

Sozialhilfe und kommunale Beschäftigungsförderung

Exklusionstendenzen in Österreich, Deutschland, Dänemark

Das Projekt strategies & effects wurde im Rahmen der **Vorbereitenden Maßnahmen zur Bekämpfung und Vorbeugung der sozialen Ausgrenzung von der Europäischen Union** (GD V) gefördert (VP/2001/014).

Projektpartner waren:

Stadt Göttingen – Fachbereich Beschäftigungsförderung/ Deutschland (Hauptkoordinator)

Sociologisk Analyse in Aarhus/ Dänemark

Peripherie – Institut für praxisorientierte Genderforschung in Graz/ Österreich

(4 transnationale Treffen)

Ziel:

In der Untersuchung werden die **Zugangsbedingungen zu den Sozialhilfesystemen in Österreich, Deutschland und Dänemark untersucht und miteinander verglichen**. Dabei steht die Frage im Vordergrund, ob und inwieweit die seit einigen Jahren zu beobachtende Tendenz der **zunehmenden Anwendung von „aktivierenden Methoden“ bei der Beschäftigungsförderung für SozialhilfeempfängerInnen eine Veränderung der Zugangsbedingungen zu den Sozialhilfesystemen bewirkt**.

Diese Übertragung von Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik auf eine Gruppe von Erwerbslosen, die nicht in die Sozialversicherungssysteme einbezogen ist, hat **allerdings in einigen Staaten der EU bisher lediglich ansatzweise stattgefunden**. Dies ist zum Beispiel in Österreich der Fall, wodurch es in der vorliegenden **Untersuchung möglich ist, sehr unterschiedliche Formen der Ausgrenzung aus den Sozialhilfesystemen bzw. der Einbeziehung in diese Systeme in den Blick zu nehmen und aufeinander zu beziehen**.

Hypothese:

Wir sind von der Hypothese ausgegangen, dass auf der einen Seite **die Rolle aktivierender Ansätze innerhalb des jeweiligen Sozialhilfesystems davon abhängt, wie restriktiv das**

System selbst und der Zugang zum System ausgestaltet sind. Auf der anderen Seite verstärkt eine Politik der zunehmenden **Verschränkung von Aktivierung und Sozialleistungsbezug** (*workfare*) die **Gefahr sozialer Ausgrenzung** sowohl hinsichtlich des regulären Arbeitsmarktes als auch hinsichtlich der Systeme der sozialen Sicherung.

Diese Hypothese untersuchen die folgenden drei Fallstudien – mit jeweils unterschiedlichem Fokus – entlang der folgenden **vier Exklusionsarten**: Den **Ausschluss vom Sozialhilfesystem durch restriktiven Zugang, den Ausschluss von Aktivierungsmaßnahmen, den Ausschluss vom Arbeitsmarkt durch forcierte Integration in Aktivierungsmaßnahmen, sowie den Ausschluss aus dem Sozialhilfesystem durch *workfare***. Der jeweilige Schwerpunkt der länderspezifischen Untersuchungen wird dabei bei denjenigen Exklusionsformen gesetzt, von denen vermutet wird, dass sie im eigenen länderspezifischen Untersuchungsfeld von besonderer Relevanz sind.

Methode:

Die Systeme von Sozialhilfegewährung und Beschäftigungsförderung in Österreich, Deutschland und Dänemark unterscheiden sich in wesentlichen Punkten, aber auch innerhalb der einzelnen Staaten lassen sich große Unterschiede zwischen der in den **einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften vorherrschenden Praxis feststellen**.

Die in den folgenden **Fallstudien präsentierten Untersuchungen der Situation in Greve und Rougsø, Graz und Göttingen** können aus diesem Grund nur einen jeweils begrenzten Ausschnitt der in dem jeweiligen Staat vorzufindenden Praxisformen beleuchten; um das Bild abzurunden, werden die lokalen Ergebnisse jeweils in den nationalen Kontext eingeordnet.

