

Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zusammenlegen ?

Helga Spindler

Vorwort:

Ineffiziente Doppelverwaltung! Sozialpolitischer Verschiebebahnhof ! Eigentlich geht es überall doch nur um das Eine: die Leute möglichst rasch wieder in Arbeit zu bringen ! – so und so ähnlich lauten die Begründungen, die die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe populär machen sollen. Und weil „Abschaffung“ so hart klingt, sprechen einige abgeschwächt von „Verzahnung“, „Zusammenführung“ usw., aber alle meinen - nur mit unterschiedlichen Zeithorizonten - das Gleiche. Spricht da nicht auch wirklich die Vernunft und ist es nicht ein überholter, sozialstaatlicher pawlowscher Reflex, nur damit zu argumentieren, dass sich damit für eine große Gruppe Arbeitslosenhilfeempfänger die soziale Lage ein bisschen verschlechtert ? Arm sind die meisten von ihnen heute auch schon und die Unterstützungsleistung für sie ist ja nicht umwerfend. Und trotzdem spricht, so wie das deutsche System nun einmal gewachsen ist, sehr viel für die Beibehaltung der Arbeitslosenhilfe – und das gerade für diejenigen, für die emanzipative Sozialpolitik keine hohle Phrase ist und denen daran gelegen ist, dass insbesondere die Familien von Arbeitslosenhilfeempfängern weiter eingeschränkt eigenverantwortlich handeln können und nicht in den Strudel einer immer unseriöseren Sozialhilfepolitik geraten. Ich habe versucht für die Ausschussanhörung im Januar 2002 die Argumente zusammenzutragen, die für eine Beibehaltung der Arbeitslosenhilfe sprechen:

1.) Die Arbeitslosenhilfe wurde 1969 bei der Schaffung des AFG - also in einer Zeit in der das BSHG schon in Kraft war- ausdrücklich beibehalten, weil die Hilfebedürftigen im Hinblick auf Arbeitsberatung und Arbeitsvermittlung durch eine Fachbehörde und nicht durch die Sozialhilfe betreut werden sollten. Dazu kommt bis heute die Erfahrung, dass sich Arbeitsämter Nichtleistungsbeziehern nicht so intensiv widmen wie Leistungsbeziehern und das Abgrenzungsproblem, dass die aufwendigen Dienstleistungen und Maßnahmen des SGB III sich auf Personen konzentrieren müssen, die in irgendeiner Weise Vorleistungen erbracht haben. Der Arbeitslosenhilfebezieher muss zumindest in der Vergangenheit schon versicherungspflichtig gearbeitet haben, was sich auf Leistungsanspruch, Leistungshöhe , Zumutbarkeit u.v.a. auswirkt und die Arbeitslosenhilfe zu einer in ihrer **ganzen Struktur lohnersatzleistungsähnlichen Leistung** macht, die allerdings durch **Fürsorgeelemente** ergänzt wird.

Aber trotz Bedürftigkeitsprüfung sind viele Freibeträge deutlich höher als in der Sozialhilfe und führen insbesondere zu einer familienfreundlicheren Ausgestaltung , wobei die höheren Freibeträge für Familienangehörige dem Gesetzgeber durch jahrelange Rechtsprechung bis hin zum Bundesverfassungsgericht geradezu abgerungen werden mussten und erst jetzt eine angemessene Höhe erreicht haben, die Familien bisher nicht ohne Not in Sozialhilfe abdrängt.

Arbeitslosenhilfe wird anders als die Sozialhilfe aus Bundesmitteln finanziert, was gerade in Gebieten mit hohen Arbeitslosenzahlen einen überregionalen Ausgleich bewirkt und die Lasten der Finanzierung von Arbeitslosigkeit ausgewogen verteilt und dem Bund keine Tricks erlaubt, die Lasten heimlich auf die Kommunen zu verschieben. Darüberhinaus wird durch Leistungen in erheblicher Höhe der Sozialversicherungsschutz der Bezieher aufrecht erhalten. Auch wenn die Leistung einen gewissen Zwittercharakter zwischen gehobener Fürsorgeleistung und Versicherungsleistung hat , so hat sie damit doch eine sehr spezifische Funktion und gibt ihren Beziehern eine deutlich und auch begründet von der Sozialhilfe unterschiedene Position. Das einzige Konstruktionselement der Arbeitslosenhilfe, das nicht überzeugt, ist die unendliche Verlängerungsmöglichkeit der Leistungsdauer. Bei vielen Jahren ununterbrochenem Arbeitslosenhilfebezug hat irgendein anderes soziales Risiko das Risiko

