

Helga Spind/er

Alleinerziehende und die Arbeitsmarktreform 2004¹

1. Einleitung und Gesamteinschätzung

Die beiden neuen Sozialgesetzbücher (SGB), das SGB II - Grundsicherung für Arbeitssuchende - und das SGB XII - die neue Sozialhilfe - (alles zusammen = "Hartz IV") sind 2003 ohne längere fachliche Vorarbeiten und öffentliche Diskussion verabschiedet worden. Das gleiche gilt für die neue Regelsatzverordnung aus dem Jahr 2004². Die Flexibilisierung des Arbeitsmarkts und der Umbau der Bundesanstalt für Arbeit nach Vorgaben von führenden Unternehmensberatern sind im vollen Gange.

Wir haben es nicht mit einer üblichen Nachjustierung im Sozialstaat zu tun, sondern tatsächlich mit einem Paradigmenwechsel³ der vier Elemente hat:

1. Die Reduzierung und der Abbau von materiellen sozialen Leistungen, die existenzsichernde Funktion haben

Dieser Abbau erfolgt langsam, aber ganz stetig und ergebnisorientiert. Der offizielle Armutspegel in Deutschland sinkt. Meldungen über partielle Verbesserungen können davon nicht ablenken.

2. Der Abbau von Schutzrechten gegenüber staatlichen Eingriffen und Bevormundung von staatlicher Seite, insbesondere durch Mitarbeiter der Arbeits- und Sozialämter

Die MitarbeiterInnen der Agenturen für Arbeit sollen sich in "Casemanager" verwandeln; sie sollen nach der Empfehlung der einflussreichen Bertelsmann Stiftung: "teacher, preacher, friend and cop" für die Arbeitslosen werden. Die neuen Pflichten der Arbeitslosen, verbunden mit der erweiterten Zumutbarkeitsregelung, Arbeitsangebote annehmen zu müssen, lassen auch deutliche Beeinträchtigungen von Elternrechten erwarten, wie das in den Vorbildländern USA und Großbritannien schon der Fall ist.

Diese Machtfülle wird auch an von der Agentur für Arbeit beauftragte soziale Dienstleister, wie Beschäftigungsträger, Bildungsträger, Mitarbeiter im Gesundheits- und Beratungsbereich weitergegeben, die weg vom alten Hilfeansatz in eine neue Rolle gedrängt werden. Sie sollen die Persönlichkeit durchleuchten (Profiling) und die Arbeitslosen in ihrer Lebensführung kontrollieren, schließlich in einzelnen

Projekten schon eigenmächtig über die Kürzung des Existenzminimums entscheiden dürfen.

3. Die beauftragten Dienstleister werden dabei über einen vorgeblichen Wettbewerb rein behördendominierten Erfolgskriterien unterworfen.

Der Kindergarten, die Schuldnerberatung, die psychosozialen Beratungsstellen auch die Bildungs- und Beschäftigungsträger, sowie die Personalserviceagentur sollen sich in eine Konkurrenzsituation untereinander begeben. BürgerInneninteressen haben da keinen Platz mehr; der neue Begriff "Kunde", "Kundin" täuscht hier schon bewusst irreführend scheinbare Verhandlungsmacht der Arbeitslosen vor.

Auch die Ämter selbst stehen unter Druck, ein Beispiel dafür sind die Arbeitsagenturen. Die Politik verhält sich ihnen gegenüber wie ein Feudalherrscher. Der Präsident der Bundesagentur für Arbeit, Herr Weise, hat völlig recht, wenn er sagt, "es sind schwere - ja eigentlich nicht-administrierbare Vorgaben, mit denen die Agenturen für Arbeit in Atem gehalten werden", ohne dass ein Nutzen für die Arbeitslosen erkennbar wird. Im Hintergrund steht die Drohung, die Ämter ganz zugunsten privater Arbeitsmakler aufzulösen.

4. Der Abbau von Schutzrechten und Mitbestimmungsrechten gegenüber Arbeitgebern.

Neu ist, dass mit der "Reform" ein Niedriglohnbereich angestrebt wird, deutlich unter einem existenzsichernden Mindestlohn. Es soll weiter eine Flexibilisierung der Arbeitszeit in den unterschiedlichsten Teilzeitformen und eine "just in time" Verfügbarkeit von Arbeitskraft erreicht werden, die durch Ausgründungen, Subunternehmertum und Leiharbeit bewirkt werden soll. Diese Tendenzen sind zwar nicht völlig neu, aber es ist fraglich, welche Bedingungen künftig herrschen werden und wie die strukturell gegenüber den Vollzeitbeschäftigten schwächeren ArbeitnehmerInnen ihre Interessen dann in die Gestaltung dieser Verhältnisse werden einbringen können. Das Arbeitsrecht im Sinne von ArbeitnehmerInnenschutzrechten soll zunehmend ausgehebelt werden, indem diese durch verstärkten staatlichen Druck als preiswerte Konkurrenten andere auch gegen ihren Willen verdrängen müssen.

Überarbeitete Fassung eines Referats zur Fachtagung des VAMV "Mini, Midi, Maxi. Alleinerziehende und die Arbeitsmarktreform" in Osnabrück, 12. Juni 2004.

2 Informationen zum Arbeitslosen- und Sozialhilferecht, info also, 2004 Heft 4 S. 184 f.

3 Spindler, H. Fördern und Fordern - Auswirkungen einer sozialpolitischen Strategie auf Bürgerrechte, Autonomie und Menschenwürde, in: Sozialer Fortschritt 2003, S. 296-301.

In die gleiche Richtung geht der neue Einsatz von gemeinnütziger Arbeit, die kein Arbeitsverhältnis mehr ist. Die sog. „1-Euro Jobs“, aus denen nach der Gesetzeslage auch „50-Cent Jobs“ werden können, wenn das Geld fehlt, sollen sich gegenüber der bisherigen auch schon umstrittenen Sozialhilfepraxis in der Menge verdreifachen und den Zivildienst als öffentlichen Arbeitsdienst ersetzen.⁴

Diese Veränderung ist grundsätzlicher Natur und trifft insoweit auch beide Geschlechter, so dass sich Einzelbetrachtungen wie etwa Auswirkung der Hartz-Reform auf die Lebenslage von Frauen, von Alleinerziehenden, Berufseinsteigerinnen oder -rückkehrerinnen etc. auch nur in diesem Gesamtkontext anstellen lassen.