Vergleich der drei Länder

In dem folgenden **Vergleich sollen die für die Fragestellung des Projekts zentralen Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den drei Staaten** herausgearbeitet werden. Zunächst wird auf die unterschiedliche Steuerung des Zugangs zu den Systemen der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit eingegangen, anschließend speziell auf die Sozialhilfesysteme und die Systeme der Beschäftigungsförderung für SozialhilfeempfängerInnen.

1. Steuerung des Zugangs zu den Systemen der sozialen Sicherung im Fall von Arbeitslosigkeit

Die Formen der **Leistung für Nichtversicherte** sehen in allen drei Staaten eine **Bedürftigkeitsprüfung** vor, die sich allerdings sehr stark nach Art und Umfang der geprüften Sachverhalte unterscheiden. So wird in **Dänemark lediglich das Einkommen des Ehepartners/der Ehepartnerin herangezogen** (und Eltern müssen für ihre unter 18-jährigen Kinder aufkommen), in **Deutschland und Österreich wird darüber hinaus das Einkommen bzw. Vermögen sowohl der Eltern und Kinder, als auch der LebenspartnerInnen bei der Prüfung herangezogen** (Kriterium in Deutschland: die gemeinsame Haushaltsführung). Große Unterschiede bestehen zwischen Deutschland und Österreich in der Frage, **ab welcher Bemessungsgrenze die im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung herangezogenen Personen für die AntragstellerInnen aufkommen müssen**, bzw. ab welcher Grenze der Sozialhilfeträger für die beantragten Leistungen aufkommt; hier hat in Deutschland eine umfängliche **Rechtssprechungspraxis in den letzten Jahrzehnten zu einer Zunahme von Leistungsgewährungen geführt**. (z.B.: Jugendliche nach Ausbildung)

In allen Staaten können die Leistungen des „letzten Netzes“ auf dem **Regresswege** zurückgefordert werden. Dies ist insbesondere in Österreich von Bedeutung und schreckt viele AntragstellerInnen ab.

Bei den **Leistungen für Versicherte** erfolgt die soziale Sicherung in Deutschland und Österreich im wesentlichen über eine Pflichtversicherung, für einen Teil der Gruppe der Staatsbediensteten ist sie steuerfinanziert. In **Dänemark ist die Versicherung freiwillig** und wird von etwa 90% in Anspruch genommen; darüber hinaus ist sie auch für Selbständige zugänglich. Ein weiterer Unterschied zwischen Dänemark auf der einen und Österreich bzw. Deutschland auf der anderen Seite besteht hierbei darin, dass in **Dänemark** die im Vergleich großzügige Versicherungsleistung

in einer „**einstufigen**“ **Form** organisiert (80% des früheren Lohns) und zeitlich befristet ist (bis zu 4 Jahren Arbeitslosenanspruch), wohingegen in **Österreich und Deutschland** die Versicherungsleistung in einem **zweistufigen System** ausgestaltet ist: Eine etwas großzügiger ausgestattete Leistungsform mit zeitlicher Limitierung (D: 60-67% des Lohns) und eine Form mit minderen Leistungen (D: 57 bzw. 53%) und vorgeschalteter (im Vergleich zum *letzten Netz* abgeschwächter) Bedürftigkeitsprüfung, die aber vom Prinzip her unbefristet ausgestaltet ist.

In allen drei Staaten haben die Systeme der Leistungsgewährung sowohl für Versicherte wie für Unversicherte die individuelle „**Arbeitsbereitschaft**“ als Voraussetzung, wobei hier **große Unterschiede** einerseits **bezüglich der Möglichkeit bestehen, inwieweit die Wahrung des individuellen Qualifikations- und Entlohnungsniveaus** gewährleistet ist (**Zumutbarkeit**), und andererseits, inwieweit die individuelle „**Arbeitsbereitschaft**“ einer **tatsächlichen Prüfung** unterzogen wird. In allen drei Staaten lassen sich hier in den letzten Jahren **starke Veränderungen in Richtung auf eine Absenkung von „Zumutbarkeitsschwellen“** und auf eine stärkere Überprüfung der Arbeitswilligkeit feststellen.

Bezogen auf die Sozialhilfe wird die Leistungsgewährung in **Dänemark und Deutschland** in **verstärktem Maße davon abhängig gemacht, dass „Erwerbsbemühungen“ nachgewiesen bzw. an „aktivierenden Maßnahmen“ teilgenommen** wird. In **Österreich** scheinen **geringere Formen der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft vorzuherrschen**.

