

Hackenberg, Helga; Wagner, Gert G.

Article — Digitized Version

Arbeitsanreize und Arbeitshemmnisse für Sozialhilfeempfänger

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hackenberg, Helga; Wagner, Gert G. (1997) : Arbeitsanreize und Arbeitshemmnisse für Sozialhilfeempfänger, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 4, pp. 220-226

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137464>

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.

Helga Hackenberg, Gert Wagner

Arbeitsanreize und Arbeitshemmnisse für Sozialhilfeempfänger

In Regierungskreisen wird derzeit wieder eine Kürzung der Sozialhilfe diskutiert. Nur hierdurch könnten das Lohnabstandsgebot sichergestellt und Fehlanreize für arbeitslose Sozialhilfeempfänger vermieden werden. Trifft diese Diskussion den Kern des Problems, oder liegen die Hemmnisse für eine Arbeitsaufnahme an anderer Stelle? Welche institutionellen Veränderungen können helfen, das Problem zu lösen? Welche konkreten Reformmodelle gibt es?

Mit dem am 1. August 1996 in Kraft getretenen „Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts“ soll insbesondere eine Verbesserung der Zielgenauigkeit dieses letzten Netzes der sozialen Sicherung erreicht werden; „darüber hinaus werden Sozialhilfeempfängern, die besondere Probleme bei der Vermittlung in den Arbeitsmarkt haben, jetzt neue Perspektiven durch verstärkte Hilfen eröffnet“¹. In diesem Zusammenhang werden auch weitere Reformmaßnahmen diskutiert, die nicht nur auf – durchaus sinnvolle – weitere Veränderungen bei den Sozialtransfers zielen², sondern auch auf eine systematische Zusammenarbeit der Kommunal- und Arbeitsverwaltungen hinauslaufen.

Bemerkenswert sind die letztgenannten Reformbestrebungen vor allem deshalb, weil beide Verwaltungen aus historischen und finanztechnischen Gründen bislang direkt getrennt voneinander arbeiten. Eine Koordination wurde auch schon in dem 1996 vorgelegten Gutachten der Experten-Kommission „Alternative Steuer-Transfer-Systeme“³ gefordert, in dem zwar die Einführung eines Bürgergeldes und damit korrespondierend ein einheitliches Steuertransferamt ab-

gelehnt wird, die Bündelung der Verwaltung wesentlicher steuerfinanzierter Sozialleistungen in einem „Sozialtransferamt“ hingegen empfohlen wird⁴.

Die Reform des Sozialhilferechts von 1996 enthält im Hinblick auf die verstärkte Arbeitsaufnahme von Sozialhilfeempfängern zwei Förderhilfen:

- einen bis zu einer Dauer von sechs Monaten zu gewährenden Zuschuß für einen erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger bis zur Höhe des monatlichen Regelsatzes für den Sozialhilfeempfänger, um bei diesem einen stärkeren Anreiz für eine Arbeitsaufnahme auf dem regulären Arbeitsmarkt zu setzen, und
- von den Sozialhilfeträgern zu leistende Zuschüsse, um (privaten) Arbeitgebern einen Anreiz zu geben, arbeitslose Sozialhilfeempfänger einzustellen.

Im folgenden werden die hinter diesen Instrumenten stehenden Annahmen und deren Wirkungen ana-

¹ Vgl. Pressemitteilung des Bundesministeriums für Gesundheit Nr. 64 vom 29. 07. 1996.

² So wie jüngst von Spermann durch Einführung eines „Einstiegs-geldes“ für Langzeitarbeitslose vorgeschlagen; vgl. A. Spermann: Das „Einstiegs-geld“ für Langzeitarbeitslose, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg. (1996), H. 5, S. 240-246.

³ In Weiterführung von G. Krause-Junk: Probleme einer Integration von Einkommensbesteuerung und steuerfinanzierten Sozialleistungen. Anmerkungen zum Gutachten der Experten-Kommission, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg. (1996), H. 7, S. 345-349.

⁴ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Probleme einer Integration von Einkommensbesteuerung und steuerfinanzierten Sozialleistungen. Gutachten der Experten-Kommission „Alternative Steuer-Transfer-Systeme“, H. 59, Bonn 1996. Dieses Sozialtransferamt „sollte alle steuerfinanzierten Sozialtransfers, zumindest aber die Sozialhilfe, das Wohngeld, die Ausbildungsförderung und das Kindergeld verwalten“ (ebenda, S. 128).

Prof. Dr. Gert Wagner, 44, ist Lehrstuhlinhaber für „Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft“ an der Ruhr-Universität Bochum und u.a. Projektleiter des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) am DIW, Berlin. Helga Hackenberg, 37, Dipl.-Sozwiss., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am obigen Lehrstuhl.

lysiert, um der Blick vor allem auf eine sich verändernde Sozialhilfepraxis zu lenken. Die Analyse zeigt, daß die verenggeführte Debatte über die sogenannte „Armutsfalle (nach der es sich aufgrund eines zu hohen „Grenzsteuersatzes“ für Transferempfänger nicht lohne, ihre Arbeitskraft anzubieten⁵) übersieht, daß zur Überwindung der Sozialhilfebedürftigkeit von Arbeitslosen gerade eine eingehende Beratung und Information – als originäre Aufgabe der Sozialhilfe – gehören.

