

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Karin Lüsebrink

Arbeit plus Qualifizierung statt Sozialhilfe

26. Jg./1993

**1**

## Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

### *Hinweise für Autorinnen und Autoren*

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter [http://doku.iab.de/mittab/hinweise\\_mittab.pdf](http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf). Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de)).

### Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)  
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB  
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim  
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover  
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin  
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.  
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau  
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

### Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

### Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: [ulrike.kress@iab.de](mailto:ulrike.kress@iab.de): (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: [gerd.peters@iab.de](mailto:gerd.peters@iab.de): (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de): Telefax (09 11) 1 79 59 99.

### Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

### Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

### Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: [waltraud.metzger@kohlhammer.de](mailto:waltraud.metzger@kohlhammer.de), Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

### Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten; Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

### Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)  
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)  
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

**Internet:** <http://www.iab.de>

# Arbeit plus Qualifizierung statt Sozialhilfe

## Kosten-Refinanzierungsrechnung eines anspruchsvollen Instruments aktiver Arbeitsmarktpolitik

Karin Lüsebrink\*

In dem Beitrag geht es um Maßnahmen, die arbeitslose Sozialhilfeempfängerinnen durch die Kombination von Qualifizierung und Erwerbsarbeit wieder in den Arbeitsmarkt integrieren sollen. Beispielhaft werden drei Vorhaben beschrieben und zugleich wird – ausgehend von diesen Maßnahmen und ihre Teilnehmerschaft typisierend – eine Untersuchung der monetären Effekte für die Kommune/das Land durchgeführt. Das Finanzierungskonzept aus kommunalen, Landes- und EG-Mitteln wird dargestellt und die Vorleistungen sowie der Refinanzierungszeitraum werden für verschiedene Annahmen über das „Arbeitsmarktschicksal“ der Teilnehmerinnen berechnet.

Von Beginn der Maßnahmen an sind ihre finanziellen Effekte positiv für die Sozialversicherungsträger, für den Bund/die anderen Bundesländer, für die Kirchen usw. Trotz Entlastung von Sozialhilfe- und damit verbundenen Leistungen bleiben die Kommune, die EG und das Bundesland für den Vorhabenszeitraum Nettozahler.

Nach Ende der Vorhaben refinanzieren sich aber auch für die Kommune/das Land die Vorleistungen sehr rasch. Selbst bei negativen Annahmen zum weiteren Arbeitsmarktschicksal der Teilnehmerinnen liegt der Umschlagpunkt im zweiten Jahr nach Maßnahmeende. Neben Einsparungen bei direkten Sozialhilfezahlungen erweist sich der Wegfall der Krankenversicherungsleistungen als wichtigster Faktor. Er bewirkt zugleich die hohe Stabilität des Refinanzierungszeitraums, unabhängig von den Annahmen über evt. wieder notwendige ergänzende Sozialhilfeeleistungen.

### Gliederung

- 1 Problemstellung
- 2 Die „Hilfe zur Arbeit“ als kommunales Arbeitsmarkt-Instrument
- 3 Beschreibung ausgewählter Vorhaben des Typs „Arbeit plus Qualifizierung statt Sozialhilfe“
- 4 Kosten-Refinanzierungsrechnung von Maßnahmen zur „Arbeit plus Qualifizierung“
- 5 Résumé
- 6 Literatur

### I Problemstellung

Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit – als Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) außerhalb von Einrichtungen – stehen in einem vielfach dokumentierten engen, wenn gleich nicht linearen Zusammenhang. Im Laufe der achtziger Jahre führte der Anstieg der Arbeitslosigkeit in den alten Ländern der Bundesrepublik mit einem gewissen Zeitverzug zu überproportional wachsenden Zahlen Arbeitsloser, die als Ersatz oder Ergänzung von AFG-Leistungen auf Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen waren. Dem Abbau der Arbeitslosigkeit hingegen folgt, ebenfalls mit Zeitverzug, ein lediglich unterproportionaler Rückgang der Zahl arbeitsloser SozialhilfeempfängerInnen.

Diese Entwicklung ist bis 1989 durch Brinkmann u. a. mittels Mikrozensusdaten, d. h. anhand des Erwerbslosen-nicht des Arbeitslosenkonzpts, dokumentiert worden. Die höchste Zahl Erwerbsloser wurde 1985 mit 2.385.000 (Quote 8,2%) verzeichnet, die höchste Zahl Erwerbsloser, die auf HLU angewiesen war, jedoch erst 1987 mit 297.000 (Anteil 12,6%). Der Rückgang der absoluten Zahl Erwerbsloser war auch in den Folgejahren stärker als der Rückgang der Zahl Erwerbsloser mit HLU-Bezug, so daß es bis 1989 zu einem weiteren relativen Anstieg der HLU-Abhängigkeit unter Erwerbslosen in den alten Bundesländern bis auf 13,1% kam. Auf diesem Niveau verharrt ihr Anteil bis 1991<sup>1</sup>.

Bedingt durch den Erhebungsmodus zeichnen Querschnittsdaten allerdings ein statischeres Bild von der Sozialhilfeabhängigkeit, als es der Wirklichkeit entspricht. Jüngere Untersuchungen über Sozialhilfekarrieren zeigen anhand von Panel- wie von zeitkontinuierlichen Daten, daß die Fluktuation unter den (arbeitslosen) SozialhilfeempfängerInnen erheblich ist, da ein großer Teil von ihnen nur übergangsweise HLU bezieht – vor allem bis zur Zahlung anderer Transferleistungen, insbesondere von Arbeitslosengeld (Buhr u. a., 1990; Headey/Habich/Krause 1990; Voges/Rohwer 1991). Im Umkehrschluß bedeutet dies allerdings auch, daß die Dauer der HLU-Abhängigkeit bei arbeitslosen Sozialhilfeempfängerinnen, die nicht nur kurzfristige Überbrückungsleistungen benötigen, durch die nach dem Hauptgrund des HLU-Bezugs fragende Statistik regelmäßig unterschätzt wird. Folgerichtig ermitteln Untersuchungen über die Wechselbeziehung zwischen Anlaß, Dauer und Kontinuität von Sozialhilfeabhängigkeit bei langfristigem und ununterbrochenem HLU-Bezug die Arbeitslosigkeit als häufigste (Einstiegs-) Ursache (Leibfried u. a. 1991, 28)<sup>2</sup>.

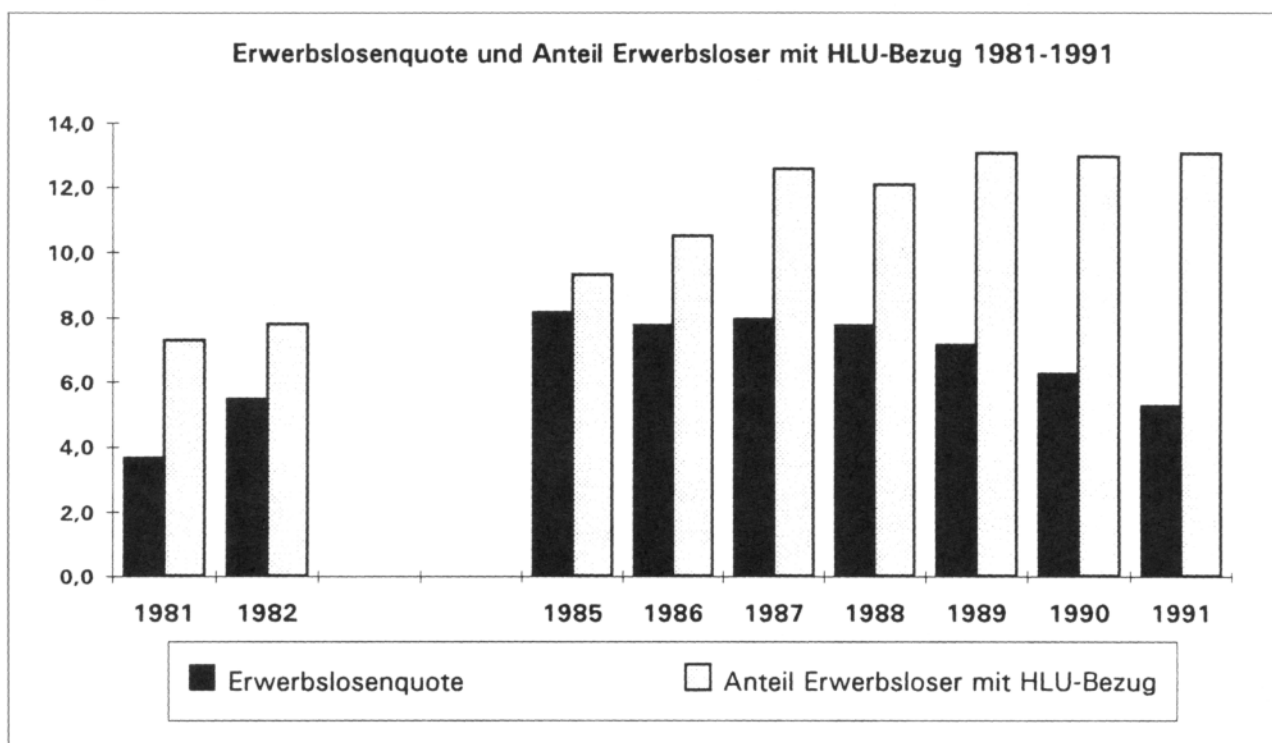
Trotz Hochkonjunktur führt für diese Personengruppe die wachsende Entfernung zum ersten Arbeitsmarkt zu vielfach unüberwindlichen Einstellungsbarrieren und der Gefahr des endgültigen Verbleibs in Sozialhilfe.

