

Entschließungsantrag

**der Abgeordneten Frau Beck-Oberdorf, Hoss, Frau Rust, Frau Trenz, Frau Unruh
und der Fraktion DIE GRÜNEN**

zur dritten Beratung des Entwurfs des Haushaltsgesetzes 1989

hier: Einzelplan 11

**Geschäftsbereich des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung
— Drucksachen 11/2700 Anlage, 11/3211, 11/3231 —**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Infolge der gegenwärtigen sozialen, ökonomischen und ökologischen Krise hat sich in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahren das Armutsproblem zunehmend verschärft. Die seit mehr als zehn Jahren anhaltende Massenerwerbslosigkeit hat dazu geführt, daß immer mehr Menschen vom regulären Arbeitsmarkt ausgegrenzt werden und ihnen dadurch die Möglichkeit genommen wird, ihre materielle Existenz zu sichern.

Neben diesem als „neue Armut“ in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gebrachten Problem haben wir aber nach wie vor das Problem der „alten Armut“, d. h. der materiellen Ausgrenzung von sogenannten Randgruppen wie Behinderten, Ausländern u. a. sowie insbesondere das Problem der Frauenarmut. Frauen leisten in unserer Gesellschaft die unbezahlte Haus- und Erziehungsarbeit und im Erwerbssektor werden ihnen überwiegend schlecht bezahlte, sozialrechtlich nicht abgesicherte und häufig nicht existenzsichernde Jobs zugewiesen. Daher laufen sie auch weit häufiger Gefahr, durch das Netz des erwerbsarbeits- und ehezentrierten sozialen Sicherungssystems durchzufallen.

Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, daß die Zahl der Menschen, die zur Sicherung ihrer materiellen Existenz weitgehend auf die Leistung des beitragsabhängigen Sozialversicherungssystems angewiesen sind, ständig zunimmt. Die vorgesehenen Leistungen dieses Systems sind in vielen Fällen (z. B. nach Niedriglöhnen, Langzeiterwerbslosigkeit, im Falle unregelmäßiger Erwerbsbiographien usw.) nicht ausreichend. Daher steigt gleichzeitig auch die Zahl derjenigen, die aus

dem Sozialversicherungssystem herausfallen und die auf Sozialhilfe angewiesen sind. Dieses sogenannte letzte Auffangnetz bietet jedoch keinen ausreichenden Schutz gegen Armut: Das Sozialhilfeniveau gewährt keine angemessene Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, die diskriminierende Gewährungspraxis führt zu sozialer Ausgrenzung und zu einer verbreiteten Nichtinanspruchnahme von Leistungen.

Das hergebrachte soziale Sicherungssystem erweist sich also als untaugliches Instrumentarium, um Armut und Ausgrenzung im Falle von Erwerbslosigkeit, Behinderung, Alter zu verhindern. Die Einführung einer bedarfsorientierten, sozialen Grundsicherung im BSHG und AFG (sowie im Rentensystem – hier ist auf einen entsprechenden Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN im Rahmen dieser Haushaltsberatungen zu verweisen) erscheint daher als Sofortprogramm zur Bekämpfung weit verbreiteter Armutsrisiken unverzichtbar.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

die notwendigen gesetzlichen und administrativen Maßnahmen für die Einführung einer integrierten, bedarfsorientierten Grundsicherung im Arbeitsförderungsgesetz und im Bundessozialhilfegesetz zu ergreifen. Durch die Anhebung des Leistungsniveaus und verbesserte Bedingungen bei der Hilfe zum Lebensunterhalt im BSHG sowie durch die Übernahme dieser Grundsicherung in das AFG sollen die materiellen Folgen gesellschaftlicher Armutsrisiken wirksam bekämpft werden.

