

Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

von
Karl-Josef Laumann,
Vorsitzender der
Arbeitsgruppe
Wirtschaft und Arbeit
der CDU/CSU-
Bundestagsfraktion

Das gegenwärtige Nebeneinander zweier staatlicher, steuerfinanzierter Fürsorgesysteme – der Arbeitslosenhilfe (Alhi), die sich an den Bezug von Arbeitslosengeld anschließt und der Sozialhilfe für Erwerbsfähige – ist ineffizient, intransparent und wenig bürgerfreundlich.

Die steigende Arbeitslosigkeit führte zu dem in den letzten 10 Jahren zu einem rasanten Anstieg der Empfängerzahlen: Bezogen 1991 rund 400.000 Menschen Alhi, waren es im Jahr 2002 im Jahresdurchschnitt rund 1,66 Millionen Personen; die Zahl der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz stieg von 2,0 Millionen im Jahr 1991 auf 2,7 Millionen im Jahr 2002.

Trotz vergleichbarer Lebenslagen gibt es für Bezieher von Alhi und erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger keine arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aus einer Hand. Für die Teilnahme an einer Qualifizierungs- oder Beschäftigungsmaßnahme sind weniger die Zweckmäßigkeit einer solchen Maßnahme entscheidend als vielmehr die Art des jeweiligen Leistungsbezuges. Unterschiede gibt es in der Leistungshöhe. Die Sozialhilfe orientiert sich am soziokulturellen Existenzminimum, die Alhi am zuletzt erzielten Einkommen. Die Niveauunterschiede in beiden Systemen werden noch verstärkt durch unterschiedliche Einkommens- und Vermögensgrenzen bei der Bedürftigkeitsprüfung, unterschiedliche Freibeträge von Erwerbseinkommen (Hinzuverdienst) und unterschiedliche Zumutbarkeitsregeln bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.

Hieraus resultiert eine Vielzahl von Problemen: Leistungsbezieher aus beiden Systemen werden bei den Integrationsbemühungen der Träger oftmals vernachlässigt, weil jeder Träger den anderen zunächst für vorrangig zuständig hält. Dies führte zu ei-

ner Tendenz, die finanziellen Lasten zwischen Sozialhilfeträger und Bundesanstalt für Arbeit zu verschieben.

Abhilfe ist nur durch eine Zusammenführung von Alhi und Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige möglich. Zentrales Ziel muss es dabei sein, die Eingliederungschancen der Leistungsempfänger in ungeforderte Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu verbessern, insbesondere durch intensive Beratung und Betreuung.

Dieses Ziel verfolgen sowohl der Gesetzentwurf der Bundesregierung als auch der der Union. Es gibt daher eine Reihe von Gemeinsamkeiten, die unbestritten und zu begrüßen sind, insbesondere:

- Alhi und Sozialhilfe für Erwerbsfähige werden bei einheitlicher Trägerschaft auf dem Niveau der Sozialhilfe zusammengeführt,

- die Arbeitsanreize bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und die Sanktionen bei Arbeitsverweigerung werden verstärkt.

Es bestehen allerdings auch erhebliche Unterschiede, die den Gesetzentwurf der Union deutlich besser geeignet erscheinen lassen, die anstehenden Probleme zu bewältigen, insbesondere:

- Die Bundesregierung will die neue Leistung bei der in Bundesagentur umbenannten Bundesanstalt für Arbeit (BA) ansiedeln und hierfür den zusätzlichen Einsatz von bis zu 11.800 Beschäftigten (Kosten ca. 760 Mio. €) vorsehen; der Gesetzentwurf der Union sieht dagegen in Übereinstimmung mit den unionsgeführten Bundesländern vor, die neue Leistung bei den Kommunen anzusiedeln, wo bereits heute rund 25.000 Mitarbeiter qualifizierte und bewährte Arbeit bei der Betreuung von Sozialhilfeempfängern leisten. Über die Frage, in welcher Art und Weise die Arbeitsämter an dieser Aufgabe beteiligt wer-

den, muss im Gesetzgebungsverfahren ausführlich beraten werden.

