



Neue Verschiebebahnhöfe

Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

von Christel Degen und Dietrich Englert

Zum Abbau sozialstaatlicher Leistungen scheint es in Deutschland derzeit keine Alternativen zu geben. So zeichnet sich ab, dass mit Reformen weniger ein solidarischer, generationen- und geschlechtergerechter Umbau mit Hilfe nachhaltiger Strukturreformen gemeint ist, sondern Einschnitte, die fast durchweg zu Lasten der ArbeitnehmerInnen gehen. Dies gilt auch für die geplanten Veränderungen in der Arbeitslosenversicherung: Die Regierung beabsichtigt zum 1. Januar 2004 Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum so genannten Arbeitslosengeld II (ALG II) zusammenzulegen. ▶▶

Diese Zusammenführung soll erhebliche Kosten (3,5 Mrd. Euro) einsparen. Alles deutet jedoch darauf hin, dass dies weniger – wie zunächst beabsichtigt – aufgrund einer erhöhten Vermittlungseffizienz der Bundesanstalt für Arbeit (BA) geschehen wird als vielmehr aufgrund der Absenkung der Arbeitslosenhilfe auf das Niveau der Sozialhilfe. Die Hartz-Kommission hatte sich noch gegen pauschale Leistungskürzungen ausgesprochen.

Modelle

In der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen konnte man sich bisher nicht auf eine gemeinsame Lösung verständigen: Im Bericht der Arbeitsgruppe Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe geht es im Wesentlichen um vier Modelle. Modell 1 («Sozialhilfemodell») beabsichtigt beide Transferleistungen auf dem heutigen Sozialhilfeniveau festzu-

schreiben. Es verspricht die höchsten Einsparungen. Modell 2 («Stufenmodell») sieht befristete Zuschläge für vormalige ArbeitslosengeldbezieherInnen vor. Modell 3 («Zuschlagsmodell») sieht Zuschläge für Personen vor, die sich aktiv um die Eingliederung in den Arbeitsmarkt bemühen. Dies ist auch in dem von den Gewerkschaften entwickelten Modell 4 («aufwandsneutrales Modell») beabsichtigt, welches allerdings großzügigere Zuschläge gewährt. Kern des Gewerkschaftsmodells ist, das Leistungsniveau auf dem heutigen Stand zu halten. Die Kostenersparnis soll durch die Reduzierung der Arbeitslosigkeit erfolgen und nicht aufgrund von Leistungskürzungen. Ne-

ben der Neuausrichtung der sozialen Sicherung sind dazu eine effektivere Vermittlung und wirtschaftliches Wachstum notwendig. Einig ist sich die Kommission in der Frage der Einbeziehung der LeistungsempfängerInnen in die Kranken- und Pflegeversicherung von ALG II. Keine Übereinstimmung konnte darüber erzielt werden, ob und in welcher Höhe die erwerbsfähigen Personen in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert werden sollen. Damit ist offen, welche Auswirkungen auf zukünftige Rentenleistungen die Reform haben wird. Ohne Absicherung in der Rentenversicherung und aufgrund der seit 1. Januar bereits geltenden Regelungen würden jedoch Massen von Menschen in die Grundrente getrieben. Damit würden ein neuer Verschiebebahnhof geschaffen und Altersarmut in Kauf genommen.

Betrachtet man die erwarteten Auswirkungen auf die Höhe der

Leistungen und die Zahl der LeistungsempfängerInnen, so werden in den verschiedenen Modellen gravierende Unterschiede deutlich. Mit Ausnahme des gewerkschaftlichen Modells sind in allen zum Teil erhebliche Kürzungen geplant. Im Modell 1 sollen 3,5 Mrd. Euro jährlich eingespart werden. Die Zahl der EmpfängerInnen soll sich von derzeit knapp 5,3 Mio. auf etwa 4,1 Mio. Personen verringern.

Wachstumsbremse

Diese Vorschläge werden von der Vorstellung getragen, dass hohe sozialstaatliche Transferleistungen die Bereitschaft zur Aufnahme einer Beschäftigung verrin-

gern und sie deshalb gekürzt werden müssen. Befürchtungen, dass durch Lohn- und Sozialdumping Wettbewerbsverzerrungen entstehen, die ganze Betriebe in ihrer Existenz gefährden, werden mit der Bemerkung weggewischt, dass neue Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen. Dafür fehlt bisher jedoch jeder Beweis. Im Gegenteil belegen neuere Studien, dass niedrige Löhne wegen fehlender Binnennachfrage eine Wachstumsbremse darstellen können. Darüber hinaus gehen nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) durch die neuen Mini- und Midi-Jobs den Sozialkassen 327 Millionen Euro jährlich verloren. Auch erwartet das IAB kaum neue Arbeitsplätze. Die 1,12 Millionen Mini-Jobs sind vor allem auf die Umwandlung bestehender Beschäftigungsverhältnisse zurückzuführen. Weiterhin bleibt unberücksichtigt, dass es insbesondere in Ostdeutschland bereits einen ausgeprägten Niedriglohnsektor gibt, der keine Belebung auf dem Arbeitsmarkt gebracht hat. Vielmehr fehlen qualifizierte Arbeitsplätze, weshalb insbesondere junge Frauen und Männer mangels Zukunftsaussichten nach Westdeutschland abwandern.

