

Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe:

**Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe auflösen
oder
die Arbeitslosen wieder aus der Sozialhilfe holen?
Dossier zur aktuellen Diskussion**

Inhalt

<u>Vorschlag für eine Stellungnahme und Position der PDS</u>	2
Arbeitslose haben in der Sozialhilfe nichts zu suchen	2
Soziale Grundsicherung in der Arbeitslosenhilfe einführen	2
Soziale Grundsicherung schrittweise ausdehnen	3
Bürgernahe Verwaltung - Leistungen aus einer Hand	4
"Bürgeramt für Arbeit"	4
Modellversuche kritisch begleiten und auswerten.....	5
Politische Anforderungen an einen von der PDS unterstützten Modellversuch	5
Grundzüge eines Modellversuchs, Ansätze für praktische Formen	6
Veränderte Rahmenbedingungen schaffen.....	7
<u>Anhang 1</u>	
<u>Missbrauch der Sozialhilfe durch die Bundespolitik: Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit</u>	8
Ursprüngliche Funktion und Zweck der Sozialhilfe - Historischer Rückblick.....	8
Das institutionelle Versagen des Systems der Arbeitslosenunterstützung	9
Der Missbrauch der Sozialhilfe im Spiegel der Statistik.....	10
Kosten für die Kommunen.....	12
Arbeitsfähige und arbeitslose Sozialhilfe-BezieherInnen.....	12
<u>Anhang 2</u>	
<u>Zur politischen Diskussion um die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe</u>	14
1. Das Anliegen der Befürworter.....	14
2. Das politische Feld und seine Dynamik.....	14
3. Triebkräfte der Diskussion	15
4. Kein neues Thema für die PDS	16
<u>Anhang 3</u>	
Breitenbach/Hallbauer: Die "Zusammenführung" von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe muss verhindert werden.....	19

Zusammenfassung der politischen Position:

1. In die aktuelle Debatte mit eigenen Reformvorschlägen einmischen, nicht nur die Zusammenführung in der Sozialhilfe ablehnen.
2. Dem Grundsatz folgen, dass alle Arbeitslosen zum Arbeitsamt gehören: Soziale Grundsicherung in der Arbeitslosenhilfe.
3. Die Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern in "Bürgerämtern für Arbeit" effektiver gestalten.
4. Das Existenzminimum gegen Arbeit um jeden Preis (Hungerlöhne) verteidigen.

Vorschlag für eine Stellungnahme und Position der PDS

Eine Auflösung der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe lehnt die PDS ab. Sie führt zu keinen Verbesserungen für Arbeitslose.

Jedoch: Die politische Debatte über die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe lebt von einem realen, nicht nur herbeigeredetem Reformbedarf. Auch aus Sicht der PDS muss das gegenwärtige Verhältnis der beiden Einrichtungen reformiert werden. Es kann nicht so bleiben, wie es ist.

Seit Mitte der 80er Jahre ist die Sozialhilfe schrittweise seitens der Bundespolitik als "letztes Auffangbecken" für Arbeitslose missbraucht worden (Stichwort: Kommunalisierung von Arbeitslosigkeit): Jeder sechste offiziell registrierte Arbeitslose erhält Unterstützung vom Sozialamt; von diesen erhielten 2000 rund 35%, 230.000 Personen, laufende Hilfe zum Lebensunterhalt ergänzend zu niedrigen monatlichen Leistungen vom Arbeitsamt (Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe). Andere Kräfte ziehen hieraus die Schlussfolgerung, die Arbeitslosenhilfe gleich ganz in die Sozialhilfe aufzulösen. Wir dagegen wollen die Sozialhilfe auf ihre ursprüngliche Funktion zurückführen und so die Kommunen von Aufgaben entlasten, die sie nicht bewältigen können. Arbeitslosigkeit und die Unterstützung Arbeitsloser sind keine kommunal zu lösenden Probleme.

Reformbedarf besteht nicht nur wegen der institutionellen Verwerfungen. Im Lebensalltag von Arbeitslosen lösen sie negative, frustrierende Erfahrungen aus, so die Erfahrung der doppelten Wege zwischen Arbeitsamt und Sozialamt, die Erfahrung des Hin-und-Hergeschoben-Werdens zwischen den Ämtern oder die Erfahrung der institutionellen Verhinderung wirksamer Unterstützung und Hilfe durch den wechselseitigen Ausschluss von Förderinstrumenten.

Die Modellversuche für eine verbesserte Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Sozialämtern betrachten wir als eine halbherzige Reaktion auf die entstandenen Probleme. Sie mögen dazu beitragen können, das Verwaltungshandeln gegenüber Arbeitslosen zu verbessern und Erfahrungen des bloßen "Verwaltet-Werdens", des "Wenig/Nichts-zu-erwarten-Habens" oder des "Schikaniert-Werdens" abzubauen. Allerdings: Von der notwendigen "Unterstützung aus einer Hand" sind sie meilenweit entfernt.

Arbeitslose haben in der Sozialhilfe nichts zu suchen

Eine Reform von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe muss zum Ziel haben, das heute dreigliedrige Unterstützungssystem aus Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wieder in ein zweigliedriges system aus Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe zu überführen. Die Arbeitslosenhilfe muss so reformiert werden, dass ein Sozialhilfeanspruch für Arbeitslose gar nicht erst (systematisch) entstehen kann.

Soziale Grundsicherung¹ in der Arbeitslosenhilfe einführen

Die Rentenreform hat es dem Grunde nach, bei allen Unzulänglichkeiten, demonstriert: In einem Sozialversicherungszweig kann eine Grundsicherung eingeführt werden, damit der Weg zum Sozialamt ausgeschlossen wird, wenn die Leistungen für die Bestreitung des Lebensunterhalts nicht ausreichen.

1. Ergänzende Sozialhilfe für Arbeitslose überflüssig machen

Die PDS tritt dafür ein, auch in der Arbeitslosenunterstützung eine solche Soziale Grundsicherung einzuführen. Dies kann kurzfristig im Rahmen der aktuellen Reform des SGB III geschehen. Die Grundsicherung kann institutionell in der Arbeitslosenhilfe verankert werden,

¹ Zur Vermeidung von Missverständnisse: Der Begriff "Soziale Grundsicherung" in diesem Text meint nicht den Begriff "Bedarfsorientierte soziale Grundsicherung", wie er von der PDS mit dem Grundsicherungsantrag in der vergangenen Legislaturperiode definiert wurde. Es geht hier nicht um (klammheimliche) inhaltliche Abstriche von dieser Forderung, sondern um die (real-)politische Fragestellung, warum denn das, was in der Rentenversicherung möglich war, nicht auch in der Arbeitslosenunterstützung gemacht wird - um den Gang zum Sozialamt zu vermeiden.

da auch sie steuerfinanziert werden soll. Aufgabe dieser Grundsicherung ist es zunächst, bei Arbeitslosen im Leistungsbezug im Bedarfsfall die Lohnersatzleistungen Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld so aufzustocken, dass das soziokulturelle Existenzminimum gedeckt und ein Gang zum Sozialamt überflüssig ist.

Bis zu 230.000 Arbeitslose brauchen mit dieser Grundsicherung nicht mehr zum Sozialamt. Die Nettokosten für den Bundeshaushalt belaufen sich auf 0,8 bis 1,1 Mrd. DM jährlich. Im gleichen Umfang werden die kommunalen Haushalte entlastet.

2. Alle Arbeitslosen aus der Sozialhilfe holen

Mit der Einführung der Grundsicherung in der Arbeitslosenhilfe soll in einem zweiten Schritt das "letzte Auffangbecken" für Arbeitslose aus der Sozialhilfe in die Arbeitslosenhilfe zurückverlegt werden. Personen, die beim Arbeitsamt als Arbeitslose registriert sind, und ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können, erhalten einen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung in der Arbeitslosenhilfe.

Die Grundsicherung tritt somit an die Stelle der zwischenzeitlich vollständig abgeschafften "originären Arbeitslosenhilfe" (Anspruch nach fünfmonatiger beitragspflichtiger Beschäftigung). Gleichzeitig wird die Sicherungsfunktion der Arbeitslosenhilfe mit Grundsicherung auf alle Arbeitslosen ausgeweitet, die heute ausschließlich vom Sozialamt unterstützt werden.

Rund 420.000 als Arbeitslose bei den Arbeitsämtern registrierte Personen benötigen dann keine Sozialhilfe mehr, sondern erhalten die "grundgesicherte" Arbeitslosenhilfe. Die Nettokosten für den Bundeshaushalt belaufen sich auf 6-7 Mrd. DM (inkl. Erhalt des Krankenversicherungsschutzes und Rentenanwartschaften). In fast dem gleichen Umfang werden die kommunalen Haushalte entlastet.

3. Unterstützung aus einer Hand - Förderung aus einer Hand

Wenn auf diesem Wege kurzfristig alle Arbeitslosen aus der Sozialhilfe zurück in die Arbeitslosenhilfe geholt worden sind, erfolgt nicht nur die finanzielle Unterstützung (zur Sicherung des Lebensunterhaltes) aus einer Hand, ohne überflüssige Doppelverwaltung, sondern ebenso besteht ein einheitlicher Anspruch auf Beratung, Betreuung und Förderung durch die Arbeitsämter für alle Arbeitslosen nach dem Dritten Sozialgesetzbuch (SGB III - Arbeitsförderung).

Die Einführung dieser "kleinen Lösung" einer Sozialen Grundsicherung in der Arbeitslosenhilfe ist kurzfristig realisierbar. Ein grundlegender Systembruch in der Arbeitslosenhilfe ist damit nicht verbunden, denn diese vereinigt bereits heute das Lohnersatzleistungsprinzip und das Bedürftigkeitsprinzip. Letzteres wird lediglich um das Bedarfsprinzip ergänzt, um eine Abwälzung in die Sozialhilfe zu verhindern.

Für die öffentlichen Haushalte entsteht dem Grunde nach eine Umverteilung in der Kostenträgerschaft, von den Kommunen zum Bund. Mehrkosten entstehen lediglich in dem Maße, in dem Rentenversicherungsbeiträge zusätzlich gezahlt werden.

Soziale Grundsicherung schrittweise ausdehnen

Die Einführung einer Sozialen Grundsicherung in der Arbeitslosenhilfe birgt Chancen, in einem zweiten Schritt weitere institutionelle Zuständigkeiten auf dem Arbeitsmarkt effektiver zu ordnen.