Zu den Strukturelementen der integrierten sozialen Grundsicherung gehören:

- Die einem Erwachsenen (nach Vollendung des 18. Lebensjahrs) zustehende Grundsicherung wird auf der Grundlage von Regelsätzen ermittelt. Deren Höhe wird auf der Basis eines aktualisierten und strukturverbesserten „Warenkorbes“ bestimmt, was einer durchschnittlichen Anhebung der Regelsätze um mindestens 30 % gegenüber heute entspricht. Das Grundsicherungsniveau ist jährlich mit der Lohnsteigerungsrate zu indexieren und im Fünf-Jahres-Rhythmus an die veränderten Verbraucherstandards anzupassen.
- Die Leistungen der Grundsicherung erfolgen generell in pauschalierter Form. Regelmäßig wiederkehrende einmalige Leistungen werden in einen pauschalierten Zuschlag von ca. 30 % des (neuen) Regelsatzes umgewandelt und wie der Warenkorb indexiert.
- Wohnkosten (Miete, Heizung) werden in Höhe der durchschnittlichen Aufwendungen von Grundsicherungsbeziehern pauschaliert; zusätzlich existiert ein Wohngeldanspruch. Sollten die tatsächlichen Kosten die Pauschale plus Wohngeld übersteigen, so besteht wie bisher ein Anspruch auf Übernahme der vollen Wohnkosten.
- Aus Regelsatz und pauschalierten einmaligen Leistungen ergibt sich ein Grundsicherungssatz von ca. 720 DM; dazu

kommt die Wohngeldpauschale von 360 DM. Der Grundsicherungsanspruch einer Einzelperson beläuft sich daher auf 1 080 DM im Monat, für ein Ehepaar auf ca. 1 910 DM (= doppelter Grundsicherungssatz plus Wohnkostenpauschale), für eine/n Alleinerziehende/n mit einem Kind im Alter von 16 Jahren auf ca. 1 780 DM monatlich.

- Die Übernahme der Krankenkosten soll künftig entsprechend der Praxis im AFG auch im Rahmen der Grundsicherung im BSHG durch die Einbeziehung der Grundsicherungsempfänger/innen in die gesetzliche Krankenversicherung gelöst werden.
- Anspruchsberechtigt sind Personen, deren Einkommen und Vermögen nicht ausreicht, ihren notwendigen Lebensunterhalt zu bestreiten. Bei nicht dauerhaft getrennt lebenden Ehegatten sind Einkommen und Vermögen beider Partner zu berücksichtigen, wobei langfristig das Ziel einer Aufhebung der Ehegattensubsidarität bei gleichzeitiger Änderung des Unterhaltsrechts anzustreben wäre. Die entsprechenden Einkommensfreibeträge sind allerdings gegenüber heute deutlich anzuheben, d. h. mindestens auf den Betrag der Grundsicherung.
- Die Generationensubsidarität wird auf die Unterhaltspflicht von Eltern gegenüber ihren Kindern bis zum vollendeten 18. Lebensjahr beschränkt. Eine Familien- und Haushaltssubsidarität mit Unterhaltspflicht von Erwachsenen gegenüber ihren Eltern und umgekehrt existiert nicht mehr.
- Grundsätzlich besteht ein individueller Rechtsanspruch auf die Grundsicherung. Ehepaare und nichteheliche Lebensgemeinschaften werden hinsichtlich der Festsetzung des Regelsatzes gleichbehandelt, d. h. anders als im jetzigen System erfolgt prinzipiell kein Abschlag für weitere erwachsene Personen im Haushalt.
- Die Auszahlung der Grundsicherung erfolgt bei Ehepaaren – wenn beide grundsicherungsberechtigt sind – auf getrennte Konten; wenn nur eine Person anspruchsberechtigt ist, auf das Konto des jeweils Anspruchsberechtigten.
- eine weitgehende Gleichbehandlung von Ehepaaren und nichtehelichen Gemeinschaften soll auch durch eine entsprechende Reform des Steuerrechts erreicht werden und zwar durch Abschaffung des Ehegattensplitting und Einführung eines doppelten Grundfreibetrags in Höhe des Grundsicherungssatzes.
- Eine Pflicht zur Arbeit entfällt und entsprechend sind die §§ 18ff. BSHG abzuändern. Ein Anspruch auf Grundsicherung im Rahmen des BSHG entsteht damit allein durch nachgewiesene Einkommenslosigkeit bzw. zu geringes Einkommen. Die bisherige Praxis der Bedürftigkeitsermittlung wird weitgehend entschärft – die Bedarfsermittlung erfolgt in schematisierter Form.
- Einkommen aus Erwerbstätigkeit und Vermögen sowie Lohnersatzleistungen werden zu 100 % angerechnet. Die