Es ist eine sozialpolitische Zangenbewegung, mit der teilweise Entwicklungen, die dem sogenannten dritten Weg der Sozialdemokratie in andern Ländern – vor allem New Labour-Konzepten – nachempfunden sind, mit aller Gewalt auf das deutsche System übertragen werden sollen. Ob es bei einem solchen Experiment in der Zukunft, wie versprochen, Gewinner und Gewinnerinnen geben wird ist unklar, die VerliererInnen können ihr Los allerdings schon heute deutlich erkennen, falls nicht doch noch ein Umsteuern stattfindet, wofür es nie zu spät ist.

Die Arbeitsmarktreform soll dem Ziele dienen, Arbeitslosigkeit abzubauen. Ein ehrenwertes Ziel, – das jedoch mit unterschiedlichen Mitteln erreicht werden kann. Am einfachsten ist es, die Arbeitslosen nicht mehr alle zu zählen, eine Methode, die durch statistische Veränderungen sehr einfach erreicht werden kann: Dann gibt es als zweites die Möglichkeit, Arbeitslose nicht mehr ausreichend zu unterstützen oder ihre Anträge nur nach hohen bürokratischen Hürden anzunehmen: Ein dritter Weg besteht darin, zwar noch Unterstützung vorzusehen, diese jedoch so abschreckend und demütigend zu organisieren und zu verwalten, dass, wer noch irgend kann, der Behörde fernbleibt, sich also „selbst selektiert“ (wie ich in einem ökonomischen Modell gefunden habe).

Alle anderen Wege sind weit schwieriger, weil Unternehmen, Staat und Gesellschaft gemeinsame Verantwortung durch z.B. Aufteilung der Arbeitszeit, Abgehen von überhöhten Gewinn- oder Gehaltsvorstellungen für die Ordnung des Arbeitsmarkts und die Schaffung von existenzsichernden Arbeitsplätzen übernehmen müssten.

2. Folgen dieser Entwicklung für Alleinerziehende

Angesichts der geänderten Rahmenbedingungen müssen spezielle Betrachtungen der Auswirkung der „Arbeitsmarktreform“ auf Alleinerziehende daher etwas anders angegangen werden, als üblich.

Alleinerziehende stehen als Erziehende selten ganz allein in unserer Gesellschaft. Sie haben zwar einerseits spezifische Probleme, aber sie haben andererseits auch Gemeinsamkeiten mit Menschen, die zu zweit erziehen, ob in herkömmlichen Ehen oder zusammen mit anderen erwachsenen Partnern oder Partnerinnen, etwa auch in Frauenwohngemeinschaften.

a) Gemeinsam ist Ihnen das Problem, Beruf und Familienleben zu vereinbaren. Ich verkürze das Ganze bewusst nicht auf die Vereinbarkeit von „Erwerbsarbeit“ und „Erziehungsarbeit“, sondern ich meine mit Familienleben alle Möglichkeiten, das Leben mit Kindern zu gestalten. Alleinerziehende nehmen dieses Problem konzentrierter wahr, weil bei ihnen alles in einer Person zusammentrifft, während bei familiärer Arbeitsteilung und ausreichendem Einkommen meistens bei einer erziehenden Person diese Verbindung einfacher herstellen lässt. Wenn durch Arbeitslosigkeit, die jetzt mit ständiger Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt einhergehen soll, wenn durch eine raffinierte Gesetzesänderung auch erwerbsfähige Partnerinnen von Arbeitslosengeld II-BezieherInnen verpflichtet sein sollen, Arbeit aller Art anzunehmen, wenn durch die angestrebten Niedriglöhne zunehmend beide PartnerInnen in herkömmlichen Familien vor dem Problem stehen, voll arbeiten zu müssen, um die Familie überhaupt ernähren zu können, dann nähern sich die Problemlagen der Familien denen der Alleinerziehenden von dieser Seite wieder an.

b) Gemeinsam ist auch das Problem, dass diejenigen, die versuchen, Familienleben und Erwerbsarbeit zu kombinieren, dies in der Regel mit einem Zurückstecken bei dem beruflichen Aufstieg erkaufen, ein Umstand, der vor allem Frauen über alle Familienformen hinweg verbindet.

Es lassen sich offenbar einfachere, weniger selbständige Arbeiten besser mit dem Familienleben kombinieren und in verschiedenen Teilzeitintervallen ausüben als höher qualifizierte und besser bezahlte. Dabei scheint das Vertrauen, verstärkten beruflichen Einsatz alleine durch bessere auswärtige Kinderbetreuungsmöglichkeiten auffangen zu können, nicht gegeben zu sein. Gerade qualifizierte Frauen, die sich sogar die Kosten einer privaten Betreuung

4 Scherl, Hermann, Workfare statt Zivildienst, Sozialer Fortschritt 2004, Heft 5, S. 109 f.

leisten könnten, verzichten zunehmen vorsorglich ganz auf das Kinderkriegen (ca. 40 % der Akademikerinnen in Deutschland; in den USA sollen es 50 % der Frauen mit einem Einkommen von mehr als 100.000 Dollar sein). Auch in diesen Bereichen scheint gerade in der neuen Situation ein Blick auf die Gemeinsamkeiten der Lage von Menschen, die mit Kindern leben, wichtiger zu werden.

Deshalb umfasst der nachfolgende Ausblick auch die Auswirkungen auf „Zu-zweit Erziehende“.

3. Einzelne Maßnahmen der Arbeitsmarktreform

a) Geldleistungen zur Existenzsicherung.

Ab 2005 soll das Arbeitslosengeld II für alle Erwerbsfähigen ohne Arbeitslosengeldanspruch nach SGB III die maßgebende Leistung zur Existenzsicherung sein. Arbeitslosenhilfe und die bisherige Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) gehen darin auf. Der Anspruch gilt nicht nur für Langzeitarbeitslose sondern auch für Schul- und Hochschulabsolventen und ehemalige Selbständige, für Hochqualifizierte und Randständige gleichermaßen. Der Anspruch ist mit dem Begriff „Arbeitslosengeld II“ nicht richtig gekennzeichnet, „Sozialhilfe II“ wäre passender gewesen.

