



Deutscher Verein  
für öffentliche  
und private Fürsorge

Deutscher Verein • Am Stockborn 1-3 • D-60439 Frankfurt am Main

An den  
Vorsitzenden  
des Ausschusses für Gesundheit  
und Soziale Sicherung  
Herrn Klaus Kirschner  
Platz der Republik  
11011 Berlin

Ihr Zeichen:  
Unser Zeichen: Ed  
Bearbeiter/in: Petra Fuchs  
Telefon: +49 (0)69 9 58 07 - 311  
Fax: +49 (0)69 9 58 07 - 381  
email: fuchs@deutscher-verein.de  
Internet: www.deutscher-verein.de  
Datum: 6.10.2003

**(13) Ausschuss für Gesundheit  
und Soziale Sicherung  
Ausschussdrucksache  
0295 A  
vom 13.10.03  
  
15. Wahlperiode**

Sehr geehrter Herr Kirschner,  
in der Anlage erhalten Sie die

**Stellungnahme des Deutschen Vereins zu dem Entwurf eines  
Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt**  
mit einer

**Zusammenfassung der Schwerpunkte**  
sowie

**die Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes  
zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch.**

Der Deutsche Verein unterstützt grundsätzlich das Vorhaben, Arbeitslosenhilfe und Hilfe zum Lebensunterhalt für Erwerbsfähige zusammenzuführen. Um sicherzustellen, dass keine Personengruppen unversorgt bleiben, und um keine neuen „Verschiebebahnhöfe“ zu eröffnen, hält es der Deutsche Verein jedoch für notwendig, bereits erkannte Lücken im neuen System zu schließen. In Anbetracht des weitreichenden Reformvorhabens der Zusammenführung sollte die Reform der Sozialhilfe zurzeit auf die dringend erforderlichen Folgeänderungen beschränkt bleiben.

Wir bitten um Weitergabe der Stellungnahme an die Mitglieder des Ausschusses und um Einbringung in Ihre Beratungen.

Mit freundlichem Gruß

Dr. Konrad Deufel  
Vorsitzender

Michael Löher  
Geschäftsführer

Anlage



Stellungnahme des Deutschen Vereins  
zu dem Entwurf eines  
Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

DV 19/03-AF III  
22. September 2003

Mit dieser ersten Beurteilung des von der Bundesregierung vorgelegten Entwurfes eines „Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ – im Folgenden SGB II E. genannt – knüpft der Deutsche Verein an seine Stellungnahmen zur geplanten Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe vom 24. Juli 2003 (NDV 2003, 369), vom 11. Dezember 2002 (NDV 2003, 49), vom 2. Oktober 2002 (NDV 2002, 427) und vom 19. Juni 2002 (NDV 2002, 238) an. Die nachfolgende Gliederung orientiert sich an der Stellungnahme vom 24. Juli 2003 (im Folgenden zitiert als DV a.a.O.) und nimmt Forderungen auf, die dort an dieses Reformvorhaben gestellt sind und an Hand derer der Deutsche Verein beschlossen hat, vorgelegte Gesetzentwürfe zu beurteilen.

Das vorgelegte Finanztableau vermag nicht zu überzeugen. Wenn der Deutsche Verein auch in dieser Stellungnahme nicht zu Details der finanziellen Auswirkungen Stellung nehmen kann, geht er doch davon aus, dass die hiermit zusammenhängenden Fragen im weiteren Gesetzgebungsverfahren gelöst werden.

Der Deutsche Verein erkennt an, dass insbesondere zur Entlastung der Kommunen dringender Handlungsbedarf besteht. In Anbetracht des in großer Eile durchgeführten Gesetzgebungsverfahrens besteht jedoch die Gefahr, dass viele Folgewirkungen und Umsetzungsprobleme nicht erkannt oder ausreichend bedacht werden.

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Hilfe zum Lebensunterhalt für Erwerbsfähige zwischen Aufgabenträgerschaft und Aufgabendurchführung zu unterscheiden ist. Hinsichtlich der Trägerschaft besteht Dissens: Einerseits wird eine Trägerschaft der Bundesagentur für Arbeit präferiert (Deutscher Städtetag und Deutscher Städte- und Gemeindebund), und andererseits eine kommunale Trägerschaft (Deutscher Landkreistag).

Zur Frage der Aufgabendurchführung besteht Konsens, dass alle Beteiligten vor Ort (vor allem Kommunen, Bundesagentur und Freie Wohlfahrtspflege) eng zusammenarbeiten und sich wechselseitig unterstützen müssen, um vernetzte Angebote sozialer Dienstleistungen zur Integration in das Erwerbsleben zu gewährleisten.

Der Deutsche Verein beschränkt diese Stellungnahme auf den vorliegenden Gesetzentwurf. Er behält sich jedoch vor, seine Äußerungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren auf weitere in der Diskussion befindliche Modelle zu erweitern.

## **A. Zu Art.1: Zweites Buch Sozialgesetzbuch**

### **I. Einleitung**

Der Deutsche Verein hat sich bereits in früheren Stellungnahmen dafür ausgesprochen, ein einheitliches Leistungssystem für den Fall der Erwerbslosigkeit zu schaffen, das Doppelzuständigkeiten vermeidet und Leistungen aus einer Hand gewährleistet. Er teilt daher im Grundsatz das Bestreben der Bundesregierung, ein aus der Arbeitslosenhilfe und der Hilfe zum Lebensunterhalt für Erwerbsfähige zusammengeführtes neues Leistungsrecht zu schaffen.

1. Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wird das bisherige System öffentlicher Leistungen zur Existenzsicherung grundlegend umgestaltet. Durch die Bündelung der aktiven und passiven Leistungen für Erwerbsfähige und ihre unterhaltsberechtigten Angehörigen bei der Bundesagentur für Arbeit wird die bisherige Mitverantwortung der kommunalen Ebene für diesen wesentlichen Bereich der Daseinsfürsorge verändert. Das derzeit auf kommunaler Ebene bestehende Netz sozialer Dienstleistungen, das in bewährter Zusammenarbeit zwischen den Trägern der Sozialhilfe und der Wohlfahrtspflege wesentlich zum sozialen Frieden und zur Integration der Erwerbslosen und ihrer unterhaltsberechtigten Angehörigen in die Gesellschaft beigetragen hat, wird von und mit der nun weitgehend allein verantwortlichen Bundesagentur für Arbeit neu geknüpft werden müssen. Hierbei ist für die schwierige Umstrukturierungsphase sicherzustellen, dass die vielfältigen Projekte der Arbeitsförderung auf kommunaler Ebene einschließlich der flankierenden Dienstleistungsangebote ohne quantitative und qualitative Betreuungslücken in die neuen Strukturen überführt werden und für die Übergangsphase Finanzierungs- und Planungssicherheit gewährleistet wird.

2. Die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wird als solche das Problem der Massenarbeitslosigkeit nicht lösen:

- Die Bundesregierung erkennt selbst an, dass jede noch so gute Neuordnung des Vermittlungsbereichs einschließlich aller Befähigungsanstrengungen nur in begrenztem Umfang dazu bei-

trägt, in Deutschland wieder Vollbeschäftigung zu erreichen (Begründung SGB II E., S. 100): „Die Arbeitsmarktpolitik ist ... auf das erfolgreiche Zusammenwirken mit anderen Politikbereichen angewiesen. Sie ist nicht in der Lage, die beschäftigungspolitischen Herausforderungen allein zu bewältigen und Beschäftigung zu schaffen. In einer Marktwirtschaft ist und bleibt die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten vorrangige Aufgabe der Unternehmen.“ Der Deutsche Verein wiederholt deshalb die Feststellung vom 24. Juli 2003: Die Vermittlungsleistungen und die Sicherung des Lebensunterhaltes durch das neu zu schaffende Leistungsrecht entbinden daher nicht die Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik von ihrer vordringlichen Aufgabe, die Voraussetzungen für das Entstehen neuer Arbeitsplätze zu schaffen.

- Ob durch die Verminderung der Zahl der Bezieher von Arbeitslosengeld II wegen intensiver Betreuung bereits im Jahr 2006 erhebliche Effizienzgewinne von 15 % zu erwarten sind (SGB II E., S. 5), ist angesichts der noch ungeklärten Personalsituation und der nach wie vor schwierigen Arbeitsmarktlage in Zweifel zu ziehen.
- Die Verschärfung der Anrechnungsvorschriften von Einkommen und Vermögen in der Arbeitslosenhilfe zum 1. Januar 2003 hat für viele erwerbslose Personen bereits zu empfindlichen Einnahmeverlusten geführt, die sich durch die Reform der Sicherungssysteme weiter verschärfen werden. Insbesondere die bisherigen Bezieher von Arbeitslosenhilfe müssen eine Absenkung ihres Lebensstandards hinnehmen.
- Dies führt – isoliert betrachtet – darüber hinaus auch zu einem erheblichen Kaufkraftverlust, der die wirtschaftliche Situation gerade in den strukturschwachen Regionen mit hohen Leistungsbezieheranteilen noch weiter verschärfen wird, wenn kein adäquater Ausgleich gefunden wird.

