

Adamy, Wilhelm; Steffen, Johannes

Article — Digitized Version

Ein Konzept gegen die "Neue Armut"

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Adamy, Wilhelm; Steffen, Johannes (1985) : Ein Konzept gegen die "Neue Armut", Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 65, Iss. 7, pp. 353-359

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/136060>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Ein Konzept gegen die „Neue Armut“

Wilhelm Adamy, Johannes Steffen, Düsseldorf

Die Zahl der Menschen, die in der Bundesrepublik auf die Sozialhilfe angewiesen sind, ist in den letzten Jahren stark gestiegen und liegt gegenwärtig bei ca. 2,5 Millionen. Diese Entwicklung wurde in einem steigenden Maße von der ungünstigen Arbeitsmarktlage geprägt. Ist das Schlagwort von der „Neuen Armut“ gerechtfertigt? Bedarf es eines Ausbaus oder einer Ergänzung der Arbeitslosenversicherung?

Immer größer wird der Kreis derjenigen, die bei den Arbeitsämtern leer ausgehen. 1975 erhielten noch 80 von 100 gemeldeten Arbeitslosen Unterstützungsleistungen; im Durchschnitt des vergangenen Jahres waren es noch knapp zwei Drittel. Noch nie in der Geschichte der Bundesrepublik wurde so vielen Arbeitslosen die Arbeitslosenunterstützung verwehrt.

Keine Leistungen erhalten insbesondere jene Arbeitslosen, die die notwendigen Beitragszeiten nicht nachweisen können oder wegen der Anrechnung des sonstigen Einkommens keinen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe geltend machen können. Das Bundesarbeitsministerium folgert hieraus: „Gerade weil sie nicht arm sind, erhalten sie keine Arbeitslosenhilfe.“¹ Die Bundesregierung vertritt hier offensichtlich die Auffassung, daß Arbeitslose, die trotz Erfüllung der erforderlichen Anwartschaftsvoraussetzung keine Arbeitslosenhilfe erhalten, über ausreichende Eigenmittel bzw. Familieneinkommen verfügen. Die hohe Zahl der Nichtleistungsempfänger kann allerdings keineswegs als Indiz für ausreichende individuelle Sicherungsmöglichkeiten herangezogen werden, sondern ist vielmehr zum Großteil ein Ergebnis der restriktiven Freibetragsregelung bei der Arbeitslosenhilfegewährung. Die Bedürftigkeitsprüfung nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) berücksichtigt keineswegs die konkrete Bedarfslage des Arbeitslosen. So werden z. B. Einkünfte des Ehepartners oder der zu versorgenden Kinder angerechnet, soweit sie den Betrag von 75 bzw. 35 DM pro Woche überschreiten.

Auch wenn die Nichtleistungsempfänger keineswegs durchgängig als arm bezeichnet werden können, so wä-

re es andererseits sozialpolitisch unverantwortlich, diese Personengruppe über die enge Bedürftigkeitsprüfung der Arbeitsämter reich zu rechnen. Gerade weil auf ihre konkrete Bedarfssituation keine Rücksicht genommen wird, werden viele Arbeitslose infolge der minimalen Freibeträge auf die Sozialhilfe verwiesen. So kann es zu dem paradoxen Ergebnis kommen, daß Arbeitslose aufgrund der von der Arbeitsverwaltung angelegten Bedürftigkeitskriterien unter das Existenzminimum der Sozialhilfe gedrückt werden.

Überhaupt nicht in der Arbeitslosenstatistik erscheinen rund 1,3 Mill. Arbeitslose, die vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der „Stillen Reserve“ zugerechnet werden²; es handelt sich dabei um Personen, die sich entmutigt vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben, aber dennoch als „arbeitsmarktnah“ einzustufen sind. Auch sie sind teilweise vom Verarmungsrisiko bedroht. Allerdings läßt sich ihre Zahl nicht exakt bestimmen, weil in der Sozialhilfestatistik nur die „Hauptursache“ der Hilfegewährung erhoben wird und weil bei Berufsanfängern bzw. nach Unterbrechung der Erwerbstätigkeit Arbeitslosigkeit nicht identisch ist mit dem „Verlust des Arbeitsplatzes“. Bekannt ist schließlich auch, daß nicht jeder Sozialhilfeberechtigte die ihm zustehenden Leistungen auch tatsächlich in Anspruch nimmt. Auf jeden Sozialhilfeempfänger entfällt noch einmal einer, der aus Scham oder Unwissenheit auf Sozialhilfeleistungen verzichtet.

Im Bereich der Nichtleistungsempfänger ist demnach ein zwar nicht genau quantifizierbarer, aber dennoch nicht unbeträchtlicher Umfang von Sozialhilfebedürftigkeit zu verzeichnen.