Freigrenzen für Einkommen und Vermögen sind im Rahmen der auf Ehegatten und minderjährige Kinder eingeschränkten Unterhaltspflicht zu erhöhen und für verschiedene Vermögensarten einheitlich zu gestalten.

- Wer erwerbslos ist und sich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stellt, hat Anspruch auf die Grundsicherung im Rahmen des AFG und zwar in Höhe von 1 200 DM monatlich (Mehraufwandsentschädigung für Arbeitssuchende – wobei bei Arbeitssuche außerhalb des eigenen Arbeitsmarktbezirks höhere Kosten zusätzlich übernommen werden sollen). Dies gilt auch für diejenigen, die noch keine oder die derzeit im AFG vorgeschriebene Beitragsleistung nicht vollständig erbracht haben, wie beispielsweise Berufsanfänger/innen, Hausfrauen u. a. Darüber hinaus sind die Verfügbarkeitsregelungen neu und weniger restriktiv zu formulieren (z. B. keine tägliche Verfügbarkeit, keine Einschränkungen für Frauen mit Kindern).
- Im AFG ist der Leistungsstand von vor 1982 wiederherzustellen, insbesondere ist damit die Rücknahme der Leistungskürzungen für Alleinstehende, der Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen und der Sperrfristen gemeint.
- Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes wird – angesichts der gestiegenen Dauer der Langzeiterwerbslosigkeit – auf drei Jahre verlängert.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, zur Finanzierung der bedarfsorientierten Grundsicherung im AFG und BSHG die notwendigen Mittel in den Bundeshaushalt 1989 einzustellen.

Die bedarfsorientierte integrierte Grundsicherung soll nämlich – wie bereits die Leistungen des Familienlastenausgleiches – als bundeseinheitliches Leistungssystem institutionalisiert werden. Entsprechend sind die im AFG und BSHG anfallenden Kosten der Grundsicherung aus Bundesmitteln zu finanzieren.

Die Mehraufwendungen für Leistungen nach einer derart ausgestalteten bedarfsorientierten Grundsicherung im AFG und BSHG belaufen sich:

1. für die Grundsicherung im Rahmen des BSHG (inkl. einer Auflösung der sogenannten Dunkelziffer, d. h. der Nichtinanspruchnahme von rechtmäßig zustehenden Leistungen) und abzüglich der Kosteneinsparungen durch die gleichzeitige Reform im AFG (und im Rentensystem) auf ca. 1,5 Mrd. DM;
2. für die Grundsicherung im Rahmen des AFG auf ca. 5,2 Mrd. DM – dabei ist ein erhöhtes Grundsicherungsniveau von 1 200 DM pro Person vorgesehen;
3. für die Umwandlung der Arbeitslosenhilfe in eine bedarfsunabhängige Versicherungsleistung und die Rücknahme des Leistungsabbaus im AFG seit 1982 auf ca. 8 bis 9,5 Mrd. DM.

Die unter Punkt 3 anfallenden Kosten zur Verbesserung der Versicherungsleistungen im Rahmen des AFG sollen durch eine Erweiterung des Beitragsaufkommens, d. h. durch eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze bei Beibehaltung des Höchstleistungssatzes und durch die Erweiterung des Kreises der Versicherungspflichtigen (z. B. freiwillige Einbeziehung von Selbständigen und von Beamten) finanziert werden.

