

02.02.88

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung, inwieweit bei der Arbeitslosenhilfe Leistungsverbesserungen möglich sind

Bundesminister
für Arbeit und Sozialordnung

Bonn, den 29. Januar 1988

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsident
Dr. Bernhard Vogel

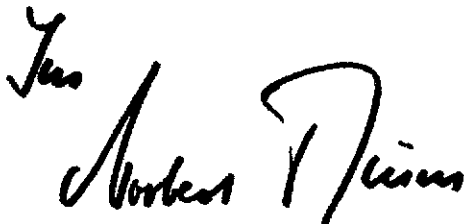
Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den vom Bundesrat in seiner 575. Sitzung
am 03. April 1987 erbetenen

Bericht der Bundesregierung, inwieweit auch bei
der Arbeitslosenhilfe Leistungsverbesserungen
möglich sind, *)

die einerseits dazu führen, den Arbeitslosen die zusätzliche
Inanspruchnahme von Sozialhilfe zu ersparen, andererseits zur
Verringerung der Sozialhilfeausgaben und zur Entlastung der
Verwaltungen notwendig erscheinen.

Mit freundlichen Grüßen



*) Drs. 61/87 (Beschluß)

Bericht der Bundesregierung, inwieweit bei der Arbeitslosenhilfe
Leistungsverbesserungen möglich sind

Der Bundesrat hat am 3. April 1987 in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit folgendes beschlossen:

"... Der Bundesrat beobachtet seit längerem mit Sorge, daß Arbeitslosigkeit immer mehr zu einer wesentlichen Ursache für die Inanspruchnahme der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz geworden ist. Deshalb ist der Gesetzentwurf zugleich als erster Schritt geeignet, die Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf die Sozialhilfe zu reduzieren. Obwohl sich durch die Verlängerung der Bezugsdauer für Arbeitslosengeld die Zahl der Arbeitslosenhilfebezieher verringern wird, erbittet der Bundesrat von der Bundesregierung einen schriftlichen Bericht zum Ende des Jahres 1987, inwieweit auch bei der Arbeitslosenhilfe Leistungsverbesserungen möglich sind, die einerseits dazu führen, den Arbeitslosen die zusätzliche Inanspruchnahme von Sozialhilfe zu ersparen, andererseits zur Verringerung von Sozialhilfeausgaben und zur Entlastung der Verwaltungen notwendig erscheinen..." (Bundesrats-Drucksache 61/87).

Die Bundesregierung hat in ihrer Gegenäußerung zugesagt, den erbetenen Bericht zur Arbeitslosenhilfe Ende 1987 vorzulegen. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung kommt im Namen der Bundesregierung mit dem folgenden Bericht der Bitte des Bundesrates nach.

II. Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit

1. Stellung der Arbeitslosenhilfe im sozialen Sicherungssystem

Das System der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit sieht drei verschiedene Sozialleistungen vor:

- Das Arbeitslosengeld als lohnorientierte Versicherungsleistung aus Beitragsmitteln der Bundesanstalt für Arbeit,
- die Arbeitslosenhilfe als lohnorientierte Fürsorgeleistung aus Steuermitteln des Bundes und
- die nachrangige Sozialhilfe als bedarfsorientierte Fürsorgeleistung aus Steuermitteln der Länder/Gemeinden.

In erster Linie wird die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit durch die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld gewährleistet. Diese Leistung erhalten Arbeitslose, die in der Rahmenfrist 360 Kalendertage in einer die Beitragspflicht begründenden Beschäftigung gestanden haben (Anwartschaftszeit, § 104 AFG); bei Saisonarbeitnehmern genügen 180 Kalendertage.

Die soziale Sicherung durch das Arbeitslosengeld wird durch die Arbeitslosenhilfe ergänzt. Sie ist grundsätzlich für Arbeitslose bestimmt, die bereits abhängig beschäftigt waren, aber die Anwartschaftszeit nicht erfüllen oder deren Anspruch auf Arbeitslosengeld erschöpft ist. Die Arbeitslosenhilfe wird nur bei Bedürftigkeit gewährt.

Die Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) gewährt Leistungen, wenn der Arbeitslose keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe hat und bedürftig ist, oder wenn diese Lohnersatzleistungen zur Deckung des individuellen Lebensbedarfs nicht ausreichen.

Die Arbeitslosenhilfe steht zwischen der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe. Mit der Arbeitslosenversicherung verbindet sie das Lohnersatzprinzip. Wie die Arbeitslosenversicherung gleicht die Arbeitslosenhilfe den Verlust des Arbeitseinkommens durch Gewährung eines teilweisen Lohnersatzes aus. Mit der Sozialhilfe verbindet sie das Fürsorgeprinzip. Anders als das Arbeitslosengeld, das als Versicherungsleistung ohne Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Arbeitslosen gewährt wird, setzt die Arbeitslosenhilfe Bedürftigkeit des Arbeitslosen voraus. Dem liegt die Erwägung zugrunde, daß die Allgemeinheit erst mit Leistungen eintreten soll, wenn die eigene wirtschaftliche Kraft des Arbeitslosen und seiner Familie nicht ausreicht.

