



# perspektiefe

Nr.1 2002

Thema: Soziale Sicherheit

## Es kann jeden treffen

Plädoyer für eine vorurteilsfreie Betrachtung von Sozialhilfeempfängern

### Sozialhilfe

**„Jeder Sozialhilfe-Empfänger ist ein Schmarotzer und Faulenzer.“ ... „Jeder Sozialhilfe-Empfänger kostet meine Steuergelder.“ Diese und ähnliche Sätze sind immer wieder in „Stammtischreden“ zu hören. Jedem Menschen, der eine solche Aussage trifft und unreflektiert verbreitet, kann und muss man entgegenhalten: „Sei vorsichtig: es kann auch Dich treffen! Dann wirst Du froh sei, dass es in unserem sozialen Rechtsstaat das Instrument der Sozialhilfe gibt.“**

Ein Instrument gehört zu einem Orchester. Das Orchester heißt Sozialstaat, die Instrumente sind vielfältig, je nachdem, welche Musik gespielt werden soll. Arbeitslosen-, Krankenversicherungs-, Rentenversicherungs- und Pflegeversicherungsleistungen sind

tragende Instrumente im gesamten Klangkörper. Und daneben gibt es die Sozialhilfe, die immer wieder einspringen muss, wenn ein anderes Instrument ausfällt.

Es ist leichtfertig zu sagen, „DIE SOZIALHILFE-EMPFÄNGER!“ Man denkt schnell an die Arbeitslosen, die durch die Monatsberichte der Bundesanstalt für Arbeit immer wieder in die Köpfe der Bevölkerung gerückt werden. Und Arbeitslose können, wenn sie lange ohne Job sind, der Sozialhilfe anheim fallen. Die Regu-



»Sozialhilfe ist ein Hilfsmittel, das der Sozialstaat in seiner Verantwortung für alle Bürgerinnen und Bürger anbietet.«

Ingrid Borretty

larien, einen Langzeitbezug von Sozialhilfe zu verhindern, sind vielfältig und werden von den Sozialämtern beachtet und angewendet.

Wer aber denkt beim Begriff „Sozialhilfe“ sofort an die allein erziehende Mutter, die mit sparsamsten Mitteln ihre Kinder ohne Vater verantwortungsvoll großziehen will, wer denkt beim Begriff „Sozialhilfe“ an die Rentner und Rentnerinnen, die aus vielfältigen Gründen nur über sehr wenig Geldmittel verfügen, um den Lebensabend würdevoll zu verbringen, wer denkt beim Begriff „Sozialhilfe“ an die Behinderten, die trotz ihrer Leistungseinschränkungen z.B. an einem behindertengerechten, betreuten Arbeitsplatz einen wertvollen Beitrag für unsere Gesellschaft leisten...?

All diese Menschen bedürfen der Sozialhilfe, unabhängig von einer Schuldfrage, einfach nur als Hilfsmittel, das der Sozialstaat in seiner Verantwortung für alle Bürgerinnen und Bürger anbietet. Bevor man mit den Fingern abwertend auf Sozialhilfeempfänger deutet, sollte man sich bewusst machen, dass jeder ohne eigene Schuld von heute auf morgen darauf angewiesen sein kann.

Ingrid Borretty  
Stadträtin für Umwelt, Verkehr und Soziales der Stadt Offenbach am Main



Editorial

### Liebe Leserinnen und Leser,

vielleicht erinnern Sie sich noch an „Im Gespräch“ vom Amt für Arbeit, Wirtschaft und Soziales der EKHN. Viermal im Jahr wurde ein aktuelles Thema aus den Bereichen Arbeit, Wirtschaft und Soziales von verschiedenen Seiten beleuchtet. Jetzt gibt es das Zentrum Gesellschaftliche Verantwortung der EKHN und mit ihm „Perspektiefe“. Das Konzept ist geblieben, Name und Layout sind neu und die Themenpalette wird um Umwelt, Ernährung und Landwirtschaft erweitert. Wir starten mit dem Schwerpunkt „Sozialhilfe“, da in den nächsten Jahren umfangreiche Reformen geplant sind. Wie sieht die Praxis der Sozialhilfe derzeit aus, wie muss das soziale Sicherungssystem verändert werden und welche ethischen Maßstäbe sollten zugrundegelegt werden? Mehr dazu erfahren Sie auf den nächsten Seiten. Nun viel Spaß beim Lesen! Wir freuen uns auf Ihre Reaktionen.

