

Zur Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Arbeitsämtern

H 246

Entwicklung, Stand und Perspektive

Rainer Göckler, Mannheim*)

Bei diesem Beitrag handelt sich um die gekürzte Fassung einer Vorlesung, die der Autor im März 2002 im Rahmen der Ringvorlesung zu aktuellen Entwicklungen der Arbeitsmarktpartnerteams an der Fachhochschule des Bundes, Fachbereich Arbeitsverwaltung, in Mannheim hielt. Der Autor bedankt sich bei seinem Kollegen Hansmichael Gstell für die kritische Durchsicht des Manuskriptes.

1. Historische Aspekte von Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe

Die Hilfen der Arbeitsförderung und nach dem Bundessozialhilfegesetz werden in naher Zukunft im Sozialgesetzbuch vereint sein. Z.Zt. ist das BSHG durch § 68 Nr. 11 SGB I in das Gesamtwerk eingebunden, mit der Folge, dass die allgemeinen Teile des SGB I und die Verfahrensregelungen des SGB X auch in der Sozialhilfe Anwendung finden. Dass die Träger der Sozial- und Jugendhilfe im Rahmen der Eingliederung schwerbehinderter Menschen ihren Sonderstatus verloren haben und mit Verabschiedung des SGB IX originäre Träger der Rehabilitation wurden, ist ein weiterer Beleg für die Vereinheitlichung wesentlicher Sozialrechtsvorschriften.

Sozial- und Arbeitsämter sind Ausdruck der Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland, sich zur sozialen und rechtsstaatlichen Verantwortung zu bekennen, wie es sich aus den Artikeln 20 und 28 des Grundgesetzes ergibt. Es geht hierbei also nicht um die Institutionen sondern darum, dass Sozialstaatlichkeit ein Charakteristikum dieses Staatswesens ist. Die Institutionen sind veränderbar, der Auftrag nicht.

Dennoch gehören die Leistungen unterschiedlichen Systemen der sozialen Sicherung an, die historisch andere Wurzeln haben und auch in ihrer verfassungsrechtlichen Ausgestaltung und Bewahrung unterschiedlich zu bewerten sind.

Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung werden nach dem Versicherungsprinzip gewährt, welches in der Sozialversicherung umfassend organisiert personenbezogene Risiken zumindest in ihren ökonomischen und sozialen Auswirkungen minimiert. Krankheit, Alter, Witwe(r)n- und Waisenunterstützung, Pflegebedürftigkeit, Arbeitslosigkeit und berufsbedingte Unfallfolgen sind typische Beispiele für die Risiken, gegen die bisher die meisten Mitglieder in dieser Gesellschaft pflichtversichert sind.

Die Sozialversicherungsleistungen werden ohne große Ermessensspielräume gewährt, sind in hohem Maße verrechtlicht und zeichnen sich durch Zuverlässigkeit und Zahlungssicherheit aus. Sozialversicherungsleistungen beinhalten ein individuelles Anspruchsrecht, welches über Beitragszahlungen erworben wurde und sich dadurch nicht für Stigmatisierungs- und Diskriminierungsstrategien eignet.

Die Notwendigkeit der Einführung derartiger Versicherungsleistungen stellte sich im 19. Jahrhundert, als im Zuge der Industrialisierung bisherige, i.d.R. auf familiärer, ständischer oder kooperativer Basis basierende Sicherungssysteme zusammenbrachen („Landflucht“) und zu einer breiten Verarmung insbesondere der städtischen Bevölkerung führte („Pauperismus“). Die sich industrialisierenden Staaten sahen sich aus vielerlei Gründen genötigt (→ militärische, gesellschaftsstrukturelle, politische Neuorientierungen etc.), diesen Verelendungstendenzen, die später als „soziale Frage“ diskutiert wurde, entgegenzuwirken. Auch wenn es zahlreiche gesetzgeberische und auf Privatinitiative beruhende Versuche einer Vereinheitlichung von Sozialstandards gab (→ preußisches Allgemeines Landrecht, kommunale und kirchliche Armenpflege, privat organisierte Unterstützungskassen, Arbeitgeber(selbst-)verpflichtungen etc.), unter den industrialisierten Staaten legte Deutschland

*) Professor an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Arbeitsverwaltung



mit der Bismarckschen Sozialgesetzgebung ein erstes geschlossenes Sozialversicherungspaket vor, so „dass Deutschland von seinen Nachbarn in Bezug auf die Sozialversicherungsgesetzgebung für mehrere Jahrzehnte als ein in jedem Falle prüfenswertes, in vielen Fällen auch nachahmenswertes Modell angesehen wurde“ (Zöllner, 2001, S. 275. In BMA, Sozialgeschichte, 2001). Unter Fachleuten ist man sich einig, dass dabei weniger altruistische Motive die herausragende Rolle spielten als vielmehr der Versuch, die soziale und politische Sprengkraft der Entwicklung einzudämmen. Es handelte sich zunächst um reine Arbeiterversicherungen, die erst später auf alle abhängig beschäftigten Arbeitnehmer ausgedehnt wurden.

Das unter Bismarck entworfene und verabschiedete Sozialversicherungspaket enthielt als Leistungsvoraussetzung im Rahmen des Versicherungsprinzips

- die Beitragszahlung als Vorleistung und
- den Eintritt des Versicherungsfalles,

das die Gewährung vorrangiger und schematischer, d.h. im Regelfall nicht bedarfsorientierter Leistungen bewirkt. Die zu Risikogemeinschaften zusammengefassten Personengruppen bilden mit dem Recht der Selbstverwaltung ausgestattete Körperschaften des öffentlichen Rechts, der später die Arbeitslosenversicherung (1927) und die Pflegeversicherung (1994) folgte.

Die am 13. 11. 1918 erlassene „Verordnung über die Erwerbslosenfürsorge“, die man als Grundstein der Arbeitslosenhilfe ansehen kann, diente dem Ziel, die vielen Kriegsheimkehrer des Ersten Weltkriegs vor der Armutsfalle zu schützen. Es war ausdrückliches Ziel des damaligen Verordnungsgebers diese Leistung aus der Armenfürsorge auszugliedern.

Hierzu muss man auch wissen, dass bis zu diesem Zeitpunkt mit dem Bezug von Armenfürsorgeleistungen diskreditierende Zuschreibungen und Folgen verbunden waren, die bis heute die häufig verschämte Nutzung der Sozialhilfe erklären. Zum damaligen Zeitpunkt führte beispielsweise der Bezug von Fürsorgeleistungen in der Regel zum Verlust des Wahlrechts.

Mit diesen Traditionen sollte das neue Sozialhilferecht endgültig brechen. Rechtsgrundlage für die Gewährung von Sozialhilfeleistungen ist das 1961 verabschiedete und zum 1. 1. 1962 in Kraft getretene Bundessozialhilfegesetz (BSHG). Diese Leistungen folgen nicht dem Versicherungsprinzip, sondern sind Leistungen des sozialen Ausgleichs.

Neben dem angesprochenen Versicherungsprinzip und dem Prinzip der sozialen Entschädigung das dritte klassische Standbein des sozial verfassten Staats- und Gesellschaftssystems in der Bundesrepublik Deutschland.¹⁾

Leistungen nach dem Ausgleichs- oder Fürsorgeprinzip sollen wirtschaftliche und persönliche Belastungen von Menschen mindern, die sich in einer Notlage befinden oder von einer solchen bedroht werden, unabhängig von einer vorhergehenden Leistungspflicht der Betroffenen.

Diese Leistungen werden überwiegend von den Kommunen erbracht bzw. im Rahmen staatlich finanzierter Fremdverwaltung durch die Kommunen vorgeleistet. Die aus allgemeinen Steuern finanzierten Leistungen der Sozialhilfe werden streng subsidiär gewährt, nachdem alle anderen Einkommensquellen und Unterhaltungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind. Während Sozialversicherungsleistungen nach dem Äquivalenzprinzip erbracht werden, geht der Sozialhilfegewährung eine am konkreten individuellen Einzelfall orientierte Bedürftigkeitsprüfung voraus (Bedarfsprinzip). Es besteht zwar ein Rechtsanspruch auf Leistungen, Gewährungsform und ihre Höhe unterliegen partiell aber dem Ermessen der Sozialhilfeträger.

Da ihre Leistungen aus Steuermitteln und nicht aus Beitragsmitteln erbracht werden, entfällt somit auch das Selbstverwaltungsrecht der Sozialversicherungszweige.

Anders als die gesellschaftlich umfassenderen Sozialversicherungssysteme reichen die Grundzüge der sozialen Entschädigung oder das Fürsorgeprinzip wesentlich weiter in die Geschichte zurück. So kannten bereits die Germanenstämme Versorgungsleistungen für Familien von gefallenen oder verwundeten Kriegern. Ähnliches war auch in der griechischen wie in der späteren römischen Kultur vorzufinden, allerdings immer gekoppelt an ein besonderes Verdienst für die Gemeinschaft.

Die Entwicklung der Armenfürsorge im Mittelalter, die sich verändernden gesellschaftlichen Einstellungen zu den Armen und die besondere Rolle der

1) Das in den 70er Jahren von der sozial-liberalen Koalition unter Willy Brandt begonnene – bis heute nicht abschließend erstellte – Sozialgesetzbuch geht von einer Vierteilung der sozialen Sicherungssysteme aus: Förderung (Ausbildungs- und Arbeitsförderung), Vorsorge (andere Sozialversicherung), Entschädigung und Ausgleich.



Zur Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Arbeitsämtern (Fortsetzung)

Kirchen soll hier nicht weiter skizziert werden. Nur so viel:

Die Betonung der Armut in der christlichen Religion bedeutete nicht unbedingt, dass den Armen eine besondere Würde zuerkannt wurde. Vielmehr bleibt auch im späteren Mittelalter die antike Verurteilung und Verachtung der Armen, die zu einer Gleichsetzung von Armut mit Unmoral und Verbrechen und zur Diskriminierung und Diffamierung führte, durchaus noch erkennbar. Die Subjekte der christlichen Gemeinschaft sind diejenigen, die Hilfe gewähren; die Armen sind nur das Objekt dieser Hilfestellung (vgl. Groenemeyer, 1999, S. 272).

Auch die Einteilung in „gute Arme“ mit Bettellizenz (Alte, Kinder, Behinderte) und „schlechte Arme“ (alle anderen Erwerbsfähigen, die beständig von Stadtverweisen bedroht waren) ist nicht neu.

Als Lehre aus der Geschichte bleibt: Der Druck auf sozial Schwächere wächst, wenn Krisensymptome im ökonomischen oder sozialen Kontext eine breite öffentliche Wahrnehmung erfahren.

Obwohl Arbeitsförderungsrecht und Bundessozialhilfegesetz verschiedenen Grundsystemen der sozialen Sicherung entstammen, weisen sie Gemeinsamkeiten auf:

a) Verabschiedung in einer Vollbeschäftigungssituation

Das 1961 verabschiedete Bundessozialhilfegesetz sowie das 1969 folgende – umfassend reformierte – Arbeitsförderungsgesetz sind vor dem Hintergrund einer dynamisch wachsenden Wirtschaft und einer Vollbeschäftigungssituation mit Arbeitskräfteknappheit verabschiedet worden. Für die jeweilig schwierigsten Personengruppen der damaligen Zeit, das waren für die Sozialämter die Kriegsversehrten und Alten, für die Arbeitsämter die Kriegsheimkehrer und Vertriebenen, waren entweder weit reichende Reformkonzepte der Rentenversorgung verabschiedet oder war durch die Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung gesorgt. Insofern wurde beiden Gesetzen eine eher prophylaktische Funktion zugebilligt.

b) Zahlreiche gesetzliche Änderungen seit ihrer Einführung

Beide Gesetze gehören zu den Gesetzeswerken in der Bundesrepublik Deutschland, die häufige Veränderungen erfahren haben. Neben notwendigen

Anpassungen aufgrund der sich verändernden Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage sowie der sich verändernden Lebenskonzepte und -gemeinschaften, waren sicherlich die jeweilige Haushaltslage und die zunehmende Staatsverschuldung hierfür von zentraler Bedeutung.

c) Starke Abhängigkeit von der jeweiligen Haushaltslage

Die Bundesanstalt für Arbeit hat die sich ständig an die Lage des Bundeshaushalts anpassende Finanzausstattung in Form einer Stop-and-go-Arbeitsmarktpolitik erlebt, die sicherlich auch die Zusammenarbeit mit der vielfältigen Kundschaft der Arbeitsämter (Träger, Arbeitgeber und Arbeitnehmer) nicht gerade erleichterte. Mit Einführung des SGB III erfuhr dieser Zusammenhang seine stärkste rechtliche Ausgestaltung, in dem im § 1 (2) SGB III der Gesetzgeber die Bundesanstalt für Arbeit verpflichtete, „dass sie den beschäftigungspolitischen Zielsetzungen der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung entsprechen.“ Durch das Job-AQTIV-Gesetz ist dieser Passus sogar in den ersten Absatz gerückt.

d) Zunehmende Deckungsgleichheit von Personengruppen

Hierzu ist es notwendig etwas weiter auszuholen und die Entwicklungen an einigen zentralen Größen nachzuvollziehen.