Maßgebend für die Abgrenzung zur verbleibenden Sozialhilfe (SGB XII) soll der Begriff der **Erwerbsfähigkeit** (§§ 7,8 SGB II) sein, um den sich wie ein Fetisch alles dreht. Erwerbsfähig sind alle, die körperlich (noch) in der Lage sind, mindestens drei Stunden am Tag zu arbeiten. Der Begriff der Erwerbsfähigkeit soll wie im Rentenrecht definiert und verwandt werden. Falls keine körperlichen Gebrechen vorliegen, gibt es ausschließlich Arbeitslosengeld II (und keine Sozialhilfe mehr), auch wenn etwa die Verfügbarkeit wegen Kindererziehung beeinträchtigt ist. Alle vorgesehenen Unterstützungsleistungen beziehen sich nur noch auf eine wie auch immer geartete Eingliederung ins Erwerbsleben, nicht mehr auf eine umfassendere Unterstützung für Menschen und ihre Familien. Selbst die Leistungen für junge Menschen ab 15 Jahren werden nur noch auf diese Zielsetzung hin ausgerichtet werden. Die Zielsetzungen, ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen (§ 1 BSHG) oder etwa der ausdrückliche Schutz von Familienmitgliedern bei Sanktionen gegen andere (§ 25 Abs.3 BSHG) sind ersatzlos weggefallen.

Die Verfügbarkeit wird nicht mehr gesondert geprüft. Ob jemand konkret zur Arbeit verpflichtet ist, richtet sich künftig allein nach der Zumutbarkeit

und die ist ähnlich geregelt wie im jetzigen Sozialhilferecht.

Arbeitslosengeld II beziehen künftig alle erwerbsfähigen Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft über 15 und unter 65 Jahren (§ 7 SGB II). Das bedeutet, dass die Anforderungen nach diesem Gesetz die Zielsetzungen der bisherigen Jugendhilfe (§ 1 SGB VIII auf umfassende Förderung der Entwicklung junger Menschen für Jugendliche ab 15 Jahren) zunehmend überlagern werden.

Nichterwerbsfähige Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft wie z.B. behinderte Menschen, vor allem aber die Kinder unter 15 Jahren, beziehen dann Sozialgeld nach dem SGB II, also auch keine Sozialhilfe mehr.

Die **Höhe** des Arbeitslosengeld II beruhigt nur auf den ersten Blick. Für den Haushaltsvorstand soll es 2005 in den Westbundesländern 345 Euro geben und 331 Euro im Osten. Doch darin sind fast alle – ehemaligen – einmaligen Beihilfen enthalten. Nach allen bisherigen Durchschnittswerten wären die ehemaligen Einmalleistungen deutlich höher zu veranschlagen. Außerdem müssen damit steigende Verkehrs- und Energiekosten und Bewerbungskosten aufgefangen werden. Insbesondere bei Umzügen und Bedarf an größeren Hausratsgegenständen wird es voraussichtlich nicht reichen.⁵

Neu ist für den Teil der ehemaligen Sozialhilfebezieherinnen die Pflichtversicherung bei Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung. Für die Rentenver-

5 Spindler, H., Die neue Regelsatzverordnung – Das Existenzminimum stirbt in Prozentschritten, info also 2004, Heft 4, S. 147–151.

sicherung wird von einem beitragspflichtigen Einkommen in Höhe von 400 Euro monatlich ausgegangen. Dies ergibt eine Rentenanswartschaft von ca. 5-6 Euro Rente monatlich pro „Beitragsjahr“.

Alle Zuzahlungen und verschreibungsfreien Medikamente (einschließlich der Verhütungsmittel!), die unter der alten Rechtslage den Regelsatz nicht belastet haben, müssen nun auch aus dem Existenzminimum finanziert werden. Bereits seit Anfang 2004 hat diese Zuzahlungspflicht schon zu einer massiven faktischen Senkung der bisherigen Sozialhilfe-Regelsätze geführt, die weit über die offizielle 2%-Zuzahlungsgrenze hinausgeht.⁶

Mit andern Worten: die Menschen sind zwar neuerdings versichert, aber sie haben wenig erkennbaren Nutzen davon. Betrachtet man die Auswirkungen auf ihr Budget insgesamt, sollen sie mit weniger Geld höhere Bedarfe finanzieren, das heißt sie werden deutlich ärmer.

Im Anschluss an Arbeitslosengeldleistungen werden diese niedrigen Leistungen allerdings zunächst noch etwas aufgestockt: es wird im ersten Jahr ein kompliziert zu errechnender befristeter Zuschlag von 2/3 des Differenzbetrags, max. 160 Euro gezahlt, der sich im zweiten Jahr auf 1/3 halbiert und dann ausläuft (§ 24 SGB II). Der Zuschlag ist praktisch ein kleiner Restbestand der früheren Arbeitslosenhilfe und wird sich nur bei den Bezieher/innen überdurchschnittlich hohen Arbeitslosengelds auswirken.

Die **Kosten für Unterkunft/ Heizung** werden nur noch bis zu 6 Monaten in tatsächlicher Höhe übernommen. Im Gegensatz zur bisherigen Regelung werden diese Kosten nach einem halben Jahr im Regelfall auf das „Angemessene“ pauschaliert, was bisher anders geregelt war (siehe § 22 SGB II im Vergleich zu § 3 RegelsatzVO zu § 22 BSHG). Zum genaueren Ablauf stehen noch Erfahrungen und Regelungen aus. Aber nach den Erfahrungen der bisherigen Modellprojekte in der Sozialhilfe und besonders nach dem anhaltenden politischen Tauziehen um die Kosten für die Unterkunft und den Wegfall des Wohngelds wird voraussichtlich versucht werden, die Beträge sehr niedrig fest zu setzen.⁷ Wenn ein Umzug dann weder möglich noch wirtschaftlich sinnvoll ist, senken die zusätzlich zu tragenden Kosten für Unterkunft und Heizung den Regelsatz noch weiter ab.

