

DGB: Stellungnahme zum Gesetzentwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Gesamtbewertung:

Das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ soll die Empfehlungen der Hartz-Kommission zur Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sowie zur Errichtung von Job-Centern als einheitliche Anlaufstelle für Arbeitslose umsetzen. Es stellt, auch im Vergleich mit den übrigen „Hartz-Gesetzen“, den mit Abstand deutlichsten Eingriff in die Arbeitslosenversicherung in der Geschichte der Bundesrepublik dar. Die wesentlichen strukturellen Änderungen sind:

- 1) Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige in neu zu etablierenden Job-Centern der Bundesagentur für Arbeit (BA)
- 2) Gravierende Leistungseinschnitte für bisherige Arbeitslosenhilfeempfänger und ihre Familien
- 3) Finanzverschiebungen in Milliardenhöhe zwischen den Gebietskörperschaften und der BA
- 4) Ausweitung des Aufgabenspektrums der BA um soziale Integrationsaufgaben und Erweiterung des zu betreuenden Personenkreises um die Angehörigen der Hilfeempfänger
- 5) Aufgrund der Verschiebungen ist ein Rückgang der kommunalen Beschäftigungsförderung wahrscheinlich

Positive Ansätze:

Der DGB unterstützt einen Umbau der BA zu einem leistungsfähigen und kundenorientierten Dienstleister. Das Konzept der Job-Center und einer verbesserten Betreuung aller Langzeitarbeitsloser „aus einer Hand“ ist im Grundsatz richtig. Die Ansiedlung der Job-Center bei der BA (neu: Bundesagentur für Arbeit) findet die Zustimmung des DGB, stößt aber – auch nach Vorlage des Gesetzentwurfes – noch auf Organisations- und Verfahrensfragen. Die Beauftragung der BA mit einer umfassenden Beratung, Betreuung und Vermittlung der bisherigen erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger sowie ihrer Familien droht die BA zu überfordern, wenn die Kommunen nicht ausreichend eingebunden sind.

Der DGB begrüßt, dass der Gesetzentwurf ausdrücklich das Erfordernis von mehr Vermittlungs- bzw. Betreuungspersonal konstatiert, einschließlich des anzustrebenden Fallschlüssels von 1 : 75. Damit wird in Übereinstimmung mit der Arbeitsmarktforschung, den Erfahrungen in anderen EU-Staaten und den Empfehlungen der Hartz-Kommission eingestanden, dass eine aktive Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zunächst mit höherem Aufwand verbunden ist. Der DGB findet diesen höheren Betreuungs- und Aktivierungsaufwand aber in den Finanztableaus des Gesetzentwurfes nicht wieder. Hier steht die finanzielle Entlastung von Bund und Kommunen im Vordergrund.

Positiv ist die Einbeziehung der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger in die gesetzliche Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung gemäß dem Vorschlag der Hartz-Kommission. Die Höhe der vorgesehenen Beiträge ist aber unzureichend insbesondere zur Vermeidung von Altersarmut.

Positiv ist auch die Einführung eines „Kinderzuschlages“ für Familien, die ansonsten nur aufgrund der Unterhaltsbelastung für ihre Kinder auf die fürsorgeorientierte Grundsicherung bei Arbeitslosigkeit angewiesen wären. Der „Kinderzuschlag“ kommt aber nur einer vergleichsweise geringen Gruppe innerhalb eines bestimmten Einkommenskorridors zugute und ist noch kein adäquates Mittel gegen Kinderarmut.



Negative Punkte:

Der DGB lehnt die beim so genannten Arbeitslosengeld II (ALG II) vorgesehene materielle Sicherung von Arbeitslosen als völlig unzureichend ab. Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe darf nicht zu Leistungskürzungen missbraucht werden. Die Hartz-Kommission hat sich für die Mobilisierung von Effizienzgewinnen durch eine Zusammenlegung, aber gegen generelle Leistungskürzungen ausgesprochen. Eine Festschreibung des Leistungsniveaus im Grundsatz auf Sozialhilfeniveau kann Armut von Langzeitarbeitslosen nicht verhindern. Der DGB kritisiert, dass die Bundesregierung ihr in der Arbeitsgruppe Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe der Gemeindefinanzreformkommission lange vertretene Modell eines 10-prozentigen Zuschlags zum Sozialhilfeniveau aufgegeben hat. Damit werden die Haushalte bisheriger Arbeitslosenhilfeempfänger massive Leistungskürzungen hinnehmen müssen, die besonders in den neuen Bundesländern und in strukturschwachen Regionen in Westdeutschland zu deutlichen Kaufkraftverlusten führen werden, die eine zusätzliche konjunkturelle Bremse darstellen.

