



## Kapitel 2



# Soziales und Armut

Michael Opielka

Die Gewährleistung eines menschenwürdigen Auskommens durch ein existenzsicherndes Einkommen gehört zu den vornehmsten Aufgaben der Sozialpolitik. Dabei hat sich im Verlauf des 20. Jahrhunderts gezeigt, dass eine gewisse Entkopplung zwischen marktgesteuerter Produktion von Gütern und Dienstleistungen und der staatlich gesteuerten Distribution von Sozialeinkommen den Bedürfnissen und Werten der Bevölkerung wie den Funktionsanforderungen einer hoch arbeitsteiligen Gesellschaft entgegen kommt. Das gilt auch für den Zugang zu sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Diensten. Gerade im Bereich der Sicherung des Existenzminimums wird diese relative Entkopplung von Arbeitsleistung und Einkommensanspruch kontrovers diskutiert und dabei ideologisch aufgeladen. Der Vorwurf des Missbrauchs von Sozialleistungen und das sog. Lohnabstandsgebot zwischen Niedriglöhnen und der Sozialhilfe spielten (nicht nur) in Deutschland immer wieder eine große Rolle. Die Entgegensetzung von nationaler und betrieblicher „Arbeiterpolitik“ (Sozialversicherungen) und kommunaler „Armenpolitik“ (Fürsorge, Sozialhilfe) – von fleißigem Arbeitnehmer und „unwürdigem“ Armen – prägte die deutsche Sozialpolitik. Mit der Agenda 2010 der rot-grünen Bundesregierung im Jahr 2003 und der seit 2005 wirksamen Zusammenlegung der bundesfinanzierten Arbeitslosenhilfe mit der kommunal finanzierten Sozialhilfe zu einem aus Bundesmitteln finanzierten Arbeitslosengeld II (ALG II) bzw. Sozialgeld („Hartz IV“) wurde die Grundeinkommenssicherung in Deutschland strukturell neu geordnet.

Eine der entscheidenden Voraussetzungen und Folgen der Neuordnung der Grundeinkommenssicherung bildet die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung auf kommunaler Ebene. Von besonderer Bedeutung ist dabei die langfristige Entwicklung zu einem kommunal basierten „Dienstleistungsstaat“. Die Qualität der Professionellen, des Fak-





tors „Personal“, wird zunehmend zu einer strategischen Ressource der lokalen Sozialpolitik. Zeitgemäße Professionalität in der kommunalen Sozialpolitik beinhaltet die systematische, kommunitaristische (gemeinschaftsbezogene) Einbeziehung von Engagement und Selbsthilfe in der Bürgergesellschaft vor Ort.

### **Einkommenssicherung im deutschen Sozialstaat**

Im Grundgesetz (GG) wird die Bundesrepublik Deutschland als ein sozialer Rechtsstaat ausgewiesen (Art. 20 und 28 GG). Nach Präzisierung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesgerichtshofs verpflichtet das Sozialstaatsprinzip den Staat, für soziale Gerechtigkeit auf der Grundlage der Achtung der Menschenwürde und des Rechtsstaatsprinzips zu sorgen. Bei reformpolitischen Entscheidungen ist das Sozialstaatsgebot zu beachten. Es bindet staatliches Handeln generell an das Streben nach sozialer Gerechtigkeit, wird allerdings seit Anfang der 1990er Jahre mehr und mehr in Frage gestellt. Aus dieser Staatszielbestimmung sind unter anderem die Verpflichtung der staatlichen Organe abgeleitet worden, jedem die Mindestvoraussetzung eines menschenwürdigen Daseins zu sichern, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen, die Hilfe der Gemeinschaft den Menschen zukommen zu lassen, die materielle, gesundheitliche oder psychische Probleme haben und sich selbst nicht helfen können, Chancengleichheit für sozial Benachteiligte zu schaffen und soziale Gegensätze zu reduzieren. Diesen Bestimmungen wird im Wesentlichen durch einen Mix sozialer Sicherungssysteme nachgekommen, die als zentrale Systemprinzipien den deutschen Sozialstaat kennzeichnen: die **Fürsorge**, die **Versorgung** und die **Sozialversicherung** (siehe Abb. 1). Seit einigen Jahren wird auch in Deutschland ein viertes Sicherungssystem diskutiert: die **Bürgerversicherung**, die es bei vielen europäischen Nachbarn (z.B. Schweiz, Niederlande) wie in den USA (Rentenversicherung „Social Security“) schon seit langem gibt und die auch in der früheren DDR ansatzweise existierte. Mit der deutschen Vereinigung (1990) wurde nur das westdeutsche System weitergeführt.

