

Städtetag fordert strukturelle Veränderungen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

Reform der Sozialhilfe

Vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion um die Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern, um Druck und finanzielle Kürzungen bei Arbeitsverweigerung, um fehlende Arbeitsanreize und Arbeitsplätze, stellt der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages, Dr. Stephan Articus, zu den verschiedenen Aspekten des Themas fest:

Vorwurf der Faulenzerei

Es gibt ein Faulenzproblem in der Sozialhilfe. Dieses Problem ist klein, es betrifft allenfalls eine Minderheit unter den Sozialhilfeempfängern. Faulenzerei ist nicht das charakteristische Problem der Sozialhilfe. Die Mehrheit der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger ist für angebotene Arbeit dankbar, um sich hierdurch zu qualifizieren und von Sozialhilfe unabhängig zu werden. Die Debatte über Missbrauch und Faulenzerei führt in die Irre, weil sie den Blick auf andere, größere Probleme verstellt.

Von den rund 2,7 Millionen Sozialhilfeempfängern, das heißt Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt, sind etwa zwei Millionen nicht erwerbsfähig: Kinder und Jugendliche, alte Menschen, Alleinerziehende und Kranke. 700.000 bis 800.000 Sozialhilfeempfänger sind erwerbsfähig und deswegen nach dem Bundessozialhilfegesetz verpflichtet, angebotene Arbeit anzunehmen.

Wie eine Umfrage des Deutschen Städtetages aus diesem Frühjahr ergeben hat, haben etwa die Hälfte dieser 700.000 bis 800.000 Menschen, also etwas mehr als 400.000 eine Beschäftigung. Die erheblichen Anstrengungen der Kommunen werden auch dadurch deutlich, dass sich diese Zahl allein zwischen 1998 und 2000 um 34 Prozent erhöht hat. Etwa 200.000 der 400.000 Beschäftigten sind auf Vermittlung und Initiative der Sozialämter sozialversicherungspflichtig erwerbstätig, allerdings ganz überwiegend in öffentlich subventionierten Beschäftigungsverhältnissen. Die übrigen 200.000 beziehen ihren Lebensunterhalt nach wie vor aus der Sozialhilfe, leisten jedoch gemeinnützige Arbeiten.

Von den 2,7 Millionen Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt bleibt also eine Gruppe von etwa 400.000 Personen, die nicht erwerbstätig sind. Aus Erfahrung wissen wir, dass 20 bis 25 Prozent der Hilfeempfänger angebotene Beschäftigung ablehnen. Das heißt: Maximal 100.000 Sozialhilfeempfänger - das wären 3,7 Prozent aller Hilfeempfänger - verweigern Arbeit.

Sanktionen bei Arbeitsverweigerung

In § 25 des Bundessozialhilfegesetzes heißt es ausdrücklich: „Wer sich weigert, zumutbare Arbeit zu leisten (...), hat keinen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt. Die Hilfe ist in einer ersten Stufe um mindestens 25 vom Hundert des maßgebenden Regelsatzes zu kürzen.“

In der Praxis der Sozialämter bedeutet das: Die Sozialämter kürzen die Sozialhilfe, oder sie streichen sie bei mehrfacher Arbeitsverweigerung zum Teil auch ganz. Dabei betrachten sie den Einzelfall und verfahren verständlicherweise bei einer Familie mit Kindern behutsamer als bei einem Alleinstehenden. Nach den Erfahrungen in der Praxis werden allerdings von den Betroffenen häufig Rechtsmittel gegen die Kürzung der Sozialhilfe eingelegt, mit der Folge, dass die Kürzung verzögert wird oder gar nicht greift.

Eine nicht unerhebliche Zahl potentieller Sozialhilfebezieher stellt ihren Antrag erst gar nicht oder zieht ihn zurück, sobald die Sozialämter darauf hinweisen, dass die Verpflichtung besteht, angebotene Arbeit aufzunehmen. In solchen Fällen, so die Erfahrungen aus der Praxis, sind offensichtlich andere



Einkünfte - etwa durch Schwarzarbeit - oder finanzielle Unterstützung durch andere Personen vorhanden. Wer tatsächlich nicht ohne die Hilfe des Sozialamtes auskommt, wird dort in der Regel wieder vorstellig und nimmt schließlich auch angebotene Arbeit an.