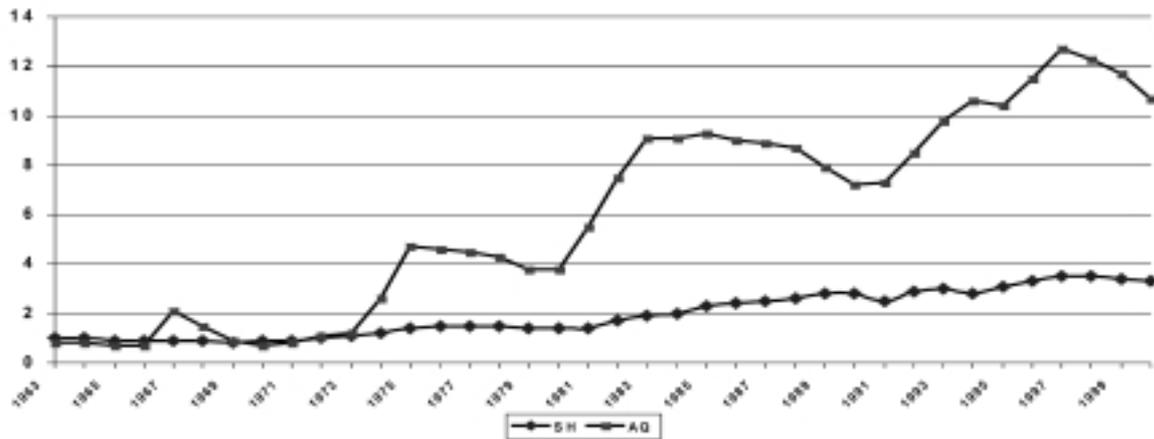
Die Zahl der Sozialhilfeempfänger stieg von 584 000 im Jahre 1963 auf knapp unter 2,8 Mio. zu Beginn des Jahres 2000, eine Zunahme um rd. 380 %. Die Zunahme bei der Arbeitslosigkeit von 186 000 Menschen (1963) auf knapp unter vier Millionen Personen im Jahresdurchschnitt 2001 fiel für den gleichen Zeitraum noch wesentlich extremer aus.

Die entsprechenden Entwicklungen anhand der Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten veranschaulicht die *Abbildung 1* auf der nächsten Seite.

Zunächst einmal zeigt die Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug, dass die Leistungen der Arbeitslosenversicherung die Folgen der zunehmenden Arbeitslosigkeit erheblich abgefedert haben. Die prozentualen Veränderungsraten sind deutlich höher als die der Sozialhilfequoten. Die Entwicklungstendenzen verlaufen jedoch parallel.



Abbildung 1: Entwicklung der Sozialhilfe- und Arbeitslosenquoten



Quelle: Statistisches Bundesamt

¹⁾ Bis einschl. 1990: Früheres Bundesgebiet, ab 1991: Deutschland.

²⁾ Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen.

³⁾ Anteil der Sozialhilfebezieher im engeren Sinne an der Bevölkerung in %.

⁴⁾ Arbeitslose in % der abhängigen Erwerbspersonen (ohne Soldaten).

⁵⁾ Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes im November 1993.

Der kontinuierliche, teilweise extrem ausfallende Anstieg der Arbeitslosigkeit überraschte also zunächst die Arbeitsämter, erreichte mit zeitlicher Verzögerung dann auch die Sozialämter. Da sich ein Teil der Arbeitslosigkeit immer mehr verfestigte, sich also auch bei den – eher kurzfristigen – Belegungen des Arbeitsmarktes nicht mehr abbaute (Hysteresis), fanden sich immer mehr Langzeitarbeitslose nach dem Auslaufen des Arbeitslosengeldes in der Sozialhilfe wieder. Der Begriff „Neue Armut“ seit Ende der 80er Jahre ist neben Alleinerziehenden, Asylbewerbern und illegalen Einwanderern vom Personenkreis der Langzeitarbeitslosen geprägt.

Ähnliches zeigte sich auch in der Ausgabenentwicklung der Leistungen von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, wobei die Abstände hier jedoch deutlich geringer verlaufen. Der starke Anstieg der Ausgaben bei der Arbeitslosenhilfe in den 90er Jahren ist auf die auslaufenden Arbeitslosengeldansprüche im Beitrittsgebiet und verschiedene Kürzungstatbeständen beim Arbeitslosengeld in den 90er Jahren zurückzuführen, die in der Folge dann auch die Sozialhilfeausgaben belasteten.

Da ein unmittelbarer Vergleich durch die unterschiedlichen Bezugsgrößen bei den Beteiligungsquoten – einmal die abhängig Beschäftigten und

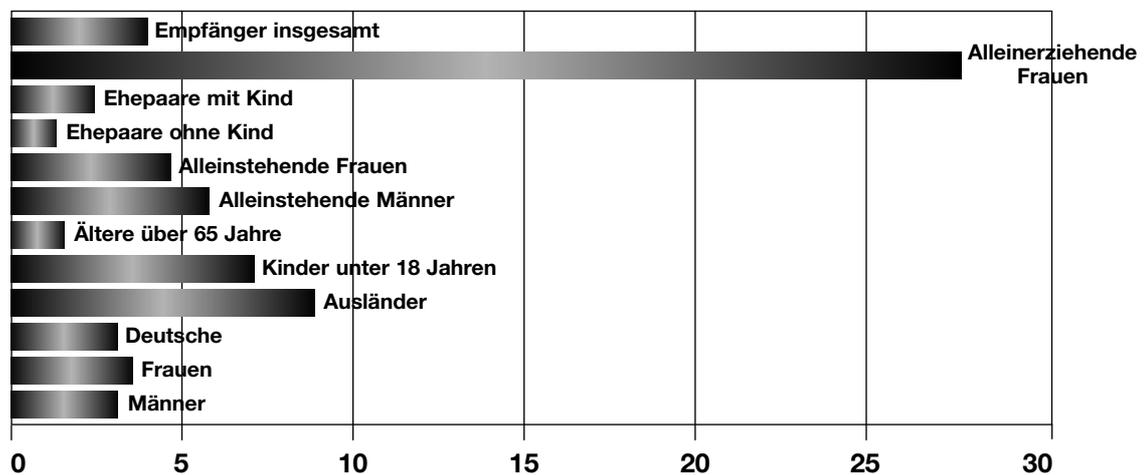
andererseits die Gesamtbevölkerung – statistische Bedenken aufwerfen könnte, ist es sinnvoll, die Menschen im Sozialhilfebezug unter der Fragestellung der Einsatzfähigkeit für den Arbeitsmarkt näher zu untersuchen. Zunächst eine Grundstruktur zur Identifizierung von besonders betroffenen Personengruppen oder Haushalten (vgl. *Abbildung 2*).

Zu den einzelnen Bevölkerungsgruppen unter den Hilfeempfängern kann man insgesamt feststellen (vgl. Haustein, 2001, S. 374):

- Kinder unter 18 Jahren gehören häufiger zu den Hilfeempfängern als alte Menschen. Dabei gilt, dass der Anteil der Kinder im Sozialhilfebezug kontinuierlich zugenommen hat und dass die Quoten steigen, je jünger die Kinder sind. Fachleute sprechen in diesem Zusammenhang von der „Infantilisierung der Armut“.
- Frauen beanspruchen mit 3,7 % häufiger Sozialhilfeleistungen als Männer mit 3,0 %, jedoch ist der Anteil alleinstehender Männer höher.
- Ausländer und Ausländerinnen haben mit 8,6 % eine deutliche höhere Sozialhilfequote als Deutsche. Von den 2,8 Mio. Hilfebeziehern hatten knapp 630 000 eine ausländische Staatsangehörigkeit, das sind rd. 22,5 % aller Sozialhilfebezieher.

Zur Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Arbeitsämtern (Fortsetzung)

**Abbildung 2: Sozialhilfequoten ausgewählter Personengruppen und Haushalte
- Dezember 1999 -**



Quelle: Statistisches Bundesamt. Die Sozialhilfequote misst den Anteil der Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt an der Bevölkerung bzw. der jeweiligen Bevölkerungsgruppe

- Die Sozialhilfequoten im Bundesgebiet Ost (BGO = 2,7 %) sind geringer als in den alten Bundesländern (BGW = 3,6 %) und tendenziell im Norden der Republik höher als im Süden. Die höchsten Sozialhilfequoten weisen die Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin auf.
- Bezogen auf Haushaltszusammensetzungen weisen die Sozialhilfequoten der allein erziehenden Frauen die mit deutlichem Abstand überhaupt größte Quote auf, die zeigt, wo dringender Handlungsbedarf für eine entsprechende Sozialgesetzgebung besteht.

Für die Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Arbeitsämtern ist natürlich der Anteil der Menschen interessant, der für eine arbeitsmarktliche Verwendung zur Verfügung steht.

Das ist zunächst einmal grob der Anteil der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt im Alter von 15–65 Jahren (Erwerbsbevölkerung). In der Gesamtsumme waren dies Ende 1999 1,7 Mio. Menschen, das sind knapp 61 % aller Leistungsbezieher. Rund 40 % der Leistungsbezieher scheiden demnach schon aus Altersgründen aus.

Sieht man sich an, wie sich dieser Personkreis in Bezug auf arbeitsmarktrelevante Daten zusammensetzt, so ergibt sich folgendes Bild (*Abbildung 3 auf der nächsten Seite*).

Knapp 9 % der Sozialhilfebezieher sind beschäftigt, davon 3,8 % in Vollzeitarbeit und 5,0 % in Teilzeitarbeit. Das sind insgesamt rd. 150 000 Menschen.

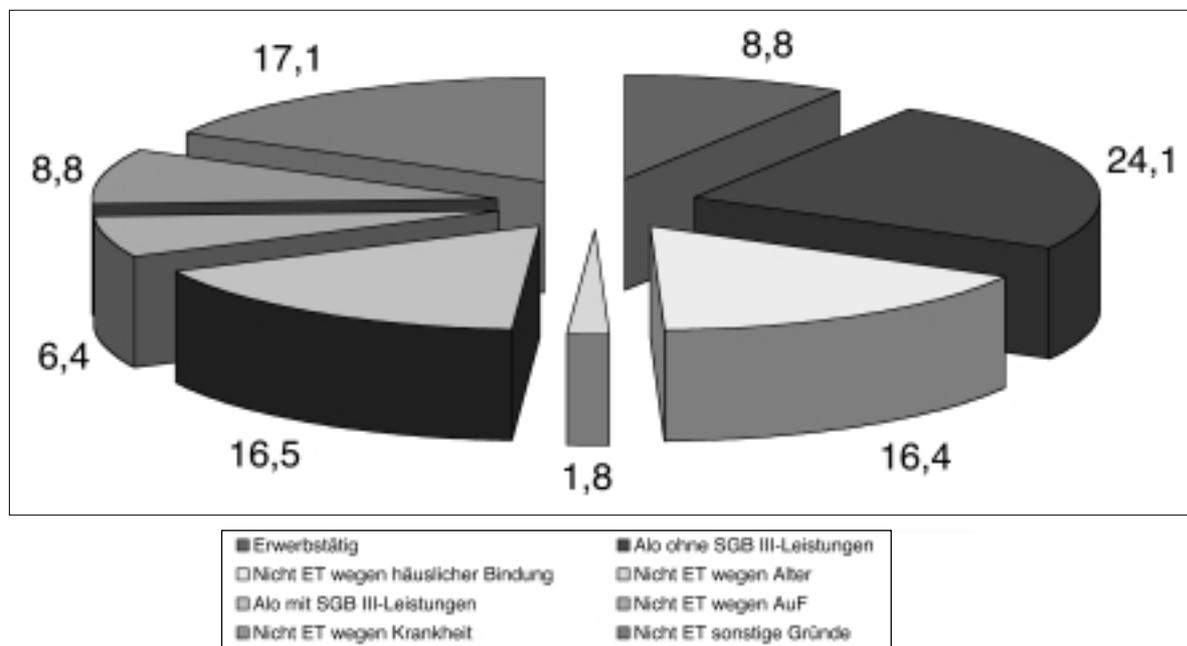
Offiziell arbeitslos gemeldet, ob mit (16,5 %) oder ohne Leistungen (24,1 %) durch die Arbeitsämter, sind insgesamt 690 000 Menschen, das sind 24,7 % aller Hilfebezieher oder knapp 41 % der Leistungsbezieher im erwerbsfähigen Alter. Rund 1/4 aller Bezieher von Hilfe zum Lebensunterhalt sind demnach bereits Personen, um die sich beide Institutionen bemühen.

