

Seehofer, Horst; Kirschner, Klaus; Albeck, Hermann

Article — Digitized Version
Reform der Sozialhilfe

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Seehofer, Horst; Kirschner, Klaus; Albeck, Hermann (1995) : Reform der Sozialhilfe, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 5, pp. 231-239

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137239>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Reform der Sozialhilfe

Entsprechend einer Koalitionsvereinbarung vom 11. November 1994 hat der Bundesgesundheitsminister kürzlich „Eckpunkte für eine Reform der Sozialhilfe“ vorgelegt. Horst Seehofer erläutert die von der Bundesregierung geplanten Reformen. Klaus Kirschner und Professor Hermann Albeck nehmen Stellung.

Horst Seehofer

Eckpunkte für eine Reform der Sozialhilfe

Seit Bestehen des Bundessozialhilfegesetzes ist unzähligen Menschen in Notlagen geholfen worden. Das wird auch so bleiben. Die Reform des Sozialhilferechts dient dem Ziel, auch weiterhin allen Menschen ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Deshalb wird es strukturelle Weiterentwicklungen mit Augenmaß geben, nicht aber lineare Kürzungen, auch nicht bei Familien mit Kindern.

Niemand, der Leistungen der Sozialhilfe bekommt, muß sich dafür schämen. Sozialhilfe ist weder ein Almosen noch eine Sozialleistung zweiter oder dritter Klasse. Sie ist ein soziales Recht in unserem hochentwickelten sozialen Netz, auf das Menschen in Notlagen Anspruch haben.

Die Sozialhilfe ist neben Versicherung und Versorgung die dritte

Säule unseres sozialen Sicherungssystems. Ihre Aufgabe ist und bleibt es, dort Lücken zu schließen, wo Selbsthilfe nicht möglich ist und andere Sicherungssysteme nicht greifen.

Reformziele

Die Koalitionsvereinbarung vom 11. November 1994 hat klar herausgestellt, daß an einer Reform des Sozialhilferechts kein Weg vorbeiführt. Eine Reform ist zum einen notwendig, weil die Sozialhilfeausgaben immer stärker gestiegen sind: in den alten Bundesländern von 17,5 Mrd. DM im Jahr 1983 auf 43 Mrd. DM im Jahr 1993.

Zum anderen haben sich die Aufgaben gewandelt. Heute stehen wir vor anderen Herausforderungen als in den 60er Jahren, als das Bundessozialhilfegesetz konzipiert wurde. Stichworte sind z.B. Obdachlosig-

keit und Langzeitarbeitslosigkeit. Solche neuen Herausforderungen können nur mit neuen, differenzierten Instrumenten bewältigt werden.

Mit der Reform des Sozialhilferechts wird dieses wichtige soziale „Auffangnetz“ nicht ausgehöhlt, sondern im Gegenteil stabilisiert. Gefestigte Finanzgrundlagen und eine gerechte Ausgestaltung sind Garant für die Zukunftssicherung der Sozialhilfe. Die Menschen müssen sich auch in Zukunft darauf verlassen können, daß ihnen in Notlagen wirksam geholfen wird. Gleichzeitig müssen wir die Kommunen vor Überforderung schützen. Das sichert die Leistungsfähigkeit und Akzeptanz der Sozialhilfe.

1993 war jeder dritte Sozialhilfeempfänger Ausländer – rund die Hälfte davon Asylbewerber und

Bürgerkriegsflüchtlinge. Um nicht mißverstanden zu werden: Ich halte es für richtig, daß Deutschland Verfolgten Asyl und vom Bürgerkrieg Bedrohten vorübergehend Schutz gewährt. Man kann aber nicht auf der einen Seite Menschen aufnehmen wollen und gleichzeitig den damit verbundenen Anstieg der Sozialhilfeempfänger kritisieren und von neuer Armut sprechen. Hier muß ehrlich und sachlich argumentiert werden.

In vielen Fällen können Notlagen, die zur Abhängigkeit von Sozialhilfe führen, außerhalb der Sozialhilfe vermieden bzw. verringert werden. Die Bundesregierung hat unter anderem mit der Einführung der Pflegeversicherung, mit der steuerlichen Freistellung des Existenzminimums, mit den vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung des Familienleistungsausgleichs sowie mit ihrem Programm zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser auf dem Arbeitsmarkt hierfür wichtige Weichen gestellt. Aber: Auch innerhalb des Sozialhilfesystems gibt es Reformbedarf.

Arbeitsanreize schaffen

Wir brauchen verbesserte Instrumente, um Sozialhilfeabhängigkeit zu vermeiden. Am wichtigsten ist hierzu die Wiedereingliederung arbeitsloser Sozialhilfeempfänger in den Arbeitsmarkt. Es gibt nach neueren Erkenntnissen etwa 400 000-500 000 arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger. Ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt ist dort vergleichsweise erfolgreich, wo Sozialhilfe- und Arbeitsverwaltung auf freiwilliger Basis zusammenarbeiten. Sie muß überall wirkungsvoll angegangen werden. Dazu ist folgendes Maßnahmenbündel vorgesehen:

□ Die Arbeitsaufnahme von schwer vermittelbaren Sozialhilfeempfängern soll künftig durch befristete

Lohnkosten- und Einarbeitungszuschüsse an Arbeitgeber, durch Leiharbeit, berufliche Qualifizierung und die Teilnahme an Arbeitsförderungsmaßnahmen unterstützt werden. Die Maßnahmen kann der Sozialhilfeträger selbst organisieren oder damit das Arbeitsamt beauftragen.