Was sich ändern muss

Die aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln gegen eine Kürzung der Sozialhilfe sollte überprüft werden. Würde diese aufschiebende Wirkung entfallen, könnten Kürzungen der Sozialhilfe im Falle von Arbeitsverweigerung strikter angewandt werden.

Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Sozialämtern

Eine engere Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Sozialämtern ist sinnvoll. Sie wird zur Zeit in einer Reihe von Städten immer mehr verwirklicht. Darüber hinaus unterstützen die Städte das vom Bundesarbeitsministerium geförderte Modellprogramm zu diesem Komplex.

Bei der Beschäftigung von Arbeitslosen bestehen heute die folgenden rechtlichen Unterschiede zwischen Empfängern von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe:

Sozialhilfeempfänger, die angebotene Arbeit ablehnen, verlieren ihren Anspruch auf Leistungen, Empfänger von Arbeitslosenhilfe dagegen werden zunächst mit Sperrzeiten belegt. Während Empfängern von Arbeitslosenhilfe von der Arbeitsverwaltung bislang relativ wenige Beschäftigungsmöglichkeiten geboten werden, qualifizieren und beschäftigen Sozialämter - siehe die Zahlen oben - erfolgreich arbeitslose Sozialhilfeempfänger.

Bezieher von Arbeitslosenhilfe brauchen wegen der Zumutbarkeitsregelungen im Arbeitsförderungsrecht nicht jede Arbeit anzunehmen. Sobald die Entlohnung einer angebotenen Arbeit nur eine Mark niedriger ausfällt als die bisher erhaltene Arbeitslosenhilfe, gilt die Arbeit als nicht zumutbar. Diese Regelung führt in der Praxis dazu, dass relativ gut qualifizierte Arbeitslose nur selten geringer qualifizierte Tätigkeiten ausüben müssen.

Die meisten Sozialhilfeempfänger sind heute von den Instrumenten der Arbeitsförderung ausgeschlossen, Empfänger von Arbeitslosenhilfe dagegen haben unmittelbaren Zugang zu allen Maßnahmen der Arbeitsverwaltung - ABM, Umschulung, Fortbildung usw.

Was sich ändern muss

Der Deutsche Städtetag erkennt an, dass die Regierungsfractionen im Bundestag mit dem Job-Aktiv-Gesetz die aktivierende Arbeitsmarktpolitik verstärken wollen. Er fordert darüber hinaus die Bundesregierung auf, die gesetzlichen Voraussetzungen für eine systematische Zusammenarbeit der Arbeitsämter und Sozialämter zu schaffen. Dazu sind das Bundessozialhilfegesetz und das Arbeitsförderungsrecht zu harmonisieren.

Im Einzelnen erscheint folgendes notwendig:

- Die Empfänger von Arbeitslosenhilfe müssen stärker in Beschäftigung vermittelt werden. Die Debatte um Arbeitsverweigerer in der Sozialhilfe lenkt von Defiziten auf diesem Gebiet ab. Die Arbeitsämter müssen in die Lage versetzt werden, mehr Personal für die Vermittlung der Bezieher von Arbeitslosenhilfe einzusetzen. Wenn es gelingen soll, mehr Empfänger von Arbeitslosenhilfe in Beschäftigung zu bringen, gehört zur Harmonisierung von Sozialhilfe- und Arbeitsförderungsrecht auch eine Überprüfung der Zumutbarkeitsregelungen und der Sanktionen bei Arbeitsverweigerung für die Empfänger von Arbeitslosenhilfe.



- Sämtliche Sozialhilfeempfänger müssen Zugang zur Arbeitsförderung durch die Arbeitsämter erhalten. Dann lassen sich sicher größere Qualifizierungs- und Vermittlungserfolge für Sozialhilfeempfänger erreichen. Der Weg aus der Sozialhilfe würde so erleichtert.
- Die Höhe der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe muss harmonisiert werden. Das heißt: Die an Bedürftigkeitskriterien orientierte Arbeitslosenhilfe darf nicht unter das Niveau der Sozialhilfe fallen. Denn die Arbeitslosenhilfe muss so bemessen sein, dass die Sozialhilfe letztes soziales Auffangnetz bleibt.

Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe?