Zuschüsse an Sozialhilfeempfänger

Insbesondere durch den seit 1. August 1996 möglichen „Zuschuß an den Sozialhilfeempfänger“ wird deutlich, daß die Reform stark von der neoklassischen „Welfarization These“ geleitet wird, derzufolge das grundlegende Problem der bestehenden Sozialhilfe vor allem darin liegt, daß sie den Arbeitsanreiz der Betroffenen entscheidend mindert. Aufgrund eines unterstellten zu geringen Abstandes zwischen Transferleistungen bei Arbeitslosigkeit und erzielbarem Arbeitseinkommen besteht für diese Personengruppe kaum ein Anreiz ein Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen oder abrechtzuerhalten. Dies bedeutet wiederum, daß der Lohnsatz, zu dem Personen bereit sind, in ein Beschäftigungsverhältnis einzutreten, steigt und sich infolgedessen die „natürliche Arbeitslosenrate“ – insbesondere unter geringverdienenden Arbeitnehmern – erhöht. Verallgemeinernd läßt sich diese Argumentationslinie zu der sogenannten „Murray-These“ zuspitzen, nach der der Wohlfahrtsstaat nicht nur nicht zur Beseitigung von Armut beiträgt, sondern vielmehr Ent- und Bestehen fördert⁶.

Diese Überlegungen sind im Grundsatz sicherlich nicht falsch. Sie sind jedoch für die Bundesrepublik empirisch nur begrenzt relevant: Unter den Empfängern der Hilfe zum Lebensunterhalt sind zwar über die Hälfte im erwerbsfähigen Alter zwischen 18 und 65 Jahren; die Transfers an Einzelpersonen – die mit über 60% den größten Teil der Antragsteller bilden – bleiben aber deutlich hinter potentiell zu erzielenden

Arbeitseinkommen zurück⁷. Hinzu kommen noch „psycho-soziale Kosten“, die Arbeitslose zu tragen haben, wie Winkelmann/Winkelmann erstmals methodisch überzeugend belegten⁸: Sie analysieren Längsschnittangaben zur Lebenszufriedenheit und kommen zu dem Ergebnis, daß die mit Arbeitslosigkeit verbundene Minderung des Selbstwertgefühls, die aus der zentralen Bedeutung von Beschäftigung für das menschliche Wohlbefinden resultiert, die monetären Probleme – in Form von Einkommensverlusten – bei weitem übersteigt. Von daher haben arbeitslose Menschen im Durchschnitt einen enormen Arbeitsanreiz.

Entsprechend liegt ein wichtiger Erklärungsfaktor dafür, daß Langzeitarbeitslosigkeit entsteht und andauert, in der selbstverstärkenden Tendenz, daß die Betroffenen dequalifiziert und entmutigt werden. Auf Seiten der Langzeitarbeitslosen ergeben sich Entmutigungseffekte, weil sie ihre geringen Einstellungschancen kennen und zunehmend Suchanstrengungen unterbleiben, was zu einem weiteren Humankapitalverlust führt. Für Arbeitgeber ist Langzeitarbeitslosigkeit ein negatives Signal über die Leistungsfähigkeit eines Bewerbers⁹. Um Langzeitarbeitslosigkeit und die damit verbundenen Effekte möglichst zu vermeiden, plädiert z.B. Franz bereits seit längerer Zeit für eine Kombination von Qualifizierungsmaßnahmen und niedrigeren Einstiegstarifen¹⁰.

Der Schritt auf den Arbeitsmarkt

Arbeitslose Sozialhilfeempfänger können nach der Neuregelung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) bei einer Arbeitsaufnahme für begrenzte Zeit ihre Sozialhilfe um bis zu etwa 530 DM monatlich aufstocken (dies entspricht dem im Gesetz genannten Sozialhilfe-Regelsatz). Noch besser wäre es allerdings, wenn die „Kann-Vorschrift“ allgemein durch die für Bezieher von Arbeitslosenhilfe geltende eindeutige Vorschrift ersetzt würde. Auf jeden Fall ist eine Harmonisierung der Anrechnungsvorschriften für Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfebezieher sinnvoll. Der

⁵ Vgl. J. Mitschke: Steuer- und Sozialpolitik für mehr reguläre Beschäftigung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H. 2, S. 75-84.

⁶ Vgl. C. Murray: *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*, New York, 1984

⁷ Vgl. R. Erbe, S. Erbe: Sozialhilfe auf dem Prüfstand, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H. 6, S. 588-596. Des Weiteren wurde bisher ein wesentlicher Aspekt der Berechnungsgrundlage völlig vernachlässigt, auf den Hauser (vgl. R. Hauser: Die Diskussion um die Reform der Sozialhilfe, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H. 8, S. 432) aufmerksam gemacht hat: Behandelt man Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer nicht wie üblich als Steuern, sondern der eigentlichen Intention nach als Beiträge für zu erwartende Gegenleistungen, vergrößert sich der Abstand auf bis zu 40%.