\* Dr. rer. pol. Karin Lüsebrink ist wissenschaftliche Angestellte im Referat Arbeitsmarktstrukturentwicklung/Arbeitsmarktbeobachtung beim Senator für Arbeit und Frauen in Bremen. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autorin.

<sup>1</sup> Daten bis 1989 aus: Brinkmann u. a. 1991, 177, Anlage 4; 1990 und 1991: mdl. Mitteilung des Statistischen Bundesamtes.

<sup>2</sup> Etwa gleiches Gewicht kam familiären Gründen, vor allem dem Status des alleinerziehenden Elternteils, zu.

Abbildung 1



## 2 Die „Hilfe zur Arbeit“ als kommunales Arbeitsmarkt-Instrument

Die Kommunen als Trägerinnen der Sozialhilfe standen bei wachsenden Ausgaben für arbeitslose SozialhilfeempfängerInnen zunehmend unter Handlungsdruck, einerseits dieser Personengruppe Hilfestellung bei der (Re)Integration in den Arbeitsmarkt zu leisten und andererseits eine Entlastung der Gemeindehaushalte zu erzielen<sup>3</sup>. Dies wurde im Laufe der achtziger Jahre immer dringlicher und 1989 wurden bundesweit schon „etwa 17% der Arbeitslosigkeit über Sozialhilfe ganz oder teilweise finanziert ... bzw. rd. ein Drittel der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt durch Arbeitslosigkeit verursacht oder in der Höhe der Leistungen beeinflusst ...“ (Brinkmann u.a., a.a.O., 159/160). Städte und Gemeinden regulieren somit nicht nur, wie traditionell, die Armut, sondern in großem Umfang auch die Arbeitslosigkeit. Großstädte sowie Kommunen mit hoher Arbeitslosigkeit sind davon besonders betroffen. Für die Stadt Bremen errechnet sich z.B. im Jahr 1989 ein Anteil von 28% SozialhilfeempfängerInnen unter den Arbeitslosen (16% aller ALG/Alhi-EmpfängerInnen bezogen aufstockende und 49% der Arbeitslosen ohne AFG-Leistungen originäre Hilfe zum Lebensunterhalt), 1991 waren es schon 31%<sup>4</sup>. Gerade Kommunen mit insgesamt schlechter Wirtschafts- und damit auch kommunaler Finanzlage wurden und werden demnach in wachsendem Ausmaß zum Ausfallbürgen für die Bundesanstalt für

Die Aktionsmöglichkeiten der Kommunen hinsichtlich des Versuchs, arbeitslose SozialhilfeempfängerInnen wieder in Beschäftigung zu bringen, liegen vor allem im vorhandenen sozialpolitischen Instrumentarium des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG), in der Anwendung der §§ 19 und 20.

§ 19, Absatz 1 sieht vor, daß für Hilfesuchende, die keine Arbeit finden können, nach Möglichkeit Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden sollen, wobei normale privatrechtliche Arbeitsverhältnisse zustande kommen. § 19, Absatz 2, 1. Alternative sieht ebenfalls normale privatrechtliche Arbeitsverhältnisse vor, die jedoch, wie ABM, gemeinnützig und zusätzlich sein müssen. Diese Arbeitsverhältnisse sind von der Anwendbarkeit der einschlägigen Tarifverträge ausgeschlossen, es soll ortsübliches Entgelt bezahlt werden.

Beschäftigungen nach § 19, Absatz 2, 2. Alternative müssen ebenfalls gemeinnützig und zusätzlich sein, doch verbleiben die TeilnehmerInnen im HLU-Bezug und erhalten lediglich eine Entschädigung für Mehraufwendungen (Prämienarbeit). Hierbei entsteht kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts, sondern ein öffentlich rechtliches Beschäftigungsverhältnis, und die Tätigkeit ist sozialversicherungsfrei.

§ 20 dient der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft resp. der Wiedergewöhnung an Erwerbsarbeit. Zusätzlichkeit ist nicht erforderlich, ansonsten gelten die Konstruktionsprinzipien der Prämienarbeit. Die Verpflichtung der Betroffenen zur Arbeit besteht in allen dargestellten Varianten.

Bis in die achtziger Jahre hinein hatten die Kommunen von den Beschäftigungsmöglichkeiten des Bundessozialhilfegesetzes vor allem die „Mehraufwandsvarianten“ angewandt. Damit dominierten Beschäftigungen, die eher den Sanktionsaspekt der „Hilfe zur Arbeit“ betonen. Sie kontrollieren und erhalten die Arbeitsbereitschaft, ohne für die Kommune große Kosten zu verursachen: durch die Sozialversicherungsfreiheit, die Kurzzyklizität und die geringe Wochenstundenzahl der Einsätze<sup>5</sup>. Die Arbeitsmarktwirk-

<sup>3</sup> Im Land Bremen zahlten die Städte Bremen und Bremerhaven an Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen 1990 je Einwohner 388 DM und hatten damit im Bundes(länder)vergleich die höchste Belastung. An zweiter und dritter Stelle lagen Hamburg und West-Berlin mit DM 382 und DM 287 pro Kopf der Bevölkerung (Beck 1992, 33, Tab. 4)

<sup>4</sup> 1989: eigene Berechnungen, 1991: Heinemann 1992, 5.

<sup>5</sup> Nach der Untersuchung des IAB und der kommunalen Spitzenverbände lag der Umfang der Beschäftigung 1989 im Durchschnitt bei 77 Std./Monat, bei sehr starker Streuung der Einsatzstunden um diesen Mittelwert. Vollzeitarbeit kam nur vereinzelt vor (Brinkmann u.a., a.a.O., 172).

samkeit dieser Einsätze ist hingegen gering, da sie durch die Ferne zum ersten Arbeitsmarkt kaum eine Chance zum „spontanen“ Übergang in reguläre Arbeitsverhältnisse bieten.

Die z. T. massive Kritik an dem häufig repressiven Einsatz des Instruments, höchstrichterliche Urteile, die seine Praktikabilität immer mehr in Frage stellten (Dieckmann/Reis 1987, 110) und die Tatsache, daß die „Hilfe zur Arbeit“ vermehrt als Schnittstelle zur Arbeitsmarktpolitik begriffen wurde, trugen maßgeblich dazu bei, daß die Sozialhilfeträger in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre vermehrt Arbeitsplätze nach der Entgeltvariante des § 19 BSHG anboten.

In der Untersuchung von BBJ-Consult in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden wurde ermittelt, daß im Laufe des Jahres 1988 ca. 14.000 Personen im Rahmen der Entgeltvariante des § 19 BSHG beschäftigt waren, und stichtagsbezogen erhoben Brinkmann et al. Ende September 1989 etwa 11.300 derartige Arbeitsverhältnisse. Gegenüber der Ersterhebung 1985 wurde damit ein radikales Anwachsen dieser Beschäftigungsform festgestellt, während sich die Beschäftigung nach der Mehraufwandsvariante in etwa halbiert hatte – im September 1985 wurden 14.000 Sozialhilfeempfänger zu öffentlich rechtlicher Beschäftigung herangezogen, im September 1989 waren es nur noch 7.800 (Brinkmann u.a., a.a.O., 171/172).

Für die Kommunen bedeutet der Einsatz der „Entgeltvariante“ allerdings zunächst einen erheblichen finanziellen Aufwand, wodurch sich erklärt, daß sie dies Instrument vor der Auslobung unterstützender Landesprogramme nur in Einzelfällen anwandten (Hofmann 1986, 121). Aus häuslicher Sicht wird diese finanzielle Anstrengung durch die Chance gerechtfertigt, daß zuvor sozialhilfeabhängige Personen durch die längerfristige Beschäftigung zu Normalkonditionen – im Optimalfall dauerhaft – in reguläre Arbeit übergehen können und daß sie dabei zumindest wieder in das Sicherungssystem des AFG zurückgeführt werden. Für die Kommune entfallen HLU-Leistungen durch die Erwerbstätigkeit resp. durch das Eintreten der Bundesanstalt für Arbeit im Fall neuerlicher Arbeitslosigkeit oder sie reduzieren sich zumindest erheblich, sofern noch aufstockende Hilfe zum Lebensunterhalt notwendig wird. Für die TeilnehmerInnen ist neben den höheren Geldleistungen auch der Erwerb von Förderungsansprüchen für Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik von Belang.

Hinsichtlich der Entlastung kommunaler Haushalte von Sozialhilfeleistungen an Arbeitslose sind derartige Maßnahmen auf kommunaler bzw. Stadtstaatenebene in einigen Fällen untersucht worden (Reissert 1988; Schleimer 1991; Speyer 1991). Hierbei zeigte sich, daß die Kosten für die Projekte etwa 1 1/2 bis 3 Jahre nach Maßnahmeende

durch Einnahmen bzw. entfallende Ausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt ausgeglichen wurden<sup>5a</sup> – abhängig von der Ausgestaltung der Maßnahmen und den Annahmen, die in die Refinanzierungsrechnung eingingen.

