keine verwertbaren Informationen vorliegen.

Der Verdacht, dass die Vergleichbarkeit von Teilnehmern und Nichtteilnehmern mehr oder weniger stark beeinträchtigt ist, lässt sich anhand einer Darstellung des Erwerbsverlaufs von Nichtteilnehmern bestätigen (vgl. Abbildung 4).⁷⁵ Besonders auffallend ist der durchgehend hohe Anteil von nicht oder nur geringfügig Erwerbstätigen. Er beträgt knapp 30%, während er unter den Teilnehmern sowohl vor als auch nach der Maßnahmenteilnahme bei lediglich 10% liegt. Der Anteil von Erwerbstätigen im ersten Arbeitsmarkt liegt unter den Nichtteilnehmern im Zeitraum von 1998 bis 1999 bei Werten von knapp 10%. Er ist damit zwar höher als bei Teilnehmern vor der Maßnahmenteilnahme, aber niedriger als bei Teilnehmern nach der Maßnahmenteilnahme. Erst gegen Ende des Beobachtungszeitraums steigt er auf ein Niveau von etwa 15% an, bleibt aber auch dann noch deutlich unter dem Wert, der sich bei Maßnahmenteilnehmern im Anschluss an die Maßnahme einstellt.

Abbildung 4:
Erwerbsstatus von Nichtteilnehmern im Zeitverlauf - in % -

⁷⁴ So belegt auch JAENICHEN in ihrer Untersuchung von Arbeitslosen, die durch Lohnsubventionen gefördert wurden, dass die Geförderten ohnehin relativ gute Beschäftigungschancen aufwiesen. Vgl.: JAENICHEN, U.: Selektivität beim Zugang in Förderung durch betriebliche Einstellungshilfen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3/2000, S. 445-459

⁷⁵ Eine Reihe von Nichtteilnehmern gibt an, auch 1998 an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilgenommen zu haben. Da es sich laut Ziehungsmodell nicht um eine Maßnahme seitens der Kommune gehandelt haben kann, ist davon auszugehen, dass es sich hier um Maßnahmen seitens des Arbeitsamtes gehandelt hat.



Quelle: IWH-Sozialhilfebefragung 2000.

Ungeachtet aller Vergleichbarkeitsvorbehalte ist festzustellen, dass die Arbeitslosigkeit unter den Nichtteilnehmern ebenso zurückgeht wie unter den Maßnahmenteilnehmern. Der Anteil der Arbeitslosen unter den Nichtteilnehmern ist zwar – hauptsächlich als Folge des hohen Anteils von nicht oder geringfügig Erwerbstätigen – anfänglich niedriger als der von Teilnehmern. Er sinkt aber im Verlauf des Beobachtungszeitraums von 60% auf Werte von knapp 50% und erreicht damit in einer dem Zeitraum nach einer Maßnahmenteilnahme vergleichbaren Zeitspanne ein Niveau, das dem von Teilnehmern an Beschäftigungsmaßnahmen entspricht.

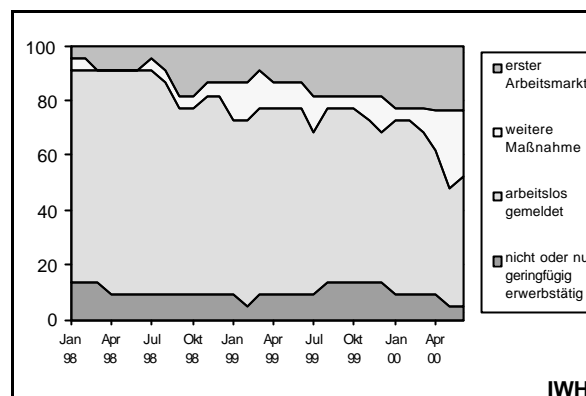
Insbesondere der hohe Anteil nicht oder nur geringfügig Erwerbstätigen lässt darauf schließen, dass Nichtteilnehmer aus diversen Gründen häufig an der Maßnahmenteilnahme gehindert sind. Es liegt nahe, dass der betreffende Personenkreis aus den gleichen Gründen auch an einer Erwerbsaufnahme gehindert wird. Im Rahmen einer Befragung dürften solche Gründe nicht immer leicht zu erfassen sein, da es sich hier um teilweise schwer objektivierbare Tatbestände wie Alkoholabhängigkeit, schwieriges Sozialverhalten und dergleichen handeln kann.

Um die Vergleichbarkeit zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern zu verbessern, bietet sich eine Beschränkung auf die Kommunen an, in denen nach den vorliegenden Informationen davon auszugehen ist, dass Engpässe in der Maßnahmendichte auftreten. Es handelt sich hier um die Kommunen Frankfurt/Oder, Köln, Leipziger Land und Magdeburg. In diesen Kommunen ist davon auszugehen, dass die Nichtteilnehmer weniger stark vorselektiert und deshalb besser mit den Teilnehmern zu vergleichen sind. Allerdings beschränkt sich die Zahl der Nichtteilnehmer in den vier genannten Kommunen auf lediglich 22.

Abbildung 5:

Erwerbsstatus von Nichtteilnehmern aus Kommunen mit Engpässen in der Maßnahmenkapazität

- in % -



Quelle: IWH-Sozialhilfebefragung 2000.

Für das Jahr 1998 zeigt sich für diese Auswahl in der Tat eine hohe Ähnlichkeit mit dem Durchschnitt der Teilnehmer vor der Maßnahme (vgl. Abbildung 5). Der Anteil der nicht oder nur geringfügig Erwerbstätigen liegt bei etwa 10%, die anfängliche Arbeitslosigkeit bei etwa 80%. Die Arbeitslosigkeit sinkt in diesem Personenkreis auch ohne Maßnahmenteilnahme im Lauf der Zeit allmählich ab und erreicht Werte um 60% und darunter. Die Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt steigt auf eine Quote um 25%. Am Ende des Beobachtungszeitraums gleicht sowohl die Quote der Arbeitslosen als auch die Quote der Erwerbstätigen im ersten Arbeitsmarkt derjenigen der Maßnahmenteilnehmer ab etwa einem halben Jahr nach Abschluss der Maßnahme.

Die Ergebnisse wecken somit Zweifel an der Effektivität der Maßnahmen. Dennoch sind die Ergebnisse aufgrund ihrer schwachen statistischen Basis nur als Indiz zu werten. In jedem Fall wird deutlich, dass die in der Praxis offenbar übliche Selektivität bei der Maßnahmenzuweisung ein ernsthaftes Hindernis für eine valide Beurteilung des Maßnahmenerfolgs darstellt.

Soziale Experimente als Alternative zu Feldbeobachtungen

Neuere Evaluationsstudien bedienen sich zur Neutralisierung des Selektionsproblems bei der Analyse von Feldbeobachtungen häufig des sogenannten Matching.⁷⁶ Damit sind bestimmte Verfahren zur Bildung von Vergleichspaaren gemeint, mit deren Hilfe unter bestimmten Voraussetzungen der Teilnehmereffekt neutralisiert werden kann. Dies setzt allerdings weitestgehend höhere Fallzahlen voraus als im Rahmen der vorliegenden Studie realisierbar war und ist mit beträchtlichen Erhebungskosten verbunden. Alternativ könnte das Selektionsproblem auch durch die Einführung von experimentellen Elementen in der Praxis der Maßnahmenzuweisung gelöst werden. Dazu müsste die

⁷⁶ Ein Überblick findet sich beispielsweise in SCHNEIDER, H.; BERGEMANN, A.; FUCHS, O.; KEMPE, W.; KOLB, J. et al.: Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern – Eine Bilanz der Vergangenheit und Ansätze für künftige Reformen. IWH-Sonderheft 3/2000. Halle.

Maßnahmenzuweisung von vornherein auf einen Teil von grundsätzlich in Frage kommenden Personen beschränkt werden. Die nicht zum Zuge kommenden Personen aus diesem Kreis bilden dann die Referenzgruppe. Das Kriterium für die Zuweisung muss möglichst neutral im Hinblick auf die Maßnahmenwirkung sein, was sich beispielsweise durch eine Zufallsauswahl oder durch eine räumliche Beschränkung des Teilnehmerkreises erreichen lässt. Obwohl das Verfahren durchaus mit allgemein akzeptierten medizinischen Tests vergleichbar ist und etwa in den USA auch für die Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Programme eingesetzt wird, ist zu befürchten, dass dazu in Deutschland noch erhebliche moralische Vorbehalte zu überwinden sind. Dies dürfte unter anderem damit zusammenhängen, dass die Entscheidung über die Maßnahmenteilnahme häufig mit unmittelbaren materiellen Vorteilen für die Teilnehmer verbunden ist, die den Nichtteilnehmern folglich vorenthalten werden. Solange jedoch nicht erwiesen ist, dass eine Maßnahme zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration beiträgt, kann die experimentell bedingte Ungleichbehandlung durchaus im gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Interesse sein.

Maßnahmen tragen zur Kostenentlastung der Kommunen bei

In fiskalischer Hinsicht fällt die Beurteilung der Maßnahmen unabhängig von Vergleichbarkeitsvorbehalten recht eindeutig aus. Die Maßnahmen tragen offenbar zu einem deutlichen Rückgang der Sozialhilfeabhängigkeit der Teilnehmer bei (vgl. Abbildung 6). Geht man von einer tatsächlichen oder potenziellen Sozialhilfeabhängigkeit von 100% zum Zeitpunkt des Maßnahmeneintritts aus, so reduziert sich diese nach der Maßnahme auf etwa 30%. Die Abhängigkeitsquote steigt über die Zeit nicht an, was für eine gewisse Dauerhaftigkeit des Maßnahmeneffekts spricht. Ein Viertel der Maßnahmenteilnehmer verbleibt allerdings auch nach der Maßnahme dauerhaft in der Sozialhilfeabhängigkeit, wenn man einen 18-Monats-Zeitraum im Anschluss an die Maßnahme zugrunde legt. Bei den restlichen 5% handelt es sich um Personen, denen es immerhin vorübergehend gelingt, ihre Sozialhilfeabhängigkeit zu überwinden.

Anders sieht es hingegen bei einer Betrachtung der Gruppe der Nichtteilnehmer aus (vgl. Abbildung 7). Etwa 80% von ihnen gerieten im Verlauf des Jahres 1998 in die Sozialhilfeabhängigkeit.⁷⁷ Dieser Anteil bildet sich im Beobachtungszeitraum nur unwesentlich

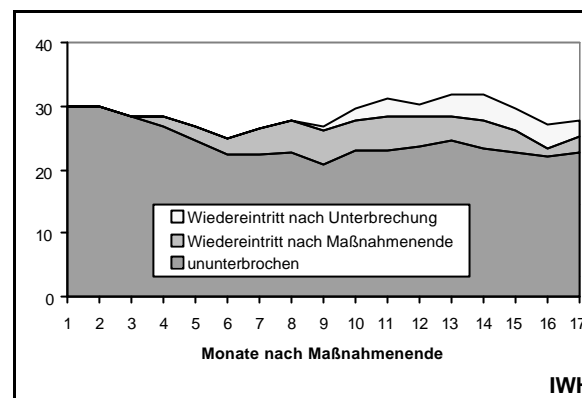
⁷⁷ Dass der Anteil 1998 unter 100% liegt, dürfte vor allem auf zwei Gründe zurückzuführen sein: Zum einen müssen nicht alle Nichtteilnehmer zum gleichen Zeitpunkt sozialhilfebedürftig gewesen sein. Zum anderen ist davon auszugehen, dass ein Teil von ihnen auf seine Sozialhilfeansprüche verzichtet hat. Dies entspricht der von den Experten bei den Sozialämtern immer wieder betonten Erfahrung, dass ein beträchtlicher Teil von Antragstellern auf seine Ansprüche verzichtet, wenn das Sozialamt oder die in seinem Auftrag tätige Institution die Gewährung der Unterstützung von einer Maßnahmenteilnahme abhängig macht.

zurück. Inwiefern die Ursache für die Persistenz der Sozialhilfeabhängigkeit in der Nichtteilnahme zu suchen ist und inwiefern sie auf systematische Unterschiede zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern zurückzuführen ist, lässt sich aus den bereits genannten Selektivitätsgründen nur näherungsweise beurteilen.

Abbildung 6:

Sozialhilfeabhängigkeit von Maßnahmenteilnehmern im Anschluss an die Maßnahme

- in % -

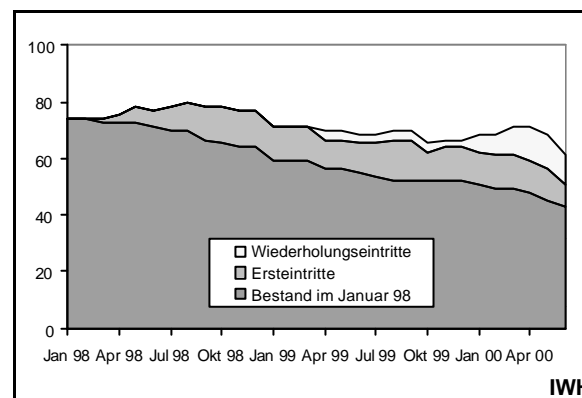


Quelle: IWH-Sozialhilfebefragung 2000.

Abbildung 7:

Sozialhilfeabhängigkeit von Nichtteilnehmern im Zeitverlauf

- in % -



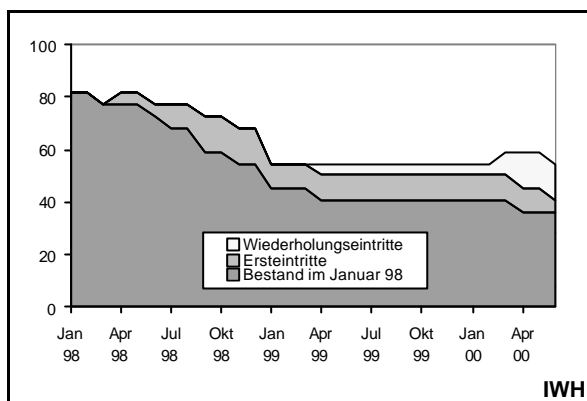
Quelle: IWH-Sozialhilfebefragung 2000.

Immerhin lässt sich für Kommunen mit Engpässen in der Maßnahmenkapazität – bei denen Teilnehmer und Nichtteilnehmer mutmaßlich besser vergleichbar sind als im Durchschnitt der Kommunen – feststellen, dass sich die Sozialhilfeabhängigkeit der Nichtteilnehmer deutlicher und schneller zurückbildet als im Durchschnitt der Nichtteilnehmer (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8:

Sozialhilfeabhängigkeit von Nichtteilnehmern aus Kommunen mit Engpässen in der Maßnahmenkapazität

- in % -



Quelle: IWH-Sozialhilfebefragung 2000.

Sie sinkt außerdem auf ein etwas geringeres Niveau als beim Durchschnitt der Nichtteilnehmer. Dennoch bleibt die Sozialhilfeabhängigkeit auch bei dieser

Gruppe deutlich über der von Maßnahmenteilnehmern.

Unabhängig davon, ob der Rückgang der Sozialhilfeabhängigkeit bei den Teilnehmern auf die Maßnahmenteilnahme zurückzuführen ist oder damit zusammenhängt, dass die Maßnahmen nur bei denjenigen zum Einsatz kommen, bei denen die Teilnahme von vorneherein als erfolgsversprechend angesehen wird, zeigen die Ergebnisse, dass die Durchführung der Maßnahmen für die Kommunen recht lukrativ sein dürfte. Zum einen können sie bereits für die Maßnahmendurchführung auf externe Mittel wie die des Europäischen Sozialfonds oder Landesmittel zurückgreifen und damit ihren Haushalt von Sozialhilfeverpflichtungen entlasten. Zum anderen scheint die Entlastung auch über die Maßnahme hinaus eine gewisse Dauerhaftigkeit aufzuweisen. Hier ist neben der Rückkehr der Teilnehmer in reguläre Erwerbstätigkeit vor allem an die Rückwälzung der Alimentierungspflicht an die Arbeitslosenversicherung bzw. den Bund zu denken.

Anlage 1

Tabelle 2:

Verfügbares Haushaltseinkommen der untersten Tariflohngruppe ausgewählter Branchen und Abstand zur Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe) für Alleinlebende und Ein-Verdiener-Ehepaare mit zwei Kindern in Westdeutschland 2001

	Haushaltstyp							
	Alleinlebende				Ehepaar mit zwei Kindern			
	Einzelhandel (NRW)	Textilindustrie (Bad.-Wü.)	Eisen- u. Stahlindustrie (NRW)	Hotel- u. Gastst.-gewerbe (Bayern)	Einzelhandel (NRW)	Textilindustrie (Bad.-Wü.)	Eisen- u. Stahlindustrie (NRW)	Hotel- u. Gastst.-gewerbe (Bayern)
<i>Bruttoarbeitsentgelt^a</i>	2.905	2.690	2.444	2.449	2.905	2.690	2.444	2.449
<i>+ einmalige Zahlungen</i>	272	315	224	154	272	315	224	154
Bruttoentgelt	3.177	3.005	2.668	2.603	3.177	3.005	2.668	2.603
- Steuern	385	330	224	203	3	0	0	0
- Sozialversicherung	649	615	546	532	649	615	546	532
Nettoentgelt^b	2.143	2.060	1.898	1.868	2.525	2.390	2.122	2.071
+ Kindergeld	0	0	0	0	540	540	540	540
+ Wohngeld ^c	0	0	0	0	395	344	422	440
<i>Verfügbares Haushaltseinkommen</i>	2.143	2.060	1.898	1.868	3.460	3.274	3.084	3.051
<i>Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt</i>	1.238	1.238	1.238	1.238	3.042	3.042	3.042	3.042
Abstand des verfügbaren Haushaltseinkommens zum Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt								
in DM pro Monat	905	822	660	630	418	232	42	9
<i>In Prozent</i>	42,2	39,9	34,8	33,7	12,1	7,1	1,4	0,3

^a Tariflöhne/Tarifentgelte der untersten Tarifgruppe, vgl. Hans-Böckler-Stiftung, WSI-Tarif-Archiv. – ^b Bruttoentgelt abzgl. Steuern und Sozialversicherung; angenommener Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung 6,8 %. – ^c Die angenommene Miethöhe von 518 DM für Alleinlebende und 958 DM für Ehepaare mit zwei Kindern entspricht der höchsten zuschussfähigen Miete von Wohnraum, der von 1966 bis 1991 bezugsfertig geworden ist bei einer Gemeinde der Mietenstufe IV.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Hans-Böckler-Stiftung; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Anlage 2

Tabelle 3:

Verfügbares Haushaltseinkommen der untersten Tariflohngruppe ausgewählter Branchen und Abstand zur Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe) für Alleinlebende und Ein-Verdiener-Ehepaare mit zwei Kindern in Ostdeutschland 2001

	Haushaltstyp							
	Alleinlebende				Ehepaar mit zwei Kindern			
	Einzelhandel (BB, ST, TH)	Textilindustrie (Ost)	Eisen- u. Stahlindustrie (Ost)	Hotel- u. Gastst.-gewerbe (Sachsen)	Einzelhandel (BB, ST, TH)	Textilindustrie (Ost)	Eisen- u. Stahlindustrie (Ost)	Hotel- u. Gastst.-gewerbe (Sachsen)
<i>Bruttoarbeitsentgelt^a</i>	2.132	2.146	2.444	1.934	2.132	2.146	2.444	1.934
<i>+ einmalige Zahlungen</i>	169	125	224	105	169	125	224	105
Bruttoentgelt	2.301	2.271	2.668	2.039	2.301	2.271	2.668	2.039
- Steuern	123	115	224	63	0	0	0	0
- Sozialversicherung	475	469	551	421	475	469	551	421
Nettoentgelt^b	1.703	1.687	1.893	1.555	1.826	1.802	2.117	1.618
+ Kindergeld	0	0	0	0	540	540	540	540
+ Wohngeld ^c	0	0	0	49	417	421	342	469
<i>Verfügbares Haushaltseinkommen</i>	1.703	1.687	1.893	1.604	2.783	2.763	2.999	2.627
<i>Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt</i>	1.095	1.095	1.095	1.095	2.859	2.859	2.859	2.859
Abstand des verfügbaren Haushaltseinkommens zum Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt								
in DM pro Monat	608	592	798	509	-76	-96	140	-232
in Prozent	35,7	35,1	42,2	31,7	-2,7	-3,4	4,7	-8,8

^a Tariflöhne/Tarifentgelte der untersten Tarifgruppe, vgl. Hans-Böckler-Stiftung, WSI-Tarif-Archiv. – ^b Bruttoentgelt abzgl. Steuern und Sozialversicherung; angenommener Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung 7 %. – ^c Die angenommene Miethöhe 455 DM für Alleinlebende und 820 DM für Ehepaare mit zwei Kindern entspricht der höchsten zuzuschussfähigen Miete von Wohnraum, der bis 1991 bezugsfertig geworden ist und über eine Sammelheizung verfügt.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Hans-Böckler-Stiftung; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/2042

24. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen –
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

Institut der Deutschen Wirtschaft Köln e.V.

1. Ausgangslage

Ungeachtet der kräftigen konjunkturellen Erholung in den Jahren 1998 bis 2000 ist es bereits im vergangenen Jahr wieder zu einer Akzentuierung der Arbeitsmarktprobleme in Deutschland gekommen. Es zeichnet sich ab, dass das Land bei der Therapie des gravierendsten Problems der deutschen Wirtschaftspolitik praktisch auf der Stelle getreten ist. Als eines von wenigen Ländern hat sich der Anteil der strukturellen Arbeitslosigkeit in Deutschland in den 90er Jahren weiter erhöht. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen hat sich seit 1995 weiter um etwa 130.000 erhöht, ihr Anteil an allen Arbeitslosen stieg von 32 auf knapp 34 Prozent. Er wäre noch höher, wenn Maßnahmen zur Frühverrentung nicht die Statistik beeinflussen würden. Gleichzeitig sind die Erwerbsneigung und die Beschäftigungsquoten in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern gering. Dies gilt in besonderem Maße für Frauen, Ältere und Geringqualifizierte.

Vor allem für Geringqualifizierte erweist sich die Arbeitslosigkeit als ein Wiederbeschäftigungs- und *Locking in*-Problem: Die Wahrscheinlichkeit, von der Arbeitslosigkeit in Erwerbsarbeit zu wechseln, ist niedrig. Höherqualifizierung im eigenen Land, Lohnkonkurrenz durch das Ausland, neue Formen der Arbeitsorganisation (job enrichment und job enlargement), Import von Gütern mit den gleichen Qualifikationsinputs und weltweit mobiles Kapital haben dafür gesorgt, dass Einfacharbeit in Deutschland am Ende der "Nahrungskette" des Arbeitsmarktes steht. Hausgemachte Faktoren haben diese Entwicklung verstärkt:

- eine im internationalen Vergleich geringe qualifikatorische Lohnspreizung,
- die fehlende Reagibilität der Lohnstruktur auf Veränderung der Knappheitsverhältnisse am Arbeitsmarkt,
- der hohe Abgabenkeil insbesondere für Geringqualifizierte,
- schwache Arbeitsanreize an den Transferschwellen,
- eine teilweise Verletzung des Lohnabstandsgebots sowie
- eine niedrige regionale Mobilität.

Dennoch ist die verbreitete Auffassung, dass für Geringqualifizierte "die Arbeitsplätze fehlen", statisch und einseitig. Denn dem Verlust an Einfacharbeitsplätzen steht ein beträchtliches Potenzial an ungenutzter, nicht aktivierter Beschäftigung gegenüber. Das gilt sowohl auf der Arbeitsnachfrage- wie auf der Arbeitsangebotsseite. So läßt sich für Deutschland nachfrageseitig anhand von internationalen Vergleichen eine Beschäftigungslücke für Geringqualifizierte von knapp 1 Million gegenüber dem OECD-Durchschnitt ableiten. Zudem zeigt die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit, dass von den gemeldeten offenen Stellen fast die Hälfte für Nichtfacharbeiter und Angestellte mit einfachen Tätigkeiten ausge-

schrieben waren. 2001 lag die Zahl der offenen Stellen bei gut 500.000, die wiederum nur etwa ein Drittel aller offenen (gemeldeten und nicht gemeldeten) Arbeitsplätze ausmachten. Rechnet man die Zahlen hoch, wurden selbst im vergangenen Jahr noch etwa eine dreiviertel Millionen einfach qualifizierte Arbeitskräfte gesucht.

Auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes gibt es ebenfalls beträchtliche Potenziale. Eine Aktivierungspolitik, die nur auf Langzeitarbeitslose, Sozialhilfeempfänger und Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (ohne Qualifizierung) abstellen würde, findet ein Potenzial von etwa drei Millionen Personen vor. Ein ähnliches Potenzial ergibt sich, wenn man auf Arbeitslose ohne abgeschlossen Berufsausbildung, Sozialhilfeempfänger und Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (ohne Qualifizierung) abstellen würde. Reduziert man den Kreis nur auf jene Arbeitslose, die vor der Arbeitslosigkeit als Nichtfacharbeiter oder einfache Angestellte beschäftigt waren, zuzüglich der Sozialhilfeempfänger und der Maßnahmeteilnehmer, verbleibt noch ein Potenzial von 2,6 Millionen Personen.

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf ein noch deutlich enger abgegrenztes Potenzial für eine Aktivierungsstrategie, nämlich die Bezieher von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Anhand der amtlichen Statistik läßt sich überschlägig folgende Potenzialrechnung aufmachen: Im Jahresdurchschnitt 2000 bezogen 1,46 Millionen Menschen Arbeitslosenhilfe und 1,62 Millionen Personen im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre) Sozialhilfe. Bereinigt man zur Vermeidung von Doppelzählungen und Übererfassungen die Zahl der Sozialhilfeempfänger um die erwerbstätigen Hilfebezieher mit Anspruch auf SGB III-Leistungen und um die Fälle begründeter Nicht-Erwerbstätigkeit, so ergibt sich ein aktivierbares Personenpotenzial von über 2,1 Millionen arbeitsuchenden Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfängern (Tabelle 1, Anlage 1).

2. Beschäftigungspolitischer Handlungsbedarf

Angesichts vorhandener Arbeitsplätze und ungenutzter Beschäftigungspotenziale einerseits und der großen Zahl von arbeitsfähigen Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfängern andererseits stellt sich die Frage, warum ein „Matching“ beider Marktseiten nicht in ausreichendem Maße gelingt und die fortschreitende Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit bisher nicht im Gegenzug zu einer Aktivierung des bisher ungenutzten und die Erschließung eines zusätzlichen Beschäftigungspotenzials geführt hat. Weil Arbeitsangebot und -nachfrage nicht starr sind, sondern auf Anreize reagieren, ist im vorliegenden Zusammenhang vor allem zu fragen, ob Fehlanreize im Netz der sozialen Sicherung diese Gegenbewegung blockieren, indem sie Arbeitslosigkeit füttern statt Arbeit zu fördern.

Es ist daher zu begrüßen, dass einerseits bereits eine ganze Reihe von regionalen Initiativen gestartet worden sind, mit denen die Aufnahme einer niedriger entlohnten Beschäftigung für geringqualifizierte Personen erleichtert und finanziell attraktiver gemacht

werden soll. Bundesweit gibt es derzeit schon 11 regionalisierte Modelle, die sich dem Kombilohngedanken einer Aufstockung des Nettoverdienstes aus Arbeit durch eine öffentliche Leistung verpflichtet fühlen. Andererseits liegen inzwischen auch einige Initiativen und Vorschläge über die Neugestaltung der sozialen Sicherung an der Schnittstelle zwischen Arbeitslosen- und Sozialhilfe vor („Konvergenzdebatte“)⁷⁸ vor. Es muss anerkannt werden, dass mit diesen Überlegungen, Gesetzesinitiativen, Modellversuchen und Praxistests ein gewisser Paradigmenwechsel in der deutschen Arbeitsmarktpolitik eingeleitet worden ist.

Allerdings bleiben die bisherigen Ergebnisse der Modellversuche mit Kombilöhnen deutlich hinter den Erwartungen und Notwendigkeiten zurück. Im folgenden soll dargelegt werden, dass dies nicht am Kombi-Gedanken an sich liegt, sondern an der Missachtung grundsätzlicher arbeitsmarktökonomischer Erwägungen (Abschnitt 3). Zudem muss der Kombilohngedanke zwingend damit verknüpft werden, dass Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einer einheitlichen aktivierenden Sozialleistung zusammengefasst werden (Abschnitt 4). Abschnitt 5 legt dar, warum die Zuständigkeit für diese aktivierende Sozialleistung bei den Kommunen liegen sollte. Abschnitt 6 umreißt schließlich, in welcher Weise die passiven Transfers in eine aktivierende Hilfe zur Arbeit transformiert werden können.

3. Konzeptionelle Defizite der Kombilohnmodelle

Keines der verschiedenen regionalen Kombilohnmodelle kommt bisher über eine Zahl von 1.000 Förderfällen hinaus. Ein nennenswerter Beitrag zur Verminderung der Arbeitslosigkeit für die hier in Rede stehende Zielgruppe der Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfänger konnte damit nicht geleistet werden. An diesem Befund wird sich auch durch die geplante bundesweite Einführung des sog. Mainzer Modells und dessen Modifikationen in den Förder- und Anrechnungsregeln nichts ändern, solange folgende grundsätzlichen Probleme nicht beachtet werden:

- Weil keines der Modelle an einen Umbau der Sozialhilfe in eine verpflichtende Hilfe zur Arbeit gekoppelt ist, bleibt es der grundsätzliche Webfehler des bestehenden Sozialhilfesystems, Arbeitslosigkeit zu alimentieren anstatt Arbeit zu fördern.

- Indem alle Modelle auf dem bestehenden Sozialhilfeniveau und dem dadurch implizit gesetzten Mindestlohn aufsetzen, berücksichtigt keines von ihnen den Sperrklinkeneffekt der Sozialhilfe für den Arbeitsmarkt. Weil eine Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge Einkommen bezuschusst, ändert sie nichts an diesem durch Transfers gesetzten Mindestlohn. Löhne unterhalb der Sozialhilfeschwellen (s. Tabelle 2, Anlage 2) werden damit weiterhin ausgeschlossen. Das heisst nicht, dass sie nicht in einzelnen Bereichen angeboten oder nachgefragt werden, sondern dass sie angesichts eines erheblichen Erwerbspotenzials unter den Geringqualifizierten nicht annähernd in ausreichendem Umfang realisiert werden.
- Keines der Modelle bessert die Arbeitsanreize innerhalb der Sozialhilfe nachhaltig auf. In Baden-Württemberg und Hessen wird der Erwerbsfreibetrag (§ 76 BSHG) durch das Einstiegsgeld ersetzt oder aufgestockt, so dass das verfügbare Einkommen von Hilfeempfängern bei einer Arbeitsaufnahme zwar steigt, sobald ihr Zuschuss über dem Freibetrag von maximal 276 DM liegt, spätestens nach Auslaufen des Zuschusses ihre Grenzsteuerbelastung jedoch wieder auf über 100 Prozent springt.
- Beim Mainzer Modell ziehen die Kommunen i.d.R. bisher die Zuschüsse von der Sozialhilfe ab (analog zum Kindergeld), so dass eine Arbeitsaufnahme nicht durch ein zusätzliches Einkommen belohnt wird. Dadurch entlasten sich die Kommunen über die Kürzung der Sozialhilfeleistungen und der Bezugsdauer von Kosten. Deswegen wird mit dem Zuschuss lediglich eine zusätzliche, gegenüber der Sozialhilfe vorrangige Sozialleistung eingezogen, die aus Bundes-, Landes- und EU-Mitteln bezahlt wird. Beim Saar-Modell besteht der Zuschuss aus "Anrechten" am Qualifizierungsfonds, so dass der bisherige Freibetrag von maximal 280 DM unverändert gilt.
- In der weit überwiegenden Zahl der Fälle bleiben die geförderten Personen im Sozialhilfebezug (siehe Lage der „Sozialhilfeschwellen“ in den Abbildungen 1-3, Anlage 3). Am stärksten gilt dies für Alleinerziehende, die ihren maximalen Erwerbsfreibetrag von 366 DM im letzten Jahr bei 1.150 DM brutto und ihren maximalen Sozialversicherungszuschuss im Mainzer Modell (261 DM) bei 1.272 DM erreichten. Ihre Sozialhilfeschwelle lag bei 2.392 DM. An dem verfügbaren Einkommen der Alleinerziehenden mit einem Kind ändert sich also zwischen einem Bruttoeinkommen von 1.150 DM und 2.392 DM nichts, weil es im jedem Fall durch die ergänzende Sozialhilfe auf 2.358 DM - einschließlich Kindergeld und Unterhalt - aufgestockt wird.
- Alle Kombilohnversuche und -vorschläge à la Mainzer Modell fördern massiv die Aufnahme von Teilzeitarbeit gegenüber Nichtarbeit. Dies übt ne-

1 a) Beschluss der 77. Arbeits- und Sozialministerkonferenz zur "Konzertierten Aktion zur Überwindung der Sozialhilfebedürftigkeit" (Oktober 2000); b) "Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe" des Deutschen Bundestages (November 2000); c) Gemeinsamer "Leitfaden für Sozialhilfeträger und Arbeitsämter zur beruflichen Eingliederung Arbeitsloser" der Bundesanstalt für Arbeit und der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände (Januar 2001); d) "Modellvorhaben zur Erprobung und Entwicklung innovativer Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit" (MoZArT) des BMA (April 2001).

gative Anreize zur Aufnahme einer Vollzeitarbeit und auch zur Höherqualifizierung aus.

- Keines der Modelle schafft die Verschiebebahnhöfe zwischen den Sozial- und Arbeitsämtern ab. Dadurch wird ein zügiges, ganzheitliches, individuelles Fallmanagement unmöglich. Hinzu kommen administrative Unklarheiten z. B. dergestalt, dass manche Sozialämter den Zuschuss von der Sozialhilfe abziehen oder dass die Mitarbeiter des Arbeitsamtes nicht wissen, wie er sich auf das Gesamteinkommen der Teilnehmer auswirkt, weil sie die Anrechnungsverfahren der (aufstockenden) Sozialhilfe nicht kennen.
- In den Arbeitsämtern, die im Mainzer Modell und im Saar-Modell für die Zuschüsse zuständig sind, konkurrieren letztere mit einer Vielfalt von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten nach SGB III, von deren zusätzliche Inanspruchnahme sie ausgeschlossen sind, oder denen sie unterlegen sind, weil andere Zuschüsse großzügiger ausfallen (zum Beispiel Einstiegsgeld, SAM oder Sofortprogramm für Jugendliche). Die institutionelle Verankerung in den Arbeitsämtern macht es zudem schwierig, jene Geringqualifizierte überhaupt zu erreichen, die keine SGB III-Leistungen beziehen.
- Der Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen gewährt keinerlei Spielraum für eine Staffelung nach Haushaltsgröße und -einkommen. Das aber ist für eine Strategie unabdingbar, deren Ziel die Schaffung von Arbeit ohne Armut - insbesondere von Familien mit Kindern - ist (vgl. die Sozialhilfeschwelken in den Abbildungen). Das Mainzer Modell versucht, diesen grundsätzlichen Mangel durch den zusätzlichen Kinderzuschuss wettzumachen. Der bürokratische Aufwand wird damit allerdings mehr als verdoppelt, weil Zuschuss und Kinderzuschuss an unterschiedliche Einkommenschwellen gebunden sind.

Auch der Vorschlag, flankierend das allgemeine Kindergeld massiv zu erhöhen, ist als arbeitsmarktorientiertes Anti-Armutsinstrument wenig geeignet und im Verständnis einer beschäftigungsorientierten Sozial-, Arbeitsmarkt- und Familienpolitik unter Umständen sogar kontraproduktiv. Das erhöhte Kindergeld würde zwar die Sozialhilfefalle für Familien mit Kindern abbauen, aber gleichzeitig neue negative Arbeitsanreize schaffen. Darüber hinaus ist es - im Gegensatz zum Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen und deren Subventionierung für erwerbstätige Eltern - mit Blick auf die beabsichtigte Förderung von Kindern äußerst zielungenau, weil die Konsumententscheidung bei den Eltern liegt.

4. Konvergenz von Arbeitslosen- und Sozialhilfe: eine zwingende Antwort auf die Beschäftigungsprobleme von Geringqualifizierten

Die jetzt diskutierte Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik an der Schnittstelle zwischen SGB (Sozialgesetzbuch) III und BSHG (Bundessozialhilfegesetz) ist nicht primär theoriegetrieben. Dahinter steckt

vielmehr eine weitverbreitete Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik, die gleichsam die logische Folge der Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit war. Dies wiederum hat zu tun mit der gravierenden Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation von Geringqualifizierten, die sich in einem kontinuierlichen Anstieg der Arbeitslosenquote für Geringqualifizierte niederschlägt. Diese Entwicklung hat Folgen für die föderale Arbeitsteilung zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungsträgern in Deutschland. Insbesondere die Kommunen waren von dieser qualifikatorischen Arbeitsmarktentwicklung gleich in doppelter Hinsicht betroffen:

Zum einen geraten sie als Träger des letzten sozialen Sicherungsnetzes durch die Aussteuerung von Langzeitarbeitslosigkeit in die Sozialhilfe unter finanziellen Druck und werden immer mehr zum "financer of last resort". Zum anderen sind unter den Empfängern von Sozialhilfe Gering- und Unqualifizierte überproportional stark vertreten, so dass die Kommunen besonders stark von den negativen Arbeitsmarkttendenzen für bestimmte Qualifikationsgruppen betroffen sind. Beides zusammen führt dazu, dass nach der Arbeitsförderung unter den verschiedenen Ausgabearten des Sozialbudgets mit der Sozialhilfe, der Jugendhilfe und dem Wohngeld drei Transferarten die stärksten Zuwächse aufweisen, die ganz oder zumindest teilweise von den Kommunen aufgebracht werden müssen.

Die dauerhafte Arbeitslosigkeit eines erheblichen Teils der erwerbsfähigen Bevölkerung entwickelt sich damit immer mehr zu einer Hypothek für die föderale Finanzverfassung. Die klassische Finanzausgleichs-Trias aus Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen wird durch das Weiterreichen der Beschäftigungsprobleme von einer gebietskörperschaftlichen Ebene zur nächsten immer mehr durchlöchert. Die Kommunen wurden deshalb in ihrem finanziellen Spielraum zunehmend durch die arbeitslosigkeitsbedingte Beanspruchung der Sozialhilfeeats eingeeengt. Bereits rund 40 Prozent der Ausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen dürften - trotz einer gewissen Entspannung am aktuellen Rand - inzwischen auf das Konto der Arbeitslosigkeit gehen.

Es besteht daher die Gefahr, dass die Kommunen darüber ihre investiven Aufgaben zurückstellen, beschneiden oder gar nicht mehr wahrnehmen können. Der Modernitätsgrad des kommunalen Kapitalstocks (Schulen, Krankenhäuser, Entsorgungseinrichtungen, Verkehrsnetze) bietet bereits Anlass zur Besorgnis. Damit gerät auch das vertikale und horizontale föderale Funktionengefüge immer mehr durcheinander. Die Allokation von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die verschiedenen gebietskörperschaftlichen und parafiskalischen Ebenen wird immer stärker von systematischen wie auch von unbeabsichtigten „spillovers“ gekennzeichnet. Äußerer Beleg dafür ist die an Schärfe zunehmende Diskussion über die Kommunalfinanzen, den Föderalismus und den Finanzausgleich.

Was den engen Bereich der Arbeitsmarktpolitik angeht, ist aber derzeit noch nicht einmal das Vorzeichen

des finanziellen Saldos aus dem wechselseitigen Weiterreichen der finanziellen Verantwortung für das gleiche materielle Problem zwischen zwei gebietskörperschaftlichen Ebenen – der Bundesanstalt für Arbeit und den Kommunen - bekannt⁷⁹. Die Verlagerung der Kosten der Arbeitslosigkeit auf die kommunale Ebene im Fall einer Ausgabenkürzung im Bereich von aktiver Arbeitsmarktpolitik, Arbeitslosengeld oder -hilfe ist nicht abzustreiten. Doch ist dies nur eine von zwei Wirkungsrichtungen. Umgekehrt findet durch die kommunale Beschäftigungspolitik auch eine Rückverweisung der Zahllast und Problembearbeitung zur Bundesanstalt für Arbeit statt, wenn eine kommunale Maßnahme neue SGB III-Leistungen begründet. Dies ist bei mindestens einjährigen Maßnahmen der Fall und erklärt, warum die mittellangen Maßnahmen von einem Jahr fast 40 Prozent der Beschäftigungsmaßnahmen nach dem BSHG ausmachen.