Die **Regelsatzstruktur für Haushaltsangehörige** hat sich im SGB II geändert. Der Regelsatz für Kinder unter 7 Jahren wird sich gegenüber der Sozialhilfe um

10 %, (bei Alleinerziehenden um 5 %), auf 60 % der Regelleistung erhöhen. Das hatte niemand gefordert. Für die 7 bis 18-jährigen werden sowohl die Regelsätze um 5 % – ab 14 Jahre sogar um 10 % – gegenüber der Sozialhilfe gesenkt, als auch die enthaltenen einmaligen Beihilfen mit 16 % dieser Regelleistung zu niedrig angesetzt bei steigenden Aufwendungen für Kinder in der Ausbildungsphase. Dies bedeutet gegenüber der bisherigen Praxis eine weitere Senkung der tatsächlichen Leistungen. Eine solche Kürzung hat es in der Geschichte der Bundesrepublik noch nicht gegeben! Das Bundesministerium begründet diese unverständliche Maßnahme wie folgt: „Durch diese Umstellung werden die Leistungen für Familien gerechter verteilt und die Alterabstufungen verbessert.“

Die **Anrechnung von Vermögen** (§ 12 SGB II) erfolgt eher wie bisher bei der Arbeitslosenhilfe. Das nutzt nur Arbeitslosen, die bis 2005 noch Vermögen zur Verfügung haben, nicht diejenigen, die schon verarmt oder verschuldet sind oder die ihr Vermögen aufbrauchen mussten. Die Freistellung eines Kfz für jedes erwerbsfähige Mitglied der Bedarfsgemeinschaft, das sich die Anschaffung leisten konnte, ist günstiger als bisher bei Sozialhilfeleistungen. Es fällt auch der Leistungsrückgriff auf – wohlhabende – Eltern (Verwandte ersten Grades) weg, das ist ebenfalls deutlich günstiger als bisher in der Sozialhilfe.

Die Geldleistungen ähneln damit in der Struktur der Sozialhilfe mit deutlichen Verschlechterungen und einem Abgehen vom Bedarfsdeckungsprinzip, enthalten aber auch noch Elemente der ehemaligen Arbeitslosenhilfe.

Nur an einem Punkt sind Alleinerziehende GewinnerInnen der Reform: der verhältnismäßig hohe **Mehrbedarf für Alleinerziehende** aus der Sozialhilfe ist in seiner absoluten Höhe erhalten geblieben (jetzt 36 % von der Regelleistung, § 21 SGB II) und sogar noch um einen Mehrbedarf von 12 % für weitere Kinder über 7 Jahren ergänzt worden, für die Frau früher nichts bekam. Eine Presseerklärung des Ministeriums kündigt an, dass damit zusätzlich etwa 80 000 Alleinerziehende mehr Geld bekommen sollen.

Sind sie deshalb zu beglückwünschen? Wohl kaum, wenn berücksichtigt wird, dass teilweise die Erhöhung praktisch den Betrag ausmacht, der den Kindern in diesem Lebensalter durch die neue Regelsatzstruktur gekürzt wurde. Für „Zu-Zweit Erziehende“ ist keine Kompensation vorgesehen. Dies ist wenig überzeugend, zumal dafür bisher auch keine be-

6 Spindler H. Gesundheitsreform senkt das Existenzminimum bei Sozialhilfe – Kranke müssen Ausgaben für notwendigen Lebensunterhalt kappen, in: Soziale Sicherheit 2004, Heft 2, S. 55–60.

7 Putz, Friedrich, Angemessenheit von Unterkunftskosten im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II, info also 2004, Heft 5.

darfstheoretische Ableitung ersichtlich ist. Eine einheitliche Vorstellung, das Leben mit Kindern zu unterstützen, liegt dem Konzept nicht zugrunde.

Wie wenig eine solche Ungleichbehandlung letztlich auch in ihrem Interesse liegt, erkennen Alleinerziehende spätestens, wenn sie sich in eine Wohngemeinschaft begeben oder eine neue Partnerschaft beginnen möchten. Die hohen Mehrbedarfe fallen dann weg, für die Kinder bleibt recht wenig übrig. Kein eindeutiger Selbstbehalt ist auch bei Stiefeltern oder Haushaltsgemeinschaften geregelt. Solange es den „Zu-zweit Erziehenden“ im Vergleich zu Alleinerziehenden relativ so viel schlechter geht, kann man sich nicht freuen. Die Folge davon ist, dass es keine wirkliche Freiheit, über die Form des Zusammenlebens zu entscheiden, gibt. Frau sollte sich schon überlegen, ob sie sich die Partnerschaft mit einer Person leisten kann, die nur über ein unteres bis mittleres Einkommen verfügt. Die immer mehr ausufernde Fahndung nach eheähnlichen Gemeinschaften (illustriert durch ausgiebige Sozialreportagen in vielen Fernsehsendern) macht überdies deutlich, dass diese „Besserstellung“ auch noch anderweitig bezahlt werden muss.

b) Teilzeitarbeitsverhältnisse, Minijobs und Leiharbeit

Nach der Anpreisung dieser Reform durch die Bundesregierung soll sie nicht in erster Linie Transferleistungen regeln, sondern es soll die Arbeitsaufnahme in jeder Form unterstützt werden. Die attraktiven Vollzeitarbeitsverhältnisse fehlen, daher geht es vor allem um den Umgang mit allen Formen von Teilzeitarbeitsverhältnissen. **Teilzeitarbeit** allgemein wird von Seiten der Arbeitgeber vor allem wegen der besseren Personalauslastung geschätzt. Teilzeitarbeit gilt aber auch als besonders gut vereinbar mit Familienzeiten; vielerorts reduziert sich die Familienförderung in Betrieben sogar fast ganz darauf, bevorzugt Frauen Teilzeit anzubieten. Auf vier Kriterien muß bei der Auswirkung von Teilzeitarbeit besonders geachtet werden:

- auf die Lage der Arbeitszeit,
- auf das Arbeitsentgelt,
- auf den Sozialversicherungsschutz und
- auf die Einbindung in den Arbeitsprozess, einschließlich Gestaltungs-, Erweiterungs- und Aufstiegsmöglichkeiten.