Reissert (1988, 209) schlußfolgert, daß für die Kommunen bei rein fiskalischem Kalkül ein Anreiz bestehe, Arbeitsverhältnisse für SozialhilfeempfängerInnen vor allem auf Teilzeitbasis, in unteren Lohn- und Qualifikationsgruppen, mit kurzer Befristung und mit nur geringer fachlicher und sozialer Betreuung anzubieten.

Allerdings kann die Entlastung der Gemeindehaushalte nur realisiert werden, wenn das andere Maßnahmeziel – die (Re-) Integration arbeitsloser SozialhilfeempfängerInnen in den ersten Arbeitsmarkt, zumindest aber in das Sicherungssystem der Arbeitslosenversicherung – ebenfalls erreicht wird.

Die wenigen Verbleibuntersuchungen zeigen aber, daß TeilnehmerInnen an BSHG § 19 Maßnahmen vielfach ausscheiden, bevor sie Ansprüche gegenüber der Bundesanstalt für Arbeit erworben haben. Darüber hinaus werden viele Personen im Anschluß an die Maßnahmen arbeitslos und benötigen beim Bezug von Arbeitslosenunterstützung häufig wiederum ergänzende Sozialhilfe (Senator für Arbeit 1989, 44; Stadt Offenbach 1990, 5/6; Kuphal/Pfahler 1990, 46; Renson/Hüth 1990, 108 ff.; Pilgrim 1990, 45; Pult u.a. 1991, 13).

Unter dem Gesichtspunkt der gewünschten (Re)Integration arbeitsloser SozialhilfeempfängerInnen in reguläre Arbeitsverhältnisse ist daher der verstärkte Einsatz von Beschäftigungen nach der Entgeltvariante des § 19 BSHG zwar ein wesentlicher Fortschritt gegenüber der Mehraufwandsvariante, in der Praxis überwiegt aber offensichtlich der Effekt der partiellen Rückverlagerung des Arbeitslosigkeitsrisikos auf die Bundesanstalt für Arbeit.

Maßnahmeabbrüche und neuerliche Arbeitslosigkeit resultieren in erheblichem Umfang aus sozialen Problemen der TeilnehmerInnen und daraus, daß sie i.d.R. über keine/keine nachgefragte berufliche Qualifikation verfügen. Dabei sind auch für arbeitslose SozialhilfeempfängerInnen Strukturalisierungsprozesse zu verzeichnen, denn unter ihnen ist der Anteil von Personen ohne Berufsausbildung entgegen der Entwicklung bei allen Arbeitslosen – zwischen 1985 und 1989 noch auf 60% gestiegen (Brinkmann u. a., a. a. O., 165).

Das Land Bremen hat auf die Unzulänglichkeit „normaler“ § 19 BSHG-Maßnahmen reagiert und kofinanziert zweijährige Maßnahmen, in denen langfristig arbeitslose SozialhilfeempfängerInnen beschäftigt und parallel beruflich qualifiziert werden<sup>6</sup>. Auf beide Maßnahmeteile entfallen jeweils 50%, Arbeit und Qualifizierung sind ergänzend aufeinander bezogen. Teilweise können Zeugnisse berufsqualifizierender Lehrgänge erworben werden (z.B. von sechs- bis achtwöchigen SchwesternhelferInnen-Kursen) und im optimalen Fall kann der Abschluß einer einjährigen Berufsausbildung erreicht werden.

### **3 Beschreibung ausgewählter Vorhaben des Typs „Arbeit plus Qualifizierung statt Sozialhilfe“**

Drei von 16 derzeit in dieser Form laufenden Vorhaben mit insgesamt 160 TeilnehmerInnen in der Stadt Bremen (Stand Aug. 1992) sollen im folgenden kurz skizziert werden, um einen Einblick in ihre Konzeption und Ausgestaltung zu geben. Dies sind zugleich die Maßnahmen, die der

<sup>5a</sup> Während z. B. das IAB seine Berechnungen über die gesamtfiskalischen Effekte aktiver Arbeitsmarktpolitik restriktiv auf den Maßnahmezeitraum begrenzt, ist in der Untersuchung über BSHG § 19-Projekte auch eine Einbeziehung der nachfolgenden Jahre und damit evtl. Refinanzierungszeiträume üblich (s. o.). Dies begründet sich aus der Untersuchungsperspektive der Kommunen, die ohne die jeweiligen Vorhaben mit mehrjährigem weiteren HLU-Bezug der TeilnehmerInnen hätten rechnen müssen, denn gerade die Einschätzung, daß ein baldiges „spontanes“ Ausscheiden aus dem Sozialhilfebezug unwahrscheinlich wäre, ist ein wichtiges Kriterium für die Aufforderung zur Teilnahme an einer Maßnahme.

<sup>6</sup> Vgl. auch den Vorschlag der Bundesfamilienministerin zur geplanten Novellierung der Sozialhilfegesetzgebung aus dem Sommer 1992, in dem eine Qualifizierung im Zusammenhang mit „Hilfe zur Arbeit“ ermöglicht werden soll (Handelsblatt, 4. 6. 1992).

unten vorgestellten Kosten-Refinanzierungsrechnung zu Grunde liegen, wobei deren Berechnung auf dem „Mittelwert“ der maßnahmespezifischen Ansätze beruht und eine typisierte Teilnehmerschaft unterstellt.

Eine Maßnahme richtet sich an sieben SozialhilfeempfängerInnen, die, bei einem Dienstleistungszentrum beschäftigt, in der Nachbarschaftshilfe tätig werden<sup>7</sup>. Die inhaltlichen Schwerpunkte des Qualifizierungsanteils liegen in den Bereichen Organisation und Funktionsweise der Nachbarschaftshilfe in Bremen, Hilfsangebote für alte Menschen, medizinisches Grundwissen, einfache häusliche Pflegemaßnahmen, Umgang mit psychisch beeinträchtigten alten Menschen sowie in Themenblöcken, die sich auf die spezielle Situation der TeilnehmerInnen (Lücken in der Schulbildung, Schuldenproblematik usw.) beziehen. Im Rahmen des Vorhabens wird auch der Schwesternhelferinnen-Kurs absolviert. Diese Maßnahme führt nicht zu einem beruflichen Abschluß, doch ist sie durch gute Vermittlungserfolge ausgewiesen: Aus dem vorherigen Durchgang (10 TeilnehmerInnen, davon 8 bis Maßnahmeende) befinden sich inzwischen 5 Frauen in einer Ausbildung zur Altenpflegerin<sup>8</sup>, zwei TeilnehmerInnen wurden beim Wohlfahrtsverband, der mit dem Vorhaben kooperierte, als hauptberufliche Nachbarschaftshelferinnen eingestellt und eine als Pflegehilfskraft in ihrem Praktikumsbetrieb.

Die zweite vorzustellende Maßnahme zielt für 18 TeilnehmerInnen auf die Ausbildung in der Altenpflegehilfe. Mangels landesrechtlicher Regelungen orientiert sich der Qualifizierungsanteil hinsichtlich der Stundentafel am Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Regelung der Ausbildung in der Altenpflegehilfe und wird ergänzt durch die Vermittlung allgemeinbildender Kenntnisse. In Altenpflegeheimen werden sowohl die fachpraktische Ausbildung als auch die Beschäftigungsanteile abgeleistet. Der eigentlichen Maßnahme vorgeschaltet war eine zweimonatige Vorbereitungsphase, in der die TeilnehmerInnen Gelegenheit hatten, ihre Entscheidung und Motivation, wie auch die Bewältigung des veränderten Lebensrhythmus zu überprüfen. Diese Vorbereitungsphase wurde durch Zahlung der Mehraufwandsentschädigung entgolten.

Im dritten Fall handelt es sich um eine experimentelle Maßnahme in einem Stadtgebiet, das durch eine äußerst ungünstige Sozial- wie Bildungsstruktur gekennzeichnet ist. Ziel ist es, daß die 18 TeilnehmerInnen in einem „Lernladen“ stark auf individuelle Bedingungen (Kenntnisse und Defizite, Lebensprobleme) abgestimmte „Qualifizierungsbausteine“ im Bereich der Allgemeinbildung wie in je einem der beruflichen Bereiche Einzelhandel, Büro/Verwaltung, Gesundheit/Altenpflege erwerben können. Dabei wechseln sich in dreimonatiger Folge Qualifizierungsphasen im „Lernladen“ mit Beschäftigungsphasen in

kooperierenden Betrieben des jeweiligen Berufsbereichs ab. Auch in diesem Fall war eine zweimonatigen Orientierungsphase (s.o.) vorgeschaltet, an deren Ende sich jede Teilnehmerin für einen Berufsbereich entscheiden mußte.

Die TeilnehmerInnen in allen hier vorgestellten Maßnahmen sind aufgrund der Richtlinien des kofinanzierenden EG-Sozialfonds' über 25 Jahre alt. Vor Eintritt in die Maßnahme waren sie im Mittel etwa fünf Jahre von Sozialhilfezahlungen abhängig gewesen (max: 20 Jahre). In den vorgestellten Maßnahmen überwiegen weibliche Teilnehmer sehr stark (36:5), von denen ein sehr großer Teil zugleich alleinerziehend ist. Dies starke Übergewicht von TeilnehmerInnen gilt nicht generell in diesem Maßnahmetyp, denn es gibt auch eine Reihe männerdominierter Vorhaben, z. B. im Baubereich. Dennoch bestätigt sich die Feststellung von Priester (1989, nach Buhr u. a. 1990, 192), daß Frauen bei den arbeitsvertraglichen Varianten des § 19 BSHG, die sich dem Normalarbeitsverhältnis am weitesten annähern, zumindest in Bremen überrepräsentiert sind<sup>9</sup>.