Die für die Grundsicherung entstehenden Mehrkosten von insgesamt ca. 7 Mrd. DM sind aus Steuermitteln zu finanzieren. Dies führt zu einer gerechteren Verteilung der für die materielle Existenzsicherung aufzubringenden Kosten und zu einer finanziellen Entlastung der Kommunen.

Bonn, den 17. November 1988

Frau Beck-Oberdorf

Hoss

Frau Rust

Frau Trenz

Frau Unruh

Dr. Lippelt (Hannover), Frau Schmidt-Bott, Frau Vennegerts und Fraktion

Begründung

In dem vorliegenden Antrag kommt eine gegenwärtige gesellschaftliche Situation zum Ausdruck, in der immer deutlicher wird, daß die Konzeption unseres Sozialstaates auf gesellschaftlichen Bedingungen aufbaut, die nicht mehr der heutigen Situation entsprechen.

Unser Sozialversicherungssystem beruht auf drei Säulen, nämlich der Annahme von stetigem wirtschaftlichen Wachstum, welches mit relativer Vollbeschäftigung einhergeht und auf der „Normalkonstellation“ der Kleinfamilie mit einem (männlichen) Haupterhalter auf den sich das beitragsabhängige Sozialversicherungssystem bezieht (Stichwort Hausfrauenehe).

Die Annahme der Korrelation von wirtschaftlichem Wachstum und relativer Vollbeschäftigung hat sich im Verlauf der vergangenen Jahre als falsch erwiesen – wirtschaftliches Wachstum wird trotz anhaltender Massenerwerbslosigkeit erzielt.

Die dritte Bedingung – die Vorstellung von der „Normalkonstellation“ der Kleinfamilie – entspricht ebenfalls nicht mehr der gegenwärtigen gesellschaftlichen Realität. Aus den verschiedensten Gründen haben viele Frauen sich für andere Lebensmodelle als die Ehe entschieden und streben deshalb eine existenzsichernde Erwerbstätigkeit mit eigener sozialversicherungsrechtlicher Absicherung an.

Andere Frauen werden im Verlauf ihres Lebens z. B. durch Trennung oder Tod des Partners mit ihrer unzureichenden oder fehlenden sozialen Absicherung konfrontiert und müssen dann Lösungsmöglichkeiten finden.

Der Betonung des vollzeitbeschäftigten durchschnittlichen Familiennährers steht in unserem Sozialstaatskonzept die Nichtachtung und Nichtbewertung der zumeist weiblichen Reproduktionsarbeit gegenüber, ohne die es die männliche „Normalerwerbsbiographie“ der lebenslangen Vollzeitbeschäftigung gar nicht geben könnte. Alle wichtigen sozialen Errungenschaften, also die Rechtsansprüche der/des einzelnen auf die soziale (Un-)Sicherheit beruhen in unserer Gesellschaft auf dieser Fiktion, die nicht mehr der Realität entspricht.

Dieser Tatbestand führt dazu, daß durch das geltende System der Sozialversicherung das Problem der Einkommensarmut nicht beseitigt wird; es existieren weiterhin hohe Armutsrisiken – vor allem für Frauen:

– Nichtexistenzsichernde Beschäftigungsverhältnisse

Das reale Einkommensniveau der abhängig Beschäftigten ist in den letzten Jahren gesunken. Die Zahl der nicht sozialversicherten und tarifvertraglich gebundenen Arbeitsplätze ist gleichzeitig gestiegen. Damit wächst die Zahl derer, die auch als Erwerbstätige armutsnahe Einkommen beziehen; von dieser Entwicklung sind überwiegend Frauen betroffen.

