

Zu den Auswirkungen der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe:

Das neue SGB II: Der Abstieg von der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe

Von Wilhelm Adamy

Für Bundeskanzler Schröder ist die geplante Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige im neuen Sozialgesetzbuch II eine der größten Sozialreformen der Nachkriegsgeschichte. Von ihr unmittelbar betroffen sind rund sieben Prozent der Bevölkerung: Langzeitarbeitslose und erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger. Darüber hinaus hat diese Zusammenlegung weitreichende Konsequenzen für alle Gebietskörperschaften, die Arbeitsämter und die anderen Sozialversicherungsträger.

Mit dem „Entwurf eines vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ sollen die Eingliederungschancen der Langzeitarbeitslosen nachhaltig verbessert und zugleich die öffentlichen Haushalte in Milliardenhöhe entlastet werden. Der Bund soll seine Ausgaben verringern können; zugleich sollen die Gemeinden, die Arbeitsämter und die Länder nicht zusätzlich belastet werden. Damit scheint die Quadratur des Kreises weitgehend gelungen zu sein. Doch das Armutsrisiko von Arbeitslosen und ihren Familien wird sich massiv erhöhen.

1. Ziele der Reform

Anknüpfend an die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen will der Gesetzentwurf folgende Ziele verwirklichen:

a) *„Schnelle und passgenaue Vermittlung der Betroffenen in Arbeit“*

Das neue Leistungssystem betont die Eigenverantwortung der Erwerbsfähigen: Bevor Hilfe in Anspruch genommen werden kann, sollen alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft werden. Diese verstärkte Eigenverantwortung soll durch Beratung der Arbeitsämter (künftig „Agenturen für Arbeit“) unterstützt werden. Erwerbsfähigen Hilfeempfängern des neuen Systems soll ein Fallmanager als persönlicher Ansprechpartner benannt werden, der mit ihnen eine Eingliederungsvereinbarung abschließt und die Eingliederung unterstützt. Um eine intensive Betreuung der Langzeitarbeitslosen sicherzustellen, soll die Zahl der Vermittlungs- und Beratungskräfte erheblich aufgestockt werden.

Der Autor

Dr. Wilhelm Adamy ist Leiter der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Internationale Sozialpolitik beim DGB-Bundesvorstand

werden. Im Schnitt soll jeder Fallmanager nur noch 75 Leistungsempfänger betreuen. Diese intensive Betreuung soll zu einem Effizienzgewinn und mittelfristig zu einer Verringerung der Zahl der Leistungsempfänger um 15 Prozent führen.

b) *„Ausreichende materielle Sicherung“*

Während die Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ sich noch auf das grundlegende Ziel einer „ausreichenden materiellen Sicherung bei Arbeitslosigkeit“ verständigte, wird dieses Ziel im Gesetzentwurf einengend definiert als materielle Absicherung „in Abhängigkeit vom Bedarf“.¹ Folgerichtig wird die neue Grundsicherung für Arbeitslose in der Regel auf Sozialhilfeniveau abgesenkt.

Nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes soll die Absenkung auf das Sozialhilfeniveau lediglich für kurze Zeit etwas abgefedert werden. Bis zu einem Jahr lang ist für Arbeitslose und ihre (Ehe)Partner ein monatlicher Zuschlag von bis zu 160 € und von 60 € je minderjährigem Kind vorgesehen. Für weitere zwölf Monate wird dieser Zuschlag halbiert gewährt. Ansonsten greifen weitgehend die Prinzipien und Kriterien der Sozialhilfe. Im Unterschied zur Arbeitslosenhilfe ist die neue Grundsicherung bedarfsorientiert und nicht mehr lohnorientiert. Sie umfasst neben der Sicherung eines existenzminimalen Lebensunterhalts auch die Übernahme angemessener Miet- und Heizkosten. Im Sinne der Verwaltungsvereinfachung werden diese Leistungen mit der gleichzeitigen Reform der Sozialhilfe in stärkerem Maße pauschaliert. Unter Berücksichtigung einmaliger Leistungen ergibt sich für die Arbeitslosen und ihre Angehörigen folgendes Leistungsniveau zur Sicherung des Lebensunterhalts:

¹ Entwurf eines vierten Gesetzes, S. 101

Tabelle 1:
Regelleistungen (einschließlich pauschalierter Einmalleistungen) bei Arbeitslosengeld II / Sozialgeld

	Allein Stehende/r oder allein Erziehende/r	Sonstige Angehörige der Bedarfsgemeinschaft		
		Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres jeweils	Kinder ab Beginn des 15. Lebensjahres bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres jeweils	Partner ab Beginn des 19. Lebensjahres jeweils
	100 % der RL ¹	60 % RL ¹	80 % RL ¹	90 % RL ¹
Alte Länder einschließlich Berlin (Ost)	345 €	207 €	276 €	311 €
Neue Länder	331 €	199 €	265 €	298 €

jeweils zuzüglich

- Mehrbedarfe bei Schwangerschaft, für allein Erziehende, Behinderte und bei kostenaufwändiger Ernährung.
- Leistungen für Unterkunft und Heizung.
- Für Bezieher von Arbeitslosengeld II bei Vorliegen der Voraussetzungen ein befristeter Zuschlag von bis zu 160 € jeweils für den Erwerbsfähigen und den Partner und bis zu 60 € für jedes Kind. Diese Zuschläge werden im zweiten Jahr halbiert und laufen dann aus.
- Für Bezieher von Arbeitslosengeld II: die zu zahlenden Beiträge zur Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung.
- Für Bezieher von Sozialgeld: Kranken- und Pflegeversicherungsschutz.