G. Neveling  
Leiterin des Zentrums Gesellschaftliche Verantwortung

P.S. Mehr Informationen zum Zentrum Gesellschaftliche Verantwortung schicken wir Ihnen gerne auf Anfrage (Adresse siehe Impressum).

Aus dem Inhalt

- Seite 2 Prof. Dr. Döring, Akademie der Arbeit Frankfurt am Main: „Das soziale Sicherungssystem muss auf breitere Füße gestellt werden“
- Seite 3 Menschen in der Sozialhilfe
- Seite 4 Kommentar: Das Leitbild „Soziale Gerechtigkeit“ gerät ins Wanken

# Das Soziale Sicherungssystem muss auf breitere Füße

Interview mit Dr. Diether Döring, Professor für Sozialpolitik an der Akademie der Arbeit in der Universität

## Nachgefragt

**Welches sind die spezifischen Grundlagen des deutschen Systems der sozialen Sicherung und wie stellt sich dies im Vergleich mit unseren europäischen Nachbarn dar?**

**Prof. Dr. Döring:** Das deutsche System der Sozialversicherung ist zentriert auf die abhängige Arbeit. Es fehlen die Mehrzahl der selbständigen Erwerbstätigen und die Beamten. Die soziale Sicherung hängt weitgehend an der Frage, ob Personen auf Grund ihrer Erwerbsarbeit Beiträge entrichtet haben. Die „Leistungs- und Beitragsgerechtigkeit“ ist die leitende Idee des Systems. Wie diejenigen, die nicht erwerbstätig sind, abgesichert werden können, bleibt – abgesehen von der abgeleiteten Sicherung kraft Ehestatus – heute noch weitgehend ungeklärt.

Dem deutschen System fehlt im Vergleich zum niederländischen oder schweizerischen Ansatz ein universalistisches Element, d.h. ein Element sozialer Sicherung, das sich an der Existenz einer Person und ihren Grundbedürfnissen orientiert und nicht vorrangig an Erwerbstätigkeit. Das deutsche System ist unter den Bedin-

gungen von Vollbeschäftigung so ausgerichtet worden, wobei über die Ehe- und Familienzentrierung die Mehrzahl der nichterwerbstätigen Frauen quasi als „Passagiere zweiter Klasse“ einbezogen wurde. Den Boden des sozialstaatlichen Systems, also die Mindestsicherung bildet bei uns allein die Sozialhilfe.

In den Niederlanden gibt es dagegen beispielsweise eine Basisrente, für die alle Einwohner ab dem 16. Lebensjahr Ansprüche erwerben, und dies völlig unabhängig von Erwerbsarbeit. Diese Grundsicherung ist eine zentralstaatliche Sicherung und nicht bei den Kommunen angesiedelt wie die deutsche Sozialhilfe. Zur Finanzierung dieser Basisversorgung werden alle Einkommen herangezogen. So muss z.B. der Vermieter von der Miete Beiträge zahlen, aber auch der Vermögensbesitzer oder die Beamtin aus dem eigenen Einkommen. Dafür erhalten sie naturgemäß auch Ansprüche. Auch dort gibt es eine Sozialhilfe, die bei überdurchschnittlichen Bedarfslagen erforderlich ist, aber für das Gesamtsystem von weit geringerer Bedeutung ist als in Deutschland.