Arbeitslosigkeit überlagert und die Arbeitsämter können daran selbst mit verbesserter Dienstleistung nichts mehr ändern. Deshalb würde schon einiges für eine begrenzte Gesamtdauer des Leistungsbezugs von etwa 3 –5 Jahren sprechen, wobei Sperren eingebaut werden müssten, die das „Aussitzen“ der Vermittlungsanstrengungen verhindern. Umgekehrt wäre die Wiedereinführung der 1- jährigen originären Arbeitslosenhilfe wichtig, die auch kurzzeitig Beschäftigte wieder rascher zum Arbeitsamt zulassen würde.

2.) Ein berechtigtes Argument der Kritiker der Arbeitslosenhilfe liegt darin, dass das Nebeneinander von Arbeitsamt und Sozialamt zu **Verschiebebahnhöfen** führt, weil es den Sozialämtern zu viele Anreize bietet, Menschen in ungeeignete, kurz befristete Beschäftigungen zu bringen, nur um sie anschließend an das Arbeitsamt abgeben zu können. Diese Fehlentwicklung wurde aber bisher fast ohne Ausnahme durch Beratungsfirmen und wissenschaftliche Institute verstärkt, die die Evaluierung von Beschäftigungsmaßnahmen der Sozialhilfe so anlegen, dass letztlich der Abgang in die Arbeitslosenversicherung als Erfolg einer „effizienten, aktivierenden Sozialhilfegestaltung“ umgedeutet wird. Mit einer veränderten Auswertungspraxis lässt sich das einfacher korrigieren, zumal der Arbeitslosengeldbezug auch nach Abschaffung der Arbeitslosenhilfe zum „Verschieben“ übrig bleibt und sogar verstärktes Hin – und Herschieben des in dieser Praxis sowieso schon zum Objekt degradierten Arbeitslosen erwarten lässt. Wer Nachhaltigkeit der Unterstützung von Arbeitslosen wirklich anstrebt, kann das auch auf andern Wegen erreichen.

3.) Gegen die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe spricht außerdem, dass sich nur bei einer **ausgesprochen kleinen Gruppe die Leistungsbezüge überschneiden**, nämlich bei ca. 8 % der Sozialhilfebezieher und bei ca. 15 % der Arbeitslosenhilfebezieher (gegenwärtig ca. 220 000 Personen, wobei nicht ganz geklärt ist, ob dabei auch Arbeitslosengeldbezieher mitgezählt sind). Aber auch dieser Überschneidungsgruppe ist gemeinsam, dass sie vorher gearbeitet hat. Sie hatten meist nur das Pech zu wenig zu verdienen und das verbindet sie mit den Arbeitslosengeldbeziehern, die ebenfalls im Doppelbezug stehen. Arbeitslosenhilfebezug ist auch nicht identisch mit Langzeitarbeitslosigkeit: Er kann schon nach 6 Monaten beginnen, während Arbeitslosengeld bis zu 2 Jahren und 8 Monaten laufen kann. Viele registrierte Langzeitarbeitslose sind hochqualifizierte, vorzeitig freigesetzte ältere Arbeitnehmer und keine verhaltensgestörte Randgruppe, wie das gerne in der Öffentlichkeitsarbeit verallgemeinert wird.

Und auch **eine Doppelarbeit bei der Dienstleistung** ist bei genauer Betrachtung **nicht gegeben**. Die gesetzliche Aufgabe der Arbeitsämter ist die Aufgabe der Arbeitsvermittlung, die mit Arbeitsberatung, Beschäftigungsförderung, Arbeitsmarktbeobachtung und zumindest einem Überblick über den Ausbildungsmarkt und Qualifizierungsmöglichkeiten gekoppelt sein sollte. Diese Aufgaben und Möglichkeiten haben die Sozialämter nicht, der überregionale Blick fehlt völlig. In der Vergangenheit haben zwar Sozialämter in Teilbereichen selbst vermittelt, - gelegentlich wird auch das Abordnen in eine gemeinnützige Beschäftigungsgesellschaft mit Arbeitsvermittlung verwechselt -, oder sie haben Dritte als Arbeitsvermittler eingeschaltet, weil sie mit der Vermittlungsleistung der Arbeitsämter bezüglich der Überschneidungsgruppe – zu Recht - unzufrieden waren. Das war als Anregung zur Verbesserung und Erweiterung des Angebots in diesem Bereich sehr wichtig, aber es waren immer nur sehr begrenzte Angebote, die meist nur auf den Teilarbeitsmarkt der Un- und Angelernten ausgerichtet waren und sind. Schon vom bisherigen Verständnis der sozialhilferechtlichen Zumutbarkeitsvorschriften her, ist kaum einem Sozialamt an nachhaltiger und individueller Weiterqualifizierung und der Suche nach optimalen Beschäftigungsmöglichkeiten für sein Klientel gelegen. Zudem weisen Mitarbeiter der Bundesanstalt für Arbeit daraufhin, dass sie ähnliche und konstantere Erfolge vorweisen