¹ RL = Regelleistung

Quelle: Entwurf eines vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Erwerbsfähige Hilfebedürftige sollen Arbeitslosengeld II erhalten, nicht Erwerbsfähige dagegen Sozialgeld. Beide Leistungen sind mit Ausnahme des befristeten Zuschlags nach Bezug von Arbeitslosengeld I identisch. Dass die neue Leistung „Arbeitslosengeld II“ heißt, ist irreführend. Der Begriff verschleiert die tiefen Leistungseinschnitte und die weitgehende Abkoppelung von jeder Lohnorientierung. Der angestrebte Systemwechsel führt nicht etwa zu einer Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, sondern zur faktischen Abschaffung der bisherigen lohnorientierten Arbeitslosenhilfe.

c) „Vermeidung einseitiger Lastenverschiebungen“

Eine wesentliche Schwachstelle des bisher dreistufigen Sicherungssystems bei Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe) wird in dem oftmals praktizierten Verschiebepark von Bund, Kommunen und Bundesanstalt für Arbeit (BA) gesehen. Die bisher unterschiedliche Organisations- und Finanzträgerschaft soll durch eine einheitliche Aufgaben- und Finanzverantwortung des Bundes abgelöst werden. Die neue Grundsicherung soll von der BA im Auftrag und auf Rechnung des Bundes erbracht und aus Steuermitteln des Bundes finanziert werden. Dies geht mit erheblichen Verschiebungen der öffentlichen Finanzströme und einer Umgestaltung des bundesstaatlichen Finanzsystems einher. Doch die Abgrenzung zwischen den öffentlichen Haushalten ist nach

wie vor nicht eindeutig, so dass einseitige Lastenverschiebungen zwischen den Sozialversicherungsträgern, dem Bund und den Kommunen nicht auszuschließen sind. Der Rückgriff des Bundes auf die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zur Finanzierung der neuen fürsorgeorientierten Grundsicherung ist über die so genannte „Aussteuerungsquote“ (geregelt in § 46 SGB II) sogar systematisch eingeplant.

d) „Effiziente und bürgerfreundliche Verwaltung“

Mit der flächendeckenden Einrichtung von JobCentern soll die doppelte Zuständigkeit von Arbeitsamt und Sozialamt für Erwerbslose aufgehoben werden. Das JobCenter soll Service- und Anlaufstelle für alle Erwerbsfähigen sein, den gesamten Eingliederungsprozess koordinieren und alle im Einzelfall für die Eingliederung erforderlichen Leistungen erbringen. Dabei sollen die vorhandenen Einrichtungen und Dienste Dritter genutzt und von den Arbeitsämtern möglichst keine neuen Strukturen aufgebaut werden.

Im Unterschied zu den Vorschlägen der Hartz-Kommission sollen sich die Sozialämter mit ihren bisherigen Beratungs- und Betreuungsleistungen nicht etwa ins JobCenter einbringen. Vielmehr soll die Funktion des Sozialamtes für Erwerbslose und ihre Angehörigen weitgehend auf die Arbeitsämter übertragen werden. Dies gilt sowohl hinsichtlich der aktiven wie der passiven Leistungen. Über

ihre arbeitsmarktorientierte Kernkompetenz hinaus sollen die Arbeitsämter künftig gleichfalls die Fürsorgeleistungen für die Bedarfsgemeinschaft gewähren und soziale Hilfe für alle Erwerbsfähigen sicherstellen. Sie sollen also Aufgaben übernehmen, die bisher eher zu den Stärken der Sozialämter zählen. So soll eine generalklauselartige Regelung sicherstellen, dass z. B. Sucht- und Schuldnerberatung oder Kinderbetreuungsleistungen erbracht werden, die die Arbeitsämter möglichst bei Kommunen oder Dritten einkaufen. Durch die dem Sozialhilferecht nachgebildeten Vorschriften werden die Agenturen für Arbeit z. B. auch prüfen müssen, wann die Kosten für Miete und Heizung angemessen sind. Für den Fall, dass die Kosten unangemessen sind, kann dem Haushalt nach „in der Regel längstens sechs Monaten“ ein Umzug zugemutet werden, Maklergebühr und Mietkaution können übernommen werden. Soweit ein „unabwendbarer Bedarf“ zur Existenzsicherung nicht gedeckt werden kann, können Hilfebedürftige „auf Gebrauchsgüterlager oder auf Kleiderkammern verwiesen oder Sachleistungen erbracht werden“². All das soll nun zum Aufgabenbereich der Arbeitsämter gehören. Die Komplexität der neuen fürsorgeorientierten Grundsicherung ist trotz angestrebter Verwaltungsvereinfachung nach wie vor weit größer als bisher bei der Arbeitslosenhilfe. Da die Zahl der Hilfeempfänger längerfristig deutlich steigen wird, drohen die traditionellen Aufgaben der Sozialhilfe die der arbeitsmarktbezogenen Integration auf mittlere Sicht zu überlagern.

