

Beschleunigter Abstieg in die Armut

Auswirkungen der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Von Wilhelm Adamy - Egal welche Mehrheiten der Kanzler bei der Abstimmung der Hartz-Gesetze im Bundestag um sich scharf, eins ist sicher: Arbeitslosen- und Sozialhilfe werden zusammengelegt. Das klingt gut, weil nach Abbau von Bürokratie. Die Menschen aber, die von diesen Transferleistungen leben müssen, laufen Gefahr, schneller in die Fürsorge zu fallen.

Konkret absehbar sind die drastischen Einkommensverluste für viele Arbeitslosenhilfeempfänger, die im Mittelpunkt des "Reformkonzepts" stehen.

Einbezogener Personenkreis

In die Grundsicherung sollen Erwerbsfähige im Alter von 15 bis unter 65 Jahren einbezogen werden, soweit sie hilfebedürftig sind, ebenso wie Angehörige, die mit dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einem Haushalt leben. Erwerbsfähigkeit einzelner Personen und finanzielle Notlage der gesamten Haushaltsgemeinschaft müssen gleichzeitig vorliegen. "Erwerbsfähigkeit" wird großzügiger definiert als durch die bisherigen Verfügbarkeitsregelung der Arbeitsämter. Erwerbsfähige müssen dem Arbeitsmarkt nicht unmittelbar zur Verfügung stehen. Es reicht aus, wenn sie nicht voll erwerbsgemindert sind und mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig sein können oder dies zwar aktuell noch nicht können, die gesundheitlichen Voraussetzungen hierzu jedoch voraussichtlich innerhalb von sechs Monaten erfüllen. Entscheidungsspielräume und Abgrenzungsprobleme zwischen JobCentern und den anderen Sozialversicherungsträgern sowie den Sozialämtern sind vorprogrammiert.

Eine gemeinsame Einigungsstelle der jeweiligen Träger soll über Zweifelsfälle befinden. Das Bundeswirtschaftsministerium soll gemeinsam mit dem Finanzministerium per Verordnung festlegen können, unter welchen Voraussetzungen Antragsteller als nicht erwerbsfähig anzusehen sind. Ein Einvernehmen mit dem für Renten- und Krankenversicherung sowie die Sozialhilfe und für Behinderte zuständigen Bundesgesundheitsministerium ist nicht vorgesehen.

Vom JobCenter betreut werden sollen ebenso Personen, denen nach geltendem Sozialhilferecht eine Erwerbstätigkeit nicht zumutbar ist bzw. die nur eingeschränkt verfügbar sind. Dies gilt insbesondere für allein Erziehende, die zu über 28 Prozent bereits heute Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen und damit das mit Abstand höchste Sozialhilferisiko tragen. Familienspezifische Lebensverhältnisse sollen berücksichtigt werden. Für Hilfebedürftige, "die ein eigenes Kind oder ein Kind des Partners bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres betreuen, ist eine Arbeit nicht zumutbar".

Nach den Ergebnissen der Arbeitsgruppe "Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe" der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen waren Ende 2001 rund 400 000 Sozialhilfeempfänger/innen nur eingeschränkt verfügbar. In diesen Bedarfsgemeinschaften lebten rund 700 000 Personen, für die zwei Milliarden Euro zur Sicherung des Existenzminimums aufgewendet werden mussten. Viele Sozialhilfeempfänger, die nach den SGB-III-Kriterien nicht als verfügbar gelten, werden nun in die Grundsicherung für Arbeitslose einbezogen, während viele bisher als verfügbar angesehene Arbeitslosenhilfeempfänger und ihre Angehörigen infolge der sehr engen Regelungen zur Hilfebedürftigkeit aus dem sozialen Sicherungssystem ausgegrenzt werden. Die Diskussion über echte und unechte Arbeitslose und eine präzisere Beschreibung des in die Grundsicherung einzubeziehenden Personenkreises wird sicher weitergehen.