Ohne eine Neuordnung der föderalen Aufgaben- und Ausgabenbeziehungen an der Schnittstelle zwischen Arbeitslosen- und Sozialhilfe wird sich an den jetzigen arbeitsmarktpolitischen Verschiebepathen zwischen den unterschiedlichen föderalen Ebenen nichts ändern. Daraus folgt als Handlungsauftrag, die beiden steuerfinanzierten Transfers miteinander zu verschmelzen. Konkret heißt das: 1) Die Arbeitslosenhilfe sollte abgeschafft werden. 2) Arbeitslosenhilfebezieher sollten an die Sozialhilfe/Hilfe zur Arbeit verwiesen werden. 3) Der Bundeszuschuss für die Arbeitslosenhilfe einschließlich der administrativen Kosten sollte ungekürzt an die Kommunen gehen, die eventuelle Überschüsse - zum Beispiel durch Einsparung der Rentenversicherungsbeiträge und den Wegfall doppelter Bürokratie - für den Ausbau ihrer Hilfe zur Arbeit nutzen können⁸⁰. Dieser Vorschlag ist im nächsten Abschnitt näher zu begründen.

5. Konvergenz von Arbeitslosen- und Sozialhilfe: Argumente für eine kommunale Zuständigkeit

Mit der Konvergenz der beiden Systeme drängt sich unmittelbar die Frage auf, welche föderale Ebene welche beschäftigungspolitischen Aktivitäten entfalten soll (föderales assignment). Die bisherigen kanonisierten Antworten auf diese Frage waren vom sogenannten „Nachranggrundsatz“ geprägt: Das BSHG als

„letztes Netz“ ergänzt die übrigen Träger von Sozialleistungen. Art und Umfang der Hilfen sind von der Ausgestaltung der anderen Bereiche abhängig. Sozialhilfeträgern ist insoweit der letzte Rang zugewiesen, als Arbeitslose ihre Ansprüche zunächst bei dem zuständigen Arbeitsamt zu verfolgen haben. Erst wenn Hilfesuchende, insbesondere junge Menschen, keine Arbeit finden können, wird gemäß §19 Abs. 1 Satz 1 BSHG der Sozialhilfeträger als „Arbeitsvermittler“ zuständig. Ein genereller Ausbau der Sozialämter zu Ersatz- oder Hilfsarbeitsämtern für erwerbsfähige, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehende Klienten ist damit in der bisherigen Arbeitsteilung nicht vorgesehen.

Diese Position hat zumindest Tradition. Denn der Gesetzgeber hat sich seit 1927 - vorher war Arbeitsförderung Sache der Städte und Gemeinden - dafür entschieden, eine unitarische Arbeitsmarktpolitik in die Zuständigkeit der Arbeitsverwaltung zu geben, die gleichzeitig auch die Trägerin der Arbeitslosenversicherung ist. Doch neben einem grundsätzlichen Unbehagen gegenüber der Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik kann auch ein grundsätzliches Fragezeichen hinter diese klassische Aufgabenzuweisung gesetzt werden: *Für die Bewältigung der Folgen der Arbeitslosigkeit sind eigentlich die Arbeitsämter zuständig. Sie sind aber wegen der umlagebasierten Finanzierungsstruktur der Arbeitslosenversicherung selbst gar nicht unmittelbar von Arbeitslosigkeit betroffen. Die Kommunen sind demgegenüber nach der klassischen Arbeitsteilung nicht zuständig, aber in Form steigender arbeitslosigkeitsbedingter Sozialhilfeausgaben unmittelbar betroffen.*

Dieser beschäftigungspolitische Nachrang der kommunalen gegenüber der arbeitsamtlichen Arbeitsmarktpolitik steht daher im Widerspruch dazu, dass Zuständigkeit wie finanzielle Ausgabekompetenz einerseits und die beschäftigungspolitischen Anreize andererseits für die beiden föderalen Ebenen auseinanderfallen. *Diese Asymmetrie lässt eigentlich nur den Schluss zu, dass die Aufgabe zur Beseitigung eines Missstandes dort angesiedelt werden sollte, wo sowohl ein Eigeninteresse als auch die Möglichkeiten zur nachhaltigen Beseitigung des Missstandes vorliegen.* Damit ist das Argument gemeint, dass gerade die Kommunen und weniger die Arbeitsämter über die Vorortinstrumente einer sozialen Infrastruktur (Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung etc.) verfügen, die für eine aktivierende Beschäftigungspolitik unverzichtbar sind und die in einem Arbeitsamt auch nicht angesiedelt werden sollten, weil es aus Versicherungsleistungen finanziert wird.

Dem wird in der klassischen Auslegung dieses Sachverhaltes allerdings regelmäßig entgegengehalten, dass der Missstand gar nicht erst eintreten könne, wenn die eigentlich für die Missstandsbewältigung vorgesehene Instanz ihre Aufgabe angemessen wahrzunehmen in der Lage sei. Doch dieser Einwand greift zu kurz, weil er nur in der einfachen und für sich genommen richtigen buchhalterischen Logik verhaftet bleibt, dass das Geld der Aufgabe folgen müsse, nicht

⁷⁹ Völlig unberücksichtigt bleibt bei dieser Betrachtung noch, in welcher Weise diese Parallelpolitik arbeitslosigkeitsverlängernd und humankapitalentwertend und damit volkswirtschaftlich nachteilig wirkt.

⁸⁰ Im politischen Raum entzündet sich ein erheblicher Teil der Kontroversen daran, auf welchem Sicherungsniveau sich die Konvergenz abspielen sollte. Nach der bisherigen Ausgestaltung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ergibt sich von der Leistungshöhe her kein klares Bild. Dagegen sind die Regressvorschriften und die Zumutbarkeit bei der Sozialhilfe deutlich strenger geregelt als bei der Arbeitslosenhilfe. Für die grundsätzliche Frage der Konvergenz sind dies jedoch eher technische Fragen, die sich bei einem politischen "concession bargaining" vermutlich irgendwo in der Mitte lösen ließen und daher hier nicht weiter verfolgt werden sollen.

aber die Frage stellt, in wessen Zuständigkeit die Aufgabe eigentlich gehört. Für eine solche andere föderale Zuständigkeit für Arbeitsmarktpolitik können zwei Argumente ins Feld geführt werden:

1. Das *erste* Argument kann auf die Bedeutung der Sozialhilfe für den Arbeitsmarkt verweisen, insbesondere für jenen der Geringqualifizierten, deren verschlechterte Situation sozusagen am Beginn der Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit steht. Die Kommunen haben nämlich mit der Sozialhilfe die instrumentelle Hoheit darüber, dass für Leistungen, die man erhält, eine Gegenleistung zu erbringen ist (Reziprozität). Die Sozialhilfe als unterstes Auffangnetz bestimmt den Umfang der Leistungen, der ohne Gegenleistung zu erhalten ist, und markiert damit auch den impliziten Mindestlohn. Sie erweist sich damit gleichsam als der archimedische Punkt für den Arbeitsmarkt von Niedrigqualifizierten, weil die gesamte Lohnstruktur daran "angedockt" wird.

Für die Kommunen ist dies unmittelbar relevant, da es einen Zusammenhang zwischen der Lohnstruktur und der Nachfrage nach den Arbeitsmarktqualifikationen gibt, die unter den Sozialhilfeempfängern besonders stark vertreten sind⁸¹. Es gibt zudem Indizien dafür, dass das sog. Lohnabstandsgebot nach § 22 Abs. 4 BSHG nicht durchgängig gewahrt ist und dass es insbesondere in Haushalten mit Kindern und bei Einbeziehung der Wohnkosten Situationen gibt, in denen das Haushaltseinkommen eines Sozialhilfeempfängers nicht wesentlich unter oder sogar über dem Haushaltseinkommen eines geringqualifizierten Alleinverdieners, der in der Industrie derzeit als Helfer 13 bis 14 DM verdient⁸².

⁸¹ So verfügen die Hälfte aller deutschen Sozialhilfeempfänger zwischen 15 und 64 Jahren nur über einen Volks- oder Hauptschulabschluss, weitere zehn Prozent haben keinen Schulabschluss. 45 Prozent der deutschen Sozialhilfeempfänger fehlt ein beruflicher Abschluss.

⁸² Vgl. dazu die „break even-Einkommen“, die am Arbeitsmarkt erzielt werden müssen, um die Sozialhilfeswellen zu überschreiten (Tabelle 2). Sie sind mit Blick auf die qualifikatorische Ausstattung der in Rede stehenden Zielgruppen oft unrealistisch hoch. Zu dieser Verletzung des horizontalen Abstandsgebotes tragen aber weniger die Eckregelsätze als vielmehr drei Formen einer Ungleichbehandlung zwischen Erwerbstätigen und Sozialhilfeempfängern einerseits wie auch zwischen verschiedenen Haushaltstypen bei HLU-Empfängern andererseits bei: Die Abstandsberechnung beruht auf einem „Nach-Wohnkosten“-Konzept. Diese Berechnungsmethode ist deshalb geboten, weil ein großer Teil der Annäherung zwischen beiden Einkunftsarten mit der Erstattung der Wohnkosten im Sozialhilfestatus zu tun hat, während sie im Erwerbsstatus aus dem Arbeitseinkommen geleistet werden müssen. Zudem fällt das Wohngeld beim Erwerbsstatus deutlich niedriger aus als die Mietkostenübernahme im Sozialhilfestatus. Zwar würde die Abstandsberechnung für Arbeitnehmer mit Wohnungseigentum merklich anders ausfallen. Sie macht aber deutlich, dass der Staat bei der Abfederung der Wohnkosten Sozialhilfehaushalte deutlich besser stellt als Erwerbstatigenhaushalte.

Da die Sozialhilfe durch ihren Mindestlohncharakter gleichsam eine Sperrklinke für die Arbeitsnachfrage nach einfachen Tätigkeiten darstellt, verfügen mithin auch allein die Kommunen als "financer of last resort" mit dem BSHG über das Instrument, bereits jetzt innerhalb des gesetzlichen Rahmens das Verhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung neu zu tarieren und damit die Sperrklinkeneffekte der Sozialhilfe für den Arbeitsmarkt für einfache Tätigkeiten abzumildern. Dies wäre das genaue Gegenteil des in der klassischen Exegese föderaler Arbeitsteilung eingeklagten Nachrangs der kommunalen Sozialhilfepolitik.

Zugespitzt könnte sogar von einem beschäftigungspolitischen Vorrang der kommunalen Ebene insoweit ausgegangen werden, als ein Teil der Ursachen für ein beschäftigungspolitisches Aktivwerden in kommunaler Eigenverantwortung behoben werden könnte. Zwar erlegt der Bundesgesetzgeber den Kommunen mittelbar die Leistungshöhe auf. Doch nach dem Prinzip des Nachrangs der Sozialhilfe gemäß § 2 Abs. 1 BSHG erhält keine Hilfe, wer sich selbst helfen kann. Die Hilfe soll nach § 1 Abs. 2 den Hilfeempfänger befähigen, unabhängig von der Hilfe zu leben. Jeder erwerbsfähige Empfänger muss daher gemäß § 18 Abs. 1 BSHG seine Arbeitskraft anbieten und im Rahmen der Zumutbarkeit (Absatz 3) einsetzen.

Die Sozialämter hätten demnach also darauf hinzuwirken, dass der Hilfesuchende sich um Arbeit bemüht, Arbeit findet bzw. einer Arbeitsgelegenheit nachkommt. Wer sich weigert, eine zumutbare Arbeit oder Arbeitsgelegenheit anzunehmen, verwirkt seine Ansprüche gemäß § 25 Abs. 1 BSHG. Es entspricht daher Wortlaut und Geist des BSHG, die Anbahnung von Erwerbsarbeit in den Mittelpunkt der Aktivitäten zu stellen und die zu diesem Zweck auch vorgesehenen Anreize und Sanktionsmöglichkeiten zu nutzen⁸³. Werden diese h-

Der Abstand zwischen Erwerbseinkommen und Sozialhilfepaket verringert sich sprunghaft mit der Zahl der Kinder. Dies hat ganz wesentlich mit der unterschiedlichen Behandlung von Kindern in beiden Einkunftsarten zu tun. Pointiert formuliert, werden beim Unterhalt von Kindern Sozialhilfeempfänger gegenüber Arbeitnehmern finanziell deutlich bessergestellt, wenn man die Regelsätze incl. Mietanteil in der Sozialhilfe mit dem allgemeinen Kindergeld und dem Wohngeld vergleicht und die steuerlichen Freibeträge unberücksichtigt lässt. Allgemeiner gesprochen, konkurriert die Lohnpolitik im Bereich niedriger Einkommen gegen die Transferpolitik, weil sie anders als diese in nur marginalem Umfang Elemente eines Familienlastenausgleichs enthält. Drittens schließlich begünstigt die Sozialhilferegulation den Status der Alleinerziehenden insofern, als diese statt des Eckregelsatzes für den Haushaltsvorstand von 547 DM (1. Halbjahr 2001) einen Betrag von 766 DM zuzüglich eines leicht erhöhten Betrages je Kind erhalten. Pro Kopf gerechnet haben die Angehörigen eines Alleinerziehenden-Haushalts mit drei Kindern damit noch einmal knapp 80 DM mehr als in einem Ehepaar-Haushalt mit der gleichen Kinderzahl.

⁸³ Schon gegenwärtig haben die Kommunen einige Spielräume und nutzen sie zum Teil in sehr innovativer Weise, um die Arbeitsanreize für arbeitslose Hilfeempfänger zu verbessern und mit einem Umbau der Sozialhilfe in eine aktive, verpflichtende Hilfe zur Arbeit zu verbinden: a) Der § 18 Abs. 1 verpflichtet Hilfebezieher,

strumente nicht im Sinne einer Reziprozität von Leistung und Gegenleistung genutzt, kommt es zu den Anreizstörungen auf der untersten föderalen Ebene, die sich im Arbeitsmarkt nach oben fortpflanzen und dann vermeintlich von einer zentralstaatlichen Ebene korrigiert werden sollen, die dafür aus der hier vertretenen Perspektive aber nur insofern die Verantwortung und die angemessenen Instrumente besitzt, als sie die Höhe des Existenzminimums für Arbeitsfähige bestimmen kann.

2. Das zweite Argument für eine solche Umkehrung der arbeitsmarktpolitischen Zuständigkeiten ist die mit dem bisherigen assignment zwingend verbundene Unterinvestition in beschäftigungsfördernde Maßnahmen. Denn eine *gesamtfiskalische Kosten-Nutzen-Bilanz* von Maßnahmen für *alle öffentlichen Fisci* ist bisher mit Blick auf die Unübersichtlichkeit der arbeitsmarktpolitischen Förderkulisse, das Nebeneinander von Akteuren und vor allem die Inkongruenz zwischen Nutzern und Zahlern der Arbeitsmarktpolitik nicht möglich. Es liegt daher im empirischen Dunkel, welche gebietskörperschaftliche Ebene letztlich wie viel für eine Maßnahme bezahlt, die von einer anderen Ebene durchgeführt wird (vgl. Abschnitt 4). Das sogenannte Konnexitätsprinzip - vereinfacht: wer bestellt, bezahlt - ist weder bei der Veranlassung (Veranlassungskonnextität) noch bei der Ausführung (Ausführungskonnextität) gewahrt.

Diese "Verflechtungsfalle" in einem föderalen System, die zur Ineffizienz des Mittel-einsatzes führt und die Kostenwahrheit von Maßnahmen beinträchtigt, ließe sich durch die Zusammenfassung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zumindest in diesem engeren Bereich "gegenseitiger De-

"ihre Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und (ihre) unterhaltsberechtigten Angehörigen einzusetzen", und die Träger, "darauf hinzuwirken," dass sie dies tun (Abs. 2). b) § 18 Abs. 4 und 5 erlaubt ihnen, Hilfeempfängern, die eine Tätigkeit aufnehmen, und Arbeitgebern, die Hilfeempfänger einstellen, begrenzte Zuschüsse zu zahlen. c) § 25 BSHG gestattet, bei Arbeitsverweigerung die Sozialhilfe um 25 Prozent auf das Lebensnotwendige zu kürzen oder ganz zu streichen. d) § 22 Abs. 2 überläßt es den Landesregierungen, die Höhe der Regelsätze festzulegen, sofern sie sich an die "Vorschriften über Inhalt und Aufbau der Regelsätze sowie ihre Bemessung und Fortschreibung" (Abs. 5) halten. e) Die §§ 19 und 20 erlauben die Erstellung von Hilfeplänen für Hilfeempfänger, die nicht unmittelbar in den Arbeitsmarkt vermittelt werden können, die Prüfung der Arbeitsfähigkeit und -willigkeit von arbeitslosen Hilfeempfängern und die Zusammenarbeit mit privaten Arbeitsvermittlern, Beschäftigungsgesellschaften etc. f) § 76 BSHG gibt den Kommunen die Möglichkeit, den Erwerbsfreibetrag zu variieren. Einige Länder und Kommunen tun dies bereits, indem sie von der Empfehlung des Deutschen Vereins nach oben abweichen. g) Sowohl das BSHG wie auch das SGB III (Freie Förderung) gestatten eine enge Zusammenarbeit der örtlichen Arbeits- und Sozialämter, z.B. die Einrichtung einer gemeinsamen Dienststelle oder die Ko-Finanzierung von JobBörsen für arbeitslose Hilfeempfänger. Weitere Möglichkeiten werden derzeit in dem vom BMA finanzierten Modellversuch "zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Sozialhilfeträgern" erprobt.

ckungsfähigkeit" deutlich reduzieren. Dies wäre zudem ein notwendiger Schritt, um die Schnittstelle zwischen dem BSHG und dem Arbeitsförderungsrecht neu zu justieren, an der sich derzeit noch ein Milliardengrab auftut. Denn statt einer überfälligen besseren Verzahnung der beiden Politikbereiche hat im Zuge der andauernden Reformen an beiden Gesetzeswerken bisher noch stets die wechselseitige Sorge vor einer Übervorteilung die Oberhand gewonnen. Die föderale Verflechtungsfalle kann hier prototypisch auf einfachste buchhalterische Überlegungen reduziert werden.

Aus diesen grundsätzlichen Erwägungen heraus ist die Zusammenfassung der beiden großen bedürftigkeitsgeprüften steuerfinanzierten Transferleistungen zu einem einzigen Titel und die Übertragung der beschäftigungspolitischen Verantwortung an die Kommunen geboten. Um Fehlanreize im föderalen Aufbau zu vermeiden und sowohl dem Bund als auch den Kommunen Anreize zu einem effizienten und effektiven Einsatz der zusammengefassten Transfers zu bieten, sollte der Bund die Kosten dieser Grundsicherungsform tragen und den Kommunen Pauschalzahlungen zuweisen, die sich in der Größenordnung anfänglich an den jetzigen Bundeszuschüssen zur Arbeitslosenhilfe und zu Arbeitsmarktmaßnahmen für Arbeitslosenhilfeempfänger orientieren⁸⁴. Damit wäre für den Bund deutlich, dass sich ein Weiterreichen der Zielgruppen in die kommunale Zuständigkeit finanziell nicht auszahlt. Die Kommunen ihrerseits hätten ein finanzielles Eigeninteresse an beschäftigungspolitischen Aktivitäten insofern, als sie freibleibende Mittel für andere Aufgaben verwenden könnten.

6. Von der Alimentation von Arbeitslosigkeit zur Aufstockung von Niedrigverdiensten

Dass eine Zusammenfassung aber auch rein quantitativ eine bedeutsame Größenordnung erreicht, verdeutlichen die mit der Zahlung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe inzwischen verbundenen finanziellen Volumina: Für die etwa 2,1 Millionen erwerbsfähigen Empfänger von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wurden im vergangenen Jahr je nach Abgrenzung zwischen 16,5 und 22,5 Mrd. €ausgegeben. Dabei gibt die untere Grenze die Summe aus Arbeitslosenhilfe und einem proportionalen arbeitsmarktbedingten Anteil der Sozialhilfeausgaben an, während die obere Grenze zusätzliche Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Arbeitslosenhilfeempfänger veranschlagt (Tabelle 3, Anlage 4). Mit dieser überschlägigen Berechnung

⁸⁴ Diese Pauschalen könnten nach „Schwierigkeitsgrad“ der kommunalen Situation differenziert werden und etwa als Durchschnittswert je Einwohner berechnet werden. Jede Kommune erhielte dann einen Klassendurchschnitt und könnte Minderausgaben alternativ verwenden. Ausgeschlossen werden müsste, dass die Kommunen durch ihr eigenes Verhalten Auswirkungen auf den Durchschnittswert pro Klasse ausüben könnten.

erfolgt also in zweifacher Hinsicht eine Selbstbeschränkung des im folgenden vorgeschlagenen „Kombi“-Ansatzes:

- Zum einen wird nur auf Bezieher von Arbeitslosen- und Sozialhilfe rekurriert. Arbeitslosengeldempfänger, die ebenfalls zu einem erheblichen Anteil Qualifikationsprobleme aufweisen, bleiben damit unberücksichtigt.
- Zum anderen bleibt der Großteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik unberücksichtigt. Die noch sehr viel weiter gehende Erwägung, Kombi-Modelle auch durch eine Reduzierung oder gar Streichung der AB-Maßnahmen gegenzufinanzieren, wird also hier nicht angestellt.

Der Grundgedanke der folgenden Überlegungen ist es, die bisherigen steuerfinanzierten Leistungen für die Bezieher von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in eine verpflichtende Hilfe zur Arbeit umzuwidmen und die Aufnahme niedrigentlohnter Beschäftigung zu subventionieren. Diese Umwidmung muss folgenden Anforderungen genügen: Sie muss a) lohnstrukturelevant, b) erwerbsanreizfördernd, c) sozialstaatsfallenvermeidend, d) zielgruppenrelevant und nach Möglichkeit auch bedüftigungsgeprüft sein. Den meisten dieser Anforderungen würde eine systematische Aufstockung niedriger Stundenverdienste durch eine Lohnsatzsubvention entsprechen. Dieser Ansatz verspricht gegenüber dem bisherigen Kombi-Modellen zwei grundlegende Vorteile:

- Eine Lohnsatzsubvention vermeidet im Unterschied zur Einkommenssubvention - wie etwa beim Mainzer Modell - die Begünstigung der Teilzeitarbeit und würde nur niedrige Bruttostundenverdienste aufstocken, nicht aber niedrige Einkommen.
- Er dürfte Auswirkungen auf den Anspruchslohn der Arbeitsanbieter haben und ihn in Richtung des Gleichgewichtslohns für niedrigproduktive Arbeitsanbieter senken. Dies dürfte auch die besonders preiselastische Nachfrage von Unternehmen und privaten Haushalten nach einfachen Tätigkeiten erhöhen.

Um zu veranschaulichen, um welche Größenordnungen es bei den Lohnsatzsubventionen gehen könnte, wird in einem *ersten Schritt* ein Personenpotenzial von Niedriglohnempfängern ermittelt. Auf der Basis des SOEP wird die Zahl von Niedrigverdienern mit einem bestimmten Bruttostunden- und Bruttomonatslohn hochgerechnet⁸⁵. Danach ergibt sich überschlägig

eine Zahl von etwa 4,5 Millionen geringfügig Beschäftigten, aber nur etwa 1,8 Millionen oder knapp 5 Prozent aller Erwerbstätigen mit einem Bruttostundenlohn von unter 10 DM (Tabelle 4, Anlage 5). Dies verdeutlicht die völlig unterschiedliche Qualität von *Niedriglöhnen* und *Niedrigeinkommen* und zeigt, dass ein erheblicher Teil von Niedrigeinkommen offenbar aus geringen Arbeitszeiten resultiert. Auch die weiteren Verdienst- und Stundenlohnschichtungen sind bis zu einer Obergrenze von etwa 1.800 DM pro Monat bzw. 16 DM je Stunde in Tabelle 4 ausgewiesen.

In einem *zweiten Schritt* werden die in Tabelle 3 ermittelten finanziellen Unter- und Obergrenzen auf die Verdienstklassenbesetzungen angelegt. Tabelle 5 beziffert das für eine Umwidmung der bisher passiv verwendeten Transfers in eine Bezuschussung von geringentlohnter Arbeit zur Verfügung stehende Aufstockungspotenzial. Dazu wird jeweils die Ober- und Untergrenze auf die schrittweise erweiterten potenziellen Empfängerzahlen angelegt. Als Ergebnis erhält man einen Aufstockungsbetrag von 4,1 bis 5,6 € pro Stunde, wenn man nur die ehemaligen Transferempfänger bezuschusst. Steigt man die Einkommensleiter hinauf und bezuschusst alle Niedrigverdiener, reduziert sich die Lohnsatzsubvention schrittweise auf 1,2 bis 1,7 € je Stunde⁸⁶ (Tabelle 5, Anlage 6).

Diese überschlägigen Berechnungen verdeutlichen einerseits, dass die Zusammenfassung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einer beschäftigungsorientierten Aktivierungshilfe je nach Umfang der zu fördernden Personengruppe erhebliche Aufstockungsbeträge ermöglichen würde, die fühlbare Arbeitsanreize ausüben dürften. Zum zweiten unterstreichen die Überlegungen, dass eine Förderung von Niedriglohnbeschäftigung sich keineswegs auf Transferempfänger beschränken müsste, sondern auch auf weitere Geringverdiener ausgedehnt werden könnte. Diese konsistente Lösung wäre einer jetzt vielfach diskutierten Anhe-

Antwortverweigerungen zu rechnen ist. Das Problem verschärft sich, je mehr Variablen kombiniert betrachtet werden. Hier wurde folgende Lösung gewählt: Die gesamte Erwerbstätigenzahl wurde aus dem Mikrozensus verwendet und die mittels SOEP ermittelten Strukturdaten auf diese Erwerbstätigenzahl bezogen. Damit ist unterstellt, dass die aufgrund von Antwortverweigerung fehlenden Fälle im SOEP die gleiche Struktur aufweisen wie die gültigen Fälle. Der Bruttomonatsverdienst bezieht sich auf den im Monat vor der Befragung bezogenen Bruttolohn inklusive Überstundenzuschläge, aber ohne Sonderzahlungen. Der Stundenlohn wurde auf Basis der üblichen tatsächlichen Wochenarbeitszeit errechnet. Diese kann von der (tariflich) vereinbarten Arbeitszeit abweichen.

⁸⁵ Datenbasis der Verdienstschichtungen ist das Sozio-ökonomische Panel (SOEP). Die Abschätzung hochgerechneter Erwerbstätigenzahlen erfolgt im SOEP mittels eigens dafür bereitgestellter Hochrechnungsfaktoren. Die Summe der Hochrechnungsfaktoren ist in der empirischen Praxis aber häufig geringer als die aus anderen Datenquellen abgeleiteten Erwerbstätigenzahlen. Das liegt daran, dass bei sensitiven Informationen (Einkommen, Arbeitszeit) mit

⁸⁶ Das Förderpotential pro Person und Stunde wurde auf Basis der durchschnittlichen Arbeitszeit pro Monat der jeweiligen Verdienstschi-
 196
 196

bung der Geringfügigkeitsgrenze aus zwei Gründen vorzuziehen:

- Für die Gegenfinanzierung der Ausfälle bei den Sozialversicherungsbeiträge im Fall einer Verdopplung der Geringfügigkeitsgrenze sind ganz erhebliche Beschäftigungseffekte erforderlich, die auf mehr als 600.000 zusätzliche Beschäftigte im Fall der Beschäftigung ehemaliger Transferempfänger, aber schon auf 1,2 Millionen in dem Fall zu veranschlagen sind, dass ein Teil der zusätzlich Beschäftigten aus dem Potenzial des Arbeitsmarktes (etwa der Stillen Reserve) kommt⁸⁷ (Tabelle 6, Anlage 7).
- Eine systematische steuerfinanzierte Aufstockung niedriger Stundenlöhne stellt einen ersten Schritt in die Richtung einer negativen Einkommensteuer für Niedrigverdiener dar. Durch eine Negativsteuer ließen sich Niedrigeinkommen einkommens- und haushaltsgrößenabhängig aufstocken und entweder als Gutschrift direkt auszahlen oder ab der Schwellen von der Steuerschuld abziehen. Sie wäre auch das wirksamste beschäftigungsorientierte Anti-Armutsinstrument und der Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge vorzuziehen, weil sie die Begünstigten nicht aus der Eigenvorsorge entlässt. Zudem könnte sie den Haushaltszusammenhang berücksichtigen.
- Eine Lohnsatzsubvention – etwa in Form eines im Rahmen einer Einkommensteuererklärung gewährten Steuerkredits - wäre eine systematische Erweiterung der Kombilohn-Diskussion und eine bedeutende beschäftigungspolitische Vorleistung im Sinne des „Förderns“. Anders als im angelsächsischen Raum muss allerdings für Deutschland bei der Einführung von Steuerkrediten oder Lohnsatzsubventionen stets die Sozialhilfe als quasisgesetzliche Armutsgrenze und verfassungsrechtlich garantierte Lebensunterhaltssicherung bei

⁸⁷ Der zur Kompensation der Einnahmeausfälle benötigte Beschäftigungseffekt ist für zwei Alternativen errechnet worden. In der ersten wird angenommen, dass sich die gesamte zusätzliche Beschäftigung aus Transferempfängern rekrutiert. Berücksichtigt wurden nur Einsparungen von Transferleistungen, nicht aber eventuelle Einnahmen der Sozialversicherung. Mithin wurde angenommen, dass die zusätzliche Beschäftigung ausschließlich geringfügig innerhalb der neuen Grenze von 660 Euro wäre. In der zweiten Alternative wird angenommen, dass ein Teil der neu hinzukommenden Beschäftigung auch aus der Stillen Reserve kommt. Die Berücksichtigung der Stillen Reserve erfolgte durch Anwendung des Verhältnisses von Arbeitslosen zu Stiller Reserve 53 zu 47, die das DIW aus Daten des SOEP berechnet hat. Für beide Alternativen gilt für die Kosten der Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze als Annahme, dass bei geringfügiger Beschäftigung keine Sozialversicherungsbeiträge anfallen, also auch nicht die gegenwärtig üblichen Pauschalen von 10% Kranken- und 12% Rentenversicherung. Würde man die gegenwärtige Regelung mit Pauschalbeiträgen der Arbeitgeber auf 660 Euro ausdehnen, würden sich die Kosten und der zur Gegenfinanzierung benötigte Beschäftigungseffekt in etwa halbieren.

Nichtarbeit bedacht werden. Deshalb müsste eine Strategie systematischer Lohnsatzsubventionen für Geringverdiener im Gegenzug mit erhöhten Anforderungen an die bisherigen Transferempfänger verknüpft werden. Folgende Elemente des „Förderns“ wären dabei zu berücksichtigen:

- Entsprechend der Vorschrift des § 2 und § 18 Abs. 1 BSHG, dass jeder Hilfeempfänger grundsätzlich verpflichtet ist, selbst für seinen Lebensunterhalt zu sorgen, sollte die Unzumutbarkeitsregelung (§ 18 Abs. 3 BSHG) gestrichen und stattdessen eine Härtefallregelung eingeführt werden, die den Trägern die Möglichkeit gibt, Hilfeempfänger mit körperlichen oder geistigen Einschränkungen oder wegen der Betreuung von Pflegebedürftigen vorübergehend von der Hilfe zur Arbeit einschl. der Sanktionsvorschrift des § 25 BSHG freizustellen. Hilfeempfänger, die auf Dauer erwerbsunfähig sind, werden an die BfA/LVA weitergeleitet.
- Zur Eindämmung der Praxis der Verwaltungsgerichte, § 25 BSHG (Kürzung der Sozialhilfe bei Verweigerung) als Hilfenorm zu interpretieren, wird der Paragraph in eine Sanktionsnorm umdefiniert und die Beweislast umgekehrt.
- Die Sozialhilfe für arbeitsfähige Hilfeempfänger sollte auf 75 Prozent entsprechend dem vom BSHG vorgegebenen materiellen Existenzminimum gesenkt werden, bis sie eine Arbeit aufnehmen oder an einer arbeitsmarktbezogenen Qualifizierungsmassnahme teilnehmen.
- Die Sozialhilfesätze für Kinder werden an die Höhe des Kindergeldes, der Mietzuschuss an das Wohngeld angeglichen.
- Die Bindung der Hilfe zur Arbeit an ortsübliche bzw. tarifliche Löhne wird durch eine "Öffnungsklausel" ersetzt.
- Die mit einem Umbau der Sozialhilfe in eine verpflichtende Hilfe zur Arbeit notwendig verbundenen Investitionen seitens der Kommunen (Ausbau der Hilfe zur Arbeit und der sozialen Infrastruktur, der Kinderbetreuung für erwerbstätige Hilfeempfänger und Niedrigeinkommensbezieher) werden durch Umschichtungen im föderalen Finanzausgleich ausgeglichen.

Um Sozialhilfeabhängigkeit aufgrund verweigerter Unterhaltszahlungen zu reduzieren, wird die Unterhaltseintreibung verstärkt⁸⁸. Säumige Väter/Mütter, die aufgrund von Arbeitslosigkeit zahlungsunfähig sind, werden in die Hilfe zur Arbeit eingeschlossen.

⁸⁸ Gegenwärtig beziehen rund 75 Prozent der Alleinerziehenden statt eines Unterhalts vom anderen Elternteil den Unterhaltszuschuss vom Jugendamt.

Anlage 1

Tabelle 1:

Personenpotenzial arbeitsfähiger Transferempfänger

(1000 Personen in 2000)	
Sozialhilfeempfänger (HLU außerhalb von Einrichtungen)	2.684
- Personen über 65 oder unter 15 Jahren	1.064
- Nichterwerbstätige wegen häuslicher Bindung, Krankheit, Behinderung etc.	454
- Nichterwerbstätig wegen Aus-/Fortbildung	108
- Erwerbstätige	146
= arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger	912
+ Arbeitslosenhilfeempfänger (ohne Doppelzählungen)	1.229
= arbeitsfähige Hilfeempfänger	2.141
<i>Nachrichtlich: Hilfeempfänger insgesamt (Arbeitslosen- und Sozialhilfe)</i>	<i>3.913</i>

Jahresdurchschnitt 2000. Quelle: BA, StaBu, IW.

Anlage 2

Tabelle 2:**Regelbedarf und Sozialhilfeschwelle**

in DM, 2002, Westdeutschland

	Alleinstehender	Alleinerziehende mit 1 Kind (7 Jahre)	Ehepaar mit 2 Kindern (7 + 11 Jahre)
Regelbedarf	1.238	1.489	2.402
Sozialhilfeschwelle ¹	1.518	1862	2.682
Entspricht einem Bruttomonatsverdienst von	1.970	2.342	3.374
einem Bruttostundenlohn ² bei einer 37-Stundenwoche von	12,30	14,62	21,06

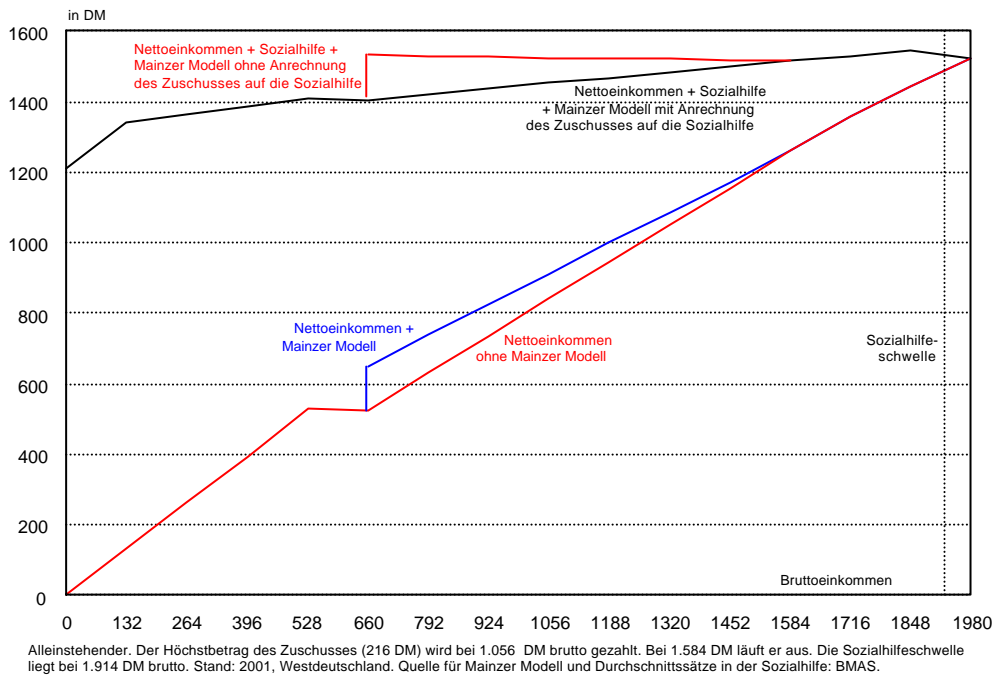
¹Regelbedarf + Erwerbsfreibetrag. ²Für den Alleinstehenden berechnet mit der Steuerbelastung 2001. Bei der Alleinerziehenden und dem Ehepaar liegt die Sozialhilfeschwelle niedriger als ihre Steuerschwelle, so dass noch keine Einkommensteuer anfällt.