2. Sozialhilfesystem

In **Graz** bestehen Barrieren zunächst vor allem an der **ersten „Türschwelle“ des Zugangs zur Sozialhilfe**. Sie bewirken, dass sich ein Zugang in vielen Fällen gar nicht vollzieht bzw. entsprechende Anliegen aufgegeben oder gar nicht erst in Betracht gezogen werden. Die im Vergleich zu deutschen und dänischen Kommunen **relativ kleine Zahl** an SozialhilfeempfängerInnen scheint dies zu bestätigen und zugleich auf eine relativ große Zahl derjenigen hinzuweisen, die trotz potentieller Berechtigung „draußen bleiben“. Neben der im Vergleich zu Deutschland und Dänemark **sehr weit gefassten Rückersatzforderung** handelt es sich um eine Vielzahl von Hürden. Das **Antragsverfahren ist durch Intransparenz**, mangelnde Informationsweitergabe und einen geringen Grad an Formalisierung gekennzeichnet. Quer zu diesen Bedingungen liegt die **Problematik eines sehr hohen Maßes gesellschaftlicher Stigmatisierung des Sozialhilfebezuges in Österreich**, die zur Folge hat, dass viele potentiell Berechtigte, soweit dies irgendwie möglich ist, vor Beantragung auf andere Ressourcen

zurückgreifen.

In **Göttingen** wirken **abschreckend die Ankündigung einer möglichen Verpflichtung zu gemeinnütziger Arbeit** und die inzwischen **gängigen Bewerbungsanforderungen**. Der Prozess der Antragstellung ist im Vergleich zu Graz relativ formalisiert und damit auch transparent, mangelnde Information zum Antragsverfahren wird nicht als Problem thematisiert. Deutlich wird, dass vor allem die Art und Weise, wie die Gewährung von Sozialhilfe ausgestaltet ist – und hier insbesondere die **erweiterte Bedürftigkeitsprüfung – eine ständig wirkende Zugangsregulierung** darstellt, die hinter der ersten „Türschwelle“ angesiedelt ist.

In **Dänemark** scheinen die Bedingungen für den **Zugang zur Sozialhilfe** gegenüber den beiden anderen Ländern zunächst von den **geringsten Hürden** gekennzeichnet zu sein. **Wichtigster „Sortierungsmechanismus“ ist in Dänemark die Überprüfung der Arbeitsbereitschaft** von SozialhilfeempfängerInnen durch die zuständigen Gemeindeverwaltungen, umgesetzt durch ein breit ausgebautes Angebot an Aktivierungsangeboten und eine **direkte Verknüpfung von Sozialleistungen und Teilnahmepflichten** („Spiegelung von Rechten in Pflichten“). Die eigentliche Zugangsregulierung setzt damit hinter dem ersten Zutritt zum Sozialhilfesystem an. Im Unterschied zur Struktur und Praxis in Göttingen (und erst recht in Graz) steht bei der **Überprüfung der Arbeitsbereitschaft aber ein wesentlich umfangreicheres Instrumentarium** aktivierender Maßnahmen direkt zur Verfügung, **das mit der Sozialhilfegewährung institutionell eng verschränkt ist.**

3. Beschäftigungsförderung

Die **Systeme der Beschäftigungsförderung für SozialhilfeempfängerInnen** zeichnen sich in **allen drei Staaten durch einen hohen kommunalen Gestaltungsspielraum** aus: **Voraussetzung für die Teilnahme an Maßnahmen ist in allen drei Staaten der Bezug von entsprechenden Leistungen, wobei lediglich in Graz die auch für die Praxis relevante Möglichkeit besteht, ohne irgendeinen Leistungsbezug an Maßnahmen der zentralen Arbeitsverwaltung teilzunehmen.**

In allen drei Ländern hat **der Druck auf SozialhilfeempfängerInnen, Erwerbsbemühungen nachzuweisen bzw. ihrer Arbeitspflicht nachzukommen, in den letzten Jahren deutlich**

zugenommen. In Österreich artikuliert sich dieser Druck direkt über den restriktiven Zugang zum Sozialhilfesystem, **Maßnahmen der Beschäftigungsförderung sind** – bis auf die Städte Wien und Linz – **die absolute Ausnahme und werden offenbar von den Betroffenen in Graz eher als Chance wahrgenommen.** In **Deutschland und Dänemark** scheint die Entwicklung darauf hin zu deuten, dass Maßnahmen der Beschäftigungsförderung vom System der Leistungsgewährung zunehmend als ein **zweites System der Bedürftigkeitsprüfung** eingesetzt werden.