Der Konflikt um die organisatorische Trägerschaft der neuen Leistung ist bereits entbrannt. Sie droht zum entscheidenden Unterschied zwischen der Reformkonzeption zwischen Regierung und Opposition zu werden und alle inhaltlichen Fragen zu überlagern. Im Unterschied zum Regierungsentwurf will die Union den Sozialämtern – und nicht den Arbeitsämtern – die neue Leistung übertragen. Doch die arbeitsmarktpolitische Kernkompetenz der BA und ihr bundesweit einheitliches Netz sowie die Notwendigkeit einer gleichmäßigen Rechtsanwendung sprechen eher für eine Bündelung aller integrationsbezogenen Instrumente bei den Arbeitsämtern. Die Generalklausel zu den ergänzenden sozialen Leistungen geht jedoch übers Ziel hinaus, zumal die Kommunen diese begleitenden Hilfen meist generell vorhalten müssen – wie Kinderbetreuung – und bezüglich dieser sozialen Aufgaben auch eher kompetent sind. Mit komplexen Problemen völlig überfrachtet wird das neue System jedoch, weil die Arbeitslosenhilfe ganz zur Disposition gestellt wird. Im Praxistest wird dieser grundlegende Systemwechsel noch vielfältige Ungereimtheiten und Reibungsverluste zu Tage fördern. Sehr schnell könnten diese Webfehler zum neuerlichen Vorwand werden, um die vermeintliche Reformunfähigkeit der BA zu belegen und eine weitergehende Privatisierungsdebatte zu beginnen. Die geplante Beteiligung Dritter an der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Sozialdaten könnte ein Vorbote sein.

e) „Breite Zustimmungsfähigkeit“

Die Bundesregierung hofft, ihr Konzept „in einem großen Partei-, Verbände- und länderübergreifenden Konsens“³

realisieren zu können. Sie erweckt den Eindruck, als entspräche ihr Konzept „einem wesentlichen Ergebnis der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen“⁴. Tatsächlich hat sich diese Kommission auf keines der dort diskutierten vier Modelle verständigen können, und dies schließt das von den gewerkschaftlichen Vertretern angeregte aufwandsneutrale Modell ein.⁵ Mit der Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 14. März 2003 zur Agenda 2010 wurde eine Konsensfindung in der Kommission vielmehr erschwert. Bereits vor Abschluss der Kommissionsarbeiten legte sich der Kanzler hinsichtlich des Leistungsniveaus fest, das „in der Regel“ der Sozialhilfe entsprechen soll. Das zuvor von der Bundesregierung lange favorisierte Modell eines generellen zehnprozentigen Zuschlags zum Sozialhilferegelsatz (ohne Einmalleistungen) wurde aufgegeben.

2. Zentrale Regelungsbereiche

Anspruch und Wirklichkeit dieses Gesetzentwurfs fallen noch weit auseinander. Viele offene Fragen und Regelungslücken bleiben (z. B. hinsichtlich der Standards der Kooperationsvereinbarungen, des Niveaus der aktiven Hilfen und der Finanzierung). Konkret absehbar sind hingegen die drastischen Einkommensverluste für viele Arbeitslosenhilfeempfänger, die im Mittelpunkt des „Reformkonzepts“ stehen.

2.1 Einbezogener Personenkreis

In die Grundsicherung sollen Erwerbsfähige im Alter von 15 bis unter 65 Jahren einbezogen werden, soweit sie hilfbedürftig 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

² ebenda, S. 105

³ ebenda, S. 103

⁴ ebenda, S. 104

⁵ vgl. Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, Anhang, S. A8

Tabelle 2: Erwerbsfähige Bezieher von Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld (Sept. 2002) sowie Sozialhilfeempfänger (Dez. 2001)

<i>Personenkreis</i>	<i>Leistungsbezieher</i>	<i>in den Bedarfs- gemeinschaften leben insgesamt ... Personen</i>	<i>Finanzvolumen netto in Mrd. € pro Jahr (einschl. einmaliger Leistungen)</i>
erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger	0,92 Mio.	1,57 Mio.	4,4 Mrd.
eingeschränkt verfügbare Sozialhilfeempfänger	0,40 Mio.	0,70 Mio.	2,0 Mrd.
erwerbsfähige Arbeitslosenhilfeempfänger (ohne Doppelbezieher)	1,34 Mio.	2,81 Mio.	8,6 Mrd.
Empfänger von Unterhaltsgeld (ohne Doppelbezieher)	0,09 Mio.	0,20 Mio.	0,6 Mrd.
insgesamt	2,75 Mio.	5,28 Mio.	15,6 Mrd.

Quelle: zusammengestellt nach Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“, S. 17

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“.⁶

Nach den Ergebnissen der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ 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 mussten⁷. 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.

2.2 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 € in 2005 vor, die bis 2007 auf 5,6

Milliarden € 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 € hinter den Überlegungen der Kommission der Gemeindefinanzreform zurück. Die Mehrausgaben für soziale und psychosoziale Hilfen sind dabei nicht einmal einbezogen.⁸

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 Arbeitslosenhilfe-Empfänger 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“.⁹ Eine Überwindung

6 Entwurf eines Vierten Gesetzes, S. 215

7 vgl. Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“, S. 17

8 vgl. Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“, S. 27

9 Entwurf eines Vierten Gesetzes, S. 107

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 stark ansteigen. 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 von den Arbeitsämtern 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“¹⁰ 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.