**Prinzip Fürsorge:** Es bezieht sich in erster Linie auf die sozialstaatlichen Hilfen im Falle des Armutsrisikos. Zuständig dafür war bis Ende 2004 das System der Sozialhilfe, das Bundessozialhilfegesetz (BSHG). Dies



**Abb. 1: Systemprinzipien des deutschen Sozialstaats**

Sozialpolitisches System	Fürsorge (Sozialhilfe)	Sozialversicherung	Versorgung	Bürgerversicherung
Bezugsvoraussetzung	individuelle Notlage	Pflichtmitgliedschaft	besonderer Rechtsanspruch	Bürgerstatus (bzw. Einwohner)
Leistungsanspruch	bei Bedürftigkeit, Subsidiarität	bei Eintritt Versicherungsfall	bei Vorliegen gesetzlich definierter Merkmale	bei Vorliegen gesetzlich definierter Merkmale
Gegenleistung	nein	ja, Pflichtbeiträge	ja, nonmonetäre „Sonderopfer“	ja, Sozialsteuern /Steuern
Bedürftigkeitsprüfung	Ja	nein	Nein	nein
Sicherungszweige	Sozialhilfe/Alg II Jugendhilfe Resozialisierung Wohngeld	Sozialversicherung GRV GKV Unfallversicherung Arbeitslosenversicherung Pflegeversicherung	Kriegsopferversorgung Soziale Entschädigung Beamtenversorgung Kindergeld Elterngeld	in Deutschland noch nicht existent (ansatzweise in Pflegeversicherung - Leistungsseite)

ist seit dem 1. Januar 2005 ersetzt worden durch das Sozialgesetzbuch (SGB) II und durch das SGB XII. Gekennzeichnet ist das System der Fürsorge durch die konsequente Orientierung am Bedarf, die Steuerfinanzierung, eine Nachrangigkeit gegenüber sonstigen Vermögen, Einkommen und Unterhaltsansprüchen, durch eine bedingte Rückzahlungsverpflichtung und – bezogen auf das SGB II – ein Sanktionsinstrumentarium zur Verpflichtung auf Erwerbsarbeit.

**Prinzip Versorgung:** Es beinhaltet die Entschädigung aus Steuermitteln für besondere Opfer, die dem Staat erbracht wurden, oder für einen sozialen Status, der dem Staat besonders wichtig erscheint, zum Beispiel für Beamte oder Kriegsopfer; aber auch Kinder- und Elterngeld folgen diesem Prinzip. Diesen Leistungsansprüchen gehen keine Beitragszahlungen voraus.

**Prinzip Sozialversicherung:** Dadurch schließlich werden im Kern die klassischen Risiken des gesamten Lebenslaufes abgedeckt. Leistungsansprüche werden hier in erster Linie über das Lohnarbeitsverhältnis begründet und erfolgen vorwiegend in Form von Geldzahlungen, die als Ersatz für Arbeitslohn fungieren (z.B. Rente, Krankengeld, Arbeits-



losengeld) und insoweit den bisherigen Lebensstandard sichern sollen. Das auf Bismarck und seine Sozialgesetze zurückgehende Sozialversicherungsprinzip gilt als spezifisch deutsche Errungenschaft und ist gekennzeichnet durch eine lohnbezogene Beitragserhebung, durch die paritätische Finanzierung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie – bei monetären Transfers – durch eine Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen.

Mit der spezifischen Ausgestaltung der sozialen Sicherung als Mix dieser drei Systemprinzipien, mit dem Schwerpunkt auf der Sozialversicherung, gilt der deutsche Sozialstaat als besonderes wohlfahrtsstaatliches Arrangement und wird vom liberalen Typus angelsächsischer Prägung wie vom sozialdemokratischen Typus skandinavischer Prägung unterschieden. Der deutsche „Wohlfahrtsstaat“ galt lange Zeit als Erfolgsmodell. So war beispielsweise der bundesdeutsche Arbeitsmarkt der 1960er und 1970er Jahre in der Lage, fast alle (willigen) Teile der Bevölkerung aufzunehmen. Selbst Geringqualifizierte konnten ihr Auskommen finden. Doch das, was einst als Exportschlager gefeiert wurde, ist mittlerweile ein Problem: die (Bismarcksche) Koppelung der sozialen Sicherung an den Status, genauer, an den Erwerbsarbeitsstatus einer Person. Denn die seit gut 30 Jahren wachsende Arbeitslosigkeit in Deutschland hat zu einer Erosion des sog. Normalarbeitsverhältnisses geführt und stellt das sozialen Sicherungssystem vor immer größere finanzielle Belastungen.

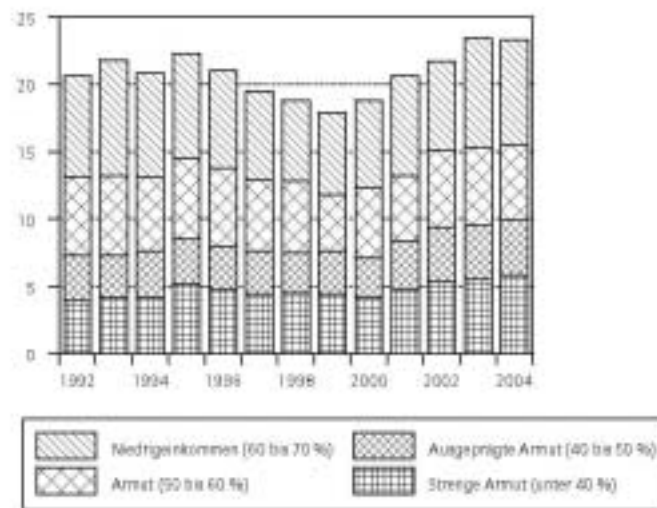
### **Wandel in der Sicherung des Existenzminimums**