Der Anteil der Frauen an der Erwerbstätigkeit ist sowohl prozentual wie absolut in den letzten Jahren gestiegen. Aber die Zahl täuscht, denn das Erwerbsvolumen (Stundenzahl) liegt unter dem Stand von 1980 (SZ vom 23. Juni 1987). Grund dafür sind die ständig zunehmenden Teilzeitarbeitsplätze, die – besonders seit Inkrafttreten des Beschäftigungsförderungsgesetzes – zum allergrößten Teil Frauen betreffen.

Teilzeitbeschäftigungen führen in der Regel nicht zu einer existenzsichernden Entlohnung, aber auch, wenn Frauen vollzeitbeschäftigt sind – 1985 waren dies immerhin 62,5 % der erwerbstätigen Frauen – verdienen sie im Schnitt etwa 70 % dessen, was Männer mit der gleichen Arbeit verdienen.

Die durchschnittlichen Nettoeinkommen von Frauen sprechen für sich:

1985 verdienten 28,1 % der erwerbstätigen Frauen netto unter 800 DM, 53,9 % blieben unter 1200 DM Nettoverdienst (Quelle: Statistisches Jahrbuch 1987).

– Erwerbslosigkeit

Im Dezember 1986 erhielt nur noch ein Drittel der registrierten Erwerbslosen Arbeitslosengeld. Der durchschnittlich ausgezahlte Betrag lag bei 957 DM monatlich. Der Anteil der Arbeitslosenhilfeempfänger/innen an den registrierten Erwerbslosen belief sich auf 27 % mit einer durchschnittlichen Arbeitslosenhilfe von monatlich 815 DM. Bei den hier genannten Daten ist davon auszugehen, daß viele Erwerbslose AFG-Leistungen beziehen, die geringer sind; die Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit decken also vielfach das Existenzminimum nicht ab. 38 % der registrierten Erwerbslosen erhielten im Dezember 1986 sogar überhaupt keine AFG-Leistungen mehr, das Armutsrisiko bei Erwerbslosigkeit wächst ständig (Langzeitarbeitslosigkeit). Frauen sind von der beschriebenen Entwicklung besonders betroffen:

Seit Beginn der Massenerwerbslosigkeit zu Ende der siebziger Jahre liegt die Arbeitslosenquote von Frauen ständig über ihrem Anteil an der Zahl der abhängig Beschäftigten.

Im August 1987 lag die Arbeitslosenquote von Männern bei 7,4 %, die von Frauen bei 10,4 % (Quelle: Statistischer Wochendienst Nr. 43 vom 29. Oktober 1987).

Frauen sind also in größerer Zahl von Erwerbslosigkeit betroffen als Männer.

Die durchschnittliche Höhe des Arbeitslosengeldes betrug im Oktober 1985 für Frauen 718 DM, für Männer 1 136 DM. In der Höhe der Lohnersatzleistungen setzt sich also die Benachteiligung der Frauen durch ihre schlechteren Arbeitsverhältnisse fort.

Fast die Hälfte der offiziell erwerbslos gemeldeten Frauen bezieht allerdings gar nicht erst Arbeitslosengeld oder -hilfe aufgrund fehlender Ansprüche (Quelle: SZ vom 23. Juni 1987).

Diese Frauen sind dann entweder von einem „Unterhaltsverpflichteten“ oder von der Sozialhilfe abhängig, nicht vergessen werden darf in diesem Zusammenhang auch die „stille Reserve“ der nicht bei den Arbeitsämtern gemeldeten Frauen, die aber eigentlich Arbeit suchen, ihre Zahl wird mit 3,3 Millionen angegeben (Quelle: Böckler-Studie, W. Balsen u. a., 1983, S. 89f.).