In den drei in **Dänemark und Deutschland** untersuchten Gemeinden lässt sich eine Entwicklung feststellen, durch die Maßnahmen der **Beschäftigungsförderung erstens zunehmend auf Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet** werden, wobei **zweitens die besonderen Bedürfnisse von Personen mit starken Vermittlungshemmnissen tendenziell vernachlässigt** oder nur am Rande berücksichtigt werden und drittens die sozialen Folgen für Personen, die aus den unterschiedlichsten Gründen mit diesen Angeboten nicht zurecht kommen, mehr oder weniger systematisch ausgeblendet werden.

Insgesamt ist es in den letzten Jahren in Dänemark und Deutschland zu einer zunehmenden **Implementierung von workfare-Ansätzen** in den Systemen der Beschäftigungsförderung für das „letzte Netz“ gekommen, allerdings mit jeweils großen lokalen Unterschieden. Eine **direkte Koppelung der Gewährung von Sozialleistungen an die Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen ist in Dänemark für einen großen Teil der Bedürftigen festzustellen**, wobei allerdings die praktische Umsetzung auf kommunaler Ebene sehr unterschiedlich ist. Darüber hinaus hat in Dänemark in den letzten Jahren mit der zunehmenden Anzahl aktivierter SozialhilfeempfängerInnen auch die Kritik an den „Resultaten“ der Aktivierungspolitik für diese Zielgruppe zugenommen.

In **Deutschland ist eine derartige direkte workfare-Orientierung in einigen Kommunen zu beobachten, für Göttingen wurden entsprechende zentralstaatliche Vorgaben abgeschwächt umgesetzt.**

Greve und Rougsø

Rahmen:

- Arbeitslosenversicherung ist freiwillig (auch für Selbständige)
- Aktivierung von SH-EmpfängerInnen Ende der 80er eingeführt (trotz hoher Arbeitslosigkeit, Mangel an qualifizierten Arbeitskräften)
- Aktivierung hat sozial integrierende + sozial disziplinierende Funktion
- 2001: 4% aller Männer, 5% aller Frauen im beschäftigungsfähigen Alter sind SH-empfängerInnen
- 1994: 21% aller SH-BezieherInnen aktiviert, 2000: 34% aktiviert

Ziel:

- Welche SH EmpfängerInnen bleiben der Aktivierung fern?
- Welche Ursachen hat das Fernbleiben?

Methoden:

- Fragebogenerhebung – Registrierung des Fernbleibens durch Fachpersonal
- Persönliche Interviews mit Personen, die der Aktivierung fern blieben
- Personenregistrierdaten – 3-5 Monate nach Fernbleiben

Ergebnisse:

Fachpersonal

- Junge Leute, Männer und Personen mit geringer Ausbildung bleiben der Aktivierung eher fern
- Hauptursachen: fehlendes Anpassungsvermögen, fehlende Motivation, soziale Probleme

SozialhilfebezieherInnen

- Schlechte Beratung, schlechte Qualität des Aktivierungsangebotes
- Aktivierung nimmt keine Rücksicht auf individuelle Ziele und Zukunftspläne
- MitarbeiterInnen des Sozialamts werden als GegenspielerInnen wahrgenommen

Göttingen

Rahmen:

- Pflichtversicherung für unselbständig Beschäftigte (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe)
- Zwei unterschiedliche arbeitsmarktpol. Instrumente für Arbeitslose und SozialhilfebezieherInnen
- 2001: 4,1% der Bevölkerung von Göttingen bezieht laufend Sozialhilfe
- Hilfe zur Arbeit:
 - arbeitsvertragliche Entgeltvariante
 - Mehraufwandsvariante der gemeinnützigen Arbeit