Aber auch bei den Leistungsempfängern der Bundesanstalt für Arbeit ist die materielle Absicherung nicht gerade blendend. Durchschnittlich erhielten die Arbeitslosengeldbezieher im Oktober 1984 nur 896 DM im Monat

Wilhelm Adamy, 35, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Angestellter in der Abteilung Arbeitsmarktpolitik beim DGB-Bundesvorstand in Düsseldorf und Dozent an der Sozialakademie Dortmund. Johannes Steffen, 31, Dipl.-Volkswirt, ist freier Mitarbeiter an einem Kölner Forschungsinstitut.

¹ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Arbeitslosigkeit und „Neue Armut“. Behauptungen und Tatsachen, Bonn 1985.

² Vgl. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4/1984.

gegenüber 927 DM im Oktober 1983³. Immer mehr Arbeitslose werden darüber hinaus auf die niedriger bemessene Arbeitslosenhilfe verwiesen, während gleichzeitig der Anteil der Arbeitslosengeldempfänger stetig abnimmt. Von allen registrierten Arbeitslosen erhielten im Jahresdurchschnitt 1982 noch 51 % Arbeitslosengeld und nur 16 % Arbeitslosenhilfe; im Jahresdurchschnitt 1984 bezogen nur noch 38 % aller Arbeitslosen Arbeitslosengeld und 26 % Arbeitslosenhilfe⁴. An Arbeitslosenhilfe wurden im Oktober 1984 aber durchschnittlich nur 766 DM gezahlt. Mittlerweile liegen die Leistungen der Arbeitsämter so niedrig, daß etwa 13 % der Unterstützungsempfänger noch den Gang zum Sozialamt antreten und ergänzende Leistungen der Sozialhilfe beantragen müssen⁵.

Armut infolge von Arbeitslosigkeit wurde zu einer wesentlichen Ursache für steigende Sozialhilfebedürftigkeit. Nach den jüngsten Erhebungen des Statistischen Bundesamtes war bereits 1983 jeder fünfte Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen arbeitslos⁶. Seit 1980 hat sich die Zahl damit mehr als verdoppelt. Neuere Umfragen des Deutschen Städtetages weisen auf einen weiter bedrohlichen Anstieg der Zahl arbeitsloser Sozialhilfeempfänger hin. Hiernach ist der Anteil der wegen Arbeitslosigkeit auf Sozialhilfe angewiesenen Personen 1984 im Vergleich zum Vorjahr um 34 % gestiegen. „Ihr Anteil an der Gesamtzahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt beträgt mittlerweile 29 %; in Zentren hoher Arbeitslosigkeit bis zu 45 %. Mehr als die Hälfte (56 %) der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger hat keine Ansprüche auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe.“⁷

Überdurchschnittlich auf Sozialhilfe angewiesen sind arbeitslose Familienväter, alleinerziehende Mütter oder Väter sowie alleinstehende Frauen ohne Kinder, arbeitslose Berufsanfänger, leistungsgeminderte Arbeitskräfte sowie Arbeitslose mit niedriger beruflicher Qualifikation. Die Benachteiligung dieser Gruppen auf dem Arbeitsmarkt setzt sich somit im sozialen Sicherungssystem fort.

Die Ursachen der „Neuen Armut“

Die Ausgrenzungsmechanismen schließen sowohl bei Eintritt als auch während des Verlaufs der Arbeitslosigkeit bestimmte Arbeitnehmergruppen vom Leistungsbezug aus. Im Jahre 1983 (neuere Daten liegen nicht vor) erhielten bereits 21 % der Arbeitslosen zu Beginn ihrer Arbeitslosigkeit keine Unterstützungsleistungen der Arbeitsämter; sie scheiterten von vornherein an den relativ hohen Eingangsbarrieren. Neun Prozent der Arbeitslosen schafften den Einstieg in das Unterstützungssystem nur über die niedrigere Arbeitslosenhilfe,

aber immerhin 70 % der Arbeitslosigkeitsfälle erfüllten die Anspruchsvoraussetzungen für Versicherungsleistungen und bezogen Arbeitslosengeld.

Dieser auf den ersten Blick noch hohe Anteil von Leistungsberechtigten wird dadurch vermindert, daß im Verlaufe desselben Jahres 12,5 % der Arbeitslosengeldbezieher nach erschöpftem Versicherungsanspruch in die Anschluß-Arbeitslosenhilfe abrutschten. Weitere 10 % der Arbeitslosengeldbezieher scheiterten an der Bedürftigkeitsprüfung oder wiederholter Sperrzeit und wurden völlig aus dem Leistungsbezug ausgesteuert. Überraschenderweise verloren selbst 10,6 % derjenigen, die schon im Arbeitslosenhilfebezug waren, ihren Leistungsanspruch innerhalb des Jahres. Auch hier erwiesen sich Sperrzeiten und Bedürftigkeitsprüfung als unerbittliche Ausgrenzungsinstrumente⁸.