## **II. Aktivierende Leistungen**

Der Deutsche Verein hatte gefordert, dass unter der Zielrichtung Fördern und Fordern ein integriertes System aktiver und passiver Leistungen für den Erhalt oder die Wiederherstellung der Erwerbstätigkeit geschaffen werden sollte, in dem die Maßnahmen der Arbeitsvermittlung und Qualifizierung verbunden werden mit einer Intensivierung der sozialen Hilfen, die zur Erreichung des Ziels der Integration in Erwerbstätigkeit für alle Erwerbsfähigen einen Beitrag leisten können (DV a.a.O.).

In seinen „Anforderungen an eine Reform der Sozialhilfe“ vom Juli 2002 hatte der Deutsche Verein darüber hinaus die folgenden Forderungen aufgestellt, die auch für den Träger der neuen Leistung Geltung beanspruchen:

1. Personenbezogene Dienstleistungen stellen einen dynamischen Prozess dar, dessen wesentliche Elemente „Beratung“ (Information, allgemeine Hilfestellung), Diagnose (vollständige Erfassung der Problemlage des Hilfe Suchenden), „Hilfeplanung“ (verbindliche Festlegung der angestrebten Ziele und der Maßnahmen zur Zielerreichung), „Leistungssteuerung“ (Organisation, Koordination und Bereitstellung des Hilfeangebots) und „Case Management“

(Verknüpfung der vorstehenden Handlungsformen einschließlich der Identifizierung und Aktivierung von Unterstützungsnetzen im Sozialraum des Hilfe Suchenden) sind, die – abhängig vom konkreten Hilfebedarf und der verfolgten Zielsetzung – alternativ oder kumulativ einzusetzen sind. Es sollte festgelegt werden, dass der Hilfe Suchende bei personenbezogenen Dienstleistungen einzubeziehen ist und seinem Mitwirkungsrecht eine Mitwirkungspflicht gegenübersteht (§§ 60 ff. SGB I).

2. Kann ein Fall nur im Zusammenwirken verschiedener Stellen bearbeitet werden, ist eine Hilfeplanung unter Mitwirkung des Betroffenen und unter Beteiligung der benötigten Fachkräfte durchzuführen (vgl. § 36 SGB VIII und § 46 BSHG).
3. Spätestens bei Beginn der Gewährung materieller Hilfen hat der zuständige Träger zusammen mit dem Hilfeberechtigten die individuellen Möglichkeiten der Überwindung und Vermeidung der Hilfebedürftigkeit zu ermitteln. Geht der Leistungsbezug über eine bestimmte Dauer hinaus, sollte ein Anspruch auf Durchführung eines umfassenden Case Managements vorgesehen werden.
4. Alle Sozialleistungsträger und Stellen, die für die Erbringung personenbezogener Dienstleistungen im Sinne eines „Fall-Managements“ benötigt werden, müssen eng zusammenarbeiten.
5. Der zuständige Träger sollte verpflichtet werden, darauf hinzuwirken, dass die benötigten Dienste (z.B. Schuldnerberatung, Wohnungsvermittlung) ausreichend vorhanden sind. Dies setzt voraus, dass die Finanzierung dieser Dienstleistungen gesichert ist.

Diesen Anforderungen werden die im SGB II E. vorgesehenen Instrumente nur im Ansatz gerecht. Der Intensivierung des „Forderns“ sollte die Intensivierung des „Förderns“ entsprechen.

- § 3 Abs. 1 Satz 1, § 14 Satz 2 SGB II E., nach denen die Agentur für Arbeit alle im Einzelfall für die Eingliederung in Arbeit erforderlichen Leistungen unter der Berücksichtigung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu erbringen hat, lassen eine Auslegung dahin zu, dass sie nicht allein das selbstverständliche Gebot des angemessenen Umgangs mit öffentlichen Mitteln bei der Gewährung der im Einzelfall gebotenen, bedarfsgerechten Hilfe konkretisieren. Ein allgemeiner Finanzierungsvorbehalt für die Dienstleistungen zur Eingliederung allerdings widerspräche dem gesetzlichen Anliegen, verstärktes Fordern mit passgenauem, einzelfall- und damit bedarfsgerechtem Fördern zu verbinden. Klarzustellen ist daher, dass sich Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit allein auf das „Wie“ der Gewährung der im Einzelfall zur Eingliederung erforderlichen Leistungen beziehen, nicht auf das „Ob“. § 14 Abs. 1 Satz 2 SGB II E. ist daher wie folgt zu fassen: „Sie erbringt alle im Einzelfall für die Eingliederung in Arbeit erforderlichen Leistungen; bei der Durchführung der erforderlichen Leistungen sind die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu berücksichtigen.“

- Ein Ziel der Reform ist eine schnelle und passgenaue Vermittlung **aller** Betroffenen in Arbeit oder Beschäftigung. Es gilt unverändert die Forderung des Deutschen Vereins, dem Leistungsberechtigten nach den Maßstäben des heutigen BSHG dem Grunde nach einen Rechtsanspruch auf hinreichend klar definierte Leistungen einzuräumen. Die Entscheidung darüber, ob ein Angebot gemacht wird bzw. in geeigneten Fällen ein Hilfeplan aufgestellt wird, sollte jedenfalls nicht im (gerichtlich nur eingeschränkt nachprüfbar) Ermessen der Behörden liegen. Es ist anzustreben, nicht nur einem bestimmten Prozentsatz der Hilfeempfänger, sondern allen Hilfebedürftigen Eingliederungsmaßnahmen anzubieten (DV a.a.O.). Dem widerspricht, dass alle aktivierenden Leistungen zumindest auf den ersten Blick ausschließlich in das Ermessen der Agentur für Arbeit gestellt sind. Zusammen mit Aussagen aus der Arbeitsgruppe Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, wonach die zur Verfügung stehenden Eingliederungsmittel nur für rund 30 % der Hilfebedürftigen Eingliederungsmaßnahmen ermöglichen, und den sehr eng begrenzten Mitteln, die für die aktivierenden Hilfen vorgesehen sind, besteht die Befürchtung, dass neuerlich ein großer Teil der Hilfebedürftigen ohne unterstützende und fördernde Dienstleistung zur Eingliederung in Arbeit bleibt. Dies begründet die realistische Gefahr, dass diejenigen, welche die Eingliederungsleistungen am dringendsten bräuchten, sie mangels ausreichender Mittel nicht erhalten.

Soll sich nach dem Willen des Gesetzgebers der Rechtsanspruch aus § 1 Abs. 1 i.V.m. § 15 SGB II E. ergeben und § 16 lediglich einen nicht abschließenden Leistungskatalog erhalten, muss dieses im Gesetzestext deutlich werden. Der Verweis auf § 15 gewährt aber auch dann allenfalls einen Rechtsanspruch auf Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung. Dies hält der Deutsche Verein für unzureichend, zumal die Eingliederungsvereinbarung nicht in die vom Deutschen Verein geforderte Leistungskette (vgl. oben Nr. 1) eingebunden ist. Anforderungen an die Qualität der Leistungserbringung fehlen damit. Die Eingliederungsvereinbarung ist lediglich *ein* Bestandteil einer personenbezogenen Dienstleistung. Der Deutsche Verein wiederholt deshalb die oben genannten Anregungen.

- Insbesondere bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen ist auf Qualifikationserhalt und -verbesserung zu achten. Die Anforderungen an die Mitwirkungspflicht dürfen einer angemessenen Aus- und Weiterbildung nicht im Wege stehen. Diesen ist Vorrang gegenüber einer schnellen Aufnahme einer nicht oder gering qualifizierten Beschäftigung einzuräumen. Dies hatte der Deutsche Verein in seinem Diskussionsbeitrag gefordert. Insofern wird die Regelung des § 3 Abs. 2 Satz 2 SGB II E. begrüßt, die vorsieht, dass für den Fall, dass Jugendliche ohne Berufsabschluss nicht in eine Ausbildung vermittelt werden können, die Bundesagentur darauf hinwirken soll, dass die vermittelte Arbeit oder Arbeitsgelegenheit auch zur Verbesserung ihrer beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten beiträgt. Insgesamt

sollte aber der Gefahr begegnet werden, dass wegen des in § 3 Abs. 1 SGB II E. eingeräumten Vorrangs von Maßnahmen, die die unmittelbare Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ermöglichen, eine Verstärkung von Dequalifizierungsprozessen und unsteten Erwerbsbiografien eintritt.

Der Leistungsgrundsatz, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, in eine Arbeit, eine Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln sind, ist im Kapitel 3 (Leistungen) nicht wieder aufgegriffen und überlässt so der Auslegung, ob wenigstens für diesen Personenkreis durchsetzbare Ansprüche eingeräumt werden.