2.3 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 € im Westen und 265 € 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 Niedriglohnssektors 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 Ar-

beitsgruppe „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“¹¹ 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 € 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 Zuschlages auf 36 Monate. Anders als bei den Freibeträgen für Erwerbstätige wird dies damit begründet, Mitnahmeeffekte zu minimieren.

2.4 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. 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 Regelleis-

¹⁰ Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe“, S. 28

¹¹ ebenda, S. 22

tung 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.

2.5 Anrechnung von Einkommen und Vermögen

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 € verschont. Mindestens steht Hilfeempfängern ein Schonvermögen von 4.100 € und maximal von 13.000 € (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. 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 – an-

ders 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. Viele Hilfebedürftige dürften dann aus Scham oder Stolz auf die ihnen zustehende Fürsorgeleistung verzichten.

2.6 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.

2.7 Sicherung des gesellschaftlichen 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“¹². 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 Armutforschung 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 Renten Anpassung gekoppelt werden. Mit dem Konsolidierungsdruck und eventueller Nullrunden in der Rentenversicherung

¹² Gesetzentwurf, S. 2

könnte das Existenzminimum real absinken. Im Wahlprogramm der SPD zur Bundestagswahl 2002 wird hingegen ausdrücklich versprochen: „Wir wollen keine Absenkung auf Sozialhilfeniveau.“¹³ Die Grünen stellten gar in Aussicht: „Arbeitslosenhilfebezieher sollen nicht schlechter gestellt werden als bisher. Die Bezugsbedingungen der Grundsicherung sollen denen der Arbeitslosenhilfe angeglichen werden.“¹⁴

Der Sozialhilfecharakter des neuen Systems wird u. a. 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. Zugleich würde der gewerkschaftliche Rechtsschutz geschwächt, da Rechtssekretäre keine Prozessvertretung vor den Oberverwaltungsgerichten und Verwaltungsgerichten wahrnehmen dürfen.

3. Finanzielle Konsequenzen für Leistungsempfänger

Nach den Berechnungen der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ lebten im Herbst 2002 in den Haushalten der Empfänger von Arbeitslosenhilfe und von erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern rund 5,3 Millionen Menschen. Die finanziellen Auswirkungen einer Verschmelzung beider Leistungen auf die Betroffenen sind nicht exakt abschätzbar, denn aktuelle Erhebungen zur Einkommens- und Vermögenssituation liegen nicht vor. Die Arbeitsgruppe hat daher auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EUS) von 1998 folgende Hochrechnung vorgenommen:

Tabelle 3:
Finanzielle Auswirkungen der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe auf bisherige Arbeitslosenhilfeempfänger

Arbeitslosenhilfeempfänger	früheres Bundesgebiet	neue Länder
bezieht keine Leistung mehr	20 %	36 %
bezieht geringere Leistung	51 %	44 %
bezieht etwa gleiche Leistung	11 %	6 %
bezieht höhere Leistung	18 %	15 %
	100 %	100 %

Quelle: Deutscher Bundestag 15/1279

Nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes fällt danach die Arbeitslosenhilfe für 20 Prozent der Bezieher im Westen und für 36 Prozent im Osten ersatzlos weg. Für rund die Hälfte würden die Leistungen gekürzt. Für eine relativ kleine Gruppe wird sich finanziell nichts ändern (rund ein Zehntel). Zu vorübergehenden Einkommensverbesserungen

kann es demgegenüber für bisherige Arbeitslosenhilfebezieher mit einem Einkommen knapp oberhalb der Sozialhilfeschwelle kommen, soweit sie den befristeten Zuschlag erhalten (rund jeder Sechste). Mangels Aktualität der Daten und der geringen Fallzahlen der EUS können diese Berechnungen nur erste Anhaltspunkte über die Auswirkungen der Leistungskürzungen auf das Haushaltseinkommen liefern.

Im Konzept der Arbeitsgruppe noch nicht berücksichtigt ist die seit Herbst 2002 nochmals um 300.000 gestiegene Zahl der Arbeitslosenhilfeempfänger. Dies gilt ebenso für die gleichzeitig geplante Kürzung der Dauer des Arbeitslosengeld-Anspruchs für über 45-jährige, die gleichfalls die Zahl der ALG II-Bezieher anschwellen lassen wird.

Aber auch ohne Berücksichtigung dieser aktuellen Entwicklung beziffert die Arbeitsgruppe die Kürzungen bei den Netto-Transferleistungen auf 3,8 Milliarden € jährlich im Vergleich zur heutigen Arbeitslosenhilfe. Tatsächlich jedoch dürfte die Grenze von 4 Milliarden € jährlich deutlich überschritten werden.

Noch bevor dieser mit Hartz IV und der Kürzung der Dauer des Arbeitslosengeld-Bezugs angestrebte Sozialabbau wirksam wird, scheitert bereits heute gut ein Fünftel der Arbeitslosen, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld ausläuft, an den Bedürftigkeitskriterien der Arbeitslosenhilfe und ein weiteres Fünftel muss sich Einkommen und Vermögen anrechnen lassen. Die zum 1. Januar 2003 wirksam gewordenen verschärften Anrechnungskriterien werden dazu führen, dass von den verbleibenden Leistungsempfängern im Laufe dieses Jahres nochmals jeder Zehnte aus dem Bezug fallen und fast ein weiteres Drittel Kürzungen hinnehmen muss. Nach der Zusammenlegung wird nur noch etwa jeder zweite Langzeitarbeitslose Leistungen erhalten und dies grundsätzlich nur auf Sozialhilfeniveau.