Mit der Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes im Regelfall auf 12 Monate werden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach einem Jobverlust bereits nach einem Jahr faktisch zu Sozialhilfeempfängern gemacht, sofern sie überhaupt einen Leistungsanspruch haben. Indem die Anknüpfung an den bisherigen Lohn sowie an Höhe und Dauer der gezahlten Beiträge aufgegeben wurde, wird das Lohnersatzprinzip bei Arbeitslosigkeit ausgehöhlt.

Die weitere Verschärfung der Zumutbarkeit von niedrig bezahlter Arbeit und sogar von nicht arbeits- und sozialrechtlich gesicherten „Arbeitsgelegenheiten“ mitsamt den ebenfalls verschärften Sanktionsvorschriften (siehe auch Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt) ist arbeitsmarktpolitisch verfehlt und steht in Konflikt zu Art. 12 GG. Das Prinzip von Fördern und Fordern steht hier in einem deutlichen Missverhältnis. „Arbeit um jeden Preis“ führt zu Dequalifizierungs- und Verdrängungseffekten, nicht jedoch zum Aufbau zusätzlicher Beschäftigung. Wenn dann noch zu den Niedrigstlöhnen ergänzend die Fürsorgeleistungen gezahlt werden, wird das gesamte Lohn- und Tarifgefüge ins Rutschen kommen. Die Folgerungen für die Lohnpolitik sind unübersehbar.

Der DGB schlägt ein einfacheres Finanzierungsmodell vor, in dem die Kommunen ihre Verantwortung für soziale Integrationsaufgaben innerhalb der Job-Center eigenverantwortlich und auch weitgehend in eigener Finanzhoheit wahrnehmen. Es sei daran erinnert, dass nach Auffassung der Hartz-Kommission sich „das Sozialamt mit seinen bisherigen Beratungs- und Betreuungsleistungen (z. B. Gesundheitsberatung, Schuldnerberatung) direkt in das Job-Center einbringt.“ Im Gegenzug kann die im Gesetzentwurf vorgesehene Refinanzierung des Bundes über Umsatzsteueranteile entfallen.

Der DGB lehnt den sog. Aussteuerungsbetrag der BA an den Bund für jeden Arbeitslosengeldempfänger, der in das neue Leistungssystem überwechselt, entschieden ab. Die BA kann nicht für konjunkturell und strukturell bedingte Langzeitarbeitslosigkeit in Haftung genommen werden, auf die sie selbst nur bedingten Einfluss hat. Der Aussteuerungsbetrag eröffnet einen neuen Verschiebebahnhof und stellt – verfassungsrechtlich fragwürdig – einen Zuschuss zum Bundeshaushalt aus Beitragsmitteln dar. Damit wird den Empfehlungen der Hartz-Kommission hinsichtlich eines Systems klarer Aufgaben- und Finanzverantwortung widersprochen und der Prozess zur Reform der BA schwerwiegend belastet. Zudem rückt dadurch eine Beitragssatzsenkung in weite Ferne.

Der Aussteuerungsbetrag steht auch im Widerspruch zur Steuerung der BA über Zielvereinbarungen und Kontraktmanagement. Die Bundesregierung kann in den Vereinbarungen mit der BA die Prävention von Langzeitarbeitslosigkeit regeln. Insofern ist ein Strafmechanismus überflüssig.

Der DGB bezweifelt, dass der Gesetzentwurf tatsächlich einen gleichberechtigten Zugang aller Erwerbsloser zu Eingliederungsmaßnahmen gewährleistet. Ein Anspruch auf Teilnahme besteht nicht. In der Praxis werden es vor allem Nichtleistungsempfänger schwer haben, Vermittlungs-, Beratungs- und Eingliederungsleistungen zu erhalten, wovon insbesondere Frauen betroffen sein werden.