⁸ Zu diesen Längsschnittanalysen auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) vgl. L. Winkelmann, R. Winkelmann: Happiness and Unemployment – A Panel Data Analysis for Germany, in: Konjunkturpolitik – Zeitschrift für Angewandte Wirtschaftsforschung, 41. Jg., H. 4, 1995, S. 293-307; sowie K. Gerlach, G. Stephan: A Paper on Unhappiness and Unemployment in Germany, in: *economics letters*, Nr. 52, 1996.

⁹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1994/95, Berlin 1994, S. 389; sowie zuvor W. Franz: Arbeitsökonomik, Berlin 1991, S. 356.

¹⁰ Diese Position bekräftigte W. Franz unlängst in einem Interview mit dem Spiegel; vgl. „Runter mit den Steuern“. Ökonom Wolfgang Franz über Billiglöhne, Sozialabbau und Arbeitsplätze, in: Der Spiegel, Heft 5/1996, S. 25-28.

Gesetzgeber denkt hier aber noch immer in getrennten Systemen.

Ein erwerbstätiger Sozialhilfeempfänger kann mit der jetzt gültigen Regelung sogar über das Netto-Erwerbseinkommen eines regulär Vollzeitbeschäftigten mit niedriger Qualifikation in einer unteren Lohngruppe kommen. Diese „Begünstigung“ eines Sozialhilfeempfängers und Verletzung des „Lohnabstandsgebots“ ist vertretbar, denn erstens wird es sich in der Regel um einen Langzeitarbeitslosen handeln, der zuvor eindeutige „Nutzeneinbußen“ hatte; und zweitens ist diese Regelung auf ein halbes Jahr befristet. Dann sollte der Sozialhilfeempfänger den Sprung in den regulären Arbeitsmarkt allerdings schaffen, denn ansonsten wäre die Neuregelung weitgehend sinnlos.

Einfache empirische Analysen zeigen allerdings das Grundsatzproblem von Langzeitarbeitslosen auf, das jenseits der „mangelnden Arbeitsanreize“ liegt: „Da unter den arbeitslosen Sozialhilfeempfänger/innen immer weniger über ernsthafte berufliche Qualifikationen verfügen, andererseits am Arbeitsmarkt angestiegene Anforderungen an die Beschäftigten gestellt werden, ist es für eine erfolgreiche Eingliederung erforderlich, der Qualifizierung ein höheres Gewicht beizumessen.“¹¹

Gegen die reine Zuschußgewährung an arbeitslose Sozialhilfeempfänger ist deshalb kritisch einzuwenden, daß ihr ein verkürztes Verständnis der Problemlage (langzeit-)arbeitsloser Sozialhilfeempfänger zugrunde liegt. Denn die grundsätzlichen Erwerbschancen dieser Personengruppe werden auch durch befristete Zuschußzahlung – so sie denn überhaupt für die Einmündung in ein Beschäftigungsverhältnis sorgt – nur kurzfristig verbessert, wenn keine an zu-

künftigen Markterfordernissen orientierte Qualifizierung vorgesehen ist. Deshalb werden sie sich auch nach der erneuten Aufnahme einer Erwerbstätigkeit tendenziell eher im Arbeitsmarktsegment der „Jedermanns-Qualifikationen“ wiederfinden – also mithin in einem Arbeitsmarktsegment, das bei einer Rezession als erstes von Entlassung betroffen sein wird¹².

Zudem ist die Zuschußgewährung nicht zuletzt deshalb bedenklich, weil hier zwar die Anbindung an den allgemeinen Arbeitsmarkt gefordert ist, der Zuschuß aber nicht an eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gebunden ist. Damit wird der Einstieg in die „Billiglohnökonomie“¹³ durchgesetzt und so einer Logik gefolgt, die vielleicht kurzfristig Entlastung auf diesem Arbeitsmarktsegment bringt, mittelfristig aber die Durchschnittsproduktivität der Volkswirtschaft senkt und dadurch neue Probleme schafft¹⁴.

Ein gravierendes Problem besteht auf dem Arbeitsmarkt auch durch ein „Mismatch“ zwischen Angebot und Nachfrage in regionaler Hinsicht, d.h., Unternehmen mit Arbeitskräftenachfrage sind häufig in anderen Regionen angesiedelt als geeignete Bewerber. Angesichts des äußerst knappen Angebots an günstigem

¹¹ Hamburger Arbeit-Beschäftigungsgesellschaft (HAB) mbH (Hrsg.): Hamburger Arbeit, Hamburg 1993, S. 19; lediglich 21% der in dieser Beschäftigungsgesellschaft Tätigen (Stand: 1992) verfügten über eine abgeschlossene Berufsausbildung, 64% hatten keinerlei Berufsausbildung (vgl. ebenda, S. 7).

¹² Die von Minister Seehofer erwarteten finanziellen Entlastungseffekte seines Gesetzes dürften deshalb eher von kurzer Dauer sein, wengleich positiv betont werden muß, daß immerhin kurzfristig weitere individuelle Dequalifikationsprozesse vermieden werden könnten.

¹³ Vgl. G. Krause-Junk, a.a.O., S. 347.

¹⁴ Vgl. ebenda.