□ Der Arbeitsanreiz für schwer vermittelbare Sozialhilfeempfänger soll durch höhere Freibeträge verbessert werden. Diese Freibeträge sollen auf sechs Monate befristet und degressiv gestaltet werden. Darüber hinaus sollen anrechnungsfreie Zuschüsse zu einer Saisonbeschäftigung geleistet werden können.

Der gegenwärtige Freibetrag von maximal 260 DM, der beim Erwerbseinkommen des Hilfeempfängers anrechnungsfrei bleibt, stellt für viele Sozialhilfeempfänger einen zu geringen Anreiz dar, eine möglicherweise unterdurchschnittlich bezahlte oder weniger attraktive Arbeit anzunehmen.

□ Bei Verweigerung zumutbarer Arbeit soll künftig verbindlich eine Kürzung des Regelsatzes um 25% vorgesehen werden.

*Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:*

Horst Seehofer, 45, ist Bundesminister für Gesundheit.

Klaus Kirschner, 53, ist gesundheitspolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion.

Prof. Dr. Hermann Albeck, 60, ist Ordinarius für Nationalökonomie, insbesondere Wirtschafts- und Sozialpolitik, an der Universität des Saarlandes.

Bei diesen Maßnahmen geht es auch darum, die Akzeptanz in der Gesellschaft für soziale Leistungen aufrechtzuerhalten. Diese Akzeptanz schwindet, wenn die Menschen, die mit ihrer Arbeit soziale Leistungen erst möglich machen, das Gefühl haben, daß sich andere auf ihre Kosten ausruhen. Soziale Leistungen dürfen nicht zu einer falschen Bequemlichkeit führen. Das zerstört Leistungsbereitschaft und höhlt das notwendige Arbeitsethos in der Gesellschaft aus. Das haben auch die beiden großen Kirchen in ihrem Diskussionspapier „Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland“ unmißverständlich zum Ausdruck gebracht.

Bedarfsbemessung

Wir müssen die Ausgaben in Schach halten, damit das System nicht kollabiert. Deshalb soll die Ausgabensteigerung begrenzt werden durch eine Nettolohnanbindung der Regelsätze und eine Anbindung der Ausgaben in Einrichtungen an die Lohnentwicklung. Zudem muß eine Formel für eine bedarfsorientiertere Regelsatzanpassung entwickelt und das Lohnabstandsgebot konkretisiert werden. Im einzelnen ist dazu folgendes geplant:

□ Ab 1999 soll der Bund Mindestregelsätze festsetzen, die jährlich nach der statistischen Veränderung von Nettoeinkommen, Verbraucherverhalten und Lebenshaltungskosten fortgeschrieben werden. Die Länder können aufgrund regionaler Besonderheiten unter Beachtung des Lohnabstandsgebotes Erhöhungen vornehmen.

Die Fortschreibung der Regelsätze war in der Vergangenheit oft Gegenstand situationsabhängiger politischer Entscheidungen. Im Interesse der Verlässlichkeit und Vorhersehbarkeit der Regelsatzentwicklung soll – vergleichbar der

Rentenformel – ein externer Steuerungsmechanismus festgelegt werden, der ständige politische Anpassungsentscheidungen überflüssig macht.

□ Mitte 1996 läuft die Deckelung der Regelsatzanpassungen, die Regierung und SPD im Zuge des Föderalen Konsolidierungsprogramms und des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms 1993 beschlossen haben, aus. Da eine Neubestimmung der Regelsatzbasis erst nach Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1993 möglich ist, ist bis 1999 eine Übergangsregelung nötig. Daher sollen die am 30. 6. 1996 geltenden Regelsätze der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt für eine Übergangszeit von drei Jahren in demselben Umfang angehoben werden, wie die Nettoarbeitsentgelte in den alten Ländern steigen.

□ Auch in Einrichtungen sollen die Pflegesätze in den Kalenderjahren 1996, 1997 und 1998 nicht stärker steigen als die allgemeinen Löhne. Ab 1999 erfolgt die Vergütung durch Pauschalen für Leistungskomplexe, um in Zukunft Wettbewerb und Preisvergleiche zu ermöglichen.

□ Es soll klargestellt werden, daß die Hilfe zum Lebensunterhalt künftig um einen bestimmten Prozentsatz unter den Nettoarbeitsentgelten bzw. verfügbaren Einkommen unterer Lohn- und Gehaltsgruppen liegen muß. Einmalige Leistungen der Sozialhilfe sind in die Vergleichsrechnung ebenso einzubeziehen wie einmalige Zahlungen an die Arbeitnehmer.

Verbesserung der Zielgenauigkeit

Wir müssen auch dafür sorgen, daß die Sozialhilfe zielgenauer den wirklich Bedürftigen zugute kommt. Deshalb sollen spezielle Instru-

mente z. B. zur Überwindung und Vermeidung von Obdachlosigkeit geschaffen werden. Nach einer Studie aus dem Jahr 1992 gab es im früheren Bundesgebiet 260 000 bis 300 000 wohnungslose Personen. Knapp 90 000 weitere Haushalte waren durch Räumungsklagen von Wohnungsverlust bedroht. Zugleich zeigt eine Untersuchung des Deutschen Städtetages, daß Obdachlosigkeit etwa siebenmal teurer kommt als vorbeugende Hilfe zum Erhalt der Wohnung.

Zur Vermeidung von Obdachlosigkeit sollen zukünftig rückständige Mieten von der Sozialhilfe übernommen werden, wenn sonst Wohnungslosigkeit einzutreten droht. Räumungsklagen sollen von den Amtsgerichten den Sozialhilfeträgern gemeldet werden, damit diese rechtzeitig vorbeugend tätig werden können.

