

Die Benachteiligung von Kombihilfeempfängern in der kommunalen Arbeitsmarktpolitik*

Die Funktion der sozialen Grundsicherung wird in Deutschland durch die Sozialhilfe und die Arbeitslosenhilfe abgedeckt. Während jedoch die Finanzierung der Arbeitslosenhilfe durch den Bund erfolgt, obliegt die Finanzierung der Sozialhilfe den Kommunen. Dieser Dualismus führt mutmaßlich zur Benachteiligung sogenannter Kombihilfeempfänger im Hinblick auf deren Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Kombihilfeempfänger sind Personen, deren staatlich garantiertes Mindesteinkommen sowohl aus Sozialhilfe als auch aus Arbeitslosenunterstützung besteht. Ihr Einkommensanspruch ist zwar nicht höher als der von reinen Sozialhilfeempfängern, doch die zwischen Bund und Kommunen geteilte Zuständigkeit für dessen Finanzierung erzeugt Anreize zur gegenseitigen Lastenverschiebung.

Im Vergleich mit reinen Sozialhilfeempfängern sind Kombihilfeempfänger für die Kommunen vergleichsweise billig. Vor die Wahl gestellt, ob kommunale Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eher reinen Sozialhilfeempfängern oder eher Kombihilfeempfängern zugute kommen sollten, entscheiden sich Kommunen daher tendenziell für die reinen Sozialhilfeempfänger. Auch wenn die Maßnahmen im Hinblick auf die Integration am Arbeitsmarkt nicht als übermäßig erfolgreich gelten können, unterliegen Kombihilfeempfänger im Rahmen der dadurch gegebenen Möglichkeiten einer erkennbaren Benachteiligung.

Seit kurzem fördert die Bundesregierung die Kooperation zwischen Arbeits- und Sozialämtern auf lokaler Ebene. Durch ein solches Programm werden die fiskalischen Anreize zur Lastenverschiebung jedoch keinesfalls aufgehoben. Eine eher ursachenorientierte Politik sollte stattdessen an einer Zusammenfassung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ansetzen. Faktisch dürfte dies allerdings einer aus transfersystematischen Gründen ohnehin längst fälligen Abschaffung der Arbeitslosenhilfe gleich kommen.

Kombihilfeempfänger – die Stiefkinder der Beschäftigungsförderung?

Sozialhilfeempfänger sind keine homogene Gruppe. Sie unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Qualifikationsmerkmale, ihrer biografischen Verläufe, der Einmündungen in die Sozialhilfe und dadurch auch hinsichtlich der Zusammensetzung der Transferzahlungen, die sie erhalten. Sofern Sozialhilfeberechtigte gleichzeitig noch Ansprüche auf Transferleistungen nach SGB III (Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe) besitzen, werden diese vorrangig gewährt. Die nachrangig gewährte Sozialhilfe verringert sich auf den Differenzbetrag zwischen staatlich garantiertem Mindesteinkommen und dem Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung. Die davon betroffenen Personen werden im Folgenden als Kombihilfeempfänger bezeichnet.¹

Aus der spezifischen Alimentierung der Kombihilfeempfänger ergeben sich Folgeprobleme, die in erster Linie mit der geteilten Zuständigkeit für die beiden Transferformen zusammenhängen. Während die Arbeitslosenunterstützung vom Bund getragen und von den Arbeitsämtern bewilligt wird, liegt die Zuständigkeit für die Sozialhilfe sowohl in finanzieller als auch in organisatorischer Hinsicht bei den Kommunen. Das kann einer Tendenz zur Lastenverschiebung Vorschub leisten („Verschiebebahnhof“).² Reibungsverluste durch Doppelzuständigkeiten sind ebenfalls nicht auszuschließen. Nachteile dürften sich daraus für die Kombihilfeempfänger insbesondere im Hinblick auf die Einbeziehung in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ergeben.

Wie groß der Kreis der Betroffenen ist, lässt sich nur grob beziffern. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes wurden zum Stichtag 31.12.1998 in Deutschland insgesamt etwa 198 000 Sozialhilfe-Bedarfsgemeinschaften gezählt, in denen mindestens eine Person gleichzeitig Arbeitslosenunterstützung bezog. Dies entspricht einem Anteil von 11% an den grundsätzlich er-

* Dieser Beitrag basiert auf einem im Februar 2001 abgeschlossenen Gutachten zu den Anreizwirkungen der Sozialhilfe, das im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen erstellt wurde. Das vollständige Gutachten erscheint im Nomos-Verlag, Baden-Baden.