Ein weiterer Teil steht entweder dem Arbeitsmarkt aus anderen Gründen nicht zur Verfügung oder befindet sich in Qualifizierungsmaßnahmen.

Im Personenkreis „Alter“ sind Menschen im Übergang zum Vorruhestand erfasst, der hohe Anteil „sonstige Gründe“ weist auf statistische Erfassungsprobleme der Sozialhilfeträger hin.



Abbildung 3: (Nicht-)Erwerbsstatus vom HLU-Beziehern in %



Quelle: Statistisches Bundesamt, Stand Dezember 1999

Bezieht man die Personen in Aus- und Fortbildung und die sonstigen Gründe mit ein, so ergibt sich einschließlich der bereits erwerbstätigen Personen²⁾ ein Bruttoarbeitskräftepotenzial von knapp über 1,24 Mio. Menschen, das sind knapp 45 % aller Leistungsbezieher oder rund 73 % der Leistungsbezieher im erwerbsfähigen Alter, welche von einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen den Arbeits- und Sozialämtern profitieren könnten.

Ein Bildungsvergleich von Sozialhilfeempfängern mit anderen Gruppen zeigt, dass, bezogen auf die Erwerbsbevölkerung, die allgemein bildenden Schulabschlüsse bei den Sozialhilfeempfängern ungünstiger ausfallen. Mehr als 60 % verfügen maximal über einen Hauptschulabschluss. Im Umkehrschluss verfügen aber auch mehr als 1/3 der Leistungsbezieher über Schulabschlüsse, die auch für anspruchsvollere Qualifizierungen genutzt werden könnten.

Auch bei den beruflichen Abschlüssen ist mit einem Anteil von knapp 50 % Ungelernten der Anteil bei den Sozialhilfebeziehern höher als im Vergleich zu allen Arbeits- oder Langzeitarbeitslosen.

Die Vergleichszahlen belegen, dass zum einen eine Arbeitsmarktintegration der Sozialhilfebezieher nicht leicht werden dürfte. Es besteht bei einem großen Personenkreis erheblicher Qualifizierungsbedarf, sofern sich Qualifizierungspotenziale erschließen lassen. Zum anderen belegen diese Daten, dass eine engere Zusammenarbeit zwischen Arbeits- und Sozialämtern im Interesse von mehr als einer Millionen Menschen dringend geboten erscheint.

2. Die Reaktionsmuster der Sozialhilfeträger auf die „Neue Armut“

Die aufgezeigten Entwicklungen machen deutlich, dass trotz aller Bemühungen des Bundesgesetzgebers die Auswirkungen der Arbeitslosigkeit finanziell zu mindern und mit einer verstärkten akti-

²⁾ Ausgehend davon, dass der größte Teil der erwerbstätigen Leistungsbezieher in öffentlich geförderter Beschäftigung arbeitet, macht die Einbeziehung Sinn.

Zur Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Arbeitsämtern (Fortsetzung)

Tabelle 1: Schul- und Berufsabschlüsse von Hilfeempfängern

Schulische Abschlüsse			Berufliche Abschlüsse			
	Sozialhilfebezieher	Erwerbsbevölkerung BGW		Sozialhilfebezieher	Arbeitslose	Langzeitarbeitslose
noch in schulischer Ausbildung	2,9 %	–	noch in beruflicher Ausbildung	2,0 %	–	–
Volks-/Hauptschulabschluss	49,0 %	28,7 %	abgeschlossene Ausbildung	34,5 %	53,1 %	53,2 %
Mittlerer Bildungsabschluss	19,0 %	37,7 %	Abschluss einer Fach-, Meister- oder Technikerschule	1,8 %	5,0 %	4,6 %
FH-Reife/ AHR	8,3 %	23,4 %	FH/Uni-Abschluss	3,5 %	4,9 %	4,2 %
sonst. Abschlüsse	7,6 %	–	anderer Abschluss	8,5 %	–	–
ohne Schulabschluss	13,1 %	8,6 %	keinen Berufsabschluss	49,7 %	37,0 %	38,0 %

Quellen: Statistisches Bundesamt (Sozialhilfebezieher, Stand Dezember 1999), Bundesanstalt für Arbeit (Strukturanalyse 2001), Reinberg, Hummel: Die Entwicklung im deutschen Bildungssystem... BeitrAB 245, S. 21, BGW

ven Arbeitsmarktpolitik zur schnellen Wiedereingliederung der arbeitslosen Menschen beizutragen, die Kommunen einen immer größer werdenden Anteil von Menschen in Arbeitslosigkeit zu unterstützen hatten. Im Jahre 2001 gaben alle Kommunen insgesamt 52,5 Mrd. DM für soziale Leistungen aus, das sind je Einwohner 687,- DM (BGW 728,- DM, BGO 504,- DM) und somit nach den Personal- und Sachaufwandskosten der drittgrößte Ausgabenanteil. (Statistisches Bundesamt, Kommunalfinanzen 2001, Wirtschaft und Statistik 5/2001, S. 386 f.)

Im Hinblick auf die sich immer ungünstiger darstellende Haushaltssituation der Kommunen führte dies bereits seit dem Ende der 70er Jahre zu Überlegungen, wie durch entsprechende Maßnahmen Einsparungen bei der Sozialhilfe zu erzielen seien.

Die von Kommune zu Kommune zeitlich, organisatorisch und personell sehr unterschiedlich eingeleiteten Maßnahmen lassen sich wie folgt gliedern

A. Personenbezogene Maßnahmen:

Hierzu gehören u.a.

- der Ausbau der Kontrollsysteme zur Überprüfung von Vermögen und Einkommen einschließlich der konsequenteren Heranziehung unterhaltsverpflichteter Angehöriger,
- die Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien zur Arbeitsaufnahme,

- die Nutzung von Pauschalierungsmöglichkeiten der Sozialhilfe³⁾ sowie
- Leistungskürzungen bei Verweigerung zumutbarer Arbeit, die in Extremfällen bei Einzelpersonen zu einer Leistungseinstellung führen kann.

B. Organisatorische Maßnahmen:

Hierzu gehören u.a.

- Aufbau und Finanzierung eines öffentlich geförderten „Zweiten Arbeitsmarktes“ neben den

³⁾ Mit der 7. Änd. zum BSHG hat der Bundesgesetzgeber eine Experimentierklausel eingefügt (§ 101a BSHG), in denen die Landesregierungen die Möglichkeit erhalten, durch Rechtsverordnung pauschalierte Leistungen der Sozialhilfe zu erproben, sofern Art oder Leistungshöhe nicht im Gesetz bereits festgelegt sind. Die mit einer pauschalierten Sozialhilfegewährung verfolgten Ziele lassen sich mit Verringerung des Verwaltungsaufwands, Steigerung der Haushaltsautonomie und Budgetverantwortung der Sozialhilfahaushalte und der Gewinnung von Personalkapazitäten für Beratungszwecke umreißen. Die Pauschalierung betrifft regelmäßig nur die nicht mit dem monatlichen Bedarfsatz (Regelsatz, Mehrbedarf, Miet- und Heizkosten) abgedeckten einmaligen Leistungen.



beschäftigungsschaffenden Maßnahmen der Arbeitsämter.

- Nutzung von sozialen und gewerblichen Integrations- und Vermittlungsdiensten und (gemeinnützigen) Arbeitnehmerüberlassungen.
- Entwicklung von eigenständigen Leistungen zur Arbeitsmarktreintegration von Sozialhilfeempfängern, zu denen sowohl Anreizsysteme zur erleichterten Aufnahme auch einer niedrigentlohnten Beschäftigung an Arbeitnehmer gehören (Kombi-Lohn-Modelle, Erhöhung von Mehrbedarfszuschlägen oder Absenkung von Anrechnungsbeiträgen) wie Arbeitgeberzuschüsse zu den Lohnkosten.
- Nicht zuletzt richteten die Sozialämter eigene Vermittlungsstellen ein, akquirierten eigenständig Arbeitsplätze und begannen einen ganzheitlichen Beratungsansatz (Case-Management) zu verfolgen, der der häufig umfassenden Problemlage ihrer Klientel gerechter wurde.

Die personenbezogenen Maßnahmen, soviel wird deutlich, richteten sich, ganz im Sinne der Job-Search-Theorie, darauf, durch Androhung oder tatsächliche Umsetzung von Leistungskürzungen den Druck auf die Betroffenen zur Aufnahme jedweder Arbeit zu erhöhen. Zwar war in allen früheren Fürsorgegesetzen, wie auch im BSHG (§ 18 (1)), der Einsatz der eigenen Arbeitskraft vorgesehen; bis Anfang der 80er Jahre reichte den Sozialämtern hierzu jedoch im Regelfall eine entsprechende Bestätigung der Arbeitsämter.

Aber nicht nur der Druck auf die Sozialhilfebezieher wurde erhöht, auch die Bemühungen durch Ausbau der Beratung und der arbeitsmarktpolitischen Instrumente einen eigenen Beitrag zur Arbeitsmarktintegration zu leisten wurden ausgeweitet. In immer mehr Sozialämtern wurden und werden personelle und organisatorische Umstrukturierungen vorgenommen, die einen Teil der Ressourcen konzentrieren auf eine umfassende Beratung der Hilfebezieher, denen eine Reintegration in den Arbeitsmarkt möglich ist. Ein umfassender Beratungsansatz, der über die berufliche Beratung hinausgeht, und Vermittlung gehen dabei Hand in Hand und machen aus Sozialämtern Sozialagenturen, wie es ein nordrhein-westfälisches Modellprojekt vorsieht.

Das zunächst nur sporadische Angebot von Arbeitstätigkeiten in Ämtern der Kommunalverwaltungen für Sozialhilfeempfänger wurde mehr und mehr zu einer vollschichtigen und sozialversicherungspflichtigen – jedoch zeitlich begrenzten – Beschäftigung ausgebaut.

Die Verpflichtung zur Arbeit wird in den verschiedenen Sozialämtern unterschiedlich organisiert. Zwei grundsätzliche Organisations- und Entlohnungsprinzipien lassen sich unterscheiden (§ 19 (1–3), § 20 (1, 2) BSHG):

1. Der Sozialhilfebezieher wird in städtischen oder stadtnahen Organisationen mit einfachen Tätigkeiten beschäftigt und erhält hierfür, neben der einmal festgesetzten Sozialhilfe, eine zusätzliche Stundenvergütung, die im Regelfall zwischen 1 € und 3 € beträgt und als Mehraufwendungen anrechnungsfrei bleiben. Solche Beschäftigungsformen, die nicht sozialversicherungspflichtig sind, werden häufig zur Überprüfung der Arbeitswilligkeit kurzfristig eingesetzt oder für einen gesundheitlich bzw. wegen weitergehender Betreuungsaufgaben nur zeitlich befristet zur Verfügung stehenden Personenkreis (Alleinerziehenden mit Kleinkindern, gesundheitlich Beeinträchtigte, schwerbehinderte Menschen) eingerichtet. Als Hilfe zur Arbeit i.S. des § 20 BSHG sind diese Beschäftigungsformen insbesondere vorzusehen, wenn Menschen wieder an berufliche Tätigkeiten gewöhnt bzw. ihre Arbeitsbereitschaft überprüft werden soll.
2. Dem Sozialhilfebezieher wird eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zugewiesen, die im Regelfall durch eine kommunale Beschäftigungsförderungsgesellschaft organisiert wird, manchmal auch von sonstigen Dritten bereitgestellt wird. Sie soll die Kriterien „Gemeinnützigkeit“ und „Zusätzlichkeit“ erfüllen, um unnötige Konkurrenzen zur Privatwirtschaft zu vermeiden. Die Entlohnung liegt dabei häufig deutlich über den Sozialhilfesätzen. Zwar bemühen sich viele Sozialämter um analoge Regelungen zum SGB III, sie sind jedoch nicht verpflichtet die Lohnleistung gegenüber tariflichen oder ortsüblichen Entgelten abzusenken, so wie es die Verpflichtung der Arbeitsämter ist. Dies ist vor allem damit zu erklären, dass durch eine höhere Entlohnung Aufstockungsbeiträge der Sozialhilfe überflüssig werden und die anschließende Lohnersatzleistung der Bundesanstalt für Arbeit ebenfalls entsprechend höher ausfällt. In manchen Fällen werden im Zusammenhang mit der kommunalen Beschäftigungsförderung auch Qualifizierungsanteile verbunden.