Spätestens seit 2003 entbrannte eine breite politische Debatte um die Zukunft des deutschen Wohlfahrtsstaatsmodells. Zentrale Stichworte sind: die Agenda 2010 der damaligen rot-grünen Bundesregierung (1998-2005) und die darin enthaltenen Arbeitsmarktreformen auf der Basis von Vorschlägen der Hartz-Kommission. Im Zentrum steht dabei eine permanente Kooperation der Politik mit den gesellschaftlichen Akteuren (Neo-Korporatismus). Das Handeln selbst ist eingebettet in einen Modernisierungsdiskurs, der dem Sozialstaat scharfe Kritik – vorrangig mit Bezug auf Finanzierbarkeit, Kosteneffizienz und mangelnde Problemlösekapazität – zuteil werden lässt. Die Diskussion findet statt



vor dem Hintergrund einer kontinuierlichen Zunahme des Armutsrisikos in Deutschland (siehe Abb. 2). Konkrete Daten dazu finden sich in den *Armuts- und Reichtumsberichten*, die die Bundesregierung seit 2002 vorlegt. Mehr als 15% der Bevölkerung leben unter der in der EU vereinbarten Armutsrisikogrenze von 60% des „bedarfsgewichteten Nettoäquivalenzeinkommens“. Besonders hoch ist das Armutsrisiko für Kinder und Alleinerziehende.

Der angestrebte Umbau des Sozialstaats erfolgt dabei unter der Signatur der „Aktivierung“ und der mit ihr verbundenen Maxime des „Fördern und Fordern“. Das dahinter stehende Politikkonzept will Umfang und Reichweite öffentlicher Güter zurückschrauben und staatliche, aber auch verbandlich-gemeinschaftliche Verteilungsmechanismen zugunsten einer als überlegen betrachteten Marktsteuerung einschränken. Die Bürger sollen auf eine marktkonforme Ausrichtung ihres Lebens verpflichtet werden.

**Abb. 2: Anteil der Bevölkerung mit niedrigen und sehr niedrigen Einkommen, Deutschland 1992-2004**



Quelle: Krause, Peter / Ritz, Daniel: EU-Indikatoren zur Sozialen Inklusion in Deutschland; in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 1, 75. Jg., 2006, S. 16



Dieser Sozialstaatsumbau vom marktkorrigierenden zum aktivierenden Staat zielt auf eine Verwirklichung von Marktprinzipien in umfassendem Sinne und richtet sich gegen das traditionelle deutsche Sozialstaatsverständnis, bei dem der Sozialstaat gegenüber seinen BürgerInnen im Bedarfsfall als Garant und verlässlicher Ausfallbürge mit dem Ziel der Lebensstandardsicherung steht. Nun jedoch sollen nicht mehr die Rechte des Einzelnen gegenüber dem Gemeinwesen betont werden. Vielmehr soll mit Verweis auf die Pflichten gegenüber dem Gemeinwesen eine Neubelebung und Aktivierung des Sozialstaatsklientels stattfinden. Gutwillig interpretiert liegt diesem Konzept die Überzeugung zugrunde, dass die Motivation zur Selbsthilfe durchaus vorhanden ist, sie eben nur in Bewegung gesetzt werden muss. Kritiker vermuten gleichwohl, dass die Metapher der Aktivierung dazu instrumentalisiert wird, den weiteren Rückbau sozialstaatlicher Schutzrechte zu betreiben, die bislang den Einzelnen vor den Pressionen und Risiken des Marktes schützten.

### **Die Hartz-Gesetze**

Als exemplarisches Beispiel für diese Transformation des Wohlfahrtsstaates kann die sog. „Hartz“-Gesetzgebung, vor allem „Hartz IV“ gelten. Der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder hat die Ziele in seiner Regierungserklärung vom 14. März 2003 prägnant zusammengefasst: „Wir werden Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abfordern.“ Die sog. Hartz-Kommission, unter Vorsitz des damaligen VW-Personalvorstandes Dr. Peter Hartz, legte noch im August des gleichen Jahres einen Bericht über *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* vor und empfahl mit 13 „Innovationsmodulen“ ein umfassendes Bündel von Maßnahmen, die nach und nach als Gesetze verabschiedet wurden.



Hartz I und II führten „Ich-AGs“ und „Mini-Jobs“ zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ein. „Personalserviceagenturen“ (PSA) sollten eine schnellere Rückkehr in den Arbeitsmarkt ermöglichen, die Umwandlung von Arbeits- und Sozialämtern zu „Jobcentern“ eine einheitliche Anlaufstelle bieten sowie einen besseren Datenabgleich ermöglichen. Darüber hinaus wurden strengere Anrechnungen und Zumutbarkeitsregelungen hinsichtlich der Arbeitsaufnahme („Fördern und Fordern“)