Die Niveauprobleme schlagen sich in Form sehr niedriger Unterstützungssätze der im Unterstützungssystem verbleibenden Arbeitslosen nieder: Im Oktober 1984 erhielten 43,3 % der Arbeitslosengeldbezieher und 55 % der Arbeitslosenhilfeempfänger Unterstützungsleistungen von weniger als 800 DM im Monat. Fast zwei Drittel der Arbeitslosengeld- und drei Viertel der Arbeitslosenhilfeempfänger erhielten zu Beginn dieses Jahres zudem nur noch die reduzierten Leistungssätze von 63 % bzw. 56 % ihres vormaligen Netto-Arbeitsentgelts⁹. Für etwa ein Drittel der Arbeitslosenhilfeempfänger werden die lohnbezogenen Unterstützungsleistungen noch gekürzt, weil über die Bedürftigkeitsprüfung das Einkommen von Familienmitgliedern angerechnet wird. Dieser zweiten Ausgrenzungsvariante entstammt ein Großteil jener arbeitslosen Sozialhilfeempfänger, die neben ihrer Arbeitslosenunterstützung zusätzlich noch Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen.

Die Konstruktionsprinzipien der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit führen in Abhängigkeit von der Arbeitsmarktlage zu quasi automatischen Ausgrenzungsprozessen. Langzeitarbeitslose werden auf die niedri-

³ Vgl. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Heft 3/1985, S. 196.

⁴ Eigene Berechnungen nach: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Heft 3/1985.

⁵ Vgl. Bundesratsdrucksache 36/1985 vom 18. 1. 1985.

⁶ Vgl. Wirtschaft und Statistik, Heft 4/1985.

⁷ Vgl. Kommunale Korrespondenz des Deutschen Städtetages vom 22. 5. 1985.

⁸ Vgl. W. A d a m y, J. S t e f f e n: Arbeitslos gleich arm? Ursachen und Lösungsansätze zur Beseitigung der neuen Armut, in: WSI-Mitteilungen, Heft 10/1984.

⁹ Vgl. W. B a h l s e n u. a.: Die neue Armut. Ausgrenzung von Arbeitslosen aus der Arbeitslosenunterstützung, Köln 1984; sowie Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Heft 3/1985, S. 472 ff.

gere Arbeitslosenhilfe verwiesen oder gehen vollkommen leer aus. So stieg die Zahl derer, die länger als ein Jahr arbeitslos sind, von 140 102 Personen 1980 (bzw. 17,0 % der gemeldeten Arbeitslosen) auf 701 696 Personen 1984 (bzw. 33 %) ¹⁰.

Viele Arbeitslose sind jedoch nicht nur einmal, sondern wiederholt arbeitslos. Immerhin 31,2 % der Abgänger aus Arbeitslosigkeit waren von Anfang 1983 bis Mitte 1984 mindestens zweimal arbeitslos ¹¹. Sie unterliegen der Gefahr, daß sie aufgrund unstabiler Beschäftigung und damit zu geringer Beitragsdauer keine Leistungsansprüche aufbauen können oder aufgrund des Wechselbades von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit beruflich dequalifiziert und einkommensmäßig immer niedriger eingruppiert werden. Deutlich schwieriger ist die Situation auch für Schulabgänger und Frauen geworden, die nach längerer Unterbrechung wieder ins Beschäftigungssystem zurückkehren wollen. Weil ihnen der Arbeitsmarkt verschlossen ist, ist ihnen der Zugang zum Sicherungssystem und damit auch zum Leistungsanspruch häufig verwehrt.

Diese systemimmanenten Mechanismen werden seit 1982 durch eine sozial- und arbeitsmarktpolitisch nicht zu rechtfertigende Kürzungspolitik noch verstärkt ¹². So wurden

- die Anwartschaftszeiten verdoppelt,
- die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld im Verhältnis zur Beitragszeit um ein Drittel gekürzt,
- die Unterstützungssätze direkt oder indirekt gesenkt,
- die Sperrzeiten und Zumutbarkeitskriterien verschärft.

Neue Armut wird folglich durch politische Eingriffe in das Leistungsrecht des AFG noch zusätzlich forciert ¹³.

Gesetzesinitiativen

Ohne sozialpolitische Gegensteuerung wird sich der beschriebene Ausgrenzungsprozeß bei anhaltend hoher Massenarbeitslosigkeit verstärkt fortsetzen. Die Bundesregierung beschränkte sich bisher im wesentlichen darauf, das Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose mit langen Beitragszeiten auf maximal 18 Monate zu verlängern. Diese begrüßenswerte, aber minimale Leistungsverbesserung ist jedoch völlig unzureichend, um den beschriebenen Trend zu stoppen. Auch im ersten Halbjahr 1985 war der Anteil der Leistungsempfänger an den Arbeitslosen weiter rückläufig ¹⁴. Um die sozialpolitische Funktions- und Leistungsfähigkeit des Unterstützungssystems wiederherzustellen und Einkom-

mensarmut infolge von Arbeitslosigkeit zu vermeiden, sind sehr viel weiterreichendere Maßnahmen erforderlich.