Ein weiteres Problem ist die Benutzung der Sozialhilfe als „Vorschußkasse“ für andere Sozialleistungsträger. Die mittlere Bezugsdauer von Sozialhilfe beträgt, wie neuere Studien belegen, neun Monate, im Falle des Verlustes des Arbeitsplatzes und des Wartens auf vorrangige Leistungen vier Monate. In 400 000 Fällen pro Jahr, von insgesamt 2,4 Mill. Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt zum Jahresende 1993 also rund 17% der Fälle, tritt Hilfebedürftigkeit nur deshalb ein, weil Anträge auf vorrangige Sozialversicherungsleistungen nicht zeitgerecht bearbeitet werden.

Die zuständigen vorrangigen Sozialleistungsträger sollen künftig verpflichtet werden, aufgrund überschlägiger Prüfung der Leistungsvoraussetzungen gegebenenfalls Vorschüsse zu leisten, wenn ausreichende Hinweise des Antragstellers auf seine Bedürftigkeit vorgelegt werden.

Außerdem ist vorgesehen, die gegenseitigen Unterstützungsverpflichtungen in Haushaltsgemeinschaften im Verhältnis zur Sozialhilfe zu konkretisieren. Immer mehr Menschen leben in Haushaltsgemeinschaften oder eheähnlichen Gemeinschaften zusammen, in denen gegenseitig Leistungen zum Lebensunterhalt gewährt werden, ohne daß eine gesetzliche Verpflichtung hierzu besteht. Solche Unterstützungsleistungen sind von der Sozialhilfe zu berücksichtigen. Die vorgesehene Regelung soll eine erhebliche Verwaltungsvereinfachung bewirken und Kapazitäten für andere Aufgaben der Sozialämter schaffen. Die Regelung soll nicht greifen bei Kindern, Pflegebedürftigen und vergleichbar zu betreuenden Personen.

Gesetzentwurf bis zur Sommerpause

Schon heute sind wesentliche Elemente im Bundessozialhilfegesetz angelegt, die diese Ziele verfolgen. Jetzt kommt es darauf an, die vorhandenen Instrumente so weiterzuentwickeln, daß sie neuen Aufgaben gerecht werden können. Die Eckpunkte für eine Reform der Sozialhilfe sind die Grundlage für die Ausarbeitung des Gesetzentwurfes. Es gibt keine inhaltlichen Detailbeschlüsse. Die Konkretisierung der Eckpunkte wird gemeinsam mit allen Beteiligten erfolgen.

An der Erarbeitung des Gesetzentwurfes werden die Bundesressorts, die Länder und Verbände beteiligt. Ich appelliere an alle, diese notwendige Reform sachlich, offen und differenziert mitzugestalten. So kann es gelingen, den Gesetzentwurf noch vor der Sommerpause zu beschließen und in die parlamentarische Beratung einzubringen. Zum Asylbewerberleistungsgesetz besteht innerhalb der Koalition noch Gesprächsbedarf.

Klaus Kirschner

Wie bei der Sozialhilfe sparen?

Vor wenigen Wochen hat Bundesgesundheitsminister Horst Seehofer seine Eckpunkte zur Sozialhilfe vorgestellt. Weil die Sozialhilfeausgaben innerhalb des letzten Jahrzehnts immer mehr gestiegen seien, drohe, so Horst Seehofer am 6. April 1995 vor der Presse, das Sozialhilfesystem zu kollabieren. Mit dieser Begründung für die von der Koalition jetzt geplante Reform ist zugleich ihr Ziel definiert: Bei der Sozialhilfe soll gekürzt werden.

Die Ausgangssituation: Im Jahr 1993 waren von den Sozialhilfeträgern insgesamt ca. 49 Mrd. DM für Sozialhilfe aufzubringen, davon 18 Mrd. DM für die im Mittelpunkt der Diskussion stehenden Hilfen zum Lebensunterhalt, 31 Mrd. DM für Hilfen in besonderen Lebenslagen. 1983 betragen die gesamten Sozialhilfekosten noch 17,5 Mrd. DM. Damit haben sich die von den Trägern der Sozialhilfe zu leistenden Ausgaben innerhalb von nur zehn Jahren fast verdreifacht.

Dieser dramatische Kostenanstieg in den Amtszeiten der von Helmut Kohl geführten Bundesregierungen ist nun keineswegs Ausdruck davon, daß in diesen Jahren dem Gebot der sozialen Gerechtigkeit besondere Aufmerksamkeit geschenkt worden wäre. Eher das Gegenteil ist der Fall: Die festzustellende Ausgabenexplosion bei der Sozialhilfe ist entscheidend mit verursacht worden dadurch, daß vor allem durch die Massenarbeitslosigkeit immer mehr Menschen an den Rand gedrängt werden und auf Sozialhilfe angewie-

sen sind. Am Jahresende 1992 bezogen in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt über 2,3 Mill. Menschen Sozialhilfe. Schätzungen von Wohlfahrtsverbänden gehen davon aus, daß die Zahl der eigentlich Anspruchsberechtigten noch deutlich höher lag.

Beides zusammen – die sprunghaft gestiegenen Sozialhilfeausgaben wie die wachsende Zahl von Sozialhilfeempfängern – kann deshalb kein Anlaß sein, sich entspannt zurückzulehnen. Handlungsbedarf besteht schon deshalb, um zu verhindern, daß Städte und Kreise als Träger der Sozialhilfe unter der ihr aufgebürdeten Last zusammenbrechen. Ihnen muß u.a. auch mit einer Rückführung der Sozialhilfeausgaben der finanzielle Handlungsspielraum zurückgegeben werden, der benötigt wird, um die Sicherung und den Ausbau der sozialen und kulturellen Infrastrukturen auf kommunaler Ebene gewährleisten zu können (Stichwort Kindergärten). Zu fragen bleibt aber, ob eine Reform des Sozialhilferechts ein taugliches Instrument ist, die angestrebten Einsparungen bei den Sozialhilfeausgaben erreichen zu können.