Ohne daß die Finanzierung von Maßnahmen zur Arbeit plus Qualifizierung als kommunale Hilfestellung gerade für Frauen diskutiert würde, stellt sie faktisch eine geringe Kompensation dafür dar, daß Frauen besonders häufig vom finanziellen Unterstützungssystem des AFG und auf damit zugleich verknüpfte Ansprüche aus dem Repertoire aktiver Arbeitsmarktpolitik abgekoppelt werden und in AFG-Maßnahmen (ABM- wie längerfristigen FuU-Maßnahmen) unterrepräsentiert sind.

Bezahlt werden derartige Maßnahmen durch ein Finanzierungsmix. Die Stadt Bremen übernimmt als Trägerin der Sozialhilfe die Arbeitsentgelte. Die 50prozentige Ausbildungszeit wird analog der Arbeitszeit vergütet. Diese Unterhaltszahlungen und die Finanzierung der eigentlichen Ausbildungskosten (Lehrpersonal, Sachmittel, Räume) und notwendiger Nebenkosten (Zuschüsse zur Kinderbetreuung) erfolgt zu annähernd gleichen Teilen durch Gelder des Europäischen Sozialfonds' (Ziel 3) und durch zwingend vorgeschriebene Landeskomplementärmittel, beide verwaltet beim Senator für Arbeit und Frauen.

Diese Vorhaben sind besonders teuer, da einerseits die TeilnehmerInnen lange in der Maßnahme verbleiben und da andererseits – trotz der EG-Beteiligung – der 50prozentige Qualifizierungsanteil höhere Landeskomplementärmittel erfordert als der 50prozentige Beschäftigungsanteil<sup>10</sup>. Allerdings ermöglichen derartige Vorhaben nicht nur das Einwerben von Drittmitteln – wobei Mittel aus dem EG-Programm „Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit“ (Ziel 3 des Sozialfonds) als regionsunspezifischer Förderbereich überall in der Bundesrepublik genutzt werden können –, sondern vermitteln den TeilnehmerInnen durch die Kombination von Qualifikation und Beschäftigung auch reelle Arbeitsmarktchancen.

#### **4 Kosten-Refinanzierungsrechnung von Maßnahmen zur „Arbeit plus Qualifizierung“**

Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene ist verschiedentlich gezeigt worden, daß sich die Kosten der Finanzierung von Arbeit auf dem zweiten Arbeitsmarkt gegenüber den Kosten der Finanzierung von Arbeitslosigkeit bzw. den volkswirtschaftlichen Verlusten durch Arbeitslosigkeit in etwa aufheben (Spitznagel 1980, 1985; Kühl 1987; Bach/Spitznagel 1992). Diese gesamtwirtschaftliche Betrachtungsweise verdeckt allerdings, daß sich die finanziellen Lasten bzw. Erträge aktiver Arbeitsmarktpolitik einzel-

<sup>7</sup> In Bremen wird die Nachbarschaftshilfe nicht über Sozialstationen organisiert. Vielmehr werden Dienstleistungszentren (DLZ) der Wohlfahrtsverbände als Vermittler zwischen den Nachfragern und den Nachbarschaftshelferinnen tätig, wobei die Nachbarschaftshilfe in aller Regel nicht als Sozialversicherungspflichtige Tätigkeit ausgeübt wird. Die DLZ selbst beschäftigen bisher nur in Ausnahmefällen eigene, hauptamtliche Nachbarschaftshelferinnen. Unter strukturpolitischen Gesichtspunkten soll durch die Maßnahme zugleich ein Druck zur Überwindung dieser Verhältnisse in der Nachbarschaftshilfe ausgeübt werden.

<sup>8</sup> Diese Ausbildung wird in Bremen nur als Umschulung durchgeführt. Durch die „Nachbarschaftshelferinnen-Maßnahme“ erwarben die TeilnehmerInnen die Anspruchsvoraussetzungen nach dem AFG.

<sup>9</sup> Umgekehrt ist es bei der Arbeit mit Mehraufwandsentschädigung.

<sup>10</sup> Vgl. Abbildung 2, IV: Mittelherkunft unter den Rubriken „EG“, „Senator für Arbeit und Frauen“ (SfA&F) resp. „Senator für Gesundheit, Jugend und Soziales“ (SfG,J&S).

wirtschaftlich sehr ungleich verteilen – ein Problem, das sich umso schärfer stellt, je höher der finanzielle Input und je weiter die TeilnehmerInnen schon vom Sicherungssystem der BA abgekoppelt sind.

Für Vorhaben wie die hier dargestellten gibt es allerdings bisher weder Evaluationen des inhaltlichen Maßnahmeerfolgs – auch in Bremen gibt es bisher nur vereinzelt Verbleibuntersuchungen, wie die oben kurz dargestellte – noch Refinanzierungsrechnungen.

Anknüpfend an Kosten-Refinanzierungsrechnungen<sup>11</sup> „normaler“ BSHG § 19 Maßnahmen wird im folgenden berechnet, ob sich die Gelder, die das Land und die Stadt Bremen erbringen, „amortisieren“ und wann dies bei günstigen/ungünstigen „Arbeitsmarktschicksalen“ der Beteiligten eintritt. Dabei ist die hier vorzustellende Untersuchung komplexer als bisherige Berechnungen, da sowohl weitere Variablen (Krankenhilfe- bzw. -Versicherungsleistungen, Kindergartengebühren) einbezogen wurden, als auch differenziertere Refinanzierungsrechnungen als üblich erstellt wurden (entgangene Einnahmen bei Renten- und Krankenversicherungen).

Basis dieser Berechnung sind die oben skizzierten drei Maßnahmen, die im Frühjahr 1992 begannen. Hinsichtlich der Unterhaltsgelder für die geplanten 35 MaßnahmeteilnehmerInnen<sup>12</sup>, für die Gehälter der AusbilderInnen, SozialpädagogInnen, Verwaltungskräfte, der Sach-/Verwaltungskosten usw. konnten die Realkosten entsprechend den bewilligten Anträgen zugrundegelegt werden.

Hinsichtlich der Familien- und Einkommenssituationen der Beteiligten, ihrem Erfolg in der Maßnahme und später am Arbeitsmarkt waren hingegen Annahmen/Typisierungen zu treffen:

- Orientiert an einer vorangegangenen Maßnahme wurde für das Rechenmodell eine homogene TeilnehmerInnen-Gruppe konstruiert, bestehend aus alleinerziehenden Müttern mit jeweils einem Kind unter sechs Jahren, die vor Beginn der Maßnahme gänzlich auf Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen waren. Ihr monatlicher Sozialhilfeeanspruch inklusive pauschalierendem Wohngeld belief sich im Frühjahr 1992 auf DM 1.292,- (inkl. Kind) ohne einmalige Leistungen. Für letztere wurden durchschnittlich 100,- DM pro Monat angesetzt.

- Analog dem Bremer Versorgungsgrad mit Kindergartenplätzen (84% für 3- bis 6jährige) wurde unterstellt, daß auch der entsprechende Anteil von Kindern der TeilnehmerInnen schon in den Kindergarten ging. Diese Annahme beinhaltet zugleich, daß das Sozialamt vor Maßnahmebeginn alleiniger Kostenträger der Kindergartengebühren für diese 29 Kinder war.

- Den Angaben der Projektträger folgend wurde angenommen, daß die neuen AusbilderInnen/Verwaltungskräfte zuvor nicht beschäftigt waren. Etwa entsprechend

der Gliederung im Arbeitsamtsbezirk Bremen wurde dabei unterstellt, daß von diesen neun Personen drei zuvor Arbeitslosengeld erhielten, drei Arbeitslosenhilfe und drei keine AFG-Leistungen. Für zwei Personen wurde ergänzende Sozialhilfe in Ansatz gebracht.

Hinsichtlich des Ausbildungs- und Arbeitsmarkterfolgs wurden drei Verläufe konstruiert.

Im optimalen Szenario A verbleiben alle TeilnehmerInnen zwei Jahre hindurch in der Maßnahme und werden alle anschließend berufstätig. Auch die AusbilderInnen usw. verbleiben in Beschäftigung.

In Szenario B scheiden fünf der 35 TeilnehmerInnen nach einem Maßnahmejahr aus. Weitere drei der verbliebenen 30 TeilnehmerInnen und zwei Personen aus der Gruppe der AusbilderInnen usw. werden nach den zwei Projektjahren arbeitslos. Alle 10 Personen verbleiben in der Arbeitslosigkeit.

In Szenario C scheiden (wie in B) fünf Personen zwischenzeitlich aus, aber 10 AbsolventInnen der Maßnahme und vier AusbilderInnen/Verwaltungskräfte werden nach diesem Modell am Ende der Maßnahme arbeitslos und bleiben es in den Folgejahren.