– Sozialhilfe schützt nicht vor Armut

Immer mehr Menschen, und auch hier insbesondere Frauen, fallen aus der beitragsabhängigen Sozialversicherung heraus und sind dann oft auf die Sozialhilfe angewiesen, die bei ihrer Einführung im Jahre 1962 eigentlich als letztes Auffangnetz konzipiert war. Die Sozialhilfe hat in ihrer heutigen Ausstattung für die wachsende Zahl der Betroffenen ein Leben in Armut und Ausgrenzung zur Folge. Der restriktive Kurs der Sozialpolitik hat in den letzten Jahren eine fortwährende Absenkung des Leistungsniveaus und eine Aushöhlung des für die Sozialhilfe geltenden Bedarfsprinzips bewirkt.

Diese Entwicklung wurde auch durch die in den letzten Jahren erfolgten Regelsatzanhebungen nicht rückgängig gemacht (1985: 8 %; 1986: 3 %; 1987: 2 %).

Das von der 63. Arbeits- und Sozialminister-Konferenz im September beschlossene neue Bedarfsmengenschema (Statistik-Modell) garantiert ebensowenig wie der derzeit geltende sog. „alternative Warenkorb“ von 1985 eine angemessene Existenzsicherung und eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben.

Beide liegen weit unterhalb der bereits 1981 von einer Arbeitsgruppe des Deutschen Vereins vorgeschlagenen Anhebung von 30 %.

Durch die Einführung der neuen Berechnungsgrundlage ist langfristig sogar eine weitere Verschlechterung der Situation von Sozialhilfeempfänger(inne)n zu erwarten.

Darüber hinaus verschlechtert sich die Lebenssituation von Sozialhilfeempfänger(inne)n auch infolge einer zunehmend

restriktiveren Gewährungspraxis durch die Kommunen und durch die verstärkte Heranziehung zu diskriminierenden Formen öffentlicher Pflichtarbeit (sog. „Hilfe zur Arbeit“ nach §§ 18ff. BSHG).

Beides ist nicht zuletzt die Folge davon, daß sich der Bund aus seiner sozialpolitischen Verantwortung zurückzieht und die daraus folgenden Lasten den Kommunen aufbürdet, ohne sie mit den entsprechenden Finanzmitteln auszustatten.

Fazit bleibt, daß die Konzeption des lohnarbeits- und ehezentrierten Sozialversicherungssystems grundlegend verändert werden muß, um der gesellschaftlichen Entwicklung Rechnung tragen zu können.

Die angeführten Disparitäten zwischen den verschiedenen sozialen Gruppen, vor allem zwischen Männern und Frauen, aber auch die materielle Benachteiligung von alten Menschen (vgl. gesonderten Antrag), Behinderten, Immigranten und Flüchtlingen signalisieren nach Auffassung der GRÜNEN sozialpolitischen Veränderungsdruck.

Den beschriebenen sozialpolitischen und gesellschaftlichen Entwicklungen soll mit der Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung in allen Lebenslagen entgegengetreten werden, um Armut wirksam verhindern zu können.

Dies soll durch ein Konzept der bedarfsorientierten Grundsicherung gewährleistet werden, welches existenzsichernde Leistungen im Falle von

- Erwerbslosigkeit,
- Behinderung,
- Alter (vgl. Entschließungsantrag der Fraktion DIE GRÜNEN hierzu),
- Ausbildung

vorsieht.

Die Grundsicherung soll vom Beitragssystem weitgehend unabhängig werden (Entkoppelung), die Existenzsicherung sollte im Hinblick auf die besondere Abhängigkeitssituation von Frauen nicht auf Familien/Haushalte, sondern individuell auf jeden einzelnen Menschen ausgerichtet werden.

Das Ziel einer bedarfsorientierten Grundsicherung für alle wird kurz und mittelfristig nur im Kontext der anderen von den GRÜNEN vorgeschlagenen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen wie z. B.

- Arbeitszeitverkürzung,
- Freistellungsmöglichkeiten auf einem gesicherten Arbeitsplatz,
- 6-Stunden-Tag für Eltern,
- Betreuungsgeld,
- Quotierung,
- Überstundenverbot,
- Sofortprogramm für arbeitslose Jugendliche

realisiert werden können.