Die Zielsetzungen der Kommunen sind dabei nicht ausschließlich altruistisch, sondern rechnen sich kommunal-fiskalisch. Die größte kommunale Beschäftigungsgesellschaft in Deutschland (durchschnittlich 1 242 Beschäftigte/J.), der Betrieb für



Zur Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Arbeitsämtern (Fortsetzung)

Beschäftigungsförderung (BfB) in Leipzig, wo jeder arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten bekommt, fasst die Erfolge für die Kommune wie folgt zusammen:

Nach dem Angebot der Tätigkeit verzichtet jeder dritte Antragsteller freiwillig auf den Bezug der Sozialhilfeleistung. Nur rd. $\frac{2}{3}$ treten den angebotenen Job auch an. Dabei dürfte es sich überwiegend über Antragsteller handeln, deren Produktivität und Arbeitsmarktnähe ausreicht um sofort wieder in das Regelsystem zurückzukehren oder die sich im Graubereich der illegalen Beschäftigung befinden und dort höhere Einkommen erzielen können.

Nach Ablauf der einjährigen Beschäftigung hat der Leistungsempfänger Anspruch auf Arbeitslosengeld und in der Folge auf Arbeitslosenhilfe. In vielen Fällen macht dies die anschließende Zahlung von Sozialhilfe überflüssig, in anderen Fällen wird sie dauerhaft reduziert.

Durch die Arbeitstätigkeiten werden erhebliche Leistungen für die Stadt und ihr gesamtes Erscheinungsbild erbracht (Sanierungen, Verschönerungen, Spielplätze etc.), die in einer kommunalen Fisikalbilanz zu berücksichtigen sind.

So erklärt sich, dass die Stadt Leipzig weiterhin an ihrem Modell festhält, obwohl ein auf diese Art bereitgestellter Arbeitsplatz das Dreifache der durchschnittlichen Sozialhilfekosten verursacht (vgl. Feist/Schöb, 2001, S. 347 f., in ibv 05/01).

Obwohl gesamtfiskalische Bilanzen zu dieser Thematik immer noch nicht schlüssig vorliegen, besteht auch bei diesen Maßnahmen wieder die Gefahr von „Creaming-Effekten“, in dem auch wieder nur Hilfeempfänger berücksichtigt werden, die ihren „Aufwand“ kommunalfiskalisch wieder einbringen. Zielgruppen mit erheblichem Betreuung- und Kostenaufwand könnten außen vor bleiben (vgl. Empter, Frick, 1999, S. 13).

Dennoch: die Maßnahmen zeigen Wirkung, denn in den meisten Kommunen stagniert die Zahl der Sozialhilfebezieher, bundesweit ist sogar eine leicht rückläufige Tendenz festzustellen, wobei die Tendenz des Arbeitsmarktes bis Mitte 2001 eine entlastende Rolle gespielt haben dürfte.

3. Lohnabstandsgebot – Ein strittiges Thema

Widmen wir uns in der gebotenen Kürze einem Thema, welches in einem engen Zusammenhang mit Fragen der zukünftigen Entwicklung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe steht: dem Lohnabstandsgebot dieser beiden Leistungen. Nicht wenige Ökonomen sind der Überzeugung, dass die Höhe dieser beiden Hilfearten wie ein Mindestlohn wirke. „Der Anspruchslohn, der durch die Systeme der sozialen Sicherung definiert wird“, so der Wirtschaftsweisen und Präsident des Instituts für Weltwirtschaft Horst Siebert, „ist aus einer ganzen Reihe von Gründen für Beschäftigung und Arbeitslosigkeit von Bedeutung. Er beeinflusst das Suchverhalten am Arbeitsmarkt und die Bereitschaft, eine Stelle anzunehmen; denn wer einen hohen Anspruchslohn hat, sucht weniger intensiv und ist auch eher nicht bereit, eine Stelle anzunehmen. Der Anspruchslohn bestimmt aber auch den unteren Eckpunkt der Lohnstruktur; denn es wird niemand bereit sein, einen Lohn unter seinen Anspruchslohn zu akzeptieren. Entsprechend wird auch das Tarifverhalten der Gewerkschaften beeinflusst.“ (Siebert, 2001, S. 119) Der Politikwissenschaftler Meinhard Miegel plädiert offen für eine Absenkung der Sozialhilfe der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger (Miegel, Wahl, 2001, S. 165) und Feist formuliert „...der Sozialstaat ist nicht nur Opfer, sondern auch Täter in dieser Entwicklung. Ein großzügiger Sozialstaat bedingt einen Teil der Arbeitslosigkeit, die ihn belastet, selbst. Denn die Höhe der Leistungen des Sozialstaats und insbesondere die Grundsicherung markieren eine implizite Untergrenze für den Prozess der Lohnfindung“ (Feist, 2000, S. 2).

Aus Sicht der klassischen Nationalökonomie funktioniert der Arbeitsmarkt – ceteris paribus – also nach den gleichen Spielregeln wie die Gütermärkte. Der Preis für das Gut Arbeit ist der Lohn. Kann dieser unbeeinflusst von äußeren Gegebenheiten zwischen den Vertragsparteien ausgehandelt werden, ergibt sich ab einer bestimmten Höhe ein markträumender Gleichgewichtslohn. Zwar wird aufgrund der eingangs geschilderten Erfahrungen im Rahmen der Industrialisierung zwischenzeitlich auch von konservativen Nationalökonomien eingeräumt, dass eine existenzsichernde Höhe des Lohnes die untere Lohnanspruchsgrenze markiere, über deren Höhe lässt sich aber sicherlich streiten.



Für andere Wissenschaftler hat die Wirtschaft selbst ein profundes Interesse an der Beibehaltung eines bestimmten Ausmaßes der Arbeitslosigkeit. „Das Bemühen der Unternehmer, geleitet vom Prinzip der Gewinnmaximierung, hat sich daher auch darauf zu konzentrieren, die Löhne möglichst niedrig zu halten. Wie kann das wirksam geschehen? Das System ist so angelegt, dass es dazu tendiert, die Arbeitslosigkeit als Regulator des Lohnniveaus einzusetzen. Eine, gesamtwirtschaftlich gesehen, hohe Arbeitslosigkeit ist die sicherste Gewähr dafür, dass die Lohnforderungen und damit die Lohnkosten unter Kontrolle gehalten werden können. Es liegt daher im Interesse jedes Unternehmers, in seinem Bereich auch zu einer Sockelarbeitslosigkeit beizutragen, um sein eigenes Lohnniveau niedrig und den Druck des Gesamtlohniveaus nach oben gering zu halten“ (Martins, 2001, S. 127).

Der Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Lohnquote und der Arbeitslosenquote scheint ihm hierbei Recht zu geben.

Ein weiterer Aspekt, der zugegebenermaßen auch konservativen Nationalökonomern erhebliche Sorgen bereitet, ist die zunehmende Armut trotz Erwerbstätigkeit (working poor). Die sich im angelsächsischen Sprachraum bereits seit mehr als einem Jahrzehnt deutlich herauskristallisierende Entwicklung zeigt sich mittlerweile auch in sozial deutlich günstiger regulierten Gesellschaftssystemen Kontinentaleuropas.

Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Theorien müssen hier sicherlich weitere Überlegungen anstellen. Der Gesetzgeber hat das Lohnabstandsgebot im Bundessozialhilfegesetz wie folgt formuliert:

§ 22

Regelbedarf

(...)

(4) Die Regelsatzbemessung hat zu gewährleisten, dass bei **Haushaltsgemeinschaften von Ehepaaren mit drei Kindern** die Regelsätze zusammen mit Durchschnittsbeträgen für Kosten von Unterkunft und Heizung sowie für einmalige Leistungen und unter Berücksichtigung des abzusetzenden Betrages nach § 76 Abs. 2a Nr. 1 unter den erzielten monatlichen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelten **unterer Lohn- und Gehaltsgruppen einschließlich anteiliger einmaliger Zahlungen zuzüglich Kindergeld und Wohngeld in einer entsprechenden Haushaltsgemeinschaft mit einem alleinverdienenden Vollzeitbeschäftigten** bleiben.

Zu dieser gesetzlichen Legaldefinition ist folgendes festzuhalten:

- Die Bezugsgröße für das Lohnabstandsgebot sind Haushalte mit drei Kindern.
- In die Bedarfsfeststellung sind durchschnittliche Unterkunfts-, Heiz- und Sonderleistungen (Kleidung, einmalige Anschaffungen etc.) sowie ein nicht näher festgelegter Freibetrag (Mehrbedarf) für Erwerbstätigkeit einzurechnen.
- Gegenüberzustellen ist das durchschnittliche Nettoarbeitsentgelt unterer Lohn- und Gehaltsgruppen, nicht das „unterste Arbeitsentgelt“.
- Es wird keine klar definierte Grenze des Lohnabstandsgebotes (beispielweise 10 % unter dem Durchschnittseinkommen etc.) genannt. In der Literatur finden wir häufig eine Schwelle von 15 % als vertretbare Abstandsgröße, die in dieser Größenordnung auch ursprünglich in den Gesetzestext Eingang finden sollte.

Die Modellrechnungen und ihre Ergebnisse variieren naturgemäß zwischen den jeweiligen Auftraggebern. 1999 überprüfte ISG/Bonn im Auftrag des BMA die Einhaltung des Gebotes und kam zu folgendem Ergebnis (siehe nächste Seite).

Man erkennt, dass der Abstand zwischen dem Sozialhilfebedarf und den entsprechenden Nettoeinkommen eines Arbeiters der Leistungsgruppe 3 im produzierenden Gewerbe nach der Haushaltszusammensetzung variiert.

Je geringer die Haushaltsgröße, desto größer fällt der Abstand zwischen Sozialhilfebezug und Einkommenserzielung aus. Bei Haushalten von Ehepaaren mit drei Kindern wird das allgemeine Abstandsgebot von 15 % gerade erreicht, bei Alleinerziehenden mit zwei oder mehr Kindern unterschritten.

Das ISG kommt denn auch zu folgendem Schluss:

„Der kontinuierliche Anstieg des Bedarfs an Hilfe zum Lebensunterhalt über den betrachteten Zeitraum hinweg folgt zum einen der Entwicklung der Lebenshaltungskosten, ist zum anderen aber auch Ausdruck eines moderaten Kaufkraftzuwachses der Regelsätze und damit einer Teilhabe der Sozialhilfeempfänger an der gesellschaftlichen Wohlstandsentwicklung. Damit wird, über die Sicherung der physischen Existenz hinaus, ein sozio-kulturelles Existenzminimum garantiert und der Aufgabe der Sozialhilfe entsprochen, ‚dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht‘ (§ 1 Abs. 2 BSHG). Die Orientierung an diesem Grund-



Zur Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Arbeitsämtern (Fortsetzung)

Abbildung 4: Studie des ISG zum Lohnabstandsgebot

Lohnabstandsgebot – empirische Ergebnisse –
(ISG im Auftrag BMA – BGW für 1999 –)

Haushalte	HLU-Bedarf	Haushalts-einkommen	Abstand im DM/Monat	Relation HH-EK
Alleinstehende/r	1 181 DM	2 506 DM	1 325 DM	52,9 %
Ehepaar ohne Kind	1 874 DM	3 068 DM	1 212 DM	39,3 %
Ehepaar 2 Kinder	2 931 DM	3 658 DM	727 DM	19,9 %
Ehepaar 3 Kinder	3 462 DM	4 056 DM	594 DM	14,6 %
Alleinerziehend 2 Kinder	2 556 DM	2 925 DM	369 DM	12,6 %

Quelle: BMA, 1999, S. 33 (Tabelle 11) Einkommen für Arbeiter nach Leistungsgruppe 3, produzierendes Gewerbe

satz hat seit Geltung des Bundessozialhilfegesetzes ein Abgleiten schlechter gestellter Bevölkerungsgruppen an den Rand der Gesellschaft in der Regel wirksam verhindern vermocht. Dass andererseits ein angemessener Abstand zu den Einkommen der unteren Lohn- und Gehaltsgruppen eingehalten wird, kann als Beleg für ein insgesamt ausgewogenes und gut abgestimmtes Niveau der Hilfe zum Lebensunterhalt bewertet werden“ (BMA, 1999, S. 28).