Quelle: IW

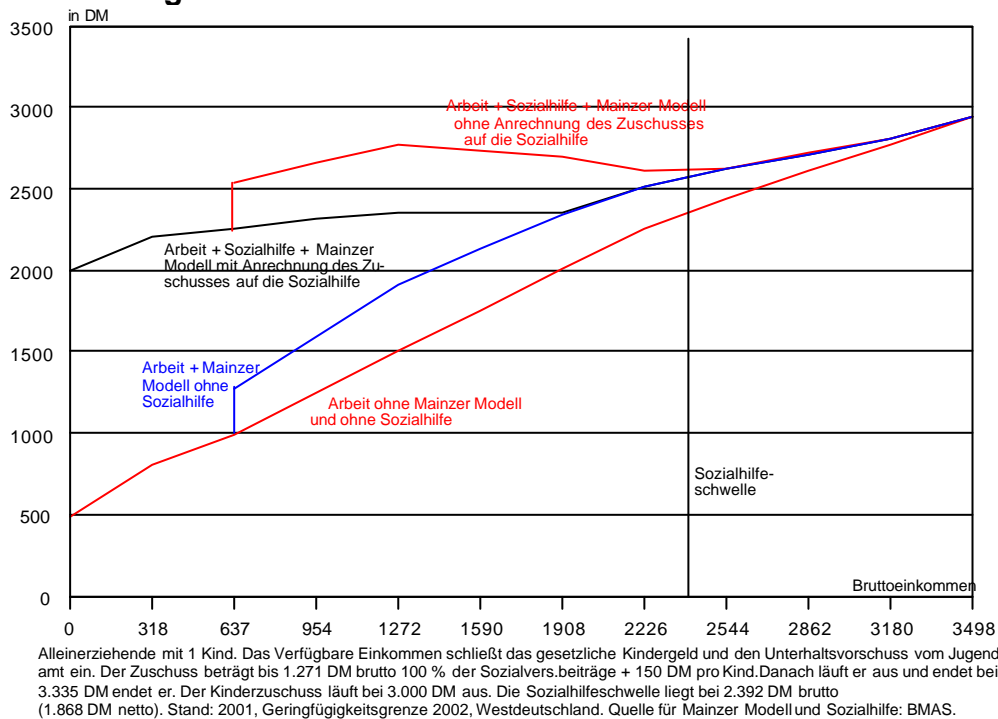
Anlage 3

Abbildungen 1-3:

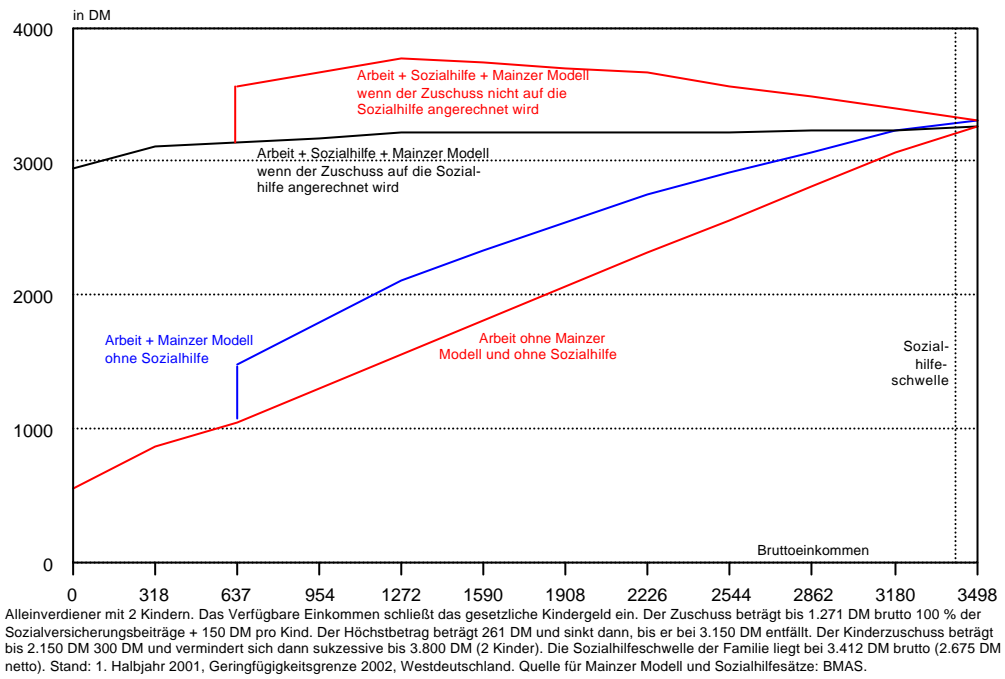
Verfügbares Einkommen mit und ohne Mainzer Modell



Verfügbares Einkommen mit und ohne Sozialhilfe und



Verfügbares Einkommen mit und ohne Sozialhilfe und Mainzer Modell



Anlage 4

Tabelle 3:

Aufwendungen für Empfänger von Arbeitslosenhilfe und für arbeitsfähige Empfänger von Sozialhilfe (HLU)

	(Mio. Euro in 2000)
Bundesmittel	13.164
Arbeitslosenhilfe	13.161
Zuschuss zur Vermittlung von Arbeitslosenhilfeempfangern	3
Kommunale Mittel	3.312
Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen	9.746
Davon für arbeitsfähige HLU-Empfänger ⁸⁹	3.312
<i>Untergrenze: Ausgaben für Arbeitslosen- und Sozialhilfe (HLU) für arbeitsfähige Empfänger</i>	<i>16.476</i>
Pro Person und Monat	641,29 €
SGB III-Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik (Eingliederungstitel + trad. SAM) für Arbeitslosenhilfeempfänger	5.951
Bund ^{90,91}	278
Bundesanstalt für Arbeit, ESF	5.673
<i>Obergrenze: Gesamtausgaben für Arbeitslosenhilfeempfänger und arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger</i>	<i>22.427</i>
Pro Person und Monat	872,92 €

Quelle: StatBu, BA, IW

201

⁸⁹ Unter der Annahme, dass arbeitsfähige und nicht arbeitsfähige HLU-Empfänger durchschnittlich Hilfe in gleicher Höhe erhalten. Zwar ist anzunehmen, dass die Haushaltsgröße arbeitsfähiger HLU-Empfänger und damit der Bruttobedarf je Haushalt kleiner ist. Es ist aber zu berücksichtigen, dass der Auszahlungsbetrag in Relation zum Bruttobedarf mit zunehmender Haushaltsgröße abnimmt, da mehr anzurechnendes Einkommen vorliegt (in erster Linie vorrangige Sozialleistungen).

⁹⁰ Leistungen des Bundes nach SGB III (Kapitel 1112 des Bundeshaushaltes) abzüglich Arbeitslosenhilfe, Zuschüssen zur Vermittlung von Beziehern von Arbeitslosenhilfe und Eingliederungsleistungen für Spätaussiedler, Asylberechtigte und Kontingentflüchtlinge.

⁹¹ Ausgaben nach SGB III können nicht nach Beziehern von Arbeitslosengeld oder -hilfe differenziert werden. Es bietet sich als Hilfskonstruktion an, den Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen (36,4%) als Multiplikator für die Gesamtausgaben anzuwenden. Langzeitarbeitslose und Arbeitslosenhilfeempfänger sind nicht identisch, haben jedoch eine große Schnittmenge und etwa die gleiche Größenordnung (1,4 Mio. Personen). Dennoch stellen die so ermittelten Ausgaben für Arbeitslosenhilfeempfänger eine Untergrenze da, weil viele SGB III-Maßnahmen ausdrücklich Langzeitarbeitslose als Zielgruppe festlegen und ihr Anteil an den Maßnahmeteilnehmern über dem Anteil an den Arbeitslosen liegt.

Anlage 5

Tabelle 4:
Personenpotenzial Niedriglohnempfänger (1999)

Bruttolohn (Euro monatlich)	Erwerbstätige (1000)
1 bis 325	4.488
326 bis 510	966
511 bis 715	1.256
716 bis 920	1.141
Über 920	28.258
Bruttostundenlohn (Euro)	Erwerbstätige (1000)
1 bis 5,11	1.805
5,12 bis 6,14	1.047
6,15 bis 7,16	1.336
7,17 bis 8,18	1.192
Über 8,18	30.729

Quelle: SOEP, IW.

Anlage 6

Tabelle 5:
Umwidmungspotenzial zur Aufstockung von Niedrigverdiensten

	(1000 Personen)	
Arbeitsfähige Transferempfänger	2.141	
+ Niedriglohnbezieher (unter 326 €/Monat)	6.629	
+ Niedriglohnbezieher (unter 511 €/Monat)	7.595	
+ Niedriglohnbezieher (unter 716 €/Monat)	8.851	
+ Niedriglohnbezieher (unter 920 €/Monat)	9.992	
	(Mio. €)	
Finanzvolumen Untergrenze	16.476	
Finanzvolumen Obergrenze	22.427	
	Euro	
Förderungspotential pro Person und Monat	Untergrenze	Obergrenze
Transferempfänger	641	873
Transferempfänger + Niedriglohnempfänger bis 325 €/Monat	207	282
Transferempfänger + Niedriglohnempfänger bis 510 €/Monat	181	246
Transferempfänger + Niedriglohnempfänger bis 716 €/Monat	155	211
Transferempfänger + Niedriglohnempfänger bis 920 €/Monat	137	187
	(1000 Personen)	
Arbeitsfähige Transferempfänger	2.141	
+ Niedriglohnbezieher (unter 5,11 €/Stunde)	3.946	
+ Niedriglohnbezieher (unter 6,14 €/Stunde)	4.993	
+ Niedriglohnbezieher (unter 7,16 €/Stunde)	6.329	
+ Niedriglohnbezieher (unter 8,18 €/Stunde)	7.521	
	Euro	
Förderungspotential pro Person und Stunde	Untergrenze	Obergrenze
Transferempfänger	4,14	5,64
Transferempfänger + Niedriglohnempfänger bis 5,11 €/Stunde)	2,25	3,06
Transferempfänger + Niedriglohnempfänger bis 6,14/Stunde)	1,97	2,69
Transferempfänger + Niedriglohnempfänger bis 7,16 €/Stunde)	1,66	2,26
Transferempfänger + Niedriglohnempfänger bis 8,18 €/Stunde)	1,24	1,68

Quelle: IW

Anlage 7

Tabelle 6:**Kosten der Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze**

Erwerbstätige mit Bruttoverdienst zwischen 325 und 660 € (1000 Personen)	1.983
Durchschnittlicher Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung (€/Monat bei Erwerbstätigen mit Bruttoverdienst zwischen 325 und 660 €)	104
Einnahmeverluste der Sozialversicherung (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil) bei vollständigem Wegfall der Sozialversicherungspflicht (Mrd. €/Jahr ohne Berücksichtigung der Beschäftigungseffekte)	4,9
Benötigter Beschäftigungseffekt (100% Kompensation durch Einsparung von Transferleistungen) (1000 Personen)	636
Benötigter Beschäftigungseffekt (100% Kompensation durch Einsparung von Transferleistungen unter Berücksichtigung der erweiterten Stillen Reserve) (1000 Personen)	1.200

Quelle: SOEP/IW

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/2052
25. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen –
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

Prof. Dr. Gerhard Bäcker, Einzelsachverständiger

(1) Die Sozialhilfe steht seit Jahren im Mittelpunkt der gesellschafts-, sozial- und beschäftigungspolitischen Diskussion. Wenn davon ausgegangen wird, dass in der nächsten Legislaturperiode eine Reform des BSHG- insbesondere in bezug auf die Hilfe zum Lebensunterhalt - erforderlich ist, dann ist dabei zu bedenken, dass die Sozialhilfe als letztes soziales Netz Rückwirkungen auf alle anderen Elemente des Sozialleistungssystems hat und zugleich Wechselwirkungen mit dem Arbeitsmarkt zu berücksichtigen sind. Die Stellungnahme kann diesen Gesamtkomplex nicht umfassend abdecken, sondern wird nur zu einzelnen Punkten Aussagen treffen und diese unter Bezug auf aktuelle Daten empirisch fundieren.

(2) Im Entschließungsantrag der Fraktionen SPD und Bündnis90/Die Grünen wird noch einmal auf die konstitutive Bedeutung des Bedarfs(deckungs)prinzips bei der Sozialhilfe verwiesen. Eckgröße für die Bedarfsfeststellung ist der Regelsatz. Die Begründungen für die nochmalige Verlängerung der gesetzlichen Übergangsregelungen zur Regelsatzbemessung und -fortschreibung vermögen allerdings nur begrenzt zu überzeugen. Die nunmehr langjährige Bindung der Regelsatzanpassung an Nettoentgeltentwicklung bzw. an den aktuellen Rentenwert lässt sich nicht mit den Problemen der EVS-Daten erklären, sondern war und ist primär fiskalisch bedingt und steht im Widerspruch zum Bedarfsprinzip. Die Daten zeigen, dass sich die Eckregelsätze seit Anfang der 90er Jahre in etwa gleichlaufend zur Nettolohn- und -gehaltssumme je beschäftigten Arbeitnehmer entwickelt haben. Da aber die Veränderungsrate der Nettolohn- und Gehaltssumme durch den Arbeitszeiteffekt (Zunahme von Beschäftigungsverhältnisse in Teilzeitarbeit) nach unten gedrückt wird, sind die Regelsätze in der Tendenz hinter der Nettoentgeltentwicklung bei Vollzeitarbeit zurück geblieben. Die Anbindung der Regelsätze an den aktuellen Rentenwert führt darüber hinaus dazu, dass die Absenkung des Rentenniveaus durch die modifizierte Nettoanpassung nicht sachgerecht auch auf die Sozialhilfeempfänger übertragen wird. Die Tabelle zeigt weiterhin, dass Regelsätze real, d.h. preisbereinigt kontinuierlich nach unten gegangen sind.

(3) Nun machen die Regelsätze nicht das gesamte Leistungsniveau der Hilfe zum Lebensunterhalt aus. Daneben sind die Einmalleistungen, die übernommenen Kosten der Warmmiete sowie ggf. die Mehrbedarfszuschläge zu berücksichtigen. Nimmt man eine solche Berechnung des Gesamtbedarfs vor, muss von unterschiedlichen Haushaltskonstellationen ausgegangen werden. Aus Tabelle 2, Anlage 1, sind die entsprechenden Werte ersichtlich. Diese haushaltsspezifischen Gesamtbedarfe lassen sich mit der Verteilung und Schichtung der Haushaltseinkommen vergleichen. Von besonderem Interesse ist dabei, in welchem Verhältnis die sozialhilferechtlichen Bedarfsniveaus zur 50% Einkommensschwelle stehen (50% des bedarfsgewichteten verfügbaren Haushaltseinkommens je Haushaltsmitglied = Nettoäquivalenzeinkommen) stehen, da die 50% Schwelle häufig als Grenze der Einkommensarmut angesehen wird. Eine solche Ver-

gleichsberechnung weist allerdings eine Fülle von methodischen und Datenproblemen auf, die hier nicht im Einzelnen diskutiert werden können. Von entscheidender Bedeutung ist die Datenbasis für die Ermittlung der Haushaltseinkommen. Bezieht man sich - für das Jahr 1998 - auf die Daten des SOEP wird erkenntlich, dass bei der Mehrzahl der Konstellationen die Sozialhilfeschwelle unterhalb der 50%-Armutschwelle liegt (Tabelle 3, Anlage 2). Bei den Alleinerziehenden sieht es hingegen anders aus. Der Grund dafür liegt insbesondere in den Mehrbedarfszuschlägen. Dieses Ergebnis kann auch erklären, warum bei den Alleinerziehenden die Sozialhilfequote fast an die Armutsquote heranreicht.

Zu berücksichtigen bleibt bei diesem Vergleich allerdings, dass sich die 50%-Einkommensschwelle nach den SOEP-Befunden auf die Einkünfte des aktuellen Monats bezieht (income screener). Bei diesen monatsbezogenen Einkommensangaben besteht die Gefahr einer Unterschätzung des Einkommensniveaus. Die im SOEP ebenfalls generierten Vorjahreseinkommen liegen demgegenüber höher (vgl. Hanesch/Krause/Bäcker 2000, S. 45 ff.).

Auffällig ist des Weiteren, dass die 50%-Einkommensschwelle nach den Ergebnissen der EVS die SOEP-ermittelten Werte deutlich überschreitet. Die EVS weist für 1998 einen Wert von 1.462 DM/Westdeutschland aus (Lebenslagen in Deutschland 2000, S. 38); das SOEP hingegen ein aktuelles Monatseinkommen von 1.039 DM/Westdeutschland). Berechnet man also die Armutsschwelle anhand der EVS-Daten, so liegen die sozialhilferechtlichen Bedarfsniveaus allesamt deutlich unterhalb der Armutsschwelle.

Auch im Zeitverlauf betrachtet haben sich die Sozialhilfebedarfe nur äußerst moderat entwickelt. Verglichen mit der Entwicklung der Nettoäquivalenzeinkommen (Datenbasis SOEP) (Tabelle 4, Anlage 3). Die Abstände zwischen Sozialhilfebedarf und Armutsschwelle sind weitgehend konstant geblieben.

(4) Aus Tabelle 2 lässt sich auch ermitteln, wie sich die Äquivalenzziffern bei der Sozialhilfe im Lichte der Gesamtbedarfe darstellen. Die Regelsatzabstufungen nach der Regelsatzverordnung (1,0 : 0,8 : 0,5 (< 7 Jahre) bzw. 0,65 (7 bis < 14 Jahre) bzw. 90 % (14 bis < 18 Jahre) geben hier nur ein unzureichendes Bild, da sie lediglich einen Teil des Bedarfes wiedergeben. Wie Tabelle 5, Anlage 4, zu entnehmen ist, liegen die Äquivalenzziffern tatsächlich unterhalb des sog. alten OEC-Standards (1,0 : 0,7 : 0,5)

(5) Eine herausragende Bedeutung in der öffentlichen Diskussion hat die Frage, ob sich die Sozialhilfebedarfsätze mit dem verfügbaren Einkommen bei Erwerbstätigkeit überschneiden. In den Anträgen der Fraktionen CDU/CSU sowie FDP wird davon ausgegangen, dass dies der Fall ist und dass eine Verletzung des Abstandsgebotes vorliegt. Folge sei, dass sich die Aufnahme von (niedrig bezahlter) Erwerbsarbeit nicht lohne. Eine neuere Berechnung (Datenbasis 2000/2001) zeigt jedoch, dass von einer Verletzung

des Abstandsgebotes nicht gesprochen werden kann. In Tabelle 6, Anlage 5, wird Bezug genommen auf den Verdienst von vollzeitbeschäftigten Männern in der Leistungsgruppe 3 im produzierenden Gewerbe: Bei kleineren Bedarfsgemeinschaften liegt das sozialhilferechtliche Bedarfsniveau deutlich niedriger als das verfügbare Einkommen bei Erwerbstätigkeit. Im Vergleich mit älteren Abstandsuntersuchungen wird zudem sichtbar, dass sich in allen Haushaltskonstellationen der absolute wie der prozentuale Abstand erhöht haben. Dies ist insbesondere als Folge der mehrmaligen Anhebung des Kindergeldes sowie der Erhöhung des steuerlichen Grundfreibetrages und der Absenkung des Einkommenssteuersatzes zu bewerten.

(6) Der Abstand zwischen Sozialhilfe und niedrigen Arbeitsentgelten wird auch dann eingehalten, wenn auf spezifische Branchen abgestellt wird. Wir haben deshalb auch Bezug genommen auf die Verdienste von Männern in der Leistungsgruppe V im Einzelhandel, einer typischen Niedriglohnbranche. Selbst hier (Tabelle 7, Anlage 6) bleibt der Abstand positiv, wenngleich die Margen deutlich sinken.

(7) Problematisch kann es vor allem dann werden, wenn mehrere Kinder zu versorgen sind. Da die Leistungen der Sozialhilfe für Kinder (einschließlich Einmalleistungen und Mietkosten) deutlich höher liegen als die Kindergeldsätze, kommt es bei niedrigem Einkommen - und hier insbesondere bei Teilzeiteinkommen - zu der Gefahr einer Überschneidung. Ursächlich dafür sind aber nicht überhöhte Bedarfssätze in der Sozialhilfe, sondern der nicht bedarfsdeckende Charakter des Kindergeldes. Hier ist Reformbedarf geboten. Die schon für das Mainzer-Modell typische Konzeption, das Kindergeld aufzustocken, sollte in Richtung eines einkommensabhängigen ergänzenden Kindergeldes verallgemeinert werden. Durchrechnete Reformüberlegungen (Prof. Dr. Hauser) liegen vor. Würde bei niedrigen Einkommen das Kindergeld bis auf das Sozialhilfeniveau aufgestockt, kann es den Fall der Sozialhilfebedürftigkeit wegen Kindererziehung nicht mehr geben. Zugleich wird die Problematik des Lohnabstandes deutlich entschärft.

(8) In den letzten Jahren ist ausgiebig darüber diskutiert worden, dass die Sozialhilfe in Konsequenz des Nachrangprinzips das erzielte Erwerbseinkommen weitgehend auf den Hilfebezug anrechnet. Der anrechnungsfreie Freibetrag liegt niedrig, die Transferentzugsrate entsprechend hoch. Die Höhe des Frei- bzw. Absetzbetrages ist allerdings im Gesetz nicht definiert. Die Sozialhilfeträger können eigenständig entscheiden; in der Regel lassen sie ein Erwerbseinkommen bis zur Höhe von 50 % des Eckregelsatzes anrechnungsfrei, was 2002 im Durchschnitt der alten Bundesländer einem Freibetrag von maximal 143 € entspricht. Dieser Maximalbetrag hat zur Folge, dass sich die Aufnahme von Arbeit für Hilfeempfänger auch dann „lohnt“, wenn das Nettoeinkommen den Sozialhilfebedarfssatz unterschreitet, da sich das Gesamteinkommen im Vergleich zur Situation der Nicht-Erwerbstätigkeit auf jeden Fall verbessert. Angehoben wird hier das disponible Einkommen, da die Mietkos-

ten ja unverändert übernommen werden. Allerdings: Ein Brutto- bzw. Netto-Einkommen, das über 725 bzw. 565 € hinausgeht, führt zu keiner weiteren Erhöhung des Gesamteinkommens mehr, da sich die Hilfe zum Lebensunterhalt entsprechend mindert. Der Anspruch auf aufstockende Hilfe läuft gänzlich aus, wenn das Bruttoeinkommen 875 € (Ein-Personen-Haushalt) bzw. 1.428 € (Zwei-Personen-Haushalt) bzw. 1.511 € (Drei-Personen-Haushalt) bzw. 1.550 € (Vier-Personen-Haushalt) erreicht (Tabelle 8, Anlage 7).

(9) Es liegt auf der Hand, die Absetzbeträge/Freibeträge anzuheben, um hier einen höheren monetären Anreiz zur Arbeitsaufnahme zu schaffen. Entsprechende Vorstellungen finden sich in den Entschließungsanträgen der Fraktionen CDU/CSU sowie FDP. Alle vorliegenden Berechnungen kommen jedoch zu dem Ergebnis, dass substantiell höhere Freibeträge zu erheblichen Mehrausgaben bei der Sozialhilfe führen werden. Wenn nämlich - je nach Ausgestaltung des Freibetrags - der Grenzwert von aufstockenden Sozialhilfefzahlungen bis weit in mittlere Einkommensklassen hinein verschoben wird, erhöht sich sowohl die Leistungshöhe je Fall als auch die Zahl der Anspruchsberechtigten beträchtlich. Denn nicht nur die bislang erwerbstätigen Leistungsempfänger erhalten nun höhere Leistungen. Eine erweiterte Nichtanrechnung von Arbeitseinkommen muss nach dem Gleichbehandlungsgebot auch der großen Zahl jener Beziehler niedriger Arbeitseinkommen zu Gute kommen, die derzeit mit ihrem Einkommen noch oberhalb der bisherigen Sozialhilfeschwelle liegen, bei der reduzierten Anrechnung dann aber in den Bereich ergänzender Leistungsansprüche fallen. Eine finanzielle Entlastung gegenüber dem Status-Quo entsteht lediglich dann, wenn bisher nicht erwerbstätige Hilfeempfänger infolge der neuen Freibeträge in eine niedrige bezahlte Beschäftigung einmünden, da sich dann der volle Sozialhilfeanspruch in einen ergänzenden Anspruch wandelt und mindert. Im Vergleich zur Negativsteuer wird der Finanzierungsaufwand bei den Sozialhilferegelungen vor allem dadurch begrenzt, dass sich zwar die Anrechnungssätze oberhalb des Sockelbetrages mit steigendem Einkommen erhöhen, aber der Steuer-Grundfreibetrag nicht entsprechend angehoben wird. Damit kommt es aber zu einer breiten Überschneidungszone zwischen Lohnsteuerpflicht und Sozialhilfeansprüchen.

(10) Unter der Rahmenbedingung begrenzter fiskalischer Spielräume lassen sich substantiell höhere Erwerbseinkommenfreibeträge bei der Sozialhilfe nur finanzieren, wenn gleichzeitig das Bedarfsniveau der Sozialhilfe abgesenkt wird. Würden die Regelsätze für Arbeitsfähige gekürzt oder erhalten bei einer allgemeinen Absenkung der Regelsätze nur die als „nicht arbeitsfähig“ eingestuften Hilfeempfänger Mehrbedarfszuschläge, dann sind jene in ihrer Einkommenslage gefährdet, die trotz des erheblichen materiellen Drucks, nur durch die Kombination von Arbeitseinkommen und Sozialhilfe das Existenzminimum erreichen zu können, keine Arbeit finden. Die Kombination von erhöhten Freibeträgen und abgesenkten B-

darfssätzen basiert auf der Annahme, dass ein steigendes Arbeitsangebot immer auf eine entsprechende Arbeitsnachfrage trifft, dass also - populär gesprochen - jeder, der arbeiten will, auch eine Arbeit findet. Wenn jedoch diese mikroökonomische Modelllogik, dass es letztlich keine unfreiwillige Arbeitslosigkeit gibt, nicht zutrifft, weil die Arbeitsmarktlage von makroökonomischen Größen, und hier insbesondere von der Entwicklung der Güter- und Dienstleistungsmärkte und vom Wechselverhältnis zwischen Wirtschaftswachstum, Produktivität und Arbeitszeit abhängt, dann ist mit einer Absenkung des Existenzminimums keine Verbesserung des gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsniveaus, dafür aber die Gefahr einer Ausweitung von Armut verbunden. Im Ergebnis steht bei einer solchen Umorientierung der Sozialhilfe die Bekämpfung von Armut nicht länger im Mittelpunkt. Das Bedarfsprinzip - nämlich das Ziel der Sicherung des sozial-kulturellen Existenzminimums für alle Bürger wird der Beschäftigungsförderung untergeordnet. Gesellschaftspolitisch wie verfassungsrechtlich ist dieser Weg nicht zu vertreten.

(11) Niedriglohnmodelle, die an der Sozialhilfe anknüpfen, sind Einkommenssubventionsmodelle. Die niedrigen bzw. weiter abgesenkten individuellen Arbeitsentgelte im unteren Segment des Arbeitsmarktes werden nicht automatisch durch Hilfe zum Lebensunterhalt ergänzt. Nur dann, wenn das Haushaltseinkommen insgesamt unter der Sozialhilfeschwelle liegt, kommt es zur Aufstockung bis auf das Bedarfsniveau. Vor der Hilfeleistung wird dementsprechend ein Hilfesuchender darauf verwiesen, zur Beschaffung des notwendigen Lebensunterhalts für sich und seine Familie sein gesamtes Einkommen (Erwerbseinkommen, Lohnersatzleistungen) einzusetzen. Als vorrangig gilt gleichermaßen das gesamte verwertbare Vermögen, das bis auf unbedeutende Schonbeträge aufgelöst werden muss. Betroffen sind neben Grund- und Geldvermögen auch Sachvermögen. Hinzu tritt die Unterhaltspflicht - Leistungen unterhaltsverpflichteter Angehöriger haben Vorrang vor der Sozialhilfe. Wer nicht möchte, dass mühsam erworbene Sparguthaben bis auf eine kleine Schongrenze verloren gehen, Lebensversicherungen aufgelöst werden müssen oder gar ein Auto zu veräußern ist, muss nach der Sozialhilfesystematik auf Hilfe zum Lebensunterhalt verzichten.

Keinerlei Kompensation ist für die sozialversicherungsrechtlichen Folgen von Niedriglöhnen beim Eintritt allgemeiner Lebensrisiken vorgesehen. So werden die Niedriglohnbeschäftigten bei sozialen Risiken (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität und Alter) sehr schnell zum Sozialhilfefall, da sich die Beiträge und Anwartschaften ja allein am Bruttoentgelt ausrichten (sollen).

(12) Das Sozialhilferecht bietet mit § 18 Abs. 5 den Sozialhilfeträgern die Möglichkeit, Zuschüsse an Hilfeempfänger zu leisten, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Dieser Weg, der in den Kommunen nun mehr und mehr praktiziert wird, bietet die Möglichkeit einer gezielten Förderung der Arbeitsaufnahme - hat aber nicht die gravierenden Nachteile, die mit einer

allgemeinen Anhebung der Freibeträge verbunden sind.

(13) Die Argumentationsfigur der „Arbeitslosigkeits- oder Armutsfalle“ der Sozialhilfe gründet auf der mikroökonomischen Entscheidungstheorie: sie konstruiert beim Arbeitsangebot ein nutzenmaximierendes Individuum, das seine Wahlentscheidung, einen Arbeitsplatz anzunehmen oder aber statt dessen im Sozialhilfebezug zu verbleiben, nach dem ökonomischen Rationalkalkül ausrichtet. Die Frage ist, ob dieses Konstrukt der Wirklichkeit entspricht. Eine ganze Reihe von Hinweisen deutet auf das Gegenteil hin. Die Motivation zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit bei Sozialhilfeempfängern ist hoch - unabhängig davon, wie stark die monetären Anreize ausgestaltet sind: So kennen viele Betroffene die Anreizstrukturen nur sehr bedingt, müssen doch sämtliche Einkommens-, Transfer- und Steuerelemente berücksichtigt werden, was selbst Experten schwer fällt. Auch gibt etwa die Einkommensersatzrate nur den kurzfristigen Einkommensvergleich wieder, während sie die mittelfristigen Einkommensperspektiven vernachlässigt, die aus der Arbeitsaufnahme resultieren können. Zu bedenken ist weiterhin, dass die Erwerbstätigkeit nicht nur finanziell von Bedeutung ist, sondern auch einen höheren sozioökonomischen Status und den Zugang zu sozialer Integration vermittelt. Hinzu kommt, dass es Arbeitlosen nach der Rechtslage den Hilfesuchenden keineswegs freigestellt ist, darüber zu entscheiden, ob und in welchem Umfang sie ihren Lebensunterhalt durch den Einsatz ihrer Arbeitskraft decken wollen oder nicht. Hilfesuchende müssen auf jeden Fall die eigene Arbeitskraft zur Bestreitung des Lebensunterhalts für sich und die unterhaltsberechtigten Angehörigen einsetzen und jedwede Arbeit oder Arbeitsgelegenheiten annehmen - es sei denn der Betroffene ist hierzu körperlich oder geistig oder wegen der Erziehung kleinerer Kinder nicht in der Lage. Sozialhilfe ist insofern kein Einkommen ohne Gegenleistung. Hinzu kommt die Sanktionsnorm nach §25.

Auch die empirischen Hinweise weisen in die andere Richtung: Beispielsweise besteht zwischen dem Anstieg der arbeitsmarktbedingten Armut und Veränderungen in den Bedingungen des Leistungsbezugs in der Bundesrepublik kein zeitlicher Zusammenhang. In den letzten Jahren sind die Leistungssätze von Arbeitslosengeld und -hilfe gesenkt, die Leistungsvoraussetzungen verschlechtert und die Zumutbarkeitsmaßstäbe verschärft worden. Das gleiche gilt für die Sozialhilfe. Es bleibt die schlichte Erkenntnis, dass durch einen größeren Anreiz oder Druck, Arbeit aufzunehmen, nicht plötzlich neue Arbeitsplätze entstehen. Vielmehr spricht viel dafür, dass es zu verschärften Selektions- und Verdrängungseffekten gerade zu Lasten der Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen gekommen ist.

Die modelltheoretische Annahme, arbeitslose Empfänger von Sozialhilfe und/oder Arbeitslosenhilfe würden sich für längere Zeit in der Sozialhilfe „einrichten“, lässt sich auch mit der Sozialhilfestatistik nicht bestätigen. Die Befunde der dynamischen Ar-

mutforschung zeigen vielmehr, dass der Sozialhilfebezug gerade bei den Arbeitslosen keine Dauererscheinung ist. Die Betroffenen versuchen, den Zustand der Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit aktiv zu verändern. Der Sozialhilfebezug wird als stigmatisierend empfunden, die Betroffenen sind von sich aus bemüht, einen Arbeitsplatz zu finden. Gerade größere Bedarfsgemeinschaften, bei denen der monetäre Arbeitsanreiz gering ist, weisen die kürzesten abgeschlossenen Verweildauern in der Sozialhilfe auf. Wie schließlich die Erfahrungen in vielen Kommunen belegen, ist die Zahl der Interessenten an Hilfen zur Arbeit sehr viel größer als die der angebotenen Arbeitsplätze, selbst wenn es sich um sozialhilferechtliche Beschäftigungsangebote handelt.

(14) Unstreitig nimmt die Zahl jener Langzeitarbeitslosen zu, die als „Schwervermittelbare“ besondere Schwierigkeiten haben, auf dem Arbeitsmarkt wieder Fuß zu fassen und in den Dauerbezug von Sozial- und Arbeitslosenhilfe hineinwachsen. Die Gründe für die Schwierigkeiten einer beruflichen Reintegration dieses Personenkreises liegen in einem mehrstufigen Selektionsprozess beim Weg in die Arbeitslosigkeit, durch die Arbeitslosigkeit und aus der Arbeitslosigkeit, durch den eine Risikokonzentration bei Personengruppen mit tatsächlichen oder angeblichen Beeinträchtigung stattfindet. Bei einem Teil der Langzeitarbeitslosen - nicht bei allen, das darf man nicht verallgemeinern - liegen gesundheitliche und psycho-soziale Beeinträchtigungen vor; dabei ist allerdings zu bedenken, dass die fortdauernde Arbeitslosigkeit selbst zum Auftreten bzw. zur Verstärkung derartiger Probleme beiträgt. Gefordert sind hier umfassende Beratung, gezielte Qualifizierungs- und Eingliederungsmaßnahmen sowie psycho-soziale Betreuung. Hier weist der Entschließungsantrag der Regierungsfractionen in die richtige Richtung.

(15) In den Entschließungsanträgen der Fraktionen CDU/CSU sowie FDP wird die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe gefordert, während im Antrag der Regierungsfractionen von der Verzahnung der beiden Leistungssysteme die Rede ist. Zwar scheint es auf den ersten Blick sinnvoll zu sein, die beiden Systeme zusammen zu führen, da sich u.a. der geförderte Personenkreis überschneidet, Doppelstrukturen hinsichtlich des Leistungsrechts und der Arbeitsmarktpolitik entstanden sind, wechselseitige Kostenverlagerungen praktiziert werden und die Betroffenen mit mehreren Institutionen konfrontiert sind. Gleichwohl würde durch eine Abschaffung der Arbeitslosenhilfe bzw. ihre Verlagerung auf die Sozialhilfe neue und größere Probleme geschaffen und wenige der alten Probleme gelöst. Zunächst zeigen die Dimensionen, dass das Hauptgewicht der Förderung der Langzeitarbeitslosen bei der Arbeitslosenhilfe und nicht bei der Sozialhilfe liegt (Tabelle 9, Anlage 8): 28 Mrd. DM Arbeitslosenhilfe zu 6 Mrd. DM arbeitslosigkeitsbedingte HLU. Allein diese Größenordnungen lassen es sinnvoller erscheinen, die Leistungen des SGB III bei Arbeitslosigkeit in dem Sinne „armuts- und sozialhilfefest“ zu gestalten, dass eine Verschiebung von Arbeitslosen auf die Sozialhilfe (wegen

unzureichender Leistungshöhe von Arbeitslosengeld oder -hilfe oder wegen fehlender Leistungsansprüche überhaupt) vermieden wird. Das Modell der bedarfsorientierten Grundsicherung bei Arbeitslosigkeit, das im Entschließungsantrag der PDS-Fraktion vertreten wird, weist in diese Richtung.

(16) Konsequenz einer ersatzlosen Streichung der Arbeitslosenhilfe wäre, dass Langzeitarbeitslose nach Auslaufen ihres Arbeitslosengeldanspruchs nur noch auf die residuale, subsidiäre HLU Rückgriff nehmen können und das Ziel der Lebensstandardsicherung, das bei der Arbeitslosenhilfe noch einen Stellenwert hat, abrupt entfallen würde. Massive Leistungsverschlechterungen für den weit überwiegenden Teil der bisherigen EmpfängerInnen von Arbeitslosenhilfe wären vorgezeichnet. Eine Modellrechnung zeigt dies am Fall eines arbeitslosen Durchschnittsverdieners, dessen Frau erwerbstätig ist, eindrucksvoll (Tabelle 9, Anlage 9).

Leistungsverschlechterungen würden auf gut 85 % der AlHiempfängerInnen zukommen - so groß ist der Kreis der Langzeitarbeitslosen, der neben der AlHi keine ergänzende HLU beziehen kann. Dies zum einen als Folge einer die HLU übersteigenden Höhe der AlHi - das betrifft vor allem die Bezieher ehemals mittlerer und höherer Verdienste -, dies zum anderen aber auch als Folge der bei der HLU deutlich schärferen Anrechnung von Einkommen und Vermögen. Insbesondere die nahezu vollständige Anrechnung des Einkommens eines erwerbstätigen Ehepartners bei der HLU führt dazu, dass der Anspruch auf ergänzende HLU - wenn überhaupt - nur sehr gering ausfällt. Nach meiner Modellrechnung würde eine Arbeitslosenhilfe in Höhe von DM 1.721 „ersetzt“ durch eine Sozialhilfeleistung von 150,50 DM. Einbußen im Haushaltseinkommen in Höhe von 1.570,50 DM oder von 61% wären zu verkraften.

Derartig tiefgreifende Einschnitte, die nicht zuletzt Personen betreffen, die über viele Jahre Beiträge zur Arbeitslosenversicherung geleistet haben, lassen sich m.E. auf keinen Fall rechtfertigen. Hinzu kommt, dass die Sozialhilfeträger in aller Regel auch keine Rentenversicherungsbeiträge leisten, so dass für Langzeitarbeitslose ein hohes Risiko der Altersarmut besteht.

(17) Bei einem Wegfall der Arbeitslosenhilfe hätte der Großteil der Langzeitarbeitslosen keinen - oder nur noch einen sehr eingeschränkten - Anspruch mehr auf die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB III. Die bundeseinheitliche Arbeitsförderung nach dem SGB III würde in der Konsequenz dieses Ansatzes nur noch auf die Arbeitslosengeldempfänger und damit auf die Kurzeitarbeitslosen zielen. Die Arbeitsämter wären ausschließlich zuständig für die „guten Risiken“ und könnten sich mit dieser Aufgabe „zufrieden geben“, da ja alle nicht kurzfristig Vermittelten bzw. Vermittelbaren dann von der Sozialhilfe und der kommunalen Arbeitsmarktpolitik übernommen würden. Andersherum hieße dies für die Kommunen, allein verantwortlich zuständig zu sein für die Langzeitarbeitslosen und damit die „schwierigen Fälle“. Im Ergebnis müssten also die kommunalen

Sozialämter für (heute) über 1,6 Mio. Arbeitslose/Arbeitslosenhilfebezieher nicht nur Aufgabe der Zahlung von Lebensunterhalt übernehmen. Zugleich käme es - bezogen auf diesen Personenkreis - zu einer Übertragung der gesamten Arbeitsmarktpolitik auf die Kommunen. Die Kommunen müssten also weitgehend die Funktionen der Arbeitsämter übernehmen, ohne dass sichergestellt wäre, dass sie dazu personell, konzeptionell in der Lage wären. Diese Rekommunalisierung eines zentralen Bereiches der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik kommt einem Paradigmenwechsel im Sozialstaat gleich und würde zu einem folgenschweren Bruch mit der Grundentscheidung des AVAVG von 1927 führen, das gesamtwirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Problem der Unterbeschäftigung nicht auf dem untersten Bereich des staatlichen Aufbaus „abzulegen“. Der obere Bereich - nämlich die Bundeszuständigkeit - würde nachhaltig eingeschränkt.

(18) Wenn aber die längerfristig Arbeitslosen in ihrer Gesamtheit bei den Kommunen landen, dann verschärft sich die kritisierte Doppelstruktur von Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitslosenabsicherung sogar, nunmehr aber in der Form des zeitlichen Nacheinanders. Hanesch kommt zu der Bewertung: „Was scheinbar der Vereinfachung und Verschlinkung dienen soll, würde tatsächlich die Doppelstruktur aus Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe zementieren. Im Unterschied zu heute würde die Trennlinie zwischen den beiden Systemen allein durch die Arbeitslosigkeitdauer gezogen.“ Diese Trennlinie nimmt den Arbeitsämtern jeden Anreiz, Langzeitarbeitslosigkeit präventiv zu vermeiden, da die Folgekosten und -lasten nach nur kurzer Zeit auf die Kommunen verschoben werden können. Aus fiskalischer Sicht erweist es sich für die Arbeitsverwaltung geradezu als sinnvoll, für Arbeitslose, die absehbar nur schwer vermittelbar sind und/oder die nahe an der Grenze der Aussteuerung aus dem Arbeitslosengeldanspruch stehen, keine besonderen Aktivitäten einzuleiten. Der Aufbau von Langzeitarbeitslosigkeit würde nicht vermieden, sondern durch die an der Länge der Arbeitslosigkeit festgemachte Zuständigkeit von Arbeitsämtern/SGB III einerseits und Sozialämtern/BSHG andererseits erst gefördert. Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und zur Integration in den Arbeitsmarkt müssten von den Kommunen übernommen werden; da diese Maßnahmen aber erst ergriffen werden, wenn der Leistungsanspruch auf Arbeitslosengeld ausgelaufen ist und der Bezug von Sozialhilfe begonnen hat, kann erst mit erheblicher Zeitverzögerung begonnen werden. Auch die Nahtlosigkeit zwischen SGB III- und BSHG-Maßnahmen wäre nicht gewährleistet.