Die *Arbeitszeit* sollte mit der Kinderbetreuungszeit übereinstimmen oder zumindest kalkulierbar sein. Die reinen Pendelzeiten sollten nicht unverhältnismäßig hoch sein.

Das *Arbeitsentgelt* wird in vielen Fällen nicht reichen, um einen Haushalt mit Kindern voll zu unterhalten. Aber wenigstens die Stunden die bezahlt werden, sollten ein existenzsicherndes, leistungsgerechtes Niveau haben. Ich habe in einem anderen Zusammenhang einen existenzsichernden Mindestlohn in Deutschland bei etwa 7,80 Euro brutto pro Stunde für einfache Arbeiten ermittelt (dies entspricht etwa dem in den Niederlanden und Luxemburg geltenden Mindestlohn.)⁸

Der *volle Sozialversicherungsschutz* setzt erst oberhalb der „Mini“zone ein, das ist das einzige Element, das die **Minijobs** von den übrigen Teilzeitmodellen unterscheidet. Nach den neuen Zumutbarkeitsregelungen des SGB II sind auch die Minijobs zumutbar, wie andere Teilzeitarbeit auch.

Deutlich weniger familienfreundlich, weil im Zeitaufwand nicht kalkulierbar, ist die **Leiharbeit**. Sie sollte deshalb eher für begrenzte Zeit genutzt werden und nur wenn Mitspracherecht beim Einsatz besteht. Ein Problem ist auch noch die Lohnhöhe, die trotz (bzw. leider auch wegen) des Tarifvertrags meist nicht existenzsichernd ist. Ein Flexibilitätszuschlag und Mittel für die gesteigerten Mobilitätsanforderungen wäre hier zu fordern. Nach einer neueren Untersuchung klagen viele Leiharbeiter über persönliche Isolierung und wenig Gestaltungsmöglichkeiten, ja Unterforderung, bei dieser Arbeit.

8 Spindler H., Grenzen der Zumutbarkeit von Arbeit für Sozialhilfeberechtigte bei Niedriglöhnen und Lohnwucher, in : info also 2003, Heft 2, S. 56–62.

Wegen dieser hohen Belastung vor allem des hohen Koordinierungsaufwands, sollte Zeitarbeit eigentlich an Erziehende nur auf freiwilliger Basis vergeben werden, das ist aber wieder eine Frage der Zumutbarkeit. Bei entsprechender Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen und Mitspracherechten der Arbeitnehmerin spricht dagegen nichts gegen Leiharbeit, zumal es gerade für Fachkräfte sinnvolle Angebote in diesem Bereich gibt.

c) Kombination Arbeitslosengeld II und anderer Sozialleistungen mit Erwerbseinkommen

Hier liegt sozusagen die Schnittstelle zwischen Sozialleistungen und Arbeitseinkommen, die häufig und auch trotz Kinderbetreuungsangeboten bestehen bleibt, wenn keine Vollzeitarbeit geleistet wird. Auch bei existenzsicherndem Stundenlohn für eine Person reicht hier der Lohn oft nicht für den gesamten Haushalt mit Kindern. Deshalb ist es so wichtig, welche Unterstützung von staatlicher Seite noch existiert.

Am wichtigsten ist die Kombinationsmöglichkeit von **Erwerbseinkommen** und **Arbeitslosengeld II**. Zuerst die gute Nachricht: nach der vorgesehenen Regelung in § 30 SGB II können in diesem Fall bis zu ca. 270 Euro vom Erwerbseinkommen anrechnungsfrei bleiben, so dass in der Kombination ein etwas höherer Lebensstandard erreicht wird und ein gewisser arbeitsbedingter Mehrbedarf ausgeglichen wird. Das ist mehr, als bisher in der Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe möglich war.

Dann die schlechte Nachricht: das gilt nur, wenn mindestens 1500 Euro brutto verdient wird, also die Arbeitsstelle im „Maxi“bereich liegt. Liegt das Teileinkommen unter 600 Euro, dann wird der Freibetrag deutlich geringer als bisher sein. Bei 400 Euro (Minijob) beträgt er z.B. nur noch etwas unter 60 Euro,⁹ im Vergleich zu 165 Euro bei der Arbeitslosenhilfe und ca. 174 Euro für Alleinerziehende in der Sozialhilfe bisher.

Ein offenes Problem ist die Berücksichtigung, bzw. die Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten. Das könnte noch in einer ausstehenden Rechtsverordnung zu Absetzbeträgen zum Einkommen geregelt werden, ist bisher jedoch nicht geregelt worden. Weiterhin interessiert die Kombination von Erwerbseinkommen mit Arbeitslosengeld II und anderen Sozialleistungen. Abweichend von der bisherigen Arbeitslosenhilfe ist hier **keine Kombination mit Kindergeld und Wohngeld mehr** möglich, denn beides wird auf das neue Arbeitslosengeld II angerechnet, bzw. geht darin auf. Es bleibt im Moment noch

die Kombinationsmöglichkeit von **Erziehungsgeld und Arbeitslosengeld II**.

Neu ist die **Kombination Erwerbseinkommen, Wohngeld und Kindergeld mit dem neuen Kinderzuschlag** (§ 6 a BKiGG). Allerdings beträgt der Kinderzuschlag höchstens 140 Euro, umfasst nur maximal 3 Jahre und wird nur gezahlt, wenn dadurch im Ergebnis ein ergänzendes Sozialgeld nach dem SGB II für das Kind vermieden wird. Das heißt aber umgekehrt, dass der Kinderzuschlag nur gezahlt wird, wenn dadurch der niedrige Lebensstandard eines Arbeitslosengeld II-Haushalts (siehe oben 3.a) nicht überschritten wird. Ein ungeheurer bürokratischer Aufwand (ähnlich wie beim früheren Kindergeldzuschlag, der unter anderem deshalb wieder aufgegeben wurde), mit dem Kinderarmut letztlich nicht besser bekämpft wird als mit einer ergänzenden Sozialgeldleistung nach SGB II. Die Kinder der Niedrigverdiener bleiben genauso arm, wie die der Arbeitslosen.