Zu ähnlichen Einschätzungen kommen auch der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB, ISA Heft 4/2001) und eine Studie für das MSSK NRW (Bäcker, Hanesch 1997).

Ganz anders die Rechnung des Instituts der deutschen Wirtschaft:

Es führt zu dieser Abbildung aus:

Abbildung 5: Sozialtransfer und Arbeitseinkommen

Modellannahme: Verheirateter Alleinverdiener der Steuerklasse III – 2 Kinder

Verfügbares Einkommen aus Nichterwerbstätigkeit 2 893 DM			Verfügbares Einkommen aus ET 3 074 DM		Verfügbares Einkommen aus ET 3 166 DM
Kindergeld 540 DM	Kindergeld 540 DM	Kindergeld 540 DM	Kindergeld 540 DM		Kindergeld 540 DM
Aufstockende Sozialhilfe 773 DM	Aufstockende Sozialhilfe 1 009 DM	Sozialhilfe 2 353 DM	Wohngeld 152 DM		Aufstockung Alhi, Sozialhilfe und Wohngeld 1 038 DM
Arbeitslosengeld 1 580 DM	Arbeitslosenhilfe 1 344 DM		Netto-Erwerbseinkommen 2 382 DM (Brutto 3 000 DM)		Nettoerwerbseinkommen 1 588 DM (Brutto 2 000 DM)

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft, IW-Trends 2/2000

„Die starke Betonung des Fürsorgeaspekts und die Zweitrangigkeit der Aktivierung wird noch deutlicher, wenn man den Modellhaushalt des verheirateten Alleinverdieners mit zwei Kindern in den Blick nimmt. (...)

Falls er zuvor 3 000,- DM brutto verdient hat, verfügt er im Fall der Arbeitslosigkeit über ein Einkommen von insgesamt 2 893,- DM. Es setzt sich zusammen aus dem Arbeitslosengeld (1 580 DM), der aufstockenden Sozialhilfe (773 DM) und dem Kindergeld von (540 DM).

Als Langzeitarbeitsloser ändert sich sein verfügbares Einkommen nicht, weil die Leistungskürzung beim Wechsel von Arbeitslosengeld zur Arbeitslosenhilfe durch aufstockende Sozialhilfe kompensiert wird.

Die Höhe des verfügbaren Einkommens ändert sich auch nicht, wenn die Modellfamilie nicht mehr dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht und ausschließlich von der Sozialhilfe lebt.

Demnach ist es für die Höhe des Haushaltseinkommens belanglos, aus welchen Gründen die Modellfamilie (...) Hilfe bekommt. Der einzige Unterschied sind die Beiträge zur Renten- und Pflegeversicherung, die das Arbeitsamt, nicht aber das Sozialamt übernimmt.

Wenn einer der beiden Erwachsenen dieses Modellhaushalts für 3 000 DM brutto wieder arbeiten geht, steigt das verfügbare Einkommen des Modellhaushalts auf 3 074 DM. Es setzt sich zusammen aus dem Nettoverdienst in Höhe von 2 382 DM, dem Kindergeld (540 DM) und dem Wohngeld (152 DM).

Bei einem Wechsel aus der Nicht-Arbeit in eine Vollzeit-Erwerbstätigkeit erhöht sich demzufolge das verfügbare Haushaltseinkommen der Modellfamilie lediglich um 181 DM.

Zu noch abstruseren Einkommenseffekten führt das Hilfesystem, wenn der verheiratete Alleinverdiener seine Erwerbstätigkeit auf eine Zweidritteltätigkeit kürzt, sich sein Bruttoverdienst auf 2 000 DM reduziert. Denn das niedrigere Nettoeinkommen wird durch Arbeitslosenhilfe, aufstockende Sozialhilfe und Wohngeld so aufgebessert, dass er jetzt auf ein verfügbares Haushaltseinkommen von 3 166 DM kommt. Eine um ein Drittel verkürzte Arbeitsleistung wird somit im Vergleich zur Vollzeit-Beschäftigung durch ein höheres Einkommen von 92 DM belohnt“ (IW-Trends, Heft 2/2000).

Das Institut beklagt daher zum einen, dass das Sozialleistungssystem in der Bundesrepublik Deutschland Konstruktionsfehler enthält, in dem es erstens einen Verschiebepunkt zwischen Kostenträgern unterstützt, für Betroffene wie Außenstehende intransparent ist und die Anreizschwelle zur Arbeitsaufnahme für die meisten Sozialhilfeempfänger zu niedrig ist.

Selbstverständlich kann man beide Modellrechnungsvarianten kritisieren. Werden beim ISG Lohngruppen gewählt, in deren Tarifabschlüssen durchaus auch noch geringere Entlohnungsvarianten vorhanden sind, wird beim IW unterschlagen, dass ein selbstverschuldeter Wegfall der Alhi auch zu einer Absenkung der Sozialhilfe führt, dass das Monatseinkommen häufig durch weiteren Leistungen wie Weihnachtsgeld (13./14. Monatsgehalt), Urlaubsgeld, betriebliche Zulagen, Überstundenzuschläge, Schichtdienstzulagen etc. aufgestockt wird und das eine Reduzierung der Arbeitszeit für einen erwerbsfähigen Leistungsbezieher schlichtweg nicht möglich ist.

Zur grundsätzlichen Problematik des Lohnabstandsgebotes, deren Diskussion immer eine gesellschaftspolitische und damit im Regelfall nicht konsensfähige ist, bleibt folgendes festzuhalten:

- Es gibt keine Entscheidungsfreiheit zwischen Sozialhilfebezug und Arbeitsaufnahme. So einfach das klingt, „bei so wenig Lohn bleibe ich lieber Zuhause, da erhalte ich ja mehr an Sozialhilfe!“, in der Realität ist es nicht so. Unbestritten ist, dass es einigen Zeitgenossen immer wieder gelingt, sich erfolgreich gegen eine Arbeitsaufnahme zu wehren. Unbestritten ist aber auch, dass der Arbeitsplatzmangel so groß ist, dass es für alle Arbeitswilligen schlichtweg nicht ausreicht. Für den Deutschen Städtetag ist die „Drückeberger-Diskussion“ bei einem Mehr an Arbeitsplätzen schnell zu Ende.
- Die Sozialhilfe ist kein Mindestlohn, sondern eine in vielen Auseinandersetzungen in der jüngeren deutschen Geschichte gewachsene Grenze eines sozialkulturellen Existenzminimums, eines Einkommensniveaus, welches eine immer noch reiche Gesellschaft ihren ärmsten Mitgliedern als untere soziale Teilnahmegrenze zur Verfügung stellt. Selbst wenn sich die lohdeterminierende Wirkung der unteren Sozialleistungen als wahr erweist, muss in diesem sozial flankierten Rechtsstaat die Frage erlaubt sein, ob wir Löhne unterhalb des aus Sicht dieser Gesellschaft sichernden Existenzminimums zulassen wollen?



Zur Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Arbeitsämtern (Fortsetzung)

- Die Regelung des § 22 (4) BSHG garantiert eine flexible Anpassung an sich ändernde gesellschaftliche und ökonomische Rahmenbedingungen. Seit Anfang der 90er Jahre sind die Sozialhilfeleistungen preisbereinigt um rd. 2–3% gesunken (vgl. Adamy, 2001, S. 287). Die häufig in den Medien öffentlichkeitswirksam dargestellten Fälle sind meistens das Ergebnis unterdurchschnittlicher Entlohnung, überdurchschnittlich großer Haushalte oder sehr hoher Mietbelastungen und für die allermeisten Leistungsbezieher von Sozialhilfe vollkommen untypisch.
- Das im § 22 BSHG formulierte Lohnabstandsgebot nimmt Bezug auf eine Haushaltskonstellation, die in der Häufigkeit des Sozialhilfebezugs eine untergeordnete Rolle spielt und durch die demografische Entwicklung und die besondere Brisanz des „Armutsrisikos Kinder“ sich als Bezugsgröße nicht mehr eignet.
- In Anlehnung an Thesen des Sozialwissenschaftlers Friedhelm Hengsbach, führen die in der Öffentlichkeit z.Zt. überwiegend diskutierten Modelle zu einer individualisierten „Marktbeziehung“ zwischen dem Einzelnen, dem Staat und den Unternehmen und hebeln den Grundsatz der Solidarität im Sozialsystem aus.⁴⁾

4. Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – Forderungen und Sachstand –

Die Überlegungen zur Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe sind nur vordergründig Überlegungen, die auf eine Verbesserung des Systems, auf Verwaltungsvereinfachung und effizientere und effektivere Strukturen zielen. Im Kern sind sie ein weiterer Beleg für die Krise der Sozialversicherungen und die mangelnde Bereitschaft oder Fähigkeit der Politik, hieraus die richtigen Schlüsse zu ziehen. Die Krise der Sozialversicherungen, die keine Krise des Sozialstaats werden muss, basiert auf den Ihnen bekannten Veränderungen:

- Der Krise der Normalerwerbsbiographie, die gekennzeichnet ist von einer Zunahme der geringfügigen Beschäftigung und Teilzeitarbeit, von häufigeren Brüchen in beruflichen Lebensläufen (Patchwork-Biographien) und einer Zunahme prekärer Beschäftigungsformen (Leiharbeit, Projektarbeit, Scheinselbst-

ständigkeits etc.). Die Koppelung der Sozialversicherungen an das industriell geprägte Normalarbeitsverhältnis ist so nicht zukunftstauglich.

- Negativ verstärkend wirkt in dieser Situation der demografische Trend, der sich in einer sinkenden Geburtenrate und steigenden Alterslasten zeigt. Die Grundgedanken des Generationenvertrages und der Solidargemeinschaft können unter diesen Vorzeichen immer weniger greifen.
- Letztendlich gerät das Sozialstaatsmodell durch die Globalisierung in eine Wettbewerbssituation mit anderen Systemen, bei denen unter Beibehaltung grundsätzlich marktwirtschaftlicher Strukturen auf den ersten Blick die Systeme die Oberhand gewinnen, die sich durch eine geringere Sozialleistungsquote auszeichnen.

Aus Sicht vieler Autoren sprechen folgende Argumente für eine Vereinheitlichung der Leistungen aus der Sozial- und Arbeitslosenhilfe. So u.a.:

- Ähnliche Zielrichtung der Leistungen, jedoch unterschiedliche Ausgestaltung und Finanzierung.
- Ausgestaltungsunterschiede zeigen sich bei den Anspruchsvoraussetzungen (Bedürftigkeit), der Höhe (Bedarf) und den Zumutbarkeitsregelungen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.
- Unterschiedliche behördlichen Zuständigkeiten machen eine mindestens zweifache Antragstellung erforderlich. Gleiche oder ähnliche Bescheinigungen müssen beiden Behörden vorgelegt werden, die dann unter Umständen Kostenersatzansprüche anmelden. Dies führt auch dazu, dass die Reintegrationssysteme für arbeitsfähige Leistungsempfänger nicht abgestimmt sind.
- Die rechtliche Ausgestaltung der Sozialhilfe ist mit der historischen Armenfürsorge nicht mehr vergleichbar.

Vor diesem Hintergrund ist also auch die im bereits zitierten Aufsatz des Instituts der deutschen Wirtschaft erhobene Forderung zu verstehen:

⁴⁾ Friedhelm Hengsbach: Thesenpapier zum Vortrag „Die Zauberwelt der Arbeitsmarktpolitik – eine sozialethische Reflexion –“ Vortrag gehalten am 5. 2. 2002 an der FH Bund, FB Arbeitsverwaltung.