Hinsichtlich des dann zu zahlenden Arbeitslosengeldes/der Arbeitslosenhilfe wurden diejenigen Beträge eingesetzt, die sich an Hand der 1992er ALG/ALHI-Tabelle aus den während der Maßnahme gezahlten Einkommen (unter Berücksichtigung der jeweiligen Steuerklasse) errechnen und in dieser Höhe für die Folgejahre fortgeschrieben. Für die arbeitslosen Ex-TeilnehmerInnen wurde zudem ab Beginn der Arbeitslosigkeit ergänzende Sozialhilfe bis zur oben angegebenen Höhe angesetzt. Für Arbeitslose aus der Gruppe der AusbilderInnen usw. wurde keine ergänzende Sozialhilfe eingesetzt.

Als Flußdiagramm präsentiert wird nachstehend die mittlere Variante (B), wobei für das erste Jahr die gesamten Mittelflüsse dargestellt werden, während für die Folgejahre nur noch die Salden ausgewiesen werden<sup>13</sup>. Die Maßnahmekosten (vgl. I) belaufen sich im ersten Jahr auf 2,38 Millionen DM, darunter entfallen 1,26 Millionen DM auf die Unterhaltsgelder der TeilnehmerInnen, 0,55 Millionen DM auf Gehälter des Anleitungs-/Verwaltungspersonals, 0,32 Millionen DM auf Verwaltungs-/Sachkosten und 0,11 Millionen DM auf Zuschüsse zur Kinderbetreuung. Diese Ausgabemittel erzeugen zusätzliche Einkünfte und werden daher in den Folgespalten weiter aufgliedert.

Die TeilnehmerInnen und AusbilderInnen haben – zum Teil nach Abzug einer Sparquote und nach Abzug des zuvor verfügbaren Einkommens (letzteres ablesbar aus II, Spalte 2: HLU-Tn, HLU-Ausb., Alhi-Ausb. und ALG-Ausb.) – mehr Geld zur Verfügung als früher (III, Spalte 1). Ihre höheren Konsumausgaben bewirken im Sinne eines „Dominoeffekts“ zusätzliche wirtschaftliche Impulse im Land Bremen<sup>14</sup>, wobei dieser Impuls mit dem regionalen Einkommensmultiplikator von 1,4 (Bohnenkamp/Bontrup/Troost 1989, 93; ebenso für das Bundesgebiet: Bach/Spitznagel 1992, 213) bewertet wird (III, Spalte 2). Gleiches gilt für die Zusatznachfrage, die aus der Erstattung von Sach- und Verwaltungskosten resultiert, sowie für die Zusatznachfrage, die aus den verstärkten Ausgaben für die Kinderbetreuung (einkommensabhängig höhere Gebühren/alle Kinder außerhäuslich betreut – abzüglich zuvor aufgewandter Gebühren lt. II, Spalte 2) erwächst. Hieraus resultierende Steuern (III, letzte Spalte) gehen in die Refinanzierung (IV, Spalte d) ein.

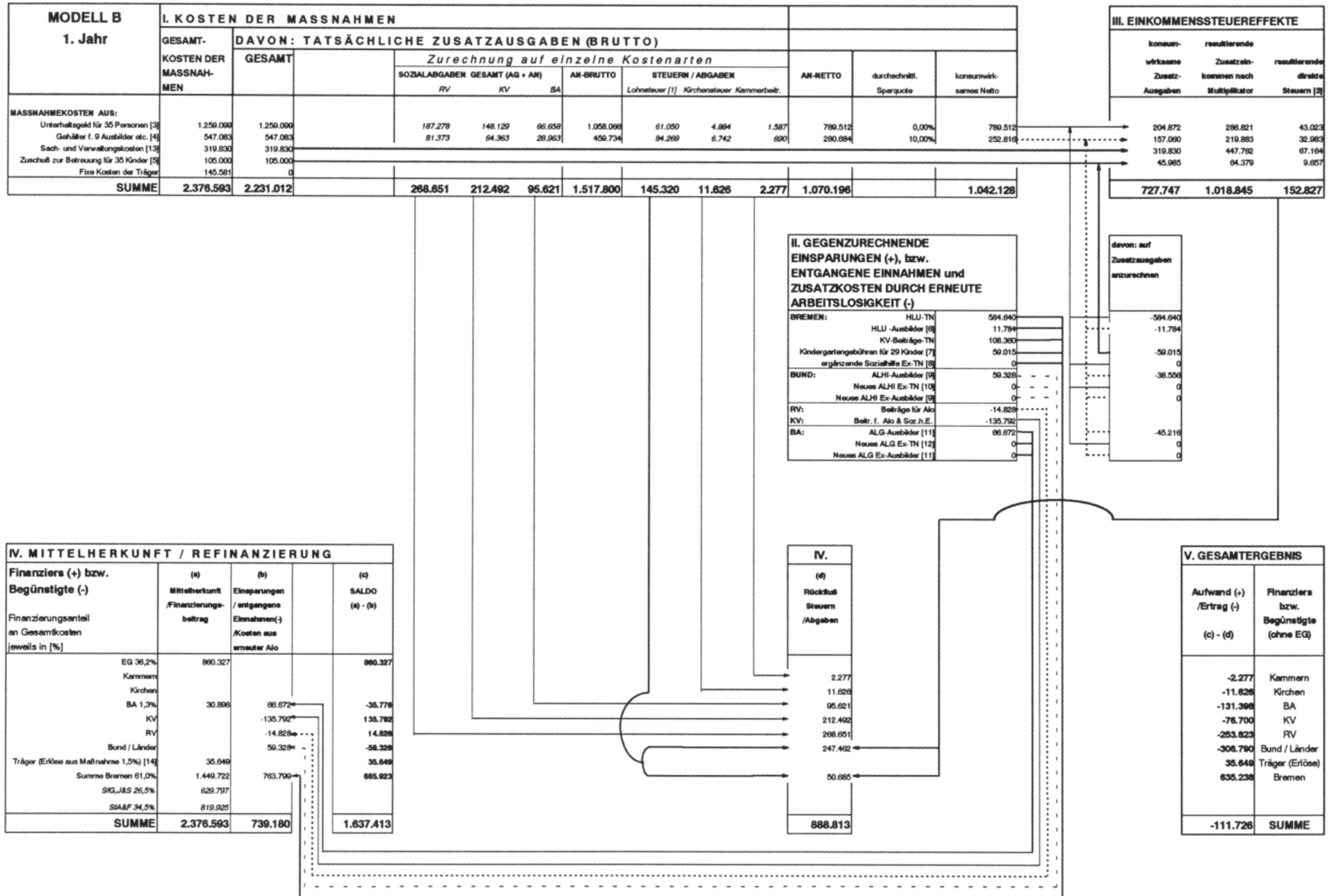
<sup>11</sup> Der einschränkende Begriff der Kosten-Refinanzierungsrechnung wird bewußt verwandt. Echte Kosten-Nutzen-Rechnungen, die versuchen würden, auch qualitative Wirkungen und langfristige Folgen (z. B. auf das verfügbare Renteneinkommen) des Übergangs aus Sozialhilfe in regulärer Arbeit zu erfassen, existieren noch nicht.

<sup>12</sup> Auf Grund hoher Nachfrage und Nachbewilligungen sind es, wie oben dargestellt, tatsächlich inzwischen 41 TeilnehmerInnen.

<sup>13</sup> Die Wandlung des Rechenmodells in das abgebildete Flußdiagramm erfolgte durch Benno Savioli vom Arbeitsförderungszentrum in Bremen.

<sup>14</sup> Streng genommen wirkt dieser zusätzliche Impuls natürlich nicht nur im Land Bremen, sondern auch in anderen Bundesländern, evt. sogar im Ausland, doch kann dies grundsätzliche Problem regionalisierter Wirtschaftlichkeitsberechnungen hier nicht aufgelöst werden.

Abbildung 2





noch Abbildung 2

Parameter					
<i>Sozialversicherung:</i>		<i>Löhne und Gehälter (Arbeitgeberbrutto p.a.):</i>		<i>Arbeitslosengeld/-hilfe: HLU:</i> pro Monat	
RV	17,70%	Unterhalt TN p.a.	35 974 DM	Arbeitslosengeld-Teilnehmer (brutto)	1277 DM
KV	14,00%	Gehalt BAT VIII, 31 Jahre,		Arbeitslosengeld-Teilnehmer (netto)	866 DM
ALV	6,30%	1 Kind, ledig etc.	46 512 DM	Arbeitslosengeld-Ausb./Verw. (brutto)	1852 DM
KV-Beitr. v. Alg	29,80%	Gehalt Ausbilder/Verwaltung p.a.	60 787 DM	Arbeitslosengeld-Ausb./Verw. (netto)	1256 DM
KV-Beitr. v. Alhi	36,20%			Arbeitslosenhilfe-Teilnehmer (brutto)	1134 DM
KV-Beitr. f.		<i>Lohnsteuer:</i>		Arbeitslosenhilfe-Teilnehmer (netto)	737 DM
Soz.h.empf.	258 DM	Kl. II, 1 Kfr.b. (Teilnehmer)	5,77%	Arbeitslosenhilfe-Ausb./Verw. (brutto)	1648 DM
AG-Anteil Sozialvers.	19,00%	Kl. II, 1 Kfr.b. (beschäftigte EX-TN)	9,74%	Arbeitslosenhilfe-Ausb./Verw. (netto)	1071 DM
		Kl. IV, 0,5 Kfr.b. (Ausbilder)	18,33%		
<i>Sparquoten:</i>		Kirchensteueranteil an		durchschn. ergänz. HLU	
SQ1	0,00%	Lohnsteuersumme	8,00%	neben AFG-Leist.	491 DM
SQ2	5,00%	Kammerbeitrag	0,15%	Hilfe zum Lebensunterh. inkl.	
SQ3	10,00%			einmaliger Leist.	1392 DM
		Einkommenssteuersatz	15,00%		
		Multiplikator	1,40		