Schließlich bleibt als Kombinationsleistung noch das **Einstiegs-geld** (§ 29 SGB II), wenn eine Arbeitslose aus der (registrierten) Arbeitslosigkeit heraus eine neue Arbeit aufnimmt. Das im weiten Ermessen liegende Einstiegs-geld entspricht der Leistung nach § 18 Abs.5 BSHG, die bisher schon praktisch nur im Gnadenwege vergeben wurde. Sie ist so geheim geblieben, dass sie bis heute kaum jemand kennt. Eine erste Auswertung ausgerechnet der Praxis der Stadt Köln durch das Institut Arbeit und Technik¹⁰ lässt da in Zukunft auch nichts Gutes ahnen. Diese Geldleistung musste z.B. in Köln den zuvor stark abgesenkten Erwerbstätigenfreibetrag ersetzen, der vorher allen Sozialhilfeempfängern zugestanden wurde (die Modellstadt Köln hatte bereits 1993 den Erwerbstätigenfreibetrag in der Sozialhilfe, § 76 Abs.2a BSHG, um ca. 50 Euro gegenüber den bis dahin bundesweit angewendeten Empfehlungen des Deutschen Vereins gesenkt). Oder es wurde die Kinderbetreuung bei einer niedrig bezahlten Zimmermädchenstelle ausschließlich am Wochenende finanziert. Ob eine solche Lage der Arbeitszeit nun gerade für eine Alleinerziehende sinnvoll ist, wurde nicht reflektiert. Während diese Leistung eher Frauen zugute kam, wurde der Betrag bei einem Mann in die anteilige Finanzierung eines Pkw gesteckt und musste ebenfalls einen Erwerbstätigenfreibetrag ersetzen und zwar bei einem Lohn, bei dem für 38 Stunden Arbeit im Schichtdienst 1.093 Euro brutto bezahlt wurden. Die geschilderten Beispiele nähren den Verdacht, dass hier Arbeitsverhältnisse schon jenseits der Lohnwuchergrenze mit öffentlichen Mitteln unterstützt wurden, die für die Betroffenen auch längerfristig

⁹ Die komplizierte Rechenschritte, die im einzelnen durchgeführt werden müssen, sind der Begründung zu § 3 Nummer 2 der Arbeitslosengeld II- Verordnung zu entnehmen. Abgedruckt bei: www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik.

¹⁰ Lars Czommer, Institut Arbeit und Technik (o. Jg.): Einsatz individueller Eingliederungshilfen nach § 18 Abs.5 BSHG in der Stadt Köln, abgedruckt bei www.arbeitsmarkt.nrw.de/arbeitspolitik.

keine Perspektive boten. Außerdem mussten die Betroffenen auf ihr Recht auf mögliche zusätzliche einmalige Beihilfen ausdrücklich verzichten, wie die gedruckten Antragsformulare ausweisen.

Natürlich lassen sich Menschen mit zusätzlichen Geldern immer auch sinnvoll unterstützen, die Frage ist nur, ob ein sinnvoller Bedarf bei allen anerkannt wird, oder ob das nach Gutdünken und ohne Kontrolle an Einzelne verteilt wird. Alle Probleme ließen sich durch Rechtsansprüche auf entsprechende Bedarfe und jedem zugängliche Hilfen beim Übergang ins Arbeitsleben rechtsstaatlich einwandfrei regeln, aber genau das geschieht mit dem Einstiegsgeld nicht.

Eine schlüssige Gesamtkonzeption der Kombination von Geldleistungen mit Erwerbseinkommen für Haushalte mit Kindern ist nach meiner Auffassung nicht zu erkennen.¹¹

d) Zumutbarkeitsanforderungen und Mitwirkungspflichten

Mit diesen Stichworten ist einer der Kernbereiche der neuen Eigenverantwortung, des „Fördern und Fordern“ angesprochen: Alle Erwerbsfähigen ab dem 15. Geburtstag (§ 7 SGB II) sind zur Aufnahme einer zumutbaren Arbeit verpflichtet, d.h. in den entsprechenden Haushalten auch jedes Kind, das dieses Alter erreicht. Da durch diese neue Sichtweise aus einem Familienhaushalt mit ehemals einem Arbeitslosen- oder Sozialhilfepflichtigen zwei, drei oder mehr registrierte Arbeitslose werden können, wird damit gerechnet, dass sich die Zahl der Arbeitslosen zunächst erhöhen wird. Das wird sogar trotz des Wegfalls des Leistungsanspruchs für bis zu 500 000 der bisherigen Arbeitslosenhilfeberechtigten, – die in Paarbeziehungen leben und zusammen mit ihren Kindern die ganz großen Verlierer bei dieser Reform sind, – statistisch erkennbar sein.

Die Zumutbarkeitsvorschrift (§ 10 SGB II) orientiert sich an der Formulierung in der Sozialhilfe (§ 18 Abs.3 BSHG). Eine Arbeitsaufnahme ist nicht zumutbar bei Erziehung eines Kindes unter drei Jahren. Danach gilt die Erziehung des Kindes als „in der Regel nicht gefährdet“, soweit seine Betreuung in einer Tageseinrichtung, Tagespflege oder auf sonstige Weise sichergestellt ist, wobei Erziehenden vorrangig ein Platz für Tagesbetreuung angeboten werden soll. Die Formulierung „in der Regel“ schließt nicht aus, dass es im begründeten Einzelfall auch anders gesehen werden kann. Trotzdem hat sich im Vergleich zum BSHG bereits etwas verändert: bisher mussten bei der Beurteilung ausdrücklich „die besonderen

Verhältnisse der Familie berücksichtigt werden“ und die Sicherstellung der Betreuung „auf sonstige Weise“ war als Alternative nicht vorgesehen.

An einer zweiten Stelle fällt die Zumutbarkeitsregel noch weiter hinter § 18 Abs.3 BSHG zurück: Die Pflichten zur Führung eines Haushalts müssen überhaupt nicht mehr, die zur Pflege eines Angehörigen nur noch eingeschränkt berücksichtigt werden; Tätigkeiten, die der Gesetzgeber bisher in diesem Rahmen noch ausdrücklich berücksichtigt hat. Im Einzelfall ist die Arbeitsablehnung aus sonstigem wichtigem Grund noch möglich, dessen Anerkennung die Betroffenen aber nun unter viel schwierigeren Bedingungen erstreiten müssen.