Sabine Wesseling

Öffentliche Unternehmen im Allfinanzverbund

Zur Kooperation von Sparkassen, Bausparkassen und Versicherungen

Untersuchung über Funktion, Aufgabe und Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Allfinanzverbunds.

1997, 214 S., geb., 72,- DM, 526,- öS, 65,50 sFr; ISBN 3-7890-4641-8
(Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 123)

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

Wohnraum ist eine größere Mobilität kaum zu realisieren. Zudem werden Wohnungswechsler durch extrem hohe Preise bei Neuvermietungen „bestraft“, was einen Wohnortwechsel gerade für einkommensschwache Haushalte zusätzlich erschwert. Geringe Zuschläge auf die Sozialhilfe oder das Wohngeld werden hier kaum etwas bewirken.

Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber

Welche Chancen und Risiken ergeben sich nun aus dem zweiten Instrument des neuen Gesetzes, also Lohnsubventionen an Arbeitgeber? Hier kann man unmittelbar auf empirische Erfahrungen zurückgreifen, denn bereits seit einiger Zeit gelangen – in der öffentlichen Diskussion praktisch nicht wahrgenommen – spezielle Formen von Lohnkostenzuschüssen aus eingesparten Sozialhilfeleistungen auf lokaler Ebene zum Einsatz. Diese nunmehr auf Gesetzesebene explizit vorgesehenen Lohnkostenzuschüsse als ein „marktnahes“ Instrument zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt scheinen alleinings nur erfolgreich zu sein¹⁶, wenn:

- sie besonderen, eng definierten Zielgruppen vorbehalten bleiben;
- im Vorfeld durch eingehende Beratung und Information sichergestellt werden kann, daß die ehemals Arbeitslosen in dem vorgesehenen Bereich arbeiten können und psycho-soziale Probleme vor der Arbeitsaufnahme geklärt werden;
- sie mit Qualifizierungsabschnitten verbunden werden. Diese können modular aufgebaut sein, d.h., innerhalb der Förderungsdauer können Teilzertifikate erworben werden, um beiden Betroffenen Motivationshemmnisse im Hinblick auf Weiterbildungsbestrebungen zu reduzieren;
- in sozialversicherungspflichtige und arbeitsrechtliche Beschäftigung vermittelt wird;
- sie zeitlich befristet und progressiv gestaltet sind;
- Mitnahmeeffekte möglichst im Vorfeld dadurch reduziert werden, daß die betreffende Stelle in einem

¹⁶ Vgl. zum Problem der Neuvermietungen J. Frick, H. Lahmann: Wohnmieten in Deutschland im Jahre 1995, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 22/23, 1996, S. 379-386. Dies dürfte mit ein Grund dafür sein, daß bereits 4% der Erwerbstätigen Arbeitsplatzpendler sind; vgl. dazu S. Sandbrink, J. Schupp, G. Wagner: Ost-West-Pendeln gehört zur Normalität des gesamten deutschen Arbeitsmarktes, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 51/52, 1996, S. 861-866.

¹⁶ Staatliche Pressestelle der Freien und Hansestadt Hamburg: Sozialsenatorin Helgrit Fischer-Menzel, Lohnkostenförderung als Starthilfe (Pressemitteilung vom 3. 11. 1994), Hamburg 1994. Eine systematische Ausweitung dieser Form von subventionierter Arbeit wird auch von W. Franz gefordert (vgl. Der Spiegel, Heft 5/1996, S. 27).

angemessenen Zeitraum nicht gekündigt werden darf;
 sie nicht zur Konservierung technologisch veralteter Strukturen beitragen, sondern in solchen Betrieben eingesetzt werden, die die Strukturentwicklung antizipieren.

Die neue Regelung zur „produktiven Arbeitsförderung“ ist – analog der Regelungen der §§ 249h AFG (Ost) und 242s AFG (West) – sinnvoll; kaum zu begründen ist jedoch, warum die Sozialhilfeträger diese Kosten alleine tragen sollen¹⁷. Um die Kommunen nicht noch stärker als bisher mit den Folgen des gesamtwirtschaftlichen Problems der Arbeitslosigkeit zu belasten, wären zum einen Mischfinanzierungen analog der Regelungen nach § 249h und § 242s AFG sinnvoll, zum anderen sollte sich die Bundesanstalt für Arbeit zur Übernahme von Qualifizierungskosten bereit erklären, wenn Lohnkostenzuschüsse aus kommunalen Mitteln eingesetzt werden. Seit 1993 sind der Arbeitsverwaltung durch eine stärker dezentral orientierte Steuerungstätigkeit im Hinblick auf die Mittelbewirtschaftung Möglichkeiten dazu gegeben, nicht zuletzt um lokale und regionale Förderkonzepte in Kombination mit dem Europäischen Sozialfonds zu entwickeln¹⁸.