Bisher ist kein Lösungsvorschlag in Sicht, der eine Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe praktikabel und für alle Beteiligten vertretbar gestalten würde. Die Diskussion um eine Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe übersieht folgende Gesichtspunkte:

- Wer die Empfänger von Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe überführen will, muss die Frage beantworten, wie diese Menschen dann wieder aus der Sozialhilfe herauskommen sollen. Das Ziel, Sozialhilfebedürftigkeit zu überwinden, darf nicht aufgegeben werden. – Es wird der Eindruck erweckt, die Städte könnten Langzeitarbeitslosen besser und wirkungsvoller helfen, wieder in Beschäftigung zu gelangen. Dabei wird vergessen, dass eine Vermittlung nur erfolgen kann, wenn die erforderlichen Arbeitsplätze bereitstehen. Diese fehlen aber gerade in den Städten und Regionen, die von Strukturschwäche und chronisch hoher Arbeitslosigkeit geprägt sind.
- Es wäre ein sozialpolitischer und finanzieller Alptraum für die Kommunen, zusätzlich zu 700.000 bis 800.000 erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern weitere rund 1,5 Millionen Bezieher von Arbeitslosenhilfe mit Familienangehörigen zu unterstützen und zu fördern. Wer das will, muss die Frage beantworten, wie die Kommunen diese Herkulesaufgabe schultern sollen.
- Die Kommunen verfügen über Instrumente der persönlichen Hilfe. Sie verfügen aber - anders als die Tarifpartner, die Wirtschaft und die Arbeitsmarktpolitik von Bund und Ländern - nicht über Instrumente, um neue Arbeitsplätze zu schaffen und zu fördern und so der Arbeitslosigkeit wirksam begegnen zu können.
- Dass von den rund 400.000 Sozialhilfeempfängern, die durch die Städte in Arbeit vermittelt oder qualifiziert werden, nur wenige in den ersten Arbeitsmarkt gelangen, zeigt, wie begrenzt die Reichweite der kommunalen Möglichkeiten ist. Die Langzeitarbeitslosen den Kommunen zu überantworten, hieße deshalb, die Aussichten vieler Arbeitsloser auf einen neuen Arbeitsplatz weiter zu vermindern.
- Es ist ein Trugschluss, durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe könnte eine teure und ineffektive Doppelzuständigkeit abgeschafft werden. Richtig ist, dass lediglich rund 15 Prozent der Empfänger von Arbeitslosenhilfe zusätzlich ergänzende Sozialhilfe erhalten.

Was sich ändern muss

Die Situation der Langzeitarbeitslosen muss deutlich verbessert werden. Dazu gehört auch, dass Arbeitsämter und Sozialämter die Beratung und Betreuung der rund 225.000 Arbeitslosen, die sowohl Arbeitslosenhilfe als auch Sozialhilfe beziehen, vereinfachen und optimieren. Hierfür sind Wege für eine Betreuung aus einer Hand zu suchen.

Wenn eine Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe die Langzeitarbeitslosigkeit kommunalisiert - also den Städten aufbürdet -, ist dies der falsche Weg. Notwendig ist stattdessen, dass sich die Akteure auf der Bundesebene und auf der kommunalen Ebene über vernünftige Formen der



Arbeitsteilung verständigen: Jede Ebene muss sich auf das konzentrieren, was sie mit größerem Erfolg leisten kann.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik des Bundes muss sich dringend stärker an dem Ziel orientieren, Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt, in den Betrieben selbst zu schaffen beziehungsweise zu fördern. Wenn es der Bundespolitik und den Tarifpartnern gelingt, sich auf Maßnahmen zu einigen, die die Entstehung neuer Arbeitsplätze im Bereich einfach qualifizierter Arbeit fördern, werden die Städte mit ihren sozialen Dienstleistungen, mit ihren Beratungs- und Betreuungsangeboten bereitstehen, um Menschen, die ohne städtische Hilfe nicht mehr vermittelbar sind, in solche Arbeitsplätze zu vermitteln.

Probleme beim Lohnabstandsgebot

Das Bundessozialhilfegesetz schreibt einen spürbaren Abstand zwischen der Sozialhilfe und dem Einkommen aus Erwerbsarbeit vor (Lohnabstandsgebot). Dieses Gebot wird in der Praxis zum Teil verletzt. Insbesondere sogenannte größere Bedarfsgemeinschaften, also Familien mit zwei, drei und mehr Kindern, können durch Sozialhilfe eine Unterstützung erhalten, die mit dem Einkommen einfach qualifizierter Erwerbstätiger vergleichbar ist oder sie sogar übertrifft. Bei durchschnittlichen Sozialhilfesätzen von etwa 2.900 Mark für den Vier-Personen-Haushalt und 3.400 Mark für den Fünf-Personen-Haushalt kommt es zu Überschneidungen mit Einkommen aus unteren Lohngruppen. Dadurch fehlt es für einen Teil der Sozialhilfeempfänger an Anreizen, Arbeit aufzunehmen.