- Der Deutsche Verein hatte weiter gefordert, dass die durch Pauschalierung frei werdenden Mittel (...) zum Ausbau der aktiven Dienstleistungen genutzt werden (DV a.a.O.). Hierfür spricht die erklärte Absicht, zur Intensivierung der Betreuung eine Aufstockung des Personaleinsatzes anzustreben (so SGB II E., S. 6). Wie dies jedoch personell und finanziell sichergestellt werden kann, lässt der Gesetzentwurf offen. Da die bisherigen Mitarbeiter der Bundesanstalt für Arbeit mit der Berechnung und Auszahlung der in wesentlichen Teilen an das Bundessozialhilfegesetz angelehnten Leistung keine Erfahrungen haben, steht außerdem zu befürchten, dass hier zumindest in der ersten Zeit wieder mit erheblichem Aufwand zu rechnen ist, der zu Lasten der Betreuungsleistungen geht.
- Eine Regelungslücke besteht für diejenigen Personen, die keine Ansprüche auf materielle Leistungen haben, solange sie nicht bedürftig im Sinne des § 9 SGB II E. sind. Es ist sicherzustellen, dass auch diese Zugang zu Eingliederungsleistungen und flankierenden sozialen Dienstleistungen haben.

### **III. Drei- oder viergliedriges System**

1. Das zentrale Anliegen der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ist die Aufhebung des Nebeneinanders zweier staatlicher Fürsorgesysteme. Der Gesetzentwurf folgt der Einschätzung der Kommission „Moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt“, wonach das gegenwärtige Nebeneinander zweier staatlicher Fürsorgesysteme – der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für Erwerbsfähige – ineffizient, intransparent und wenig bürgerfreundlich ist. Die Aufhebung dieses Mangels wird deshalb in der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige zu einer Grundsicherung für Arbeitssuchende gesehen (S. 1, 2 des Gesetzentwurfes der Bundesregierung).

Aufbauend auf dieser Zielsetzung hat der Deutsche Verein im Grundsatz gefordert, im Interesse klarer Zuständigkeiten und zur Vermeidung von Doppelbefassungen und von Verschiebebahnhöfen für die bedarfsorientierte, steuerfinanzierte Sicherung des Lebensunterhaltes einschließlich des Arbeitslosengeldes ein dreigliedriges System vorzusehen, das eine Aufstockung und die bisherige Auffangfunktion der Hilfe zum Lebensunterhalt überflüssig macht. Innerhalb dieses Systems sind die Mitglieder der jeweiligen Bedarfsgemeinschaften – durch ein entsprechend erhöhtes Leistungsniveau oder abgeleitete eigene Ansprüche im jeweiligen System – mit abzusichern, soweit sie nicht aus anderen Gründen eigene existenzsichernde Ansprüche haben (DV a.a.O.).

2. Der Regierungsentwurf enthält hinsichtlich des Personenkreises, der Ausgestaltung der materiellen Leistungen und des Zugangs zu sozialen Dienstleistungen mehrere Punkte, die einem dreigliedrigen System entgegenstehen:

a. Die Definition der Erwerbsfähigkeit in § 8 Abs. 1 SGB II E. entspricht nicht der Formulierung des SGB VI. Dadurch können Problemgruppen des Arbeitsmarktes (z.B. Leistungsgeminderte, psychisch Kranke, behinderte Menschen, ältere Arbeitnehmer, Suchtkranke, Langzeitarbeitslose, Wohnungslose) aus der Leistung des ALG II herausdefiniert und damit in die kommunale Verantwortung verlagert werden, zumal nach § 8 Abs. 2 SGB II E. die Agentur für Arbeit die Erwerbsfähigkeit der Hilfebedürftigen feststellen soll. Zusammen mit der Verordnungsermächtigung in § 13 Ziffer 1 SGB II E. („Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit wird ermächtigt, ... ohne Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen davon auszugehen ist, dass ein Antragsteller nicht erwerbsfähig ... ist.“) wird die Gefahr gesehen, dass die alten Verschiebebahnhöfe – nun aber einseitig zu Lasten der Kommunen – neu eröffnet werden. Da auch die Begründung der Bundesregierung zu § 8 Abs. 1 SGB II E. das SGB VI als Grundlage dieser Regelung benennt, ist es geboten, den dortigen Begriff der Erwerbsfähigkeit zu übernehmen und so sicherzustellen, dass grundsätzlich alle Personen zwischen dem 15. und dem 65. Lebensjahr Ansprüche auf Leistungen nach dem SGB II erhalten, die nicht dauerhaft voll erwerbsgemindert im Sinne des SGB VI sind (DV a.a.O.).

Dabei ist auch klarzustellen, dass die Erwerbsminderung auf Krankheit oder Behinderung beruhen muss und nicht etwa auf soziale Schwierigkeiten (wie z.B. Wohnungslosigkeit) zurückgeführt werden darf. Die Begründung zu § 8 SGB II E. geht zu Recht davon aus, dass die gesundheitliche Leistungsfähigkeit das entscheidende Kriterium darstellt. Dies sollte – um einen nahtlosen Anschluss an den Erwerbsunfähigkeitsbegriff des SGB VI sicherzustellen – auch im Gesetzestext deutlich werden.

Die genannte Verordnungsermächtigung, die nach ihrem Wortlaut erlaubt, den Inhalt und Umfang des Gesetzes und die Zahl der von ihm betroffenen Bürgerinnen und Bürger ohne Beteiligung des Gesetzgebers grundlegend zu ändern, ist zu streichen.

Hinsichtlich der Abgrenzung zwischen den Leistungsberechtigten nach SGB II und SGB VI ist vorzusehen, dass der Hilfebedürftige als zum Personenkreis des SGB II gehörend angesehen wird, solange nicht seine Erwerbsunfähigkeit verbindlich festgestellt ist. Diese Feststellung sollte weiterhin im bisherigen System erfolgen – d.h. durch den Rentenversicherungsträger oder bei ausschließlichem Bezug von Grundsicherung durch den Grundsicherungsträger. Die bekannten Schwierigkeiten des bestehenden Systems – die Möglichkeit, den Hilfeempfänger in die Zuständigkeit des jeweils anderen Trägers zu definieren, der wiederum die Zuständigkeit ablehnen kann – werden im vorliegenden Gesetzentwurf richtigerweise dadurch aufgelöst, dass Leistungen nach dem SGB II erbracht werden, solange keine verbindliche Entscheidung gefallen ist. An dieser Lösung sollte festgehalten werden. Es ist jedoch eine grundlegende Lösung anzustreben, die auch Schnittstellen zu anderen Sozialleistungsbereichen, z.B. der GKV, mitbeinhaltet. Eine solche Lösung kann auch zeitlich nach dem jetzigen Gesetzgebungsverfahren gesucht werden. Dem sollte jetzt aber nicht dadurch vorgegriffen werden, dass mit der Einigungsstelle wieder ein neues Instrument geschaffen wird, zumal sich bei näherer Betrachtung noch eine Reihe von offenen Fragen stellen. So ist zwar aus der Begründung zu § 45 SGB II E. zu entnehmen, dass durch die Entscheidung der Einigungsstelle eine Verbindlichkeit erreicht werden soll. Aus dem Gesetzestext lässt sich jedoch nicht entnehmen, welche Bindungswirkung die Entscheidung der Einigungsstelle für die beteiligten Träger und insbesondere auf die am Verfahren nicht beteiligten Träger hat. Unklar bleibt, ob die Einigungsstelle eine Einrichtung im Sinne des SGB I und SGB X ist. Auch die genaue Ausgestaltung des Verfahrens und die Beteiligungsrechte des Hilfeempfängers sind noch nicht geregelt.

Von vornherein ausgegliedert sind erwerbsfähige Ausländer ohne legalen Zugang zum Arbeitsmarkt. Dies eröffnet die Möglichkeit, über das Arbeitserlaubnisrecht Lasten zwischen den Ebenen zu verschieben, und birgt die Gefahr, dass nunmehr auch das Arbeitserlaubnisrecht von finanzwirtschaftlichen Erwägungen überlagert wird.

In § 8 Abs. 3 Satz 1 SGB II E. sollte klargestellt werden, ob von der Arbeitserlaubnis „ohne Beschränkung“ auch die befristete Arbeitserlaubnis erfasst werden soll. Konsequenterweise sollte der Ausschluss hier nicht weiter reichen als im BSHG. Insofern sind allen Ausländern mit legalem Zugang zum Arbeitsmarkt unabhängig von dessen Befristung Ansprüche auf Leistungen nach dem SGB II einzuräumen. Wie in § 120 Abs. 3 Satz 1 BSHG sollte der Anspruch nur für den Fall ausgeschlossen werden, dass der Ausländer sich zum Zwecke des Leistungsbezugs in die Bundesrepublik begeben hat.