könnten, wenn sie vergleichbare Zeitvolumen für die Vermittlungstätigkeit aufwenden könnten und sogar noch die zu Vermittelnden teilweise auswählen könnten, wie das die von den Sozialämtern immer nur für begrenzte Zeiträume beauftragten Firmen wie Maatwerk usw. machen. Hier werden bezüglich der „Erfolge“ die berühmten Äpfel mit Birnen verglichen. Es spricht nichts dagegen, das Angebot der schon vorhandenen Arbeitsbehörde in diesem Bereich zu ergänzen und mit den Sozialhilfebehörden zu koordinieren. Aber selbst bei intensivster Kooperation muss letztlich klar sein, wer die Vermittlungsleistung erbringt und verantwortet und vor allem, **wer sie auf Dauer finanziert.**

4.) Bei einer Zusammenlegung mit der Sozialhilfe, für die es genau betrachtet, außer korrigierbaren Fehlentwicklungen in der Praxis der beteiligten Behörden keinen Grund gibt, ist mit folgenden Verschiebungen zu rechnen:

Die Kommunen müssten nach dem gegenwärtigen Stand ca. 25 Mrd. DM Aufwendungen erbringen, die bisher der Bund aufbringt. Damit wären, worauf die kommunalen Spitzenverbände hinweisen, **die Sozialhilfeträger überfordert.** Durch die zu erwartenden Kürzungen der Leistungen (s.u. 5.), wäre allerdings auch mit Minderausgaben zu rechnen, die manche Reformer wohl schon einkalkuliert haben. Natürlich würde der Bund bei einer Verschiebung zunächst Ausgleichszuweisungen versprechen, aber die geben keinerlei Sicherheit, denn sie können nach politischer Lage von Jahr zu Jahr wechseln und bringen bei dieser Größenordnung die Kommunen in extreme Abhängigkeit. Bei einer möglichen Beteiligung am Steueraufkommen sind die Verteilungsschlüssel schwer kalkulierbar. Weil die Kommunen nach diesem Modell die alleinige Verantwortung für Arbeitssuchende ohne Versicherungsanspruch tragen, wird es bald Erwägungen geben, sie durch Ausgestaltung der Verteilungskriterien zu mehr „Aktivität“ anzureizen, selbst wenn sie das mit vernünftigen Angeboten nicht mehr leisten können. Selbst in Wisconsin würden einige Kräfte wohl gerne wieder aus dem zweifelhaften Arbeitsprogramm aussteigen, werden aber durch Abhängigkeit von zentralstaatliche Zuweisungen daran gehindert.

Die Kommunen müssten darüberhinaus für **zusätzliche** ca. 1,2 Mio. Personen bisheriger Arbeitslosenhilfebezieher plus der dazugehörigen Haushaltsmitglieder die **Verwaltung und als wirkliche Doppelleistung die vollständige Arbeitsvermittlung** übernehmen, was zu einer überflüssigen und wegen der schlechten Ausstattung unzureichenden parallelen **Arbeitsvermittlung 2. Klasse** führen würde. Diese Konsequenz ist zwingend, denn wer die Vermittlung bei den Arbeitsämtern belassen möchte, hat überhaupt keinen Grund mehr zur Verlagerung der Arbeitslosenhilfe, weil damit die bekannten Kooperationsprobleme nicht abgeschafft, sondern vervielfacht würden. Die Folge wäre damit zusätzlich ein vermehrter Personalbedarf bei den Kommunen, für den die Kosten bisher nicht kalkuliert sind und eine **Teilschließung der Arbeitsämter**, die für etwa ein Drittel der bisherigen Nutzer nicht mehr zuständig wären. Diese Einsparungen würden dann vermutlich zur Absenkung der Versicherungsbeiträge führen, sodass insgesamt eine Verschiebung von Teilen der Arbeitsverwaltung zu Lasten der Kommunen ohne Finanzausgleich stattfindet.