Das Budget für Eingliederungsmaßnahmen ist nicht gesichert, sondern stellt eine jährlich neue Restgröße im Rahmen der jährlichen Haushaltsaufstellung dar. Die Abhängigkeit vom Bundeshaushalt



schwächt die Arbeitslosenversicherung und die Selbstverwaltung der BA. Der geforderte gleichberechtigte Zugang zu Fördermöglichkeiten läuft ohne ausreichende Finanzmittel schnell leer.

Der DGB lehnt den Ausschluss von ausländischen Staatsangehörigen mit einem nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt oder einer Duldung ab. Diese Gruppen bleiben, auch wenn sie zuvor erwerbstätig waren oder das beitragsfinanzierte Arbeitslosengeld erhalten haben auf die Sozialhilfe angewiesen. Ein Zugang zu den Eingliederungsleistungen besteht ebenfalls nicht. Damit werden ausländische Staatsangehörige dauerhaft von der Erwerbstätigkeit ausgegrenzt. Der DGB fordert, dass alle ausländischen Staatsangehörigen, die länger als ein Jahr in Deutschland leben, unabhängig von ihrem Status einen gleichrangigen Zugang zur Arbeitsvermittlung bekommen.

Zum Volumen der Einschnitte und zur Finanzverteilung

Die Einschnitte in das Leistungssystem sind im Gesetzentwurf nicht offen ausgewiesen. Näherungsweise entsprechen sie gut 4 Mrd. € (Einsparvolumen von Bund und Kommunen im Jahr 2005 laut Finanztableau) abzüglich des aufgrund der Zusammenlegung gesparten Verwaltungsaufwands. Die hieraus resultierende Summe entspricht dem Einsparvolumen bei den Haushalten bisheriger Arbeitslosenhilfeempfänger, die komplett aus der Hilfestellung herausfallen oder nur noch gekürzte Leistungen erhalten. Die Regierungskommission zur Gemeindefinanzreform errechnete (auf Basis der Leistungsempfänger im Sept. 2002) Kürzungen im bisherigen Leistungssystem von 2,6 Mrd. €. Die zwischenzeitlich deutlich angestiegene Zahl der Langzeitarbeitslosen und die vorgesehene Kürzung bei der Dauer des Arbeitslosengeldes sind dabei noch nicht berücksichtigt. Der Gesetzentwurf verstößt in jedem Fall gegen die Empfehlung der Hartz-Kommission, keine generellen Leistungseinschnitte vorzunehmen, sondern auf Effizienz- und Effektivitätsgewinne zu setzen.

Die Leistungseinschnitte werden zur weiteren Verarmung Arbeitsloser und ihrer Familien führen. Bereits heute ist Arbeitslosigkeit mit Abstand die häufigste Ursache für Armut. Der Gesetzentwurf wird nach regierungsamtlichen Berechnungen (Bundestags-Drs. 15/1279, S. 23) dazu führen, dass 20 % der rund 1 Mio. Arbeitslosenhilfeempfänger (März 2003) im Westen keine Leistungen mehr erhalten; im Osten sind es sogar 36 % der 960.000 Arbeitslosenhilfeempfänger. Für weitere 51 % verringert sich das Haushaltseinkommen im Westen nochmals und im Osten für 44 %. Für 11 % der bisherigen Arbeitslosenhilfeempfänger im Westen (Osten = 6 %) kann es infolge des befristeten Zuschlags zu einer vorübergehenden Einkommensverbesserung kommen. Diese Einschnitte addieren sich zu den zum Jahresanfang 2003 bereits in Kraft getretenen Kürzungen hinzu. Bei einer durchschnittlichen Höhe der Arbeitslosenhilfe von 553 € (Westdeutschland) und 483 € (Ostdeutschland) im Jahr 2002 erfassen die vorgesehenen Kürzungen einen Personenkreis, der bisher knapp oberhalb der Sozialhilfegrenze gelebt hat. Diese Personen sollen jetzt faktisch zu Sozialhilfeempfängern gemacht werden bzw. sie erhalten künftig keinerlei Leistung mehr.