Sozialamt und Arbeitsverwaltung

Grundsätzlich gilt: Sozialämter als Institutionen der „Hilfe zur Selbsthilfe“ sollen auch nicht-monetäre Unterstützung für die Leistungsbezieher bieten, beispielsweise in Form von Beratungsdienstleistungen, wobei die Sozialämter in ihrer Funktion als Leistungsgewährer einen quasi automatischen Zugang zu den Betroffenen haben. Dieser „Hilfe zur Selbsthilfe“ kommt angesichts der nicht nur monetären Problemlagen von vielen Sozialhilfeempfängern eine zentrale Bedeutung zu¹⁹. Dieser Aspekt ist deshalb zu betonen, weil die örtliche Nähe zwischen Sozialamt und Hilfesuchenden einen raschen Zugang gewährt.

¹⁷ Letztlich bedeutet dies einen Rückschritt zur Regelung von 1993, denn die Etablierung des § 12b AFG zielte auf die Einbeziehung arbeitsloser Sozialhilfeempfänger in Maßnahmen der beruflichen Bildung oder zur Arbeitsbeschaffung ab. Eine Kostenteilung zwischen Arbeitsverwaltung und Sozialhilfeträgern war zumindest intendiert, während die nun gültige Regelung vor allem bei Maßnahmen – der dringend notwendigen – beruflichen Qualifikation eine Kostenübernahmeerklärung der Sozialhilfeträger vorsieht.

¹⁸ Ausführlich dazu H. Hackenberg: Wege aus der Sozialhilfe in den Arbeitsmarkt – Instrumente und Empirie unter Berücksichtigung eines ausgewählten Fallbeispiels, Diskussionspapier Nr. 95-11 aus der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum, Bochum 1995.

¹⁹ Vgl. J. Mitschke: Integration von Steuer- und Sozialleistungssystem – Chancen und Hürden, in: Steuer und Wirtschaft, H. 2/1994, S. 153-162.

Bezüglich der „Hilfe zur Arbeit“ kann man allerdings die Frage stellen, warum diese Hilfe nicht in die Arbeitsverwaltung integriert werden sollte? Dann wäre auch die überörtliche Finanzierung unmittelbar gegeben. Angesichts der Tradition des „gegliederten Systems“ der sozialen Sicherung mag man dies für eine rhetorische Frage halten. Sie sollte aber ernsthaft geprüft werden, denn sie wirft ein Schlaglicht auf ein grundsätzliches Problem des „deutschen Sozialstaates“: diejenige staatliche Körperschaft, die einen sozialen Dienst finanziert, erbringt diesen auch, d.h. zum Beispiel, daß die Arbeitsverwaltung sich ausschließlich ihrer Arbeitsämter als „service providers“ bedient; und die „Hilfe zur Arbeit“ – die sinnvollerweise von den Sozialämtern angeboten wird – „muß“ deswegen von den Kommunen finanziert werden.

Dem Problem angemessen wären „Beratungsbüros“ vor Ort, die sich ihre Dienste von den verschiedenen Institutionen, die Leistungen gewähren, finanzieren lassen. Damit wäre ein guter, ortsnaher Dienst garantiert, und gleichzeitig würden die verschiedenen Finanziers darauf achten, daß die Dienstleister keine Mittel verschwenden. Erfolgt eine solche Trennung der Leistung selbst und des Services, der diese Leistung „an den Mann“ bringt, so wäre eine zentrale bundesstaatliche Finanzierung oder eine Finanzierung durch die Bundesanstalt für Arbeit mit einer ortsnahen „Hilfe zur Arbeit“ systemkonform und dadurch politisch besser durchsetzbar.

Angesichts der grundsätzlichen Effektivität einer Verknüpfung von Instrumenten der Arbeits- und der Sozialverwaltung ist es kein Zufall, daß die Sozialverwaltungen im vorangegangenen Jahrzehnt zusammen mit örtlichen Initiativen und Wohlfahrtsverbänden im Hinblick auf eine zielgruppenorientierte und auf die lokalen Strukturen bezogene Arbeitsmarktpolitik Gestaltungskompetenzen erworben haben, die mittlerweile weit davon entfernt sind, arbeitslose Sozialhilfeempfänger lediglich zu „verwalten“²⁰. Dieses Innovationspotential sollte künftig gerade für diejenigen Hilfeempfänger genutzt werden, die neben einem Arbeitsplatz auch einer intensiven Beratung bedürfen, denn häufig – gerade bei jungen, alleinstehenden Männern – geht lange Arbeitslosigkeit auch mit einer

schwierigen Wohnsituation, Überschuldung, niedriger Qualifikation und Partnerschaftsproblemen einher²¹.

Das oben skizzierte Anforderungsprofil an die Ausgestaltung von Lohnkostenzuschüssen läßt sich durchaus mit effektiven inhaltlichen Reformschritten der Sozialverwaltungen kombinieren, was abschließend an einem in der Praxis bereits realisierten Modell gezeigt werden soll²². Konkret werden Möglichkeiten geschaffen, arbeitslose Sozialhilfeempfänger in Beschäftigungs- und/oder Qualifizierungsmaßnahmen der Arbeitsverwaltung einzubeziehen, und gleichzeitig wird eine intensive Beratung vor Ort ermöglicht.