1. Aus- und Fortbildung

Etwa 110.000 Personen erhalten gegenwärtig (ergänzende) Sozialhilfe, weil sie sich in einer Aus- oder Fortbildung befinden und ihr Lebensunterhalt nicht gesichert ist. Neben Schülern an allgemeinbildenden Schulen handelt es sich oftmals um jüngere Arbeitslose. Auch hier übernimmt das Sozialamt eine Aufgabe (Qualifizierung von Arbeitslosen), für die es nicht geschaffen worden ist. Die Soziale Grundsicherung in der Arbeitslosenhilfe soll zukünftig an Stelle der Sozialhilfe den Lebensunterhalt sicherstellen.

Mehrkosten entstehen den öffentlichen Haushalten dadurch nicht, die heutigen Kosten werden lediglich anderes zwischen Bund und Kommunen verteilt.

2. Erwerbstätigkeit und Sozialhilfe bzw. Arbeitslosenhilfe

Etwa 150.000 Personen erhalten gegenwärtig ergänzende Sozialhilfe, obwohl bzw. weil sie ein Einkommen aus Erwerbstätigkeit erzielen. Rund 70.000 gehen einer Vollzeit-erwerbstätigkeit nach, 80.000 einer Teilzeiterwerbstätigkeit. Hier reicht das Arbeitseinkommen zur Sicherung des notwendigen Lebensunterhaltes nicht aus, sei es des eigenen oder das familiären Existenzminimums.

In einem dritten Schritt der Einführung einer Sozialen Grundsicherung in der Arbeitslosenhilfe soll der eigene Lebensunterhalt² bei Erwerbstätigkeit mit niedrigem Einkommen ebenfalls im Rahmen der Grundsicherung in der Arbeitslosenhilfe gesichert werden. Hierzu ist lediglich eine Rechtsänderung im SGB III erforderlich.

Nach heutigem Recht wird einem Arbeitslosen, der ein Nebeneinkommen erzielt, ein monatlicher Freibetrag in Höhe von mindestens 50% der Geringverdiener-Grenze, gegenwärtig also 315 DM im Monat zugestanden. Dieser Mindestfreibetrag soll auch in der Grundsicherung seine Gültigkeit haben.

Allerdings gilt heute, dass bei einer wöchentlichen Arbeitszeit ab 15 Wochenstunden (18 Wochenstunden bei Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen) in der Regel der Leistungsanspruch erlischt, weil keine Arbeitslosigkeit mehr vorliegt. Diese Vorschrift ist dahingehend zu ändern, dass der Leistungsanspruch auf jeden Fall auch bei einer längeren Wochenarbeitszeit fortbesteht, wenn aus dem Erwerbseinkommen allein der Lebensunterhalt (Existenzminimum plus Freibetrag) nicht gedeckt werden kann.

3. Ausblick

Die Einführung einer Sozialen Grundsicherung in der Arbeitslosenhilfe in der hier skizzierten Art ist geeignet, die heutigen Verwerfungen in den Zuständigkeiten von Arbeitsämtern und Sozialämtern, Bund und Kommunen, für Arbeitslose zu beseitigen. Sie stellt zugleich einen weiteren Schritt in Richtung einer allgemeinen Sozialen bedarfsorientierten Grundsicherung dar. Jedoch darf nicht vergessen werden, dass diese Soziale Grundsicherung in der Arbeitslosenhilfe viele Mängel in der heutigen Arbeitslosenhilfe nicht beseitigen würde, so etwa die "Bedürftigkeitsprüfung", die vor allem arbeitslose Frauen zurück in familiäre Abhängigkeiten zwingt. Gleichwohl wäre sie ein erster Schritt zu einer umfassenderen Grundsicherung für Arbeitslose.

Bürgernahe Verwaltung - Leistungen aus einer Hand

Mit der Einführung der Sozialen Grundsicherung in der Arbeitslosenhilfe wären keinesfalls alle Probleme zwischen Sozialämtern und Arbeitsämtern, die heute auf der Hand liegen, aus der Welt geschafft. Möglicherweise gingen sogar relative Vorteile, die Sozialämtern auf dem Gebiet der kommunalen Arbeitsförderung haben, verloren, bliebe die Reform auf die Neuordnung der Unterstützungsleistungen beschränkt.

Die PDS tritt daher zugleich für eine Reform der Verwaltungswege ein. Ziel dieser Reform muss es sein, unterhalb der heutigen Ebene der Arbeitsämter eine neue Ebene zu schaffen, das (Kommunale) Bürgeramt für Arbeit.

"Bürgeramt für Arbeit"

Bürgerämter für Arbeit, auf kommunaler Ebene nicht nur zur Vermeidung langer Wege angesiedelt, stellen Prototypen einer modernen Verwaltungsreform dar. Sie arbeiten ausschließlich zweck- und ergebnisorientiert und nicht gegenläufigen Zielen einer übergeordneten Hierarchie bzw. Behördenstruktur verpflichtet. Eine solche neue Form der institutionellen Zusammenarbeit führt zu mehr Effektivität und einer Vielzahl von positiven Synergieeffekten.

Die Bürgerämter werden gebildet aus Personal der Kommunen (vor allem der Abteilung "Hilfe zum Lebensunterhalt" und "Hilfe zur Arbeit") und der Arbeitsämter, deren heutige Nebenstellen dazu weiterentwickelt werden können. Ihr Personal wird durch die Bundesanstalt

² Zum familiären Lebensunterhalt siehe weiter unten.

für Arbeit aufgestockt, zum Teil mit der Verlagerung von Kompetenzen auf die Bürgerämter, zum Teil durch Neueinstellungen.

Für die Einrichtung dieser Bürgerämter können aus den laufenden Modellversuchen zur Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Sozialämtern Erfahrungen gewonnen werden.³

1. Unterstützung aus einer Hand

In den Bürgerämtern werden Aufgaben der Arbeitsämter und Sozialämter bei der Bewilligung von finanziellen Leistungen zusammengefasst. Die Einführung einer Sozialen Grundsicherung in der Arbeitslosenhilfe befördert dies. Auf Antrag wird in den Bürgerämtern geprüft, ob Anspruch auf diese Grundsicherung besteht und/oder für nichtarbeitslose Familienangehörige weiterhin Anspruch auf Sozialhilfe besteht. Kostenträgerschaften usw. können behördenintern geregelt werden statt durch Hin- und Herschicken des Arbeitslosen zwischen verschiedenen Ämtern. Die Kommune bleibt (finanziell) zuständig für Personen, die aus anderen Gründen - oder überwiegend anderen Gründen - als Arbeitslosigkeit Sozialhilfe erhalten (Rückführung auf die ursprüngliche Funktion).

2. Beratung und Vermittlung aus einer Hand

Doppelarbeit zwischen Vermittlung des Arbeitsamtes (Vermittlungsabteilung, Stelleninformationssystem SIS, Job-Vermittlungen) und "Hilfe zur Arbeit"-Abteilungen der Sozialämter kann so zum Nutzen der Arbeitslosen ebenso vermieden werden wie lange Wege. Gleichzeitig ist die Behandlung der Arbeitslosen nach einheitlichen Kriterien gesichert. Von entscheidender Bedeutung wird aber sein, dass die personelle Ausstattung der Bürgerämter signalisiert und sichergestellt wird, dass die Arbeitsvermittlung ihrer Verpflichtung, dem Arbeitslosen bei der Suche nach einer neuen Stelle effektiv zu helfen, auch wirklich nachkommen kann. Deshalb sollte ein Vermittler als Zielgröße der Reform im Durchschnitt nur für 50 Arbeitslose zuständig sein. Nur wenn durch eine solche Reform die Verwaltung ihren ernsthaften Willen zur Hilfeleistung unterstreicht, machen "Eingliederungspläne" mit Arbeitslosen einen Sinn.

3. Qualifizierung und Förderung aus einer Hand

Mit der Schaffung der Bürgerämter als einer neuen Verwaltungsstruktur, die unterschiedliche Züge der öffentlichen Verwaltung zwecks effektiverer Dienstleistung für den Bürger zusammenführt, entsteht zugleich eine institutionelle Form, die eine wirksamere Abstimmung von Qualifizierung und Förderung ermöglicht. Es werden nicht nur gegenwärtige Hindernisse beseitigt (unterschiedliche Zugangsberechtigungen, Förderbedingungen und -ziele, Doppelungen, Konkurrenz der Förderinstrumente usw.). Erstmals wäre auch die Möglichkeit vorhanden, Mittel der Sozialämter/Kommunen ("Hilfe zur Arbeit" und verwandte Titel) und der Arbeitsämter ("Eingliederungstitel") unmittelbar zusammenzuführen, um die bestmögliche Förderung für Arbeitslose zu ermöglichen.

Modellversuche kritisch begleiten und auswerten

Für die einzelnen Schritte der Verwaltungsreform werden aus den gegenwärtig laufenden Modellversuchen zur Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Sozialämtern wichtige Erfahrungen zu gewinnen sein. An einigen Modellversuchen ist die PDS über Kommunen bzw. Bezirksämter beteiligt.

Die PDS insgesamt begleitet diese Modellversuche kritisch. Für die Kritik und Bewertung legen wir insbesondere folgende Maßstäbe an:

Politische Anforderungen an einen von der PDS unterstützten Modellversuch

- Es muss deutlich werden, dass es sich nicht um einen Versuch handelt, die bürokratische Verwaltung von Arbeitslosigkeit nur zu verbessern.

³ Weitere Erfahrungen mit der praxis- und alltagsnahen Neustrukturierung von Behörden liegen mit den integrierten medizinischen Diensten im Rahmend er SGB IX-Reform vor.

- Es muss deutlich werden, dass die realen Probleme aus Sicht der betroffenen Menschen ernst genommen und die Betroffenen als Akteure/Subjekte, nicht als Objekte von Politik und Modellversuchen begriffen werden.
- Es muss deutlich werden, dass es um reale Verbesserungen geht.
- Es muss deutlich werden, dass die "Zusammenarbeit" nicht in Richtung einer Verschiebung der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe laufen soll, sondern umgekehrt.