**Abb. 3: Soziales Sicherungssystem bei Arbeitslosigkeit und Bedürftigkeit in Deutschland**

Leistungsart	Alg I	Alg II	Sozialgeld	Sozialhilfe
sozialpolitisches System	Sozialversicherung	Fürsorge	Fürsorge	Fürsorge
Finanzierung	Versicherungsbeiträge	Steuern	Steuern	Steuern
Leistungsdauer	max. 12 Monate, für Ältere ab 55 Jahren max. 18 Monate; anschl. Alg II	unbegrenzt (aber Verpflichtung zur aktiven Beendigung der Notlage)	unbegrenzt	unbegrenzt (solange Voraussetzung der Erwerbsunfähigkeit erfüllt bleibt)
Personenkreis	Erwerbslose (bei Erfüllung der Anwartschaftszeiten, begrenzt auf die Leistungsdauer)	erwerbsfähige Erwerbslose zwischen 15 und 65 Jahren	nicht erwerbsfähige Angehörige eines Alg II-Beziehers	länger oder dauerhaft Erwerbsunfähige

eingeführt, die erhebliche Einschnitte bei den Leistungen für Arbeitslose bedeuteten. Mit Hartz III gingen der konsequente Umbau der Arbeitsverwaltung und Elemente einer Vereinfachung des Arbeitsförderungsrechts im SGB III einher. Die Umstrukturierung und die durch sie symbolisierte Namensgebung „Bundesagentur für Arbeit“ (BA) sollten signalisieren: Arbeitsvermittlung ist Service am Kunden und kein bürokratischer Akt. Dazu bedürfte es anderer Rahmenbedingungen, vor allem bezogen auf das Betreuungsverhältnis. Daher sollen künftig auf einen Arbeitsvermittler nur noch 75 statt wie zuvor 350 Arbeitsuchende kommen.

Über das Hartz IV-Gesetz wurde schließlich die Zusammenlegung der Arbeitslosen- mit der Sozialhilfe vollzogen. Als SGB II (Sozialgesetzbuch II) implementiert, regelt es seit 1.1.2005 in Form des Arbeitslosengeldes II (Alg II) die Grundsicherung für Arbeitsuchende, die länger als ein Jahr arbeitslos sind, und das Sozialgeld für deren nicht-erwerbsfähige Angehörige. Es löste damit das bis Ende 2004 bestehende Bundessozialhilfegesetz (BSHG) ab, das seitdem, als SGB XII, nur noch für diejenigen gilt, die länger oder dauerhaft erwerbsunfähig sind. Alle drei Systeme (siehe Abb. 3) sind als Fürsorgeleistungen konsequent nach der Bedarfsorientierung ausgerichtet und unterscheiden sich damit von der klassischen Arbeitslosenversicherung (Alg I), die als Sozialversicherungssystem eine am früheren Lohn orientierte Standardabsicherung gegen das Risiko Arbeitslosigkeit darstellte.



Mit der Einführung des SGB II wurde das System der Arbeitslosenhilfe abgeschafft. Wo noch bis Ende 2004 der frühere Lohn ausschlaggebend für die Höhe der Leistung war, orientiert sie sich nun an den Regelsätzen der Sozialhilfe und einer hinzuzurechnenden Pauschale für einmalige Leistungen (vor allem für Kleidung, Wohnungsausstattung, Renovierungen usw.). Im BSHG wurden sie fallweise nach Bedarf geregelt). Das Alg II (West) beträgt für das erste (volljährige) Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft seit dem 1.7.2007 347 € Miet- und Heizkosten werden – sofern angemessen – zusätzlich in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen gezahlt. Vor Inanspruchnahme des Alg II muss ein Langzeitarbeitsloser von seinem angesparten Vermögen leben, solange jedenfalls, bis dieses bis auf ein restliches Schonvermögen aufgezehrt ist. Wer mit den Pauschalen nicht umgehen kann, wird auf Sachleistungen verwiesen – eine ergänzende Sozialhilfe ist ausgeschlossen. Lebt der Arbeitslose in einer Ehe oder eheähnlichen Gemeinschaft, wird er zuerst auf die Unterstützung seines Partners verwiesen, erst danach werden öffentliche Leistungen gewährt. Kombiniert ist diese reduzierte Leistungsgewährung mit einer restriktiveren Zumutbarkeitsregelung, die unter Sanktionen durchsetzbar ist. So können Alg II-Bezieher beispielsweise auch auf schlecht bezahlte Teilzeit- oder Mini-Job-Angebote vermittelt werden. Die Ablehnung eines solchen Jobs kann für die Betroffenen die Reduzierung des Alg II um bis zu 30% bedeuten. Jungen Erwachsenen können die Leistungen sogar ganz gestrichen und auf Sachleistungen begrenzt werden.

### **Die Beseitigung von Vermittlungshemmnissen**

Die Details, aber auch die Gesamtheit dieser Reformmaßnahmen, weisen deutlich auf ein neues sozialpolitisches Leitbild. Es verabschiedet sich vom bisherigen Modell der Sozialversicherung mit ihrem Ziel der Lebensstandardsicherung und versucht durch finanzielle Einsparungen bei Erwerbslosen und einem vermehrten Druckpotenzial, die Vermittlung in jegliche Form von Arbeit zu erreichen. Optimistisch betrachtet birgt die neuartige „Arbeitspflicht-Strategie“ gewisse Chancen, da der Rückbau staatlicher Finanzleistungen von einer Verstärkung des Angebots sozialer Dienstleistungen (pädagogische Intervention) begleitet wird, die auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zielen (§ 4 SGB II).