In § 7 Abs. 4 SGB II E. ist eine Klarstellung dahingehend notwendig, dass die stationäre Unterbringung nur dann einen Ausschlussgrund darstellt, wenn diese dauerhaft ist. Nicht von den Leistungen ausgeschlossen werden sollten Personen, die sich vorübergehend z.B. in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe, in stationärer Krankenbehandlung oder Untersuchungshaft befinden. Darüber hinaus ist auch zu prüfen, ob bei dauerhafter stationärer Unterbringung ein genereller Anspruchsausschluss gerechtfertigt ist.

§ 7 Abs. 4 SGB II E. schließt darüber hinaus Personen vom Leistungsbezug des Alg II aus, die sich in Ausbildung an einer Schule oder Hochschule befinden. Der Gesetzgeber geht hier wohl davon aus, dass die Regelungen des BAföG den Bedarf decken. Dies ist jedoch nicht immer der Fall. § 26 BSHG, der bislang die Lücken im vorrangigen System schließt, ist deshalb inhaltsgleich in das SGB II zu übernehmen.

b. Die klare Zuordnung des in § 7 SGB II E. genannten Personenkreises zur neuen Leistung wird ohne Not durchbrochen in § 5 Abs. 2 Satz 2 SGB II E., indem dort wegen einmaliger Leistungen (Erstausstattungen für die Wohnungen einschließlich Haushaltsgeräten, Erstausstattungen für Bekleidung, mehrtägige Klassenfahrten) und wegen Lebensunterhalt in Sonderfällen (vor allem Schuldenübernahme zur Sicherung der Unterkunft, soweit diese nicht nach § 16 Abs. 2 Nr. 5 SGB II E. der Arbeitsaufnahme dient) auf das SGB XII verwiesen wird. Damit wird in einer nicht geringen Zahl von Fällen eine echte Doppelzuständigkeit begründet, für die dann auch die weiterhin unterschiedlichen Regelungen zur Vermögensanrechnung greifen. Der Deutsche Verein lehnt dies ab und fordert die Übernahme auch dieser Leistungen im Rahmen des Bedarfsdeckungsprinzips in das SGB II. Die genannten Fälle – insbesondere die Übernahme von Mietschulden wegen des drohenden Wohnungsverlustes – stellen nicht nur Einzelfälle dar. Der Sozialhilfeträger wäre nach der vorgesehenen Regelung gezwungen, in jedem Fall die Gesamtsituation des Hilfeempfängers zu überprüfen, was wiederum zu vermeidbarer Doppelarbeit führen würde. Daher fordert der Deutsche Verein, § 35 SGB XII E. in seinem gesamten materiellen Gehalt in das SGB II zu übernehmen.

Unklar ist, warum die Leistung für die nicht erwerbsfähigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft Sozialgeld genannt wird (§ 28 SGB II E.). Dadurch wird der Eindruck einer anderen Leistung erweckt mit der Folge, dass z.B. in der Öffentlichkeit die Meinung vorherrscht, das Sozialgeld werde in Zukunft von den Kommunen bewilligt und bezahlt. Auch hier kann durch eine Umformulierung Klarheit geschaffen werden, dass keine Doppelzuständigkeiten für Hilfeberechtigte und ihre Angehörigen bestehen.

c. Problematisch ist weiterhin, dass die Angehörigen des Erwerbsfähigen keine originären Ansprüche auf soziale Dienstleistungen haben.

Dieses gilt für Personen, die mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einer Bedarfsgemeinschaft leben: Gemäß § 7 Abs. 2 SGB II E. werden ihnen nur dann Dienst- und Sachleistungen erbracht, wenn dadurch ihre Hilfebedürftigkeit beendet oder verringert oder Hemmnisse bei der Eingliederung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen beseitigt oder vermindert werden. Sollten diese Voraussetzungen nicht erfüllt werden, entstehen möglicherweise für die Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft Ansprüche aus dem SGB XII, da die Ausschlussregelung des § 5 Abs. 2 SGB II E. hier wohl nicht greift.

Dieselbe Konstellation entsteht im Fall des § 16 SGB II E., der Leistungen nur zur Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen vorsieht. Auch nach § 28 SGB II E. werden für die nicht erwerbsfähigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft keine Dienstleistungen zur Eingliederung gewährt.

Auf die nicht in Sondergesetzen geregelten und von § 16 Abs. 2 SGB II E. erfassten Dienstleistungen sind klare Ansprüche zu gewähren, die auch den in der Haushaltsgemeinschaft lebenden Personen einzuräumen sind.

Ansonsten wäre nicht auszuschließen, dass der erwerbsfähige Hilfebedürftige von der Agentur für Arbeit und die mit ihm in Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen zumindest teilweise vom Träger der Sozialhilfe betreut werden. Dies muss – zumindest mittelfristig – nach Meinung des Deutschen Vereins ausgeschlossen werden.

3. Die Ersetzung der Sicherung des Existenzminimums durch die Sozialhilfe durch ein neues, umgestaltetes System kann für einzelne Gruppen von Betroffenen ein erhebliches sozialstaatliches Risiko bedeuten für den Fall, dass sie weder nach dem AIG II noch nach einem anderen Basissicherungssystem leistungsberechtigt wären. Deshalb ist die Ersetzung der Existenzsicherung durch die Sozialhilfe erst dann zu verantworten, wenn das neue System das soziokulturelle Existenzminimum tatsächlich im Einzelfall bedarfsgerecht sichert und lückenlos funktioniert. Für eine Übergangszeit ist es sachgerecht, die Hilfe zum Lebensunterhalt als unterstes soziales Netz für den nicht vorrangig abgesicherten Lebensunterhalt zu erhalten. Auf jeden Fall müssen den Kommunen die hierfür entstehenden Kosten erstattet werden. Der Gesetzgeber ist aufgefordert, alle erkannten Lücken in den vorgelagerten Sicherungssystemen zu schließen.

Zugleich sind im SGB II sowohl in die Regelungen zum Leistungsumfang, namentlich in die zur Pauschalierung bisheriger einmaliger Leistungen, als auch in die Angrenzungsregelungen der § 5 SGB II E./§ 21 SGB XII E. (bis zunächst 31. Dezember 2006 befristet) Öffnungs- und Auffangklauseln vorzusehen, die für atypische Fälle sowie nicht bedarfsdeckende Leistungen Lösungen vorsehen. Die aufgrund dieser Öffnungs- und Auffangklauseln beantragten und gewährten Leistungen sind statistisch zu erfassen und durch eine wissenschaftliche Begleitforschung so auszuwerten, dass eine bundesweite Bewertung möglich wird.

## IV. Ausgestaltung der materiellen Leistungen

1. Das Arbeitslosengeld II ist als Fürsorgeleistung bedürftigkeitsabhängig, bedarfsorientiert und muss mindestens das Existenzminimum des Erwerbslosen und die Existenzminima seines nicht getrennt lebenden Ehegatten und seiner im Haushalt lebenden unverheirateten minderjährigen Kinder abdecken, soweit diese nicht durch deren eigene Ansprüche (z.B. auf Arbeitslosengeld, Grundsicherung wegen Alter oder Erwerbsminderung, Bundesausbildungsförderung etc.) abgedeckt werden können. Die Bedarfsbemessung muss sich dabei an § 12 BSHG orientieren. Auch wenn aus sozialpolitischen und systematischen Gründen die Grundsicherung für Arbeitssuchende keine Abbildung der Hilfe zum Lebensunterhalt im Maßstab 1:1 sein soll und kann, ist die HLU als etabliertes Mindestsicherungssystem dennoch eine geeignete Mindestbezugsgröße (DV a.a.O.).

2. § 20 Abs. 1 SGB II E. geht davon aus, dass grundsätzlich dieselben Bedarfstatbestände zugrunde gelegt werden wie im heutigen Bundessozialhilfegesetz. Es fehlen jedoch Regelungen zur Bemessung der Leistung. In der Begründung zu § 20 SGB II E. wird lediglich auf die Regelungen im SGB XII und der hierzu zu erlassenen Regelsatzverordnung verwiesen (S. 130 f.). Richtigerweise ist die Sicherung des Lebensunterhaltes nach SGB II und SGB XII nach gleichen Kriterien und in gleicher Höhe zu bemessen. Im SGB II ist – wie in der noch zu erlassenen Regelsatzverordnung zum SGB XII – zu konkretisieren, wie sich die Regelleistung bemessen soll. Durch die Konkretisierung ist zu belegen, dass die Leistung den Lebensunterhalt tatsächlich sicherstellen kann. Bei der Bemessung der Regelleistung sind die vom BVerwG aufgestellten Kriterien an die Festsetzung der Regelsätze (Angemessenheit der Höhe, die auf der Grundlage von Erfahrungswissen zu beurteilen ist) zu Grunde zu legen.