(19) Ob es durch die Zerteilung von Arbeitslosenunterstützung und Arbeitsmarktpolitik zu Verwaltungsvereinfachungen und/oder entsprechenden Kosteneinsparungen käme, ist schwer zu beantworten. Ohnedies wären aufwendige Umschichtungen von Fachpersonal weg von den Arbeitsämtern hin zu den Sozialämtern bzw. kommunalen Arbeitsämtern erforderlich. Nichts

weist darauf hin, dass die kommunale Beschäftigungs- und Arbeitsförderung per se erfolgreicher - hinsichtlich dauerhafter Eingliederungsbemühungen oder hinsichtlich positiver Nettobeschäftigungseffekte - als die der Arbeitsämter ist. Es gibt weder theoretische noch empirische Anhaltspunkte dafür, dass das Beschäftigungsniveau gesteigert werden kann, wenn den Kommunen beschäftigungspolitischen Vorrang erhalten. Fragwürdig wird eine kommunalisierte Arbeitsmarktpolitik nicht zuletzt wegen der lokalen/regionalen Begrenztheit der Vermittlungs- und Wiedereingliederungsbemühungen. Die Städte und Landkreise als Träger und Finanziers der Arbeitsförderung werden schon aus fiskalischen Überlegungen heraus bemüht sein, ihre Aktivitäten auf den kommunalen Arbeitsmarkt zu konzentrieren. Ein überregionaler Arbeitsmarktausgleich, der angesichts der Dynamik auf den Arbeitsmärkten unabdingbar ist, wird eher verhindert. Im Gegensatz dazu sind die bundeseinheitlich finanzierten organisierten Arbeitsämter eher in der Lage, ohne Rücksicht auf regionale Haushalte überregionale Arbeitsvermittlung zu betreiben.

(20) Die Übertragung der Arbeitslosenhilfe auf die Sozialhilfe würde bei den Kommunen zu einer drastischen Zunahme an EmpfängerInnen von HLU und einen entsprechenden Ausgabenanstieg führen. Finanziert werden müssten dabei nicht allein die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, sondern auch das gesamte Maßnahmespektrum der Arbeitsförderung. Sicherlich wären gesamtfiskalisch Einsparungen, die dann zu Lasten der Arbeitslosen und ihrer Familien gingen, zu erwarten, da - wie bereits erwähnt - nur ein Teil der gegenwärtigen EmpfängerInnen von Arbeitslosenhilfe überhaupt Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt hat (sei es, weil der Partner/die Partnerin zu „viel“ verdient, oder weil, Vermögen vorrangig einzusetzen ist) und das Leistungsniveau der Sozialhilfe zudem in aller Regel niedriger als das der Sozialhilfe liegt. Wie hoch nun auch immer die Ausgabenmehrbelastung der Kommunen durch die Rekommunalisierung der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik einzuschätzen ist (hier bedürfte es aufwändiger Berechnungen) - ungesichert bleibt, ob und in welchem Maße diesen wachsenden Ausgaben auch ein Einnahmewachstum gegenüber steht. Notwendig wäre eine Finanzverlagerung vom Bund auf die Gemeinden. Da es aber direkte Finanzbeziehungen zwischen Bund und Gemeinden nicht gibt, wäre eine grundsätzliche Neuorientierung des föderalen Finanzausgleichs erforderlich. Und selbst wenn dieser Schritt gelänge: Auch eine Neugestaltung des föderalen Finanzausgleichs würde die kommunalen Zusatzbelastungen allenfalls im Schnitt aller Kommunen ausgleichen; benachteiligt wären aber jene Städte und Kreise, die aufgrund regional-struktureller Bedingungen mit besonders hohen Arbeitsmarktungleichgewichten zu kämpfen haben. Die Übertragung der Aufgabe der Wiedereingliederung der Langzeitarbeitslosen auf den kommunalen Wirkungskreis bedeutet dann, dass die Gemeinden mit der geringsten Wirtschaftskraft und mit den größten Struktur- und Arbeitsmarktproblemen die größten Aufgaben zu bewältigen hätten. Ein Blick auf die Arbeitslosenquoten nach Arbeitsamtbezirken zeigt, wie dramatisch die

lokalen/regionalen Unterschiede ausfallen. In Nordrhein-Westfalen beispielsweise schwanken die Arbeitslosenquoten (September 2001) zwischen 6,6 in Bonn und 14,2 % in Gelsenkirchen.

Zwangsläufige Folge dürfte sein, dass sich die Lebensverhältnisse in Deutschland deutlich ungleicher verteilen würden, als dies bisher der Fall ist. Ob eine solche Entwicklung noch im Einklang mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse steht, wäre zu bezweifeln.

(21) Die Einwände haben deutlich werden lassen, dass das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit nicht durch eine Verschiebung der Aufgaben auf die Kommunen

„gelöst“ werden kann. Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern heißt die wenig spektakuläre und auch sicher mühevollere, aber einzig zielführende Perspektive. Dabei geht es wie im Modellprogramm der Bundesregierung um gemeinsame Anlaufstellen der beiden Träger, die Straffung der Verwaltungsabläufe und eine Verbesserung der Informations- und Datenaustausches sowie um die Durchführung gemeinsamer Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen.

Prof. Dr. Gerhard Bäcker

Hochschule Mönchengladbach

Anlage 1

Tabelle 1:
Entwicklung des Eckregelsatzes der Hilfe zum Lebensunterhalt¹⁾

Jahr	Eckregelsatz in DM pro Monat im Jahresdurchschnitt	Veränderung des Eckregelsatzes ge- genüber Vorjahr in %	Veränderung der Nettolohn- und - gehaltssumme je beschäftigten Arbeit- nehmer gegenüber Vorjahr in %	Reale (preisbereinig- te) Veränderung des Eckregelsatzes ge- genüber Vorjahr in % ²⁾
1980	310	-	-	-
1981	328	5,8	4,6	-0,5
1982	338	3,0	3,1	-2,2
1983	342	1,0	2,3	-2,2
1984	351	2,6	1,9	0,1
1985	370	5,6	1,7	3,6
1986	389	5,1	4,0	5,2
1987	398	2,4	2,1	2,2
1988	407	2,2	3,3	1,0
1989	419	2,9	2,1	0,1
1990	436	4,2	7,6	1,6
1991 ¹⁾	447	-	-	-
1992	482	7,8	8,6	1,6
1993	505	4,8	4,7	-0,3
1994	513	1,5	0,2	-1,2
1995	515	1,6	0,8	-1,0
1996 ^{p)}	521	1,2	-0,1	-0,3
1997 ^{p)}	527	1,2	-1,3	-0,7
1998 ^{p)}	532	0,9	1,1	0,0
1999 ^{p)}	536	0,8	1,3	0,2
2000 ^{p)}	541	0,9	1,9	-1,0
2001	542	0,2		
1980 - 1990		40,6	37,9	
1991 - 2000		21,0	18,3	

1) Ab 1991 Deutschland

2) Rechnerischer Bundesdurchschnitt

*) Deflationiert mit dem Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte.

Quelle: Eigene Berechnungen nach: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Statistisches Taschenbuch 2001, Bonn 2001.

Tabelle 2**Modellberechnung des Bedarfsniveaus der Hilfe zum Lebensunterhalt nach Haushaltstypen für das Jahr 2000 in DM/monatlich (alte Bundesländer)**

	Regelsätze im Jahresdurchschnitt/alte Bundesländer	Mehrbedarf	Einmalleistungen ²⁾	anerkannte Bruttokaltmiete ³⁾	Warmmiete ⁴⁾	Gesamtbedarf ohne Einmalleistungen	Gesamtbedarf mit Einmalleistungen
Alleinlebende/r	548		88	467	560	1.108	1.196
Ehepaar ohne Kinder	986		163	625	750	1.736	1.899
Ehepaar mit							
- 1 Kind ¹⁾	1.321		230	727	872	2.193	2.423
- 2 Kindern ¹⁾	1.655		297	831	997	2.652	2.949
- 3 Kindern ¹⁾	1.989		364	928 ⁵⁾	1.114	3.103	3.467
- 4 Kindern ¹⁾	2.323		431	1.075 ⁵⁾	1.290	3.613	4.044
Alleinerziehende mit							
- 1 Kind unter 7 Jahren	849	219	145	627	752	1.820	1.965
- 2 Kindern 7 - 13 Jahre	1.260	219	215	751	901	2.380	2.595

Zum Berechnungsverfahren vgl. im Einzelnen: Bäcker, G., Hanesch, W., Arbeitnehmer und Arbeitnehmerhaushalte mit Niedrigeinkommen in Nordrhein-Westfalen. Eine Untersuchung für die Landes-sozialberichterstattung Nordrhein-Westfalen im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1997.

- 1) Berechnet mit dem Mittelwert bei der Alterszusammensetzung, das entspricht einem Regelsatzanteil/Äquivalenzquote je Kind von 61 %.
- 2) Prozentanteil der Regelsätze: 16 % beim Haushaltsvorstand; 17 % bei einem weiteren erwachsenen Haushaltsmitglied; 20 % bei Kindern.
- 3) Durchschnittlich anerkannte Bruttokaltmiete (nach: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistik der Sozialhilfe: Empfänger/-innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am 31.12.2000, Arbeitsunterlage, Wiesbaden 2001).-
- 4) Kaltmiete zuzüglich Heizkostenaufschlag von 20 %.
- 5) anerkannte Miete bei pauschalierem Wohngeld: Errechnet nach: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 4 Wohngeld 2000. Wiesbaden 2001.

Anlage 2

Tabelle 3
Bedarfsniveau der Sozialhilfe und 50 %-Armutsgrenze im Vergleich, alte Bundesländer 1998

	Differenz Bedarfsniveau Sozialhilfe/Armutsgrenze 50% des Durchschnittseinkommen in %
Alleinlebende/r	102,5
Ehepaar ohne Kinder	94,6
Ehepaar mit	
- 1 Kind ²⁾	88,9
- 2 Kindern ²⁾	87,7
- 3 Kindern ²⁾	89,7
- 4 Kindern ²⁾	88,4
Alleinerziehende mit	
- 1 Kind unter 7 Jahren	112,4
- 2 Kindern 7 - 13 Jahre	109,8
- 1 Kind unter 2 Jahren ³⁾	113,6

Quelle: Hanesch/Krause/Bäcker 2000, Armut und Ungleichheit in Deutschland, Reinbek 2000, S. 141.

Anlage 3

Tabelle 4: Entwicklung der Bedarfssätze der Sozialhilfe und der 50% Armutsschwellen in DM

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Differenz der Schwellenwerte (50 % des Durchschnittseinkommens : Bedarfsniveau Sozialhilfe)								
Alleinlebende/r	102,1	101,6	104,0	99,2	102,4	98,5	99,0	97,5
Ehepaar ohne Kinder	108,9	107,5	90,9	106,0	109,9	107,0	105,7	105,7
Ehepaar mit								
-1 Kind	115,3	114,0	116,3	112,9	117,0	113,5	114,4	112,5
-2 Kindern	117,2	115,9	118,2	114,7	118,7	115,4	115,7	114,1
-3 Kindern	115,6	114,2	116,1	112,7	116,5	113,1	113,6	115,5
-4 Kindern	115,8	115,1	117,2	114,1	117,8	114,3	114,4	113,1
Alleinerziehende								
- 1 Kind unter 7 Jahren	94,2	90,3	92,3	89,1	92,4	89,9	90,3	89,0
- 2 Kindern 7 - 13 Jahre	97,7	94,4	96,3	93,5	97,0	94,1	94,8	91,1

Quelle: Hanesch/Krause/Bäcker 2000, Armut und Ungleichheit in Deutschland, Reinbek 2000, S. 147.

Anlage 4

Tabelle 5: Äquivalenzziffern bezogenen auf den Sozialhilfegesamtbedarf

	Äquivalenzziffern nach dem Gesamtbedarf
Alleinlebende/r	100
Weitere erwachsene Person	58,8
Kinder ¹⁾	44,0

1) Bei den Kindern wird hier mit dem Durchschnittsalter gerechnet.

Anlage 5

Tabelle 6

Arbeitseinkommen und Sozialhilfe im Vergleich: Verfügbares Einkommen von Arbeitern (Männer) im produzierenden Gewerbe in DM/Monat (04/2001) im Vergleich zum Sozialhilfeniveau 2000/2001

	Alleinstehende	Ehepaar, ohne Kind	Ehepaare, 1 Kind	Ehepaare, 2 Kinder	Ehepaare, 3 Kinder
Bruttomonatsverdienste Leistungsgruppe 3 ¹⁾	4.548	4.548	4.548	4.548	4.548
/ Lohnsteuer ²⁾	766	271	271	271	271
/ Solid.-Zuschlag	42	-	-	-	-
/ Sozialversicherungsbeiträge ³⁾	928	928	928	928	928
= Nettolohn	2.812	3.349	3.349	3.349	3.349
+ Kindergeld	-	-	270	540	840
+ Wohngeld ⁴⁾	-	-	-	74	192
= verfügbares Einkommen	2.812	3.349	3.619	3.963	4.381
Sozialhilfeniveau ⁵⁾	1.196	1.899	2.423	2.949	3.467
Abstand in DM	1.616	1.450	1.196	1.014	914
Absetzbetrag bei Erwerbstätigkeit ⁶⁾	275	275	275	275	275
Abstand in % 2001	135,1	76,4	49,4	34,4	26,4
Abstand in % 1999 ⁷⁾	113,5	65,5	39,1	25,7	18,4

1) Einschließlich auf den Monat umgerechnete jährliche Einmal- und Sonderzahlungen. Zur Berücksichtigung der Einmal- und Sonderzahlungen wird der regelmäßige Bruttomonatsverdienst (04/2001) um 10,3 % aufgestockt. Dieser Satz entspricht der Differenz zwischen den jahresdurchschnittlichen Bruttomonatsverdiensten und den gezwölfelten Bruttojahresverdiensten nach der Verdienststatistik (Arbeiterverdienste im produzierenden Gewerbe) für 1999.

2) Ohne Berücksichtigung von Sonderausgaben und Werbungskosten und von Kirchensteuer.

3) Arbeitnehmerbeiträge zur Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung mit einem durchschnittlichen Beitragssatz von 20,4%.

4) Berechnung nach der Wohngeldtabelle entsprechend den Kaltmieten der vergleichbaren Sozialhilfeempfänger-Haushalte. Zugrundegelegt wird eine Neubauwohnung in einer Gemeinde mit der Mietenstufe IV.

5) Übernommen aus Tabelle III. 12. Der jeweilige Gesamtbedarf setzt sich zusammen aus den Regelsätzen, Kosten der Unterkunft und Einmalleistungen. Bei den Regelsätzen für Kinder wird von einem durchschnittlichen Lebensalter ausgegangen.

6) Unterstellt wird der maximale Absetzbetrag von 50% des Eckregelsatzes.

7) Vgl. Bäcker, G., Vorsicht Falle! Niedriglöhne durch Kombi-Einkommen, in: Schäfer, C. (Hrsg.), Geringere Löhne - mehr Beschäftigung? Niedriglohn-Politik, Hamburg 2000, S. 166..

Anlage 6

Tabelle 7**Arbeitseinkommen und Sozialhilfe im Vergleich: Verfügbares Einkommen von Angestellten (Männer) im Einzelhandel in DM/Monat (04/2001, alte Bundesländer) und Sozialhilfeniveau 2000/2001**

	Alleinstehende	Ehepaar, ohne Kind	Ehepaare, 1 Kind	Ehepaare, 2 Kinder	Ehepaare, 3 Kinder
Bruttomonatsverdienste Leistungsgruppe V ¹⁾	3.460	3.460	3.460	3.460	3.460
./ Lohnsteuer ²⁾	442	49	49	49	49
./ Solid.-Zuschlag	24	-	-	-	-
./ Sozialversicherungsbeiträge ³⁾	706	706	706	706	706
= Nettogehalt	2.288	2.705	2.705	2.705	2.705
+ Kindergeld	-	-	270	540	840
+ Wohngeld ⁴⁾	-	-	72	276	395
= verfügbares Einkommen	2.288	2.705	3.047	3.521	3.940
Sozialhilfeniveau ⁵⁾	1.196	1.899	2.423	2.949	3.467
Abstand in DM	1.092	806	624	572	473
Absetzbetrag geltende Regelung ⁶⁾	275	275	275	275	275
Abstand in %	91,3	42,4	25,8	19,4	13,6

1) Einschließlich auf den Monat umgerechnete jährliche Einmal- und Sonderzahlungen. Zur Berücksichtigung der Einmal- und Sonderzahlungen wird der regelmäßige Bruttomonatsverdienst (04/2001) um 9 % aufgestockt. Dieser Satz entspricht der Differenz zwischen den jahresdurchschnittlichen Bruttomonatsverdiensten und den gezwölfelten Bruttojahresverdiensten nach der Verdienststatistik (Angestelltenverdienste im Einzelhandel) für 1999.

2) Ohne Berücksichtigung von Sonderausgaben und Werbungskosten und von Kirchensteuer.

3) Arbeitnehmerbeiträge zur Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung mit einem durchschnittlichen Beitragssatz von 20,4%.

4) Berechnung nach der Wohngeldtabelle entsprechend den Kaltmieten der vergleichbaren Sozialhilfeempfänger-Haushalte. Zugrundegelegt wird eine Neubauwohnung in einer Gemeinde mit der Mietenstufe IV.

5) Übernommen aus Tabelle III.12. Der jeweilige Gesamtbedarf setzt sich zusammen aus den Regelsätzen, Kosten der Unterkunft und Einmalleistungen. Bei den Regelsätzen für Kinder wird von einem durchschnittlichen Lebensalter ausgegangen.

6) Unterstellt wird der maximale Absetzbetrag von 50% des Eckregelsatzes.

Anlage 7

Tabelle 8:
Auslaufender Sozialhilfeanspruch nach Einkommensgrenzen und Haushaltskonstellationen in €Monat (1.Hj.2002) ohne Berücksichtigung § 18 Abs. 5 BSHG

	1-Personen-Haushalt	2-Personen-Haushalt	3-Personen-Haushalt	4-Personen-Haushalt
Bruttoarbeitseinkommen	875	1.428	1.511	1.550
./ Lohnsteuer und Solid.-Zuschlag ¹⁾	2	0	0	0
./ Sozialversicherungsbeiträge ²⁾	179	293	310	318
= Nettoarbeitseinkommen	694	1.135	1.201	1.232
+ Kindergeld	-		154	308
+ Wohngeld ³⁾	74	0	55	146
= verfügbares Einkommen	768	1.135	1.410	1.686
./ Absetzbetrag vom Nettoarbeitseinkommen ⁴⁾	143	143	143	143
= anzurechnendes Einkommen	625	992	1.267	1.543
Sozialhilfebedarfsniveau ⁵⁾	626	993	1.268	1.542
Aufstockende Hilfe zum Lebensunterhalt	1	1	1	1

- 1) Lohnsteuer und ggf. Solidaritätszuschlag (Steuerklasse I bzw. Steuerklasse III) gemäß Lohnsteuertabelle. Ohne Berücksichtigung von Sonderausgaben und Werbungskosten und von Kirchensteuer.
- 2) Arbeitnehmerbeiträge zur Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung mit einem durchschnittlichen Beitragssatz von 20,5 vH.
- 3) Berechnung nach der Wohngeldtabelle 2002 entsprechend den Kaltmieten der vergleichbaren Sozialhilfeempfänger-Haushalte. Zugrundegelegt wird eine Neubauwohnung in einer Gemeinde mit der Mietenstufe IV.
- 4) Das Erwerbseinkommen bis zur Höhe von 25 vH des Eckregelsatzes bleibt anrechnungsfrei, das entspricht 72 €. Das diesen Sockelbetrag übersteigende Einkommen wird zu 15 vH von der Anrechnung freigestellt. Der Absetzbetrag darf insgesamt 50 vH des Eckregelsatzes, das entspricht 143 €/01.012002, nicht übersteigen.
- 5) Die Bedarfsniveaus setzen sich zusammen aus den Regelsätzen, Kosten der Unterkunft und Einmalleistungen, berechnet nach Tabelle III.12 mit einem pauschalen Zuschlag von 2,3 vH.

Anlage 8

Tabelle 9**Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe im Vergleich: Eckdaten****A. Sozialhilfe (laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen) 2000**

1. EmpfängerInnen von HLU am Jahresende insgesamt	2,67 Mio.
2. EmpfängerInnen im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre)	1,62 Mio.
davon:	
a) vollzeitig oder teilzeitig erwerbstätig	0,15 Mio.
b) nicht erwerbstätig wegen	1,48 Mio.
b1) gemeldeter Arbeitslosigkeit	0,69 Mio.
darunter mit SGB III-Leistung	0,23 Mio.
b2) Aus- und Fortbildung, häuslicher Bindung, Krankheit, Behinderung, Arbeitsunfähigkeit, Alter	0,56 Mio.
b3) sonstiger Gründe	0,27 Mio.
3. Bruttoarbeitskräftepotential: (2) ./ (2b2) ./ ½ (2b3)	0,92 Mio.
4. Nettoarbeitskräftepotential (3) ./ (2a)	0,83 Mio.
Nettogesamtausgaben HLU im Jahr 2000	16,84 Mrd. DM
Arbeitslosigkeitsbedingte HLU-Ausgaben	7 - 8 Mrd. DM*)

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistik der Sozialhilfe: Ausgaben und Einnahmen 2000, Arbeits- unterlage, Wiesbaden 2001; Articus, S./Deutscher Städtetag 2000, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 3/2000.

*) Schätzung Städtetag

B. Arbeitslosenhilfe 2000

1. EmpfängerInnen von AIHi im Jahresdurchschnitt	1,46 Mio.
2. EmpfängerInnen von AIHi mit aufstockender HLU (= 15% von (1))*	0,22 Mio.
Gesamtausgaben für Arbeitslosenhilfe	25,74 Mrd. DM
davon:	
Zahlbeträge	17,04 Mrd. DM
Beiträge zur Sozialversicherung	8,71 Mrd. DM

Quelle: Bundesministerium für Arbeit, Bundesfinanzministerium, Articus, S./Deutscher Städtetag 2000, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 3/2000.

*) Schätzung Städtetag

Anlage 9

Tabelle 9

Einkommensanrechnung am Beispielfall (2000)

Ehemann 42 Jahre alt, 14 Monate arbeitslos (zuvor 6.000 DM/brutto), Ehefrau erwerbstätig mit einem Bruttoeinkommen von DM 2.900 brutto = 2.036 DM netto/Steuerklasse IV, Kind im Alter von 5 Jahren, Warmmiete 828,00 DM

Arbeitslosenhilfe:

1.	Mann: Rechnerischer Arbeitslosenhilfebetrags	1.950 DM	
	Kindergeld	270 DM	
2.	Anrechnung des Einkommens der Frau		
		2.900,00 DM	brutto
	./. Steuern + Sozialversicherungsbeiträge	864,00 DM	
	./. Fahrtkosten	66,00 DM	
	./. Mindestfreibetrag	1.124,92 DM	
	./. Unterhalt für das gemeinsame Kind	335,00 DM	
	./. Pauschbetrag	281,23 DM	
	= Anrechnungsbetrag	228,85 DM	
3.	= Ausgezählte Arbeitslosenhilfe	1.721,15 DM	
4.	= 4.027,00 DM		Haushaltseinkommen einschließlich Kindergeld (2.036 DM + 1.721 DM + 270 DM)

Sozialhilfe

1.	Ehemann: Nach Auslaufen des Arbeitslosengeldanspruchs keine Arbeitslosenhilfe		
2.	Gesamtbedarf der Hilfe zum Lebensunterhalt/alte Bundesländer:		
	Regelsätze	1.260,00 DM	
	Warmmiete	828,00 DM	
	Summe ohne Einmalleistungen		2.088,00 DM
3.	Einkommensanrechnung		
	./. Nettoeinkommen der Frau	2.036,00 DM	
	+ Fahrtkosten	66,00 DM	
	+ Pauschbetrag Arbeitsmittel	10,00 DM	
	+ Erwerbstätigenfreibetrag	272,50 DM	
	./. Kindergeld	250,00 DM	
	= anzurechnendes Einkommen	1.937,50 DM	
4.	= aufstockende Sozialhilfe	150,50 DM	
5.	= 2.456,50 DM		Haushaltseinkommen einschließlich Kindergeld (2.036,00 DM + 150,50 DM + 270,00 DM)

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/2048

24. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen – Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

Hermann Genz, Abteilung Soziale und Berufliche Integration der Stadt Köln

Arnd Schwendy, Amt für Soziales und Senioren der Stadt Köln

Wir folgen in unserer Stellungnahme der Gliederung des uns zugesandten Themenkatalogs:

I. Reform der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe als letztes Glied im System der sozialen Sicherung sollte bei einer Reform auf diese ursprüngliche Aufgabe zurückgeführt werden. Sie muss durch Ausbau der vorgelagerten Systeme und Korrekturen im Steuerrecht/Familienlastenausgleich, im Wohngeld, in der Bildungsförderung etc. entlastet werden, vor allem von folgenden sachfremden Aufgaben:

- Absicherung des Beschäftigungsrisikos von Arbeitnehmern, die tatsächlich oder perspektivisch (nach entsprechender Förderung) dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen
- Sicherung der Existenz von Alleinerziehenden und ihren Kindern
- Absicherung von Personen mit nicht bedarfsdeckenden Renten (bereits erfolgt durch das ab 2003 geltende Grundsicherungsgesetz, das möglicherweise als Vorbild für andere derzeit über BSHG gesicherte Personenkreise dienen kann)
- Absicherung der Finanzierung von Zuwanderern, soweit sie nicht in den Wirkungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes gehören (z. B. unerlaubt eingereiste Flüchtlinge, die nicht länger als bis zur Abklärung ihrer Aufenthaltsbefugnis in der Bundesrepublik leben dürfen)

Durch die Herausnahme dieser Gruppen aus der Sozialhilfe dürfte sich die Personenzahl in der Hilfe zum Lebensunterhalt mindestens halbieren lassen, entsprechend der finanzielle kommunale Aufwand.

Dies bedeutet: Eine Reform des Sozialhilfegesetzes kann nur im Zusammenhang mit einer Reform aller sozialen Systeme und des Steuerrechtes sowie des Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Gemeinden angegangen werden. Da die kommunalen Spitzenverbände auf diese Punkte in den letzten Monaten vor dem Hintergrund der dramatischen Finanznot der Kommunen mehrfach hingewiesen haben, wird hier auf nähere Erläuterungen verzichtet.

Umgekehrt bedeutet dies aber auch, dass sich gesetzgeberische Schnellschüsse zur Reform des BSHG derzeit verbieten, da diese nur im Konsens zwischen den o. g. Beteiligten zu erreichen sind. Einen dringenden aktuellen Reformbedarf für das BSHG sehen wir aus Sicht der Praxis derzeit nicht. Im Gegenteil: Wir stellen im Hinblick auf die aktuelle Diskussion um den Kombi-Lohn und die Beschäftigungspolitik fest, dass weder von der kommunalen Seite noch von Seiten der Bundesanstalt für Arbeit die vorhandenen gesetzgeberischen Möglichkeiten flächendeckend auch nur annähernd ausgeschöpft werden.

Bei der grundlegenden Reform im obengenannten Sinne würde es für die verbleibenden Kernaufgaben

des Bundessozialhilfegesetzes aus unserer Sicht dringend notwendig sein, Antworten auf folgende Fragen zu finden:

1. Kann es unter dem allgemein akzeptierten Leitsatz einer aktivierenden Sozialpolitik (Prinzip "Fördern und Fordern") sinnvoll sein, dass bislang zwar arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger, die zumutbare Arbeit verweigern, von Kürzungen und Leistungseinstellungen betroffen sind, erziehungspflichtigen Eltern, die ihren Kindern beim Besuch der Schule nicht die entsprechende Unterstützung geben, aber keine Sanktionierung angedroht werden dürfen?

Um dies zu verdeutlichen: Eine Studie in einem Stadtteil hat ergeben, dass dort 60 % der Kinder nicht zur Schule gehen. Alle damit ursächlich befassten Behörden haben es aufgegeben, diesen Missstand zu beseitigen. Erwägungen des Sozialamtes, die Eltern durch Leistungskürzungen zu motivieren, wurden leistungsrechtlich zurückgewiesen. Hier wäre bei einer Reform der Vorschlag zu prüfen, ob man die Erziehungsarbeit der Eltern entsprechend gemeinnütziger Arbeit honoriert und mit Kürzungen sanktionieren kann, um den schludrigen Umgang mit der Schulpflicht, der eine Folge von Langzeitarbeitslosigkeit und ähnlichen Negativentwicklungen ist, entgegenzuwirken.

2. Wie kann dem § 7 BSHG (Familiengerechte Hilfe) praktische Geltung verschafft werden?

§ 7 BSHG ist bislang eine Generalklausel ohne einklagbare Leistungsverpflichtung. Wenn Sozialhilfe künftig die Funktion haben soll, durch eine Verbindung aus materieller Existenzsicherung und aus der Not herausführenden Hilfen nach einem Gesamtkonzept wirksam zu werden, erhält dieser Paragraph hohe Bedeutung. Er betrifft nämlich auch Lebens- und Notlagen, die nicht durch das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) abgedeckt werden.

3. Wie kann das BSHG, als letzter Ausfallbürge des Systems der sozialen Sicherung, vor den Negativwirkungen eines weitgehend zersplitterten Systems der Sozialen Dienstleistungen in der Bundesrepublik Deutschland bewahrt werden?

Nicht nur in großstädtischen Regionen ist zu beobachten, dass Personen und Familien mit Multi-problemlagen häufig unkoordiniert von verschiedenen Fachdiensten unterschiedlicher Sozialleistungsträger und Behörden beraten werden.

Die Praxis zeigt, dass für ein und dieselbe Bedarfsgemeinschaft nicht selten folgende Dienste gleichzeitig tätig sind:

- Ehe- und Familienberatungsstellen
- Jugendämter, Sozialämter, Gesundheitsämter, Wohnungsämter
- Schulsozialarbeiter

- Bewährungshelfer
- Psychosoziale Fachdienste
- Schuldnerberatung
- Wohn- und Mieterberatung
- Gesundheitsberatung
- Arbeits- und Qualifizierungsberatung
- Bildungsberatung

Diese Aufzählung ist nicht abschließend, je nach Trägervielfalt auf regionaler Ebene und Kooperationskultur. Wir leiten aus dieser Zersplitterung mit ihren Negativfolgen für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger sowie der damit verbundenen Verschwendung von Ressourcen ab, dass hier begleitend zur Reform des BSHG eine Organisationsreform der sozialen Dienstleistungen dringend erforderlich ist.

Im Rahmen der Neuorganisation der Kölner Sozialverwaltung, die verbunden war mit einer strikten Haushaltskonsolidierung sowie Fach- und Finanzcontrolling, sind dazu modellhafte erste Lösungsansätze entwickelt worden. Darüber berichten wir gerne gesondert. Die wesentlichen Instrumente für das Erreichen eines koordinierten und effizienten Einsatzes unterschiedlicher Fachdienste sind im übrigen bereits von vielen Kommunen im Rahmen der Einführung des neuen Steuerungsmodells eingeführt. Insbesondere sind hier zu nennen:

- Kosten-/Leistungsrechnung
 - Leistungsvereinbarungen (statt Zuschüsse)
 - Kontraktmanagement
 - Fallbezogene Erfolgskontrollen
4. Kann es vom Gesetzgeber gewollt sein, dass die Defizite im Bildungssystem - belegt u. a. durch die Pisa-Studie - durch Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz kompensiert werden müssen?

Zur Veranschaulichung: Die Kommunen, die sich um die Integration von jungen Arbeitslosen und Langzeitarbeitslosen kümmern (analoges gilt für die Arbeitsverwaltung) stoßen darauf, dass sie zum Einstieg in die berufliche Eingliederung zunächst Defizite ausgleichen müssen, die häufig dem Erziehungs- und Schulbildungsbereich geschuldet sind. Beispiele:

- fehlende Schulabschlüsse
- Unfähigkeit zu schreiben, zu rechnen und zu lesen
- gravierende Sprachschwierigkeiten (nicht nur bei Zuwanderern)
- gravierende Konzentrations- und Lernschwierigkeiten bis hin zur Behandlungsbedürftigkeit

(in allen Kommunen steigen die Ausgaben der Eingliederungshilfe nach BSHG zur Linderung entsprechender bestehender oder drohender Behinderung).

- Suchtverhalten.

Hieraus könnte die gesetzgeberische Konsequenz gezogen werden, dass es für das Gemeinwohl in der Bundesrepublik günstiger ist, Mittel im Bildungsbereich einzusetzen, um sie später im Sozialhilfebereich zu sparen.

II (1) Weiterentwicklung der Sozialhilfe

a) Pauschalierung

Die derzeit laufenden Bemühungen um die Pauschalierung werten wir aus Sicht der Praxis positiv. Die gesetzlich geregelte Pauschalierung ist nicht nur unverzichtbar um Verwaltungskosten zu sparen, sondern aus grundsätzlichen Erwägungen. Wir halten es für unmöglich, dass bei der derzeitigen Personalausstattung der Sozialämter, wo eine Sachbearbeiterin/ein Sachbearbeiter mindestens für 200 Personen zuständig ist, individuelle Bedarfsgerechtigkeit tatsächlich praktiziert werden kann. Die Schnittstellen zwischen Regelsatzleistungen und darüber hinausgehenden Bedarfen ist nach Meinung von Rechtsexperten so diffus, dass von einer einheitlichen Praxis kaum die Rede sein kann. In diesem Zusammenhang muss die Frage erlaubt sein, ob es weiter hinnehmbar ist, dass über die Bewilligung von zwei zusätzlichen Kochtöpfen bis in die Mittelinstanz der Verwaltungsgerichtsbarkeit zwischen Hilfeempfängern, örtlichen Sozialhilfeträgern, Rechtsanwälten und Gerichten gestritten wird.

Durch das Doppelsystem von Regelsatz und Zusatzleistungen geraten die Sachbearbeiter/innen der Sozialämter Schritt für Schritt in die Rolle von Haushaltsvorständen, da sie das gesamte wirtschaftliche Geschehen der Familien steuern müssen. Dies ist entmündigend für die Hilfeempfänger und steht im Widerspruch zum Selbsthilfeprinzip der Sozialhilfe. Dies wiederum hat negative Auswirkungen im Bereich der Erziehung, da die Kinder nicht von ihren Eltern eigenverantwortlich wirtschaften lernen können.

Angemerkt sei hier, dass unter dieser Aufgabenüberfrachtung auch die Mitarbeiter/innen der Sozialämter leiden, denn sie spüren, dass sie trotz des Bemühens um formale und fachliche Gerechtigkeit, diesen Aufgaben oft nicht gewachsen sein können. Außerdem signalisiert das Doppelprinzip von Regelsatz und Einmalleistungen einen Ermessensspielraum, den sie faktisch überhaupt nicht haben. Dadurch entsteht bei den Hilfeempfängern das ständige Gefühl, zu kurz gekommen zu sein. Bei den Mitarbeitern/-innen der Sozialverwaltung wiederum gibt es ein ständiges Unbehagen, ob sie tatsächlich die gesamte Lebenssituation der Bedarfsgemeinschaft angemessen berücksichtigt haben.

Daraus folgern wir für eine künftige Pauschalierungsregelung (auch mit Blick auf die positiven Erfahrungen in der Schweiz und den Niederlanden):

- ◆ Im Gegensatz zu den meisten derzeit laufenden Modellversuchen müssen auch die Mietkosten in die Pauschalierung einbezogen werden, um Anreize zu schaffen, dass die Bedarfsgemeinschaften in erschwinglichen Wohnungen leben. Sofern dies vom regionalen Wohnungsangebot her nicht möglich ist, sind Kompensationen durch Wohngeldförderung oder Mietsubvention anzustreben. Da ein hoher Prozentsatz von Sozialhilfe-Haushalten allein wegen der durch ihr Einkommen nicht zu deckenden Mietkosten von der Sozialhilfe abhängig sind, hat dieser Aspekt eine herausragende Bedeutung bei der Konzeption von Pauschalen.
- ◆ Individuelle Zusatzleistungen halten wir bei einer so weit gehenden Pauschalisierung nur noch bei Personengruppen für erforderlich, die bislang Anspruch auf Hilfen in besonderen Lebenslagen haben.

b) Konzeption des Regelsatzbemessungssystems

Hierzu verweisen wir auf die von zahlreichen Experten erstellten Gutachten.

Die Frage, wie bestimmten Haushaltstypen und Personengruppen ein dem Gebot der Menschenwürde und der kulturellen Teilhabe entsprechendes Mindesteinkommen gesichert wird, sollte im Rahmen der Diskussion um die vorgelagerten Systeme geführt werden. Derzeit halten wir es für vertretbar, hier zunächst keine über die Rentenregelungen hinausgehenden Anpassungen nach oben vorzunehmen. Dies würde auch die ohnehin vielfach bezweifelte Anreizwirkung beim Wechsel von der Sozialhilfe in das Erwerbsleben nicht fördern. Insofern halten wir für vertretbar, die Deckelung der Regelsatzerhöhungen bis zur Klärung grundsätzlicher Fragen zu verschieben.

Angesichts des derzeit überall zu beobachteten Anstiegs der Lebenshaltungskosten halten wir allerdings auch Überlegungen, das Existenzminimum neu nach unten zu definieren, für problematisch.

(2) Aktivierende Instrumente/Integration in den Arbeitsmarkt

a) Personenbezogene Dienstleistungen in der Sozialhilfe/ Hilfen zur Überwindung persönlicher Notlagen

Dreh- und Angelpunkt einer aktivierenden Sozialhilfe, für welche Personengruppe auch immer, sind Beratung (im Sinne von Hilfestellung zur Verselbstständigung), Assessment, Hilfeplanung, Casemanagement. Nur dadurch kann derzeit auch der Zugang zu Beschäftigung und Qualifikation gebnet werden.

Die Anwendung dieser Methoden muss als verpflichtendes Element für beide Seiten (Sozialhilfeträger und Bürger) im BSHG verankert werden. Dabei ist kritisch zu prüfen, ob das aus unserer Sicht überholte Fachpos-

tulat, Beratung sei nur ethisch und fachlich vertretbar, wenn sie auf "freiwilliger" Basis beruhe, weiter überall Geltung haben kann.

Ein solches Beratungsverständnis erreicht eine Vielzahl von Hilfeempfängern, die zunächst nicht motiviert, bzw. nicht gebildet genug sind, nicht. Derartige Beratungsansätze bedeuten eine grobe Vernachlässigung der Schwächsten. Wir sehen hier im neuen Job-Aktiv-Gesetz vorbildliche Lösungsansätze. Wir hielten es aber für noch besser, wenn der Bürger die entsprechenden Leistungen auch einklagen könnte. Das Solidarprinzip des Sozialstaates beinhaltet die Verpflichtung der Bürger, bei Inanspruchnahme von Steuermitteln bzw. Versicherungsgeldern Eigenanstrengungen zur Überwindung der Notlage anzustellen. Darunter muss selbstverständlich die Pflicht zur Beratung zum Start und zur Begleitung solcher Bemühungen gehören. Damit wird auch deutlich, dass Hilfe und Kontrolle zwei Seiten einer Medaille sind. Wir plädieren für Organisationsmodelle, wo diese beiden Elemente nicht auf verschiedene Leistungsanbieter verteilt werden.

c) Soziale Dienstleistungen (z. B. Kinderbetreuung)

Zu den sozialen Dienstleistungen (§§ 17, 18, 19, 39, 72 BSHG) zählen insbesondere die Schuldnerhilfe, die Hilfen in besonderen Notlagen, die Eingliederungshilfe und selbstverständlich auch die Kinderbetreuung.