Isolierte Debatte

Hier ist mehr als Zweifel angebracht. Denn unstrittig ist, daß die gestiegenen Ausgaben- und Empfängerzahlen wesentlich geprägt sind durch Defizite in vorgelegten Bereichen unseres sozialen Sicherungssystems. Vorrangiger Handlungsbedarf für gesetzli-

che Änderungen besteht deshalb in erster Linie in den Bereichen Familien- und Kinderleistungsausgleich, Wohnungsförderung, Arbeitsförderung und Freistellung des steuerlichen Existenzminimums. Außerdem sind die Leistungen für die Eingliederung Behinderter in einem vorrangigen Leistungsgesetz zusammenzufassen. Schon an dieser Stelle wage ich die These, daß eine sinnvolle Neuordnung der gesamt staatlichen Verantwortung für die soziale Absicherung einkommensschwacher Personen nur mit der Einführung einer bedarfsorientierten und sozialen Grundsicherung möglich ist. Das heißt nicht, daß bis zu ihrer Einführung die als notwendig erkannten Mängel in anderen Leistungsgesetzen nicht mit Vorrang abgestellt werden müßten.

Von den genannten Ursachen und den Verantwortlichkeiten dafür wird in der bisher geführten Debatte um eine isolierte Änderung der Sozialhilfe geschickt abgelenkt. Die von Bundesminister Seehofer angestrebten Maßnahmen der Vermeidung von Sozialhilfeabhängigkeit und der Ausgabenbegrenzung sind mit den vorgelegten Eckpunkten nicht erreichbar. Weder eine „Konkretisierung“ des Lohnabstandsgebots etwa, dessen bisherige Einhaltung im übrigen durch ein von der Bundesregierung in Auftrag gegebenes Gutachten bestätigt wird, noch eine anhaltende „Deckelung“ der Regelsätze können zur dauerhaften Sanierung der Sozialhilfe entscheidend beitragen. Nur mit

der eingangs genannten Verknüpfung der Reform der Sozialhilfe mit einer Reform der vorrangigen Sicherungssysteme kann die Leistungsfähigkeit auch künftig sichergestellt werden.

Reform vorrangiger Sicherungssysteme

Das bedeutet konkret:

□ Die Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit müssen so strukturiert werden, daß keine Sozialhilfeansprüche mehr entstehen. Auf keinen Fall darf – wie derzeit immer noch beabsichtigt – die Arbeitslosenhilfe zeitlich befristet werden. Schon jetzt haben die Sozialhilfeträger für arbeitslose Sozialhilfeempfänger ca. 5 bis 6 Mrd. DM jährlich aufzubringen; mit einer Befristung der Arbeitslosenhilfe kämen zusätzliche Belastungen in einer Größenordnung von etwa 4 Mrd. DM auf sie zu.

□ Das Kindergeld muß in einem ersten Schritt auf einen einheitlichen Betrag von mindestens 250 DM angehoben werden. Es ist zu dynamisieren und mittelfristig zu erhöhen. Ein steuerlicher Kinderfreibetrag, der Bezieher von Spitzeneinkünften begünstigt, ist hingegen abzulehnen. Ein einheitliches Kindergeld in Höhe von 250 DM würde zu Minderausgaben bei der Sozialhilfe von ca. 750 Mill. DM führen.

□ Das Wohngeld ist für Sozialhilfeempfänger anzuheben. Heute deckt die Wohngeldleistung ca. 50 % der angemessenen Wohnkosten ab. Ziel sollte es aber sein, eine 100%ige Deckung zu erreichen. Dadurch würde vermieden, daß hohe Mieten zu Sozialhilfebedürftigkeit führen. Die Finanzierungskosten dafür betragen rund 1,9 Mrd. DM und werden hälftig von Bund und Ländern getragen.

Bei den Sozialhilfeträgern führt eine derartige Verbesserung der Wohngeldleistung zu Einsparungen in einer Größenordnung von 1,5 Mrd. DM.

□ Bei der stationären Pflege müssen im Rahmen der vertraglichen Vereinbarungen zwischen Leistungserbringern und Sozialhilfeträgern die vorhandenen Kostendämpfungspotentiale ausgeschöpft werden. Zusammen mit den erwarteten Einsparungen von ca. 8 Mrd. DM durch die zweite Stufe der Pflegeversicherung, die am 1. 7. 1996 in Kraft tritt, kann in diesem Bereich mit dem größten Einsparvolumen gerechnet werden.

Gelingt dies, sehe ich große Chancen für die Sozialhilfe, künftig wieder das zu werden, was sie ursprünglich war: Eine Hilfe, die auf individuelle Problemlagen individuell, d. h. einzelfallbezogen, reagieren kann.

Hermann Albeck

Sozialhilfereform – ein Schritt zum „Umbau des Sozialstaats“?