**Worin sehen Sie gegenwärtig kritische Punkte des deutschen Systems?**

**Prof. Dr. Döring:** Wir erleben heute durch die schwächere Rolle der Flächentarifverträge, durch einen gewissen Globalisierungsdruck und durch die Abnahme nationalstaatlicher Steuerungsmöglichkeiten eine deutliche Tendenz zu einer ungleicher werdenden Einkommensverteilung. Das Fehlen von grundsichernden Elementen in der deutschen Sozialversicherung hat nach über 25 Jahren Massenarbeitslosigkeit die Sozialhilfe zum Massenfall gemacht. Zudem trägt die Arbeitslosenhilfe in ihrer heutigen Funktion paradoxe Züge, weil sie in ihrer Rolle zwischen dem Arbeitslosengeld als Versicherungsleistung und der eigentlichen Sozialhilfe steht. Sie wird auf Grund von Bedürftigkeit – geringes Einkommen, kein nennenswertes Vermögen – gewährt. Zugleich wird aber das Kriterium einer Abdeckung des Mindestbedarfs nicht zugunsten der Betroffenen angewandt. Ein Viertel der Betroffenen muss deshalb zusätzlich Sozialhilfe beantragen. Die Pflicht des Einzelnen, sich aktiv um einen neuen Arbeitsplatz zu bemühen, ist in der Sozialgesetzgebung im übrigen deutlich verankert, so dass der oft reklamierte Druck auf Arbeitslose längst besteht.

Es ist wichtig, dass den Kommunen und Kreisen angesichts der hohen Sozialhilfelasten wieder mehr finanzielle Handlungsspielräume eröffnet werden, indem sie in der Frage der Mindestsicherung entlastet werden.

**Wie könnten Reformansätze aussehen, die auch Familienarbeit, Pflege oder Kindererziehung in das System der sozialen Sicherung einbeziehen?**

**Prof. Dr. Döring:** Wichtig sind in jedem Falle Verbesserungen der Situation auf dem Arbeitsmarkt. Dies kann u.a. durch folgende Maßnahmen erreicht werden: Erstrebenswert wäre ein höherer Differenzierungsgrad der Erwerbsarbeit durch mehr (gewollte) Teilzeitarbeit. Dies würde erleichtert durch eine stärkere Basissicherungskompetenz des Sozialstaats. Im deutschen System verliert beispielsweise jede Person, die von einer vollen auf eine halbe Stelle geht, auch die Hälfte des hieraus folgenden Rentenanspruchs, so dass ein flexiblerer Umgang mit Arbeitszeiten im Grunde blockiert wird.

Auch ein weiterer, ökonomischer Effekt ist zu berücksichtigen: Die fast ausschließliche Finanzierung unseres sozialen Sicherungs-



Karikatur: Thomas Plabmann

## Fakten zur Sozialhilfe

- Ende 2000 erhielten 2,68 Mio. Personen Sozialhilfe in Form von regelmäßiger „Hilfe zum Lebensunterhalt“. Hilfe zum Lebensunterhalt wird gewährt für Miete, Heizung, Grundbedarf an Nahrung und Kleidung.
- Gemessen an der gesamten Bevölkerung in Deutschland erhielten 3,3% Sozialhilfe.
- Davon sind 1,88 Mio. alte Menschen, Minderjährige und Alleinerziehende.
- 800.000 sind arbeitsfähig, aber ohne feste Anstellung.
- Nach Angaben des Deutschen Städtetages gehen davon 400.000 einer öffentlich geförderten Beschäftigung oder einer gemeinnützigen Tätigkeit nach.
- Im Jahr 2000 wurden für Hilfe zum Lebensunterhalt 17,1 Mrd. DM aufgewandt.

Quelle: Statistisches Bundesamt

# gestellt werden

Frankfurt a.M.

systems durch Abgaben auf die Beschäftigung ist auf Dauer keine zukunftsträchtige Lösung. Systeme, die eine größere Breite in der Finanzierungsbasis haben, können die Beschäftigung stärker entlasten. Aber: Dinge wie die Beitragszahlung aus Vermögenseinkünften à la Schweiz ist hierzulande bisher kein mehrheitsfähiges Modell. In der Schweiz hat dieser Schritt deutlich zur Entlastung von Arbeitgebern und Beschäftigten beigetragen, was dem Arbeitsmarkt letztlich zugute gekommen ist.