Gesetzgeberische Hindernisse bestehen hierbei derzeit nicht, da die entsprechenden Leistungsparagraphen in Verbindung mit den §§ 10 und 93 des BSHG (Delegation von Aufgaben an Träger der freien Wohlfahrtspflege und Abschluss von Leistungsvereinbarungen) den Sozialhilfeträgern genügend Handlungsspielraum geben.

Finanzielle Hürden in der Organisation von Kinderbetreuung (z. B. bei der Arbeitsaufnahme von Alleinerziehenden) lassen sich durch einen intelligenten und flexiblen Umgang mit Leistungen nach § 18 V BSHG überwinden. Daher begrüßen wir, dass der Gesetzgeber den Geltungszeitraum dieses Paragraphen verlängert.

(3) Integration in den Arbeitsmarkt

a) Lohnabstandsgebot - Freibeträge etc.

In Köln gibt es rund 52.000 Arbeitslose und 7.000 offene Stellen, vor allem in den sogenannten Niedriglohnbereichen für gering Qualifizierte. Gemeinsam mit dem Arbeitsamt erzielen wir hier gute Ergebnisse bei der Vermittlung. Die strengen Zumutbarkeitsregelungen des BSHG, nach der Arbeit, die die Person nicht schädigt, zugemutet werden kann, werden dabei befolgt.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum Personenkreise, die freiwillig jahrelang ihre akademische Laufbahn über Jobs im Niedriglohnbereich (Kellnern, Taxifahren etc.) finanzieren, sich nach Abschluss des Studiums plötzlich bei Sozialämtern und Arbeitsämtern

arbeitslos melden und dann auf Hilfen (vor allem ABM) pochen, die nach BAT bzw. nach den Regelungen des Öffentlichen Dienstes finanziert werden.

Wir haben in unserer Praxis erlebt, dass arbeitslose Lehrer mit Sozialhilfebezug es abgelehnt haben, bildungsbenachteiligte Schüler aus Sozialhilfe-Familien für einen zusätzlichen Mehraufwand von 3 DM pro Stunde zu unterrichten mit dem Argument, dies sei Ausbeutung und unzumutbar.

Die Frage aus Sicht der Sozialhilfe kann nur lauten, ob die unter zumutbaren Bedingungen angebotene Arbeit für den Einzelnen bzw. seine Bedarfsgemeinschaft zu einem bedarfsdeckendem Einkommen führt.

Dies führt vielfach – insbesondere bei Familien mit mehreren Kindern und bei zu hohen Wohnkosten – zur Notwendigkeit von aufstockender Sozialhilfe wegen zu geringem Erwerbseinkommen. Dies regelt der § 76 BSHG. Eine Präzisierung zu diesem Paragraph ist der Gesetzgeber trotz jahrelanger Diskussionen schuldig geblieben, da die damit zusammenhängenden ordnungspolitischen Fragen unlösbar waren (z. B. Mindestlohnproblem). Hier hat das Sozialamt der Stadt Köln jüngst ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes erstritten, das eine seit Anfang der Haushaltskonsolidierung praktizierte Regelung für rechtens erklärt. Köln hat die Freibetragsregelung nach § 76 BSHG von 25% des Regelsatzes auf 12,5% gesenkt. Das höchstrichterliche Urteil bestätigt die Rechtmäßigkeit dieser Praxis. Da das schriftliche Urteil noch nicht vorliegt, wird auf weitere Kommentierungen hier verzichtet. Dieses Urteil muss unbedingt zu Rate gezogen werden, wenn hier weitere gesetzgeberische Erwägungen angestellt werden.

Wir halten Überlegungen, den § 76 BSHG komfortabler zu gestalten für völlig kontraindiziert. Wir weisen in diesem Zusammenhang auf die Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände zur seinerzeitigen Kombi-Lohn-Debatte. Sozialhilfe kann nicht Korrektiv von nicht-bedarfsdeckenden Tariflöhnen sein.

In diesem Zusammenhang ein kritischer Hinweis auf die Folgen des 630-Marks-Gesetzes für den Sozialhilfebereich: Bei den Bemühungen, Personen aus derartigen Arbeitsverhältnissen in Ganztags-Jobs zu vermitteln, sind wir zusammen mit dem Arbeitsamt darauf gestoßen, dass das 630-Mark-Arbeitsverhältnis in einem besorgniserregenden Umfang als Tarnkappe für Grau- und Schwarzarbeit dient. Es ist sehr leicht, die Einkommens- und Stundengrenzen zu überschreiten. Wir werten dies als Hinweis darauf, dass es für entsprechende Personen außerordentlich attraktiv ist, eine Kombination aus Sozialhilfebezug, offiziellem 630-Marks-Regelungen und Schwarzarbeitseinkünften zu haben. Diesem Missbrauch stehen die Sozialhilfeträger mit stumpfen Schwertern gegenüber. Es wäre ein Kontrollaufwand erforderlich, der den Prinzipien der Verhältnismäßigkeit kaum Rechnung trägt (24-Stunden-Überwachung im Einzelfall!).

Unbeschadet von dieser Missbrauchs-Problematik kann es nicht wünschenswert sein, Sozialhilfe für

Arbeitnehmer mit geringem Einkommen attraktiver zu machen. Das Prinzip der aktivierenden, in die Selbstständigkeit führenden Sozialhilfe, unterstützt zunehmend auch von den Arbeitsämtern in verschiedenen Regionen, wird dadurch auf den Kopf gestellt. Die gewünschte Verselbstständigung der Haushalte (siehe oben Familienproblematik) findet nicht statt, die dringend erforderliche Arbeitsentlastung der Kommunalverwaltungen ebenfalls nicht.

Erwägenswert und vor Ort durchaus aufgrund der derzeitigen Rechtslage schon praktikierbar ist der Einsatz von Freibeträgen nach § 76 BSHG zur gezielten Integration in das Berufsleben in einem vorher definierten Zeitraum. Zum Beispiel: Laufzeit von einem halben Jahr, wenn dann keine Verselbstständigung eingetreten ist, Kürzung der Freibeträge, um den Verbleib in der Sozialhilfe unattraktiver zu machen und Anreize zur Arbeitsaufnahme zu verstärken.

In der Kölner Sozialhilfepraxis hat sich vor allem die Teilnahme an dem Modell des Landes Nordrhein Westfalen zur Erprobung des § 18 V BSHG bewährt. Wir konnten in Köln zusammen mit dem Arbeitsamt, mit dem wir in der Innenstadt eine gemeinsame Vermittlungsagentur (JobBörse) für das Hotel- und Gaststättengewerbe und die Reinigungsbranche betreiben, positive Ergebnisse erzielen.

Das Kölner Modell zur Umsetzung des § 18 V BSHG federt hauptsächlich nachweisbare Mehrbedarfe in der Einarbeitungsphase (maximal 2 Jahre) durch individuell bemessene Zuwendungen an den ehemaligen Hilfeempfänger ab. Diese Zuwendungen betragen zwischen 100 und 550 DM pro Monat. Die Regelsatzgrenze wird nur in einigen wenigen Ausnahmefällen überschritten. Es werden insbesondere folgende Mehrbedarfe abgedeckt:

- Überhöhte Mietkosten (d. h. Begleitung bei der Suche nach einer dem Einkommen angemessenen billigeren Wohnung). Mit den Arbeitnehmern wird eine Vereinbarung getroffen, nach der sie in einem definierten Zeitraum eine Wohnung suchen, deren Miete so gering ist, dass sie künftig bei Beibehaltung ihres Arbeitseinkommens ohne den Zuschuss leben können.
- Qualifizierungsaufwand
- Kinderbetreuung

Ergebnis: In einem Zeitraum von einem Jahr konnten zwei Vermittlerinnen rund 170 langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger/innen in den allgemeinen Arbeitsmarkt eingliedern. Es handelte sich in allen Fällen um tarifliche Entgelte.

Die Anregung zum Kölner Modell gaben Arbeitgeber bei Verhandlungen über Lohnkostenzuschüsse. Sie wiesen uns darauf hin, dass Lohnkostenzuschüsse, wenn sie dafür gedacht sind, aus den o. g. Gründen die Lohnzahlungen zu erhöhen, den Betriebsfrieden und das Tarifgefüge stören. Die tariflichen Entgelte in diesen Arbeitsbereichen in Köln liegen zwischen 10

und 14 DM Arbeitnehmerbrutto. Zielgruppe sind in der Regel 1- bis 2-Personen Haushalte, da andere bei diesem Lohnniveau nicht unabhängig von Sozialhilfe werden.

Das Modell kommt im Übrigen den betrieblichen Anforderungen sehr entgegen. Danach können – je nach Tarif – für Anfänger geringere Entgelte bezahlt werden. Diese Anlaufphase mit geringerem Lohn kann zum Teil aus den Zuwendungen nach § 18 V BSHG abgedeckt werden. Es ist gängige Praxis im Dienstleistungsbereich dieser Art, dass übertarifliche Löhne (ca. 18 DM) nur nach entsprechender Bewährung gezahlt werden. Vor diesem Hintergrund ist es bedauerlich, dass von §18 V BSHG nur in so wenigen Kommunen Gebrauch gemacht wird. Dies hat auch damit etwas zu tun, dass es sich um eine Kannleistung handelt. Wir gehen davon aus, dass jährlich ca. 1.000 derartiger neuer Arbeitsverhältnisse über das Modellvorhaben hinaus geschaffen werden können.

b) Verzahnung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe

Die Kölner Arbeitsverwaltung und die Kölner Sozialverwaltung praktizieren seit vielen Jahren eine vertraglich vereinbarte Kooperation zum Abbau der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit (siehe Anlage). Im Hinblick auf die Verzahnung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe haben beide Behörden im Rahmen des MoZArT-Projektes des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung das JobCenter Köln im April 2001 in Betrieb genommen.

Das JobCenter Köln ergänzt die bereits seit längerer Zeit bestehende JobBörse Junges Köln für folgende erwachsene Zielgruppen: Arbeitslos, Sozialhilfeempfänger, arbeitsfähig bzw. nach entsprechender Förderung arbeitsfähig. Alle anderen, nicht arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger werden weiter in den neun Sozialämtern der Stadt Köln betreut. Die bisher erzielten Leistungen des JobCenter im Rahmen MoZArT sind der Anlage zu entnehmen.

Es bleibt der Begleitforschung durch das vom Bund beauftragte Infas-Institut vorbehalten, den zusätzlichen Integrationseffekt von der bisherigen Kölner Praxis abzugrenzen. Wir gehen nach einer vorläufigen Bewertung davon aus, dass sich die Effizienz beider Behörden in Bezug auf die Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen erheblich gesteigert hat. Mit anderen Worten: Durch die enge Zusammenarbeit beider Behörden in einem Haus und die im Rahmen des Modellprogramms rechtlich und technisch möglich gemachte Datenübermittlung im Einzelfall ist eine schnelle, intensive Hilfe „aus einer Hand“ möglich, so dass in vielen Fällen schon das Entstehen von Sozialhilfebedürftigkeit verhindert werden kann. Somit lässt sich jetzt schon feststellen, dass es zu dieser Art von Zusammenarbeit keine Alternative gibt und dass das bisherige Nebeneinander beider Behördensysteme für ein und denselben Personenkreis (nämlich Sozialhilfeempfänger hier und Arbeitslosenhilfeempfänger da) sich gegen die Interessen der Betroffenen richtet und außerdem eine Ressourcenverschwendung ohnegleichen ist.

Bei der in Köln engagiert betriebenen Kooperation stoßen wir jedoch auf Arbeiterschwernisse, die den unterschiedlichen Regelwerken BSHG und SGB III geschuldet sind. Diese müssten – nicht nur in Köln und den anderen MoZArT-Regionen – baldmöglichst behoben werden. Es handelt sich vor allen Dingen um folgende Bereiche:

1. Datenübermittlung: Sie ist nur in den Modellregionen uneingeschränkt möglich. In allen anderen 150 Arbeitsämtern und 320 Sozialämtern ist es aus nicht mehr nachvollziehbaren Datenschutzbestimmungen den Behörden verboten, personenbezogene Daten zum Nutzen der Hilfesuchenden auszutauschen. Hier wird der Datenschutz wichtiger genommen als das soziale Wohl der Betroffenen.

Beim Blick in die Datenbestände der jeweils anderen Behörde wurde in Köln festgestellt, dass die individuellen Merkmale wenig Gemeinsamkeiten haben, sodass bei den Sachbearbeitern von Arbeitsamt und Sozialamt die Frage auftauchte, ob es sich überhaupt um die gleichen Personen handelt. Auch konnte festgestellt werden, dass bislang beide Behörden (oft natürlich in bester Absicht) für ein und dieselbe Person zum gleichen Zeitraum unterschiedliche Hilfemaßnahmen bewilligt hatten.

2. Sanktionen: Beide Behörden bemühen sich, trotz unterschiedlicher Gesetze um ein gemeinsames Vorgehen in der Sanktionsfrage bei nachgewiesener Weigerung zur Arbeitsaufnahme oder dazu dienenden Maßnahmen. Dies führt für den Sozialhilfeträger allerdings zu Mehrbelastungen. Die Arbeitsverwaltung stellt ihre Leistungen ein, die Sozialhilfebedürftigkeit des betroffenen Haushaltes steigt dadurch. Dieses Problem muss gelöst werden. Unseren Erachtens bleibt dies einer gut durchdachten Gesetzgebung zur Verzahnung der beiden Systeme vorbehalten.
3. Durch die gemeinsame Dienststelle für arbeitslose Erwachsene ist auch der wahre Umfang des sogenannten Überbrückungsproblems sichtbar geworden. Hier handelt es sich um Neufälle mit der Ursache Arbeitslosigkeit, deren Anspruch nach SGB III nicht abschließend geklärt ist. Bis zur Klärung wird vom Arbeitsamt auf die Sozialhilfe verwiesen. Arbeitslose mit Anspruch auf Versicherungsleistung werden dadurch unversehens zu Sozialhilfeempfängern mit all den bekannten negativen Nebenwirkungen. Es ist für sie individuell ein schwerer Schock und lähmt sie in dem eigentlich notwendigen Bemühen, sich um neue Arbeitsplätze zu kümmern, da sie zunächst einmal nach den Regeln des BSHG ihre gesamte Lebensform perspektivisch nach unten hin ausrichten müssen (Autoverkauf, Auflösung von Sparguthaben etc. etc.)

Diese Problematik geht zurück auf eine Reform des AFG, die den Zeitpunkt des Fälligwerdens von Arbeitslosengeldleistungen auf das Monatsende verlegt hat. Es ist teilweise auch den Bearbeitungsproblemen im Bereich der Arbeitslosenversicherung geschuldet. Diese müssen auf zahlreiche

Bescheinigungen des bisherigen Arbeitgebers pochen. Vielfach ist dieser aber – z. B. bei Konkursen – nicht mehr vorhanden, auffindbar oder motiviert, diese Unterlagen zügig zur Verfügung zu stellen. An dieser Stelle besteht aus Sicht nicht nur des Sozialamtes Köln Handlungsbedarf, der nicht aufgeschoben werden kann bis zu einer großen Reform aller Sozialsysteme!

Insgesamt überwiegen jedoch die positiven Effekte der Kooperation im Rahmen von MoZArT. Ein wichtiger Beitrag dazu ist auch, dass im Vorfeld des Inkrafttretens des Job-Aktiv-Gesetzes mehrere tausend Stellen bei der Bundesanstalt zur Verstärkung der Vermittlungstätigkeit zugesetzt wurden. Davon profitiert auch das Kölner Kooperationsvorhaben. Es bleibt dabei jedoch festzuhalten – und es führt mitunter auch zu innerbetrieblichen Problemen in einem Mitarbeiterpool von zwei Arbeitgebern – dass die Personalschlüssel beider Behörden sehr unterschiedlich sind:

- Die Sozialverwaltung setzt für die Integrationsaufgabe im JobCenter (das meint materielle und persönliche Leistungen nach BSHG und Casemanagement) Fachkräfte im Schlüssel von 1:66 (für Neufälle) bzw. 1:140 (für Bestandsfälle) ein: Die Arbeitsverwaltung hat wesentlich höhere Personalschlüssel.

Möglich werden die guten Eingliederungserfolge des Kölner MoZArT-Projektes nicht zuletzt durch extensive Einbeziehung sogenannter beauftragter Dritter. Im JobCenter befinden sich daher außer Mitarbeitern der Sozial- und Arbeitsverwaltung auch folgende Fachdienststellen:

- Sozialmedizinischer Dienst des Gesundheitsamtes
- Assessmentdienst eines Trägers für die Rehabilitation psychisch Kranker
- Schuldnerberatung
- Fachberatung für alleinstehende Wohnungslose/Personen nach § 72 BSHG
- Jugendamt (u. a. mit Kinderbetreuungsbörse)
- Bewerbungstrainingsbüro

Vorbereitet wird die Einbeziehung von Rehabilitationsberatern. Dabei wird geprüft, ob eine Servicestelle nach SGB IX das System abrunden könnte, da beide Behörden in ihrer Integrationsarbeit auf zahlreiche Arbeitslose mit erheblichen Gesundheitseinschränkungen stoßen, bei denen Rehabilitationsbedarf abgeklärt werden muss und entsprechende Verfahren eingeleitet werden müssen.

Diese Dienste sind notwendig. Eine erste Fallanalyse der Neuzugänge im JobCenter hat im Hinblick auf die zusätzlichen persönlichen Probleme der Arbeitslosen folgende Bedarfe ergeben:

- Überschuldung 40 %
- zu teure Wohnung 17 %

- gesundheitliche Einschränkungen 26 %

Die Einschaltung von beauftragten Dritten ist nur wirkungsvoll bei einer koordinierten Fallsteuerung durch Arbeitsvermittler (Aufgabe des Arbeitsamtes) und Fallmanagern (Aufgabe des Sozialamtes). Sie klären die Bedarfe, steuern gemeinsam das Verfahren und kontrollieren die Abwicklung der Hilfepläne und der Integrationsbemühungen. Diese Kernaufgaben der Steuerung durch die Sozialleistungsträger sind prinzipiell nicht an Dritte delegierbar. Darüber hinaus tun sich Dritte aus ihrem Selbstverständnis heraus schwer damit, notwendige Sanktionen zu verhängen. Sie haben dazu auch nicht das Recht. Nur die "Behördenvertreter" haben in einer intelligenten Mischung aus Fördern und Fordern (sprich finanzielle Hilfen und persönliche Hilfen) die Möglichkeit einer motivationsfördernden individuellen Fallsteuerung.

Daher muss in der aktuellen Diskussion im Hinblick auf die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für die Integration von Arbeitslosen sorgfältig geprüft werden, was wirkungsvoller ist: Mittel für neue Lohnsubventionen oder Mittel für mehr Fachpersonal für Integration ?

Erhärtet wird die hinter dieser Fragestellung liegende These durch die nunmehr dreijährige Erfahrung in der JobBörse Junges Köln als Kooperationsmodell von Arbeitsamt, Sozialamt und Jugendamt. Nur durch Bündelung der Angebote von Fachkräften dieser drei Behörden ist es gelungen, einem Personenkreis, der in nahezu allen anderen Städten und Kreisen von den vielfältigen Bemühungen zum Abbau der Arbeitslosigkeit kaum erfasst wird, in Köln wirkungsvoll zu helfen. Es gibt keine Arbeitsamtsregion, in der die Jugendarbeitslosigkeit stärker abgebaut wurde als in Köln und es gibt kein Sozialamt bundesweit, in dem die Zahl der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger zwischen 16 und 24 Jahren stärker gesenkt wurde. Dies ist zurückzuführen auf folgendes Vorgehen, das auch als neue Option in das Job-Aktiv-Gesetz aufgenommen wurde.

In Köln erhalten junge Leute aus der o. g. Altersgruppe seit Beginn des Projektes Sozialhilfe nur noch, wenn sie wegen folgenden Ursachen an einer Arbeitsaufnahme oder Qualifizierung gehindert sind:

- Krankheit/Behinderung
- Schwangerschaft
- Erziehungspflichten
- Abschluss einer schulischen Maßnahme
- bevorstehender Beginn von Wehrdienst oder Studium

Alle anderen erhalten durch die gemeinsame Servicestelle noch am Tag der Antragstellung Qualifizierungsangebote nach SGB III und dem Sonderprogramm der Bundesregierung zum Abbau der Arbeitslosigkeit. Dort wo dies im Einzelfall nicht oder noch nicht in Frage kommt, erhalten die jungen Leute einen Qualifizierungsvertrag in der Maßnahme "Sprung-

brett", die Sozialverwaltung der Stadt Köln und Arbeitsamt Köln zu je 50 % finanzieren. Diese sind so aufgeteilt, dass die Arbeitsverwaltung die persönlichen Hilfen bzw. die Maßnahmekosten trägt, das Sozialamt die Lohnersatzleistungen. Die Eckpunkte zu letzterem sind wie folgt:

Arbeitgeber-Brutto 1450 DM, Arbeitgeber-Netto 850 DM, beides selbstverständlich sozialversicherungspflichtig.

Inhaltlich handelt es sich um individuelle Fördermaßnahmen im betrieblichen Rahmen, angeboten von Kölner Beschäftigungs- und Bildungsträgern. Für jeden Teilnehmer wird ein individueller Förderplan erstellt. Teilnahme an allen Maßnahmen, bis hin zu Arztbesuchen, oder Schulabschlusslehrgängen in der VHS wird als "Arbeit" im Rahmen dieses Praktikumsvertrages bewertet. Als Leistungsanreiz wird der o. g. Maximallohn von den jungen Leuten nur dann erreicht, wenn sie tatsächlich ein 38,5-Stunden-Weekendprogramm absolvieren. Nutzen sie diese Obergrenze nicht aus, haben sie entsprechende Einkommenseinbußen hinzunehmen.

Dieses Vorgehen und insbesondere die Maßnahme "Sprungbrett" beinhaltet eine deutliche Abkehr von der sonst bundesweit geübten Praxis, sich mit den vielfältigen Angeboten prinzipiell nur an „Freiwillige“ zu wenden und das „Schlupfloch Sozialhilfe“ somit bestehen bleibt. Wir werten dies als Verletzung der öffentlichen Fürsorgepflicht gegenüber den jungen Leuten, um nicht zu sagen eine Verführung zum Nichtstun.

Die Kölner Regelung hat insbesondere die aberwitzige Tatsache beseitigt, dass jungen Leuten in der Sozialhilfe vielfach mehr gezahlt wird, als wenn sie eine Lehre antreten. Bei den ersten Teilnehmern vor vier Jahren stießen Arbeitsamt, Jugendamt und Sozialamt auf junge Leute, die in den letzten Jahren schon bis zu sechs gescheiterte Maßnahmen hinter sich hatten. Sie hatten sie jeweils abgebrochen und waren wieder zurückgekehrt in den sicheren Hort der Sozialhilfe. Wir halten es für völlig unangemessen, daraus den jungen Leuten einen Vorwurf zu machen, der Vorwurf richtet sich - wenn er überhaupt erhoben würde - gegen die nicht bedarfsgerechte, um nicht zu sagen verführerische Angebotspalette, die das Prinzip „Fördern und Fordern“ vernachlässigt.

Die Erfolgsstatistik der JobBörse Junges Köln ist beigefügt.

Als Fazit aus den positiven Ergebnissen der Kölner Kooperation ziehen wir den Schluss, dass gesetzgeberisch einige Konsequenzen gezogen werden müssen:

1. Ergänzung der Schulausbildungspflicht um eine berufliche Grundausbildungspflicht. Es kann nicht angehen, dass das bundesdeutsche Schulsystem junge Leute in das Leben entlässt, die den Mindestanforderungen des Arbeitsmarktes bzw. der diesbezüglichen Qualifizierung nicht gewachsen sind und damit von vornherein ein Leben nach

dem Muster: Sozialhilfe, einige Maßnahmen, Frührente - das war's - beginnen.

2. Schaffung eines neuen Leistungsgesetzes bzw. Novellierung der Arbeitslosenhilfe (Wiedereinführung der originären Arbeitslosenhilfe) mit dem Ziel, dass Arbeitslose nicht mehr auf Sozialhilfe angewiesen sind und in einem neuen Leistungsgesetz alle individuellen sozialen, finanziellen und beruflichen Maßnahmen zusammengefasst werden. Kommunen könnten fachlich und ggf. auch finanziell die bei einer solchen Lösung ersparten Sozialhilfekosten in das neue kooperative Leistungssystem mit einbringen (dies ist eine Frage des Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Gemeinden).

Organisatorisch sollte auf die Schaffung eines neuen Behördenstranges zur Umsetzung des Leistungsgesetzes verzichtet werden. Vielmehr ist zu erwarten, dass sich die MoZArT-Projekte als gemeinsame Anbieterstruktur beider Behördensysteme bei entsprechender Gesetzgebung bewähren. Es würde so auch verhindert, dass es ein Zweiklassensystem für Arbeitslose gibt: einmal Arbeitslose, um die sich die Bundesanstalt für Arbeit kümmert, zum anderen Arbeitslose, die in ein Sondersystem minderer Qualität abgedrängt werden.

Gender-Mainstreaming

Zur Durchsetzung des Gender-Mainstreaming wurden bei der Beauftragung Dritter für das Kölner JobBörsen-Programm spezielle JobBörsen für Frauen geschaffen. Bei den Teilnehmerzahlen der Qualifizierungs- und Vermittlungsangebote wird sorgfältig darauf geachtet, dass der Frauenanteil entsprechend europäischen Vorgaben eingehalten wird.

Verwaltungsmodernisierung

Hier erlauben wir uns den Hinweis, dass beide Behörden in Köln (Arbeitsverwaltung und Stadt) mit dem hier skizzierten Weg einen weitgehenden Beitrag leisten. Auf der technischen Ebene besteht allerdings ein großer Nachholbedarf, den weder Kommunen noch Arbeitsverwaltung ohne erhebliche finanzielle Unterstützung bewältigen können. Hier geht es um die Entwicklung eines IT-Verfahrens, das folgende Leistungsmerkmale bündelt:

- Berechnung und Gewährung von Transfer- und Maßnahmeleistungen
- Individuelles Profiling
- Casemanagement
- Controlling.

Ein solches Programm wurde - auch unterstützt von MoZArT - für den engeren Bereich der Hilfe zur Arbeit und als Brücke zum System der Bundesanstalt für verschiedene MoZArT-Projekte entwickelt. Es muss aber zusätzlich zu den vorhandenen Programmen

eingesetzt werden und integriert nicht die veralteten Systeme der Kommunen und der Bundesanstalt. Hier sind - wie gescheiterte Versuche bei großen Behörden in jüngster Zeit bewiesen haben - Entwicklungsarbeiten mit Millionenaufwand notwendig. Einzelne Leistungsträger können dies nicht bewältigen.

Vorgelagerte Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen

Hier ist zu prüfen, ob die derzeitige Kindergeldpraxis, die keine Bedarfs- und Einkommensorientierung zulässt, ein angemessenes Lösungsinstrument ist. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Kindergeldzuschläge, die im Rahmen des Mainzer Modells gezahlt werden, als einen möglichen Lösungsweg.

Kostenträgerschaft

Nach der derzeitigen Rechtslage profitieren sowohl die örtlichen Sozialhilfeträger als auch die örtliche Arbeitsverwaltung, wenn sie alle ihre Ressourcen bündeln, um Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen. Dazu gibt es rechtlich mehr Möglichkeiten, als in den meisten Regionen ausgeschöpft werden.

Für die künftige Verzahnung oder Vernetzung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wird auf die voraus gemachten grundsätzlichen Anmerkungen verwiesen.

Bei der aktuellen Diskussion um Niedrig-Lohn und Kombi-Lohn vermissen wir den Vorschlag, der Bundesanstalt für Arbeit endlich zu erlauben, Transfermittel zu kapitalisieren. Zumindest für den steuerlich finanzierten Arbeitslosenhilfebereich müsste dies ordnungspolitisch unproblematisch sein. Würde die Arbeitsverwaltung so verfahren (die Sozialhilfeträger dürfen es längst und tun es auch in großem Umfang) könnten jetzt für die Passivität eingesetzte Mittel zur Subventionierung neuer Arbeitsplätze genutzt werden nach folgendem Mix:

- ein Teil Sozialhilfeträger
- ein Teil Arbeitslosenhilfeträger
- ein Teil Arbeitgeber

Auf diesem Weg können Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt kostenneutral finanziert werden.

Maximal sollten Sozialamt oder Arbeitsamt jeweils so viel einsetzen dürfen, wie im letzten Monat der Transferleistungen gewährt wurden. Die Zielgruppe sollten nur Arbeitnehmer sein, die perspektivisch dem allgemeinen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, bei denen aber andere Maßnahmen der Integration bislang gescheitert sind.

Die Förderung sollte zeitlich begrenzt werden auf einen Zeitraum von maximal drei Jahren. Eine solche Integrationsstrategie halten wir - zumindest in den westdeutschen Ländern - für sinnvoller als die Fortführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, bei denen es vielfach nicht um tatsächliche dauerhaft finanzierte Arbeitsplätze geht, sondern lediglich um Projekte, da diese zusätzlich sein müssen und sich nicht im allgemeinen Arbeitsmarkt abspielen.

Die Stadt Köln und das Kölner Arbeitsamt haben ein vom Bundesrechnungshof überprüftes Wiedereingliederungsprogramm, das sogenannte 700er-Programm, durchgeführt, in das beide Seiten je 15 Millionen DM einbrachten. Die Stadt stellte diese Mittel aus ersparter Sozialhilfe bereit, das Arbeitsamt - weil der Griff in die Transferkasse nicht möglich war - aus Mitteln der freien Förderung nach § 10 SGB III. Zielgruppe waren ausschließlich Langzeitarbeitslose, die Doppelbezieher von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe waren. Die letzte Nachuntersuchung zwei Jahre nach Start des Programms hatte folgendes Ergebnis:

- knapp 46 % der Teilnehmer/innen sind nach wie vor sozialversicherungspflichtig beschäftigt.

Es handelte sich ausschließlich um Arbeitsplätze nach den Modalitäten des allgemeinen Arbeitsmarktes. Die Arbeitgeber kamen aus allen Bereichen der Kölner Wirtschaft. Ein Schwerpunkt waren soziale Dienstleister, wie Krankenhäuser, Altenheime, Kantinen etc. Das Programm konnte sehr schnell abgewickelt werden. Innerhalb von 3 Monaten waren 650 Arbeitsplätze besetzt. Bei einem solchen Vorgehen entstehen unseres Erachtens nach unerwünschte Mitnahmeeffekte nur dann, wenn die vor Ort abwickelnden Behörden die falschen Fälle zuweisen. Zusätzliche Kosten entstehen lediglich für die Regie, nicht aber für die Lohnkosten, da diesen Ersparnisse bei den Transferkosten gegenüberstehen.

Ein ähnliches Modellvorhaben wurde im übrigen im Rahmen der Bemühungen der Bertelsmann-Stiftung, die Beschäftigungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland voranzutreiben, zusammen mit fünf Regionen angemeldet. Für die bei der Diskussion dieser Anträge aus finanzpolitischen Kreisen geäußerte Besorgnis, hier entstünde eine Doppelfinanzierung (es würde aus Transfermitteln Arbeit subventioniert, hinterher würden wieder Transfermittel fällig, wenn die Integration keinen Erfolg hat) haben wir keinerlei Verständnis, weil sie jeder rechnerischen Logik entbehrt. Angesichts der aktuellen politischen Diskussion um den Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit hoffen wir, dass sich die Politik diesem Modell - als einen zusätzlichen Lösungsvorschlag, nicht als Konkurrenz zu anderen aktuellen Vorschlägen - noch positiv wendet.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/2036

23. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen –
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

Universitäts-Professor Dr. Gert G. Wagner, Einzelsachverständiger

Es sei vorausgeschickt, dass eine Reform der Sozialhilfe deswegen so schwierig ist, weil hierbei arbeitsmarktpolitische und sozialpolitische Ziele eine Rolle spielen. Je nach historischer Situation wird das jeweilige Gewicht dieser beiden Zielbereiche unterschiedlich bewertet. Gegenwärtig stehen in der öffentlichen Diskussion arbeitsmarktpolitische Ziele im Vordergrund, die auf eine „Aktivierung“ von Sozialhilfeempfängern abzielen. Es muß dabei darauf hingewiesen werden, dass die arbeitsmarktpolitischen Ziele nicht soweit führen dürfen, dass das Ziel der Einkommensabsicherung von Hilfsbedürftigen verdrängt wird; dies gilt insbesondere im Hinblick auf sozialhilfeabhängige Kinder, die nicht nur ein Mindesteinkommen, sondern auch vorschulischer und schulischer Förderung bedürfen.

Will man Kinder von Fürsorgeempfängern nicht unter ihren Eltern mehr als nötig leiden lassen, dürfen die sozialpolitischen Ziele der Sozialhilfe nicht gering bewertet werden und den arbeitsmarktpolitischen Anreizinstrumenten für Sozialhilfeempfänger werden dadurch enge Grenzen gesteckt. Kinderlose und gesunde Sozialhilfeempfänger sind eine vergleichsweise kleine Gruppe.

Vor diesem schwierigen Hintergrund ist es erfreulich, dass die vorliegenden Gesetzentwürfe grundsätzlich in dieselbe Richtung weisen. Rein sachlich könnten betrachtet stehen die Chancen für einen weitgehenden Konsens für eine umfassende Reform der Sozialhilfe und der „Hilfe zur Arbeit“ gut.

Wenn in dieser Stellungnahme von Sozialhilfe gesprochen wird, so ist damit lediglich die *Hilfe zum Lebensunterhalt für Personen außerhalb von Einrichtungen (HLU)* gemeint.

Die Gliederung der Stellungnahme folgt weitgehend dem Themenkatalog der Anhörung.

I. Zur Regelung zur Anpassung der Regelsätze bis 2005

Seit 1993 wurde die vorgesehene Prüfung der Sozialhilferegelsätze auf Basis des „Statistikmodells“ nicht mehr vorgenommen und seit 1997 ist die Anpassung der Regelsätze übergangsweise an die Entwicklung des aktuellen Rentenwertes orientiert worden. Dieses Verfahren hat dazu geführt, dass der Nominalwert der Regelsätze vom 1.7. 1993 bis 1.7.2001 in Westdeutschland lediglich um 8,9 % und in Ostdeutschland um 7,9 % anstieg, während der Preisindex für die Lebenshaltung aller Haushalte (ohne Mieten) von 1993 bis 2001 sowohl in West- wie in Ostdeutschland um etwa 13 Prozent zunahm. Selbst ohne Berücksichtigung der 1993 unterlassenen Anpassung ergab sich damit eine reale Minderung der Regelsätze.

Ein Gesetzentwurf dehnt die als kurzfristige Übergangsregelung konzipierte Vorschrift einer Ankopplung der Sozialhilferegelsätze an die Entwicklung des aktuellen Rentenwertes mit Wirksamkeit für die Empfänger bis zum 30.6.2005 aus. D. h. es wird folgerichtig die Rentenreform 2001 eingeführte modifizierte

Rentenformel (Bruttolohnanpassung unter Berücksichtigung von Rentenbeitragssatzsteigerungen und Altersvorsorgeanteil) angewendet. Es ist nicht abschätzbar, ob dieser Wechsel der Rentenanpassungsformel in den Jahren bis 2005 zu einem höheren oder niedrigeren Anstieg des aktuellen Rentenwertes führen wird als er sich nach der alten Formel ergeben hätte.

Angesichts des Zurückbleibens der Regelsätze hinter der Preisniveausteigerung scheint die weitere Bindung an die Entwicklung des aktuellen Rentenwertes sachlich nur sinnvoll, wenn zum 1.7.2002 nicht nur eine Anhebung entsprechend der Zunahme des aktuellen Rentenwertes, sondern *zusätzlich* eine Einmalanhebung der Regelsätze stattfindet, um den seit 1993 eingetretenen Kaufkraftverlust auszugleichen. Auf die damit zusammenhängenden Fragen des „Lohnabstandsgebotes“ wird unter II.3.a unten eingegangen.

II. Weiterentwicklung der Sozialhilfe

Nicht zuletzt aus symbolischen Gründen ist die Einordnung des BSHG in das Sozialgesetzbuch (Dreizehntes Buch) sinnvoll.

II.1.a Pauschalierung von einmaligen Ausgaben

Eine Pauschalierung von einmaligen Ausgaben, die zwar nicht monatlich, aber aufgrund der Verbrauchsgewohnheiten und der Produktlebensdauer normalerweise regelmäßig anfallen, sollte eingeführt werden. Um eine größere Flexibilität bei der administrativen Handhabung zu erreichen, sollten die pauschalieren einmaligen Ausgaben nicht in die Regelsätze integriert, sondern als Mehrbedarfszuschläge getrennt ausgewiesen werden,

Da das Sozialamt die Aufteilung des Konsums innerhalb einer Bedarfsgemeinschaft nicht im Detail überprüfen darf und kann, sollten die revidierten Regelsätze so großzügig bemessen sein, dass Kinder nicht darunter leiden, falls Erwachsenen etwas mehr aus dem Gesamtbetrag für sich verbrauchen als ihnen das BSHG zugesteht. Bei Kinderlosen stellt sich dieses Problem definitionsgemäß ohnehin nicht.

Eine Änderung im Hinblick auf die Übernahme der Miet- und Heizkosten für eine angemessene Wohnung durch die Sozialhilfe ist grundsätzlich nicht geboten, da ohnehin nicht eine beliebig teure Wohnung vom Sozialamt akzeptiert wird. .

Sozialhilfeempfänger sollten krankenversichert werden, da das jetzige Erstattungssystem Sozialhilfeempfänger z.T. gegenüber GKV-Versicherten besser stellt (insbesondere beim Zahnersatz). Würde das Sozialamt Krankenversicherungsbeiträge für Sozialhilfeempfänger zahlen, würde sich gegenwärtig freilich die Frage stellen, welches Einkommen der Beitragszahlung zugrunde gelegt wird. Wäre dies ein Minimaleinkommen (z. B. der Regelsatz), würde die Krankengemeinschaft Sozialhilfeempfänger quersubventionieren (dies würde auch nicht durch den RSA ausgeglichen werden, da dieser ja nur innerhalb der Krankenversicherungsgemeinschaft Risiko folgen

umverteilt). Da kurzfristig nicht zu erwarten ist, dass die Krankenversicherung in Deutschland auf ein System von Kopfbeiträgen umgestellt wird, ist die Versicherungspotential nicht realistisch und deswegen sollte das Kostenerstattungssystem für Sozialhilfeempfänger im Detail auf seine Angemessenheit geprüft werden.

II.2 Aktivierende Instrumente

Langzeitarbeitslosigkeit ist viel schwerer zu überwinden als Kurzzeitarbeitslosigkeit (vgl. auch Abschnitt II.3.a unten). Deswegen ist das Job-Aktiv-Gesetz so wichtig, da es die angemessenen Ansätze für „Fördern und Fordern“ enthält. Wenn das Job-Aktiv-Gesetz wirklich konsequent angewandt wird, ist auch eine Verkürzung der Bezugsdauer für Arbeitslosengeld auf 12 Monate sozialpolitisch verantwortbar.

Eine „Umkehrung der Beweislast“, d. h. der Nachweis eines Hilfesuchenden, dass er keine Erwerbsarbeit findet bzw. ihr nachgehen kann, ist nicht notwendig, da die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten zur Identifizierung von „Drückebergern“ ausreichen. Sinnvoll ist es sicherlich, die Zumutbarkeitsregeln zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zwischen der Arbeits- und Sozialverwaltung analog den Sozialhilferegeln zu vereinheitlichen. Arbeitslose sollten verpflichtet werden mehr als einmal im Monat Kontakt mit dem Arbeitsamt aufzunehmen.

II.2.a Personenbezogene Dienstleistungen

Es geht nicht nur darum, Sozialhilfeempfänger zu „aktivieren“, sondern es geht auch darum, Verwaltungsbeamte und –angestellte flächendeckend zu „Dienstleistern“ zu machen, die jeden einzelnen Fall gezielt fördern. Beispielhafte Ansätze gibt es bereits reichlich⁹².