Bei den aktiven Leistungen zur Eingliederung wird zwar der Aufgabenkatalog der Arbeitsämter um soziale Betreuungs- und Eingliederungsleistungen erweitert, nicht jedoch das für Integrationsaufgaben vorgesehene Finanzvolumen – im Vergleich zu den bisherigen Ausgaben von Arbeitsämtern und Kommunen. Bereits heute ist im Vorgriff auf das neue Gesetz ein Rückzug der Kommunen aus der Beschäftigungspolitik auf breiter Ebene zu verzeichnen. Damit besteht ein Widerspruch zu den auch laut Gesetzentwurf für erforderlich gehaltenen intensiveren Integrationsleistungen für Arbeitsuchende.

Mit dem Gesetz sind Finanzverschiebungen zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften und der BA in Milliardenhöhe verbunden. Das Entlastungsvolumen der Kommunen wird für das Jahr 2005 mit 2,5 Mrd. € beziffert (incl. Einsparungen bei Personal und Verwaltungsaufwand). Zu beachten ist jedoch, dass die Kommunen ihre sozialen Dienstleistungen und Infrastruktur z. B. zur Kinderbetreuung auch zukünftig für die Hilfeempfänger bereitstellen sollen. Sofern hierzu Leistungsvereinbarungen zwischen BA und Kommune geschlossen werden, ist eine Honorierung durch die BA vorgesehen. Die Kommunen werden allerdings im Rahmen von Übergangsbestimmungen belastet: Bedarfsgemeinschaften, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes Sozialhilfe bezogen haben, werden längstens bis zum 31.12.2006 weiter von der Kommunen betreut. Hierfür zahlt der Bund die vollen Verwaltungs-



ausgaben, aber nur zwei Drittel der Leistungsausgaben.

Außerdem werden die Länder bei der vorgesehenen Refinanzierung des Bundes über die Umsatzsteueranteile ihrerseits voraussichtlich auf die Kommunen zurückgreifen (müssen). Damit bleibt die Entlastung der Kommunen letztlich unklar und damit auch das Potenzial für den Ausbau von Tages- und Betreuungseinrichtungen für Kinder und andere Investitionen.

Die Rechtswegzuweisung an die Verwaltungsgerichtsbarkeit wird weder als sachgerecht noch als fiskalisch sinnvoll angesehen.

Gleichstellungspolitische Bedeutung

Die Prinzipien des Gender-Mainstreaming sind nur sehr unzureichend berücksichtigt. Dies zeigt sich bereits daran, dass dem Gesetz im Referentenentwurf noch „keine Auswirkungen auf die Gleichstellung“ bescheinigt wurden, während im Kabinettsentwurf die Berücksichtigung des Gender-Mainstreaming konstatiert wird, obwohl den unterschiedlichen Lebens- und Erwerbssituationen von Männern und Frauen nur vereinzelt Rechnung getragen wurde. So begrüßt der DGB es als gleichstellungspolitisch sinnvoll, dass „Kindern von Arbeitsuchenden“ bevorzugt ein Platz in einer Tageseinrichtung zur Verfügung zu stellen ist. Damit wird ein Beschäftigungshemmnis beseitigt, welches überwiegend Frauen betrifft. Die Formulierung der Zielgruppe „Arbeitsuchende“ sollte durchgehend im Gesetz angewendet werden. Die Zielgruppe darf nicht eingeschränkt werden auf Alleinerziehende.

Weiterhin fehlen an zentralen Punkten Regelungen, die geschlechtsspezifischen Nachteilen entgegenwirken. Dies zeigt sich beispielsweise bei der Anrechnung des Partnereinkommens beim Arbeitslosengeld II und den damit verbundenen Folgen für NichtleistungsempfängerInnen. Da die Anrechnung des Partnereinkommens deutlich verschärft wird und Männer durchschnittlich mehr verdienen, werden überwiegend Frauen bei Langzeitarbeitslosigkeit keine passiven Leistungen mehr erhalten. Damit verbunden sind negative Folgen für berufliche Eingliederung und Vermittlung. Durch ihren hohen Anteil an den ArbeitslosenhilfeempfängerInnen betrifft dies insbesondere Frauen in den neuen Bundesländern.

Nach: Stellungnahme des DGB-Bundesvorstands vom 30.09.2003