»Die fast ausschließliche Finanzierung unseres sozialen Sicherungssystems durch Abgaben auf die Beschäftigung ist auf Dauer keine zukunftsträchtige Lösung.«

Prof. Dr. Diether Döring

Im Blick auf die Anrechnung von Kindererziehungszeiten und Pflegezeiten hat es seit den 80er Jahren deutliche Fortschritte gegeben. Der Wandel der Lebensformen, bei dem Ehe und Familie nicht mehr unbestritten das alleinige Modell gemeinschaftlichen Lebens darstellen, führt zu einer langsamen Veränderung der Ausgangslage des Sozialstaats. Wenn die Zentrierung auf Ehe und Familie problematisch wird, sollten Ansprüche künftig stärker eigenständig an die Person gekoppelt werden. Dies hätte im übrigen auch eine persönliche Beitragsverantwortung bei denen zur Folge, die in der Lage sind, Beiträge zu zahlen. Zeiten der Kindererziehung und der Pflege sind allerdings in aller Regel mit Einkommenseinbußen verbunden, die vom Sozialstaat ausgeglichen werden sollten. In Bezug auf die Kindererziehung benötigen wir einen wirklichen Paradigmenwechsel. Die steigende Zahl von Alleinerziehenden und von Single-Haushalten, besonders in den Großstädten, stellt für die Sozialpolitik eine besonders große Herausforderung dar. Kindererziehung ist immer noch die beherrschende Ursache dafür, dass Menschen ein unzureichendes Einkommen haben. Die Lasten, die eine Familie durch Kinder auf sich nimmt, werden in der Summe durch kindbezogene soziale Leistungen nicht annähernd abgedeckt. Leistungen für Kindererziehende sollten ein Niveau haben, das auf jeden Fall Sozialhilfe vermeidet. Inwiefern Kindererziehung mit Erwerbsunterbrechung und Einkommenseinbuße verbunden ist, hängt aber auch von den angebotenen Betreuungsmöglichkeiten für Kinder ab. Je mehr man Kinderziehenden die Chance verbaut, Kindererziehung und Erwerbstätigkeit miteinander zu verbinden, desto schwieriger wird die Entscheidung für Kinder. Hier sollte mehr Chancengleichheit zwischen unterschiedlichen Lebensentwürfen geschaffen werden.

## Welche Erwartungen haben Sie in dieser Debatte an die Kirche?

**Prof. Dr. Döring:** Anwältin einer kinderzentrierten Sozialpolitik zu sein, steht der Kirche gut an. Der Wertewandel allerdings, der stärker um den Wunsch nach Selbstentfaltung kreist, wird gerade im Blick auf die Erziehung von Kindern kritisch durch die Kirche zu begleiten sein. Wie individuelle Handlungsspielräume in Familie und Beruf im europäischen Kontext entwickelt und mit den sozialen Verpflichtungen in eine Balance zu bringen sind, ist die Frage, die Kirche zurecht auf die politische Tagesordnung gesetzt hat. □

# Menschen in der Sozialhilfe

Zwei Beispiele

**Frau Janine Sch. ist 34 Jahre alt und allein erziehende Mutter eines 12-jährigen Sohnes.** Nach einer Erziehungszeit im Anschluss an die Geburt ihres Kindes hat sie die unterbrochene Ausbildung zur Schneiderin 1994 abgeschlossen. Mit der Einschulung des Kindes holte Frau Sch. den Realschulabschluss nach und legte die Meisterprüfung als Schneiderin ab. Der Versuch, ihren Beruf in reduziertem Umfang zuhause auszuüben, scheiterte an den räumlichen Verhältnissen. Neben dem Kindergeld und 100 DM Unterhalt vom Vater des Kindes erhielt sie Hilfe zum Lebensunterhalt.

1998 begann sie als geringfügig beschäftigte Pflegehilfskraft auf 630 DM-Basis zu arbeiten. Seit etwa zwei Jahren arbeitet sie 15 Std./Woche mit häufigen Überstunden. Deshalb schwanken ihre Einkünfte aus Erwerbsarbeit von Monat zu Monat und damit auch der Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe. Er entfällt in manchen Monaten sogar ganz.

Da Frau Sch. viel Freude an der betreuenden Arbeit und dem Umgang mit Menschen im Pflegebereich hat, strebt sie eine Stelle an, in der sie ihre handwerkliche Ausbildung als Schneidermeisterin mit der neu erworbenen Kompetenz verbinden kann und würde gerne z.B. in einer betreuenden Werkstatt arbeiten.