Ein realistisches Reformmodell

Das Reformmodell, das hier vorgestellt werden soll, sieht für alle arbeitsfähigen Antragsteller für Sozialhilfe mit dem Sachgebiet „Hilfe zur Arbeit“ des Sozialamtes einer Kommune ein Informations- und Beratungsgespräch vor, bei dem ein Erhebungsbogen ausgefüllt wird („Anamnesebogen“)²³. Dieser Erhebungsbogen ist in enger Abstimmung mit der Arbeitsverwaltung erstellt. Hierdurch erhalten die Sozialhilfeträger wichtige Informationen über die individuellen Möglichkeiten zur Reintegration in den Arbeitsmarkt; des weiteren können so differenzierte Beratungsangebote offeriert werden und Probleme, die einer Arbeitsaufnahme entgegenstehen, besprochen werden (Schulden, fehlende Schul- oder Ausbildungsabschlüsse, fehlende Kinderbetreuung)²⁴.

Bei diesem Beratungsgespräch werden die nicht durch körperliche Einschränkungen oder familiäre Situation eingeschränkten Personen aufgefordert, sich beim Arbeitsamt arbeitslos oder arbeitssuchend zu melden. Diese Meldung gilt als Voraussetzung für den Anspruch, an einer „Maßnahme der Arbeitsberatung“ des Arbeitsamtes teilzunehmen. Ziel dieser zweiwöchigen Maßnahme ist es, die Eignung für eine berufliche Tätigkeit festzustellen sowie ein speziell auf den Arbeitslosen zugeschnittenes Bewerbungstraining durchzuführen. Personen, die ohne sachliche Gründe das Angebot nicht annehmen, werden vom

²⁰ Vgl. exemplarisch M. Schulze-Böing, N. Johrendt (Hrsg.): Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme. Methoden, Instrumente und Ergebnisse der Evaluation kommunaler Arbeitsmarktpolitik, Basel, Boston, Berlin 1994.

²¹ Vgl. H. Jacobs, A. Ringbeck: Hilfen zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit. Eine Untersuchung zur Hilfe zum Lebensunterhalt in den alten Bundesländern. Abschlußbericht (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren, Bd. 31), Stuttgart, Berlin, Köln 1994.

²² Das folgende Procedere wird mittlerweile von mehreren nordrhein-westfälischen Kommunen eingesetzt; siehe dazu H. Hackenberg, a.a.O.

²³ Dieser Erhebungsbogen ist darüber hinaus Teil des Gesamtplanes nach § 19, Abs. 4 BSHG.

²⁴ Für diese intensivere Informations- und Beratungstätigkeit wurden dem Fachbereich „Hilfe zur Arbeit“ zusätzlich ältere ABM-Kräfte zur Verfügung gestellt. Deren Förderung kann bis zu acht Jahre dauern, so daß das mit üblichen, kurzzeitigen AB-Maßnahmen verbundene, zu negativen Effekten führende „Rotationsprinzip“ entfällt; zudem werden für diese Menschen selbst Berufsperspektiven aufgebaut.

Fachbereich „Hilfe zur Arbeit“ zu einem erneuten Beratungsgespräch gehen.

Für „arbeitsmarktnahe“ Teilnehmer wird die möglichst direkte Vermittlung in den „ersten Arbeitsmarkt“ angestrebt, während für „arbeitsmarktferne“ Teilnehmer ein weiterführender Besuch von Orientierungs- und Feststellungsmaßnahmen als Vorbereitung für eine weitere Qualifizierung sichergestellt wird. Dieser zwischen sechs Wochen und sechs Monaten dauernde Lehrgangskurs wird vom Arbeitsamt finanziert. Das Sozialamt gibt dabei Arbeitgebern einen Anreiz, Sozialhilfeempfänger möglichst unbefristet, mindestens jedoch für 18 Monate einzustellen, indem aus eingesparter Sozialhilfe Lohnkosten- oder Einarbeitungszuschüsse für einen Zeitraum von bis zu zwölf Monaten gewährt werden.

Zwar zeigt sich beim zentralen Instrument des „Anamnesebogens“ deutlich die Doppelfunktion von Hilfe und Kontrolle, doch ist hier mit einem sparsamen Mitteleinsatz ein hohes Maß an Effektivität realisierbar. Schon zu Beginn des Leistungsbezuges können die Hilfesuchenden eingehend beraten werden, dadurch dürfte das Risiko von Fehlbesetzungen oder Abbrüchen reduziert werden.

Dem Kontrollaspekt wird durch erneute „Einbestellung“ der Betroffenen Rechnung getragen (was in Zeiten der EDV kein großen Verwaltungsaufwand erfordert). Diese Beratung und Information am Anfang weist häufig auch auf mögliche Sanktionen (nach § 25 BSHG) hin; dies erst am Ende eines Verwaltungsprozesses einsetzende Instrument ist mit einem größeren Verwaltungsaufwand seitens der Sozialhilfeträger verbunden. Zudem dürften solche Personen, die bewußt einen „Mißbrauch“ anvisieren, durch das mehrfache Einbestehen von ihrem Vorhaben Abstand nehmen. Ein weiterer Detailvorteil eines solchen Modells besteht darin, daß durch den regelmäßigen Kontakt zum Arbeitsamt auch verschiedene Formen der „Schwarzarbeit“ eingedämmt werden können²⁵.