Adressat dieser Dienstleistungen ist vor allem die klassische Sozialstaatsklientel – genauer gesagt die Langzeitarbeitslosen. Eigens für diese Gruppe wurde über Hartz IV ein separates Instrumentarium geschaffen – das „Fallmanagement“. Der Begriff selbst taucht zwar explizit nicht im Gesetzestext auf, doch in der Gesetzesbegründung wird die strategische Bedeutung betont: „Zur schnellstmöglichen Überwindung der Hilfebedürftigkeit bedarf es einer maßgeschneiderten Ausrichtung der Eingliederungsleistung auf den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Kernelement der neuen Leistungen soll deshalb das Fallmanagement sein. Im Rahmen des Fallmanagements wird die konkrete Bedarfslage des Betroffenen erhoben; darauf aufbauend wird dann ein individuelles Angebot unter aktiver Mitarbeit des Hilfebedürftigen geplant und gesteuert“ (Bundesdrucksache 15/1516, S. 44).

Zuständig für das Fallmanagement sind die sog. Fallmanager. Sie sollen höchstens 75 erwerbsfähige Hilfebedürftige betreuen und nach einem Eingliederungsplan vermitteln. Zuvor wird ein „Profiling“ erstellt, eine umfassende Bestandsaufnahme aller persönlichen Eigenschaften eines Arbeitssuchenden, die negativen oder positiven Einfluss auf die Chancen bei der Job-Vermittlung haben. Auch das Fallmanagement ist konsequent nach dem Grundsatz der Aktivierung zur Arbeit ausgerichtet. Vermittlungshemmnisse sollen dazu identifiziert und behoben werden. Gerade Langzeiterwerbslose bringen eine Vielzahl solcher Hemmnisse mit. In einer Erhebung aus dem Jahre 2004 hatten 58% der Leistungsempfänger neben der Arbeitslosigkeit eines oder mehrere schwerwiegende Probleme wie Sucht, Schulden, Vorstrafen und gesundheitliche Gebrechen. Derartige Hemmnisse stehen einer zeitnahen Vermittlung in Arbeit im Wege und sollen durch das Engagement der Fallmanager erkannt und beseitigt werden. Diese Fokussierung auf pädagogische Formen wohlfahrtsstaatlicher Hilfestellung stößt jedoch in der praktischen Umsetzung auf erhebliche Schwierigkeiten. Die meisten Fallmanager der BA sind mit der neuen Herausforderung hoffnungslos überfordert.

Dies lässt sich auch mit der Zusammensetzung des Mitarbeiterstamms der BA erklären. Hier dominiert angestammtes Personal, vor allem also Verwaltungspersonal. Bei der nötigen Personalrekrutierung wiederum wurden im Rahmen der Amtshilfe vor allem MitarbeiterInnen der ehe-

### **Soziale Dienste**

Auf kommunaler Ebene werden zahllose soziale Dienste und Einrichtungen angeboten. Teilweise sind sie gesetzlich vorgeschrieben (etwa Kindergärten), meistens jedoch sind es spezifische Bedarfslagen, die zu ihrer Entstehung geführt haben. Ursächlich für die Notwendigkeit solcher Institutionen sind die heutigen Lebensbedingungen, die häufig zu einer Unvereinbarkeit von Familie und Beruf führen, zu Arbeitslosigkeit, zu sozialen Randexistenzen, zur Verwahrlosung von Jugendlichen, zerrütteten Familienverhältnissen, Suchtproblemen, etc.pp. Die Kommunen müssen sich damit befassen, weil sich das damit einhergehende Konfliktpotenzial sozusagen direkt unter ihren Augen – auf öffentlichen Straßen und Plätzen – abspielt. Aus diesem Grunde unterhalten die Städte, Gemeinden und Kreise eine Vielzahl von Diensten und Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft. Hinzu kommen freie Träger – von den etablierten Wohlfahrtsverbänden bis zu Privaten, Vereinen und ehrenamtlichen Initiativen. Für die Politik ist nicht ganz leicht zu unterscheiden, wo „Wildwuchs“ herrscht, und wo echte Not die sozialen Dienste rechtfertigt. Grüne Kommunalpolitik sollte sich von einem gemeinwohlorientierten, sozialen Denken leiten lassen. Dazu gehört es, dass die sozialen Dienste, vor allem die Kriseninterventionsdienste, personell und finanziell hinreichend ausgestattet sind und weitgehend frei von bürokratischen Gängelungen arbeiten können. (AKP-Redaktion)



maligen öffentlichen Arbeitgeber (z.B. Post und Bahn) übernommen und befristet eingestellt. Kurze Schulungen zur Erlangung grundlegender Kenntnisse der verschiedenen sozialpädagogischen Ansätze reichen hier keineswegs aus. Erforderlich wären länger dauernde Hilfeprozesse, die das wieder herstellen, was vielen Langzeitarbeitslosen verlorengegangen ist, nämlich Motivation und Aktivität – kurz: Erwerbsarbeitsorientierung. Doch eine solche Hilfe ist personal- und zeitaufwändig und birgt keine sicheren Erfolgsgarantien. Gleichwohl aber verlangt das SGB II Resultate. Die sind in Form einer Eingliederungsbilanz regelmäßig vorzulegen (§ 54). Die Widersprüchlichkeit dieser Praxis zwingt

viele Fallmanager, die Arbeitslosen schließlich in billige Pflichtarbeiten zu vermitteln, ohne deren Probleme ernsthaft weiter aufzuarbeiten.