Eingliederungsleistungen

Das Spektrum der Eingliederungshilfen reicht von den traditionellen Förderungsleistungen der Arbeitsämter bis zu jenen des Bundessozialhilfegesetzes. Vorrangig wird die Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt angestrebt. Gelingt dies nicht, sollen Beschäftigungsangebote in einem besonderen öffentlich geförderten Arbeitsmarkt angeboten werden. An Mitteln hierfür sieht der Gesetzentwurf 6,2 Milliarden Euro in 2005 vor, die bis 2007 auf 5,6 Milliarden Euro sinken sollen. Dieses Budget ist weitgehend identisch mit den bisherigen arbeitsmarktpolitischen Aufwendungen für diesen Personenkreis. Doch dieses konstante Niveau ist keinesfalls gesichert, da erst mit den konkreten Haushaltsbeschlüssen über das Niveau entschieden wird. Dieses konstante Budget bleibt jedoch um 400 Millionen Euro hinter den Über-

legungen der Kommission der Gemeindefinanzreform zurück. Die Mehrausgaben für soziale und psychosoziale Hilfen sind dabei nicht einbezogen.

Zugleich wird der Druck auf die "billigeren Beschäftigungsangebote" zum Sozialhilfesatz zuzüglich einer geringeren Mehraufwandsentschädigung ("Mehraufwandsvariante") massiv zunehmen. Nach einer Umfrage des Städtetages von 2000 haben die Sozialämter bundesweit noch rund 160 000 sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse und "nur" 131 000 Arbeitsverhältnisse mit Mehraufwandsentschädigung (und ohne Sozialversicherungsschutz) angeboten. Die Arbeitsämter haben weitere 96 000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen für Arbeitslosenhilfeempfänger finanziert.

Die Kommission unterstellt nun in Modellrechnungen, dass die Mehraufwandsvariante an Bedeutung zunimmt (302 000 Beschäftigte), während sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsangebote nur noch eine Randrolle spielen werden (91 000 Beschäftigte). Doch der finanzielle Druck in Richtung der billigen Pflichtarbeit reicht dem Gesetzgeber keinesfalls aus. Im Gesetz heißt es ausdrücklich: "Die Agentur für Arbeit soll für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die voraussichtlich in absehbarer Zeit eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht finden, befristete Arbeitsgelegenheiten im Sozialrechtsverhältnis schaffen, für die eine angemessene Mehraufwandsentschädigung gezahlt wird." Eine Überwindung der Sozialhilfebedürftigkeit wird durch diese Arbeitsgelegenheiten keinesfalls eröffnet.

Ein großer Teil der Arbeitsangebote ist für Jugendliche unter 25 Jahren vorgesehen, denen aber kein Recht auf Ausbildung eingeräumt wird. Ihnen kann vielmehr auch eine Arbeit oder Arbeitsgelegenheit angeboten werden. Zweifel bestehen, ob diese "Arbeitsgelegenheiten" angesichts der Ausbildungsnot tatsächlich die beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten der jungen Menschen fördern. Nehmen sie die "Angebote" nicht an, kann die Leistung zum Lebensunterhalt ganz gestrichen werden.

Die Zahl derjenigen, die finanziell leer ausgehen, wird steigen. Diese Arbeitslosen ohne finanziellen Leistungsanspruch werden zwar auf die Eingliederungsleistungen des Versicherungssystems verwiesen, doch ein Anspruch auf Förderung besteht nicht. Vielmehr droht ein betriebswirtschaftliches Denken in Beitrags- und Leistungskategorien und eine Konzentration der aktiven Hilfen auf Leistungsempfänger voranzuschreiten, so dass Nichtleistungsempfänger es noch schwerer haben dürften, gefördert zu werden.

Die Mehrheit der Arbeitsgruppe "Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe" forderte denn auch, "dass künftig ein ausreichendes Angebot an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik vorgehalten werden müsse" für jene, die an der Einkommens- und Vermögensprüfung scheitern, vor allem für Frauen mit erwerbstätigen Ehepartnern. Dem hat der Gesetzgeber nicht Rechnung getragen. So soll die Förderung einer Maßnahme ganz eingestellt oder auf Darlehen umgestellt werden, wenn die Hilfebedürftigkeit eines Haushalts z. B. infolge eines neuen Jobs des Partners überwunden wird, bevor die eigene Teilnahme an einer Maßnahme abgeschlossen werden konnte. Abbrüche sinnvoller Eingliederungsmaßnahmen sind daher nicht auszuschließen.