¹ Für diese Personengruppe existiert in den kommunalen Verwaltungen keine einheitliche Bezeichnung. In manchen Kommunen nennt man sie „Aufstocker“, da die Arbeitslosenhilfe durch Sozialhilfezahlungen aufgestockt wird. Mit Kombilohnkonzepten haben Kombihilfeempfänger nichts zu tun.

² Vgl. FEIST, H.: Arbeit statt Sozialhilfe. Zur Reform der Grundsicherung in Deutschland. Tübingen 2000.

werbsfähigen Sozialhilfeempfängern im Alter von 15 bis unter 65 Jahren. Der so berechnete Anteil stellt jedoch aus zwei Gründen nur eine Untergrenze für den Anteil der Kombihilfeempfänger an den arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern dar. Erstens gibt es in unbekannter Zahl Bedarfsgemeinschaften, in denen mehrere Personen Arbeitslosenunterstützung beziehen. Zweitens ist nur ein Teil der Sozialhilfeempfänger im Alter von 15 bis unter 65 Jahren tatsächlich arbeitsfähig. Legt man als Näherungsgröße für die Zahl der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger die Zahl der arbeitslos gemeldeten Sozialhilfeempfänger zugrunde (1998 waren dies etwa 709 000 Personen), so ergibt sich ein Anteil der Bedarfsgemeinschaften an diesem Personenkreis von 28%.³ Diese genannten Anteilswerte geben somit eine grobe Bandbreite für den Anteil der Kombihilfeempfänger an den von den Kommunen als „arbeitsfähig“ eingestuften Hilfeempfängern wieder.

Kooperation zwischen Arbeits- und Sozialamt – Ein erster Schritt in die richtige Richtung

Aus der Sicht der Kommunen als Träger der Sozialhilfe sind die Kombihilfeempfänger eher die „billigen“ Fälle im Vergleich zu denjenigen, die keine Leistungen vom Arbeitsamt, sondern nur vom Sozialamt beziehen. Reine Sozialhilfeempfänger sind in dieser Betrachtungsweise eher die „teuren“ Fälle. Daraus ergibt sich für Kommunen ein starker Anreiz, reine Sozialhilfeempfänger bei der Zuweisung in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gegenüber Kombihilfeempfängern zu bevorzugen. In dem Gutachten des IWH zu den Anreizwirkungen der Sozialhilfe wurden nicht nur Sozialhilfeempfänger befragt, sondern auch Interviews mit Experten aus der kommunalen Beschäftigungsförderung geführt, beispielsweise mit Vertretern der Sozialämter oder der Trägergesellschaften. Sie bestätigen, dass die geschilderte Handlungsweise oft gängige Praxis ist. Sie verweisen aber häufig noch auf einen anderen Aspekt zur Begründung, warum Kombihilfeempfänger tendenziell nur in geringem Umfang von kommunalen Bemühungen zur Reintegration in den Arbeitsmarkt profitieren. Werden Kombihilfeempfänger in Maßnahmen des Sozialamtes beschäftigt, die mehr als 14,5 Wochenstunden betragen, kann das Arbeitsamt den Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung aufheben. Damit ginge die Alimentierungspflicht voll auf die Kommune über. All diese

³ Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Fakten legen die Vermutung nahe, dass sich die Sozialämter bei ihren Aktivitäten für diese Gruppe zurückhalten und sich um die Reintegration in den Arbeitsmarkt weniger intensiv bemühen, als bei reinen Sozialhilfeempfängern.

Als Indiz für die Relevanz der Problematik kann auch gelten, dass in einigen Kommunen bereits seit einigen Jahren Kooperationen zwischen der Sozial- und der Arbeitsverwaltung bestehen, um den geschilderten Problemen begegnen zu können. Allerdings sind diese Projekte qualitativ und quantitativ recht unterschiedlich ausgeprägt. Sie reichen von Willensbekundungen für eine Zusammenarbeit über gemeinsame Arbeitsmarktkonferenzen, gemeinsam besetzte Vermittlungsstellen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger bis hin zur Zusammenarbeit beider Ressorts auf der Budget- und Planungsebene.