Erste Anzeichen dafür: Der Zweite Arbeitsmarkt in Form der Arbeitsgelegenheiten (§ 16, Abs. 3, Satz 1 SGB II) – im öffentlichen Diskurs als „Ein-Euro-Jobs“ bezeichnet – hat seit 2005 eine deutliche Aufwertung erfahren. Hinzu kommt, dass Langzeitarbeitslose entweder von Arbeitsgemeinschaften aus Agenturen für Arbeit und Kommunen (die zuvor für die Sozialhilfe zuständig waren) oder von einer der 69 sog. Optionskommunen (ohne institutionelle Beteiligung der BA) betreut werden. Die wissenschaftliche Evaluation belegt bislang, dass die Erfolge beider Organisationsformen bei der Aktivierungs- und Vermittlungstätigkeit als bescheiden zu bewerten sind. Das kann auch nicht weiter verwundern: Die Konstruktionslogik des aktivierenden Ansatzes basiert auf der Annahme eines „Mismatch“ am Arbeitsmarkt, d.h. die Arbeitslosen passen nicht auf vorhandene Arbeitsstellen oder sind nicht vermittelbar und müssen deshalb gefordert werden, bis hin zum Leistungszug. Unter den gegenwärtigen konjunkturellen Bedingungen und einem strukturellen Arbeitsplatzdefizit von annähernd 7 Mio. erscheint die Verpflichtung auf jegliche Form zumutbarer Arbeit als sozial- und arbeitsmarktpolitisch unrealistisch und politisch problematisch. Man kann sagen, dass die Hartz-Gesetzgebung in dieser Hinsicht die soziale Demokratie gefährdet. Die mit Sanktionen bewährte Verpflichtung zur Annahme jeglicher Form zumutbarer Arbeit, insbesondere von Niedriglohnjobs, bleibt so als ihr wesentliches Charakteristikum übrig.

### **Grundeinkommen und kommunale Sozialpolitik**

Seit den 1980er Jahren wurde in akademischen Kreisen – zunächst lediglich im Umfeld linksalternativer Sozialbewegungen und der Grünen – die Idee eines Grundeinkommens diskutiert. Die deutsche Einheit unterbrach diese Diskussion, während sie in vielen anderen Ländern weiter geführt wurde. Dass sie nun erneut aufflammt, ist eine Folge der Abstiegsangst bis hinein in die Mittelschichten. Die Idee des Grundeinkommens bildet eine Anti-These zum Programm der Aktivierung. Sie geht davon aus, dass jeder Einzelne zählt, egal, was er tut, und steht insoweit für ein Programm sozialer Grundrechte. Es gibt verschiedene Varianten eines Grundeinkommens, das auch als Existenzgeld oder



Bürgergeld bezeichnet wird (zum Überblick: Opielka / Strengmann-Kuhn 2007). Gemeinsam ist allen Grundeinkommensvarianten das Fehlen einer Arbeitsverpflichtung. Die Befürworter einer **Grundsicherung** stehen demgegenüber in der Tradition der Sozialhilfe (bzw. des Alg II) und möchten die Einkommenssicherung nicht von der Arbeitsbereitschaft entkoppeln. Grundsätzlich können Grundsicherung wie Grundeinkommen über Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge finanziert werden. Eine Beitragsfinanzierung kann entweder nach dem Äquivalenzprinzip erfolgen, womit die Höhe der Leistung der Höhe der Beitragszahlungen folgt. Damit die Leistung immer ein bestimmtes Mindestniveau erreicht, muss die Einzahlung eines entsprechenden Mindestbeitrages verlangt werden. Dies wäre die Idee der sog. voll eigenständigen Sicherung, durch die z.B. eine Grundsicherung im Alter oder bei Arbeitslosigkeit finanziert werden kann. In bestimmten Fällen müsste dann die Zahlung des Mindestbeitrags ganz oder teilweise durch staatliche Leistungen erfolgen. Eine andere Möglichkeit ist eine Beitragszahlung, bei der zu geringe Leistungsansprüche auf das Grundsicherungsniveau aufgestockt werden und zwar innerhalb des Systems und nicht erst bei der Auszahlung. Nach diesem Prinzip ist die Grundsicherung im Alter in der Schweiz oder in den Niederlanden konstruiert, sowie der Vorschlag einer Grundeinkommensversicherung (Opielka 2004, Strengmann-Kuhn 2005).

Aus Sicht der kommunalen Sozialpolitik ist entscheidend, dass bereits die rot-grüne Hartz IV-Reform eine Verschiebung der Finanzierung der Grundeinkommenssicherung von der kommunalen auf die nationale Ebene erreicht hat. Für die kommunale Sozialpolitik bieten die Diskurse um eine Reform des Sozialstaats in Richtung Grundeinkommen daher eine doppelte Chance. Zum einen eröffnet sich ein Pfad zur Armutsfestigkeit des Sozialstaats jedenfalls dann, wenn das Grundeinkommensniveau – gegebenenfalls mit bedarfsorientierten Zuschlägen – das Existenzminimum verlässlich sichert. Zum anderen dürfte ein Grundeinkommen die Spielräume für eine kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik deutlich erhöhen, insbesondere für innovative Verknüpfungen von freiwilligem Engagement und Erwerbsarbeit.