Die von der Bundesregierung vorgelegten „Eckpunkte für eine Reform der Sozialhilfe“ fügen sich ein in die allgemeinen Überlegungen zu einem Umbau des Sozialstaats, der zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland für notwendig erachtet wird. Im Visier ist jener Teil des gesamten Systems der sozialen Sicherung, in dem es um die Sicherung eines Existenzminimums für alle Bürger geht. Die in dem vorgelegten Eckpunktepapier vorgeschlagenen Reformschritte sollen

□ Sozialhilfeabhängigkeit dadurch vermeiden, daß die Wiedereingliederung arbeitsloser Sozialhilfe-

empfänger in den Arbeitsmarkt gefördert wird;

□ die Expansion der Sozialhilfeausgaben und die resultierende Finanzlast vor allem der Gemeinden dadurch begrenzen, daß (1) für eine Reihe von Jahren die laufenden Hilfen zum Lebensunterhalt (Regelsätze) und die Ausgaben in sogenannten Einrichtungen (Altenheime, Pflegeheime etc.) an die Lohnentwicklung gebunden werden, (2) ab 1999 der Bund Mindestregelsätze festsetzt, die jährlich gemäß der festgestellten Veränderungen von Nettoeinkommen, Verbraucherverhalten und Lebenshaltungskosten fortge-

schrieben werden, (3) das sogenannte Lohnabstandsgebot präzisiert wird;

□ den Wirkungsgrad der Sozialhilfe dadurch erhöhen, daß speziellen Instrumenten und Maßnahmen Wirtschaftlichkeit und Wettbewerb im Bereich der Einrichtungen gefördert, die Koordination im Bereich Sozialleistungsträger und Arbeitsämter verbessert und spezielle Instrumente zur Überwindung und Vermeidung von Obdachlosigkeit eingesetzt werden.

Überblickt man die Vorschläge als Ganzes, schält sich als haupt-

sächliches Anliegen die Wiedereingliederung von Sozialhilfeempfängern in den allgemeinen Arbeitsmarkt heraus. Auf dieses beschäftigungspolitische Ziel sind die wichtigsten Korrekturvorschläge ausgerichtet. Je besser es erreicht wird, um so nachhaltiger wird auch die Expansion der Sozialhilfeausgaben begrenzt. Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich deshalb auf diesen Aspekt.

Der anvisierte Königsweg besteht darin, durch die Vermittlung von grundsätzlich arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern in Beschäftigungsverhältnisse die Träger der Sozialhilfe finanziell zu entlasten. Verstärkte Arbeitsanreize, verbesserte Beschäftigungschancen für Sozialhilfeempfänger und Korrekturen im Bereich institutioneller Zuständigkeiten und Zusammenarbeit sollen auf diesem Weg Fortschritte ermöglichen.

Mehr Arbeitsanreize

Das Eckpunktepapier sieht unter anderem eine generelle Sanktion bei Ablehnung zumutbarer Arbeit, eine Präzisierung des sogenannten Lohnabstandsgebots und eine Änderung der Anrechnungsregeln für Erwerbseinkommen vor. Alle diese Maßnahmen laufen darauf hinaus, die Arbeitsanreize für Sozialhilfeempfänger zu verstärken.

Es entspricht dem subsidiären Charakter der Sozialhilfe, daß jeder Hilfesuchende zunächst einmal seine eigene Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen einsetzen muß (§ 18 BSHG). Lehnt er es ab, zumutbare Arbeit zu leisten oder eine zumutbare Arbeits Gelegenheit anzunehmen, hat er „keinen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt“ (§ 25 Abs. 1

BSHG). Das klingt zunächst sehr klar. Weil auch arbeitsunwillige Staatsbürger nicht verhungern sollen, springen die Sozialämter gleichwohl mit Existenzhilfen ein. Dabei wird aber recht unterschiedlich vorgegangen. Deshalb ist vorgesehen, künftig eine Kürzung des Regelsatzes um 25% verbindlich vorzuschreiben, wenn zumutbare Arbeit verweigert wird. Die verbindliche Vorgabe einer generellen Rechtsfolge bei pflichtwidrigem Verhalten soll sicherstellen, daß arbeitsunwillige Sozialhilfeempfänger überall sanktioniert werden, und zwar überall gleich.

Tatsächlich kommt es aber nur zur Gleichbehandlung, wenn auch die Kriterien für zumutbare Arbeit überall dieselben sind und gleich angewandt werden. Dazu ist in dem Eckpunktepapier nichts gesagt. Mit der sogenannten Zumutbarkeits-Anordnung des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit vom 16. März 1982 steht hier eine – in der Öffentlichkeit weithin unbekannt – Orientierungshilfe zur Verfügung. Die Anordnung nennt in § 12 Abs. 2 insgesamt fünf Qualifikationsstufen, von der Hochschul- und Fachhochschulausbildung bis zu ungelernen Hilfstätigkeiten. Sie sieht vor, daß ein arbeitsloser Arbeitnehmer schrittweise in der Qualifikationsleiter herabgestuft werden kann: Ist er in den ersten vier Monaten der Arbeitslosigkeit nicht gemäß seiner bisherigen Qualifikation zu vermitteln, werden auch Beschäftigungen der nächst niedrigen Qualifikationsstufe zumutbar; nach weiteren vier Monaten vergeblicher Vermittlungsbemühungen gelten dann wieder Beschäftigungen der darunterliegenden Qualifikationsstufe als zumutbar. Nach der geltenden Gesetzeslage können sich die Sozialämter an dieser Zumutbarkeits-

Anordnung orientieren, und zumindest einige tun das auch; es müßte aber sichergestellt werden, daß alle so verfahren.