Der Widerspruch gegen Arbeitszuweisungen von „1-Euro Jobs“ (= bisherige gemeinnützige Arbeit), mit denen auch jetzt schon Alleinerziehende in der Sozialhilfe unter Druck gesetzt werden, soll keine aufschiebende Wirkung mehr haben (§ 39 SGB II).

Diese Änderungen werden zu verstärkten Arbeitsanforderungen und zwar zur Vollzeitberufstätigkeit an alle Personen führen, die Kinder über 3 Jahren erziehen und Verwandte pflegen. Verschärft wurde die Verpflichtung „jede Arbeit“ anzunehmen. Der ausdrückliche Schutz vor untertariflicher oder nicht ortsüblich bezahlter Arbeit wurde be-

11 Nur am Rande möchte ich darauf hinweisen, dass eine reine Erhöhung eines bedarfsorientierten Kindergeldes, wegen der zu erwartenden Exportpflicht ins EU- Ausland, echte Finanzierungs-

probleme aufwirft. Ich halte deshalb eine einheitliche, bedarfsdeckende und bürgerfreundlich verwaltete ergänzende Fürsorgeleistung für sinnvoller.

wusst unterlassen, so dass sich auch wegen der zu niedrigen Löhne eine Notwendigkeit für Vollzeitarbeit ergeben wird.

Es gibt auch schon Beispiele, die diese Tendenz erkennen lassen: Ein „best practice“-Beispiel der Bertelsmann Stiftung zeigt dies deutlich: Eine Berufsrückkehrerin versucht im erlernten Beruf zunächst mit 10 Stunden pro Woche Fuß zu fassen. Sie wird zu weiterer zusätzlicher berufsfremder Teilzeitarbeit aufgefordert, um schneller „unabhängig“ von Sozialhilfe zu werden.¹² Auch in der Rechtsprechung sind diese Entwicklungen schon erkennbar: Eine Alleinerziehende in Hamburg, die nur wegen ihres Kindes ergänzende Sozialhilfe bezog und einer geringfügigen Beschäftigung nachging, wurde 2003 aufgefordert, sich als Putzhilfe in der örtlichen Beschäftigungsgesellschaft zu melden, weil sie nicht genug verdiene.¹³ Auch in derzeitigen Modellprojekten werden Alleinerziehende aufgefordert, sich einer Ausbildung als Bäckereifachverkäuferin zu unterziehen. Das Projekt war mit einer Übernahmeerklärung verbunden. Der Ausbildungsberuf Bäcker ist zwar schon ganz gut überlegt, aber der nach Ausbildung zu erzielende Lohn ist mit etwa 1100 Euro brutto für eine Person mit ein oder zwei Kindern absehbar nicht existenzsichernd. Ausbildungen für Arbeitsfelder, die höhere Löhne bieten und für die Alleinerziehenden geeignet wären, werden demgegenüber auch heute bereits nicht angeboten. Grundsätzlich lässt sich in diesem Bereich wieder eine starke Tendenz in Richtung geschlechtsspezifischer Berufszuweisung beobachten: Frauen sollen in die Zuverdienerberufe, in die Pflege oder zum Putzen gedrängt werden, Männer auf den Bauhof, in die Straßenreinigung und in die einfachen Ordnungsdienste.

Nach der Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln ist vor allem nicht eindeutig geklärt, inwieweit sich Erziehende allgemein mit Kindern über 3 Jahren auf eine „Teilzeitverfügbarkeit“ berufen können.

Drei Forderungen sind zu erheben, wenn diese Zumutbarkeitsregeln in der Praxis nicht Familienleben zerstören sollen:

1. Berufsrückkehrer/inne/n sind im Rahmen ihrer Selbsthilfeverpflichtung vorrangig bei der qualifikationsadäquaten Arbeitssuche zu unterstützen oder in entsprechende Weiterbildungen zu vermitteln.

2. Weiterbildungs- und Qualifizierungsangebote müssen geeignet sein, der Familie eine existenzsichernde Perspektive zu eröffnen.
3. Bei Erziehungspersonen ist bis zu einem bestimmten Alter der Kinder (Vorschlag: 16 Jahre) nur eine begrenzte Wochenstundenzahl (Vorschlag: 20 Stunden) zumutbar.¹⁴

Andernfalls ergäbe sich ein widersprüchliches Ergebnis, wenn nämlich einer Arbeitslosengeld-Bezieherin in Zukunft freigestellt ist, nur für eine Teilzeitarbeit zur Verfügung zu stehen, während sie bei ergänzendem Arbeitslosengeld II-Bezug in Vollzeit arbeiten müsste. Bei der Frage der Zumutbarkeit sind auch die Pendelzeiten zu berücksichtigen, sonst kommt es zu solchen Verhältnissen, die M. Moore für die USA beschreibt: die Mutter wird am frühen Morgen mit dem Bus 60 Meilen zu zwei Niedriglohnarbeitsplätzen transportiert und kommt nachts wieder nach Hause, kann von ihrem Lohn noch nicht einmal die Wohnung für sich und die beiden kleinen Kinder bezahlen, die in den Randzeiten auch noch unzureichend versorgt sind. Der 6-jährige Sohn findet unter diesen Bedingungen eine geladene Pistole und nimmt sie zum Spielen mit in den Kindergarten. Den Rest der Geschichte kennt man, wenn man den Film: „Bowling for Colombine“ gesehen hat.

Die Zumutbarkeit hat hier noch einen zweiten Aspekt: Welches **Mitspracherecht** wird den Erziehenden bei der **Auswahl der Kinderbetreuung** eingeräumt? Inwieweit muss bei der abgebotenen Kinderbetreuung das Wohl des Kindes berücksichtigt werden? Solange es nur um klassische Kindergärten und Horte ging, die den Anforderungen des KJHG entsprachen, war das etwas einfacher zu entscheiden. Soll jetzt Betreuung „in sonstiger Weise“ angeboten werden können? Aktuell denken einige schon an „1-Euro“-Tagesmütter.