Das Interesse am freiwilligen Engagement, nimmt seit den 1990er Jahren deutlich zu – sowohl von Einsatzwilligen als auch von offizieller

### **Schuldnerberatung**

Immer mehr Menschen häufen Schulden an, deren Tilgung ihnen eines Tages nicht mehr gelingt. Dann führt die „Überschuldung“ zum sozialen Abstieg, beschäftigt Gerichte oder gar die Justiz und zerrüttet ganze Familien. Ursächlich sind zum einen Lebenswidrigkeiten wie Arbeitslosigkeit, Krankheit, Scheidung etc., zum andern aber auch die Tatsache, dass Menschen heute viel zu leicht an Waren und (Finanz-)Dienstleistungen kommen, die erst später bezahlt werden müssen, z.B. die Handy-Rechnung, der Autokauf auf Raten oder der schnelle Anschaffungskredit im Kaufhaus. So ist Schuldnerberatung nicht nur zu einer Aufgabe der sozialen Arbeit geworden, sondern auch eine spezialisierte Tätigkeit von kommunalen Beratungsstellen. Grüne Kommunalpolitik sollte ein Augenmerk darauf haben, dass solche Stellen personell und finanziell gut ausgestattet sind. Da bei privaten Insolvenzen die Verjährung erst nach sieben Jahren eintritt, erstreckt sich die Beratung oft über lange Zeiträume, was es erforderlich macht, dass das Personal in sozialpädagogischen Ansätzen aber auch in Rechtsfragen geschult, gut qualifiziert und auch menschlich geeignet ist. (AKP-Redaktion)

Seite, von der Bundesregierung wie von den Landesregierungen, Kommunen und sozialen Trägern. Mit der Verfestigung der Langzeiterwerbslosigkeit wird diskutiert, ob das Ehrenamt ein Erwerbs-arbeitsersatz sein könnte, wenn immer mehr Leute aus dem Arbeitsprozess fallen. Dies wird vor allem von Ulrich Beck mit dem Konzept der Bürgerarbeit vertreten. Dass die bezahlte Lohnarbeit ihren heutigen Stellenwert hat, verdankt sie der Industriegesellschaft und dem Kapitalismus. Davor war historisch die Selbstversorgungsökonomie dominant. Damals resultierte der soziale Status aus Familienbindungen, aus Herkunft und anderen Gemeinschaftsbindungen.

Es gibt heute viele Menschen, die über ihre bezahlte Erwerbsarbeit einen – aus eigener Sicht – eher kümmerlichen Sozialstatus erreichen. Aber über ehrenamtliches Engagement sind sie aber oft Vorstandsmitglieder oder sind Obmann/frau einer für sie wichtigen Gruppe. Da tritt



### **Obdachlose**

Meistens aufgrund von sozialen Notsituationen verlieren Menschen ihren Wohnsitz und werden obdachlos. Die Wohnungslosenhilfe ist für diese sozial Ausgegrenzten oft das letzte Auffangnetz. Die Zahl der in Deutschland wohnungslos gewordenen Menschen beläuft sich gegenwärtig auf rund 255.000. Das ist eine positive Entwicklung: Es gab bereits einmal mehr Betroffene in Ein- und Mehrpersonenhaushalten. Gänzlich ohne jede Unterkunft auf der Straße leben rund 18.000 Personen. Die Kommunen sind aufgefordert, für diese Menschen durch Notunterkünfte und niedrigschwiligen Zugang zu Sozialdiensten das Möglichste zu tun. Einen Schwerpunkt sollte aber die Prävention bilden, um Langzeitarbeitslosen, die potenziell von Wohnungsverlust bedroht sind, zu helfen. Oft sind die Mietobergrenzen für Alg II-Haushalte zu niedrig angesetzt und gefährden so die Wohnungssicherheit. (AKP-Redaktion)

Kontaktadresse: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.,  
[www.bag-wohnungslosenhilfe.de](http://www.bag-wohnungslosenhilfe.de)

die bezahlte Arbeit von ihrem Empfinden her in den Hintergrund. Neuere Forschungen zeigen auch: Wer sich im Ehrenamt erfolgreich engagiert, findet bei Arbeitslosigkeit meistens leichter einen Job. Es gibt viele Leute, die ehrenamtlich aktiv sind, in der Hoffnung, damit ihre gesellschaftliche Präsenz, ihre Teilhabe, zu verbessern.

Eng verbunden mit dem Konzept der Bürgerarbeit ist die Idee eines garantierten oder „bedingungslosen“ Grundeinkommens. Die Frage lautet: Könnte die finanzielle Absicherung von Menschen, die aus dem Arbeitsprozess gefallen sind, ermöglichen, dass gesellschaftlich notwendige, aber bislang nicht bezahlte Arbeit auf freiwilliger Basis geleistet wird? Zwar scheint es wenig realistisch, dass man einfach Geld in die Gesellschaft einspeisen kann – und schon engagieren sich die Leute. Es könnte auch sein, dass viele einfach nur „abhängen“. Dennoch transportiert die Idee eines Grundeinkommens eine erhebliche symbolische Bedeutung. Es wird signalisiert, dass ein Teil des Volkseinkommens auf alle verteilt wird. Ein Grundeinkommen wäre so etwas wie die Rückga-



be eines Teils des Reichtums, den sich die Gesellschaft erarbeitet hat, an alle Gesellschaftsmitglieder. Insoweit kann man sagen, dass vor allem für die Bereiche der Familienarbeit und des freiwilligen Engagements, aber auch für den Bereich Bildung das Grundeinkommen eine pauschalierte Ermöglichung werden kann.

