

Petra Leuschner
Jens-Peter Heuer

Lokal kann sozial sein!



Felder und Spielräume
kommunaler Sozialpolitik

Crashkurs Kommune 4

Crashkurs Kommune 4
Petra Leuschner/Jens-Peter Heuer
Lokal kann sozial sein!

Petra Leuschner, geb. 1954, studierte an der Verkehrshochschule in Dresden Verkehrs- und Betriebswirtschaft und promovierte dort 1980. Von 1996 bis 2000 war sie Mitarbeiterin bei der damaligen PDS-Fraktion im Berliner Abgeordnetenhaus. Im Jahre 2001 wurde sie Stadträtin für Jugend und Soziales im Berliner Bezirk Marzahn-Hellersdorf. Von 2002 bis 2009 war sie Staatssekretärin für Soziales in der Berliner rot-roten Regierung.

Jens-Peter Heuer ist 1955 geboren und studierte in Rostow-am-Don Soziologie. Bis 1990 arbeitete er in einem Berliner Chemiebetrieb, zwischen 1982 und 1986 promovierte er an der Akademie für Gesellschaftswissenschaften. 1991 bis 1995 war er Mitarbeiter der damaligen PDS-Fraktion im Berliner Abgeordnetenhaus, 1996 bis 2008 Stadtrat für Finanzen, Wirtschaft und Jugend in einem Berliner Bezirksamt, anschließend vier Jahre Staatssekretär in der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen. Jetzt ist Jens-Peter Heuer Referent in der Fraktion DIE LINKE im Berliner Abgeordnetenhaus.

Petra Leuschner / Jens-Peter Heuer

Lokal kann sozial sein!

Felder und Spielräume kommunaler Sozialpolitik

Crashkurs Kommune 4

Herausgegeben von Katharina Weise

In Kooperation mit der Kommunalakademie
der Rosa-Luxemburg-Stiftung

VSA: Verlag Hamburg

www.vsa-verlag.de

www.rosalux.de

www.kommunalakademie.rosalux.de

Kontakt:

Rosa-Luxemburg-Stiftung

Kommunalpolitische Bildung – Kommunalakademie

Franz-Mehring-Platz 1, 10243 Berlin

Katharina Weise (Referentin Kommunalpolitische Bildung)

weise@rosalux.de; Telefon 030/44 31 04 70

Geschlechtergerechte Sprache: In diesem Buch wird der Unterstrich bzw. »Gap« zugunsten einer geschlechtergerechten Sprache benutzt (zum Beispiel Kommunalpolitiker_innen). Dies soll auf den Zusammenhang von Sprache, Geschlecht und Repräsentation hinweisen und der normativen Zweigeschlechtlichkeit, die nur Frauen und Männer umfasst, entgegenwirken. Sich als transsexuell, transgender und queer begreifende Menschen werden mittels dieser Sprachpraxis ebenso benannt.

Der Pfeil vor einem Begriff (→) verweist auf das Glossar, S. 90.



Dieses Buch wird unter den Bedingungen einer Creative Commons License veröffentlicht: Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Germany License (abrufbar unter www.creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/legalcode). Nach dieser Lizenz dürfen Sie die Texte für nichtkommerzielle Zwecke vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen unter der Bedingung, dass die Namen der Autoren und der Buchtitel inkl. Verlag genannt werden, der Inhalt nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert wird und Sie ihn unter vollständigem Abdruck dieses Lizenzhinweises weitergeben. Alle anderen Nutzungsformen, die nicht durch diese Creative Commons Lizenz oder das Urheberrecht gestattet sind, bleiben vorbehalten.

© VSA: Verlag 2013, St. Georgs Kirchhof 6, 20099 Hamburg

Titelfoto: Katharina Weise

Druck und Buchbinderarbeiten: Idee, Satz & Druck, Hamburg

ISBN 978-3-89965-400-4

Inhalt

Kapitel 1

Einführung	7
-------------------------	---

Kapitel 2

Grundsicherung für Arbeitssuchende – das SGB II	12
--	----

2.1 Entstehung	12
----------------------	----

2.2 Wesentliche Inhalte des SGB II	14
--	----

Zusammenlegung Arbeitslosen- und Sozialhilfe 14 | Die Institutionen: Jobcenter – Trägerversammlung – Sozialgerichte 15 | Berechnung, Höhe und Debatte um die Regelsätze 20 | Kosten der Unterkunft (KdU) 24 | Sanktionen und Zumutbarkeit 29

2.3 Wege aus der Abhängigkeit? – die »Eingliederungsmaßnahmen«	31
--	----

Gesetzliche Vorgaben und Veränderungen 31 | Öffentlicher Beschäftigungssektor 35 | Teilhabe 37 | Das Bildungs- und Teilhabepaket – gut gedacht, schlecht gemacht 40 | Die Rolle der Wohlfahrtsverbände und freien Träger 42