Seit Ende vergangenen Jahres fördert die Bundesregierung regionale Modellvorhaben, die eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Sozialämtern zum Inhalt haben. Unter dem Titel „MoZArT“ (Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe)⁴ werden seit her Kooperationsvereinbarungen zwischen örtlichen Arbeitsämtern und Sozialämtern mit der Zielsetzung getroffen, Doppelarbeit zu vermeiden und Synergieeffekte zu erzielen. Dazu sollen gemeinsame Anlaufstellen von Arbeitsämtern und örtlichen Trägern der Sozialhilfe geschaffen werden. Die Verwaltungsverfahren sollen vereinfacht und für die Betroffenen durchschaubarer werden. Ob dies zur Beseitigung der angesprochenen Probleme ausreicht, wird sich erst in der Zukunft zeigen. Zweifel daran sind jedoch angebracht.

Empirische Befunde zur Benachteiligung von Kombihilfeempfängern bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

Im Rahmen des bereits erwähnten Gutachtens des IWH wurde im Sommer 2000 in zwölf ausgewählten deutschen Städten und Landkreisen eine Befragung unter Personen durchgeführt, die im Jahr 1998 an einer kommunalen Maßnahme der Beschäftigungsförderung teilgenommen hatten.⁵ Das Sample umfasst 131 Interviews. Als Vergleichsgruppe wurden 69 Personen befragt, die im glei-

⁴ Vgl. www.bma-mozart.de.

⁵ Es handelt sich um die Städte Bielefeld, Chemnitz, Dessau, Dresden, Frankfurt/Oder, Hannover, Köln, Ludwigshafen und Magdeburg sowie die Landkreise Emsland, Lippe und Leipziger Land.

chen Zeitraum Sozialhilfeempfänger waren, jedoch nicht an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme ihrer Kommune teilgenommen hatten.

Um Aufschluss über die zugunsten von Kombihilfeempfängern tatsächlich eingesetzten Maßnahmen zu gewinnen, werden im Folgenden die Angaben aller Befragten betrachtet, die vor Beginn der Maßnahme, an der sie teilgenommen haben, nach eigenen Angaben Transfers vom Arbeitsamt (Arbeitslosengeld oder -hilfe) bezogen haben. Dies geschieht unabhängig davon, ob sie zu diesem Zeitpunkt nach eigenen Angaben auch Sozialhilfetransfers bezogen haben. Es ist davon auszugehen, dass diese Personen – sofern sie nicht an einer Arbeitsförderungsmaßnahme der Kommune teilgenommen hätten – zu Sozialhilfeempfängern geworden wären. Bei dem entsprechenden Personenkreis handelt es sich um insgesamt 16 Personen, vier Bezieher von Arbeitslosengeld und zwölf Arbeitslosenhilfeempfänger. Dies entspricht einem Anteil von 13% bezogen auf alle Maßnahmenteilnehmer, die die entsprechende Frage beantwortet haben. Geht man aufgrund der Vorüberlegungen davon aus, dass der Anteil von Kombihilfeempfängern an den arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern weitaus höher liegen dürfte, sind sie in der IWH-Stichprobe unterrepräsentiert. Dies allein kann bereits als Indiz für die Benachteiligung der Kombihilfeempfänger gelten. Dies gilt umso mehr, als in vier der ausgewählten Kommunen spezielle Programme für Kombihilfeempfänger praktiziert werden.

Auf die Maßnahmentypen verteilen sich die Kombihilfeempfänger folgendermaßen: Elf von ihnen haben an einer Beschäftigungsmaßnahme teilgenommen, vier an einer Qualifizierungsmaßnahme und ein Kombihilfeempfänger war in der Arbeitsvermittlung.