3. Nicht nachvollziehbar ist bisher die prozentuale Ableitung des Sozialgeldes für Haushaltsangehörige. Eine Bezugnahme auf die Regelsatzverordnung zu SGB XII (so die Begründung, S. 136) ist, da eine solche noch nicht vorgelegt wurde, keine hinreichende Ableitung.

4. In die Regelleistung werden in § 20 SGB II E. auch die einmaligen Bedarfe einbezogen. Der Deutsche Verein unterstützt grundsätzlich die Ansätze zu einer weitergehenden Pauschalierung. Allerdings sind auch eine Reihe von Fällen denkbar, in denen der Bedarf durch die pauschalierte Leistung nicht abgedeckt werden kann. Aus dem Gesetzestext und seiner Begründung geht nicht hervor, warum der Gesetzgeber davon ausgeht, dass der Lebensunterhalt in jedem Fall gedeckt werden kann. Für Fälle, in denen eine ergänzende Leistung geboten ist, sollten daher Öffnungsklauseln oder die Möglichkeit einer abweichenden Bemessung der Regelleistung vorgesehen werden, um soziale Härten zu verhindern.

Nach dem Entwurf des SGB II kann bei einem darüber hinaus gehenden unabweisbaren Bedarf dieser nach § 23 Abs. 1 SGB II E. auf Darlehensbasis erbracht werden. Hingegen sollte eine Öffnungsklausel vorgesehen werden, die die Deckung atypischer, nicht pauschalierbarer, erheblicher Bedarfe über einen Zuschuss vorsieht. Ohnehin ist die durch die weitergehende Pauschalierung

angestrebte Verwaltungsvereinfachung durch die Beitreibung von in Härtefällen gewährten Darlehen gefährdet.

5. Eine Einbeziehung der Kosten der Unterkunft in eine Pauschalierung erscheint wegen der Streubreite der Mietkosten auf dem Wohnungsmarkt bei einer bedarfsdeckenden Pauschale kostenneutral kaum möglich; sie ist nur vertretbar, wenn sichergestellt ist, dass in jedem Einzelfall eine bedarfsgerechte Unterkunft angeboten werden kann, deren Kosten sich im Rahmen der pauschalierten Leistung bewegen. Eine „Gettoisierung“ der Leistungsbezieher ist dabei in jedem Fall zu verhindern (so der Diskussionsbeitrag des Deutschen Vereins vom 24. Juli 2003).

Insofern wird begrüßt, dass die Kosten der Unterkunft nach § 22 SGB II E. nicht in die Regelleistung einbezogen wurden, sondern grundsätzlich – entsprechend den Vorschriften des BSHG – in tatsächlicher Höhe übernommen werden, soweit sie angemessen sind. Die in § 27 Nr. 1 SGB II E. vorgesehene Verordnungsermächtigung hebt diese Zurückhaltung jedoch teilweise wieder auf. Sie widerspricht Art. 80 Abs. 1 GG, weil die wesentlichen Grundsätze für eine als grundsätzlich möglich unterstellte Pauschalierung von Unterkunftskosten nicht geregelt sind, und sollte verfassungskonform ergänzt werden.

6. Die Einführung eines Zuschlags in § 24 SGB II E. für Hilfeempfänger, die vorher Arbeitslosengeld bezogen haben, wird begrüßt. Es ist darüber hinaus sicherzustellen, dass eine Erstattung der Sachkosten für Anstrengungen, zu der sich der Hilfeempfänger in der Eingliederungsvereinbarung verpflichtet hat (z.B. eine bestimmte Anzahl an Bewerbungen) erfolgt.

7. Der Deutsche Verein begrüßt ausdrücklich die vorgesehene Einbeziehung der Hilfeempfänger in die Sozialversicherung. Allerdings sollte dies auch für Personen gelten, denen – z.B. wegen der Unzumutbarkeit der sofortigen Vermögensverwertung nach § 9 Abs. 3 SGB II E. – nur darlehensweise Arbeitslosengeld II gewährt wird. Insofern sind in § 5 Abs. 1 Nr. 2 a SGB V E. und § 3 Satz 1 Nr. 3 SGB VI E. die Worte „nicht nur darlehensweise“ zu streichen.

## V. Bestimmung der Bedürftigkeit

Die im SGB II E. vorgesehene Anrechnung von Einkommen und Vermögen entspricht im Wesentlichen den vom Deutschen Verein aufgestellten Forderungen. Insbesondere wird die Flexibilisierung der Einkommensfreibeträge und die Einführung einer Familienkomponente begrüßt. Der Deutsche Verein fordert jedoch, Vermögen, das einer angemessenen Absicherung im Alter dient, immer dann freizulassen, wenn dies erforderlich ist, um Altersarmut zu vermeiden.

## VI. Leistungsrechtliche Reaktionen bei unzureichender Mitwirkung

1. Der Deutsche Verein teilt die Auffassung, dass dem Anspruch der Erwerbslosen und von Erwerbslosigkeit Bedrohten auf aktive und passive Leistungen Mitwirkungspflichten des Leistungsberechtigten gegenüberstehen, bei deren Verletzung wie bisher leistungsrechtliche Reaktionen (Sanktionen) vorzusehen sind, da die Solidargemeinschaft nicht unberechtigt belastet werden darf. Er hatte indes in seinem Diskussionsbeitrag vom Juli 2003 auch darauf hingewiesen, dass die Sanktionsregelungen des SGB III derzeit nur deswegen vertretbar sind, weil mit der Sozialhilfe ein zusätzliches Sicherungssystem besteht, und hatte sich dafür ausgesprochen, die bewährten Regelungen aus dem BSHG in das neue System zu übernehmen. Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen die Ansprüche auf Leistungen des SGB II für Erwerbsfähige abschließend sein. Eine (ergänzende) Leistung nach SGB XII wird in § 5 Abs. 2 und § 31 Abs. 5 Satz 2 SGB II E. explizit ausgeschlossen.

2. Der systematisch bedingte Ausschluss ergänzender Leistungen der Sozialhilfe erfordert bei den leistungsrechtlichen „Sanktionen“ ein höheres Maß an Flexibilität. Problematisch ist daher die Regelung des § 31 Abs. 5 SGB II E., die in Anlehnung an § 144 SGB III unabhängig vom künftigen Verhalten des Hilfeempfängers eine dreimonatige Anspruchskürzung vorsieht. Dies gilt insbesondere bei unzureichender Mitwirkung von Personen unter 25 Jahren für den in § 31 Abs. 4 SGB II E. vorgesehenen vollständigen Wegfall des Anspruchs auf Arbeitslosengeld II. Lediglich die Kosten für Unterkunft und Heizung und ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen, insbesondere in Form von Lebensmittelgutscheinen dürfen dann noch gezahlt werden ( § 31 Abs. 4 Satz 2, § 31 Abs. 2 Satz 3 SGB II E.). Damit jugendangemessen reagiert werden kann, ist für die letztgenannte Personengruppe zumindest vorzusehen, dass die Sanktion vorzeitig aufgehoben werden kann, wenn der Jugendliche seine Weigerungshaltung aufgibt und zur Mitwirkung bereit ist.

3. Zu unflexibel ist weiterhin die in § 31 Abs. 2 SGB II E. vorgesehene Kürzungsautomatik im Falle einer wiederholten Pflichtverletzung, die dann auch auf die Mehrbedarfe und die Kosten der Unterkunft erstreckt werden kann. Die aus dem Referentenentwurf übernommenen v.H.-Sätze der Kürzung berücksichtigen nicht, dass sich durch die Integration der Leistungen für einmalige Bedarfe die Bemessungsbasis verändert hat. Der Wortlaut des § 31 Abs. 2 Satz 1 SGB II E. legt zudem mit der Bezugnahme auf die „nach § 20 maßgebende Regelsatzleistung“ für eine zusätzliche Mindere rung eine Auslegung nahe, nach der sich die Kürzung um weitere 10 bzw. 30 v.H. bezieht auf die ursprüngliche Regelsatzleistung nach § 20 und nicht auf die in einer ersten Stufe bereits geminderte Leistung; da dies nach der Entwurfsbegründung nicht gewollt zu sein scheint, ist dies durch Wortlautänderung klarzustellen.