Ziel:

- ausgrenzende Effekte durch die Praxis der Sozialhilfe
- ausgrenzende Effekte durch die kommunale Beschäftigungsförderung

Methoden:

Qualitative Interviews mit MitarbeiterInnen aus den Bereichen Arbeitsvermittlung, Maßnahmen zur beruflichen Integration, Beratungseinrichtungen, dem Sozialamt und der kommunalen Sozialpolitik

Ergebnisse:

Sozialhilfe:

- Kommunikationsprobleme durch Zeitdruck
- Überprüfung der Arbeitswilligkeit (Bewerbungen, gemeinnützige Arbeit)

Beschäftigungsförderung:

- Orientierung am ersten Arbeitsmarkt – schließt Problemgruppen aus
- Mangeln an niedrighwelligen beschäftigungsfördernden Maßnahmen mit ausreichender sozialpädagogischer Betreuung
- Begrenzung der Dauer der Maßnahmen

Graz

Rahmen:

- Pflichtversicherung für unselbständig Beschäftigte (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe)
- Primär arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Arbeitslose
- 2001: 0,36% der Bevölkerung von Graz bezieht laufend Sozialhilfe

Ziel:

- ausgrenzende Effekte durch die Praxis der Sozialhilfe
- ausgrenzende Effekte durch die kommunale Beschäftigungsförderung

Methoden:

Qualitative Interviews mit MitarbeiterInnen aus den Bereichen Arbeitsvermittlung, Maßnahmen zur beruflichen Integration, Beratungseinrichtungen, dem Sozialamt

Ergebnisse:

Sozialhilfe:

- sie ist für die KlientInnen zumeist unübersichtlich und intransparent
- Bescheide sollten schriftlich ausgestellt werden
- weit gefasste Rückersatzforderung
- lange Warten und der Wechsel von ReferentInnen
- zu wenig präventive und nachsorgende Leistungen
- Statistiken über abgelehnte Anträge

Beschäftigungsförderung:

- beinahe kein Zugang zu Aktivierungsmaßnahmen für Sozialhilfe BezieherInnen
- Mangel an niedrighschwelligen beschäftigungsfördernden Maßnahmen mit ausreichender sozialpädagogischer Betreuung
- Begrenzung der Dauer der Maßnahmen für SH-BezieherInnen schwierig
- Mangel an Maßnahmen für Personen, die am ersten Arbeitsmarkt nicht integrierbar sind

Ausnahme Österreich:

- Personen, die keine Arbeitslose bzw. Sozialhilfe beziehen, können an AMS-Maßnahmen teilnehmen (Regelfall ein Jahr arbeitslos gemeldet)

Schluss

Das Jahr 2002 war in allen drei an dem Projekt beteiligten Staaten ein Jahr intensiver politischer Diskussionen, die speziell das Themenfeld von „strategies&effects“ betrafen: Auf der einen Seite sind in Dänemark und Deutschland zunehmende Tendenzen in Richtung auf *workfare* speziell für SozialhilfeempfängerInnen zu beobachten, auf der anderen Seite verstärken sich in Deutschland und Österreich die Tendenzen in Richtung auf eine auf Absenkung zielende Neuordnung der Sozialleistungen für Langzeitarbeitslose bis hin zu Diskussionen über eine Zusammenlegung dieser Leistungsform des Versicherungssystems mit der Sozialhilfe.

Entsprechend unterschiedliche Gesetzesänderungen stehen zur Diskussion, wurden eingeleitet oder sind bereits in Kraft getreten.

An der Frage, ob die Entwicklung stärker in Richtung *workfare* oder in Richtung *Leistungsabsenkung* tendiert, werden zugleich Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den drei s&e-Staaten sichtbar:

- Dänemark scheint eher für eine stärkere *workfare*-Orientierung bei stabilem Leistungsniveau,
- Österreich eher für Leistungsabsenkung für Langzeitarbeitslose ohne *workfare* für SozialhilfeempfängerInnen, und
- Deutschland eher für *workfare* plus Leistungsabsenkung zu optieren.