Grundzüge eines Modellversuchs, Ansätze für praktische Formen

1. Es ist Teil des Modellversuchs herauszufinden, was zum Modellversuch gehören sollte. Ziel: Antwort auf konkrete, im Rahmen eines Modellversuchs nach den örtlichen Gegebenheiten lösbare Probleme

- a) Befragung/Einbeziehung der MitarbeiterInnen in Arbeits- und Sozialämtern in die Konstruktion des Modellversuchs (siehe auch entsprechende Berichte in der Bertelsmann-Studie)
- b) Befragung/Einbeziehung der betroffenen Arbeitslosen (Arbeitslose, die nur Sozialhilfe erhalten; Arbeitslose, die ergänzend zu SGB III-Leistungen Sozialhilfe erhalten) in Form von öffentlichen Versammlungen und Interviews auf Ämtern
- c) Hierfür wären, nach entsprechender Vorlaufzeit, drei Monate zu veranschlagen. Die Ergebnisse führen zur konkreten Gestaltung und ggf. Veränderung des Modellversuchs.

Für einen umfassenden Modellversuch gibt es drei unverzichtbare weitere Grundelemente:

2. Wichtiges Grundelement des Modellversuchs: Schritte zur "Leistung aus einer Hand"

- a) Anknüpfend an neue Regelungen im Rentenreform-Gesetz: Beratungspflicht zu Sozialhilfe-Recht in den Arbeitsämtern/Leistungsabteilung, wenn dort angesichts der Leistungshöhe und des Familienstandes laufende oder einmalige Sozialhilfe-Bedürftigkeit zu vermuten ist. Bereithaltung von Informationen über Sozialhilfe, Formulare zur Selbstberechnung, Antragsformulare, AnsprechpartnerInnen usw.
- b) Gemeinsame Fortbildung/gegenseitige Aufklärung über Tätigkeit Arbeitsamts- und Sozialamts-MitarbeiterInnen.
- c) Zumindest für Arbeitslose, die nur Sozialhilfe erhalten: Integrierte Beratung und Erarbeitung eines individuellen "Hilfe-Plans" durch Abteilung "Hilfe zur Arbeit" und Berufsberatung/Arbeitsvermittlung; Ermittlung des Qualifizierungsbedarfs und -potentials, Betreuungs-Verfügbarkeitsfragen. Ausgangspunkt: "Was wollen Sie?"

3. Wichtiges Grundelement des Modellversuchs: Konkrete Verbesserungen - Wege in Arbeit

- a) Prinzip der freiwilligen Teilnahme für alle Arbeitslosen im Modellversuch-Bezirk: Erfolg schafft Teilnahme.
- b) Zwischen den beteiligten Ämtern sollten einige konkrete Vereinbarungen getroffen:
 - Definierte/quotierte Öffnung der SGB III-Fördermittel für SozialhilfebezieherInnen
 - Zusammenführung von SAM-OfW und §§ 18f BSHG-Fördermittel zu einem "Kombi-Lohnkostenzuschuss"
 - Kein Einsatz der Mittel außerhalb des Modellversuch-Bezirks
- c) Erarbeitung von den örtlichen Gegebenheiten angepassten einheitlichen Zumutbarkeitsregeln für den Modellversuch statt der unterschiedlichen nach SGB III / BSHG. Die Zumutbarkeitsregeln dürfen allerdings nicht hinter die Standards des SGB III zurückfallen.
- d) Zusammenarbeit/Informationsaustausch Hilfe zur Arbeit/Arbeitsvermittlung bei Stellenangebot/Hilfe zur Arbeit; Vereinbarungen zum "vorrangigen Angebot" innerhalb Modellversuch
- e) Einbindung der Arbeitsfördermittel in Leitbilder regionaler Entwicklung/qualitative Ziele/Zusammenarbeit mit anderen Ämtern/regionalen Akteuren

- f) Angebot "unterstützender Hilfe" bei Arbeitssuche und Arbeitsaufnahme
- g) Tarifvertraglich vereinbarte Einkommen für teilnehmende Arbeitslose

4. Wichtiges Grundelement des Modellversuchs: Demokratisierung

- a) Bildung eines "gemeinsamen Ausschusses" für den Modellversuch für Streitfragen, Beschwerden u.a., Zusammensetzung in Anlehnung Verwaltungsausschuss Arbeitsamt und "Widerspruchsausschuss" Sozialamt unter ausdrücklicher Einbeziehung von zu legitimierenden Erwerbslosenvertretern
- b) Entwicklung von an die örtlichen Arbeitsmarktbedingungen und -akteure rückgebundenen Zumutbarkeitskriterien für den Modellversuch
- c) Gewährleistung von Datenschutz: Kontrolle des Daten-Informationsaustausch durch Betroffene
- d) Gestaltung der Beziehung Arbeitslose - Mitarbeiter in Richtung Vertragscharakter (s.o. Hilfeplan)
- e) Einbeziehung Dritter: Teil des Modellversuchs können Dritten übertragen werden. Dieser sollte unter einem Namen, der für den Modellversuch steht, auftreten: Regionales Arbeitsplatz-Clearing; Kommunale/Regionale Stelle für Arbeitsplätze; o.ä. Institutionell könnte es sich ja vielleicht auch um einen GAP-Betrieb handeln, so dass das Land selbst auch indirekt beteiligt wäre.

Veränderte Rahmenbedingungen schaffen

Die aktuelle Diskussion über Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe findet nicht mehr als problem-lösende Debatte statt. Sie ist in hohem Maße ideologisch aufgeladen: Fast hat man den Eindruck, aus Frustration über das Versagen bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit würde nun auch die rotgrüne Regierung die Arbeitslosen zu den Schuldigen für anhaltende Arbeitslosigkeit erklären. Ersatzweise wird noch hinzugefügt, dass das Existenzminimum zu hoch sei, so dass es sich nicht lohne, für Hungerlöhne zu arbeiten. Diese Debatten führen den deutschen Sozialstaat an einen neuen Scheideweg. Es wird darüber zu entscheiden sein, ob die bundesdeutsche Tradition der Garantie des Existenzminimums höher bewertet wird als die Auffassung moderner Sozialdemokraten und alter Neoliberaler, dass jede Arbeit besser sei als keine.

Die PDS verbindet ihre Vorschläge zur Reform des Verhältnisses von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe mit weiteren Forderungen, die für eine sozialstaatliche Rahmensetzung unverzichtbar sind:

- Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes, der bei einer Vollzeittätigkeit ein Einkommen oberhalb des Existenzminimums sicher stellt.
- Reform der Arbeitsförderpolitik mit den Zielen bessere individuelle Förderung (Qualifizierung, ABM), größere Übersichtlichkeit (Vereinheitlichung und Vereinfachung der Vielzahl von Lohnkostenzuschüssen) und höhere Arbeitsplatzwirksamkeit (Umwandlung eines Teils der Fördermittel in öffentliche Aufträge in Kombination mit anderen öffentlichen Mitteln unter der Auflage, Arbeitslose einzustellen).

Missbrauch der Sozialhilfe durch die Bundespolitik: Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit

Ursprüngliche Funktion und Zweck der Sozialhilfe - Historischer Rückblick

Das Bundessozialhilfe-Gesetz wurde 1961 verabschiedet. Es ersetzte Regelungen der "öffentlichen Fürsorge", die auf die "Reichsfürsorge-Grundsätze" aus dem Jahr 1924 zurückgingen.⁴

Ende der fünfziger, Anfang der sechziger Jahre galten die Probleme der Nachkriegsmassenarbeitslosigkeit endgültig als gelöst, weil auch in Bundesländern wie Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern höhere Arbeitslosenquoten abgebaut worden waren: hier hatten sich die deutschen Migranten und Migrantinnen aus dem Osten (Flüchtlinge, Aussiedler usw.) konzentriert. Die Arbeitslosenzahl lag im Jahresdurchschnitt 1960 bei 271.000, 1961 bei 181.000 Arbeitslosen. Bezogen auf alle Erwerbstätigen, betrug die Arbeitslosenquote 1,0% bzw. 0,7%, bezogen auf die abhängig Beschäftigten 1,3% bzw. 0,9%. Auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt herrschte nicht nur Vollbeschäftigung, es wurden ausländische "Gastarbeiter" angeworben.

Unter diesen Bedingungen erschien auch ein Phänomen als gelöst, welches bereits unmittelbar nach der Einführung der Arbeitslosenversicherung 1927 fast zu ihrer Wiederabschaffung 1931/32 geführt hätte: Mit der steigenden Arbeitslosigkeit ab 1928/29 stieg die Zahl derjenigen Arbeitslosen, deren Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung oder die (zeitlich befristete) Krisenfürsorge erschöpft war ("Ausgesteuerte") oder die keine Ansprüche erworben hatten oder aufgrund der Leistungskürzungen ab 1929 hatten erwerben können (insbesondere Jugendliche). Sie mussten als "Wohlfahrtserwerbslose" im Rahmen der kommunalen öffentlichen Fürsorge versorgt werden, zeitweilig lag ihre Zahl über der derjenigen Arbeitslosen, die Unterstützung vom Arbeitsamt erhielten. In dieser Situation entfalteten Arbeitgeber, Sozialpolitiker und ihre Verbände (z.B. Deutscher Verein), einige Parteien und - im Gegensatz zu heute⁵ - die kommunalen Spitzenverbände einen erheblichen Druck, eine "Reichsarbeitslosenfürsorge" bei den Kommunen einzurichten - anstelle der offensichtlich versagenden Unterstützungseinrichtungen des AVAVG. Speziell sollte hier die Krisenfürsorge (vergleichbar mit der heutigen Arbeitslosenhilfe) mit der Unterstützung für Wohlfahrtserwerbslose (vergleichbar mit der heutigen Sozialhilfe für Arbeitslose) zu einer neuen steuerfinanzierten Einrichtung ("Reichsarbeitslosenfürsorge" zusammengefasst und weitgehend von Reich und Ländern finanziert werden. Kurzum - diese Verschiebung von Arbeitslosigkeit in die Kommunen erschien 1961 endgültig der Vergangenheit anzugehören.