4. Der Deutsche Verein hatte in seiner Stellungnahme vom Juli 2003 gefordert, dass eine dem heutigen § 25 Abs. 3 BSHG entsprechende Regelung zu finden sei, die vorsieht, dass Leistungskürzungen soweit wie möglich nicht die Familienangehörigen mit betreffen. Dieser Anforderung

wird der Entwurf des SGB II nicht gerecht. Eine dem § 25 Abs. 3 BSHG entsprechende Regelung wurde nicht mit aufgenommen. Darüber hinaus können für den Fall, dass der Erwerbsfähige seinen Mitwirkungspflichten nicht (ausreichend) nachkommt, auch die Leistungen für die Kosten der Unterkunft und Heizung gekürzt werden. Die Gewährung von ergänzenden Sachleistungen ist nur im Ermessenswege möglich. Insbesondere die Kürzung der Unterkunftskosten wird unmittelbare Auswirkungen auf die mit dem Hilfeempfänger in Haushaltsgemeinschaft lebenden Personen haben. Allein die Tatsache, dass die Agentur für Arbeit ergänzende Sachleistungen und geldwerte Leistungen erbringen „soll“, wenn der Hilfebedürftige mit minderjährigen Kindern in einer Bedarfsgemeinschaft lebt (§ 31 Abs. 2 Satz 4 SGB II E.), ist nicht ausreichend. Gerade in Großstädten, in denen die Beschaffung von preiswertem Wohnraum sehr schwierig ist, ist diese Auswirkung auf die Unterkunft nicht vertretbar. Eine Kürzung der Leistungen für die Unterkunft muss ausgeschlossen werden.

5. Begrüßt wird, dass auch während der Einstellung oder Kürzung der materiellen Leistungen der Zugang zu den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, insbesondere den Beratungs- und Betreuungsdienstleistungen erhalten bleibt (Begründung zu § 31, S. 141). Die vom Deutschen Verein geforderte regelmäßige Überprüfung der Sanktionen ist im Gesetzentwurf dagegen nicht vorgesehen. Vielmehr tritt die Leistungskürzung unabhängig vom künftigen Verhalten des Leistungsempfängers jeweils für einen Zeitraum von drei Monaten ein.

6. Leistungskürzung oder gar Leistungseinstellung bedeuten einen schwerwiegenden Eingriff mit existenziellen Folgen. Die Entscheidung hierüber ist mit einer hohen Verantwortung verbunden. Wenn der Fallmanager – wie in dem vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehen – allein über die Verhängung der Sanktionen und über die im Ermessenswege zu gewährenden Sachleistungen entscheiden soll, sind hohe Anforderungen an dessen Kompetenz und Verantwortungsbewusstsein zu stellen. Darüber hinaus könnte die Qualität und Entscheidungsfindung durch vorherige Beratung im Rahmen einer Hilfeplankonferenz fachlich kontrolliert und optimiert werden. Erfahrungen aus der bisherigen Sozialhilfepraxis haben gezeigt, dass durch dieses Verfahren die Anzahl der eingelegten Rechtsmittel deutlich zurückgeht und dadurch letztendlich mehr Kosten eingespart werden als sie das Verfahren verursacht.

7. Zu streichen ist der Sanktionsgrund „Nichtabschluss einer Eingliederungsvereinbarung“ in § 31 Abs. 1 Nr. 1 a SGB II E. und – dem korrespondierend – die in § 2 Abs. 1 SGB II E. vorgesehene strikte Mitwirkungspflicht, eine solche Vereinbarung abzuschließen. Hier werden koproduktive soziale Dienstleistung und hoheitlicher Eingriff systemwidrig vermengt. Die Streichung ließe die Möglichkeit leistungsrechtlicher Reaktionen bei unzureichender Mitwirkung unberührt; nach § 15 Abs. 1 Satz 5 SGB II E. können die Mitwirkungsobliegenheiten weiterhin durch Verwaltungsakt konkretisiert werden, wenn eine Eingliederungsvereinbarung nicht zustande kommt. Die Verhängung einer Sanktion ist erst dann zu rechtfertigen, wenn der Hilfeempfänger den in einer freiwillig und ohne leistungsrechtlichen Druck geschlossenen Eingliederungsvereinbarung eingegangenen oder ihm einseitig wirksam durch Verwaltungsakt auferlegten, vollziehbaren Pflichten nicht nachkommt.

Sollte eine Einigung über die Eingliederungsvereinbarung zwischen Fallmanager und Hilfeempfänger nicht zustande kommen, kann wiederum eine Hilfeplankonferenz zu sachgerechteren Lösungen führen als die einseitige Festlegung durch Verwaltungsakt.

8. Der Deutsche Verein lehnt die in § 23 Abs. 2 SGB II E. vorgesehene Möglichkeit ab, für bestimmte Personengruppen Sachleistungen zu erbringen. Eine abweichende Leistungserbringung kann allenfalls in begründeten Einzelfällen – die dann über ein „diagnostisches“ Verfahren und nicht über die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Personengruppe festzustellen ist – und zum Schutz von Familienangehörigen erfolgen.

## **VII. Organisatorische Einzelfragen**

1. In § 36 SGB II E. ist nicht geregelt, welche Agentur für Arbeit für Personen örtlich zuständig ist, die keinen gewöhnlichen Aufenthalt im Zuständigkeitsbereich einer Agentur haben. Der Deutsche Verein geht davon aus, dass entsprechend der Regelung im Gesetz über eine Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung der gewöhnliche Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland (insgesamt) ausreicht, um eine Anspruchsberechtigung nach § 7 Abs. 1 SGB II E. zu begründen. Da bei Personen ohne festen Wohnsitz eine Zuständigkeit nach § 36 SGB II E. nicht begründet werden kann, regt der Deutsche Verein an, § 36 SGB II wie folgt zu ergänzen: „Ist ein gewöhnlicher Aufenthalt nach Satz 1 nicht feststellbar, ist der Träger zuständig, in dem sich der erwerbsfähige Hilfebedürftige tatsächlich aufhält.“

2. Den Trägern der Sozialhilfe ist, soweit sie in der Übergangszeit die Aufgaben nach dem SGB II im Auftrag der Bundesagentur ausführen, eine Delegationsmöglichkeit entsprechend § 96 BSHG einzuräumen.

## **VIII. Beziehungen der Beteiligten**

§ 6 SGB II E. bestimmt, dass die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende von der Bundesagentur für Arbeit erbracht werden. Damit erfolgt die Leistungsgewährung im Außenverhältnis aus einer Hand (so die Forderung des DV, a.a.O.).

1. Aus dieser Gesamtverantwortung, der die in § 46 SGB II E. geregelte Finanzierungsverantwortung entspricht, folgt indes nicht, dass die Bundesagentur für Arbeit alle Leistungen selbst und durch eigenes Personal zu erbringen hat.

Der in §§ 6, 17 Abs.1 und 18 Abs.1 SGB II E. zum Ausdruck kommende Ansatz, dass auf bestehende Strukturen zurückgegriffen werden soll, ist zu begrüßen.

Der Deutsche Verein geht davon aus, dass auf der Basis dieser Vorschriften die örtliche Agentur für Arbeit sich grundsätzlich mit den jeweiligen Akteuren vor Ort im Wege der Kooperationsvereinbarung z.B. auf eine Steuerungseinheit verständigen kann, um so die Grundlage für eine verzahnte regionale Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu schaffen.

Allerdings erlauben die genannten Vorschriften in der vorliegenden Fassung keine gleichberechtigte Zusammenarbeit der einschlägigen Akteure. Ausdrückliche Regelungen, die einen Kontrahierungszwang der Agenturen für Arbeit vorsehen oder deren Vertragsabschlussermessen lenken, sind – jenseits des § 18 Abs. 3 SGB II E. – nicht vorgesehen. Daher fordert der Deutsche Verein, geeignete Verfahren der gleichberechtigten und für alle Seiten verpflichtenden Kooperation von Kommunen, Trägern der freien Wohlfahrtspflege und Agenturen für Arbeit gesetzlich zu normieren.

Zudem wird kritisiert, dass Aufgaben, die der Kommune im Bereich des BSHG (z.B. Schuldnerberatung) und des SGB VIII (z.B. Kinderbetreuung) im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung obliegen, nach dem SGB II E. im Wege der Leistungs-, Vergütungs- und Qualitätsvereinbarung zu erbringen sind.

2. Der für die Zusammenarbeit geschaffene Rahmen wirft in Einzelpunkten Fragen auf, denen im Gesetzgebungsverfahren nachzugehen ist.

- a. Der Rechtscharakter des in § 6 Satz 2 SGB II E. vorgesehenen Auftrages ist unklar. Es wird nicht deutlich, wem in welchem Verfahren mit welchen Kontrollbefugnissen der Bundesagentur in welchem Umfang welche Aufgaben übertragen werden können.
- b. Die § 93 Abs. 1 Satz 1 BSHG nachgebildete institutionelle Nachrangregelung des § 17 Abs. 1 SGB II E. sollte in eine § 10 BSHG entsprechende hervorgehobene Stellung der Träger der freien Wohlfahrtspflege eingebettet werden.
- c. Die in § 18 Abs. 1 SGB II E. vorgesehene, an § 9 Abs. 3 SGB III/§ 95 BSHG angelehnte Zusammenarbeitspflicht ist thematisch eng begrenzt und reduziert die Position der Kooperationspartner auf bloße „Anhörungsrechte“. Sie ist – bei wegen der Gesamt- und Finanzierungsverantwortung beizubehaltendem Letztentscheidungsrecht der (Bundes)Agentur für Arbeit – aufzuwerten zu einer gemeinsamen Planung der regionalen Arbeitsmarktaktivitäten. Voraussetzung ist, dass die (regionalen/ örtlichen) Agenturen für Arbeit eine hinreichende Entscheidungsbefugnis erhalten.
- d. Die in § 18 Abs. 3 SGB II E. vorgesehene Regelverpflichtung der Agenturen für Arbeit, mit Gemeinden, Kreisen und Bezirken Vereinbarungen über Eingliederungsleis-

tungen zu schließen, kann abschließend erst in Kenntnis der durch Rechtsverordnung festgelegten Mindestanforderungen beurteilt werden.