Die Länder Bremen und Nordrhein-Westfalen haben Gesetzesanträge vorgelegt, die darauf abzielen, Einkommensarmut infolge von Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Der zwischenzeitlich von der Bundesratsmehrheit abgelehnte Antrag des Landes Bremen will ein Mindestniveau bei Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe einführen ¹⁵. Die hier geforderte bedarfsorientierte Aufstockung der AFG-Leistungen orientiert sich an dem Leistungsniveau der Sozialhilfe. Der Doppelbezug von Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe soll damit überflüssig gemacht werden; Nichtleistungsempfänger wären allerdings auch weiterhin auf die Sozialhilfe verwiesen.

Im Unterschied hierzu kennt der Entwurf des Landes Nordrhein-Westfalen kein Mindestsicherungs-niveau, bezweckt aber über eine Vielzahl einzelner Reformmaßnahmen im AFG eine weitgehende Reduzierung des Armutspotentials infolge von Arbeitslosigkeit ¹⁶. Zu den wichtigsten Maßnahmen gehören:

- die Aufhebung der differenzierten Unterstützungssätze für kinderlose und unterhaltsverpflichtete Arbeitslose (Wiederherstellung des Rechtszustandes von vor 1984),
- die generelle Verlängerung des Arbeitslosengeldbezuges auf maximal 18 Monate,
- die Einbeziehung von einmaligen und wiederkehrenden Leistungen (z. B. Weihnachtsgeld bzw. Mehrarbeitszuschläge) in die Bemessungsgrundlage des Arbeitslosengeldes,
- Zugangserleichterungen zum Bezug der originären Arbeitslosenhilfe (u. a. für Absolventen berufsbildender Schulen, Fachhochschulen und Hochschulen),
- Erhöhung der Freibeträge für Ehegatten und Kinder in der Arbeitslosenhilfe von 75 bzw. 35 DM auf 225 bzw. 105 DM pro Woche sowie deren Dynamisierung.

¹⁰ Vgl. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Heft 3/1985, S. 292.

¹¹ Vgl. ebenda, S. 173.

¹² Vgl. W. Adamy, J. Steffen: Sozialabbau und Umverteilung in der Wirtschaftskrise, in: WSI-Mitteilungen, Heft 10/1983; sowie dieselben: Von den roten in die schwarzen Zahlen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 6/1984.

¹³ Vgl. G. Bäcker: Ausgrenzung und Verarmung als Ergebnis von Politik und Ideologie des Neokonservatismus, in: Soziale Sicherheit, Heft 5/1985, S. 129 ff.

¹⁴ Vgl. Arbeitsmarktvormeldung der Bundesanstalt für Arbeit für den Monat Mai 1985.

¹⁵ Vgl. Bundesratsdrucksache 36/1985 vom 18. 1. 1985.

¹⁶ Vgl. Bundesratsdrucksache 177/1985 vom 18. 4. 1985.

Dieser Entwurf führt zu einer Öffnung des Unterstützungssystems für bislang ausgegrenzte Personengruppen, beseitigt aber den Doppelbezug von Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe nicht. Die jeweiligen Defizite der beiden Gesetzesanträge lassen sich erst bei einer Kombination von erweitertem Versicherungsschutz und bedarfsorientierten Sicherungselementen wirksam reduzieren. Trotz Reform bliebe ein beachtlicher Teil der heutigen Nichtleistungsempfänger auch weiterhin von der Arbeitslosenunterstützung ausgeschlossen.

Stellenwert einer Mindestsicherung

Politische Überlegungen, wie sie z. B. im Rahmen der Diskussion um Existenzgeld, Grundversorgung und dergleichen angestellt werden, beschränken sich unseres Erachtens von vornherein auf eine defensive Auseinandersetzung mit dem Problem „Neue Armut“. Der Abbau von Versicherungsleistungen in den vergangenen Jahren wird bei diesen Vorschlägen hinsichtlich der materiellen Auswirkungen zwar durchweg kritisiert, meist jedoch gleichzeitig sozialpolitisch unreflektiert als Anlaß und Chance für einen zukünftigen fortschrittlichen Umbau des Sicherungssystems begriffen. Einheitliche Grundsicherung als Alternative zum Versicherungsprinzip?

Besser scheinen uns die Wiederherstellung und der Ausbau der materiellen Sicherung bei Arbeitslosigkeit, wie er sich etwa im Gesetzesantrag des Landes Nordrhein-Westfalen niederschlägt. Sie sind unabdingbare Voraussetzungen für die Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit der Arbeitslosenversicherung. Denn es ist keinesfalls das Lohnersatzprinzip, das aus sich heraus zur Erosion der Arbeitslosenversicherung bei Massenarbeitslosigkeit führt; vielmehr haben Arbeitsmarktentwicklung und politische Eingriffe dieses Prinzip zunehmend deformiert und den in der sozialen Sicherung als Grundnorm etablierten Solidarausgleich zwischen unterschiedlicher Betroffenheit hinsichtlich Risikoeintritt und Risikodauer Schritt für Schritt marginalisiert. Mit der Wiederherstellung von Lohnersatzprinzip und Solidarausgleich sowie ihrem Ausbau entsprechend den geänderten Arbeitsmarktbedingungen wäre bereits ein Großteil der neuen Armut reduzierbar.