Das Bundessozialhilfegesetz rekonstruierte vor diesem Hintergrund die institutionelle und sozialstaatliche Trennung zwischen arbeitsfähigen Einkommenslosen ("Arbeitslosen") und arbeitsunfähigen Einkommenslosen ("Armen"). Arbeitsunfähigkeit hatte hierbei medizinische und soziale Dimensionen: Es wurden auch Personengruppen definiert, von denen nicht erwartet werden sollte, ihren Lebensunterhalt durch Lohnarbeit zu definieren (zum Beispiel Alte). Das BSHG schuf für diese Personengruppen einen Rechtsanspruch auf Unterstützung: Sicherung des Existenzminimums; ohne Verpflichtung zur Gegenleistung. Hierin klag der

⁴ Das Bundessozialhilfegesetz war eine Etappe in der Modernisierung des deutschen Wohlfahrtsstaates, seiner Anpassung an veränderte ökonomische, soziale und gesellschaftspolitische Bedingungen. Rentenreform 1957, Krankenversicherung/Lohnfortzahlung, Sozialhilfe-Reform 1961, Ablösung des "Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung" (AVAVG) aus dem Jahre 1927 durch das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) 1967 markieren die wichtigsten Modernisierungs-Etappen auf den klassischen sozialpolitischen Feldern.

⁵ Die damalige kommunale Position muss vor dem Hintergrund gesehen werden, dass bis 1927 auch im Rahmen der reichsweiten Vorläufer der Arbeitslosenfürsorge ("Erwerbslosenfürsorge" ab November 1918 bzw. "Hilfsdienstgesetz" 1916) die Kommunen (und Länder) für die Unterstützung Erwerbsloser bei weitgehender Mittelersatzung (fünf Sechstel) zuständig gewesen waren und es gerade in der Aufbauphase der neuen Arbeitsverwaltung zu erheblichen Auseinandersetzungen zwischen Kommunen/Ländern einerseits und Arbeitsämter/Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung andererseits gekommen war. Soweit sie einen nicht machtpolitisch begründeten Kern hatten, ähnelten sie in der Sache durchaus den heutigen aus den 80er und 90er Jahren.

entscheidende sozialstaatliche Fortschritt gegenüber den vorhergehenden "Reichsfürsorge-Grundsätzen".

Leitbild des BSHG war die "Hilfe zur Selbsthilfe", das in seinem historischen Entstehungskontext durchaus auch emanzipatorische Züge enthielt: Erwerbseinkommen als Grundlage einer selbständigen Lebensführung. Hierzu sollte die "Hilfe zur Arbeit" (§§ 18-20) beitragen. Sie verpflichtete die Kommunen, etwa auch für Behinderte oder für nur vorübergehend sozial oder medizinisch Arbeitsunfähige Arbeitsmöglichkeiten zu suchen bzw. zu schaffen und erlaubte es aus arbeitspädagogischen Gründen, die Hilfe zu kürzen oder (vorübergehend) zu streichen (§ 25)⁶. Damit einher ging eine erhöhte Fürsorgepflicht des Amtes gegenüber den Betroffenen. Im Kern ging es darum, Menschen, denen vor dem Hintergrund von Vollbeschäftigung mehr fehlte als ein Arbeitsplatz die (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen und somit durch eigene Erwerbsarbeit am wachsenden Wohlstand teilzuhaben.

In den siebziger Jahren blieb die soziale Struktur der Sozialhilfe-BezieherInnen weitgehend stabil, auch wenn bereits die Zahl junger Menschen und Alleinerziehender anstieg. Auch die Zahl älterer Menschen im Sozialhilfebezug stieg. Arbeitslose im klassischen Sinne blieben jedoch eine kleine Minderheit, erste Anzeichen von Einkommensarmut bei Familien infolge von Langzeitarbeitslosigkeit des Familienernährers spiegelten sich wieder. Solche Entwicklungen waren Teil der statistischen Belege, die Heiner Geißler 1976/77 anführte, als er als CDU-Generalsekretär die "Neue Soziale Frage" entdeckte (Armutsanstieg bei Personengruppen, die aus persönlichen oder sozialen Gründen dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen [müssen]).

Erst in den 80er Jahren, mit der zweiten Welle von Massenarbeitslosigkeit und Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit ab 1981, stieg der Anteil der - ausschließlich - Arbeitslosen an den Sozialhilfe-BezieherInnen und machte die zentrale Dynamik bei der Steigerung der Personenzahl und der Ausgaben aus. Die zweite Personengruppe waren alleinerziehende bzw. geschiedene Frauen mit Kindern, die dritte Gruppe Flüchtlinge - beides Personengruppen, bei denen im Zeitverlauf "Arbeitslosigkeit" ebenfalls zur Hauptursache des Hilfebezuges werden kann.

Der rasante Anstieg von Arbeitslosen im Sozialhilfe-Bezug hatte Ursachen, die nicht im Arbeitsmarkt oder in der ansteigenden (Langzeit-)Arbeitslosigkeit selbst zu suchen sind, sondern vor allem im institutionellen Versagen der vorgelagerten Unterstützungssysteme, insbesondere der steuerfinanzierten Arbeitslosenhilfe.

Das institutionelle Versagen des Systems der Arbeitslosenunterstützung

Das Versagen zeichnet sich in der Hauptsache durch drei Dimensionen aus:

- Die Arbeitslosenhilfe war (und ist) nicht darauf ausgerichtet, alle neu (oder nach längerer Zeit erneut) auf dem Arbeitsmarkt auftretende Personen aufzunehmen. Hierbei handelt es sich zum einen um Frauen, die auf den Arbeitsmarkt zurückkehren, zum anderen um Jugendliche, denen infolge von Ausbildungsplatzmangel und Jugendarbeitslosigkeit ein (nahtloser) Übergang ins Erwerbstätigenleben verwehrt ist. Teilweise wird dies institutionell verstärkt durch "Übergangsmaßnahmen" (Berufsvorbereitende Maßnahmen usw.), bei denen der Lebensunterhalt nicht gesichert ist, so dass die Sozialhilfe einspringen muss.
- Die Zugangsvoraussetzungen für die Arbeitslosenhilfe wurden durch politische Maßnahmen systematisch verschlechtert, so dass immer mehr Arbeitslosengruppen in die Sozialhilfe abgedrängt wurden. Bereits 1981 wurde der Zugang zur "originären Arbeitslosenhilfe" (Arbeitslosenhilfe ohne vorhergehende Versicherungsleistung) generell an eine vorhergehende fünfmonatige beitragspflichtige Beschäftigung innerhalb eines Jahres geknüpft. Das betraf bestimmte Gruppen von Schulabsolventen, vor allem aber Hochschulabsolventen aus der zweiten Generation der "Öffnung der Hochschulen" Ende der sechziger/Anfang der siebziger Jahre. Später wurde aus den fünf Monaten sieben Monate.

⁶ In den parlamentarischen Debatten, aus dem Schrifttum des Deutschen Vereins für öffentlichen private Fürsorge und in den zeitgenössischen Gesetzes-Kommentaren war dies die übergroße Mehrheitsauffassung, heute ist die Auffassung eindeutig in der Minderheit.

Mitte der 90er wurde die Bezugsdauer der originären Arbeitslosenhilfe auf zwölf Monate begrenzt, wodurch etwa 40.000 Arbeitslose auf einen Schlag "ausgesteuert" wurden. Schließlich wurde die originäre Arbeitslosenhilfe gänzlich abgeschafft, zuletzt hatte die Zahl der jährlichen Neuansprüche zwischen 135.000 und 150.000 gelegen. Heute erhalten nur noch diejenigen Personen Arbeitslosenhilfe, die zuvor Arbeitslosengeld erhalten haben.

- Die Höhe der Lohnersatzleistung Arbeitslosenhilfe richtet sich nach der vorherigen Lohnhöhe. Gleichzeitig findet eine Bedürftigkeitsprüfung statt. Letztere führt, insbesondere bei Frauen in Westdeutschland, oftmals dazu, dass gar keine Leistung mehr gezahlt wird. Allerdings entsteht nur in seltenen Fällen ein Sozialhilfe-Anspruch. Gravierender ist, dass die monatlichen Zahlungsbeträge der Arbeitslosenhilfe aufgrund der niedrigen Löhne unterhalb des Existenzminimums liegen. Gegenwärtig erhalten knapp 15% der Arbeitslosenhilfe-BezieherInnen monatlich unter 600 DM ausgezahlt, weitere 65% zwischen 600 und 1.200 DM.⁷ Etwa 1 Million ALHI-BezieherInnen (und etwa 0,55 Millionen ALG-BezieherInnen) erhalten eine monatliche Leistung unter 1.200 DM und damit potentiell unter ihrem persönlichen Existenzminimum nach dem BSHG. Je nach persönlicher und familiärer Situation führt dies zu Ansprüchen auf "ergänzende Sozialhilfe" ("Teilanspruch" auf Hilfe zum Lebensunterhalt).

Der Missbrauch der Sozialhilfe im Spiegel der Statistik

Die "Kommunalisierung von Arbeitslosigkeit und Arbeitslosen" spiegelt sich in der Sozialhilfe-Statistik vornehmlich in den Zahlen zur "Laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen", wobei sich mehrere Etappen unterscheiden lassen.

- 1964 gab es knapp 1,5 Millionen Sozialhilfe-BezieherInnen, 816.000 erhielten Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, darunter 560.000 außerhalb von Einrichtungen. Bis 1969/70 war ihre Zahl rückläufig, während die Gesamtzahl der Sozialhilfe-BezieherInnen konstant blieb.
- Von 1970 bis 1977 kam es zu einem ersten Anstieg der Empfängerzahlen um 660.000 Personen, von 1,491 Millionen auf 2,164 Millionen Personen. Die Steigerung bei den BezieherInnen von Hilfe zum Lebensunterhalt machte mit 420.000 Personen von 528.000 auf 948.000 den größeren Teil des Anstiegs aus, war aber weniger durch Arbeitslose und mehr durch ältere Menschen und (Allein-)erziehende bzw. Kinder geprägt.
- Von 1977 bis 1981 sank die Zahl der Sozialhilfe-BezieherInnen insgesamt um 80.000, diejenige der BezieherInnen laufender Hilfe außerhalb von Einrichtungen jedoch sogar um 100.000 Personen.
- Ab 1982 steigen die Zahlen bis 1986 auf erstmals über 3 Millionen Personen (3,02 Millionen). Dieser Anstieg um knapp 900.000 Personen innerhalb von fünf Jahren fand zu zwei Dritteln im Bereich der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen statt (+620.000 Personen). Die größten Anteile an diesem Anstieg hatten Arbeitslose und Ausländer (Flüchtlinge, Familiennachzug, Aussiedler).
- 1988 bis 1992 stiegen die Zahlen weiter an, im früheren Bundesgebiet wurden erstmals 1992 über 4 Millionen Sozialhilfe-BezieherInnen gezählt, in Gesamtdeutschland erstmals 1993 über 5 Millionen Personen. Zu zwei Dritteln fand dieser Anstieg bei der Hilfe zum Lebensunterhalt statt, und zwar bei der Hilfe in Einrichtungen (Heimunterbringung) und außerhalb von Einrichtungen. Bei waren es vor allem Flüchtlinge, die vermehrt ins Land kamen. Bereits seit 1985 verzeichneten AusländerInnen die höchsten Steigerungsraten, ab 1998 lagen sie bei 20-30% jährlich.
- Durch das Asylbewerberleistungsgesetz wurden 1994 etwa 450.000 Personen aus dem Sozialhilfe-Bezug ausgegrenzt. Gleichwohl stieg die Zahl der Sozialhilfe-BezieherInnen und diejenige der BezieherInnen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen bis 1998 weiter an. Die "dynamischen Ursachen" waren Arbeitslosigkeit und Alleinerziehung.