Bedürftigkeit im Sinne der Arbeitslosenhilfe ist nicht gleichbedeutend mit Bedarf im Sinne der Sozialhilfe. Anders als bei der Sozialhilfe ist für die Bedürftigkeit der Arbeitslosenhilfe nicht der individuelle Bedarf des Arbeitslosen maßgebend. Ihrem Lohnersatzcharakter entsprechend wird Arbeitslosenhilfe nur gezahlt, soweit das zu berücksichtigende Einkommen den Leistungssatz der Arbeitslosenhilfe nicht erreicht und Vermögen nicht zu berücksichtigen ist.

2. Stellung der Arbeitslosenhilfe im Finanzsystem

Der Aufwand für die Arbeitslosenhilfe wird aus Steuermitteln des Bundes finanziert. Er ist von 2,85 Mrd DM im Jahr 1981 auf 9,12 Mrd DM im Jahre 1985, d.h. um 6,27 Mrd DM gestiegen.

Übersicht über die Entwicklung der Arbeitslosenhilfe

Jahr	Aufwand - in Mio DM -	Zahl der Leistungsempfänger - im Jahresdurchschnitt
1981	2.850	169.731
1982	5.015	290.727
1983	7.123,6	485.259
1984	8.719,4	597.847
1985	9.126,2	617.190
1986	9.160,0	600.962
1987	9.029,6	576.885

Der Aufwand für die Sozialhilfe für Arbeitslose wird aus Steuermitteln der Länder/Gemeinden finanziert. Die Länder/Gemeinden haben - einer Sonderuntersuchung der kommunalen Spitzenverbände in Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Arbeit zum Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe zufolge - 1985 rund 2,2 Milliarden DM Sozialhilfe für Haushalte gezahlt, in denen mindestens 1 Person arbeitslos war (neuere Untersuchungen liegen nicht vor).

Der Bund hat damit 1985 für Fürsorgeleistungen an Arbeitslose mehr als 4 mal soviel wie die Länder/Gemeinden ausgegeben. Die Bundesanstalt für Arbeit hat 1985 rund 14 Milliarden DM für Arbeitslosengeld ausgegeben. Sie und der Bund haben damit 1985 insgesamt rund 23,1 Milliarden DM, d.h. über 9/10 des Aufwands für die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit getragen.

Außerdem wurden 1985 rd. 2,23 Mrd DM (1987: rd. 3,18 Mrd DM) für Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung und rd. 2,11 Mrd DM (1987: rd. 2,84 Mrd DM) für Unterhaltsgeld während Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung aufgewandt. Zu berücksichtigen ist auch, daß die Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe seit 1985 wiederholt verbessert wurden.

III. Leistungsverbesserungen bei der Arbeitslosenhilfe seit 1985

Die Anspruchsvoraussetzungen der Arbeitslosenhilfe sind denen des Arbeitslosengeldes stark angenähert. Insbesondere gelten die Vorschriften für das Arbeitslosengeld entsprechend, soweit die Besonderheiten der Arbeitslosenhilfe nicht entgegenstehen. Leistungsverbesserungen beim Arbeitslosengeld führen deshalb teilweise ohne weiteres zu entsprechenden Verbesserungen bei der Arbeitslosenhilfe. Leistungsverbesserungen beim Arbeitslosengeld entlasten schließlich die Sozialhilfe, da deren Leistungen nicht mehr oder nur in geringerem Umfang in Anspruch genommen werden müssen.

1. Mittelbare Leistungsverbesserungen der Arbeitslosenhilfe

Die folgenden, seit 1985 in Kraft getretenen Änderungen der Arbeitslosenversicherung bedeuten eine finanzielle Besserstellung von Arbeitslosen, die anstelle von Arbeitslosenhilfe Anspruch auf Arbeitslosengeld haben:

- a) Das Verhältnis der Dauer der beitragspflichtigen Beschäftigung zur Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld wurde von 3 : 1 auf 2 : 1 herabgesetzt. Das bedeutet, daß seit 1. Juli 1987 für einen Anspruch auf ein Jahr Arbeitslosengeld nicht mehr drei, sondern nur

noch zwei Jahre beitragspflichtige Beschäftigung erforderlich sind. Arbeitslose Jugendliche beispielsweise, denen die dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt nicht sofort gelingt, erhalten nach einem Jahr beitragspflichtiger Beschäftigung 6 statt 4 Monate Arbeitslosengeld. Saisonarbeitnehmer haben nach 8 Monaten beitragspflichtiger Beschäftigung Anspruch auf 4 Monate Arbeitslosengeld. Viele Saisonarbeitnehmer müssen deshalb die Leistungen der Arbeitslosenhilfe nicht mehr in Anspruch nehmen.