Finanzielle Arbeitsanreize

In Nachbildung der Regelungen zur "Hilfe zur Arbeit" kann bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bis zu 24 Monate lang ein Arbeitnehmerzuschuss gewährt werden. Anders als derzeit noch im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) geregelt, muss es sich dabei aber nicht um eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung handeln. Gegenüber der Sozialhilfepraxis wird der Freibetrag bei Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit etwas erhöht. Durch eine Familienkomponente soll jedem Erwerbstätigen in einer Familie mit fünf Personen maximal 276 Euro im Westen und 265 Euro im Osten anrechnungsfrei bleiben. Der Gesetzentwurf geht von bis zu 100 000 Haushalten aus, die davon profitieren können. Dies schließt bereits Erwerbstätige mit einem Einkommen nur geringfügig oberhalb der Sozialhilfeschwelle ein. Die Überschneidungsbereiche von Sozialhilfebedürftigkeit und Erwerbstätigkeit vergrößern sich geringfügig. Mit der Ausweitung des Niedriglohnsektors könnte die Frage des Lohnabstandes mittelfristig wieder an Gewicht gewinnen.

Im Rahmen der reformierten Sozialhilfe soll zugleich der bei der Messung des Lohnabstandes einzubeziehende Freibetrag erhöht werden. Damit wird dem Votum der Arbeitsgruppe "Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe" nicht gefolgt. Sie verständigte sich darauf, dass der "Einkommensfreibetrag nicht wie bisher im BSHG in die für das Lohnabstandsgebot maßgebende Höhe der Transferleistung eingerechnet" wird. Dieses Lohnabstandsgebot wird bekanntlich für den atypischen Haushaltstyp mit fünf Personen und einem Alleinverdiener definiert und nicht für eine vierköpfige Familie, die weit eher die Wirklichkeit abbildet. Eine noch offene Frage ist ebenso, ob und inwieweit diese finanziell verbesserten Arbeitsanreize trotz Sozialhilfebezug Mitnahmeeffekte und eine dauerhafte Subventionierung eines Niedriglohnssektors vermeiden oder fördern.

Mit der Einführung eines Kinderzuschlages sollen gleichfalls die Arbeitsanreize für Eltern verstärkt werden. Dieser Kinderzuschlag stellt eine der Grundsicherung vorgelagerte einkommensabhängige Leistung dar. Diesen Zuschlag von 140 Euro pro Kind sollen nur jene Eltern mit einem Einkommen erhalten, das weitgehend der Grundsicherung der Bedarfsgemeinschaft entspricht. Nur rund 150 000 Kinder sollen so aus der Grundsicherung herausgeholt werden. Unverständlich ist die Begrenzung des Zuschlags auf 36 Monate. Anders als bei den Freibeträgen für Erwerbstätige wird dies damit begründet, Mitnahmeeffekte zu minimieren.

Zumutbarkeit und Sanktionen

Der Grundsatz des "Forderns" geht weit über die Regelungen der Arbeitsämter und die bisherige Sozialhilfepraxis hinaus. Er steht in auffälligem Kontrast zu den meist allgemein gehaltenen Prinzipien der "Förderung". So ist den Erwerbsfähigen grundsätzlich jede Arbeit zumutbar, dies gilt gleichermaßen auch für Leistungen zur Eingliederung. Jeder Bezug zum erzielbaren Erwerbseinkommen oder zu einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung fehlt. Auch Jobs im Sozialrechtsverhältnis und solche mit einer Vergütung, die niedriger ist als die Sozialhilfe, sind nach dem Gesetzentwurf zumutbar. Erwerbsarbeit muss damit keinesfalls mit einer Überwindung der Sozialhilfebedürftigkeit oder mit dem Aufbau zusätzlicher Rentenansprüche einhergehen. (Nach Einspruch einiger Parlamentarier soll nun aber "mindestens der ortsübliche Mindestlohn gezahlt werden. d. Red.)

Werden diese Arbeiten oder Maßnahmen abgelehnt sowie ausreichende Eigenbemühungen nicht nachgewiesen, kann die Regelleistung über das geltende Sozialhilferecht hinausgehend für drei Monate um 30 Prozent sowie gegebenenfalls um den Zuschlag nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes gekürzt werden. Meldeversäumnisse werden mit einer zehnprozentigen Kürzung bestraft. Bei wiederholter Pflichtverletzung werden erneut 30 bzw. 10 Prozent abgezogen. Soweit das absolute Existenzminimum gefährdet ist, können Sachleistungen oder Lebensmittelgutscheine verteilt werden. Zudem tritt eine Beweislastumkehr ein.

Für Jugendliche greift eine noch schärfere Sonderregel. Nicht nur bei Verweigerung von Arbeitsangeboten, sondern auch von Arbeitsgelegenheiten kann die Regelleistung im ersten Schritt hier bereits ganz eingestellt werden. Arbeit um jeden Preis ist die Konsequenz, wenn Hilfebedürftige im wahrsten Sinne "alle Möglichkeiten" zum Einsatz ihrer Arbeitskraft ausschöpfen müssen.