⁷ Beim Arbeitslosengeld erhalten rund 35% unter 1.200 DM.

1984 waren von 1,04 Millionen Haushalten, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen erhielten, 180.000 Haushalte Alleinerziehender mit Kind(ern) (17,3%), zum Ende des Jahrtausends waren es knapp 350.00 Haushalte (ca. 27% aller Haushalte).

1985 erhielten 2% der Arbeitslosengeld-BezieherInnen und 12% der Arbeitslosenhilfe-BezieherInnen zusätzlich Sozialhilfe, zusammen 6,5% der vom Arbeitsamt unterstützten Arbeitslosen.⁸ Diese 81.500 Personen, die ergänzend zu Arbeitsamts-Leistungen Sozialhilfe erhielten, machten 6% der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen aus. 1998 erhielten rund 285.000 Bezieher von Lohnersatzleistungen zugleich ergänzende Sozialhilfe; das waren 9,2% aller arbeitslosen Leistungsempfänger des Arbeitsamtes und 10% aller Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen.⁹ Im Jahr 2000 waren die Zahlen leicht rückläufig (vgl. Tabellen 1,2)

Seit Mitte der 90er Jahre ist Arbeitslosigkeit der entscheidende Grund für den Anstieg der Sozialhilfebezieherzahlen, zumindest soweit es sich um die laufende Hilfe außerhalb von Heimen handelt. Von 1995 bis 1998 stieg die EmpfängerInnenzahl um 14,4%, die Zahl der BezieherInnen im erwerbsfähigen Alter um 16,8%. In dieser Gruppe betrug der absolute Anstieg 254.000 Personen, davon waren 242.000 Arbeitslosen. Der Anteil der Arbeitslosen an allen BezieherInnen laufender Hilfe kletterte von 18,6% auf 24,6%. In Ostdeutschland waren 1998 mehr als ein Drittel der Sozialhilfe-BezieherInnen Arbeitslose und mehr als die Hälfte der 15-64jährigen.

Die Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit in der letzten Legislaturperiode der Regierung Kohl drückt sich darin aus, dass 1995 von den registrierten Arbeitslosen 12,3% im Sozialhilfebezug standen, 1998 aber bereits 16,9%, also jeder sechste Arbeitslose. Jeder zehnte ALHI- oder ALG-Bezieher erhält mittlerweile parallel Sozialhilfe. Am schwerwiegendsten dürfte jedoch sein, dass innerhalb von drei Jahren von den Arbeitslosen, die keine Leistungen vom Arbeitsamt erhalten, nicht nur 25% Sozialhilfe beziehen, sondern über 38%. Unter der rotgrünen Bundesregierung nahm diese Gruppe nochmals an Bedeutung zu: Fast 43% der leistungslosen Arbeitslosen bezogen Sozialhilfe.(vgl. nachfolgende Tabellen 1, 2).

Tabelle 1:								
Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe 1995, 1998								
Deutschland , West- und Ostdeutschland (Jahresende)								
Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen								
	1995		1998		davon Westdt.		davon Ostdt.	
	in 1000	in v.H.	in 1000	in v.H.	in 1000	in v.H.	in 1000	in v.H.
Empfänger insgesamt	2.516	100%	2.879	100%	2.465	100%	414	100%
dar. 15 bis 64jährige	1.512	60,1%	1.766	61,3%	1.505	61,1%	261	63,0%
arbeitslos Gemeldete	467	18,6%	709	24,6%	563	22,8%	146	35,3%
mit Lohnersatzleistung	167	6,6%	285	9,9%	230	9,3%	55	13,3%
ohne Lohnersatzleistung	300	11,9%	424	14,7%	333	13,5%	92	22,2%
Verhältnis Arbeitslose im Sozialhilfebezug zu Gesamtarbeitslosigkeit								
	in 1000	Anteil HLU	in 1000	Anteil HLU	in 1000	Anteil HLU	in 1000	Anteil HLU
Arbeitslose	3.791	12,3%	4.197	16,9%	2.885	19,5%	1.313	11,1%
mit Lohnersatzleistung	2.585	6,5%	3.088	9,2%	2.002	11,5%	1.086	5,1%
ohne Lohnersatzleistung	1.206	24,9%	1.109	38,3%	883	37,7%	227	40,5%

⁸ Sonderuntersuchung der Kommunalen Spitzenverbände für September 1985; zitiert nach Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der GRÜNEN, Armut und Sozialhilfe, Bt-Drs. 10/6055. Hieraus auch andere Zahlen zu 1984/1985.

⁹ In Westdeutschland waren es 11,3% der arbeitslosen AFG-Leistungsempfänger, in Ostdeutschland 4,7%.

Tabelle 2:

Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe 1995-2000						
Deutschland (Jahresende)						
Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen						
	1995		1998		2000	
	in 1000	in v.H.	in 1000	in v.H.	in 1000	in v.H.
Empfänger insgesamt	2.516	100%	2.879	100%	2.684	100%
15 bis 64jährige	1.512	60,1%	1.766	61,3%	1.620	60,4%
arbeitslos Gemeldete	467	18,6%	709	24,6%	644	24,0%
mit Lohnersatzleistungen	167	6,6%	285	9,9%	228	8,5%
ohne Lohnersatzleistungen	300	11,9%	424	14,7%	417	15,5%
Verhältnis Arbeitslose im Sozialhilfebezug zu Gesamtarbeitslosigkeit						
	in 1000	Anteil HLU	in 1000	Anteil HLU	in 1000	Anteil HLU
Arbeitslose	3.791	12,3%	4.197	16,9%	3.809	16,9%
mit Lohnersatzleistungen	2.585	6,5%	3.088	9,2%	2.829	8,1%
ohne Lohnersatzleistungen	1.206	24,9%	1.109	38,3%	980	42,6%

Quelle: BA; Stat. Bundesamt, für 2000: Vorabmitteilung. PDS-BTF, hk, 09/2001

Kosten für die Kommunen

Nicht alle Ausgaben der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (netto in den letzten Jahren 15-16 Mrd. DM) gehen auf Arbeitslose bzw. Arbeitslosigkeit zurück. 1985 entfielen nach einer Erhebung des Deutschen Städtetages rund 27% der Ausgaben der Hilfe zum Lebensunterhalt auf Arbeitslose bzw. ihre Familien. 1995 entfielen nach Berechnungen des IAB mit knapp 6 Mrd. DM bereits über 36% der Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt auf Arbeitslose im Sozialhilfebezug. 1998 waren es mit rund 8,5 Mrd. DM bereits 47% der Sozialhilfe-Ausgaben für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen. Hierbei handelt es sich um Sozialhilfe-Ausgaben für Personen, die beim Arbeitsamt als Arbeitslose registriert sind, nicht um die Ausgaben für alle arbeitsfähigen Personen in der Hilfe zum Lebensunterhalt.

Arbeitsfähige und arbeitslose Sozialhilfe-BezieherInnen

Von den etwa 2,8 Millionen Sozialhilfe-BezieherInnen (Stichtag Jahresende) sind knapp 950.000 Kinder unter 15 Jahren (ca. 33%). Etwa 175.000 Personen (9-10%) sind 65 Jahre oder älter. Es verbleiben 1,7 bis 1,8 Millionen Menschen im arbeitsfähigen Alter von 15-65 Jahren, auf die Vorschriften des BSHG anzuwenden sind, dass sie ihren Lebensunterhalt durch eigene Arbeit bestreiten sollten.

Die Frage, wie viele Personen hiervon dem Arbeitsmarkt wirklich zur Verfügung stehen, beantwortet sich je nach statistischer Auslegung anders. Die Unterschiede resultieren daraus, dass das "Etikett Arbeitsloser" vom Arbeitsamt nach den Definitionen des SGB III vergeben wird (zur Anzahl siehe obige Tabelle), während das "Etikett Arbeitsfähiger" vom Sozialamt nach den Definitionen der Arbeitsfähigkeit und Zumutbarkeit des BSHG vergeben wird.

Die Zahl der "arbeitsfähigen Personen in der Sozialhilfe" wird in der Regel wie folgt ermittelt:

Tabelle 3: Berechnung des Arbeitskräftepotentials aus der Sozialhilfe-Statistik 2000		
1	Hilfempänger im Alter von 15 bis 64 Jahren	1.620.000
2	- Nichterwerbstätige wegen "häuslicher Bindung"	- 271.000
3	- Nichterwerbstätige wegen Krankheit, Arbeitsunfähigkeit, Behinderung	- 150.000
4	- nicht erwerbstätig aus Altersgründen	- 33.000
5	= (Brutto) Arbeitskräftepotential	= 1.166.000
6	- nicht erwerbstätig wegen Aus- und Fortbildung	- 108.000
7	- Erwerbstätige (Voll- und Teilzeit)	- 146.000
8	= (Netto-) Arbeitskräftepotential	= 912.000
9	- als Arbeitslose registrierte Personen	- 644.000
10	= Personen mit unklarem Erwerbsstatus	= 268.000
Personen mit unklarem Erwerbsstatus sind HLU-EmpfängerInnen, deren Erwerbsstatus zum Zeitpunkt der Antragstellung vom Sozialamt keiner der anderen Kategorien zugeordnet wurde. Die Mehrzahl dürfte aus nichterwerbstätigen Angehörigen ohne besondere häusliche Verpflichtungen bestehen. Quelle: Stat. Bundesamt, Vorabmitteilung 2000.		