■ Darüber hinaus sieht der Gesetzentwurf der Union im Gegensatz zum Regierungsentwurf die Einführung eines Niedriglohnssektors vor.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht vor, die neue Leistung bei der Bundesagentur für Arbeit (umbenannte Bundesanstalt für Arbeit, BA) anzusiedeln. Dies bedeutet, dass einer Behörde, die mit ihren knapp 90.000 Mitarbeitern heute schon oft überfordert scheint, weitere 2,1 Millionen Haushalte mit rund 4,3 Millionen Personen zur Betreuung zugeordnet würden. Es ist völlig unklar, wie die BA dieser Aufgabe gewachsen sein soll, zumal bei dem neuen Personenkreis der ehemaligen Sozialhilfeempfänger oft Leistungen wie Schuldner-, Sucht- und Drogenberatung notwendig sind, mit denen die BA keinerlei Erfahrung hat. Es müssen außerdem für die Bedarfsgemeinschaften der erwerbsfähigen Hilfebezieher (also die Familienangehörigen) Leistungen erbracht werden, die nichts mit dem bisherigen Aufgabenspektrum der BA zu tun haben. In der letzten Ausgabe von „BA direkt“ (Nr. 2/03) warnt der Leiter der Hauptstadtvertretung der BA, Herr Wilhelm Schickler, daher auch eindringlich, die Arbeitsämter wären mit der Zuständigkeit für alle Alhi- und erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger einschließlich deren Familien „in hohem Maß administrativ überlastet“. Die BA würde, wenn der Regierungsentwurf unverändert Gesetz würde, zu einem riesigen „Bundessozialamt“.

Der Gesetzentwurf der Union will dagegen die bestehende Kompetenz der Kommunen nutzen und grundsätzlich diesen die Zuständigkeit für die neue Leistung übertragen. Das bedeutet aber nicht, dass die Kommunen die zusätzlichen finanziellen Lasten

übernehmen sollen. Es ist vielmehr vorgesehen, durch eine Änderung des Grundgesetzes verfassungsrechtlich sicherzustellen, dass außerhalb des Länderfinanzausgleichs ein dauerhafter, dynamisierter Belastungsausgleich zwischen Bund und Ländern stattfindet. Die Länder sollen einen noch näher zu bestimmenden Betrag aus dem Steueraufkommen für die durch Arbeitslosigkeit verursachten Aufwendungen erhalten, für die die Arbeitslosenversicherung keine Leistungen bereitstellt. Diesen müssen sie, auch dazu verpflichtet der Gesetzentwurf der Union, an die Kommunen weiterreichen. Der Bund trägt nach den Vorstellungen der Union zu 2/3 die Kosten für die neue Leistung, die Förderung des Niedriglohnbereichs soll vom Bund allein bezahlt werden. In den neuen Ländern wird der Bund sogar bis zu 90% der Kosten tragen. Die Kommunen können allerdings nicht vollständig aus der finanziellen Mitverantwortung entlassen werden – so auch der Gesetzentwurf der Bundesregierung – damit sie ein starkes Eigeninteresse an der Verminderung der Arbeitslosigkeit der künftigen Hilfebezieher behalten.

Die Kommunen haben im Gegensatz zur BA den großen Vorteil, dass sie nahe an den Menschen und nahe an den Problemen sind, sie verfügen bereits über Einrichtungen zur Schuldner-, Drogen- und Suchtberatung sowie weitere Dienste. Sie können entsprechend den regionalen Gegebenheiten die richtigen Maßnahmen treffen, um die Menschen aus dem Hilfebezug in Beschäftigung zu bringen, wohingegen die BA als zentralistische Behörde, die zudem der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums sowie dessen Weisungen unterliegen soll, hierfür viel weniger geeignet ist.