Neben dem „Fordern“ von Sozialhilfeempfängern gilt es auch potentielle Arbeitgeber „herauszufordern“, d. h. gezielt durch die Arbeits- und Sozialverwaltung anzusprechen.

II.3 Integration in den Arbeitsmarkt

II.3.a Lohnabstandsgebot

Die unter I. oben empfohlene Einmalanhebung der Regelsätze - ebenso wie die nach der Übergangsfrist geplante Einführung einer regelgebundenen Anpassung - widerspricht nicht grundsätzlich dem „Lohnabstandsgebot“.

Auf Basis der Längsschnittsdaten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) konnte aufgrund des individuellen Vergleichs der Lebenszufriedenheit vor

und nach Eintritt von Arbeitslosigkeit methodisch überzeugend gezeigt werden, dass der Eintritt von Arbeitslosigkeit ist mit sehr hohen subjektive Kosten verbunden ist⁹³. Deswegen besteht für Arbeitslose ein enormer Anreiz wieder erwerbstätig zu werden; selbst dann, wenn das erzielte Erwerbseinkommen nicht oder nur wenig über dem Sozialeinkommen liegt. Außerdem ist bei der Bewertung des „Lohnabstandes“ zu berücksichtigen, dass ein Arbeitnehmer einen Rentenanspruch an die Gesetzliche Rentenversicherung, basierend auf dem Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeitrag, erwirbt, den ein Sozialhilfeempfänger nicht erwerben kann⁹⁴. Dadurch ist der geldwerte Vorteil einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit größer als der ausgezahlte Nettolohn.

Die Daten des SOEP zeigen freilich auch, dass der Nutzen, den Langzeitarbeitslose aus der Neuaufnahme einer Erwerbstätigkeit ziehen, mit zunehmender Arbeitslosigkeitsdauer geringer wird⁹⁵. Neben einer gewissen Gewöhnung an Arbeitslosigkeit dürfte auch eine Rolle spielen, dass Langzeitarbeitslose wissen, dass die Wahrscheinlichkeit hoch ist, dass sie ihren neuen Job rasch wieder verlieren. Insofern haben Langzeitarbeitslose durchaus „Anreizprobleme“. Es ist freilich fraglich, ob diese rein monetär beseitigbar sind. Die Daten zeigen auf jeden Fall, dass es sinnvoll ist den Eintritt von Langzeit

arbeitslosigkeit mit nahezu allen Mitteln zu vermeiden.

Für Nicht-Erwerbstätige, z. B. Alleinerziehende, die nach langer Erwerbsunterbrechung in die Erwerbstätigkeit zurückkehren wollen, dürften der nicht-monetäre Nutzen der Erwerbstätigkeit hoch sein. Für diese Gruppe dürfte ein geringer Lohnabstand zum Sozialtransfer kein Anreizproblem darstellen. Gleichwohl besteht ein spezifisches Problem im Konflikt zwischen den Regelungen der Sozialhilfe, die auch für Kinder ein sozio-kulturelles Existenzminimum von ca. 300 € pro Kind gewährt, und dem Familienlastenausgleich, der nur etwa die Hälfte der Kinderkosten deckt. Dieser Konflikt könnte durch die Einführung eines einkommensabhängigen Kindergeldzuschlags aufgelöst werden (siehe unter II.6). Freilich ergeben sich dadurch Anreizprobleme im Hinblick auf die Geburt von Kindern und dem Erwerbsanreiz, da es sich für Erwerbspersonen mit niedriger Einkommenskapazität „lohnen“ könnte Kinder im Hinblick auf die „Vorgelagerte Existenzsicherung“ zu bekommen. Eine eindeutige Empfehlung ist deswegen aus ökonomischer Sicht nicht möglich. Klar ist jedoch, dass kin-

⁹²Vgl. Bertelsmann Stiftung, Bundesanstalt für Arbeit, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hg.), Handbuch Beratung und Integration – Fördern und Fordern – Eingliederungsstrategien in der Beschäftigungsförderung, Gütersloh 2002.

⁹³ Vgl. Liliana Winkelmann und Rainer Winkelmann, *Why Are the Unemployed So Unhappy? Evidence from Panel Data*, in: *Economica*, Bd. 65, 1998, S. 1-15.

⁹⁴ Vgl. Hauser, Richard, *Die Diskussion um die Reform der Sozialhilfe*, in: *Wirtschaftsdienst*, 75. Jg., S. 429-433.

⁹⁵Vgl. Clark, Andrew E., Yannis Georgellis und Peter Sanfey, *Scarring: The Psychological Impact of Past Unemployment*, in: *Economica*, Bd. 68, S. 221-241.

derbezogene Realtransfers (in-kind benefits) die Anreizproblematik verkleinern (siehe unter II.6).

Grundsätzlich kann die Gesellschaft erwarten, dass ein Sozialhilfeempfänger erwerbstätig ist, um den Transferbedarf so weit es geht klein zu halten. Wenn ein Sozialhilfeempfänger keine reguläre Erwerbsarbeit findet, könnte man theoretisch an einen „Arbeitsdienst“ für Sozialhilfeempfänger denken, wodurch dieser der Gesellschaft einen Teil der von ihm verursachten Kosten zurückzahlt. Die Nebenwirkungen einer solchen „Pflicht zur Arbeit“ sind freilich beachtlich, insbesondere dann, wenn auch „ehrenamtliche“ Arbeit – wie es immer wieder gefordert wird – darunter fällt.

Grundsätzlich gilt, dass ehrenamtliche Arbeit ebensolche kulturellen und sozialen Ressourcen erfordert wie Erwerbsarbeit. Deswegen sind – wie z. B. die Daten des SOEP zeigen – schlecht qualifizierte Arbeitslose auch unterdurchschnittlich ehrenamtlich tätig⁹⁶. Arbeitslose kämen für anspruchsvolle ehrenamtliche Tätigkeiten nicht in Frage. Ob einfachste „ehrenamtliche“ Tätigkeiten, wie z.B. die Reinigung von Sportgeländen, helfen würden, dass diese Arbeitslose in eine reguläre Erwerbstätigkeit zurückfinden, ist nicht bekannt. Man kann es allerdings bezweifeln.

Schließlich ist zu bedenken: Wenn arbeitsfähige Hilfsbedürftige grundsätzlich ohne Gegenleistung keine (oder eine stark reduzierte) Hilfe zum Lebensunterhalt bekommen würden, wäre der Anreiz enorm groß nachzuweisen, dass man nicht arbeitsfähig ist. Dies könnte in Extremfällen zum gezielten Herbeiführen von Krankheiten und gezielten Schwangerschaften führen. Unter Umständen wären Sachbearbeiter der Arbeits- und Sozialverwaltung auch bereit Krankheiten großzügig als Arbeitsunfähigkeit anzuerkennen, um sich Ärger mit Klienten zu ersparen.

Insgesamt scheinen die jetzigen gesetzlichen Möglichkeiten der Arbeits- und Sozialverwaltung ausreichend zu sein, arbeitsunwillige Transferempfänger zu „aktivieren“.

II.3.b Verzahnung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe

Da die bisherigen Bemühungen einer verbesserten Koordination Abstimmung zwischen der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe nach wie vor als unbefriedigend angesehen werden, gibt es – wenn man ehrlich ist – im Grundsatz nur zwei konsequente Reformmodelle:

- (1) Eine Abschaffung der Arbeitslosenhilfe, bei gleichzeitigem Ausbau von Arbeitsvermittlung und Hilfen zur Arbeitsaufnahme durch alle Sozialämter.

⁹⁶Johannes Schwarze, Gert Wagner, Marcel Erlinghagen und Karin Rinne, „Bürgerarbeit“: kein sinnvoller Weg zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit, DIW-Wochenbericht, 65 Jg, Nr. 4, 1998.

- (2) Der Einbau einer Mindestregelung in die Arbeitslosenhilfe auf dem Niveau der Sozialhilfe.

Die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe würde dazu führen, dass alle nach den Regeln der Sozialhilfe bedürftigen Arbeitslosen, die keinen Leistungsanspruch auf Arbeitslosengeld (bzw. Unterhaltsgeld etc.) der Bundesanstalt für Arbeit haben oder deren Anspruchsdauer abgelaufen ist, zu Sozialhilfe empfangen werden.

Durch eine solche Reformmaßnahme würde zwar erreicht, dass alle Arbeitslosen, die keinen Anspruch gegen die Arbeitslosenversicherung (mehr) haben, nur noch mit einer Sozialverwaltung auf der Ebene der kreisfreien Städte oder Landkreise zu tun hätten und sich nur noch einer einzigen Einkommens- und Bedarfsprüfung unterziehen müssten, aber gleichzeitig würde eine Vielzahl von Nachteilen eintreten. Insbesondere würde dieser Personenkreis der Arbeitsverwaltung systematisch entzogen werden.

Diese Personen würden auch ihren Alterssicherungsanspruch nicht weiter aufbauen können, da die Sozialhilfe weder Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung noch Beiträge zu der geförderten privaten Altersvorsorge bezahlt. Arbeitslosigkeit kann dann auch dazu führen, dass im Alter die Grundsicherung in Anspruch genommen werden muss, weil die reguläre Rente zu niedrig ausfällt. Gesamtwirtschaftlich würde dies zwar zu Einsparungen führen, jedoch wäre für die Betroffenen, die vor ihrer Arbeitslosigkeit höher bezahlte Stellen inne hatten, der Einkommensabstieg im Alter beachtlich. Man kann bezweifeln, dass dies verteilungspolitisch durchhaltbar wäre.

Die „Sockelung“ der Arbeitslosenhilfe würde bedeuten, dass die Absicherung gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit, die Wiedereingliederungsmaßnahmen und die präventiven Hilfen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit ausschließlich bei der Bundesanstalt für Arbeit zusammengefasst werden könnten. Dieses Modell wäre das Optimale, sofern auch Personen einbezogen würden, die zuvor nicht (mehr) der Arbeitsverwaltung unterstellt waren, d. h. arbeitssuchende Jugendliche, die keinen Arbeitslosengeldanspruch hatten, und Nicht-Erwerbstätige, die wieder Arbeit suchen, d. h. insbesondere Kindererziehende.

Durch die „Sockelung“ der Arbeitslosenhilfe wären die Absicherung des Risikos der Arbeitslosigkeit und die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik einem einzigen Träger zur Bearbeitung zugewiesen. Dabei würden die Beitragszahler das kurzfristige Risiko über das Arbeitslosengeld finanzieren, der Bund aus Steuermitteln die Absicherung gegen Langzeitarbeitslosigkeit. Die Betroffenen hätten es nur mit einer einzigen Verwaltung zu tun.

Alle Instrumente der Arbeitsverwaltung stünden für alle gemeldeten Arbeitslosen zur Verfügung; Kompetenzkonflikte zwischen verschiedenen Verwaltungen würden vermieden. Es entstünde bei der Arbeitsverwaltung kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand, da die Bedürftigkeitsprüfung ohnehin durchgeführt werden

muss. Auf seiten der Sozialämter entstünde eine Entlastung, da lediglich für Personen gesorgt werden müsste, die nicht als arbeitslos gemeldet sind, weil sie dem Arbeitsmarkt temporär oder dauerhaft nicht zur Verfügung stehen und/oder die keinen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe besitzen. Der Aufbau von Arbeitsvermittlungstellen in den Sozialhilfeverwaltungen würde entfallen.

Wenn keine konsequente Reform gelingt, müssten die Anreize für die Arbeits- und Sozialverwaltung für eine systematische Zusammenarbeit gestärkt werden. Dies ist freilich leichter gesagt als getan.

II.3.c Niedriglohnsektor

Der gegenwärtig heiß diskutierte „Niedriglohnsektor“ umfasst vielerlei Problembereiche. Zum Teil geht es bei den diskutierten Vorschlägen nicht um einen Abbau der Arbeitslosigkeit, sondern um eine Förderung der Erwerbstätigkeit, insbesondere von Teilzeiterwerbstätigen. Darauf soll hier nicht eingegangen werden; der Hinweis auf diesen Diskussionsstrang ist jedoch wichtig, da die Diskussion um einen Niedriglohnsektor der Differenzierung bedarf.

Kombi-Löhne sind aus zwei Gründen erwägenswert: zum einen, um Transferempfängern einen größeren Arbeitsanreiz zu bieten als gegenwärtig; zum zweiten, um Arbeitgebern die Arbeitskosten zu verringern. Grundsätzlich sind Kombi-Löhne für Arbeitslose weniger problematisch als eine generelle Subventionierung von Niedriglohn-Jobs, da bei Arbeitslosen Mitnahmeeffekte und Auswirkungen auf die Struktur der Arbeitsplätze geringer sind. Am geringsten sind derartige „Nebenwirkungen“ sicherlich, wenn man Kombi-Löhne auf Langzeitarbeitslose beschränken würde. Freilich ist es besonders schwer, für Langzeitarbeitslose einen Arbeitgeber zu finden. Insofern spricht einiges dafür, dass man Kombilöhne bereits nach relativ kurzer Arbeitslosigkeitsdauer ermöglichen sollte, z. B. nach 6 Monaten. Das Erwerbseinkommen sollte dann mit Hilfe des Kombi-Lohns – in einem zu definierenden Niedrigeinkommensbereich – höher sein als das Arbeitslosengeld. Aber nicht nur der Arbeitnehmer, sondern auch sein Arbeitgeber sollte einen Zuschuss erhalten.

II.6 Vorgelagerte Existenzsicherung

Würden Kinder unabhängig von staatlichen Unterstützungsleistungen zur Welt kommen und die staatliche Unterstützung könnte zielgerichtet nur den Kindern (und nicht deren Eltern) zugute kommen, wäre eine „Vorgelagerte Existenzsicherung“ für Kinder und Jugendliche uneingeschränkt zu begrüßen, da sie die Sozialhilfeabhängigkeit von Kindern und Jugendlichen wirksam verhindern würde.

Freilich ist zu bedenken, dass es – aus den USA – Hinweise gibt, dass kinderbezogene Sozialleistungen für nicht-qualifizierte Erwerbspersonen, die ein sehr niedriges Einkommenspotential haben, einen Anreiz darstellen können, Kindern mit dem vorrangigen Ziel zu bekommen, mit ihrer Hilfe ein Einkommen zu

erzielen⁹⁷, da es möglich ist monetäre Leistungen, die für Kinder bestimmt sind, auch selbst zu konsumieren.

Um diese negativen Anreize zu vermeiden (dadurch werden Kinder in ungünstige soziale Verhältnisse hineingeboren und auf Dauer der Anreiz für Erwerbstätigkeit in diesen Haushalten gemindert) spricht einiges dafür, dass es keine einer der Sozialhilfe vorgelagerte monetäre Existenzsicherung geben sollte. Vielmehr sollten kinderbezogene Sachleistungen (in-kind benefits) gestärkt werden, insbesondere gute (und im Zweifel kostenfreie) Zugangsmöglichkeiten zu Kinderbetreuungseinrichtungen im Vorschul- und Grundschulalter.

Aufgrund der in Deutschland im Durchschnitt guten Qualifikation von Alleinerziehenden, die auch eine hohe Erwerbsneigung haben, könnte durch bessere Kinderbetreuung im Vorschul- und Grundschulalter ein großer Teil der Sozialhilfeabhängigkeit Alleinerziehender vermieden werden ohne dadurch negative Anreize auszulösen.

II.7 Kostenträgerschaft

Grundsätzlich sollten die Kosten der Arbeitslosigkeit – zumindest soweit sie gesamtwirtschaftlich und nicht lokal bedingt ist – vom Bund bzw. der Arbeitslosenversicherung getragen werden.

⁹⁷Klanberg, Frank, Peter Krause und Aloys Prinz, Einkommenssicherung in Familien mit einem Elternteil, in: Notburga Ott und Gert Wagner (Hg.), Familie und Erwerbstätigkeit im Umbruch, Berlin 1992, S. 83-124, hier: S. 83ff.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/1976

14. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz - Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten -Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen -
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen - Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe -
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren - Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen - Drucksache 14/7294

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Einleitung: Sieben Thesen zur zukünftigen Grundsicherung in Deutschland

- 1) Eine Reform der deutschen Grundsicherung ist überfällig, weil die Ausgaben im Verhältnis zum BIP überproportional gewachsen sind. Dieser Trend muss gebrochen werden.
- 2) Grundsicherungsausgaben tauchen gegenwärtig nicht einmal zur Hälfte in der Sozialhilfestatistik auf. Hinzuzurechnen sind nicht nur die Ausgaben für Wohngeld, sondern auch und gerade die Zahlungen an Arbeitslosenhilfeempfänger. Die Maßnahmen müssen organisatorisch in eine bedürftigkeitsgeprüfte allgemeine Grundsicherung überführt werden.
- 3) Fast 2,5 Millionen Grundsicherungsempfänger stehen dem Arbeitsmarkt potentiell zur Verfügung. In den 70er Jahren war nur etwa ein Drittel der Grundsicherungsempfänger potentiell erwerbsfähig, heute sind es zwei Drittel - Tendenz weiterhin steigend.
- 4) Die gegenwärtige Sozialhilfe/Arbeitslosenhilfe ist eine Subvention der Untätigkeit. Die eigentliche Intention der sozialen Sicherung wird völlig verkannt: Fast jeder kann sich ein Stück weit selbst helfen; nur das, was dann noch fehlt, ist von der Gemeinschaft zu tragen. Dieser Subsidiaritätsgedanke ist dem Problem angemessen und muss Leitfaden einer zukunftsfähigen Grundsicherung sein.
- 5) Die zukünftige Grundsicherung muss zielgruppen- und arbeitsmarktorientiert sein. Selbstverständlich haben nicht arbeitsfähige Grundsicherungsempfänger weiterhin Anspruch auf Geldleistungen in Höhe des vollen sozio-kulturellen Existenzminimums. Dies gilt auch für häuslich gebundene Personen, soweit sie für die Erziehung von Kindern unter drei Jahren verantwortlich sind.
- 6) Arbeitsfähige Grundsicherungsempfänger sind schon heute zur Selbsthilfe verpflichtet. In Zukunft sollten Geldleistungen für Erwerbsfähige im Regelfall nur als Hilfe zur Arbeit gewährt werden. Anspruch auf eine monetäre Grundsicherung haben demnach nur Personen, die einer bezahlten Arbeit nachgehen oder sich in Qualifizierungsmaßnahmen befinden. Diejenigen, die das Arbeits- bzw. Qualifizierungsgebot nicht einhalten, haben nur Anspruch auf Sicherung des physischen Existenzminimums, und zwar im Regelfall durch Sachleistung.
- 7) Unter Einbeziehung der steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Regelungen muss sichergestellt sein, dass die Selbsthilfe zu einer verbesserten Gesamteinkommenssituation führt. Eine zugleich kostenneutrale und anreizwirksame Reform der Grundsicherung kann nur durch die Kombination zweier Transferformen mit spezifischen Entzugsraten bewerkstelligt werden. Sie besteht aus einem kommunalen Grundversorgungstransfer und eine durch den Bund finanzierte Beschäftigungssubvention samt Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge im Niedriglohnsektor. Die darin begründeten Anreize zur Offenbarung von Schwarzmarktaktivitäten werden die öffentlichen Kassen mittelfristig sogar entlasten.

In einem Punkt stimmen alle mit dem Kanzler überein: „Es gibt kein Recht auf Faulheit in unserer Gesellschaft.“ Damit ist aber bereits der größte gemeinsame Nenner dieser Sommerlochdebatte genannt, die aller Wahrscheinlichkeit nach auch den Herbst noch füllen wird. Der hessische Ministerpräsident Koch will gewisse Arbeitszwangselemente nach amerikanischem Vorbild: „Wir sind zu weich beim Zwang und zu schlecht bei der Hilfe.“ Verteidigungsminister Scharping setzt gar noch einen drauf und favorisiert eine altersspezifische Lösung: Wer unter 26 ist – warum eigentlich nicht 30? Oder 40? – müsse jede ihm angebotene Arbeit annehmen, um nicht jegliche öffentliche Unterstützung zu verlieren. Und damit es nicht langweilig wird, kontert Arbeitsminister Riester: „Bringt nichts“, der Deutsche Städtetag fügt hinzu „Kalter Kaffee, gibt es alles schon“, und das Statistische Bundesamt verkündet, dass es im vergangenen Jahr 4,5 Prozent weniger Sozialhilfeempfänger als im Vorjahr gegeben hat. Das Resultat: Die Verwirrung ist perfekt und eine Lösung in die weite Ferne leicht bis mittelschwer ideologischer Stammtischdiskussionen gerückt. Dabei wäre es höchste Zeit zu handeln.

Nie zuvor stand das deutsche System der Grundsicherung vor solch fundamentalen Akzeptanzproblemen: Tatsächlich werden nämlich immer größere Teile des Inlandsprodukts als soziokulturelles Existenzminimum an immer breitere Kreise der Bevölkerung verteilt. Zugleich handelt es sich bei den Empfängern immer weniger um die nicht erwerbsfähigen alten, pflegebedürftigen oder behinderten Armen, sondern in zunehmender Zahl um prinzipiell erwerbsfähige Personen. Und genau dies erklärt, warum die Reform der Grundsicherung in den Brennpunkt des öffentlichen Interesses gehört. Allerdings umfasst das Problem weit mehr als die Sozialhilfe, die nur einen Teil der allgemeinen Grundsicherung ausmacht. Und es geht auch nicht um eine Bestrafung von Faulenzern und Drückebergern, sondern darum, eine Grundsicherung zu gewährleisten, die die vielbeschworene Hilfe zur Selbsthilfe umsetzt und nicht nur als gesetzlichen Etikettenschwindel vor sich her trägt. Ein derartiges Sozialsystem muss die Selbsthilfe durch Arbeit oder Qualifikation belohnen und zugleich deren Verweigerung durch bittere Maßnahmen extrem unvorteilhaft machen. Da die ohnehin strapazierten öffentlichen Kassen nicht noch weiter beansprucht werden können, ist eine Kombination von Zuckerbrot und Peitsche nicht zu vermeiden. Doch zurück zur Frage der Dringlichkeit des Handlungsbedarfs; ein zweiter Teil wird dann eine zukunftsfähige Reform des deutschen Grundsicherungssystems skizzieren.

Die Grundsicherung geht wohlgerne weit über die Sozialhilfe hinaus und besteht im Kernbereich aus drei Komponenten: der eigentlichen Sozialhilfe, dem Wohngeld und den Leistungen an Asylbewerber. Diese Kernelemente bilden quasi das unterste Auf-

fangnetz der sozialen Sicherung, die im Bedarfsfall denen nachrangig gewährt wird, die - verschuldet oder unverschuldet - in finanzielle Not geraten sind. Nachrangig heißt hier, dass keine ausreichenden Eigenmittel vorhanden sind, keine ausreichenden Ansprüche an vorgelagerte Versicherungssysteme, wie beispielsweise die Arbeitslosenversicherung, bestehen und nicht auf Unterstützung durch Familienmitglieder zurückgegriffen werden kann.

Das entscheidende Merkmal der drei Kernelemente der Grundsicherung ist mithin die unmittelbar mit dem staatlichen Fürsorgeprinzip verknüpfte Bedürftigkeitsprüfung. Und weil das so ist, zählt eben auch die Arbeitslosenhilfe, also Zahlungen an jene Personen, die keine Versicherungsleistungen in Form von Arbeitslosengeld mehr bekommen, zur Grundsicherung im weiteren Sinne. Mehr noch, um eine Vergleichbarkeit über die vergangenen Jahrzehnte zu gewährleisten, müssten auch Teile der heutigen Pflegeversicherung zur Grundversorgung gerechnet werden, da derartige Leistungen bis 1995 teilweise aus der bedürftigkeitsgeprüften Sozialhilfe finanziert wurden. Ziel dieser Bestandsaufnahme ist es, alle Teilbereiche der deutschen Grundsicherung und die aus ihnen resultierenden finanziellen Lasten in der Vergangenheit und in der Zukunft kurz zu skizzieren.

Die eigentliche Sozialhilfe umfasst je nach Notlage zwei Hilfearten: Zum einen die Hilfe zum Lebensunterhalt für Personen, die nicht in der Lage sind, ihren alltäglichen finanziellen Bedarf (Nahrung, Kleidung, Unterkunft etc.) zu decken; zum anderen die Hilfe in besonderen Lebenslagen. Letztere leistet Unterstützungszahlungen in außergewöhnlichen Notsituationen wie beispielsweise bei Behinderung oder bei nicht durch die Sozialversicherungen abgedeckter Pflegebedürftigkeit bzw. Krankheit. Die Leistungen der Hilfe in besonderen Lebenslagen sind auf die spezifische Lebenssituation der Individuen ausgerichtet und beziehen sich auf einen Personenkreis, der dem Arbeitsmarkt in aller Regel gar nicht zur Verfügung steht.

Die Leistungen der Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt (Sozialhilfe im engeren Sinne) entsprechen dem je nach Haushaltstyp unterschiedlichen Bedarf, der im wesentlichen die Ausgaben für die Bedürfnisse des täglichen Lebens umfasst. Hierzu gehören auch in vertretbarem Umfang Ausgaben, die für eine Teilnahme am kulturellen Leben notwendig sind. Die Hilfe zum Lebensunterhalt geht damit über die Sicherstellung des physischen Existenzminimums hinaus und gilt als soziokultureller Mindeststandard. Die Höhe der laufenden Leistungen ist von der Zusammensetzung des Empfängerhaushalts abhängig und besteht aus dem vom Bund per Verordnung definierten Regelsatz, dem Mehrbedarf für spezifische Haushalte, Unterkunftszahlungen und einmaligen Leistungen, die allen Empfängern zustehen.

Für Ein-Personen-Haushalte, die fast die Hälfte aller Empfänger stellen, beträgt der durchschnittliche Regelsatz in den alten (neuen) Bundesländern 560

(541) DM. Hinzu kommt eine einmalige Leistung in Höhe von knapp 100 DM. Die Regelsätze für Haushaltsangehörige stehen in einem festen Verhältnis zum Eckregelsatz des Haushaltsvorstands und sind im Falle von im Haushalt lebenden Kindern altersspezifisch. Paare ohne Kinder erhalten in den alten Bundesländern eine durchschnittliche Gesamtzusweisung in Höhe von ca. 1000 DM und Paare mit zwei (drei) Kindern einen Regelsatz von ca. 2.000 (2.500) DM. Hinzu kommen ebenfalls steigende einmalige Leistungen und im Fall einer(s) Alleinerziehenden eine Mehrbedarfszusweisung von knapp über 200 DM. Alleinerziehende, die insgesamt jeden zehnten Bedarfshaushalt ausmachen, verfügen also bei einem Kind über etwa 1.300 DM zuzüglich 150 DM einmaliger Leistungen. Nicht hierin enthalten sind Zuweisungen für die Unterkunft, die als gesondertes Wohngeld ausgezahlt werden.

Wohngeld wird in aller Regel als Mietzuschuss gezahlt und bemisst sich nach Maßgabe der Höhe der zuschussfähigen Miete, des Haushaltseinkommens und der Haushaltsgröße. Alle Sozialhilfeempfänger erhalten ohne gesonderten Antrag einen sogenannten besonderen Mietzuschuss, der zusammen mit der Sozialhilfe ausgezahlt wird. Auch er schwankt je nach Haushaltstyp zwischen 550 und 1050 DM im Durchschnitt der alten Bundesländer. Damit beläuft sich die Gesamthöhe der nachrangigen Grundsicherung in Deutschland für Ein-Personen-Haushalte auf knapp 1.200 DM. Dieser Betrag erhöht sich deutlich für Alleinerziehende mit einem Kind auf gut 2.000 DM und für Familien mit zwei bzw. drei Kindern auf etwa 3.000 bis 3.500 DM.

Um es bereits an dieser Stelle vorwegzunehmen: Die Akzeptanz des gegenwärtigen Grundsicherungssystems ist nicht zuletzt abhängig vom Ausmaß des vermeintlichen oder tatsächlichen Missbrauchs. Je niedriger jedoch der Abstand zwischen Grundsicherung und Arbeitsentgelt in den unteren Tarifgruppen ist, desto geringer sind die Anreize, sich selbst durch eigene Arbeitsleistung zu helfen. Kein Anreiz zur Arbeit besteht, wenn der Lohnabstand negativ ausfällt, die Grundsicherung also über dem erzielbaren Lohn liegt. Ob und gegebenenfalls mit welcher Spanne der gesetzlich gebotene Lohnabstand gegenwärtig eingehalten wird, ist zumindest für alleinstehende Personen umstritten. Unstrittig ist, dass für Familien mit mehreren Kindern die Hilfszahlungen höher sind als das verfügbare Einkommen von Niedrigverdienern; in manchen Fällen übersteigen sie sogar das durchschnittliche Nettoeinkommen.

Kommen wir zurück zur Dimension des Problems: Mit Recht wird immer wieder darauf verwiesen, dass die Sozialhilfeausgaben gesamtwirtschaftlich mit ca. 1,2 Prozent nur einen sehr kleinen Teil des Bruttoinlandsproduktes ausmachen und sich in der Vergangenheit real betrachtet kaum verändert haben. Weiterhin wird oftmals hinzugefügt, dass der größte Teil dieser Ausgaben zudem unvermeidbar ist, weil er an Personen geht, die dem Arbeitsmarkt im Prinzip gar nicht zur Verfügung stehen. Diese an sich richtigen

Aussagen gehören dennoch zu den offenkundigsten Fehleinschätzungen im Bereich der Sozialpolitik, denn der Reformstau betrifft eben nicht die Sozialhilfe allein, sondern die gesamte Grundsicherung. Und hier stellt sich die Situation ganz anders dar.

Fehleinschätzung Nr. 1: Die Ausgaben sind gering. Falsch, weil die Grundsicherungsausgaben gegenwärtig nicht einmal zur Hälfte in der Sozialhilfestatistik auftauchen. Hinzuzurechnen sind nicht nur die Ausgaben für Wohngeld und Asylbewerber, sondern auch die Zahlungen an Arbeitslosenhilfeempfänger. Die Arbeitslosenhilfe schließt im Regelfall an einen Bezug von Arbeitslosengeld an und richtet sich wie diese Versicherungsleistung nach den Nettoeinkünften, die vor der Arbeitslosigkeit erzielt worden sind. Personen mit Kindern (ohne Kinder) erhalten als Arbeitslosenhilfe 57 (53) Prozent des zuletzt realisierten Nettoentgelts - scheinbar in Lohnersatzfunktion, tatsächlich jedoch als bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherungsleistung. Zwar werden die Leistungen im Rahmen der Arbeitslosenhilfe von der Bundesanstalt für Arbeit ausbezahlt, aber im Gegenzug erstattet der Bund sie aus dem allgemeinen Steuertopf. Die damit zusätzlich vom Steuerzahler - und nicht vom Beitragszahler - aufzubringenden Mittel zur Grundversorgung über die Arbeitslosenhilfe erhöhen die Gesamtausgaben der Grundsicherung auf etwa 2,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Die tatsächliche Größenordnung der Grundsicherung bewegt sich damit oberhalb der Ausgaben für den Familienlastenausgleich und knapp unterhalb der Gesamtausgaben der Arbeitslosenversicherung. (Anlage 1)

Im Sinne des traditionellen Bezieherkreises sind die Grundsicherungsausgaben sogar noch höher. Zum traditionellen Bezieherkreis zählen auch die Pflegebedürftigen, die vor Einführung der Pflegeversicherung Sozialhilfeleistungen aufgrund der bedürftigkeitsgeprüften Hilfe zur Pflege bezogen haben. Diese sukzessiv ausgelagerte Hilfe in besonderen Lebenslagen wird statistisch nicht mehr ausgewiesen und kann nur über eine Trendfortschreibung ermittelt werden. Nach grober Schätzung dürften dann insgesamt über 100 Mrd. DM und damit knapp 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für den Grundsicherungsbedarf verwendet werden - eine ganz andere Größenordnung als beim isolierten Blick auf die Sozialhilfe allein.

Fehleinschätzung Nr. 2: Die Ausgaben sind in der Vergangenheit relativ konstant geblieben. Um zu verstehen, warum auch dies statistisch verfälscht ist, muss man einen Blick auf die reale Ausgabenentwicklung der vergangenen zwei Jahrzehnte werfen. Nebenstehend sind die realen Ausgaben für alle Grundsicherungskomponenten in heutiger Kaufkraft dargestellt. Betrachtet man allein die reale Entwicklung der Sozialhilfe, so ist offensichtlich ein moderat steigender Trend in den Ausgaben der Hilfe zum Lebensunterhalt festzustellen. Deutlich stärker war der reale Anstieg der Ausgaben zur Hilfe in besonderen Lebenslagen, der sich mit Auslagerung der Pflegeausgaben umkehrte. Seit Mitte der 90er Jahre sind die Realausgaben für die Hilfe in besonderen Lebenslagen tatsächlich kon-

stant, wachsen also nominal mit der allgemeinen Preissteigerungsrate.

Isoliert betrachtet hat die Sozialhilfe also offensichtlich kein zunehmendes Finanzierungsproblem, allerdings sind die Zeitreihen für beide Komponenten statistisch nicht kompatibel. Dies liegt zum einen an den Auslagerungen der Ausgaben für pflegebedürftige Sozialhilfeempfänger und Asylsuchende. Rechnet man beides wieder mit ein (schraffierte Fläche in der Graphik), so zeigt sich, dass die realen Sozialhilfeausgaben langfristig einem wachsenden Trend folgen. Schlimmer noch sieht die Entwicklung der gesamten Grundsicherungsausgaben aus, wenn man auch die drastisch gestiegenen Arbeitslosenhilfezahlungen mit einbezieht (gesamte Fläche in der Graphik). Von einer Entspannung der Grundsicherungsbelastung kann offensichtlich nicht die Rede sein. Tatsächlich vervielfachten sich die realen Lasten im Zeitraum zwischen 1980 und 1996 und haben sich seitdem auf hohem Niveau verfestigt. Ob dieses Niveau nachhaltig finanzierbar ist, bleibe dahingestellt. Gesellschaftlich akzeptabel ist es - wie die jüngsten Diskussionen zeigen - ganz sicher nicht.

Fehleinschätzung Nummer 3: Der überwiegende Teil der Ausgaben geht an Personen, die dem Arbeitsmarkt im Prinzip nicht zur Verfügung stehen. Diese Aussage stimmt nur für die Sozialhilfe im engeren Sinne: Insgesamt gibt es in Deutschland rund 2,8 Millionen Personen, die Leistungen im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt empfangen. Zieht man hiervon 1) alle Minderjährigen und Alten, 2) alle wegen häuslicher Bindung, Krankheit, Behinderung oder Arbeitsunfähigkeit nicht Erwerbstätigen und 3) alle Personen, die sich in einem Voll- oder Teilzeitarbeitsverhältnis befinden oder an Aus- oder Fortbildungsmaßnahmen teilnehmen ab, so beziffert sich das Nettoarbeitskräftepotential auf etwa 850.000 Personen, also nicht einmal auf ein Drittel der Gesamtzahl der Sozialhilfeempfänger im engeren Sinne. Soweit die *traditionelle* Interpretation der offiziellen Sozialhilfestatistik.

Dass diese Interpretation in der Sache zu kurz greift, ist relativ durchsichtig. Zum einen würden bei Eingliederung in den Arbeitsmarkt auch die von den bisherigen Sozialhilfeempfängern abhängigen Minderjährigen aus dem Bezieherkreis ausscheiden. Zum anderen beruht die Zuordnung zum Personenkreis der wegen häuslicher Bindung, Krankheit, Behinderung oder Arbeitsunfähigkeit Nichterwerbstätigen auf Selbsteinschätzung der Hilfeempfänger. Die Zahl entspricht mithin eher einer Obergrenze; nach *objektiven* Kriterien dürfte sie deutlich nach unten zu korrigieren sein. Damit ist man aber immer noch nicht bei der richtigen Einschätzung des Arbeitskräftepotentials der Grundsicherungsempfänger, denn selbstverständlich sind alle Bezieher von Arbeitslosenhilfeleistungen, also fast 1,6 Millionen Langzeitarbeitslose, mit einzurechnen.

Die tatsächliche Zahl der Grundsicherungsempfänger, die maximal in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden können, besteht damit aus dem Nettoarbeitskräftepo-

tential unter den Sozialhilfeempfängern zuzüglich der Arbeitslosenhilfeempfänger (bereinigt um die Schnittmenge derer, die ergänzende Sozialhilfe empfangen). Gegenwärtig sind das etwas mehr als 4 Millionen Personen, von denen selbst bei vorsichtiger Schätzung über 2,3 Millionen dem Arbeitsmarkt potentiell zur Verfügung stehen. Dies ist deutlich mehr, als es bei bloßer Fokussierung des Problems auf die Sozialhilfe den (statistischen) Anschein hat. Und die Entwicklung der Vergangenheit lässt ebenfalls nichts Gutes erwarten: War in den 70er Jahren nur etwa ein Drittel der Grundsicherungsempfänger potentiell erwerbsfähig, so sind es heute mindestens zwei Drittel - Tendenz weiterhin steigend.

Die geschilderte Dimension des Problems macht eines ganz klar: Eine nachhaltige Reform der Grundsicherung, die zugleich eine hohe soziale Akzeptanz aufweist, muss arbeitsmarktorientiert sein. Dies bedeutet zweierlei. Zum einen sollte die Schere zwischen dem Erwerbseinkommen im Niedriglohnbereich und dem Grundsicherungsbetrag bei Verweigerung der Selbsthilfe auch in der Praxis wieder stärker ausfallen. Das ist die Peitsche. Gleichzeitig muss die Reform die Hilfe zur Selbsthilfe belohnen. Das ist das Zuckerbrot. Ähnlich wie die Verletzung des Lohnabstandgebots bewirken die gegenwärtigen Regeln der Anrechnung von Einkommen für erwerbstätige Sozialhilfeempfänger jedoch genau das Gegenteil. Grob gesagt bekommt ein Grundsicherungsempfänger für jede Mark, die er durch eigene Arbeitsleistung verdient, mindestens 85 Pfennig weniger an Grundsicherungsleistungen. Zwar ist eine (fast vollständige) Anrechnung eigenen Einkommens auf die Grundsicherungsansprüche logische Konsequenz des fürsorgeorientierten Bedürftigkeitsprinzips. Dennoch verkehrt sich dadurch die vielbeschworene Hilfe zur Selbsthilfe in ihr Gegenteil, so dass die Sozialhilfe de facto die Untätigkeit fördert. Aus diesem Grund wird vielfach die Verminderung des Anrechnungsbetrags gefordert.

Ein gefährlicher Weg: Vermindert man die Transferentzugsrate beispielsweise für einen Alleinstehenden auf 50 Prozent für jede selbst verdiente DM, so reduziert man zwar die negativen Arbeitsanreize, verschiebt aber gleichzeitig die Einkommensgrenze, bis zu der noch ergänzende Sozialhilfe bezogen wird, auf fast 2.400 DM Nettoeinkommen. Faktisch würde man also bis weit in den Mittelstand hinein Grundsicherungsausgaben tätigen müssen - ein Faktum, das im Ergebnis nicht überzeugt und dessen finanzielle Auswirkungen verheerend wären. Ähnlich hohe Kosten kämen auf den Steuerzahler zu, wenn zusätzlich zu den bestehenden Grundsicherungsleistungen Lohnsubventionen für potentielle Arbeitgeber (sog. Kombilohnmodelle) oder Einstiegsfelder für Langzeitarbeitslose eingeführt würden. Die Mitnahmeeffekte würden in beiden Fällen ein finanzielles Fiasko für die öffentlichen Haushalte mit sich bringen und die Sozialhilfe würde zu einer staatlichen Grundeinkommensgarantie mit lebenslangem Bezugsrecht und durchlöcherter Bedürftigkeitsprüfung degradiert. Darüber hinaus verkennt das schlichte Geldausschüttungsprinzip die eigentliche Intention der sozialen Sicherung: (Fast)

jeder kann sich ein Stück weit selbst helfen; nur das, was dann noch fehlt, ist von der Gemeinschaft zu tragen. Dieser Subsidiaritätsgedanke ist dem Problem angemessen und sollte der Leitfaden einer zukunftsfähigen Grundsicherung sein.