Auswirkungen auf Frauen

Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wird die Lebenssituation vieler Arbeitslosen verändern. Insbesondere Frauen, aber auch Familien mit Kindern und junge Menschen sind davon betroffen, weil sie Wechsel zwischen Zeiten in Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sehr viel häufiger in Kauf nehmen müssen als andere Bevölkerungsgruppen.

Die Situation von Frauen (in geringerem, aber wachsendem Umfang auch von Männern) wird dadurch verschärft, dass viele aus dem Leistungsbezug komplett herausfallen, wenn das Einkommen des Lebenspartners oder der Lebenspartnerin künftig noch stärker angerechnet wird. Zur Debatte steht ein Modell, bei dem ein Grundbedarf ermittelt wird und ALG II nur dann ausbezahlt wird, wenn das um einen Freibetrag bereinigte

gemeinsame Einkommen unter diesem Betrag liegt. Bei kinderlosen Paaren sind das 1.100 Euro netto.

Für etwa ein Drittel der Beziehenden von Arbeitslosenhilfe würde dies bedeuten, dass sie zukünftig überhaupt keine arbeitsmarktpolitischen Leistungen mehr erhalten. Bereits seit 1. Januar diesen Jahres erhalten vor allem Frauen aufgrund des durchschnittlich niedrigeren Einkommens und der Lohnsteuerklasse V keinen Anspruch mehr auf Arbeitslosenhilfe. Wer keine Leistungen erhält, bleibt jedoch von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgeschlossen. Gekoppelt mit der heutigen Praxis der Arbeitsämter, zunächst die »teuren« Arbeitslosen zu vermitteln, wirkt sich der Status als NichtleistungsempfängerIn auch auf die Vermittlung aus. Damit es dieser Reform tatsächlich gelingt, alle erwerbsfähigen Arbeitslosen gleichermaßen in die Jobcenter zu integrieren, muss hier umgedacht werden. Ansonsten würde auch hier ein neuer Verschiebepark entstehen: Während ehemalige SozialhilfeempfängerInnen als ALG II-BezieherInnen in die Jobcenter integriert werden, drohen NichtleistungsempfängerInnen außen vor zu bleiben.

Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass der Druck, dem Arbeitsamt fern zu bleiben, auf Frauen weiter erhöht wird: So bezeichnete der Bundesrechnungshof jüngst arbeitslos gemeldete Frauen, die noch keinen Betreuungsplatz für ihr Kind gefunden haben, kurzerhand als Scheinarbeitslose, weil sie aufgrund fehlender Kinderbetreuung dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stünden.

Und hier droht ein weiterer Verschiebepark: Zwar sollen gemäß der Hartz-Empfehlungen nun endlich allein erziehende SozialhilfebezieherInnen in die aktive Arbeitsmarktpolitik einbezogen und bei der Kinderbetreuung unterstützt werden, wodurch sie eine berufliche Perspektive erhalten. Gleichzeitig werden mit den geplanten Regelungen jedoch Mütter in Partnerschaften aus dem System gedrängt und auf das Einkommen des

Partners verwiesen. Die Einbeziehung in das neue System muss jedoch für alle gelten: Ökonomische Unabhängigkeit jeder/jedes Einzelnen ist eine zentrale Voraussetzung für die Gleichstellung von Frauen und Männern. Die aktuellen Reformvorschläge stoßen nicht nur bei Gewerkschaftsfrauen auf Kritik, auch in der Regierungskoalition haben einige die Gefahren erkannt, die in diesen Vorschläge stecken.

»Flexicurity«

Konstruktive Vorschläge aus Politik und Wissenschaft sowie von den Gewerkschaften gibt es durchaus. Die Alternativen zielen auf eine adäquate Absicherung auch erwerbsloser Zeiten. Seitens einiger SPD-Linken gibt es Vorschläge, die Arbeitslosenversicherung in eine Arbeitsversicherung umzuwandeln. In eine solche Versicherung sollen Selbständige und FreiberuflerInnen einbezogen werden. Kern der Vorschläge sind eine bedarfsorientierte Absicherung in Familienphasen und eine stärkere Orientierung auf Qualifizierung und Weiterbildung. Die Mehrkosten sollen durch eine Erhöhung des steuerfinanzierten Anteils der Arbeitslosenversicherung aufgebracht werden. Das Ziel dieser Vorschläge ist eine größere individuelle Flexibilität, wie sie auch in den aktuellen Reformen zum Ausdruck kommt. Gleichzeitig soll jedoch Sicherheit gewährleistet werden.