Die Sozialhilfe-Statistik erfasst den Erwerbsstatus einmalig zum Zeitpunkt der Antragstellung im Sinne des vorwiegenden sozialen Grundes für die Hilfgewährung. Sie erfasst somit nicht, ob und in welchem Maß aus der Gruppe der Personen mit unklarem Erwerbsstatus ("sonstige Gründe") tatsächlich "Arbeitslose" werden. Auf der anderen Seite sind unter den Arbeitslosen auch diejenigen, die Maßnahmen der "Hilfe zur Arbeit" durchlaufen.

Zur politischen Diskussion um die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

1. Das Anliegen der Befürworter

Die Protagonisten einer Abschaffung der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe hinein verfolgen unterschiedliche Absichten und bringen unterschiedliche Begründungen vor. Im Kern liegen sie jedoch auf einer Linie, die sich in folgenden Worten fassen ließe:

- 1. Durch die anhaltende Massenarbeitslosigkeit mit einem hohen Anteil Langzeitarbeitsloser hat sich ein Sockel an "arbeitsmarktferner" Arbeitslosigkeit herausgebildet. Überwiegend handelt es sich um ältere Arbeitslosen und/oder Arbeitslosen mit mindestens einem "handicap". Für den normalen, konjunkturell und durch den Bedarf an "modernen" Qualifikationen bestimmten Arbeitsmarkt sind diese Arbeitslosen schwerlich zu gebrauchen. Hierfür kommen nur noch die Arbeitslosen im Arbeitslosengeld-Bezug in Frage, sofern sich diese Entmischung überhaupt im institutionellen Unterstützungssystem widerspiegelt. Auf jeden Fall: Ein erheblicher Teil der Arbeitslosen hat auf den modernen dynamischen Teilarbeitsmärkten keine Aussichten und ist hier überflüssig. Für sie kommen nur noch einfache, "personennahe" (Dienstleistungs-)Tätigkeiten in Frage. Solche Tätigkeiten sind aber vor allem lokale Tätigkeiten.*
- 2. In den vergangenen Jahren ist die Arbeitslosenhilfe bereits um bestimmte Segmente "arbeitsmarktferner Personen" entschlackt worden (Befristung und Kürzung der originären Arbeitslosenhilfe), die Arbeitslosenhilfe wird bereits jährlich gekürzt. Eine Befristung der Arbeitslosenhilfe auf eine Bezugsdauer von zwei Jahren birgt den politischen Sprengstoff des dreistufigen Abstiegs (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe). Gleichzeitig stellt die Arbeitslosenhilfe einen unberechenbaren Faktor in der Politik der Haushaltskonsolidierung dar. Und oberflächlich betrachtet weist sie zumindest zwei Gemeinsamkeiten mit der Sozialhilfe auf: die Steuerfinanzierung und die Bedürftigkeitsprüfung.*
- 3. Im Gegensatz zur Arbeitslosenhilfe bietet die Sozialhilfe zusätzliche Kürzungsmöglichkeiten und Sanktionsmöglichkeiten. Die den Sozialhilfesatz übersteigende Leistungsansprüche können gekürzt werden, der Zumutbarkeits-Begriff des BSHG bietet mehr Möglichkeiten als derjenige des SGB III, allein schon hinsichtlich der Art der angebotenen Arbeiten. Und: ein nicht geringer Teil von Arbeitslosen ist bereits im Sozialhilfe-Bezug. Der Rechtsstatus von Arbeitslosen in der Sozialhilfe ist ein anderer (schlechterer) als in der Arbeitslosenhilfe.*

Auch wenn manch ein Verfechter andere Argumentationsstränge aufbaut, die meist fragwürdig und in sich unstimmig sind, bleibt festzuhalten: Im Kern handelt es sich bei dem Anliegen also um die institutionelle Entsorgung von Langzeitarbeitslosigkeit auf die lokale, kommunale Ebene. Faktisch wäre sie nur möglich durch die Schaffung eines neuen institutionellen Rahmens (zumindest partiell), da die heutige Sozialhilfe mit dieser neuen Aufgabe endgültig überfordert wäre.

An dieser Stelle spielen denn auch die Modellversuche zur Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Sozialämtern eine Rolle. Obwohl es sich hierbei nicht um die Zusammenlegung bzw. Überführung von Unterstützungsleistungen handelt, liefert die Erprobung der Zusammenarbeit der Verwaltungen doch wichtige Hinweise, bei nach einer Zusammenlegung der Leistungen das Betreuungs- und Vermittlungsgeschäft arbeitsteilig am besten zu gestalten wäre.

2. Das politische Feld und seine Dynamik

Die politischen Interessen an der Diskussion über die Zusammenlegung sind vielfältig und nicht eindeutig gerichtet. Auch der ASMK-Beschluss vom vergangenen November vermischt unterschiedliche Interessen und Absichten.

- Als das übergreifende Interesse lässt sich recht eigentlich herausfiltern, dass die Zusammenlegungs-Diskussion als gemeinsame Projektionsfläche für durchaus divergierende Vorstellungen dient und somit als Symbol für die ernsthafte Absicht einer tiefgreifenden Reform der Arbeitsmarkt-Institutionen, wobei die konkreten Erwartungen sich eben nicht entsprechen. So werden die oben dargestellten drei Kernelemente nur im unterschiedlichen Maße getrennt. Aus Sicht des Bundes geht es um die endgültige, institutio-

nelle Kommunalisierung der Langzeitarbeitslosigkeit, der eigentlich als überflüssig erachteten Langzeitarbeitslosen. Aus Sicht der Länder und der Kommunen geht es um größere Berechenbarkeit und Handlungsmöglichkeiten in diesem ohnehin stattfindenden Prozess. Letztlich wird hier die Kostenträgerschaft wohl entscheidend sein, auch wenn der Deutsche Städtetag jüngst seine Ablehnung der Zusammenlegung prinzipiell begründete. Nicht unterschätzt werden sollte auch die Möglichkeit, dass sich die Arbeitslosen-/Sozialhilfe-Debatte verbindet mit der Debatte um eine Regionalisierung der Steuerhoheit.

- Für die moderne Sozialdemokratie handelt es sich zudem um ein nicht unwichtiges Modernisierungsprojekt: Nur auf diesem Wege erscheint es ihnen möglich, sowohl den "neuen Gesellschaftsvertrag" - Keine Rechte ohne Pflichten - praktisch umzusetzen als auch Langzeitarbeitslosigkeit mit lokalen Niedriglohnarbeitsmärkten und "zivilgesellschaftlichem Engagement" zu verzahnen. Für die moderne Sozialdemokratie des Dritten Weges ist das politische Projekt in dieser Hinsicht auch und gerade unter Globalisierungs-Aspekten bedeutsam. Globalisierung setzt einen doppelten Prozess der (demokratischen) Delegation von nationalstaatlicher Macht in Gang: die Delegation nach oben, an supranationale Institutionen, und nach unten, an regionale bzw. lokale Institutionen. Globalisierung und Regionalisierung sind hier keine Gegensätze, sondern sich gegenseitig "befruchtende" Bewegungsmuster.
- Hinsichtlich der Niedriglohnarbeitsmärkte bietet die Sozialhilfe gegenüber der Arbeitslosenhilfe einen entscheidenden institutionellen Vorteil. Der Bezug der Arbeitslosenhilfe ist an die Dauer der Arbeitszeit einer Beschäftigung gekoppelt. Bereits bei weniger als 20 Wochenstunden Arbeitszeit geht der Anspruch verloren. Das macht sie als sozialstaatliches Instrument der Niedriglohnsübsvention wenig geeignet. Die Sozialhilfe orientiert sich hingegen nicht am sozialrechtlichen Status "Arbeitslosigkeit", sondern am sozialen Status der Einkommenslosigkeit bzw. des Einkommens unterhalb des Existenzminimums. Die Arbeitszeit in einem Niedriglohnjob ist hierbei völlig gleichgültig, entscheidend ist das erzielte Einkommen. Zusätzlich besitzt die Arbeitslosenhilfe den Nachteil, ein bundeseinheitliches Recht zu setzen, während die Sozialhilfe entsprechend den Besonderheiten und Bedürfnissen lokaler bzw. regionaler Arbeitsmärkte gestaltet werden kann, wenn es zum Beispiel um Niedriglohnsübsventionen geht. Genau dies ist auch ein wichtiger Bestandteil der Modellversuche.

Vermutlich sind es die Besonderheiten der Sozialhilfe, die zur Konzentration der Diskussion über sozialstaatliche "Armutfallen" auf die Sozialhilfe bzw. das garantierte Existenzminimum gesorgt haben. Aufschlussreich ist daher, dass in der ursprünglichen Diskussion der Gedanke der Zusammenlegung von zwei gleichartigen Leistungen im Vordergrund stand (also die Delegitimierung der Arbeitslosenhilfe), gegenwärtig aber häufiger auch Vorschläge zu einer Neustrukturierung und Zweiteilung der Sozialhilfe erörtert werden (abgesenkte Sozialhilfe bzw. niedrigeres Existenzminimum für Arbeitsfähige).

Die Protagonisten der Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe finden sich in der CDU, der FDP, bei den GRÜNEN und in der SPD. Außer bei der SPD ist sie bei den anderen Parteien praktisch Programm-Bestandteil. In der SPD dürfte sie es bald werden, auch wenn gegenwärtig noch der Schwerpunkt auf der praktischen Zusammenarbeit der Ämter liegt. Allerdings kann keine Partei in einer ernsthaften Debatte bisher darlegen und nachweisen, welche Vorteile diese Zusammenlegung hinsichtlich der Erhöhung der Zahl der Erwerbstätigen bringen sollte. Insofern handelt es sich um ein Projekt, welches der politischen Bewegungslogik von Ersatzlösungen folgt. Das macht eine Umsetzung allerdings gerade wahrscheinlicher.

3. Triebkräfte der Diskussion

Die Diskussion über die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe lebt, in Verbindung mit den Modellversuchen, davon, dass sie reale Entwicklungen, Probleme, Blockaden und Erfahrungen in einem politischen Projekt zu bündeln vermag. Zunächst resultiert die Attraktivität natürlich aus dem weitverbreiteten Glauben, dass allein institutionelle Verkrustungen die Vermehrung von Arbeitsplätzen verhindern. Doch wenn es nur das wäre, hätten

wir bereits längst eine Beerdigung erlebt. Es sind die Erfahrungs- und Handlungsfelder verschiedener Akteure, die immer wieder belebend wirken.