Kapitel 3

Kinder- und Jugendhilfe – das SGB VIII	45
---	----

3.1 Entstehung, Aufgaben und Struktur	45
---	----

3.2 Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit – Pflicht oder Kür?	47
---	----

3.3 Hilfen zur Erziehung – kein Geld, kein Recht?	49
---	----

3.4 Der Jugendhilfeausschuss – gewagte Demokratie	53
---	----

3.5 Versäulungen aufbrechen	57
-----------------------------------	----

Kapitel 4

Die Sozialhilfe – SGB IX und SGB XII	61
---	----

4.1 Die gesetzlichen Grundlagen	61
---------------------------------------	----

4.2 Inklusion	62
---------------------	----

4.3 Altersarmut	66
-----------------------	----

4.4 Wohnungslosigkeit	67
-----------------------------	----

4.5 Asylbewerberleistungsgesetz	69
---------------------------------------	----

Kapitel 5	
Linke Alternativen	73
5.1 (Bedingungsloses) Grundeinkommen (BGE)	73
5.2 Das Konzept der Mindestsicherung	75
5.3 Bindung der Sozialbeiträge an die Produktivität	76
5.4 Genossenschaften	77
5.5 Rekommunalisierung von Unternehmen der Daseinsfürsorge	77
Kapitel 6	
Sozial geht überall	82
Anhang	
Glossar	90
Literatur	92
Links und weitere Hinweise	98

Kapitel 1

Einführung

»Felder und Spielräume kommunaler Sozialpolitik« lautet der Untertitel dieses Buchs – vor allem soll also kommunale Sozialpolitik aus linker Sicht zum Tragen kommen. Ist das nicht ein »weißer Schimmel«? Kann man Sozialpolitik denn anders als von links beschreiben – und machen? Sozialpolitik, so sagen die Wörterbücher, sei die zusammenfassende Bezeichnung für Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation insbesondere benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen. »Benachteiligte gesellschaftliche Gruppen« – das ist nach landläufiger Meinung die Kernklientel der Partei DIE LINKE und linker politischer Akteur_innen. Sozialpolitik scheint per se irgendwie »links« verortet zu sein, »richtige« Sozialpolitik sowieso. Auch das politische Leben scheint diese These zu stützen: Viele Mandatsträger_innen der Partei DIE LINKE in den Kommunen sind für Sozialbereiche zuständig, der Partei wird in allen Umfragen in der Sozialpolitik die höchste Kompetenz bescheinigt (oder zugetraut). Nach zehn Jahren Regierungsverantwortung in Berlin z.B. wird die Partei DIE LINKE in der Bundeshauptstadt vor allem mit Begriffen wie »Öffentlicher Beschäftigungssektor«, »Gemeinschaftsschule« und »berlinpass« verbunden – dass ein linker Wirtschaftssenator die Auseinandersetzung um die Wasserpreise (durch die Anrufung des Bundeskartellamtes) ausgelöst hat, hat sich im öffentlichen Bewusstsein nicht verankert.

Dabei zeigt schon ein Blick in die Geschichte der Sozialpolitik ein differenzierteres Bild. Sozialpolitik in Deutschland hat mit der Industrialisierung im 19. Jahrhundert begonnen und ist eng mit dem Namen (des nun wahrlich nicht »linken«) Otto von Bismarck verbunden. Die Einführung von (reichsgesetzlich geregelten) Kranken-, Invaliden- und Rentenversicherungen war vor allem eine Reaktion auf Bedürfnisse der Wirtschaft: Die massenhafte Verelendung der schnell wachsenden Stadtbevölkerung und die Zustände in den Fabriken drohten für die Unternehmer und den Staat unkontrollierbar zu werden. Der wachsende Einfluss der Sozialdemokratie tat sein Übriges. So entstanden die ersten Sozialversicherungssysteme, die in ihrer Grundstruktur noch heute nachwirken: Schon damals wurden die Beiträge für die Krankenversicherung und die Rentenversicherung von Arbeitnehmer_innen und Arbeitgebern zu gleichen Teilen getragen. Auch die Rituale, die wir aus den heutigen politischen Zeiten kennen, sind zum Teil schon knappe 100 Jahre alt: Schon während der Weltwirtschafts-

krise liefen die Unternehmer wegen »Überbelastung« Sturm gegen ihren Anteil an den Beiträgen zu den Systemen der sozialen Sicherung.