Präzisierung des Lohnabstandsgebots

Das sozialhilferechtliche Lohnabstandsgebot soll sicherstellen, daß zwischen den laufenden Mindesteinkommen der Sozialhilfe (Regelsätze) und den durch Arbeit erzielten Nettoeinkommen ein gebührender Abstand besteht. Die gesetzliche Formulierung des Lohnabstandsgebots in § 22 BSHG lautete bis Mitte 1993: „Bei der Festsetzung der Regelsätze ist darauf Bedacht zu nehmen, daß sie zusammen mit den Durchschnittsbeträgen für die Kosten der Unterkunft unter dem im Geltungsbereich der jeweiligen Regelsätze erzielten durchschnittlichen Netto-Arbeitsentgelt unterer Lohngruppen zuzüglich Kindergeld und Wohngeld bleiben ...“

Diese Formulierung ließ unter anderem offen, welche Haushaltstypen bezüglich erzielbarem Nettoarbeitsentgelt und Sozialhilfeanspruch zu vergleichen sind. Weil die Sozialhilfe bedarfsorientiert gewährt wird und deshalb mit der Haushaltsgröße signifikant ansteigt, die Löhne aber prinzipiell leistungsorientiert und deshalb von der Haushaltsgröße unabhängig sind, konnte man bei der Diagnose, ob und inwieweit das Lohnabstandsgebot realisiert ist, zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen kommen – je nach Wahl des verglichenen Haushaltstyps. Die Neufassung des § 22 BSHG von 1993 brachte hier eine doppelte Präzisierung: Als Referenz-Haushaltstypen wurden „Haushaltsgemeinschaften bis zu fünf Personen“ festgelegt, und für diese Haushaltsgemeinschaften wurde der Lohnabstand zwingend

vorgeschrieben. Im Ergebnis bedeutete das eine restriktivere Fassung des Abstandsgebots.

Nach wie vor offen blieben aber Fragen wie: Was sind untere Lohngruppen? Welche Kosten für Unterkunft sind anzusetzen, wenn es starke regionale Mietkostenunterschiede gibt? Sollen die Arbeitsentgelte mit oder ohne einmalige Leistungen angesetzt werden, und muß bei der Sozialhilfe symmetrisch verfahren werden? Nicht zuletzt: Wie groß soll der Abstand zwischen staatlich gesicherten Mindesteinkommen und verfügbarem Arbeitseinkommen sein? Hier sieht das Eckpunktepapier nun weitere Präzisierungen vor. So wird bezüglich der zwei zuletzt genannten Punkte vorgeschlagen, einmalige Zahlungen an Arbeitnehmer und einmalige Leistungen der Sozialhilfe in die Vergleichsrechnung einzubeziehen und den einzuhaltenden Lohnabstand auf 15 % festzulegen. Inwieweit dies auf eine Reduzierung von Sozialhilfeansprüchen hinausläuft, wie gelegentlich behauptet wird, läßt sich nicht generell feststellen. Nach dem „Bericht der Bundesregierung zur Frage der Einhaltung des Lohnabstandsgebotes“ war im Juli 1992 das Abstandsgebot im allgemeinen so weitgehend erfüllt, daß von den vorgeschlagenen Präzisierungen zumindest keine wesentliche Verschärfung dieses Gebots zu erwarten ist.

Ein Vorteil der vorgesehenen Präzisierung liegt darin, daß regionale Unterschiede in Mieten und Löhnen künftig automatisch in die Bestimmung des Lohnabstands eingehen. Zusammen mit der ebenfalls vorgesehenen formelgebundenen Anpassung der Regelsätze – zunächst an die Entwicklung der Nettoarbeitsentgelte – ergibt sich zudem eine gewisse Gewähr, daß ein einmal fixierter

Lohnabstand im Zeitablauf beibehalten wird. Kritisch anzumerken bleibt, daß man bei der Auswahl dessen, was „untere Lohngruppen“ sind, immer noch durchaus verschieden vorgehen kann und keinesfalls so summarisch vorgehen muß, wie das in dem erwähnten Bericht zur Einhaltung des Lohnabstandsgebots geschieht. Aus ökonomischer Sicht ist auch nicht ganz verständlich, warum bei allen diskutierten Formulierungen des Abstandsgebots der Nutzen von Freizeit unberücksichtigt bleibt; würde man ihn mit 15 % des Referenzlohns ansetzen, wäre mit der vorgeschlagenen Präzisierung des Lohnabstands eine Gleichheit von Wohlfahrtspositionen normiert. Manch arbeitsloser Sozialhilfeempfänger mag seine Freizeit freilich eher als schädlich denn als nützlich empfinden.

Korrektur der Anrechnungsregeln

Positive Arbeitsanreize sind von der vorgeschlagenen Korrektur der Anrechnungsregeln für Arbeitseinkommen zu erwarten. Nach geltendem Recht wird einem Sozialhilfeempfänger ein erzielttes Erwerbseinkommen in voller Höhe von seinem Sozialhilfeanspruch abgezogen, soweit es 50 % des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes überschreitet. Bei einem derzeitigen Regelsatz von rund 520 DM bleiben also nur 260 DM anrechnungsfrei; von jeder Mark Mehrverdienst hat der Sozialhilfeempfänger nichts, d.h., für Erwerbseinkommen über diesem Freibetrag von 260 DM beträgt der implizite Grenzsteuersatz 100 %. Diese für die deutsche Sozialhilfe traditionelle Anrechnungsregel ist wegen ihrer negativen Einflüsse auf die Bereitschaft zum (offiziellen) Arbeitsangebot immer wieder heftig kritisiert worden. Das Eckpunktepapier trägt dieser Kritik

insofern Rechnung, als für Erwerbseinkommen zeitlich befristete und degressiv gestaltete höhere Freibeträge vorgesehen sind. Systematisch gesehen bedeutet das eine vorsichtige Annäherung an das Konzept einer negativen Einkommensteuer, das ja auch in der jüngsten Diskussion um ein Bürgergeld Pate gestanden hat.