4. Finanzverschiebungen zwischen den Körperschaften

Ein wesentliches Ziel der Reform wird in der finanziellen Entlastung der Kommunen von dem Risiko der Arbeitslosigkeit gesehen. Im Gesetzentwurf summieren sich die finanziellen Entlastungen von Städten und Gemeinden auf 2,5 Milliarden € pro Jahr. Doch der Deutsche Städtetag wirft der Bundesregierung vor, mit falschen Zahlen zu operieren.¹⁵ Nach Einschätzung des Städtetages bleibt den Kommunen „unter dem Strich bei der Sozialhilfe nichts“. Er kritisiert unter anderem, dass bei den Entlastungen z. B. Mittel der Arbeitsämter, der EU und der Länder in Höhe von 1 Milliarde € eingerechnet seien, die bisher von diesen Organisationen zur Eingliederung von Sozialhilfeempfängern zur Verfügung gestellt wurden. Die Mitfinanzierung des neuen Rechts durch die Kommunen, z. B. infolge der Änderung des Wohngeldrechts und den

13 SPD Wahlprogramm 2002

14 Wahlprogramm der Grünen

15 siehe Pressemeldung vom 14.08.03

Tabelle 4: Ausgaben für Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige bzw. Grundsicherung für Arbeitslose in Milliarden Euro

	<i>Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (für Erwerbsfähige)¹⁾</i>	<i>Grundsicherung für Arbeitslose²⁾</i>
Transferleistungen	15,5	11,0
Sozialversicherungsbeiträge und Krankenhilfe	5,2	5,2
Eingliederungsleistungen	4,3	6,2
Personal und Verwaltung	2,2	3,2

1) Schätzungen des Arbeitskreises „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“

2) Gesetzentwurf für 2005

Quelle: Arbeitskreis „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“, S. 9; Gesetzentwurf, S. 208; eigene Berechnungen

damit einhergehenden höheren Ausgaben für die Miete der verbleibenden Sozialhilfeempfänger, und die Verminderung des Umsatzsteueranteils der Länder sei gleichfalls höher als ausgewiesen. Die Entlastungen des Bundes sollen von 1,6 Milliarden € in 2005 auf 3,1 Milliarden € in 2007 steigen. Der Bund wird damit, obwohl er das neue System weitgehend finanziert, zum größten finanziellen Nutznießer. Entlastet wird er insbesondere durch den Wegfall der Arbeitslosenhilfe und die Erhöhung seines Umsatzsteueranteils. Eine wesentliche Refinanzierungsquelle ist aber auch die beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung, die systematisch angezapft werden soll. Aus Sozialbeiträgen der Arbeitslosenversicherung soll künftig ein so genannter Aussteuerungsbetrag an den Bund überwiesen werden, mit dem das neue fürsorgeorientierte System mitfinanziert werden soll. Für 2005 sind dafür immerhin 5,9 Milliarden € eingeplant.

Für Langzeitarbeitslose, die nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes in die neue steuerfinanzierte Hilfeleistung übergehen, sollen die Beitragszahler dem Bund nicht nur die Fürsorgeleistungen für ein Jahr erstatten, sondern auch die Aufwendungen für deren Sozialversicherungsschutz. Außerdem sollen sie die Leistungen für die Angehörigen der Hilfeempfänger übernehmen. Die Aufwendungen je Langzeitarbeitslosen werden auf rund 8.200 € geschätzt. Begründet wird dies mit der Schaffung eines Anreizes für die Beitragszahlergemeinschaft „Arbeitslose noch während des Bezugs von Arbeitslosengeld dauerhaft beruflich einzugliedern“.¹⁶ Völlig ausgeblendet wird dabei, dass die Steuerung künftig über ein Kontaktmanagement zwischen Politik und BA erfolgen soll, das z. B. konkrete Ziele zur Begrenzung des Zugangsrisikos in Langzeitarbeitslosigkeit festlegt und überwacht. Dieser Aussteuerungsbetrag kommt einem Strafbeitrag der Versichertengemeinschaft gleich, der auch bei den von den Arbeitsämtern nicht beeinflussbaren Risiken fällig wird. Im Widerspruch zu der politisch immer wieder geforderten Senkung der Lohnnebenkosten soll hier die Solidargemeinschaft der Beitragszahler auch für einen konjunkturell bedingten Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit in Haft genommen werden. Sozialversicherungsbeiträge sollen in systemwidriger Weise zur Finanzierung eines Sozialhilfesystems herangezogen werden. Die finanziellen Be- oder Entlastungen für die anderen Sozialversiche-

rungssysteme werden im Gesetzentwurf nicht einmal ausgewiesen.