Aus der Sicht von Arbeitslosen werden zumindest drei zentrale Erfahrungen aufgenommen:

- die Erfahrung der doppelten Wege zwischen Arbeitsamt und Sozialamt bei der Unterstützung sowie diejenige des Vershoben-Werdens zwischen den Ämtern;
- die Erfahrung der institutionellen Behinderung durch den wechselseitigen Ausschluss und die Konkurrenz von Förderinstrumenten;
- die Erfahrung des bloßen Verwalteten-Werdens und - partiell - Schikaniert-Werdens, zusammen diejenige des "Wenig-zu-erwarten-Habens".

Diese Erfahrungen lassen sich zusammenfassen in dem Wunsch nach Unterstützung, Beratung, Vermittlung, Förderung aus einer Hand, in dem Wunsch nach einer "guten Verwaltung". Arbeitslose sind aber nicht Subjekte der Debatte, sondern Objekte, bestenfalls Beispiele.

Aktive Träger des Diskurses finden sich hingegen in den Abteilungen der Landesarbeitsministerien, in den Kommunen und im "sozialarbeiterisch-beschäftigungspolitischen Komplex", die insgesamt zuweilen auch als interessenverwandte Einheit agieren. Langzeit-Arbeitslosigkeit schuf in den achtziger Jahren ein eigenes Beschäftigungsfeld:

- die Sozialarbeit mit Arbeitslosen;
- die Beschäftigungsprojekte für Arbeitslose;
- die Einbindung von Fördergeldern in lokale und regionale Strukturen durch die "Arbeit statt Arbeitslosigkeit/Sozialhilfe"-Programme.

Hier werden die realen Erfahrungen mit den Hindernissen und Unzulänglichkeiten gemacht, die aus der unterschiedlichen institutionellen Zuordnung von Arbeitslosen entstehen, die zu jährlich wiederkehrenden Unsicherheiten, bürokratischen Aufwendungen und "flexiblen" Rechtsauslegungen führen. Hier werden auch die realen, unleugbaren Missstände und Unzulänglichkeiten artikuliert, die aus der Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit, aus der faktisch entstandenen Dreigliedrigkeit des Unterstützungssystems entstehen. Und überall dort, wo auf höheren Ebenen für die Zusammenlegung jenseits grobschlächtiger Erwartungen und ideologischer Muster mit Argumenten und praktischen Erfahrungen argumentiert wird, kommen diese Beispiele und Argumente aus jenem Erfahrungsfeld.

Kurzum: Jenseits aller Umgestaltungsabsichten von oben gibt es einen realen Reformbedarf von unten. Nicht zuletzt wird dieser gespeist aus den finanziellen Belastungen der kommunalen Haushalte mit den Kosten der Arbeitslosigkeit.

4. Kein neues Thema für die PDS

Für die PDS ist das Nebeneinander von Arbeitslosen- und Sozialhilfe kein neues Thema, weder auf kommunaler Ebene noch auf Landes- oder Bundesebene. In der vergangenen Legislaturperiode war es die PDS-Bundestagsgruppe, die als einzige Partei auf Bundesebene die Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit konsequent zu thematisieren versuchte. Hierbei wurden verschiedene Vorschläge zur Überwindung der Trennung gemacht, die teilweise sehr konkret ausgestaltet werden.

- einheitlicher und gleichberechtigter Zugang zur Arbeitsförderung des Arbeitsamtes (quotierter Zugang für Arbeitslose im Sozialhilfebezug, gerichtet gegen den weiteren Ausbau der Hilfe zur Arbeit als parallelen, konkurrierenden Förderzweig)¹⁰;
- Übernahme der Kosten, die den Kommunen an Sozialhilfe für Arbeitslose entstehen, durch den Bund (gegen die finanzielle Abwälzung auf die Kommunen)¹¹;
- Beendigung der Kürzungen in vorrangigen Systemen (AFG), Beginn einer Umorientierung¹², Einführung einer steuerfinanzierten Sockelung bei AFG-Leistungen, um ergänzenden Sozialhilfe-Bezug auszuschließen¹³;

¹⁰ Erstmals im Antrag "Arbeitsmarktpolitische Sofortmaßnahmen für 1996", Bt-Drs. 13/2263 vom 5.9.1995.

¹¹ Im Zusammenhang unter anderem mit den Haushaltsberatungen, zuletzt mit Entschließungsantrag vom 27.11.1997, Bt-Drs. 13/9282.

¹² Im Kontext der BSHG-Reform 1995, Antrag "Sicherung der Aufgaben des Bundessozialhilfegesetzes bis zur Einführung einer bedarfsorientierten sozialen Grundsicherung", Bt-Drs. 13/2438 vom 26.9.1995.

- "die sozialrechtliche Gleichstellung und Einbeziehung aller Gruppen von Erwerbslosen im Förder- und Leistungsrecht, letzteres bei fehlenden Anwartschaften auf Arbeitslosengeld zumindest im Rahmen der steuerfinanzierten Arbeitslosenhilfe, wodurch infolge der Rücknahme der zwischenzeitlich erfolgten Kommunalisierung von Arbeitslosigkeit zugleich auch Spielräume für soziale und demokratische Entwicklungen in den Kommunen eröffnet werden"¹⁴;
- Zusammenführung von Mitteln unterschiedlicher öffentlicher Haushalte in regionalisierten Arbeitsförderungs-/ÖBS-Fonds¹⁵;
- und am weitesten in die Zukunft gerichtet: alle Arbeitslosen zum Arbeitsamt als Grundsatz im Rahmen des Antrages für eine bedarfsorientierte soziale Grundsicherung.

Das Agieren in der vergangenen Legislaturperiode folgte dabei mehreren Bedürfnissen bzw. Linien:

- Entlastung der Kommunen von den finanziellen Kosten der Arbeitslosigkeit, Rückwälzung auf den Bund, wo sie hingehören;
- Überwindung der förderungsrechtlichen Konkurrenzen und Blockaden im Interesse einer möglichst effektiven Arbeitsförderpolitik;
- Enge Zusammenarbeit von Kommunen/Sozialämtern und Arbeitsämtern in der Arbeitsförderpolitik;
- Maßnahmen, die insgesamt den Grundsatz verwirklichen bzw. folgen, dass alle Arbeitslosen zum Arbeitsamt gehören.

Im Unterschied zur heutigen Diskussion der anderen ging es uns damals nicht um die Zusammenführung von Unterstützungssystemen, sondern um die Herausnahme von Arbeitslosen aus der Sozialhilfe getreu dem Motto: Die Sozialhilfe wurde nicht für Arbeitslose gemacht. Dieser Missstand kann nur beseitigt werden, wenn die Arbeitsämter wieder zuständig werden. Gleichzeitig war dies verbunden mit Vorschlägen zu einer engeren Zusammenarbeit der Akteure in der Arbeitsmarktpolitik auf lokaler und regionaler Ebene, wozu immer auch die Kommunen zählten (nicht unbedingt aber die Abteilung "Hilfe zur Arbeit").

¹³ Entschließungsantrag vom 27.6.1996, Bt-Drs. 13/5138.

¹⁴ Antrag "Arbeit und soziale Gerechtigkeit fördern - Grundsätze und Ziele eines Gesetzes zur Erneuerung des Arbeitsförderungsgesetzes", Bt-Drs. 13/5959.

¹⁵ Antrag "Einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor einrichten", Bt-Drs. 13/7147.

Die „Zusammenführung“ von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe muss verhindert werden

Am 25.26. Oktober 2000 hat die 77. Arbeits- und Sozialministerkonferenz im Beisein von Bundesarbeitsminister Walter Riester einstimmig folgenden Beschluss gefasst:

„Die Ministerinnen und die Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Sozialordnung der Länder appellieren an den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, gemeinsam mit den Ländern die notwendigen grundlegenden Reformen zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in Angriff zu nehmen.“

Diese „Zusammenführung“ wurde zu Zeiten der Kohl-Regierung mit der klaren Absicht diskutiert, die **Arbeitslosenhilfe zugunsten der Sozialhilfe abzuschaffen**.

Dieses Vorhaben, wurde von der Kohl-Regierung allerdings, wohl auch unter Einschätzung des damaligen Kräfteverhältnisses, noch nicht konkret in Angriff genommen.

Eine solche „Zusammenführung“, jetzt durch die rot-grüne Koalition, wäre ein **grundlegender Paradigmenwechsel** im Arbeitsförderungsrecht und hätte einen gravierenden **Strukturbruch** zur Folge. Von den Dimensionen her ginge dieser Paradigmenwechsel noch über die Teilprivatisierung der Rente hinaus.

Konsequent durchgeführt bedeutete dies ein **Armutsprogramm** für die Mehrheit der aktuell über 1,48 Millionen Arbeitslosenhilfeempfänger und ihre Familien. Davon wären im Osten Deutschlands insbesondere Frauen betroffen, die dort den Hauptanteil der AIHi-Empfänger ausmachen.

Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe gehorchen jeweils völlig unterschiedlichen Logiken:

Der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe begründet sich aus der ursprünglichen **Arbeitsleistung** und fußt abgeleitet aus dem letzten Arbeitseinkommen vor Bezug von Arbeitslosengeld. Sie ist nach diesem das zweite finanzielle Sicherheitsnetz für Arbeitslose. Sie kann beim Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen nach jeweils jährlicher Neubeantragung im Prinzip bis zur Rente bezogen werden.

Im Gegensatz dazu die Sozialhilfe: Ihr Anspruch beruht allein auf der Bedürftigkeit ihres Beziehers und hat keinerlei Bezug zur Arbeitsleistung und einem ursprünglichen Einkommen. Historisch geht sie zurück auf die traditionelle Armenfürsorge, die faktisch eine **Gnadenleistung** der Gesellschaft für den einzelnen Betroffenen war. Ihre Aufgabe war es, die ansonsten Nutzlosen vor dem vollständigen Elend zu bewahren, sie aber gleichzeitig durch ihren niedrigen Ansatz erzieherisch dazu anzuhalten „Nützliches“ zu tun. Zwar gibt es auch bei der Sozialhilfe keine zeitliche Befristung des Bezugs (wie 1996 etwa durch die Clinton-Regierung in den USA eingeführt), ihre niedrige Höhe unterhalb des durchschnittlichen Arbeitslosenhilfeniveaus ermöglicht es aber erst Recht nicht, ein Leben auf der Höhe der kulturellen Möglichkeiten zu führen: Sozialhilfebezug bedeutet im Unterschied zum Bezug von Arbeitslosenhilfe, automatisch Leben auf dem Armutsniveau.