- <sup>1</sup> Steuer ermittelt auf Jahreseinkommen mittels Steuertabelle 1992.
- <sup>2</sup> Der durchschnittliche Anteil direkter Steuern auf Erwerbs- und Vermögenseinkommen betrug in Bremen 1988 15%. Von dem so erzielten Steueraufkommen verbleiben nach Länderfinanzausgleich 17% in Bremen.
- <sup>3</sup> Arbeitnehmerbrutto pro Personenmonat: 2291 DM. Im Jahr 3 steigt für die beschäftigten Absolventinnen der Maßnahme das AN-Brutto auf mtl. DM 2972.
- <sup>4</sup> Arbeitnehmerbrutto pro Personenmonat: 3929 DM  
Die Gesamtkosten für das Ausbildungs-/Verwaltungspersonal sind für den gesamten Projektzeitraum von 26 Monaten (inkl. Vorphase) kalkuliert. Hier wird aus Vereinfachungsgründen die Gesamtsumme auf zwei Jahre komprimiert.
- <sup>5</sup> DM 250 pro Kind und Monat. Bei einem Versorgungsgrad von 84% wird für 6 der 35 Kinder, für die vorab kein Kindergartenplatz zur Verfügung stand, unterstellt, daß sie privat untergebracht werden. Für die übrigen 29 Kinder zahlen die Mütter Gebühren, die den Zuschüssen gegengerechnet werden müssen (vgl. FN <sup>9</sup>).
- <sup>6</sup> Ergänzende HLU für 2 Personen des Ausbildungs-/Verwaltungspersonals vor Beginn der Maßnahme. Für ergänzende Sozialhilfe neben AFG-Leistungen zahlte der Senator für Jugend und Soziales 1990 DM 5600/Jahr/Person. Dieser Satz wurde linear um 5,2% – analog der Regelsatzerhöhung ab 1. 7. 91 – fortgeschrieben.
- <sup>7</sup> Angelegt wurden die Sätze der 1991er Gebührentabelle, da die 1992er noch nicht verfügbar war (DM 185 für 11 Monate im Jahr). Im Modell wird unterstellt, daß fünf Frauen im Jahr 2 der Maßnahme ausscheiden. Daher wird für 4 Kinder (Vers.grad 84%) ab Beginn des ALG-Bezugs mit ergänzender Sozialhilfe die Gebühr neuerlich vom Sozialamt bezahlt. Der städtische Haushalt wird daher nur noch durch die 25 Mütter entlastet, die weiterhin ihre Kindergartengebühr selbst zahlen. Im Jahr 3 steigt die Gebühr bei den 27 beschäftigten Absolventinnen, von denen 23 ihr Kind nach wie vor im Kindergarten versorgen lassen, die Gebühr einkommensabhängig auf DM 230/Monat (11 Monate p.a.) an.
- <sup>8</sup> Für die Teilnehmerinnen, die im 2. Jahr aus der Maßnahme ausscheiden bzw. nach Abschluß der Maßnahme im Jahr 3 erneut arbeitslos werden, wird neben dem Bezug von Alg/Alhi (vgl. FN <sup>9</sup> und <sup>12</sup>) ergänzende Sozialhilfe bis auf DM 1392 (vgl. Text) notwendig. Für Ex-Ausbilderinnen wird ergänzende Sozialhilfe nicht notwendig.
- <sup>9</sup> Arbeitslosenhilfe für Ausbilder vor Beginn der Maßnahme (analog ihrem Einkommen in der Maßnahme), anhand der 1992er Alhi-Tabelle: DM 1071. Die Bruttokosten für die Arbeitslosenhilfe liegen bei DM 1648 und ergeben sich durch die zusätzlichen Krankenversicherungsbeiträge (DM 388/Monat, entsprechend 36,2% der Netto-Alhi, dem real zwischen 9/91 und 9/92 gezahlten Satz) und durch die Rentenversicherungsbeiträge (17,7% der Netto-Alhi, DM 189). Diese Sätze werden auch für die Jahre 2 bis 5 bei erneuter Arbeitslosigkeit angesetzt.
- <sup>10</sup> Arbeitslosenhilfe für die Teilnehmerinnen (entsprechend ihrem Einkommen in der Maßnahme), anhand der 1992er Alhi-Tabelle: DM 737. Die Bruttokosten für die Arbeitslosenhilfe der Teilnehmerinnen liegen bei DM 1134 (zusätzliche KV-Beiträge DM 267/Monat, RV-Beiträge DM 130/Monat; vgl. FN <sup>9</sup>).
- <sup>11</sup> Arbeitslosengeld für Ausbilder vor Beginn der Maßnahme (analog ihrem Einkommen in der Maßnahme), anhand der 1992er Alg-Tabelle: DM 1256. Die Bruttokosten liegen bei DM 1852 durch zusätzliche KV-Beiträge (DM 374/Monat, entsprechend 29,8% des Netto-Alg – dem real zwischen 9/91 und 9/92 gezahlten Satz) und die RV-Beiträge (17,7% des Netto-Alg, DM 222). Diese Sätze werden auch für die Jahre 2 bis 5 bei erneuter Arbeitslosigkeit angesetzt.
- <sup>12</sup> Arbeitslosengeld für die Teilnehmerinnen (entsprechend ihrem Einkommen in der Maßnahme), anhand der 1992er Alg-Tabelle: DM 866. Die Bruttokosten für das Arbeitslosengeld der Teilnehmerinnen liegen bei DM 1277 durch zusätzliche KV-Beiträge (DM 258/Monat) und RV-Beiträge (DM 153/Monat; vgl. FN <sup>11</sup>).
- <sup>13</sup> Mit dem Ausscheiden von 5 Teilnehmerinnen entfallen personengebundene Sachkosten (Zuschüsse zur Monatskarte, Kosten für Zeugnisse usw.) in Höhe von DM 1500.
- <sup>14</sup> Im zweiten Jahr verringern sich die Erlöse aus der Maßnahme durch das Ausscheiden von 5 Teilnehmerinnen um DM 5093.

Weiterhin werden bei den Maßnahmekosten (I, Spalte 1) „fixe Kosten der Träger“ in Höhe von 0,15 Millionen DM ausgewiesen. Hier handelt es sich einerseits um wieder einzubringende Erlöse aus der Maßnahme (0,04 Mio.), um anteilige Gehälter der Projektleitung und um Honorare. Für diese Gelder wird angenommen, daß sie lediglich existierenden Stellen gegengerechnet werden, keine zusätzliche Ausgabewirksamkeit im Land Bremen entfalten und somit nur auf der Ausgaben- nicht aber auf der Refinanzierungsseite erscheinen dürfen.

Die Zusatzbeschäftigung von TeilnehmerInnen und AusbilderInnen usw. erzeugt unmittelbare positive finanzielle Effekte für die Sozialversicherungsträger, Kirchen, Kammern und, durch die Steuereinnahmen, für den Bund/andere Bundesländer und Bremen (vgl. I, Summenzeile).

Die zusätzlichen Einnahmen durch die neuen Beschäftigungsverhältnisse werden für die Kranken- und Rentenversicherung etwas vermindert, da die Beiträge gegengerechnet werden müssen, die bis dato für die EmpfängerInnen von Arbeitslosengeld und -hilfe (lt. Modellannahme jeweils drei Personen aus der Gruppe des Anleitungs-/Verwaltungspersonals) aus den Haushalten der Bundesanstalt für Arbeit und des Bundes gezahlt wurden (vgl. II, entgangene Einnahmen: RV und KV). Darüber hinaus entfallen für die Krankenversicherung die Versicherungsbeiträge, die für die arbeitslosen SozialhilfeempfängerInnen durch das Sozialamt geleistet wurden<sup>15</sup>. Die entgangenen Einnahmen sind allerdings sehr viel geringer als diejenigen, die durch die Zusatzbeschäftigung neu entstehen, so daß Krankenversicherungen und Rentenversicherungen saldiert 77.000 DM resp. 254.000 DM zusätzliche Einkünfte durch die drei Modellmaßnahmen im Jahr I verbuchen (vgl. V: Gesamtergebnis).

Analog der Darstellung für die Kranken-/Rentenversicherung ist auch für die anderen Akteure das Flußdiagramm zu lesen, wobei im folgenden die Mittelflüsse für das Land/die Stadt Bremen noch einmal genauer diskutiert werden.