Dennoch verbliebe auch bei einer Wiederherstellung des ursprünglichen Versicherungsschutzes eine quantitativ nach wie vor bedeutsame Personenzahl ohne jeglichen Leistungsanspruch auf Arbeitslosenunterstützung. Hinzu kommt, daß unabhängig von einer Verkürzung der Anwartschaftszeit und einer Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld/Arbeitslosenhilfe das Problem der Leistungshöhe nach wie vor ungelöst bliebe; an der Äquivalenzbeziehung zwischen vormali-

ger Beitragshöhe und nachfolgendem Unterstützungsniveau hätte sich nämlich noch nichts Grundsätzliches geändert.

Der Vorschlag des Landes Bremen, der sich in ähnlicher Form auch in der Forderung des Deutschen Städtetages nach einer materiellen Sicherung der Arbeitslosen mindestens in Höhe der Sozialhilfeleistungen¹⁷ oder auch den DGB-Überlegungen zur Einführung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung wiederfindet¹⁸, stellt demgegenüber auch das Leistungsniveau in den Vordergrund. Um dem Verarmungsrisiko infolge von Arbeitslosigkeit gegenzusteuern, scheint die Einführung eines bedarfsorientierten Mindestleistungsniveaus bei Arbeitslosigkeit ergänzend zum Ausbau des Versicherungsschutzes unumgänglich.

Gestaltungselemente

Die Mindestsicherung bei Arbeitslosigkeit muß eine Leistung des Arbeitsförderungsgesetzes sein; dies gebieten vor allem folgende Überlegungen:

□ Die materielle Sicherung bei Arbeitslosigkeit obliegt einzig und allein dem dafür zuständigen sozialen Sicherungszweig; unter sozial-, arbeitsmarkt-, finanz- wie auch ordnungspolitischen Gesichtspunkten ist der gegenwärtige Prozeß der Auslagerung von Folgekosten der Massenarbeitslosigkeit u. a. auf die Träger der Sozialhilfe unverantwortlich. Auch beim nicht-versicherbaren Risiko Arbeitslosigkeit kann der Sozialhilfe nur die Funktion eines Ausfallbürgen und nicht – wie derzeit – die einer Grundsicherung zukommen. Schließlich wäre durch die Integration der Mindestsicherung ins AFG auch der unseligen Praxis der Arbeitsverpflichtung arbeitsloser Sozialhilfeempfänger vorerst ein rechtliches Ende bereitet.

□ Die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik müssen für sämtliche arbeitslos gemeldeten Personen – und nicht nur wie derzeit für einen begrenzten Kreis – zugänglich sein. Dem wäre mit einer Etablierung einer Grundsicherung und ihrer Integration ins AFG weitgehend Rechnung getragen.

Wie bereits die heutige Arbeitslosenhilfe hätte die Mindestsicherung Fürsorge- und nicht Versicherungscharakter. Erst oberhalb des Mindestsicherungsniveaus käme das Versicherungsprinzip – und damit die Bindung der Leistungen der Arbeitslosenunterstützung allein an ein früheres (oder fiktives) Einkommen des Arbeitslosen – zum Tragen. Im „Fürsorgebereich“ ist der

¹⁷ Vgl. Gemeinsame Erklärung des Deutschen Städtetages und des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Bundesvorstand) vom 12. 10. 1984 für Verbesserung der Leistungen an Arbeitslose und für verstärkte Investitionen der Kommunen.

¹⁸ Vgl. G. M u h r : „Neue Armut“. Ursachen und Auswege, in: Soziale Sicherheit, Heft 8-9/1984, S. 227 ff.

tatsächliche Bedarf des Arbeitslosen leistungsbestimmend und nicht die ehemalige Beitragszahlung oder Beitragshöhe; der Solidarcharakter der Unterstützung würde ihren Lohnersatzcharakter im Subsistenzbereich ersetzen.

Die Einführung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung zielt auf die Schließung der Sicherungslücken, die bei einem Ausbau des Versicherungsschutzes noch verbleiben; einer Ausgrenzung aus der Arbeitslosenunterstützung aufgrund fehlender oder zu geringer Anwartschaftszeiten soll damit ebenso vorgebeugt werden wie einer Verarmung von Arbeitslosen infolge eines zu geringen Niveaus der Unterstützungshöhe. Diese Zielsetzung impliziert zwei wesentliche Gestaltungskriterien einer Mindestsicherung:

- Die Grundsicherung ist prinzipiell allen von Arbeitslosigkeit Betroffenen – unabhängig von Anwartschaftszeiten – zu gewähren; d. h. jeder Arbeitslose, ob er sich aus dem Erwerbsleben, dem (Aus-)Bildungssystem oder dem Reproduktionsbereich rekrutiert, hat Anspruch auf eine zeitlich unbegrenzte Mindestsicherung.
- Die Leistungshöhe der Grundsicherung orientiert sich am tatsächlichen Bedarf der Arbeitslosen und ihrer Familien und nicht mehr alleine am vorhergehenden Lohneinkommen; die Höhe der Mindestsicherung schwankt je nach individuellen Lebensumständen, der Familiengröße etc. Diese Ausgestaltung legitimiert sich unseres Erachtens aus der Notwendigkeit, durch den Eintritt des gleichen Risikos ausgelöste unterschiedliche Bedarfssituationen sozial angemessen abzudecken. Ein in Absolutbeträgen pauschaliertes Limit könnte den unterschiedlichen Problemlagen nicht gerecht werden und stünde unter einem ständigen, unnützen Legitimationszwang gegenüber unweigerlich auftauchenden Mißbrauchsvorwürfen.