5. Schlussbemerkung

Über die grundlegenden Schwachstellen von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sowie die notwendige bessere Eingliederung der Langzeitarbeitslosen besteht weitgehender Konsens. Doch wie besser abgestimmte Hilfen aus einer Hand und ein Ausbau der aktivierenden Eingliederungsleistungen erreicht werden sollen, ist nach wie vor kontrovers. Über den Sozialabbau bei Langzeitarbeitslosen und eine breite Absenkung der Unterstützungsleistung auf Sozialhilfeniveau scheint dagegen ein breiter politischer Konsens zu bestehen. Dies wird zu dem mit Abstand schärfsten Eingriff in die lohnorientierten Leistungen für Arbeitslose in der Geschichte der Bundesrepublik führen. Dabei hebt die Bundesregierung im gleichzeitig eingebrachten Gesetzentwurf zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch hervor, dass sie „in ihrem ersten Armuts- und Reichtumsbericht vom 25. April 2001 (BT-Drs. 14/5990) nachdrücklich darauf hingewiesen (hat), dass die wichtigsten Ursachen für den Sozialhilfebezug Arbeitslosigkeit und unzureichendes Erwerbseinkommen sind“. Ungeachtet dessen sollen jetzt die Lohnersatzleistungen gestrichen und so in der Regel nur noch das gesellschaftliche Existenzminimum abgesichert werden. Selbst nach jahrzehntelanger Erwerbstätigkeit und Beitragszahlungen droht eine deutliche Verschärfung des ohnehin hohen Armutsrisikos, dem Langzeitarbeitslose und ihre Familien ausgesetzt sind. Damit wird zugleich die Legitimation der Arbeitslosenversicherung ausgehöhlt, wenn typische Arbeitnehmerhaushalte auch nach langjähriger Erwerbstätigkeit bei Langzeitarbeitslosigkeit auf Fürsorgeleistungen verwiesen werden.

Während die Hartz-Kommission ausdrücklich darauf verzichtete, generelle Leistungskürzungen vorzuschlagen, sondern finanzielle Einsparungen über schnellere und nachhaltigere Vermittlung erzielen wollte, haben derartige Konzepte heute keine Realisierungschancen. Das

¹⁶ Gesetzentwurf, S. 148

betrifft etwa das auf Initiative der gewerkschaftlichen Vertreter von der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ entwickelte „aufwandsneutrale Modell“. Es zielte darauf ab, die Ausweitung des Sozialversicherungsschutzes für Sozialhilfeempfänger zwar zu Lasten der Arbeitslosenhilfe zu finanzieren, sah aber keine darüber hinausgehenden Leistungskürzungen vor, sondern setzte insbesondere auf die Verbesserung der Eingliederungsleistungen und die ganzheitliche Beratung und Betreuung.

Auch andere in der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen diskutierte, weniger einschneidende Modelle wurden mit der Agenda 2010 obsolet. Ins Auge gefasst wird nicht etwa eine Zusammenlegung oberhalb der Sozialhilfe, sondern eine Abschaffung der Sozialhilfe.

Zweifel bestehen, ob den aktivierenden Leistungen tatsächlich ein Vorrang vor den passiven Leistungen eingeräumt wird. Nur wenige Chancen dieses Konzepts sind konkret erkennbar. So ist die Einbeziehung der Sozialhilfeempfänger in den Schutz der anderen Sozialversicherungssysteme zweifelsohne positiv, ebenso wie der Kinderzuschlag in die richtige Richtung weist. Die Risiken des Konzeptes sind dagegen mehr als deutlich: Der in Aussicht gestellte bessere Betreuungsschlüssel steht ebenso unter Finanzierungsvorbehalt wie das finanzielle Volumen für Integrationshilfen. Die finanzielle Ausstattung für den notwendigen Ausbau insbesondere der sozialen Hilfen ist nach wie vor offen. Dies gilt ebenso hinsichtlich der Frage, ob und inwieweit die größer werdende Gruppe der Nichtleistungsempfänger noch in aktive Fördermaßnahmen einbezogen oder ausgegrenzt wird, was einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit Vorschub leistet.

Weder die Kommission noch der Gesetzentwurf haben sich ausreichend mit der Optimierung der Integrationsleistungen und der Kooperationsbeziehungen befasst.

Das Konzept des Förderns und Forderns steht aber in keinem fairen Verhältnis. So sollen die Sanktionsmöglichkeiten gegenüber der bisherigen Sozialhilfepraxis noch verschärft werden.

Nahezu jeder Job ist künftig zumutbar. Dies gilt auch für extrem niedrige Löhne, die keine Perspektive zur Überwindung der Sozialhilfebedürftigkeit eröffnen. Tarifverträge und ortsübliche Entlohnungen oder ein Mindestniveau in Höhe der Arbeitslosenunterstützung spielen keine Rolle mehr. Auch so genannte „Arbeitsgelegenheiten“ müssen angenommen werden, für die meist neben der Sozialhilfe nur eine Mehraufwandsentschädigung von 1 € pro Stunde gezahlt wird. Hier werden mit der Ausweitung von nicht sozialversicherungspflichtiger Arbeit auch neue Beitragslöcher bei den Sozialversicherungsträgern organisiert. Selbst Niedriglohnjobs, die das Existenzminimum nicht abdecken, sind nach dem Gesetzentwurf zumutbar.

Not macht bekanntlich nicht nur erfinderisch, sondern auch erpressbar. Der Druck auf das gesamte Tarifgefüge steigt und Billigarbeit könnte „normale“ Arbeit verdrängen. Sozialhilfebedürftigkeit trotz Arbeit wird zunehmen.