- e. Die Regelverpflichtung des § 18 Abs. 3 SGB II E. ist auf eine Vereinbarungspflicht mit den Trägern der freien Wohlfahrtspflege zu erweitern.

## **IX. Übergangsvorschriften**

Größere Sorgfalt ist den Übergangsproblemen zu widmen. Die Zusammenführung verändert von Grund auf die bisherigen regionalen Strukturen der Bewältigung der Massenarbeitslosigkeit. Dies gilt gleichermaßen für die Strukturen in den Städten, Gemeinden und Kreisen als auch für die regionalen Dienststellen der Bundesagentur für Arbeit.

Es bestehen erhebliche Zweifel, ob die vorgesehenen Übergangsfristen ausreichen, um diese grundlegende Veränderung der sozialen Sicherung für Millionen von Menschen verwaltungsmäßig zu bewältigen. Die regionalen Agenturen für Arbeit sind bisher bei weitem nicht ausreichend vorbereitet für eine solch einschneidende Ausweitung ihres Aufgabengebietes.

Grundsätzlichen Bedenken begegnet weiter, dass die Erstattung von Verwaltungskosten davon abhängig gemacht werden soll, wo die Leistung erbracht wird (ab 1. Januar 2005 nur, wenn sie innerhalb der Agentur für Arbeit entstehen).

Die Reduzierung der Erstattungsleistung auf zwei Drittel der von den Trägern der Sozialhilfe im Auftrag der Bundesagentur erbrachten Leistungen nach dem SGB II E. muss in vollen Aufwendersatz geändert werden.

Soweit die Sozialhilfeträger in der Übergangszeit bis zum reibungslosen Ablauf in den Agenturen für Arbeit Vorleistungen erbringen bzw. Personen versorgen müssen, die von der Bundesagentur nicht oder nicht ausreichend betreut werden, ist sicherzustellen, dass alle Kosten – d.h. sowohl die Personal- und Verwaltungskosten als auch die verlorene Sachkosten wie z.B. Investitionen in EDV – in vollem Umfang ersetzt werden.

## **X. Rechtsschutz**

Der Deutsche Verein hält die Entscheidung für sachgerecht, für Streitfälle über die Leistungen des Gesetzes über die Grundsicherung für Arbeitsuchende den Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten zu eröffnen, obwohl damit unterschiedliche Rechtswege für Arbeitslosengeld I und II vorgesehen sind. Da die Grundsicherung für Arbeitsuchende eine Fürsorgeleistung darstellt und erwartungsgemäß viele Streitfragen die Bemessung der Geldleistungen betreffen werden, wird hier zu

Recht auf die Erfahrung der Verwaltungsgerichte zurückgegriffen. Darüber hinaus ist – nicht zuletzt wegen des Ausschlusses der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gegen Entscheidungen der Bundesagentur für Arbeit – mit einer erheblichen Anzahl von Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz zu rechnen.

## **B. Zu Art. 8: Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch**

Als Art. 8 des Entwurfs des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ist auch eine Ergänzung des § 24 SGB VIII vorgesehen, wonach künftig Plätze in Tageseinrichtungen *„vorrangig für Kinder, bei denen die „Personensorgeberechtigten erwerbstätig, arbeits- oder beschäftigungssuchend sind, zur Verfügung zu stellen“* sind.

Es bestehen Bedenken, die Vergabe von Plätzen in Tageseinrichtungen allein an der Erwerbsstellung der das Kind betreuenden Person auszurichten.

Die Sicherung der Erwerbstätigkeit der Personensorgeberechtigten ist im Rahmen der erforderlichen Gesamtabwägung ein wichtiges Kriterium. Sie kann im Hinblick auf den Auftrag und die Zielsetzung des Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 26. Juni 1990 aber nicht das alleinige Kriterium bei der Entscheidung über die Vergabe einer nicht bedarfsgerechten Anzahl von Plätzen in Tageseinrichtungen sein. Stehen nicht genügend Hortplätze zur Verfügung, hat die Einrichtung eine den Anforderungen des SGB VIII entsprechende Entscheidung zu treffen. Bei dieser Ermessensentscheidung sind daher vorrangig die gemäß § 22 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 1 SGB VIII zu beachtenden „Bedürfnisse des Kindes und seiner Familie“ bzw. das „Wohl der Kinder“ zu berücksichtigen. Dabei wird natürlich unter anderem auch die Erwerbssituation der Erziehungsberechtigten eine gewichtige Rolle spielen. Deren Berücksichtigung muss aber in eine Gesamtabwägung der sozialen Verhältnisse der Familie einfließen, vor deren Hintergrund die individuellen Bedürfnisse des Kindes nach altersgemäßer Förderung und spezifischen Erziehungsleistungen zum Ausgleich bestehender Defizite zu beurteilen sind. Dies relativiert eine grundsätzliche Bevorzugung der Kinder von erwerbstätigen oder -suchenden Erziehungsberechtigten unabhängig von den Bedürfnissen des Kindes. Der Tatbestand der Erwerbstätigkeit oder Erwerbssuche stellt dann nach Auffassung des Deutschen Vereins auch keinen hinreichende Grund für eine Ungleichbehandlung bei der Vergabe von Leistungen nach dem SGB VIII dar.

## **C. Zu Art. 25: Änderung des Wohngeldgesetzes**

Ein Ausschluss der Antragsteller und Empfänger von Leistungen der bedarfsorientierten Grundversicherung (GSiG) und der Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII) vom Wohngeldbezug nach dem WoGG setzt voraus, dass es durch diese Änderung dauerhaft zu keinen finanziellen Mehrbelastungen für die Kommunen kommt. Dabei ist zu beachten, dass für die Zukunft insbesondere ein

rapider Anstieg der Zahl der Anspruchsberechtigten nach dem GSiG zu befürchten ist. Bei einem lediglich pauschalen Kostenausgleich auf der Grundlage des Status quo würde das Risiko eines Anwachsens dieses Personenkreises hinsichtlich der zu übernehmenden Unterkunftskosten vollständig auf die Kommunen überwältigt, was nachdrücklich abgelehnt wird.

Bei dem vorgesehenen Ausschluss entsteht ein Widerspruch zu dem Ziel, wegen Kindern keine Bedürftigkeit eintreten zu lassen. Zur Zielerreichung ist lediglich ein Kinderzuschlag von maximal 140,- € vorgesehen, wobei unterstellt wird, dass zur Bedarfsdeckung auch ein auf Kinder durchschnittlich entfallender Wohngeldanteil in Höhe von ca. 70,- € verfügbar ist. Der vorgesehene Wegfall des Wohngeldes erfordert deshalb eine Aufstockung des Kinderzuschlags in entsprechender Höhe.

#### **D. Zu Art. 46: Änderung des Bundeskindergeldgesetzes**

Der Deutsche Verein unterstützt grundsätzlich die Absicht der Bundesregierung, einen Zuschlag zum Kindergeld als einer dem Arbeitslosengeld II und dem Sozialgeld vorgelagerten einkommensabhängigen Leistung einzuführen, unter der Voraussetzung, dass auch eine lediglich mittelbare finanzielle Belastung der Kommunen ausgeschlossen ist.

Die Einführung eines solchen bedarfsorientierten Transfers kann ein erster Schritt hin zu einem eigenständigen Leistungssystem zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern sein, wie es vom Deutschen Verein bereits früher gefordert worden ist. Der Deutsche Verein weist in diesem Zusammenhang allerdings darauf hin, dass sich an der Leistung an sich außer der Bezeichnung und der vergebenden Stelle – allerdings unter Erhöhung des bürokratischen Aufwands – wenig ändert.

Die Absicherung des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern sollte jedoch grundsätzlich als eigener Anspruch unabhängig von der Erwerbsbiografie der Eltern ausgestaltet sein und sich zu Gunsten aller sozial benachteiligten Kinder allein an deren Bedürftigkeit orientieren. Der im Gesetzentwurf vorgesehene Kinderzuschlag ist hingegen beschränkt auf minderjährige Kinder, deren Eltern ansonsten einen – erhöhten – Anspruch auf ALG II bzw. Sozialgeld hätten.