Jede Diskussion um eine bedarfsorientierte Mindestsicherung bei Arbeitslosigkeit hat unmittelbare Rückwirkungen auf die Sozialhilfe: Die Sozialhilfe wird direkt vom Armut verursachenden Risiko Arbeitslosigkeit befreit. Damit wird gleichzeitig die Frage nach eventuellen Unterschieden im Leistungsniveau zwischen beiden „Mindestsicherungseinrichtungen“ aufgeworfen. Wir halten es für unerlässlich, die Bedarfs- und Leistungskriterien der Mindestsicherung bei Arbeitslosigkeit auf die Sozialhilfe zu übertragen, um einer Differenzierung zwischen Armen 1. und 2. „Klasse“ vorzubeugen. Über die Anhebung der Leistungssätze hinaus müssen folglich auch die diskriminierenden Instrumente der Leistungsgewährung in der Sozialhilfe zurückgedrängt werden.

Das Mindestsicherungsniveau soll sich an den Prinzipien des Bundessozialhilfegesetzes orientieren; diese

Orientierung bedeutet jedoch nicht, daß hiermit die Kürzung in der Sozialhilfe und das über lange Jahre zu verfolgende kontinuierliche Abrücken von einer Bedarfsorientierung in der Sozialhilfe selbst als hinnehmbare Entwicklung akzeptiert werden. Die Forderung nach einer bedarfsorientierten Mindestsicherung schließt eine Anhebung der Regelsätze um ca. 30 %¹⁹, eine Angleichung der Einkommensbegriffe beider sozialer Sicherungssysteme und die Wiederherstellung sozialhilfepolitischer Grundprinzipien mit ein.

Der Rechtsanspruch des Arbeitslosen auf Einkommensleistung gegenüber der Bundesanstalt für Arbeit in Höhe der Mindestsicherung wäre zu koppeln mit der Frage nach der Bedürftigkeit des Arbeitslosen und der Anrechnung eventueller sonstiger Einkommensbestandteile; grundsätzlich zu klären in diesem Zusammenhang wäre also

- welche Personen dem Arbeitslosen gegenüber zum Unterhalt verpflichtet sind sowie
- welches Einkommen bei der Feststellung der Bedürftigkeit berücksichtigt wird.

Gegenwärtig ist der dem Arbeitslosen gegenüber unterhaltsverpflichtete Personenkreis in der Sozialhilfe weiter gefaßt als in der Arbeitslosenhilfe. Gleichzeitig bleiben nach den Bedürftigkeitskriterien der Arbeitslosenhilfe bestimmte Einkommensbestandteile wie etwa Kindergeld oder Wohngeld im Unterschied zu Sozialhilfe unberücksichtigt. Andererseits sind allerdings die verbleibenden Einkommensfreibeträge bei der Arbeitslosenhilfe geringer als der anrechnungsfreie Eigenbedarf bei der Sozialhilfe²⁰. Mit der Einführung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung bei Arbeitslosigkeit müßte der unterhaltsverpflichtete Personenkreis eingegrenzt werden auf

- Eltern gegenüber minderjährigen und unverheirateten Kindern sowie umgekehrt,
- nicht dauernd getrennt lebende Ehegatten untereinander

Diesen Personengruppen müßte ein erhöhter Einkommensfreibetrag zuerkannt werden (vgl. Übersicht).

Die bisherigen Regelungen bei der Bedürftigkeitsprüfung (Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe) belasten die familiären Bindungen in nicht zu rechtfertigender Weise. Auf die Intensität der familiären Bindungen sowie das

¹⁹ Bereits 1980 hielt eine Arbeitsgruppe des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge eine Anhebung der Regelsätze in dieser Größenordnung für erforderlich.

²⁰ Vgl. ausführlich hierzu: Arbeitsgruppe „Alternative Wirtschaftspolitik“, Memorandum '85, Köln 1985.

Lebensalter des Unterhaltspflichtigen wird kaum Rücksicht genommen. Unser Vorschlag zielt daher darauf ab, daß Unterhaltsansprüche nur noch innerhalb der Kernfamilie geltend gemacht werden können.