Karikatur: Thomas Plabmann

**Peter K. ist 41 Jahre alt, alleinstehend und lebt in Frankfurt am Main.** Nach einer Lehre als Restaurantfachmann arbeitete er in verschiedenen Hotels und Restaurants als Koch. Durch die überwiegend stehende Tätigkeit entzündete sich ein Kniegelenk, es schwoll an und Herr K. konnte nur noch humpeln. Am Ende ging ohne Gehhilfe nichts mehr. 2001 lief sein Vertrag aus. An eine Vertragsverlängerung war nicht zu denken.

Er meldete sich arbeitslos und wollte gerne eine Tätigkeit als Pförtner aufnehmen. Darin sah er die Chance, trotz seiner gesundheitlichen Probleme erwerbstätig zu sein, in einem Beruf, der ihm viel Kontakt mit Menschen bot. Als Pförtner wurde er jedoch nicht vermittelt.

Herr K. erhält Arbeitslosenhilfe und weil diese nicht ausreicht, wird sie durch Sozialhilfe ergänzt. Derzeit befindet sich Herr K. in einer Rehaklinik, um mit einem künstlichen Kniegelenk wieder laufen zu lernen. Die Krankenkasse hat ihn schon lange ausgesteuert. Im Juli 2003 läuft auch die Arbeitslosenhilfe aus und er wird ausschließlich auf Sozialhilfe angewiesen sein. Durch die Operation verspricht sich Herr K. wieder ein schmerzfreies und selbstbestimmtes Leben und hofft auf einen neuen Job. □

# Das Leitbild „Soziale Gerechtigkeit“ gerät ins Wanken

Ein Kommentar von Dr. Brigitte Bertelmann und Werner Schneider-Quindeau

## Standpunkte

Bereits 1997 haben der Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland und die Deutsche Bischofskonferenz festgestellt: „Der Sozialstaat ist und bleibt verpflichtet, jedem Menschen in Deutschland ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Die Sozialhilfe dient dabei als letztes Auffangnetz ... Die Regelsätze sind so auszugestalten, dass sie am Bedarf orientiert bleiben ... unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten, der Veränderung des Verbraucherverhaltens und der durchschnittlichen Nettolohnentwicklung aller Arbeitnehmer.“

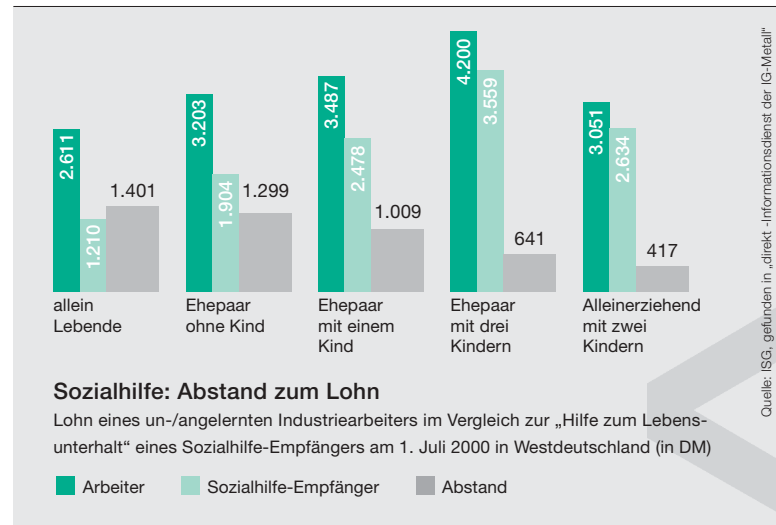
### Die Leistungsgesellschaft erwartet Gegenleistungen

Die gegenwärtige Debatte um die Sozialhilfereform erweckt den Eindruck, dass der gesellschaftliche Konsens über den Sozialstaat als Leitbild brüchig wird. Eine menschenwürdige Existenz für die Armen und Schwachen, gesichert durch die Starken und Reichen, wird öffentlich in Frage gestellt. Die Leistungsgesellschaft erwartet von denen eine Gegenleistung, die dazu wegen physischen und psychischen Einschränkungen, Bildungsdefiziten oder familiären Umständen nicht in der Lage sind.