Wenn die Kinderbetreuung als Eingliederungsleistung nach SGB II nur noch zu Eingliederungsnebenleistung der Eltern ins Erwerbsleben wird, ist der Weg von der Eingliederungshilfe zur **Pflicht**-Betreuung nicht mehr weit, bei der die Verwahrung ausreicht. Diese Zumutbarkeitsregeln berücksichtigen für Eltern deutlich weniger als früher die Verfügbarkeitsregeln im SGB III und die Regeln im BSHG die Lebenszusammenhänge und gefährden den elterlichen Erziehungsauftrag und das Erziehungsrecht bei Kindern über 3 Jahren, wenn sie nicht familienorientiert ausgelegt werden.

12 Bertelsmann Stiftung u.a. (Hrsg.) Handbuch Beratung und Integration, Fördern und Fordern- Eingliederungsstrategien in der Beschäftigungsförderung. Fallbeispiel für Strategie B, S. 122, Gütersloh 2002. Grundsätzlicher zur Rolle der Bertelsmann Stiftung bei der Steuerung solcher Prozesse: Böckelmann F./ Fischer H. Bertelsmann. Hinter der Fassade des Medienimperiums. Frankfurt 2004.

13 VG Hamburg vom 14.2.2003, info also 2003, Heft 6, S. 270 mit Anmerkung Spindler.

14 Diese Punkte stehen ergänzend zu der schon sehr differenzierten Stellungnahme des Verbandes alleinerziehender Mütter und Väter, Bundesverband zum Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (SGB II) vom 7. Juni 2004, abgedruckt bei www.vamv.de.

Die Zumutbarkeit von Arbeit fängt für die **Kinder ab 15 Jahren** an. Ihr Anspruch nach SGB II fällt völlig weg, wenn sie sich nicht in einer Ausbildung befinden, nicht direkt eine Arbeit finden können oder sie sich nicht in zugewiesenen Arbeitsgelegenheiten einfinden. Nach den Kölner Sprungbrett-Experimenten, die Vorbild für diese Regeln waren, wird auch bei durchaus nachvollziehbarer Weigerung, sich in die Kontrolle dieser Beschäftigungsträger zu begeben, nicht nur der Regelsatz für die Kinder, sondern auch die anteilige Miete für die Eltern gestrichen.¹⁵ Das benachteiligt die Kinder in ihrer Entwicklung gegenüber denen, die sich in dieser Suchphase noch frei entfalten können, weil ihre Eltern genug Unterhalt zahlen können.

Wer keine Arbeit finden kann, ist verpflichtet die ganz ohne ArbeitnehmerInnenschutzrechte durchgeführte „im öffentlichen Interesse liegende“ **Arbeit gegen Mehraufwandsentschädigung** (1-Euro Jobs, § 16 Abs.3 Satz 2 SGB II) auszuführen. Das gilt jetzt neu auch für ehemalige Arbeitslosenhilfebezieher und bietet im Regelfall überhaupt keine berufliche Perspektive. Alleinerziehende gelten mancherorts sogar als bevorzugte Kandidatinnen für solche gemeinnützige Arbeit, wegen der Schwierigkeiten, sie in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln (wie etwa bei einem Projekt in Essen, das ich 2001 begutachtet habe und das nicht alleine stehen dürfte). Der Respekt vor Erziehenden gebietet es, dass gerade derartige Tätigkeiten freiwillig bleiben und nicht gegen den Willen zugemutet werden.

So haben die neuen Zumutbarkeitsregeln in ihrer einseitigen Formulierung eine in vieler Hinsicht familiengefährdende Tendenz, die bisher noch nicht ausreichend wahrgenommen wird und durch noch so aufwendige Großprojekte zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf nicht aufgefangen werden kann.

e) Beratung und Dokumentation

Angesichts dieser Veränderungen sind die Angebote einer eigenständigen, behördenunabhängigen, qualifizierten Beratung mehr denn je notwendig. Die Beratung muss neben der familienrechtlichen Beratung verschiedene sozialrechtliche Gebiete umfassen und bei der Rechtsdurchsetzung unterstützen, außerdem Schuldner-, Budgetberatung und auch arbeitsrechtliche Beratung einbeziehen oder vermitteln.

Angesichts der tiefergehenden Rechtsänderungen kann es aber nicht nur bei der Beratung bleiben, sondern es ist in der gegenwärtigen Umbruchzeit auch eine eigenständige Dokumentation der Veränderungen notwendig, vor allem seit die offiziell be-

auftragten Evaluierungsinstitute, sich nur noch den politischen Auftraggebern verpflichtet fühlen und keine nachprüfbaren Daten mehr zur Verfügung stellen. Die Arbeitsbedingungen, Lebensbedingungen für die Erziehenden, die Möglichkeiten der Weiterbildung und des Berufseinstiegs, die Gestaltungsspielräume für ein vernünftiges Familienleben und eine sinnvolle Kinderbetreuung müssen erfasst und sowohl für den Erfahrungsaustausch, als auch für politische Vorschläge nach Veränderung der Zustände zur Verfügung stehen. Dafür ist aber ein stabiles Beratungsnetz und sind verlässliche Anlaufstellen notwendig, für die öffentliche Förderung benötigt wird. Das alles lässt sich nach Abschaffung des BSHG und angesichts der einseitigen Orientierung der Hartz-Gesetze nur grundsätzlich im Rahmen des Sozialgesetzbuchs I sicherstellen.¹⁶

Die tatsächliche Entwicklung bei Zumutbarkeit, Berücksichtigung von Familienleben und Kinderbetreuung, bei Weiterbildung und Arbeitsgestaltung muss erfasst werden und zwar ganz allgemein im Sinne einer familienorientierten Evaluation und als Gegenpart zu einer hektischen und zu einseitig gesteuerten Politik und einem völlig abgehobenen Monitoring.

15 Spindler H: Vorrang für den Nachrang statt Hilfe zum Lebensunterhalt? – Neue Entwicklungen in Praxis und Rechtsprechung bei der Ausgestaltung des Nachranggrundsatzes und der Erwerbsobliegenheit, info also 2001 S. 63–77.

16 Spindler H. Die Beratungs- und Aufklärungsverpflichtung im BSHG und SGB I, und was sich mit der neuen Rechtslage ändern wird, in Sozialrecht aktuell, 2004, Heft 4 S.77–83.