Fazit

Die von uns formulierte Reform des AFG hätte folgende Ergebnisse: Arbeitsmarktpolitische Probleme würden aufgabengerecht der formal zuständigen Arbeitslosenversicherung zugeordnet; diese Zentralisierung des Ausweises der Kosten von Massenarbeitslosigkeit wirkt der Individualisierung und damit Entpolitisierung des Risikos entgegen, hebt den gesellschaftlichen Charakter von Arbeitslosigkeit hervor. Die Gemeinden als Hauptfinanziers der Sozialhilfe werden von den durch Arbeitslosigkeit verursachten Kosten entlastet und können ihre Bedeutung als größter öffentlicher Investor verstärkt zurückgewinnen. Der Bund als Finanzier der Mindestsicherung könnte sich hiernach – ohne politische Eingriffe – der Folgekosten seiner beschäftigungspolitischen Enthaltbarkeit nicht länger entledigen.

Sozialpolitisches Ergebnis einer etablierten Mindestsicherung wäre in erster Linie die Verhinderung von Ein-

kommensarmut infolge von Arbeitslosigkeit. Die Zugangsbarrieren zu Unterstützungsleistungen könnten im Vergleich zur jetzigen Sozialhilfe gesenkt und die bisher noch bestehende hohe Dunkelziffer der Armut zumindest unter Arbeitslosen erheblich reduziert werden. Werden die Leistungen nach dem AFG mindestens in Höhe der sozialhilfepolitischen Bedarfssätze gewährt, so entfällt zugleich die bisherige Doppelzuständigkeit von Arbeits- und Sozialamt. Durch die Integration der Mindestsicherung in das AFG können die bisherigen Nichtleistungsempfänger prinzipiell von den Förderelementen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erfaßt und alle Arbeitslosen den disziplinarischen Instrumenten der Sozialhilfe entzogen werden.

Diese Zielsetzung verursacht allerdings weiterreichende Folgen, die von grundsätzlicher Bedeutung für die zukünftige Ausgestaltung des Sozialstaates wären. Indem die Mindestsicherung voraussetzungslos jedem Arbeitslosen entsprechend seiner konkreten Bedarfslage zugestanden wird, trägt sie der heute faktisch bereits vollzogenen Entkoppelung von Erwerbsarbeit und Sozial(hilfe)einkommen auch sozialpolitisch in einem stärkeren Maße Rechnung. Das Äquivalenzprinzip zwi-

Übersicht

Einkommensanrechnung bei Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe und bedarfsorientierter Mindestsicherung

Bisherige Regelung für:		Neue einheitliche Regelung für Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe und Mindestsicherung			
Arbeitslosenhilfe	Sozialhilfe	Arbeitslosenhilfe	Sozialhilfe und Mindestsicherung		
<p>bei der Arbeitslosenhilfe sind dem Arbeitslosen gegenüber unterhaltsverpflichtet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eltern gegenüber den minderjährigen und unverheirateten Kindern und umgekehrt • nicht getrennt lebende Ehegatten untereinander 	<p>bei der Sozialhilfe sind den Arbeitslosen gegenüber unterhaltsverpflichtet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eltern gegenüber minderjährigen unverheirateten Kindern und umgekehrt • (auch getrennt lebende) Ehegatten untereinander • Partner der eheähnlichen Gemeinschaft 	<p>bei der bedarfsorientierten Mindestsicherung sind dem Arbeitslosen gegenüber unterhaltsverpflichtet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eltern gegenüber minderjährigen und unverheirateten Kindern und umgekehrt • nicht dauernd getrennt lebende Ehegatten untereinander 	<p>anrechnungsfähig sind alle Einkommen (Einkommensbegriff des AFG!) des Unterhaltspflichtigen, die folgende Beiträge übersteigen:</p> <p>75 DM/Woche (= 323 DM/Monat) für den Unterhaltspflichtigen selbst</p> <p>35 DM/Woche (= 150 DM/Monat) für jede weitere vom Unterhaltspflichtigen zu unterhaltende Person</p>	<p>anrechnungsfähig sind alle Einkommen (Einkommensbegriff des BSHG!) des Unterhaltspflichtigen, die seinen Eigenbedarf übersteigen:</p> <p>125 % des Regelsatzes (= 445 DM/Monat) + 125 % des maßgeblichen Regelsatzes für jede weitere vom Unterhaltspflichtigen zu unterhaltende Person</p> <p>+ Mehrbedarf</p> <p>+ Kosten der Unterkunft</p> <p>+ Aufwendungen für besondere Belastungen</p> <p>= Eigenbedarf</p>	<p>anrechnungsfähig sind alle Einkommen des Unterhaltspflichtigen, die folgende Beträge übersteigen:</p> <p>1425 DM/Monat für den Unterhaltspflichtigen</p> <p>250 DM/Monat für jede weitere vom Unterhaltspflichtigen überwiegend unterhaltene Person</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Eltern gegenüber verheirateten oder volljährigen Kindern und umgekehrt • getrennt lebende Ehegatten untereinander 	<ul style="list-style-type: none"> • Eltern gegenüber volljährigen Kindern und umkehrt • geschiedene Ehegatten untereinander 		<p>200 % des Regelsatzes (= 712 DM/Monat) + 150 % des maßgeblichen Regelsatzes für jede weitere vom Unterhaltspflichtigen zu unterhaltende Person</p> <p>+ Kosten der Unterkunft</p> <p>+ 10 % des (bereinigten) Netto-Einkommens</p> <p>+ 10 % des Nettoeinkommens</p> <p>+ 10 % des Nettoeinkommens bei Erwerbstätigkeit</p> <p>+ Aufwendungen für besondere Belastungen</p> <p>= Eigenbedarf</p> <p>(nur ein Drittel des den Eigenbedarf übersteigende Einkommens ist anrechnungsfähig!)</p>	<p>1425 DM/Monat für den Unterhaltspflichtigen, 250 DM/Monat für jede weitere vom Unterhaltspflichtigen zu unterhaltende Person</p> <p>(das diesen Freibetrag übersteigende Einkommen wird zu 25 % angerechnet)</p>	