Anrechnung von Einkommen

Wer arbeitet, soll nach dem Gesetzentwurf mehr Geld zur Verfügung haben als diejenigen, die trotz Erwerbsfähigkeit nicht arbeiten. Dennoch sollen im neuen System nach dem Muster des BSHG alle Einkünfte der Bedarfsgemeinschaft mit wenigen Ausnahmen angerechnet werden.

Ein ergänzender Anspruch auf die Grundsicherung besteht nur, wenn das gesamte Haushaltseinkommen unter der Bedürftigkeitsgrenze des neuen Fürsorgesystems liegt. Zwar werden die Freibeträge bei eigenem Erwerbseinkommen gegenüber den derzeit bei der Sozialhilfe geltenden Regelungen etwas erhöht, doch im Vergleich zur bisherigen Arbeitslosenhilfe werden sie deutlich abgesenkt; insbesondere das Partnereinkommen wird bei der Arbeitslosenhilfe weniger stark angerechnet.

Nahezu jedes Einkommen des Haushalts soll bei dem ALG II angerechnet werden, während bei Arbeitslosenhilfebezug weitere Einkommensbestandteile wie Wohngeld, Kindergeld oder Partnereinkommen

hinzukommen können. Weit mehr Partner/innen werden bei Langzeitarbeitslosigkeit keine Leistungen mehr erhalten und auf das Einkommen des noch erwerbstätigen Partners verwiesen, wenn nach den rigiden Regeln der Sozialhilfe angerechnet wird.

Auch Haushalte mit relativ niedrigen Einkommen, die auf Erwerbstätigkeit beider Ehe- oder Lebenspartner angewiesen sind, und vor allem Frauen werden zu den Verlierern zählen. Nicht nur "Bessergestellte" mit vormals hohem Erwerbseinkommen, sondern auch typische Arbeitnehmerfamilien aus "der Mitte der Gesellschaft" müssen erhebliche Einkommenseinbußen hinnehmen. Wer Vermögen hat, muss die Reserven auflösen. Pro Lebensjahr bleiben lediglich 200 Euro verschont. Mindestens steht Hilfeempfängern ein Schonvermögen von 4100 Euro und maximal von 13 000 Euro (für 65-Jährige) zu. Diese Anrechnungsregeln orientieren sich an der heutigen Arbeitslosenhilfe, die bereits Anfang 2003 drastisch verschärft wurden.

Wer für das Alter privat vorsorgt, droht gleichfalls an der Bedürftigkeitsprüfung zu scheitern. Altersvorsorgevermögen wird nur "in Höhe des nach Bundesrecht ausdrücklich als Altersvorsorge geförderten Vermögens" freigestellt. Verschont bleiben weitgehend nur Riester-Renten, Lebens- und private Rentenversicherungen hingegen nicht. (Nach Intervention einiger Abgeordneter wurde inzwischen auch hier ein kleiner Freibetrag in den Entwurf eingefügt. d. Red.)

Eine so weitgehende Vermögensanrechnung kann schnell zu einem Verlust von erarbeiteten Lebensgrundlagen für das Alter und zu einem wirtschaftlichen Ausverkauf führen. Ohnehin wird bereits heute rund jede zweite private Lebensversicherung vorzeitig gekündigt.

Ein Anspruch des Hilfebedürftigen gegen einen Anderen geht gleichfalls der Grundsicherung vor und kann bis zur Höhe der erbrachten Leistungen auf die Arbeitsämter übergehen. So sollen volljährige Langzeitarbeitslose - anders als bislang bei der Arbeitslosenhilfe - bestehende Unterhaltsansprüche auch gegenüber ihren Eltern oder erwachsenen Kindern geltend machen. Zahlen diese nicht, können die Ämter sie dazu zwingen; wie bei der Sozialhilfe heute schon. (Auch das soll nach Intervention einiger Abgeordneter im Entwurf abgemildert werden, d. Red.) Viele Hilfebedürftige dürften dann aus Scham oder Stolz auf die ihnen zustehende Fürsorgeleistung verzichten.