Mehr Beschäftigungschancen

Die vorgeschlagene Verstärkung von Arbeitsanreizen kann ein größeres Arbeitsangebot und Einsparungen im finanziellen Bereich bewirken. Sie bringt aber noch nicht die notwendigen Arbeitsplätze. Die Verfasser des Eckpunktepapiers haben das wohl klar gesehen. Sie plädieren deshalb für ein Bündel von Maßnahmen, das die Beschäftigungschancen für Sozialhilfeempfänger verbessern soll. Mit Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung soll die Fähigkeitsstruktur arbeitsloser Sozialhilfeempfänger an die Anforderungsprofile herangeführt werden, die am Arbeitsmarkt verlangt werden; mit befristeten Lohnkosten- und Einarbeitungszuschüssen sollen Arbeitgeber veranlaßt werden, Sozialhilfeempfänger in regulären Arbeitsverhältnissen zu beschäftigen; vorgeschlagen werden ferner die Teilnahme von Sozialhilfeempfängern an Arbeitsförderungsmaßnahmen und erweiterte Möglichkeiten für Arbeitgeber, Sozialhilfeempfänger über Zeitarbeitsverträge auszuleihen und damit arbeitsrechtlichen Risiken auszuweichen. Die Vorschläge gehen von der Vorstellung aus, daß ein erheblicher Teil der Sozialhilfeempfänger – rund eine halbe Million – grundsätzlich arbeitsfähig ist, so daß ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erfolgreich betrieben werden kann.

Im Katalog der vorgeschlagenen Maßnahmen findet sich allerdings nichts, was neu wäre; alle aufgezählten Maßnahmen gehören heute schon zum Arsenal dessen, was arbeitsmarktpolitisch üblich geworden ist. Neues ließe sich allenfalls in zweifacher Richtung erkennen: Zum einen könnte das Plädoyer für einen verstärkten Mitteleinsatz bedeuten, daß künftig verstärkte finanzielle Anstrengungen unternommen werden sollen. Das läge jedoch nur dann nicht in Widerstreit zu dem Anliegen, die Expansion der Sozialhilfeausgaben zu begrenzen, wenn an eine Verlagerung von Ausgaben auf andere Träger gedacht wäre. Von einer derart kurzfristigen Sankt-Florians-Politik kann man wohl nicht ausgehen. Zum andern könnte das Neue darin liegen, den Sozialhilfeträgern auf den genannten Gebieten eine verstärkte Kompetenz zuzusprechen. In diese Richtung weisen die Überlegungen zu einem besseren institutionellen Zusammenspiel.

Besseres institutionelles Zusammenspiel

Zu den Voraussetzungen für den Bezug von Sozialhilfe gehört die Bereitschaft der Hilfesuchenden, ihre Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und ihre unterhaltsberechtigten Angehörigen einzusetzen. Die Sozialämter wiederum sind verpflichtet, „darauf hinzuwirken, daß der Hilfesuchende sich um Arbeit bemüht und Arbeit findet“ (§ 18 BSHG). Aus dieser Aufgabenstellung ergeben sich Überlappungen mit den Aufgaben anderer Stellen, insbesondere mit den Tätigkeitsfeldern der Arbeitsämter, was wiederum eine Verzahnung der betreffenden Aktivitäten notwendig macht.

Es ist ein explizites Anliegen der Verfasser des Eckpunktepapiers,

diese Verzahnung effektiver zu machen. Verwiesen wird in diesem Zusammenhang auf positive Erfahrungen mit der freiwilligen Zusammenarbeit von Sozialhilfe- und Arbeitsverwaltung und mit dem freiwilligen Zusammenwirken von Kommunen und Arbeitsmarktverbänden. Vorgeschlagen wird, den „freiwilligen Hilfsinstrumenten“ eine gesetzliche Basis zu geben und die Sozialämter mehr noch als bisher mit der Aufgabe zu betrauen, Arbeitsmöglichkeiten anzubieten und dabei das oben erwähnte Arsenal arbeitsmarktpolitischer Mittel einzusetzen. Inwieweit dadurch tatsächlich eine größere Wirksamkeit des Mitteleinsatzes erreicht wird, ist schwer zu beurteilen.

Richtig ist, daß der Druck der leeren Kassen bei den Kommunen ein beträchtliches Innovationspotential bei der Vermittlung von Sozialhilfeempfängern in Arbeit freigesetzt hat. Bei der Subventionierung von Beschäftigungsverhältnissen ging es aber teilweise primär darum, den Erwerb von Ansprüchen auf Arbeitslosenunterstützung zu ermöglichen und dadurch künftige Finanzierungslasten auf andere Sozialleistungsträger abzuwälzen. Teilweise handelte es sich bei der kommunal vermittelten Arbeit auch um eine Beschäftigung zu Konditionen, die außerhalb tariflicher Regelungen lagen – was ökonomisch gesehen nicht anstößig ist, aber ein erhebliches Konfliktpotential aufzeigt. Ganz allgemein wird man von einer verstärkten arbeitsmarktpolitischen Kompetenz der Kommunalverwaltungen erwarten können, daß sie den Bedarf an Koordination mit den Arbeitsämtern erhöht, zugleich aber auch einen Wettbewerb zwischen Institutionen ermöglicht, der zu fruchtbaren Neuerungen führen kann.