Die Wege in die Maßnahmen unterscheiden sich zwischen Kombihilfeempfängern (16 Befragte) und übrigen Maßnahmenteilnehmern (alle Maßnahmentypen, 115 Befragte) nur gering: 75% der Kombihilfeempfänger sind durch eine Aufforderung seitens des Arbeits- oder Sozialamtes in die Maßnahme gekommen, bei den übrigen Teilnehmern sind es 70%. Bei einer Betrachtung der Aufteilung der Hilfeempfänger auf die verschiedenen Maßnahmentypen werden ebenfalls kaum Differenzen zwischen den Leistungsempfängern des Arbeitsamtes und den übrigen Befragten deutlich. Dagegen zeigen sich für die Befragten, die an Beschäftigungsmaßnahmen teilnahmen (11 Kombihilfeempfänger und 76 weitere Hilfeempfänger), interessante Unterschiede hinsichtlich der bekun-

deten Bewertung der Maßnahmen. Dabei ergibt sich, dass 37% der Kombihilfeempfänger gegenüber 28% der übrigen Befragten eher negative Bewertungen abgaben. Auch bei den Fragen „Hätten Sie die gleiche Stelle auch angenommen, wenn Sie sie von sich aus auf dem freien Arbeitsmarkt gefunden hätten?“ und „Hätten Sie die Beschäftigung gern weiter fortgesetzt?“ zeigt sich eine deutlich negativere Einschätzung der Maßnahme durch die Kombihilfeempfänger im Vergleich zu den übrigen Befragten. Dabei mag auch der Umstand eine Rolle spielen, dass es für die Kombihilfeempfänger im Kontext mit der jeweiligen Maßnahme vielfach keine Verbesserung des Einkommens gab. Bei der Beantwortung der Frage nach der Veränderung der Einkommensposition, die mit dem Eintritt in die Maßnahme zu verzeichnen war, gaben 27% der Kombihilfeempfänger gegenüber 19% der übrigen Befragten an, dass es für sie keine Verbesserung gegeben hätte. Auch dies kann als Hinweis auf die Benachteiligung dieser Personengruppe gewertet werden.

Wenn die bereits geäußerte Vermutung zutrifft, dass sich die Kommunen bei der Förderung von Kombihilfeempfängern weniger intensiv um eine passgenaue Förderung bemühen, so müsste sich dies auch in einem systematisch geringeren Erfolg der Maßnahmen für die Kombihilfeempfänger niederschlagen. Betrachtet man den heutigen Erwerbsstatus der befragten Maßnahmenteilnehmer, so geben 19% derjenigen, die 1998 Kombihilfeempfänger waren, gegenüber 39% der übrigen Befragten an, zum Zeitpunkt der Befragung über ein Erwerbseinkommen (ggf. ergänzt durch staatliche Transfers) verfügt zu haben. 38% der ehemaligen Kombihilfeempfänger gegenüber 27% der übrigen Maßnahmenteilnehmer bezogen zum Zeitpunkt der Befragung immer noch oder wieder Sozialhilfe. Diese Angaben deuten darauf hin, dass der Erfolg der Maßnahmen im Sinne des Übergangs in den regulären Arbeitsmarkt für die Kombihilfeempfänger geringer ausgefallen ist als für die übrigen Befragten.

Möglichkeiten einer ursachenorientierten Reform

Die bereits angesprochene Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Arbeitsämtern auf kommunaler Ebene stellt einen vergleichsweise bescheidenen Ansatz dar, um der Benachteiligung von Kombihilfeempfängern begegnen zu können. Mit Fördermitteln für lokale Kooperationsprojekte zwischen Arbeits- und Sozialämtern werden die fiskalischen Anreize zur Lastenverschiebung keinesfalls aufgehoben. Insofern ist das Vorhaben

eher auf Symptombekämpfung als auf Ursachenbekämpfung ausgelegt.

Eine stärker ursachenorientierte Maßnahme bestünde in der in jüngster Zeit vielfach geforderten vollständigen Integration der Arbeitslosenhilfe in das System der Sozialhilfe.⁶ Die Zahl der Kombihilfeempfänger würde damit deutlich reduziert werden können (nur die bedürftigen Empfänger von Arbeitslosengeld würden noch ergänzende Sozialhilfe erhalten). Auf diese Weise könnten auch andere Nachteile der heutigen Aufspaltung des deutschen Fürsorgesystems in zwei Subsysteme – Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – beseitigt werden.⁷ Die arbeitsmarktpolitische Zuständigkeit für die Gruppen der am Arbeitsmarkt besonders Benachteiligten und der Langzeitarbeitslosen würde bei einer Stelle – den Kommunen – gebündelt werden, was sich positiv auf die Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik auswirken dürfte.