„Ein erster Schritt, diese Fehlsteuerungen zu beseitigen, wäre die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in kommunaler Trägerschaft.“ (IW, a.a.O., S. 4). Dem schloss sich die FDP-Bundestagsfraktion mit einem Antrag an (14/5983), der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einem System mit einer Leistung zusammenführt, klare Zuständigkeiten und eine schlankere Verwaltung fordert. Darüber hinaus fordert sie Wahltarife für die Arbeitslosenversicherung, die konstante und variable Leistungen ermögliche (14/7453).

Auch unter Juristen herrscht keine große Einigkeit: In einer verfassungsrechtlichen Prüfung der CDU/CSU-Vorschläge zur Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe kommt Boecken zu dem Schluss, dass unter „Zugrundelegung dieser ständigen Rechtsprechung des BVerfG (...) der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe nicht als eigentumsgeschützte Position im Sinne von Art. 14 Abs. 1 GG angesehen werden“ kann (Boecken, 2001, S. 530). Ein Jahr zuvor kam Gagl bei der Prüfung von Verfassungsfragen bei der Arbeitslosenhilfe zu dem Schluss, dass verfassungsrechtlich die Voraussetzungen für den Eigentumsschutz nach Art. 14 GG erfüllt sind. „Sie ist zur Existenzsicherung bestimmt; sie beruht auf der zurückliegenden Arbeitsleistung.“ (Gagel, 2000, S. 596) Genau letzteres war von Boecken im zitierten Gutachten bestritten worden.

Die kommunalen Spitzenverbände, insbesondere der Deutsche Städtetag, sprechen sich zwar für Verbesserungen und Angleichung der Systeme aus, plädieren jedoch für eine Beibehaltung der bisherigen Zuständigkeiten, wie es der Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 4. 4. 2000 bekräftigt.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund lehnt eine Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ab und fordert deutliche Verbesserungen bei beiden Leistungen (Eingliederung vor kurzfristigen Einspareffekten, kein Rückzug des Bundes aus sozial- und arbeitsmarktpolitischer Verantwortung, Minimierung des Armutrisikos von Arbeitslosen, kein Druck auf Hilfeempfänger bei nichtexistenzsichernden Erwerbseinkommen etc. – DGB Vize Dr. U. Engelen-Kefer am 25. 1. 2002 in einer Pressekonferenz).

Die PDS fordert eine deutliche Anhebung der Regelsätze der Sozialhilfe (17/7298), die Aussagen der CDU/CSU-Opposition ergeben noch kein klares Bild, ebenso wenig wie die der Bundesregierung, die zwar alle Verbesserungen und Reformen anstreben, jedoch klare Antworten zur Zukunft der

beiden Leistungssysteme vermeiden. Die Bundesregierung äußert sich nur dahingehend, dass die Ergebnisse der Modellversuche abgewartet werden sollen und vor der neuen Legislaturperiode definitiv keine Entscheidung fällt (14/1347 und 14/1286). Bundeskanzler Schröder zeigte sich auf dem Kongress des Deutschen Industrie- und Handelskammertages Anfang Februar 2002 entschlossen, Sozial- und Arbeitslosenhilfe zusammenzufassen, wies jedoch auf die ausgesprochen schwierigen Verhandlungen im Rahmen des Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Gemeinden hin.

Die Bundesländer Berlin und Sachsen haben unabhängig voneinander Modelle vorgelegt, die auf eine stärkere Differenzierung zwischen erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern (= schlechte Arme), die eine geringere Sozialhilfe erhalten sollen, und für Erwerbsarbeit z.Zt. nicht zur Verfügung stehende Sozialhilfeempfänger (= gute Arme), die Sozialhilfeleistungen in der bisherigen Höhe erhalten sollen, zielen.

Am deutlichsten wurde noch der hessische Ministerpräsident Roland Koch, der vom amerikanischen Wisconsin-Modell so angetan ist, dass er in einer Bundesratsinitiative dieses Modell bundesweit einführen möchte. In seiner Vorlage eines „Offensiv-Gesetzes“ wird die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe gefordert sowie die Schaffung von Qualifizierungs- oder Beschäftigungsangeboten für alle erwerbsfähigen Leistungsempfänger. Im Wisconsin-Modell wird allen arbeitsfähigen Sozialhilfebeziehern im Zusammenhang mit einem umfassenden Case-Management eine Qualifizierungs- und/oder Arbeitsmöglichkeit geboten. Die Grundformen des Modells werden in der nachfolgenden *Abbildung 6 auf der nächsten Seite* zusammengefasst:

Unabhängig von der jeweiligen Interessenlage drängen sich zur Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe drei Grundmodelle auf:

1. Die Leistungen bleiben in den jeweiligen Sozialleistungssystemen, werden aber im Hinblick auf Höhe, Anrechnungen und weiteren Verfahrensvorschriften angeglichen, was schon allein eine Mammutaufgabe wäre.
2. Die Leistungen werden für alle potenziellen Leistungsbezieher zusammengeführt und entsprächen dann eher einem Grundsicherungsmodell, wobei dann einiges für die Kommunalisierung dieser Leistung spräche. In diesem Fall wäre aber auch die Schaffung einer eigenen Behörde denkbar („Amt für Arbeit und Soziales“), in der,



Zur Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Arbeitsämtern (Fortsetzung)

Abbildung 6: Wisconsin-Works im Überblick

Beschäftigungsformen in aufsteigender Tendenz				
	Übergangsarbeiten	→ Gemeinschaftsdienste	→ Probe-Arbeitsvertrag	→ Reguläre Arbeit
Teilnehmer	Personen, die gesundheitlich oder geistig stark beeinträchtigt und (vorübergehend) nicht arbeitsfähig sind	Personen, die auch nach Einarbeitung noch nicht für den regulären Arbeitsmarkt geeignet sind	Personen, die regulär arbeiten wollen und können, jedoch nicht unmittelbar vermittelbar sind	Personen, die regulär arbeiten, jedoch noch der Betreuung bedürfen
Arbeitsbedingungen				
Arbeitszeit/Woche	bis zu 28 Stunden	30 Stunden	40 Stunden	40 Stunden
Qualifizierungszeiten/W.	bis zu 12 Stunden	bis zu 10 Stunden	während d. Arbeitszeit	–
Arbeitgeber	öffentliche oder gemeinnützige Organisation	öffentliche oder gemeinnützige Organisation	private Wirtschaft	private Wirtschaft
Sozialleistungen mtl.	628 \$ Sozialhilfe	673 \$ Sozialhilfe	(Lohnkostenzuschuss) mind. Mindestlohn 6 \$ Std.	Marktlohn
Zusätzliche Leistungen				
Qualifizierung/Betreuung	Beratung, Therapie, Reha	Eingliederung, Arbeitsvorbereitung	Einarbeitung/ Grundqualifizierung	–
Essensmarken	max. 315 \$ mtl.	max. 315 \$ mtl.	max. 315 \$ mtl.	–
Kinderbetr./Krankenhilfe	+	+	+	+
Einkommensteuertransfer	–	–	+	+
Befristung				
Regelfall/Ausnahme	–	6/9 Monate/Arbeit	3/6 Monate/Arbeit	–
Max. Gesamtdauer	24 Monate	24 Monate	24 Monate	–

Quelle: Feist, 2000, S. 130, eigene Recherchen

Hilfebedürftige werden je nach persönlichen Voraussetzungen in eine der vier Stufen des Programms eingestuft, wo sie im Gegenzug zu den Hilfeleistungen zur Arbeitsleistung und Qualifizierung bzw. -beratung herangezogen werden. Wer auf den drei subventionierten Stufen durch eigenes Verschulden versagt oder die Zeitbegrenzung (pro Job, pro Stufe oder auf Lebenszeit max. 5 Jahre) erreicht, erhält keine Unterstützung mehr.

finanziert aus einem Bund-, Länder- und Gemeindemix, MitarbeiterInnen der ehemaligen Sozial- und Arbeitsämter ihren Dienst versähen.

- Die Leistungen bleiben getrennt, werden aber hinsichtlich Anspruchsvoraussetzungen, Anrechnungen und Zumutbarkeit harmonisiert und die Arbeitsämter erbringen die Leistungen für alle erwerbsfähigen Leistungsbezieher (einschl. der mitzuversorgenden Familienangehörigen), die Sozialämter für alle (auch vorübergehend) nicht erwerbsfähigen Bezieher.

5. Das „Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe“

Durch den Druck der kommunalen Spitzenverbände und die hier aufgezeigten Entwicklungen sah sich die Bundesregierung zum Handeln gezwungen. Sie verabschiedete am 20.11.2000 das „Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe“,



das zum 1. 12. 2000 in Kraft trat.⁵⁾ Die darin mit Bezug auf die jeweiligen Sozialleistungsträger enthaltenen inhaltsgleichen Änderungen des Arbeitsförderungsrechts (SGB III) und des Bundessozialhilfegesetzes, beziehen sich hauptsächlich auf folgende Aspekte:

Arbeitsämter und Sozialämter sollen für Leistungsbezieher Kooperationsvereinbarungen (§ 371a SGB III, § 18 (2a) BSHG) abschließen mit dem Ziel

- der Ausschöpfung aller regionalen Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitsvermittlung dieses Personenkreises,
- die Hilfen zur Eingliederung zu bündeln und zu verbessern und
- die Verwaltungsverfahren bürger näher und einfacher zu gestalten.
- Die Schaffung gemeinsamer Anlaufstellen (§ 371a SGB III, § 18 (2a) BSHG).
- Die Initiierung von Modellvorhaben, die vom BMA befristet gefördert werden, mit dem Ziel innovative Zusammenarbeitsmodelle zu entwickeln und auszuprobieren (§ 421d SGB III, § 18a BSHG).

Weitergehende Regelungen, etwa bezogen auf die Leistungen Sozial- und Arbeitslosenhilfe, enthielt das Gesetz nicht (vgl. vorhergehenden Punkt). Der Gesetzgeber machte jedoch deutlich, dass er von diesen Modellprojekten Aufschluss darüber erwartet, ob es ausreicht, die Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Arbeitsämtern effektiver und effizienter zu gestalten oder ob und in welche Richtung sich Arbeitslosen- und Sozialhilfe grundlegender fortentwickeln müssen.⁶⁾

6. Projektförderung MoZArT

Zur Unterstützung dieser gesetzlichen Ziele stellte die Bundesregierung bis 2004 bis zu 30 Mio. DM jährlich zur Finanzierung und Evaluierung von Modellvorhaben bereit.

Die Anträge mussten bis zum 30. 9. 2000 beim BMA gestellt werden. Die Förderung erfolgt im Regelfall als nicht rückzahlungspflichtiger Zuschuss für die Mehraufwendungen der Leistungsträger im Rahmen der Modellprojekte.

Zu den Fördervoraussetzungen gehören (§ 421d SGB III/§ 18a BSHG):

- Primärbezug auf Leistungsempfänger im Alhi- und/oder Sozialhilfebezug

● Zielsetzungen:

- Zahl der Vermittlungen in Arbeit zu steigern,
- Wirksamkeit der Vermittlungshilfen erhöhen,
- Vereinfachung der Verwaltungsverfahren.

● Ausschluss von finanziellen und rechtlichen Nachteilen der einbezogenen Hilfeempfänger.

● Förderung folgender Modellgrundtypen:

- Erbringung der jeweiligen Sozialleistungen ganz oder teilweise durch Arbeitsämter, Sozialämter oder beauftragte/gebildete Stellen.
- Erbringung der jeweiligen arbeitsmarktpolitischen Instrumente durch Arbeitsämter, Sozialämter oder beauftragte/gebildete Stellen.

Dabei können im Rahmen dieser Modellprojekte Kooperationsformen wie eine Verbesserung des Datenaustausches zwischen den Ämtern, die gemeinsame Einbeziehung Dritter im Rahmen der Beratung, Vermittlung und Betreuung (z.B. Schuldner- oder Drogenberatung, Arbeitslosenzentren, Psychologen), die gemeinsame Planung und Durchführung von Eingliederungsprojekten (gemeinsame Clearingstelle, gemeinsames Case-Management, Projekte zur Eignungsabklärung), gemeinsame Projekte und Finanzierung zur Schaffung von Arbeitsplätzen oder gemeinsame Projekte und Finanzierung von Qualifizierungsmaßnahmen (Ausbildung/ Weiterbildung) erprobt werden.