Bedingungen nachhaltigen Erfolgs

Das Eckpunktepapier fokussiert als zentralen Ansatzpunkt einer Sozialhilfereform die Wiedereingliederung arbeitsloser Sozialhilfeempfänger in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Dieser Ansatzpunkt ist insofern richtig gewählt, als die immer größere Überforderung des überkommenen Systems der Sozialhilfe eine Folge steigender Langzeitarbeitslosigkeit ist. Immer mehr Menschen fallen aus anderen sozialen Sicherungsnetzen heraus und in das Auffangnetz der Sozialhilfe hinein. Reformen müssen deshalb bei der Langzeitarbeitslosigkeit ansetzen. Eine Minderung der Langzeitarbeitslosigkeit durch Wiederbeschäftigung der Betroffenen ist allerdings sehr schwer, solange sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt nicht insgesamt entspannt. Denn eine anhaltend hohe Arbeitslosigkeit führt zu Änderungen von Einstellungen und Verhaltensweisen, die das Problem verschärfen.

Die Zusammenhänge sind aus der arbeitsmarkttheoretischen Hysteresis-Diskussion bekannt: Wenn die Arbeitslosigkeit allgemein steigt, werden Arbeitgeber bei der Auswahl von neuen Arbeitnehmern anspruchsvoller; für Personen mit weniger attraktivem Fähigkeitsprofil werden die Wiederbeschäftigungschancen geringer, ihre Arbeitslosigkeit dauert länger. Je länger sie arbeitslos sind, um so größer wird für sie aber das Risiko, weiterhin arbeitslos zu bleiben: zum einen, weil die Leistungsfähigkeit nachläßt, wenn sie nicht fortwährend trainiert wird und wenn psychische Schäden des Arbeitslos-Seins hinzukommen; zum andern, weil Arbeitgeber bei ihren Einstellungsentscheidungen eine längere Arbeitslosigkeit als Signal für mangelnde

Leistungsfähigkeit oder Leistungsbereitschaft werten. Aus beiden Gründen bildet sich nach und nach ein immer größerer Sockel von Langzeitarbeitslosen heraus, die immer schwerer zu vermitteln sind. Diesen destabilisierenden positiven Rückkoppelungsprozessen („die Armut kommt von der pauvreté“) kommt man im wesentlichen nur dadurch bei, daß man den Zustrom in die Arbeitslosigkeit vermindert und dadurch das Potential für derartige Selektionsprozesse reduziert. Das wiederum setzt eine nachhaltige Verbesserung der Bedingungen für mehr Wachstum und Beschäftigung voraus.

Tarifpolitische Sensibilität notwendig

In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, daß die wirksame Konkurrenz neuer Industriestaaten auf den Weltmärkten es den alten Industriestaaten schwerer

macht, gewohnte Einkommensverbesserungen zu erwirtschaften. Die Einkommensansprüche an die schwieriger gewordenen Bedingungen des Einkommenserwerbs anzupassen erfordert aber Beweglichkeit vor allem dort, wo mit tarifpolitischen Entscheidungen Einkommensansprüche festgelegt werden. Die bessere Beschäftigungsbilanz der USA im Vergleich zu europäischen Volkswirtschaften hat vermutlich mit der dort größeren Flexibilität der Arbeitsbedingungen zu tun. Jedenfalls gehört zu den Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung und weniger Langzeitarbeitslosigkeit, daß die Tarifvertragsparteien auf anhaltende Beschäftigungsprobleme hinreichend flexibel reagieren.

Tarifpolitische Sensibilität für die Probleme der Langzeitarbeitslosigkeit ist auch eine der Bedingungen dafür, daß die mit dem Eckpunktepapier anvisierten Re-

formziele nachhaltig erreichbar sind. Von größeren Anreizen zum Arbeitsangebot ist so lange kein Impuls zu Mehrbeschäftigung zu erwarten, wie das vergrößerte Arbeitsangebot nicht zu Anpassungen bei den Arbeitsbedingungen führt, die mehr Beschäftigung für Arbeitgeber attraktiv machen. Eine stärkere Subventionierung von Beschäftigungsverhältnissen für Sozialhilfeempfänger mag zwar deren Wiederbeschäftigung erleichtern – was sozialpolitisch nicht gering zu veranschlagen ist –, läuft aber Gefahr, in Umschichtungen des Beschäftigtenbestandes zu verpuffen; das notwendige Angebot an zusätzlichen rentablen Arbeitsplätzen schafft sie nicht. Kooperative Haltung im tarifpolitischen Bereich gehört nicht zuletzt zu den Voraussetzungen dafür, daß die vorgelegten Reformvorschläge vorurteilsfrei diskutiert werden. Verdient haben sie es.

Ausschreibung

HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Im HWWA sind ab dem 1. 7. 1995, befristet auf 3 Jahre, drei Stellen einer/eines **wissenschaftlichen Angestellten** Verg. Gr. Ila BAT mit 19 1/4 Std. pro Woche (halbtags) **mit Promotionsmöglichkeit** aus Drittmitteln zu besetzen.

Aufgabenschwerpunkte sind:

Kennwort 1: Konjunkturanalyse und -prognose

Kennwort 2: Europäische und internationale Wirtschaftsbeziehungen und -politik

Kennwort 3: Entwicklungspolitik

Persönliche Voraussetzungen sind ein mit Prädikatsexamen abgeschlossenes Studium der Volkswirtschaftslehre und gute theoretische Kenntnisse in einem der drei Aufgabenschwerpunkte.

Das HWWA fördert die Gleichstellung von Frauen. Insbesondere im wissenschaftlichen Bereich sowie in Führungspositionen möchte das HWWA den Anteil an Frauen erhöhen. Bewerbungen von Frauen sind daher besonders willkommen.

Schwerbehinderte haben bei gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung Vorrang.

Bewerbungen werden unter Angabe des zutreffenden Kennworts bis zum 15. 6. 1995 erbeten an:

**HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg – Personalreferat –
Neuer Jungfernstieg 21 · 20347 Hamburg**