In eine ähnliche Richtung gehen die Gewerkschaftsfrauen: Im Kern geht es um die Frage, wie Übergänge zwischen verschiedenen Tätigkeitsformen so abgesichert werden, dass keine sozialen Ausgrenzungen stattfinden. Oder anders ausgedrückt: Wie gelingt es, die sozialen und ökonomischen Kosten zu minimieren, die bei solchen Übergängen entstehen? Das neuhochdeutsche Zauberwort dafür lautet »Flexicurity«.

Darüber hinaus muss im Rahmen der Vorschläge um die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sichergestellt werden, dass das in § 8 SGB III formulierte Ziel nicht konterkariert wird, dass Frauen entspre-



chend ihrem Anteil an den Arbeitslosen und ihrer relativen Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit gefördert werden sollen. Der DGB fordert deshalb, dass auf Leistungskürzungen bei der Arbeitslosenhilfe verzichtet wird.

Eine Kernfrage für die Gestaltung einer zukunftsfähigen Gesellschaft wird sein, ob die Reformen die unterschiedlichen Lebenslagen von Frauen und Männern berücksichtigen, wie es im Amsterdamer Vertrag für alle EU-Länder verbindlich festgeschrieben ist. Jede Reform muss sich daher daran messen lassen, ob allen Personen unabhängig ihres Geschlechts ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt und damit die Chance auf ein existenzsicherndes Einkommen ermöglicht wird. Zunächst müssen strukturelle Hemmnisse wie das längst überholte bundesdeutsche Steuersystem abgebaut und bezahlte und unbezahlte Tätigkeiten gerechter verteilt werden. Gleichzeitig muss der Ausbau von ganztägigen Kinderbetreuungseinrichtungen für Kinder aller Altersstufen schneller vorangehen. Daneben müssen Angebote vollzeitnaher, qualifizierter Teilzeitarbeit geschaffen werden. In einem neuen System gilt es, die eigene Leistung als Erwerbstätige/r und Erziehende/r zu honorieren, statt Frauen auf die Rolle als

Mutter und Zuverdienerin und Männer auf die des Ernährers zu reduzieren. Voraussetzung dafür wäre beispielsweise die Gewährung von Erziehungsgeld in Höhe einer Lohnersatzleistung wie in Schweden.

Blick in die Nachbarländer

Der Blick über die Grenzen zeigt, dass auch in Zeiten zunehmender Standortkonkurrenz und Probleme öffentlicher Haushalte eine Gestaltung jenseits bloßer Leistungskürzungen möglich ist. So wurden in Frankreich die Sozialabgaben durch eine Solidaritätssteuer erheblich verringert. Diese zweckgebundene Steuer wird auf alle Einkommensarten (auch Kapitalerträge) erhoben. Zudem müssen Unternehmen, welche ArbeitnehmerInnen über fünfzig Jahre entlassen, höhere Sozialabgaben entrichten. In den Niederlanden ist man den Weg der Arbeitsumverteilung bei gleichzeitigen moderaten Lohnzuwächsen gegangen. Dabei wurde die Arbeit stärker flexibilisiert und den betrieblichen Erfordernissen angepasst. Geringere Einnahmen wurden durch Entlastungen bei den Steuern und Abgaben teilweise kompensiert. Zudem wurde ein Schwerpunkt auf die (Wieder-)Eingliederung von benachteiligten Personengruppen gelegt.

Beide Beispiele zeigen, dass es sehr wohl Alternativen zum Abbau der sozialen Sicherung gibt. Auch in Deutschland gibt es eine Vielzahl von Ansatzmöglichkeiten für eine flächendeckende Umverteilung von Arbeit, eine stärker steuerfinanzierte Sicherung oder eine leistungsbezogene Abgabenregelung in den Unternehmen. Diese Vorschläge zerschellen aber zur Zeit an einem politischen Projekt, das Deregulierung favorisiert und einseitig die Interessen privilegierter Bevölkerungsgruppen in den Mittelpunkt stellt. Dieses Projekt gefährdet den sozialen Frieden, weil es das Armutsrisiko großer Teile der Bevölkerung – insbesondere von Frauen, Familien mit Kindern und Älteren – stark erhöht. Eine der weltweit niedrigsten Geburtenraten ist nur ein Preis, den die Bundesrepublik und die zunehmend kinderlosen Frauen und Männer dafür zahlen.

Christel Degen ist Referatsleiterin für Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Gesundheitspolitik beim DGB-Bundesvorstand (Abteilung Gleichstellungs- und Frauenpolitik).

Dietrich Englert ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Berater im Kompetenzzentrum für Chancengleichheitspolitik (Chad) ISA-CONSULT.