Vor Beginn der Maßnahme erhielten laut Modellannahme alle TeilnehmerInnen plus Kind Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU), darüber hinaus wurde für zwei Personen aus der Gruppe des Anleitungs-/Verwaltungspersonals ergänzende HLU gezahlt. Für 29 Kinder, die lt. Modellannahme schon in Kindergärten gingen, hatte das Sozialamt die Gebühren übernommen und zudem fielen monatlich DM 258 Krankenversicherungsbeitrag pro Teilnehmerin an. Diese Ausgaben (zusammen 764.000 DM/Jahr, vgl. II: Bremen) entfielen bei Maßnahmebeginn. Zusammen mit den im Land Bremen verbleibenden zusätzlichen Steuereinnahmen von 51.000 DM (IV, Spalte d) sind sie den Maßnahmekosten von 1,45 Millionen DM (IV, Spalte a) gegenzurechnen. Im Saldo reduzieren sich die bremischen Ausgaben im ersten Maßnahmejahr daher auf 635.000 DM (vgl. V: Gesamtergebnis).

<sup>15</sup> SozialhilfeempfängerInnen werden durch das Sozialamt in ihrer Krankenkasse weiterversichert oder erhalten Krankenscheine der Krankenkasse. Hier wird die Weiterversicherung (AOK Bremen, Frühjahr 1992: DM 258 im Monat) zugrundegelegt.

<sup>16</sup> Von den fünf Frauen, die ausscheiden, hatten vier schon vor der Maßnahme ihr Kind im Kindergarten (Versorgungsgrad 84%) und für das fünfte war die Aufnahme einer privat organisierten Betreuung unterstellt worden. Mit Beginn des Alg-Bezugs und damit verbundener aufstockender Sozialhilfe werden daher für die vier Kindergartenkinder die Gebühren erneut durch das Sozialamt übernommen (vgl. auch FN 7 im Diagramm).

<sup>17</sup> Die detaillierten Ergebnisse für die einzelnen Jahre können bei der Autorin angefordert werden.

Für das zweite, als Flußdiagramm hier nicht mehr dargestellte Maßnahmejahr unterstellt die Modellvariante B, daß fünf TeilnehmerInnen am Jahresbeginn ausscheiden, langfristig arbeitslos bleiben, ohne allerdings aus dem System der Arbeitslosenversicherung herauszufallen. Dadurch reduzieren sich die Ausgaben für das Vorhaben auf DM 2,18 Millionen (es entfallen für fünf Personen das Unterhaltsgeld, der Zuschuß zur Kinderbetreuung für fünf Kinder und Sachkosten in geringem Umfang).

Auf der anderen Seite entstehen neue Zahlungsverpflichtungen bzw. reduzieren sich Ersparnisse. Zusätzliche Kosten entstehen für die Bundesanstalt für Arbeit (Arbeitslosengeld, Kranken- und Rentenversicherungsbeiträge jeweils für 1/2 Jahr) und für den Bundeshaushalt (Arbeitslosenhilfe, Kranken- und Rentenversicherungsbeiträge vom Beginn des zweiten Halbjahres an).

Für die Stadt Bremen bleibt es beim Fortfall der Krankenversicherungsbeiträge, doch reduziert sich die Einsparung bei der Sozialhilfe und bei den Kindergartengebühren<sup>16</sup>. Die Hilfe zum Lebensunterhalt wird aufstockend bis zur oben angegebenen Höhe von DM 1.392 fällig (d.h., 526 DM/mtl. resp. 655 DM/mtl. pro Ex-Teilnehmerin beim ALG- resp. ALHI-Bezug). Zugleich reduzieren sich im Vergleich zum Jahr I die Steuereinnahmen – ebenso für das Land Bremen (von 51.000 DM auf 48.000 DM) wie für den Bund/die anderen Bundesländer (von 247.000 DM auf 234.000 DM).

Saldiert über die beiden Maßnahmejahre haben Land und Kommune am Ende des Vorhabens Vorleistungen von 1,19 Millionen DM erbracht. Mit Ausnahme der EG als Nettozahlerin und der Träger, die allerdings nur die Erlöse wieder einbringen, hatten hingegen alle anderen Akteure schon vom Jahr I an zusätzliche Einnahmen. Kurzfristig profitieren damit vor allem Dritte durch die Anstrengungen Bremens.

Obwohl im Modell B unterstellt ist, daß nach Maßnahme weitere drei AbsolventenInnen und zwei Personen aus der Gruppe des Ausbildungs-/Verwaltungspersonals arbeitslos werden und bleiben, reduziert sich die Belastung des Bremer Haushalts im folgenden dennoch sehr rasch.

- Entfallende Maßnahmekosten,
  - entfallende Krankenversicherungskosten für alle 35 ursprünglich einbezogenen TeilnehmerInnen,
  - gänzlich entfallende HLU für 27 erfolgreiche, beschäftigte AbsolventenInnen und für die beiden Personen aus der Gruppe der AusbilderInnen, die früher ergänzende Sozialhilfe bezogen,
  - teilweise entfallende HLU für acht arbeitslose Ex-TeilnehmerInnen und
  - Einnahmen durch Kindergartengebühren von 23 der 27 beschäftigten Mütter
- bewirken, daß sich die finanziellen Vorleistungen bis zum Ende des dritten Jahres nur noch auf DM 447.000 belaufen.

Etwa in der Mitte des vierten Jahres – das heißt rund 1½ Jahre nach Ende der Maßnahme – liegt der Umschlagspunkt, von dem an auch Bremen finanzielle Vorteile aus den dargestellten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zieht. Am Ende des vierten Jahres ergibt sich ein positiver Saldo von 293.000 DM<sup>17</sup>.

Abbildung 3

Kumulierte Ergebnisse im Modell B				Finanziers bzw. Begünstigte (ohne EG)
JAHR 1	JAHR 2	JAHR 3	JAHR 4	
- 2 277	- 4 327	- 6 446	- 8 565	Kammern
- 11 626	- 22 553	- 36 020	- 49 486	Kirchen
- 131 398	- 214 963	- 280 227	- 435 911	BA
- 76 700	- 147 985	- 242 956	- 339 887	KV
- 253 823	- 489 404	- 743 339	- 995 666	RV
- 306 790	- 565 762	- 753 756	- 860 601	Bund/Länder
35 649	66 205	66 205	66 205	Erlöse
635 238	1 191 839	466 811	- 293 413	Bremen
- 111 726	- 186 950	- 1 549 728	- 2 917 325	Summe

(-) = Erträge, (+) = Aufwand

## 5 Résumé

Bei den Maßnahmen für arbeitslose SozialhilfeempfängerInnen handelt es sich um anspruchsvolle Vorhaben, die über die Kombination von Arbeit und Qualifizierung, durch die Bereitstellung sozialpädagogischer Begleitung und durch „infrastrukturelle Hilfen“, wie den Zuschuß zur Kinderbetreuung, den Teilnehmerinnen realistische Möglichkeiten sowohl zum Durchhalten des Vorhabens wie zur Verwertung ihre neu erworbenen Qualifikation auf dem Arbeitsmarkt eröffnen.

Es zeigt sich, daß trotz der hohen Vorleistungen, die Stadt und Land für derartige Projekte erbringen, Amortisationseffekte schon im zweiten Jahr nach Maßnahmeende eintreten. Von besonderer finanzieller Bedeutung sind für die Refinanzierung die Einsparungen im Sozialetat – wobei vor allem entfallende Krankenhilfeleistungen/Leistungen zur Krankenversicherung, die in bisher vorliegenden Refinanzierungsrechnungen nicht berücksichtigt wurden, eine wesentliche Rolle spielen.

Die Einrechnung der Krankenversicherungsleistungen trägt darüber hinaus zu einer hohen Stabilität des Refinanzierungszeitraums bei. Denn auch für das ungünstige Modell C, in dem unterstellt wird, daß außer den zwischenzeitlich ausscheidenden Teilnehmerinnen nach Maßnahmeende zehn der 30 Absolventinnen und vier der neun Ausbilderinnen/Verwaltungskräfte arbeitslos werden und bleiben, erfolgte der Umschlag zu einem positiven Saldo für die Kommune/das Land noch im zweiten Jahr nach Maßnahmeende.

Vorhaben des beschriebenen Typs verstehen sich als Schnittstellenprojekte der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik. Sie erfüllen zum einen Aufgaben und Kriterien, wie sie auch an ABM gestellt werden – aktuelle Herausforderung aus der Arbeitslosigkeit, Gemeinnützigkeit und Zusätzlichkeit. Wegen des Qualifizierungsanteils, damit verbundener Lebensorientierungen und der Verantwortung, die die Programmverantwortlichen gerade gegenüber Sozialhilfeempfängerinnen haben – die, ablesbar am HLU-Bezug, schon bisher mit besonderen Schwierigkeiten in ihrem Leben konfrontiert waren –, zielen derartige Maßnahmen häufig auf Einsatzfelder, die ihren Arbeitskräftebedarf nur unter Schwierigkeiten decken können. Damit sollen individuell unsichere Arbeitsmarktchancen, aber auch Substitutionseffekte oder die Schließung von Arbeitsmarktsegmenten für Dritte möglichst vermieden werden.

Darüber hinaus wird durch diese Ausrichtung vieler Vorhaben versucht, nicht nur einen temporären Beitrag zum Abbau von Arbeitsmarktungleichgewichten zu leisten, sondern zugleich den Grundstein für längerfristige Lösungen zu legen; z. B. in dem Versuch, die Organisation der Nachbarschaftshilfe dahingehend zu beeinflussen, daß mit qualifizierterem Personal geregelte Arbeitsverhältnisse (und in der Folge ein Abbau der enormen Fluktuation) durchsetzbar würden oder in der Initiierung der Altenpflegehilfeausbildung mit dem Ziel, sie auch als Einstiegsstufe für Personen ohne Zugangsberechtigung zur Altenpflegeausbildung zu nutzen.