Anfang September 2000 lagen dem BMA insgesamt 70 Anträge auf Förderung eines Modellvorhabens vor. Davon kamen 36 Modellprojekte in die engere Auswahl, teilweise mit und teilweise ohne Nutzung der Experimentierklausel.

Im November 2000 wurden zunächst 20 Modellprojekte bewilligt, später folgten weitere. Von dem zwischenzeitlich auf 30 Modellprojekte angewachsenen Bestand sind die Arbeitsämter 12x Zuwen-

⁵⁾ Dies war übrigens nicht neu, denn bereits mit Wirkung ab 1. 4. 1994 hatte der Gesetzgeber die Bundesanstalt für Arbeit aufgefordert, mit den Trägern der Sozialhilfe verstärkt zusammen zu arbeiten und Kooperationsvereinbarungen abzuschließen (§ 12b AFG)

⁶⁾ So der zuständige Referatsleiter im BMA, Dr. Karlheinz Kupfer, anlässlich eines Koordinationstreffens mit den Verantwortlichen der MoZArT-Modellvorhaben am 7. Juni 2001 in Berlin.



Zur Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Arbeitsämtern (Fortsetzung)

Empfänger, die Sozialämter insgesamt 18x (Stand Oktober 2001).

7. Weisungslage und Einschätzung der Bundesanstalt für Arbeit

Modellprojekte wie MoZArT sind nur ein Baustein einer differenzierteren und komplexeren Kooperation mit den Kommunen. Die Bundesanstalt für Arbeit beteiligt sich an Programmen und Initiativen wie C.A.S.T. (s.o.), Beschäftigungsförderung in Kommunen, dem europäischen Programm EQUAL, der von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gegründeten „Initiative Beschäftigung“, dem Programm FAIR⁷⁾ (Förderung der Arbeitsaufnahme – Integriert und Regulär), welches sich auf die Personengruppe der Langzeitarbeitslosen Hilfeempfänger (Alg, Alhi, HLU) konzentriert u.w. Bereits zu Beginn des Jahres 2000 war das Thema Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe und Kooperationen zwischen Arbeits- und Sozialämtern Thema einer eigens einberufenen Bund-Länder-Arbeitsgruppe, an der auch Vertreter der Bundesanstalt für Arbeit teilnahmen. Man war daher im Hause relativ frühzeitig über die geplanten Gesetzesmaßnahmen informiert (vgl. Erlasse der Hauptstelle an LAÄ vom 22. 3. 2000 und 28. 4. 2000).

Mit Rd.Erl. vom 7. 6. 2000 wurden alle Arbeitsämter über die beabsichtigten Gesetzesänderungen und die Förderung von Modellprojekten informiert. Die Arbeitsämter wurden darin aufgefordert, sich an den Modellprojekten zu beteiligen und einen entsprechenden Förderantrag über die LAÄ dem BMA zuzuleiten. Alle Arbeitsämter sollten, unabhängig von einer Förderung, Kooperationsvereinbarungen mit den Sozialhilfeträgern abschließen. Der Wille der Bundesanstalt für Arbeit nicht erst auf den Gesetzgeber zu warten, sondern frühzeitig auf die sich abzeichnende Diskussion zu reagieren, kam hierin zum Ausdruck.

In mehreren weiteren Erlassen wurden die Arbeitsämter u.a. zu datenschutzrechtlichen Fragen und Kooperationsmöglichkeiten informiert. Insbesondere ein „Leitfaden für Sozialhilfeträger und Arbeitsämter zur beruflichen Eingliederung Arbeitsloser“, der mit zusätzlichen Hintergrundinformationen und Beispielen Anfang 2001 in einer eigenen ibv-Sondernummer (ibv 05/01) publiziert wurde, sollte in den Arbeitsämtern den notwendigen Schwung zur Zusammenarbeit bringen.

Bereits vorher gab es Empfehlungen zur Zusammenarbeit mit den Kommunen bei der Integration junger Menschen (ibv 17/00) oder Dokumentationen erfolgreicher Kooperation (ibv 14/98; 51/00).

Bis heute wurden 190 Kooperationsvereinbarungen abgeschlossen (Stand: Januar 2002)⁸⁾, wobei dies für manche Ämter überhaupt kein Neuland war. So gab es Kooperationsvereinbarungen zwischen Sozial- und Arbeitsämtern z.B. in Hamm bereits seit 1992, in Gelsenkirchen seit 1993 und in Regensburg seit 1994.

Über MoZArT hinaus gibt es momentan weitere 57 gemeinsame Anlaufstellen der Arbeits- und Sozialämter.

Die Bundesanstalt für Arbeit hat die Notwendigkeit der Zusammenarbeit also nicht nur akzeptiert, sondern bemüht sich die Entwicklung voranzutreiben. Dies ist in der jetzigen Situation, in der innerorganisatorische (Arbeitsamt 2000, Controlling, Führung, Öffentlichkeitswahrnehmung etc.) und zusätzliche (Job-Aktiv-Gesetz, Vermittlungsoffensive, Sonderaktionen für behinderte und ältere Menschen etc.) Aufgaben zu bewältigen sind nicht einfach.

Dies betrifft gerade auch die Zusammenarbeit mit Partnern des Arbeits- und Ausbildungsmarktes, die seit jeher als Forderung der Politik (vgl. §§ 12b, 32 AFG) bestand. Das Job-Aktiv-Gesetz fördert und fordert (vg. § 37a SGB III) diese Zusammenarbeit noch stärker, in dem es ermöglicht, nicht nur Teilaufgaben, sondern die gesamte Vermittlungstätigkeit z.B. für Ausbildungs- oder Arbeitssuchende auf Dritte zu verlagern. Die Bundesanstalt für Arbeit unterstützt diesen Prozess, legt aber Wert auf die Feststellung, dass sie „Herr des Verfahrens“ bleibt, d.h. die Auswahl der Dritten (Eignung), die Zuweisung der Personen, den Umfang der Dienstleistung und die Erfolgskontrolle vornimmt (vgl. Runderlass v. 3. 1. 2002).

In Vorbereitung ist eine mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmte Empfehlung zur Ein-

⁷⁾ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit – Hauptstelle – (Hrsg.): Runderlass vom 13. Februar 2002, GZ Ia4 -5569.1A/...

⁸⁾ Die Zahl der Verträge übersteigt die Zahl der AÄ, da in vielen Dienststellen mit mehreren Sozialhilfeträgern kooperiert werden muss.



richtung von gemeinsamen Anlaufstellen und deren Aufgaben.

Vieles spricht jedoch dafür, die zentralen, auf den Arbeitsmarkt gerichteten Aktivitäten in die Hände der Bundesanstalt für Arbeit zu geben bzw. sie dort zu belassen. So u.a.

- die flächendeckende Präsenz der Arbeitsämter, die aus Sicht des Bundesgesetzgebers eine bundesweit einheitliche und steuerungsfähige Arbeitsmarktpolitik ermöglicht,
- die im Rahmen der beruflichen Beratung von Arbeitnehmern und der Arbeitsmarktberatung von Arbeitgebern und den sich daraus ergebenden Vermittlungsprozessen durchgängig besser geschulten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen,
- die bundes- und europaweit vernetzte Informations- und Kommunikationstechnologie, die auch überregionale Vermittlungstätigkeiten unterstützt,
- die jahrzehntelang gewachsene Zusammenarbeit mit den Bildungsinstitutionen der Region (...und auch Dritten darüber hinaus), die die unerlässliche Verzahnung von Qualifizierung, Beschäftigung und Vermittlung erst ermöglicht und auch qualitative Mindeststandards in den qualifizierenden Dienstleistungen garantiert sowie
- nicht zuletzt die Unterstützung bei der Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente durch eine Forschungseinrichtung wie das IAB und die institutionalisierte Einbindung der Selbstverwaltung, in der die Träger der Sozialhilfe ebenfalls vertreten sind.

8. Beispiele von Kooperationsprojekten

Die Kooperationsnotwendigkeiten werden zunehmend auch durch die arbeitsmarkttheoretische Forschung untermauert. In einer Auswertungsstudie zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit außerhalb der öffentlichen Arbeitsämter mahnt Helbig an, dass die Integrationserfolge dieser Vermittlungstätigkeit deutlich erhöht werden könnten, wenn die Zusammenarbeit zwischen Arbeits- und Sozialämtern verbessert und durch Kontinuität und Kompatibilität der Förderprogramme den Dritten mehr Planungssicherheit gegeben werden könnte (vgl. Helbig, 2001, S. 230).

Eine gute Übersicht über die geförderten Modellprojekte und deren Inhalte findet sich unter

<http://www.bma-mozart.de/index>

9. Problemskizzen und weitere Entwicklung

Zum Abschluss ein Resümee und ein vorsichtiger Blick in die Zukunft. Die Ausführungen sollten Beleg genug dafür sein, dass das bisherige oft Nebeneinander dieser zentralen Institutionen eines sozialstaatlichen Modells keine zukunftssträchtige Perspektive darstellt.

Fragen wir zunächst einmal nach sich abzeichnenden Problemen, die sich aus den bisherigen Kooperationsmodellen bereits abzeichnen:

- Da ist zunächst einmal die Frage des Datenabgleichs und des Datenaustausches. Menschen, die die Dienstleistungen der Sozial- und Arbeitsämter in Anspruch nehmen, sind keine Menschen zweiter Klasse. Das verfassungsrechtlich abgesicherte Recht auf informationelle Selbstbestimmung gilt auch – und vielleicht gerade – für diesen Personenkreis, der es häufig aus bildungsmäßigen und/oder finanziellen Ressourcen schwer hat, seine staatsbürgerlichen Rechte auch wahrzunehmen.
- Dieser Punkt umfasst aber auch die technischen Probleme, die einer solchen Zusammenarbeit im Wege stehen. Wenn es schon einer im Hinblick auf Kommunikations- und Informationstechnologie einheitlich ausgestatteten Bundesanstalt für Arbeit schwer fällt, ihre Technik abzustimmen und zu aktualisieren, um wie viel schwieriger wird es sein, diese mit zahlreichen unterschiedlichen Hard- und Softwarelösungen operierenden Träger der Sozialhilfe einzubinden. Dabei gibt es in den Arbeitsämtern bisher kein einheitliches Kennzeichnungssystem welches Arbeitslose mit Bezug von Sozialhilfe erfasst.
- Es zeigt sich, dass die rechtlichen Vorschriften noch weitergehend harmonisierungsbedürftig sind. Trotz Angleichung, etwa in Fragen der Zumutbarkeitsgrenzen einer Arbeitsaufnahme, bestehen Unterschiede. Dies wirft z.B. bei gemeinsamen Beratungs- und Clearingstellen zwangsläufig die Frage auf, wer entscheidet über leistungsrechtliche Konsequenzen und nach welcher Vorschrift? Auch die Anrechnungsmodalitäten der beiden Leistungen Arbeitslosen- und Sozialhilfe unterscheiden sich fundamental.
- Wenn auch der Sozialhilfeanspruch ein individuell-rechtlicher ist, d.h. er besteht für jedes einzelne Haushaltsmitglied und ist dem Grunde nach auch so prüfen, ist die Praxis in den Sozialämtern eine andere. Dort werden die Leistungsan-



Zur Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Arbeitsämtern (Fortsetzung)

sprüche haushaltsmäßig berechnet und auch ausgezahlt. Dies bedeutet, dass bei Übernahme einzelner BSHG-Leistungen durch die Arbeitsämter diese nicht mehr nur für den Arbeitslosen zuständig wären, sondern auch für die unterhalts- bzw. versorgungsberechtigten Angehörigen des Haushaltes. Eine gänzlich andere Aufgabe für die Arbeitsämter.

- Schon für die MitarbeiterInnen in den Arbeitsämtern ist es schwer, den Überblick über die verschiedenartigsten arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu behalten. Beständig neue Programme und Initiativen erschweren eine systematische und routinierte Anwendung des Leistungsspektrums erheblich. Vom ursprünglichen Ziel, mit der Einführung des SGB III auch das Recht anwendbarer zu machen und zu vereinfachen, ist der Gesetzgeber mittlerweile wieder Meilen entfernt. Die schon zwischen den Sozialhilfeträgern nicht abgestimmten Arbeitsmarktinstrumente dürften die Komplexität noch um einiges erhöhen.
- Eine weitgehende Verzahnung von Leistungen nach dem BSHG und dem SGB III stellt das gewachsene Sozialleistungssystem in Frage. Werden Leistungen überwiegend aus Beitragsmitteln erbracht, wie es zwar nicht bei der Arbeitslosenhilfe aber bei allen sonstigen Arbeitsmarktinstrumenten der Fall ist, so ist eine mit Kompetenzen ausgestattete Selbstverwaltung unerlässlich. Der Gesetzgeber wäre gut beraten, mit Lösungen in dieser Hinsicht sehr sorgsam umzugehen, da sie nicht nur den Sozialversicherungszweig der Arbeitslosenversicherung betreffen.