Sozialversicherungsschutz

Erwerbsfähige Hilfebedürftige werden in der Kranken- und Pflegeversicherung pflichtversichert, soweit für sie nicht bereits ein Familienschutz besteht. In der Rentenversicherung werden erwerbsfähige Hilfebedürftige pauschal zum Mindestbeitrag versichert. Der Bund zahlt dafür einen pauschalen Betrag an die Rentenversicherung. Bisherige Sozialhilfeempfänger werden erstmals in die Rentenversicherung einbezogen; für bisherige Arbeitslosenhilfeempfänger werden die Rentenansprüche im Durchschnitt deutlich abgesenkt oder entfallen ganz, wenn sie nicht als bedürftig gelten.

Sicherung des Existenzminimums

Die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts werden stärker pauschaliert und sollen in der Regel dem Niveau der Sozialhilfe entsprechen. Ansprüche auf ergänzende Leistungen nach dem Sozialhilferecht sollen nicht eröffnet werden. Da Erwerbslose aus den Regelleistungen auch Ansparungen für größere Anschaffungen, wie z. B. Haushaltsgeräte, aufbringen müssen, bestehen Zweifel, ob in der Praxis nicht doch das gesellschaftlichen Existenzminimum unterschritten wird. Für Kinder und Jugendliche im Alter von 7 bis 17 Jahren liegen die Leistungssätze z. T. beträchtlich unterhalb der bisherigen Sozialhilfe, für Kleinkinder hingegen etwas darüber.

Die Leistungseinschnitte werden das Verarmungsrisiko von Arbeitslosen und ihrer Familien deutlich verschärfen und mit den Bedarfsgemeinschaften insbesondere auch das der Kinder. Im Gesetzentwurf heißt es beschönigend: "Allein rund 1 000 000 Kinder sind im heutigen Sozialhilfebezug und werden mit ihren Familien in Zukunft in der Regel Anspruch auf das neue Arbeitslosengeld II haben. Zusätzlich zu diesen werden nach der geplanten Zusammenführung weitere Kinder und deren Familien aus der Arbeitslosenhilfe in das Arbeitslosengeld II wechseln." Mit der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe könnten schnell weitere 500 000 Kinder auf das gesellschaftliche Existenzminimum verwiesen werden.

Zu berücksichtigen ist, dass die Entwicklung des Sozialhilfeniveaus über Jahre hinweg mit den steigenden Lebenshaltungskosten nicht hat Schritt halten können. In der Armutsforschung wird seit Jahren beklagt, dass die Sozialhilfe nicht mehr vor Armut schützt. Doch die Anpassung der Regelleistungen soll sich nicht an einem bedarfsorientierten Warenkorbmodell orientieren, sondern über lange (Zwischen-)Phasen an die Rentenanpassung gekoppelt werden. Mit dem Konsolidierungsdruck und eventueller Nullrunden in der Rentenversicherung könnte das Existenzminimum real absinken. Im Wahlprogramm der SPD zur Bundestagswahl 2002 wird hingegen ausdrücklich versprochen: "Wir wollen keine Absenkung auf Sozialhilfeniveau." Die Grünen stellten gar in Aussicht: "Arbeitslosenhilfebezieher sollen nicht schlechter gestellt werden als bisher. Die Bezugsbedingungen der Grundsicherung sollen denen der Arbeitslosenhilfe angeglichen werden."

Der Sozialhilfecharakter des neuen Systems wird auch dadurch dokumentiert, dass künftig nicht mehr der Rechtsweg zu den Sozialgerichten eröffnet, sondern an die Verwaltungsgerichte verwiesen werden soll. Dabei verfügen die mit Fragen von Arbeitslosengeld, Erwerbsfähigkeit und Wiedereingliederung von Arbeitslosen langjährig befassten Sozialgerichte über die größere Sachnähe. Die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung bezüglich der Integrationshilfen würde infrage gestellt.

Wilhelm Adamy, Diplom-Volkswirt, ist Leiter der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und internationale Sozialpolitik beim DGB-Bundesvorstand. Sein hier stark gekürzt dokumentierter Beitrag erschien zuerst in "Soziale Sicherheit - Zeitschrift für Arbeit und Soziales" (Heft 8-9/03), www.aib-Verlag.de, und berücksichtigte noch nicht die wenigen Korrekturen, die einige Abgeordnete der rot-grünen Koalition in dieser Woche am Gesetzentwurf erwirkten.

[document info]

Copyright © Frankfurter Rundschau online 2003

Dokument erstellt am 14.10.2003 um 16:48:01 Uhr

Erscheinungsdatum 15.10.2003