Sozialamt als zentrale Stelle

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß im Hinblick auf die „Hilfe zur Selbsthilfe“ dem Sozialamt aufgrund seiner Nähe zu den Leistungsnachfragern eine zentrale Stellung zukommt. Deshalb sollte in Zukunft noch stärker über eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen der „Hilfe zur Arbeit“ innerhalb der Sozialverwaltung und den Arbeitsämtern nachgedacht werden, um gerade für Langzeitarbeitslose den Weg in den Arbeitsmarkt zu ebnen und nicht eine weitere Spaltung in „normale Arbeitslose“ und „Sozialhilfe beziehende Arbeitslose“ zu forcieren. Deshalb sollten

auch Sozialhilfeempfänger ohne weitere Vermittlungshemmnisse in AFG-Programme aufgenommen werden; dies bedeutet auch, daß das seit Anfang 1995 wiederaufgelegte Programm zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit auf arbeitslose Sozialhilfeempfänger ausgeweitet werden sollte²⁶.

Auch hier gibt das oben dargestellte Projekt exemplarische Hinweise: Durch eine eingehende Beratung und Information beim Sozialamt kann dort – in enger Abstimmung mit dem Hilfesuchenden und dem Arbeitsamt – entschieden werden, welche Strategien für die jeweilige Person zur Reintegration in den Arbeitsmarkt geeignet erscheinen. Bei einem Weiterleiten an die Arbeitsverwaltung entfallen dort Doppelarbeiten. Zwar hat das Arbeitsamt auch die Pflicht zu Beratungsleistungen, es lassen sich aber durch den während der Beratung beim Sozialamt ausgefüllten „Anamnesebogen“ Synergieeffekte realisieren: Diese Arbeit muß nicht wie bisher nochmals bei der Arbeitsverwaltung geleistet werden. Statt dessen können dort erste gezielte Maßnahmen eingesetzt werden.

Institutionelle Änderungen

Um weitere Mehrfachzuständigkeiten zu reduzieren, erscheint mittelfristig eine Aufstockung der Arbeitslosenhilfe durch den Bund sinnvoll²⁷, und zwar auf die Höhe der Sozialhilfe bei gleichzeitiger Anbindung an das Sozial- und/oder Arbeitsamt. Zugespitzt bedeutet dies, daß an den Erhalt dieses finanziellen Transfers gleichzeitig die Verpflichtung zu einer Beratung gebunden ist. Während der letzten Jahre sind in beiden Behörden Umstrukturierungen vorgenommen worden, die auf Verwaltungsvereinfachungen einerseits und Erweiterung der Mitarbeiter-Kompetenzen andererseits abzielen; in der Konsequenz dürfte dieses Innovationspotential stärker die jeweiligen Lebenslagen ihrer „Kunden“ in den Blick nehmen. Welche der beiden „Agenturen“ dieses personenzentrierte Aufgabenfeld besser bearbeitet, kann derzeit nicht eindeutig bestimmt werden, gleichwohl sollte über eine institutionelle Verankerung der bisher informellen Kooperation nachgedacht werden²⁸.

²⁵ Ausländische Erfahrungen lassen sich sicherlich nur begrenzt übertragen. Aber eine australische Untersuchung deutet in dieselbe Richtung wie die Ergebnisse des oben dargestellten Modells; vgl. T. Earle: Case Management for the Unemployed – Does It Work?, in: SPRC Newsletter, Nr. 63, 1996, S. 1-5.

²⁶ Unabhängig davon ist die genaue Finanzierungsform der Sozialhilfe; vgl. beispielsweise für die Forderung einer Finanzierung der Sozialhilfe durch den Bund R. Hauser: Armutspolitik unter veränderten ökonomischen und politischen Bedingungen, in: W. Hanesch (Hrsg.): Sozialpolitische Strategien gegen Armut, Opladen 1995, S. 112-140.

²⁷ Vgl. ebenda.

Ein wichtiger Schritt zur Koordination von materiellen und psycho-sozialen Diensten innerhalb der kommunalen Hilfsangebote wäre – wie jüngst von der Experten-Kommission „Alternative Steuer-Transfer-Systeme“ vorgeschlagen²⁹ – die Zusammenführung der finanziellen Bereiche der „Kindererziehung“ und „Wohnen“ innerhalb des Sozialamtes. Denn es spricht wenig dafür, das Erziehungsgeld in die Zuständigkeit der Jugendämter zu legen, während die Kindergeldkasse beim Arbeitsamt angesiedelt ist. Eine Zusammenlegung würde nicht zuletzt einen Schritt hin zu einem modernen „bürgerfreundlichen Dienstleistungsunternehmen“ bedeuten; Kunden, die lediglich diese Transfers in Anspruch nehmen (insbesondere alleinerziehende Frauen), hätten dann nur eine Anlaufstelle aufzusuchen, von der aus aber gegebenenfalls auch ein Weiterleiten an das arbeitsmarktorientierte „Beratungsbüro“ möglich wäre.