Soviel steht fest: eine Reform der deutschen Sozialhilfe ist überfällig. Der jüngste Vorstoß des hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch, die Betroffenen nach amerikanischem Vorbild stärker zur Arbeit zu zwingen, ist hierfür symptomatisch. Das Ritual, mit dem die Parteien um eine Lösung ringen, ist jedoch wenig hilfreich und oft von sachfremden Argumenten überlagert. Richtig ist, wie von Koch gefordert, dass mehr Zwang zur Selbsthilfe ausgeübt werden muss. Richtig ist aber auch, wie vom Sozialministerium immer wieder betont, dass von den 2,8 Millionen Sozialhilfeempfängern weniger als eine Million überhaupt arbeitsfähig ist. Ist das Problem vielleicht gar keins? Doch, es ist eins, und die Zeit drängt zum Handeln.

Im Kern geht es nämlich nicht um eine isolierte Sozialhilfereform, sondern um deren Einbettung in das gesamte System der Grundsicherung, das im wesentlichen aus der Arbeitslosenhilfe, der Sozialhilfe und den Wohngeldzahlungen besteht. All diese fürsorgebasierten Elemente der deutschen Grundsicherung werden aus allgemeinen Steuermitteln an bedürftige Personen gezahlt. In Deutschland erhalten etwa vier Millionen Personen Sozial- und Arbeitslosenhilfe. Fast zwei Drittel davon sind im Prinzip arbeitsfähig, und genau diese 2,5 Millionen Personen bilden die Zielgruppe der tatsächlich überfälligen Reform der deutschen Grundsicherung. Nur wenn es gelingt, die Menschen dazu zu bringen, sich zumindest teilweise durch eigene Anstrengung selbst zu helfen, wird es möglich sein, die zukünftige Grundsicherung nachhaltig zu finanzieren.

Folgerichtig muss die Reform arbeitsmarktorientiert sein und gleichzeitig sicherstellen, dass Arbeitsmotivation und Selbstdisziplin der Betroffenen erhalten bleiben. Ein Verlust dieser so wesentlichen Grundvoraussetzungen der Arbeitsfähigkeit schafft sonst letztlich ein echtes Strukturproblem für zukünftige Steuerzahler: Durch eine nicht gängelnde, aber auch nicht fordernde Grundversorgung würde sich die Passivierung breiter Bevölkerungskreise nur verfestigen; zukünftige Maßnahmen zur Reaktivierung von demotivierten und in ihrem Selbstwertgefühl zurückgesetzten Personen wären dann von vornherein zum Scheitern verurteilt. Angesichts der sich mittelfristig abzeichnenden Arbeitskräfteverknappung wäre dies das denkbar schlechteste Resultat. Dies gilt es zu verhindern. Stellt sich nur die Frage: Wie soll das neue System einer arbeitsmarktorientierten Grundsicherung aussehen?

Eine in sich schlüssige Antwort auf diese Frage bietet die hier vorgestellte Blaupause, die den entscheidenden Konstruktionsfehler der heutigen Sozial- und Arbeitslosenhilfe als Ausgangspunkt nimmt: die Subventionierung der Untätigkeit durch die derzeitige

Regelung zur Anrechnung eigenen Einkommens. Nahezu alles, was ein Sozialhilfeempfänger durch eigene Arbeit verdient, wird ihm von den staatlichen Leistungen wieder abgezogen. Schlimmer noch: in Verbindung mit den Sozialversicherungsabgaben kann es dazu kommen, dass das verfügbare Einkommen eines dazuverdienenden Sozial- oder Arbeitslosenhilfeempfängers sogar sinkt (siehe Graphik). Im Endeffekt ist es für einen Alleinstehenden nahezu gleichgültig, ob er 1.600 DM oder überhaupt nichts verdient - nach heutiger Regelung erhält er einen „Nettoeinheitslohn“ von ca. 1.200 DM. Ein ungunstiger Zustand, den es zu beheben gilt.

Von mancher Seite wird die schlichte Verminderung des Anrechnungsbetrags bei Beibehaltung der sonstigen Regelungen und Sätze gefordert - ein gefährlicher, da für die öffentlichen Kassen viel zu teurer Weg. Ähnlich teuer wird es für den Steuerzahler, wenn zusätzlich zu den bestehenden Grundsicherungsleistungen Lohnsubventionen für potentielle Arbeitgeber (sog. Kombilohnmodelle) oder Einstiegsgelder für Langzeitarbeitslose eingeführt werden. Derartige Reformen verkennen auch die eigentliche Intention der sozialen Sicherung: (Fast) jeder kann sich ein Stück weit selbst helfen, und nur das, was dann noch fehlt, ist von der Gemeinschaft zu tragen. Dieser Subsidiaritätsgedanke ist der Leitfaden des hier vorgestellten Grundsicherungsmodells. Er impliziert zunächst sowohl eine vorgelagerte Bedürftigkeitsprüfung als auch ein nachgelagertes wechselseitiges Rückgriffsrecht auf direkte Familienmitglieder.

Für arbeitsfähige Grundsicherungsempfänger hat der Subsidiaritätsgedanke eine weitere grundlegende Konsequenz, denn eine zukunftsfähige Reform der Grundsicherung verpflichtet alle Erwerbsfähigen im Rahmen ihrer Möglichkeiten zur Selbsthilfe. Zwar gelten bereits heute weitgehende Mitwirkungspflichten. Diese Regelungen sind jedoch oft eher theoretische Sollbestimmungen und spielen in der Praxis der heutigen Sozialhilfe keine bedeutsame Rolle. In Zukunft sollen Geldleistungen für Erwerbsfähige im Regelfall nur als Hilfe zur Selbsthilfe und damit als Hilfe zur Arbeit gewährt werden. Anspruch auf eine monetäre Grundsicherung haben demnach nur Personen, die einer bezahlten Arbeit nachgehen oder sich in Qualifizierungsmaßnahmen befinden. Diejenigen, die das Arbeits- bzw. Qualifizierungsgebot nicht einhalten, haben dagegen ausschließlich Anspruch auf Sicherung des physischen Existenzminimums, im Regelfall durch Sachleistung.

Auch unter Einbeziehung der steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Regelungen muss sichergestellt sein, dass die Selbsthilfe zu einer verbesserten Gesamteinkommenssituation führt. Diese plausible, auf den ersten Blick ganz einfach erscheinende Forderung an eine vernunftgesteuerte Sozialpolitik ist nicht ganz einfach umzusetzen, zumal angesichts der strapazierten Staatskassen Kostenneutralität gewahrt werden sollte. Tatsächlich kann eine kostenneutrale Umgestaltung der individuellen Grundsicherung während der Erwerbsphase nur durch die Kombination zweier Transferformen mit spezifischen Entzugsraten be-

werkstelligt werden. Wie es geht, zeigt der vorgeschlagene Grundsicherungstarif, der alle bisherigen Leistungsformen wie Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe, Wohngeld etc. zusammenfasst (siehe Graphik, Anlage 2).

In Zukunft sollte es einerseits einen Grundversorgungstransfer, andererseits eine Beschäftigungssubvention geben. Die Grundversorgung deckt das physische Existenzminimum ab und beläuft sich auf den Gegenwert von maximal 600 DM, also etwa die Hälfte des heutigen Sozialhilfeniveaus. Sie wird überwiegend als Sachleistung bezogen, es sei denn, der erwerbsfähige Empfänger leistet Selbsthilfe. Tut er dies, so wirkt sich eigenes Einkommen bis zu einer Höhe von 100 DM nicht auf den Grundversorgungstransfer aus; für jede weiter hinzuverdiente Mark wird er um 60 Pfennig abgeschmolzen. Damit wird ab einem Einkommen von 1.100 DM kein Grundversorgungstransfer mehr gezahlt.

Die zweite Transferform ist eine Kombination aus Beschäftigungssubvention und Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge. Bei Aufnahme einer Beschäftigung werden die ersten 100 DM Einkommen zunächst mit 100 Prozent bezuschusst. Die Zuschussrate sinkt dann für die jeweils nächsten 50 DM auf 95, 90, 85 Prozent etc. Ein Beispiel: Hat ein Alleinstehender eigenes Einkommen von 600 DM, so erhält er eine Beschäftigungssubvention von 50 Prozent, also 300 DM. Zusammen mit dem auf ebenfalls 300 DM abgeschmolzenen Grundversorgungstransfer beläuft sich das gesamte verfügbare Einkommen auf 1.200 DM. Bei einem um 50 Mark höheren Arbeitseinkommen wird man sozialversicherungspflichtig. Bei abschmelzendem Grundversorgungstransfer und fallender Zuschussrate der Beschäftigungssubvention würde das verfügbare Einkommen trotz steigenden Arbeitseinkommens sinken. Um dies zu vermeiden, wird die Beschäftigungssubvention bei weiterhin linear sinkender Zuschussrate um die Sozialversicherungsbeiträge aufgestockt.

Im Resultat ist von einer gespaltenen Wirkung auf die Arbeitsmarktbeteiligung auszugehen: Wer mit einem verfügbaren Einkommen von 1.200 DM „über die Runden zu kommen“ gedenkt, wird ein Arbeitseinkommen knapp unterhalb der Sozialversicherungspflichtgrenze erzielen. Im Gegensatz zur bisherigen Regelung ist für diese Leistungen nun eigene Mitwirkung erforderlich. Personen in der Einkommensgruppe zwischen 650 und 1.500 DM werden ihre Arbeitskraft oftmals in eine Kombination aus 600-Mark-Job und Schwarzarbeitsaktivität aufspalten. Nur für Einkommen oberhalb von 1.500 DM bestehen wieder positive Arbeitsanreize.

Auf den ersten Blick erscheint der reformierte Grundsicherungstarif kompliziert. Vergleicht man ihn jedoch mit den bisherigen Sozialhilferegelungen, so wird klar, wo die positiven Arbeitsmarktwirkungen liegen, denn im wesentlichen unterscheiden sich die beiden Grundsicherungen nur im Einkommensbereich unterhalb von 600 DM. In diesem absoluten Niedriglohnssektor besteht nun ein doppelter Anreiz zur Selbsthil-

fe: Zum einen lohnt es sich, auch niedrigste Einkommen zu erzielen, da jede Mark mit hohen Quoten bezuschusst wird. Zum anderen wandelt man mit Hilfe schon geringster Einkommen die unvorteilhafte Sach in eine Geldleistung.

Im Gegenzug zur Selbsthilfepflicht garantieren die öffentlichen Träger der Grundsicherung jedem Empfänger nach längstens einem Jahr einen Anspruch auf Beschäftigung oder Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen. Damit ist sichergestellt, dass niemand länger als ein Jahr am physischen Existenzminimum leben muss, sofern er nicht von sich aus Beschäftigungs- oder Qualifizierungsmaßnahmen ablehnt und daher weiterhin entsprechende Sachleistungen bezieht. Alle anderen Grundsicherungsempfänger werden nach Maßgabe ihrer Qualifizierungsaussichten und der bestehenden Beschäftigungsmöglichkeiten in einem Programm mit spezifischer Reaktivierungsbetreuung untergebracht. Für die organisatorische Durchführung in den einzelnen Gemeinden ist jeweils eine gemeinsame Stabstelle von Sozial- und Arbeitsämtern verantwortlich.

Die Qualifizierungsprogramme sollten privatwirtschaftlich organisiert werden und längstens ein Jahr dauern. Die Vergabe von Zulassungen erfolgt durch die gemeinsame Stabstelle und ist im wiederholten Fall an Mindesterfolgsquoten vorangegangener Vermittlungsversuche zu knüpfen. Über die Aufnahme in die Programme entscheiden die privaten Träger unabhängig, so dass ein Wettbewerbsmarkt der Qualifizierungsträger entstehen kann. Es besteht somit kein Anspruch auf Teilnahme an einem Qualifizierungsprogramm, sondern die Grundsicherungsempfänger müssen sich mit Unterstützung der Sozialämter selbst um einen Platz bemühen. Die Teilnehmer werden mit einem aus Bundesmitteln zu finanzierenden Einkommen von 650 DM entlohnt, so dass sie über ein monetäres Gesamteinkommen von 1.200 DM verfügen. Eine wiederholte Teilnahme ist im Regelfall frühestens nach 5 Jahren möglich.

Hat der Grundsicherungsempfänger nicht innerhalb der Jahresfrist an einem Qualifizierungsprogramm teilgenommen, so bietet die kommunale Stabstelle eine angemessene Beschäftigung an, die ihm Geldleistungen in Höhe des Grundversorgungstransfers und Beschäftigungssubventionen garantiert. Bei fehlendem Angebot ist entsprechend die Regelversorgung von 650 plus 550 DM durch Bund und Kommunen auszu zahlen. Die Reaktivierung wird durch persönlich zugeordnete Mitarbeiter der Stabstelle betrieben, die auch für die Zuweisung einer angemessenen Beschäftigungsmöglichkeit verantwortlich sind. Die Beschäftigungsmöglichkeiten rangieren von zeitlich begrenzten Gemeinschaftsdiensten bei öffentlichen oder gemeinnützigen Organisationen bis hin zu regulären privatwirtschaftlichen Tätigkeiten.

Im Prinzip gelten die Leitlinien der zukünftigen Grundsicherung auch für Familien. Wie im gegenwärtigen Sozialhilferecht sind allerdings notwendigerweise einige Sonderregelungen für eine gerechte Grundsi-

cherung der Familien vorzusehen. Leben Grundversorgungsempfänger in Mehr-Personen-Haushalten, so werden Sachtransfer nicht, die monetären Transfers der Grundversorgung für die weiteren Personen aber so reduziert, wie es auch bei den heutigen Regelsätzen der Sozialhilfe geschieht. Im Gegensatz zur heutigen Sozialhilferegelung sollte allerdings bei Familien mit noch nicht schulpflichtigen Kindern keine Anrechnung von Kindergeld und Erziehungsgeld erfolgen. Sind alle Kinder im Haushalt oberhalb dieser Altersgrenze, so gelten beide Elternteile als erwerbsfähig und damit ist das Kindergeld auf die Grundversorgungsansprüche der Familie anzurechnen. Eine Anrechnung von Kindergeld oder Erziehungsgeld auf die Beschäftigungssubvention ist grundsätzlich auszuschließen, da dies in krasssem Gegensatz zur Anreizorientierung der Reform stünde.

Familien mit Kindern im Alter bis zu zwei Jahren erhalten einen monetären Grundversorgungstransfer für jedes im Haushalt lebende Kind sowie für eine erziehende Person, die wegen häuslicher Bindung nicht erwerbstätig ist. Dies bedeutet für Familien mit Kind bzw. Kindern im Alter von bis zu zwei Jahren keine größeren Veränderungen gegenüber dem heutigen Status quo der Sozialhilfe.

Ein Paar mit zwei Kindern erhält demnach 1.800 DM Grundversorgungstransfer sowie 600 DM Sachleistungstransfer für den zweiten Erwachsenen, die mit 520 DM Kindergeld plus 680 DM Erziehungsgeld aufgestockt werden. Das gesamte monetäre Familieneinkommen beträgt mithin 3.000 DM zuzüglich der Sachleistungen. Die heutige Sozialhilfe liegt exakt in der gleichen Größenordnung. Wenn einer der Erwachsenen eine Beschäftigung aufnimmt, verbessert sich die Situation weiter. Ähnlich im Fall einer alleinerziehenden Person mit einem Kind unter zwei Jahren, die einen monetären Grundversorgungstransfer in Höhe von 1.200 DM plus 270 DM Kindergeld plus 680 DM Erziehungsgeld, also insgesamt 2.150 DM erhält. Auch hier liegt die heutige Sozialhilfe beim gleichen Betrag.

Sind die Kinder älter als zwei Jahre, so entfällt zunächst das Erziehungsgeld und gleichzeitig tritt das Selbsthilfegebot für alle erwachsenen Personen der betroffenen Familie in Kraft. Die kommunale Stabstelle hat dem Betroffenen unverzüglich eine Beschäftigung oder die Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme zuzuweisen, wobei gleichzeitig ein Anspruch auf Kindesbetreuung besteht. Wie auch bei Alleinstehenden ohne Kinder verbessert die Beschäftigung die finanzielle Situation erheblich, und solange im Haushalt lebende, nicht schulpflichtige Kinder betroffen sind, kommen ferner Kindergeldzahlungen hinzu. Ein Beispiel: Die alleinstehende Mutter eines 2- bis 7jährigen Kindes nimmt einen 600-Mark-Job an. Zuzüglich Beschäftigungssubvention (300 DM), Grundversorgungstransfers (300 DM + 600 DM) und Kindergeld (270 DM) beträgt das Gesamteinkommen über 2.000 DM. Ohne Beschäftigung ist die staatliche Hilfe deutlich geringer und wird größtenteils als Sachtransfer geleistet.

Ausnahmen von diesen Regelungen sind ausschließlich für kinderreiche Familien zu machen; in diesem Fall haben sowohl die Kinder als auch eine erwachsene Person längerfristige monetäre Grundversorgungsansprüche. Dies läuft im Prinzip auf die Entpflichtung eines erwachsenen Familienmitglieds von jeglicher arbeitsmarktrelevanten Aktivität hinaus - angesichts des Betreuungsaufwands für drei und mehr minderjährige Kinder eine leicht einsehbare Konsequenz.

Das Gelingen einer umfassenden Reform der Grundsicherung in Deutschland hängt nicht zuletzt davon ab, wie die Kostenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften vorgenommen wird, und ob es gelingt, die Reform nicht nur insgesamt, sondern auch für Bund und Gemeinden mindestens kostenneutral zu gestalten. Daneben ist es von entscheidender Bedeutung, auch für die Träger Anreize zu schaffen, die Selbsthilfeelemente der Grundsicherung zu stärken und nicht in einen föderativen Verschiebepbahnhof zu geraten. Hinsichtlich der Aufteilung auf die Kostenträger ist es daher sinnvoll, die Beschäftigungsprogramme durch die gemeinnützigen oder staatlichen Träger, die Qualifizierungsprogramme und die Beschäftigungssubventionen durch den Bund und den Grundversorgungstransfer durch die Gemeindehaushalte zu finanzieren.

Der relativ umfassend informierte örtliche Träger hat durch diese Kostenverteilung einen Anreiz, die Beschäftigung zu fördern, da die entsprechende Reduktion der Grundversorgungstransfers seinen Haushalt entlastet. Selbst kommunale Beschäftigungsprogram-

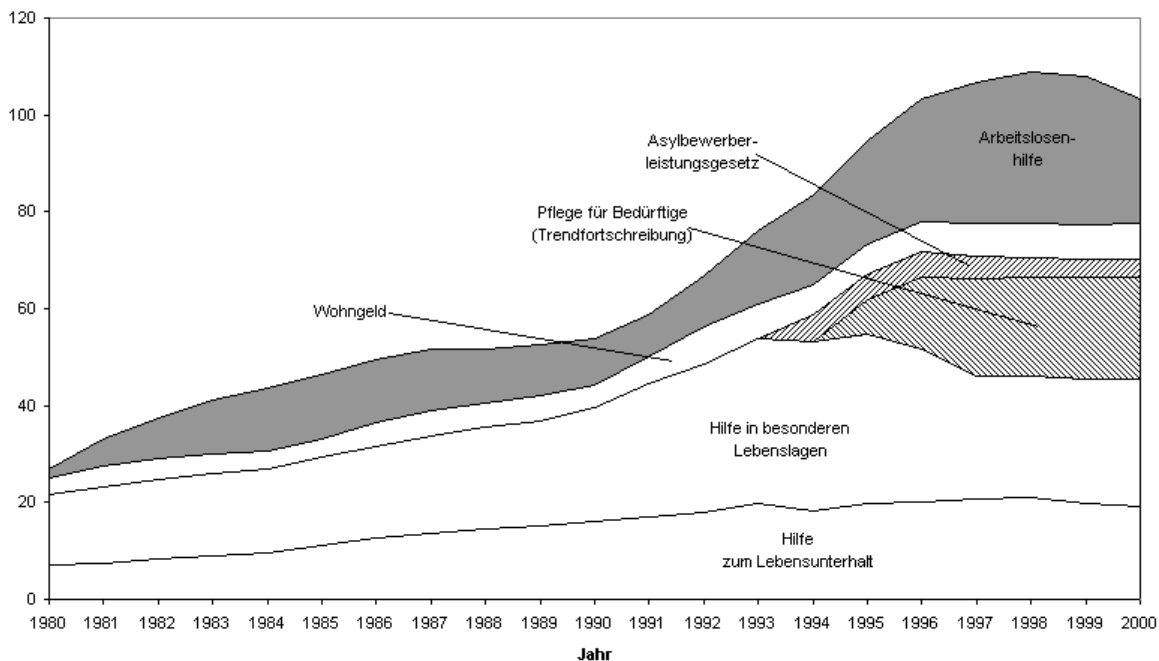
me sind weitgehend kostenneutral, da die örtlichen Träger zwar einerseits durch Lohnzahlungen belastet, durch den Wegfall von Grundversorgungstransfers aber auch entlastet werden. Die Kosten für die Qualifizierungsprogramme und die Beschäftigungssubvention entsprechen in etwa der Höhe der heutigen Arbeitslosenhilfe samt Arbeitsbeschaffungs- und anderen Qualifizierungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit. Mit dem Fortfall der entsprechenden Überweisungen an die Bundesanstalt für Arbeit ist daher auch für den Bund die Kostenneutralität gesichert.

Auch der Übergang von der bisherigen Kombination aus Sozialhilfe, Wohngeldzahlung und Arbeitslosenhilfe zu einer das Selbsthilfeprinzip ernst nehmenden Grundsicherung ist organisatorisch problemlos gestaltbar. Unabdingbare Voraussetzung für ein Gelingen ist allerdings die Integration der Arbeitslosenhilfe in die neue Grundsicherung. Sie sollte umgehend erfolgen, um den Bundeshaushalt nicht übermäßig zu belasten. Auch sollte die alte Sozialhilferegelung bereits nach einem Jahr auslaufen und durch die neue Grundsicherung ersetzt werden, damit die Signale für alle bedürftigen Personen von vornherein in die richtige Richtung gehen, nämlich zur Arbeit und nicht zur Untätigkeit. Ein Zeitraum von einem bis zwei Jahren dürfte ebenfalls genügen, um die institutionellen Organisationsstrukturen der Hilfe zur Arbeit zu schaffen, zumal im Zuge flächendeckender Modellversuche bereits heute die notwendigen Vorbedingungen geschaffen worden sind.

Anlage 1

Ausgaben für Grundsicherung *

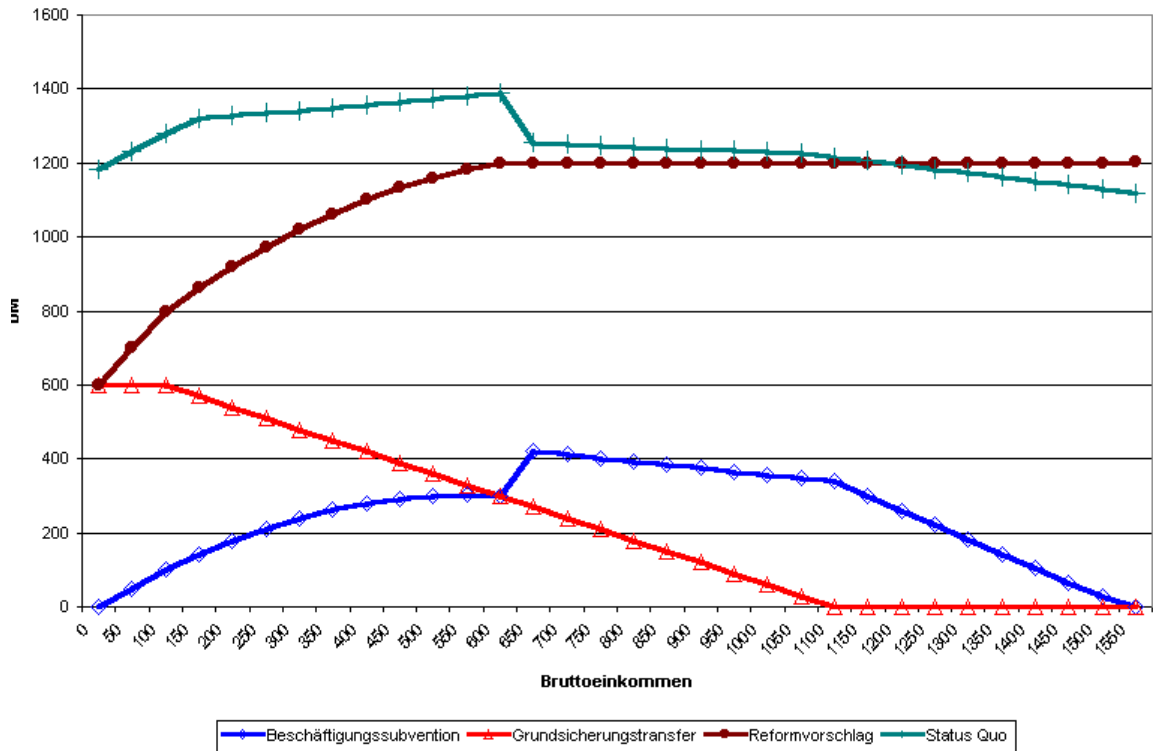
in Milliarden DM



*Summe aus : Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfe in besonderen Lebenslagen, Ausgelag. Pflege für Bedürftige, Wohngeld, Asylbewerberleistungsgesetz, Arbeitslosenhilfe. Real, in Preisen von 2000
 Quelle : Statistisches Bundesamt, Uni Freiburg.

Anlage 2

Grundsicherungsreform versus Status quo
 (Beschäftigungssubvention und Grundversorgung kombiniert mit Steuertarif 2005)



DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Sozialordnung
14. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 14/2035

23. Januar 2002

Schriftliche Stellungnahme

Zu der Öffentlichen Anhörung am 28. Januar 2002 in Berlin zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz – Drucksache 14/7280
- b) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten – Drucksache 14/7293
- c) Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Arbeit statt Sozialhilfe - Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen –
Drucksache 14/7443
- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt - Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben erhöhen – Drucksache 14/5982
- e) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.
Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –
Drucksache 14/5983
- f) Antrag der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich Kolb, Dirk Niebel, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P.
Für eine Beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik - Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren – Drucksache 14/6951
- g) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Barbara Höll, Dr. Klaus Grehn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Die Sozialhilfe armutsfest gestalten - Drucksache 14/7298
- h) Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen – Drucksache 14/7294

Frau Prof. Dr. Spindler, Einzelsachverständige

I.) **Reform der Sozialhilfe-** Rechtsstaatliche Strukturen in der Sozialhilfe erhalten und ausbauen

II.) Weiterentwicklung der Sozialhilfe

1a) **Pauschalierung** : Anwendungsbereich und Ausgestaltung

1b) Zur **Konzeption der Regelsatzbemessungssysteme**

2 a - c) **Personenbezogene Dienstleistungen in der Sozialhilfe- Hilfen zur Überwindung persönlicher Notlagen**

1.) Regelung und Umfang personenbezogener Dienstleistungen

2.) Rechtliche Voraussetzungen für die Dienstleistung

3.) Case- Management und die Tendenz zur Mißachtung des Subsidiaritätsprinzips bzw. der Selbständigkeit freier Träger

3) Integration in den Arbeitsmarkt

3a) **Lohnabstandsgebot – Freibeträge/ Arbeitsanreize- Leistung/Gegenleistung**

1.) Lohnabstandsgebot neu fassen

2.) Erwerbstätigenfreibetrag überarbeiten und durch Verordnung festschreiben

3.) Gegenleistung für Sozialhilfe bedeutet Außerkraftsetzung des Leistungsprinzips im Arbeitsverhältnis; Arbeitsdienst

3b) **Verzahnung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe**

1.) Elemente der Arbeitslosenhilfe

2 a) bisherige Praxis, geringe Überschneidung bei der Geldleistung, keine wirkliche Überschneidung bei der Dienstleistung,

2 b) Folgen einer Übertragung auf die Sozialhilfe für die Kommunen, die Arbeitsämter und die Berechtigten

2c) Folgen einer Übertragung auf die Arbeitsämter

4) Gender- Mainstreaming

Keine Entwicklungsstrukturen erkennbar , eher das Gegenteil.

5.) **Verwaltungsmodernisierung, verändertes Aufgabenspektrum**

Eingesetztes Instrumentarium ungeeignet zur Qualitätsmessung

III.) Was fehlt:

1.) Festschreibung Grundsatz der unmittelbaren Bedarfsdeckung

2.) Behördenunabhängige, qualifizierte Beratung

3.) Änderung der Zumutbarkeitsvoraussetzungen im BSHG

4.) Änderung bei der Anrechnung von Einkommen und Vermögen

5.) Änderung der Sperrzeiten (SGB III) in der jetzigen Form

I.) **Reform der Sozialhilfe- Rechtsstaatliche Strukturen in der Sozialhilfe erhalten und ausbauen.**

Das deutsche Sozialhilferecht ist von Anfang an von Grundsätzen geprägt, den notwendigen Bedarf eines Hilfesuchenden zu decken und ihm damit ein Leben in Würde zu ermöglichen und ihn gleichzeitig dazu zu befähigen, so weit wie möglich unabhängig von der Hilfe zu leben. Das Neue am Bundessozialhilfegesetz (BSHG) war, dass unter dem Leitgedanken des Grundgesetzes abweichend vom alten Fürsorgerecht ein **Rechtsanspruch** auf diese Existenzsicherung geschaffen wurde, damit der **Bürger nicht lediglich Untertan , Gegenstand, Objekt staatlichen Handelns** bleibe, soweit es sich um die Sicherung des Lebensbedarfs, des Daseins überhaupt handelt. Der willkürliche, entwürdigende und abwehrende staatliche Umgang mit Verarmten und Randgruppen hatte bis zu diesem Zeitpunkt bereits eine lange Vorgeschichte, die man beenden wollte. In der Folgezeit wurden deshalb auch die Arbeitshäuser für Sozialhilfebezieher abgeschafft.

1975 wurde das BSHG bis auf weiteres zum besonderen Teil des Sozialgesetzbuchs, das nach § 1 SGB I nicht nur ein menschenwürdiges Dasein sichern, sondern u.a. auch die **Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen schaffen, die Familie schützen und fördern und den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit ermöglichen soll.** Mit dieser Vorschrift wurde **das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes** weiter konkretisiert.

An diesen Prinzipien der Rechtssicherheit und Kalkulierbarkeit bezüglich des Existenzminimums, der Entfaltungsmöglichkeit des Individuums müssen sich Reformmaßnahmen messen lassen.

Dies verbietet es etwa, das Menschenbild eines arbeitsunwilligen, demotivierten, verhaltensgestörten Hilfeempfängers zum Ausgangspunkt zu machen, den man nur durch Kürzungen am Existenzminimum oder kontrollierte Arbeitsdienste zu gesellschaftlich erwünschtem Verhalten anhalten kann. Eine Reform kann nur vom **redlichen Empfänger** ausgehen. Und eine Reform, die einen Aspekt der Hilfe – den der Hilfe zur Überwindung der Sozialhilfe- stärker betonen möchte, darf die übrigen Aufgaben nicht aus den Augen verlieren, sondern muss sich gleichzeitig, verstärkt den Lebenslagen zuwenden, in die man die Hilfeberechtigten entlässt.

Das heißt nicht, dass nicht auch Pflichten und Folgen fehlender Mitwirkung geregelt werden müssen – aber dieses „Fordern“ muss **mit rechtsstaatlichen Mit-**

ten geschehen. Wenn z.B. Gerichte in letzter Zeit die Einstellung der Hilfe zum Lebensunterhalt wegen fehlender Arbeitsbereitschaft in wenigen Fällen aufgehoben haben, dann wegen Verstößen gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip oder das Verbot der Familienhaftung, wegen unzureichender Ermessensausübung durch Behörden. Eine Reform, die ausgerechnet in einer Zeit unzulänglicher und fehlender Arbeitsangebote **den Rechtsschutz** gegen rechtswidriges Behördenhandeln **durch sog. „Beweislastumkehr“ abschaffen** möchte, wendet sich nicht nur gegen den bisherigen Grundgedanken des Gesetzes, sondern auch gegen verfassungsrechtlich geschützte Persönlichkeitsrechte und Rechtsschutzmöglichkeiten.

Noch mehr gilt das Rechtsstaatsprinzip allerdings beim „Fördern“, **denn ob eine Förderung oder Hilfe sinnvoll ist, kann letztlich nur der Bürger selbst entscheiden** und kein Vertreter staatlicher Gewalt. Das bedeutet, dass mit steigenden gesellschaftlichen Anforderungen auf der einen Seite die bürgerschaftlichen Rechte weiter auszubauen sind, damit auch der in der Existenz Gefährdete in seiner unterlegenen Position seine Interessen mit legalen Mitteln zur Geltung bringen kann (siehe auch unter **III: Was fehlt.**)

II) Weiterentwicklung der Sozialhilfe

II 1a) Pauschalierung

Die Pauschalierung ist sinnvoll bei häufig wiederkehrenden , notwendigen Bedarfen, deren Finanzierung vom Einzelnen in eigener Verantwortung kurzfristig beeinflussbar ist.

Die Pauschalierung erfordert allerdings eine seriöse Ermittlung des notwendigen Bedarfs möglichst nach der gleichen Methode wie bei den Regelsätzen und den Bezug auf eine nachprüfbare Verbrauchsstatistik.

Die laufenden Modellprojekte zeigen schon, dass es notwendig ist, die Beträge überörtlich zu ermitteln und festzuschreiben, weil ohne verbindliche Vorgaben die Leistung in Konkurrenz zu klarer bestimmten kommunalen Pflichtleistungen gerät und dann ohne Bezug zum notwendigen Bedarf zu einseitig von kommunalen Sparinteressen dominiert wird.

Besonders die Praxis, nochmals größere Abschläge vom üblichen Bekleidungsverbrauch unterer Einkommensgruppen vorzunehmen und Hilfeempfänger damit praktisch in Kleiderkammern zu verweisen, begegnet erheblichen Bedenken, denn die übliche Verwendung von Gebrauchtkleidung geht bereits in die statistischen Werte ein. Auch Wartezeiten auf Pauschalen von mehr als einem Monat bis zu einem Jahr widersprechen dem Bedarfsdeckungsprinzip.

Nicht sinnvoll ist die Pauschale bei allen Bedarfen, die nicht bei jedem auftreten: z.B. der Erstausrüstung, bei größeren Hausratsgegenständen, insbesondere Elektrogeräten und Öfen, bei Schwangerschaftshilfen, Umzügen usw. Hier bieten sich allenfalls anlassbezogene Pauschalen an.

Bezieht man sie demgegenüber in die Gesamtpauschale ein, wird sie für die vielen Fällen, in denen während des Leistungsbezugs überhaupt kein Bedarf auftritt, zu hoch . Setzt man die Pauschale aber zu niedrig an, - was gegenwärtig in den meisten Modellprojekten gemacht wird - , wird umgekehrt in den wirklichen Bedarfsfällen die Ansparzeit nicht ausreichen. Nicht sinnvoll ist die Pauschale auch bei **den kalten Unterkunfts- und verbrauchsunabhängigen Heizkosten**, weil hier die Aufwendungen für den Einzelnen teilweise nicht, teilweise erst nach einer gewissen Zeit durch Anmietung einer preiswerteren angemessenen Wohnung beeinflussbar sind, wozu er bereits nach der gegenwärtigen Rechtslage verpflichtet ist. Das bestehende Individualisierungsprinzip der Sozialhilfe führt hier zu zielgenaueren Ergebnissen bei überschaubarem Verwaltungsaufwand.

II 1b) Zur Konzeption der Regelsatzbemessungssysteme

Die Regelsätze sollten nach einem nachprüfbar System ermittelt werden (Warenkörbe, Verbrauchsstatistiken), das unter dem Aspekt der Rechtssicherheit auch eingehalten wird und nicht immer dann außer Kraft gesetzt wird, wenn die ermittelten Ergebnisse unerwünscht sind (Deckelung) . Die Ermittlung des Sozialhilfebedarfs insgesamt sichert nicht nur menschenwürdiges Leben, sondern hat unmittelbar und mittelbar Ausstrahlung auf andere Systeme (Steuer- und Pfändungsfreigrenzen, Unterhalt, Löhne, Flüchtlingsversorgung, Festlegung von Einkommensgrenzen für andere Sozialleistungen usw.) und erfordert deshalb auch unter verfassungsrechtlichen Aspekten besondere Sorgfalt bei der Ermittlung, was die Festsetzung durch Rechtsverordnung notwendig macht. Auch die Festlegung durch den Gesetzgeber ist mit guten Gründen schon gefordert worden.

Konzeptionen, die größere Wirtschaftsgemeinschaften gegenüber Ein- oder Zweipersonenhaushalten schlechter stellen, setzen Anreize zur Bildung von Kleinsthaushalten mit überproportionalem Unterkunfts- und laufenden Bedarfen und beeinträchtigen im Regelfall familiäre Gemeinschaften mit Kindern in ihrer Lebenshaltung.

Pauschalen, wie oben beschrieben, können mit den Regelsätzen verbunden werden. Zur Berücksichtigung des Lohnabstands siehe unten (**II 3a**).

II 2 a-c) Personenbezogene Dienstleistungen in der Sozialhilfe- Hilfen zur Überwindung persönlicher Notlagen

1.) Personenbezogene Dienstleistungen in der Sozialhilfe (persönliche Hilfen i.S. von § 8 BSHG, § 11 SGB I) erschöpfen sich nicht in Hilfen zur Überwindung der Sozialhilfe. Genauso wichtig ist die unabhängige und qualifizierte Beratung über die materiellen Ansprüche auf Existenzsicherung , über die Rechte gegenüber anderen Leistungsträgern und Vertragspartnern, über Rechtsschutz auch gegenüber rechtswidrigem Behördenhandeln (s. unten: **III Was fehlt**) und die übrigen sozialen

Betreuungs- und Hilfeangebote, für Behinderte, Überschuldete, Multiproblemfamilien usw.

Insofern sollten die bisherigen Vorschriften des § 8 und § 17 BSHG aufeinander abgestimmt und zusammengefasst werden, weil sie beide den Bereich der persönlichen Hilfe regeln und dadurch eine zu einseitige Interpretation der ursprünglich umfassender verstandenen Aufgabe verhindert wird.

Persönliche Hilfe kann zwar viel umfassen, aber zwei Bereiche sollte sie nicht noch zusätzlich übernehmen:

Kinderbetreuung ist keine Dienstleistung der Sozialhilfe, sondern eine der Jugendhilfe (SGB VIII), auf die sogar ein Rechtsanspruch besteht.

Arbeitsvermittlung ist eine Dienstleistung der Arbeitsämter, was das Dienstleistungsangebot „Assessment“ hier - abgesehen von andern Bedenken- überflüssig macht. Wenn allerdings kommunale Parallelarbeitsämter aufgebaut werden sollen - wozu ich nicht raten würde - dann müsste diese Aufgabenerweiterung an anderer Stelle klar im Gesetz aufgenommen werden (s.unten II 3b)

2.) Persönliche Hilfe zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit kann nur die sozialstaatliche Zielsetzung erfüllen, wenn gesetzlich gesichert ist, dass sie kein einseitig aufgedrängtes zur Einsparung oder Umerziehung funktionalisiertes Instrument wird.

Voraussetzung dafür ist, dass der Anspruch auf bedarfsdeckende Geldleistung unabhängig von der Teilnahme/ Annahme des Angebots auf persönliche Hilfe zur Überwindung der Bedürftigkeit besteht, d.h. sie darf nicht als Leistungsvoraussetzung für den Erhalt der Geldleistung eingesetzt oder der Bearbeitung/ Bewilligung der Geldleistung vorgeschaltet werden. Die Auswertung eines Modellprojekts ergibt bereits, dass dieses Setting, das einen existentiellen Nötigungscharakter enthält, keine den fachlichen Standards entsprechende Hilfeangebote hervorbringt.