Natürlich haben auch die Bundesregierungen der letzten 20 Jahre Sozialpolitik betrieben – und wirklich nicht vom Grundsatz her »links«. Mit der Einführung der Pflegeversicherung unter Bundeskanzler Helmut Kohl Anfang 1995 wurden die althergebrachten Grundsätze des paritätischen Beitragsaufkommens verlassen. Eine rot-grüne Bundesregierung hat die Hartz-Reformen in Gesetzeswerke gegossen (obwohl sich zumindest die Grünen daran heute nicht mehr erinnern wollen). Die schwarz-gelbe Bundesregierung hat eine Gesundheitsreform auf den Weg gebracht, die sich vor allem durch Einschränkung des Leistungsumfangs und Erhöhung der Zuzahlungen »auszeichnete« – bis hin zur (nun wieder zurückgenommenen) »Praxisgebühr« von 10 Euro im Quartal. Zur Sozialpolitik dieser Periode gehören aber auch die Verabschiedung eines modernen Kinder- und Jugendhilfegesetzes, die Einführung des Elterngeldes und die Leistungen des Bildungs- und Teilhabe-Pakets – auch wenn es in den folgenden Kapiteln dazu jede Menge kritischer Anmerkungen geben wird.

Sozialpolitik kann und muss daher selbstverständlich (auch) aus linker Sicht beschrieben und, wo immer möglich, gestaltet werden.

Das Sozialstaatsprinzip ist im Grundgesetz aus Artikel 1 (Unantastbarkeit der Menschenwürde) und Artikel 20 Absatz 1, ableitbar: »Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.« Es wurde durch die Väter und Mütter des Grundgesetzes nie als Prinzip ausformuliert und unterliegt seitdem unterschiedlichster, meist interessengeleiteter Interpretation.

Ein gesetzlicher Anspruch auf soziale Sicherung ist also mehr als 100 Jahre alt und wurde in den folgenden Jahrzehnten immer wieder verändert und neuen Bedingungen angepasst. Im Jahre 1962 wurde mit dem → Bundessozialhilfegesetz (BSHG) erstmals ein Rechtsanspruch auf Fürsorge durch Mindestversorgung formuliert. Beginnend mit dem Jahr 1969 wurden die verschiedenen Einzelgesetze des Sozialrechts zu einem zusammenhängenden Gesetzeswerk zusammengefasst. Das BSHG galt bis 2004 und wurde zum 1. Januar 2005 in das Sozialgesetzbuch eingegliedert.

Längerfristig ist geplant, die derzeit noch in speziellen Gesetzen geregelten Bereiche des Sozialrechts (Ausbildungsförderung, Wohngeld, Kindergeld) ebenfalls in das Sozialgesetzbuch einzuordnen.

In diesem Band der Reihe »Crashkurs Kommune« wird es vor allem um kommunale Sozialpolitik gehen – also um Maßnahmen, die in den Städten und Gemeinden (und manchmal in den Stadtstaaten wie in Berlin) zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation insbesondere »benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen« unternommen (und manchmal auch unterlassen) werden können. Die Rahmenbedingungen für diese Bemühungen werden

Gegenwärtig umfasst das Sozialgesetzbuch 12 Bücher mit folgendem Regelinhalt:

SGB I	Allgemeiner Teil
SGB II	Grundsicherung für Arbeitssuchende
SGB III	Arbeitsförderung
SGB IV	Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung
SGB V	Gesetzliche Krankenversicherung
SGB VI	Gesetzliche Rentenversicherung
SGB VII	Gesetzliche Unfallversicherung
SGB VIII	Kinder- und Jugendhilfe
SGB IX	Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen
SGB X	Verwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
SGB XI	Soziale Pflegeversicherung
SGB XII	Sozialhilfe

fast durchgängig durch Bundesrecht gesetzt. Daher gehen die Kapitel unseres Bandes auch immer von den bundesrechtlichen Regelungen, die in den einzelnen »Büchern« des Sozialgesetzbuches verankert sind, aus. Zugleich sind aber Aufgaben der sozialen Sicherung auf die Kommunen übertragen worden. Damit sind nicht in erster Linie die Zahlungsströme gemeint – da ist der Bund häufig (auch erstattend) in der Pflicht. Die neue Verantwortung der Kommunen betrifft vor allem die Steuerungsverantwortung, die die Kommunen übernehmen mussten/übernommen haben.

So ist die Umsetzung des SGB II, also die Grundsicherung für Arbeitssuchende, personell und organisatorisch wesentlich von den Kommunen zu bewältigen. In den Trägerversammlungen der gemeinsamen Einrichtungen (Jobcenter) von Bund und Kommunen werden die Entscheidungen zur organisatorischen und verwaltungsmäßigen Ausrichtung der Einrichtungen getroffen. Dabei müssen die Kommunen die konkreten Anforderungen an die Arbeit der Jobcenter einbringen, die sich aus der sozialen Situation der Wohnbevölkerung, aus der Struktur der im Sozialbereich tätigen Unternehmen und freien Träger, aus der Arbeit der zivilgesellschaftlichen Initiativen, aus der örtlichen Politik und aus den Erfahrungen der Wirtschafts- und Sozialpartner ergeben. Die Vertreter_innen der Agenturen für Arbeit jedenfalls bringen vor allem die Vorgaben der Bundesagentur für Arbeit aus Nürnberg und die Rundschreiben der Regionaldirektionen ein.