Die Idee des Grundeinkommens relativiert auch die Gefahren eines neo-liberalen Niedriglohnsektors gravierend. Geringe Bezahlung, sei es wegen Teilzeit oder eben bei Bürgerarbeit – also im Grenzbereich von Erwerbsarbeit und Freiwilligenengagement – führt nicht mehr zu Armut. Dies kann anschaulich an der Frage gezeigt werden, ob ein Mindestlohn mit einem Grundeinkommen kompatibel ist. Sowohl in den USA wie auch in Großbritannien existieren Negativsteuersysteme für Erwerbstätige und gleichzeitig gesetzliche Mindestlöhne. Denkbar wäre, den Non-Profit-Bereich von Mindestlohnregelungen auszunehmen und hier mit der Einführung eines Grundeinkommens bzw. „solidarischen Bürgergeldes“ zu beginnen.

Ein Grundeinkommen tritt in verlässliche Vorleistung. Es gibt Sicherheit für unternehmerische, berufliche und gemeinschaftliche Tätigkeiten. Damit wird nicht die Gesellschaft verstaatlicht, sondern der Sozialstaat gesellschaftlich. Die „garantistische“ Idee des Grundeinkommens ist anschlussfähig für liberale, konservative, sozialdemokratische und sozialistische Ordnungsvorstellungen. Vor allem in Verbindung mit der Hoffnung auf einen Bürokratieabbau ist sie inzwischen in breiten Kreisen salonfähig geworden und passt damit durchaus in eine globalisierte Welt, in der der Bismarcksche Sozialstaat als Anachronismus erscheinen muss.

#### **Literatur**

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Übersicht über das Sozialrecht; Ausgabe 2007, BW Bild und Wissen Verlag, ISBN 978-3-8214-7243-0, Nürnberg 2007

Opielka, Michael: Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven; Rowohlt's Enzyklopädie, ISBN 3-499-55662-6, Reinbek 2004

Schwabe, Bernd-Günter: Sozialhilfe – Grundriss für die Aus- und Fortbildung; Kohlhammer-Verlag, 17. Auflage, ISBN 978-3-555-01261-2, Stuttgart 2007

Thole, Werner (Hg.): Grundriss Soziale Arbeit – Eine einführendes Handbuch; VS-Verlag für Sozialwissenschaften, 2. Auflage, ISBN 3-531-14832-X, Wiesbaden 2005

Boeckh, Jürgen / Huster, Ernst-Ulrich / Benz, Benjamin: Sozialpolitik in Deutschland – Eine systematische Einführung; VS-Verlag für Sozialwissenschaften, 2. Auflage, ISBN 978-3-531-15248-6, Wiesbaden 2006

Strengmann-Kuhn, Wolfgang (Hg.): Das Prinzip Bürgerversicherung – Die Zukunft im Sozialstaat; VS-Verlag für Sozialwissenschaften, ISBN 3-531-14509-6, Wiesbaden 2005

Opielka, Michael / Strengmann-Kuhn, Wolfgang: Das Solidarische Bürgergeld. Finanz- und sozialpolitische Analyse eines Reformkonzepts – Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung; in Borchard, Michael (Hg.): Das Solidarische Bürgergeld. Analysen einer Reformidee; Lucius & Lucius, ISBN 978-3-8282-0393-8, Stuttgart 2007, S. 13-141

Bäcker, Gerhard u.a.: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland; 2 Bände, 4. Auflage, VS-Verlag für Sozialwissenschaften, ISBN 978-3-5313-3333-5, Opladen 2007

Rudolph, Clarissa / Niekant, Renate (Hg.): Hartz IV – Zwischenbilanz und Perspektiven; Westfälisches Dampfboot, ISBN 978-3-89691-663-1, Münster 2007

Bischoff, Joachim: Allgemeines Grundeinkommen – Fundament für soziale Sicherheit?; VSA-Verlag, ISBN 978-3-89965-186-7, Hamburg 2007

Knuth, Matthias u.a.: Kommunalisierte Grundsicherung für Arbeitsuchende; IAQ-Forschungsbericht 2007-1, Universität Duisburg-Essen / Hans-Böckler-Stiftung 2007

### **Internet**

Gewerkschaftsnaher aktueller Überblick zur Sozialpolitik: [www.sozialpolitik-aktuell.de](http://www.sozialpolitik-aktuell.de)

Netzwerk Grundeinkommen: [www.grundeinkommen.de](http://www.grundeinkommen.de)

### **Zeitschriften**

Sozialer Fortschritt – Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik; Verlag Duncker & Humblot, ISSN 0038-690X, [www.sozialerfortschritt.de](http://www.sozialerfortschritt.de)

Neue Praxis – Zeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozialpolitik; [www.neuland.com](http://www.neuland.com)

Blätter der Wohlfahrtspflege – Deutsche Zeitschrift für Soziale Arbeit; Nomos-Verlag, ISSN 0340-8574, [www.gerhard-pfannendoerfer.de](http://www.gerhard-pfannendoerfer.de)

### **AKP-Artikel**

Schwerpunkt: Hartz IV – Politische Bilanz; in: AKP 6/2005, S. 37-55

Schwerpunkt: Arbeitslosigkeit, Boom – Was denn nun?!; in: AKP 6/2006, S. 37-55