Das Risiko der Arbeitslosigkeit wird in starkem Maße privatisiert und auf Familien und Haushalte verlagert. Auch

typische Arbeitnehmerhaushalte aus der Mitte unserer Gesellschaft werden finanziell leer ausgehen oder eine drastische Absenkung des Einkommens bei Arbeitslosigkeit hinnehmen müssen. Insbesondere in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit wird sich die Kaufkraft spürbar verringern. Das neue System wird nicht – wie von der Mehrheit der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ gefordert – „zum Ausgleich regionaler Disparitäten beitragen und die grundsätzlich antizyklische Wirkung der Arbeitslosenversicherung unterstützen“.¹⁷

Der Gesetzentwurf beansprucht, die Prinzipien des „Gender Mainstreaming“ zu berücksichtigen und geschlechtsspezifischen Nachteilen entgegenzuwirken. So soll denn auch vorrangig Kindern Arbeit Suchender ein Platz in einer Tageseinrichtung zur Verfügung gestellt werden. Infolge der Einkommensanrechnung nach den Bestimmungen der Sozialhilfe werden Frauen aber noch weit mehr als bisher bereits in der Arbeitslosenhilfe ihren Leistungsanspruch verlieren. Zugleich werden ihnen damit noch geringere Chancen auf arbeitsmarktpolitische Förderung eröffnet. Scheitern sie an den strengen Bedürftigkeitskriterien, werden sie – bei gleichzeitig einengender Definition des Versicherungssystems – ganz allgemein auf die Fördermöglichkeiten der Arbeitsförderung verwiesen. Doch insbesondere für die steigende Zahl der Nichtleistungsempfänger wird sich der Zugang zu Eingliederungsleistungen ohne ausreichende Steuermittel des Bundes nachhaltig verschlechtern.

Entgegen den Wahlversprechungen der Regierungsparteien ist die Vermeidung von Sozialhilfebedürftigkeit kein zentrales Ziel der Reformen mehr. Einzelne Regelungen drohen gar hinter den bisherigen Leistungen der Sozialhilfe zurückzubleiben, wie die Leistungen für Kinder und Jugendliche von 7 bis 18 Jahre. Pauschalen sind so knapp bemessen, dass für einmalige Sonderbedarfe kaum finanzielle Puffer vorhanden sind. Das ohnehin hohe Armutsrisiko von Kindern wird sich sichtbar erhöhen, denn die Kürzungen treffen neben den Erwerbslosen auch ihre Kinder und anderen Angehörigen.

Bei Rechtsstreitigkeiten sollen künftig nicht mehr die Sozialgerichte, sondern die Verwaltungsgerichte zuständig sein. Doch nach Einschätzung des Richters am Bundesverfassungsgericht, Prof. Uwe Berlit, weist der Gesetzentwurf schwere verfassungsrechtliche Mängel auf. Nach seiner Auffassung verstößt u. a. die geplante Ausweitung des Arbeitszwangs für Langzeitarbeitslose gegen das Zwangsarbeitsverbot von Artikel 12 des Grundgesetzes.¹⁸ Ordnungs- und verfassungsrechtlich bedenklich scheint ebenso der so genannte Aussteuerungsbetrag, der einem „Strafbeitrag“ der Versichertengemeinschaft zur Finanzierung eines Sozialhilfesystems gleichkommt.¹⁹

¹⁷ Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“, S. 12

¹⁸ vgl. Saarbrücker Zeitung vom 09.09.2003

¹⁹ Problematisch ist auch die Vereinfachung des Wohngeldgesetzes. Danach werden die Empfänger der neuen Transferleistungen vom Wohngeld ausgeschlossen, ohne dass sie schlechter gestellt werden sollen. Es wird zu prüfen sein, ob der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14.11.1969 (1 BUL 4/69, BVerf GE 27, S. 220 ff.) tatsächlich Rechnung getragen wird und z. B. bei Einsatz des Vermögens oder bei Rückgriff auf Unterhaltsverpflichtete ein Wohngeldanspruch entstehen könnte.

Die in Aussicht gestellte klare und saubere Regelung von Aufgaben- und Finanzverantwortung wird nicht eingelöst. Neuerliche Verschiebepahnhöfe vom Bund auf Beitragszahler und Kommunen können keinesfalls ausgeschlossen werden. Das soziokulturelle Existenzminimum wird nicht nur Referenzsystem für die Sozialhilfe und den steuerfreien Grundfreibetrag, sondern ebenso für das Sicherungssystem eines Großteils der Arbeitslosen. Eine Anpassung der Regelleistungen hat damit noch weit größere finanzielle Auswirkungen, was ungeachtet sachlicher Überlegungen die politische Durchsetzbarkeit zusätzlich erschwert.

Mit dem Wegfall des Lohnersatzprinzips gerät zugleich die Orientierung am vorherigen Erwerbseinkommen aus dem Blickfeld und es werden zumutbare Einkommenseinbußen nicht mehr am vorherigen Arbeitsentgelt gemessen. Dies erhöht die Anfälligkeit späterer Eingriffe in das neue System zusätzlich. Die Zahl der politisch zu entscheidenden und beeinflussbaren Stellschrauben vergrößert sich mit dem Wegfall des Lohnbezugs.