Kommunale Sozialpolitik stand und steht vor der Herausforderung, sich von einer »kommunalen Fürsorge« zu aktivierender, die Bewohner_innen der Kom-

mune einbeziehender Kommunalpolitik zu wandeln. Sie muss nicht nur »die Menschen mitnehmen« (informieren und transparent handeln) – sie muss die Interessen der Bürger_innen zum tatsächlichen (und nicht nur postulierten) Ausgangspunkt und Maßstab ihres Wirkens machen. Das stellt viele Verwaltungen, die fast traditionell eine »ausführende« Vorstellung von der eigenen Arbeit haben, vor immer neue Herausforderungen. Die Kommunen müssen die bundespolitischen Vorgaben umsetzen und mit ihren Auswirkungen umgehen. Wir wollen zeigen, inwieweit sich dabei Spielräume (und vielleicht auch »Spielwiesen«) öffnen und wie sie genutzt werden können. Dass wir uns an der einen oder anderen Stelle auf unsere Erfahrungen aus dem Stadtstaat Berlin beziehen, möge uns nachgesehen werden.

Natürlich kann man zu jedem Bereich der Sozialpolitik auf Wirkungsmöglichkeiten aus kommunaler Sicht verweisen. So gibt es auch in der Arbeitsförderung nach dem SGB III, die vermeintlich ausschließlich von den in der → Bundesagentur für Arbeit erdachten Instrumenten lebt, kommunale Einflussbereiche: Viele Kommunen schließen mit »ihren« Regionaldirektionen Vereinbarungen ab, in denen spezifische Ziele benannt werden, denen sich die »gemeinsamen Einrichtungen« (siehe mehr dazu im Punkt »Die Institutionen: Jobcenter – Trägerversammlung – Sozialgerichte« in Kapitel 2.2) besonders verpflichtet fühlen. Dennoch konzentrieren wir uns hier auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende, die Kinder- und Jugendhilfe und die »klassische Sozialhilfe«, deren Grundlagen sich in den Sozialgesetzbüchern II, VIII, IX und XII finden.

Diese Begrenzung soll keine Geringschätzung anderer Bereiche darstellen. Nach unserer Erfahrung bieten sich aber gerade auf den ausgewählten Feldern der Sozialpolitik die breitesten Möglichkeiten einer engagierten »linken« kommunalen Sozialpolitik.

Zum Abschluss dieses Bandes werden wir uns linken Alternativen widmen, die gegen den Mainstream der gegenwärtig herrschenden Sozialpolitik ausgerichtet sind. Linke Kommunalpolitik sollte immer sozial sein – nicht nur, wenn »Sozialpolitik« drauf steht. Das Spektrum solcher Ansätze ist breit und reicht vom »3-Euro-Ticket« als konkreter sozialpolitischer Maßnahme über neue Ansätze einer Liegenschaftspolitik, die nicht nur der Erlösmaximierung verpflichtet ist, bis hin zu den konzeptionellen Ansprüchen, die sich in der Auseinandersetzung um ein bedingungsloses Grundeinkommen manifestieren. Ein solcher Band kann sich natürlich nicht mit allen diesbezüglichen Ansätzen und Erfahrungen befassen. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf andere Beiträge im Rahmen der Reihe »Crashkurs Kommune«, die sich beispielsweise mit öffentlichen Unternehmen oder mit kommunalen Haushalten beschäftigen. Wir werten auch nicht systematisch die Erfahrungen unserer europäischen Nachbarn aus (obwohl es da viel auszuwerten gäbe). Wir konzentrieren uns auf we-

sentliche Bereiche der »klassischen Sozialpolitik«, die Möglichkeiten und Erfahrungen der Einflussnahme bieten.

Dies ist kein »Fachbuch«. Wer sich mit den Gesetzestexten auseinander setzen will (oder muss), sei auf die entsprechenden (umfangreichen) Kompendien verwiesen. Wer aber in einem »Crashkurs« die wichtigsten Felder der Sozialpolitik in den Kommunen, die wesentlichen Herausforderungen an linke Sozialpolitik, praktische Erfahrungen bei ihrer Gestaltung und eine Zusammenfassung wichtiger Alternativen kennenlernen will, ist bei uns richtig.