Die geplante Regelung des § 6 a BKGG steht in ihrer derzeitigen Ausgestaltung im Widerspruch zu dem Gebot der Normenklarheit. Dies gilt nicht nur für die Formulierung des Gesetzestextes selbst, sondern auch für die systematische Abstimmung mit anderen Leistungsansprüchen.

Der Deutsche Verein geht davon aus, dass die Einführung des Kinderzuschlages nicht mit einer finanziellen Mehrbelastung der Kommunen verbunden ist. Aufgrund der gesetzlichen Verankerung des Kinderzuschlags im Bundeskindergeldgesetz

(§ 6 a BKGG) sind die dafür erforderlichen Mittel gemäß § 8 Abs. 1 BKGG allein vom Bund zu tra-

gen. Andernfalls müsste eine Mehrbelastung der Kommunen von anderen Kostenträgern übernommen, bzw. im Rahmen der Gemeindefinanzreform ausgeglichen werden.

Im Übrigen muss darauf hingewiesen werden, dass die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs zum 1. Januar 1996 zu einer zusätzlichen Belastung der Kommunen geführt hat. Durch die steuerliche Ausgestaltung des Kindergeldes im Einkommensteuerecht als Steuervergütung (vgl. §§ 31 und 62 ff. EStG) wurden die Kommunen aufgrund des dadurch bedingten Steuerausfalls und ihrer Beteiligung am Steueraufkommen an der Finanzierung des Kindergeldes beteiligt. Es wird dem Gesetzgeber nahe gelegt, die weitere Reform des Familienleistungsausgleichs auch dafür zu nutzen, diese faktische Mitfinanzierung des Kindergeldes durch die Kommunen rückgängig zu machen oder auszugleichen.

Im Einzelnen wird noch auf die folgenden Punkte besonders hingewiesen:

### 1. Begrenzung der Leistungsdauer auf 36 Monate

Eine zeitlich begrenzte Leistung des Kinderzuschlages erscheint problematisch. Die Gewährung von sozialstaatlichen Transferleistungen zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums sollte allein von der Erfüllung eines Bedürftigkeitstatbestandes abhängig gemacht werden. Mit dem Charakter einer sozialen Sicherung ist die Begrenzung der Leistungsdauer daher nicht zu vereinbaren. Denn die Gründe, die für die Einführung des Kinderzuschlags sprechen, bestehen auch nach 36 Monaten fort.

### 2. Konkurrenz zu anderen Leistungsansprüchen

Es sollte das Konkurrenzverhältnis zu anderen Leistungsansprüchen überprüft und gegebenenfalls klargestellt werden, insbesondere im Verhältnis zu bestehenden, aber tatsächlich nicht erfüllten zivilrechtlichen Unterhaltsansprüchen und zu Ansprüchen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz.

Nach dem Wegfall der Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (nach Ablauf von 72 Monaten bzw. dem Erreichen des 12. Lebensjahres des Kindes) entsteht ggf. ein Anspruch auf den Kinderzuschlag nach § 6 a BKGG. Mit der Gewährung eines Kinderzuschlags in solchen Fällen sollte auch der Übergang von Unterhaltsansprüchen des Kindes kraft Gesetzes auf den Träger der Leistung verbunden werden. Als vorrangige Leistung ersetzt der Kinderzuschlag Ansprüche auf ALG II bzw. Sozialgeld. Hier sind – wie bisher im BSHG auch – Regelungen zur Überleitung von Unterhaltsansprüchen des Leistungsempfängers vorgesehen (§§ 33 ff. SGB II E.). Entsprechende Regelungen fehlen jedoch hinsichtlich des Kinderzuschlages.

### 3. Höhe des Zuschlages

Die Pauschalierung von Transferleistungen zur Bedarfsdeckung bei Kindern und Jugendlichen führt nur dann zur Verminderung von Verwaltungskosten, wenn der Zuschlag in seiner Höhe auch tatsächlich ausreicht, den Bedarf in den weitaus meisten Fällen zu decken. Durch den Einsatz des

Durchschnittswertes der Sätze für alle drei Altersstufen liegt die Vermutung nahe, dass in den meisten Fällen der Bedarf gedeckt sei, weil Kinder in der Altersgruppe unter 7 Jahren in den von Sozialhilfe abhängigen Haushalten am häufigsten anzutreffen sind. Hier wie auch bei der mittleren und oberen Altersstufe ist jedoch zu befürchten, dass eine Bedarfsdeckung durch die zusätzliche Beantragung von Transferleistungen in einem anderen Sicherungssystem, z.B. Sozialgeld, herbeigeführt werden muss, wenn sich die Pauschale als zu niedrig herausstellt.



Zusammenfassung der Schwerpunkte einer  
Stellungnahme des Deutschen Vereins zu dem Entwurf eines  
Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

DV 19/03-AF III  
22. September 2003

In der nachfolgenden Stellungnahme macht der Deutsche Verein im Wesentlichen auf die folgenden Aspekte aufmerksam:

A.: Zweites Buch Sozialgesetzbuch

- I. Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass bei der Einführung des neuen Leistungssystems dafür Sorge zu tragen ist, dass die bestehende Infrastruktur sozialer Dienste ohne quantitative und qualitative Betreuungslücken in die neuen Strukturen überführt werden und für die Übergangszeit Finanzierungs- und Planungssicherheit gewährleistet wird.
- II. Den Ausbau der **aktivierenden Leistungen** hält der Deutsche Verein nicht für ausreichend realisiert. Es ist klarzustellen, dass sich die im Gesetz genannten Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nur auf das „Wie“ der Gewährung der im Einzelfall zur Eingliederung erforderlichen Leistungen beziehen und nicht auf das „Ob“.
- III. Der Deutsche Verein ist der Auffassung, dass die Schaffung eines **dreigliedrigen Systems** anzustreben ist. Die Definition der Erwerbsfähigkeit muss nahtlos an die Definition des SGB VI anschließen. Auch Lücken hinsichtlich der Ausgestaltung der materiellen Leistungen und der Dienstleistungen für Angehörige sind zu schließen.
- IV. Die **Bemessung der Leistungen** des AIG II und des Sozialgeldes sind transparent zu machen. Wenn auch die Ausweitung der Pauschalierung grundsätzlich begrüßt wird, sind für atypische Fälle Öffnungsklauseln vorzusehen.
- V. **Vermögen**, das einer angemessenen Absicherung im Alter dient, ist freizulassen, soweit dies erforderlich ist, um Altersarmut zu vermeiden.
- VI. Die Vorschriften über die **Sanktionen** sind in vielen Bereichen zu unflexibel und berücksichtigen nicht ausreichend den Schutz der Familie. Kürzungen bei den Kosten der Unterkunft sind zu vermeiden.
- VII. Die **örtliche Zuständigkeit** für Personen ohne gewöhnlichen Aufenthalt im Bereich einer Agentur für Arbeit ist klärungsbedürftig. Außerdem ist für die Sozialhilfeträger für

die Aufgabenwahrnehmung in der Übergangszeit eine **Delegationsmöglichkeit** zu eröffnen.

- VIII. Der Deutsche Verein begrüßt, dass bei der Erbringung von Integrationsleistungen auf bestehende Strukturen zurückgegriffen werden soll. Die Ausgestaltung der **Beziehung der Beteiligten** ist klarer zu gestalten.
- IX. Die **Übergangsfristen** werden nicht ausreichen, um eine Anpassung der Praxis zu gewährleisten. Wenn die Sozialhilfeträger in der Übergangszeit wiederum zum Ausfallbürgen werden, sind ihnen die entstehenden Kosten in vollem Umfang zu erstatten.

Hinsichtlich der Änderung des **§ 24 SGB VIII** in Art. 8 bestehen Bedenken, die Vergabe von Plätzen in Tageseinrichtungen allein an der Erwerbsstellung der das Kind betreuenden Person auszurichten.

Der in Art. 25 vorgesehene Ausschluss vom **Wohngeldbezug** für die Empfänger von Transferleistungen wird nur unter der Voraussetzung, dass die den Kommunen bei vollständiger Übernahme der Unterkunftskosten entstehenden Mehrausgaben dauerhaft ausgeglichen werden, befürwortet.

Der Deutsche Verein unterstützt grundsätzlich die Einführung des dem AIG II und dem Sozialgeld vorgelagerten **Kinderzuschlags** unter der Voraussetzung, dass die Kommunen dadurch auch nicht mittelbar finanziell belastet werden. Er stellt aber in Frage, ob die Begrenzung der Leistungsdauer, die Abstimmung mit anderen Leistungsansprüchen und die Höhe des Zuschlags sachgerecht sind. Er weist zugleich darauf hin, dass sich an der Leistung an sich außer der Bezeichnung und der vergebenen Stelle – allerdings unter Erhöhung des bürokratischen Aufwands – wenig ändert.