Die Vielzahl der mit dem neuen System verbundenen Probleme zeigt, dass die konzeptionellen Überlegungen zum JobCenter und die nachhaltige Verbesserung der Eingliederungschancen keinesfalls im Zentrum der Reform stehen. Die kontroverse Diskussion über die organisatorische Trägerschaft erweckt zwar diesen Eindruck, überdeckt aber andere zentrale Fragen. Es kommt einer Herkulesaufgabe gleich, wenn die vielfältigen komplexen Aufgaben von Arbeits- und Sozialämtern erfolgreich zusammengefasst werden sollen. Schnell könnte sich rächen, dass die mit einer Optimierung der bisherigen Systeme und dem Ausbau der Kooperationsbeziehungen von Arbeits- und Sozialämtern verbundenen Chancen zur Reform des Sozialstaates bei gleichzeitiger Entlastung der Kommunen nicht ernsthaft als Alternativkonzept geprüft wurden. □

Arbeitslosenhilfe:

Entscheidung über Anrechnung von Lebensversicherungen liegt jetzt beim BSG

Strittig ist schon seit Jahren, in welchem Umfang Lebensversicherungen, die der Altersabsicherung dienen, auf die Arbeitslosenhilfe angerechnet werden können.

Die Regelungen hierzu sind von der rot-grünen Koalition in den letzten Jahren Zug um Zug zu Lasten der Arbeitslosenhilfe-Antragsteller verändert worden.¹ Das Landessozialgericht (LSG) Berlin hat in einer Entscheidung vom 2. September 2003 die Regelungen der inzwischen nicht mehr gültigen (rechtlich überholten) Arbeitslosenhilfeverordnung von 2002 zur Vermögensanrechnung weitgehend bestätigt, zugleich aber Revision beim Bundessozialgericht zugelassen.²

Das LSG Berlin beschäftigte sich mit der Frage, ob und in welchem Umfang im Jahre 2002 Lebensversicherungen bei der Arbeitslosenhilfe berücksichtigt werden durften. Der Kläger, Jahrgang 1955, hatte bis Ende 2002 mehr als 45.000 Euro in eine Kapitallebensversicherung eingezahlt. Als er ab Februar 2002 beim Arbeitsamt Arbeitslosenhilfe beantragte, lehnte das Arbeitsamt die Leistung ab, weil der Kläger nicht bedürftig sei: Er müsse knapp 30.000 Euro von der angesparten Lebensversicherung verwerten. Durch Urteil vom 24. Januar 2003 hatte das Sozialgericht Berlin der Klage stattgegeben, weil es die Verwertung der Lebensversicherung des Klägers, der – weil er langjährig selbstständig tätig war – nur äußerst geringe Ansprüche an die gesetzliche Rentenversicherung aufgebaut hatte, als offensichtlich unwirtschaftlich qualifizierte.³

Das LSG Berlin hat jetzt dieses Urteil aufgehoben und die Klage abgewiesen. In seiner mündlichen Urteilsbegründung wies das Gericht darauf hin, dass die im Jahre 2002 geltende Arbeitslosenhilfe-Verordnung zwar einen altersabhängigen Freibetrag für angespartes Vermögen, jedoch weder eine allgemeine Härteregelung noch Sonderregelungen für Altersvorsorge-Vermögen vorgesehen habe. Die Verwertung der angesparten Kapital-Lebensversicherung sei nicht unwirtschaftlich, weil der Rückkaufwert in etwa dem angesparten Betrag entsprochen habe. Die Privilegierungs-Tatbestände für die Sparer so genannter „Riester-Renten“ oder für Angehörige berufsständischer Versorgungswerke seien auf den Kläger dieses Rechtsstreits nicht anwendbar gewesen. Hierin liege auch keine verfassungswidrige Ungleichbehandlung, weil die „Riester“-Produkte staatlich besonders geschützt seien und weil die Angehörigen berufsständischer Versorgungswerke keine Möglichkeit besäßen, „Riester“-Produkte anzuspüren.

Das Gericht betonte aber gleichzeitig: Für die Arbeitslosenhilfe-Verordnung 2003, die einen deutlich niedrigeren Freibetrag vorsieht (statt 520 Euro pro Lebensjahr nur noch 200 Euro), stellten sich die Rechtsfragen neu. Insofern ist das Urteil auch nicht als eine Bestätigung der Regelung zur Vermögensanrechnung im neuen Sozialgesetzbuch II (siehe den vorstehenden Beitrag von Wilhelm Adamy) zu werten: Das SGB II sieht nämlich vor, dass die niedrigen Freibeträge, die die Arbeitslosenhilfeverordnung von 2003 vorsieht, beim neuen Arbeitslosengeld II unverändert weiter gelten sollen.

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung des Falles hat das Landessozialgericht die Revision zum Bundessozialgericht zugelassen.

Rolf Winkel

1 Siehe dazu: Johannes Jakob: Drohende Altersarmut von Arbeitslosenhilfe-Empfängern, in Soziale Sicherheit 4/2003, S. 123 ff. und Christian Mecke: Wie viel Vermögen zur Alterssicherung dürfen Hilfeempfänger behalten?, in Soziale Sicherheit 5/2003, S. 167 ff.

2 Aktenzeichen: L 6 AL 16/03; das Urteil liegt im Wortlaut noch nicht vor.

3 Aktenzeichen: S 58 AL 2208/02, siehe auch Pressemitteilung vom 12. Februar 2003 auf www.sozialgerichtsbarkeit-berlin.de