Abschließend soll noch einmal gesondert auf die hier unterstellte Teilnehmerinnengruppe – alleinerziehende Frauen mit jeweils einem Kind ohne Unterhaltsleistungen – eingegangen werden und auf die „zusätzlichen Kinderbetreuungskosten“, die in Bremen in vielen Maßnahmen des Typs „Arbeit und Qualifizierung“ gezahlt werden.

Während die (weibliche) Altersarmut in der jüngsten Vergangenheit stark zurückgegangen ist, werden alleinerziehende Mütter mit Kind(ern) eine immer wichtigere Gruppe unter den SozialhilfeempfängerInnen. Zugleich bleiben sie durch ihre Alleinzuständigkeit für das Kind/die Kinder besonders lange von Sozialhilfe abhängig, da der (neuerliche) Eintritt in die Erwerbstätigkeit erschwert ist. Es wäre demnach sowohl im dringenden Interesse Alleinerziehender und ihrer Kinder – in vielen Großstädten lebt schon etwa ein Fünftel aller Kinder unter zehn Jahren von der Sozialhilfe – als auch im wohlverstandenen kommunalen Interesse, gerade diese Gruppe durch Arbeits- und Qualifizierungsangebote aus der Sozialhilfe herauszuführen. Dennoch scheitert häufig der Versuch sie in Maßnahmen zu vermitteln, da i.d.R. weder die adäquate Unterbringung der Kinder gesichert ist, noch die Absicherung akut anfallender zusätzlicher organisatorischer/finanzieller Bedarfe für die Bewältigung „alltäglicher Katastrophen“, wie sie z. B. bei Krankheiten, Kindergartenschließungen oder Schulferien auftreten. Folgerichtig wird in Untersuchungen über „Hilfe zur Arbeit“-Programme die ungenügende Berücksichtigung von alleinstehenden Frauen mit Kindern (sowie von verheirateten Frauen) konstatiert (Hofmann 1986, 120).

Die oben vorgestellten Maßnahmen erscheinen auch durch die Zuschüsse zu den Kinderbetreuungskosten von maximal 250 DM pro Kind und Monat auf den ersten Blick als ganz besonders teuer. Allerdings handelt es sich dabei um

einen Trugschluß, denn durch die Einbeziehung der Kindergartengebühren in die Refinanzierungsrechnung wird ein sonst vernachlässigter Entlastungseffekt sichtbar, der schon während der Maßnahmejahre die Zusatzkosten für die Kinderbetreuung fast vollständig ausgleicht. Zudem erweist sich in der prekären Lebenssituation alleinerziehender Sozialhilfeempfängerinnen gerade eine genügend abgesicherte Kinderbetreuung als besonders wichtig für das Durchhalten von Maßnahmen.

Die Kritik, daß § 19 BSHG Maßnahmen sich häufig mehr an der Entlastung der Gemeindehaushalte, denn an den Qualifikationsnotwendigkeiten und an den Arbeitsmarktchancen der Teilnehmerinnen orientieren (Pilgrim 1990), kann durch die präsentierten Ergebnisse präzisiert werden. Offensichtlich können sich auch Vorhaben nach überschaubaren Zeiträumen refinanzieren, „obwohl“ sie durch ihre inhaltliche und materielle Ausgestaltung die (Re-)Integration langfristiger arbeitsloser Sozialhilfeempfängerinnen in den Mittelpunkt stellen und den Müttern mit Kindern darüber hinaus zusätzliche Hilfe anbieten. Auch finanzpolitisch scheint somit die Politik mehrjähriger BSHG-Maßnahmen gerechtfertigt.

## 6 Literatur

- Bach, Hans-Uwe / Spitznagel, Eugen (1992): Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – Entlastungswirkungen und Budgeteffekte. In: BeitrAB 163, S. 207-227
- Beck, Martin (1992): Sozialhilfeaufwand 1990. In: Wirtschaft und Statistik, H. 1, S. 3034
- Bohnenkamp, Ulrike/ Bontrup, Heinz-J./ Troost, Axel (1989): Regionale Kosten-Nutzen-Analyse für eine EDU-Strategie. Bremen (Progress Institut für Wirtschaftsforschung)
- Brinkmann, Christian u.a. (1991): Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug. Sonderuntersuchung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände in Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Arbeit im September 1989. In: MittAB 1, S. 157- 177
- Buhr, Petra/ Leibfried, Stephan/ Ludwig, Monika/ Voges, Wolfgang (1990): Wege durch die Sozialhilfe. Der Bremer Ansatz zur Untersuchung „bekämpfter Armut“ im zeitlichen Verlauf. In: BeitrAB 133, S. 175-199
- Dieckmann, Helmut/ Reis, Claus (1987): Hilfe zur Arbeit. Durchgangsstation in reguläre Arbeitsverhältnisse oder Auffangbecken für die Ausgrenzten. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, H. 5, S. 110-114
- Headey, Bruce/ Habich, Roland/ Krause, Peter (1990): The Duration and Extend of Poverty – Is Germany a Two-Thirds-Society. Berlin (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, working paper P 90-103)
- Heinemann, Walter (1992): Günstige Wirtschaftsentwicklung entlastet auch in der Stadt Bremen den Sozialhilfeeat. In: BAW-Monatsbericht, H. 8/9, S. 1-6
- Hofmann, Hans-Jürgen (1986): Das Landesprogramm „Arbeit statt Sozialhilfe“ in Nordrhein-Westfalen. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 66.Jg., H. 3., S. 119-123
- Hotz, Dieter (1987): Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeausgaben und Kommunales Investitionsverhalten. In : Informationen zur Raumentwicklung, H.9/10, S. 593-610
- Kühl, Jürgen (1987): Wirkungsanalyse der Arbeitsmarktpolitik. In: Bombach, Gottfried/ Gahlen, Bernhard/ Ott, Alfred E. (Hrsg), Arbeitsmärkte und Beschäftigung. Fakten, Analysen, Perspektiven. Tübingen, S. 355-383
- Kuphal, Armin/ Pfahler, Klaus-Peter (1990): „Hilfe zur Arbeit“ in der Landeshauptstadt Saarbrücken. Abschlußbericht über die Evaluierung des Beschäftigungsprogrammes für arbeitslose SozialhilfeempfängerInnen. Saarbrücken (Institut für praxisorientierte Forschung und Bildung e.V.)
- Leibfried, Stephan (1991): Projekt „Sozialhilfekarrieren“. Ergebnisbericht der ersten Phase (1. 70. 1988-30. 6. 1991). Fortsetzungsantrag für die zweite Phase (1. 70. 1991-31. 12. 1993). Bremen (Universität Bremen)
- Pilgrim, Anneke (1990): Bundesweite Untersuchung zur Anwendung der „Hilfe zur Arbeit“ nach dem BSHG durch die Sozialhilfeträger. Berlin (BBJ Consult Info 11/1990)
- Priester, Tom (1989): Zwischenbericht „Arbeitsmarkt und Sozialhilfe“, unv. Msk.. Universität Bremen
- Pult, Reinhold u.a. (1991): Situationsbericht 1989 und 1990 des Sozial- und Jugendamtes zur Entwicklung der Sozialhilfe. In: Soziales 1990 der Stadt Freiburg im Breisgau, hrsg. vom Amt für Statistik und Einwohnerwesen der Stadt Freiburg im Breisgau
- Reissert, Bernd (1988): Wie Münchhausen aus dem Sumpf. Finanzieren sich kommunale Beschäftigungsinitiativen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger selbst? In: Reis, Claus (Hrsg.), Die „Hilfe zur Arbeit“ im Spannungsfeld von Sozialhilfe und lokalen Beschäftigungsinitiativen. Frankfurt/Main, S. 205-218
- Renson, Claudia/ Hüth, Hedwig (1991): Hilfe zur Arbeit nach § 19,1 BSHG. Diplomarbeit, FH Wiesbaden
- Schleimer, Ingrid (1991): Kommunale Beschäftigungspolitik – Das Praxisbeispiel Wiesbaden, In: Sozialwissenschaften und Berufspraxis, 14. Jg., H.1., S. 52-65
- Senator für Arbeit (1989): Bericht zur Lage auf dem Arbeitsmarkt und über den Verlauf arbeitsmarktpolitischer Programme im Lande Bremen. Bremen
- Speiser, Hans-Peter (1991): Soziale und örtliche Beschäftigungsinitiativen in Bremen. Bremen (Progress Institut für Wirtschaftsforschung)
- Spitznagel, Eugen (1980): Globale und strukturelle Auswirkungen von allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) – Eine empirische Analyse. BeitrAB 45
- Spitznagel, Eugen (1985): Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Entlastungswirkung und Kostenvergleiche. In: MittAB 1, S. 20-29
- Stadt Offenbach am Main (1990): Hilfe zur Arbeit. Jahresbericht 1989. Msk.
- Voges, Wolfgang/ Rohwer, Götz (1991): Receiving Weifare in Germany: Risk and Duration. Bremen (Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, ZeS-Arbeitspapier Nr. 12/91)