Soziale Gerechtigkeit wird immer häufiger zur bloßen Leistungsgerechtigkeit, die Solidargemeinschaft zu einer Gemeinschaft der Leistungserbringer. Wer nichts leistet, wird ausgeschlossen, schlimmer, ihm wird angelastet, sich selbst auszuschließen. Dabei wird jede Leistung nur unter dem Aspekt ihrer wirtschaftlichen Rentabilität betrachtet. Politik, die sich vor allem der Würde des Menschen verpflichtet weiß, hat gegenüber den Gesetzen des Marktes immer weniger Gestaltungsmöglichkeiten.

Auch wer soziale Gerechtigkeit vor allem als Chancengleichheit versteht, muss sich von der PISA – Studie darüber belehren lassen, dass Kinder aus sozial schwachen Familien und aus Familien mit Migrationshintergrund erheblichen Benachteiligungen unterworfen sind.

Eine Reduzierung der Zahl der Sozialhilfeempfänger setzt eine armutsfeste und geschlechtergerechte Ausgestaltung des Systems der sozialen Sicherung voraus. Solange Frauen durchschnittlich nur 75% der männlichen Vollerwerbseinkommen bekommen und solange viele Mütter aufgrund schlechter Rahmenbedingungen keine oder nur eine zeitlich begrenzte bzw. schlechter bezahlte Erwerbsarbeit annehmen können, solange werden sie und ihre Kinder im bestehenden Sozialversicherungssystem schneller und häufiger auf Sozialhilfe angewiesen sein.



### Im Zentrum sozialer Gerechtigkeit muss die Bedürftigkeit stehen

Soziale Gerechtigkeit, die allen Menschen ihre grundgesetzlich garantierte Würde bewahrt, muss stärker einkommens- und bedarfsorientiert als leistungsorientiert sein.

Die Sozialleistungen können nicht nur aus Beiträgen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern bezahlt werden, sondern müssen aus allgemeinen Steuermitteln gedeckt werden. Zur Finanzierung der gesamtgesellschaftlichen Aufgaben muss deshalb auch über eine Besteuerung von Einkünften aus Kapital- und anderem Vermögen neu nachgedacht werden.

Eine christliche Begründung der Menschenwürde muss die elementare Unverfügbarkeit des Menschen als Geschöpf Gottes betonen und „...Lebensqualität jenseits der Leistungskategorien“ sichtbar machen. „Der unbezahlbare Wert der Würde liegt darin, ein Bollwerk gegen die Verzweckung, Ökonomisierung und Instrumentalisierung des Lebens zu sein.“ (Jürgen Gohde, Präsident des Diakonischen Werkes).

### Soziale Gerechtigkeit wird gestärkt durch:

- eine Sozialhilfe, die tatsächlich den Schwachen hilft und sie nicht in ihrer Schwachheit denunziert;
- armutsfeste soziale Sicherungssysteme, die solidarisch von allen in der Gesellschaft getragen werden (eine Mischung von Beitrags- und Steuerfinanzierung)
- eine Arbeitsmarktpolitik, die Arbeit neu verteilt und Niedriglohnssektoren mit „working poor“ vermeidet;
- eine Bedarfsdeckung in der Sozialhilfe, die gesellschaftliche Teilnahme ermöglicht und nicht ausgrenzt;
- eine Familienpolitik, die allen Eltern, insbesondere aber Alleinerziehenden, genügend Zeit für die Wahrnehmung ihrer Erziehungsaufgaben lässt und ausreichend qualifizierte Betreuungsangebote macht, um die Vereinbarkeit von Familienverantwortung und Erwerbsarbeit zu gewährleisten.

## Impressum

Verantwortlich: Zentrum Gesellschaftliche Verantwortung der EKHN,  
Margit Befurt, Ostendstraße 59, 60314 Frankfurt/M.  
Redaktion: M. Befurt, Dr. B. Bertelmann, G. Neveling, W. Schneider-Quindeau  
Tel.: 069 / 48 98 28 18, Fax.: 069 / 44 06 64, e-mail: m.befurt@zgvv.info  
Layout/Satz: Holger Giebeler, Druck: Lautertal-Druck. Auflage: 8.000