Die für persönliche Hilfe erforderliche Koproduktion setzt notwendig voraus, dass der Hilfeempfänger gleichberechtigt, „auf gleicher Augenhöhe“ mit dem Helfer agieren kann, seine Interessen zur Geltung bringen kann, Subjekt und nicht Objekt der sozialen Dienstleistung ist.

Auch unter der Voraussetzung struktureller Ungleichheit der Partner nicht zu schließen.

Die Annahme der sozialen Dienstleistung muss deshalb frei von sozialhilferechtlichen Sanktionen bleiben, sonst ist sie nichts anderes als das kommunikativ verbrämte Bestehen auf Mitwirkungspflichten unter Abschaffung des Rechtsschutzes. Das schließt nicht aus, dass eine Vereinbarung, die unter diesen Bedingungen wirklich freiwillig zustande gekommen ist, Verbindlichkeit schafft.

Im Gesetz wird der Bürger vor einer Bevormundung und Übervorteilung beim Einsatz sozialer Dienstleistungen bisher nicht geschützt, sodass dies einer begleitenden Regelung bedarf, (s.u. III) wenn nicht das ursprüngliche Ziel des Gesetzes unterlaufen werden soll.

Um diesen Schutz zu gewähren, ist es sinnvoll persönliche Hilfe getrennt von der Sachbearbeitung oder gleich durch unabhängige Einrichtungen anzubieten und Informationen, die in diesem Rahmen anvertraut werden, einem gesteigerten Vertrauensschutz wie etwa in § 65 Abs.1 Ziff.1 und 3 SGB VIII zu unterstellen.

Wird persönliche Hilfe zusammen mit der Sachbearbeitung angeboten, dann muss der Hilfeempfänger informiert werden, dass seine Angaben freiwillig sind und nicht vertraulich behandelt werden können. Auch solche Angebote sind möglich.

Aber man sollte sich darüber im Klaren sein, dass vor allem eine aufgezwungene persönliche Hilfe, verbunden mit der Androhung der Zahlungseinstellung und dem innerbehördlichen Druck, dem kommunalen Arbeitgeber Einsparungen um jeden Preis - gelegentlich schon zugunsten einer Erfolgsprämie- zu verschaffen, für den Bürger in etwa genauso vertrauenswürdig ist, wie Steuerberatung durch das Finanzamt oder Strafverteidigung durch die Staatsanwaltschaft. Wenn die persönliche Dienstleistung etwas erfordert, dann ist das nicht das Angebot aus einer Hand, sondern das Angebot durch einen unabhängigen Kopf.

3.) Die Festlegung der persönlichen Hilfe auf die Methode des Case- Management ist nicht empfehlenswert und birgt bei unfachlicher Anwendung nicht nur die Gefahr des Eingriffs in individuelle Persönlichkeitsrechte, sondern darüber hinaus der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips in der Zusammenarbeit mit der freien Wohlfahrtspflege und sozialen Verbänden (§ 10 BSHG) und der Mißachtung von deren Selbständigkeit bei Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben.

Case- Management ist eine Methode der sozialen Einzelfallhilfe, die Unterstützungsleistungen für Personen und ihr Umfeld systematisch organisiert, koordiniert und auch die Umsetzung kontrolliert im Sinne der Übernahme von Verantwortung für diesen Prozess. Das kann ausgehend von den Interessen und Stärken eines Hilfesuchenden und seiner freien Entscheidung zur Mitwirkung zu sinnvollen Ergebnissen in der professionellen sozialen Arbeit führen, wozu man allerdings auch die Fachkräfte benötigt, die in den heutigen Sozialämtern nicht ausreichend vorhanden sind. Die Anwendung solcher Methoden ist bei der Umsetzung der gesetzlichen Aufgaben immer möglich. Weil sie aber auch Modeströmung ist und als Sozialtechnik für viele Fälle auch nicht geeignet oder zu aufwendig ist, empfiehlt es sich nicht, sie gesetzlich zu „verordnen“.

Wird diese Methode aber mit hoheitlichem Steuerungsdenken, Kontrollbedürfnissen und Einsparvorgaben sowohl im Umgang mit dem Einzelnen als auch bei der Zuweisung öffentlicher Gelder an soziale Dienstleister vermischt, dann bleibt nur noch ein monopolistisches Dirigieren und Kontrollieren übrig, dem dann auch die Vielfalt professioneller sozialer Dienstleistungsangebote zum Opfer fallen, die nur noch als weisungsgebundene Auftragnehmer im Rahmen eines auf finanzielle Auswirkungen verkürzten Case- Managements akzeptiert werden. Diese Entwicklung bzw. sozialtechnokratische Fehlinterpretation ist leider bereits erkennbar.

Das kann dann dazu führen, daß bevorzugt soziale Dienstleister gefördert werden, die zu rasch („sofort“) Erfolge präsentieren, z.B. die hoheitlich zugewiesenen Antragsteller durch Scheinbeschäftigungen oder -qualifizierungsmaßnahmen aus der Statistik nehmen oder, die überhaupt nur, - statt Arbeit- ganztägige Lebensführungskontrolle mit damit einhergehender täglicher, bzw. stündlicher Entscheidung über die Zuerkennung des Existenzminimums bieten. Oder soziale Arbeit wird nur noch gefördert, wenn sie sich auf Arbeitsvermittlung reduziert, oder es werden Vermittler beauftragt, die ohne Berücksichtigung von Eignung, Neigung und Arbeitsbedingungen nur möglichst rasch in irgendeine Beschäftigung vermitteln sollen, die andere Menschen aus guten Gründen ablehnen .

Sozialen Dienstleistungsanbietern, die andere Konzepte von Hilfe, Unterstützung und Menschenwürde haben, die Angebote für den Bürger und nicht für die steuernde Behörde machen wollen und auf Attraktivität und langfristigen Nutzen statt auf Zwang setzen wollen, wird bei einem solchen Setting nach und nach die Fördergrundlage entzogen, wenn die Gefahr eines solchen Szenarios nicht rechtzeitig bedacht und ihre Unabhängigkeit nicht eindeutiger gesichert wird. Die **Wahrung der Eigenständigkeit der freien Wohlfahrtspflege**, die schon von Anfang an umstritten war, steht damit auf einem ihrer ureigensten Betätigungsfelder erneut in Frage.

II 3) Integration in den Arbeitsmarkt

II 3a) Lohnabstandsgebot – Freibeträge/ Arbeitsanreize- Leistung/Gegenleistung

- 1.) § 22 Abs. 4 BSHG in seiner jetzigen Fassung enthält bereits ein **Lohnabstandsgebot**, das aber bisher befriedigende Lösungen eher blockiert als befördert. Ein Abstand lässt sich nämlich erst bestimmen, wenn der Ausgangspunkt feststeht.

Das Nettoarbeitsentgelt eines Alleinverdieners in einem 5-Personenhaushalt wäre dann sinnvollerweise heranzuziehen, wenn die meisten Wirtschaftszweige in den unteren Lohngruppen ohne Probleme Löhne aufbringen könnten, von denen ein Alleinverdiener eine derartige Familie ernähren

kann. Dazu ist die Wirtschaft aber nicht in der Lage und es ist auch nicht nötig, weil nur ein verschwindender Anteil aller Haushalte (ca.2-3 %) so groß ist und ein noch kleinerer Teil einen Hauptverdiener im Bereich unterer Lohngruppen hat. Ein Lohnabstandsgebot ohne Einigung auf einen **Mindestlohn und vor allem die Festlegung, wie viele Personen davon existieren sollen**, geht damit ins Leere und provoziert bereits seit Jahren fruchtlose Expertenstreite, weil jeder einen andern Ausgangslohn oder gar nur Zuverdienstlöhne oder Löhne von alleinstehenden Berufsanfängern im Auge hat.

Soweit ersichtlich existiert in keinem andern Land eine solche Formel.

Darüberhinaus gehört der Erwerbstätigenfreibetrag, selbst wenn man ausgehend von diesem Mindestlohn noch einen Abstand nach unten festsetzen wollte, auf keinen Fall in die generelle Abstandsformel, denn er hat die Aufgabe den individuellen Abstand und Mehrbedarf eines Beschäftigten festzusetzen. So blockiert die bisherige Formel auch die Festsetzung eines Erwerbstätigenfreibetrags, weil alle Hilfebezieher darunter leiden müssten, wenn für eine sehr kleine Gruppe der Freibetrags höher gesetzt würde. **§ 22 Abs.4 BSHG sollte deshalb, vor allem in Interesse der betroffenen Familien mit mehreren Kindern geändert werden und ein sozialpolitisch redliches Abstandsverhältnis festschreiben.**

- 2.) Umgekehrt sichert ein **Erwerbstätigenfreibetrag** mit einem erkennbaren Steigerungsbetrag am besten einen individuellen **Lohnabstand ohne das Bedarfsdeckungsprinzip zu verletzen**, könnte viele unübersichtliche, verwaltungsaufwendige Kombilohn/ Pluslohnexperimente u.ä. überflüssig machen und würde denen, die das brauchen, einen kalkulierbaren wirtschaftlichen Anreiz bieten. Dabei ist es viel zu einseitig, das Lohnabstandsproblem auf ein Anreizproblem für Arbeitsunwillige oder Arbeitslose zu verkürzen, denn **jeder Erwerbstätige hat deutlichen Mehraufwand**, Kompensationsbedarfe und ein berechtigtes Bedürfnis für seine Leistung einen kleinen Gegenwert behalten zu können. Das erfordert Absicherung durch einen Rechtsanspruch und verbietet es auch den Freibetrag (Einstiegsgehalt etc.) zeitlich zu begrenzen, ohne dass sich die Lohnhöhe ändert. Wer Leute mit Freibeträgen nur schnell in einen kaum existenzsichernden Niedriglohnbereich locken will und sie nach kurzer Zeit sich selbst überlässt, kann sich nicht wundern, wenn niemand Vertrauen zu dieser Politik fasst.

Genau **dieser Fehler wird bei der Anwendung des Zuschusses nach § 18 Abs.5 BSHG** vielfach gemacht, der völlig unkalkulierbar, fast im Gnadenakt an ausgewählte Empfänger verteilt wird. Motivierte und Leistungswillige werden dabei sogar meist noch übergangen.

Niemand wird verstehen, warum man erst als arbeitslos oder zumindest unmotiviert registriert sein

muss, um Zuschüsse zu erhalten, während Menschen, die in Arbeit sind oder sie selbst suchen, leer ausgehen.

Der von Anfang an im BSHG vorgesehene **angemessene Freibetrag, § 76 Abs.2a BSHG**, (bzw. frühere Mehrbedarf § 23 Abs.4 BSHG a.F.) vermeidet diese Fehler zwar , aber er wurde bisher von den Sozialhilfeträgern – offenbar in der Angst, unaufgeklärte Niedrigverdienerfamilien aus der Dunkelziffergruppe könnten auf ihre Ansprüche aufmerksam werden - jedenfalls nicht offensiv eingesetzt. Seine Struktur wird durch Empfehlungen des deutschen Vereins geprägt, die überzeugend sind und nur was Steigerungs- und Höchstbeträge angeht etwas großzügiger und flexibler werden müssten.

Weil der Betrag aber bisher nicht gesetzlich festgeschrieben ist, wird er umgekehrt auch aus sachfremden Erwägungen bis zur Unkenntlichkeit gekürzt und dadurch vor allem der redliche Hilfeempfänger und arbeitsbereite Niedrigverdiener bestraft. Die durch die Stadt Köln inzwischen erstrittene Möglichkeit, auf diesem Gebiet zu Lasten der Niedrigverdiener frei kürzen zu können, macht es jetzt um so **notwendiger, den Erwerbstätigenfreibetrag gemäß der Ermächtigung in § 76 Abs.3 BSHG in einer Rechtsverordnung verbindlich zu regeln. Gleichzeitig würde sich empfehlen, die seit 1976 nicht mehr angepaßten Werbungskosten der DVO zu § 76 Abs.2 Ziff.4 BSHG zeitnah fortzuschreiben und zu ergänzen.**

Angemerkt sei hier nur, dass das durch das Institut der deutschen Wirtschaft durchgerechnete Beispiel für den Lohnabstand bei einer 4-köpfigen Familie, auf das sich offensichtlich auch einige Anträge beziehen, sowohl die Berücksichtigung des Erwerbstätigenfreibetrags als auch von angemessenen Werbungskosten schlicht vergessen hat, was zu einem viel zu niedrigen Lohnabstand führt. Auch Forschungsinstituten würde so die Arbeit durch transparentere Regeln vereinfacht werden.

3.) Leistung – Gegenleistung in der Sozialhilfe :

Die Leistung der Hilfe zum Lebensunterhalt ist bisher nicht von einer Gegenleistung abhängig. Der Hilfeempfänger ist allerdings verpflichtet jede zumutbare Arbeit anzunehmen, sonst kann die Hilfe gekürzt oder ganz eingestellt werden. Die Frage ist deshalb, warum der Hilfeempfänger für die Sozialhilfe arbeiten soll, wenn ihm doch eine oder mehrere reguläre Arbeitsstelle angeboten werden können, die er annehmen muss ? Oder umgekehrt: warum soll er, wenn er arbeitet, nur für die Sozialhilfe arbeiten und keinen tariflichen, leistungsangemessenen Lohn erhalten ?

So betrachtet geht es bei der Forderung nach Gegenleistung für die Sozialhilfe in der Konsequenz **eigentlich um das Gegenteil: um die Außerkräftsetzung des Leistungs- Gegenleistungs-**

prinzips für das Arbeitsverhältnis und die Einführung eines Arbeitsdienstes für Hilfeberechtigte, die nicht mehr ihrer Leistung entsprechend entlohnt werden sollen. Das würde eine Gesetzesänderung erfordern, bei der der Eingriff in Art 12 GG abzuwägen wäre. Ein Grund für einen derart massiven Eingriff in Freiheitsrechte ist allerdings nicht erkennbar.

Im Gegenteil. Dort wo heute vielfach schon die gemeinnützige Arbeit, die eigentlich der individuellen Eingliederungshilfe dienen soll, verdeckt zur Gegenleistung für Sozialhilfe eingesetzt wird, werden immer größere Marktverzerrungen erkennbar. Bei notwendigen personalintensiven Dienstleistungen wie Putzen, Grünflächenpflege, Straßenreinigung, Ordnungs- und Kontrolldiensten im öffentlichen Raum, Verwaltungs- Küchen- und Pflegediensten werden zunehmend reguläre Arbeitsplätze abgebaut oder nicht eingerichtet und durch Scharen (jedes Jahr geschätzt ein knappe halbe Million) von rotierenden „gemeinnützigen“ Arbeitskräften ersetzt, deren Lohn man – falls die Lohnvariante überhaupt noch gewählt wird - gerade so hoch festsetzt, dass er knapp über der Sozialhilfe liegt oder dass das anschließende Arbeitslosengeld in etwa die Höhe der Sozialhilfe hat. Aber auch Menschen , die solche Dienstleistungen erbringen, haben die gleichen Rechte auf existenzsichernden Lohn und gleichberechtigte Teilnahme am Arbeitsleben wie alle andern.

Im Verlauf dieses Prozesses werden die Beschäftigungsträger des 2.Arbeitsmarkts immer größer und mächtiger und die Chancen in diesen Bereichen ein dauerhaftes menschenwürdiges Auskommen zu finden, die viele ja gerne ergreifen würden, und die Chancen der Privatwirtschaft, in diesem Bereich öffentliche Aufträge zu bekommen, immer kleiner. Die **Marktverzerrung** etwa, die der Garten- und Landschaftsbau bei SGB III- Maßnahmen beklagt, entstehen genau genommen in viel umfassenderen Maß durch die Sozialhilfebeschäftigungen. Wer Arbeiten für den Sozialhilfebezug einführt, wird diese Entwicklung noch beschleunigen und die Rückkehr ins normale Erwerbsleben für immer mehr Menschen abschneiden statt fördern.

II 3b) Verzahnung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe.

1.) **Die Arbeitslosenhilfe** wurde 1969 bei der Schaffung des AFG - also in einer Zeit in der das BSHG schon in Kraft war- ausdrücklich beibehalten, weil die Hilfebedürftigen im Hinblick auf Arbeitsberatung und Arbeitsvermittlung durch eine Fachbehörde und nicht durch die Sozialhilfe betreut werden sollten. Dazu kommt bis heute die Erfahrung, dass sich Arbeitsämter Nichtleistungsbeziehern nicht so intensiv widmen wie Leistungsbeziehern und das Abgrenzungsproblem, dass die aufwendigen Dienstleistungen und Maßnahmen des SGB III

sich auf Personen konzentrieren müssen, die in irgendeiner Weise Vorleistungen erbracht haben.

Der Arbeitslosenhilfebezieher muss zumindest in der Vergangenheit schon versicherungspflichtig gearbeitet haben, was sich auf Leistungsanspruch, Leistungshöhe, Zumutbarkeit u.v.a. auswirkt und sie zu einer in ihrer **ganzen Struktur lohnersatzleistungsähnlichen Leistung** macht, die allerdings durch **Fürsorgeelemente** ergänzt wird.

Aber auch hier sind viele Freibeträge deutlich höher und führen insbesondere zu einer familienfreundlicheren Ausgestaltung als in der Sozialhilfe, wobei die höheren Freibeträge für Familienangehörige dem Gesetzgeber durch jahrelange Rechtsprechung bis hin zum Bundesverfassungsgericht geradezu abgerungen werden mussten und erst jetzt eine angemessene Höhe erreicht haben, die Familien bisher im Regelfall von der Sozialhilfe unabhängig macht.

Arbeitslosenhilfe wird anders als die Sozialhilfe aus Bundesmitteln finanziert, was gerade in Gebieten mit hohen Arbeitslosenzahlen einen überregionalen Ausgleich bewirkt und die Lasten der Finanzierung von Arbeitslosigkeit ausgewogen verteilt. Darüberhinaus wird durch Leistungen in erheblicher Höhe der Sozialversicherungsschutz der Bezieher aufrecht erhalten.

Das einzige Konstruktionselement der Arbeitslosenhilfe, das nicht überzeugt, ist die unendliche Verlängerungsmöglichkeit der Leistungsdauer.

Auch wenn die Leistung einen gewissen Zwittercharakter zwischen gehobener Fürsorgeleistung und Versicherungsleistung hat, so hat sie damit doch eine sehr spezifische Funktion und gibt ihren Beziehern eine deutlich und auch begründet von der Sozialhilfe unterschiedene Position. Das sollte beachtet werden, bevor man voreilig ausländische Modelle kopiert, deren Gesamtstruktur anders ist.

- 2.) Die Forderung der **Verzahnung mit der Sozialhilfe**, die bei den meisten Antragstellern mit der Forderung nach **Abschaffung der Arbeitslosenhilfe** einhergeht, wird mit einer ineffizienten Doppelleistung zweier Ämter begründet, die das Gleiche machen.

Außerdem wird zwar zu Recht kritisiert, dass das Nebeneinander von Arbeitsamt und Sozialamt zu **Verschiebehahnhöfen** führt, weil es den Sozialämtern Anreize bietet, Menschen in ungeeignete, kurz befristete Beschäftigungen zu bringen, nur um sie anschließend an das Arbeitsamt abgeben zu können. Diese Fehlentwicklung wurde aber bisher fast ohne Ausnahme durch Beratungsfirmen und wissenschaftliche Institute verstärkt, die die Evaluierungen von Beschäftigungsmaßnahmen so anlegen, dass letztlich der Abgang in die Arbeitslosenversicherung als Erfolg einer „effizienten, aktivierenden Sozialhilfegestaltung“ umgedeutet wird. Mit einer veränderten Auswertungspraxis lässt sich

das einfacher korrigieren, zumal der Arbeitslosengeldbezug auch nach Abschaffung der Arbeitslosenhilfe zum „Verschieben“ übrig bleibt und sogar verstärktes Hin- und Herschieben des in dieser Praxis sowieso schon zum Objekt degradierten Arbeitslosen erwarten lässt.

- 2a) Gegen die Abschaffung spricht einmal, dass sich nur bei einer **ausgesprochen kleinen Gruppe die Leistungsbezüge überschneiden**, nämlich bei ca. 8 % der Sozialhilfebezieher und bei ca. 15 % der Arbeitslosenhilfebezieher (gegenwärtig ca. 220 000 Personen, wobei nicht ganz geklärt ist, ob dabei auch Arbeitslosengeldbezieher mitgezählt sind). Aber auch dieser Überschneidungsgruppe ist gemeinsam, dass sie vorher gearbeitet hat. Sie hatten nur das Pech zu wenig zu verdienen und das verbindet sie mit den entsprechenden Arbeitslosengeldbeziehern, die ebenfalls im Doppelbezug stehen. Arbeitslosenhilfebezug ist auch nicht identisch mit Langzeitarbeitslosigkeit: Er kann schon nach 6 Monaten beginnen, während Arbeitslosengeld bis zu 2 Jahren und 8 Monaten laufen kann. (Viele registrierte Langzeitarbeitslose sind hochqualifizierte, vorzeitig freigesetzte ältere Arbeitnehmer)

Und auch **eine Doppelarbeit bei der Dienstleistung** ist bei genauer Betrachtung **nicht gegeben**. Die gesetzliche Aufgabe der Arbeitsämter ist die Aufgabe der Arbeitsvermittlung, die mit Arbeitsberatung, Beschäftigungsförderung, Arbeitsmarktbeobachtung und zumindest einem Überblick über den Ausbildungsmarkt gekoppelt ist. Diese Aufgaben und Möglichkeiten haben die Sozialämter nicht, der überregionale Blick fehlt völlig. In der Vergangenheit haben zwar Sozialämter in Teilbereichen selbst vermittelt, - gelegentlich wurde auch das Abordnen in eine gemeinnützige Beschäftigungsgesellschaft mit Arbeitsvermittlung verwechselt -, oder sie haben Dritte als Arbeitsvermittler eingeschaltet, weil sie mit der Vermittlungsleistung der Arbeitsämter bezüglich der Überschneidungsgruppe - zu Recht - unzufrieden waren. Das war als Anregung zur Verbesserung und Erweiterung des Angebots in diesem Bereich sehr wichtig, aber es waren immer nur sehr begrenzte Angebote, die meist nur auf den Teilarbeitsmarkt der Un- und Angelernten ausgerichtet waren und sind. Zudem weisen Mitarbeiter der Bundesanstalt für Arbeit daraufhin, dass sie ähnliche und konstantere Erfolge vorweisen könnten, wenn sie vergleichbare Zeitvolumen für die Vermittlungstätigkeit aufwenden könnten und sogar noch die zu Vermittelnden auswählen könnten. (Hier werden bezüglich der „Erfolge“ die berühmten Äpfel mit Birnen verglichen). Es spricht nichts dagegen das Angebot der schon vorhandenen Arbeitsbehörde in diesem Bereich zu ergänzen und mit den Sozialhilfebehörden zu koordinieren. Aber selbst bei intensivster Kooperation muss letztlich klar sein, wer die Vermittlungsleistung erbringt und verantwortet und vor allem, wer sie auf Dauer finanziert.

2b) **Bei einer Zusammenlegung mit der Sozialhilfe, für die es genau betrachtet, außer korrigierbaren Fehlentwicklungen in der Praxis der beteiligten Behörden keinen Grund gibt, ist mit folgenden Verschiebungen zu rechnen:**

- **Die Kommunen** müssten nach dem gegenwärtigen Stand ca. 25 Mrd. DM Aufwendungen erbringen, die gegenwärtig der Bund aufbringt. Damit wären, worauf die kommunalen Spitzenverbände hinweisen, **die Sozialhilfeträger überfordern**. Angekündigte Ausgleichszuweisungen des Bundes geben keinerlei Sicherheit, denn sie können nach politischer Lage von Jahr zu Jahr wechseln und bringen bei dieser Größenordnung die Kommunen in extreme Abhängigkeit. Bei einer möglichen Beteiligung am Steueraufkommen sind die Verteilungsschlüssel schwer kalkulierbar. Weil die Kommunen nach diesem Modell die alleinige Verantwortung für Arbeitssuchende ohne Versicherungsanspruch tragen, wird es bald Erwägungen geben, sie durch Ausgestaltung der Verteilungskriterien zu mehr Aktivität anzureizen, selbst wenn sie das mit vernünftigen Angeboten nicht mehr leisten können. Durch die zu erwartenden Kürzungen der Leistungen (s.u.) wäre allerdings auch mit Minderausgaben zu rechnen.
- Die Kommunen müssten darüberhinaus für **zusätzliche** ca. 1,2 Mio. Personen bisheriger Arbeitslosenhilfebezieher plus der dazugehörigen Haushaltsmitglieder die **Verwaltung**
- **und als wirkliche Doppelleistung die vollständige Arbeitsvermittlung** übernehmen, was zu einer überflüssigen und wegen der schlechten Ausstattung unzureichenden parallelen **Arbeitsvermittlung 2. Klasse** führen würde. Diese Konsequenz ist zwingend, denn wer die Vermittlung bei den Arbeitsämtern belassen möchte, hat überhaupt keinen Grund mehr zur Verlagerung der Arbeitslosenhilfe, denn damit würden die bekannten Kooperationsprobleme nicht abgeschafft, sondern vervielfacht werden. Die Folge wäre ein vermehrter Personalbedarf bei den Kommunen, für den die Kosten bisher nicht kalkuliert sind und eine **Teilschließung der Arbeitsämter**, die für etwa ein Drittel der bisherigen Nutzer nicht mehr zuständig wären.
- Diese Einsparungen würden dann vermutlich zur Absenkung der Versicherungsbeiträge führen, sodass insgesamt eine Verschiebung von Teilen der Arbeitsverwaltung zu Lasten der Kommunen stattfindet.
- **Die Verlierer in jeder Hinsicht wären jedoch die Arbeitslosenhilfebezieher:** sie verlören mit der Zusammenlegung einen Teil ihrer bisher zustehenden Leistungen, was wegen der bisherigen Freibeträge insbesondere Familienvorstände und wegen der Höhe der Leistung

insbesondere ehemals gut verdienende, qualifizierte Leistungsbezieher betrifft.

- Sie verlören weiterhin ihren Sozialversicherungsschutz, der für Sozialhilfeempfänger gegenwärtig nicht einzuführen ist.
- Und sie verlören, trotz häufig erst kurzer Arbeitslosigkeit, den Zugang zu einer qualifizierten Arbeitsvermittlung und wären auf Vermittlung der Sozialämter in einfache Dienstleistungen angewiesen. Im Rahmen der Zumutbarkeitsvorschrift würde so ein massenhaftes Abdrängen in unterwertige Beschäftigung stattfinden.

2c) Deshalb würde, wenn man zusammenlegen will, mehr für eine Verlagerung der ergänzenden Sozialhilfe für die kleine Gruppe der Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfebezieher an die Arbeitsämter sprechen als umgekehrt. Das würde aber auch zu Doppelarbeit bei den Arbeitsämtern führen, weil die Bedürftigkeitsprüfung dort bisher viel pauschaler, versicherungstypischer abläuft als in der Sozialhilfe und beim Arbeitslosengeld überhaupt nicht stattfindet.

II 4.) Gender- Mainstreaming

Gleiche Chancen für beide Geschlechter geben nur Systeme mit dauerhaften Beschäftigungsmöglichkeiten. Ein Weg wäre z.B. die Beschäftigungsausweitung mit tariflicher Entlohnung in den Berufsfeldern und bei den notwendigen Dienstleistungen, die durch die gemeinnützige Arbeit bisher chancenlos und unterbezahlt abgedeckt werden.

Gegenwärtige Modelle von „Arbeit sofort“ mit raschem Vermitteln in Niedriglohnbereiche unter Ausreizung der bisherigen Zumutbarkeitsregel bis an den unteren Rand (s. unten III), bedienen vorwiegend geschlechtsspezifische Arbeitsmärkte, was man schlagwortartig charakterisieren kann: Frauen zum Putzen oder in die Hauswirtschaft, Männer in die Außenanlagen oder körperlich anstrengenden Helferberufe! Gleiche Chancen sind allenfalls dahingehend erkennbar, dass beide Geschlechter immer weniger Chancen haben von den Löhnen den Unterhalt für eine Familie aufzubringen.

II 5.) Verwaltungsmodernisierung, verändertes Aufgabenspektrum.

Die Zielgruppen der Sozialhilfe haben sich heute so weit verändert, dass bei Personalqualifikation und Einsatz das veraltete Leitbild einer ungeliebten Randgruppenversorgungsbehörde entweder aufgegeben werden muss oder aber völlig neue Zuständigkeiten gefunden werden müssten.

Antragsteller in der Sozialhilfe reichen heute von ehemaligen Selbstständigen, Zeitbeamten, akademisch vorgebildeten Zuwanderern, Alleinerziehenden und vielfältig Behinderten aus allen Schichten und Niedriglohnbezieher bis hin zu völlig Arbeitsunfähre-

nen, Zuwanderern ohne Sprachkenntnisse und Vorbildung, stark Verhaltensauffälligen und schwer Sucht-abhängigen, Nichtseßhaften und Straßenkindern.

Leider konzentrieren sich aber bisher alle Ansätze zur Qualitätssicherung unabhängig von Zielgruppen auf Benchmarking, wobei sich die Kennzahlenerhebungen und – vergleiche auf ausgezahlte Geldleistungen, Zu- und Abgangsprozessen und Empfängerstruktur und – dichte beziehen. Diese **Daten lassen aber keine Rückschlüsse auf die Qualität der Leistung zu**, weil sie nur teilweise durch gute, teilweise aber auch durch ganz besonders schlechte Leistungsangebote zu erzielen sind. Niedrigeres Ausgabenvolumen kann man z.B. am raschesten dadurch erzielen, dass man den Hilfebeziehern weniger zum Leben auszahlt und ihre Armut oder Verschuldung verschärft; den Zu- und Abgang kann man durch Verzögerung der Antragsbearbeitung, zweifelhafte Arbeitsverpflichtungen, entwürdigende Verfahren und rechtswidrige Ablehnungen nachhaltig beeinflussen. Als Erfolge werden dabei dem Behördenhandeln auch noch zugeordnet, wenn der Hilfebeziehende selbständig Arbeit findet, ja selbst wenn er heiratet, umzieht, wegen Ausweglosigkeit in die Kriminalität abtaucht (was übrigens auch Teil des amerikanischen Erfolgsrezepts ist) oder stirbt.

So sind bisher die vielfältigen Modellprojekte in der Sozialhilfe bereits von ihrer Anlage her geradezu zum Erfolg verdammt, weil man die Folgen für den Bürger völlig ausblendet. Evaluieren müsste die Rechtmäßigkeit von Verwaltungshandeln , Qualität und Nutzen von Beratung und inwieweit sich die Lebenslage nachhaltig verändert und verbessert hat. Dazu wären die Erkenntnisse externer Fachberatungsstellen und natürlich die Bewertung durch die Hilfebezieher selbst notwendig. Das gilt im übrigen auch für die vielen internationalen Vorbilder, die nur aus der einseitigen Selbstdarstellung der staatlichen oder beauftragten Akteure wahrgenommen werden. Wer hier wirklich Verwaltung modernisieren möchte, kann die Stärkung von sozialen Bürgerrechten, die zu Mitgestaltung und Berücksichtigung berechtigter Interessen ermächtigen, nicht umgehen.

III.) Was fehlt:

Eine Reform, die das Prinzip Fördern und Fordern verankern will, die Selbsthilfekräfte und Selbstbestimmung stärken und die Aktivierung und Überwindung der Sozialhilfe in den Mittelpunkt stellt und ineffiziente Doppelarbeit vermeiden will, müsste folgende Aspekte berücksichtigen, die Fehlentwicklungen im Umgang mit redlichen Sozialhilfebeziehern korrigiert.

III 1.) Eindeutigere Festschreibung des Grundsatzes der unmittelbaren Bedarfsdeckung bei Antragstellung:

Der bisherige Vorschrift, des Tätigwerdens bei Kenntnis (§ 5 BSHG) hat sich nicht bewährt, weil bei den Trägern kaum Interesse an eigenständiger Ermittlung von Bedarf festgestellt wurde. Aufgeklärte Bürger sind heute in der Lage Anträge zu stellen, wenn sie etwas benötigen. Wichtig ist allerdings, dass sie dann

auch etwas erhalten. Der Grundsatz der unmittelbaren Bedarfsdeckung wird zwar theoretisch bisher anerkannt, es gibt jedoch starke Tendenzen, ihn im Rahmen falsch verstandener Aktivierungstendenzen oder überzogener Selbsthilfeanforderungen in Frage zu stellen und Menschen durch Vorenthaltung des Existenzminimums zu einem Verhalten zu nötigen, das weder ihren Interessen entspricht noch ihre Lebenslage verbessert.

III 2) Behördenunabhängige Beratung und Unterstützung beim Geltendmachen sozialer Leistungen.

Voraussetzung für eine strukturell gleichberechtigte Stellung des Bürgers ist, ihm den Zugang zu einer behördenunabhängigen und fachlich qualifizierten sozialen und sozialrechtlichen Beratung bei Verbänden und sonstigen Stellen zu ermöglichen. Dies gilt insbesondere deswegen, weil wegen eines natürlichen Interessengegensatzes die Beratung über Leistungen und über Rechte durch die Behörden vernachlässigt zu werden pflegt. Sozialhilfebetrüger kennen im Regelfall ihre Rechte – Erstantragsteller kennen sie nicht.

Solche sozialen Servicestellen könnten gleichzeitig auch zur qualitativen Erfolgskontrolle von Leistungsangeboten beitragen, weil sie über die ratsuchenden Bürger viel rascher auf Probleme aufmerksam werden. Die Vertraulichkeit dieser Beratung muß gewährleistet sein.

Überfällig ist – wie mehrere Verfahren in der letzten Zeit beweisen - auch eine eindeutige Regelung über die Befugnis zur Rechtsberatung und Vertretung im behördlichen Verfahren und im gerichtlichen Eilverfahren. Auch das Recht zum Auftreten in der ersten Instanz wäre bei Vorliegen bestimmter Qualifikationen sinnvoll, weil sich eine qualifizierte Rechtsvertretung durch die Anwaltschaft im Sozialhilferecht bisher nicht zufriedenstellend entwickelt hat.

III 3.) Änderung der Zumutbarkeitsvoraussetzungen:

Die Zumutbarkeitsvorschrift in § 18 Abs.3 BSHG ist dadurch, dass sie ab Beginn des Bezugs zum völligen beruflichen Abstieg ohne Berücksichtigung von erworbener Qualifikation, Erfahrung, Fähigkeiten und Neigung verpflichtet, einem sozialen Deklassierenden verhaftet, der jedem Eingliederungs- und Anreizgedanken zuwiderläuft. Im Sinne einer nachhaltigen Förderung wäre § 18 Abs.3 BSHG am Ende etwa wie folgt zu ändern:

Der Hilfeempfänger, der Ausbildung und berufliche Erfahrung hat, ist insbesondere in der ersten Zeit der Arbeitslosigkeit (6 Monate und ggfls. mehr) berechtigt, eine Beschäftigung zu suchen, die seinen Fähigkeiten, Erfahrungen und seinem Ausbildungsstand entspricht.

Die beste Reintegration ins Erwerbsleben wird nach wie vor durch die adäquate Arbeitsstelle erreicht, worauf sich auch die Förderung in dieser Zeit konzentrieren müsste.

Bei den nicht qualifizierten Hilfeempfängern geht die bisherige Regel ohnehin ins Leere, verhindert aber umgekehrt die Orientierung auf aufbauende Qualifizierung.

Außerdem sind als zumutbare Mindestarbeitsbedingungen für alle Gruppen die tariflichen oder ortsüblichen Arbeitsbedingungen zu fordern, denn es ist nicht Aufgabe einer Sozialbehörde über Mitwirkungspflichten Arbeitgeber zu fördern, die versuchen durch schlechtere Arbeitsbedingungen Konkurrenten zu unterbieten.

Zeitarbeit kann zumutbar sein, die Annahme von Arbeitsangeboten sollte aber bis auf besonders zu regelnde Fälle freiwillig bleiben. Insbesondere sollte niemand verpflichtet sein, Angebote anzunehmen, mit denen reguläre Beschäftigung verdrängt wird und wo keine existenzsichernden Löhne bezahlt werden, wie das bereits im Helferbereich zu beobachten ist.

Parallel wären die Zumutbarkeitsregeln des SGB III anzugleichen.

III 4.) Änderungen der Regeln zur Anrechnung von Einkommen und Vermögen:

Im § 88 BSHG sind Regelungen zum Schutz von Vermögen zur Alterssicherung und zum Einsatz des KFZ zu verändern.

Gegenwärtig werden viele Neuantragsteller routinemäßig aufgefordert ihr KFZ zu verwerten. Folge ist, dass sie in der Vermittlung eingeschränkt sind und die langfristige Eingliederung verhindert wird.

Vom KFZ - Einsatz ist abzusehen, soweit es zur Arbeitssuche benötigt und eingesetzt wird oder soweit das KFZ zur Vereinbarung von Familienpflichten, Betreuungsaufgaben (wie Pflege, soziale ehrenamtliche Tätigkeit) und Arbeitsaufnahme benötigt wird.

Vermögen zur Alterssicherung ist im angemessenen Umfang vom Einsatz zu befreien. Das sollte aus Gleichbehandlungsgründen auch für Lebensversicherungen gelten, wenn keine ausreichenden Rentenanwartschaften vorliegen.

Nach § 76 wird als Einkommen angerechnet, was im Bezugszeitraum zufließt. Dazu zählen nach einer

neuen Entscheidung durch das Bundesverwaltungsgericht auch Löhne und Lohnersatzleistungen, die sich auf Zeiträume vor dem Leistungsbezug beziehen, aber verspätet gezahlt werden. In Erwartungen dieser Zahlung verschulden sich viele Erstantragsteller zunächst und beantragen erst viel später als sie berechtigt wären Sozialhilfe. Diese Nachzahlungen sollten deshalb wie bisher als Vermögen betrachtet werden oder zur Deckung der aufgelaufenen Verschuldung vorrangig eingesetzt werden können.

III 5.) Veränderung der Sperrzeiten im SGB III in der jetzigen Form.

Zu einer wirklich merkbaren, für den Bürger wie den Sozialhilfeträger gleichermaßen fühlbaren Entlastung würde eine Veränderung der Sperrzeitregeln führen, die die sog. **Arbeitsamtsüberbrücker**, die bisher auch jede Statistik verfälschen, **wegfallen lassen** würde, ohne die Arbeitslosenversicherung ungerechtfertigt zu belasten. Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe werden oft mehrere Monate verspätet ausgezahlt, weil Sperrzeiten überprüft werden, oder sie fallen 12 Wochen aus, weil Sperrzeiten sofort verhängt werden, auch wenn die Entscheidung darüber noch nicht rechtskräftig ist. Dabei ist die Begründung für die Sperrzeiten teilweise anachronistisch. Viele einverständliche Auflösungen dienen zumindest gleichermaßen den Interessen des Arbeitgebers, viele Eigenkündigungen erfolgen wegen Überlastungen oder mobbingähnlichen Tatbeständen, viele Abbrecher von Qualifizierungsmaßnahmen haben berechtigte Kritik an der Qualität der Angebote - hier ist eine derart überdimensionierte Bestrafung alleine von Arbeitnehmern in Zeiten, in denen mehr Mobilität und Eigenverantwortung gefordert wird, kontraproduktiv. Darüberhinaus ließe sich unerwünschtes Verhalten kalkulierbarer und verwaltungstechnisch in jeder Hinsicht einfacher durch Kürzungen der Lohnersatzleistungen durchführen, die dann aber sofort fällig wäre. Ebenfalls sofort müsste eine ausreichende Abschlagszahlung zur Verfügung stehen, wenn sich ihre genaue Berechnung nur durch Verzögerungen von Arbeitgeberangaben ergibt.

18.1.2002

Helga Spindler