schen Beitrag und Leistung bei der Arbeitslosenunterstützung wird im Subsistenzbereich aufgehoben – womit seine sozialpolitische Legitimation auch für sämtliche anderen Sozialversicherungszweige problematisiert ist. Es wird sichtbar, daß Lohnersatzleistungen alleine nicht in jedem Fall eine ausreichende Existenzsicherung garantieren können, selbst langjährige Erwerbsarbeit folglich nicht prinzipiell vor Armut schützt.

Gleichzeitig ist die Pufferfunktion der Arbeitslosenunterstützung hinsichtlich Löhnen/Gehältern und sonstigen Arbeitsbedingungen im Erwerbssektor, die heute nur einen begrenzten Personenkreis auf häufig sehr niedrigem Niveau erfaßt, auf einem Mindestniveau festgeschrieben. Hiermit würde der heute von den Ausgren-

zungsprozessen ausgehende Druck auf die betrieblichen Arbeitsbedingungen zwar nicht aufgehoben, unzweifelhaft aber abgeschwächt.

Andererseits sind aber auch die Grenzen materieller Leistungsverbesserungen unübersehbar; sie können weder eine aktive Arbeitsmarktpolitik noch eine beschäftigungsorientierte Wirtschafts- und Finanzpolitik ersetzen. Eine verbesserte materielle Absicherung schafft bezogen auf den Erwerbssektor noch keinen einzigen zusätzlichen Arbeitsplatz und kann von daher auch die Gewerkschaftsbewegung nicht ihrer Aufgabe entheben, alle Anstrengungen auf eine weitere Verkürzung insbesondere der Wochenarbeitszeit und eine Sicherung der Realeinkommen zu richten.

EINKOMMENSVERTEILUNG

Aspekte der Einkommensverteilung

Klaus-Dietrich Bedau, Berlin

In der Bundesrepublik gibt es eine ganze Reihe von Erhebungen, die Informationen über die Einkommensverteilung liefern. Allerdings stehen die einzelnen Einkommensstatistiken weitgehend isoliert nebeneinander, und ihre Resultate weichen nicht unerheblich voneinander ab. Welches Bild vermitteln die verfügbaren Daten über die Einkommenslage einzelner sozialer Gruppen?

Am 6. November 1984 hat das Bundesverfassungsgericht das Gesetz über die Erhebung einer Investitionshilfeabgabe für nichtig erklärt. Mit dieser Entscheidung sind Aspekte der Einkommensverteilung und -umverteilung erneut in den Brennpunkt der gesellschaftlichen Diskussion gerückt, zumal die Einkommen der Arbeitnehmer und Rentner in den letzten Jahren nur noch wenig gestiegen sind und verstärkt mit Abgaben belastet wurden.

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es eine ganze Reihe von statistischen Erhebungen, die Informationen über die Einkommensverteilung liefern, wobei die Einkommensfrage in den einzelnen Statistiken freilich recht unterschiedlichen Stellenwert hat¹. Die wichtigsten Erhebungen dieser Art sind

- Einkommens- und Verbrauchsstichproben,

- Repräsentativstatistiken der Bevölkerung und des Erwerbslebens (Mikrozensus),
- Steuerstatistiken über das Einkommen,
- Gehalts- und Lohnstrukturerhebungen,
- Wohnungsstichproben,
- laufende Wirtschaftsrechnungen der privaten Haushalte,
- Geschäftsstatistiken der verschiedenen Sozialleistungsträger.

Jede dieser Statistiken liefert spezielle Informationen zur Einkommensverteilung, und insbesondere die Einkommens- und Verbrauchsstichproben (EVS) bieten eine Fülle von Strukturdaten, die durch die Einführung einer „Transferfrage“ in das Schlußinterview der EVS von 1978 noch erheblich erweitert worden ist. Doch neben ihren Vorzügen hat jede der genannten Statistiken lei-

Klaus-Dietrich Bedau, 48, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin.

¹ Vgl. auch Manfred Euler: Erfassung und Darstellung der Einkommen privater Haushalte in der amtlichen Statistik, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 1/1985.