Der Gesetzentwurf der Union sieht bessere Hinzuverdienstmöglichkeiten für Hilfebezieher und im Gegensatz zum Regie-

regsentwurf außerdem die Förderung des Niedriglohnsektors vor. Hierbei geht es um Lohnzuschläge für Geringverdiener, die keinen Anspruch auf staatliche Transferleistungen haben. Diese neuartige Form der Förderung ist notwendig und ein wesentlicher Bestandteil des Gesetzentwurfs der Union, um auch für wenig oder gering qualifizierte neue Jobs zu schaffen. Arbeit im Niedriglohnbereich ist in Deutschland bisher für die Unternehmen zu teuer und gleichzeitig für die Beschäftigten unattraktiv, da es für sie nach altem Recht günstiger war, Sozialhilfe zu beziehen und nebenher schwarz zu arbeiten. Hier müssen die Anreize verschoben werden, was mit dem Gesetzentwurf der Union gelingt.

Die Regelung der Hinzuverdienste für Hilfebezieher ist im Gesetzentwurf der Union deutlich besser gelöst als im Regierungsentwurf. Ein geringer Hinzuverdienst, wie er bislang möglich war und zu einem „bequemen“ Verbleiben im staatlichen Hilfefuzug verleitet hat, wird unattraktiv gemacht, da Einkommen bis zu 400,- € monatlich zu 100% auf die staatliche Transferleistung angerechnet werden. Verdienste über 400,- bis 1100,- € monatlich werden dagegen besser behandelt als heute und können zu einem größeren Teil behalten werden. Insbesondere für Familien mit mehreren Kindern wird sogar bis zu einem Zusatzeinkommen von 2200,- € ein attraktiver Hinzuverdienst neben dem Hilfebezug erlaubt. Die Familienkomponente, die in Hartz IV lediglich über einen Kinderzuschlag im Bundeskindergeldgesetz für etwa 150.000 Kinder gelöst ist, wird also im Gesetzentwurf der Union deutlich besser geregelt, indem sie mit dem Anreiz zur Beschäftigung verbunden wird.

Insgesamt schaffen die Neuregelungen den Anreiz, eine Vollbeschäftigung aufzunehmen und so langfristig ganz aus dem Hilfebezug herauszukommen.

Damit im Niedriglohnbereich von etwa 6,- bis 8,- € Stundenlohn wieder Arbeitsplätze geschaffen und besetzt werden, wird auch derjenige finanziell unterstützt, der einen geringen Monatsverdienst hat ohne gleichzeitig Anspruch auf staatliche Hilfe zu haben. Diese Regelung ist notwendig, um gering entlohnte Arbeit in Deutschland wieder für Unternehmen und Beschäftigte attraktiver zu machen und um die weitere Abwanderung dieser Arbeitsplätze beispielsweise nach Osteuropa zu verhindern. Mit einer Förderung des Niedriglohnsektors, den die Union bereits in ihrem Regierungsprogramm 2002 gefordert hat, können auch Menschen mit geringerer Bildung motiviert werden zu arbeiten anstatt sich auf staatliche Transferleistungen zu verlassen. Nach Berechnungen des ifo-Instituts München können mit diesem Instrument langfristig rund 2 Millionen zusätzlich Beschäftigte erreicht werden.

Beim so genannten Schonvermögen ist die von CDU und CSU vorgeschlagene Lösung gerechter als die der Bundesregierung. Der Regierungsentwurf schreibt lediglich die mit Hartz I abgesenkten Freibeträge der Arbeitslosenhilfeverordnung fort, wonach bezogen auf das Lebensalter höchstens 13.000,- € an Geldvermögen behalten werden dürfen und ausschließlich förderfähiges Altersvorsorgevermögen, also die Riester-Produkte, vor der Verwertung geschützt sind. Der Unionsentwurf dagegen legt für Ältere höhere Grenzen fest und stellt neben den Riester-Produkten auch die Lebensversicherung frei.