5.) Die Verlierer in jeder Hinsicht wären jedoch die Arbeitslosenhilfebezieher: sie verlören mit der Zusammenlegung einen Teil ihrer bisher zustehenden Leistungen, was wegen der bisherigen Freibeträge insbesondere Familienvorstände und wegen der Höhe der Leistung insbesondere ehemals gut verdienende, qualifizierte Leistungsbezieher betrifft. Sie verlören weiterhin ihren Sozialversicherungsschutz, der für Sozialhilfeempfänger gegenwärtig nicht einzuführen ist. Vage Versprechungen, wie, man wolle im Rahmen der Reform keine Absenkung der „zukünftigen Leistungen auf Sozialhilfeniveau“, sind redlicherweise nicht einzuhalten und vertuschen, dass es nicht nur ums Leistungsniveau geht, sondern auch um weitere Rahmenbedingungen, die die Leistungen heute unterscheiden.

Denn auch bei gleichbleibendem Leistungsniveau würden die Arbeitslosenhilfebezieher trotz häufig erst kurzer Arbeitslosigkeit, den Zugang zu einer qualifizierten Arbeitsvermittlung verlieren und wären auf Vermittlung der Sozialämter in einfache Dienstleistungen angewiesen. Im Rahmen der Zumutbarkeitsvorschrift der Sozialhilfe würde so ein noch stärkeres Abdrängen in unterwertige Beschäftigung stattfinden. Dabei spekulieren gerade auch viele Ökonomen darauf, dass die Kommunen wegen ihrer knappen finanziellen Mittel die Klientel härter anfassen und die unterbezahlte gemeinnützige Arbeit ausweiten werden, als eine auf Arbeitsmarkt ausgerichtete Fachbehörde, die zumindest nicht unter dem Druck steht, zugunsten anderer kommunaler Projekte sparen zu müssen, sondern im weitesten Sinne noch einer Versichertengemeinschaft verpflichtet ist.

Auch so hehre Ziele wie gleiche Chancen für beide Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt lassen sich in der Sozialhilfe besonders schlecht verwirklichen. Gegenwärtige Modelle von „Arbeit sofort“ mit raschem Vermitteln in Niedriglohnbereiche unter Ausreizung der bisherigen Zumutbarkeitsregel bis an den unteren Rand bedienen vorwiegend geschlechtsspezifische Arbeitsmärkte, was man schlagwortartig charakterisieren kann: Frauen zum Putzen oder in die Hauswirtschaft, Männer in die Außenanlagen oder körperlich anstrengenden Helferberufe ! Wer hier etwas verbessern will, müsste im Gegenteil die Zumutbarkeitsvorschriften in der Sozialhilfe verbessern, die immer mehr zu Lasten der Hilfebezieher ausgedehnt werden.

6.) Deshalb würde, wenn man zusammenlegen will, mehr für eine Verlagerung der ergänzenden Sozialhilfe für die kleine Gruppe der Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfebezieher an die Arbeitsämter sprechen als umgekehrt. Das würde aber auch zu Doppelarbeit bei den Arbeitsämtern führen, weil die Bedürftigkeitsprüfung dort bisher viel pauschaler, versicherungstypischer abläuft als in der Sozialhilfe und beim Arbeitslosengeld überhaupt nicht stattfindet. Außerdem sollten die Arbeitsämter sich gegenwärtig darauf konzentrieren können, die Vermittlungsarbeit zu verbessern .

Selbst wenn das aus pragmatischen Gründen nicht möglich ist, ist die Beibehaltung der gegenwärtigen Arbeitslosenhilfe für die Betroffenen eine verlässlichere Garantie gegen Verarmung und Entrechtung als ein nicht kalkulierbares Versprechen auf Grundsicherung und für die Kommunen ein besseres Modell als unkalkulierbare Bundeszuweisungen.

Anmerkung:

Wer sich über die Argumente der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, Musterberechnungen, sozialpolitische Einschätzungen weiter informieren möchte, den möchte ich auf die Seite „Drohende Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe“ bei www.labournet.de hinweisen. Von dort aus kommt man z.B. zu den gesammelten Gutachten der Ausschussdrucksache 14/2050 und zu der umfangreichen Sonderseite von J. Steffen, Arbeiterkammer Bremen.