Arbeitslosenhilfe ist **arbeitsleistungsbezogen**. Sozialhilfe dagegen ist **gnadenbezogen**, wenn auch heutzutage in Form eines Rechtsanspruchs.

Die „Zusammenführung“ beider Prinzipien wie von der ASMK gefordert, **in welcher Form auch immer realisiert**, würde den arbeitsleistungsbezogenen Ansatz abschwächen und damit beschädigen und **ist in jedem Fall abzulehnen**.

Selbst bei Einführung einer sozialen Grundsicherung, wie sie die PDS fordert, müße die Arbeitslosenhilfe und damit das Prinzip der Ableitung von Lohnersatzleistung aus einer ursprünglichen Arbeitsleistung erhalten bleiben, werden damit doch die produktiven Beiträge des Menschen zum Erhalt und zur Reproduktion des Ganzen zumindest der Potenz nach gewürdigt.

In solchen Fällen, in denen keine ursprüngliche Arbeitsleistung vorliegt, auf die Bezug genommen werden kann, oder die Lohnersatzleistung zu niedrig ausfällt, ist die soziale Grundversicherung allerdings eine sinnvolle und notwendige **Ergänzung**, die dann greifen kann, wenn das Arbeitsförderungsrecht nicht oder nicht ausreichend greift.

Die **Konsequenzen** einer faktischen Abschaffung der Arbeitslosenhilfe durch ihre Zusammenlegung mit der Sozialhilfe wären drastisch:

- Für die Mehrheit der bisherigen Arbeitslosenhilfebezieher ergäbe sich mit dem Sozialhilfebezug eine deutliche Absenkung ihres Einkommens.
- Bei Sozialhilfe gilt im Unterschied zur Arbeitslosenhilfe die vollständige Familienhaftung. D.h. es werden nicht nur Ehepartner und in eheähnlichen Verhältnissen mit dem Betroffenen lebende Menschen zur Beteiligung an der Unterhaltszahlung herangezogen, sondern Eltern haften für ihre Kinder und Kinder für ihre Eltern. Dadurch dehnt sich die Einkommensabsenkung auch auf diesen Personenkreis aus.
- Altersarmut ist vorprogrammiert: Bei Sozialhilfebezug werden für die entsprechenden Zeiten bei der Rente nur Durchschnittswerte aus Zeiten mit Arbeitseinkommen und Zeiten der Arbeitslosigkeit bewertet (Durchschnittliche Entgeldpunkte). Im Unterschied zum Arbeitslosenhilfebezug, wo Zahlbetrag der ALHi als Bezugsgröße genommen wird. Das hat bei Sozialhilfebezug eine Absenkung der Rente im Verhältnis zum Arbeitslosenhilfebezug zur Folge.
- Auch für die Kinder von Sozialhilfebeziehern hätte dies deutliche Folgen: Wer Sozialhilfe bezieht, bekommt im Unterschied zur Arbeitslosenhilfe kein Kindergeld.
- Inwieweit die arbeitsmarktpolitischen Instrumente des SGB III nach einer Zusammenlegung noch greifen werden, ist zumindest gegenwärtig noch unklar. Allerdings gilt auch hier: Konsequenz durchgeführt, würden nur noch die arbeitsmarktpolitischen Instrumente des BSHG gelten (§§ 18, 19, 20 und 17). Hier müsste dann mit der perspektivlosen und schlechter entlohnten „gemeinnützigen Arbeit“ Vorlieb genommen werden. Häufig genug mit Zwang durchgesetzt, ohne Qualifizierungsmöglichkeiten und persönliche Entwicklung.
- Durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wird der Druck auf Arbeitslose erhöht, jede noch so schlecht bezahlte und inhaltlich perspektivlose Arbeit anzunehmen. Dadurch wiederum wird die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt gerade in den Niedriglohnsegmenten verstärkt und tendenziell eine Lohndrift nach unten in Gang gesetzt. Auch werden dadurch die Interessenvertretungsorgane und Organisationen der Arbeitnehmer in ihrer Durchsetzungskraft geschwächt.

Der Beschluss der ASMK wurde unter dem Tagesordnungspunkt mit dem vielversprechenden Titel gefasst. „Konzertierte Aktion zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit“.

Welcher Geist allerdings für ihn bestimmend ist, wird neben dem Vorschlag der „Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe selbst an anderen Stellen des Textes deutlich:

Da ist von der „Mitwirkungsverpflichtung“ des Hilfeempfängers die Rede, die dem Hilfeanspruch gleichgewichtig gegenüberstehen müsse.

Bei einer Reform der Sozialhilfe sollen „Arbeitsanreize und Sanktionen“ verbunden werden, um die Bereitschaft eigene Anstrengungen zur beruflichen Eingliederung einzusetzen zu bestärken. Als ob der Sozialhilfebezug als solcher nicht allein schon Strafe genug ist.

Damit wird dem Hilfebedürftigen und Erwerbslosen letztlich die Schuld an seiner miserablen Lage zugeschoben.

Zwar wird an einigen Stellen des Beschlusses angedeutet, dass für die steigende Zahl an Hilfeempfängern äußere Umstände, wie die Arbeitslosigkeit verantwortlich sind. Die Konsequenzen die daraus gezogen werden, gehen jedoch in die falsche Richtung.

Auch wird die Sozialhilfe schön geredet, wenn es etwa heißt, dass diese im Internationalen Vergleich gut bestehen könne. Hier ist natürlich das Bezugssystem wichtig. (In Bezug etwa auf die USA ist diese Aussage richtig, in bezug auf andere westeuropäische Länder aber keineswegs)

Neben der Erhöhung des Drucks auf sozial Bedürftige wird noch ein anderes Motiv für die Stoßrichtung des ASMK-Beschlusses deutlich: Es sollen Kosten gesenkt werden, da „die Träger der Sozialhilfe nach wie vor extrem belastet“ sind.

So gaben auch die Länder Bremen, Hamburg und Berlin zu Protokoll, dass sie davon ausgehen, dass bei einer „Reform“ „für die Gesamtheit der kommunalen Kassen keine zusätzlichen Leistungen/Kosten entstehen“.

Dies macht leider auch deutlich, dass gegebenenfalls bei einem Versuch die Arbeitslosenhilfe zu verteidigen, nicht mehr mit einer Unterstützung der Kommunen gerechnet werden kann, da sie im Falle der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wohl einen finanziellen Ausgleich erhalten werden.

Insgesamt atmet der Beschluss den Geist des „aktivierenden Sozialstaats“ Schröderscher Prägung, wie er im Schröder-Blair-Papier von 1999 seinen deutlichen Niederschlag fand.

Besonders deutlich wird dies, wenn bei der Reform der Sozialhilfe „Handlungsbedarf im Hinblick auf aktivierende Angebote“ gesehen wird.

Ein dringender Handlungsbedarf besteht allerdings in ganz anderer Hinsicht:

Der Abbaus des Sockels der Massenarbeitslosigkeit und insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit muss endlich konsequent vorangetrieben werden. Betroffene bedürfen der Hilfe und nicht des Druckes und Zwanges.

Der Beschluss der ASMK hat einen Vorläufer, das „Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe“.

Damit werden Modellprojekte ermöglicht, die im Bereich arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen erstmals wechselseitig für Arbeitslosenhilfeempfänger und Sozialhilfeempfänger die arbeitsmarktpolitischen Instrumente des jeweils anderen Gesetzes zur Anwendung bringen (SGB III und BSHG). Für Sozialhilfeempfänger kann dies ein Vorteil sein, für Arbeitslosenhilfeempfänger und „andere Arbeitslose“ ist dies ein Nachteil.

Mit diesem Gesetz werden Schritte ausgelotet, um eine „Zusammenführung“ von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe auf den Weg zu bringen.

Die PDS-Bundestagsfraktion hat im Bundestag zurecht dagegen gestimmt, auch weil sie richtig vermutete, wohin die Reise gehen soll.

Natürlich muss die PDS ihre Vorschläge zur Einbeziehung von Sozialhilfeempfängern in die arbeitsmarktpolitischen Instrumente des Arbeitsförderungsrechts anlässlich der Absichten der Länderminister und der Bundesregierung zur Diskussion stellen, ebenso wie sie thematisieren muss, dass die sozialen Sicherungssysteme armutssicher werden sollten.

Wer aber meint, dass die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe relativ problemlos zum Ausgangspunkt genommen werden könnte, um progressive Vorschläge in das Vorhaben einspeisen zu können, verkennt die Absicht der Initiatoren, die Tragweite des Vorhabens und täuscht sich über die gegenwärtigen politischen Kräfteverhältnisse.

Dem Vernehmen nach soll es erst in der nächsten Legislaturperiode zu einem entsprechenden Gesetzeswerk seitens der Bundesregierung kommen. Bevor dies geschieht sollen zunächst auch erst die „Modellversuche“ zur Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe ausgewertet werden.

Allerdings können Zeitpläne auch geändert werden, gerade diese Bundesregierung beweist dies. Auf jeden Fall ist es notwendig die betroffene Öffentlichkeit zu informieren und rechtzeitig ein breites Bündnis gegen das Vorhaben der „Zusammenführung“ von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu schmieden.

Ein entsprechendes Gesetzeswerk ist nach Einschätzung des Wissenschaftlichen Dienstes durch den Bundesrat zustimmungspflichtig. Auf Grund der dortigen Kräfteverhältnisse, d.h. des faktischen Patts, könnte die bekannte missliche Situation auftreten, dass die CDU geführten Länder noch rückschrittlichere Positionen in dieser Frage durchsetzen wollen als die rot-grün geführten Länder. Die Stimmen Mecklenburg-Vorpommerns wären dann das Zünglein an der Waage. Natürlich kann die PDS nicht, auch nicht als Teil einer Regierung, ohne vollständigen Gesichtsverlust für die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe stimmen. Für diesen Fall der Fälle wäre zu überlegen, ob ein Kompromissvorschlag erstellt

wird, der noch versucht zu retten was zu retten ist, um damit rot-grün öffentlich unter Druck zu setzen.

Aber ein solches Vorgehen bleibt auf jeden Fall eine **Gratwanderung**, das genauso gut auch in die Hose gehen kann und ist sorgfältig abzuwägen.