Für die Zusammenfassung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sprechen vor allem transfersystematische Gründe. Da Arbeitslosenhilfe keine Versicherungsleistung darstellt, gleichwohl aber an den Tatbestand eines vorhergehenden Versicherungsanspruchs geknüpft ist, führt die Zweigleisigkeit von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer Ungleichbehandlung von Arbeitssuchenden, zumindest dann, wenn der Arbeitslosenhilfeanspruch höher ist als der Sozialhilfeanspruch. Ökonomisch betrachtet hat die Sozialhilfe unabhängig von ihrer Nachrangigkeit ebenso eine Lohnersatzfunktion wie die Arbeitslosenhilfe. Es ist deshalb nicht einzusehen, wieso Arbeitssuchende, deren Anspruch auf Versicherungsleistungen erloschen ist, besser alimentiert werden sollten als Arbeitssuchende, die von vorneherein keinen Anspruch auf Versicherungsleistungen besessen haben.

Weiterhin wäre es allein schon wegen der sonst gefährdeten Finanzsituation von strukturschwachen Kommunen, aber auch unter Anreizgesichtspunkten⁸ angebracht, eine Beteiligung des Bundes an

den bei einer Reform erweiterten kommunalen Sozialhilfelasten vorzusehen. Den finanziellen Implikationen der Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit könnte damit wirksam begegnet werden.

Für die Beteiligung des Bundes spricht auch die heute gegebene Regelung der Finanzierungszuständigkeiten. Demgemäß käme es durch die vorgeschlagene Integration der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe zur Einsparung von Mitteln auf der Bundesebene, die zumindest teilweise an die Kommunen – deren Lasten ja steigen würden – weitergegeben werden sollten. Auch gesamtfiskalisch wird es durch die vorgeschlagene Maßnahme zu Einsparungen kommen, weil die Gewährung der Arbeitslosenhilfe – im Durchschnitt betrachtet – generöser ausfällt als die Sozialhilfe. Die Arbeitslosenhilfe wird gemäß dem früheren Lohn eines Arbeitslosen, die Sozialhilfe hingegen gemäß dem Bedarf eines Hilfeempfängers vergeben. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Sozialhilfe gerade wegen der Orientierung am Bedarf mit weitaus höheren Verwaltungskosten als die Arbeitslosenhilfe verbunden ist. Sinkenden Transferausgaben infolge der vorgeschlagenen Maßnahme stehen somit steigende Verwaltungskosten gegenüber. Ergänzende Reformen, etwa durch weitere Pauschalierungen der einmaligen Hilfe zum Lebensunterhalt sowie ggf. auch der Hilfe in besonderen Lebenslagen, wären deshalb zu erwägen, um den reformbedingten Anstieg der Verwaltungskosten zu begrenzen.

Die Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ändert allerdings nur partiell etwas an der heute gängigen Praxis der Lastenverschiebungen zwischen den Kommunen und den Arbeitsämtern. Um hier Änderungen herbeizuführen, gibt es verschiedene weiter gehende Vorschläge.⁹ So könnte eine Beteiligung der Kommunen an der Finanzierung des Arbeitslosengeldes für ehemalige Bezieher von Sozialhilfe vorgesehen werden, sofern der Bezug des Arbeitslosengeldes innerhalb von ein bis zwei Jahren nach der Beendigung der Sozialhilfebedürftigkeit eintritt. Dies würde die Anreize der Kommunen zur Lastenverlagerung reduzieren.

Cornelia Lang (cln@iwh-halle.de)

Martin T. W. Rosenfeld (mrd@iwh-halle.de)

Hilmar Schneider (schneider@iza.org)

⁶ Zu diesem Vorschlag vgl. etwa ROSENFELD, M. T. W.: Social Security, Intergovernmental Fiscal Relations and Efficiency: The case of the Two Systems of Public Assistance for the Unemployed in Germany, from: Ethics and Social Security, International Studies on Social Security, Vol. 7. Aldershot, Burlington, Singapore, Sidney 2001, pp. 243-276. – BERTHOLD, N.; THODE, E.; VON BERCHEM, S.: Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: Zwei sind eine zuviel, in: Wirtschaftsdienst, 2000, S. 576-584.

⁷ Vgl. hierzu ROSENFELD, M. T. W., a. a. O.

⁸ Der Bund würde einen Anreiz erhalten, sich im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Maßnahmen verstärkt

um die Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt zu kümmern.

⁹ Vgl. zusammenfassend ROSENFELD, M. T. W., a. a. O.