Wir sind also wieder bei der grundsätzlichen Forderung angelangt: ein guter, ortsnaher „Bürgerservice“ muß nicht von einer einzigen Institution (nämlich den Kommunen) betrieben und finanziert werden. Die Bereitstellung eines umfassenden Services sollte von der Finanzierung der verschiedenen Leistungen getrennt werden. Langfristig könnte sogar geprüft werden, ob derartige Beratungsfunktionen aus der staatlichen Verwaltung ausgegliedert werden könnten³⁰.

Fazit und Ausblick

Die allgemeinen Probleme des Arbeitsmarktes lassen sich nicht über wie auch immer ausgestaltete Reformen der Sozialhilfe und der Arbeitsverwaltung

lösen. Langzeitarbeitslosigkeit und damit einhergehende Qualifikations- und Motivationsprobleme können vielmehr durch eine präventive Wirtschaftspolitik ebenso wie durch eine Verstärkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik so weit wie möglich verhindert werden. Eine derartige Wirtschaftspolitik würde eine Langzeitarbeitslosigkeit in dem derzeit zu beobachtenden Ausmaß verhindern.

Aber es wird trotzdem immer Langzeitarbeitslose geben, wenn man nach Eintritt von Arbeitslosigkeit nicht eine rigorose „Arbeitspflicht“ auf niedrigem Qualifikationsniveau einführen will. Für eine derartige Arbeitspflicht spricht nichts, die Ergebnisse einer verschärften Arbeitspflicht für Sozialhilfeempfänger nach amerikanischem Muster sollten zu denken geben: Neuesten Untersuchungen zufolge ist die Chance der wenig Qualifizierten, durch eine Arbeitsaufnahme dauerhaft über die Armutsgrenze zu gelangen, denkbar gering³¹. Außerdem wird eine bessere allgemeine Wirtschaftspolitik den bereits dequalifizierten Langzeitarbeitslosen nicht mehr helfen. Allein aus diesem Grund ist eine weitere Verbesserung der „Hilfe zur Arbeit“ notwendig.

Eine Koordinierung der Hinzuverdienstmöglichkeiten bei der Sozial- und Arbeitslosenhilfe ist angezeigt; diese Vorschriften-Koordinierung könnte auch ein Schritt zu einer besseren Zusammenarbeit der Sozial- und Arbeitsverwaltungen auf örtlicher, bürgernaher Ebene sein. Sowohl innerhalb des Bundessozialhilfegesetzes als auch des Arbeitsförderungsgesetzes wird es in Zukunft vor allem der Kombination von betriebsnaher Beschäftigungsförderung und Reduzierung von Verfahrenseffizienzen bedürfen. Hier eröffnet sich für zukünftige Reformen ein weites Feld.

Detailverbesserungen der Sozialhilfe und der Sozialverwaltung sind kein eleganter Königsweg; sicherlich verursachen auch all diese Maßnahmen nicht nur direkte Kosten, sondern auch Effizienzverluste in Form von Opportunitätskosten. Der Vorteil der hier angesprochenen Instrumente liegt aber in der Zielgenauigkeit. Diese Sicht der Dinge scheint sich mittlerweile auch gegen die in den vergangenen Jahren vielfach geforderte Einführung eines „Bürgergeldes“ oder einer „Negativen Einkommensteuer“ durchzusetzen, deren Problematik ausführlich von der Experten-Kommission beim Bundesminister der Finanzen beleuchtet wurde³². Der auch von dieser Kommission vorgeschlagene Weg, die staatlichen Verwaltungen zu reformieren, sollte weiterdiskutiert werden³³. Dabei sollte auch die Prüfung von Möglichkeiten der Privatisierung von Beratungsagenturen kein Tabu sein.

²⁸ Während der Laufzeit der Maßnahme sollte sich die Bundesanstalt für Arbeit generell zur Übernahme von Qualifizierungskosten bereit erklären; es sollte im Regelfall ermöglicht werden, beispielsweise 20% der Arbeitszeit für eine Qualifizierung in kleinen Schritten freizuhalten.

²⁹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), a.a.O., S. 128.

³⁰ Vgl. dazu G. Wagner: Dimensionen einer rationalen Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung, Diskussionspapier Nr. 95-19 aus der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum, Bochum 1995.

³¹ Vgl. S. Danziger, J. Lehmann: How will welfare recipients fare in the labor market?, in: Challenge, Nr. 3/4, 1996, S. 30-35.

³² Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), a.a.O.

³³ Hinter den Vorschlägen zur Einführung einer von der Sozialhilfe unabhängigen „Grundsicherung für Leistungsempfänger von Sozialversicherungen“ (vgl. z.B. G. Bäcker-Breil: Das Konzept der sozialen, bedarfsorientierten Grundsicherung – Vermeidung von Ausgrenzung und Verarmung, in: Fachtagung der SPD-Bundestagsfraktion „Soziale Grundsicherung kontra Bürgergeld“, Dokumente 18/96 der SPD im Bundestag, 2. Auflage, Bonn 1996) steht u.a. auch die Überlegung, durch eine derartige Entlastung die Sozialverwaltung besser in die Lage zu versetzen, Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten. Es ist letzten Endes eine Frage politischer Pragmatik und der Effizienz, ob man neben der Sozialhilfe ein weiteres monetäres Grundsicherungssystem schaffen will.