Was sich ändern muss

Die Sozialhilfe wegen fehlender Arbeitsanreize zu verringern, fällt schwer, denn das träfe besonders Familien mit Kindern. Angesetzt werden muss nach Auffassung des Deutschen Städtetages deshalb vor allem beim Familienleistungsausgleich. Das Kindergeld für normale Arbeitnehmer außerhalb der Sozialhilfe muss erhöht werden. Dann haben Geringverdiener - vorausgesetzt das Kindergeld wird bei Sozialhilfeempfängern auf die Sozialhilfe angerechnet - mehr Geld zur Verfügung, und der Abstand zur Sozialhilfe vergrößert sich.

In einem weiteren Schritt sollte dann angestrebt werden, auch auf Seiten der Sozialhilfe dem Lohnabstandsgebot wieder volle Geltung zu verschaffen: Dazu müssten Ungereimtheiten bei den Regelsätzen der Sozialhilfe ausgeräumt werden.

Schlussfolgerungen für veränderte Strukturen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

Es gibt keine massenhafte Faulenzermentalität in der Sozialhilfe. Die wahren Hindernisse, die Sozialhilfeempfängern den Weg zurück in den ersten Arbeitsmarkt verstellen, liegen im Verhältnis von Sozialhilfeniveau zu niedrigem Einkommen und in fehlenden Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte.

Das erhebliche Ausmaß von künstlicher, öffentlich subventionierter Beschäftigung darf nicht zum Dauerzustand werden. Die Potenziale auf dem ersten Arbeitsmarkt, in den Betrieben der Wirtschaft, müssen erweitert werden, damit auch für Geringqualifizierte neue Perspektiven entstehen.

Der Kombilohn ist eine diskussionswürdige Idee, um Arbeitslose in den ersten Arbeitsmarkt wieder einzugliedern. Im Mittelpunkt steht der Gedanke, staatliche Hilfeleistungen und Erwerbseinkommen auf dem ersten Arbeitsmarkt zu verbinden. Der Kombilohn verknüpft zwei Vorzüge: Er setzt auf das richtige Ziel, die Rückkehr in echte Arbeitsplätze in Betrieben der privaten Wirtschaft zu fördern, anstatt in Sonderkonstruktionen der öffentlichen Hand. Darüber hinaus bietet der Kombilohn Instrumente, um die Schiefelage zwischen Einkommen und Sozialhilfeniveau auszugleichen und Arbeitsanreize zu verstärken.



Gäbe es durch Kombilöhne neue, einfach qualifizierte und gering vergütete Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt, könnte den arbeitslosen Sozialhilfeempfängern und der noch größeren Gruppe der Langzeitarbeitslosen in der Arbeitslosenhilfe wirklich geholfen werden.

Es lohnt zu prüfen, ob auch nur ein Teil der 50 bis 70 Milliarden Mark, die der Bund, die Länder und die Kommunen über die Bundesanstalt für Arbeit, über Sonderprogramme und über Sozialhilfe direkt für künstliche Beschäftigung aufwenden, nicht sinnvoller eingesetzt werden könnte, um mit staatlicher Hilfe niedrig bezahlte Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt zu schaffen.

Nur eines wäre ein Irrweg: Kombilohn-Lösungen dürfen nicht durch die Sozialhilfe finanziert werden. Solche Modelle stoßen auf erbitterten Widerstand der Städte. Sie würden die Sozialhilfe mit erheblichen zusätzlichen Kosten belasten. Und sie würden den bereits bestehenden Trend verstärken, dass Beschäftigte mit niedrigem Einkommen auf Dauer von Sozialhilfe abhängig werden. Die Sozialhilfe ist kein Instrument gegen die Arbeitslosigkeit, sie muss wieder zurückgeführt werden auf die individuelle Hilfe im Einzelfall.

Nach: Pressemitteilung des Deutschen Städtetages vom 28. August 2001