- b) Die Höchstdauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld wurde stufenweise verlängert. Betrug die Höchstdauer bis zum 31. Dezember 1984 noch 12 Monate, beträgt sie jetzt für Arbeitslose

- ab vollendetem 42. Lebensjahr 18 Monate,
- ab vollendetem 44. Lebensjahr 22 Monate,
- ab vollendetem 49. Lebensjahr 26 Monate,
- ab vollendetem 54. Lebensjahr 32 Monate.

Ältere Arbeitslose, deren Vermittlung in eine Arbeitsstelle gegenwärtig häufig besondere Schwierigkeiten bereitet, haben damit bis zu 20 Monate länger den Schutz der Arbeitslosenversicherung. In vielen Fällen wird dadurch die Inanspruchnahme von Leistungen der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe vermieden.

- c) Der Freibetrag für Einkommen, das der Arbeitslose aus einer kurzzeitigen unselbständigen oder selbständigen Tätigkeit erzielt, wurde verdoppelt. Er beträgt jetzt 130,-- DM monatlich.

2. Unmittelbare Leistungsverbesserungen bei der Arbeitslosenhilfe

Die Leistungen der Arbeitslosenhilfe wurden seit 1985 unmittelbar durch folgende Änderungen verbessert:

- a) Die Freibeträge bei der Berücksichtigung von Einkommen des Ehegatten und der Eltern eines minderjährigen unverheirateten Arbeitslosen wurden verdoppelt. Sie betragen jetzt 650,- DM monatlich für den Angehörigen und rund 300,- DM monatlich für jede Person, die der Angehörige aufgrund einer rechtlichen oder sittlichen Pflicht nicht nur geringfügig unterhält. Der Familie des Arbeitslosen stehen damit entsprechend höhere Mittel für den Lebensunterhalt zur Verfügung. Das bedeutet, daß sie in vielen Fällen ergänzende Leistungen der Sozialhilfe nicht mehr oder nur in geringerem Umfang in Anspruch nehmen muß.
- b) Die Möglichkeit, die Arbeitslosenhilfe aufgrund der Arbeitsmarktlage herabzubeschätzen, wurde eingeschränkt. Die Arbeitslosenhilfe tritt an die Stelle des wegen Arbeitslosigkeit ausfallenden Arbeitsentgelts. Das ist bei einem Arbeitslosen, der aus Gründen, die in seiner Person oder in seinen Verhältnissen liegen, das zuletzt verdiente Arbeitsentgelt nicht mehr erzielen kann, das Arbeitsentgelt der Beschäftigung, für die er noch in Betracht kommt. Solange solche Gründe vorliegen, mindert sich das maßgebliche Arbeitsentgelt und damit auch die Arbeitslosenhilfe entsprechend, wobei alle Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen sind.

Diese Regelung hat vom 1. Januar 1986 an das bis dahin geltende Recht ersetzt, wonach schon allein Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes zu einer Herabbemessung der Arbeitslosenhilfe führen konnten. Solche Gründe sind jetzt nur noch maßgeblich, wenn die Arbeitslosenhilfe jeweils nach Ablauf von drei Jahren neu nach dem Arbeitsentgelt der Beschäftigung bemessen wird, für die der Arbeitslose dann in Betracht kommt. Bei dieser periodischen Neubemessung kann jetzt erstmals auch ein höheres als das jemals maßgebliche Arbeitsentgelt zugrunde gelegt werden, etwa wenn der Arbeitslose sich inzwischen beruflich qualifiziert hat. Bei Arbeitslosen, die das 58. Lebensjahr vollendet haben, ist eine Herabbemessung ausgeschlossen.

- c) Arbeitnehmer, die nach vorübergehender Auslandsbeschäftigung in den Geltungsbereich des Arbeitsförderungsgesetzes zurückkehren, wurden in den Schutz der Arbeitslosenhilfe einbezogen.

IV. Keine weiteren Leistungsverbesserungen bei der Arbeitslosenhilfe

Die Bundesregierung betrachtet die Weiterentwicklung des Rechts der Arbeitslosenhilfe, insbesondere die Rechtsvereinfachung und Entbürokratisierung als ständige Aufgabe. Das Recht soll bürgerfern, leicht verständlich und praktikabel sein. Dies gilt auch für eine langfristig angelegte, systemgerechte Fortentwicklung des Rechts der Arbeitslosenhilfe. Die Bundesregierung hat aber bereits in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit und Kurz-

arbeit darauf hingewiesen, daß "wegen der angespannten Finanzlage des Bundes ... Änderungen in der Arbeitslosenhilfe in naher Zukunft nicht möglich sein (werden)" (Bundestags-Drucksache 11/198, Anlage 3, Zu Nr. 1). Sie sieht nach erneuter Überprüfung angesichts der angespannten Finanzlage des Bundes keine Möglichkeit, über die unter III. dargestellten Leistungsverbesserungen hinaus in absehbarer Zeit weitere Leistungsverbesserungen bei der Arbeitslosenhilfe vorzunehmen. Es wird deshalb davon abgesehen, jetzt derartige Leistungsverbesserungen zu erörtern.