Folgende Handlungsfelder zeigen sich zum jetzigen Zeitpunkt, die der Gesetzgeber zum Vorteil aller angehen könnte und die die gewachsenen Strukturen des Sozialsystems unangetastet ließen:

1. Harmonisierung der Leistungen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, zumindest im Hinblick auf die Einbeziehung familiärer Einkommen und Vermögen. Analoge Harmonisierungen hat es z.B. zwischen Berufsausbildungsbeihilfe und der Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz bereits gegeben. Eine längerfristig bedenkenswerte Überlegung wäre es, ggf. unter Hinzuziehung eines Einsparbeitrages der Kommunen, die Arbeitslosenhilfe wieder so auszugestalten, dass sie als „armutsfest“ bezeichnet

werden kann. Die unterste Grenze der Arbeitslosenhilfe sollte unter Hinzurechnung der sonstigen sozialen Leistungen wie Kinder- und Wohngeld nicht unter die Sozialhilfeschwelle fallen.

2. Eine weitere Angleichung der Rechtsvorschriften, z.B. in Fragen der Zumutbarkeit und der leistungsrechtlichen Konsequenzen oder der Anwendung der verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Instrumente, könnte das Zusammenwirken zwischen Arbeits- und Sozialämtern verbessern und ihr gemeinsames Auftreten stärken. Besonders empfehlenswert wäre es in diesem Zusammenhang, das gesamte Förderrecht stark zu vereinfachen, wie es einmal Absicht des Gesetzgebers mit der Einführung des SGB III war.
3. Gemeinsame Aus- und Bildungsmaßnahmen für die MitarbeiterInnen der Institutionen würden systematisch das Verständnis für die jeweiligen Arbeitsschwerpunkte und Vorgehensweisen verbessern und auch die Kenntnis über die jeweiligen Rechts- und Handlungsnormen erhöhen.
4. Die gemeinsamen Anlaufstellen zwischen Arbeits- und Sozialämtern könnten ausgebaut werden, ein abgestimmtes Case-Management für Personen mit umfassenden Förderbedarf eingerichtet, und die Beschäftigungsförderung und Qualifizierungsmaßnahmen können in einer Jahresplanung zwischen Sozial- und Arbeitsamt abgestimmt werden.

Übergreifend, dies als Schlussstatement, zwei Punkte:

- 1) Der ständige Blick auf das wirtschaftsliberale und sozial entblöbte Amerika täuscht. Die Systemunterschiede und gesellschaftlichen Wertmuster sind so unterschiedlich, dass redliche Menschen, die mehr als nur kurzfristige Börsennotierungen und Gewinnmaximierungen im Auge haben, nicht an einer Übertragung interessiert sein können. Im bisherigen Gesellschaftskonzept der Bundesrepublik Deutschland war nur wenig Platz für (versteckte) Massenarmut, systematische Ausgrenzung von gesellschaftlichen Teilpopulationen und Entlohnungen ist, die nicht einmal mit drei Jobs ein soziokulturelles Existenzminimum sichern. Man kennt, dass mit den amerikanischen Vorzeigemodellen, bei denen durch Armutsdruck viele in Beschäftigung „getrieben“ werden, ein großer Teil



der dann Beschäftigten weniger in der Tasche hat, als er zum Überleben benötigt. Die neue Studie von Barbara Ehrenreich⁹⁾ wird hier allen Interessierten wärmstens empfohlen. Dies soll nicht die Tatsache verkennen, dass niedrigproduktive Tätigkeiten keine hohen Löhne erzeugen können. Das amerikanische Modell der negativen Einkommenssteuer hingegen ist zumindest nach Art und Höhe zum Leben zu wenig und zum Sterben zu viel. Vielleicht zeigt sich der neue Sozialstaat europäischer Prägung zukünftig eher in einer Mindestlohnausstattung, deren steuerfinanzierte Subvention der Niedriglohneinkommen ein sozialkulturell orientiertes Leben in der Gemeinschaft ermöglicht und gleichzeitig den Anreiz zur Aufnahme dieser Tätigkeiten nicht verleugnet.

2) Die skizzierten Tendenzen machen eine Reform der Sozialversicherungssysteme notwendig. Es wird schmerzhaft sein und es wird nicht gehen ohne Leistungskürzungen und höhere finanzielle Aufwendungen für jeden Einzelnen. Dabei ist es wichtig, dass eine solche Reform nicht nur die Arbeitnehmer einschließt, sondern alle gesellschaftliche Gruppen. Auch diejenigen, die zunächst einmal vorgeben ja von solchen Sozialleistungen nichts zu haben. Wenn ein geordnetes Bildungssystem, wenn die Verhinderung einer gespaltenen (2/3 oder 80/20) Gesellschaft, wenn öffentliche Sicherheit und ein kommunales Bild, frei von sozial erzwungener Obdachlosigkeit nicht genug Gründe sind, was denn?

Ein langsames Dahinsiechen und Verrotten von sozialstaatlichen Institutionen und Leistungen schädigt das Ansehen dieses Staates und seiner sozialen Signalwirkung auf andere. Wenn es einen „Dritten Weg“ zwischen hemmungslosen Liberalismus und verknöchertem Sozialismus gibt, dann sollten wir ihn beschreiten, jetzt! Mit allem anderen haben wir als Deutsche sehr schlechte Erfahrungen gemacht.

Literaturhinweise:

Adamy, Wilhelm: Arbeit statt Stütze lohnt sich. Fakten zur Faulenzerdebatte. In: Soziale Sicherheit, Heft 8–9/2001, S. 287)

Andreß, Hans-Jürgen; Strengmann-Kuhn, Wolfgang: Warum arbeiten, wenn der Staat zahlt? Über das Arbeitsangebot unterer Einkommenschichten. In: Zeitschrift für Sozialreform. Heft 7/1997, S. 505 ff.

Bach, Heinz Willi: Kooperation statt Konkurrenz. In: Soziale Sicherheit, Heft 8–9/2001, S. 273–284.

Bäcker, Gerhard; Hanesch Walter: Zum Verhältnis von niedrigem Arbeitseinkommen und der Hilfe zum Lebensunterhalt – Eine Überprüfung des Abstandsgebots. Mönchengladbach, Darmstadt 1997.

Peters, Bärbel: Das öffentliche Bild von Armut. Aktuelle Armutsbilder im Spiegel der Presse. In: Zeitschrift für Sozialreform, 42 JG., Heft 8/96.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Kooperation statt Konkurrenz. Studie über die Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern. Gütersloh 2000.

Bertelsmann Stiftung, Bundesanstalt für Arbeit, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.): Handbuch zur Kooperation von Arbeitsämtern und Kommunen. Gemeinsam für die Integration in den Arbeitsmarkt. Texte, Beispiele, Materialien. Gütersloh 2001.

Boecken, Winfried: Verfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit Vorschlägen der Arbeitsgruppe „Arbeit und Soziales“ der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur Reform von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe. In: Die Sozialgerichtsbarkeit, 10/2001, S. 525–532.

Bundesanstalt für Arbeit: Empfehlungen zur Zusammenarbeit der Arbeitsämter mit den Kommunen bei der beruflichen und sozialen Integration junger Menschen. Sonderheft ibv Nr. 17/00.

Bundesanstalt für Arbeit: Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern. Gemeinsame Wege zur beruflichen Eingliederung Arbeitsloser. Sonderheft ibv Nr. 05/01.

Bundesanstalt für Arbeit: Runderlass vom 13. Februar 2002 zur Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe. Hier: Programm FAIR

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Der Abstand zwischen der Sozialhilfe und unteren Arbeitnehmereinkommen. Band 276, Bonn 1999. (a)

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Sozialgeschichte. Bilder und Dokumente. Berlin 2001, (5. überarbeitete Auflage)

Burmester, Monika: Sozialhilfebezug in Ost- und Westdeutschland. Eine vergleichende Analyse auf Basis der 25 %-Stichprobe. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Wirtschaft und Statistik, Heft 5/2000, S. 384 ff.

Deutscher Gewerkschaftsbund: Lohnt sich Arbeit – für Sozialhilfeempfänger? In: ISA, Heft 4/2001

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge: Sicherung des Existenzminimums, Förderung der Erwerbsbeteiligung. In: NDV, 12/2001, S. 393–396

Ehrenreich, Barbara: Arbeit poor. München 2001

Empter, Stefan; Frick, Frank (Hrsg.): Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in Kommunen. Strategien zur Integration von Sozialhilfeempfängern in das Erwerbsleben. Gütersloh (2. Auflage), 1999

⁹⁾ Barbara Ehrenreich: Working poor

Zur Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Arbeitsämtern (Fortsetzung)

Feist, Holger: Arbeit statt Sozialhilfe. Zur Reform der Grundsicherung in Deutschland. Tübingen 2000

Gagl, Alexander: Verfassungsfragen bei der Arbeitslosenilfe. In: NZS, Heft 12/2000

Gangl, Markus: Sozialhilfebezug und Arbeitsmarktverhalten. Eine Längsschnittanalyse der Übergänge aus der Sozialhilfe in den Arbeitsmarkt. In: Zeitschrift für Soziologie, Heft 3/98, S. 212 ff.

Gebhardt, Thomas; Jacobs, Herbert: Amerikanische Verhältnisse? Sozialhilfe in den USA und Deutschland. Ein Vergleich aus historischer, institutioneller und rechtlicher Perspektive. In: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 8/97, S. 597 ff.

Groenemeyer, Axel: Armut. In: Albrecht, Groenemeyer, Stallberg (Hrsg.): Handbuch sozialer Probleme, Opladen, Wiesbaden 1999.

Grube, Christian: 50 Jahre Anspruch auf Sozialhilfe. Bilanz und Versuch einer Klärung seiner dogmatischen Grundlagen. In: NDV Heft 5 und 6/99.

Haustein, Thomas: Ergebnisse der Sozialhilfe- und Asylbewerberstatistik 1999. In: Wirtschaft und Statistik. Herausgegeben vom Statistischen Bundesamt. Heft 5/2001, S. 372–385.

Helbig, Christine M.: Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit. Auswertung praktischer Erfahrungen von Einrichtungen außerhalb der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Frankfurt/M., 2001

Kaltenborn, Bruno: Kombilöhne in Deutschland. Eine systematische Übersicht. IAB Werkstattbericht Nr. 14 v. 5. 12. 2001, Nürnberg 2001.

Martins, Herbert E.: Die gefährliche Kraft. Arbeitslosigkeit, Inflation und soziale Gerechtigkeit. Wien 2001

Miegel, Meinhard; Wahl, Stefanie: Arbeitslosigkeit in Deutschland. Phantom und Wirklichkeit. München 2002.

Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Pilotprojekt „Integrierte Hilfe zur Arbeit“. Wege aus der Sozialhilfe. Zwischenergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung. Düsseldorf 2000.

Schoch, Dietrich: Sozialhilfe. Einführung – Sozialleistungen – Verwaltungsverfahren – Sozialdatenschutz. Köln, Berlin, Bonn, München 2001 (3. Auflage).

Siebert, Horst: Geht den Deutschen die Arbeit aus? Wege zu mehr Beschäftigung. München 1995

Siebert, Horst: Der Kobra-Effekt. Wie man Irrwege in der Wirtschaftspolitik vermeidet. Stuttgart, München 2001

Spranger, Tadeus Matthias: Der sozialhilferechtliche Anspruch auf das Existenzminimum aus verfassungsrechtlicher Sicht. In: Verwaltungsrundschau, Heft 7/99, S. 242 ff.

Suchworte: Arbeitsamt, Sozialamt, Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern, Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Arbeitsämtern, Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe, Bundessozialhilfegesetz, Sozialhilfe- und Arbeitslosenquoten, Sozialhilfeempfänger, Neue Armut, Sozialhilfe, Lohnabstandsgebot, Sozialtransfer, Arbeitslosenilfe, SGB III, Modellprojekte, Sozialversicherungssysteme, Leistungsbezieher, Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe