

Materialien

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, -
Drucksache 15/1516 -
- b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen –
Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -
- c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -
- d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster)
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden
kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung	2
B. Themenkatalog und Liste der eingeladenen Teilnehmer	4
C. Schriftliche Stellungnahmen	5
Deutscher Gewerkschaftsbund	5
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	19
Bundesanstalt für Arbeit	25
Verband Deutscher Rentenversicherungsträger	32
Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Krankenkassen	44
Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände	48
Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit	51
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege	54
Deutscher Frauenrat	59
Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft	62
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit	65
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung	72
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.	76
ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.	82
Institut der Deutschen Wirtschaft	87
Prof. Dr. Winfried Boecken, Universität Konstanz.....	97
Jason Turner, Wisconsin, USA	102
Erich Pipa, Sozialdezernent Kreisausschuss Main-Kinzig-Kreis	107
Professor Dr. Werner Jann, Universität Potsdam	112
Dr. Christine Fuchsloch, Richterin am LAG Berlin	115
Wolfgang Sartorius, Gesamtleiter Erlacher Höhe	125

Deutscher Bundestag

15. Wahlperiode

Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit
(9. Ausschuss)

7. Oktober 2003

Sekretariat des Ausschusses:

☎ 32487

Sitzungssaal: ☎ 35791

Fax: 56440

Mitteilung

Tagesordnung

34. Sitzung des

Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit

am Mittwoch, dem 08. Oktober 2003, 10.30 Uhr – 14.30 Uhr

11011 Berlin, Plenarbereich Reichstagsgebäude (PRTG),

Sitzungssaal der SPD-Fraktion 3 S 001

Vorsitz: Abg. Dr. Rainer Wend

Einziger Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS
90/DIE GRÜNEN

**Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne
Dienstleistungen am Arbeitsmarkt**

(BT-Drucksache 15/1516)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 15/1515, 15(9)605,
15(9)606, 15(9)607, 15/1515, 15/1523, 15/1527, 15/1531

Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit (federführend)

Innenausschuss

Sportausschuss

Rechtsausschuss

Finanzausschuss

Haushaltsausschuss

Verteidigungsausschuss

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung

Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

Ausschuss für Bildung, Forschung und

Technikfolgenabschätzung

Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und

Entwicklung

Ausschuss für Tourismus

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Ausschuss für Kultur und Medien

b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU

**Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenz-
grundlagen (Existenzgrundlagengesetz - EGG)**

(BT-Drucksache 15/1523)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 15/1515, 15/1516,
15/1527, 15/1531

Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit (federführend)

Innenausschuss

Sportausschuss

Rechtsausschuss

Finanzausschuss

Haushaltsausschuss

Verteidigungsausschuss

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung

Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

Ausschuss für Bildung, Forschung und

Technikfolgenabschätzung

Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und

Entwicklung

Ausschuss für Tourismus

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Ausschuss für Kultur und Medien

c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einfügung eines Artikels 106b)

(BT-Drucksache 15/1527)

Hierzu Ausschussdrucksachen: 15/1515, 15/1516, 15/1523, 15/1531

Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit (federführend)

*Innenausschuss
Sportausschuss
Rechtsausschuss
Finanzausschuss
Haushaltsausschuss
Verteidigungsausschuss
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung
Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Ausschuss für Tourismus
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union
Ausschuss für Kultur und Medien*

d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen

(BT-Drucksache 15/1531)

Hierzu Ausschussdrucksachen: 15/1515, 15/1516, 15/1523, 15/1527

Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit (federführend)

*Innenausschuss
Sportausschuss
Rechtsausschuss
Finanzausschuss
Haushaltsausschuss
Verteidigungsausschuss
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung
Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Ausschuss für Tourismus
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union
Ausschuss für Kultur und Medien*

Dr. Rainer Wend

Vorsitzender

Themenkatalog

- **Grundsicherung für Arbeitslose**
- **Fördern und Fordern**
 - Grundsätze
- **Anspruchsvoraussetzungen**
- **Leistungen zur Eingliederung in Arbeit**
 - Eingliederungsvereinbarung
 - Fallmanagement
 - JobCenter/Vermittlungsagenturen als einheitliche Anlaufstelle
 - Eingliederungsleistungen
- **Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes**
 - Materielle Sicherung bei Arbeitslosigkeit
 - Einbeziehung in die Sozialversicherung
- **Anreize und Sanktionen**
- **Aufgaben- und Finanzverantwortung**
 - Trägerschaft und Finanzierung
 - Mitwirkung der Kommunen und Dienste anderer Träger
- **Einführung eines Kinderzuschlages**
- **Reform des Wohngeldgesetzes**
- **Niedriglohnsektor**

Teilnehmer

Sozialpartner und Verbände (120 min)

- Deutscher Gewerkschaftsbund
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
- Bundesanstalt für Arbeit
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger
- Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Krankenkassen¹
 - ▶ AOK-Bundesverband
 - ▶ Bundesverband der Betriebskrankenkassen
 - ▶ Bundesverband der Innungskrankenkassen
 - ▶ Bundesverband der landwirtschaftlichen Krankenkassen
 - ▶ Arbeiter-Ersatzkassen-Verband e.V.
 - ▶ Verband der Angestellten-Krankenkassen e.V.
 - ▶ Bundesknappschaft
 - ▶ See-Krankenkasse
- Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände
- Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege
- Deutscher Frauenrat
- Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft

Wissenschaftliche Institute und Einzelsachverständige (120 min)

- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Essen
- ifo Institut für Wirtschaftsforschung e. V., München
- Wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung
- Institut der Deutschen Wirtschaft
- Prof. Dr. Winfried Boecken, Universität Konstanz
- Jason Turner, Wisconsin, USA
- Herr Erich Pipa, Sozialdezernent, Kreisausschuss Mainz-Kinzig-Kreis, Hanau
- Professor Dr. Werner Jann, Universität Potsdam
- Frau Dr. Christine Fuchsloch, Richterin
- Herr Wolfgang Sartorius, Zentralverband sozialer Heim- und Werkstätten e. V.

¹ Den Verbänden der **Gesetzlichen Krankenversicherung** wird anheim gestellt, insgesamt nur einen Vertreter zu benennen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)675neu

1. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 -
- b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -
- c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -
- d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

Deutscher Gewerkschaftsbund**Gesamtbewertung:**

Das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ soll die Empfehlungen der Hartz-Kommission zur Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sowie zur Errichtung von Job-Centern als einheitliche Anlaufstelle für Arbeitslose umsetzen.

Es stellt, auch im Vergleich mit den übrigen „Hartz-Gesetzen“, den mit Abstand deutlichsten Eingriff in die Arbeitslosenversicherung in der Geschichte der Bundesrepublik dar. Die wesentlichen strukturellen Änderungen sind:

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

Positive Ansätze:

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

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

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

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

Negative Punkte

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

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

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

Der DGB schlägt ein einfacheres **Finanzierungsmodell** vor, in dem die Kommunen ihre Verantwortung für soziale Integrationsaufgaben innerhalb der Job-Center eigenverantwortlich und auch weitgehend in eigener Fi-

nanzhoheit wahrnehmen. Es sei daran erinnert, dass nach Auffassung der Hartz-Kommission sich „das Sozialamt mit seinen bisherigen Beratungs- und Betreuungsleistungen (z.B. Gesundheitsberatung, Schuldnerberatung) direkt in das Job-Center einbringt.“ Im Gegenzug kann die im Gesetzentwurf vorgesehene Refinanzierung des Bundes über Umsatzsteueranteile entfallen.

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

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

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

Das Budget für Eingliederungsmaßnahmen ist nicht gesichert, sondern stellt eine jährlich neue Restgröße im Rahmen der jährlichen Haushaltsaufstellung dar. Die Abhängigkeit vom Bundeshaushalt schwächt die Arbeitslosenversicherung und die Selbstverwaltung der BA. Der geforderte gleichberechtigte Zugang zu Fördermöglichkeiten läuft ohne ausreichende Finanzmittel schnell leer.

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

Zum Volumen der Einschnitte und zur Finanzverteilung

Die **Einschnitte in das Leistungssystem** sind im Gesetzentwurf nicht offen ausgewiesen. Näherungsweise entsprechen sie gut 4 Mrd. € (Einsparvolumen von Bund und Kommunen im Jahr 2005 laut Finanztableau) abzüglich des aufgrund der Zusammenlegung gesparten Verwaltungsaufwands. Die hieraus resultierende Summe ent-

spricht dem Einsparvolumen bei den Haushalten bisheriger Arbeitslosenhilfeempfänger, die komplett aus der Hilfestellung herausfallen oder nur noch gekürzte Leistungen erhalten. Die Regierungskommission zur Gemeindefinanzreform errechnete (auf Basis der Leistungsempfänger im Sept. 2002) Kürzungen im bisherigen Leistungssystem von 2,6 Mrd. €. Die zwischenzeitlich deutlich angestiegene Zahl der Langzeitarbeitslosen und die vorgesehene Kürzung bei der Dauer des Arbeitslosengeldes sind dabei noch nicht berücksichtigt.

Der Gesetzentwurf verstößt in jedem Fall gegen die Empfehlung der Hartz-Kommission, keine generellen Leistungseinschnitte vorzunehmen, sondern auf Effizienz- und Effektivitätsgewinne zu setzen.

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

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

Mit dem Gesetz sind **Finanzverschiebungen** zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften und der BA in Milliardenhöhe verbunden. Das Entlastungsvolumen der Kommunen wird für das Jahr 2005 mit 2,5 Mrd. € beziffert (incl. Einsparungen bei Personal und Verwaltungsaufwand). Zu beachten ist jedoch, dass die Kommunen ihre sozialen Dienstleistungen und Infrastruktur z.B. zur Kinderbetreuung auch zukünftig für die Hilfeempfänger bereitstellen sollen. Sofern hierzu Leistungsvereinbarungen zwischen BA und Kommune geschlossen werden, ist eine Honorierung durch die BA vorgesehen.

Die Kommunen werden allerdings im Rahmen von Übergangsbestimmungen belastet: Bedarfsgemeinschaften, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes Sozialhilfe bezogen haben, werden längstens bis zum 31.12.2006 weiter von der Kommunen betreut. Hierfür zahlt der

Bund die vollen Verwaltungsausgaben, aber nur zwei Drittel der Leistungsausgaben.

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

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

Gleichstellungspolitische Bedeutung

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

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

Zu speziellen Regelungen des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Artikel 1 (SGB II)

Kapitel 1: Fördern und Fordern

Zu § 1 (Aufgabe und Ziel der Grundsicherung für Arbeit-suchende)

Die Vorschrift nennt als erstes Ziel die Stärkung der Eigenverantwortung der Hilfeempfänger. Damit wird bereits der Charakter des Gesetzes als Forderungs- und weniger als Förderungsinstrument deutlich.

Es fehlt die grundlegende Zielbestimmung aus dem Bundessozialhilfegesetz (§ 1 BSHG) der Ermöglichung eines der Würde des Menschen entsprechenden Lebens. Damit besteht eine Diskrepanz auch zum neuen Entwurf eines Bundessozialhilfegesetzes (SGB XII).

Zu § 2 (Grundsatz des Forderns)

Die Systematik des Gesetzentwurfs entspricht nicht dem Grundsatz von Fördern und Fordern, schon gar nicht in dieser Reihenfolge. Die Dimensionen des Forderns wer-

den an exponierter Stelle betont, ein Grundsatz des Förderns fehlt hingegen in den einleitenden Rechtsvorschriften vollständig und taucht erst später (§ 14) auf.

Eine erfolgversprechende Eingliederungspolitik sollte auf eine gemeinsam von Job-Center und Arbeitslosen erarbeiteten Eingliederungsweg setzen und nicht auf Zwang. Eine Eingliederungsvereinbarung ist kein Zwangsinstrument zur Disziplinierung des Arbeitslosen, sondern ein für beide Seiten verbindliches Dokument von Rechten und Pflichten (vgl. § 35 Abs. 4 SGB III).

Sog. „Arbeitsgelegenheiten“ (Arbeit ohne sozialversicherungs- und arbeitsrechtlichen Schutz) müssen nach Überzeugung des DGB auf begründete Einzelfälle beschränkt und zeitlich befristet werden (siehe Ausführungen zu § 10 SGB II). Die Bedingung „wenn eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in absehbarer Zeit nicht möglich ist“, ist keinesfalls hinreichend bestimmt.

Zu § 3 (Leistungsgrundsätze)

Der Wortlaut von Abs. 2 sieht eine Vermittlungsgarantie für Jugendliche vor, allerdings neben Arbeits- oder Ausbildungsplatz auch „Arbeitsgelegenheiten“. Ein Rechtsanspruch auf Ausbildung und sozialversicherungspflichtige Arbeit wird damit nicht eröffnet. Im Gegenteil drohen gerade Jugendliche auf „Arbeitsgelegenheiten“ verwiesen zu werden.

Der DGB spricht sich für ein verbindliches Arbeits- oder Ausbildungsangebot für jeden Jugendlichen aus. Nur ausnahmsweise soll eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme und nur in begründeten Einzelfällen eine „Arbeitsgelegenheit“ in Frage kommen.

Zu § 5 (Nachrang der Leistungen)

Ein Leistungsanspruch nach dem SGB II schließt Ansprüche auf Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII bis auf die wenigen, in Abs. 2 abschließend genannten Ausnahmen für einmalige Bedarfe aus. Diese Ausnahmeregelung sollte zur Vermeidung besonderer Härten in atypischen Fällen (z.B. größere Schäden an der Haushaltsausstattung) um eine allgemeine Auffangregelung ergänzt werden.

Der Ausschluss von Leistungen nach dem SGB XII bei Sanktionen (Kürzung oder Wegfall des ALG II, vgl. Begründung zu Abs. 2) stößt nach Auffassung des DGB auf große rechtsstaatliche Bedenken. In diesen Fällen wird Betroffenen für die Dauer der Kürzung bzw. des Wegfalls der Leistung das absolute Existenzminimum vorenthalten, ohne ihnen eine andere Möglichkeit zu eröffnen, legal ihren Lebensunterhalt zu bestreiten.

Kapitel 2: Anspruchsvoraussetzungen

Zu § 7 (Berechtigte)

Entsprechend den §§ 7 und 8 Abs. 3 haben Ausländerinnen und Ausländer nur dann einen Anspruch auf Leistungen (Grundsicherungs- und Eingliederungsleistungen), wenn sie eine unbeschränkte Arbeitserlaubnis oder Arbeitsberechtigung besitzen oder die Aufnahme einer Beschäftigung „durch die Bundesagentur erlaubt werden könnte“. Diese Formulierung ist nicht eindeutig, lässt aber unter Hinzuziehung der Begründung den Schluss zu, dass ausländische Staatsangehörige mit einem nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt nur in Ausnahmefällen einen Anspruch auf Leistungen haben. Dies gilt auch dann, wenn sie vorher gearbeitet oder Arbeitslosengeld-

leistungen erhalten haben. Ausdrücklich keine Leistungen erhalten Asylbewerberinnen und Asylbewerber, Bürgerkriegsflüchtlinge, Geduldete usw. die Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz haben, selbst dann nicht, wenn sie zuvor gearbeitet haben.

Damit bleibt ein großer Teil der arbeitslosen, aber arbeitsfähigen Drittstaatsangehörigen auf Sozialhilfe angewiesen und von den Leistungen der Bundesagentur zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt ausgeschlossen.

Der DGB fordert einen mit Inländern vergleichbaren Zugang zu den Leistungen dieses Gesetzes, insbesondere zu den Eingliederungsleistungen für alle Drittstaatsangehörige unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, sofern sie länger als ein Jahr in Deutschland leben.

Zu § 8 (Erwerbsfähigkeit)

Die Definition von Erwerbsfähigkeit lehnt sich an § 43 Abs. 2 SGB VI an, ohne ihr voll zu entsprechen. Nach Überzeugung des DGB sind zahlreiche Streitfälle hinsichtlich der Beurteilung der Erwerbsfähigkeit durch die BA vorprogrammiert. Ziel muss ein transparentes, bundeseinheitliches und verwaltungsarmes Verfahren mit gesichertem Rechtsschutz sein. Der DGB bezweifelt, ob die vorgesehene Einigungsstelle (§ 45) diesen Kriterien in vollem Maße entspricht. Die Frage, ob im Einzelfall Erwerbsfähigkeit vorliegt, kann nur durch medizinischen Sachverstand getroffen werden. Eine Entscheidung über die Erwerbsfähigkeit muss für alle Versicherungsträger bindend sein.

Die Frage der Erwerbsfähigkeit sollte auch nicht auf dem Verordnungswege durch die Bundesregierung (§ 13) sondern durch Gesetz entschieden werden.

Der DGB begrüßt den in der Gesetzesbegründung angeführten Hinweis, dass zeitliche Beschränkungen wegen Kindererziehung im Hinblick auf die Erwerbsfähigkeit nicht von Bedeutung sind, hat aber Zweifel, dass diese Regelung in der Praxis auch – insbesondere für Eltern von unter Dreijährigen – angewandt wird.

Zu § 9 (Hilfebefähigkeit)

Auch diese Vorschrift entspricht dem Sozialhilferecht. Aus Sicht des DGB ist insbesondere zu kritisieren, dass Arbeitslose auf die vorrangig zu realisierende Unterstützung durch Verwandte oder in Haushaltsgemeinschaft lebende Verschwägerte verwiesen werden. Dies bedeutet in der Praxis, dass Arbeitslosen im Regelfall bereits nach 12 Monaten Arbeitslosigkeit eine Leistungsgewährung mit Verweis auf unterhaltsverpflichtete Eltern oder Kinder versagt wird. Rechtsstreitigkeiten im großen Umfang sind zu erwarten. Der Unterhaltsrückgriff ist bereits bisher bei den Sozialämtern örtlich sehr unterschiedlich ausgeprägt. Die Arbeitsämter besitzen auf diesem Gebiet keine Erfahrung. Die neue Regelung führt zu Rechtsunsicherheit auf allen Seiten, beträchtlichem Verwaltungsaufwand und Unterhaltsprozessen. Der DGB schlägt alternativ eine Regelung in Anlehnung an die Vermutungsregelung im Grundsicherungsgesetz (§ 2) vor, die im Ergebnis nur hohe Einkommensbezieher zum Unterhalt heranzieht.

Als einen ersten Schritt in die richtige Richtung begrüßt der DGB, dass Einkommen und Vermögen der Eltern oder eines Elternteils dann nicht zu berücksichtigen sind, wenn sie mit einem Kind in Bedarfsgemeinschaft leben und dieses Kind schwanger ist oder sein Kind bis zur

Vollendung des 6. Lebensjahres betreut. Diese Regelung sichert ab, dass (werdende) junge Mütter (und Väter) finanziell unabhängig von ihren Eltern bleiben und schafft damit eine zentrale Voraussetzung für eine individuelle und eigenständige Entscheidung über die Fortsetzung einer Schwangerschaft. Nach der Gesetzesbegründung soll dies auf Minderjährige beschränkt bleiben. Diese viel zu enge Öffnung ist keinesfalls ausreichend.

Zu § 10 (Zumutbarkeit)

Laut Gesetzentwurf soll jede Arbeit zumutbar sein, die nicht unter die engen Ausnahmen von Abs. 1 fällt. Dies bedeutet, dass nicht nur ein Berufs- und Qualifikationsschutz fehlt, sondern sogar ein Bezug zur Höhe des zu erzielenden Entgelts entfällt. Nach bisherigem Arbeitslosenhilferecht musste durch eine angebotene Beschäftigung zumindest ein Entgelt in Höhe der Arbeitslosenhilfe erzielt werden können und damit die Hilfebedürftigkeit überwunden werden. Jetzt soll jede Beschäftigung, auch unterhalb der Sozialleistungshöhe, angenommen werden. Ansonsten greifen die Sanktionen bis hin zum Entzug der Leistung (vgl. § 31). Es geht um "Arbeit um jeden Preis". Niedrigst bezahlte, in aller Regel nicht tariflich abgesicherte Arbeit soll dann ggfs. durch die Sozialleistung ALG II aufgestockt werden. Die Arbeitslosen blieben damit dauerhaft Fürsorgeempfänger ohne reale Chance durch ihre Erwerbsarbeit ein auskömmliches Einkommen zu sichern und zusätzlich Leistungsansprüche in der Sozialversicherung zu erwerben.

Dies gilt insbesondere auch für die so genannten „Mini-jobs“, da hier bis zu einer Grenze von 15 Wochenstunden keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gezahlt werden. Da in diesem Arbeitsmarktsegment bislang überwiegend Frauen (über 70 %) beschäftigt sind und wenig dafür spricht, dass die Neuregelung daran etwas ändert, führt dies zu mittelbarer Diskriminierung.

Die Aufnahme eines "Mini-Jobs" soll jedoch auch aus anderen Gründen keinesfalls über die Zumutbarkeitsregelung erzwingbar sein:

Das Ergebnis wäre ein breit angelegter Kombilohn, durch den das gesamte Lohn- und Tarifgefüge zunächst im Niedriglohnbereich und dann allgemein ins Rutschen geriete.

Der DGB fordert, dass eine Arbeit nur dann zumutbar sein kann, wenn durch sie ein Nettoentgelt mindestens in Höhe des ALG II erzielt werden kann. Arbeitsverhältnisse, die nicht den tarif- bzw. ortsüblichen Bedingungen entsprechen, sind nicht zumutbar. Die Job-Center dürfen durch ihre Vermittlungstätigkeit keinem Lohndumping Vorschub leisten.

Der DGB begrüßt die in Abs. 1 Nr. 3 vorgesehene Mitwirkung der Agentur für Arbeit bei der Vermittlung von Plätzen in Kindertageseinrichtungen. Der DGB regt folgende Formulierung an: „die Agentur für Arbeit soll im Zusammenwirken mit den Kommunen darauf hinwirken, dass Kindern Arbeitsuchender vorrangig ein Platz zur Tagesbetreuung des Kindes angeboten wird.“

In § 10 muss klar geregelt werden, dass für Personen, die unter dreijährige Kinder erziehen, eine Arbeit grundsätzlich nicht zumutbar ist. Dies beeinträchtigt jedoch nicht ihre Erwerbsfähigkeit.

Der DGB fordert die Streichung des zweiten Teils des Satzes in Absatz 1 Nr. 4. Der Satz endet dann „...nicht

vereinbar wäre.“ Damit wird der Forderung, familienzusammenfassende Lebensverhältnisse von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu berücksichtigen, stärker Rechnung getragen, als mit der vorgesehenen Formulierung. Es muss Raum bleiben, beispielsweise die Sterbebegleitung des Ehegatten persönlich vorzunehmen. Das Gesetz würde sonst auch dem Ziel des SGB XI zur gesetzlichen Pflegeversicherung zuwiderlaufen, in dem die Entscheidungsfreiheit bei der Pflege gestützt wird.

§ 11 (Zu berücksichtigendes Einkommen)

Das Einkommen und Vermögen der gesamten Bedarfsgemeinschaft (Partner, Kinder) wird berücksichtigt. Damit wird auch Partnereinkommen – auch von Nichtverheirateten - aus Erwerbstätigkeit unter Berücksichtigung eines Freibetrages (siehe § 30) voll einbezogen, d.h. ein ergänzender Anspruch auf das so genannte ALGII oder Sozialgeld besteht nur, wenn das Gesamteinkommen unterhalb der (Sozialhilfe-)Bedürftigkeitsgrenze liegt.

Der DGB hält eine großzügigere, stärker Erwerbsarbeit begünstigende Freibetragsregelung für angemessen. Nur so besteht auch ein effektiver Arbeitsanreiz für den Partner eines Hilfeempfängers. Der Gesetzentwurf wird hier dem eigenen Anspruch nicht gerecht, Arbeitsanreize setzen zu wollen. Partnereinkommen aus Erwerbstätigkeit soll soweit angerechnet werden, bis die Bedürftigkeitsgrenze des Haushalts erreicht ist. Aufgrund der verschärften Anrechnung des Partnereinkommens werden überwiegend Frauen aus dem Leistungsbezug fallen. Der Gesetzentwurf enthält keine Ansätze, diesem geschlechtsspezifischen Nachteil entgegenzuwirken.

Die Einkommensanrechnung ist § 76 BSHG nachgebildet. Für Beiträge zu Versicherungen bedeutet dies eine enge Auslegung, orientiert am Lebensstand eines Sozialleistungsempfängers. Bei der Altersvorsorge werden lediglich Beiträge im Rahmen der „Riester-Rente“ freigestellt.

Wenn eine Person in der Bedarfsgemeinschaft erwerbstätig ist, sollte dieser zumindest ein Freibetrag in Höhe des halben steuerrechtlichen Existenzminimums (z.Zt. 310 €) verbleiben. Sowohl das Steuerrecht als auch andere Sozialleistungen sehen für erwerbstätige Partner Freibeträge vor bzw. die Möglichkeit einer pauschalen Kostenabsetzung (Werbungskosten). Warum diese Möglichkeit ausgerechnet bei Beziehern der Grundsicherung für Arbeitsuchende entfallen soll, ist nicht erkennbar. Die Freistellung von „notwendigen Ausgaben“ im Zusammenhang mit der Erteilung des Erwerbseinkommens ist nicht ausreichend.

Beiträge zur privaten oder betrieblichen Altersvorsorge müssen von der Einkommensanrechnung deutlicher freigestellt werden. Da die gesetzliche Rentenversicherung aufgrund zahlreicher Eingriffe in das Leistungsniveau Altersarmut zunehmend weniger verhindern kann, muss auch Arbeitslosenhaushalten die Möglichkeit der privaten Altersvorsorge eingeräumt werden. Die Begrenzung auf die sog. Riester-Rente ist in diesem Zusammenhang zu eng und sollte zumindest um Betriebsrenten ergänzt werden.

§ 12 (Zu berücksichtigendes Vermögen)

Die Vermögensanrechnung ist grundsätzlich dem zum 1.1.2003 bereits verschärften Arbeitslosenhilferecht nachempfunden. Diese Änderung hat in der Praxis dazu geführt, dass sich die Anzahl abgelehnter Arbeitslosen-

hilfeanträge im Vergleich zum Vorjahr verdreifacht hat. Gleichzeitig ist eine Fülle von Prozessen anhängig, in denen es insbesondere um die Freistellung von Altersvorsorgevermögen geht.

Altersvorsorgevermögen ist laut Gesetzentwurf nur insofern freigestellt, als es „nach Bundesrecht ausdrücklich als Altersvorsorge gefördert“ wird. Diese Formulierung schließt zweifelsfrei nur die sog. Riester-Rente in allen Durchführungsformen ein, Lebens- und private Rentenversicherungen hingegen nicht. Ob Betriebsrenten oder die sog. Entgeltumwandlung geschützt sind, erschließt sich aus dem Wortlaut nicht.

Der DGB schlägt eine Regelung vor, durch die eindeutig der Altersvorsorge zugeordnetes Vermögen anrechnungsfrei bleibt, soweit es einen festzusetzenden Höchstbetrag nicht übersteigt. Darüber hinaus sollte der bis zum 1.1.2003 geltende allgemeine Freibetrag von 520 € pro Lebensjahr wieder eingeführt werden. Diese Grenze ist in der Vergangenheit mehrfach gerichtlich bestätigt worden. Eine solche Regelung ist praktikabel und würde zahlreiche Rechtsstreite vermeiden.

Kapitel 3: Leistungen

Zu § 14 (Grundsatz des Förderns)

Der DGB begrüßt den Ansatz eines persönlichen Ansprechpartners für jeden Hilfebedürftigen. Dieses Ziel wird dann erreicht werden können, wenn der Fallschlüssel von 1:75 umgesetzt wird. Hierfür müssen die erforderlichen personellen Voraussetzungen in den Job-Centern geschaffen werden.

Zu § 15 (Eingliederungsvereinbarung)

Der DGB unterstützt das Instrument der Eingliederungsvereinbarung, sofern es gemäß dem Wortsinn eine beiderseitige, verbindliche Vereinbarung von Rechten und Pflichten mit dem Ziel der Beendigung der Arbeitslosigkeit darstellt. Hieran bestehen nach dem Text des § 15 im Zusammenhang mit § 2 und § 31 Abs. 1 Nr.1 jedoch starke Zweifel. Die Eingliederungsvereinbarung droht zum Disziplinierungsinstrument des Job-Centers zu verkommen. Damit lässt sich eine auf Einsicht und verbindliche Absprache beruhende Eingliederungsstrategie nicht umsetzen.

Der DGB empfiehlt eine Formulierung in Anlehnung an § 35 Abs. 4 SGB III.

Bei Nichtabschluss einer Eingliederungsvereinbarung kann das Job-Center die notwendigen Festlegungen durch Verwaltungsakt treffen, wie in § 15 Abs. 1 vorgesehen. Eines sanktionsbewehrten Zwanges zum Abschluss einer Vereinbarung bedarf es deshalb nicht.

Die vorgesehene Formulierung droht auch gegen die grundgesetzlich garantierte Handlungsfreiheit zu verstoßen. Danach steht es jedem frei, Verträge abzuschließen. Auch die Wahl des Vertragspartners darf nicht aufgezwungen werden.

Kein Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft kann für ein anderes Mitglied der Bedarfsgemeinschaft verpflichtende Verträge abschließen, auch muss der Minderjährigenschutz beachtet werden.

Die in Abs. 3 vorgesehene Schadensersatzpflicht des Hilfeempfängers beim Abbruch von Bildungsmaßnahmen kommt einer zusätzlichen Sanktion gleich, da bereits der Abbruch der Maßnahme sanktioniert wird.

Jugendliche und erwachsene Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft haben ein berechtigtes Interesse, ihre Rechte und Pflichten gegenüber der Agentur für Arbeit selbst wahrzunehmen, ohne das dies einer besonderen Begründung bedarf. Gerade auch im Interesse der Verbesserung der Eingliederungsaussichten erscheint es fragwürdig, wenn Eingliederungsvereinbarungen – z.B. über die Inanspruchnahme von Beratungs- oder Bildungsmaßnahmen - nicht individuell getroffen werden. Im Übrigen stellt sich die Frage, ob eine solche Regelung –sofern es sich nicht um Minderjährige handelt– überhaupt rechtlich Bestand hat. So wäre zum einen zu prüfen, inwieweit hier Vereinbarungen zu Lasten Dritter geschlossen werden sollen. Zum anderen steht zu befürchten, dass durch diese Regelung Männer (oder auch Frauen) dazu veranlasst werden, für ihre PartnerInnen Entscheidungen zu treffen. Diese Entwicklung widerspricht einem modernen Familienverständnis, welches bereits 1953 in Artikel 3 Absatz 2 GG seinen Niederschlag gefunden hat.

Schließlich sollte das Handeln einer Behörde, auch wenn es über Verträge erfolgt, gerichtlich überprüfbar bleiben.

Zu § 16 (Leistungen zur Eingliederung)

Die in Abs. 1 aufgezählten Eingliederungsleistungen stehen sämtlich im Ermessen der Job-Center. Damit werden die Hilfeempfänger im Vergleich zu Arbeitslosengeldbeziehern schlechter gestellt, die zum Teil Anspruch auf Leistungen haben (Überbrückungsgeld, Existenzgründungszuschuss). Der Existenzgründungszuschuss wird in der Begründung, nicht aber im Gesetzestext genannt.

Eine Qualitätssicherung der Eingliederungsleistungen ist nur im Rahmen von Mindestanforderungen bei Leistungsvereinbarungen zwischen Agentur für Arbeit und Gebietskörperschaften über eine Verordnungsermächtigung des BMWA vorgesehen (§ 18 Abs. 4).

Abs. 2 Nr. 1 bis 5 zählt wichtige soziale Eingliederungsleistungen auf, die in Verbindung mit § 17 f. im Wesentlichen von den Kommunen und Wohlfahrtsverbänden zu erbringen sein werden und über Leistungsvereinbarungen von der Agentur für Arbeit finanziert werden sollen. Der DGB hält diese Konstruktion für umständlich und anfällig für eine Verlagerung kommunaler Aufgaben auf die Agentur für Arbeit; siehe Ausführungen zu § 17.

Abs. 2 Nr. 6 sieht „im öffentlichen Interesse liegende zusätzliche Arbeiten“ nach dem Vorbild der Hilfe zur Arbeit über Mehraufwandsentschädigung von im Regelfall 1 bis 2 € pro Arbeitsstunde vor. Diese sozialrechtlichen Arbeitsverhältnisse sind in mehrerer Weise höchst problematisch. Sie stellen aus Sicht der Betroffenen einen Arbeitszwang dar, da bei Ablehnung ein Entzug der Sozialleistung droht. Die Mehraufwandsentschädigung stellt kaum einen Anreiz dar; sie dokumentiert vielmehr ein Arbeitsverhältnis III. Klasse. Die Betroffenen, aber auch potenzielle Arbeitgeber sehen in diesen Arbeitsverhältnissen eine erhebliche Dequalifizierung, auch aufgrund der üblicherweise damit verbundenen einfachen Tätigkeiten. Eine Ausweitung dieser Tätigkeiten ist auch deshalb abzulehnen, weil kommunale Aufgaben auf diese Weise billig erledigt werden können und damit Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst gefährdet werden.

Der DGB erwartet, dass diese Vorschrift in Verbindung mit der verschärften Zumutbarkeitsregelung und dem Arbeitsplatzdefizit im sog. ersten Arbeitsmarkt zu einer deutlichen Ausweitung dieser Pflichtarbeit führt. Der

DGB hält sozialrechtliche "Arbeitsgelegenheiten" hingegen nur als befristete *ultima ratio* und nur in begründeten Einzelfällen, wie bei Überschuldung, für angebracht,

Eingliederungsleistungen für Nichtleistungsempfänger können laut Begründung zu Abs. 1 nach den Bestimmungen des SGB III gewährt werden. Der DGB hat Zweifel, dass dies in der Praxis in den Job-Centern auch Anwendung findet und fordert deshalb zur Förderung von Nichtleistungsempfängern eine gesetzliche Klarstellung, dass ausreichende Steuermittel zur Verfügung zu stellen sind.

Darüber hinaus regt der DGB an, diese Formulierung auch in den SGB III-Gesetzestext aufzunehmen und dort zu konkretisieren. Dies scheint insbesondere vor dem Hintergrund wichtig, dass im SGB III nach Hartz III die Leistungen für Berufsrückkehrerinnen stark eingeschränkt werden. In der Praxis der Arbeitsämter haben Nichtleistungsempfänger kaum Chancen auf eine Teilnahme an aktiven Maßnahmen. Der Bund muss ausreichende finanzielle Mittel für NichtleistungsempfängerInnen zur Verfügung stellen, um eine Benachteiligung dieses Personenkreises zu verhindern.

Für die Erwerbstätigkeit von Müttern und Vätern ist die Schaffung von ganztägigen Bildungs- und Betreuungseinrichtungen für Kinder aller Altersstufen eine wichtige Voraussetzung für ihren Zugang zur Erwerbstätigkeit. Die in § 16 Abs. 2 als Kann-Leistung für die Betreuung minderjähriger Kinder aufgeführte Regelung ist daher dem Grundsatz nach zu begrüßen, allerdings muss in der Begründung ein Hinweis sein, dass diese Leistung einen hochrangigen Stellenwert hat. Darüber hinaus müssen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (z.B. zur Weiterbildung) und die vorhandenen Tagespflege- und Tageseinrichtungen für Kinder zeitlich besser aufeinander abgestimmt werden. Alle erwerbsfähigen Eltern, die arbeiten wollen und dies aufgrund fehlender Kinderbetreuungskapazitäten nicht können, müssen registriert werden, damit die Agenturen für Arbeit einen Anreiz haben, diese Aufgaben wahr zu nehmen.

Die Teilnahme an einer aktiven Maßnahme (Abs. 3) sollte unabhängig von der Beendigung der Hilfebedürftigkeit bis zum Abschluss gefördert werden. Ansonsten würde sinnvolle Eingliederungsmaßnahmen abgebrochen und die individuelle Arbeitslosigkeitsgefährdung zementiert. Es ist nicht einsichtig, warum die Beendigung der Hilfebedürftigkeit der Bedarfsgemeinschaft z.B. durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit des Partners die individuelle Notwendigkeit der Maßnahme aufheben soll. Hierdurch würden insbesondere Frauen benachteiligt. Zudem entstünde eine Ungleichbehandlung zu Personen ohne Leistungsanspruch, die nach SGB III eine Eingliederungsmaßnahme erhalten. Schließlich brächte Abs. 3 in der jetzigen Form einen erheblichen Verwaltungsaufwand.

Zu §§ 17 und 18 (Einrichtungen und Dienste für Leistungen zur Eingliederung; Örtliche Zusammenarbeit)

Der DGB unterstützt den Ansatz, bei Kommunen und Dritten vorhandene Strukturen zur Eingliederung und psychosozialen Betreuung von Hilfeempfängern zu nutzen.

Die Agentur für Arbeit schließt Eingliederungsvereinbarungen mit allen erwerbsfähigen Hilfeempfängern. Aktive Maßnahmen nach SGB III stehen im Ermessen der

Agentur und sind damit von der jeweiligen Finanzlage abhängig.

Zur Betreuung im weiteren Sinne (Kinderbetreuung, Schuldnerberatung etc.) soll die Agentur auf Dienstleistungen Dritter (Kommunen, Wohlfahrtsverbände und sonstiger Träger) zurückgreifen, die bei Vorliegen von Leistungsvereinbarungen zu vergüten sind.

Der DGB begrüßt den Ansatz, dass die Agentur für Arbeit Leistungen zur Betreuung minderjähriger Kinder erbringen lassen oder selbst erbringen kann. Dies fördert insbesondere die Erwerbstätigkeit von Frauen, womit die Bundesregierung einer der langjährigen Forderungen der EU (Beschäftigungspolitische Leitlinien) nachkommt.

Die Arbeitsmarktpolitik leistet nunmehr einen eigenen Beitrag, der Diskriminierung von Frauen infolge fehlender Kindertageseinrichtungen zu begegnen, auch wenn sie das grundsätzliche Problem des Fehlens solcher Einrichtungen – insbesondere in den alten Bundesländern – nicht beheben kann.

Das Angebot muss flexibel und bedarfsgerecht sein. Hierfür sind den Agenturen für Arbeit ausreichende Mittel zur Verfügung zu stellen. Zugleich muss sicher gestellt werden, dass Kommunen ihnen obliegende soziale Aufgaben nicht auf die Agentur für Arbeit finanziell abwälzen.

Der DGB hält es nicht für effizient, bisherige BA-Beschäftigte mit speziellen aus dem Sozialhilferecht übernommenen Fragestellungen (z.B. angemessener Unterkunftskosten) zu belasten. Dies gilt insbesondere für BA-Beschäftigte mit Berufsberatungs- und Vermittlungsaufgaben. Der mit der BA-Umgestaltung angestoßene Prozess droht sonst überfrachtet zu werden, wodurch insbesondere der Beratungs- und Vermittlungsservice leiden würde.

Zu § 19 (Arbeitslosengeld II)

Die Verwendung des Begriffes Arbeitslosengeld II ist irreführend, da sich die Leistung grundlegend von der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld unterscheidet. ALG II ist keine Versicherungsleistung, sondern eine bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistung in enger Anlehnung an die (bisherige) Sozialhilfe. Der Begriff „Sozialgeld“ zur Bezeichnung von Grundsicherungsleistungen an nicht erwerbsfähige Anhörige der Bedarfsgemeinschaft ist nach Auffassung des DGB entbehrlich und kann inhaltlich unter § 20 gefasst werden. Er ist auch widersprüchlich, da z.B. 17-jährige Schüler oder Studenten im Haushalt ihrer hilfebedürftigen Eltern Sozialgeld erhalten, obwohl sie dem Grunde nach erwerbsfähig sind.

Zu § 20 (Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhaltes)

Der DGB hält die materielle Sicherung der Hilfeempfänger für unzureichend. Die Leistungen entsprechen in der Regel dem bisherigen Sozialhilfeniveau, können also nur das Existenzminimum sicherstellen. Eine Orientierung am letzten Arbeitslohn bzw. am bisherigen Lebensstandard fehlt völlig. Bisher konnten Arbeitslosenhilfeempfänger zumindest auf gut die Hälfte ihres früheren Nettoentgelts zurückgreifen. Bei einer durchschnittlichen Arbeitslosenhilfe von 553 € (West) bzw. 483 € (Ost) im Jahr 2002 kann nicht von einer Überversorgung gesprochen werden. 70 % der Arbeitslosenhilfeempfänger haben weniger als 600 € bezogen, nur 3,8 % mehr als 900 €.

Durch die geplante Regelung werden insbesondere Alleinstehende und Haushalte mit mehreren Einkommen schlechter gestellt. Dies gilt auch für Haushalte, in dem beide Partner arbeitslos sind, wie dies oft in den neuen Bundesländern der Fall ist.

Der DGB hat in der Arbeitsgruppe Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe der Regierungskommission zur Gemeindefinanzreform ein sog. aufwandsneutrales Modell vorgeschlagen, bei dem die Summe der bisher an Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe gezahlten Beträge verteilt worden wäre. Aufgrund der zwangsläufig größeren Zahl Leistungsberechtigter wäre damit auch eine Kappung bei höheren Arbeitslosenhilfebeträgen verbunden gewesen.

Der DGB bedauert, dass dieser Vorschlag trotz einer Reduzierung der Zahl der Arbeitslosenhilfeempfänger um 9% nicht ernsthaft diskutiert wurde. Befremdlich ist, dass der Gesetzentwurf noch nicht einmal das von der Bundesregierung in der Kommission lange präferierte sog. Zuschlagsmodell (Sozialhilfe plus 10 %) zur Grundlage hat. Dies widerspricht den Programmen von SPD und Bündnisgrünen zur Bundestagswahl 2002. Damit steht im Gesetzentwurf nicht eine bessere, einheitliche Eingliederung von Arbeitslosen im Mittelpunkt, sondern eine Entlastung der öffentlichen Kassen auf Kosten der Arbeitslosen.

Abs. 4 sieht eine Anpassung der Regelleistung nach dem aktuellen Rentenwert vor. Die Kopplung an die gesetzliche Rentenversicherung droht bei "Nullrunden" zu einer realen Kürzung der Leistung und einer Aushöhlung des Bedarfsprinzips zu führen. Damit wäre bei steigenden Preisen sogar das Existenzminimum gefährdet. Der DGB hält eine Bindung an die Preisentwicklung über ein Warenkorbmodell für deutlich geeigneter.

Zu § 22 (Leistungen für Unterkunft und Heizung)

Die Vorschrift sieht eine Übernahme der „angemessenen“ Unterkunfts-kosten vor. Dieser unbestimmte Rechtsbegriff ist Gegenstand zahlreicher Rechtsstreite. Da in Zukunft Arbeitnehmer bereits nach 12 Monaten Arbeitslosengeldbezug auf das so genannte ALG II verwiesen werden, ist es unbillig und angesichts der Mietpreise aus tatsächlichen Gründen kaum zu bewerkstelligen, ihre Wohnungen zugunsten einer preisgünstigeren Unterkunft zu verlassen. Die Übernahme der tatsächlichen Unterkunfts-kosten sollte daher großzügiger erfolgen. Außerdem ist nicht einsichtig, warum die Übernahme höherer Unterkunfts-kosten für ALG II-Empfänger in der Regel längstens auf sechs Monate begrenzt wird.

Die in Verbindung mit der Verordnungsermächtigung in § 27 mögliche Pauschalierung von Unterkunfts-kosten sieht der DGB kritisch. Pauschalen unterhalb des tatsächlichen Bedarfs führen dazu, dass der Bedarf des Haushalts nicht komplett gedeckt wird. In der Praxis "sparen" Hilfeempfänger in solchen Fällen dann bei anderen Leistungskomponenten wie den Ernährungskosten. Hierunter leidet dann insbesondere die Versorgung von Kindern.

Zu § 23 (Abweichende Erbringung von Regelleistungen)

Eine Hilfestellung in Form eines mit der zukünftigen Regelleistung zu verrechneten Darlehens stößt auf rechtliche Bedenken. ALG II stellt das Existenzminimum dar, das grundsätzlich nicht weiter gekürzt werden darf. Eine entsprechende Sozialhilfepraxis ist von Verwaltungsgerichten bereits als rechtswidrig bezeichnet wor-

den. Der daraufhin neu gefasste § 25a BSHG (Kürzung bis auf das zum Leben Unerlässliche) konnte diese Bedenken nicht ausräumen.

Zu § 24 (Befristeter Zuschlag nach Bezug von Arbeitslosengeld)

Der befristete Zuschlag soll den Übergang vom Arbeitslosengeld auf das ALG II "abfedern". In der vorgesehenen Form kann dies nur unzureichend geschehen. Faktisch werden Arbeitslose im Regelfall bereits drei Jahre nach Eintritt der Arbeitslosigkeit auf Sozialhilfe verwiesen.

Der DGB hält die faktische Abschaffung der Arbeitslosenhilfe sozialpolitisch für grundlegend falsch und rechtlich für bedenklich. Diesen Mangel kann auch ein befristeter Zuschlag nicht heilen. In der Kommission zur Gemeindefinanzreform hat sich der DGB für einen Zuschlag ausgesprochen, der 70 % des Unterschieds zwischen dem Haushaltseinkommen bei Arbeitslosengeldbezug und dem (neuen) Bedarf plus dem ursprünglich von der Bundesregierung vorgesehenen 10%-Aufschlag beträgt. Dieser sollte nach zwei Jahren auf die Hälfte sinken und dann nach weiteren zwei Jahren enden. Die Höchstgrenzen des Zuschlags sollten entfallen, womit nach den Daten der Kommission eine vertretbare finanzielle Mehrbelastung verbunden wäre. Eine solche Regelung würde sich in das sog. aufwandsneutrale Modell des DGB einpassen (siehe Anmerkungen zu § 20).

Zu § 28 (Sozialgeld)

Bei der Bemessung der Leistungen werden die im neuen SGB XII vorgesehenen Altersstufen zugrundegelegt. Die Leistungen für Kinder/Jugendliche im Alter von 7 bis einschließlich 17 Jahren liegen noch unterhalb der bisherigen Sozialhilfe, für Jugendliche im Alter zwischen 14 und 17 Jahren sogar beträchtlich. Der DGB hält die Kürzung der Leistungen insbesondere für Teenager für nicht nachvollziehbar. Für Kleinkinder (unter 7 Jahren) fallen die Leistungen hingegen etwas höher aus als im bisherigen BSHG. Insgesamt jedoch wird sich das ohnehin hohe Armutsrisiko von Kindern nochmals erhöhen.

§ 29 (Einstiegs-geld)

Nach dem Vorbild der Hilfe zur Arbeit (§ 18 Abs. 5 BSHG) kann bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für längstens 24 Monate ein Arbeitnehmerzuschuss gewährt werden, dessen Höhe durch Rechtsverordnung bestimmt werden soll. Anders als im BSHG ist der Zuschuss nicht an eine sozialversicherungspflichtige (oder selbständige) Erwerbstätigkeit gebunden. Dies sollte aber nach Auffassung des DGB unbedingt der Fall sein, um eine Ausweitung nicht sozialversicherter Arbeit und in der Folge von Lohndumping zu vermeiden; siehe Ausführungen zu § 10.

§ 30 (Freibeträge bei Erwerbstätigkeit)

Unabhängig vom Einstiegs-geld soll Erwerbseinkommen ebenfalls nach BSHG-Muster um Freibeträge in Abhängigkeit von der Verdiensthöhe bereinigt werden. Diese Freibeträge sind für einen Alleinstehenden bei 155 € (Westdeutschland) bzw. 149 € (Ostdeutschland) gedeckelt. In Abhängigkeit von der Familiengröße steigt der Freibetrag um 10 Prozentpunkte pro Person an und ist damit weitergehend als die bisherige BSHG-Regelung.

Der DGB begrüßt die Familienkomponente bei der Freibetragsregelung, weist zugleich darauf hin, dass entgegen

der verbreiteten Theorie von der sog. Sozialhilfefälle Alleinstehende die längsten Bezugszeiten in der Sozialhilfe aufweisen (so auch die Begründung zu § 30) und nicht – was aus ökonomischen Gründen naheliegender scheint – größere Bedarfsgemeinschaften mit entsprechend höherem Anspruch. (Siehe auch die Studie des DGB: „Lohnt sich Arbeit für Sozialhilfeempfänger, Sept. 2001.)

§ 31 (Absenkung und Wegfall des Arbeitslosengeldes II)

Die Sanktionen bei Verweigerung oder Abbruch von Erwerbsarbeit, Eingliederungsmaßnahmen und sogar bei Ablehnung einer angebotenen (!) Eingliederungsvereinbarung sind selbst im Vergleich zum bisherigen BSHG verschärft worden. In einer ersten Stufe erfolgt eine Kürzung der Regelleistung um 30% plus Wegfall des Zuschlags für vormalige Arbeitslosengeldbezieher. Meldeversäumnisse werden in der ersten Stufe mit einer 10%igen Kürzung sanktioniert. Bei jeder weiteren Pflichtverletzung des Arbeitslosen werden erneut 30 bzw. 10% abgezogen, womit im Extremfall die komplette Leistung einschließlich der Unterkunftskosten entfällt. Zur Sicherung des absoluten Existenzminimums können in solchen Fällen Sachleistungen oder Lebensmittelgutscheine von der Agentur ausgegeben werden.

Erwerbsfähigen Jugendlichen wird das ALG II bereits beim ersten Verstoß komplett gestrichen. Sie erhalten dann allenfalls Sachleistungen. Dies gilt auch bei Verweigerung von Jobs ohne arbeitsrechtlichen Schutz und ohne Beitragspflicht zur Sozialversicherung.

Die Sanktionen gelten für einen Zeitraum von drei Monaten. Ergänzende (Auffang-)Leistungen nach BSHG sind ausgeschlossen.

Der Arbeitslose ist für seinen Verantwortungsbereich beweispflichtig (Beweislastumkehr).

Die vorgesehenen Sanktionsregelungen spiegeln den ausgeprägten Forderungscharakter des gesamten Gesetzes und sind in mehrerer Hinsicht überpointiert. Die Ablehnung einer „angebotenen“ Eingliederungsvereinbarung sollte nicht zu Leistungskürzungen führen. In solchen Fällen können für erforderlich gehaltene Maßnahmen durch Verwaltungsakt durchgesetzt werden (so auch § 15). Erst dessen Nichtbeachtung darf Sanktionen zur Folge haben.

Es ist nicht einsichtig, warum für Jugendliche unter 25 Jahren schärfere Regeln gelten sollen als für andere Erwachsene. Die evtl. geringer ausgeprägte Einsichtsfähigkeit junger Menschen bietet eher zum Gegenteil Anlass.

Die Sanktionsregeln sind insgesamt schärfer als die vergleichbaren Regelungen im BSHG (§ 25), wofür nach Auffassung des DGB kein Anlass besteht. So sieht § 25 „nur“ eine Leistungskürzung in der ersten Stufe um 25 % vor. Auch sind die Interessen der mitbetroffenen Haushaltsangehörigen, insbesondere Kinder, durch § 25 Abs. 3 BSHG stärker geschützt als durch § 31 Abs. 2, der bei wiederholten Verstößen allenfalls Sachleistungen oder Lebensmittelgutscheine vorsieht.

Zu § 33 (Übergang von Ansprüchen)

Die Regelung sieht in Abs. 2 einen Übergang bei Unterhaltsansprüchen vor. Der DGB hält dies für verwaltungsaufwändig und insgesamt nicht für sachgerecht; vgl. den Alternativvorschlag bei den Ausführungen zu § 9.

Zu § 35 (Erbenhaftung)

Die an das Sozialhilferecht angelehnte Regelung verdeutlicht beispielhaft den Umfang der auf die Agentur für Arbeit neu hinzukommenden Verwaltungsaufgaben. Das Gesetzesziel einer Verwaltungsvereinfachung wird hier verfehlt.

Kapitel 4: Gemeinsame Vorschriften für Leistungen

Zu § 37 (Antragserfordernis)

Die Vorschrift bindet Leistungen der Grundsicherung an einen Antrag. Damit sind die Hilfeberechtigten schlechter gestellt als im Sozialhilferecht, in dem die Kenntnisnahme der Notlage durch den Sozialhilfeträger oder eine beauftragte Stelle ausreicht (§ 18 SGB XII-Entwurf).

Der DGB tritt für eine dem Sozialhilferecht entsprechende Regelung ein.

Zu § 39 (Anfechtung von Entscheidungen)

Widerspruch und Klage gegen einen Verwaltungsakt sollen keine aufschiebende Wirkung haben. Nach Auffassung des DGB sind die allgemeinen Verfahrensregeln im Sozialgesetzbuch ausreichend, so dass es dieser Regelung nicht bedarf. Es sollte auch klar gestellt werden, dass die Vorschriften der SGB I, IV und X gelten und auch die Regelungen der Eingliederungsvereinbarung durch ein Verwaltungs- und Gerichtsverfahren überprüfbar sind.

Zu § 43 (Aufrechnung)

Eine Aufrechnung des Anspruchs auf ALG II bei Erstattung von Leistungen oder Schadenersatz bis auf einen Restbetrag von 30 % der Regelleistung ist unverhältnismäßig. Der Restbetrag gewährleistet nicht das zum Lebensunterhalt Unerlässliche (vgl. § 25a BSHG) – eine menschenwürdige Lebensführung ist dann nicht mehr gesichert.

Zu § 45 (Einigungsstelle zur Entscheidung über die Erwerbsfähigkeit)

Der Definition und der konkreten Entscheidung von Erwerbsfähigkeit kommt eine Schlüsselrolle bei der Vermeidung von „Drehtüreffekten und Verschiebehahnhöfen“ zu. Die vorgesehene Lösung über Einigungsstellen ist angesichts der Vielzahl beteiligter Leistungsträger schwierig. Auch ist eine örtlich und trägerbezogene uneinheitliche Rechtsauslegung zu befürchten. Der DGB regt an, eine Begutachtung von Zweifelsfällen durch einen einheitlichen medizinischen Dienst von Renten-, Krankenkassen, BA und Kommunen zu prüfen.

Kapitel 5: Finanzierung und Aufsicht

Zu § 46 (Finanzierung aus Bundesmitteln)

Der DGB begrüßt, dass der Bund grundsätzlich die Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit trägt. Die Sozialhilfeträger waren durch die Kosten zunehmend überfordert, wodurch die Kommunen zum Teil an der Rand ihrer Leistungsfähigkeit gerieten. Die für atypische Notlagen konzipierte Sozialhilfe ist auch ordnungspolitisch nicht für eine Bekämpfung von Massenarbeitslosigkeit konzipiert.

Der DGB lehnt den sog. **Aussteuerungsbetrag der BA an den Bund** für jeden Arbeitslosengeldempfänger, der in das neue Leistungssystem überwechselt, entschieden ab. Der Aussteuerungsbetrag stellt eine „Strafgebühr“ dar, wenn die Arbeitsämter innerhalb der Bezugsfrist des

Arbeitslosengeldes nach SGB III (in der Regel 12 Monate) keine Vermittlung erreichen. Die Höhe der "Strafgebühr" an den Bund in Höhe des durchschnittlichen im Jahr für den gesamten Haushalt zu erbringenden Grundleistung einschließlich Sozialversicherungsbeiträgen (im Jahr 2004: 8.200 € pro Arbeitslosen) entspricht nicht an den Eingliederungsmaßnahmen orientierten Sacherwägungen sondern dient allein der Refinanzierung der Bundes. Die Belastung der BA ist für die zweite Jahreshälfte 2004 mit 3,1 Mrd. € und für das Jahr 2005 mit 5,9 Mrd. € kalkuliert. Im Vergleich zum Referentenentwurf ist damit die Belastung der BA im Jahr 2004 noch einmal um 0,3 Mrd. € erhöht worden.

Die Begründung einer Anreizsetzung für die BA hinsichtlich der Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit vermag nicht zu überzeugen. Die BA ist hierzu gesetzlich verpflichtet und hat diese Verpflichtung in ihre Geschäftspolitik übernommen. Mit Hilfe der vorgesehenen Zielvereinbarungen zwischen Bund und BA kann die Bundesregierung die Prävention auch vertraglich absichern. Der Aussteuerungsbetrag in der vorgesehenen Form nimmt die BA in Vorabhaftung für ein ihr unterstelltes Verhalten in der Zukunft (Zuwarten bei Arbeitslosen mit hohem Langzeitarbeitslosigkeitsrisiko). Damit wird die Reform der BA unnötig außerordentlich belastet.

Auch ordnungspolitisch ist der Aussteuerungsbetrag abzulehnen. Die BA kann nicht für konjunkturell und strukturell bedingte Langzeitarbeitslosigkeit in Haftung genommen werden, auf die sie selbst nur bedingten Einfluss hat. Der Aussteuerungsbetrag eröffnet einen neuen Verschiebepfad und stellt - **verfassungsrechtlich fragwürdig** - einen Zuschuss zum Bundeshaushalt aus Beitragsmitteln dar.

Damit werden auch Bezieher der Grundsicherung gefördert und teilweise finanziert, die bisher keine Sozialbeiträge geleistet haben.

Nur wenn der Beitragspflichtige durch die Gewährung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit einen besonderen Vorteil erhält, der nicht jedem anderen schon zuteil wird, ist der Staat berechtigt, eine besondere Beitragslast dem Versicherten aufzulegen. Davon kann bei einer Grundsicherung auf Fürsorgenniveau keinesfalls die Rede sein. Es bestehen verfassungsrechtliche Bedenken, wenn gebundene Beitragsmittel auch anderen Gruppen zukommen und das gesellschaftliche Existenzminimum über Sozialbeiträge mitfinanziert werden muss.

Zugleich wird den Empfehlungen der Hartz-Kommission hinsichtlich eines Systems klarer Aufgaben- und Finanzverantwortung widersprochen und der Prozess zur Reform der BA schwerwiegend belastet. Zudem rückt dadurch eine Beitragssatzsenkung in weite Ferne.

Zu § 48 (Zielvereinbarungen)

Die Steuerung der BA soll zukünftig verstärkt durch Zielvereinbarungen zwischen der Bundesregierung und der BA erfolgen. Hiergegen bestehen grundsätzlich keine Bedenken. Der DGB erwartet eine Einbeziehung der Selbstverwaltungsorgane auf allen Ebenen. Zielvereinbarungen nach § 46 sollen deshalb der Zustimmung des Verwaltungsrates bedürfen.

Zu § 49 (Innenrevision)

Der DGB unterstützt eine organisatorisch von den Dienststellen unabhängige Innenrevision. Entsprechend der Regelung in § 398 SGB III ist sicherzustellen, dass

die Berichte der Innenrevision dem Verwaltungsrat vorgelegt werden und dass bei Bedarf die Revisoren an Sitzungen des Verwaltungsrates teilnehmen. Regionale Berichte sind den Verwaltungsausschüssen vorzulegen. Die den Verwaltungsräten zugeordnete Kontrollfunktion kann sonst nicht ausgeübt werden.

Kapitel 7: Datenschutz

Zu §§ 50 und 51 (Datenübermittlung an Dritte, Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Sozialdaten durch nichtöffentliche Stellen)

Der DGB hält es für sehr problematisch, dass „nicht-öffentliche Stellen mit der Erhebung und Verarbeitung von Sozialdaten beauftragt“ werden können. Es ist nicht ersichtlich, warum eine Abweichung zu § 80 Abs. 5 SGB X geschaffen werden soll. Diese Vorschrift sieht bereits eine Beauftragung Dritter, allerdings unter bestimmten Bedingungen, vor.

Kapitel 8: Statistik und Forschung

Zu § 53 (Statistik)

Der DGB schlägt vor, die in der Begründung genannte Trennung von persönlichen und statistischen Daten zur Klarheit in den Gesetzestext aufzunehmen.

Zu §§ 54 und 55 (Eingliederungsbilanz, Wirkungsforschung)

Der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen kommt große Bedeutung zu. Das Instrument der Eingliederungsbilanz hat sich bewährt und sollte auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende ausgedehnt werden.

Die Eingliederungsbilanz muss geschlechtsspezifisch ausgewiesene Daten zu NichtleistungsempfängerInnen enthalten.

Selbstverwaltungsgremien sollte ein Initiativrecht zur Wirkungsforschung eröffnet werden.

Kapitel 12: Übergangs- und Schlussvorschriften

Zu §§ 65 und 66 (Übergangsvorschriften, Verordnungsermächtigung)

Der DGB hält einen gleitenden Übergang in das neue Leistungssystem aufgrund der organisatorischen Herausforderungen für notwendig. Das vorgesehene 3-Stufen-Modell lässt jedoch viele Fragen offen, da die konkrete Ausgestaltung über Leistungsvereinbarungen zwischen BA und Kommunen, aber auch gegebenenfalls durch Rechtsverordnungen der Bundesregierung geregelt werden soll. Aus Sicht des DGB ist eine durch Gesetz festgelegte Aufgabenteilung zwischen BA und Kommunen mit örtlichem Ausgestaltungsspielraum vorzuziehen; vgl. Ausführungen zu §§ 17 und 18.

Artikel 3 (SGB III)

Zu § 9 (Ortsnahe Leistungserbringung)

Der DGB begrüßt die Schaffung einheitlicher Anlaufstellen für alle Arbeit- oder Ausbildungsuchenden in Trägerschaft der BA. Der DGB hält es für zweckmäßig, die konkrete Ausgestaltung vor Ort zu entscheiden.

Die konkrete Ausgestaltung darf jedoch nicht zu einer "schleichenden Privatisierung" der BA führen. Die entsprechende Passage in der Begründung, 2. Absatz, sollte gestrichen werden. Die im SGB III und im Zuge der BA-Reform vorgesehenen Möglichkeiten der Beauftragung Privater sind hinreichend, die Passage deshalb überflüssig.

Zu §§ 418 ff. (Eingliederungshilfe, Sprachförderung)

Die bisherigen Regelungen zu den Eingliederungshilfen für Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler sowie für die Kostenübernahme bei der Teilnahme an Sprachkursen für diese Gruppe und für andere berechnigte Ausländerinnen und Ausländer werden grundlegend verändert.

a) Als Folge der Streichung des § 418 erhalten künftig die Spätaussiedler und Spätaussiedlerinnen keine Eingliederungshilfen mehr sondern sind auf die niedrigere neue Grundsicherung angewiesen.

Nach bisherigem Recht (§ 418) erhalten alle arbeitslos gemeldeten, bedürftigen Spätaussiedler und Spätaussiedlerinnen sowie ihre Ehegatten und Kinder Eingliederungshilfe, sofern kein Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe besteht und sie im Herkunftsgebiet innerhalb des letzten Jahres mindestens 5 Monate beschäftigt waren. Die wöchentliche Eingliederungshilfe betrug im Jahr 2002 bei der Steuerklasse I. ohne Kinder 120,54 € (monatl. 522 €). Die Dauer der Eingliederungshilfe ist auf 156 Tage beschränkt.

b) Entsprechend § 419 alte Fassung erhalten Aussiedlerinnen und Aussiedler, die Anspruch auf Eingliederungshilfen haben, auch die Kosten für die Teilnahme an einem Sprachkurs bis zu 6 Monaten zur beruflichen Eingliederung erstattet. Gefördert werden auch Aussiedlerinnen und Aussiedler, die keine Eingliederungshilfen erhalten, weil sie nicht bedürftig sind. Diese Regelung ist in dem neuen § 419 Abs. 1 übernommen. Die bisherigen Regelungen über Leistungen des BMFSFJ (Abs. 2) werden wortgleich in den neuen Abs. 3 übernommen.

c) Entsprechend § 420 alte Fassung, der aufgehoben werden soll, haben weitere Gruppen unter besonderen Voraussetzungen Anspruch auf Eingliederungshilfen während der Teilnahme an einem Sprachkurs sowie auf die Erstattung von Sprachkurskosten. Die Regelungen des bisherigen § 420 werden als Abs. 2 in den neuen § 419 übernommen. Die Übernahme der Sprachkurskosten wird jetzt in § 419 Abs. 3 geregelt.

Artikel 5 (SGB V)*Zu § 5 (Versicherungspflicht)*

Eine Krankenversicherungspflicht ist, anders als im bisherigen Arbeitslosenhilferecht, nur für Hilfeempfänger vorgesehen, die nicht familienversichert sind. Damit verlieren bisherige Arbeitslosenhilfebezieher ihren "eigenen" Krankenversicherungsschutz. Aus Sicht der gesetzlichen Krankenversicherung sind damit erhebliche Beitragsausfälle verbunden.

Zu § 232a (Beitragspflichtige Einnahmen)

Die Beiträge für die Bezieher der neuen Grundsicherung werden als von der Bezugsgröße abgeleitet für alle Leistungsempfänger vereinheitlicht. Dass heißt, sowohl auf der Beitragsseite wie auf der Leistungsseite (Krankengeld) findet eine Nivellierung statt.

Laut Begründung ist der gewählte Beitrag für das Jahr 2004 (125 €) für die Krankenversicherung kostenneutral. Unklar ist, warum der Text der allgemeinen Begründung von 110 € ausgeht.

Artikel 6 (SGB VI)*Zu § 166 (Beitragspflichtige Einnahmen sonstiger Versicherter)*

Der DGB begrüßt, dass der Gesetzentwurf eine Rentenversicherungspflicht vorsieht. Dies stellt eine im Vergleich zur Sozialhilfe deutliche Verbesserung dar.

Die Altersabsicherung für ALG II-Empfänger ist jedoch in der Höhe für die meisten bisherigen Arbeitslosenhilfeempfänger eine erhebliche Verschlechterung. Das pauschale Bemessungsentgelt für die Rentenversicherungsbeiträge soll bei 400 € liegen. Der daraus resultierende Beitrag beträgt z.Zt. 78 € und entspricht dem Mindestbeitrag.

Bisherige Bezieher geringer Arbeitslosenhilfe (unter 400 €) und Sozialhilfeempfänger stehen sich mit der neuen Regelung besser. Eine Altersrente oberhalb des Grundsicherungsniveaus lässt sich bei einer längeren Arbeitslosigkeit nicht mehr erzielen. Damit bleiben Arbeitslose zunehmend auch im Alter auf Leistungen der öffentlichen Hand angewiesen. Die bisherige Absicherung von Arbeitslosenhilfeempfängern war – trotz mehrerer Eingriffe in der Vergangenheit – deutlich besser. Bemessungsgrundlage war der Zahlbetrag der Arbeitslosenhilfe. Bei durchschnittlichen Arbeitslosenhilfezahlbeträgen von 553 € (West) und 483 € (Ost) im vergangenen Jahr konnte eine bessere Absicherung erreicht werden.

Hinzu kommt, dass keine Dynamisierung der Beiträge vorgesehen ist. Damit verliert die Bemessung und die daraus resultierende Altersvorsorge im Zeitablauf an Wert.

Die Nichtdynamisierung rührt aus kurzfristigen finanziellen Erwägungen her. Sie berücksichtigt nicht die damit verbundenen Folgekosten bei Altersarmut und verlagert insofern nur Kosten in die Zukunft.

Sie steht auch im Widerspruch zu der im SGB V getroffenen Regelung, die eine Dynamisierung der Krankenversicherungsbeiträge vorsieht.

Artikel 18 (Ausländergesetz)*Zu § 24 (Unbefristete Aufenthaltserlaubnis)*

Bislang hatten nach § 24 Abs. 2 Nr. 2 nicht erwerbstätige ausländische Staatsangehörige, deren Lebensunterhalt durch Arbeitslosengeld oder einen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe von min. 6 Monaten gesichert ist, einen Anspruch auf eine unbefristete Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis, sofern die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind. Durch die jetzt vorgenommene Streichung des Halbsatzes "oder noch für sechs Monate durch einen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe", entfällt der Anspruch auf eine unbefristete Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis.

Bereits in der Debatte um das Zuwanderungsgesetz, dass ebenfalls eine Streichung dieses Halbsatzes vorsah, hat der DGB deutlich gemacht, dass eine solche Regelung gerade Drittstaatsangehörige, die unverschuldet in längere Arbeitslosigkeit geraten sind, unverhältnismäßig benachteiligt. Als Folge kann es zum Entzug oder Widerruf der bisherigen Aufenthaltserlaubnis und zu einer Ausweisung kommen. Der DGB fordert, dass die alte Regelung des § 24 angepasst wird und damit auch diejenigen eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erhalten, die Anspruch auf die Leistungen des sog. ALG II haben.

Artikel 22 (Sozialgerichtsgesetz)*Zu § 51*

Der Gesetzentwurf sieht einen Rechtsweg über die Verwaltungsgerichte vor. Der DGB spricht sich hingegen entschieden für einen Rechtsschutz über die Sozialgerichte aus.

Die Regelungen des künftigen SGB II weisen enge Bezüge zum bisherigen und zum künftigen Recht der Ar-

beitsförderung sowie zu Vorschriften des Renten-, Kranken und des Unfallversicherungsrechts auf. Die gleichgelagerten Tatbestandsvoraussetzungen im SGB II und SGB III bedürfen einer einheitlichen Auslegung und der damit verbundenen zügigen Entscheidung einer Gerichtsbarkeit. Als Leistung der Arbeitsförderung sind für solche Angelegenheiten die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit nach § 51 Abs. 1, Nr. 4 SGG zuständig. Der neuen Rechtswegzuweisung bedarf es daher nicht.

Eine unterschiedliche Rechtswegzuweisung des Arbeitslosengeldes I und II hätte eine uneinheitliche rechtliche Beurteilung eng miteinander verknüpfter Lebenssachverhalte und Rechtsfragen zur Folge. Stellt z.B. die Bundesagentur für Arbeit eine Sperrzeit nach dem SGB III fest, ist nach der Durchführung des Verwaltungsverfahrens einschließlich der Entscheidung über den Widerspruch der Rechtsweg zu den Sozialgerichten eröffnet. Folgt dann nach Auslaufen des Bezuges

des Arbeitslosengeldes unter den Voraussetzungen des § 31, Abs. 3, Ziff. 3 SGB II eine weitere Sanktion, wäre nach Durchführung des Verwaltungsverfahrens und nach Entscheidung über den Widerspruch der Rechtsweg zu den Verwaltungsverfahren eröffnet. Die Betroffenen müssten zwei Klagen erheben; beide Gerichte müssten über den gleichen Sachverhalt entscheiden. Diese unnötigen Aufsplitterungen und Überschneidungen zwischen den Gerichtsbarkeiten sind zu vermeiden, um dem in Art. 95, Abs. 1 und 3 GG zum Ausdruck kommenden Grundsatz der Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung nachzukommen.

Eine einheitliche Rechtswegzuweisung führt sowohl im Verwaltungsverfahren als auch bei den Gerichten zur Vermeidung erheblichen Arbeitsmehraufwandes. Nach dem geltenden Sozialgerichtsgesetz werden nachfolgende, ergänzende und ändernde Bescheide automatisch in das Widerspruchsverfahren bzw. in das Sozialgerichtsverfahren einbezogen. Dies führt zur Straffung des Verwaltungs- und Gerichtsverfahrens und spart daher auch Kosten.

Für die rechtliche Überprüfung sozialrechtlicher Sachverhalte steht die hohe Fachkompetenz der Sozialgerichtsbarkeit zur Verfügung, diese müsste sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit erst erarbeiten. Auch in Fragen der Erwerbsfähigkeit steht ein fachkompetenter Apparat an gerichtlichen medizinischen und berufskundlichen Sachverständigen zur Verfügung.

Das Vertrauen der Versicherten/ Betroffenen in die Sachkompetenz der Sozialgerichtsbarkeit wird auch dadurch gestärkt, dass die an Verfahren beteiligten ehrenamtlichen Richter/Richterinnen aus dem Kreis der Versicherten ernannt werden. Dieser Bezug geht nach der vorgesehenen Rechtswegzuweisung verloren, da diese Praxis in der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht geübt wird.

Außerdem ist in der Verwaltungsgerichtsbarkeit ein Berufungsverfahren nur unter den engen Voraussetzungen des § 124 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) zugelassen. Da es bei der Überprüfung nach dem SGB II regelmäßig um die existenziell notwendige Sozialleistung geht, müsste § 124 Abs. 2 VwGO entsprechend geändert werden, damit wie im Sozialgerichtsverfahren die Berufung grundsätzlich zugelassen ist.

Im Verwaltungsgerichtsverfahren entscheiden regelmäßig in der I. Instanz drei Berufsrichter/innen und zwei eh-

renamtliche Richter/Richterinnen. Damit ist es offensichtlich, dass die Zuweisung zur Verwaltungsgerichtsbarkeit mehr Kosten verursacht als die Durchführung eines Verfahrens in der I. Instanz der Sozialgerichtsbarkeit, in der neben dem Berufsrichter/richterin zwei ehrenamtliche Richter/Richterinnen tätig sind.

Nicht unerheblich für die Gewerkschaften ist, dass bei Streitigkeiten vor den Sozialgerichtsbarkeiten bis zum Bundessozialgericht die Prozessvertretung durch gewerkschaftliche Prozessvertreter möglich ist. Eine entsprechende Regelung gibt es in der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht und müsste in der Verwaltungsgerichtsordnung erst noch geschaffen werden. Die Sachkompetenz der gewerkschaftlichen Prozessvertreter darf nicht außer acht bleiben, diese Sachkompetenz trägt auch dazu bei, dass das Verfahren zügig bearbeitet werden kann. Sind jedoch Kläger auf die Vertretung von Rechtsanwälten angewiesen, wird es, da von dem Existenzminimum die Anwalts- und Gerichtskosten nicht gezahlt werden können, zu einer Fülle von Prozesskostenhilfen kommen, deren Kosten letztlich auch der Steuerzahler zu tragen hat.

Artikel 25 (Wohngeldgesetz)

Die Änderung des Wohngeldgesetzes zielt im Kern darauf ab, eine Doppelzuständigkeit von Job-Center und Wohngeldstelle hinsichtlich der Leistungen zur Deckung der Unterkunftskosten zu vermeiden. Der DGB unterstützt das Ziel der Vermeidung von Verwaltungsaufwand und Bürokratie grundsätzlich.

Die vorgesehene Lösung ist jedoch unter verschiedenen Aspekten kritisch, die insgesamt die vorgesehene Regelung nicht ratsam erscheinen lassen.

- Wohngeld ist eine in Bezug auf ALG II, Sozialhilfe oder Grundsicherung vorrangige Leistung, die den Hilfeempfänger befähigen soll, unabhängig von diesen Sozialleistungen den Lebensunterhalt zu bestreiten. Diese Nachrangsystematik droht hier durchbrochen zu werden.
- In Abhängigkeit von der konkreten Fallgestaltung können Probleme bei der Beendigung des so genannten ALG II-Bezugs entstehen, da damit automatisch auch die Übernahme der Unterkunftskosten endet. In diesen Fällen müsste dann ein neuer Wohngeldantrag gestellt werden. Nach dem geltenden Wohngeldrecht bleibt ein bewilligtes Wohngeld hingegen bei kleineren Änderungen der persönlichen Verhältnisse unverändert.
- Weitere Verschiebungen im Finanztableau zwischen Bund, Ländern und Kommunen, die kaum exakt berechnet werden können.

Artikel 46 (Bundeskindergeldgesetz)

Zu § 6a (Kinderzuschlag)

Als neue dem so genannten ALG II bzw. dem Sozialgeld vorgelagerte Leistung soll ein sog. Kinderzuschlag eingeführt werden, der vermeiden soll, dass Eltern nur aufgrund ihrer Unterhaltspflichten zu Empfängern der Grundsicherung für Erwerbslose werden. Der Zuschlag stellt eine Verbesserung für Familien dar, soweit sie bisher ein Familieneinkommen knapp unterhalb oder oberhalb der Sozialhilfegrenze hatten. Zugleich soll damit ein Arbeitsanreiz für diese Eltern gesetzt werden. Der Kinderzuschlag ist aus DGB-Sicht grundsätzlich positiv. Er ist jedoch bei rund 1 Million Kindern im Sozial-

hilfebezug und den neu hinzukommenden Kindern bisheriger Arbeitslosenhilfeempfänger deutlich zu eng. Angeblich werden 150.000 Kinder durch den Zuschlag begünstigt. Die konkrete Ausgestaltung ist kompliziert und verwaltungsaufwändig. Die Begrenzung auf 36 Monate zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten bei der Arbeitsaufnahme ist bei einer Sozialleistung für Kinder, anders als bei Lohnkostenzuschüssen, merkwürdig. Womöglich ist die Begrenzung der zunächst versuchsweisen Einführung der Leistung bis Ende 2006 geschuldet.

Entwurf der Fraktion von CDU/CSU eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen „Existenzgrundlagengesetz“ (EGG)

Zielsetzung des Gesetzentwurfes

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf für ein Existenzgrundlagengesetz (EGG) schlägt die Fraktion von CDU/CSU vor, dass Arbeitslose in Zukunft nach Ablauf des Arbeitslosengeldes nicht mehr von der Bundesanstalt für Arbeit, sondern von den Kommunen betreut und vermittelt werden. Die Kommunen, die Landkreise und Kreisfreien Städte errichten zu diesem Zweck Vermittlungsagenturen und schließen Kooperationsverträge mit der Bundesanstalt für Arbeit. Durch dieses Gesetz soll die bisherige Sozialhilfe, die Arbeitslosenhilfe und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung abgeschafft werden und in einem Gesetz zusammengefasst werden.

Arbeitslose, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, erhalten ab dem ersten Tag der Meldung bei der Vermittlungsagentur ein verpflichtendes Arbeitsangebot. Wenn kein Angebot auf dem ersten Arbeitsmarkt zur Verfügung steht, ist die Kommune verpflichtet, ein kommunales Beschäftigungsangebot zum Sozialhilfesatz zu unterbreiten. Die Jobs sind nicht sozialversicherungspflichtig, als Lohn gibt es lediglich die Sozialleistung und es wird keine Mehraufwandsentschädigung gezahlt. Die Bezahlung ist unabhängig von der konkreten Tätigkeit und der individuellen Qualifikation des Beschäftigten. Die Beschäftigung ist keine Beschäftigung im Sinne der gesetzlichen Krankenversicherung oder der gesetzlichen Rentenversicherung und der Arbeitslosenversicherung. Das Angebot kann der Arbeitslose nicht ablehnen, es sei denn, er nimmt erhebliche Abzüge von der Sozialleistung bis hin zur Einstellung in Kauf.

Nach aktuellen Erhebungen des Statistischen Bundesamtes sind inzwischen ca. 50% der Arbeitslosen länger als 12 Monate arbeitslos. Betroffen wäre also eine Gruppe von rund 2,5 Mio. heutigen Empfängern von Arbeitslosenhilfe bzw. Sozialhilfe.

Die Höhe der Leistungen, die Frage der Zumutbarkeit und die möglichen Sanktionen sollen durch Landesrecht geregelt werden.

Arbeitslose, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, erhalten eine „Lohnfreistellung“, die über die Freigrenzen im heutige Sozialhilferecht hinaus geht. Das bedeutet, ein größerer Teil des Lohnes als heute in der Sozialhilfe, wird nicht auf die Sozialleistung angerechnet. Eine gleichartige Lohnfreistellung erhalten auch bereits Beschäftigte, die eine Arbeit in diesem Lohnsegment ausüben. Für diese Gruppe wird ein Lohnzuschlag gezahlt, also ein Kombilohn bzw. eine spezielle Form der „negativen Einkommenssteuer“. Die Lohnfreistellung umfasst die Einkommen von 400 bis maximal 2.200 Euro. Unter

400 € erfolgt keine Anrechnung auf die Leistung. Zwischen 400 und 1.100 € beträgt der Zuschlag bzw. der Freibetrag 50 %, ab 1.100 bis 2.200 € 15 %. Für Familien mit Kindern gelten noch höhere Freigrenzen. Voraussetzung ist eine Vollzeitbeschäftigung.

Die Kosten des Systems sollen den Kommunen vom Bund über die Länder zu zwei Dritteln erstattet werden. Um diesen Erstattungsanspruch rechtlich abzusichern, soll eine entsprechende Klausel in das Grundgesetz aufgenommen werden. Erstattet werden sollen auch die Kosten für den Kombilohn.

Das Ifo-Institut hat im Auftrag der Hessischen Landesregierung errechnet, dass der Gesetzesvorschlag kurzfristig 3 Mrd. € kostet, langfristig aber Einsparungen in Höhe von 10 Mrd. € zur Folge hat. Diese sollen vor allem erreicht werden durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze und damit verbundener höherer Steuer- und Sozialbeitragsentnahmen. Wo die neuen Arbeitsplätze entstehen sollen, wird allerdings offen gelassen.

Bewertung:

Das Hessische Existenzgrundlagengesetz lehnt sich in seiner Struktur an das Bundessozialhilfegesetz an, verschärft aber konkrete Regelungen insbesondere für erwerbsfähige Hilfeempfänger. Da auch die laufende Leistung in Länderrecht geregelt wird, steht zu befürchten, dass die Leistung noch unter dem heutigen Sozialhilfeniveau bleibt. Die Freibeträge für Alleinerziehende werden abgeschafft, was die finanzielle Notlage dieser Haushalte zulasten der Kinder noch mehr verschärft. Eine Rentenversicherung für Hilfeempfänger ist nicht vorgesehen.

Arbeitslose werden generell zur Arbeit verpflichtet. Damit ist zu befürchten, dass weit mehr als 1 Mio. Menschen in einem Beschäftigungssektor von Pflichtarbeit beschäftigt werden. Damit würde massiv reguläre Arbeit verdrängt, weil das Kriterium der „Zusätzlichkeit“ nicht gelten soll.

Insbesondere die Verpflichtung zur kommunalen Beschäftigung für den Sozialhilfesatz ohne Mehraufwandsentschädigung stellt Beschäftigte gegenüber Nichtbeschäftigten schlechter, weil noch nicht einmal die für den Erwerb notwendigen Kosten (Werbungskosten) ausgeglichen werden.

Eine Grenze für die Zumutbarkeit von Arbeit gibt es nicht. Eine Arbeit unter Fortzahlung der Sozialleistung kann zu extrem niedrigen Löhnen führen. Die Kommune hat die Möglichkeit einen Teil ihrer Pflichtaufgaben zu Billiglöhnen erledigen zu lassen. Die Ausgestaltung der Arbeit kommt einem „Zwangsarbeitsystem“ sehr nahe. Das Arbeitsangebot ist von seiner Zielrichtung nicht auf Erwerbstätigkeit und die Überwindung der Sozialhilfebedürftigkeit ausgerichtet, sondern soll mehr der Abschreckung dienen.

Die Beschäftigung von Arbeitslosen in kommunalen Beschäftigungsprojekten ist auch nach Auffassung des DGB grundsätzlich zumutbar und kann in bestimmten Fällen sinnvoll sein, um dem Entstehen von Langzeitarbeitslosigkeit vorzubeugen. Jedoch muss die Arbeit grundsätzlich sozialversicherungspflichtig sein und einen Ausstieg aus der Sozialhilfebedürftigkeit eröffnen. Wer arbeitet sollte in jedem Fall mehr zum Leben haben, als jemand der nicht arbeitet.

Das Lohnfreistellungssystem und der Lohnzuschlag für niedrige Einkommen sind ein Kombilohn-Modell, das darauf angelegt ist, dauerhaft niedrige Löhne über die Sozialhilfe zu subventionieren. Die hierzu von mehreren Forschungsinstituten vorgenommenen Modellrechnungen kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass Kombi-Lohn ein sehr teures Instrument ist und die Folgekosten letztlich unkalkulierbar sind. Bei einer garantierten Lohnaufstockung ist die Gefahr groß, dass untere Löhne weiter abgesenkt werden, in der Erwartung, dass diese zu großen Teilen von den Sozialämtern aufgestockt werden. Das Lohnzuschlagsmodell wird vom DGB entschieden abgelehnt, es würde die Sozialhilfebedürftigkeit trotz Erwerbsarbeit massiv fördern.

Die Administrierung durch die Kommunen führt dazu, dass im Regelfall nach 12-monatiger Arbeitslosigkeit Arbeitslose in die kommunale Betreuung übergehen. Das bedeutet, dass sowohl die Bundesanstalt für Arbeit für die Arbeitslosengeldempfänger als auch die Kommunen für die längerfristig Arbeitslosen ein eigenes Vermittlungssystem führen müssen, jedes dieser Systeme betreut etwa 50% der Arbeitslosen. Die Kommunen müssen ihr Personal erheblich aufstocken. Wenn eine Betreuungsschlüssel von 1:75 erreicht werden soll, muss das Personal bei den Kommunen mindestens verdoppelt werden. Die Übernahme dieser Verantwortung wird sowohl vom Deutschen Städtetag als auch vom Deutschen Städte und Gemeindebund entschieden abgelehnt.

Da die Arbeitgeber, die offene Stellen anbieten, vermutlich vorrangig mit den Arbeitsämtern zusammen arbeiten werden, wird die Vermittlung für einen Langzeitarbeitslosen durch die kommunalen Agenturen noch schwieriger als heute. Letztendlich werden zu Lasten der Arbeitslosen neue Verschiebehöfe eröffnet. Durch das Vorhalten von zwei Systemen steigen die Kosten und die Effizienz der Arbeitsvermittlung sinkt.

Auch finanziell ist das System unkalkulierbar. Da der Bund per Grundgesetz verpflichtet werden soll, zwei Drittel der Kosten zu übernehmen, selbst aber keinen Einfluss auf die Vergabe der Mittel hat, drohen die Kosten zu explodieren. Dass die Kommunen letztendlich Ausgaben zu Lasten Dritter, in diesem Fall Ausgaben des Bundes tätigen, kann langfristig nur schwerlich Bestand haben.

Der DGB lehnt die uneinheitliche Rechtsanwendung ab, die dadurch entsteht, dass wichtige Regelungen der Hilfefewährung nach Landesrecht bestimmt werden. Hierzu gehören die Höhe der Leistungen, die Zumutbarkeit der Arbeit und die vorgesehenen Sanktionen. In diesem Bereich, der die Lebenssituation von Millionen Menschen regelt, kann es bundesweit kein unterschiedliches Recht geben. Im Interesse der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse muss auch das unterste soziale Sicherungssystem nach bundeseinheitlichen Kriterien ausgestaltet sein.

Verbunden mit der Einführung dieses Gesetzes ist auch die Abschaffung der Grundsicherung im Alter. Dieses Gesetz hat sich bewährt und schafft für ältere Menschen eine klare, nicht diskriminierende Rechtsgrundlage.

Fazit: Mit dem EGG wird der Sozialabbau massiv fortgesetzt. Das Gesetz ist nicht mehr auf Hilfe ausgerichtet und Arbeitslose werden unter Generalverdacht gestellt, dass sie sich vor Arbeit drücken wollen. Mit der Einführung eines Lohnzuschlages auch für bereits Beschäftigte wird sich der Personenkreis der Hilfeempfänger erheb-

lich über den heutigen Stand hinaus ausweiten. Die Kommunen sind mit diesem System überfordert.

Der Gesetzentwurf ist nicht geeignet, die selbst gesetzten Ziele zu erreichen. Es ist nicht erkennbar, wodurch Arbeitslosen der Weg in den ersten Arbeitsmarkt eröffnet werden soll. Das Gesetz enthält keinerlei Vorschläge, die erwarten lassen, dass die Zahl der Arbeitsplätze tatsächlich zunimmt. Im Gegenteil, durch den massiven Ausbau eines öffentlichen „Billiarbeitsmarktes“ ist zu befürchten, dass die Zahl der regulären Arbeitsplätze weiter abnehmen wird. Die Wahrscheinlichkeit, dass Arbeitslose einen regulären Arbeitsplatz bekommen, nimmt also eher ab.

Die Kosten dieses Systems sind unkalkulierbar, weil es eine getrennte Aufgaben und Finanzverantwortung geben soll. Die Berechnungen des Ifo Institutes, die mittelfristig eine Entlastung prognostizieren, werden vom DGB massiv bezweifelt und lassen sich auch nicht in Übereinstimmung bringen mit den Ergebnissen anderer Forschungsinstitute, die besonders beim Ausbau eines Kombilohnes große Vorbehalte angemeldet haben.

Das Hessische Existenzgrundlagengesetz und der Antrag der Fraktion von CDU/CSU ist nicht darauf ausgerichtet Hilfe zu leisten, sondern will insbesondere der Durchsetzung eines so genannten Niedriglohnssektors zum Durchbruch verhelfen. Im Vergleich zum vorgesehenen SGB II sind die Regelungen zur Aufnahme von Arbeit, Zumutbarkeit und Sanktionen noch schärfer gefasst. Die soziale Sicherung ist noch niedriger. Der Übergang von Kompetenzen auf die Länder wird zu einer uneinheitlichen Rechtsanwendung führen. Es besteht die Gefahr, dass die Leistungen an Erwerbslose tendenziell weiter absinken.

Das Gesetz soll auch die Sozialhilfe und die Grundsicherung im Alter ablösen. Dem bisherigen Gedanken des BSHG folgend muss aber ein grundsätzlicher Anspruch auf sofortige Hilfeleistung, ohne jede Vorbedingung erhalten bleiben. Dies ist der Grundgedanke des BSHG aus dem Jahre 1962, hinter dem der Gesetzesvorschlag weit zurück bleibt.

Es ist erforderlich, dass den Arbeitslosen ausreichend Suchzeit und Auswahlmöglichkeit beim Anbahnen von Arbeitsverhältnissen verbleibt. Sofortige Zwangsmaßnahmen sind auch arbeitsmarktpolitisch nicht sinnvoll. Für öffentlich geförderte Beschäftigung und für die Vermittlung in Arbeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt müssen Mindestbedingungen festgeschrieben werden, die Ausbeutung verhindern. Arbeiten, die auf dem Arbeitsmarkt verwertbare Kenntnisse vermitteln, sind der Unterbringung in reiner „Beschäftigungstherapie“ vorzuziehen.

Bei Jugendlichen muss die Förderung von Ausbildung in jedem Fall Vorrang haben vor der Zuweisung in Beschäftigungsmaßnahmen. Auch bei der Vermittlung von Ausbildungsplätzen muss dem Jugendlichen eine Wahlmöglichkeit und eine Entscheidung nach Neigung und Fähigkeiten verbleiben.

Der Vorschlag bleibt in wichtigen Eckpunkten noch hinter dem Vorschlag der Bundesregierung zur Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zurück. Die Folgen der Arbeitslosigkeit werden einseitig zu Lasten der Schwächsten am Arbeitsmarkt verschoben. Es geht nicht um Hilfe zur Arbeit, sondern um Ausgrenzung aus dem Sozialsystem.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)687

2. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 -
- b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -
- c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -
- d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände**I. Vorbemerkung**

Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt werden die Transferleistungen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfeempfänger verzahnt. Diese Zusammenführung der beiden steuerfinanzierten und an der Bedürftigkeit orientierten Leistungen ist ein von den Arbeitgebern seit langem angehaltener Schritt für grundlegende Reformen am Arbeitsmarkt. Die heutige Ausgestaltung dieser Transfersysteme führt nicht nur zu einem enormen bürokratischen Aufwand und dazu, in einem System Kostensenkungen zu Lasten des anderen Systems erreichen zu wollen. Sie führt vor allem dazu, dass sich die Arbeitsaufnahme zu oft nicht lohnt und damit der raschen Wiedereingliederung von Arbeitslosen und Hilfeempfängern in Beschäftigung entgegensteht. Als Ziele einer Reform sollten aus Sicht der Arbeitgeber deshalb die schnelle Vermittlung in Arbeit, die effiziente Administration, vor allem aber die Beseitigung individueller und institutioneller Fehlanreize und die Schließung der Verschiebebahnhöfe im Mittelpunkt stehen.

Der jetzt vorgelegte Gesetzentwurf für die neue bedürftigkeitsorientierte Hilfeleistung „Arbeitslosengeld II“ weist hinsichtlich dieser Zielsetzung massive Konstruktionsfehler auf: Von allen denkbaren Gestaltungsoptionen werden wenig zielführende und ordnungspolitisch bedenkliche gewählt. Dies betrifft die Höhe der Leistung einschließlich der ergänzend gewährten Zuschläge, vor

allem aber die Übertragung der administrativen Verantwortung auf die Bundesanstalt für Arbeit (BA) und ihre Arbeitsämter (künftig: Bundesagentur und Agenturen für Arbeit) sowie die nicht unerhebliche Finanzierung der neuen Leistung aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung.

Zu den positiven Ansätzen zählt, dass künftig wirksame Sanktionsmöglichkeiten und Anreize zur schnellen Jobsuche bestehen und die Wirkungsforschung vorgebracht werden soll. Ob diese Instrumente vor dem Hintergrund des systematisch falsch angelegten Arbeitslosengeld II allerdings überhaupt arbeitsmarktpolitische Wirkungen zeigen können, ist ausgesprochen fraglich.

II. Themen und Bewertung**1. Höhe der Leistung und Zuschläge**

Die monatliche Regelleistung zur Sicherung des laufenden Lebensunterhalts orientiert sich in ihrer Höhe an dem jeweils maximalen monatlichen Regelsatz der Sozialhilfe einschließlich sämtlicher pauschalierbaren Leistungen. Für die alten Bundesländer sind dies derzeit 345 Euro, für die neuen Bundesländer liegt der Satz bei 331 Euro. Die in der sog. Bedarfsgemeinschaft der erwerbsfähigen Hilfeempfänger lebenden Kinder erhalten bis zum 14. Lebensjahr davon 60 Prozent, danach bis zum 18. Lebensjahr 80 Prozent dieser Leistung als ein sog. „Sozialgeld“. Daneben werden Leistungen für einmalige Bedarfe und Leistungen für Unterkunft und Heizung gewährt.

Für ehemalige Bezieher der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld wird darüber hinaus ein auf zwei Jahre begrenzter und degressiv gestalteter Zuschlag zum Arbeitslosengeld II gezahlt. Der Zuschlag beträgt zwei Drittel der Differenz der beiden Transferleistungen einschließlich Wohngeld, höchstens jedoch 160 Euro für Alleinstehende und 320 Euro bei Partnern plus 60 Euro pro Kind.

Die Höhe der neuen Transferleistung muss sich konsequent am Sozialhilfeniveau orientieren. Nur so kann das Ziel, stärkere Anreize zur Arbeitsaufnahme zu setzen und die sog. „Sozialstaatsfalle“ zu überwinden, erreicht werden. Jede Form des Zuschlags, die – wie im heutigen System – einen höheren Lohn für Nichtarbeit faktisch definiert, schreibt in Teilen die Fehlanreize der Arbeitslosenhilfe fest. Es ist auch mit Hinweis darauf, dass die geplante Verkürzung der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld abgedeckt werden soll, nicht nachvollziehbar, dass schon die nur theoretische Erwerbsfähigkeit Hilfeempfängern in diesem neuen System automatisch eine Besserstellung gegenüber denjenigen Menschen in der Sozialhilfe gewährt, die auf Grund von Alter oder einer schweren Behinderung nicht in der Lage sind, für ihren eigenen Lebensunterhalt zu sorgen.

2. Sozialversicherungspflicht für Hilfebedürftige

Nach den neuen Regelungen sollen erwerbsfähige Hilfeempfänger in die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung einbezogen werden. Dazu sind monatliche Pauschalbeträge von 110 bzw. 13 Euro vorgesehen. Darüber hinaus sollen die Bezieher von Arbeitslosengeld II in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert sein, wenn sie im letzten Jahr vor Beginn der Leistung versicherungspflichtig waren. Damit soll insbesondere die Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen für ehemalige Arbeitslosengeld- bzw. Arbeitslosenhilfeempfänger fortgesetzt werden. Soweit die genannten Voraussetzungen für bisherige Sozialhilfeempfänger gegeben sind, ist auch dieser Personenkreis in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen.

Die Risikoabsicherung der Hilfeempfänger in die gesetzliche Krankenversicherung ist durchaus plausibel. Die vorgeschlagenen Pauschalbeträge sind jedoch in keinem Fall kostendeckend. Nach ersten Schätzungen müssten die Beträge jeweils doppelt so hoch liegen wie vorgesehen. Hier muss nachgebessert werden.

Hinsichtlich der Einbeziehung in die Rentenversicherungspflicht bestehen erhebliche Bedenken. Ordnungspolitisch macht es keinen Sinn, dass aus einer Fürsorgeleistung Ansprüche auf höhere Versorgungsleistungen erwachsen. Durch den Erwerb derartiger Ansprüche wird ein weiterer Anreiz zum längeren Verbleib in der Hilfeleistung gesetzt. Die notwendige Distanz zum Arbeitseinkommen und zur durch Beiträge fundierten Versicherungsleistung wird weiter abgebaut. Zudem decken die geringfügigen Beitragsleistungen des Bundes nicht die aus der Versicherungspflicht erwachsenden Ausgaben. Ehemaligen Sozialhilfeempfängern werden neue Leistungsansprüche zugebilligt. Die Kosten werden aber nicht systemgerecht vollständig aus Steuermitteln finanziert, sondern nur zum Teil. Die nicht gedeckten Kosten muss dann ein weiteres Mal die Gemeinschaft der Beitragszahler finanzieren.

3. Zuschläge zum Kindergeld

Für Erwerbstätige mit Kindern, die wegen ihres geringen

Einkommens Anspruch auf ergänzendes Arbeitslosengeld II hätten, soll ein auf drei Jahre befristeter Zuschlag zum Kindergeld in Höhe von maximal 140 Euro monatlich eingeführt werden. Dies betrifft vor allem erwerbstätige Hilfeempfänger, die den gesamten monatlichen Bedarf für ihre Familie, insbesondere, den für ihre Kinder, nicht aus eigenem Einkommen erwirtschaften können.

Die Zuschläge sollen dazu beitragen, dass in einem begrenzten Einkommenssegment kein ergänzender Bezug von Arbeitslosengeld II (ALG) für Familien notwendig wird. Dabei wird jedoch im Wesentlichen nur eine Sozialleistung durch eine andere ersetzt und nichts an der Abhängigkeit einkommensschwacher Haushalte von Sozialleistungen geändert. Darüber hinaus ändert auch der Kindergeldzuschlag nichts an den Fehlanreizen, die sich daraus ergeben, dass ab einem bestimmten Hinzuverdienst die ergänzende Hilfeleistung gekürzt wird. Gleichzeitig könnte es für Familien mit einem geringen Haushaltseinkommen, die knapp über der Bedürftigkeitsgrenze liegen, in Grenzen attraktiv werden, den Arbeitseinsatz und damit das Einkommen soweit zu reduzieren, dass sie diesen Kindergeldzuschlag beziehen können. Hiermit werden also die Anreize ein weiteres Mal falsch gesetzt.

4. Träger der neuen Leistung

Die vermittelrische und leistungsrechtliche Betreuung der ALG-II-Empfänger und der mit ihnen zusammenlebenden Angehörigen sollen die BA und ihre Arbeitsämter wahrnehmen. Sie sollen dabei mit den Kommunen und auch mit Dritten zusammenarbeiten.

Die Übertragung dieser zusätzlichen Verantwortung von insgesamt geschätzten 4,3 Mio. Leistungsempfängern auf die BA steht in eklatantem Widerspruch zu dem eingeleiteten Reformprozess der Arbeitsverwaltung. Statt einer Konzentration auf die Kernaufgaben der Arbeitslosenversicherung wird im Gegenteil das sozialpolitische Aufgabenspektrum der BA erweitert und damit auch zwangsläufig die Belastung der Beitragszahler mit sach- und versicherungsfremden Aufgaben weiter ausgedehnt.

Die Trägerschaft für die Leistung sollte ordnungspolitisch korrekt und sachnah auf kommunaler Ebene angesiedelt sein, deren Finanzkraft zugleich gestärkt werden muss. Viele Untersuchungen zeigen, dass sich die erwerbsfähigen und großteils langzeitarbeitslosen Hilfeempfänger häufig mehreren Vermittlungshindernissen und damit verbundenen Folgeproblemen gegenüber sehen. Viele bedürfen in erster Linie der psychosozialen Betreuung, der Drogen- oder Schuldnerberatung oder auch der Unterstützung bei Kinderbetreuung bevor eine Reintegration in den Arbeitsmarkt erfolgreich sein kann. In einem föderalen System und unter Beachtung des Prinzips der Subsidiarität müssen diese Aufgaben von den Kommunen ausgefüllt werden. Diese müssen hier ihre Kompetenzen und die Fähigkeit, Wirtschaftsförderung mit sozialer Infrastruktur zu vernetzen, weiter stärken. Dabei gilt es dann umgekehrt, intensiv mit den Arbeitsämtern, aber auch privaten Arbeitsvermittlern und Zeitarbeitsunternehmen zu kooperieren.

5. Finanzierung der neuen Leistung

Sowohl die Arbeitslosenhilfe als auch die Sozialhilfe werden aus Steuermitteln bezahlt. Während der Bund die Arbeitslosenhilfe trägt, sind die Kommunen für die Finanzierung der Sozialhilfe zuständig. Die Finanzierung

der neuen Leistung Arbeitslosengeld II, des Sozialgeldes für nicht erwerbsfähige Angehörige in der Bedarfsgemeinschaft sowie der damit verbundenen Sozialversicherungsbeiträge und Eingliederungsleistungen (Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen etc.) erfolgt aus Bundesmitteln. Die Länder und Kommunen werden indirekt über die Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens beteiligt. Die Bundesanstalt für Arbeit muss aus Beitragsmitteln zur Arbeitslosenversicherung direkt einen sog. „Aussteuerungsbetrag“ an den Bund überweisen, und zwar für diejenigen Langzeitarbeitslosen, die nach dem Bezug von Arbeitslosengeld in die neue steuerfinanzierte Hilfeleistung übergehen. Dazu wird überschlagsweise die Zahl der Übertritte (geschätzt: rund 705 000 jährlich) mit dem durchschnittlichen Kopfsatz im Arbeitslosengeld II plus Sozialversicherungsbeiträgen plus dem Sozialgeld für die Angehörigen multipliziert. Allein für das halbe Jahr 2004 – die Regelungen sollen erst im Juli 2004 in Kraft treten – sollen 3,1 Mrd. Euro Beitragsmittel an das neue Fürsorgesystem überwiesen werden. Für die Folgejahre ist dann mit Summen von fast 6 Mrd. Euro – wahrscheinlich eher mehr – jährlich zu rechnen, die aus der Arbeitslosenversicherung für erwerbsfähige Hilfeempfänger und deren Bedarfsgemeinschaften bezahlt werden.

Die erneute Finanzvermischung von Versicherungs- und Fürsorgeleistung über einen Aussteuerungsbetrag ist nicht akzeptabel. Während mit der geplanten Verkürzung der Bezugszeit von Arbeitslosengeld auf 12 bzw. 18 Monate endlich wieder der Versicherungsgedanke in der Arbeitslosenversicherung – die kurzfristige Überbrückung zwischen Beschäftigungsverhältnissen – stärker in den Mittelpunkt gerückt wird, geht dann die faktische Verlängerung des Anspruchs über beitragsfinanzierte Zuschläge in der neuen steuerfinanzierten Leistung Arbeitslosengeld II wieder genau in die falsche Richtung. De facto würden damit die Beitragszahler die Kosten der bisher steuerfinanzierten Arbeitslosenhilfe hälftig übernehmen und den Bundeshaushalt in entsprechender Größenordnung entlasten.

Überdies kann das mit dem Aussteuerungsbetrag verfolgte Ziel, Arbeitslose durch die BA und ihre Arbeitsämter innerhalb der 12 Monate Leistungsbezug schneller und besser zu aktivieren und zu mobilisieren und nicht einfach in das nächste System „durchzureichen“, mit dieser „Strafzahlung“ gar nicht erreicht werden. Das betriebswirtschaftliche Kalkül der BA, das hier aktiviert werden soll, müsste gerade bei besonders schwer integrierbaren Arbeitslosen dazu verleiten, in den ersten 12 Monaten keine Aktivierungsmaßnahmen zu finanzieren. Denn es besteht ein großes Risiko, im Ergebnis trotz eines hohen finanziellen Aufwandes mit dem Aussteuerungsbetrag belastet zu werden. Wenn die Anreize für die BA und ihre Arbeitsämter zur frühzeitigen Vermittlung und Aktivierung gestärkt werden sollen, darf dies nicht über die ordnungspolitisch falsche Mitfinanzierung des Arbeitslosengeldes II erfolgen. Vielmehr müssen der BA im Rahmen des Kontraktmanagements klare Aktivierungsziele gesetzt werden (vergleiche Stellungnahme zum Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt).

Besonders abwegig wird diese Finanzkonstruktion, solange sich die BA im Defizit befindet und einen jährlichen Bundeszuschuss in Milliardenhöhe benötigt. Die Mittel, die über den Aussteuerungsbetrag im Haushalt

der BA abgezogen werden, muss der Bund unmittelbar über die Defizithaftung wieder nachfinanzieren – ein reines „In-Sich-Geschäft“. Dieses hat für die Beitragszahler gleichwohl negative Auswirkungen: der Bund legt nicht nur die Höhe des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung fest, er bestimmt auch allein, wie der Aussteuerungsbetrag ausgestaltet wird. Damit sichert sich der Bund die Option, sich beliebig auf Kosten der Beitragszahler zu refinanzieren, ohne dass diese im Rahmen der BA-Haushaltsaufstellung gegensteuern könnten. Zugleich wird beim Bund ein Anreiz gesetzt, den Beitragssatz zur BA hoch zu halten. Der Aussteuerungsbetrag muss daher ersatzlos gestrichen werden.

Zuständig für die Finanzierung sind der Bund und die Kommunen, die in einem vernünftigen System den Lastenausgleich organisieren müssen. Die Beteiligung von Ländern und Kommunen über die Umsatzsteuer ist allerdings mit Fragezeichen zu versehen. Der knapp 10 Mrd. Euro-Anteil am Umsatzsteueraufkommen, der damit dem Bund zufällt und in den Länderkassen dauerhaft fehlt, bedeutet eben gerade nicht die angekündigte Entlastung zugunsten von mehr Investitionen von Ländern und Kommunen. Der kommunale Wettbewerb, durch eine gezielte Infrastrukturpolitik die Voraussetzungen für Gewerbeansiedlungen zu schaffen, wird dadurch empfindlich gestört, weil den Ländern und Kommunen weitere Gestaltungs- und Handlungsspielräume genommen werden. Statt mehr Wettbewerbselemente in den föderalen Strukturen gäbe es weniger. Sinnvoller wäre es, wenn die Verantwortung für das Arbeitslosengeld II auf die Kommunen übertragen und der Bund diese dann auch finanziell in die Lage dazu versetzen würde, diese Aufgaben zu übernehmen. Überdies könnten Anreize zur schnellen Integration der Hilfeempfänger in den Arbeitsmarkt für die Kommunen dadurch geschaffen werden, dass sie die auf diese Weise eingesparten Mittel z. B. für Investitionen einsetzen könnten. Der Bund muss an der Finanzierung der Leistung Arbeitslosengeld II als gesamtgesellschaftliche Aufgabe beteiligt bleiben, um fiskalisch stärkere Anreize für gute gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen zu setzen.

6. Anreize und Sanktionen in der neuen Leistung

Die Anforderungen an erwerbsfähige Hilfeempfänger hinsichtlich der Zumutbarkeit von Jobs und arbeitsmarktpolitischen Instrumenten sind an die Regelungen des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) angelehnt und gehen damit deutlich über diejenigen im Arbeitsförderungsrecht hinaus. Grundsätzlich ist jede Erwerbstätigkeit zumutbar, weil die Bezieher von Arbeitslosengeld II dazu verpflichtet sind, die Belastung der Allgemeinheit durch ihre Hilfebedürftigkeit zu minimieren. Nach dem Prinzip des Förderns und Forderns sollen künftig die finanziellen Anreize zur Arbeitsaufnahme verstärkt werden. So kann bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ein Arbeitnehmerzuschuss von bis zu 24 Monaten („Einstiegsgehalt“) gewährt werden. Darüber hinaus sollen künftig großzügigere Freibeträge bei der Anrechnung von hinzuverdienendem Erwerbseinkommen auf die Transferleistung greifen. Diese liegen nach dem Entwurf auf Grund der angepassten Regelleistung zwischen 45 Prozent des Regelsatzes für Alleinstehende und bis zu 80 Prozent des Regelsatzes in einer Bedarfsgemeinschaft mit fünf oder mehr Personen. Zugleich sollen deutlichere Sanktionen greifen: So kann das Arbeitslosengeld II um 30 Prozent der Regelleistung abgesenkt werden, wenn

sich der Hilfeempfänger weigert, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen, gegen die Eingliederungsvereinbarung verstößt (z. B. keine Eigenbemühungen nachweist) oder einen Job ohne wichtigen Grund ablehnt. Jugendliche unter 25 Jahren müssen in diesen Fällen für maximal drei Monate damit rechnen, dass die Regelleistung komplett gestrichen wird.

Diese Vorschläge für mehr Beschäftigungsanreize und zur Beseitigung von Anrechnungsfallen werden von den Arbeitgebern bereits seit langem gefordert und eindeutig unterstützt. Das Konzept „Lohnergänzung statt Lohnersatz“ unterstützt gerade langzeitarbeitslose und gering qualifizierte Hilfeempfänger bei der Aufnahme einer auch geringer bezahlten Tätigkeit. Die geplanten Freibeträge gehen in Höhe und Verbindlichkeit deutlich über die aktuellen Regelungen im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) hinaus. Wichtig ist zugleich, dass stärker als heute die Eigeninitiative von arbeitslosen Hilfebeziehern Voraussetzung für den Transferbezug wird. Es gilt jetzt allerdings, die Sanktionsmöglichkeiten für die Verwaltung auch durchsetzungsfähig auszugestalten (Umkehr der Beweislast). Denn die bisher schon möglichen Kürzungen der Leistung bei mangelnder Kooperation stehen zu oft nur auf dem Papier. Insgesamt ist allerdings zu befürchten, dass die an anderer Stelle beschriebenen Fehlsteuerungen vor allem bei Leistungshöhe und Trägerschaft die positiven Arbeitsmarktwirkungen durch Anreize und Sanktionen zu einem erheblichen Teil zunichte machen.

7. Anrechnung von Einkommen und Vermögen

Bei der Prüfung der Bedürftigkeit wird eine Anrechnung von Einkommen und Vermögen – angelehnt an die Regelungen in der Sozialhilfe – vorgenommen. Danach bleibt selbst genutztes Wohneigentum weitgehend unangetastet. Von der Ermittlung des Vermögens wird ein Grundfreibetrag von maximal 13 000 Euro abgezogen ebenso wie ein gesondertes Vermögen zur Altersvorsorge.

Diese Regelungen sind grundsätzlich richtig und erkennen an, dass die politisch gewollte Stärkung der Eigeninitiative bei der Altersvorsorge auch bei der neuen Leistung Arbeitslosengeld II berücksichtigt werden muss. Eine besondere Privilegierung nur von ausdrücklich als Altersvorsorge geförderten Vermögens („Riester-Förderung“) birgt jedoch die Gefahr, dass andere Formen der Altersvorsorge unattraktiv werden.

8. Statistik und Forschung

Künftig sollen die Arbeitsämter neben den aus dem SGB III abgeleiteten Statistiken noch die im Zusammenhang mit dem Arbeitslosengeld II erforderlichen Datensammlungen erstellen. Darüber hinaus sind sie für Eingliederungsbilanzen analog den Regelungen im SGB III über den Verbleib und die Integration von erwerbsfähigen Hilfeempfängern und von Teilnehmern an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen verantwortlich. Die wissenschaftliche Begleitung soll über das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sichergestellt werden, daneben können Dritte beauftragt werden.

Es ist richtig und wichtig, die Wirkungsforschung über den Erfolg oder Misserfolg von Instrumenten zur Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung zu verbessern. Dazu sollten jedoch in erster Linie dringend unabhängige Wirtschaftsforschungsinstitute beauftragt werden. Die

Eingliederungsbilanzen sind notwendig, können hier aber nur ergänzende Informationen liefern. Die Aufgaben der Arbeitsverwaltung in diesem Bereich sollten vor dem Hintergrund der Diskussion um die Zuständigkeit für die neue Leistung und vor dem Hintergrund der Überlastung mit sachfremden Aufgaben allerdings noch neu zugeordnet werden.

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen - Existenzgrundlagengesetz (EGG) - BT-Drucksache 15/1523 -

I. VORBEMERKUNG:

Mit dem Entwurf für ein Existenzgrundlagengesetz (EGG) sollen Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einer neuen Leistung zusammengelegt werden. Für erwerbsfähige Hilfeempfänger soll nach diesen Vorschlägen künftig eine „Existenzsicherung“ greifen. Damit soll das bürokratische Nebeneinander zweier steuerfinanzierter Fürsorgesysteme beendet, sollen bestehende Verschiebehahnhöfe zwischen den Systemen abgeschafft und mehr Anreize zur zügigen Beschäftigungsaufnahme gesetzt werden.

Der vorgelegte Gesetzentwurf für ein EGG greift bei der Ausgestaltung der Leistung sowie auch bei der kommunalen Zuständigkeit für die Existenzsicherung wichtige Forderungen der Arbeitgeber auf. Der Entwurf findet daher grundsätzlich die Zustimmung der BDA. Gleichwohl besteht bei den kommunalen Beschäftigungsmöglichkeiten und vor allem bei den geplanten Lohnzuschlägen für nicht bedürftige Arbeitnehmer noch dringender Nachsteuerungsbedarf.

II. THEMEN UND BEWERTUNG:

1. Leistungshöhe

Die Höhe der neuen Leistung entspricht dem heutigen Sozialhilfeniveau und soll weitgehend durch Pauschalen erfolgen.

Aus Sicht der Arbeitgeber ist diese Regelung konsequent, denn nur so können stärkere Anreize zur Suche und zügigen Aufnahme einer neuer Stelle gesetzt und so die „Sozialstaatsfalle“ besser überwunden werden.

2. Träger der Leistung

Verantwortlich für die Existenzsicherung sollen die Kommunen sein. Die Aufgaben können jedoch auch an Verbände der freien Wohlfahrtspflege oder an (private) Dritte übertragen werden. Die Träger der Existenzsicherung gründen dazu neben der Arbeitsverwaltung eigene Vermittlungsagenturen. Dabei können das zuständige Landesarbeitsamt und die oberste Landesbehörde Verwaltungsvereinbarungen über die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen den Vermittlungsagenturen und den Arbeitsämtern abschließen.

Nicht nur wissenschaftliche Studien, sondern vor allem auch die praktische Erfahrung vor Ort zeigen, dass sich viele Hilfeempfänger einer Vielzahl von Vermittlungshemmnissen gegenübersehen. Zur dauerhaften Rückkehr in den Arbeitsmarkt können zunächst eine psychosoziale Betreuung, eine Schulden- oder Suchtberatung oder die Unterstützung bei der Suche nach Kinderbetreuungsmöglichkeiten notwendig sein. Die Kommunen haben in diesem Bereich große Kompetenzen entwickelt und die erforderliche Infrastruktur aufgebaut. Es ist daher sachnah und ordnungspolitisch geboten, die Verantwortung für die Existenzsicherung den Kommunen zu übertragen.

Geprüft werden sollte, ob die flächendeckende Einrichtung eigener Vermittlungsagenturen notwendig ist. Hier besteht erneut die Gefahr der bürokratischen Doppelzuständigkeit mit den Arbeitsämtern. Es wäre daher sinnvoll, grundsätzlich Verwaltungsvereinbarungen mit der Arbeitsverwaltung abzuschließen und darüber hinaus Vermittlungsleistungen gerade auch bei privaten Dienstleistern einzukaufen.

3. Finanzierung der Existenzsicherung

Die Kosten für die neue Leistung trägt zum überwiegenden Teil der Bund, der den Ländern die Auslagen erstattet. Dabei wird dem Bund kein Einfluss auf die Verwendung der Mittel zugebilligt.

Die Kommunen können die neue Aufgaben in keinem Fall aus eigener Kraft finanzieren. Daher ist es sinnvoll, eine Beteiligung des Bundes, der auch heute aus Steuermitteln die Arbeitslosenhilfe finanziert, für die Finanzierung der Leistung einzufordern. Für einen sparsamen und effizienten Mitteleinsatz müssen den Kommunen jedoch auch über die Beteiligung an der Finanzierung bessere Anreize gesetzt werden.

4. Anreize und Sanktionen

Der Gesetzentwurf sieht nach dem Prinzip des „Förderns und Forderns“ neben einer Umkehr der Beweislast im Fall von mangelnden Eigenbemühungen oder der Verweigerung der Kooperation deutliche Einschnitte bei den Leistungen vor. So entfällt bei der Ablehnung einer zumutbaren Beschäftigung der Anspruch auf Existenzsicherung ganz. Kosten für Unterkunft und Sachleistungen werden weiterhin gewährt. Zugleich sollen bessere Hinzuverdienstmöglichkeiten eingesetzt werden, die eine Kombination von Einkommen und Transferleistung ermöglichen. Hierbei werden die ersten 400 Euro (Mini-Jobs) voll auf die Hilfe angerechnet, darüber hinaus werden gegenüber dem geltenden Recht großzügigere Freibeträge gewährt. Zwischen 400 und 1100 Euro bleibt die Hälfte des Einkommens und bis 2200 Euro 15 Prozent anrechnungsfrei.

Die vorgeschlagene Neuausrichtung insbesondere der Anreizwirkungen wird von den Arbeitgebern unterstützt. Die Möglichkeit, über Lohn ergänzende Transferleistungen wieder schrittweise in den Arbeitsmarkt zurückzukehren, wird heute zu selten genutzt. Vor diesem Hintergrund ist jedoch zu hinterfragen, ob geringfügige Beschäftigungsverhältnisse gänzlich von der Förderung ausgeschlossen werden sollten. Es ist zwar richtig, dass das Ziel der dauerhaften Integration in Beschäftigung und damit verbunden die vollständige Überwindung der Sozialhilfebedürftigkeit stets im Vordergrund stehen muss. Gerade für bestimmte Zielgruppen wie z. B. Berufsrückkehrerinnen oder auch Jugendliche kann ein (Wieder-)Einstieg über eine geringfügige Beschäftigung nicht nur sinnvoll, sondern einzig möglich sein. Hier sollte noch nachgebessert werden.

5. Schaffung von Beschäftigungsgelegenheiten

Die Träger der Existenzsicherung sind verpflichtet, jedem, der selbst keine Arbeit findet, eine Arbeitsgelegenheit verbindlich anzubieten („Beschäftigungsgarantie“). Diese Arbeitsgelegenheit muss nicht mehr gemeinnützig oder zusätzlich sein. Sie begründet jedoch kein arbeitsrechtliches Beschäftigungsverhältnis und keine Sozialversicherungspflicht mehr.

Positiv ist, dass die Arbeitsverpflichtung von Hilfeempfängern stärker als bisher eingefordert werden soll. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass es nicht zu einer wettbewerbsverzerrenden Ausweitung der künstlichen Beschäftigung kommt. Es besteht sonst die Gefahr, dass private Unternehmen, insbesondere im Bereich des Handwerks, vom Markt gedrängt werden. Diese Form der kommunalen Beschäftigung muss daher gegenüber der Vermittlung auf einen neuen Arbeits- oder Ausbildungsplatz strikt nachrangig sein. Im Vordergrund muss ganz klar die Überprüfung der Kooperationswilligkeit und Arbeitsfähigkeit stehen, möglich ist hiermit auch eine Art Training zur Wiedergewöhnung an regelmäßige Beschäftigung.

6. Lohnzuschläge

Analog zu den Freibeträgen in der Existenzsicherung sieht der Gesetzentwurf zur Aktivierung des Niedriglohsektors Zuschläge für einkommensschwache Haushalte vor, die explizit keinen Anspruch auf aufstockende Existenzsicherung haben. Ziel dieser Zuschläge für nicht im Sinne der Sozialhilfe bedürftige Arbeitnehmer ist es, einen gleitenden Übergang zwischen dem Bezug von Sozialhilfe und eigenem Erwerbseinkommen herzustellen.

Der Ansatz, dass sich Erwerbsarbeit immer finanziell lohnen muss, ist selbstverständlich richtig und notwendig. Die Umsetzung über eine staatliche Bezuschussung von niedrigen Einkommen oberhalb des Sozialhilfeniveaus plus Wohngeld ist jedoch der falsche Weg. Im Ergebnis führt dies zu noch höheren sozialstaatlichen Transferzahlungen und zu einer Dauersubventionierung breiter Schichten der erwerbstätigen Bevölkerung. Der Gesetzentwurf selbst spricht von jährlichen Kosten von zunächst 3 Mrd. Euro. Der erweiterte Förderungsrahmen wird damit über eine höhere Steuerbelastung Arbeitsplätze an anderer Stelle kosten.

Die Lohnaufstockung richtet sich überdies nicht nur an Bezieher von echten Niedriglöhnen. Das Zuschlagsmodell reicht vielmehr z. T. weit in tarifliche Lohn- und Gehaltsstrukturen hinein, indem sogar in mittleren und höchsten Lohngruppen noch Zuschüsse gezahlt werden sollen. Letztlich ist für eine Familie mit drei Kindern eine Förderung sogar fast bis zum durchschnittlichen Bruttoeinkommen (ca. 2.100 Euro) eines Arbeitnehmers in Deutschland möglich. Die Lohnzuschläge sollten daher gestrichen werden.

Antrag „Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem Beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenzuführen“ - BT 15/1531 -

Der Antrag setzt sich ebenfalls für die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ein. Geplant wird für erwerbsfähige und nicht erwerbsfähige Hilfeempfänger ein Sozialgeld, das in der Regel dem heutigen Sozialhilfeniveau entsprechen soll. Träger der neuen Leistung sollen die Kommunen sein, die mit der neuen Arbeitsverwaltung kooperieren sollen. Auch in diesem Konzept sollen nach dem Prinzip des Förderns und Forderns für Erwerbsfähige deutlichere Sanktionen als heute greifen und zugleich mehr Anreize zur Arbeitsaufnahme über großzügigere Hinzuverdienstmöglichkeiten gesetzt werden. Darüber hinaus fordert auch die FDP, dass die Kommunen vor Ort Beschäftigungsgelegenheiten schaffen sollen.

Die Vorschläge der FDP gehen den Reformbedarf grundsätzlich richtig an. Das betrifft vor allem die Höhe der neuen Leistung, die Ausgestaltung von Anreizen und Sanktionen sowie die kommunale Zuständigkeit.

Kritischer zu beurteilen sind die kommunalen Beschäftigungsgelegenheiten. Es besteht hier grundsätzlich die Gefahr, dass der zweite Arbeitsmarkt wieder ausgedehnt wird zu Lasten der privaten Wirtschaft. Deshalb darf an dieser Stelle nicht nur darauf hingewiesen werden, dass der Verdrängungswettbewerb ausgeschlossen werden soll. Es müssen vielmehr die Grenzen für die kommunale Beschäftigung klarer aufgezeigt werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)704

6. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, -
Drucksache 15/1516 -
- b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen –
Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -
- c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -
- d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster)
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden
kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

Bundesanstalt für Arbeit

Themenkatalog

- I. Grundsicherung für Arbeitslose
 - 1. Fördern und fördern
 - 1.1. Grundsätze
 - 2. Leistungen zur Eingliederungen in Arbeit
 - 2.1. Eingliederungsvereinbarung
 - 2.2. Fallmanagement
 - 2.3. Jobcenter/Vermittlungsagenturen als einheitliche Anlaufstelle
 - 2.4. Eingliederungsleistungen
 - 3. Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts
 - 3.1. Materielle Sicherung bei Arbeitslosigkeit
 - 3.2. Einbeziehung in die Sozialversicherung
 - 4. Anreize und Sanktionen
 - 5. Aufgaben und Finanzverantwortung
 - 5.1. Trägerschaft und Finanzierung
 - 5.1.1 Trägerschaft
 - 5.1.2 Finanzierung
 - 5.1.3 Aufsicht und Zielvereinbarung
 - 5.1.4 Statistik und Eingliederungsbilanz
 - 6.2. Mitwirkung der Kommunen und Dienste anderer Träger
 - II. Einführung eines Kinderzuschlages
 - III. Reform des Wohngeldgesetzes
 - IV. Niedriglohnssektor

I. Grundsicherung für Arbeitslose**1. Fördern und fördern****1.1. Grundsätze****Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen****Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 –**

Zentrale Forderung des neuen Leistungssystems ist die Eigenverantwortung des Erwerbsfähigen, der alle Möglichkeiten nutzen und vorrangig seine Arbeitskraft einsetzen muss. Gleichzeitig wird er durch die wichtigsten Eingliederungsleistungen aus dem SGB III sowie ggf. ergänzenden sozialintegrativen Dienstleistungen (z.B. Schuldnerberatung) unterstützt. Grundsätzlich ist jede Arbeit zumutbar. Verschärfte Sanktionen werden für **Jugendliche unter 25 Jahren** formuliert, die Arbeit oder Ausbildung verweigern. Es besteht eine Pflicht der Job-Center, allen Jugendlichen eine Arbeit oder Ausbildung anzubieten.

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU**Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 –**

Jede erwerbsfähige hilfeschuchende Person **muss** ihre Arbeitskraft einsetzen. Gelingt dies nicht, **muss** sie eine **kommunale Beschäftigung** oder eine Hilfe zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit annehmen.

Insbesondere für **junge Menschen** sind Arbeitsgelegenheiten durch kommunale Beschäftigung zu schaffen (evtl. auch bei Dritten). Auf Kriterien wie Gemeinnützigkeit und Zusätzlichkeit wird dabei verzichtet. Zumutbarkeitsschranken bestehen nur noch bei körperlicher oder geistiger Überforderung oder Gefährdung des Kindeswohles. Die **monatliche Meldepflicht** wird eingeführt.

Antrag des Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531

Die Anforderungen an Leistungsbezieher sollen deutlich erhöht werden. Der Regelsatz des Sozialgeldes für Erwerbsfähige kann von den Kommunen **bis zu einem Drittel unter den Regelsatz abgesenkt** werden, um den Anreiz zur Aufnahme einer Arbeit im Niedriglohnbereich zu erhöhen.

Bewertung

Hartz IV schafft stringente Regelungen für die Vermittlung von Hilfebedürftigen unter 25 Jahren. Das EGG fasst Regelungen zur Beendigung von Arbeitslosigkeit noch schärfer als bei Hartz IV, insbesondere durch enorme Ausweitung der kommunalen Arbeitsangebote, **jedoch mit dem hohen Risiko des Abbaus von Stellen auf dem ersten Arbeitsmarkt und von Personalverschiebungen zu Lasten des Bundes (= Arbeitslose können zum Erledigen kommunaler Pflichtaufgaben herangezogen werden).**

2. Leistungen zur Eingliederungen in Arbeit

2.1 Eingliederungsvereinbarung

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen

Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 –

Art. 1 / § 15 SGB II

Die Agenturen **sollen** mit **jedem** erwerbsfähigen Hilfebedürftigen eine Eingliederungsvereinbarung abschließen. Sie soll für sechs Monate gelten.

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 –

EGG Art. 1 / § 16 SGB XII

Die kommunalen Vermittlungsagenturen **müssen** mit jeder hilfeschuchenden Person **unverzüglich** nach der ersten Meldung eine Eingliederungsvereinbarung abschließen. Diese muss im Rahmen einer der **monatlichen Meldung** der Arbeitssuchenden turnusmäßig überprüft und alle sechs Monate erneuert werden.

Antrag des Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531

Das Instrument ist nicht ausdrücklich vorgesehen.

Bewertung:

Die Verpflichtung im EGG ausnahmslos mit allen Hilfeschuchenden Eingliederungsvereinbarungen (EV) abzuschließen, ist nicht sinnvoll und bürokratiefördernd. Die regelmäßige Aktualisierung der EV bei einer Monatsmeldung führt zu einer hohen personalintensiven Kontaktdichte der kommunalen Vermittlungsagenturen. Ob die hohe Kontakthäufigkeit zu einer Beschleunigung der Vermittlung führt, statt Personal für bloße „Gesichtskontrollen“ zu binden, wird entscheidend vom Betreuungsschlüssel Vermittler / Hilfeschuchender abhängen.

2.2 Fallmanagement

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen

Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 –

Ganzheitliches Dienstleistungsangebot durch Ergänzung des bisherigen beschäftigungsorientierten Eingliederungskataloges um sozialintegrative Dienstleistungen wie Schuldner- oder Suchtberatung. Dabei soll grundsätzlich das Leistungsangebot bereits vorhandener Träger genutzt werden (Kosten können im Rahmen einer **Kann-Leistung** übernommen werden.)

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 –

Die Beratung und Betreuung in kommunalen Vermittlungsagenturen soll ähnlich ganzheitlich sein wie bei Hartz IV und den Abbau persönlicher und sozialer Hemmnisse mit einbeziehen. Deshalb auch hier: Zusammenarbeit mit sozialen Diensten z. B. bei der Suche nach einer Kinderbetreuungsmöglichkeit (hier als **Soll-Leistung** ausgestaltet). Der *Begriff* Fallmanagement wird im Gesetzentwurf jedoch nicht erwähnt.

Antrag des Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531

Ein Fallmanagement im Sinne einer „durchgehenden Begleitung des Klienten und die Kontrolle einer Hilfevereinbarung“ ist vorgesehen. Für Langzeitarbeitslose sollen soziale und psychosoziale Maßnahmen angeboten werden. Für Personen mit Betreuungspflichten (Kinder, Pflegebedürftige) sollen bei der Suche nach Betreuungsangeboten unterstützt werden.

Bewertung:

Die Regelungen sind ähnlich.

Jobcenter/Vermittlungsagenturen als einheitliche Anlaufstelle**Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen****Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 -**

Mit der Änderung des § 9 Abs. 1 SGB III werden Job-Centern als **einheitliche Anlaufstelle für alle** Arbeitssuchenden eingerichtet (ob Leistungen nach SGB II oder III bezogen werden, ist unerheblich). Die Job-Center sollen künftig die lokalen Zentren für **alle** arbeitnehmerbezogenen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sein. Die konkrete Ausgestaltung der Job-Center bleibt den örtlichen Agenturen für Arbeit überlassen.

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU**Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -**

EGG Art. 1 / §§ 24, 25 SGB 12

Die kommunalen Träger der Existenzsicherung errichten örtliche **Vermittlungsagenturen**. Diese sollen grundsätzlich **neben und zusätzlich** zu den lokalen Job-Centern der Arbeitsämter eingerichtet werden, können aber auch **gemeinsam** mit dem örtlichen Arbeitsamt (**gemeinsame Anlaufstelle**) oder im Wege der Beleihung von einem **privaten Dritter** betrieben werden. **Landesrecht** regelt das Nähere. Ein **Zugriff auf die Datenbanken der BA** soll den kommunalen Vermittlungsagenturen eingeräumt werden.

Antrag des Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP**Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531**

Es wird eine kommunale Aufgabe für erwerbsfähige Sozialgeldempfänger **Arbeitsangebot** und **Arbeitsnachfrage** zusammen zu führen. **Arbeitsmarktagenturen** sollen gegründet werden. Eine **elektronische Datenplattform** soll überregionale und nationale Vermittlung ermöglichen. Eine **gemeinsame Vermittlungsdatei** der JobCenter soll geführt werden.

Bewertung:

Die Regelung bei Hartz IV führt zur Bündelung von arbeitsmarktbezogenen Kompetenzen und Ressourcen und beseitigt konsequent Doppelstrukturen und Verschiebepunkte. Sie ermöglicht für arbeitsmarktbezogene Dienstleistungen einheitliche Standards sowie höhere Transparenz und Wirksamkeitskontrollen. Die Regelung des EGG führt grundsätzlich zum flächendeckenden Aufbau von Doppelstrukturen, sofern nicht im größeren Umfang von der gesetzlichen Option gemeinsamer Agenturen mit den Arbeitsämtern Gebrauch gemacht wird (hierzu bleiben Fragen der Kostenteilung unregelt). Insgesamt erscheint die Errichtung zusätzlicher vermittlerischer Infrastrukturen bei den kommunalen Trägern der Existenzsicherung (u.a. Fachpersonal, IT-Verfahren, Räumlichkeiten) bis 1. Januar 2005 (= Inkrafttreten des EGG) als sehr anspruchsvolles Ziel.

2.4 Eingliederungsleistungen**Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen****Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 -**

Art. 1 / §§ 16, 17 SGB II

Die Agenturen für Arbeit koordinieren für Erwerbsfähige die Erbringung weiterer sozialintegrative Dienstleistungen wie z. B. Schuldner-/Suchtberatung oder Kinderbetreuung. Insoweit gleicht ihr gesetzlicher Auftrag dem der Kommunen für Nichterwerbsfähige. Wie auch die Kommunen sollen die Agenturen für Arbeit entsprechende Dienste nicht selbst schaffen, soweit geeignete Dienste Dritter vorhanden sind (Nachrangprinzip).

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU**Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -**

Art. 1 / §§ 18 – 2 SGB XII

Die Regelungen sehen umfassende finanzielle Fördermöglichkeiten vor, die bezogen auf den konkreten Einzelfall die Auswahl der zweckmäßigsten Förderung und Unterstützungsleistung zulässt. Die in § 19 Abs. 2 SGB XII aufgezählten Instrumente sind nicht abschließend, sondern verdeutlichen das breite Spektrum der Ansatzmöglichkeiten. Insoweit kann hierzu auch nicht detailliert Stellung genommen werden.

Art. 1 / § 27 SGB XII

Auch hier ist die Zusammenarbeit mit sozialen Diensten vorgesehen. Hauptunterschied zu Hartz IV: sie fällt in die Zuständigkeit der kommunalen Vermittlungsagenturen.

Antrag des Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP**Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531**

Der Regelungsvorschlag weist in dieselbe Richtung wie das EGG.

Bewertung:

Die Regelung nach Hartz IV kann sinnvoll nur durchgeführt werden, wenn auch die **kommunale Seite sich von ihrer bleibenden Aufgaben- und Finanzverantwortung nicht zurückzieht** und die Trägerlandschaft (z. B. Angebote der freien Wohlfahrtsverbände) in **Zusammenarbeit mit den Agenturen für Arbeit** weiter erhält, pflegt und ggf. ausbaut. Ein § 18 SGB II entsprechender Auftrag zu einer Zusammenarbeit in diesem Sinne muss auch an die Kommunen adressiert werden.

3. Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts**3.1. Materielle Sicherung bei Arbeitslosigkeit****Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen****Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 -**

Erwerbsfähige Hilfsbedürftige erhalten ein Arbeitslosengeld II, nichterwerbsfähige Angehörige ein Sozialgeld. Beide Leistungen werden als Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts und als Leistungen für Mehrbedarfe in pauschalierter Form gewährt.

Bewertung

Der Versuch weitgehender Pauschalierungen ist positiv zu bewerten. Anlassbezogene Einzelfallentscheidungen bleiben dadurch erspart. Allerdings sind bei vorzeitigem Verbrauch der pauschalierten Leistungen Sachleistungen oder Darlehen zu gewähren.

3.2 Einbeziehung in die Sozialversicherung

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen

Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 – hier:

Artikel 5 Nr. 11 und 12 (§§ 232a, 246 SGB V)

Artikel 6 Nr. 7 (§ 166 SGB VI)

Artikel 11 (§ 20 SGB XI)

Einbeziehung der Empfänger von Arbeitslosengeld II in den Schutz der gesetzlichen Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung durch Entrichtung pauschaler Beiträge.

Die Regelung gewährleistet, dass der Arbeitslose für die Zeit seines Anspruchs auf Arbeitslosengeld II durch Entrichtung pauschaler Beiträge in der Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung pflichtversichert ist.

Bewertung:

Die Regelung entspricht inhaltlich der für die künftig wegfallende Arbeitslosenhilfe geltenden Regelung, wonach ebenfalls Beiträge zu den genannten Sozialversicherungszeiten zu entrichten sind. Sie ist insoweit verwaltungsfreundlich und praktikabel, als die Beiträge im Regelfalle ohne manuelle zusätzliche Arbeiten im Rahmen des DV-Verfahrens errechnet und abgeführt werden können.

Für den Fall, dass der Arbeitslose neben dem Arbeitslosengeld II ein beitragspflichtiges Einkommen erzielt (Nebeneinkommen aus einer mehr als geringfügigen Tätigkeit d.h. mehr als 400 € monatlich), sieht das Gesetz eine Berücksichtigung des aus dem Nebeneinkommen resultierenden Beitrags vor. Hierdurch ergeben sich manuelle Nacharbeiten hinsichtlich der Beitragsentrichtung.

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 –

Artikel 6 Nr. 8 und 10 (§§ 232a, 264 SGB V)

Artikel 7 Nr. 9 (§ 166 SGB VI)

Artikel 12 (§ 20 SGB XI)

Keine Einbeziehung in den Schutz der gesetzlichen Sozialversicherung. Statt dessen Kostenerstattungsprinzip bei Krankenbehandlung.

Bewertung:

Nach den Regelungen wird die Krankenbehandlung des Empfängers von Hilfe zur Existenzsicherung von der zu-

ständigen Krankenkasse übernommen. Die Aufwendungen der Krankenkasse sind vom Träger der Existenzsicherung zu erstatten. Das Kostenerstattungsprinzip dürfte erheblichen Verwaltungsaufwand verursachen, da eine Kostenerstattung regelmäßig Einzelfallprüfungen voraussetzt. Für die BA ergäbe sich kein Verwaltungsaufwand, da die Durchführung des Gesetzes den Trägern der Existenzsicherung (Kommunen etc.) obliegt.

Der fehlende Schutz in der gesetzlichen Rentenversicherung könnte dazu führen, dass der Einzelne im Alter auf Grundsicherung sowie Hilfe zur Existenzsicherung angewiesen ist.

Antrag des Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531

Einbeziehung der Sozialgeld-Empfänger in den Schutz der gesetzlichen Krankenversicherung – Keine Entrichtung von Rentenversicherungsbeiträgen

Bewertung:

Einzelheiten zur gesetzestechnischen Umsetzung des o.a. Antrages liegen nicht vor. Die BA dürfte allerdings nicht belastet werden, da die Zahlung des Sozialgeldes den Kommunen übertragen werden soll.

Bisherige Arbeitslosenhilfe-Bezieher wären hinsichtlich des Schutzes in der Krankenversicherung nicht benachteiligt. Der Schutz der gesetzlichen Krankenversicherung würde allerdings auf bisherige Sozialhilfe-Bezieher ausgedehnt und damit deren Besserstellung gegenüber gesetzlich Versicherten beseitigt.

Einschnitte in der Rentenversicherung hätten erwerbsfähige Sozialgeld-Empfänger, wenn sie bisher Arbeitslosenhilfe bezogen haben, da anders als bei Bezug von Arbeitslosenhilfe ein Beitrag zur Rentenversicherung nicht vorgesehen ist. Der Antrag sieht zur Stärkung des Anreizes in das Erwerbsleben zurückzukehren vor, Rentenversicherungsbeiträge rückwirkend zu übernehmen, wenn der Sprung in den ersten Markt innerhalb einer bestimmten Zeit gelingt.

4. Anreize und Sanktionen

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen

Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 –

Die **Hinzuverdienstmöglichkeiten** werden verbessert. Für Bezieher von Arbeitslosengeld, die in die neue Hilfe wechseln, gibt es befristet auf zwei Jahre einen degressiven Zuschlag; zusätzlich zur Freigrenze kann ein **Einstiegs geld** gewährt werden.

Als Sanktionen sind die Absenkung oder der Wegfall des Alg II vorgesehen (§ 31 SGB II).

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 –

Verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten gegenüber heute durch **Lohnfreistellung**.

Wer sich weigert, zumutbare Erwerbstätigkeit oder Beschäftigung aufzunehmen hat keinen Anspruch auf Hilfe zur Existenzsicherung. Die Sanktionen sind abgestuft und reichen von der Kürzung bis zur vollständigen Versagung (§ 21 SGB XII)

Antrag des Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531

Der Regelsatz des Sozialgeldes für Erwerbsfähige kann von den Kommunen bis zu einem Drittel unter den Regelsatz abgesenkt werden, um den Anreiz zur Aufnahme einer Arbeit im Niedriglohnbereich zu erhöhen.

Bewertung:

Die Hinzuverdienstmöglichkeiten bei Hartz IV sind verbessert, aber weniger als im EGG.

5. Aufgaben und Finanzverantwortung

5.1 Trägerschaft und Finanzierung

5.1.1 Trägerschaft

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen

Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 –

Träger der Grundsicherung ist die Bundesagentur für Arbeit.

Bewertung:

Bei einer **alleinigen Trägerschaft** durch die BA kann die Personalmigration und Sicherstellung der Infrastruktur mit einer sinnvollen Übergangsregelung bewältigt werden.

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 –

Träger der Existenzsicherung sind die kreisfreien Städte und die Landkreise, soweit nicht nach Landesrecht etwas andere bestimmt wird.

Bewertung:

- Durch die Heterogenität der kommunalen Landschaft stößt die Zuständigkeit der Kommunen für diese Leistung auf erhebliche organisatorische Probleme.
- Kommunen haben ein unterschiedliches Know-how bei Erwerbsintegration, so dass im Falle einer Zuständigkeit für das Alg II in vielen – nicht in allen – Kommunen auf Erfahrungen zurückgegriffen werden kann; eine ausgebaute und für die zu erwartenden Fallzahlen aufnahmefähige Infrastruktur der Beschäftigungsförderung existiert allerdings nicht (von Einzelfällen abgesehen).

Erfahrungen mit großen Volumina von Beschäfti-

gungsmaßnahmen (einschl. ihrer Steuerung etc.) bestehen in der Regel bei Kommunen nicht.

- Auch bei den im BIK-Projekt beteiligten Vorreiter-Kommunen zeigt die Beschäftigungsförderung auf kommunaler Ebene zwar erfreuliche Integrations- bzw. Abgangsquoten. Diese erlauben aber keine Generalisierung für die Gesamtheit der 439 Landkreise und kreisfreien Städte. Außerdem ist unsicher, ob derartige Erfolge auch bei der sehr viel größeren Zahl von Alg II – Klienten für die Kommunen zu leisten wären.
- Ein aus Bundessicht wichtiger Erfolg der erheblichen Senkung der Zahl transferabhängiger Arbeitssuchender lässt sich bei kommunaler Zuständigkeit nicht durch aktive zentrale Steuerung befördern. Vielmehr wird man auf eher indirekte Wirkungsinstrumente angewiesen sein.
- Die Umsetzung der Leistung Alg II wäre vor allem für die Ost-Kommunen eine deutliche Überforderung.
- Die fehlende Abbildung von realen arbeitsmarktlichen Verflechtungsräumen führt zu einer gravierenden systematischen Einschränkung der kommunalen Leistungsfähigkeit.
- Die Schnittstellenproblematik bleibt weiterbestehen (Doppelung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Verschiebepolitik).

Antrag des Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531

Die organisatorische Verzahnung der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in Form des neuen Sozialgeldes wird auf die kommunale Ebene konzentriert. Die Kommunen nehmen die Reintegration von Langzeitarbeitslosen wahr. Da die Vermittlungstätigkeit der Städte und Landkreise sich bisher auf den örtlichen Wirkungskreis beschränkt ist, wird zukünftig mit einer neu zu gründenden Arbeitsmarktagentur hinsichtlich der überregionalen Vermittlung eng kooperiert werden müssen.

Bewertung:

Im Ergebnis treffen die zu dem EGG erfolgten Aussagen in gleicher Weise auf diesen Antrag zu. Durch eine überregionale Vermittlung notwendige Kooperation zwischen den Kommunen und der neu zu gründenden Arbeitsmarktagentur bleibt die Schnittstellenproblematik bestehen und läuft dem Grundgedanken einer organisatorischen Straffung der Arbeitsabläufe zuwider.

Zusammenfassende Bewertung:

Die Übernahme der alleinigen Trägerschaft von Alg II bedeutet für die BA eine große und nicht zu unterschätzende Herausforderung. Insbesondere sind umfassende Anpassungen im Reformprojekt „BA – Die Agentur“ vorzunehmen. Sie übernimmt dabei eine hohe Verantwortung, der sie sich aber bei einer gut ausgestalteten Administration gewachsen zeigen und bei der sie ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis stellen wird.

5.1.2 Finanzierung

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen

Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 –

Der Gesetzentwurf sieht die Einführung eines Aussteuerungsbetrages in Höhe von 12 Monatssätzen der durchschnittlichen Aufwendungen für ALG II pro Bedarfsgemeinschaft vor zur Finanzierung von Leistungen für ALG II-Bezieher und zur Verbesserung der Integrationsanreize zwischen dem Versicherungs- und dem Auftragsbereich. Der zu zahlende Betrag wird gegenwärtig auf 8.200 EUR pro Übertritt geschätzt. Dieses Instrument ist aus Sicht der Bundesanstalt in der vorliegenden Form nicht geeignet, um die gesetzten Ziele zu erreichen.

Drei Gründe sprechen gegen die Einführung des Aussteuerungsbetrages in der bisher geplanten Form:

a) Bundesaufgaben aus Bundesmitteln:

Bei Maßnahmen für ALG II-Empfänger handelt es sich um eine Bundesaufgabe, die auch aus Bundesmitteln zu bestreiten ist. Der Aussteuerungsbetrag ist ein Instrument, mit dem ein Einfallstor für die Finanzierung von Bundesaufgaben aus Beitragsmitteln geschaffen wird. Es läuft damit dem erklärten Ziel der Absenkung der Lohnnebenkosten zuwider.

b) Tatsächliche Einsparungen geringer:

Die kalkulierten Einsparungen bei der BA in Höhe von 6,2 Mrd EUR Gesamtvolumen sind aus einer Modellrechnung auf der Basis von Werten des Jahres 2002 abgeleitet, deren Annahmen sich durch Gesetzesänderungen (Job-Aktiv, ESF-Förderung) und den schon begonnenen Umsteuerungsprozess der BA verändert haben. Aufgrund zunehmender Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik auf frühzeitige Aktivierung werden die unterstellten Einsparungen für die Förderung bisheriger ALHII-Empfänger niedriger ausfallen.

c) Aussteuerungsbetrag setzt Fehlanreize:

Die Einführung des Aussteuerungsbetrages setzt Anreize für die Bundesanstalt für Arbeit, die der gemeinsamen arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung und der Steuerungslogik der BA entgegenlaufen:

- Durch diese Regelung wird der präventive und auf frühzeitige Aktivierung setzende Steuerungsansatz geschwächt. Mit der vorgesehenen Regelung wird für Alg II-Empfänger das Budget für arbeitsmarktpolitische Leistungen gesetzlich festgeschrieben; bei begrenzten Mitteln zu Lasten des dann noch für Alg I-Empfänger zur Verfügung stehenden Budgets,
- prozyklische Wirkung: Bei schlechter konjunktureller Lage sind die Beitragseinnahmen rückläufig, die Dauer der Arbeitslosigkeit und damit auch die Kosten des Alg I-Bezuges werden steigen, einhergehend mit steigenden Aussteuerungsbeträgen. Dies wird den Rahmen für die Ermessenleistungen der aktiven Arbeitsförderung für Alg I-Empfänger wesentlich beeinflussen.

Bei der Konzeption und Berechnung des Aussteuerungsbetrages gemäß § 46 Abs. 2 SGB II-E sollten folgende Aspekte Berücksichtigung finden:

- Während des Alg-Bezuges eingeleitete Vorleistungen durch den Einsatz integrationsfördernder Maßnahmen, die sich erst während des Alg II-Bezuges

erfolgreich auswirken, sollten anerkannt werden. (Minderung des Aussteuerungsbetrages)

- Der Erfolg der eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Instrumente tritt aufgrund des normalen Matchingprozesses häufig nicht unmittelbar ein. Sowohl die Integrations- als auch die Verbleibsquote messen daher Erfolge sechs Monate nach Ende der Maßnahme. Erfolge die in diesem Zeitraum eintreten, sollten abgewartet werden und die Zahlung hinauschieben (Fälligkeit des Aussteuerungsbetrages).

5.1.3 Aufsicht und Zielvereinbarung

Die Bundesagentur unterliegt, soweit sie Leistungen der Grundsicherung erbringt, der Fach- und Rechtsaufsicht. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit soll im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen mit der Bundesagentur Vereinbarungen zur Erreichung der Ziele nach dem SGB II schließen.

Bewertung:

Es sollte gewährleistet werden, dass die operative Eigenständigkeit der BA durch fachaufsichtsrechtliche Maßnahmen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit nicht tangiert wird, soweit es um den Inhalt und die Durchführung abgeschlossener Zielvereinbarungen zwischen BMWA und BA geht. Fachaufsichtsrechtliches Tätigwerden wäre ultima ratio für den Fall der Nichteinhaltung von Vereinbarungen. Es wird daher vorgeschlagen, dies auch im Gesetzestext deutlicher zum Ausdruck zu bringen. § 47 Satz 2 E-SGB II sollte um folgenden Halbsatz ergänzt werden: „, soweit keine Vereinbarung nach § 48 abgeschlossen wurde.“

5.1.4 Statistik und Eingliederungsbilanz

zu Statistik:

Nach § 53 SGB II erhält die BA die Zuständigkeit für Statistiken hinsichtlich der Grundsicherung von Arbeitslosen und den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit für ALG-II-Empfänger.

Intern bedeutet diese Regelung, dass eine neue Statistik aufgebaut werden muss, die sowohl den Ausbau des bestehenden Statistikprogramms als auch völlig neue Statistikanforderungen umfasst. Darüber hinaus ist die Erweiterung der bisherigen Berichterstattung und Veröffentlichung notwendig.

Extern führt die Regelung dazu, dass die Anzahl der beteiligten Dritten zunehmen wird. Neue Schnittstellen für die Datenübermittlung und den Datenabgleich von den Kommunen sind zu schaffen. Voraussetzung dafür sind standardisierte Kriterien für die Datenübermittlung und den Datenabgleich

Problematisch sind die **fehlenden rechtlichen Grundlagen** für diese Datenübermittlung zwischen Kommunen und Bundesagentur für Arbeit.

Zu § 54 SGB II „Eingliederungsbilanz

Jede Agentur für Arbeit hat für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit eine Eingliederungsbilanz zu erstellen.

Auswirkungen und Probleme sind identisch mit den Darstellungen zu § 53 SGB II.

Darüber hinaus ist eine Übergangsfrist zwingend erforderlich, da eine Eingliederungsbilanz für 2004 nicht möglich ist.

Der Verpflichtung zur **Erstellung von Statistiken sowie einer Eingliederungsbilanz** kann die Bundesagentur nur nachkommen, wenn die Träger der Sozialhilfe in der

Übergangsfrist nach § 65 Absatz 2 und Absatz 3 verpflichtet werden, die zur Erfüllung der §§ 53 und 54 benötigten Daten der Bundesagentur für Arbeit auf elektronischem Wege zu übermitteln.

5. 2 Mitwirkung der Kommunen und Dienste anderer Träger

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen

Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 –

Durch die Konzentration der Vermittlungsarbeit in Job-Centern bei den Agenturen für Arbeit werden vermittlerische Doppelstrukturen vermieden. Vermittlungseinrichtungen bei den Kommunen sind nicht vorgesehen. Durch die einheitliche Vermittlungseinrichtung Job-Center verliert die Zusammenarbeit mit kommunalen Stellen an Bedeutung. Die bestehenden Vorschriften über Kooperationsvereinbarungen und gemeinsame Anlaufstellen sollen dann wegfallen.

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 –

Eine Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und den kommunalen Trägern der Existenzsicherung ist *erstens als Option* vorgesehen: statt einer (zusätzlichen) kommunalen Vermittlungsagentur *kann eine gemeinsame* Agentur mit dem örtlichen Arbeitsamt geschaffen werden. Das ist eine **Einzelfallentscheidung** vor Ort. Unabhängig davon haben *zweitens alle* Träger der Existenzsicherung und **alle** Arbeitsämter den gesetzlichen Auftrag (weiter) im Rahmen von **Kooperationsvereinbarungen (Soll-Vorschrift)** zusammenzuarbeiten und ggf. **gemeinsame Anlaufstellen (Kann-Vorschrift)** zu schaffen. Auf jeden Fall sollen die kommunalen Vermittlungsagenturen **Zugriff auf die Datenbanken der BA** erhalten.

Antrag des Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531

Eine **gemeinsame Vermittlungsdatei** der JobCenter und eine „Zusammenarbeit mit dem zuständigen Mitarbeiter der Versicherungsagentur im JobCenter“ ist vorgesehen.

Bewertung:

Der Entwurf des EGG geht ausdrücklich davon aus, dass über die Art und Weise der Beteiligung der Arbeitsämter an der neuen Aufgabe im Gesetzgebungsverfahren noch ausführlich beraten werden muss! Nach dem vorliegenden Entwurf kommt es zu einem flächendeckenden Nebeneinander von kommunalen Vermittlungsagenturen und BA-Vermittlungseinrichtungen, sofern keine gemeinsamen Vermittlungsagenturen geschaffen werden. Es scheint gesamtgesellschaftlich kaum vertretbar, neben den Vermittlungseinrichtungen der BA ein weiteres flächendeckendes Netz von kommunalen Vermittlungsagenturen aufzubauen.

II. Einführung eines Kinderzuschlages

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen

Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 –

Artikel 44; § 6a BKGG

Der Kinderzuschlag ist für gering verdienende Eltern vorgesehen, die mit ihrem Einkommen zwar ihren eigenen Unterhalt finanzieren können, aber nicht denjenigen ihrer Kinder. Ohne den Kinderzuschlag wären diese Eltern entweder zusätzlich auf Arbeitslosengeld II oder Sozialhilfe angewiesen. Der Kinderzuschlag beträgt bis zu 140 EUR monatlich pro Kind und deckt zusammen mit dem Kindergeld und dem auf das Kind entfallenden Wohngeldanteil dessen Bedarf. Er wird für längstens 36 Kalendermonate gezahlt.

Bewertung:

Anspruch auf den Kinderzuschlag hat nur ein sehr kleiner Personenkreis (ca. 60.000 Berechtigte mit ca. 150.000 Kindern). Der Arbeitsaufwand der Familienkassen hinsichtlich der Bewilligung und Auszahlung des Kinderzuschlages ist hoch, könnte jedoch voraussichtlich mit einem EDV-Berechnungshilfe-Modul unterstützt werden. Die Bearbeitung könnte auf 5 Familienkassen im Bundesgebiet beschränkt werden.

III. Reform des Wohngeldgesetzes

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/die Grünen

Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 –

Artikel 22 Nr. 2 (§ 1 Wohngeldgesetz)

Empfänger von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld oder Empfänger weiterer Transferleistungen erhalten kein Wohngeld mehr. Ihre Unterkunftskosten werden ausschließlich auf der Grundlage des jeweiligen Leistungsgesetzes abgedeckt.

Bewertung:

Das mit der Regelung verbundene Ziel einer klaren Trennung der für die Unterkunftskosten zuständigen Sozialleistungssysteme ist begrüßenswert. Sie führt zu einer Reduzierung des Verwaltungsaufwandes, insbesondere bei der Berechnung des befristeten Zuschlages nach Bezug von Arbeitslosengeld.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)669

1. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, -
Drucksache 15/1516 -
- b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen –
Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -
- c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -
- d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster)
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden
kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger

Inhaltsübersicht

1. Teil:

Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (BT-Drucks. 15/1516) 2

A. Allgemeiner Teil 2

I. Grundkonzeption des Gesetzentwurfs 2

II. Zusammenfassende Bewertung 2

III. Neuregelungen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung bzw. mit Auswirkungen auf den Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung 2

1. Artikel 1: Sozialgesetzbuch Zweites Buch .. 2

a) Begriff der Erwerbsfähigkeit 2

b) Verordnungsermächtigung des § 13 Satz 1 Nr. 1 SGB II-E 4

c) Verfahren zur Feststellung der Erwerbsfähigkeit 5

2. Artikel 6: Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch 6

a) Artikel 6 Ziffer 2: Absicherung der Leistungsempfänger in der gesetzlichen Rentenversicherung 6

b) Artikel 6 Ziffer 3 und 4: Änderungen in den Vorschriften zum Übergangs-

geld (§§ 20, 21 SGB VI) 7

3. Artikel 22: Änderung des Sozialgerichtsgesetzes 8

B. Besonderer Teil 8

2. Teil:

CDU/CSU-Fraktionsentwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen (BT-Drucks. 15/ 1523) und CDU/CSU-Fraktionsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drucks. 15/1527) 11

I. Kernelemente des Gesetzentwurfs 11

II. Regelungen mit Auswirkung auf den Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung 11

1. Begriff der Erwerbsfähigkeit (§ 11 SGB XII-E) 11

a) Inhalt des Gesetzentwurfs 11

b) Bewertung 12

2. Absicherung von Leistungsempfängern des SGB XII in der gesetzlichen Rentenversicherung 12

3. Teil:

Antrag der FDP-Fraktion „Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen“ (BT-Drucks. 15/1531) 12

1. Teil

Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (BT-Drucks. 15/1516)

A. Allgemeiner Teil

I. Grundkonzeption des Gesetzesentwurfs

Im politischen Raum besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass die gegenwärtig nebeneinander bestehenden steuerfinanzierten Systeme der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe reformbedürftig sind. Um Arbeitslosigkeit effektiver bekämpfen zu können und deren Kosten nachhaltig zu senken, wird vor dem Hintergrund entsprechender Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ und der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen eine Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe von allen im Bundestag vertretenen Parteien befürwortet. Unterschiedliche Ansichten bestehen darüber, wie dieses Reformvorhaben im Einzelnen umgesetzt werden soll.

Der von den Koalitionsfraktionen vorgelegte Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sieht in Artikel 1 eine Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige zu einer Grundsicherung für Arbeitssuchende (insbesondere Arbeitslosengeld II) sowie eine intensivere Unterstützung Hilfebedürftiger bei der Eingliederung in Arbeit vor. Die Grundsicherung für Arbeitssuchende soll von der Bundesagentur für Arbeit im Auftrag des Bundes erbracht und aus Steuermitteln finanziert werden. Dadurch sollen die Kommunen finanziell entlastet werden.

Die für die Rentenversicherung relevanten Kernelemente des Gesetzesentwurfs lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Anspruchsberechtigt sind alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zwischen 15 und unter 65 Jahren und diejenigen Personen, die mit ersteren in einer Bedarfsgemeinschaft leben (§ 7 Abs. 1, 2 SGB II-E).
- § 8 Abs. 1 SGB II-E definiert die Erwerbsfähigkeit. Die Feststellung der Erwerbsfähigkeit erfolgt durch die Bundesagentur für Arbeit, in Streitfällen durch eine Einigungsstelle (§§ 8, 45 SGB II-E).
- Erwerbsfähige Hilfebedürftige sollen Arbeitslosengeld II (§ 19 SGB II-E), nicht erwerbsfähige Angehörige, die mit diesen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, Sozialgeld erhalten (§ 28 SGB II-E).
- Nach Artikel 6, Ziffer 2 des Gesetzesentwurfs (BT-Drucks. 15/1516, S. 27) sind Personen, die Arbeitslosengeld II nicht nur darlehensweise beziehen, in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherungspflichtig. Als beitragspflichtige Einnahme gilt generell ein Betrag von 400 Euro (Artikel 6, Ziffer 7, BT-Drucks. 15/1516, S. 27).

II. Zusammenfassende Bewertung

Durch die Einräumung von Leistungsansprüchen an einen erweiterten Personenkreis - insbesondere erwerbsfähige Bezieher von Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) - kommt es zu finanziellen Belastungen der Rentenversicherung, die durch die vorgesehenen Beitragszahlungen nur unzureichend ausgeglichen werden.

Die für die Leistungsberechtigung nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf zentrale Voraussetzung der Erwerbsfähigkeit muss sich an rentenversicherungsrechtlichen Kriterien, insbesondere der Legaldefinition des § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI orientieren. Dies geht aus dem Gesetzesentwurf nicht unmittelbar und unmissverständlich hervor.

Liegt nach den Erkenntnissen der Agentur für Arbeit Erwerbsfähigkeit im Sinne des SGB II nicht vor, sollte - entgegen der Konzeption des Gesetzesentwurfs - der zuständige Träger der Rentenversicherung, ggf. auf Ersuchen der Agentur für Arbeit, feststellen, ob volle Erwerbsminderung besteht. Das vorgesehene kostspielige und bürokratische Verfahren bei einer Einigungsstelle ist entbehrlich.

Streitigkeiten nach dem neuen Sozialgesetzbuch II - insbesondere zum Problembereich der Erwerbsfähigkeit - sollten von der Sozialgerichtsbarkeit entschieden werden, weil diese über das notwendige Fachwissen und die entsprechende Erfahrung verfügt.

III. Neuregelungen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung bzw. mit Auswirkungen auf den Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung

Aus Sicht der Rentenversicherung sind insbesondere folgende Regelungen problematisch:

- Die Definition des Begriffs der Erwerbsfähigkeit (§ 8 Abs. 1 SGB II-E),
- die Verordnungsermächtigung des § 13 Satz 1 Nr. 1 SGB II-E,
- das Verfahren zur Feststellung der Erwerbsfähigkeit (§§ 8 Abs. 2, 45 SGB II-E),
- die finanzielle Belastung der Rentenversicherung durch Einbeziehung der Bezieher von Arbeitslosengeld II in die Rentenversicherungspflicht (§ 3 Satz 1 Nr. 3 SGB VI-E).

1. Artikel 1: Sozialgesetzbuch Zweites Buch

a) Begriff der Erwerbsfähigkeit

aa) Bei dem Begriff der Erwerbsfähigkeit handelt es sich um einen Schlüsselbegriff des Sozialrechts. Eine systemübergreifende gesetzliche Definition dieses Begriffs im SGB I oder andernorts gibt es nicht. Vielmehr enthalten die einzelnen Sozialleistungsgesetze jeweils gesonderte, mehr oder weniger eingehende Umschreibungen von Einschränkungen des erwerbsrelevanten Leistungsvermögens, also von Formen der „Minderung der Erwerbsfähigkeit“.

Auch das SGB VI verwendet in einer Vielzahl von Vorschriften den Begriff der Erwerbsfähigkeit, definiert ihn aber nicht ausdrücklich. Definiert werden mit der teilweisen und vollen Erwerbsminderung nur Tatbestände verminderter Erwerbsfähigkeit (§ 43 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 2 SGB VI). Ferner wird bei den Voraussetzungen für Leistungen zur Teilhabe das Tatbestandsmerkmal „Erwerbsfähigkeit“ ohne nähere Erläuterung verwendet und mit den Prädikaten „erheblich gefährdet“, „gemindert“ (§ 10 SGB VI) oder „vermindert“ (§ 11 SGB VI) verbunden.

Mit § 8 Abs. 1 SGB II-E wird erstmals eine positive Definition des Begriffs der Erwerbsfähigkeit in das Sozialgesetzbuch eingeführt. Erwerbsfähig ist danach, „wer gegenwärtig oder voraussichtlich inner-

halb von sechs Monaten unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig sein kann.“

- bb) Nach der Begründung zu § 8 SGB II-E lehnt sich die Regelung an § 43 Abs. 2 Satz 2 des Sechsten Buches an (BT-Drucks. 15/1516, S. 52). § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI definiert den Tatbestand der vollen Erwerbsminderung. Voll erwerbsgemindert sind danach Versicherte, die wegen Krankheit oder Behinderung auf nicht absehbare Zeit außerstande sind, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein.

Die Annahme voller Erwerbsminderung im Sinne des § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI bedingt also zunächst, dass das Leistungsvermögen des Versicherten (unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes) auf unter drei Stunden täglich gesunken ist. Insofern deckt sich die im SGB II-E gewählte Stundengrenze mit der durch das Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit vom 20.12.2001 (EM-ReformG) festgelegten „Höchststopfengrenze“ für den Tatbestand der vollen Erwerbsminderung von drei Stunden täglich unter Zugrundelegung einer Fünf-Tage-Woche. Während das SGB VI bei den Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit weitergehend unterscheidet zwischen teilweiser Erwerbsminderung (§ 43 Abs. 1 SGB VI: tägliches Leistungsvermögen drei bis unter sechs Stunden) und uneingeschränkter Erwerbsfähigkeit (§ 43 Abs. 3 SGB VI: tägliches Leistungsvermögen sechs Stunden und mehr), sieht das Konzept des § 8 SGB II-E lediglich eine Unterteilung in **erwerbsfähig** (Leistungsvermögen mindestens drei Stunden täglich) und **nicht erwerbsfähig** (Leistungsvermögen unter 3 Stunden täglich) vor.

Leistungsvermögen auf allg. Arbeitsmarkt	SGB VI	SGB II-E
unter 3 Stunden	voll erwerbsgemindert	nicht erwerbsfähig
3 bis unter 6 Stunden	teilweise erwerbsgemindert	erwerbsfähig
6 Stunden und mehr	nicht erwerbsgemindert (= erwerbsfähig)	erwerbsfähig
6 Stunden und mehr, aber Leistungsvermögen im bisherigen Beruf unter 6 Stunden	berufsunfähig (Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung bei Berufsunfähigkeit, nur noch für bestimmte Jahrgänge, § 240 SGB VI)	erwerbsfähig

Die Definition des § 8 SGB II-E übernimmt das in § 43 Abs. 1 und 2 SGB VI enthaltene Tatbestandsmerkmal der „üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes“ als Maßstab zur Feststellung des Leistungsvermögens. Die Regelung des § 8 SGB II-E enthält überdies ein Zeitmoment: „gegenwärtig oder voraussichtlich innerhalb von 6 Monaten“. Soweit im Zeitpunkt der Begutachtung Erwerbsfähigkeit nicht besteht, ist vom arbeitsmedizinischen Dienst zu beurteilen, ob der Leistungsberechtigte die gesundheitlichen Voraussetzungen für die Erwerbsfähigkeit in-

nerhalb von 6 Monaten erfüllen wird. Auch vorübergehend nicht erwerbsfähige Personen werden damit in den nach dem SGB II-E anspruchsberechtigten Personenkreis einbezogen. § 43 SGB Abs. 2 SGB VI legt ausgehend von der Einschränkung der Erwerbsfähigkeit ebenfalls eine Mindestdauer der Erwerbsminderung fest: Sie muss „auf nicht absehbare Zeit“ bestehen. Im Umkehrschluss zu § 101 Abs. 1 SGB VI ergibt sich, da es ansonsten bei Zeitrenten nie zu einer Rentenzahlung käme, dass die Erwerbsminderung mindestens 6 Monate (mehr als 6 Monate) vorliegen muss.

Aus der Definition der Erwerbsfähigkeit in § 8 Abs. 1 SGB II-E geht hingegen nicht klar hervor, dass entsprechend § 43 Abs. 2 SGB VI nur solche Einschränkungen der Erwerbsfähigkeit maßgeblich sein sollen, die ausschließlich auf Krankheit oder Behinderung beruhen. Aus der Begründung zu § 8 SGB II-E (BT-Drucks. 15/1516, S. 52) könnte geschlossen werden, dass auch andere als gesundheitliche Beeinträchtigungen zur Nicht-Erwerbsfähigkeit führen sollen. Es sind allerdings keine anderen Einschränkungen der Erwerbsfähigkeit, insbesondere keine rechtlicher Art, denkbar.

- cc) Der vorstehende Vergleich des Wortlauts des § 8 Abs. 1 SGB II-E mit § 43 SGB VI zeigt, dass in § 8 Abs. 1 SGB II-E aus Elementen der Definition der vollen Erwerbsminderung in § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI eine Definition der Erwerbsfähigkeit entwickelt worden ist. Auch soweit die Gesetzesbegründung ausdrücklich auf § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI Bezug nimmt und die Formulierung des § 45 SGB II-E den Begriff der vollen Erwerbsminderung übernimmt, wird deutlich, dass sich die Abgrenzung der Leistungsberechtigten nach dem SGB II an der Definition der vollen Erwerbsminderung im SGB VI orientieren soll. Dafür spricht auch der Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen vom 17.04.2003. Aus ihm geht hervor, dass bei den Überlegungen für den Zuschnitt des berechtigten Personenkreises festgestellt wurde, dass weder das SGB III noch das BSHG eine Anspruchsvoraussetzung der physischen oder psychischen Erwerbsfähigkeit kennen. Vor diesem Hintergrund verständigte sich die Arbeitsgruppe darauf, für ihre Berechnungen als „erwerbsfähig“ solche Personen im Alter von 15 bis 65 Jahren anzusehen, „die - wie im SGB VI geregelt - nicht voll erwerbsgemindert sind“ (S. 14 des Abschlussberichts).

dd) Ergebnis und Kritik

Festzuhalten bleibt, dass sich die Beurteilung der verminderten Erwerbsfähigkeit im Sinne des § 8 Abs. 1 SGB II-E ausschließlich nach rentenversicherungsrechtlichen Kriterien richten soll. Nach § 8 Abs. 1 SGB II-E sind alle Personen als erwerbsfähig anzusehen, die nicht voll erwerbsgemindert im Sinne des § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI sind. Aus dem Gesetzestext geht dies aber nicht unmittelbar und unmissverständlich hervor. Aus Gründen der Rechtssicherheit und um zukünftig Abgrenzungsschwierigkeiten und Wertungswidersprüche bei Auslegung der verschiedenen korrespondierenden Begriffe in den unterschiedlichen Gesetzbüchern zu vermeiden, sollte deshalb zur Definition des Begriffs der Erwerbsfähigkeit in § 8 Abs. 1 SGB II-E ausdrücklich auf die Rege-

lung des § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI und den darin enthaltenen Begriff der vollen Erwerbsminderung Bezug genommen werden (ein entsprechender Vorschlag wird in Teil B. der Stellungnahme gemacht). Damit würde insbesondere klargestellt, dass auch im Rahmen des SGB II-E nur solche Einschränkungen der Erwerbsfähigkeit relevant sind, die auf Krankheit oder Behinderung beruhen. Wie oben bereits dargelegt wurde, ist dies dem vorliegenden Entwurf des § 8 Abs. 1 SGB II nicht eindeutig zu entnehmen.

Zu kritisieren ist am vorliegenden Gesetzentwurf darüber hinaus, dass im Zusammenhang mit der Erwerbsfähigkeit bzw. fehlenden Erwerbsfähigkeit des Hilfebedürftigen unterschiedliche Begriffe verwendet werden. § 8 Abs. 2 Satz 2 SGB II-E, der die Entscheidung über die Feststellung der Erwerbsfähigkeit bei abweichender Leistungsbeurteilung des zuständigen Trägers einer Einigungsstelle zuweist, verwendet den Begriff der „Erwerbsunfähigkeit“. Der auf § 8 Abs. 2 Satz 2 SGB II-E bezugnehmende § 45 Abs. 1 Satz 1 SGB II-E benutzt wiederum den § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI entsprechenden Begriff der „vollen Erwerbsminderung“. Die Verordnungsermächtigung in § 13 Satz 1 Nr. 1 SGB II-E sieht eine Ermächtigung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit zur Festlegung eines Kriterienkatalogs darüber vor, unter welchen Voraussetzungen ein Antragsteller als „nicht erwerbsfähig ist“ anzusehen ist. Die entsprechende Gesetzesbegründung dazu wählt wiederum den Begriff der „Erwerbsunfähigkeit“ (BT-Drucks. 15/1516, S. 54).

Unabhängig von der Frage, ob die genannten Regelungen inhaltlich zweckmäßig sind, sollte aus Gründen der Rechtsklarheit und zur Vermeidung von Missverständnissen auf die Verwendung des Begriffs der „Erwerbsunfähigkeit“, einem durch das EM-ReformG überholten Begriff des SGB VI, im SGB II-E durchgehend verzichtet werden.

b) Verordnungsermächtigung des § 13 Satz 1 Nr. 1 SGB II-E

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit wird nach § 13 Satz 1 Nr. 1 SGB II-E ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen ohne Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen davon auszugehen ist, dass ein Antragsteller nicht erwerbsfähig ist. Ein Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS) ist nicht vorgesehen. § 13 Satz 2 SGB II-E sieht ein Einvernehmen des BMGS lediglich für den Erlass der Rechtsverordnung nach Ziffer 2 des Kataloges des § 13 Satz 1 SGB II-E vor.

§ 8 Abs. 1 SGB II-E will zum Ausdruck bringen, dass erwerbsfähig im Sinne des § 8 Abs. 1 SGB II-E ist, wer nicht voll erwerbsgemindert im Sinne des § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI ist. Ausgehen kann man davon, dass in der Rechtsverordnung nicht lediglich abstrakt erläutert werden soll, wie der rentenversicherungsrechtliche und stark durch die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts geprägte Begriff der vollen Erwerbsminderung im Einzelnen zu verstehen ist. Eine Rechtsverordnung solchen Inhalts hätte der Sache nach keine weitergehende Bedeutung als eine gesetzesinterpretierende Verwaltungsvorschrift.

Der Wortlaut sowie die Begründung zu § 13 SGB II-E sprechen vielmehr dafür, dass in der Rechtsverordnung medizinische Tatbestände zusammengefasst werden sollen, bei deren Vorliegen ohne weitere Prüfung von fehlender Erwerbsfähigkeit und damit letztlich von voller Erwerbsminderung im Sinne des § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI auszugehen ist. In der Gesetzesbegründung ist insoweit von „eindeutig der Erwerbsunfähigkeit zuzuordnenden Fallgruppen“ die Rede (BT-Drucks. 15/1516, S. 54).

Vermutlich soll durch einen solchen Katalog eine der nach § 9 Abs. 1 SGB VII erlassenen Berufskrankheiten-Verordnung vergleichbare Verordnung geschaffen werden. Ein Verordnung vergleichbaren Inhalts ist jedoch mit dem Begriff der vollen Erwerbsminderung in seiner spezifisch rentenversicherungsrechtlichen Ausprägung nicht in Einklang zu bringen. Dementsprechend existiert im Rentenversicherungsrecht auch kein Katalog mit medizinischen Tatbeständen, bei deren Vorliegen von einer vollen Erwerbsminderung auszugehen ist.

Die Frage, ob eine Person unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes wegen Krankheit oder Behinderung nur noch über ein Restleistungsvermögen von unter drei Stunden verfügt, ist eine höchst individuelle, durch ein sozialmedizinisches Gutachten zu klärende Frage. Ihr geht in aller Regel eine umfangreiche Sachverhaltsaufklärung voraus. Das Erscheinungsbild und die funktionellen Auswirkungen von Krankheitsbildern sind abhängig vom zu beurteilenden individuellen Einzelfall und den auf ihn abgestimmten Therapiemöglichkeiten. Allenfalls in wenigen Ausnahmefällen kann aus dem Vorliegen einer Krankheit ohne weiteres und unzweifelhaft der Schluss gezogen werden, dass die betreffende Person voll erwerbsgemindert im Sinne des Rechts der gesetzlichen Rentenversicherung ist. Das gilt etwa für bestimmte Formen des Komas. Ein Bedürfnis, diese wenigen Fälle in einer Rechtsverordnung zusammenzufassen, besteht nicht. Die aufgrund § 13 Satz 1 Nr. 1 SGB II-E zu erlassende Rechtsverordnung soll der „Arbeitserleichterung“ dienen und „Verwaltungsvereinfachungen“ ermöglichen (vgl. BT-Drucksache 15/1516, S. 54). In medizinisch gesehen eindeutigen Fällen voller Erwerbsminderung werden aber in der Praxis ohnehin keine aufwändigen Ermittlungen durchgeführt. Die Entscheidung wird nach Aktenlage getroffen.

Nach alledem ist die in Rede stehende Verordnungsermächtigung zu streichen. Sollte an ihr festgehalten werden, sollte in § 13 Satz 2 SGB II-E festgelegt werden, dass auch die Rechtsverordnung nach Nummer 1 im Einvernehmen mit dem BMGS zu erlassen ist.

c) Verfahren zur Feststellung der Erwerbsfähigkeit

- aa) § 8 Abs. 2 Satz 1 SGB II-E sieht vor, dass die Agentur für Arbeit feststellt, ob Hilfebedürftige erwerbsfähig sind. Teilt der Leistungsträger, der bei Erwerbsunfähigkeit zuständig wäre, die Auffassung der Agentur für Arbeit nicht, entscheidet die Einigungsstelle nach § 45 SGB II-E (§ 8 Abs. 2 Satz 2 SGB II-E), der ein Vorsitzender und jeweils ein Vertreter der Agentur für Arbeit und des Trägers der anderen Leistung angehören. Bis zu deren Entscheidung erbringt die Agentur für Arbeit Leistungen zur Grundsicher-

rung für Arbeitsuchende, § 8 Abs. 2 Satz 3 SGB II-E. Das vorgesehene Verfahren weist erhebliche Unklarheiten auf.

Keine Probleme entstehen, sofern die Agentur für Arbeit die Erwerbsfähigkeit feststellt. Ob unabhängig von dieser Feststellung nach dem Recht der gesetzlichen Rentenversicherung zusätzlich teilweise Erwerbsminderung vorliegt, wird auf Antrag des Versicherten vom zuständigen Rentenversicherungsträger geprüft.

Bei Verneinung der Erwerbsfähigkeit durch die Agentur für Arbeit ist zunächst die Zuständigkeit eines anderen Leistungsträgers festzustellen. Im vorgesehenen dreigliedrigen System kommen hier die Träger der Grundsicherung, der Rentenversicherung und der Sozialhilfe als Leistungsträger in Betracht. Die Feststellung der vollen Erwerbsminderung nach § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI kann Ansprüche nach den Vorschriften des SGB VI oder – falls die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen hierfür nicht vorliegen – nach dem Grundsicherungsgesetz (GSiG) oder – falls volle Erwerbsminderung nicht auf unbestimmte Dauer vorliegt – nach dem Sozialhilferecht (künftig dem SGB XII) auslösen.

Bei Versicherten, die die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Rente erfüllen, hat der zuständige Rentenversicherungsträger das Vorliegen von Erwerbsminderung im Sinne des § 43 SGB VI festzustellen und daraufhin Rente zu leisten. Für den Anspruch auf Leistungen nach dem GSiG prüfen die Rentenversicherungsträger bei volljährigen, aber noch nicht 65-jährigen Antragsberechtigten die volle Erwerbsminderung im Sinne des § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI auf Ersuchen des zuständigen Trägers der Grundsicherung (§ 5 Abs. 2 GSiG/§109a Abs. 2 SGB VI). Von der Agentur für Arbeit als voll erwerbsgemindert eingestufte volljährige Hilfebedürftige wären wegen der subsidiären SGB XII-Leistungen zunächst an das Grundsicherungsamt zu verweisen, das wiederum den Rentenversicherungsträger zur Feststellung der vollen Erwerbsminderung auf Dauer einschalten muss.

Die Rentenversicherungsträger sind demzufolge für die Mehrzahl der von der Agentur für Arbeit als nicht erwerbsfähig eingestuften Hilfebedürftigen die Träger, die zuständigerweise die volle Erwerbsminderung im Sinne des § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI festzustellen haben. Es wäre daher nur folgerichtig, die Rentenversicherungsträger generell mit der Feststellung der Erwerbsminderung zu betrauen. Die gegenwärtige Fassung des § 8 Abs. 2 Satz 2 SGB II-E gibt Anlass zu der Sorge, dass der bei voller Erwerbsminderung zuständige Träger nicht sofort eingeschaltet wird. Hierdurch eintretende Verzögerungen gingen ausschließlich zu Lasten der Hilfebedürftigen und der Agentur für Arbeit, die bis zu einer abschließenden Entscheidung über die volle Erwerbsminderung Arbeitslosengeld II zu leisten hätte. Ein weiterer Aspekt für die konkrete Benennung der Rentenversicherungsträger für die Feststellung der vollen Erwerbsminderung ist die dann gewährleistete Rechtssicherheit bei der Anwendung dieses Rechtsbegriffs.

§ 8 Abs. 2 Satz 2 SGB II lässt nicht erkennen, von wem der bei „Erwerbsunfähigkeit“ zuständige Träger

informiert wird bzw. in welchem Zeitraum der Hilfebedürftige sich beim zuständigen Träger zur Feststellung der „Erwerbsunfähigkeit“ zu melden hat. Die Einschaltung der Rentenversicherungsträger durch die Agentur für Arbeit in Form eines Ersuchens würde nicht nur diese Unbestimmtheit im Verfahrensablauf beseitigen, sondern ersparte dem Hilfebedürftigen Wege, Zuständigkeitsklärungen und Formulare im Sinne eines schlanken und schnellen Verwaltungshandelns. Ein vergleichbares, inzwischen bewährtes Verfahren enthält § 5 Abs. 2 GSiG/§ 109a Abs. 2 SGB VI. Der Weg über das Ersuchen würde der Agentur für Arbeit zudem eine zügige Entscheidung über ihre weitere Leistungspflicht ermöglichen.

- bb) Eine Änderung des § 8 Abs. 2 SGB II-E in Anlehnung an § 5 Abs. 2 GSiG/§ 109a Abs. 2 SGB VI würde auch die Einigungsstelle im Sinne des § 45 SGB II-E entbehrlich machen.

Es ist nach Auffassung der Rentenversicherung zwingend, dass die Voraussetzungen für die Gewährung einer Rente (hier insbesondere die Voraussetzung der verminderten Erwerbsfähigkeit) allein vom zuständigen Träger der gesetzlichen Rentenversicherung festzustellen sind. Diese Entscheidungsbefugnis darf nicht auf eine andere Verwaltungsstelle übertragen werden.

Bisher werden Fälle mit unterschiedlicher sozialmedizinischer Beurteilung zwischen Rentenversicherungsträger und Bundesanstalt für Arbeit (BA) erörtert und in aller Regel zwischen den beteiligten Sozialmedizinern im Einigungswege entschieden. Zwischen der BA und dem Verband Deutscher Rentenversicherungsträger wurde am 14.12.2001 eine bereits seit 1980 bestehende „Verwaltungsvereinbarung zur Vermeidung von unterschiedlichen Beurteilungen der Leistungsfähigkeit eines Versicherten durch den Rentenversicherungsträger und durch das Arbeitsamt sowie zur Vermeidung von unnötigen Doppeluntersuchungen“ novelliert. Die Verwaltungsvereinbarung, die als Vorbild für die spätere Vorschrift des § 96 Abs. 2 SGB X angesehen werden kann, gewährleistet, dass die ärztlichen Dienste der beiden Träger medizinische Divergenzfälle einvernehmlich lösen. Dieses Verfahren ist einfach, unbürokratisch, kostengünstig und bewährt. Es gilt nach wie vor im Bereich des SGB III und sollte daher in redaktionell modifizierter Form auf ggf. auftretende Divergenzen bei der Beurteilung der gesundheitlichen Leistungsfähigkeit von Hilfebedürftigen übertragen werden.

Die vorgesehene Einigungsstelle wäre demgegenüber ein bürokratisches und kostspieliges Instrument. Da die ihr zugewiesene Aufgabe in der bindenden Feststellung der vollen Erwerbsminderung liegt, also in der Beantwortung einer Rechtsfrage, können Mediziner nicht Mitglieder der Einigungsstelle sein. Die deshalb erforderlichen zusätzlichen Sachverständigen-gutachten und die Anhörung der medizinischen Gutachter sowie die daraus resultierende Verzögerung der Entscheidungsfindung sind keine Indizien für eine bürgernahe Verwaltung. Divergierenden Leistungsbeurteilungen liegt in aller Regel ein schwieriger medizinischer Sachverhalt zugrunde. Diesen sozialmedizinisch zu beleuchten und zwischen den Medizinern zu klären, ist eine Aufgabe der ärztlichen Dienste der Träger. Medizinische Laien können hier-

zu wenig beitragen. Aus diesen Gründen sollte von der gesetzlichen Installierung einer Einigungsstelle abgesehen werden.

2. Artikel 6: Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch

a) Artikel 6 Ziffer 2: Absicherung der Leistungsempfänger in der gesetzlichen Rentenversicherung

Die in Art. 6 Ziffer 2 des Gesetzentwurfs vorgesehene Versicherungspflicht für Bezieher von Arbeitslosengeld II in der gesetzlichen Rentenversicherung ist aus sozialpolitischer Sicht nachzuvollziehen. Im Hinblick auf die mit ihr der Rentenversicherung aufgebürdeten finanziellen Lasten ist sie allerdings problematisch.

- aa) Durch die vorgesehene Versicherungspflicht und die mit ihr korrespondierende Versicherungspflicht auf Antrag (§ 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 SGB VI) werden, entgegen der Grundkonzeption der gesetzlichen Rentenversicherung als einer Versicherung von Erwerbstätigen, Leistungsansprüche unabhängig davon begründet, ob bisher ein Bezug zur gesetzlichen Rentenversicherung bestanden hat oder nicht.

Nicht problematisch für die Rentenversicherung sind die aus der Versicherungspflicht erwachsenden Anwartschaften auf Altersrente. Nach dem Grundsatz der Lohn- und Beitragsbezogenheit der Rente führen niedrige Beiträge zu entsprechend niedrigen Rentenanswartschaften. Erfolgt die Beitragsbemessung, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, auf der Basis von monatlich 400 Euro, ergibt sich nach einjähriger Versicherungspflicht nach geltendem Recht eine monatliche Rente von lediglich 4,29 Euro.

Problematisch sind dagegen folgende Sachverhalte:

- (a) Die Änderung des § 3 Satz 1 Nr. 3 SGB VI-E hat zur Folge, dass künftig auch die erwerbsfähigen Empfänger von Hilfen zum Lebensunterhalt (HLU) versicherungspflichtig in der gesetzlichen Rentenversicherung werden bzw. nach § 4 Abs. 3 Nr. 1 SGB VI (Versicherungspflicht auf Antrag) werden können. Dadurch erweitert sich der Personenkreis, für den die gesetzliche Rentenversicherung der zuständige Rehabilitationsträger ist, in erheblichem Umfang. Lediglich die erwerbsfähigen Empfänger von HLU, die schon 15 Jahre Beitragszeit in der gesetzlichen Rentenversicherung aufweisen, gehören bereits jetzt zum Kreis der Anspruchsberechtigten. Zum Umfang dieses Personenkreises kann keine Aussage getroffen werden. Es ist allerdings davon auszugehen, dass eine Vielzahl von Personen erst aufgrund der im Gesetzentwurf vorgesehenen Versicherungspflicht Ansprüche auf Leistungen zur Teilhabe erwerben würde.

Für Leistungen zur medizinischen Rehabilitation sind bereits nach sechs Monaten Versicherungspflicht die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen in der gesetzlichen Rentenversicherung erfüllt. Für daran unmittelbar anschließend erforderliche Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben wäre die gesetzliche Rentenversicherung dann ebenfalls zuständig. Die Kostenträgereigenschaft würde von den Trägern der Sozialhilfe auf die gesetzliche Rentenversicherung übergehen. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass eine nicht unerhebliche Anzahl der betroffenen Personen

überdurchschnittlich oft langandauernde und kostenintensive Leistungen beantragen wird (z. B. bei psychischen Erkrankungen oder Suchterkrankungen oder Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben im Anschluss an eine Leistung zur medizinischen Rehabilitation).

Die finanziellen Auswirkungen auf die gesetzliche Rentenversicherung dürften beträchtlich sein, können aber nicht sicher abgeschätzt werden, da weder die Anzahl der betroffenen Personen noch deren Rehabilitationsbedarf konkret bekannt sind.

- (b) Zu berücksichtigen ist ferner, dass ehemalige Sozialhilfebezieher unter Umständen schon nach dreijährigem Bezug von Arbeitslosengeld II die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für den Bezug einer Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit (§ 43 SGB VI) erfüllen. Nach derzeitigem Sachstand erhalten in der Altersgruppe ab 30 bis 65 Jahren zwischen 24 % und 49 % der Bezieher von HLU diese Leistung länger als drei Jahre (die Zahlen sind Quellen des Statistischen Bundesamtes entnommen). Vermutlich geht dies auch auf gesundheitliche Probleme zurück, die zu einem Anspruch auf Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit führen könnten.

Wenn die §§ 58 und 74 SGB VI wie vorgesehen geändert werden, erhielten Arbeitslosengeld II-Bezieher bis zum 25. Lebensjahr neben ihrer Beitragszeit nach § 3 SGB VI auch Anrechnungszeiten nach § 58 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SGB VI, die nach § 263 Abs. 2a SGB VI mit 80 % des Gesamtleistungswerts zu bewerten sind. Für die daraus entstehenden Mehraufwendungen müsste ebenfalls die Gemeinschaft der Beitragszahler aufkommen.

- bb) Die im Bereich der Rehabilitation und bei der Frühverrentung wegen verminderter Erwerbsfähigkeit aus der Versicherungspflicht resultierenden Leistungsverpflichtungen der Rentenversicherung würden durch die vorgesehene Beitragszahlung nur unzureichend gedeckt.

Im Jahr 2002 gab es durchschnittlich pro Monat rund 1,7 Millionen Arbeitslosenhilfeempfänger. Für sie wurden rund 2,0 Mrd. Euro an Beiträgen gezahlt. Bei der vorgesehenen Neuregelung ist davon auszugehen, dass von diesem Personenkreis rund 0,5 Millionen Personen aufgrund der verschärften Anrechnungskriterien keine Leistung mehr erhalten. Es ist daher von folgender Anzahl von Arbeitslosengeld II-Beziehern auszugehen:

- 1,2 Millionen Personen im Anschluss an Arbeitslosengeld
- 0,9 Millionen Personen aus Sozialhilfebezug, die als „voll erwerbsfähig“ eingestuft werden*
- 0,4 Millionen Personen aus Sozialhilfebezug, die als „erwerbsfähig, aber nur eingeschränkt verfügbar“ (z. B. Personen in schulischer Ausbildung, häuslich gebundene Personen mit mindestens zwei Kindern unter sieben Jahren oder mindestens einem Kind unter drei Jahren) eingestuft werden²

2,5 Millionen Personen insgesamt

² Die Zahlen basieren auf dem Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen vom 17.04.2003, S. 16.)

Nach der vorgesehenen Beitragsregelung würden für diese Personen im Jahr rund 2,34 Mrd. Euro an Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt. Dem gegenüber dem jetzigen Beitragsvolumen von rund 2,0 Mrd. Euro nur um 0,34 Mrd. Euro höheren Beitragsvolumen stünden jedoch 1,3 Millionen neue versicherungspflichtige Personen mit allen Rechten gegenüber.

Die vorgesehene Beitragszahlung würde das zu deckende Risiko nicht abdecken. Die 0,34 Mrd. zusätzlichen Beitragseinnahmen ergeben in der finanziellen Grenzbetrachtung einen Monatsbeitrag von rund 22 Euro für jede zusätzliche Person, während der Mindestbeitrag für freiwillig Versicherte bei 78 Euro pro Monat, der Regelbeitrag bei 464,10 Euro und der Höchstbeitrag bei 994,50 Euro liegt.

cc) Aus Sicht der Rentenversicherung sprechen neben finanziellen auch systematische Gründe gegen eine Einbeziehung ehemaliger Sozialhilfebezieher in die Versicherungspflicht.

Der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung unterliegen im Wesentlichen gegen Entgelt beschäftigte Arbeitnehmer. Aus unterschiedlichen sozialpolitischen Motiven sind einige Personengruppen in die Versicherungspflicht einbezogen worden, die keiner Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nachgehen (vgl. § 1 Satz 1 Nr. 2 bis 4 und § 3 Satz 1 Nr. 1 bis 2 SGB VI, u. a. in Werkstätten tätige Behinderte, Mitglieder geistlicher Genossenschaften, Eltern während der Kindererziehungszeit, Pflegepersonen, Wehr- und Zivildienstleistende). Zu betonen ist, dass für diese Personengruppen Beiträge in angemessener Höhe bezahlt werden. Mit den ehemaligen Sozialhilfeempfängern würde eine weitere Gruppe nicht erwerbstätiger Personen in die Versicherungspflicht einbezogen. Im Unterschied zu den nach § 1 Satz 1 Nr. 2 bis 4 und § 3 Satz 1 Nr. 1 bis 2 SGB VI versicherungspflichtigen Personen können die ehemaligen Sozialhilfeempfänger aufgrund der unzureichenden Beitragsleistung aber keine nennenswerte Alterssicherung erwerben.

Wie oben dargelegt wurde, decken zudem die geringfügigen Beitragsleistungen des Bundes nicht die aus der Versicherungspflicht erwachsenden Ausgaben. Ehemaligen Sozialhilfebezieher werden einerseits neue Leistungsansprüche zugebilligt. Die Kosten werden aber nicht systemgerecht vollständig aus Steuermitteln finanziert, sondern nur zum Teil. Die nicht gedeckten Kosten muss die Gemeinschaft der Beitragszahler aufbringen.

dd) Als Alternative zur Versicherungspflicht käme die Absicherung der Bezieher von Arbeitslosengeld II durch die Berücksichtigung der Zeiten des Leistungsbezugs als beitragspflichtige Anrechnungszeiten in Betracht. Damit würden Leistungsansprüche begründet, wenn der Bezug zur gesetzlichen Rentenversicherung durch Beitragszahlungen gegeben ist. Die Bewertung der Anrechnungszeiten hängt davon ab, in welchem Zeitraum und in welcher Höhe Beitragszeiten, z. B. durch eine versicherungspflichtige Beschäftigung, zurückgelegt wurden oder werden. Bereits erworbene Anwartschaften auf Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit würden durch die Anrechnungszeiten aufrecht erhalten.

Zur Finanzierung der aus der Berücksichtigung der Zeiten des Arbeitslosengeld II-Bezugs als Anrechnungszeiten resultierenden Leistungsansprüche wäre eine gesonderte Beitragszahlung erforderlich. Die Bewertung der Anrechnungszeiten wegen des Bezugs von Arbeitslosengeld II müsste sich an der Höhe der Beiträge orientieren.

Für bisherige versicherungspflichtige Bezieher von Arbeitslosenhilfe wäre aus Vertrauensschutzgründen die vorgesehene Übergangsregelung beizubehalten.

b) Artikel 6 Ziffer 3 und 4: Änderungen in den Vorschriften zum Übergangsgeld (§§ 20, 21 SGB VI)

Das in §§ 20, 21 SGB VI geregelte Übergangsgeld ist nach seiner bisherigen Konzeption eine Entgeltersatzleistung. Es ersetzt die durch Teilnahme an einer Leistung zur Teilhabe ausfallenden beitragspflichtigen Entgelte bzw. ausfallenden anderen Entgeltersatzleistungen (z. B. Krankengeld, Arbeitslosengeld), sofern diesen Arbeitsentgelte bzw. Arbeitseinkommen zugrunde liegen, aus denen Beiträge zur Rentenversicherung gezahlt worden sind.

Das Arbeitslosengeld II ist dagegen eine staatliche Sozialleistung, die wie die Sozialhilfe bedürftigkeitsorientiert ist. Es handelt sich hierbei nicht um eine Entgeltersatzleistung (vgl. Begründung zu Artikel 5, Ziffer 1, Buchstabe b, BT-Drucks. 15/1516, S. 72). Sollte mit der Neuregelung des § 20 SGB VI-E beabsichtigt sein, dass die Rentenversicherung bei der Teilnahme an einer medizinischen Leistung zur Teilhabe das Arbeitslosengeld II unter der Bezeichnung "Übergangsgeld" weiterzahlt, wird vom bisherigen Sinn und Zweck des Übergangsgeldes (Entgeltersatzfunktion) abgewichen, und es werden Kosten von der Sozialhilfe bzw. dem Bund zur gesetzlichen Rentenversicherung verlagert. Im Übrigen dürfte die vorgesehene Änderung des § 20 Abs. 1 Nr. 3 SGB VI-E ins Leere laufen, da dem Arbeitslosengeld II kein beitragspflichtiges Arbeitsentgelt bzw. Arbeitseinkommen zugrunde liegt.

3. Artikel 22: Änderung des Sozialgerichtsgesetzes

Nach § 51 Abs. 1 Nr. 4 SGG-E erstreckt sich die Zuständigkeit der Sozialgerichtsbarkeit auf Angelegenheiten der Arbeitsförderung und der übrigen Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit mit Ausnahme von Streitigkeiten über die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch. Für Streitigkeiten über die Grundsicherung für Arbeitsuchende wären demnach gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO die Verwaltungsgerichte zuständig.

Aus Sicht der Rentenversicherung ist es sachgerechter, die Streitigkeiten über die Grundsicherung für Arbeitsuchende der Sozialgerichtsbarkeit zuzuweisen. Dafür sprechen folgende Überlegungen:

a) Eine zentrale Voraussetzung für den Bezug von Leistungen nach dem SGB II ist die Erwerbsfähigkeit. Unter Erwerbsfähigkeit im Sinne des SGB II ist das Nichtvorliegen voller Erwerbsminderung im Sinne des § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI zu verstehen (siehe oben, S.). Fragen der Erwerbsfähigkeit im allgemeinen sowie der verminderten Erwerbsfähigkeit im Sinne des SGB VI im besonderen gehören zum klassischen Zuständigkeitsbereich der Gerichte der Sozi-

algerichtsbarkeit. Gleiches gilt für die Beurteilung der Zumutbarkeit einer Beschäftigung (§ 121 SGB III). Daher ist es sinnvoll, bei der bewährten Rechtswegzuweisung zu bleiben, damit auf das Fachwissen und die Erfahrung der Sozialgerichte in diesen Punkten zurückgegriffen werden kann.

- b) Wenn zwei unterschiedliche Gerichtsbarkeiten über Fragen der vollen Erwerbsminderung im Sinne des § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI entscheiden, ist nicht auszuschließen, dass es in der Rechtsprechung der beiden Gerichtsbarkeiten zu Wertungswidersprüchen kommt. Das würde der Rechtssicherheit schaden und wäre dem Bürger schwer vermittelbar.
- c) Arbeitslosengeld und die Grundsicherung für Arbeitssuchende stehen in einem engen Zusammenhang und besitzen im Regelungszweck große Gemeinsamkeiten. Wenn der Anspruch auf Arbeitslosengeld auslaufen ist, wird im Anschluss, soweit Bedürftigkeit besteht, Arbeitslosengeld II gezahlt. Beide Leistungen werden, wie bislang Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, zukünftig zusammen den wesentlichen Teil des Systems der wirtschaftlichen Sicherung bei Arbeitslosigkeit bilden. Durch die Aufteilung auf zwei unterschiedliche Gerichtsbarkeiten würde ein einheitlicher Lebensvorgang auseinander gerissen. So wären etwa für Streitigkeiten, die die Eingliederungsvereinbarung (§ 15 SGB II-E) betreffen, die Verwaltungsgerichte zuständig, während Streitigkeiten bezüglich der Vermittlung nach § 35 SGB III durch die Sozialgerichte zu entscheiden wären. Eingliederungsvereinbarung und Vermittlung stehen aber in einem engen Sachzusammenhang. Die Eingliederungsvereinbarung legt Ansprüche des Erwerbsfähigen gegenüber der Agentur für Arbeit fest, wozu auch der Anspruch auf Vermittlung gehört.
- d) Die Sozialgerichte sind aufgrund des derzeitigen Zuständigkeitsbereichs mit den Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufen der bisherigen Bundesanstalt für Arbeit vertraut. Fragen der Wiedereingliederung in das Arbeitsleben werden von den Sozialgerichten nicht nur im Zusammenhang mit dem Bezug von Arbeitslosenhilfe, sondern im Zusammenhang mit sämtlichen Maßnahmen der Arbeitsförderung bearbeitet.

B. Besonderer Teil

Art. 1 § 8 Abs. 1 SGB II

Erwerbsfähigkeit

Vorschlag:

§ 8 Abs. 1 SGB II-E wird wie folgt geändert:

„Erwerbsfähig im Sinne dieses Buches ist, wer nicht im Sinne des § 43 Abs. 2 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch unabhängig von der jeweiligen Arbeitsmarktlage voll erwerbsgemindert ist. Die Feststellung, ob volle Erwerbsminderung vorliegt, trifft der zuständige Träger der gesetzlichen Rentenversicherung.“

Begründung:

Ein Vergleich des Wortlauts des § 8 Abs. 1 SGB II-E mit § 43 SGB VI zeigt, dass in § 8 Abs. 1 SGB II-E aus Elementen der Definition der vollen Erwerbsminderung in § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI eine Definition der Erwerbsfähigkeit entwickelt worden ist. Auch soweit die

Gesetzesbegründung ausdrücklich auf § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI Bezug nimmt und die Formulierung des § 45 SGB II-E den Begriff der vollen Erwerbsminderung übernimmt, wird deutlich, dass sich die Abgrenzung der Leistungsberechtigten nach dem SGB II an der Definition der vollen Erwerbsminderung im SGB VI orientieren soll. Dies ergibt sich auch aus dem Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen vom 17.04.2003 (S. 14 des Abschlussberichts).

Die Beurteilung der Erwerbsfähigkeit im Sinne des § 8 Abs. 1 SGB II-E soll sich also ausschließlich nach rentenversicherungsrechtlichen Kriterien richten. Deshalb sind nach § 8 Abs. 1 SGB II-E alle Personen als erwerbsfähig anzusehen, die nicht voll erwerbsgemindert im Sinne des § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI sind. Aus dem Gesetztext geht dies aber nicht unmittelbar und unmissverständlich hervor. Aus Gründen der Rechtssicherheit und um zukünftig Abgrenzungsschwierigkeiten sowie Wertungswidersprüche bei Auslegung der verschiedenen korrespondierenden Begriffe in den unterschiedlichen Gesetzbüchern zu vermeiden, sollte deshalb zur Definition des Begriffs der Erwerbsfähigkeit ausdrücklich auf die Regelung des § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI und den darin enthaltenen Begriff der vollen Erwerbsminderung Bezug genommen werden. Damit würde klargestellt, dass auch im Rahmen des SGB II-E nur solche Einschränkungen der Erwerbsfähigkeit relevant sind, die auf Krankheit oder Behinderung beruhen. Dem vorliegenden Entwurf des § 8 Abs. 1 SGB II ist dies nicht eindeutig zu entnehmen.

Der Formulierungsvorschlag zu Satz 2 orientiert sich an § 125 Abs. 1 SGB III.

Art. 1 § 8 Abs. 2 SGB II

Erwerbsfähigkeit

Vorschlag:

§ 8 Abs. 2 Satz 2 und Satz 3 SGB II-E erhält folgende Fassung:

„Bestehen Zweifel an der Erwerbsfähigkeit des Hilfebedürftigen, hat die Agentur für Arbeit den Hilfebedürftigen unverzüglich aufzufordern, innerhalb eines Monats einen Antrag auf Leistungen wegen voller Erwerbsminderung zu stellen. Bei Personen, die nicht rentenberechtigt sind, prüft der zuständige Rentenversicherungsträger auf Ersuchen der Agentur für Arbeit, ob der Hilfebedürftige unabhängig von der jeweiligen Arbeitsmarktlage voll erwerbsgemindert im Sinne des § 43 Abs. 2 Satz 2 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch ist. Zuständig ist bei Versicherten der Träger der Rentenversicherung, der für die Erbringung von Leistungen an den Versicherten zuständig ist, bei sonstigen Personen die Landesversicherungsanstalt, die für den Sitz der Agentur für Arbeit örtlich zuständig ist. Bis zur Entscheidung des Rentenversicherungsträgers erbringt die Agentur für Arbeit Leistungen zur Grundsicherung für Arbeitssuchende.“

Begründung:

Erwerbsfähig ist, wer nicht voll erwerbsgemindert im Sinne des § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI ist (§ 8 Abs. 1 SGB II-E). Die Prüfung, ob volle Erwerbsminderung vorliegt, sollte bei rentenberechtigten Hilfebedürftigen grundsätzlich, bei nicht rentenberechtigten Personen in Anlehnung an das in § 5 Abs. 2 GSIG bzw. § 109a Abs. 2 SGB

VI geregelte Verfahren auf Ersuchen der Agentur für Arbeit vom zuständigen Rentenversicherungsträger durchgeführt werden.

Dafür spricht, dass das in § 8 Abs. 2 SGB II-E vorgesehene Verfahren erhebliche Unklarheiten aufweist. Keine Probleme entstehen, sofern die Agentur für Arbeit die Erwerbsfähigkeit feststellt. Bei Verneinung der Erwerbsfähigkeit durch die Agentur für Arbeit fehlt aber eine Aussage zur Festlegung der Zuständigkeit eines anderen Leistungsträgers. Im vorgesehenen dreigliedrigen System kommen die Träger der Grundsicherung, der Rentenversicherung und der Sozialhilfe als Leistungsträger in Betracht. Die Feststellung der vollen Erwerbsminderung nach § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI kann Ansprüche nach den Vorschriften des SGB VI oder – falls die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen hierfür nicht vorliegen – nach dem GSiG oder – falls volle Erwerbsminderung nicht auf unbestimmte Dauer vorliegt – nach dem Sozialhilferecht (künftig dem SGB XII) auslösen.

Für den Anspruch auf Leistungen nach dem GSiG prüfen die Rentenversicherungsträger bei volljährigen, aber noch nicht 65-jährigen Antragsberechtigten die volle Erwerbsminderung im Sinne des § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI auf Ersuchen des zuständigen Trägers der Grundsicherung (§ 5 Abs. 2 GSiG/§109a Abs. 2 SGB VI). Von der Agentur für Arbeit als voll erwerbsgemindert eingestufte volljährige Hilfebedürftige wären wegen der subsidiären SGB XII-Leistungen zunächst an das Grundsicherungsamt zu verweisen, das wiederum den Rentenversicherungsträger zur Feststellung der vollen Erwerbsminderung auf Dauer einschalten muss.

§ 8 Abs. 2 Satz 2 SGB II lässt nicht erkennen, von wem der bei „Erwerbsunfähigkeit“ zuständige Träger informiert wird bzw. in welchem Zeitraum der Hilfebedürftige sich beim zuständigen Träger zur Feststellung der „Erwerbsunfähigkeit“ zu melden hat. Die Einschaltung der Rentenversicherungsträger durch die Agentur für Arbeit in Form eines Ersuchens beseitigt nicht nur diese Unbestimmtheit im Verfahrensablauf, sondern erspart dem Hilfebedürftigen Wege, Zuständigkeitsklärungen und Formulare im Sinne eines schlanken und schnellen Verwaltungshandelns. Ein vergleichbares, inzwischen bewährtes Verfahren enthält § 5 Abs. 2 GSiG bzw. § 109a Abs. 2 SGB VI. Der Weg über das Ersuchen würde der Agentur für Arbeit zudem eine zügige Entscheidung über ihre weitere Leistungspflicht ermöglichen.

Art. 1 § 13 Satz 1 Nr. 1 SGB II

Verordnungsermächtigung

Vorschlag:

In § 13 Satz 1 Nr. 1 SGB II-E werden die Wörter „nicht erwerbsfähig oder“ gestrichen.

Begründung:

Es ist nicht möglich, katalogmäßig zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen davon auszugehen ist, dass ein Antragsteller nicht erwerbsfähig ist.

Der Wortlaut sowie die Begründung zu § 13 SGB II-E sprechen dafür, dass in der Rechtsverordnung katalogmäßig medizinische Tatbestände zusammengefasst werden sollen, bei deren Vorliegen ohne weitere Prüfung von fehlender Erwerbsfähigkeit und damit von voller Erwerbsminderung im Sinne des § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI auszugehen ist. In der Gesetzesbegründung ist insoweit von „eindeutig der Erwerbsunfähigkeit zuzuordnen-

den Fallgruppen“ die Rede (BT-Drucks. 15/1516, S. 54).

Eine Verordnung solchen Inhalts ist mit dem Begriff der vollen Erwerbsminderung in seiner spezifisch rentenversicherungsrechtlichen Ausprägung nicht vereinbar. Die Frage, ob eine Person unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes wegen Krankheit oder Behinderung nur noch über ein Restleistungsvermögen von unter drei Stunden verfügt, ist eine höchst individuelle, durch ein sozialmedizinisches Gutachten zu klärende Frage. Ihr geht in aller Regel eine umfangreiche Sachverhaltsaufklärung voraus. Das Erscheinungsbild und die funktionellen Auswirkungen von Krankheitsbildern sind abhängig vom zu beurteilenden individuellen Einzelfall und den auf ihn abgestimmten Therapiemöglichkeiten. Allenfalls in wenigen Ausnahmefällen kann aufgrund eines medizinischen Befundes unzweifelhaft der Schluss gezogen werden, dass die betreffende Person voll erwerbsgemindert im Sinne der gesetzlichen Rentenversicherung ist. Das gilt etwa für bestimmte Formen des Komas. Ein Bedürfnis, diese wenigen Fälle in einer Rechtsverordnung zusammenfassen, besteht nicht. Die aufgrund § 13 Satz 1 Nr. 1 SGB II-E zu erlassende Rechtsverordnung soll der „Arbeiterleichterung“ dienen und „Verwaltungsvereinfachungen“ ermöglichen (vgl. BT-Drucksache 15/1516, S. 54). In medizinisch gesehen eindeutigen Fällen werden aber in der Praxis ohne-hin keine aufwändigen Ermittlungen durchgeführt. Die Entscheidung wird nach Aktenlage getroffen.

Nach alledem ist die in Rede stehende Verordnungsermächtigung zu streichen.

Art. 1 § 45 SGB II

Einigungsstelle zur Entscheidung über die Erwerbsfähigkeit

Vorschlag:

§ 45 SGB II-E wird ersatzlos gestrichen.

Begründung:

Eine Änderung des § 8 Abs. 2 SGB II-E im oben vorgeschlagenen Sinne macht die Einigungsstelle im Sinne des § 45 SGB II-E entbehrlich.

Gegebenenfalls auftretende Divergenzen bei der Beurteilung der gesundheitlichen Leistungsfähigkeit werden bereits nach geltender Rechtslage einvernehmlich gelöst (siehe oben, S. 11 f.). Die Einigungsstelle wäre ein bürokratisches und kostspieliges Instrument. Da die ihr zugewiesene Aufgabe in der bindenden Feststellung der vollen Erwerbsminderung liegt, also in der Beantwortung einer Rechtsfrage, können Mediziner nicht Mitglieder der Einigungsstelle sein. Die deshalb erforderlichen zusätzlichen Sachverständigengutachten und die Anhörung der medizinischen Gutachter sowie die daraus resultierende Verzögerung der Entscheidungsfindung sind keine Indizien für eine bürgernahe Verwaltung. Divergierenden Leistungsbeurteilungen liegt in aller Regel ein schwieriger medizinischer Sachverhalt zugrunde. Diesen sozialmedizinisch zu beleuchten und zwischen den Medizinern klären, ist eine Aufgabe der ärztlichen Dienste der Träger. Medizinische Laien können hierzu wenig beitragen. Aus diesen Gründen sollte von der gesetzlichen Installierung einer Einigungsstelle abgesehen werden.

Es ist zudem nach Auffassung der Rentenversicherung zwingend, dass die Voraussetzungen für die Gewährung einer Rente (hier insbesondere die Voraussetzung der verminderten Erwerbsfähigkeit) allein vom zuständigen

Träger der gesetzlichen Rentenversicherung festzustellen sind. Diese Entscheidungsbefugnis darf nicht auf eine andere Verwaltungsstelle übertragen werden.

Art. 1 § 52 SGB II

Automatisierter Datenabgleich

Vorschlag:

Die Vorschrift sollte um eine dem § 117 Abs. 2a BSHG entsprechende Regelung ergänzt werden. Außerdem sollte eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung aufgenommen werden.

Weiter sollten die Buchstaben a bis d unter Abs. 2 wie folgt formuliert werden (Ergänzungen sind unterstrichen):

- a) Vor- (Ruf-) und Zuname,
- b) Geburtsdatum und -ort, Nationalität sowie Geschlecht,
- c) Wohnsitz,
- d) Versicherungsnummer

In der Begründung sollte der Terminus „den Sozialversicherungsanstalten, der Bundesknappschaft,“ gegen die Bezeichnung „den Rentenversicherungsträgern“ ausgetauscht werden.

Begründung:

Nach Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ist künftig die Bundesagentur für Arbeit für die Gewährung von Leistungen an erwerbsfähige Hilfebedürftige und Personen, die mit diesen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, zuständig. Soweit kein Anspruch auf Arbeitslosenhilfe (mehr) besteht, werden diese Leistungen derzeit nicht durch das Arbeitsamt, sondern durch die Sozialhilfeträger erbracht. Für die Sozialhilfeträger besteht nach § 117 BSHG bereits die Möglichkeit, zur Vermeidung von Leistungsmissbrauch Überprüfungen in Form eines Datenabgleiches vorzunehmen. Als Vermittlungsstelle hierfür fungiert die Datenstelle der Rentenversicherungsträger (DSRV).

Mit dem nunmehr auch für die Bundesagentur für Arbeit vorgesehenen Datenabgleich, der grundsätzlich dem nach § 117 BSHG nachgebildet ist, soll die missbräuchliche Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld II vermieden werden. Nachdem aber der bisherige Sozialhilfedatenabgleich nach § 117 BSHG (künftig § 113 in Verbindung mit § 115 SGB XII) für die nicht erwerbsfähigen Bezieher von Sozialhilfe weiter über die DSRV als Vermittlungsstelle durchzuführen ist, bietet es sich an, auch den Datenabgleich nach § 52 SGB II unter Einbeziehung der DSRV als Vermittlungsstelle durchzuführen. Eine Integration wäre technisch problemlos möglich. Die beiden Datenabgleiche für die unterschiedlichen anfragenden Stellen (Bundesagentur für Arbeit, Träger der Sozialhilfe) könnten über die im Datenabgleichverfahren bereits über entsprechende Erfahrung verfügende und praxiserprobte sowie darin bewährte DSRV abgewickelt werden. Die zusätzliche Realisierung eines Datenabgleichverfahrens bei der Bundesagentur für Arbeit, mit sich zum Großteil überschneidenden Abgleichsdaten, könnte dadurch vermieden werden, und das Abgleichsverfahren könnte vermutlich auch kostengünstiger durchgeführt werden. Dafür sollten die Rahmenbedingungen durch den Gesetzgeber geschaffen werden, indem die dem bis-

herigen BSHG-Recht entsprechenden Regelungen in die Vorschrift übernommen werden.

Die einzelnen Abgleichskriterien sind dem funktionierenden Datenabgleich im BSHG-Verfahren entsprechend anzupassen.

Außerdem wird darauf hingewiesen, dass es in der Terminologie des Sozialgesetzbuches weder eine Sozialversicherungsnummer noch Sozialversicherungsanstalten gibt.

Artikel 6 Nr. 3 und 4 §§ 20, 21 SGB VI

Anspruch, Höhe und Berechnung des Übergangsgeldes

Vorschlag:

Eine gesetzliche Klarstellung, für welche Arbeitslosengeld II-Bezieher Übergangsgeld zu gewähren ist, erscheint dringend erforderlich.

Begründung:

Das in §§ 20, 21 SGB VI geregelte Übergangsgeld ist nach seiner bisherigen Konzeption eine Entgeltersatzleistung. Es ersetzt die durch Teilnahme an einer Leistung zur Teilhabe ausfallenden beitragspflichtigen Entgelte bzw. ausfallenden anderen Entgeltersatzleistungen (z. B. Krankengeld, Arbeitslosengeld), sofern dieses Arbeitsentgelte bzw. Arbeitseinkommen zugrunde liegen, aus denen Beiträge zur Rentenversicherung gezahlt worden sind.

Das Arbeitslosengeld II ist jedoch eine staatliche Sozialleistung, die wie die Sozialhilfe bedürftigkeitsorientiert ist. Es handelt sich hierbei nicht um eine Entgeltersatzleistung (vgl. Begründung zu Artikel 5, Ziffer 1 Buchstabe b, BT-Drucks. 15/1516, S. 72). Sollte mit der Neuregelung des § 20 SGB VI-E beabsichtigt sein, dass die Rentenversicherung bei der Teilnahme an einer medizinischen Leistung zur Teilhabe das Arbeitslosengeld II unter der Bezeichnung "Übergangsgeld" weiterzahlt, wird vom bisherigen Sinn und Zweck des Übergangsgeldes (Entgeltersatzfunktion) abgewichen, und es werden Kosten von der Sozialhilfe bzw. dem Bund zur gesetzlichen Rentenversicherung verlagert. Im Übrigen dürfte die vorgesehene Änderung des § 20 Abs. 1 Nr. 3 SGB VI-E ins Leere laufen, da dem Arbeitslosengeld II kein beitragspflichtiges Arbeitsentgelt/Arbeitseinkommen zugrunde liegt.

Art. 22 § 51 Abs. 1 Nr. 4 SGG

Zulässigkeit des Rechtsweges; Generalklausel

Vorschlag:

In § 51 Abs. 1 Nr. 4 SGG-E werden die Wörter „mit Ausnahme von Streitigkeiten über die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch,“ gestrichen.

Begründung:

Aus Sicht der Rentenversicherung ist es sachgerechter, die Streitigkeiten über die Grundsicherung für Arbeitsuchende der Sozialgerichtsbarkeit zuzuweisen. Dafür sprechen folgende Überlegungen:

Eine zentrale Voraussetzung für den Bezug von Leistungen nach dem SGB II ist die Erwerbsfähigkeit. Unter Erwerbsfähigkeit im Sinne des SGB II ist das Nichtvorliegen voller Erwerbsminderung im Sinne des § 43 Abs. 2

Satz 2 SGB VI zu verstehen ist (siehe oben, S. 5 ff.). Fragen der Erwerbsfähigkeit im allgemeinen sowie der verminderten Erwerbsfähigkeit im Sinne des SGB VI im besonderen gehören zum klassischen Zuständigkeitsbereich der Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit. Gleiches gilt für die Beurteilung der Zumutbarkeit einer Beschäftigung (§ 121 SGB III). Daher ist es sinnvoll, bei der bewährten Rechtswegzuweisung zu bleiben, damit auf das Fachwissen und die Erfahrung der Sozialgerichte in diesen Punkten zurückgegriffen werden kann.

Wenn zwei unterschiedliche Gerichtsbarkeiten über Fragen der vollen Erwerbsminderung im Sinne des § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB entscheiden, ist nicht auszuschließen, dass es in der Rechtsprechung der beiden Gerichtsbarkeiten zu Wertungswidersprüchen kommt. Das würde der Rechtssicherheit schaden und wäre dem Bürger schwer vermittelbar.

2. Teil

CDU/CSU-Fraktionsentwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen (BT-Drucks. 15/1523) und CDU/CSU-Fraktionsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drucks. 15/1527)

I. Kernelemente des Gesetzentwurfs

Auch nach Ansicht der Fraktion der CDU/CSU besteht die Notwendigkeit der materiell-rechtlichen Zusammenführung der steuerfinanzierten Sozialleistungen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe.

Entsprechend Artikel 1 des vorgelegten Entwurfs eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen (Existenzgrundlagengesetz - EGG) geschieht dies durch Einordnung und Zusammenfassung dieser beiden Sozialleistungen in ein neues Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII). Darüber hinaus soll offenbar auch die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in dieses Gesetz integriert werden. Für erwerbsfähige Hilfe suchende Personen, die 15 Jahre alt sind und das 65. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, sind Hilfen zur Sicherung der Existenzgrundlage vorgesehen. Die Leistungen sollen durch Träger der Existenzsicherung auf kommunaler Ebene, insbesondere durch die kreisfreien Städte und Landkreise erbracht werden. Zur Kompensation der mit der Verlagerung bisher vom Bund wahrgenommener Aufgaben auf die kommunale Ebene entstehenden finanziellen Mehraufwendungen soll eine gesetzliche Regelung zur Erstattungspflicht durch den Bund eingeführt werden (§ 133 SGB XII-E). Die dafür erforderliche verfassungsrechtliche Grundlage soll durch Einfügung eines Art. 106 b GG durch den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drucks. 15/1527) geschaffen werden. Durch Artikel 2 des EGG wird mit dem Ziel der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor ein Lohnzuschlag für Geringverdienende eingeführt.

II. Regelungen mit Auswirkung auf den Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung

1. Begriff der Erwerbsfähigkeit (§ 11 SGB XII-E)

a) Inhalt des Gesetzentwurfs

§ 11 SGB XII-E verwendet den Begriff der Erwerbsfähigkeit als Tatbestandsvoraussetzung für die Inan-

spruchnahme der nach dem EGG möglichen Leistungen. Nach § 11 Abs. 1 SGB XII-E können Hilfe zur Sicherung ihrer Existenzgrundlagen erwerbsfähige Hilfe suchende Personen erhalten, die 15 Jahre alt sind und das 65. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und nicht entsprechend § 43 Abs. 2 des Sechsten Buches voll erwerbsgemindert sind. Hierbei wird nach § 11 Abs. 2 SGB XII-E bei Hilfe suchenden Personen nach Vollendung des 18. Lebensjahres bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres das Vorliegen der derart definierten Erwerbsfähigkeit vermutet. Nach der Gesetzesbegründung zu § 11 Abs. 1 SGB XII-E (BT-Drucks. 15/1523, Begründungsteil, S. 5) ergibt sich die Voraussetzung der Erwerbsfähigkeit allein aus der rentenrechtlichen Vorschrift. Erwerbsunfähig seien demzufolge nur solche Hilfe suchenden Personen, deren Erwerbsfähigkeit wegen Krankheit oder Behinderung auf die Hälfte derjenigen von körperlich, geistig und seelisch gesunden Personen mit ähnlicher Ausbildung und gleichwertigen Kenntnissen und Fähigkeiten gesunken ist. Die Praxis könne auf die dazu ergangene Rechtsprechung zurückgreifen.

b) Bewertung

Die in § 11 Abs. 1 SGB XII-E gefundene Definition entspricht der Auffassung der Rentenversicherung, dass sich die Beurteilung der Erwerbsfähigkeit ausschließlich an rentenversicherungsrechtlichen Kriterien zu orientieren hat. Durch die Bezugnahme auf die Vorschrift des § 43 Abs. 2 SGB VI kommt dies im Gesetzeswortlaut unmittelbar und hinreichend eindeutig zum Ausdruck. Damit ist klargestellt, dass solche Personen als erwerbsfähig anzusehen sind, die nicht voll erwerbsgemindert im Sinne der Legaldefinition des § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI sind. Die Definition entspricht auch dem zu diesem Punkt gefundenen Ergebnis der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen vom 17.04.2003 (S. 14 des Abschlussberichts).

Aus Gründen der Klarstellung sollte im Rahmen der Gesetzesbegründung auf den Begriff der „Erwerbsunfähigkeit“, der seit dem EM-ReformG durch die neuen Begrifflichkeiten im Rahmen der zweistufigen Erwerbsminderungsrente abgelöst wurde, generell verzichtet werden. Zudem lehnt sich die in der Gesetzesbegründung formulierte Definition der „Erwerbsunfähigkeit“ fälschlicherweise an die Definition der Berufsunfähigkeit im Sinne des § 43 Abs. 2 Satz 1 SGB VI a. F. an, ohne dieser jedoch vollends zu entsprechen („auf die Hälfte“ statt „auf weniger als die Hälfte“).

Keine Aussage enthält das EGG zu der Frage, wer über das Vorliegen der Erwerbsfähigkeit entscheidet. Diese Frage ist weder in § 11 SGB XII-E angesprochen, noch trifft § 25 Abs. 3 SGB XII-E hierzu eine Aussage. Eine Einigungsstelle wie im Entwurf eines Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sieht das EGG zu Recht nicht vor. Indem der vorliegende Gesetzentwurf das Vorliegen von Erwerbsfähigkeit ausschließlich an der Vorschrift des § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI misst, liegt es aber auf der Hand, dass die Rentenversicherungsträger aufgrund ihrer Sachnähe und des Bestehens eines speziell darauf ausgerichteten medizinischen Dienstes mit dieser Aufgabe betraut werden sollen. Deshalb sollte § 11 Abs. 1 SGB XII-E durch folgen-

den Satz 2 ergänzt werden: „Die Feststellung, ob volle Erwerbsminderung vorliegt, trifft der zuständige Träger der gesetzlichen Rentenversicherung.“

2. Absicherung von Leistungsempfängern des SGB XII in der gesetzlichen Rentenversicherung

Der Gesetzentwurf erwähnt die Alterssicherung erwerbsfähiger Hilfe suchender Personen explizit lediglich im Rahmen des § 37 SGB XII. Danach können als Hilfe zur Existenzsicherung auch die Kosten übernommen werden, die erforderlich sind, um die Voraussetzungen eines Anspruchs auf eine angemessene Alterssicherung zu erfüllen. Es wird sich dabei in der Regel um die Übernahme von freiwilligen Beiträgen zur Rentenversicherung handeln. Zur Problematik einer Einbeziehung der erwerbsfähigen Hilfe suchenden Personen in die Versicherungspflicht der gesetzlichen Rentenversicherung wird auf die Argumentation zu dem Entwurf des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt verwiesen (siehe oben, S. 12 ff.).

Allerdings können nach § 15 SGB XII-E (persönliche Meldepflicht bei der Vermittlungsagentur) in Verbindung mit der bestehenden Regelung des § 58 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SGB VI Leistungsansprüche entstehen. Danach würde bei erwerbsfähigen Hilfe suchenden Personen, die sich beim Arbeitsamt (Vermittlungsagentur) arbeitsuchend melden, die Zeit der Arbeitssuche in der gesetzlichen Rentenversicherung als Anrechnungszeit berücksichtigt werden, wenn hierdurch eine versicherungspflichtige Beschäftigung oder selbständige Tätigkeit oder ein versicherter Wehr- bzw. Zivildienst unterbrochen wird. Zwischen dem 17. und 25. Lebensjahr würden Anrechnungszeiten auch ohne Unterbrechung einer Beschäftigung berücksichtigt werden. Die aus den zu berücksichtigenden Anrechnungszeiten resultierenden Leistungsansprüche wären allein von der Solidargemeinschaft zu finanzieren, da keine adäquate Finanzierung durch eine entsprechende Beitragsleistung vorgesehen ist. Aus Sicht der gesetzlichen Rentenversicherung ist aber unabdingbar, dass allen zusätzlichen Leistungsansprüchen eine ausreichende Finanzierung gegenübersteht.

3. Teil

Antrag der FDP-Fraktion „Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen“ (BT-Drucks. 15/1531)

In ihrem Antrag fordert die Fraktion der FDP die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe vorzulegen, der nach folgenden Prinzipien auszugestalten ist:

Es sollen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in einem Gesetz über das bedarfsorientierte Sozialgeld als Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) zusammengeführt werden. Die neue einheitliche Leistung des Sozialgeldes soll zwischen erwerbsfähigen und nicht erwerbsfähigen Personen unterscheiden. Während letztere das volle Sozialgeld in Höhe des heutigen Sozialhilfesatzes erhalten, kann es bei den erwerbsfähigen Sozialgeldempfängern bis zu 1/3 unter den Regelsatz des Sozialgeldes gekürzt werden. Die Zuständigkeit für die Leistungserbringung nach dem SGB XII soll aufgrund deren Nähe zum Arbeitsmarkt bei den Kommunen liegen, die entsprechend

finanziell auszustatten sind. Zudem soll das Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wieder abgeschafft werden.

Eine Einbeziehung der erwerbsfähigen Hilfe suchenden Personen in die gesetzliche Rentenversicherung ist in dem Antrag der FDP-Fraktion nicht vorgesehen. Zu dieser Problematik wird auf die Argumentation zu dem Entwurf des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt verwiesen (siehe oben, S. 12 ff.).

Aus Sicht der Rentenversicherung ist begrüßenswert, dass in dem Antrag der FDP-Fraktion dem Begriff des „Erwerbsfähigen“ anstatt des Begriffs der „Erwerbsunfähigkeit“ derjenige des „nicht Erwerbsfähigen“ gegenübergestellt wird. Jedoch wird weder erläutert, wie dieser Begriff inhaltlich definiert werden soll noch wer über das Vorliegen von Erwerbsfähigkeit befinden soll.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)696

6. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 -
- b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -
- c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -
- d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Krankenkassen**1. Allgemeines**

Gegenstand des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ist die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer neuen, bedarfsorientierten und bedürftigkeitsgeprüften Leistung, dem Arbeitslosengeld II.

Gegen das erklärte Ziel, das mit der Verschmelzung der beiden unterschiedlichen Systeme erreicht werden soll, ist aus Sicht der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) grundsätzlich nichts einzuwenden. Schließlich wirken sich alle Maßnahmen, die beschäftigungsfördernde Anreize haben, also dazu beitragen, die Zahl der Arbeitslosen zu verringern oder die Dauer der Arbeitslosigkeit zu reduzieren, auch positiv auf die Finanzen in der GKV aus.

1.1 Finanzrisiken für die GKV

Gleichwohl sind im Zuge der bevorstehenden Ausgestaltung der Regelungen über die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe Finanzrisiken für die GKV enthalten, auf die es hinzuweisen gilt. Denn neben der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung der Reform sind auch die finanzpolitischen Rückwirkungen auf die Systeme der Sozialversicherung, hier insbesondere der gesetzlichen Krankenversicherung, bei der Umsetzung der Maßnahmen zu berücksichtigen. Anderenfalls drohen - in der Tradition der Verschiebepolitik des letzten Jahrzehnts - erneute Ver-

schiebungen finanzieller Belastungen zwischen der Sozialversicherung und den öffentlichen Haushalten. Dies wäre ordnungspolitisch verfehlt. Damit würde der Erosionsprozess der Beitragsgrundlagen in der GKV weiter gefördert und das Ziel der Beitragssatzstabilisierung konterkariert. Da gegenwärtig alle Arbeitslosenhilfeempfänger und ein Teil der Sozialhilfeempfänger gesetzlich krankenversichert sind, wird die im Zuge der Zusammenführung der beiden Leistungen geplante Einbeziehung aller Arbeitslosengeld II-Leistungsbezieher in die Versicherungspflicht einen Kreis von etwa 0,6 bis 0,8 Mio. Personen neu in die gesetzliche Krankenversicherung integrieren. Hinzu kommt mindestens die gleiche Anzahl von Familienangehörigen, die die Voraussetzungen der beitragsfreien Mitversicherung erfüllen werden.

1.2 GKV-Forderung: Kostendeckender Beitrag

Aus Sicht der GKV ist ein kostendeckender Beitrag unverzichtbar. Jeder unterhalb dieser Schwelle liegende Beitrag führt zu einer entsprechenden Belastung der GKV. Entsprechende Auswertungen zeigen, dass der Personenkreis der Sozialhilfeempfänger eine ungünstigere Risikostruktur als andere Versicherte gleichen Alters und gleichen Geschlechts aufweist: Durch 15- bis 64-jährige Sozialhilfeempfänger werden über 230 EUR mtl. je Mitglied mehr an Leistungsausgaben verursacht. Damit liegen die Ausgaben dieser Versichertengruppe je Mitglied doppelt so

hoch wie die GKV-Durchschnittsausgaben. **Mehrausgaben, die durch einen möglichen Krankengeldanspruch entstehen, sind dabei noch gar nicht berücksichtigt.**

Bei einem Krankenversicherungsbeitrag von 125 EUR mtl. - wie er sich für das Jahr 2004 ergäbe - ist gegenüber dem heutigen durchschnittlichen Pro-Kopf-Beitrag für einen krankenversicherungspflichtigen Arbeitslosenhilfebezieher von rund 73 EUR mtl. zwar mit Beitragsmehreinnahmen zu rechnen. In Bezug auf die heute freiwillig krankenversicherten Sozialhilfebezieher bleibt der Beitrag in Höhe von 125 EUR mtl. dem Grunde nach unverändert. Unberücksichtigt bleibt hierbei jedoch, dass diese Versicherten - wie bereits angeführt - ein erheblich höheres Krankheitsrisiko tragen als Versicherte gleichen Alters und Geschlechts. Ein Pro-Kopf-Beitrag von 125 EUR mtl. reicht bei weitem nicht aus, die Ausgaben dieser Versichertengruppe - einschließlich eines notwendigerweise im Beitrag zu berücksichtigenden Solidaranteils zur Finanzierung der KVdR - zu decken.

Aus diesem Grunde muss der Beitrag annähernd der durchschnittlichen Beitragshöhe der Mitglieder in der „Allgemeinen Krankenversicherung“ (ohne Rentner) entsprechen: Das sind derzeit rd. 260 EUR mtl. und damit das Doppelte des jetzt vorgesehenen Beitrags. Dies wäre letztlich ein sachgerechter Ausgleich dafür, dass mit der Ausdehnung der Versicherungspflicht auf Bezieher von Arbeitslosengeld II eine Vielzahl derzeit nicht versicherter Sozialhilfeempfänger in die GKV integriert wird und die GKV mit deren Krankenversorgung eine eigentlich gesamtgesellschaftlich zu erbringende Aufgabe übernimmt.

Die heute bereits extrem niedrigen Beiträge für Sozialhilfeempfänger beruhen auf der BSG-Rechtsprechung, die niedrigen Beiträge für die heutigen Arbeitslosenhilfeempfänger auf einer bereits durch das Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vollzogenen Absenkung der Beitragsbemessung, die seitens der GKV als „Verschiebeparkplatz“ deutlich kritisiert worden ist. Ohne eine grundlegende Korrektur dieser bereits vollzogenen Lastenverschiebungen zwischen Bund, Arbeitslosen- und Krankenversicherung würde die Abhängigkeit der GKV-Finanzentwicklung von der Arbeitsmarktentwicklung nicht abgebaut, sondern weiter verschärft. Insoweit erweckt die jetzige Konstruktion den Eindruck - dies wird durch den verfehlten Vorrang der Familienversicherung vor einer Versicherungspflicht als Bezieher von Arbeitslosengeld II verstärkt -, dass an der Politik des Verschiebeparkplatzes zu Lasten der GKV weiter festgehalten werden soll.

1.3 Harmonisierung der einzelnen Gesetzesvorhaben dringend erforderlich

Neben dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt gibt es noch den Entwurf eines Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch (Bundestags-Drucksache 15/1514). Mit diesem Gesetzentwurf wird das BSHG durch das SGB XII abgelöst. Nach Einbeziehung der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger in die Leistung des Arbeitslosengeldes II wird als Konsequenz Sozialhilfe nach dem SGB XII nur noch an Personen gezahlt werden können, die nicht erwerbsfähig sind.

Das Gesetz zur Einordnung der Sozialhilfe soll ebenfalls zum 1.7.2004 in Kraft treten.

Im Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Modernisierungsgesetz - GMG, Bundestags-Drucksache 15/1524) ist eine Regelung vorgesehen, nach der die Krankenkassen die Gesundheitsversorgung für nicht versicherte Sozialhilfeempfänger im Wege der Auftragsleistung erbringen sollen (§ 264 SGB V i.d.F. von Art. 1 Nr. 152 GMG). Durch die Betreuung entsteht keine beitragspflichtige Mitgliedschaft. Diese Regelung soll zum **1.1.2004** in Kraft treten. Die nicht versicherten Sozialhilfeempfänger sollen die sie betreuende Krankenkasse nach den Bestimmungen des Krankenkassenwahlrechts wählen. Ferner sind die Betreuten mit Krankenversichertenkarten auszustatten und Änderungen in den Vergütungsverträgen mit den Leistungserbringern zu vereinbaren.

Es wird erhebliche Probleme bereiten, diese Umsetzung fristgerecht bis zum 1.1.2004 sicherzustellen. Die Krankenkassen haben diese Umsetzungsaufgaben für einen Teil der Betroffenen zum 1.7.2004 erneut zu leisten, weil die erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger zu diesem Zeitpunkt als Empfänger des neuen Arbeitslosengeldes II in die Versicherungspflicht bzw. in die Familienversicherung zu überführen sind. Für diese Versicherten müssen dann erneut Meldungen erstattet und i.d.R. Krankenversichertenkarten ausgestellt werden. Dies ist mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden und mit der Verwaltungskostendeckelung nach § 4 Abs. 4 Satz 5 bis 7 SGB V i.d.F. von Art. 1 Nr. 1 GMG nicht zu vereinbaren. Diese Mehrarbeit und diese Mehrkosten müssen vermieden werden. Deshalb fordern die Spitzenverbände der Krankenkassen, dass die Betreuungsregelung des § 264 SGB V zeitgleich mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und mit dem Gesetz über die Einordnung des Sozialhilferechts in Kraft tritt.

2. Zu den Tatbeständen und Rechtsvorschriften im Einzelnen

2.1 Wegfall der Arbeitslosenhilfe

Mit der Einführung des Arbeitslosengeld II fällt die Leistung Arbeitslosenhilfe weg. Dadurch wird eine Anpassung aller Rechtsvorschriften im SGB V und SGB XI notwendig, die sich mit der Arbeitslosenhilfe befassen. Entsprechendes sieht der Gesetzentwurf in Artikel 5 und Artikel 11 auch vor; die erforderlichen Änderungen sollen zum 1.7.2004 wirksam werden.

Aus § 190 SGB III i.d.F. von Art. 3 Nr. 14 des Gesetzentwurfes und aus § 65 SGB II ergibt sich aber, dass Arbeitslosenhilfe für eine Übergangszeit bis längstens zum 31.12.2004 zu zahlen ist. Bei einer Änderung der v.g. Bestimmungen des SGB V und SGB XI zum 1.7.2004 könnte von diesem Zeitpunkt an bis zum 31.12.2004 allerdings fraglich sein, ob eine Versicherung aufgrund des Bezuges von Arbeitslosenhilfe durchgeführt werden kann, denn der Bezug von Arbeitslosenhilfe schließt den Bezug von Arbeitslosengeld II aus (§ 5 SGB II). Um zu vermeiden, dass Bezieher von Arbeitslosenhilfe aus der Versicherungspflicht herausfallen, ist es erforderlich, dass entsprechende Übergangsvorschriften geschaffen werden, die die Fortführung der Versicherungspflicht

bei Bezug von Arbeitslosenhilfe sicherstellen. Für das Recht der Rentenversicherung hat man diese Problematik erkannt und Übergangsvorschriften vorgeesehen (vgl. § 229 Abs. 7 SGB VI, §§ 276b und 276c SGB VI i.d.F. von Art. 6 Nr. 10 und Nr. 17 des Gesetzentwurfes).

Nach Ansicht der Spitzenverbände der Krankenkassen ist es notwendig, dass Bezieher von Arbeitslosenhilfe in der Zeit vom 1.7.2004 bis 31.12.2004 den Beziehern von Arbeitslosengeld II gleichgestellt werden.

2.2 Versicherungspflicht

Bezieher von Arbeitslosengeld II sollen der Versicherungspflicht unterliegen. Dazu bestimmt Art. 5 Nr. 1 Buchstabe b des Gesetzentwurfes (= § 5 Abs. 1 Nr. 2a SGB V), dass versicherungspflichtig werden

"Personen in der Zeit, für die sie nicht nur darlehensweise Arbeitslosengeld II beziehen, soweit sie nicht familienversichert sind."

Nach Ansicht der Spitzenverbände der Krankenkassen ist der Vorrang der Familienversicherung der systematisch ungeeignete Ansatz. Die Versicherungspflicht mehrerer Bezieher von Arbeitslosengeld II einer Haushaltsgemeinschaft wurde offensichtlich fiskalischen Überlegungen geopfert. Damit wird deutlich, dass wieder ein finanzpolitischer Verschiebepunkt zu Lasten der gesetzlichen Krankenversicherung aufgemacht wird. Ansonsten ist kein Grund ersichtlich, den allgemeinen und grundsätzlichen Vorrang einer Pflichtversicherung gegenüber der Familienversicherung aufzuheben.

Wegen der vielfältigen Kürzungsmöglichkeiten der Regelleistung beim Arbeitslosengeld II ist es notwendig, die Versicherungspflicht nur eintreten zu lassen, wenn diese laufend bezogen und ein Bezug zur Regelleistung nach § 20 Abs. 2 SGB II noch erkennbar wird. Der bloße Bezug von Heizungsbeihilfen oder sonstigen Beihilfen allein oder die Zahlung von Arbeitslosengeld II als Einmalbetrag kann nicht zur Versicherungspflicht führen. § 5 Abs. 1 Nr. 2a SGB V sollte deshalb wie folgt gefasst werden:

"Personen in der Zeit, für die sie nicht nur darlehensweise Arbeitslosengeld II als Regelleistung nach § 20 Abs. 2 SGB II beziehen,"

Gleichzeitig ist auf die Änderung von § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB V (= Artikel 5 Nr. 4 des Gesetzentwurfes) zu verzichten.

2.3 Versicherungsfreiheit

§ 6 Abs. 3a Satz 4 SGB V i.d.F. von Artikel 5 Nr. 2 des Gesetzentwurfes sieht vor, dass die absolute Versicherungsfreiheit für Personen, die das 55. Lebensjahr vollendet haben und längere Zeit nicht gesetzlich versichert waren, nicht gilt. Damit werden auch die älteren Bezieher von Arbeitslosengeld II versicherungspflichtig, die schon seit Jahren nicht mehr gesetzlich versichert waren.

Die Einbeziehung älterer bisher nicht versicherter Empfänger von Arbeitslosengeld II in die Versicherungspflicht ist bedenklich. Auch bei der Neuordnung eines Tatbestandes der Versicherungspflicht ist es erforderlich, die Grundsätze über den Zugang älterer

Personen zur GKV unter dem Gesichtspunkt der bisher ausreichenden Zugehörigkeit zu Solidargemeinschaft - wie er bei Einführung der Norm durch das GKV-Gesundheitsreformgesetz 2000 betont worden ist - zu wahren.

Die Spitzenverbände der Krankenkassen fordern deshalb einen Verzicht auf die Änderung von § 6 Abs. 3a SGB V.

2.4 Zuständigkeit

Die Rechtsvorschriften der § 176 Abs. 2 und § 177 Abs. 3 SGB V sehen vor, dass u.a. die in § 5 Abs. 1 Nr. 2 SGB V genannten Versicherungspflichtigen der See-Krankenkasse oder Bundesknappschaft angehören, wenn sie zuletzt bei der See-Krankenkasse oder zuletzt bei der Bundesknappschaft versichert waren. Diese gesetzliche Zuweisung hat auch für die Bezieher von Arbeitslosengeld II zu gelten. Der einleitende Wortlaut dieser Vorschriften sollte deshalb wie folgt gefasst werden:

"Die in § 5 Abs. 1 Nr. 2, 2a oder 5 bis 12 genannten Versicherungspflichtigen"

Die gleiche Betrachtungsweise gilt auch für das Recht der landwirtschaftlichen Krankenversicherung. Es ergibt sich die Notwendigkeit den Wortlaut des § 19 Abs. 2 Satz 1 KVLG 1989 wie folgt zu fassen:

"Versicherungspflichtige nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 oder 2a SGB V sind Mitglieder der landwirtschaftlichen Krankenkasse, wenn sie ihr im Zeitpunkt der Arbeitslosmeldung oder im Zeitpunkt des Antrages auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende oder zuletzt vor diesem Zeitpunkt angehört haben."

2.5 Beitragssatz, Beitragstragung, Beitragseinzug

In § 246 SGB V (Artikel 5 Nr. 12 des Gesetzentwurfes) wird für die Beitragsbemessung festgelegt, dass der durchschnittliche allgemeine Beitragssatz vom 1.10. eines Jahres für das folgende Kalenderjahr gelten soll.

Bezieher von Arbeitslosengeld II wären damit, auch wenn die Beiträge von der BA allein getragen werden, der einzige Personenkreis, für den für das gesamte Versicherungsverhältnis der durchschnittliche allgemeine Beitragssatz gilt (abgesehen vom Personenkreis der versicherungspflichtigen Studenten, für den ein sozialpolitisch motivierter und von den Mitgliedern der gesetzlichen Krankenversicherung ebenfalls subventionierter Einheitsbeitrag vorgesehen ist).

Bezieher von Arbeitslosengeld II würden dann anders als Bezieher von Arbeitslosengeld I dem Grunde nach vom Krankenkassenwettbewerb ausgeschlossen.

Rechtssystematisch spricht gegen die Vorschrift, dass neben dem durchschnittlichen allgemeinen Beitragssatz, der nach § 245 SGB V zum 1.1. eines Jahres festgestellt wird, nun ein weiterer durchschnittlicher Beitragssatz zum 1.10. festgeschrieben werden soll.

Aus diesen Gründen wird diese Form des § 246 SGB V von den Spitzenverbänden der Krankenkassen abgelehnt. Vielmehr soll der allgemeine Beitragssatz der Krankenkasse gelten, bei der der Bezieher von Arbeitslosengeld II versichert ist.

Hinsichtlich des Beitragseinzugs wird § 252 Satz 2 SGB V entsprechend geändert (= Art. 5 Nr. 13 des

Gesetzentwurfes). Danach zahlt die BA die Beiträge für den Bund ein. D.h. die Krankenkassen erhalten die Beiträge vom Leistungsträger wie bisher bei den Arbeitslosenhilfebeziehern. Es ist aber auch erforderlich, die Vorschrift des § 251 Abs. 4 SGB V zu ändern. Danach trägt der Bund die Beiträge für die Bezieher von Arbeitslosenhilfe nach dem SGB III. Eine entsprechende Änderung in Bezieher von Arbeitslosengeld II sieht der Gesetzentwurf bisher nicht vor.

2.6 Krankengeldanspruch

Nach § 25 SGB II und aufgrund einer entsprechenden Änderung von § 47b SGB V ist vorgesehen, dass Empfänger von Arbeitslosengeld II im Falle der Arbeitsunfähigkeit einen Anspruch auf Leistungsfortzahlung für sechs Wochen haben sollen, im Anschluss daran ist die Zahlung von Krankengeld vorgesehen.

Die Spitzenverbände der Krankenkassen lehnen einen Anspruch auf Krankengeld für Bezieher von Arbeitslosengeld II ab. Die Zahlung von Krankengeld anstelle einer staatlichen Fürsorgeleistung ist mit dem Versicherungsprinzip nicht zu vereinbaren. Hinzu kommt, dass eine Vielzahl von ehemaligen Sozialhilfeempfängern, die schon lange keinen Bezug zu dem Ausfall eines Einkommensbestandteils haben, der durch eine Entgeltersatzleistung wie dem Krankengeld zu ersetzen wäre, ggf. Krankengeld beziehen würden.

Wird an dem generellen Krankengeldanspruch für Bezieher von Leistungen nach SGB II festgehalten, so ist durch eine entsprechende Regelung auszuschießen, dass in Übergangsfällen die Krankenkassen bereits mit Krankengeld eintreten müssen. Insofern muss sichergestellt werden, dass derzeit arbeitsunfähige Bezieher von Sozialhilfe, die gleichwohl als erwerbsfähig und damit Bezieher von Arbeitslosengeld II in Frage kämen, zunächst nicht versicherungspflichtig werden. Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass ein solches Krankengeld eine versicherungsfremde Leistung darstellt, die die durch das GMG angestrebte Entlastung der Krankenkassen (vgl. § 221 SGB V) in Frage stellen würde.

2.7 Rentenversicherung/ Beitrag bei Bezug von Entgeltersatzleistungen

Die nachstehenden Ausführungen stehen unter dem Vorbehalt der Erläuterungen in Abschn. 2.6.

Bezieher von Arbeitslosengeld II unterliegen der Versicherungspflicht in der Rentenversicherung. Für die Krankenversicherung sind die beitragsrechtlichen Bestimmungen der Rentenversicherung insoweit von Bedeutung, wenn wegen des Krankengeldbezugs wiederum Beiträge zur Rentenversicherung zu zahlen wären.

Die Vorschrift des § 166 Abs. 1 Nr. 2 SGB VI, nach der als beitragspflichtige Einnahme bei Bezug von Krankengeld 80 v. H. des der Leistung zu Grunde liegenden Arbeitsentgelts gilt, wurde nicht geändert.

Nach Ansicht der Spitzenverbände der Krankenkassen ist bei unveränderten Regelungen eine Bemessung für Beiträge aus dem Krankengeld nach § 166 Abs. 1 Nr. 2 SGB VI nicht möglich, weil dem Ar-

beitslosengeld II kein Bemessungsentgelt zu Grunde liegt. Krankengeld soll in Höhe des Zahlbetrags des Arbeitslosengeld II gezahlt werden. Somit könnte man die Ansicht vertreten, dass als Beitragsbemessungsgrundlage während des Krankengeldbezuges der Zahlbetrag des Arbeitslosengeld II herangezogen werden muss. Denkbar wäre ebenfalls, hilfsweise von einem Ausgangswert in Höhe von 400 EUR (analog § 166 Abs. 1 Nr. 2a SGB VI) auszugehen, was zu einer Beitragsbemessungsgrundlage in Höhe von 320 EUR führen würde. Eine entsprechende Rechtsvorschrift, für eine Beitragsbemessungsgrundlage bei Rentenversicherungspflicht wegen Krankengeldbezuges, das in Höhe des Arbeitslosengeld II gezahlt wird, wäre dringend erforderlich.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)679

2. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahmen

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, -
Drucksache 15/1516 -
- b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen –
Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -
- c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -
- d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster)
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden
kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände

- | | |
|--|---|
| I. Stellungnahme des Deutschen Landkreistages | 1 |
| II. Stellungnahme des Deutsche Städtetages sowie des Deutschen Städte- und Gemeindebundes | 7 |

I. Deutscher Landkreistag

Zusammenfassend hält der Deutsche Landkreistag folgende Kernpunkte fest:

- Aufgrund ihrer Kompetenzen im gesamten sozialen Bereich können die Kommunen die vielschichtigen individuellen Vermittlungsprobleme eines Langzeitarbeitslosen vor Ort erfolgreicher lösen als die zentralstaatliche Bundesanstalt für Arbeit. Der Deutsche Landkreistag bekräftigt seine Positionierung zur Trägerschaft und Finanzierung der zusammengeführten Aufgaben von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Unter der Voraussetzung einer verfassungsrechtlich abgesicherten Finanzierung sind die Kreise bereit, die zusammengeführte Aufgabe bei eindeutiger kommunaler Aufgabenträgerschaft zu übernehmen. Die Aufgabendurchführung kann dabei in Kooperation mit der Bundesanstalt für Arbeit und anderen Dritten erfolgen.
- Die im Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vorgesehene Ansiedlung des neuen Leistungsrechts für erwerbsfähige Langzeitarbeitslose bei der Bundesanstalt für Arbeit wird aus ordnungspolitischen Gründen und wegen

des damit verbundenen Eingriffs in das verfassungsmäßig geschützte Recht der kommunalen Selbstverwaltung abgelehnt.

- Die gesetzliche Beauftragung der Landkreise zur Durchführung des neuen Leistungsrechts für die bisherigen Sozialhilfeempfänger in einer Übergangszeit bis zum Jahr 2006 wird abgelehnt, da dadurch dem Bund ein unmittelbares Durchgriffsrecht auf die Landkreise eingeräumt würde.
- Anstelle eines viergliedrigen Systems wird mindestens ein dreigliedriges, besser noch ein zweigliedriges System bestehend aus Arbeitslosenversicherung und steuerfinanzierten Transferleistungen gefordert.
- Die offene Definition des Begriffs der Erwerbsfähigkeit und der damit vorprogrammierte einseitige Verschiebepfeil von den Arbeitsämtern zu den Kommunen ist durch eine strikte Anbindung an die Begriffsdefinition in der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu beseitigen.
- Die im Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt aufgeführten Be- und Entlastungen der Kommunen aus der Übertra-

gung von Sozialhilfearbeiten auf den Bund und der Änderung des Wohngeldrechts werden nicht anerkannt, soweit sie nicht unterfüttert sind. Der Deutsche Landkreistag fordert darüber hinaus, dass die Einsparungen aus der Reform in vollem Umfang den Kommunen zugute kommen.

- Der Entwurf eines Existenzgrundlagengesetzes und der damit verknüpfte Entwurf eines Gesetzes zur Einfügung eines Artikel 106b in das Grundgesetz werden begrüßt, soweit sie eine kommunale Trägerschaft bei gleichzeitiger verfassungsrechtlicher Absicherung der Finanzierung vorsehen und damit den kommunalen Kompetenzen und dem kommunalen Engagement bei der Betreuung und Unterstützung Erwerbsloser Rechnung getragen. Gleiches gilt für den FDP-Antrag.

Im Einzelnen dürfen wir Folgendes ausführen:

a) Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Grundsicherung für Arbeitsuchende

Der Deutsche Landkreistag begrüßt im Grundsatz die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem einheitlichem Leistungssystem, bei dem die Leistungen deutlicher als bisher nach den Grundsätzen von Fordern und Fördern erbracht werden. Eine Zusammenführung der genannten Leistungen macht jedoch nur Sinn, wenn die Ziele

- größerer Erfolg bei der Arbeitsintegration von Langzeitarbeitslosen,
- Abbau von Doppelbürokratie,
- effizientere Leistungserbringung

erreicht werden. Dies ist bei dem vorgelegten Gesetzentwurf nicht der Fall.

Hauptursache hierfür ist die geplante Ansiedelung des neuen Leistungsrechts bei der Bundesanstalt für Arbeit. Diese ist weder von ihren Kompetenzen noch aufgrund ihrer zentralistischen Struktur und bundeszentralen Ausrichtung in der Lage, auf Langzeitarbeitslose mit individuellen Vermittlungshindernissen und vielfachen sozialen Problemen einzugehen. Die Bundesanstalt ist zu schwerfällig, reaktionsschwach und unüberschaubar. Insbesondere durch ihre bundeseinheitliche Ausrichtung werden kreative Konzepte vor Ort verhindert.

Nach unserer Auffassung bietet nur eine kommunale Trägerschaft die Gewähr für eine Verbesserung der Arbeitsintegration von Langzeitarbeitslosen, die vielfältige Vorteile gegenüber der zentral ausgerichteten Bundesarbeitsverwaltung hat. Individuelle sozialvernetzte Vermittlungskonzepte aus einer Hand gewährleisten die persönliche Betreuung und Unterstützung. Die Kommunen erfüllen seit Jahrzehnten zahlreiche soziale Aufgaben erfolgreich, z. B. im Bereich der Sozialhilfe, Jugendhilfe, Wohnungsfürsorge und Erwachsenenbildung. Nur bei den Kommunen hat die Akte ein Gesicht. Und anders als die Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg kennen die Kommunen die Situation vor Ort. Allein die lokale Politikverantwortung und der Handlungsdruck vor Ort führen zu flexiblen Reaktionen auf die konkrete Situation.

Eine Ansiedelung des neuen Leistungssystems bei der Bundesanstalt für Arbeit würde zudem den Kommunen die rechtlichen Grundlagen für ihre erfolgreiche kommunale Beschäftigungspolitik, die Instrumente und die Fi-

nanzmittel entziehen. Die Folge wäre, dass sich die Situation für die Langzeitarbeitslosen weiter verschlechtert.

Vor diesem Hintergrund befürwortet der Deutsche Landkreistag eine Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe nur in kommunaler Trägerschaft, eine Trägerschaft der Bundesanstalt für Arbeit wird strikt abgelehnt. Der Deutsche Landkreistag bietet nach erneuter ausführlicher Beratung im DLT-Präsidium vom 25./26. September 2003 die Trägerschaft der Landkreise für das neue Leistungsrecht bei verfassungsrechtlich abgesicherter Finanzierung an. Um die unbestreitbaren Vorteile der Bundesanstalt im Bereich der überregionalen Vermittlung nutzen zu können, sind den Kommunen Kooperationsmöglichkeiten mit den Arbeitsämtern einzuräumen.

Begriff der Erwerbsfähigkeit

Die offene Definition der Erwerbsfähigkeit im Gesetzentwurf führt dazu, dass die Hilfe zum Lebensunterhalt für Erwerbsfähige nach dem Bundessozialhilfegesetz für einen bestimmten Personenkreis auch weiterhin aufrecht erhalten werden muss. Dies lehnen wir ab, es würde ein neuer Verschiebepunkt eröffnet, dieses Mal allerdings einseitig von den Arbeitsämtern zu den Kommunen. Der Deutsche Landkreistag fordert vielmehr eine strikte Anbindung des Begriffs der Erwerbsfähigkeit an die Definition bei der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bzw. an das SGB VI (Rentenversicherung). Ein Hilfesuchender soll entweder Arbeitslosengeld II bekommen, wenn er nicht voll erwerbsgemindert ist, oder Grundsicherung, wenn er voll erwerbsgemindert ist. Eine dritte Leistung zwischen diesen beiden Systemen für eine bestimmte Gruppe von nicht voll erwerbsgeminderten Personen, die aber auch nicht erwerbsfähig sein sollen, ist auszuschließen.

Andernfalls würde sich an der jetzigen Doppelgleisigkeit von zwei Fürsorgesystemen, die der Sicherung des Lebensunterhalts von Erwerbsfähigen dienen, an zwei kostenaufwendigen Verwaltungsapparaten und zwei konkurrierenden Verwaltungsverfahren nichts ändern. Zudem würde ein neuer Personenkreis definiert, der weder zur Aufnahme einer Beschäftigung verpflichtet werden kann noch Ansprüche auf Eingliederungsleistungen in das Arbeitsleben wie Menschen mit einer wesentlichen Behinderung hätte. Eine solche Ausgliederung von Menschen aus der Arbeitsgesellschaft bedeutet ein Abschieben in die Perspektivlosigkeit. Dies lehnen wir auch aus sozialpolitischen Gründen ab.

Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts

Der Deutsche Landkreistag unterstützt die Zusammenführung der Leistungen auf dem Niveau der Sozialhilfe. Arbeitsanreiz und Einsicht in die Notwendigkeit einer Arbeitstätigkeit entstehen häufig dann, wenn staatliche Sozialleistungen sich auf die Existenzsicherung beschränken. Bereits im Bundessozialhilfegesetz hat der Hilfesuchende vorrangig die Pflicht, seinen Lebensunterhalt und den seiner unterhaltsberechtigten Angehörigen durch eine Arbeitstätigkeit zu sichern. Um den Arbeitsanreiz und auch die Finanzierbarkeit des neuen Systems zu erhalten, sollte dies so bleiben.

Mitwirkung der Kommunen und Dienste anderer Träger

Der Deutsche Landkreistag hält die im Gesetzentwurf vorgesehenen Übergangsvorschriften zur Erbringung der neuen Leistungen durch die Kommunen im Auftrag des Bundes für nicht verfassungskonform. Mit einer solchen

gesetzlichen Beauftragung der Kommunen würde sich der Bund unter Umgehung der Länderebene einen unmittelbaren Durchgriff auf die Kommunen verschaffen. Dass solche Formen der Administration von Gesetzen nicht mit dem Grundgesetz vereinbar sind, hat das Bundesverfassungsgericht jedoch erst kürzlich zur Regulierungsbehörde für Telekommunikation (Az: 2 BvF 6/98) festgestellt. Danach stellt das Grundgesetz es dem Bundesgesetzgeber nicht frei, ob und in welcher Weise er die Länder an der Ausführung von Bundesgesetzen beteiligen will. Nach den im Grundgesetz vorgesehenen Verwaltungstypen ist vielmehr eine unmittelbare gesetzliche Beauftragung der Kommunen durch den Bund ausgeschlossen.

Auch die regelhaft vorgesehene Erbringung kommunaler Dienstleistungen, für die mit den Arbeitsämtern Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen abzuschließen sind, wird abgelehnt. Damit würden die Kommunen zu Handlangern der Arbeitsverwaltung degradiert.

Trägerschaft

Die kommunale Ebene ist besser geeignet, Hilfeempfängern mit vielfältigen Vermittlungsproblemen die erforderlichen sozialen Leistungen ergänzt um Qualifikations- und Vermittlungsmaßnahmen aus einer Hand zukommen zu lassen. Hierzu tragen auch die kommunalen Aufgaben der Wirtschaftsförderung und besonders ausgerichtete kommunale Beschäftigungsprojekte für die Integration von Langzeitarbeitslosen bei. Nur bei einer kommunalen Trägerschaft lassen sich deshalb die mit dem Gesetzesvorhaben angestrebten Ziele erreichen sowie die Verfassungsprobleme vermeiden. Die Aufgabenträgerschaft und damit die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung ist nicht teilbar. Sie kann nur **einer** Institution zugewiesen werden.

Ein derart ganzheitlicher Ansatz mit maßgeschneiderten Konzepten persönlicher Hilfen kann bei aller Anstrengung von den Arbeitsämtern für alle erwerbsfähigen Leistungsempfänger nicht angeboten werden. Dies hat auch der vorliegende Gesetzentwurf erkannt, wenn er auch weiterhin „kommunale Kompetenz“ bei der Erbringung der Leistungen fordert. Dies reicht aber bei weitem nicht aus. Der Gesetzentwurf verkennt, dass die kommunale Kompetenz auf der Vielfältigkeit der kommunalen Aufgabenzuständigkeit beruht, die durch die Gestaltung der Hilfe nach den Notwendigkeiten und Besonderheiten des Einzelfalls und der örtlichen Gegebenheiten gekennzeichnet ist. Dem kann nur mit der kommunalen Trägerschaft Rechnung getragen werden.

Die Verlagerung der Fürsorgeleistung Sozialhilfe, einer Kernaufgabe im sozialen Bereich, von den Kommunen auf den Bund stößt auch auf ganz erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Es ist zu fragen, ob die Hochzoning der kommunalen Kernaufgabe im sozialen Bereich nicht an Artikel 28 Abs. 2 Grundgesetz gemessen werden muss. Schließlich kann die Aufgabe auf Bundesebene nicht einmal in vollem Umfang umgesetzt werden, sondern die Arbeitsämter müssen sich wiederum der kommunalen Leistungserbringung wie Schuldner-, Suchtberatung oder psychosozialer Betreuung bedienen.

Von der **Aufgabenträgerschaft** zu unterscheiden ist die **Aufgabendurchführung**. Bei einer kommunalen Trägerschaft kann problemlos die Bundesanstalt für Arbeit in

die Aufgabendurchführung eingebunden und von den Kommunen als Ausdruck verfassungsrechtlich verbürgter kommunaler Eigengestaltung mit Vermittlungsaufgaben beauftragt werden. Auch haben die Kommunen ein intensives Beziehungsgeflecht zu den Trägern der Freien Wohlfahrtspflege und zu privaten Anbietern entwickelt, das weiterhin zum Tragen kommen muss.

Finanzierung

Das Finanztableau des Gesetzentwurfs, insbesondere die unterstellten kommunalen Entlastungen, sind nicht nachvollziehbar.

Die unterstellte Verwaltungskostenreduktion kann mangels mittelfristig realisierbarer Umsetzungsmöglichkeiten keinesfalls voll berücksichtigt werden. Auch die freiwilligen Leistungen der Kommunen dürfen nicht in das Kompensationsvolumen einbezogen werden. Fragwürdig sind ebenso die zu Grunde gelegten Zuwachsraten. Nach Auskunft des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit wurde für die Hochrechnung aller Ausgaben, also auch der Sozialhilfe, der Zuwachs bei den Ausgaben zur Arbeitslosenhilfe zu Grunde gelegt. Eine derartige Analogie ist jedoch unzulässig. Zunächst hätte der time-lag berücksichtigt werden müssen, mit dem Zuwächse bei der Anzahl der Arbeitslosen sich bei den kommunalen Sozialhilfeausgaben niederschlagen. Des Weiteren hätte ein zahlenmäßiger Abschlag für erfolgreiche Wiedereingliederungen in den ersten Arbeitsmarkt erfolgen müssen. Denn nicht jeder Arbeitslose ist so lang arbeitslos, dass er am Ende auf Sozialhilfe angewiesen ist. Schließlich steigt die Anzahl der Sozialhilfeempfänger erst in den letzten Jahren wieder leicht an, nachdem sie jahrelang stagnierte.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)668

1. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, -
Drucksache 15/1516 -
- b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen –
Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -
- c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -
- d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster)
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden
kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V. nimmt zu folgenden Punkten des Themenkatalogs Stellung:

Grundsicherung für Arbeitslose

Fördern und Fordern

➤ Grundsätze

Anspruchsvoraussetzungen

Leistungen zur Eingliederung in Arbeit

- Eingliederungsvereinbarung
- Fallmanagement
- JobCenter / Vermittlungsagenturen als einheitliche Anlaufstelle
- Eingliederungsleistungen

Aufgaben und Finanzverantwortung

- Trägerschaft und Finanzierung
- Mitwirkung der Kommunen und Dienste anderer Träger

Einleitung

Mit den vorliegenden Gesetzentwürfen soll eine weitreichende Reform der Arbeitsmarktpolitik

nach den Prinzipien Leistungen aus einer Hand und fördern und fördern des Einzelnen erreicht werden. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V. erlaubt sich hierzu im Sinne einer konstruktiven Umsetzung dieses Reformvorhabens einige kritische Bemerkungen und Änderungsvorschläge zu unterbreiten.

Grundsicherung für Arbeitslose

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V. hat seit langem gefordert, die unterschiedlichen Sicherungssysteme für Arbeitslose zusammenzuführen. Sie ist bei dieser Forderung stets davon ausgegangen, dass es dabei nicht ausschließlich um Einsparungen, sondern in der Hauptsache um die Verbesserung der Integrationschancen für die Betroffenen gehen sollte. Insofern war in ihrem Verständnis „**Fördern und Fordern**“ stets verbunden mit der Vorstellung, dass jedem/r Arbeitslosen in überschaubarer Zeit ein Angebot zur **Qualifizierung** oder **qualifizierenden Beschäftigung** gemacht werden muss.

Positive Eingliederungsergebnisse sind nur dann erzielbar, wenn den Langzeiterwerbslosen vielfältige begleitende Hilfen angeboten werden können. Verschärfte Zumutbarkeits- und Sanktionsregelungen bei gleichzeitig unverbindlichen Eingliederungshilfen zerstören das Prinzip „Fördern und Fordern“.

Anspruchsvoraussetzungen

Die jetzt vorgesehene Definition der Erwerbsfähigkeit im Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt im § 8 folgt der rentenversicherungsrechtlichen Regelung. Falls diese Definition innerhalb der nächsten Jahre, unter Umständen sogar durch eine Ministerverordnung nach § 13 des gleichen Entwurfs, geändert wird, werden diese Personen ins Sozialgeld fallen. Die Kommunen werden aber bei gleichzeitiger Streichung der Beschäftigungsmöglichkeiten - wie im SGB XII Entwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/ Die Grünen vorgesehen - keinerlei Angebote für diesen Personenkreis mehr haben. Somit werden zusätzlich Personengruppen geschaffen, die ohne Gegenleistung von Arbeit Transferleistungen beziehen. Deshalb fordert die bag arbeit die Streichung der Verordnungsermächtigung nach SGB II § 13, Satz 1.

Leistungen zur Eingliederung in Arbeit

Aufgaben und Finanzverantwortung

Im vorgesehenen Gesetzentwurf für ein Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (SGB II) sollen die regionalen Job-Center durch Case-Management über die Maßnahmen zur aktiven Eingliederung für den Empfänger der neuen Hilfeleistung entscheiden. Voraussichtlich werden die Job-Center jährlich für etwa 3 Millionen Hilfebedürftige bundesweit zuständig sein. In einer Übergangsphase bis Ende 2006 sollen sie von den Trägern der Sozialhilfe im Rahmen eines gesetzlichen Auftrags unterstützt werden. Hierfür erhalten die Träger der Sozialhilfe 2/3 der Leistungskosten sowie ihre Verwaltungskosten, soweit diese Arbeiten organisatorisch ab 2005 im Rahmen des Job-Centers stattfinden. Hierbei wird beabsichtigt, den Trägern der Sozialhilfe einen Anreiz zu bieten, sich weiter aktiv an der Eingliederung der Hilfebedürftigen zu beteiligen.

Das geplante Instrument der Job-Center ist sinnvoll und überfällig. Es kann und muss eine den regionalen und lokalen Bedürfnissen angemessene Implementierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen gewährleisten. Im gegenwärtigen Entwurf steht in Frage, ob die Träger der Sozialhilfe wirklich ein Mitspracherecht bei der Bewilligung aktiver Eingliederungsleistungen haben werden. Nur wenn diese tatsächlich mitbestimmen können, welche aktiven Leistungen für die bisherigen Sozialhilfeempfänger in Frage kommen, wird der geplante Anreiz, sich aktiv an der Eingliederung zu beteiligen, realisiert werden können. Insofern ist es problematisch, die Art der Zusammenarbeit und die tatsächliche Mitwirkung der Träger der Sozialhilfe nach § 66 SGB II erst nach Inkrafttreten des Gesetzes per Verordnung festzulegen.

Wird der Bund Finanzierungsträger der neuen Instrumente, ist also, um eine fachlich kompetente Dienstleistung sicherzustellen, eine gleichberechtigte Beteiligung der Kommunen an den Job-Centern unverzichtbar. Nur so ist das Zusammenspiel der unterschiedlichen Kompetenzen (Vermittlung und Qualifizierung bei der Bundesanstalt für Arbeit und Beschäftigung und soziale Dienste bei den Kommunen) gewährleistet und kann eine Überforderung der Bundesanstalt für Arbeit oder der Kommunen bei einer jeweiligen alleinigen Trägerschaft, wie in den verschie-

denen Gesetzentwürfen der Bundestagsfraktionen vorgesehen, vermieden werden.

Um eine gleichberechtigte Teilhabe der Bundesanstalt für Arbeit und der Kommunen und zugleich eine kreative Selbständigkeit des Instruments zu gewährleisten, plädieren wir für die Einrichtung von **Job-Centern in eigener Rechtsträgerschaft** (z.B. als GmbH), in welchen sich die zukünftige Bundesagentur für Arbeit, Kommunen sowie eventuelle Dritte die Gesellschafteraufgaben teilen.

Es hat sich in der Vergangenheit erwiesen, dass regionale Ansätze unter Einbeziehung aller Akteure vor Ort zu innovativen, effektiven und kürzeren Wegen zu Beschäftigung und Eingliederung führen. Zudem haben Kommunen Strukturen bereitgestellt, auf die nicht verzichtet werden kann.

Zur Erreichung dieses Ziels sind nicht nur die arbeitsmarktpolitischen Instrumente zur Eingliederung, sondern auch die Einbeziehung anderer Dienste wie z.B. Schuldnerberatung, Jugendhilfe, Suchtprophylaxe zwingend erforderlich. Für diesen Bereich fehlt der Bundesagentur für Arbeit jede Fachkompetenz. Es ist fachlich zwingend, hier die Strukturen der Träger der Sozialhilfe zu nutzen.

Daher fordert die bag arbeit e.V. die Einrichtung regionaler Job-Center, die in eigener Rechtsträgerschaft in gleichberechtigter Partnerschaft von Bundesanstalt für Arbeit und Kommunen bzw. Landkreisen geführt werden.

In diesem Zusammenhang ist die Erkenntnis des Gesetzgebers, dass öffentlich geförderte Beschäftigung Beschäftigungsfähigkeit erhält und fördert und erwerbsfähige Hilfebedürftige weiterhin Beschäftigungsangebote in einem besonderen geförderten Arbeitsmarkt erhalten sollen, zu begrüßen.

Die bisher auf der Basis von § 19 BSHG geförderten Arbeitsprojekte waren marktnah und immer in Hinblick auf Integration angelegt. Nur marktnahe Beschäftigungsprojekte können die Integration fördern. Sie stärken ein realistisches Arbeitsverhalten, führen zur notwendigen Stärkung des Selbstbewusstseins und fördern die notwendigen Basisqualifikationen.

Für eine wachsende Gruppe schwerstvermittelbarer Langzeitarbeitsloser gibt es keine vergleichbar effektive Alternative zur öffentlich geförderten qualifizierenden Beschäftigung. Die Gestaltungsprinzipien der §§ 18 und 19 BSHG haben sich für diese Zielgruppe als überaus wirksam erwiesen. Möglichkeiten der öffentlich geförderten Beschäftigung nach § 16 und § 17 des neuen SGB II der Fraktionen SPD und Bündnis 90/ Die Grünen werden zwar angelehnt an die Regelungen des BSHG §§ 18 und 19, sind aber aus unserer Sicht im neuen SGB II nur unzureichend übernommen worden.

Zwar ist die Regelung aus § 19 (2) wonach bei Beschäftigung eine Mehraufwandsentschädigung zusätzlich zur Hilfeleistung gewährt wird, beibehalten worden, entfallen ist jedoch der Passus, dass vom Erfordernis der Zusätzlichkeit im Einzelfall abgesehen werden kann, wenn dadurch die Eingliederung in das Arbeitsleben besser gefördert wird oder dies nach den besonderen Verhältnissen des Leistungsberechtigten und seiner Familie geboten ist. Gerade die Möglich-

keit marktnah zu beschäftigen, hat die öffentlich geförderte Beschäftigung im Rahmen kommunaler Förderung so erfolgreich gemacht.

Dieses Gestaltungsprinzip nach § 19 BSHG Absatz 1-3 muss nach unserer Vorstellung weiterhin die Basis für Beschäftigungsstrukturen in einem neuen Leistungsgesetz für Hilfebedürftige sein.

Ein für den Hilfebedürftigen verantwortlicher Fallmanager kann nur effektiv arbeiten, wenn ihm tatsächlich die erforderlichen Instrumente zur aktiven Eingliederung zur Verfügung stehen. Dies setzt voraus, dass es Strukturen, Tätigkeitsfelder, Spielräume und Unternehmen gibt, die die Aufträge der Bundesagentur für Arbeit bzw. der Kommunen effektiv aufnehmen und umsetzen können. Im § 17 SGB II wird die Bundesagentur für Arbeit explizit davon abgehalten, eigene Strukturen hierfür zu schaffen.

Die **bag arbeit** fordert also, dass ein marktnahes Agieren der Träger öffentlich geförderter Beschäftigung auch im neuen Leistungsgesetz in Zukunft sicher zu stellen ist. Denn effektive öffentlich geförderte Beschäftigung setzt zugleich voraus, dass diese sich am realen Wirtschaftsgeschehen beteiligen kann, da sie sonst weltfremd bleibt und nicht integrierend wirken kann. Nur durch reale Arbeitsbedingungen und Produktionstätigkeit werden das Selbstbewusstsein sowie die Beschäftigungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen so gestärkt, dass eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt erfolgreich verlaufen kann.

Aufgabe der Job-Center wird es sein, regional und im Einzelfall einen Ausgleich zwischen den Interessen der örtlichen Wirtschaft und denen der öffentlich geförderten Beschäftigung herzustellen. Öffentlich geförderte Beschäftigung kann nicht gegen die Interessen der örtlichen Wirtschaft stattfinden. Hierfür sorgt schon das gemeinsame Kooperationsinteresse von Gesetzgeber, Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen und Unternehmen der allgemeinen Wirtschaft.

Öffentlich geförderte Beschäftigung muss Hand in Hand mit einem Qualifizierungsangebot erfolgen. Wir begrüßen die Entscheidung, entsprechende Qualifizierungsanteile nicht festzuschreiben, da Qualifizierung gemäß den Bedürfnissen des Einzelnen erfolgen soll.

Wir begrüßen ausdrücklich die Stärkung des Prinzips, allen Arbeitslosen zu allen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik Zugang zu verschaffen. Auch nach der Zusammenführung der Leistungssysteme wird die Anzahl von Arbeitssuchenden, die nur geringe Vermittlungschancen auf dem so genannten ersten Arbeitsmarkt haben, weiter steigen. Diese Zielgruppe darf nicht ausgegrenzt, vielmehr muss sie besonders intensiv gefördert werden, um der Gefahr sozialer Ausgrenzung entgegenzuwirken.

Arbeitslose, die kurz- und mittelfristig nicht in den so genannten ersten Arbeitsmarkt integriert werden können, sollen ein Angebot qualifizierender Beschäftigung in einem neu auszugestaltenden öffentlich geförderten Arbeitsmarkt erhalten. Hierbei sollen die auch von Deutschland mit verabschiedeten Vorgaben der Europäischen Union Anwendung finden, die als Mindeststandard vorschreiben, jedem arbeitslosen Jugendlichen unter 25 Jahren nach spätestens 6 Monaten

und jedem Arbeitslosen ab 25 Jahren nach spätestens 12 Monaten einen „new start“ bzw. eine Qualifizierung oder Beschäftigung anzubieten. Diese Angebote sind so zu gestalten, dass mittel- und langfristige Übergangschancen in den allgemeinen Arbeitsmarkt gesichert und neu geschaffen werden. Die entsprechenden Arbeitsverhältnisse können nach dem Vorbild der bisherigen "Hilfe zur Arbeit" entsprechend dem BSHG öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Charakter haben. Nur so können aus unserer Sicht die notwendigen Rahmenbedingungen und Handlungsmöglichkeiten zur Erfüllung dieses Zieles in dem neuen Leistungsgesetz gewährleistet werden.

Im § 17 des neuen SGB II ist vorgesehen, dass die Leistungen der Träger per Vereinbarung unter Berücksichtigung der Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vergütet werden sollen. Von einer weiteren Ausführung, wie dies zu geschehen hat, wird abgesehen. Hierbei muss gewährleistet sein, dass die Job-Center individuelle Vereinbarungen mit den Trägern abschließen können und nicht nach § 30 Haushaltsgrundsatzgesetz alle Vertragsvorhaben ausgeschlossen werden müssen. Dies ist aus zwei Gründen notwendig, um einen flexiblen regionalen Kontext der Arbeitsmarktförderung beizubehalten und den gemeinnützigen Status von Unternehmen nicht zu gefährden. Sonst droht aus unserer Sicht der Wegfall der bestehenden regionalen Strukturen und Kooperationsfelder, die öffentlich geförderte Beschäftigung bisher flexibel und erfolgreich gestalten ließen.

Ebenfalls in diesem Zusammenhang ist bei der Gestaltung von § 17 des neuen SGB II zu beachten, dass die Kofinanzierungsfähigkeit der arbeitsmarktpolitischen Eingliederungsinstrumente für ESF-Vorhaben im Bereich der Integration von besonders benachteiligten Zielgruppen nicht gefährdet wird. Eingliederungsinstrumente bilden den größten Anteil der im Vorfeld bereitzustellenden Kofinanzierung in solchen ESF-Projekte. Wir sehen die Gefahr, dass bei Ausschreibung von Beschäftigungsmaßnahmen diese Mittel als Kofinanzierungsmittel nicht mehr einsetzbar sind und somit die Absicherung solcher Projekte gefährdet wird. Wir weisen insbesondere auf das Problem hin, ob es künftig zulässig sein wird, dass die Agenturen für Arbeit Absichtserklärungen für die längerfristige Förderung von Teilnehmern in ESF-geförderten Projekten ausstellen können, die noch ausgeschrieben werden müssen.

Berlin, 30. September 2003

Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V.

Hansjörg Böhringer, Vorstandsvorsitzender

Brunnenstraße 181, 10119 Berlin

Tel.: 030-283 058 0, Fax: 030-283 058 20

Email: arbeit@bagarbeit.de,

Internet: www.bagarbeit.de

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)672

1. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 -
- b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -
- c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -
- d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege**Grundsicherung für Arbeitslose****Grundsätze**

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) begrüßt grundsätzlich die Bemühungen der Bundesregierung, die unterschiedliche Zuständigkeit für das Lebensrisiko Arbeitslosigkeit zusammenzufassen. Insbesondere die teilweise doppelte Zuständigkeit für gleiche Personen durch die Sozial- und Arbeitsverwaltung ist nicht nur unnötiger bürokratischer Aufwand, sondern auch für die Betroffenen ein unzumutbarer Zustand. Es ist außerdem zu begrüßen, dass durch diese Reform das Ziel einer besseren Integration in den Arbeitsmarkt und die Berücksichtigung der individuellen Lebenslage der Betroffenen im Mittelpunkt stehen.

Dennoch ist die BAGFW in vielen Punkten skeptisch, was einzelne Umsetzungsschritte angeht. Diese Bedenken und Verbesserungsvorschläge werden im nachfolgenden dargelegt. Die BAGFW beschränkt sich in ihrer Stellungnahme auf die für die Wohlfahrtspflege zentralen Punkte. Ausführlicher haben sich und werden sich die einzelnen Verbände in eigenen Stellungnahmen äußern.

Fördern und Fordern

Das Begriffspaar „Fördern und Fordern“ drückt den Anspruch aus, durch möglichst individuell angepasste Hilfen und Förderungen auf der einen Seite den Betroffenen wieder zu einer Chance am Arbeitsmarkt zu verhelfen.

Andererseits sollen ihnen die Eigenbemühungen abverlangt werden, zu denen sie in der Lage sind beizutragen. Ein solches anspruchsvolles Konzept kann nur gelingen, wenn sowohl die Balance zwischen Fördern und Fordern eingehalten wird als auch Fördern und Fordern sich an der individuellen Lebenslage der Betroffenen orientieren.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung wird diesem Anspruch nicht gerecht. Es entsteht der Eindruck, dass der Anteil des Forderns weitaus stärker betont wird als die Förderung der Betroffenen. Dies drückt sich zum einen aus in der exponierten Stellung des Forderns, der als Grundsatz in § 2 festgehalten wird. Weiterhin werden Leistungsreduzierungen, Sanktionsmaßnahmen und Pflichten der Betroffenen ausführlich beschrieben und geregelt. Die Elemente des Förderns bleiben vage, sind unverbindlich, ihre Qualität ist nicht gesichert und Rechte der Betroffenen sind nur unzureichend vorgesehen. Durch diesen nicht nur optischen Eindruck wird die notwendige Balance zwischen Fördern und Fordern nicht erreicht. Die am Regierungsentwurf angebrachte Kritik kann auch auf das EGG übertragen werden.

Anspruchsvoraussetzungen

Alle erwerbsfähigen Arbeitslosen sollen nach dem SGB II E einen Anspruch auf die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende haben. Die Definition der Erwerbsfähigkeit in § 8 SGB II E lehnt sich stark an der Definition des SGB VI (Rentenrecht) an, weicht jedoch im Wortlaut von dieser ab. Die Einschränkung auf die

Ursachen Krankheit und Behinderung wird im vorliegenden Gesetzentwurf nicht gemacht. Auch behält sich der Gesetzgeber vor, durch Verordnung die Voraussetzungen festzulegen, nach denen ein Antragsteller erwerbsfähig ist.

Durch diese Festlegung wird für die Zukunft ein dreigliedriges Sicherungssystem für hilfebedürftige Menschen geschaffen.

- Alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen erhalten dann Leistungen nach dem SGB II.
- Dauerhaft voll erwerbsunfähige Hilfebedürftige und die über 65 Jahre sind leistungsberechtigt nach dem Grundsicherungsgesetz im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG).
- Als letztes Auffangsystem für alle nicht dauerhaft, aber doch vollerbwerbsgeminderten und der hilfebedürftigen Menschen in besonderen Lebenslagen bleibt die Sozialhilfe nach dem SGB XII-E zuständig.

Nimmt man die vorrangige Sicherung durch das SGB III für Arbeitslose hinzu, dann handelt es sich um ein viergliedriges Sicherungssystem.

Die BAGFW unterstützt diese Entscheidung ausdrücklich. Wir regen jedoch an, dass die Formulierung in § 8 SGB II die Formulierung aus dem Rentenrecht übernimmt und klar die Ursachen Krankheit und Behinderung in § 8 SGB II festschreibt. Wenn dies geschieht, bedarf es auch keiner weiteren Verordnung mehr, sodass die Verordnungsermächtigung nach Auffassung der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege zu streichen ist.

Der Personenkreis der Anspruchsberechtigten soll im EGG ähnlich geregelt werden. Da hier die Regelungen nach dem BSHG übernommen werden, ändert sich zum Status quo wenig. Änderungen ergeben sich hier durch die Neuregelungen im vorgelagerten System der Arbeitslosenversicherung, in der die Arbeitslosenhilfe abgeschafft wird. Damit erweitert sich der Personenkreis in der Sozialhilfe um die hilfebedürftigen ehemaligen Bezieher und Bezieherinnen von Arbeitslosenhilfe.

Der klare Abgrenzungsversuch im SGB II-E wird zum Teil wieder konterkariert durch die Feststellung der Erwerbsunfähigkeit durch das Arbeitsamt. Bei Uneinigkeit der verschiedenen Träger wird eine Einigungsstelle entscheiden. Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege befürchten, dass diese Regelung zu weiteren Versuchen führen wird, über den Weg der Erwerbsunfähigkeitsentscheidung neue Verschiebebahnhöfe einzuführen. Eine unabhängige Entscheidungsstelle für alle Fälle der Erwerbsunfähigkeit, auch die nach dem SGB VI, wäre hier dringend notwendig, damit die individuelle Lebenslage der Betroffenen und nicht das Trägerinteresse im Vordergrund stehen.

Eine Verschlechterung der Lebenslagen von arbeitslosen Migrantinnen und Migranten entsteht durch die Bestimmungen in § 8 SGB II-E. Die dortige Definition der Erwerbsfähigkeit von „Ausländern“ grenzt Menschen mit befristeter Arbeitserlaubnis vom Leistungsbezug aus und könnte auch Auswirkungen auf aufenthaltsrechtliche Bestimmungen haben. Dieser Tatbestand muss dringend geprüft und entsprechend angepasst werden, falls solche Auswirkungen festgestellt werden können. Die rechtliche Situation von Migrantinnen und Migranten darf sich nicht im Vergleich zur jetzigen Situation verschlechtern.

Leistungen zur Eingliederung in Arbeit

Eingliederungsvereinbarung

Die Eingliederungsvereinbarung im SGB II-E hat eine zentrale Stellung für die Zukunftschancen der Betroffenen. Sie legt nicht nur die Eingliederungsmaßnahmen fest, die zu einer Eingliederung bzw. zu einer Verbesserung der Chancen führen sollen, sie ist auch Grundlage für die Eigenbemühungen und die möglichen Sanktionen und finanziellen Leistungseinschränkungen. Die im SGB II-E vorgesehene Eingliederungsvereinbarung wird vom Grundsatz her ausdrücklich begrüßt. Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege haben immer die Einführung einer solchen kooperativ zu Stande gekommenen Vereinbarung gefordert. Positiv wird auch der Rechtsanspruch auf eine Eingliederungsvereinbarung gewertet, der sich aus § 15 SGB II-E ergibt.

Problematisch erscheint jedoch die fehlende qualitative Beschreibung der Eingliederungsvereinbarung und die Möglichkeiten der Betroffenen, sich gegen „schlechte Eingliederungsvereinbarungen“ wehren zu können. Daran schließen sich die Bedenken gegen die Möglichkeit des Verwaltungsaktes in dem Falle an, dass es nicht zu einer gemeinsamen Vereinbarung kommt. Dringend erforderlich sind Strukturen, die Beratung und Interessenvertretung von Leistungsberechtigten ermöglichen.

Im EGG sind die Regelungen zur Eingliederungsvereinbarung vergleichbar mit dem SGB II.

Fallmanagement

Das Fallmanagement ist die adäquate Betreuungsmethode, um Eingliederungsvereinbarungen umsetzen zu können. Ob der im SGB II-E vorgesehene Betreuungsschlüssel von 1:75 der Richtige ist, kann nur schwer beantwortet werden. Nach den Praxiserfahrungen der Sozialämter ist eine Betreuungsquote von 1:55 – 1:75 praktikabel, sodass sich die Regelung am oberen Rand bewegen würde. Es wäre auf alle Fälle eine enorme Verbesserung in der Betreuung aller Langzeitarbeitslosen, wenn eine solche Betreuungsquote umgesetzt wird. Im EGG wird eine solche Festlegung nicht vorgenommen.

Um diese zentrale Aufgabe erfolgreich umsetzen zu können, sind dringend Qualitätskriterien festzulegen und Rechte der Arbeitslosen bei der Umsetzung des Fallmanagements in das SGB II aufzunehmen. Entscheidend wird die Qualifikation der Fallmanager sein, die neben dem Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen auch die Steuerung des Prozesses und damit die Kooperation mit den Trägern der Eingliederungsleistungen zur Aufgabe haben werden.

Die BAGFW fordert, dass unter Beteiligung der Kommunen und der Freien Wohlfahrtspflege ein Qualitätssicherungssystem aufgebaut wird, das die Qualität der Eingliederungspläne und des Fallmanagements sicherstellt. Dies könnte z. B. unter der Federführung des Deutschen Vereins erarbeitet werden.

Job-Center/Vermittlungsagenturen als einheitliche Anlaufstelle

Der Versuch „Hilfen aus einer Hand“ für alle Arbeitslosen zu gewähren, wird von den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege ausdrücklich begrüßt. Durch das SGB II stellt die Bundesregierung sicher, dass mittelfristig alle Arbeitslosen von den örtlichen Job-Centern betreut werden. Entscheidend für die Umsetzung ist aber auch die

Vereinigung aller Kompetenzen in der Eingliederung Arbeitsloser. Während das Arbeitsamt besonders kompetent in der Berufsberatung und der Arbeitsmarktpolitik ist, haben die Kommunen erfahrenes Personal in der sozialen Eingliederung. Die Wohlfahrtsverbände engagieren sich in der Umsetzung beider Felder und erbringen Leistungen in der Arbeitsmarktpolitik und der sozialen Beratung und Betreuung. Wie die kommunalen Strukturen, die Sozialämter und die Freie Wohlfahrtspflege eingebunden werden in die Arbeit der Job-Center ist leider noch immer offen.

Im EGG werden allein die Langzeitarbeitslosen in den Vermittlungsagenturen betreut. Arbeitslose mit Leistungsansprüchen nach dem SGB III werden bei der Bundesanstalt für Arbeit beraten und betreut. Hier wird das jetzige System verfestigt und die Zuständigkeit der Sozialhilfe ausgeweitet. Dabei entstehen Zuständigkeiten für „arbeitsmarktnahe“ und „arbeitsmarktferne“ Arbeitslose. Das „Zwei-Klassen-System der Arbeitslosigkeit“ wird verschärft.

Die BAGFW fordert die Bündelung der Kompetenzen der Kommunen, der Arbeitsämter und der Wohlfahrtspflege in die Job-Center. Eine organisatorische Beteiligung aller ist dringend geboten.

Eingliederungsleistungen

Der im SGB II-E festgelegte Katalog für Eingliederungsleistungen umfasst für die Leistungsberechtigten alle Eingliederungsleistungen nach dem SGB III und einen noch offenen Katalog von sozialen Eingliederungsleistungen. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen. Im EGG hingegen sind Anspruchsberechtigte auf Existenzsicherung von den Leistungen nach dem SGB III ausgeschlossen.

Problematisch erscheint der BAGFW hingegen die Formulierung im § 16 SGB II-E, die diese Leistungen als Kann-Leistungen definiert. Hier fordert die BAGFW eine Klarstellung, dass Betroffene Ansprüche auf Eingliederungsleistungen nach ihrem individuellen Bedarf haben. Dies muss sowohl für soziale Dienstleistungen wie auch für Leistungen nach dem SGB III gelten. Eine solche Klarstellung wäre auch für das EGG erforderlich, da bis heute die Kommunen viele Beratungsleistungen nach dem BSHG (z. B. Schuldnerberatung) als Kann-Leistung behandeln.

Die Beschränkung der sozialen Beratungsleistungen auf Leistungsberechtigte nach dem SGB II im Entwurf der Bundesregierung hat zur Folge, dass Erwerbstätige mit Beratungsbedarf und Arbeitslose, aber nicht Hilfebedürftige, von diesen Beratungsleistungen ausgeschlossen werden (siehe § 16 (3) SGB II-E). Dies widerspricht allen Bemühungen präventiv tätig werden zu können. Beratungsleistungen werden erst erbracht, wenn die Lebenslagen der Menschen nur mit besonderem Aufwand verbessert werden können. Dieser präventive Charakter, den das BSHG möglich machte, wird im SGB II-E ausgeschlossen. Das EGG sieht dies nach wie vor im Rahmen der Leistungen des Sozialamtes vor. **Die BAGFW fordert ausdrücklich, dass alle Menschen, die Beratungsleistungen brauchen um eine schwierige Lebenslage zu überwinden oder ihren Eintritt zu verhindern, Zugang zu sozialen Diensten bekommen.**

Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts

Materielle Sicherung bei Arbeitslosigkeit

Die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe im EGG und die Zusammenführung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe im SGB II führen für viele ehemalige Arbeitslosenhilfebezieher zu enormen Einkommenseinbußen – beim EGG sogar in weit größerem und schnellerem Maße aufgrund der fehlenden Übergangsregelungen. Die BAGFW ist gegenüber jeglicher Leistungskürzung skeptisch. Sie bewirken eine weitere Verschlechterung der Lebenslagen arbeitsloser Menschen und steigender Armut in Deutschland. Leistungskürzungen schaffen keine neuen Arbeitsplätze und wirken sich auch nicht positiv auf die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt aus.

Kritisiert wird von der BAGFW, dass die Einsparungen in der Arbeitslosenhilfe nicht in höhere Eingliederungsleistungen münden. Sollten die Finanzierungsströme so umgesetzt werden, wie sie in der Arbeitsgruppe zur Gemeindefinanzreform dargestellt worden sind, bleibt es beim heutigen Ausmaß von Eingliederungsleistungen. Dies ist eindeutig eine Einsparung auf Kosten der Armen in unserer Gesellschaft.

Die BAGFW begrüßt zwar, dass die Sozialhilfe als Referenzmodell für die neue Leistung dienen soll, glaubt aber, dass sie in der angedachten Konstruktion mit einer 16 prozentigen Pauschalierung der Einmalleistungen für viele nicht ausreichen wird, den individuellen Bedarf abzudecken. Außerdem eröffnet der SGB II-Entwurf wieder Doppelzuständigkeiten, die durch das neue Gesetz ja abgeschafft werden sollen. So sieht das SGB II-E Zuständigkeiten des BSHG bei der Erbringung von Einmalleistungen, bei der Übernahme von Mietschulden und bei Personen, die die Grundsicherung für Arbeitssuchende auf Darlehensbasis bekommen, vor. **Die BAGFW fordert, dass Einmalleistungen für Leistungsberechtigte nach dem SGB II auch dort zu regeln sind.**

Kritisch wird auch die Anrechnung des **Altersvorsorgevermögens** auf die Grundsicherung gewertet. Insbesondere Menschen, die auf eine private Absicherung ihres Lebensunterhaltes im Alter angewiesen sind (z. B. Selbstständige), werden bei längerer Arbeitslosigkeit im Alter nur noch auf dem Grundsicherungsniveau leben können. Ähnliches gilt für das EGG, das die Anrechnungsregelungen des BSHG übernimmt. **Die BAGFW sieht hier dringenden Bedarf zur Nachbesserung des Gesetzentwurfes.**

Einbeziehung in die Sozialversicherung

DIE BAGFW BEGRÜBT AUSDRÜCKLICH DIE EINBEZIEHUNG ALLER ARBEITSLOSEN IN DIE GKV, DIE GRV UND DIE SPV.

Die Einbeziehung der Arbeitslosen in die Gesetzliche Rentenversicherung ist im EGG nicht vorgesehen. Eine solche Diskriminierung von Langzeitarbeitslosen lehnt die BAGFW ab.

Anreize und Sanktionen

Die vorgelegten Sanktionen hält die BAGFW für zu starr und unbeweglich. Der festgelegte Sanktionsautomatismus berücksichtigt nicht mehr persönliche Lebenslagen, die Ursache für ein bestimmtes Verhalten sind. Außer-

dem sieht er nicht vor, Sanktionen bei verändertem Verhalten wieder zurücknehmen zu können. Dies mindert den Anreiz, bei einmal erfolgter Sanktionierung vor Ablauf der Sanktion das Verhalten zu ändern. Dies ist nicht nur ungerecht, sondern auch kontraproduktiv.

Aufgaben- und Finanzverantwortung

Trägerschaft und Finanzierung

Während die Bundesregierung mit dem SGB II-E die Trägerschaft der neuen Leistung bei der Bundesanstalt für Arbeit ansiedelt, hat die Opposition dies im EGG eindeutig den Kommunen zugeordnet. Die BAGFW hält beide Modelle in der jetzigen Form für nicht optimal.

Die Zuteilung der Finanzverantwortung beim Bund und die vollständige Übernahme der Kosten durch den Bund hält die BAGFW für erforderlich, um die Kommunen von der finanziellen Belastung zu entlasten. Die Organisation der Job-Center jedoch darf nicht von einem Träger allein erfolgen. Deshalb fordern die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege eine Lösung, in der Kommunen, Agenturen für Arbeit und Wohlfahrtsverbände in die Organisation der Job-Center eingebunden sind.

Die Trägerschaft bei der Kommune, wie sie im EGG vorgesehen ist, hat neben den organisatorischen Problemen auch noch weitreichende Probleme für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Durch die Schaffung zweier Zuständigkeiten – die Agentur für Arbeit für die „arbeitsmarktnahen“ Arbeitslosen und die Kommunen für die Langzeitarbeitslosen – wird ein einseitiger Verschiebepfad geschaffen und eine unnötige Konkurrenz in der Arbeitsmarktpolitik erzeugt zu Lasten der Kommunen. Die Agenturen für Arbeit brauchen nur darauf zu warten, dass schwer Vermittelbare in die Existenzsicherung abrutschen, um sie aus ihrer Zuständigkeit in die der Kommunen abzugeben. Umgekehrt wird der Verschiebepfad von den Kommunen in die Zuständigkeit der Bundesanstalt für Arbeit immer schwieriger. Neben den unterschiedlichen Eingliederungsleistungen führt eine solche Entwicklung zu einer Verfestigung eines Zweiklassen-Systems bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

Mitwirkung der Kommunen und Dienste anderer Träger

Der SGB II-Entwurf sieht in § 18 die Zusammenarbeit der Agenturen für Arbeit mit den Kommunen und den Wohlfahrtsverbänden vor. Für alle Kommunen, die Vereinbarungen mit dem Arbeitsamt über soziale Dienstleistungen nach § 16 SGB II-E eingehen wollen, gibt es in § 18 (3) SGB II-E sogar einen Rechtsanspruch auf solche Vereinbarungen. Dies stärkt zumindest die Kommunen, die weiterhin eine aktive Rolle spielen wollen. Problematisch ist jedoch der Verzicht, Anreize zur Beteiligung bzw. rechtliche Verpflichtungen für Kommunen einzubauen, die ihre Verantwortung nicht wahrnehmen wollen.

Problematisch könnte es auch für Kommunen werden, die aufgrund der dramatischen Finanzlage Haushaltssicherungskonzepte umsetzen müssen. Für diese könnte eine Beteiligung, auch wenn ein Teil der Finanzen vom Bund übernommen wird, sogar von der Aufsichtsbehörde unterbunden werden. Hier muss dringend ein anderer

Weg gefunden werden, um die flächendeckende Beteiligung der Kommunen sicherzustellen.

Eine besondere Rolle bei der Integration von Menschen in schwierigen sozialen Lebenslagen spielen die sozialen Dienste der Freien Wohlfahrtspflege. Sie bieten zahlreiche Leistungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik und der sozialen Integration an, die für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft von enormer Bedeutung sind. Aus diesem Grund findet sich im heutigen Sozialhilferecht ein Vorrang für die Wohlfahrtspflege bei der Bereitstellung dieser Dienste. Im Gesetzentwurf zum SGB II wird allerdings der Vorrang der Freien Wohlfahrtspflege für die Beratungsleistungen abgeschafft. Die BAGFW fordert, dass zumindest für den Bereich der sozialen Beratungsleistungen und der Betreuungsaufgaben dieser Vorrang auch im SGB II eingeführt wird, so wie er im neuen SGB XII-E auch vorgesehen ist.

Mit Erschrecken nimmt die BAGFW jedoch zur Kenntnis, dass die CDU/CSU den Vorrang der Freien Wohlfahrtspflege generell für das gesamte EGG erweitern will auf Dritte. Damit wird die Grundlage der Zusammenarbeit mit der Wohlfahrtspflege geändert und das existierende Sozialstaatsprinzip in Deutschland in Frage gestellt und gefährdet. Wir wenden uns ausdrücklich gegen ein solches Vorhaben und fordern die CDU/CSU-Fraktion auf, diesen Vorschlag wieder fallen zu lassen.

Die Leistungen zur sozialen Eingliederung sollen im SGB II-E durch Vereinbarungen mit den Trägern und der Agentur für Arbeit zu Stande kommen. Die Vereinbarungen scheinen denjenigen nach §§ 93 ff. BSHG zu entsprechen, was aber nicht zutrifft. Nach den Regelungen des BSHG werden faktisch Rahmenverträge geschlossen, die konkrete Inanspruchnahme der Dienste und Einrichtungen erfolgt in Ausübung des Wunsch- und Wahlrechtes der Leistungsberechtigten. Deshalb ist in diesem Bereich auch nicht das Vergaberecht nach VOL anzuwenden, sondern eröffnet freien und öffentlichen Trägern die freie Aushandlung der Vertragsbedingungen.

Demgegenüber folgt aus dem scheinbar sehr offen gehaltenen Vertragskonzept des § 17 SGB II-E, dass die Arbeitsverwaltung nach § 30 Haushaltsgrundsatzgesetz alle Vertragsvorhaben ausschreiben muss. Das Nähere regelt die VOL. Danach bestimmt allein die Arbeitsverwaltung Inhalt und Umfang der gewünschten Dienstleistungen. Der Zuschlag erfolgt im wesentlichen gegenüber dem billigsten Anbieter.

Damit werden alle zivilgesellschaftlichen, partizipatorischen und wertorientierten Elemente der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern abgeschafft und durch ein reines Wirtschaftlichkeitsprinzip ersetzt. Gerade bei den personenorientierten Dienstleistungen, die eine auf Vertrauen basierende Koproduktion erfordern, ist ein plurales und wertorientiertes Angebot unerlässlich. Nach dem Vertragskonzept des Gesetzentwurfs werden aus Kooperationspartnern Subunternehmer der Arbeitsverwaltung.

Selbst wenn ein solches Konzept sinnvoll wäre, fehlt es der Arbeitsverwaltung in jeder Hinsicht an der Qualifikation, die erforderlichen persönlichen Hilfen zu beschreiben und zu beurteilen. Die Umsetzung dieses Vertragskonzepts wird zum Zusammenbruch der nach § 16 Abs. 2 SGB II-E erforderlichen Infrastruktur führen.

Während sich § 18 SGB II-E für eine Zusammenarbeit mit der Freien Wohlfahrtspflege ausspricht, schließt das Vertragskonzept sie jedoch aus. Nach § 7 Abs. 6 VOL sind von der Teilnahme am Wettbewerb mit gewerblichen Anbietern ausgeschlossen Einrichtungen der Jugendhilfe, Aus- und Fortbildungsstätten sowie „ähnliche Einrichtungen“. Es ist zu befürchten, dass hierunter generell gemeinnützige Anbieter gefasst werden, während zum Beispiel das durchaus wettbewerbsorientierte System der Pflegeversicherung offen ist für ein Nebeneinander von gemeinnützigen und gewerblichen Anbietern.

Der obligatorische Abschluss von Vereinbarungen über die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität von Leistungen ist überzogen. Derartiges wird auch heute nicht, beispielsweise im Bereich von Tagesmüttern, praktiziert. Die Ausgestaltung des § 17 SGB II lässt eine Ressourcen verschlingende Vertrags- und Prüfungsbürokratie befürchten.

Die BAGFW fordert eine Ausgestaltung der Job-Center unter Beteiligung der Kommunen, der Agenturen für Arbeit und der Wohlfahrtsverbände auf gleicher Augenhöhe. Die leistungsrechtlichen Beziehungen zwischen Arbeitsverwaltung und Freier Wohlfahrtspflege sowie weiteren Leistungserbringern sind nicht nach Vergaberecht, sondern nach einem eigenständigen Leistungsrecht zu regeln, das in seiner Struktur den Regelungen im SGB VIII und BSHG folgt.

Berlin, 29.09.2003

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)680

2. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, -
Drucksache 15/1516 -
- b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen –
Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -
- c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -
- d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster)
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden
kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

Deutscher Frauenrat**§ 1 Aufgabe und Ziel der Grundsicherung für Arbeit-suchende**

Das Gesetz (E-SGB II) nennt als Hauptziel die Stärkung der **Eigenverantwortung** und betont in § 2 gleichermaßen hervorgehoben den Grundsatz des **Forderns**. Auf dem Hintergrund der statistischen Relation von 12 registrierten Arbeitslosen auf einen gemeldeten freien Arbeitsplatz (Zahlen vom August 2003) ist auch mit gestärkter Eigenverantwortung die Arbeitsplatzsuche schwer – Sanktionen helfen nur bedingt, wenn überhaupt. Stattdessen suggeriert eine geradezu martialische Gesetzessprache Verantwortungslosigkeit und Erziehungsbedarf bei erwerbsfähigen Arbeitslosen. Zu dieser Sprache passt es leider, dass eine dem § 1 BSHG entsprechenden Zielbestimmung, der Ermöglichung eines **Lebens in Würde**, im E-SGB II völlig fehlt.

Forderung: Der Deutsche Frauenrat fordert nicht nur verbale Nachbesserung, sondern drängt auch darauf, dass eine solche Zielformulierung in der Umsetzung ihre Entsprechung findet.

Wenn weiterhin als Gesetzesziel die „Erwerbsfähigkeit“ gestärkt werden soll, so ist mit dieser Zielsetzung der Begriff aus der medizinischen Rehabilitation (SGB VI) übernommen. Dies erscheint wenig sachgerecht, da es tatsächlich (wie im SGB III) um die **Beschäftigungsfähigkeit** geht. Im Sinne einer Abgrenzung medizinischer Maßnahmen der Rehabilitation, die abschließend im

SGB IX geregelt sind, zu Maßnahmen des Förderns und Forderns mit dem Ziel der Teilhabe am Erwerbsleben erscheint es sachgerecht, auch im E-SGB II die Formulierung des § 1 Abs. 2 Nr. 3 SGB III zu übernehmen, welche die Förderung der „individuellen Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Kenntnissen, Fertigkeiten und Fähigkeiten“ normiert.

Die Gleichstellung von Männern und Frauen wie auch die Berücksichtigung von familienspezifischen Lebensverhältnissen wird als durchgängiges Prinzip im Gesetzentwurf verankert. Damit werden die entsprechenden Regelungen im SGB III (§§ 1,8) aufgegriffen. Dies ist zu begrüßen, auch wenn festzustellen ist, dass eine Bezugnahme auf § 8a SGB III und damit die Familienförderung fehlt.

§ 7 Berechtigte

Wegen des durchschnittlich höheren Einkommen von Männern trifft die strengere Bedürftigkeitsprüfung vor allem Frauen, denn bei ihnen führt die Anrechnung des Ehegatten- und Partnereinkommen dazu, dass sie selbst keinen Leistungsanspruch mehr haben. § 7 E-SGB II ist zusammen mit § 9 E-SGB II zu lesen, der die **Hilfebefürftigkeit** definiert.

Wer in **Bedarfsgemeinschaft** lebt, muss sich das **Partnereinkommen** anrechnen lassen. Bei in Haushaltsgemeinschaft lebenden Verwandten oder verschwägerten

wird vermutet, dass sie Hilfsbedürftige unterstützen. Diese Vermutung ist widerlegbar. Eltern sind ihren Kindern auch dann unterhaltsverpflichtet, wenn sie außerhalb der Bedarfsgemeinschaft leben – das ist der bekannte Rückgriff nach § 91 BSHG.

Das heißt: nur wenn das Gesamteinkommen einer Bedarfsgemeinschaft nicht für alle ausreichend ist (§ 9 Abs.1 Nr. 2 Satz 3 E-SGB II), gilt jedes Mitglied als hilfsbedürftig und kann von den in § 16 E-SGB II beschriebenen Leistungen zur Eingliederung profitieren. Eine verheiratete oder in einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft lebende Frau wird - wenn der Partner auch nur mittelmäßig verdient – im Normalfall kein Arbeitslosengeld II erhalten und damit auch von dem nach dem SGB II gegenüber dem SGB III erweiterten Förderungskatalog nicht profitieren (zu den Ansprüchen auf berufliche Eingliederung s.u. § 16)

§ 8 Erwerbsfähigkeit

Die 3-Stunden-Untergrenze entspricht der medizinisch induzierten Erwerbsminderung und ist aus dem Rentenversicherungsrecht übernommen worden, ohne jedoch die aktuelle Gesetzesdefinition der vollen Erwerbsminderung (§ 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI) zu übernehmen. Dadurch entsteht eine Sicherungslücke zwischen dem Grundsicherungsgesetz (welches erwachsene Erwerbsgeminderte ohne Aussicht auf Rehabilitation sichert) und dem SGB II.

Forderung: Das E-SGB II sollte grundsätzlich von Beschäftigungsfähigkeit sprechen. Nicht medizinisch induzierte Einschränkungen sind solche, die im Rahmen der Zumutbarkeitsprüfung zu berücksichtigen sind.

§ 9 Hilfebedürftigkeit

§ 9 Abs. 1 – s.o. bei § 7

§ 9 Abs. 2 E-SGB II: Hier hat der Schutz des ungeborenen Lebens Vorrang vor der Wirtschaftlichkeit. Die Regelung ist ein Teil des vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Schwangerschaftsabbruch (BVerfGE 88, S. 203 ff) eingeforderten Schutzkonzeptes und zu begrüßen.

Forderung: Die Regelung sollte nach dem Ziel des Gesetzes auf alle –also auch volljährige – schwangere Personen, die mit ihren Eltern zusammenleben, ausgeweitet werden. Im übrigen erschließt sich aus dem Gesetzeswortlaut (Kind) nach allgemeinem juristischen Verständnis nicht, dass damit Minderjährige gemeint sind. Dies ergibt sich erst aus der Gesetzesbegründung.

§ 10 Zumutbarkeit

Forderung zu § 10 Abs. 1: Klarstellend sollte **zwingend** in den Gesetzestext aufgenommen werden, dass ein Verweis auf Mini-Jobs unzumutbar ist. Die gegenwärtige Aufzählung der Unzumutbarkeitsgründe erwähnt Mini-Jobs nicht und lässt daher den Verweis zu. Versicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse werden, sofern sie nicht als Nebentätigkeit ausgeübt werden, typischerweise von Frauen ausgeübt – insbesondere neben familiären Betreuungsaufgaben. Sie lassen auch die in § 10 Abs. 3 vorgesehenen Bemühungen der Agentur im Hinblick auf Kinderbetreuung entbehrlich werden. Über längere Zeiträume ausgeübt führt eine solche Tätigkeit zu erheblicher Dequalifikation, die dem angestrebten Gesetzesziel des Förderns durch Fordern diametral zuwiderläuft und eine berufliche Wiedereingliederung in eine versicherungs-

pflichtige Beschäftigung weiter erheblich erschwert. Zusätzlich ist zu bedenken, dass durch diese Entwicklung dem Arbeitsmarkt auf Dauer hochqualifizierte weibliche Arbeitskräfte entzogen werden.

Zu begrüßen ist § 10 Abs. 1 Nr. 3 im Hinblick auf die Intention, dass bei Alleinerziehenden die Agentur für Kinderbetreuung sorgen soll.

Forderung: Diese Verpflichtung sollte in das **SGB III übernommen** werden – sie wäre eine wichtige Ergänzung der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Maßnahmen zum Schutz des ungeborenen Lebens durch ein wirksames staatliches Schutzkonzept (BVerfGE 88, S 203 ff – dazu s. Stellungnahme des Deutschen Frauenrates zum Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt) eine wichtige Ergänzung. Gerade für Beziehenden von Arbeitslosengeld ist aus präventiven Gründen eine funktionsfähige Kinderbetreuung unabdingbar.

Grundsätzlich ist es auch zu begrüßen, wenn die Agentur sich gem. § 10 Abs. 1 Nr. 4 i. V. mit § 16 Abs. 2 Nr.1. SGB II um Pflegekräfte zu bemühen hat. Allerdings muss auch hier Raum bleiben für die Entscheidung eines oder einer Arbeitslosen, beispielsweise die Sterbebegleitung des Ehegatten oder des Lebenspartners/der Lebenspartnerin persönlich vorzunehmen. Damit erfüllt er / sie auch eine gesellschaftliche Aufgabe, die nicht zu Sanktionen bei der Ablehnung einer Vollzeitstelle (§ 31 SGB II) führen darf. Die Entscheidung über persönliche oder durch Dritte zu leistende Pflege kann mit Rücksicht auf das persönliche Vertrauensverhältnis nicht der alleinigen Entscheidungskompetenz der Agentur überantwortet werden.

Forderung: Der Arbeitslose bleibt während Zeiten der Pflege (die, um Leistungsmissbrauch zu vermeiden auch an den Bezug von Pflegegeld nach dem SGB XI geknüpft werden könnte) dennoch erwerbsfähig und hat – bei Bedürftigkeit- Anspruch auf Arbeitslosengeld II. Unter Umständen sind für die Zeit nach der Pflege auch besondere Integrationsbemühungen notwendig.

§ 12 Zu berücksichtigendes Vermögen

Diese Regelung trifft alle Frauen, die wegen familienbedingter Erwerbsunterbrechungen unzulängliche eigene Rentenansparungen erworben haben und (in der Regel von ihrem Ehemann/Lebenspartner) ergänzend über eine private Lebensversicherung abgesichert wurden. Sie werden im Falle der Hilfebedürftigkeit gezwungen, ihre Alterssicherung aufzulösen mit der Folge, dass sie auch im Alter hilfebedürftig sind.

Lebensversicherungsverträge können üblicherweise vor Fälligkeit nur schädlich für den Versicherten gekündigt werden. Die geplante Anrechnungsregelung, die bereits durch die Arbeitslosenhilfeverordnung seit 1.1.2002 geltendes Recht ist, wird erheblichen sozialpolitischen Zündstoff bieten, wenn die Zahl der Anwendungsfälle durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe noch zunimmt.

Eine **Herausnahme der „Riester-Rente“** in §12 Abs. 2 Satz 2 E-SGB II verstößt mit großer Wahrscheinlichkeit gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 GG. Eine Schlechterstellung von Menschen, die aus eigenem Antrieb private Altersvorsorge betreiben, gegenüber denen, die erst durch staatliche Förderung dazu bewogen werden, ist sachlich nicht gerechtfertigt.

§ 15 Eingliederungsvereinbarung

Grundsätzlich ist eine Eingliederungsvereinbarung als Gestaltungsinstrument des Eingliederungsprozesses sinnvoll und zu begrüßen. Allerdings darf sie nicht zum reinen Kontroll- und Disziplinierungsinstrument werden. Diese Befürchtung legt die Formulierung in § 2 E-SGB II (Grundsatz des Forderns) nahe.

Der Deutsche Frauenrat erwartet eine Präzisierung der in § 15 Abs. 2 E-SGB II vorgesehenen Regelung dahingehend, dass der Hilfebedürftige auch für die mit ihm in Bedarfsgemeinschaft lebenden anderen Hilfebedürftige Leistungen vereinbaren kann. Eine solche Vertretungsregelung kann aber bestenfalls für Minderjährige gelten. Die Vermutung, dass der Gesetzgeber auch Erwachsene einbezogen sehen will, wird durch die Vertretungsregelung des § 38 E-SGB II genährt. Diese mögliche Interpretation des Gesetzes stabilisiert das Alleinverdienermodell und übertreibt die Verwaltungsvereinfachung zu Lasten der Eigenverantwortlichkeit erheblich. Sie ist durch klarstellende Legaldefinition auszuschließen.

§ 16 Leistungen zur Eingliederung

Eine wesentliche frauenpolitische Frage ist, in welchem Umfang **NichtleistungsempfängerInnen** an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktförderung als Eingliederungsberechtigte teilhaben. Das ist nach dem SGB II im Hinblick auf die Normenkette § 7 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. §§ 9,14, 16 E-SGB II ausgeschlossen. Ein grundsätzlicher **Förderanspruch besteht** - auch nach der Gesetzesbegründung - **nur nach dem SGB III**. Es ist jedoch zu befürchten, dass dieser de jure bestehende Anspruch aufgrund der neuen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen der Bundesanstalt für Arbeit und der in der Praxis zu beobachtenden Zielgruppenfixierung auf "teure Arbeitslose" (die durch die im E-SGB III im einzelnen berechnete "Ablösesumme" für Arbeitslosengeldbezieher, die nach 12 bzw. 18 Monaten nicht vermittelt wurden, verstärkt wird) de facto nicht mehr umgesetzt werden wird.

Forderung: Dem Ausschluss der Nichtleistungsbeziehenden muss der Gesetzgeber durch kompensierende Maßnahmen entgegenwirken, denn natürlich bedürfen auch sie der Unterstützung durch aktive Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik. Daher sollte die Förderung vom Leistungsbezug entkoppelt werden (Beschluss der MV 2000 des Deutschen Frauenrates), hilfsweise im SGB III eine angemessene **Quote für Nichtleistungsbeziehenden** (dazu die Stellungnahme des Deutschen Frauenrates zum Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt) eingeführt werden, von der alle - auch arbeitslose Männer, die aufgrund der Anrechnung des Einkommens ihrer Ehefrau keine Leistungen beziehen, erfasst werden. Diese Regelung erscheint auch verfassungsrechtlich durch den Schutz von Art 6 Abs. 1 Grundgesetz geboten.

§ 16 Abs. 3 SGB II

ist dahingehend zu ändern, dass Maßnahmen auf jeden Fall ungeachtet eines möglichen **Wegfalls** der Bedürftigkeit - dann als Maßnahme für Nichtleistungsempfänger nach dem SGB III ohne die Leistung von Arbeitslosengeld II - gefördert werden. Dies sollten schon wegen der sonst eingetretenen Zweckverfehlung und Verschwendung öffentlicher Mittel angestrebt werden. (In der jetzigen Form betrifft die Regelung zum Beispiel den Fall einer Arbeitslosen, die durch Eheschließung während der

Weiterbildung als neues Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft nicht mehr hilfebedürftig ist und entweder die Maßnahme abbrechen <wenn weniger als 2/3 durchgeführt sind> oder den Rest der **Maßnahmekosten** mittels Darlehen selbst finanzieren muss. Auch diese Regelung dürfte in dieser Form wegen des Verstoßes gegen Art. 6 Abs. 1 (Schutz von Ehe und Familie) verfassungswidrig sein.

§ 31 Absenkung und Wegfall des Arbeitslosengeldes II

Sanktionen (dazu s. auch die Stellungnahme zu § 1 E-SGB II) treffen in einer Bedarfsgemeinschaft alle Mitglieder, unabhängig von der tatsächlichen Möglichkeit, auf die Mitwirkung des „Vertreters der Bedarfsgemeinschaft“ (§ 38 SGB III) bei der Erreichung des Gesetzesziels einzuwirken. Hier wird eine neue Form der Sippenhaft eingeführt, die dem Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit zuwiderläuft.

Bundeskindergeldgesetz

§ 6a Kinderzuschlag

§ 6a ist ein neues bürokratisches Mammutwerk, welches mit Sicherheit nicht zur vom Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 9.4.2003 geforderten Normenklarheit für die das Kindergeld betreffenden Regelungen in ihrer sozial-, steuer- und familienrechtlichen Verflechtung beiträgt.

Grundsätzlich ist zu jedoch begrüßen, dass mit diesem Kinderzuschlag der Eintritt der Hilfebedürftigkeit abgewendet wird. Fraglich ist, ob das zum Ausschluss von Leistungen zur Eingliederung führt. Daher ist auch in diesem Zusammenhang besonderes Augenmerk auf die Quote für Nichtleistungsempfänger zu richten.

Berlin, 01.10.03

Henny Engels
Geschäftsführerin

Deutscher Frauenrat

Axel-Springer-Str. 54 a
10117 Berlin

Tel 030 – 20 45 69 11

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)691

6. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, -
Drucksache 15/1516 -
- b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen –
Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -
- c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -
- d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster)
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden
kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV)**Zusammenfassung**

Angesichts der notwendigen Stärkung der kapitalgedeckten Altersversorgung hält die Versicherungswirtschaft die im Hartz-IV-Gesetz vorgesehene Anrechnung von Altersvorsorgevermögen für überaus problematisch. Die Versicherungswirtschaft hat bereits die vor der letzten, durch das Hartz-I-Gesetz eingeführten Verschärfung geltende Regelung der Arbeitslosenhilfe als zu eng angesehen.

Bei dem künftigen Transfersystem – nach Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe – sollten angemessene Rücklagen zur Altersversorgung nicht angerechnet werden. Die Höhe des nicht anzurechnenden Vermögens zur Altersversorgung sollte vom Alter und dem Lebensstandard abhängig sein. Als Zielgröße könnte hierzu ein Alterseinkommen in Höhe von 55 % des Brutto-Einkommens eines Durchschnittsverdieners angestrebt werden. Dies würde zu einem Schonvermögen von rund 800 Euro pro Lebensjahr führen.

Zudem muss gelten: Je weiter sich der Staat aus der sozialen Sicherung zurückzieht, desto mehr Raum muss der geschützten Eigenvorsorge eingeräumt werden.

Gliederung

1. Subsidiaritätsprinzip ...
2. ...und Interessenkonflikt
3. Das Beispiel der Arbeitslosenhilfe

4. Riester-Renten und befreiende Lebensversicherungen zu schützen reicht nicht
5. Was sollte anrechnungsfreie Eigenvorsorge für das Alter sein?
6. In welchem Umfang sollte Eigenvorsorge für das Alter anrechnungsfrei sein?
7. Ergebnis

Anrechnung von Altersvorsorgevermögen im Rahmen des „Arbeitslosengelds II“**1. Subsidiaritätsprinzip ...**

Das Subsidiaritätsprinzip der Sozialpolitik, nach dem die Eigenhilfe vor der Fremdhilfe kommen soll, findet in Deutschland vor allem in der Arbeitslosenhilfe und in der Sozialhilfe seine Anwendung. So werden nach geltendem Recht Leistungen aus beiden Systemen erst dann gewährt, wenn der Hilfesuchende bedürftig ist, also weder auf eigenes Einkommen noch Vermögen zurückgreifen kann. Zudem wird bei den Bedürftigkeitsprüfungen auch das Einkommen und Vermögen von Lebenspartnern herangezogen. Die Versicherungswirtschaft hält diesen Ansatz grundsätzlich für sinnvoll: Nur subsidiäre Transfersysteme sind auf Dauer konsens- und lebensfähig – besonders wenn sie nach dem Finalprinzip ausgestaltet sind. Würde das Grundprinzip für beitragslose Transfers verletzt, wonach Eigenhilfe vor Fremdhilfe kommen muss, so würde auch das Fundament für Solidarität in

unserer Gesellschaft untergraben. Die Bedürftigkeitsprüfung ist daher unabdingbar.

2. ...und Interessenkonflikt

In einer Zeit, in der die umlagefinanzierten staatlichen Sicherungssysteme zurückgeführt werden müssen, weil die demographische Entwicklung sonst zu einer ersten Finanzierungskrise führen würde, wird von den Bürgerinnen und Bürgern zunehmend mehr Eigenvorsorge verlangt. Damit gewinnt ein Interessenkonflikt zunehmend an Schärfe: Sinnvolle Eigenvorsorge für das Alter, die typischerweise Jahrzehnte langen Vorlauf erfordert, stellt Teil der Verfügungsmasse dar, die bei Bedürftigkeitsprüfungen aufgelöst werden muss. Da-durch werden Armutprobleme in die Zukunft verlagert, die in ihrem Ausmaß noch gravierender sein können. Denn langfristig besteht die große Gefahr, dass für mehr Menschen im Alter staatliche Leistungen gewährt werden müssen, deren (Gegenwarts-) Wert über den heutigen Einsparungen liegt. Und – was langfristig schlimmer ist – die Anreize zur Eigenvorsorge werden massiv geschädigt.

3. Das Beispiel der Arbeitslosenhilfe³

Neben der steigenden, zunehmend bedrohlicher werdenden „Sockelarbeitslosigkeit“ hat in den letzten Jahren auch die Gesetzgebung zur Verschärfung dieses Problems geführt: Bei der Arbeitslosenhilfe wurde die Grenze für zu schonendes Vermögen bzw. zulässige Eigenvorsorge immer enger gezogen, so dass effektive Altersvorsorge heute nicht mehr möglich ist.

Auch die im Entwurf zum Hartz-VI-Gesetz (vgl. BT-Drs. 15/1516) vorgesehenen Änderungen bringen hier kaum Verbesserungen: Der durch die Hartz-I-Reform zum 1. Januar 2003 stark abgesenkte Grundfreibetrag in Höhe von 200 Euro je vollendetem Lebensjahr des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und seines Partners soll beibehalten werden. Der Grundfreibetrag beträgt nach wie vor mindestens jeweils zwischen 4.100 Euro und 13.000 Euro für den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und seinen Partner (§ 12 Abs. 2 Nr. 1 SGB II). Lediglich die staatlich geförderte Riester-Rente soll künftig den Grundfreibetrag nicht mehr reduzieren. Eine Obergrenze für die Riester-Rente ist nicht vorgesehen (§ 12 Abs. 2 Nr. 2 SGB II), ergibt sich aber aus der Begrenzung auf geförderte Beiträge. Diese Berücksichtigung von privater Altersvorsorge bei der Anrechnung von Vermögen ist deshalb deutlich unzureichend.

4. Riester-Renten und befreiende Lebensversicherungen zu schützen reicht nicht

Die Rentenreform 2001 hatte das Ziel, den Menschen Anreize für zusätzliche Altersvorsorge zu geben. Zwar bleiben Riester-Verträge und befreiende Lebensversicherungen von der Anrechnung ausgenommen. Doch nützt diese Sonderregelung kaum dem Gros der Menschen, die von den Einschnitten in der gesetzlichen Rentenversicherung seit Anfang der neunziger Jahre betroffen sind – und diese sind beträchtlich. Viele Bürger haben bereits seit Jahrzehnten über andere bewährte Formen für das Alter vorgesorgt. Eine besondere Privilegierung nur von Riester-Verträgen geht entsprechend an der Notwendigkeit vorbei, bei breiten Bevölkerungsgruppen freiwillige, kapitalgedeckte Altersvorsorge vor vorzeitigem Verzehr zu schützen.

³ Ein artgleiches Problem besteht derzeit bei der Altersvorsorge von Selbständigen, die im Insolvenzfall nicht geschützt ist.

Ein anrechnungsfreies Altersversorgungsvermögen bei der Arbeitslosenhilfe für einen alleinstehenden 50-jährigen Arbeitslosen lediglich in Höhe von 10.000 € (200 € pro Lebensjahr) erzwingt in der Regel die Auflösung einer über Jahrzehnte aufgebauten privaten Alterssicherung. Selbst wenn mit einem derart unverhältnismäßigen Eingriff die Anreize zur Arbeitsaufnahme gestärkt werden, wirkt die Drohung einer erzwungenen vorzeitigen Verwertung des Altersversorgungsvermögens für breite Bevölkerungskreise demotivierend auf eigenverantwortliche Vorsorge.⁴

Zwischenfazit:

- Die immer schärfere Anrechnung von Vermögen führt bei längerer Arbeitslosigkeit u. a. dazu, dass immer mehr Lebens- und Rentenversicherungsverträge, die sich noch in der Ansparphase befinden, vorzeitig verwertet werden müssen.
- Anreize zur Eigenvorsorge werden geschwächt. Der Aufbau ergänzender Altersvorsorge darf aber nicht bestraft werden – auch nicht jenseits der „Riester-Rente“ – denn sie ist notwendiger denn je!
- Es hat wenig Sinn, langfristige Verträge zur Altersvorsorge aufzulösen, die auch steuerlich darauf ausgelegt sind, über die gesamte Vertragsdauer durchgehalten zu werden und deren Werte sich vor allem gegen Ende der Laufzeit überproportional aufbauen.

5. Was sollte anrechnungsfreie Eigenvorsorge für das Alter sein?

Im Kern geht es um eine Definition von Altersvorsorge. Ein aus Sicht der Versicherungswirtschaft sinnvolle Begriffsbestimmung lautet wie folgt:

Definition:

- Altersvorsorge ist zielgerichtetes Handeln, das eine verlässliche Quelle für Alterseinkommen oder Einkommen an Hinterbliebene oder bei Invalidität schaffen soll.

Quelle von Alterseinkommen können sowohl Rentenleistungen als auch Kapitalzahlungen. Damit werden Merkmale von Altersvorsorge deutlich, die die Versicherungswirtschaft für unabdingbar hält:

- Altersvorsorge muss ex ante, also im Vorhinein, als solche identifizierbar sein. Umgekehrt genügt es nicht, dass sich ex post, also im Alter, herausstellt, dass ein bestimmter Vermögensgegenstand oder ein bestimmtes geldwertes Recht sich als Quelle von Einkommen erweist.
- Altersvorsorge muss einen hinreichend langen Verfügungsverzicht enthalten – anderenfalls wird die Zweckbestimmung nicht glaubhaft nachweisbar sein. Indikator ist ein rentennahes Ablaufalter.
- Altersvorsorge muss ein Mindestmaß an Verlässlichkeit besitzen, um als solche gelten zu können – anderenfalls dürften Spekulationsmotive im Vordergrund stehen.

⁴ Dies wird leider häufig übersehen vgl. z. B. Expertise von Bruno Kaltenborn (Wirtschaftsforschung und Politikberatung, Bonn) im Auftrag des Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit: Neuordnung der Arbeitslosenhilfe im Rahmen eines dreistufigen Systems, IAB Werkstattbericht, Ausgabe Nr. 16, 25.11.2002, S. 30.

- Altersvorsorge kann sowohl Rentenleistungen als auch Kapitalzahlungen vorsehen. Sowohl die betriebliche als auch die private Vorsorge kennt beide Leistungsformen, die jeweils ihre spezifischen Vorteile besitzen.
- Altersvorsorge beschränkt sich nicht nur auf reine Altersleistungen: Die gesetzliche Rentenversicherung, die Beamtenversorgung, die betriebliche Altersvorsorge und die private Vorsorge sehen neben reinen Altersleistungen auch andere Leistungen vor (vgl. z.B. SGB VI, 2. Kapitel, §§ 9ff. oder § 1 BetrAVG). Die Absicherung elementarer Lebensrisiken wie den vorzeitigen Tod oder die verminderte Erwerbsfähigkeit gehören regelmäßig zum Leistungsumfang.

6. In welchem Umfang sollte Eigenvorsorge für das Alter anrechnungsfrei sein?

Aus fiskalischer Sicht ist ein angemessener Freibetrag für kapitalgedeckte Altersversorgung beim Arbeitslosengeld II sinnvoll, da dadurch langfristig die Beanspruchung sozialer Sicherungssysteme im Alter vermindert wird. Grundsätzlich kommen zwei Orientierungspunkte für die angemessene Höhe in Betracht:

1. der erreichte Lebensstandard oder
2. das sozio-kulturelle Existenzminimum.

Als Kompromiss könnte am Lebensstandard einer Durchschnittsversicherten angeknüpft werden: Schützenswert wäre demnach die Eigenvorsorge, die es einem Durchschnittsverdiener erlauben würde, seinen Lebensstandard im Alter im wesentlichen zu halten – unter Berücksichtigung staatlicher und betrieblicher Quellen von Alterseinkommen.

Hier kann pauschalierend eine Größe in Höhe von 55 % des durchschnittlichen Brutto-Einkommens angesetzt werden. Ausgehend von dieser Zielgröße wäre im Einzelfall dann zu prüfen, inwieweit dies aus staatlicher und betrieblicher Alterssicherung schon erreicht wäre. Die zulässige private Vorsorge würde als Residuum ermittelt und der Tatsächlichen gegenübergestellt. Für Geringverdiener hätte dies zur Folge, dass in Relation zu ihrem Einkommen das Schonvermögen großzügiger bemessen ist; für Hochverdiener wäre es geringer.

Ein einfaches Pauschalverfahren zur Ermittlung des Schonvermögens

Für das genannte Bruttorentenniveau von 55 % des Durchschnittsverdieners ergibt sich eine Jahresrente von rund 3.250 Euro, die aus der Eigenvorsorge resultieren müsste. Um diese erzielen zu können, ist ein Kapitalstock von gut 50.000 Euro notwendig. Teilt man den erforderlichen Kapitalstock auf die Lebensjahre bis 65 auf, so ergäbe sich ein Freibetrag von rund 800 Euro pro Lebensjahr.⁵

⁵ Dazu eine Modellrechnung: Geht man vom vorläufigen Durchschnittseinkommen (West) in der gesetzlichen Rentenversicherung von 28.560 Euro in 2003 aus (vgl. Rechengrößenverordnung 2003), so ergibt sich für die Zielgröße im Alter ein Wert von 15.708 Euro (= 0,55 x 28.560 Euro). Unterstellt man ferner, dass der Durchschnittsverdiener über sein Erwerbsleben 40 Entgeltpunkte in der GRV erworben hat, so resultiert daraus eine Brutto-Jahresrente (West) in Höhe von 12.478 Euro (= (26,13 Euro + 25,86) x 6 x 40). Die Differenz zur Zielrente – rund 3.250 Euro Jahresrente oder rund 270 Euro Monatsrente – dürfte über betriebliche oder private Vorsorge aufgefüllt werden. Die skizzierten Werte sind Zielwerte für das Alter. Bei jüngeren Versicherten, die einen Großteil ihres Erwerbslebens noch vor sich haben, wären die Vermögensgrenzen entsprechend niedriger.

Für Versicherte, die Lücken in Ihrer GRV-Versicherungsbiographie besitzen (sei es wegen Selbständigkeit o.ä.), müssten diese Grenzen entsprechend pauschalierend erhöht werden. Der Versicherte müsste dies beantragen und die Lücken nachweisen.

7. Ergebnis

Beim künftigen Transfersystem – nach Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe – sollten deshalb angemessene Rücklagen zur Altersversorgung nicht angerechnet werden. Der Freibetrag sollte sich sowohl am Lebensalter als auch an der Lebensstandardsicherung orientieren. Ein Möglichkeit hierzu wäre, am Bruttoverdienst eines Durchschnittsverdieners anzusetzen. Als angemessen kann eine Zielgröße von 55 % für das Bruttorentenniveau gelten, was zu einem schützenswerten Vorsorgevermögen von gut 50.000 Euro oder 800 Euro pro Lebensjahr führen würde. Zudem gilt, dass vor dem Hintergrund eines absehbar sinkenden Rentenniveaus aus der gesetzlichen Rentenversicherung diese Werte in periodischen Abständen überprüft werden müssen.

Daran gemessen sind weder die in Drucksache 15/1516 (Artikel 1, § 12 SGB II) noch die in Drucksache 15/1523 (Artikel 1, § 86 SGB XII) genannten Beträge ausreichend. Bei Umsetzung wäre daher zu erwarten, dass viele Menschen ihre dringend erforderliche kapitalgedeckte Altersvorsorge auflösen müssten.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)673

1. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, -
Drucksache 15/1516 -
- b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen –
Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -
- c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -
- d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster)
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden
kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB)

Die nachfolgende Stellungnahme äußert sich auf der Basis wissenschaftlicher Befunde zu den Fragenkomplexen. Sie geht auf ausgewählte Aspekte ein und liefert im Wesentlichen Hintergrundinformationen für das Gesetzgebungsverfahren.⁶

Vorbemerkung

Mit den vorliegenden Gesetzentwürfen wird das Ziel verfolgt, ergänzend zu weiterhin bestehenden Versicherungsleistungen eine neue Grundsicherung für Arbeitssuchende einzuführen. Damit sollen bislang unterschiedliche Formen der finanziellen Absicherung und der organisatorischen Zuständigkeit für Geldleistungen, Beratung, Vermittlung und Betreuung zusammengeführt werden. Dabei geht es zunächst um Effizienzfragen hinsichtlich der Organisationsstrukturen, Zuständigkeiten und Verfahren. Hierzu ist im Wesentlichen auf die Stellungnahme der Bundesanstalt für Arbeit (BA) zu verweisen, aus Forschungssicht können diesbezüglich nur einzelne Gesichtspunkte angesprochen werden.

Die in den Entwürfen angestrebte Verminderung bzw. Aufhebung von „Doppelzuständigkeiten“ kann in vielerlei Hinsicht vorteilhaft sein, nicht zuletzt auch für die Betroffenen selbst. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass eine neue Form von Doppelzuständigkeit dann ent-

steht, wenn in der zeitlichen Abfolge – nach Auslaufen der Versicherungsansprüche – zwei unterschiedliche Institutionen in die Pflicht genommen werden, wie dies beim EGG vorgesehen ist. Dies gilt um so mehr, als die Schnittstelle gar nicht so eindeutig definiert werden kann, wie dies zunächst erscheint: Nach dem Auslaufen von Versicherungsansprüchen sollen so schnell wie möglich (so die Eingliederungszielsetzung) neue erworben werden – mit der Folge eines möglichen erneuten Wechsels der Zuständigkeit; Wirkungen von Beratung, Vermittlung, Betreuung und namentlich auch des Instrumenteneinsatzes treten u.U. erst nach dem Wechsel der Zuständigkeit ein (sicherlich ein Merkposten für die Höhe des geplanten „Aussteuerungsbetrags“, s.u.); eine Erfolgsbeobachtung und Evaluation des Ressourceneinsatzes muss ggf. die Aktivitäten aus beiden Zuständigkeitsbereichen berücksichtigen – was eine einheitliche oder zumindest voll verknüpfbare Informationsbasis auf Einzelfallebene erforderlich macht (s.u. Forschung und Statistik).

Im Rahmen einer aktivierenden Strategie des „Forderns und Förderns“, werden in den vorliegenden Entwürfen mit der Grundsicherung und den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit Regelungen geschaffen, die insbesondere hinsichtlich ihrer Anreizwirkung zur Aufnahme einer Arbeit zu beurteilen sind. Dabei läuft die Ausgestaltung der Grundsicherung im Prinzip auf eine Leistungskürzung hinaus. Dies wird kombiniert mit Formen der Lohnsubventionierung – höhere Freigrenzen, Zuschläge, Einstiegsgeld oder verbesserte Zuverdienstmöglichkeiten

⁶ Die Stellungnahme wurde verfasst von Jutta Allmendinger, Christian Brinkmann, Hans Dietrich, Susanne Koch, Helmut Rudolph, Ulrich Walwei und Gerd Zika

durch Lohnfreistellung im Niedriglohnbereich – mit dem Ziel, mehr und schnellere Arbeitsaufnahmen zu erreichen und bestenfalls auch latent vorhandene Arbeitsplatzangebote im Niedriglohnbereich zu erschließen. Bevor im Teil II auf einzelne Neuregelungen eingegangen wird, setzt sich Teil I zunächst mit den hier zu beachtenden Grundsatzfragen auseinander.

I. Grundsätzliche Aspekte einer Neugestaltung der finanziellen Grundsicherung für Arbeitssuchende (Arbeitsanreize, Niedriglohnbereich)

Die vorliegenden Gesetzentwürfe haben das Ziel, die bestehenden Arbeitslosenhilfe- und die Sozialhilfesysteme zusammenzuführen. Gleichzeitig sollen die Arbeitsanreize für Hilfsbedürftige durch Lohnsubventionen erhöht werden. Während der Gesetzentwurf zum Vierten Gesetz für Moderne Dienstleistungen sowohl eine befristete Lohnsubvention in Form eines Eingliederungszuschusses („Einstiegsgeld“) als auch eine unbefristete Lohnsubvention in Form einer dauerhaften Zuverdienstmöglichkeit vorsieht, ist im Entwurf zum Existenzgrundlagengesetz (EGG) nur die unbefristete Zuverdienstmöglichkeit enthalten. Nachdem in beiden Gesetzentwürfen die Zuverdienstmöglichkeiten der Hilfsbedürftigen verbessert werden, aber weiterhin nach oben beschränkt sind, wird durch diese Regelung auch die Schaffung eines Niedriglohnbereichs unterstützt. Im EGG soll darüber hinaus der Niedriglohnbereich durch einen Lohnzuschlag für sozialversicherungspflichtige Geringverdiener gefördert werden.

Grundsätzliches zur Begrenztheit von Lohnsubventionen

Generell ist nicht damit zu rechnen, dass mit einer massiven Subventionierung im Niedriglohnbereich bei uns ein „Beschäftigungswunder“ – wie etwa in den USA – zu erreichen wäre. Werden Lohnsubventionen dauerhaft und ohne Zielgruppenbeschränkung gewährt, so sind für den Fall unveränderter Transferleistungen und der – aus Gründen der Gleichbehandlung wohl notwendigen – Einbeziehung bereits beschäftigter Niedriglohnbezieher (Unterstützung von bisher nicht bedürftigen Haushalten) hohe Kosten für den Fiskus zu erwarten. Eine Bezuschussung von Löhnen durch öffentliche Mittel kann selbst im besten Falle immer nur einen sehr begrenzten beschäftigungspolitischen Effekt hervorrufen, weil es wegen des Finanzierungsbedarfs zu Entzugseffekten an anderer Stelle kommt.

Allerdings führen die Zuschüsse direkt (bei Zuschüssen an den Arbeitgeber) oder indirekt (bei Zuschüssen an den Arbeitnehmer) zusammen mit einer aus dem wachsenden Arbeitsangebot resultierenden Lohnsenkung zu einer Veränderung der relativen Preise für Güter und Dienste. Wegen der deshalb zu erwartenden Nachfrageverschiebungen könnte Kapital durch den Faktor Arbeit substituiert werden. Fehlanreize können aber einen schwachpositiven Beschäftigungseffekt auch zunichte machen, wenn die Akteure auf dem Arbeitsmarkt an öffentliche Zuschüsse gewöhnt werden und sich Subventionsmentalität breit macht. Das Ergebnis wäre die zunehmende Substitution von „nicht-subventionierter“ durch „subventionierte“ Arbeit und möglicherweise eine verstärkte Lohnspreizung nach unten. Damit würde es am unteren Ende der Lohnskala selbst bei Vollzeitwerbstätigkeit immer schwieriger werden, ein existenzsicherndes Einkommen zu erreichen.

Fiskalische Aspekte von Lohnsubventionen

Es mag trivial klingen, ist aber dennoch von großer Bedeutung: Niedriglohnsbutionen ohne zeitliche Befristung und ohne regionale, betriebliche oder personenspezifische Einschränkungen (allgemeine Lohnsubventionen) sind unter sonst gleichen Bedingungen immer mit höheren Einführungskosten verbunden als Alternativen, die Begrenzungen jedweder Art vorsehen. Fiskalisch zu Buche schlägt dabei nicht nur, wer wie lang in den Genuss der Förderung kommt. Darüber hinaus kommen allgemeine (generelle) und unbefristete Lohnsubventionen aus Gründen der horizontalen Gleichbehandlung immer auch den bereits Beschäftigten in dem jeweils definierten Niedriglohnsegment zugute.

Die Betrachtung der fiskalischen Aspekte von Lohnsubventionen ist eine schwierige Angelegenheit. Zu ermitteln ist zunächst, welcher Mittelbedarf (sog. Bruttoeinführungskosten) unter Status-quo-Bedingungen durch die Bezuschussung von Arbeitskosten und/oder Nettoeinkommen erforderlich wäre. Damit wüsste man, wie groß die „Mitnahme“ selbst ohne jede Verhaltensänderung auf jeden Fall sein dürfte. Von den Bruttoeinführungskosten zu den Nettoeinführungskosten gelangt man, indem – immer noch unter Status-quo-Bedingungen, d.h. insbesondere Ausblendung von Verhaltensänderungen – Rückwirkungen im Finanzkreislauf berücksichtigt werden. So könnten beispielsweise durch Kombilöhne evtl. Einsparungen bei anderen Lohnersatzleistungen realisiert werden.

Schließlich bedarf es für die ex-ante Ermittlung der Nettokosten einer Abschätzung des Beschäftigungseffekts, der aus Veränderungen des Arbeitsangebots- und eventuell auch des Arbeitsnachfrageverhaltens resultiert. Bisher wurde nicht berücksichtigt, dass für die Einführung der Lohnsubvention evtl. eine Gegenfinanzierung notwendig sein könnte. Wäre es beispielsweise zum Zwecke der Einführung der Lohnsubvention nötig, öffentliche Kredite aufzunehmen, Steuern zu erhöhen oder Ausgaben an anderer Stelle zu senken, würde dies Folgeeffekte bzw. Entzugseffekte nach sich ziehen. Der Beschäftigungseffekt, von dem die Berechnung der Nettokosten ausgeht, würde sich zwangsläufig verringern.

Beschäftigungswirkungen von Lohnsubventionen

Zunächst wäre es denkbar, dass es durch Lohnsubventionen zu keinerlei Verhaltensänderungen im Vergleich zum status quo kommt. Sie würden in vollem Umfang mitgenommen. Die Subvention ginge aber auch dann natürlich nicht verloren und würde im Vergleich zu einer Referenzsituation ohne Förderung zudem beschäftigungsrelevante Strukturverschiebungen bewirken. Denn dadurch würden unter sonst gleichen Bedingungen den geförderten Arbeitnehmern mehr Konsummöglichkeiten eröffnet.

Über den bloßen Mitnahmeeffekt hinaus können sich Zusatzbeschäftigungseffekte nur dann einstellen, wenn sich Veränderungen des Arbeitsangebots- und eventuell nachfolgend des Arbeitsnachfrageverhaltens ergeben. Lohnsubventionen sind für die geförderten Arbeitnehmer mit einer Steigerung des Lohnsatzes gleichzusetzen. Dies trifft vor allem auf den im Entwurf des EGG vorgesehenen Lohnzuschlag für Nicht-Hilfsbedürftige zu. Die Effekte eines steigenden Lohnsatzes auf das Arbeitskräfteangebot sind aber schon aus theoretischer Sicht unbestimmt. Weil durch den höheren Lohnsatz Freizeit im Vergleich zu Arbeitszeit teurer wird, erfolgt eine Substitution von Freizeit durch Arbeit. Diesem eine Ausdeh-

nung des Arbeitsangebotes hervorrufenden Substitutionseffekt steht ein entgegengesetzt wirkender Einkommenseffekt gegenüber. Der Einkommenseffekt bewirkt eine Reduzierung des Arbeitsangebotes, weil sich durch den höheren Lohnsatz die Güternachfrage ausweiten kann und damit Freizeit relativ gesehen attraktiver wird. Empirische Untersuchungen legen nahe, dass der Einkommenseffekt – zumindest auf aggregierter Ebene – schwächer ausfällt als der Substitutionseffekt.

Unabhängig von der bisher isoliert betrachteten Reaktion des Arbeitsangebotes würde sich aber ein Zusatzeffekt bei der Beschäftigung nur dann einstellen, wenn dem zusätzlichen Arbeitskräfteangebot eine zusätzliche und passende Arbeitskräftenachfrage gegenüberstehen würde. Dies setzt zum einen voraus, dass es weder regionalen noch qualifikatorischen Mismatch geben darf und zum anderen, dass Lohnanpassungsprozesse stattfinden (können). Letztere hängen von der Flexibilität bzw. Rigidität des Lohnsetzungsverhaltens ab. Käme es beispielsweise aufgrund einer Lohnsubvention zu einer Ausweitung des Arbeitsangebotes (bei Dominanz des Substitutionseffekts) im unteren Lohnbereich, würden zusätzlich um so mehr Arbeitsplätze entstehen je elastischer die Arbeitsnachfrage auf den Angebotsdruck reagiert. Dabei wäre dann zwischen der kurzen Frist mit wohl nur geringer Anpassung und der längerfristigen Sicht mit stärkerer Anpassung zu unterscheiden.

Für die Ermittlung der möglichen Zusatzbeschäftigungseffekte einer Lohnsubventionierung reicht aber die Betrachtung der direkten Wirkungen auf das Arbeitsangebot nicht aus. So sind gegenläufige Auswirkungen auf Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage für den wohl realistischen Fall zu unterstellen, dass der Mittelbedarf für die Lohnsubvention durch Steuer- und Abgabenerhöhung bzw. Ausgabensenkungen an anderer Stelle finanziert werden müsste. Da auch bislang durchgeführte Modellversuche (z.B. in Baden-Württemberg) noch keine hinreichenden Aussagen zu den Netto-Eingliederungseffekten solcher Regelungen ermöglichen, ist es sinnvoll, dass bei der neuen Kann-Leistung „Einstiegsgeld“ Einzelheiten noch nicht im Gesetz festgeschrieben, sondern ggf. entsprechend den dann vorliegenden Erfahrungen über Rechtsverordnung festgelegt werden.

Anreizwirkungen von Lohnsubventionen

Ausgangspunkt der Verbesserungsvorschläge der Zuverdienstmöglichkeiten von Hilfsbedürftigen ist die „Sozialhilfefalle“. Die weitgehende Anrechnung von Zusatzverdiensten auf den Hilfeanspruch gilt als Fehlanreiz, der zur Verlängerung des Hilfebezugs beitragen kann. Bei einem Grenzsteuersatz von rd. 85% handeln Sozialhilfeempfänger durchaus ökonomisch rational, wenn sie keine Arbeit anbieten (wollen). Durch eine Lockerung der Anrechnungsvorschriften von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe würde man deshalb einen Anreiz zur Arbeitsaufnahme schaffen und damit Niedriglohnbeschäftigung als Weg aus der Erwerbslosigkeit fördern.

Allerdings zeigen empirische Studien, dass vom Stundenumfang unabhängige Kombilohnarrangements – wie dies in beiden Gesetzentwürfen vorgesehen ist – dafür sorgen, dass für die Begünstigten ein Anreiz besteht, sich mit der Situation zu arrangieren und sie zu veranlassen, den erreichten Status nicht mehr aufzugeben. Dies gilt vor allem bei solchen Kombilohnmodellen, die unbefri-

stet angelegt sind. Ein solcher „Sperrklinkeneffekt“ würde die Bereitschaft zu Höherqualifikation bzw. Ausdehnung der Arbeitszeit bremsen.

Im Gegensatz zu einer Subventionierung niedriger Einkommen würden dagegen von einer Bezuschussung niedriger Stundenlohnsätze positive Arbeitsanreize ausgehen. So würde sich die Subvention für den Arbeitnehmer erhöhen, wenn das Arbeitsangebot – gemessen in Arbeitsstunden – bis zu vorgegebenen Höchstarbeitszeiten ausgeweitet würde. Hier ergibt sich aber ein gravierendes Kontrollproblem. Begünstigte Arbeitnehmer erhielten einen (Fehl-)Anreiz, weniger oder gar nicht geförderte Teilzeit pro forma in ganz oder überwiegende geförderte Vollzeit umzuwandeln. Obwohl es sich hier um eindeutige Manipulation und einen Missbrauchstatbestand handeln würde, ist kaum ein praktikabler Weg in Sicht, wie dieses Problem entschärft werden kann.

Schließlich wird eine Förderung von Niedriglohnbeschäftigung nie umhin kommen, Lohn- oder Einkommensgrenzen zu definieren, bis zu denen Zuschüsse gewährt werden sollen. Auch dies kann Schwierigkeiten aufwerfen. Zum einen kann eine Schwelle entstehen, von der an der nächstverdiente Euro mit einer exorbitanten Grenzbelastung zu rechnen wäre. Zum anderen kann es bei dem Versuch, eine solche Schwelle durch eine Zone mit degressiver Entlastung zu entschärfen, ebenfalls zu hohen und damit evtl. nicht anreizkompatiblen Grenzbelastungen kommen. In beiden Fällen besteht das Risiko, dass hohe Grenzbelastungen durch pro-forma-Vereinbarungen (z.B. Absenkung des Entgelts plus „schwarze Auszahlung“) umgangen werden.

Die Verbesserung der Zuverdienstmöglichkeiten von Sozialhilfeempfängern ist im Grunde eine mögliche Variante eines Negativeinkommensteuerkonzeptes. Eine Reihe jüngerer, empirisch fundierter Untersuchungen zeigt, dass je nach Ausgestaltung allenfalls mit leicht positiven, evtl. sogar negativen Arbeitsmarkteffekten zu rechnen wäre. Zwei Gründe sind hierfür vor allem verantwortlich: Wenn erstens die Existenzminima in Höhe der gegenwärtigen Sozialhilfeniveaus festgelegt werden, führen verbesserte Anrechnungsregelungen zu hohen Belastungen der öffentlichen Haushalte und in Folge dessen auch evtl. zu negativen Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Arbeitskräftenachfrage. Mehrkosten für die öffentlichen Haushalte entstünden vor allem deshalb, weil aus Gründen der Gleichbehandlung bisher nicht begünstigte Personengruppen Sozialtransfers beziehen können. Zweitens wird zwar für bestimmte Personengruppen (vor allem bisher nicht erwerbstätige Sozialhilfeempfänger) der Arbeitsanreiz erhöht, für andere - von Sozialtransfers bisher nicht begünstigte Personengruppen - aber geschwächt.

Demnach lässt sich festhalten, dass Positiveffekte einer Verbesserung der Zuverdienstmöglichkeiten auf den Arbeitsmarkt als unsicher einzustufen sind und zudem fiskalische Risiken bestehen. Freilich ändert sich die Beurteilung, wenn die Einführung von Kombilöhnen mit einer Absenkung des Sozialhilfeniveaus (z.B. für erwerbsfähige Empfänger) verknüpft würde, was in beiden Gesetzentwürfen vorgesehen ist. Der Angebotsdruck würde sich für die Hilfeempfänger noch mehr erhöhen und es wären Mittel für die Finanzierung verbesserter Anrechnungsbedingungen frei. Wachsende Armutsrisiken müssten aber

bei dieser Variante in Kauf genommen werden.⁷

Generell unterstellen Vorschläge zur Verbesserung der Zuverdienstmöglichkeiten von Sozialhilfeempfängern, dass niedrig entlohnte Beschäftigung erst gar nicht entstehen bzw. sich nicht weiter aufbauen könne, weil der Abstand zwischen Lohn einerseits und Transferleistung zu gering sei. Diese Annahme ist nur bedingt zutreffend. Berechnungen zeigen, dass der Lohnabstand bei Alleinstehenden noch immer erheblich ist, bei größeren Haushalten (Alleinerziehende und Ehepaare mit jeweils mehr als einem Kind unter 18 Jahren) aber sehr niedrig ausfallen kann. Von den 1,26 Mio. Bedarfsgemeinschaften mit Haushaltsvorstand fielen aber 1999 lediglich 242.000 (94.000 Ehepaare und 148.000 weibliche Haushaltsvorstände mit jeweils mehr als einem Kind unter 18 Jahren) in diese letztgenannte Kategorie. Das wären demnach nicht einmal ganz 20 % der Sozialhilfe beziehenden Bedarfsgemeinschaften. Für diesen von seiner quantitativen Bedeutung häufig eher überschätzten Personenkreis dürfte darüber hinaus nicht eine Verbesserung der Zuverdienstmöglichkeiten und damit ein höherer Lohnabstand für das Erwerbsverhalten maßgeblich sein. Vielmehr dürfte auch und gerade für diese Zielgruppe die Verfügbarkeit bezahlbarer Kinderbetreuungseinrichtung über den Umfang ihrer Erwerbstätigkeit entscheiden.

Beurteilung

Eine stärkere Lohndifferenzierung – was durch Lohnsubvention erreicht werden soll – kann zur Erschließung arbeitsintensiver Produkte und Dienste beitragen. Würde diese realisiert, könnten sich zumindest für den leistungsfähigeren Teil der wettbewerbschwächeren Arbeitnehmer Einstiegs- und Dauerpositionen ergeben. Gleichzeitig sollen aber – anders als in den USA - Niedriglohnmarmut unter Geringverdienern vermieden werden sowie fiskalische Risiken mit Blick auf die mittel- und längerfristige notwendige Konsolidierung öffentlicher Haushalte erst gar nicht entstehen. Dadurch kommt es zu einem nur schwer auflösbaren Zielkonflikt: Großzügige Hilfe- und Lohnersatzleistungen auf der einen Seite und wirksame Arbeitsanreize auf der anderen Seite sind mit Blick auf die Erschließung eines niedrig produktiven Beschäftigungssektors inkompatible Ziele. Um den Zielkonflikt zumindest zu entschärfen, erscheint ein beschäftigungsorientierter Umbau des Steuer- und Transfersystem unumgänglich, bei der folgende Eckpunkte zu berücksichtigen wären: (1) Verkleinern des zu groß gewordenen Keils zwischen Arbeitskosten und Nettolohn durch weitere Steuer- und Abgabensenkungen; (2) Strikte Ausrichtung der Transferleistungen an Bedürftigkeitskriterien und (3) Stärkung der Eigenverantwortung in der sozialen Sicherung. Eine solche Reform würde auch einen Beitrag dazu leisten können, die Tarifpolitik von verteilungspolitischen Aufgaben zu entlasten und damit Voraussetzungen für eine behutsame Lohnspreizung nach unten zu schaffen.

Während vor dem Einstieg in eine flächendeckende und massive Lohnsubventionierung bei einem ansonsten unveränderten Steuer- und Transfersystem angesichts der empirisch gestützten Befunde nur eindringlich gewarnt

werden muss, sind befristete Eingliederungshilfen für Arbeitnehmer schwerer zu beurteilen. Solche Zuschüsse können als Ergänzung oder Alternative zu anderen auf Wiedereingliederung zielenden Instrumenten wie z.B. ABM oder LKZ gesehen werden. Die finanziellen Mittel dafür wären gut angelegt, wenn sich Arbeitnehmer mit Aufnahme einer Beschäftigung aus der Abhängigkeit von Lohnersatzleistungen befreien könnten. Dies setzt Einkommenssteigerungen (wie höhere Stundenlohnsätze oder eine Ausweitung der Arbeitszeit) voraus, die den Wegfall der Lohnsubventionen nach Ende der Förderdauer kompensieren können. Auf die Erwerbsbiographie abstellende Evaluationen werden zeigen müssen, ob dies für geförderte Arbeitnehmer eine realistische Perspektive ist. Hoffnung in dieser Hinsicht machen neuere Längsschnittuntersuchungen zur Lohnmobilität in Westdeutschland, wonach die Chancen für Geringverdiener in den 90er Jahren im Vergleich zu den 80er Jahren zugenommen haben, das unterste Einkommenssegment zu verlassen.

II. Einzelanmerkungen

1. Eingliederungsvereinbarungen und Hilfen für Jugendliche

(„Viertes Gesetz...“, § 3, 31 SGB II)

Die Leistungsgrundsätze (§ 3 SGB II) enthalten in Absatz 4.2 Hinweise, wie die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit für Jugendliche auszugestalten sind. Dabei wird – analog Absatz 4.1 – die Integration in Arbeit an erster Stelle genannt und auch im Falle der Jugendlichen vor die Ausbildung gesetzt. Dies erscheint problematisch, denn Jugendliche, die sich noch am Beginn ihres Erwerbslebens befinden, haben vielfach noch keine berufliche Ausbildung bzw. berufliche Abschlüsse erworben. Auch mit Blick auf die wachsende Bedeutung beruflicher Abschlüsse für eine dauerhafte und erfolgreiche Integration in das Erwerbsleben sollte der Vermittlung in Ausbildung und Qualifizierung deutlich der Vorrang vor einer Vermittlung in (unqualifizierte) Beschäftigung gegeben werden.

Außerdem verfügen Jugendliche zu Beginn ihres Erwerbslebens vielfach noch über sehr unklare Vorstellungen über den eigenen Berufswunsch sowie die eigenen (realistischen) Arbeitsmarktchancen einerseits, sowie die herrschenden Mechanismen des Arbeitsmarktes (Qualifikationsanforderungen und -relevanz, Determinanten der Entlohnung usw.) andererseits. Vor diesem Hintergrund ist eine angemessene Beratung zur Ausbildungs- und Berufswahl hoch zu bewerten.

Die in § 31 Absatz 4 SGB II vorgesehene Absenkung bzw. der Wegfall des Arbeitslosengelds II kann dazu beitragen, die Motivation, Orientierung und Entscheidung für Ausbildung und Beschäftigung zu fördern. Gleichwohl sind die spezifischen sozialen und biographischen Bedingungen Jugendlicher bei der Berufswahl und Erwerbsorientierung angemessen zu berücksichtigen. Ferner sollte dem Beratungsangebot eine offensive und unterstützende Funktion bei der Orientierung und Entscheidung Jugendlicher zu Fragen der Ausbildung und Beschäftigung zukommen.

Weiterhin ist festzustellen, dass das jugendspezifische Förderinstrumentarium im Rahmen von SGB II noch wenig entwickelt ist. Mit Jump-Plus ist ein erster Schritt getan (vgl. Begründung zu Artikel 1 S. 46), dessen Ef-

⁷ Um dies zu vermeiden, wäre dann auch über die Einführung eines gesetzlich definierten Mindestlohns entsprechend den Regelungen z.B. in den angelsächsischen Ländern nachzudenken.

fekte sind jedoch noch nicht abzusehen. Eine weitere Ausdifferenzierung des Maßnahmeangebots nach SGB II wird ebenso zu diskutieren sein, wie - mit Blick auf eine ergebnisorientierte und personenbezogene Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung - die Frage der Verschränkung von Maßnahmeangeboten nach SGB II und SGB III.

2. Finanzierung aus Bundesmitteln/Aussteuerungsbetrag

(„Viertes Gesetz ...“ § 46 SGB II)

§ 46, Abs.2 sieht Aussteuerungsbeträge aus BA-Beitragsmitteln vor in Höhe der zwölfwachen durchschnittlichen monatlichen Aufwendungen für ALG II pro Bedarfsgemeinschaft einschließlich Sozialversicherungsbeiträgen.

Die ALG II-Aufwendungen bestehen aus (§§ 19-24)

- Sicherung des laufenden Lebensunterhalts mit Mehrbedarfsregelung
- angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung
- Leistungen für einmalige Bedarfe
- befristetem Zuschlag (nach ALG-Bezug für 2 Jahre)
- Sozialversicherungsbeiträgen und Krankenhilfe (Krankenversicherung 110€, Rentenversicherung 78€, Pflegeversicherung 13€, zusammen 201€/Monat)

Die ALGII-Aufwendungen ergeben sich aus dem Haushaltszusammenhang (Zahl der Erwerbsfähigen im Haushalt, Größe der angemessenen Wohnung in Abhängigkeit von der Haushaltsgröße, Mehrbedarfe in Abhängigkeit von der Kinderzahl). Antragsberechtigt ist eine erwerbsfähige Person im Haushalt (§ 38).

Die durchschnittlichen monatlichen Aufwendungen pro Bedarfsgemeinschaft ergeben sich aus der Zahl der Personen in den Haushalten. Bedarfe von nicht erwerbsfähigen Haushaltsmitgliedern für Wohnung, Mehraufwand und einmalige Leistungen gehen in den Aussteuerungsbeitrag ein. Damit werden die BA-Beitragsmittel durch Kostenanteile von nicht erwerbsfähigen Personen belastet. Theoretisch hängt der Aussteuerungsbeitrag von der Entwicklung der Mietpreis- und Energiekosten ab, falls alle anderen Bedingungen gleich bleiben.

Gegenwärtig lässt sich die Höhe des Gesamtaussteuerungsbetrags kaum abschätzen, so dass die Planbarkeit des BA-Beitragshaushalts mindestens für 2004 und 2005 in Frage steht. Ausgaben für Wohnung und Heizung können leicht höher sein als die Regelsätze.

Durch die ebenfalls als Gesetzentwurf vorliegende Begrenzung der ALG-Ansprüche auf 12 bzw. 18 Monate wird sich ab 2006 unter sonst gleichen Bedingungen die Zahl der Übertritte und damit der Aussteuerungsbetrag insgesamt erhöhen, ohne dass ein Zusammenhang zu Handlungsmöglichkeiten der BA besteht.

Der im Gesetzentwurf angestrebte Finanzierungsbeitrag aus Beitragsmitteln geht von den 6,2 Mrd. Euro Einsparungen aus, die an bisherigen Aufwendungen für Arbeitslosenhilfe(ALHI)-Empfänger für das Jahr 2002 grob geschätzt wurden. Die vermuteten Einsparungen setzen sich im wesentlichen aus Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (AMP) für ALHI-Empfänger und aus Per-

sonal- und Sachkosten zusammen. Der Umfang der AMP-Ausgaben hing jedoch vom damaligen BA-Haushalt, der Ausrichtung der AMP in Sonderprogrammen und der seinerzeit geltenden Gesetzeslage ab. 2003 ist der Eingliederungstitel im BA-Haushalt angesichts gestiegener Arbeitslosigkeit eher knapper geworden, so dass die erwarteten Einsparungen geringer ausfallen werden. Außerdem dürften sich die Ausgaben für ALHI-Empfänger vermindert haben, da eine Umsteuerung auf frühzeitige Aktivierung durch das Job-AQTIV-Gesetz und damit hin zu Arbeitslosengeld(ALG)-Empfängern begonnen wurde und sich noch weiter fortsetzen wird.

Weitere Anmerkungen zum Aussteuerungsbetrag:

• Kontrazyklische Wirkungen auf den BA-HH für ALG-Empfänger :

Die Ausschöpfung des Arbeitslosengeldes hängt auch von der Konjunkturlage ab. Denn bei schlechter Konjunktur vermindern sich die Integrationschancen von Arbeitslosen und die Wahrscheinlichkeit steigt, dass der ALG-Anspruch ausgeschöpft wird. Damit steigt die Zahl der Übertritte in ALG II und in einer Situation, in der die Beitragseinnahmen bereits rückläufig sind, werden die Aussteuerungsbeträge ansteigen und die Planbarkeit der Kapitel 2 und 3 im BA-Haushalt beschränken.

• Eingliederungserfolg:

Die Kopplung von Zahlungen aus Beitragsmitteln der BA an das ALG II – System über eine Ausschöpfungsquote soll frühzeitige Eingliederungsbemühungen induzieren. Sie unterstellt jedoch einen direkten Zusammenhang zwischen Bemühungen und Erfolg. Der Eingliederungserfolg wie auch die Dauer der Arbeitslosigkeit hängen aber auch (negativ) von der Arbeitslosenquote/Arbeitsmarktlage ab. Dies ist bei der Ausgestaltung zu berücksichtigen.

Der Aussteuerungsbetrag des Gesetzentwurfs gilt gleichermaßen bei **Erfolglosigkeit** der Eingliederungsbemühungen und bei „**Untätigkeit**“ der Vermittlung. Erfolglosigkeit kann auch bei frühzeitigen Aktivierungsbemühungen aufgrund fehlender Arbeitsplätze entstehen. Ein erfolversprechender, evtl. mit erheblichem Instrumenteneinsatz unterstützter Eingliederungsplan kann mehr Zeit erfordern als der Arbeitslose an ALG-Anspruch erworben hat oder an Restanspruch nach einer Zwischenbeschäftigung mitbringt. Bei geringer Dauer des (Rest-)Anspruchs besteht deshalb ein Anreiz, keine Mittel mehr für den Instrumenteneinsatz auszugeben, weil mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Abgabe gezahlt werden muss, auch wenn längerfristig gesehen hohe Eingliederungschancen bestehen.

• Ausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik:

Die Einführung des Aussteuerungsbetrags könnte zu einer verstärkten Ausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf diejenigen Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen führen, die potenziell bedürftig sind. Denn bei Arbeitslosen mit ungünstiger Risikoprognose ist die Wahrscheinlichkeit am höchsten, dass sie ihre Ansprüche auf Versicherungsleistungen ausschöpfen. Aber nur, wenn sie potenziell bedürftig sind, erhalten sie danach Sozi-

alleistungen und ein Aussteuerungsbeitrag wird fällig.

Zusätzlich erhöht der Aussteuerungsbetrag den Anreiz, aktive Maßnahmen bei der Zielgruppe möglichst früh einzusetzen, um den Übertritt in die Sozialleistung zu vermeiden.

Beide Anreize können zu einem effizienteren Einsatz der Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik führen, setzen aber ein intensives Profiling voraus.

3. Datenbasis und Statistik

(„Viertes Gesetz ...“ § 53 SGB II und Kap. 17 EGG)

Nach § 53 SGB II erhält die BA die Zuständigkeit für Statistiken hinsichtlich der Grundsicherung von Arbeitslosen und den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit für ALG-II-Empfänger. Das EGG stellt hingegen auf eine neue Bundesstatistik analog zur gegenwärtigen Sozialhilfestatistik ab. Damit fallen Daten, die zur Erfolgsbeobachtung und für eine Weiterentwicklung der Regelungen unabdingbar sind, in unterschiedlichen Institutionen an. Dies dürfte eine notwendige Gesamtbeurteilung der Eingliederungsbemühungen wesentlich erschweren. Sicherzustellen wäre zumindest, dass Individualdatensätze der Arbeitsämter und der von den Trägern der Existenzsicherung zu errichtenden örtlichen Vermittlungsagenturen (einschließlich eingeschalteter Dritter) verknüpfbar sind und auch zusammengeführt und gemeinsam ausgewertet werden.

4. Eingliederungsbilanz

(„Viertes Gesetz ...“ § 54 SGB II in Verbindung mit §§ 11, 260 SGB III)

Die Eingliederungsleistungen nach SGB II entsprechen in ihrer Grundstruktur der aktiven Arbeitsförderung nach SGB III und sollen in die Eingliederungsbilanzen der Agenturen für Arbeit einbezogen werden.

Soweit Leistungen, insbesondere solche nach §16 SGB III, Abs. 2, nicht auf sofortige Integration in Arbeit abzielen, können Erfolge allerdings nicht über das Kriterium kurzfristiger Übergang in Arbeit gemessen werden. In der Begründung zu § 54 SGB II wird die Bundesagentur deshalb zu Recht aufgefordert, hierzu geeignete, auch qualitative, überregional einheitliche, Indikatoren zu entwickeln.

Gleiches gilt für solche Leistungen des SGB III, die nicht der unmittelbaren Eingliederung dienen. Im Sinne der Rahmenzielsetzungen des SGB III sollen sie z.B. auch die Beschäftigungsfähigkeit erhöhen. Dies gilt namentlich für ABM neu (§ 260ff. SGB III): Entlastung des Arbeitsmarktes und Erhaltung/Wiedererlangung von Beschäftigungsfähigkeit stehen hier im Vordergrund. In der Begründung heißt es: „Auf das bisherige Ziel, dass die Eingliederungsaussichten verbessert werden sollen, wird verzichtet...“. Auch hier müssen deshalb geeignete qualitative Indikatoren entwickelt werden.

Insgesamt sollten die Eingliederungsbilanzen generell entsprechend den Vorstellungen des § 54 SGB II (nicht nur hinsichtlich einzubeziehender Leistungen des SGB II) weiterentwickelt werden. Dies könnte neben einer Erweiterung um zusätzliche Dimensionen auch bedeuten, den Namen zu verändern in „Arbeitsförderungsbilanz“ oder „Arbeitsförderungs- und Eingliederungsbilanz“ – um „eindimensionalen“ Betrachtungen entgegenzuwir-

ken. Zu erinnern ist daran, dass bei der Vorbereitung des 1998 eingeführten SGB III im Hinblick auf die Zielpluralität zunächst tatsächlich von „Arbeitsförderungsbilanzen“ die Rede war.

5. Wirkungsforschung

(„Viertes Gesetz ...“ § 55 SGB II)

Leistungen zur Eingliederung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach SGB II sind in die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung des SGB III (§ 282) einzubeziehen. Nach § 16 SGB II fallen hierunter alle der aktiven Arbeitsförderung entsprechenden Leistungen, aber auch besondere Leistungen wie

- Betreuung von Angehörigen,
- Schuldnerberatung und Übernahme von Mietschulden,
- Psycho-soziale Betreuung,
- Suchtberatung,
- Öffentlich-rechtliche Beschäftigung mit Mehraufwandsentschädigung,
- Einstiegs geld und
- Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz.

Einzelheiten können in Vereinbarungen mit dem BMWA festgelegt werden. Soweit zweckmäßig können Dritte mit der Wirkungsforschung beauftragt werden.

Unbestreitbar ist sicherlich, dass Forschung zu solchen Leistungen notwendig ist. Auch angesichts der zu erwartenden regionalen Vielfalt von z.T. sehr komplexen und finanziell aufwändigen Hilfeangeboten kann auf eine Gesamtbeurteilung von Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes nicht verzichtet werden, zumal es sich überwiegend um Bundesmittel handeln soll.

Gleichwohl geht eine solche Forschungsverpflichtung über den bisherigen Aufgabenzuschnitt des IAB und seine personellen Kapazitäten weit hinaus. Dies gilt auch dann, wenn Dritte eingeschaltet werden, für deren Forschung das IAB dann die Funktion eines „Projekträgers“ übernehmen muss.

Dem Sachverhalt angemessener wäre u.E. folgende Formulierung: „Die Wirkungen der Leistungen zur Eingliederung sind regelmäßig und zeitnah zu untersuchen. Diese Forschung ist mit der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung nach § 282 des Dritten Buches abzustimmen und soweit wie möglich in sie einzubeziehen...“.

Da die in Frage stehenden Eingliederungsleistungen Finanzierungsaufgabe des Bundes sind, müssen ggf. entsprechende zusätzliche Ressourcen aus Bundesmitteln bereitgestellt werden – für das IAB selbst wie auch für die ggf. vorzusehende Beauftragung Dritter.

Lt. § 282 SGB III soll Wirkungsforschung „zeitnah“ (und belastbar) sein, nach § 55 SGB II soll „regelmäßig und zeitnah“ wissenschaftlich evaluiert werden. In der Begründung wird präzisiert: „Zwischenergebnisse sollten jeweils nach Abschluss eines Kalendervierteljahres erhoben werden“.

Die in der Begründung enthaltene Vorstellung von „regelmäßig und zeitnah“ verwischt die Unterschiede zwischen „Monitoring“ (z.B. mit den statistischen Daten der Eingliederungsbilanzen) und kausalanalytischer Wirkungsforschung. Diese braucht - abhängig von Frage-

stellungen und eingesetzten Methoden - längere, u.U. mehrjährige Vorläufe, z.B. wegen aufwändiger Kontrollgruppenbildung, und kann immer nur punktuell (in größeren Abständen dann auch regelmäßig) durchgeführt werden. Eine quartalsmäßige, quasi „flächendeckende“ Berichterstattung über Netto-Wirkungen von Instrumenten ist forschungsökonomisch nicht durchführbar und auch nicht sinnvoll, weil sich Wirkungsketten (bei einem auf Dauer gestellten Instrumentarium) so kurzfristig kaum ändern.

Die jetzigen Formulierungen im SGB II stellen im Übrigen auf Wirkungsforschung über „Leistungen zur Eingliederung“, nicht auch über „Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts“ (Arbeitslosengeld II, Sozialgeld) ab. Solche Leistungen werden sicherlich in eine (die wesentlichen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Aspekte abdeckende) umfassende Wirkungsforschung zum SGB II einbezogen werden müssen. Im SGB III (§ 282 Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) wird die Arbeitsförderung insgesamt, einschließlich der passiven Leistungen, angesprochen.

Hinsichtlich der Regelungen zur Datenbasis im EGG wurde bereits darauf hingewiesen, dass ohne eine einheitliche und auf Individualebene auch mit Daten nach dem SGB III verknüpfbare Datenbasis Wirkungsforschung wesentlich erschwert wird. Die Daten müssen einzelfallbezogen gleichermaßen die Aktivitäten der zunächst zuständigen Arbeitsämter (Versicherungsfall) und der ggf. anschließend zuständigen örtlichen Vermittlungsagenturen enthalten.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)681

2. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 -
- b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -
- c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -
- d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung**Grundsätzliche Einschätzung**

Die mit den Gesetzesentwürfen bzw. dem Antrag angestrebten Reformen haben alle die Stärkung des Prinzips „Fördern und Fordern“ bei der Gewährung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Ziel. Während die einzelnen Vorschläge darin übereinstimmen, dass diese beiden steuerfinanzierten und bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen für „erwerbsfähige“ Leistungsbezieher zusammengelegt werden sollen, unterscheiden sie sich wesentlich hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung eines vereinheitlichten Sicherungsniveaus und der vorgeschlagenen Maßnahmen zur verstärkten Integration von Leistungsbeziehern in reguläre Beschäftigung. Für den Erfolg der Reform dürfte auch entscheidend sein, inwieweit durch eine intensivere Betreuung und Vermittlungstätigkeit die effektive Arbeitsbereitschaft von Hilfebeziehern geprüft werden kann. Auch in dieser Hinsicht unterscheiden sich die Vorschläge in wesentlichen Punkten.

Der zeitlich unbefristete Anspruch auf Arbeitslosenhilfe im Anschluss an Arbeitslosengeld ist eine wichtige Ursache für die hohe Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland. Die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe würde daher aus zwei Gründen zu einer merklichen Reduktion der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland beitragen. Zum einen ist das durchschnittliche Niveau der Arbeitslosenhilfe höher als das Sozialhilfeniveau. Zum anderen ist die Anrechnung von sonstigem Einkommen und Vermögen bei

der Sozialhilfe deutlich restriktiver als bei der Arbeitslosenhilfe. Daher würde ein erheblicher Teil der derzeitigen Bezieher von Arbeitslosenhilfe nach deren Abschaffung keinen Anspruch auf Sozialhilfe erwerben, falls die Anrechnungsregeln der Sozialhilfe angewandt würden. Dadurch würden die Anreize zur Arbeitsaufnahme für bisherige Empfänger von Arbeitslosenhilfe merklich gestärkt werden. Allerdings würde der im **Gesetzesentwurf a)** vorgesehene befristete Zuschlag auf die neue Sicherungsleistung für erwerbsfähige Hilfeempfänger innerhalb von zwei Jahren nach Bezug des Arbeitslosengeldes diesem Effekt entgegen wirken.

Das grundlegende Problem jeder Sozialhilfereform in Deutschland lautet: Wie können die finanziellen Anreize zur Aufnahme einer gering bezahlten Beschäftigung erhöht und gleichzeitig extrem hohe Transferentzugsraten bei zunehmendem Erwerbseinkommen vermieden bzw. die fiskalischen Kosten verminderter Transferentzugsraten beschränkt werden? Die unangenehme Antwort darauf lautet, dass dies in Deutschland bei einem relativ zum durchschnittlichen Nettoeinkommen hohen Sozialhilfeniveau von Alleinerziehenden und Paarhaushalten mit Kindern (geringer Lohnabstand) nur bei einer merklichen Absenkung des Sozialhilfeniveaus möglich sein dürfte („Sozialstaatsdilemma“).⁸ Die **Gesetzesentwürfe a)** und

⁸ V. Steiner, Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe – Ein Weg zu mehr Beschäftigung?, DIW Wochenbericht, Nr. 19/2003, S. 309–315.

b) erscheinen daher nicht geeignet, da sie über eine Familienkomponente und diverse Mehrbedarfe sogar eine Erhöhung des Sozialhilfeniveaus für erwerbsfähige Hilfeempfänger vorsehen. Der **Vorschlag c)** berücksichtigt hingegen dieses „Sozialstaatsdilemma“ und könnte daher am ehesten mit positiven Arbeitsmarkteffekten bei einer Beschränkung der fiskalischen Kosten verbunden sein.

Insgesamt sind von einer Reform entsprechend dem **Gesetzesentwurf a)** nur sehr geringe Arbeitsmarkteffekte zu erwarten, wenn man vor allem die finanziellen Anreize zur Aufnahme gering entlohnter Tätigkeiten zugrunde legt. Es ist nicht auszuschließen, dass durch die vorgesehene Übergangsfrist für Arbeitslose, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld ausgelaufen ist, die Arbeitslosigkeit sogar erhöht wird. Andererseits ist auch nicht auszuschließen, dass eine effizientere Arbeitsvermittlung und neue Instrumente, wie z.B. den so genannten „Eingliederungsvertrag“, ein erheblicher Teil der Hilfebezieher, in reguläre Beschäftigung vermittelt werden kann. Der Erfolg dieser institutionellen Änderungen wird wesentlich von der konkreten Ausgestaltung abhängen. Die Abschätzung der Beschäftigungseffekte ist auch deshalb schwierig, da das so genannte „Einstiegsgeld“ zur Verbesserung der Arbeitsreize höchstens 24 Monate gewährt werden soll. Derartige Effekte können zur Zeit nicht fundiert empirisch bewertet werden und müssen ex post Analysen vorbehalten bleiben. Die direkten Beschäftigungseffekte einer Reform nach dem **Gesetzesentwurf b)** dürften aufgrund der stärkeren Förderung über Lohnsubventionen merklich höher ausfallen, allerdings dürfte dies mit erheblichen fiskalischen Kosten verbunden sein. Die höchsten Beschäftigungseffekte dürften sich beim **Vorschlag c)** ergeben. Dieser wäre auch mit erheblichen Nettoeinsparungen bei den Sozialausgaben und relativ geringen Steuerausfällen verbunden.⁹ Da bei einer merklichen Absenkung des bisherigen Sozialhilfeniveaus jedem erwerbsfähigen Hilfebezieher, der keine reguläre Beschäftigung finden kann, eine staatliche geförderte Tätigkeit angeboten werden muss, ist dieser Vorschlag mit einer Ausweitung des direkt staatlich organisierten und finanzierten Beschäftigungssektors verbunden. Ein Nebeneffekt der mit dieser Reform verbundenen effektiven Arbeitsverpflichtung wäre, dass ein erheblicher Teil der Hilfeempfänger die Kürzung der Sozialhilfe („Sozialgelds“) hinnehmen würde, um der Arbeitsverpflichtung zu entgehen. Dies wäre auch mit einer merklichen Entlastung der Sozialkassen verbunden.

Ausgewählte Themenbereiche

Grundsicherung für Arbeitslose

Die Zusammenlegung von Arbeitshilfe und Sozialhilfe zu einer einheitlichen Sicherungsleistung bei Arbeitslosigkeit neben dem Arbeitslosengeld ist sinnvoll. Da beide zur Zeit bedürftigkeitsgeprüft und steuerfinanziert sind, gibt es keinen sachlichen Grund für die bisherige Differenzierung. Soll das Prinzip „Fördern und Fordern“ mit dem Ziel der Verbesserung der finanziellen Arbeitsanreize für erwerbsfähige Hilfebezieher und der Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich umgesetzt werden, führt an einer Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe kein Weg vorbei. Eine reformierte Grundsicherung für

Arbeitslose muss über deutlich verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten finanzielle Anreize zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung und zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit über wenige Stunden hinaus schaffen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei einem relativ zum durchschnittlichen Nettoerwerbseinkommen hohem Sozialhilfeniveau (geringer Lohnabstand) die Möglichkeiten zur Erhöhung der finanziellen Arbeitsanreize bei Beschränkung der fiskalischen Kosten eng beschränkt sind („Sozialstaatsdilemma“). Eine Verbesserung der Arbeitsanreize durch höhere Freibeträge und geringe Transferentzugsraten bei geringen Erwerbseinkommen ist mit extrem hohen Grenzsteuersätze (von teilweise deutlich über 100%) bei höheren Erwerbseinkommen unterhalb der Transfergrenze verbunden, will man vermeiden, dass auch noch der Durchschnittsverdiener Sozialhilfe bezieht. Dies ist mit negativen Anreizen zur Ausweitung der Beschäftigung bei den Hilfeempfängern und negativen Arbeitsanreizen bei den bereits Beschäftigten verbunden. Sollen extrem hohe Grenzsteuersätze unterhalb der Transfergrenze vermieden werden, ist dies mit extrem hohen fiskalischen Kosten verbunden.

Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts

Das oben beschriebene „Sozialstaatsdilemma“ kann nur dadurch gelöst werden, indem das bisherige Sozialhilfeniveau für erwerbsfähige Hilfeempfänger, die keine Beschäftigung aufnehmen möchten, deutlich abgesenkt wird. Um ausreichenden Spielraum für die Verbesserung von Hinzuverdienstmöglichkeiten für erwerbstätige Hilfeempfänger zu schaffen, müsste die Reduktion des Sozialhilfeniveaus ca. 30% betragen. Dies entspricht auch ungefähr den bereits jetzt gesetzlich vorgesehenen Kürzungen der Sozialhilfe bei Ablehnung einer „zumutbaren“ Beschäftigung. Eine merkliche Absenkung des Sozialhilfeniveaus für erwerbsfähige Hilfeempfänger setzt nach dem Subsidiaritätsprinzip der Sozialhilfe allerdings voraus, dass jedem erwerbsfähigen und arbeitswilligen Hilfeempfänger, der keine reguläre Beschäftigung finden kann, eine öffentlich geförderte Beschäftigung angeboten wird, die das „sozio-kulturelle“ Existenzminimum absichert.

Für nicht erwerbsfähige Hilfeempfänger stellt sich das Problem fehlender Arbeitsanreize nicht. Für diese kann das Sozialhilfeniveau beibehalten und gegebenenfalls auch durch Mehrbedarfszuschläge erhöht werden. Außer fiskalischen Kosten entstehen dadurch keine unmittelbaren negativen Effekte. Eine praktische Schwierigkeit stellt dabei allerdings die Abgrenzung von „erwerbsfähigen“ Hilfeempfängern dar, da für diese bei einer Differenzierung des Sozialhilfeniveaus nach diesem Kriterium ein Anreiz besteht, sich als nicht erwerbsfähig einzustufen zu lassen. Diese Abgrenzung kann letztlich nur politisch entschieden werden.

Anreize und Sanktionen

Durch die Absenkung des Sozialhilfeniveaus für erwerbsfähige Hilfeempfänger entsehen in Verbindung verbesserter Hinzuverdienstmöglichkeiten Anreize zur Aufnahme einer gering entlohnten Beschäftigung. Entscheidend dabei ist, dass nicht nur die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung mit wenigen Stunden gefördert wird, sondern auch Anreize zur Ausweitung der Arbeitsstunden geschaffen werden. Nur dadurch ist es möglich, dass sich Hilfeempfänger zumindest längerfristig von der Sozialhilfeabhängigkeit befreien. Daher

⁹ Die Beschäftigungseffekte eines ähnlich strukturierten Vorschlags wie der Vorschlag 3 wurden berechnet in: V. Steiner, Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe – Ein Weg zu mehr Beschäftigung?, DIW Wochenbericht, Nr. 19/2003, S. 309–315.

muss die Transferenzugsrate über einen breiteren Einkommensbereich deutlich unter 100 Prozent liegen, als dies zur Zeit der Fall ist. Die Gesetzesvorlagen enthalten keine ausreichende Information zur Beurteilung des Verlaufs der Transferenzugsraten in Abhängigkeit vom Erwerbseinkommen. Dabei ist es unerheblich, ob die Hinzuverdienstmöglichkeiten über einen geringen Transferenzug bei der Sozialhilfe (bzw. Arbeitslosengeld II), Freistellung von Sozialbeiträgen oder eine Lohnsubvention („Lohnfreistellung“) verbessert werden sollen. Entscheidend ist letztlich die mit einer Erhöhung des Erwerbseinkommens verbundene Grenzbelastung des Hilfeempfängers. Liegt diese bei 100%, bestehen keinerlei finanziellen Anreize zur Ausweitung der Beschäftigung, liegt sie über 100% bestehen Anreize zur Reduktion des Arbeitsangebots. Soll die Transfergrenze auch für größere Haushalte unter dem mittleren Erwerbseinkommen liegen und die Grenzbelastung innerhalb des Transferbereichs durchgängig unter 85% liegen, muss das Sozialhilfeniveau um ca. 30% reduziert werden.¹⁰ Wird das Sozialhilfeniveau beibehalten oder gar erhöht, sind Grenzbelastungen deutlich über 100% unvermeidbar.

Auch bei einer Absenkung des Sozialhilfeniveaus erlangen aufgrund der Erhöhung der Transfergrenze Personen bzw. Haushalte Anspruch auf Sozialhilfe, die bisher wegen der Höhe ihres Erwerbseinkommens nicht anspruchsberechtigt waren. Je geringer die Transferenzugsrate angesetzt wird, desto größer ist der Anteil der anspruchsberechtigten Personen bzw. Haushalte. Eine zusätzliche Anspruchsberechtigung kann auch dadurch entstehen, dass bisher nicht anspruchsberechtigte Personen ihre Arbeitsstunden reduzieren, um anspruchsberechtigt zu werden. Dies könnte beispielsweise auch bei einer einkommensabhängigen Lohnsubvention im Niedriglohnbereich, wie dies das Konzept der „Lohnfreistellung“ im Gesetzesantrag b) vorsieht, der Fall sein. Eine Möglichkeit der Beschränkung derartiger Effekte und damit der fiskalischen Kosten besteht in der zeitlichen Befristung der Förderung, wie dies beispielsweise das Konzept des „Einstiegs geldes“ vorsieht. Ein längerfristiger Arbeitsanreiz ist bei einer derartigen Reform aber nur dann zu erwarten, wenn sich nach dem Wegfall der Förderung die Produktivität des Hilfeempfängers soweit erhöht hat, dass das dann erzielbare Nettoerwerbseinkommen über dem Sozialhilfeniveau liegt. Es besteht wenig Grund zur Annahme, dass dies der Regelfall sein wird.

Inwieweit die in den Gesetzesentwürfen vorgesehenen Instrumente zur verstärkten Vermittlung *arbeitswilliger* Hilfeempfängern in reguläre Beschäftigung (Fallmanager, Eingliederungsvertrag, verpflichtende Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen etc.) erfolgreich sein werden, bleibt abzuwarten. Zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft von Hilfeempfängern sind sie jedoch wenig erfolgversprechend, da diese schlüssig nur bei Ablehnung eines konkreten Beschäftigungsangebots seitens des Hilfeempfängers erfolgen kann. Auch nach der bestehenden Gesetzeslage ist bei Ablehnung einer „zumutbaren“ Beschäftigung eine Kürzung der Sozialhilfe möglich. Diese Möglichkeit wird seitens der Sozialämter aber selten genutzt, da die Beweislast bei diesen liegt und schwer zu erbringen ist. Eine Beweislastumkehr erscheint mit rechtsstaatlichen Prinzipien nicht vereinbar. Daher dürfte das Angebot einer Tätigkeit in einem staatlich organi-

sierten und finanzierten Beschäftigungssektor die einzige Möglichkeit einer effektiven und rechtlich unproblematischen Kontrolle der Arbeitsbereitschaft von Hilfeempfängern sein.

Bei Ablehnung einer derartigen Tätigkeit könnte das Sozialhilfeniveau entsprechend gekürzt werden. Mit den so genannten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Personal-Service-Agenturen (PSA) und diversen kommunalen Beschäftigungsinitiativen stehen dazu bereits einige Instrumente zur Verfügung, die noch weiter entwickelt werden könnten. Insbesondere müsste eine derartige Tätigkeit mit ausreichenden Anreizen für den Übergang in reguläre Beschäftigung verbunden sein. Daher sollte eine derartige Tätigkeit bei einer Vollzeitbeschäftigung zum bisherigen (ungekürzten) Sozialhilfeniveau entlohnt werden. Gegenüber dem status quo würde sich keine Hilfeempfänger finanziell verschlechtern, allerdings müsste er oder sie auf „Freizeit“ verzichten. Ein Nebeneffekt davon wäre wohl, dass der Schwarzarbeit entgegen gewirkt wird.

Aufgaben und Finanzverantwortung

Im Gesetzesentwurf der Regierungskoalition ist vorgesehen, dass für die Empfänger von Arbeitslosengeld II zukünftig die Bundesanstalt für Arbeit zuständig sein soll. Unklar ist zur Zeit, wie die Zusammenarbeit mit den Sozialämtern erfolgen soll. Aus Sicht der Kommunen besteht ein verständliches Interesse daran, das bisher für die Betreuung aller Sozialhilfeempfänger eingesetzte Personal auf Rechnung der Bundesanstalt weiter zur Betreuung „arbeitsfähiger“ Hilfeempfänger einzusetzen. Ein Argument dafür ist, dass die Sozialämter aufgrund ihrer Erfahrung am ehesten eine integrierte Betreuung von Hilfeempfängern gewährleisten können. Darauf basieren auch die in der Gesetzesvorlage b) und dem Antrag c) enthaltenen Forderungen, dass die Betreuung und Vermittlung von erwerbsfähigen Hilfeempfängern vor allem „vor Ort“ durch kommunale Einrichtungen erfolgen sollte. Das Gegenargument ist, dass die Vermittlungstätigkeit bisher nicht das Geschäft der Sozialämter war und sie damit wohl überfordert wären. Beide Argumente sind nicht einfach zu widerlegen. Dazu kommt, dass die Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter bisher auch ziemlich erfolglos war. Ob sich dies durch eine verbesserte Betreuungsrelation grundlegend bessern wird, bleibt abzuwarten. Neben der direkten Vermittlung in reguläre Beschäftigung, die bei langzeitarbeitslosen Hilfeempfängern wohl auch zukünftig eher die Ausnahme als die Regel sein wird, besteht eine wichtige Aufgabe zukünftig auch darin, arbeitsfähige Hilfeempfänger in staatlich subventionierten Beschäftigungsverhältnissen (z.B. Personalserviceagenturen oder öffentlich geförderter Beschäftigung) zu integrieren, um die Arbeitsfähigkeit aufrecht zu erhalten bzw. die individuelle Arbeitsbereitschaft zu testen. Diese Aufgabe kann von den kommunalen Sozialämtern vermutlich zumindest genauso gut erfüllt werden wie von den Arbeitsämtern, wie verschiedene kommunale Beispiele gezeigt haben.

Niedriglohnbereich

Von den in den Gesetzesanträgen a) und b) ist keine „flächendeckende“ Etablierung eines Niedriglohnbereichs in Deutschland zu erwarten. Dies würde zum einen eine drastische Erhöhung des effektiven Arbeitsangebots, zum anderen eine entsprechende Zunahme der Arbeitsnachfrage bei drastisch gesunkenen Löhnen im Niedriglohn-

¹⁰ Vgl. V. Steiner, Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe – Ein Weg zu mehr Beschäftigung?, DIW Wochenbericht, Nr. 19/2003, S. 309–315.

bereich voraussetzen. Die in den Gesetzesanträgen enthaltenen Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsanreize lassen jedoch nicht erwarten, dass es zu einer größeren Ausweitung des effektiven Arbeitsangebots kommt. Daher wird auch die Beschäftigung im günstigsten Fall nur in geringem Umfang zunehmen, und dies vermutlich auch nicht kurzfristig. Am ehesten sind noch vom Antrag c) merkliche Beschäftigungseffekte zu erwarten, aber auch bei der Umsetzung dieses Vorschlags ist nicht mit der Etablierung eines flächendeckenden Niedriglohnssektors zu rechnen:

Anhaltspunkte über die Größenordnung der Beschäftigungseffekte einer derartigen Reform ergeben sich aus einer neueren Studie¹¹, in der die Auswirkungen eines ähnlich strukturierter Vorschlags empirisch untersucht wurden. Dieser Vorschlag hat die folgenden Komponenten: 1. Der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. 2. Einer deutliche Reduktion der Sozialhilfe für „arbeitsfähige“ Leistungsempfänger, die weder im regulären Arbeitsmarkt noch im öffentlichen Beschäftigungssektor eine Tätigkeit aufnehmen wollen. 3. Verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten für Sozialhilfeempfänger bei Aufnahme einer regulären Beschäftigung durch eine Reduktion der Transferenzugsrate und einer Subventionierung des Arbeitnehmerbeitrags zur Sozialversicherung (Negativsteuer). Der Beschäftigungseffekt dieses Reformvorschlags wurde auf rund 300 Tausend Personen im ersten Arbeitsmarkt geschätzt. Außerdem würden bei einer Reduktion der Sozialhilfe außerdem ca. ein Drittel der Hilfeempfänger eine Vollzeitbeschäftigung mit einer Entlohnung zum bisherigen Sozialhilfeniveau im öffentlichen Beschäftigungssektor aufnehmen, zwei Drittel würden keine derartige Tätigkeit aufnehmen und die Reduktion der Sozialhilfe in Kauf nehmen. Durch den Wegfall der Arbeitslosenhilfe und die Reduktion des Sozialhilfeniveaus für „arbeitsfähige“ Hilfeempfänger, die weder im regulären Arbeitsmarkt noch im öffentlichen Beschäftigungssektor eine Tätigkeit aufnehmen wollen, ergeben sich erhebliche Einsparungen bei den Sozialausgaben. Allerdings ist die Sozialreform auch mit höheren Grenzsteuersätzen für einen Teil der bereits Beschäftigten und einer Ausweitung des öffentlichen Beschäftigungssektors verbunden.

¹¹ V. Steiner, Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe – Ein Weg zu mehr Beschäftigung?, DIW Wochenbericht, Nr. 19/2003, S. 309–315.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)671

1. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, -
Drucksache 15/1516 -
- b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen –
Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -
- c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -
- d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster)
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden
kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

I. Allgemeine Bemerkungen

Mit der kurz- und mittelfristige Zielsetzung des Abbaus von Arbeitslosigkeit ist das eigentliche Ziel der Arbeitsmarktpolitik, nämlich die dauerhafte Wiedereingliederung arbeitsloser Menschen in den regulären Arbeitsmarkt, insbesondere im Vergleich zu dem ambitionierten Zielkatalog des Job-Aktiv-Gesetzes wieder ins Zentrum der Diskussion gerückt. Dies ist begrüßenswert, denn eine Konzentration der Arbeitsmarktpolitik auf ihre Kernaufgabe trägt dazu bei, sich nicht in einem Dickicht von Zielen zu verirren.

Dem gegenüber erweckt jedoch die langfristige Zielsetzung der Arbeitsmarktpolitik, nämlich dafür Sorge zu tragen, dass in ausreichendem Maße qualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung stehen und somit einen Beitrag zur Abfederung der Konsequenzen des demografischen Wandels zu leisten, unrealistische Erwartungen. Arbeitsmarktpolitik ist in diesem Zusammenhang aller bisherigen Erfahrungen nach überfordert und dürfte mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht das geeignete Politikinstrument sein. Hier ist vielmehr die Bildungspolitik gefragt, der wohl die entscheidende Rolle im Umgang mit den zu erwartenden Folgen des demografischen Wandels zukommt (vgl. auch unten).

Eine sehr viel stärker präventiv und auf die individuellen Wiedereingliederungshemmnisse ausgerichtete Arbeits-

marktpolitik ist mit Sicherheit richtig und erstrebenswert. Allerdings darf dabei nicht außer Acht geraten, dass die Ursachen von Arbeitsplatzverlust und Arbeitslosigkeit in der Regel nicht monokausal, z.B. durch unzureichende oder fehlende Qualifikation, erklärbar sind, sondern ein komplexes Zusammenspiel unterschiedlicher Determinanten darstellen. Langzeitarbeitslosigkeit beispielsweise ist sicherlich das Ergebnis von bestimmten Wiedereingliederungshemmnissen und nicht deren Ursache. Daher legen auch alle vorhandenen Erfahrungen mit Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik nahe, dass diese im Verhältnis zum Mitteleinsatz in der Regel nur bescheidene Erfolge erzielen können. Die Erwartung, mit Hilfe der Arbeitsmarktpolitik eine signifikante Verringerung der Arbeitslosigkeit herbeizuführen, sollte sich daher in realistischen Bahnen bewegen.

Der Anspruch, durch Arbeitsmarktpolitik Arbeitslosigkeit gar zu verhindern, dürfte ihre Möglichkeiten überfordern. Die Erreichung eines derart ambitionierten Ziels erfordert ein Höchstmaß an zuverlässigen Informationen über den (arbeitslosen) Arbeitnehmer selbst, das beschäftigende Unternehmen, die regionale Wirtschaftsstruktur sowie die zu erwartende konjunkturelle Entwicklung. Dies wiederum stellt sehr hohe Ansprüche an die Arbeitsamtsmitarbeiter, die deren Ressourcen vermutlich unweigerlich überschreiten dürften. Eine von Anfang an sehr viel engere Zusammenarbeit zwischen

Arbeitsverwaltung und externen Beratern aus der Wissenschaft kann die Arbeit an diesem Ziel allenfalls unterstützen, da hierdurch alle vorhandenen Erfahrungen und Kompetenzen gebündelt werden.

Die beste Versicherung gegen den Verlust eines Arbeitsplatzes stellt für den einzelnen Arbeitnehmer allerdings nach wie vor eine adäquate Qualifikation dar. Der Grundstein hierfür wird allerdings schon in jungen Jahren gelegt und es zeigt sich, dass Versäumnisse in dieser Phase zunehmend schwerer im Laufe des späteren Erwerbslebens ausgleichen lassen. Der Bildungspolitik kommt also sowohl im Umgang mit den zu erwartenden Konsequenzen des demografischen Wandels als auch hinsichtlich einer wirkungsvollen Verhinderung von Arbeitslosigkeit eine herausragende Bedeutung zu.

Hierbei sollte man nicht außer Acht lassen, dass einmal erworbene Kenntnisse im Zeitablauf veralten. Adäquate Anreize für eine beständige Aktualisierung des akkumulierten Humankapitals sind deshalb unverzichtbar. Leider sehen weder die bisher beschlossenen noch die sich gerade in der Diskussion befindlichen Reformen der Arbeitsmarktpolitik Möglichkeiten vor, beschäftigte Arbeitnehmer zu einer beständigen Weiterqualifikation anzuhalten. Der präventive Charakter der Arbeitsmarktpolitik könnte durch eine engere Verzahnung mit der Bildungspolitik stärker an Bedeutung gewinnen als dies zur Zeit im Rahmen der Transfermaßnahmen der Fall ist.

II. Zu den Themenkatalogen

1. Umbau der Bundesanstalt für Arbeit

Die Bundesanstalt für Arbeit soll in ein leistungsfähiges und kundenorientiertes Dienstleistungsunternehmen umgebaut werden. Ein Kernelement hierbei ist die Abkehr von der bisherigen input-orientierten zu einer ergebnisorientierten Steuerung durch Zielvereinbarungen. Zusammen mit Vereinfachungen im Verwaltungsablauf soll dies eine Konzentration der Bundesanstalt für Arbeit auf ihre Kernaufgaben, d.h. die Vermittlung in Arbeit, fördern. Dies dürfte grundsätzlich als ein Schritt in die richtige Richtung zu bewerten sein. Die konkrete Ausgestaltung der Zielvereinbarungen bestimmt jedoch über den Erfolg eines derartigen Paradigmenwechsels, der sowohl das Potenzial für deutliche Verbesserungen als auch die Möglichkeit eines breit angelegten Scheiterns in sich trägt.

Fraglich ist zunächst, ob die geplanten Zielvereinbarungen, die jeweils für das kommende Haushaltsjahr abgeschlossen werden, in der Tat zielführend sind, da es sich hierbei um einen sehr kurzfristigen Zeithorizont handelt. Sinnvoller erscheint eine Kombination aus kurzfristigen (für ein Jahr) und mittelfristigen (für etwa drei Jahre) Zielvereinbarungen, die dem Ziel einer Verstetigung der eingesetzten Politikmaßnahmen dienen können und Aktionismus zu verhindern helfen.

Vor allem steht jedoch die operational praktikable Formulierung der Zielvereinbarungen im Mittelpunkt, die das Prinzip der Zurechenbarkeit nicht kompromittieren darf. Grundsätzlich müssen alle Zielvereinbarungen ein Höchstmaß an Transparenz aufweisen und überprüfbar sein. Darüber hinaus muss klar sein, welche Konsequenzen bei einer Abweichung von den vereinbarten Zielen entstehen. Eine effektive Erfolgskontrolle kann auch nicht alleine mit Hilfe interner buchhalterischer Instrumente erfolgen. Die entscheidende Frage bei der Beur-

teilung des Erfolgs einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme ist nämlich: „Was wäre mit der Beschäftigungssituation der Geförderten passiert, wenn sie die Förderung nicht erhalten hätten?“ Die Beantwortung dieser Frage setzt eine umfassende wissenschaftliche Evaluierungsstudie voraus, interne Controllinginstrumente können dies nicht erreichen.

Darüber hinaus muss die Konzentration der Bundesanstalt für Arbeit auf ihre Kernaufgabe *Vermittlung* in einer transparenten Vermittlungsstrategie münden, die klar stellen- und bewerberorientiert ist und sich weniger an den vorhandenen Angeboten der Arbeitsämter ausrichtet. Dies erfordert im Hinblick auf die Verteilung der Haushaltsmittel auf die einzelnen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik einen flexiblen Handlungsspielraum für die jeweils entscheidenden Personen vor Ort. Eine umfangreiche Haushalts- und Personalflexibilität, die weitreichende Möglichkeiten zur Übertragung von Haushaltsmitteln in nachfolgende Haushaltsjahre vorsieht und eine flexible Teambildung innerhalb des Arbeitsamtes erlaubt, sind hierfür notwendige Voraussetzungen.

Hinzu kommt eine angemessene Qualifikation der Arbeitsvermittler, vor allem was die Fähigkeit zu einer planvollen und zielgerichteten Vorgehensweise bei der Betreuung Arbeitsloser betrifft. Darüber hinaus erscheinen transparent geregelte finanzielle Anreize für eine rasche Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt sinnvoll. Ebenso erscheint es notwendig, Anreize für eine umfassende und genaue Erfassung aller im Verlauf der Betreuung anfallenden Informationen zu setzen, damit eine Evaluierung der Effektivität und Effizienz der eingesetzten Maßnahmen sowie eine gründliche Ursachenforschung für den ermittelten Erfolg oder Misserfolg dieser Maßnahmen überhaupt möglich wird.

Ferner sollte Wert auf einen institutionalisierten Austausch innerhalb einer Dienststelle, eines Arbeitsamtsbezirkes und über die Arbeitsamtsbezirke hinweg gelegt werden. Angeraten wäre eine ständige, institutionalisierte Zusammenarbeit der Arbeitsämter mit dem Ziel, sowohl einen Erfahrungs- als auch einen Informationsaustausch zwischen Arbeitsamtsbezirken zu ermöglichen. Eine umfassende Kooperation zwischen einzelnen Arbeitsamtsbezirken kann beispielsweise einen Beitrag zu einer Erhöhung der geographischen Mobilität einzelner Arbeitsloser leisten und ist bereits heute im Rahmen der freien Förderung finanzierbar. Eingebettet werden muss diese institutionalisierte Zusammenarbeit in eine umfassendere Kooperation zwischen Arbeitsverwaltung, Unternehmen und Wissenschaft mit dem Ziel eine fortlaufende Überprüfung der eingesetzten Maßnahmen und der erzielten Erfolge zu ermöglichen.

Eine institutionalisierte Zusammenarbeit innerhalb eines Arbeitsamtsbezirkes und über dessen Grenzen hinweg ist insbesondere mit dem Ziel einer besseren Kooperation mit Unternehmen angeraten. Die empirische Arbeitsmarktkonomie hat überzeugend herausgearbeitet, dass arbeitsmarktpolitische Bemühungen vor allem dann erfolgreich sind, wenn sie gleichermaßen auf die Probleme der geförderten Arbeitnehmer und den Bedarf der lokalen Wirtschaftsunternehmen ausgerichtet sind. Dies sollte flankiert werden durch eine Spezialisierung der Kontakte mit Unternehmen innerhalb eines Arbeitsamtes, um die Akquisition offener Stellen zu verbessern und die Bereitschaft der Unternehmen, vorhandene Vakanzen dem jeweiligen Arbeitsamt zu melden, zu erhöhen.

Ferner ist es fraglich, ob Landesarbeitsämter als Ebene zwischen der Bundesanstalt für Arbeit und den lokalen Arbeitsämtern weiterhin notwendig sind. Insbesondere im Hinblick auf die angestrebte ergebnis-orientierte Steuerung der Arbeitsmarktpolitik, bei der die kleinste lokale Einheit die Kompetenz für den Einsatz der vorhandenen Mittel erhalten soll, erscheint eine solche Zwischenebene als nicht zwingend notwendig. Die Landesarbeitsämter könnten allerdings in verkleinerter Form als Koordinierungsstelle für die einzelnen Arbeitsämter im Hinblick auf die oben beschriebene institutionalisierte Kooperation dienen.

Während diese Prinzipien geeignet erscheinen, einen groben Leitfaden für den Umbau der Bundesanstalt für Arbeit zu liefern, ist der organisatorische Umbau in der Praxis eine Angelegenheit nicht zuletzt eines innerbetrieblichen Interessenausgleichs. Insgesamt bleibt daher abzuwarten, wie das neue Steuerungsmodell mit Leben gefüllt und somit in der Praxis konkret umgesetzt wird. Für ein konstruktives Fortkommen unabdingbar ist hierbei, dass alle Informationen vollständig transparent sind und systematisch erfasst werden, so dass eine umfassende Ermittlung des Erfolges der Arbeitsmarktpolitik sowie eine sinnvolle Ursachenforschung ermöglicht werden.

Für eine weitere zielgerichtete Diskussion muss dann zunächst abgewartet werden, welche konkreten Wirkungen durch den Umbau der Bundesanstalt für Arbeit erzielt werden. Hierzu ist seitens des BMWA eine Evaluationsstudie geplant, die – sofern sie auf alle notwendigen Informationen zurückgreifen kann – die Basis für weitere Überlegungen und Veränderungen liefern sollte. Angesichts der starken Schwankungen in der gesamtwirtschaftlichen Aktivität, die sowohl durch äußere, vielfach weltwirtschaftliche Umstände als auch durch wirtschaftspolitische Rahmensetzung ausgelöst werden, kann sich diese Evaluierung keinesfalls auf einen bloßen Vorher-Nachher-Vergleich von Kernindikatoren bzw. Vermittlungsquoten beschränken, sondern muss unweigerlich einem intelligenteren Studiendesign folgen.

2. Vereinfachung des Leistungsrechts

Eine Entlastung der Mitarbeiter der Bundesanstalt für Arbeit durch eine Verringerung der Zuständigkeit bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung und Vereinfachungen im Leistungsrecht sowie bei einigen Ermessensleistungen ist insbesondere im Hinblick auf die Umgestaltung der Bundesanstalt für Arbeit zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen, in dem das Prinzip „Fördern und Fordern“ verwirklicht wird, überaus begrüßenswert. Inwieweit die vorgesehenen Veränderungen ausreichen werden, um die Arbeitsamtsmitarbeiter tatsächlich signifikant von administrativen Aufgaben zu entlasten und somit Freiräume für eine intensive Betreuung ihrer Kunden zu schaffen, ist jedoch fraglich.

Die Zusammenlegung von Arbeitslosengeld und Unterhaltsgeld wird sicherlich den administrativen Aufwand verringern. Auch die Vereinfachung bei Eingliederungszuschüssen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen dürften eine Entlastung darstellen. Jedoch scheint sich die administrative Komplexität bei vielen Ermessensleistungen der Arbeitsmarktpolitik, die auch durch eine große Zahl unbestimmter Rechtsbegriffe verursacht wird, nicht nachhaltig zu verringern. Darüber hinaus werden zwar Strukturanpassungsmaßnahmen abgeschafft, aber das mit dem Job-Aktiv-Gesetz neu eingeführte Instrument der

„Beschäftigung schaffenden Infrastrukturförderung“, das sich von den ursprünglichen Strukturanpassungsmaßnahmen kaum unterscheidet, dessen Verwaltungsaufwand hoch und dessen Erfolgsaussichten niedrig sind, bleibt jedoch bestehen.

Die Vereinfachungen bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gehen darüber hinaus mit einer Veränderung der Zielsetzung bei diesem Instrument einher. Die Aufgabe des Ziels „Integration“ in den ersten Arbeitsmarkt bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zugunsten des Ziels „Beschäftigungsfähigkeit“ trägt der Tatsache Rechnung, dass öffentliche Beschäftigungsprogramme erfahrungsgemäß nur selten einen signifikanten Beitrag zur Wiedereingliederung Arbeitsloser leisten können. Bei der Verfolgung des neuen Ziels „Beschäftigungsfähigkeit“ sollte allerdings nicht vergessen werden, dass die Teilnahme an derartigen Maßnahmen auch einen Stigmatisierungseffekt hervorrufen kann.

Positiv zu bemerken ist in diesem Zusammenhang noch, dass durch die Teilnahme an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen keine neuen Ansprüche an die Bundesanstalt für Arbeit mehr resultieren. Andererseits dürfte die Forderung, dass durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen keine Beeinträchtigung privatwirtschaftlicher Aktivitäten erfolgen darf, nur sehr schwer in die Praxis umzusetzen sein, wenn die Teilnehmer an solchen Maßnahmen gleichzeitig eine sinnvolle Tätigkeit ausüben sollen. Insgesamt erscheint es daher angeraten, den Einsatz dieses Instruments auf ein Mindestmaß zu beschränken.

3. Verstärkung des aktivierenden Ansatzes der Arbeitsmarktpolitik

Sozialplanmaßnahmen und Strukturkurzarbeitergeld sollen als Instrumente des aktivierenden Ansatzes und der präventiven Arbeitsmarktpolitik jeweils zu Transfermaßnahmen und Transferkurzarbeitergeld umgestaltet werden. Dies bedeutet neben der Namensänderung inhaltlich, dass die neuen Transferleistungen sich durch eine verstärkte Vermittlungsorientierung auszeichnen sollen, die Höchstbezugsdauer verringert wird und sich die Zuweisungen in eine solche Maßnahme an den Ergebnissen eines vorgeschalteten *Profiling*s orientiert. Neben den bereits in Kapitel I angeführten allgemeinen Bemerkungen zu einer präventiven Arbeitsmarktpolitik sei hierzu noch folgendes angemerkt.

Es ist geplant, dass Transfermaßnahmen durch Dritte durchgeführt werden, die sich hierbei bestimmten Qualitätsanforderungen stellen müssen. Welche Anforderungen dies genau sind bleibt unklar. Es ist allerdings zu befürchten, dass auch hier eine Regelung gefunden wird, die sich an einer Art Verbleibsquote orientiert und daher nicht angemessen ist. Der Erfolg einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme muss sich an der Anzahl der in den Arbeitsmarkt wiederingegliederten Arbeitnehmer messen lassen, die ohne diese Maßnahme keine neue Beschäftigung gefunden hätten. Hierzu sind Eingliederungsquoten vollkommen ungeeignet.

Darüber hinaus ist höchst fraglich, ob mit Hilfe von Transferleistungen Arbeitslosigkeit tatsächlich zu verhindern ist oder ob man den Eintritt in die Arbeitslosigkeit hierdurch nur auf einen späteren Zeitpunkt verschiebt. Anreize für eine verstärkte Suchintensität bei den betroffenen Arbeitslosen werden hierdurch kaum gesetzt. Eine umfassende, wissenschaftlichen Ansprüchen genügende Evaluation der Wirkung dieser Maßnahmen ist da-

her unerlässlich. Es erscheint mehr als angeraten, basierend auf den Ergebnissen einer solchen Studie, baldmöglichst die zukünftige Ausgestaltung dieses Instruments erneut zu diskutieren.

4. Altersteilzeitgesetz/Vorruhestand

Grundsätzlich muss die Idee, älteren Arbeitsnehmern mit Vermittlungshemmnissen einen vorzeitigen Weg aus dem Arbeitsmarkt bei gleichzeitiger sozialer Abfederung zu ebnen, als völliger Irrweg der traditionellen Arbeitsmarktpolitik charakterisiert werden. Dies gilt umso mehr in einer Zeit fortschreitender Alterung der Gesellschaft, die sich auf einem hohen Niveau von Gesundheit und Leistungsfähigkeit vollzieht. Die öffentliche Hand ist nicht dazu angehalten, den beiden Seiten des Arbeitsmarktes die Suche nach einer Lösung für das Problem relativ hoher Altersarbeitslosigkeit abzunehmen, die Deutschland in den letzten Jahrzehnten zunehmend geplagt hat. Allenfalls ist die staatliche Rolle darin zu sehen, die vielfach geäußerte Vision lebenslangen Lernens in der Wissensgesellschaft auch für die weniger Privilegierten mit Leben zu füllen. Frühverrentungsprogramme sind daher grundsätzlich mit großer Skepsis zu betrachten.

Aus der Sicht kleinerer Wirtschaftsunternehmen müssen derartige Programme jedoch angesichts hoher Disparitäten zwischen der Entwertung von produktiver Kapazität im Alter und der üblichen Senioritätsentlohnung als ein grundsätzlich attraktives Instrument des Personalmanagements angesehen werden. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Vereinfachung der Regelungen im Altersteilzeitgesetz sinnvoll und wünschenswert. Inwieweit diese Vereinfachungen tatsächlich zu einer Erhöhung der Attraktivität der Altersteilzeitregelung vor allem bei kleinen und mittleren Unternehmen führt, bleibt abzuwarten.

5. Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem Prinzip „Fördern und Fordern“

Eine Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem einheitlichen Grundsicherungssystem ist *a priori* ein ebenso begrüßenswerter Schritt in die richtige Richtung, wie die Einrichtung einheitlicher Anlaufstellen für Arbeitslose (JobCenter), in denen das Prinzip des Förderns und Forderns durch Integrationsvereinbarungen und Fallmanager verwirklicht werden soll. Auch hier dürfte der Erfolg der Maßnahmen stark vom jeweiligen individuellen Engagement der Arbeitsamtsmitarbeiter sowie deren objektiven Möglichkeiten, dieses Engagement in die Tat umzusetzen, abhängen.

Die internationalen Erfahrungen mit Betreuungs- und Beratungsprogrammen (z.B. „counseling and monitoring“ in den Niederlanden) haben nämlich gezeigt, dass nur eine sehr intensive und zeitaufwendige Betreuung der Arbeitslosen Aussichten auf Erfolg genießen kann. Die zeitlichen Ressourcen hierfür müssen den Arbeitsamtsmitarbeitern eingeräumt werden, ansonsten droht dieses Instrument wirkungslos zu verpuffen. Umso wichtiger ist es daher durch Vereinfachungen in der Administration der einzelnen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen eine nennenswerte Entlastung der Arbeitsamtsmitarbeiter von komplexen Verwaltungsvorgängen zu erreichen.

Das Beispiel der Niederlande zeigt darüber hinaus auch, dass es mit einem einmaligen Eingliederungsvertrag, in dem Rechte und Pflichten beider Seiten festgelegt sind,

nicht getan ist. Ein erfolgversprechendes Beratungs- und Betreuungsprogramm erfordert einen ständig wiederkehrenden Austausch zwischen Arbeitsamtsmitarbeitern und Arbeitslosen, bei dem eine genaue Analyse der bisher unternommenen Anstrengungen durchgeführt wird, sowie Fehler analysiert und Verbesserungsvorschläge unterbreitet werden. Dabei muss auch klar geregelt sein, welche Sanktionen das Arbeitsamt verhängen kann, wenn sich ein Arbeitsloser in diesem Prozess nicht kooperativ verhält.

Über die Notwendigkeit der Zusammenlegung von bisheriger Arbeitslosenhilfe und bisheriger Sozialhilfe zu einem Grundsicherungssystem für Erwerbsfähige scheint kein Dissens zu bestehen. Unstrittig scheint auch, dass ein Kernelement dieser Zusammenlegung ein Anreiz zur Aufnahme einer niedrig entlohnten Beschäftigung sein sollte. Der kritische Punkt dieser Reform liegt offenbar in der Frage nach der Zuständigkeit (Bundesanstalt für Arbeit oder Kommunen) für die Arbeitssuchenden, die sich in dem neuen Grundsicherungssystem befinden. Hierzu sei folgendes angemerkt.

Als zentrales Argument für die Zuständigkeit der Kommunen wird deren Nähe zu der lokalen Arbeitsmarktsituation ins Feld geführt. Dieses Argument erscheint nicht sehr stichhaltig, da auch die Arbeitsämter mit ihren jeweiligen Dienststellen eine starke Verwurzelung „vor Ort“ besitzen. Angesichts der weitgehenden Erkenntnislücken hinsichtlich der tatsächlichen Effekte verschiedener Maßnahmen für unterschiedliche Zielgruppen erscheint es auch mehr als optimistisch, von der korrekten Wahl der Entscheidungsebene allein eine endgültige Lösung der Arbeitsmarktprobleme zu erwarten. Darüber hinaus ist ein Ziel dieser Reform die Abschaffung sog. „Verschiebebahnhöfe“, d.h. des Anreizes für Kommunen, Sozialhilfeempfänger durch eine temporäre Beschäftigung in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften einen Anspruch auf Arbeitslosengeld zu verschaffen.

Auch wenn durch die Änderungen im Leistungsrecht vollständig sichergestellt sein sollte, dass dies nicht mehr länger möglich ist, spricht der zu erwartende hohe administrative Aufwand durch zwei parallele Strukturen der Arbeitsmarktpolitik gegen eine Zuständigkeit der Kommunen. In einem solchen System wären nämlich für die Bezieher von Arbeitslosengeld weiterhin die Arbeitsämter zuständig, wohingegen die Kommunen für Arbeitssuchende im neuen Grundsicherungssystem die Verantwortung übernehmen.

Wenn gleichzeitig die Verantwortung für den tatsächlichen Mitteleinsatz auf der Ebene „vor Ort“, d.h. möglichst nahe am lokalen Arbeitsmarkt, verbleiben soll, dann bedeutet dies letztlich, dass die Mittel des Eingliederungstitels zunächst auf die Bereiche Arbeitslosengeld und Grundsicherung verteilt werden müssten. Daran anschließend wäre dann noch eine Verteilung der beiden „Töpfe“ zum einen auf die lokalen Arbeitsamtsbezirke und zum anderen auf alle Kommunen notwendig. Hinzu käme die Schwierigkeit des Mitteltransfers zwischen Arbeitsämtern und Kommunen, sobald ein Arbeitslosengeldbezieher im Laufe eines Haushaltsjahres in das Grundsicherungssystem überwechseln muss. Wenn dieser Arbeitslose weiterhin im Rahmen von Ermessensleistungen der Arbeitsmarktpolitik gefördert werden soll, dann müsste Ausgleich hierfür geschaffen werden.

Dies alles birgt einen hohen administrativen Aufwand in sich, der nicht geeignet erscheint, die Transparenz der Mittelvergabe und des Mitteleinsatzes zu erhöhen. Es erscheint daher eher sinnvoll, die Zuständigkeit für alle Arbeitslosen, gleich welche Leistung sie beziehen, auf eine überschaubare Anzahl an Einheiten zu übertragen, die die vorhandenen Kompetenzen aus den bisherigen Arbeitsämtern und den bisherigen Sozialämtern vereinen.

Ferner ist in diesem Zusammenhang noch anzumerken, dass die Forderung nach lokalen/kommunalen Arbeitsgelegenheiten für nicht vermittelbare Arbeitssuchende mit den gleichen Problemen behaftet ist, wie die nach einer Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in großem Stile. Das heißt, dass solche Beschäftigungsprogramme vermutlich ebenfalls einen Stigmatisierungseffekt nach sich zu ziehen und zu einer Verdrängung privatwirtschaftlicher Aktivitäten zu führen drohen.

6. Einführung eines Kinderzuschlags und Niedriglohnsektor

Unzureichende Anreize, aus einer Situation staatlicher Förderung des Lebensunterhalts heraus den Weg in eine selbstverantwortliche Einkommenssicherung zu suchen, werden häufig als ein zentraler Grund für eine niedrige Beschäftigungsquote von gering Qualifizierten diskutiert. Insbesondere folgt diese Argumentation der Idee, dass das vorhandene System der materiellen Grundsicherung nicht zulässt, dass für Arbeitnehmer mit geringer produktiver Kapazität Jobs mit entsprechend niedriger Entlohnung überhaupt attraktiv sein können, mithin kein ausreichend dimensionierter Niedriglohnsektor entstehen kann. Da der Weg, diese Grundsicherung deutlich abzusenken, keine ernsthafte Option darstellt, erscheinen Konzepte der Lohnsubventionierung als attraktive Alternative.

Sowohl die Einführung eines Kinderzuschlages (Hartz IV) als auch die eines Lohnzuschlages (EGG) folgen dieser Grundidee, indem sie darauf abzielen, Anreize zur Aufnahme einer niedrig entlohnten Beschäftigung für Arbeitssuchende im neuen Grundsicherungssystem zu generieren. Aus der ökonomischen Diskussion zu den kontroversen Anreizeffekten, die durch Lohnsubventionierung ausgelöst werden können, wie etwa Mitnahmeeffekte, lassen sich einige Grundprinzipien für erfolgreiche Anreizsysteme ableiten. Diese sollten grundsätzlich drei Charakteristika aufweisen: Die Anreize müssen (i) ausreichend hoch sein, sie müssen (ii) transparent sein und sie müssen (iii) zeitlich begrenzt sein.

In beiden Vorschlägen ist eine dauerhafte Subventionierung der Aufnahme niedrig entlohnter Beschäftigung geplant. Dies ist problematisch, wie die Evaluierung der Effekte der sog. *Negative Income Tax* in den USA in den 1970ern zeigte. Hierbei wurde deutlich, dass neben hohen Mitnahmeeffekten, vor allem das Fehlen einer zeitlichen Beschränkung des Leistungsbezugs keine Anreize zu wachsender Selbstverantwortlichkeit erzeugen haben.

Das kanadische *Self-Sufficiency Program* (SSP) hingegen ist ein experimentelles Demonstrationsprogramm, in dem eine Lohnsubvention an Sozialhilfeempfänger mit lang anhaltendem Sozialhilfebezug (mindestens 12 der letzten 13 Monate) ausgezahlt wird, wenn sie die Sozialhilfe aufgeben, um eine neue Arbeitsstelle von 30 oder mehr Wochenstunden anzutreten. Unter anderem zeichnet sich dieses Programm durch seine geringe administrative

Komplexität und durch die *zeitliche Begrenzung* des Mittelbezugs auf maximal drei Jahre aus.

Die zeitliche Begrenzung eines Programms der Einkommenssubventionierung wie des SSP birgt zumindest potentiell die Gefahr, dass nach Ablauf der Förderung durch das Programm die Teilnehmer wieder in die Abhängigkeit von der Sozialhilfe zurück gleiten. Langfristig ausgerichtete Evaluationsstudien haben jedoch belegt, dass die im Rahmen des Programms zu beobachtende „Einkommensprogression“, die Rate der Lohnzuwächse für solche Arbeitnehmer, die aufgrund des Programms Arbeit aufgenommen haben, dies jedoch ohne das Programm nicht getan hätten (sog. „*incentivized workers*“), im Vergleich mit der Rate der Lohnzuwächse für solche Arbeitnehmer, die ohnehin gearbeitet hätten (sog. „*non-incentivized workers*“), kaum Unterschiede aufweist. Der beobachtete Lohnzuwachs ist dabei in etwa mit dem typischen Lohnzuwachs zu vergleichen, der für durchschnittliche Arbeitnehmer, also auch solche, die nicht wirtschaftlich benachteiligt sind, im allgemeinen beobachtet wird, wenn sie Erfahrung am Arbeitsmarkt sammeln. Dieses Resultat nährt die Hoffnung, dass die positiven Anreizeffekte eines zeitlich begrenzten Subventionierungsprogramms individueller Einkommen, das auf die Arbeitsaufnahme anstelle eines Sozialhilfebezugs abzielt, auch langfristig Früchte tragen können.

Die Frage nach der adäquaten Höhe des Anreizes sowie nach dessen Transparenz ist *ex ante* nur sehr schwer zu beantworten. Hierzu müssen die Erfahrungen mit dieser Reform abgewartet werden. Es erscheint jedoch – wie oben dargelegt – mehr als angeraten, an eine zeitliche Begrenzung dieser Anreizsysteme zu denken.

7. Reform des Wohngeldes

Im Sinne einer effektiveren und effizienteren Verwaltung ist eine Bündelung der Entscheidungskompetenz sicherlich zu begrüßen. Es wäre nachdenkenswert, ob eine Bewilligung der tatsächlich entstehenden Unterkunftskosten wirklich notwendig ist und ob dies nicht durch eine regional variierende Pauschalleistung ersetzt werden kann. Zu diesem Themenkomplex existieren im RWI-Essen keine Forschungsarbeiten, so dass eine Abschätzung der Folgen dieser Reform nicht möglich ist.

III. Abschließende Bemerkungen

Es ist nicht zu erwarten, dass der Maßnahmenkatalog der Arbeitsmarktpolitik für alle Zeiten universelle Gültigkeit besitzt. Im Sinne einer rationalen Arbeitsmarktpolitik wäre es deshalb wünschenswert und sinnvoll, wenn für jede Maßnahme von vorne herein eine zeitliche Begrenzung von etwa fünf Jahren eingeführt würde. In dieser Zeit sollte in einem partnerschaftlichen Prozess zwischen Wissenschaft und Arbeitsverwaltung alle denkbaren Anstrengungen zu einer möglichst umfassenden Evaluierung der Wirkungsweise der einzelnen Maßnahmen unternommen werden. Dies schließt eine gründliche Suche nach den Ursachen für den Erfolg oder Misserfolg einzelner Maßnahmen selbstverständlich mit ein.

Am Ende dieser ersten Phase der Erprobung und Evaluierung der Maßnahmen sollte dann ein Diskussionsprozess stehen, der auf die Auswahl der geeignetsten Instrumente sowie die notwendigen Veränderungen einzelner Maßnahmen abzielt. Um einen derartigen fortlaufenden Prozess sinnvoll zu implementieren, ist es unerlässlich, dass alle Beteiligten bereits von Beginn an eng zusammenar-

beiten. Für die Generierung wirklicher Evidenz über die Effektivität und Effizienz einzelner Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik sollten sozialwissenschaftliche Experimente nicht mehr länger tabu sein.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)676

1. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 -
- b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -
- c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -
- d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (ifo)

Das ifo Institut für Wirtschaftsforschung hat sich in den letzten zwei Jahren aus eigener Initiative eingehend mit der Frage befasst, wie die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, insbesondere die Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Erwerbspersonen, in Deutschland erfolgversprechend bekämpft werden kann. Es hat dazu im Mai 2002 einen eigenen Vorschlag vorgelegt¹² und sich vor diesem Hintergrund in der Folgezeit immer wieder in die öffentliche und politische Debatte eingeschaltet, die sich dieser Thematik im selben Zeitraum mit wachsender Intensität angenommen hat, und die von anderer Seite vorgelegten Vorschläge und erste Gesetzesänderungen kommentiert.¹³

Angesichts der nun vorliegenden Gesetzentwürfe registriert das Institut einen im Zeitablauf enorm gewachsenen Konsens hinsichtlich wichtiger Ansatzpunkte zum Abbau der Arbeitslosigkeit bei ausreichender sozialstaatlicher Sicherung Arbeitsloser und der von ihnen wirtschaftlich abhängigen Personen durch:

- Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für erwerbsfähige Leistungsempfänger
- auf einem Niveau, das eher dem der bisherigen Sozialhilfeleistungen entspricht und damit für eine mindestens dem sozio-kulturellen Existenzminimum entsprechende finanzielle Absicherung der von anhaltender Arbeitslosigkeit Betroffenen sorgt;
- Maßnahmen zur Verbesserung der Betreuung und Vermittlung Arbeitsuchender, die möglichst in einer Hand liegen
- und nach den Grundsätzen eines „Förderns und Forderns“ zugleich mit den Voraussetzungen und der Handhabung der Gewährung finanzieller Leistungen verzahnt werden;
- Maßnahmen zur Stärkung der Arbeitsanreize von erwerbsfähigen Sozialleistungsempfängern, die eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt zumindest von der Arbeitsangebotsseite her erleichtern und eigene Anstrengungen der Betroffenen zur Erzielung und Steigerung selbst geringer Erwerbseinkommen belohnen.

Gleichwohl ergeben sich zwischen den Entwürfen – namentlich zwischen dem des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und dem des Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – auch gewichtige Unterschiede, die im Hinblick auf den Erfolg

¹² Vgl. Sinn, H.-W. et al. (2002), „Aktivierende Sozialhilfe: Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum“, *ifo Schnelldienst*, 55. Jg., Heft 9/2002 (Sonderausgabe), S. 3–52; freies Download via <http://www.ifo.de> [Projekte 2002 / Sozialpolitik und Arbeitsmärkte].

¹³ Vgl. Ochel, W. und M. Werding (2002), „Und wo kommen die Arbeitsplätze her? Kritische Anmerkungen zu den Vorschlägen der Hartz-Kommission“, *ifo Schnelldienst*, 55. Jg., Heft 15/2002, S. 10–18; Holzner, C. et al. (2003), *Vom OFFENSIV-Gesetz zur „Aktivierenden Sozialhilfe“*, ifo Forschungsberichte, Nr. 17, ifo Institut: München.

der angestrebten Reformen von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik von entscheidender Bedeutung sind.

Unter Bezug auf den Themenkatalog, der für die Anhörung vorgelegt wurde, nimmt das ifo Institut zu den vorliegenden Gesetzentwürfen wie folgt Stellung:

1. Zur Strategiewahl: Niedriglohnssektor / Anreize und Sanktionen

Unter den Arbeitslosen, speziell unter den bisher durch Arbeitslosen- und Sozialhilfe gesicherten Langzeitarbeitslosen, sind Personen mit geringen Qualifikationen weit überrepräsentiert. Nach Berechnungen des ifo Instituts stellen sie, unter Berücksichtigung formell fehlender beruflicher Abschlüsse sowie der Dequalifizierung durch lang anhaltende Arbeitslosigkeit, mit 2,7 Mio. Personen rund 54 % der um Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und erwerbsfähige, aber nicht als arbeitslos registrierte Sozialhilfeempfänger ergänzten Arbeitslosenzahl (Sinn *et al.* 2002, Tab. 3.2). Gleichzeitig sind Geringqualifizierte in ganz besonderem Maße vom seit Anfang der 1970-er Jahre beobachteten trendmäßigen Anstieg der Arbeitslosenzahl in Deutschland betroffen (Holzner *et al.* 2003, Abb. 1 und 2). Als wesentlicher Grund der verbreiteten Arbeitslosigkeit dieses Personenkreises lässt sich der „Sperrklinkeffekt“ von Leistungen der Sozialhilfe bzw. – soweit Ansprüche darauf vorhanden sind und die Sozialhilfeansprüche übersteigen – der Arbeitslosenhilfe identifizieren, die im internationalen Vergleich hoch sind, mit geringen eigenem Einkommen der Betroffenen jedoch rasch und stark reduziert werden. Die bisherige Form der Ausgestaltung dieser Leistungen, in Kombination mit der mangelnden Durchsetzung der Arbeitsverpflichtung lt. § 18 BSHG, verhindern, dass die Bezieher solcher Leistungen eine Beschäftigung zu einem ihrer relativ niedrigen Produktivität entsprechenden Lohn aufnehmen. Darüber hinaus haben sie zu einem weitgehenden Abbau entsprechender Arbeitsplätze im Produzierenden Gewerbe beigetragen und ihre Entstehung im Dienstleistungssektor verhindert.

Eine nachhaltige Lösung dieses Problems lässt sich nur erreichen, wenn – insbesondere durch die Umgestaltung des Systems der sozialen Sicherung aller erwerbsfähigen Personen – Rahmenbedingungen geschaffen werden, unter denen diese die Chance erhalten, eine selbst geringen Qualifikation entsprechende Arbeit zu finden, gegebenenfalls zu entsprechend geringen Löhnen arbeiten und zugleich ein Haushaltseinkommen zu erreichen, das nach den in Deutschland geltenden Maßstäben existenzsichernd ist. Insbesondere der Zielkonflikt zwischen Arbeitsanreizen und materieller Absicherung von Personen mit geringem Einkommenspotential, der im bisherigen System durch hohe Sozialleistungsniveaus und extrem hohe Transferentzugsraten sehr einseitig gelöst wird, muss dabei neu ausbalanciert werden.

Teil einer solchen Lösung ist unausweichlich die Ausweitung des Niedriglohnsegments im regulären Arbeitsmarkt, der in Deutschland im Vergleich zu anderen Industrieländern – einschließlich einer Reihe europäischer Nachbarländer – stark unterentwickelt ist. Die einzigen Alternativen zu einer solchen Strategie, die durch die anstehenden Reformen eingeschlagen werden kann, liegen darin, einen weiteren Anstieg der auf strukturelle Ursachen zurückzuführenden Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter hinzunehmen oder bestenfalls auf ein Abflachen des bis heute ungebrochenen Aufwärtstrends hinzuwirken.

Besondere Aufmerksamkeit muss, insbesondere beim Ingangsetzen entsprechender Reformen, der Tatsache geschenkt werden, dass die Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter aus heutiger Sicht – nach rund 30 Jahren unter Rahmenbedingungen, die ihr Entstehen begünstigten und ihrem Wiederabbau entgegen standen – nicht allein, ja nicht einmal zuallererst eine Frage der Arbeitsanreize für erwerbsfähige Sozialleistungsempfänger ist. Vielmehr fehlt gegenwärtig auf breiter Basis die Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften. Eine Politik, die dieses nur über eine hinreichende Anpassungszeit voll überwindbare Hemmnis nicht von Anfang an berücksichtigt, läuft hinsichtlich der Anreize, die sie setzen soll, der Sanktionen, die sie gegebenenfalls verhängt, und der fiskalischen Effekte, die sie nach sich zieht, unter Umständen ins Leere.

Beim Einstieg in eine umfassend angelegte Lösungsstrategie muss daher zum einen durch eine geeignete Kombination von Betreuungs- und Vermittlungsleistungen (vgl. dazu auch 2.) sowie von materiellen Anreizen und Sanktionen (vgl. 3.) für eine grundlegende Änderung des Arbeitsangebotsverhaltens von erwerbsfähigen Sozialleistungsempfängern gesorgt werden. Durch eine nachhaltige Beseitigung des „Sperrklinkeffekts“ von Arbeitslosen- und Sozialhilfe müssen zugleich Spielräume für eine stärkere Lohnspreizung, d. h. für eine stärkere Ausdifferenzierung niedriger Löhne, geschaffen werden, die auf Dauer eine entsprechende Zunahme der regulären Arbeitsnachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften ermöglichen. Die erforderlichen Anpassungen auf der Nachfrageseite können in manchen Bereichen relativ schnell erfolgen – dies gilt vor allem für die kurzfristig mobilisierbare Arbeitsnachfrage privater Haushalte sowie der Anbieter einfacher haushalts- und unternehmensbezogener Dienstleistungen. In anderen Bereichen – namentlich bei Anbietern höherwertiger Dienstleistungen und im Verarbeitenden Gewerbe – werden sie erst mittel- und langfristige und bei hinreichender Verlässlichkeit einschlägiger Reformen wirksam.

Integraler Bestandteil eines geeigneten Reformpakets müssen ferner – nicht nur aus Anreizgründen, sondern auch als sozial- oder verteilungspolitisches Kernelement – staatliche Zuschüsse zu niedrigen Erwerbseinkommen aus einer Beschäftigung im Niedriglohnssektor sein, die die bisherigen Lohnersatzleistungen der Arbeitslosen- und Sozialhilfe in ihren Funktionen zur Existenzsicherung und Armutsvermeidung ersetzen und im Sinne von lohnergänzenden Sozialleistungen für akzeptable Haushaltseinkommen von Arbeitskräften mit geringem Einkommenspotential sorgen.

2. Dienstleistungen zur Eingliederung in Arbeit

Mit der Diskussion über JobCenter/Vermittlungsagenturen als einheitliche Anlaufstelle, über das Instrument von Eingliederungsvereinbarungen sowie über Wege zu einem effektiveren Fallmanagement zeichnet sich in den vorliegenden Gesetzentwürfen ein weitgehender Konsens darüber ab, wie in Zukunft auch in Deutschland die Betreuung und Vermittlung Arbeitsuchender, vor allem arbeitsuchender Sozialleistungsempfänger, – zahlreichen internationalen Vorbildern folgend¹⁴ – zielgerichtet

¹⁴ Vgl. dazu etwa *con_sens* (Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung, 2002), *Reformen der Arbeitsverwaltung im internationalen Vergleich: Großbritannien, Österreich, Schweiz, Niederlande und Schweden*, mimeo, Hamburg.

weiterentwickelt werden kann. Abweichungen zwischen den Entwürfen bestehen dabei vor allem hinsichtlich der Frage, auf welcher Ebene – in der Trägerschaft der Bundesanstalt für Arbeit oder, zusammen mit der Administration von Sozialleistungen an nicht-erwerbsfähige Personen, in kommunaler Trägerschaft – JobCentren/Vermittlungsagenturen angesiedelt werden sollen und wie zentralisiert ihre Tätigkeit daher gesteuert werden soll.

Das ifo Institut plädiert angesichts dieser Alternative für eine Errichtung von JobCentren in vorrangig kommunaler Regie und für eine möglichst dezentrale, im Rahmen einer zielorientierten Steuerung ihrer Tätigkeit jedoch zumindest landesweit koordinierte Organisation. Dafür sprechen insbesondere folgende Gründe: Bei einer *a priori* mit gewissen Randunschärfen behafteten Abgrenzung zwischen erwerbsfähigen und nicht-erwerbsfähigen Personen können nur so in Zukunft etwaige Anreize effektiv beseitigt werden, Sozialleistungsempfänger mit einseitiger Rücksicht auf das jeweils eigene Budget zwischen verschiedenen Trägern hin und her zu schieben. Ferner werden auf kommunaler Ebene bereits vorhandene und teilweise durchaus erfolgreichen Modelle zur Aktivierung arbeitsuchender Sozialhilfeempfänger nicht durch erlöschende Zuständigkeit ausgehebelt. Schließlich ergeben sich so zusätzliche Spielräume, dezentral verschieden akzentuierte Strategien für die Betreuung und Vermittlung Arbeitsuchender zu erproben, soweit einschlägige Erfahrungen hierzulande noch fehlen. Dies gilt beispielsweise für einen unter Kostengesichtspunkten wohllosierten Einsatz von Weiterbildungsmöglichkeiten, der gerade für die (Wieder-)Beschäftigungsmöglichkeiten gering qualifizierter Personen von besonderer Bedeutung sein dürfte.

In der Mehrzahl der Länder, die in den vergangenen Jahren vergleichbare Reformen durchgeführt haben, stellte sich das Problem, Aufgaben bei der Gewährung finanzieller Leistungen und bei der Betreuung und Vermittlung Arbeitsuchender, die vormalig auf verschiedene Träger verteilt waren, in einheitlichen Einrichtungen zusammen zu führen. Das Ziel, sowohl die Expertise der zuvor in der Regel stärker zentralisierten Arbeitsverwaltung als auch der eher dezentral organisierten Sozialleistungsträgerschaft zu nutzen und dabei auf lokaler Ebene mit einer gewissen Unabhängigkeit zu agieren, wurde dabei in der Regel durch Kooperation erreicht, ohne vorhandene Strukturen völlig neu zu definieren.

3. Finanzielle Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts / zur Eingliederung

Dreh- und Angelpunkt einer Reform, die die Arbeitsanreize von Sozialleistungsempfängern stärken und zugleich Rahmenbedingungen für eine deutliche Ausweitung der regulären Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften erzeugen soll, ist das System finanzieller Leistungen an erwerbsfähige Personen. Entscheidend ist vor allem die Art und Weise, wie damit einerseits klare, spürbare und möglichst ohne einzelfallbezogene Durchsetzung wirksame Sanktionen mangelnder Mitwirkung durch die Bezieher und andererseits Anreize für die Aufnahme und Ausweitung selbst gering entlohnter eigener Erwerbstätigkeit geschaffen werden.

Um Anreizwirkungen und fiskalische Effekte eines reformierten Systems existenzsichernder Sozialleistungen optimal auszututieren, müssen die Leistungsansprüche erwerbsfähiger Personen, die keiner Erwerbsarbeit nachgehen, – unter Gewährleistung einer Absicherung des so-

zio-kulturellen Existenzminimums der Betroffenen nach Ablauf etwaiger Ansprüche auf Sozialversicherungsleistungen wie das Arbeitslosengeld – so gering wie möglich gehalten werden. Mit einer Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf einem Niveau, das im Grundsatz eher dem der bisherigen Sozialhilfeleistungen entspricht, werden in allen vorliegenden Gesetzentwürfen entscheidende, für alle Empfängerkreise vereinheitlichte Voraussetzungen dafür geschaffen. Die im Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vorgesehene Gewährung von befristeten Zuschlägen für vormalige Bezieher von Arbeitslosengeld (sowie die gleichfalls befristete Gewährung von Kinderzuschlägen) hemmen jedoch die zu erwartenden Änderungen des Arbeitsangebots- und -nachfrageverhaltens und verlängern zumindest die Anpassungszeit bis zur vollen Wirksamkeit der Reformen.

Sowohl der Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt als auch der eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen sehen Herabsetzungen bzw. Versagungen selbst existenzminimaler Sozialleistungsansprüche als Sanktionsmöglichkeit vor. Ohne derartige Sanktionen, die die Differenz im Haushaltseinkommen für ansonsten gleiche Fälle ohne bzw. mit Ausübung einer (Vollzeit-)Beschäftigung erhöhen, würde sich der effektive Nettolohn in praktisch allen auf der Basis dieser Gesetze denkbaren Fällen weiterhin im Bereich von rund 1 bis 2 € je Arbeitsstunde bewegen. Nennenswertere Einkommenszuwächse durch eigene Erwerbstätigkeit ergeben sich erst, wenn ein Verharren in Inaktivität gegebenenfalls sanktioniert werden kann.

Deutsche wie internationale Erfahrungen mit ähnlich lautenden Regelungen belegen allerdings, dass die effektive Durchsetzung solcher Sanktionen im Rahmen rechtsstaatlicher Systeme nicht nur in Zweifelsfällen an enge Grenzen stößt. Sie an einen einfachen Test der Erwerbswilligkeit durch Einhalten der Verpflichtung zur Aufnahme einer kommunal organisierten Beschäftigung zu binden, wie im Entwurf des Existenzgrundlagengesetzes vorgesehen, und somit so weit wie möglich zu einer Angelegenheit der Selbstselektion von Sozialleistungsempfängern zu machen, erscheint daher als überlegene Strategie. Das zu diesem Zweck erforderliche Angebot an zum größten Teil nur übergangsweise erforderlichen, kommunal organisierten Beschäftigungsmöglichkeiten für Sozialleistungsempfänger – im Sinne einer ersatzweise zum Bezug ungekürzter Sozialleistungen berechtigenden Beschäftigungsgarantie – ist daher unverzichtbar, auch wenn es möglicherweise nicht sofort mit dem Inkrafttreten der Reformen in voller Höhe verfügbar gemacht werden kann. Anderenfalls fehlt ein wichtiges Glied in der Wirkungskette, durch die die Reform ihre Wirkung entfaltet, oder es entstehen in der Übergangsphase bis zur Entfaltung vermehrter Beschäftigungsmöglichkeiten für gering qualifizierte Arbeitskräfte untragbare soziale Härten.

Von besonderer Bedeutung für die Anreize, geringe eigene Erwerbseinkommen zu erzielen oder im Rahmen der Möglichkeiten gering qualifizierter Arbeitskräfte zu erhöhen, sind schließlich die marginalen Belastungen des Bruttolohnes (bzw. der dahinter stehenden Bruttowertschöpfung) durch Abgaben bzw. Transferentzug im Bereich zwischen etwa 600 und 1.100 Euro monatlich.^{15,16}

¹⁵ Monatliche Bruttoerwerbseinkommen dieser Höhe entsprechen einer Vollzeit-Erwerbstätigkeit zu Stundenlöhnen zwischen 4 und 7,50 €.

Unter Berücksichtigung sonstiger Eckpunkte eines durch die Reform neu zu definierenden „Sozialleistungstarifs“ – d. h. vor allem des Sozialleistungsanspruchs für Erwerbsfähige, die nicht arbeiten, und des Bruttolohns, bei dem keine lohnergänzenden Sozialleistungen mehr gezahlt werden – sollte in diesem Bereich eine möglichst geringe Grenzbelastung des jeweils erzielten Erwerbseinkommens angestrebt werden. Belastungssprünge und speziell Belastungen von 100 % und mehr – aufgrund derer das Haushaltseinkommen bei steigendem Bruttolohn unverändert bliebe oder sogar sinken würde¹⁷ – sind speziell in diesem Bereich zu vermeiden. Der Definition eines „Tarifs“ mit durchgängig möglichst geringen Grenzbelastungen stehen jedoch hohe fiskalische Kosten sowie – ab einer gewissen, haushaltsspezifischen Einkommensschwelle – gleichwohl steigende Grenzbelastungen gegenüber dem Status quo entgegen.

Angesichts dieser teils widerstreitenden Anforderungen erscheint die im Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen vorgesehene Ausgestaltung der dortigen Lohnfreistellung und des Lohnzuschlages als sinnvoll austarierte Lösung. Die Ausgestaltung des Arbeitslosengeldes II, zuzüglich der zeitlich gestaffelten Zuschläge nach Bezug von Arbeitslosengeld, der Kinderzuschläge und des Einstiegsgeldes, gemäß dem Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt führt nicht zu entsprechend starken und andauernden Anreizen, eine gering entlohnte Tätigkeit aufzunehmen und daran festzuhalten. Durch die Kinderzuschläge ergeben sich für Familienhaushalte neue Belastungssprünge und Einkommensbereiche mit hohen Grenzbelastungen, deren Lage von der Haushaltsgröße und -struktur abhängt. Als problematisch erscheint ferner das Festhalten daran, finanzielle Sanktionen beim Verletzen der im Gesetz definierten Mitwirkungspflichten weiterhin nur einzelfallbezogen durchzusetzen, sowie die zeitliche Befristung von Kinderzuschlägen und Einstiegsgeld.

Die finanziellen Anreize des Entwurf für das Existenzgrundlagengesetz sind demgegenüber dauerhafter Natur und können daher besser zu den erforderlichen Verhaltensänderungen bei Arbeitsangebot und Nachfrage beitragen und die Anpassungsprozesse verteilungspolitisch flankieren (vgl. dazu auch die Ausführungen unter 1.). In der dauerhaften Gewährung von lohnergänzenden Sozialleistungen eine „nicht vertretbare Dauersubvention von Löhnen“ zu sehen, wie es in der Begründung zu § 29 SGB II, Absatz 2, des Entwurfs eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt heißt, ist verfehlt, weil ihre Wirkung nicht gegen die der derzeitigen Dauersubventionierung von Arbeitslosigkeit desselben Personenkreises abgewogen wird, die ordnungspolitisch definitiv verfehlt und fiskalisch ungleich aufwendiger ist.

¹⁶ Erwerbseinkommen bis 400 €, die unter die zum 1. April 2003 neu definierte Schwelle für „geringfügige“ Beschäftigungsverhältnisse („Mini-Jobs“) fallen, sind typischerweise Ergebnis einer zeitlich beschränkten (Neben-) Erwerbstätigkeit, die auf einen Zusatzverdienst zu einem anderweitig bestimmten Haushaltseinkommen zielt. Auch die im Laufe dieses Jahres beobachtete Zunahme solcher Beschäftigungsverhältnisse bestätigt der Struktur der einschlägig beschäftigten Arbeitskräfte nach, dass Mini-Jobs keine Beschäftigungsoption für Arbeitnehmer bieten, die ihren Lebensunterhalt vorrangig durch Erwerbstätigkeit zu einem ihrer Qualifikation entsprechenden niedrigen Stundenlohn bestreiten müssten.

¹⁷ Zu einem solchen Effekte führten z. B. die Leistungen im Rahmen des mittlerweile wieder ausgelaufenen sog. „Mainzer Modells“ bei seiner Umsetzung auf Bundesebene ab März 2002 (vgl. Sinn *et al.*, 2002, S. 13–15).

4. Fiskalische Wirkungen und Wachstumseffekte der Reformen

Vorausschätzungen der fiskalischen Effekte grundlegender Reformen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sind zwangsläufig mit großen Unwägbarkeiten behaftet – dies gilt unterschiedslos für jeden der vorgelegten Gesetzentwürfe. Das ifo Institut erlaubt sich jedoch darauf hinzuweisen, dass sich ein Vergleich solcher Effekte trotzdem keinesfalls auf kurzfristig erwartete Be- und Entlastungen beschränken darf. Geringeren fiskalischen Entlastungen in den ersten ein oder zwei Haushaltsjahren nach Inkrafttreten der Reform, die sich nach den beigefügten Finanztableaus für den Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen ergeben würden, können wesentlich höhere Entlastungen in späteren Jahren gegenüberstehen, die weit mehr zu einer nachhaltigen Verbesserung der Situation der öffentlichen Haushalte in Deutschland beitragen als die mittel- und langfristigen fiskalischen Effekte des Entwurfs eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Dies belegen alle Berechnungen, die das Institut seit Mai 2002 zu den Effekten verschiedener Varianten im Grundsatz ähnlich angelegter Reformen und für verschiedene Szenarien der Entfaltung der Reformeffekte vorgelegt hat.¹⁸

Neben den mittel- bis langfristig immer stärker hervortretenden Entlastungen öffentlicher Haushalte durch die im Entwurf des Existenzgrundlagengesetzes verfolgte Reformstrategie rechnet das ifo Institut mit einem einmaligen, auf mehrere Jahre verteilten, das Bruttoinlandsprodukt jedoch dauerhaft auf einen entsprechend höheren Wachstumspfad führenden Wachstumsimpuls in Höhe von ca. 1,9 % (in absoluten Größen, ausgehend vom BIP 2002: ca. 38 Mrd. €), ausgelöst durch eine Zunahme der Beschäftigung im Umfang von rund 6 %. Der Einstieg in strukturelle Reformen, die zu einer nachhaltigen Reduktion der Arbeitslosigkeit und damit zu einer echten Trendumkehr am Arbeitsmarkt und bei der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung führen, darf auch angesichts der gegenwärtigen, konjunkturell verstärkten Anspannung der Lage der öffentlichen Haushalte nicht weiter hinausgeschoben oder versäumt werden.

5. Aufgaben- und Finanzverantwortung

Im Anschluss an die hier unter 2. und 4. angestellten Überlegungen ist schließlich noch darauf hinzuweisen, dass die Umsetzung sowohl des Entwurfs für ein Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt als auch des Entwurfs eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen insgesamt Entlastungen der öffentlichen Haushalte verspricht. Je nach Lösung für die neue Zuweisung von Trägerschaften und administrativen Funktionen verteilen sich diese Effekte jedoch sehr unterschiedlich über die verschiedenen, potentiell involvierten Budgets. Ohne eine zielgerichtete Verteilung frei werdender Mittel können sich auf einzelnen Ebenen sogar zusätzliche Belastungen ergeben, die lediglich rechnerisch durch höhere Einsparungen an anderer Stelle überkompensiert werden. Mittelausstattung und Aufgabenverantwortung jeder Ebene müssen daher von Anfang an aufeinander abgestimmt werden. Dabei ergeben sich schwierige, auch finanzverfassungsrechtliche Fragen. Eine maßgeschneiderte Lösung muss jedoch in jedem Fall

¹⁸ Vgl. Sinn *et al.* (2002, S. 45–49), Holzner *et al.* (2003, S. 57–68) sowie Holzner, C. und M. Werding (2003), *Lohnzuschläge für Beschäftigung im Niedriglohnbereich*, mimeo, München.

– neben der neuen Zuordnung von Aufgaben- und Finanzverantwortung auf Bund, Länder, Kommunen und die Bundesanstalt für Arbeit – auch die sehr unterschiedliche regionale Inzidenz von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit berücksichtigen.

ifo Institut für Wirtschaftsforschung

Forschungsbereich »Sozialpolitik und Arbeitsmärkte«

Dr. Martin Werding

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)678

1. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 -
- b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -
- c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -
- d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

Institut der deutschen Wirtschaft**1. Grundsicherung für Arbeitslose****1.1 Grundsätze des Fördern und Fordern**

Die Attraktivität des Verbleibs im Transferbezug bzw. spiegelbildlich der Arbeitsaufnahme hängt – neben dem monetären Anreizsystem – auch von der Dispositionsfreiheit des Hilfeempfängers ab, ein Arbeitsangebot oder ein Angebot einer Maßnahme zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit abzulehnen. Diese Dispositionsfreiheit wird erstens durch die gesetzliche Fixierung von Mitwirkungspflichten bei der Arbeitsuche oder der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit sowie durch die Zumutbarkeit angebotener Arbeit bestimmt. Zweitens ist von Bedeutung, inwieweit gesetzliche Vorgaben angewandt werden und drittens, welche Anreizstrukturen ein Transferempfänger vorfindet. Entscheidend ist, dass alle drei Einflussfaktoren in die gleiche Richtung wirken. Bestehen keine ausreichenden monetären Anreize zur Aufnahme einer Arbeit, können auch scharf formulierte Mitwirkungspflichten keine Wirkung entfalten.

Soziale Leistungen für Arbeitslose sind – sei es im Rahmen der Arbeitslosenversicherung oder im Rahmen nachgeordneter Fürsorgeleistungen – angelegt als Hilfe zur Selbsthilfe. Die Arbeitslosenversicherung fordert die Mitwirkung des Arbeitslosen bei seiner Reintegration in den Arbeitsmarkt ebenso explizit ein wie die Sozialhilfe dazu befähigen soll, künftig unabhängig von ihr zu leben (§ 2 (2) SGBIII bzw. §1 (2) BSHG). Der Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe geht davon aus, dass jedes Indivi-

duum zunächst für sich selbst verantwortlich ist. Erst wenn diese Selbstverantwortung – aus welchen Gründen auch immer – nicht mehr wahrgenommen werden kann, greift die solidarische Unterstützung der Gesellschaft – und zwar nur so lange wie sie erforderlich ist. Aus diesem Grundverständnis von sozialer Sicherheit heraus folgt zwingend der Gedanke, dass soziale Leistungen (Fördern) mit der Forderung nach Eigeninitiative (Fördern) verknüpft sein sollten.

Obwohl damit die Konditionalität von Transferleistungen gesetzlich festgelegt ist, scheiterte die konsequente Umsetzung bislang an Widersprüchen im Gesetz sowie an institutionellen und funktionalen Fehlanreizen. Zudem wurden die Möglichkeiten des Gesetzes zur Aktivierung weder von der Arbeitsverwaltung noch von Sozialämtern in vollem Umfang ausgeschöpft.

- Widersprüche im Gesetz entstehen z.B. durch die Bindung der Hilfe zur Arbeit an ortsübliche tarifliche Löhne, die gering Qualifizierte von der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt ausschließen.
- Institutionelle Fehlanreize entstehen dadurch, dass die Kommunen als Träger der Sozialhilfe in steigendem Maße von Arbeitslosigkeit tangiert werden, da erstens die Zahl der Langzeitarbeitslosen steigt und zweitens atypische Beschäftigungsformen an Bedeutung gewinnen. Letzteres ist relevant, da die Arbeitslosenversicherung und nachfolgend die Arbeitslosenhilfe nur solchen Personen existenzsichernde

Lohnersatz- bzw. Fürsorgeleistungen zukommen lassen, die zuvor in weitestem Sinne in einem Normalarbeitsverhältnis beschäftigt waren. Durch die wachsende Belastung der Kommunen ohne entsprechende Änderung des Systems der Finanzierung der verschiedenen föderalen Ebenen entstehen Anreize, das Problem der jeweils anderen föderalen Ebene bzw. der Arbeitslosenversicherung zurückzuverweisen.

- Funktionale Fehlanreize entstehen durch eine lange Anspruchsdauer von Transferleistungen, im internationalen Vergleich überdurchschnittliche Lohnersatzraten, hohe Transferentzugsraten und geringe Anforderungen an die selbstständige aktive Arbeitsuche.
- Die mangelnde Ausschöpfung rechtlicher Möglichkeiten der Aktivierung durch Arbeits- und Sozialämter zeigt sich an der niedrigen – und vergleichsweise konstanten – Zahl von Sperrzeiten wegen Fehlverhaltens, obwohl Zumutbarkeitskriterien und Mitwirkungspflichten in den letzten 2 Jahrzehnten wiederholt verschärft worden sind sowie an der niedrigen Erwerbsbeteiligung von Sozialhilfeempfängern.

Für eine Strategie der Aktivierung im Sinne eines Fördern und Forderns ist die gegenseitige, gleichgewichtige Verantwortung von öffentlicher Hand und Transferempfänger entscheidend. Die öffentliche Hand ist verpflichtet, Angebote zur Arbeit, Aus- oder Weiterbildung zu machen. Weiterhin sollte sie durch geeignete Hilfen sicherstellen, dass der Transferempfänger dem Arbeitsmarkt in vollem Umfang zur Verfügung stehen kann. Der Transferempfänger muss darlegen, dass er seine Eigenverantwortung für seine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt wahrnimmt und er ist verpflichtet, die Angebote der öffentlichen Hand wahrzunehmen. Werden diese Verpflichtungen nicht erfüllt, kann kein Anspruch auf Transferleistungen gewährt werden.

1.2 Anspruchsvoraussetzungen

Die Konvergenz von Arbeitslosen- und Sozialhilfe stellt darauf ab, arbeitslosen und anderen bedürftigen Personen eine einheitliche nachrangige Transferleistung zu gewähren, u.a. um die gegenwärtigen Reibungsverluste zweier verschiedener Fürsorgesysteme zu vermeiden.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende in den Gesetzentwürfen a) und b) richtet sich an Personen, die über unzureichendes Einkommen verfügen, um das Existenzminimum zu sichern. Das können Arbeitsuchende oder Arbeitslose sein, aber auch Erwerbstätige, die nicht arbeitsuchend sind bzw. nicht arbeitsuchend sein können, etwa weil sie bereits einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen. Voraussetzung ist, dass die Hilfe suchende Person erwerbsfähig ist.

Der Begriff Erwerbsfähigkeit wird sowohl im Gesetzentwurf a) als auch im Gesetzentwurf b) weit gefasst. Erwerbsfähig sind demnach Personen im erwerbsfähigen Alter (zwischen 15 u. 65 Jahren), die nicht voll erwerbsgemindert sind bzw. mindestens 3 Stunden täglich erwerbstätig sein können. Damit ist Erwerbsfähigkeit nicht gleichzusetzen mit unmittelbarer Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt. Hilfebezieher werden demnach nicht nur Arbeitslose i.S.v. §16 SGBIII sein, sondern auch Erwerbstätige sowie Personen, denen die Aufnahme einer Arbeit vorübergehend nicht zugemutet werden kann.

1.3 Leistungen zur Eingliederung in Arbeit

Der Charakter der Grundsicherung als Hilfe zur Selbsthilfe impliziert, dass Hilfeempfänger ihren Lebensunterhalt in der Regel durch Erwerbstätigkeit selbst bestreiten sollen. Die Eingliederung in den Arbeitsmarkt ist daher von herausragender Bedeutung. Neben den Möglichkeiten, die Übernahme der Eigenverantwortung der Hilfeempfänger durch Sanktionierung sicherzustellen, steht das Instrumentarium aktiver Maßnahmen zur Verfügung. Dazu gehören

- Maßnahmen zur Feststellung der Arbeitsmarktnähe („work test“)
- Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit
- Begleitende Maßnahmen nach erfolgter Wiedereingliederung

Ein work test stellt sicher, dass der Hilfeempfänger die Anforderungen an die Eigenverantwortlichkeit erfüllt. Die Zumutbarkeitskriterien zur Aufnahme einer angebotenen Arbeit haben zur Folge, dass Arbeitsangebote angenommen werden müssen, die den endogen bestimmte Reservationslohn des Hilfeempfängers unterschreiten. Da kein inhärenter Anreiz besteht, ein Arbeitsangebot anzunehmen, muss auf andere Weise gewährleistet werden, dass zumutbare Arbeitsangebote angenommen werden.

Die Eingliederungsvereinbarung kann als work test aufgefasst werden, in dem zusätzlich die gegenseitige Verantwortung von öffentlicher Hand und Hilfeempfänger betont wird. Sie verliert jedoch an Wirkung, wenn es dem Hilfeempfänger freigestellt ist, eine Vereinbarung abzuschließen oder darin vereinbarte Rechte und Pflichten keinen rechtsverbindlichen Charakter haben. Immerhin ist es im Bereich der Arbeitslosenversicherung mit der in Job-Aktiv-Gesetz eingeführten Eingliederungsvereinbarung gelungen, offenkundig Nichterwerbende zur Abmeldung aus Arbeitslosigkeit zu bewegen. So stieg im Zeitraum Januar bis August 2003 die Zahl der Abgänge aus Arbeitslosigkeit wegen Nichterneuerung der Meldung oder fehlender Mitwirkung bei den Vermittlungsbemühungen der Arbeitsämter um 21% gegenüber dem Vorjahreszeitraum, während die Zahl der Abgänge insgesamt nur um 9% zunahm.

Ein wirksamerer work test, der die Grundsätze des Fördern und Fordern berücksichtigt, ist das obligatorische Angebot einer Arbeit. Priorität hat die unmittelbare Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt. Ist dies nicht möglich, kann eine vorübergehende Beschäftigung im öffentlichen Bereich sinnvoll sein, soweit diese Beschäftigungen keine negativen Effekte auf die Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt haben. Von Bedeutung ist, dass die öffentlich geförderte Beschäftigung nicht attraktiver oder ähnlich attraktiv wie eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt ist. Andernfalls drohen locking-in-Effekte: Die Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt nährt die Illusion, sich nicht mehr um Beschäftigung bemühen zu müssen. Gegebenenfalls tritt dieser Effekt sogar schon in Erwartung einer Maßnahmeteilnahme ein¹⁹. Eine Entlohnung nach Tarif ist demnach ebenso auszuschließen wie eine Begründung eines neuen Anspruchs auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Die Beschäftigung im öffentlichen Bereich ist als Gegenleistung für die Gewährung der Fürsorgeleistung aufzufassen, in deren Rah-

¹⁹ Der Effekt wird als „Ashenfelter's Dip“ bezeichnet. Vgl. Hagen/Steiner 2000, S. 55

men soziale und fachliche Qualifikationen vermittelt werden sollten.

2. Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes

2.1 Materielle Sicherung bei Arbeitslosigkeit

Die Konvergenz von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in eine einheitliche Fürsorgeleistung impliziert eine klare Teilung des Systems der sozialen Sicherung in eine Versicherungsleistung Arbeitslosengeld, die zur temporären Absicherung des Lebensstandards dient und eine Fürsorgeleistung, die der Absicherung des Existenzminimums dient. Das Arbeitslosengeld kann somit abhängig vom zuletzt erzielten Lohn sein, während sich eine Fürsorgeleistung grundsätzlich am Bedarf orientieren muss. Die Arbeitslosenhilfe erfüllte diese Forderung nicht, da sie zwar bedürftigkeitsgeprüft ist, sich aber zugleich am zuletzt erzielten Lohn orientiert. Durch die Einkommensorientierung wurde das Diktum der Bedürftigkeit ad absurdum geführt. Arbeitslosenhilfe können auch Personen erhalten, die in Haushalten mit überdurchschnittlichem Einkommen leben.

Demzufolge ist von befristeten, einkommensorientierten Zuschlägen abzusehen, wie sie im ALGII für Personen vorgesehen sind, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld abgelaufen ist. Eine Fürsorgeleistung ist grundsätzlich nicht geeignet, die Funktion einer Lebensstandardsicherung zu übernehmen. Zudem kommt es durch das Verfahren zu fragwürdigen allokativen Wirkungen. Profitieren würden in erster Linie Personen, die vor Eintritt der Arbeitslosigkeit hohe Erwerbseinkommen hatten (Tabelle 1). Warum diese im Rahmen der Fürsorgeleistung bevorzugt werden sollen, ist weder ordnungs- noch sozialpolitisch zu begründen. Der Zuschlag beinhaltet noch 2 weitere Probleme:

1. Erstens entsteht durch die Orientierung der maximalen Zuschlagshöhe an der Kinderzahl eine familienpolitische Komponente. Der Bedarf von Kindern in Haushalten mit Anspruch auf eine Grundsicherung ist jedoch bereits berücksichtigt. Wenn der Gesetzgeber der Auffassung ist, dass der Bedarf nicht ausreichend ist, um das tatsächliche Existenzminimum von Kindern abzudecken, sollte der Regelbedarf erhöht werden, wobei dann die rechtlichen Konsequenzen der Abweichung zur steuerlichen Definition des Existenzminimums für Kinder berücksichtigt werden müssen. Mit den nach Kinderzahl gestaffelten Zuschlägen im Entwurf Hartz IV wird die Ungleichbehandlung von Familien in der Sozialhilfe und Familien mit niedrigem Einkommen, die keine Sozialhilfe beziehen, erheblich ausgeweitet: Schon jetzt liegt der Regelbedarf eines Ehepaares mit 2 Kindern im früheren Bundesgebiet 174€ über dem allgemeinen Kindergeld. Im Arbeitslosengeld II wären die Leistungen für 2 Kinder inklusive des maximalen Zuschlages im 1. Jahr bis zu 314€ höher als das Kindergeld.
2. Die beabsichtigte Anreizwirkung – nämlich dass sich mit fortdauernder Arbeitslosigkeit der Anspruchslohn nicht vom Marktlohn wegbewegt – wird durch den Zuschlag konterkariert. Der Verbleib in Arbeitslosigkeit wird attraktiver und „locking-in“-Effekten wird Vorschub geleistet. Älteren Arbeitslosen, die mit Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe bislang einen gleitenden Übergang von Arbeitslosigkeit in (ggf. vorgezogene) Altersrente anstreben, wird dieser Weg erleichtert.

Tabelle 1: Befristeter Zuschlag nach §24 für verschiedene Haushaltstypen (in Euro/Monat)

	Ehepaar, 2 Kinder, 61.200 € p.a. brutto	Ehepaar, keine Kinder, 40.000 € p.a. brutto	Ehepaar, 2 Kinder, 35.000 € p.a. brutto	Alleinstehender, keine Kinder, 21.600 € p.a. brutto
Bruttomonats-einkommen vor Arbeitslosigkeit	5.100	3.333	2.916	1.800
Nettomonats-einkommen vor Arbeitslosigkeit	3.472	2.603	2.314	1.173
ALG/Monat	2.326	1.561	1.551	704
ALG II bzw. Sozialgeld/Monat (ohne Zuschlag)*	1.559	1.025	1.559	652
Zuschlag (1. Jahr)	440	320	0	35

Früheres Bundesgebiet.

* inkl. Kosten für Unterkunft und Heizung.

Die bedarfsorientierte Absicherung des Existenzminimums muss auf einem Niveau erfolgen, das einen Abstand zu den mit Erwerbsarbeit erzielbaren Löhnen wahrt (vgl. §22 (4) BSHG). Bei Verletzung dieses Prinzips definiert die Absicherung einen faktischen Mindestlohn, der in die Bestimmung des individuellen Reservationslohns eingeht. Arbeitsuchende, deren individuelle Produktivität unter dem faktischen Mindestlohn liegt, werden systematisch vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen.

Entscheidend ist dabei nicht der Lohnabstand zu einem Durchschnittslohn – auch wenn sich dieser als Durchschnitt unterer Leistungsgruppen berechnet. Entscheidend ist vielmehr der Lohnabstand zu Tätigkeiten, die Hilfeempfänger typischerweise aufnehmen. Bei Langzeitarbeitslosen ist zu berücksichtigen, dass die erzielbaren Marktlöhne wenig mit der formalen Qualifikation korrelieren, da betriebsspezifisches und allgemein verwertbares Humankapital sowie möglicherweise auch soziale Kompetenzen verloren gegangen sein können. Relevant ist somit der Lohnabstand zu Einstiegslohnen unterer Leistungsgruppen.

Für größere Haushalte ist der Lohnabstand aufgrund des höheren Bedarfs geringer (vgl. Tabelle 2). Verschärfend wirkt sich aus, dass haushaltsspezifische economies of scale bei der Bemessung des Bedarfs nur im Rahmen der anerkannten Unterkunftskosten eine Rolle spielen. In der Folge kann der durch den Bedarf definierte Mindestlohn über der individuellen Produktivität von gering qualifizierten Hilfeempfängern liegen.

Tabelle 2: Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld nach Haushaltstypen in Euro/Monat*

Kinder (unter 7 bzw. 14 Jahre)	Alleinstehend	Alleinerziehend	Verh. Paar (beide erwerbsfähig)
0	652	-	1.025
1	-	1.077	1.299
2	-	1.351	1.559
3	-	1.611	1.827

Früheres Bundesgebiet.

* inkl. Kindergeld sowie Kosten für Unterkunft und Heizung.

Für ein verheiratetes Paar mit 2 Kindern ist ein Bruttoeinkommen von rund 1.600€ erforderlich, um den Nettobedarf der Bedarfsgemeinschaft von ca. 1.500€ mit Erwerbseinkommen zu decken. Dies entspricht bei einer Vollzeitbeschäftigung mit 38,5 Std./Woche einem Bruttostundenlohn von 9,60€. Bei unverheirateten Paaren ist der implizite Mindestlohn noch höher, da für ein gegebenes Nettoeinkommen ein höheres Bruttoentgelt erforderlich ist. Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass mit Erwerbsarbeit Aufwendungen (Fahrkosten, Kinderbetreuung) verbunden sein können. Demgegenüber bewegen sich die durchschnittlichen Bruttostundenverdienste für Arbeiter im Handwerk zwischen 8,69 € und 12,89 €. Technische Angestellte der Leistungsgruppe V im Handel verdienen durchschnittlich 1.745 €/Monat. Die Einstiegsgehälter Geringqualifizierter liegen nochmals deutlich unter diesen Durchschnittslöhnen. Größere Haushalte haben somit wenig Anreize, ihren Bedarf mit Erwerbsarbeit zu decken. Es bedarf entweder einer Absenkung der Bedarfssätze und/oder einer Aufstockung niedriger Erwerbseinkommen, um einen anreizkompatiblen Lohnabstand herzustellen.

2.2 Einbeziehung in die Sozialversicherung

Die Frage, inwieweit Transferempfänger in die Sozialversicherung einbezogen werden sollen, stellt sich nur für Personen, die keiner (sozialversicherungspflichtigen) Erwerbstätigkeit nachgehen. Unterstellt, dass die Bemühungen des Trägers der Fürsorgeleistung um die unverzügliche Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erfolgreich sind, betrifft dies im Wesentlichen Personen, die zwar erwerbsfähig sind, denen aber eine Erwerbstätigkeit aus verschiedenen Gründen nicht zugemutet werden kann. Die Notwendigkeit der Sicherstellung der medizinischen Versorgung dürfte unstrittig sein, so dass die Frage vorrangig die Rentenversicherung betrifft.

Die Rentenversicherung begründet für die Beitragzahler im Wesentlichen Ansprüche an zukünftige Einkommen. Eine Transferleistung für Erwerbsfähige wiederum knüpft an einer vorübergehenden Notlage an, die durch die Transfers aufgefangen und durch Hilfe zur Arbeit behoben werden soll. Diese beiden Ansätze sind konzeptionell unvereinbar. Zwar werden die Beiträge zum Zeitpunkt einer Notlage gezahlt, aber ob der begünstigte Hilfeempfänger zum Zeitpunkt der Auszahlung der Erträge überhaupt bedürftig ist, ist unbekannt. Der existenzsichernde Bedarf würde bei Zahlung von Rentenversicherungsbeiträgen durch den Träger der Transferleistung mithin um den Barwert der aus den Beiträgen erwachsenden Rentenansprüche erhöht. Der Lohnabstand verringert sich entsprechend und die Arbeitsanreize vermindern sich.

3. Anreize und Sanktionen

Ein effektiver Arbeitsanreiz ist in erster Linie eine Frage des Einkommens. Ein Arbeitsanreiz entsteht, wenn mehr oder höherwertige Arbeit und damit verbundenes höheres Bruttoeinkommen auch in mehr verfügbarem Einkommen resultiert. Erhöht sich das verfügbare Einkommen dagegen nicht oder nur geringfügig, weil zusätzliches Erwerbseinkommen durch Transferentzug und Abgaben aufgezehrt wird, ist der Verbleib im Transferbezug attraktiver. Die entscheidende Stellschraube für die Attraktivität von Erwerbsarbeit ist somit die Grenzbelastung – der relative Teil zusätzlichen Bruttoeinkommens, der durch Abgaben und Transferentzug wieder verloren

geht. Zwar sieht das Gesetz die Verpflichtung vor, dass Möglichkeiten zur Aufnahme einer Arbeit wahrgenommen werden müssen. Aber die Durchsetzung der Verpflichtung gestaltet sich äußerst schwierig, wenn sie nicht mit positiven Anreizen verbunden ist. Ohne Anreize werden Hilfeempfänger versuchen, sich der Verpflichtung zu entziehen. Durch eine strenge Kontrolle mag die Verpflichtung durchgesetzt werden können, was aber seinerseits mit administrativen Kosten verbunden ist.

Empfänger von Transferleistungen verhalten sich ökonomisch rational, wenn sie bei Grenzbelastungen des Bruttoeinkommens nahe 100% ihr individuelles Arbeitsangebot nicht ausdehnen. Dieses ökonomisch rationale Verhalten verursacht negative externe Effekte: Da kein Arbeitsanreiz besteht, verbleiben die Betroffenen im Transferbezug. Durch lange Phasen der Nichterwerbstätigkeit entwertet sich ggf. vorhandenes Humankapital. Zusätzlich kann es zu einem Verlust grundlegender sozialer Kompetenzen oder schwerwiegenden sozialen Problemen (Drogensucht usw.) kommen. Die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt wird zusehends schwerer, selbst wenn sich die Rahmenbedingungen ändern und die Grenzbelastung (z.B. durch ein Einstiegsgeld o.ä.) sinkt. Eine hohe Grenzbelastung ist zudem ein starker Anreiz für Schwarzarbeit.

Die Sozialhilfe ist gegenwärtig durch eine hohe Grenzbelastung und dementsprechend wenig Arbeitsanreize charakterisiert. Die Ursache liegt in der Weise, in der der Regelbedarf einer Bedarfsgemeinschaft berechnet wird. Die Sozialhilfe stockt Erwerbs- und andere Einkommen auf den Bedarf auf, wenn die vorrangigen Einkommen darunter liegen. Ein höheres vorrangiges Einkommen resultiert demzufolge in einer unmittelbaren Absenkung des Aufstockungsbetrages mit Ausnahme eines Freibetrages in „angemessener Höhe“ (§ 76 BSHG). Die meisten Kommunen halten sich bei der Festlegung der Freibetragshöhe an die Empfehlungen der Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (vgl. Klös/Peter 2001). Diese sehen einen Grundfreibetrag von 25% des Eckregelsatzes (73,75€) zuzüglich 15% des darüber hinausgehenden Erwerbseinkommens, höchstens aber 50% des Eckregelsatzes (147,50€) bezogen auf das Nettoeinkommen vor.²⁰ Die Deckelung des Freibetrages führt dazu, dass ab einem bestimmten, vom Haushaltszusammenhang abhängenden Bruttolohn das verfügbare Einkommen nicht mehr ansteigt. Sämtliches zusätzliches Erwerbseinkommen wird von der ergänzenden Sozialhilfe wieder abgezogen. Abhängig von der Qualifikation und den damit verbundenen Verdienstmöglichkeiten des Hilfeempfängers kann es zu einer Situation kommen, in der ein Transferempfänger sein verfügbares Einkommen maximiert, ohne dass er das maximal erzielbare Bruttoeinkommen realisiert. Ein typischer Fall wäre der Verbleib in Teilzeitarbeit, obwohl die Möglichkeit einer Vollzeitbeschäftigung mit entsprechend höherem Einkommen gegeben wäre. Die Transferentzugsrate von 85% nach Ausschöpfung des geringen Grundfreibetrages ist indes schon so hoch, dass Hilfeempfänger mit einer durchschnittlichen Freizeitpräferenz kein Anreiz haben, überhaupt einer Erwerbstätigkeit nachzugehen.

Der Erwerbsfreibetrag hat einen weiteren Effekt, der das ganze Dilemma des Versuchs, die Frage der Arbeitsanreize im Sozialhilfesystem selbst zu lösen, verdeutlicht.

²⁰ Für Alleinerziehende gelten höhere Freibeträge.

Durch die Freistellung eines Teils des Erwerbseinkommens von der Anrechnung auf den Sozialhilfeanspruch verschiebt sich die Einkommensgrenze, bis zu der ein Sozialhilfeanspruch besteht, entsprechend nach oben. Eine Erhöhung des Freibetrages oder gar ein Verzicht auf die Deckelung würde zwar das Problem der hohen Grenzbelastung mindern, vergrößert aber den Kreis der Anspruchsberechtigten. Die Folge ist einerseits, dass auch mittlere Einkommen Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe erhalten. Andererseits tritt zum Sozialhilfeanspruch die Einkommensteuerpflicht hinzu. Aus ordnungspolitischer Sicht ist es nicht hinnehmbar, dass die öffentliche Hand – jeweils mit erheblichem administrativem Aufwand – gleichzeitig auf der einen Seite Steuern einzieht und auf der anderen Seite eine Fürsorgeleistung gewährt.

Die Problematik zeigt auf, dass die Frage der Arbeitsanreize nicht im Sozialhilfesystem beantwortet werden kann. Jeder Versuch, die hohe Grenzbelastung zu senken führt zu einer Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten. Da die Aufstockung niedriger Löhne eine staatliche Umverteilung ist, kann sie auch nicht innerhalb des Systems der Sozialversicherung angelegt werden. Der einzig sinnvolle und ordnungspolitisch korrekte Ansatz ist eine Lösung innerhalb des Steuersystems im Rahmen einer negativen Einkommensteuer. Erwerbstätige hätten – unabhängig vom Umfang ihrer Erwerbstätigkeit – keine Ansprüche auf eine Fürsorgeleistung. Stattdessen erhalten sie eine Steuergutschrift, die sicherstellt, dass einerseits Erwerbsarbeit welcher Form auch immer finanziell attraktiver ist als der ausschließliche Bezug von Transfers und andererseits dass steigende Bruttoeinkommen auch in höheren verfügbaren Einkommen resultieren.

3.1 Anreize im Existenzgrundlagengesetz

Der Gesetzentwurf für ein Existenzgrundlagengesetz sieht deutliche Änderungen des Systems der Erwerbsfreibeträge gegenüber der gegenwärtigen Praxis vor. Bis zu einem Bruttoeinkommen von 400 € wird kein Einkommen von der Anrechnung freigestellt. D.h. die Annahme eines Mini-Jobs lohnt sich nicht, die Grenzbelastung beträgt 100%. Bis 1.100 € Bruttoeinkommen wird 50% des über 400 € hinausgehenden korrespondierenden Nettoeinkommens von der Anrechnung freigestellt. Die Grenzbelastung sinkt – wegen der einsetzenden Sozialversicherungspflicht und ggf. Einkommensteuerlast aber nicht auf 50%. Bei Bruttoeinkommen über 1.100 € bis 2.200 € werden zusätzlich 15% des korrespondierenden Nettoeinkommens auf die Transferleistung nicht angerechnet. Die Grenzbelastung steigt an und fällt erst dann wieder ab, wenn die Einkommensschwelle, bis zu der ein Anspruch auf Transfers besteht, überschritten ist. Bei darüber liegenden Einkommen wird der zusätzliche Verdienst zu 100% von der Transferleistung abgezogen.²¹

Die Abbildungen 1 und 2 zeigen, dass alle betrachteten Haushaltstypen mit steigenden Bruttoeinkommen durchgehend ansteigende verfügbare Einkommen realisieren, wenn man von der geringfügigen Beschäftigung absieht. Die Grenzbelastung erreicht keine 100% und es entsteht keine Sozialhilfefalle. Für größere Haushalte bestehen indes wenig Anreize, das Bruttoeinkommen auf über

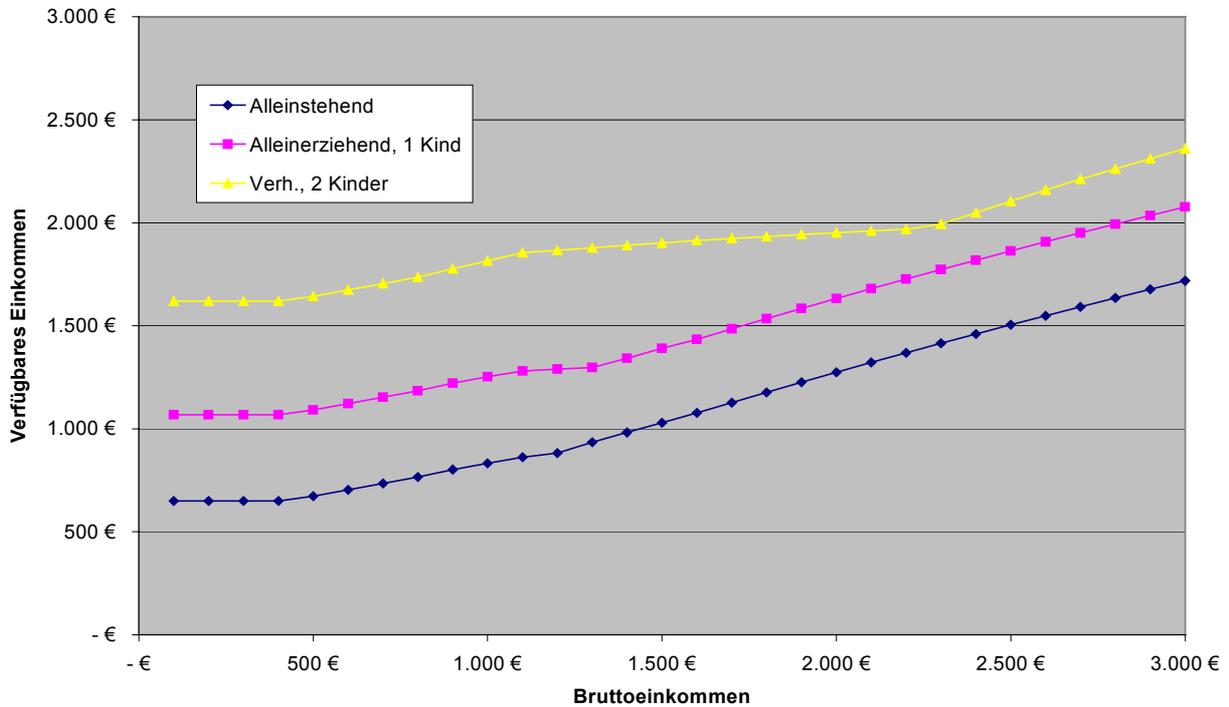
1.100 € auszudehnen. Auf der anderen Seite steigt die Einkommensschwelle, bis zu der ein Transferanspruch besteht. Für Alleinstehende sind es ca. 1.100 €, für Alleinerziehende mit 1 Kind 1.200 €²² und für Verheiratete mit 2 Kindern 2.200 € Bruttoeinkommen. Dies erreicht nahezu Durchschnittseinkommen. Zudem entsteht in diesem Bereich bereits eine Einkommensteuerlast. Ein verheirateter Alleinverdiener mit 2 Kindern und einem Bruttomonatseinkommen von 2.000 € zahlt monatlich etwa 66 € Einkommensteuer, erhält auf der anderen Seite aber Transferleistungen von gut 100 €.²³

²¹ Für die meisten Haushalte fällt in diesem Einkommensbereich der Anspruch auf Transfers weg. Die 100%-Anrechnung betrifft folglich allenfalls sehr große Haushalte.

²² Der Lohnzuschlag hängt auch von der Unterhaltsleistung ab.

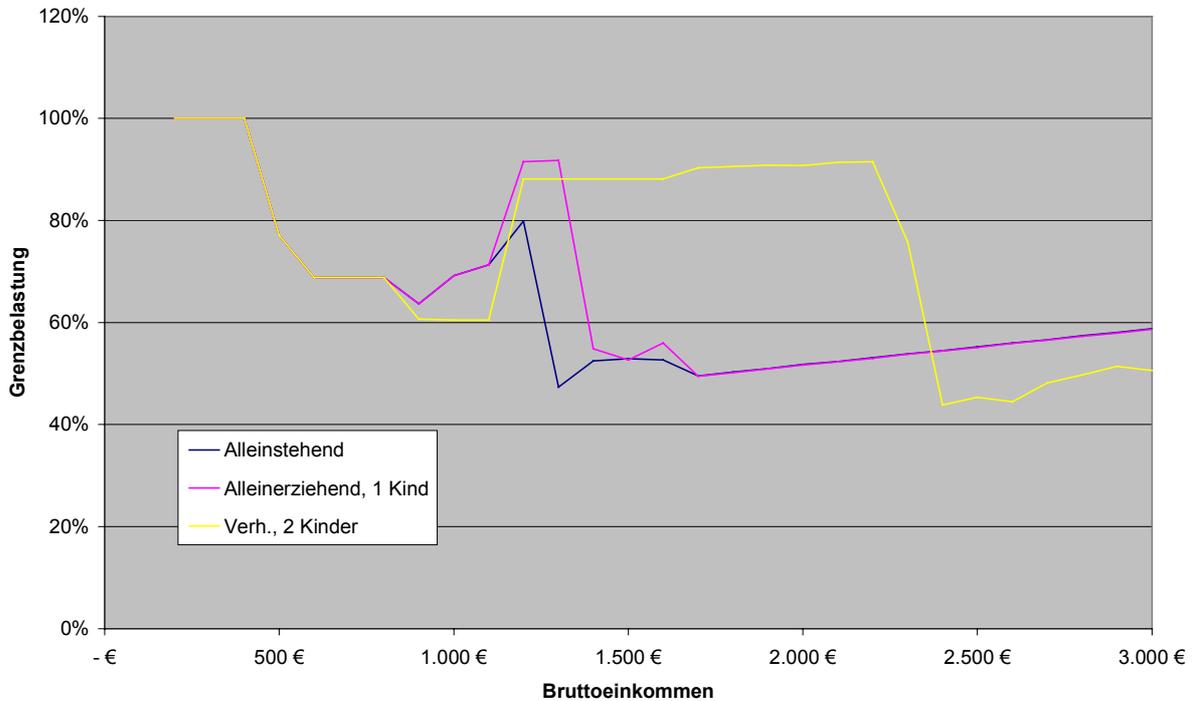
²³ Dieses Problem entsteht in erster Linie durch die Besserstellung von Kindern von Transferempfängern gegenüber Kindern von Erwerbstätigen, die im Hartz IV-Entwurf noch stärker ausgeprägt ist.

Abbildung 1: Bruttoeinkommen und verfügbares Einkommen im Existenzgrundlagengesetz für ausgewählte Haushaltstypen



Institut der deutschen Wirtschaft.
Früheres Bundesgebiet. Für Alleinerziehende wird ein monatlicher Unterhalt von 200€ unterstellt.

Abbildung 2: Grenzbelastung im Existenzgrundlagengesetz für ausgewählte Haushaltstypen



Institut der deutschen Wirtschaft.
Früheres Bundesgebiet. Für Alleinerziehende wird ein monatlicher Unterhalt von 200€ unterstellt.

3.2 Anreize im Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

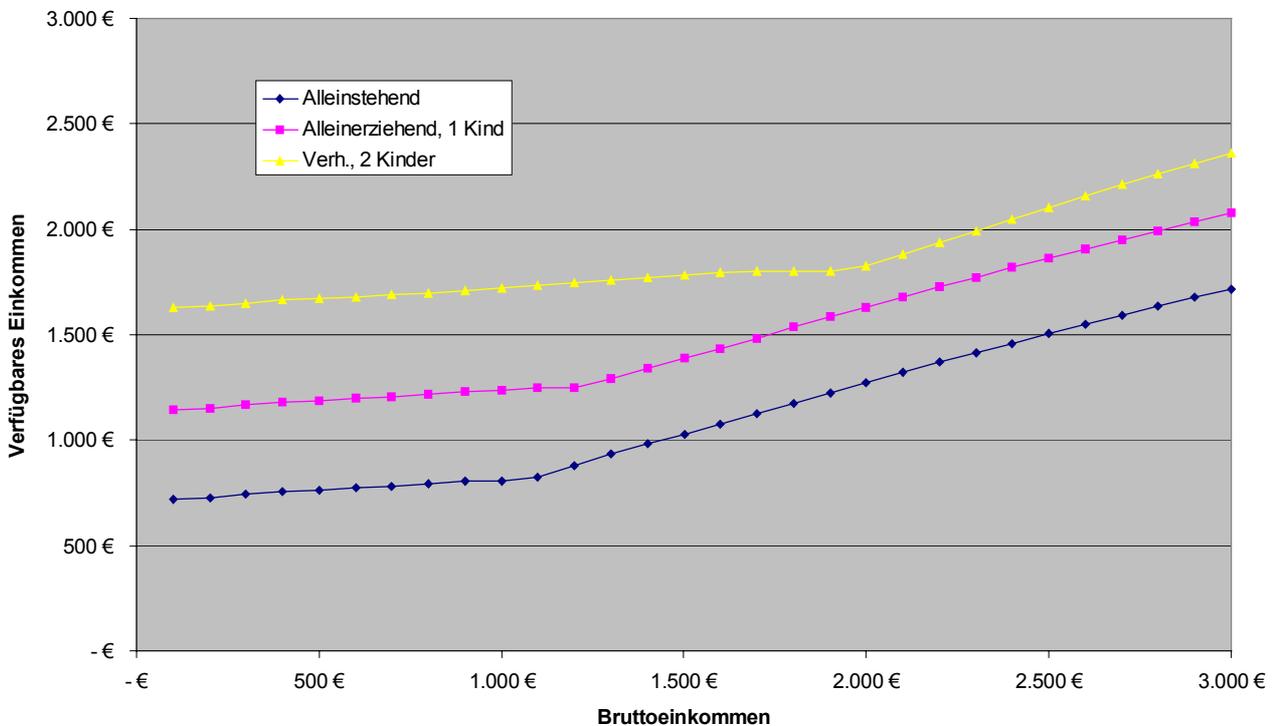
Auch der Gesetzentwurf für ein Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) sieht eine Erhöhung der Erwerbsfreibeträge für Transferempfänger vor. Anrechnungsfrei bleibt ein Grundbetrag von 20% der Regelleistung für einen Alleinstehenden (69 €). Zusätzlich bleiben 15% des übersteigenden Nettoeinkommens anrechnungsfrei.⁶ Der Freibetrag wird abhängig von der Haushaltsgröße gedeckelt bei 45% der Regelleistung für Alleinstehende (155 €) bis zu 80% der Regelleistung für Haushalte mit 5 oder mehr Personen (276 €). Für Alleinstehende und Alleinerziehende macht sich die Deckelung nicht bemerkbar, da bei dem Einkommen, bei dem die Deckelung einsetzt, der Transferanspruch gerade erlischt. Verheiratete mit 2 Kindern geraten jedoch bei einem Bruttoeinkommen von 1.800 € bis 1.900 € in die Abgabefälle (siehe Abbildungen 3 und 4). Die negativen Anreizwirkungen halten sich indes in Grenzen, da der Einkommensbereich mit einer Grenzbelastung von 100% nicht sehr breit ist. Bedenklicher ist, dass die Grenzbelastung über den gesamten Einkommensbereich, den gering Qualifizierte und Teilzeiterwerbstätige typischerweise abdecken, mit rund 90% überaus

hoch ist.

Die Einkommensgrenze, bis zu der ein Anspruch auf Arbeitslosengeld II besteht, ist mit ca. 1.000 € (Alleinstehende), 1.200 € (Alleinerziehende mit 1 Kind) bzw. 1.900 € (Verheiratete mit 2 Kindern) etwas niedriger als im Existenzgrundlagengesetz, überschreitet jedoch auch die Grenze, jenseits derer Einkommensteuer anfällt.

⁶ Im Unterschied zum Existenzgrundlagengesetz werden zur Berechnung des bereinigten Nettoeinkommens nicht nur Steuern und Sozialabgaben, sondern auch die „mit der Erzielung des Einkommens verbundenen notwendigen Ausgaben“ vom Bruttoeinkommen abgezogen. In den folgenden Beispielrechnungen wurde ein Betrag von 87 € angesetzt.

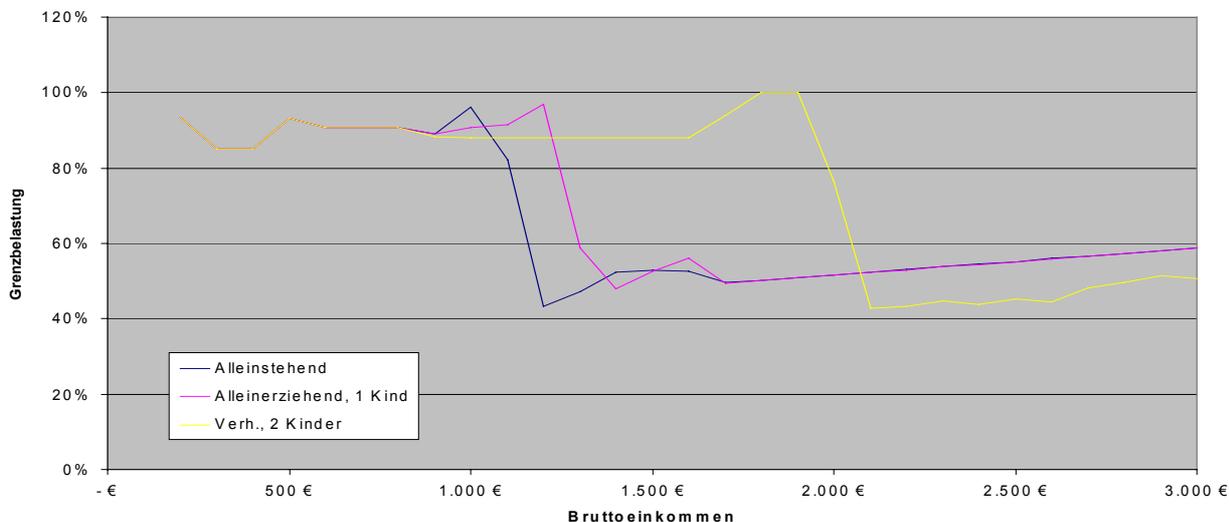
Abbildung 3: Bruttoeinkommen und verfügbares Einkommen im Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt für ausgewählte Haushaltstypen



Institut der deutschen Wirtschaft.

Früheres Bundesgebiet. Für Alleinerziehende wird ein monatlicher Unterhalt von 200€ unterstellt. Für Verheiratete wird angenommen, dass beide Partner erwerbsfähig sind.

Abbildung 4: Grenzbelastung im Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt für ausgewählte Haushaltstypen



Institut der deutschen Wirtschaft

Früheres Bundesgebiet. Für Alleinerziehende wird ein monatlicher Unterhalt von 200€ unterstellt. Für Verheiratete wird angenommen, dass beide Partner erwerbsfähig sind.

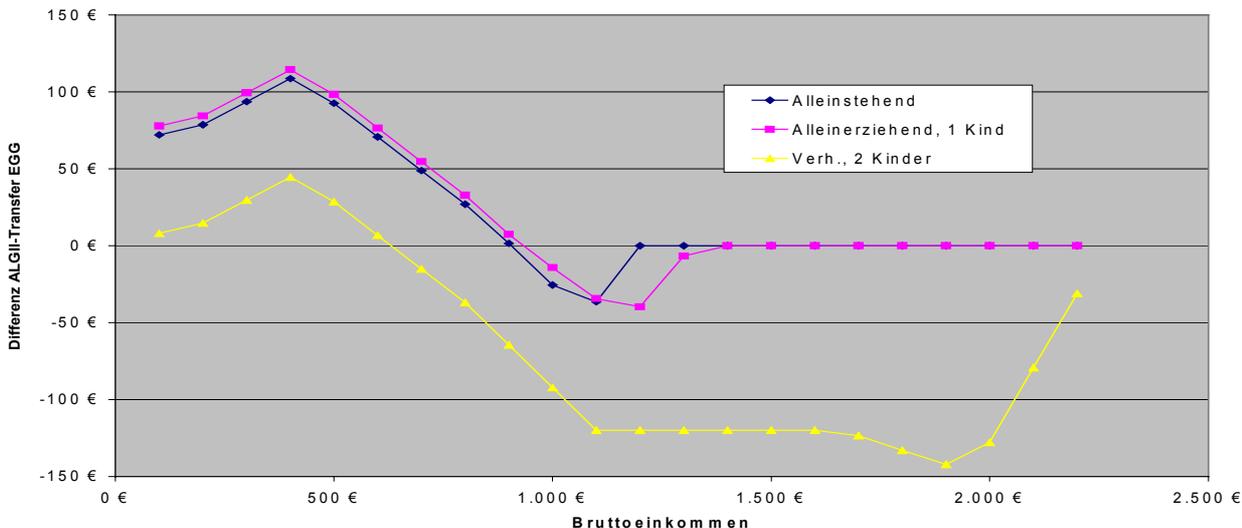
3.3 Kritische Würdigung und Vergleich

Beide in den vorangegangenen Abschnitten diskutierten Modelle der Neuregelung der Erwerbsfreibeträge stellen eine Verbesserung gegenüber dem Status Quo dar. Das Existenzgrundlagengesetz senkt die Grenzbelastung in dem beschäftigungspolitisch bedeutsamen Einkommensbereich bis 1.100€ stärker, erkaufte dies aber mit einer stärkeren Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten. Von Bedeutung ist ferner, dass im Existenzgrundlagengesetz der Bedarf (ausgehend vom gegenwärtigen durch die Sozialhilfe definierten Bedarf) etwas niedriger angesetzt ist.

tigen durch die Sozialhilfe definierten Bedarf) etwas niedriger angesetzt ist.

Insgesamt zeigt sich, dass das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sehr geringe Einkommen bis etwa 1.000 € stärker, etwas höhere Einkommen dafür weniger begünstigt (Abbildung 5). Solche geringen Einkommen fallen gewöhnlich in Teilzeitarbeitsverhältnissen an. Insofern bietet das Existenzgrundlagengesetz größere Anreize, eine Vollzeitbeschäftigung aufzunehmen.

Abbildung 5: Differenz der Transferhöhe zwischen ALGII und Transfers im Existenzgrundlagengesetz



Institut der deutschen Wirtschaft.

4. Aufgaben- und Finanzverantwortung

Eines der schwerwiegenden Probleme der bisherigen föderalen Arbeitsteilung zwischen Arbeitslosen- und Sozialhilfe bei der Existenzsicherung von Arbeitslosen bestand in der ungenügend fokussierten Konnexität von finanzieller Ausgabenkompetenz und funktionaler Zuständigkeit. Zuständig für die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen ist die Bundesanstalt für Arbeit, die aber wegen der Umlagefinanzierung der Arbeitslosenversicherung und der Finanzierung der Arbeitslosenhilfe durch den Bund nicht unmittelbar von dem Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit betroffen ist. Die Kommunen als „financer of last resort“ sind finanziell betroffen, da eine steigende Anzahl Arbeitsloser aus dem Bereich der Arbeitslosenversicherung bzw. Arbeitslosenhilfe herausfällt. Sie sind aber – im klassischen Verständnis der föderalen Arbeitsteilung – nicht zuständig, da die Arbeitsmarktpolitik Sache der Arbeitsverwaltung ist. In der Folge entstehen soziale Verschiebepunkte: Die Kommunen beschäftigen Arbeitslose in sozialversicherungspflichtigen Tätigkeiten, bis sie einen Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben haben. Damit ist das Problem unabhängig vom tatsächlichen Wiedereingliederungserfolg zunächst gelöst. Die Arbeitsämter wiederum sind nicht in der Lage, den komplexen Problemlagen Langzeitarbeitsloser mit dem ihnen zur Verfügung stehenden Instrumentarium zu begegnen.

Vor diesem Hintergrund ist die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ein überfälliger Schritt. Es stellt sich unmittelbar die Frage, welche föderale Ebene welche beschäftigungspolitischen Aktivitäten entfalten soll. Die Beantwortung dieser Frage muss zwei Grundsätze berücksichtigen:

1. Die funktionale Verantwortung für die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen muss bei der föderalen Ebene liegen, die die größte Kompetenz vorweist und die notwendige Infrastruktur für die Wiedereingliederung vorhält.
2. Finanzielle und funktionale Verantwortung müssen in einer Hand liegen.

Mit dem Existenzgrundlagengesetz (EGG) und dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) stehen sich zwei grundsätzlich verschiedene Modelle der föderalen Arbeitsteilung an der Schnittstelle von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik gegenüber. Ersteres sieht als funktionalen Träger der Existenzsicherung i.d.R. die kreisfreien Städte und Landkreise, Letzteres die Bundesanstalt für Arbeit.

Das Konnexitätsprinzip der einheitlichen funktionalen und finanziellen Verantwortung ist in beiden Ansätzen grundsätzlich gewahrt. Im Hartz IV-Entwurf liegt die finanzielle Verantwortung beim Bund. Die funktionale Verantwortung liegt bei der Bundesanstalt für Arbeit, die als Erfüllungsgehilfe des Bundes betrachtet werden kann. Offen ist indes, inwieweit sich die Bundesanstalt als Vertreter des Bundes betrachtet oder ob sie sich – nicht zuletzt durch die Struktur der Selbstverwaltung – vorwiegend als Träger der Arbeitslosenversicherung begreift. In letzterem Fall stünde das Konnexitätsprinzip in Frage, da der Bund die finanzielle Verantwortung trägt, die Bundesanstalt aber die Interessen der Versicherten-gemeinschaft der Arbeitslosenversicherung und nicht die

des Bundes vertritt. Die Relevanz dieser möglichen Schieflage zeigt sich bereits bei der Diskussion um den Aussteuerungsbetrag, den die BA für Abgänger aus Arbeitslosengeld, die Zugänge in ALGII werden, bezahlen soll. Begreift man die Bundesanstalt allein als Erfüllungsgehilfe des Bundes, bedeutet diese Regelung per se, dass sich der Bund die Zahllast selbst von der einen in die andere Hand legt, da das Defizit der Bundesanstalt vom Bund zu tragen ist.

Dagegen ist der EGG-Entwurf weniger von derartigen Problemen belastet. Die Kommunen tragen sowohl die finanzielle als auch die funktionale Verantwortung. Von großer Bedeutung ist indes, wie der Finanzausgleich zwischen Bund und Kommunen konditioniert sein wird. Eine pauschale und fixierte Überweisung der bisherigen Aufwendungen für Empfänger von Arbeitslosenhilfe (einschl. der Verwaltungsaufwendungen und Kosten der bislang von der Bundesanstalt getragenen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik) würde dem Konnexitätsprinzip am ehesten gerecht. Kommunen, die erfolgreich bei der Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen sind, erhalten finanziellen Spielraum für andere Aufgaben. Es entsteht ein Eigeninteresse zur nachhaltigen Beseitigung der Arbeitsmarktprobleme. Wird aber die Ausgleichszahlung an die Entwicklung der Ausgaben für Transferleistungen gekoppelt, entfällt der Anreiz. Andererseits bestünde dann auch kein Anreiz für den Bund bzw. die Bundesanstalt für Arbeit, die Betroffenen durch Inaktivität an die Kommunen weiterzureichen.

Die Frage, wer bei der Reintegration Arbeitsloser gegenwärtig die größere Kompetenz vorweist, ist kaum eindeutig und abschließend zu beantworten. Dies liegt einerseits an den differenzierten Problemlagen der Arbeitslosen und andererseits an den unterschiedlich weit entwickelten Eingliederungsstrategien der Kommunen. Die Annahme, dass die Bundesanstalt für Arbeit eine größere Kompetenz bei der reinen Arbeitsvermittlung aufweist, erscheint ebenso plausibel wie die Vermutung, dass die Kommunen mehr Kompetenz bei der Behebung sozial begründeter Eingliederungshemmnisse haben. Sie haben zudem bereits die Verantwortung für die dafür erforderliche Infrastruktur (Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung etc.).

Es erscheint zweckmäßiger und effizienter, wenn die Kommunen Vermittlungsleistungen extern beziehen als dass die Bundesanstalt für Arbeit sowohl die fehlenden Kompetenzen in der sozialen Betreuung aufbaut als auch die Infrastruktur entweder extern bezieht oder selbst aufbaut. Die Erwartung, dass die Kommunen diese öffentlichen Dienstleistungen freiwillig, d.h. ohne ein Eigeninteresse vorhalten, dürfte sich spätestens bei der nächsten kommunalen Finanzkrise als Illusion erweisen. Zudem würde der Ausgangspunkt der Reform, nämlich das Nebeneinander von arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Ansätzen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit zu beseitigen, konterkariert.

Ein weiteres Argument für die kommunale Zuständigkeit entsteht aus dem Unbehagen gegenüber den monolithischen Strukturen der Arbeitsverwaltung in Deutschland und den damit verbundenen, nicht ermutigenden Erfahrungen. Die Effizienz einer Organisation sinkt mit zunehmender Größe. Es läuft den Bemühungen der Bundesanstalt für Arbeit um eine effizientere Organisation

zuwider, wenn sie mit zusätzlichen sachfremden Aufgaben überlastet wird. Letztlich gibt es wenig Argumente dafür, das Prinzip Fürsorgeleistungen auf den unteren föderalen Ebenen anzusiedeln, zu durchbrechen.

2. Schlussfolgerungen

Die vorliegenden Gesetzentwürfe zur Reform der Schnittstelle von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik beleuchten zwei entscheidende Weichenstellungen aus unterschiedlichen Perspektiven:

1. Wie können geringe Erwerbseinkommen anreizkonform auf den Bedarf aufgestockt werden?
2. Welche föderale Ebene soll die Verantwortung einer Grundsicherung tragen?

Ad 1)

Die Aufstockung niedriger Einkommen ist eine notwendige, zentrale Voraussetzung, um einen Anreiz zur Erwerbsarbeit zu schaffen. Ohne diesen Anreiz werden anderweitige Bemühungen wie Mitwirkungspflichten oder Hilfen zur Eingliederung ins Leere laufen. Die in den Gesetzentwürfen vorgeschlagenen Wege der Gestaltung der Freibeträge weisen in die richtige Richtung. Sie schaffen aber auch ihrerseits neue Probleme. Je größer der Anteil ist, der erwerbstätigen Hilfeempfängern von ihrem Erwerbseinkommen belassen wird, desto mehr weitet sich der Kreis der Anspruchsberechtigten aus – bis in Bereiche von Durchschnittseinkommen. Es kommt zu einer Situation, in der Personen Einkommensteuer zahlen, die von einer Behörde mit erheblichem Aufwand berechnet und erhoben wird und auf der anderen Seite Transferleistungen erhalten, die von einer anderen Behörde mit erheblichem Aufwand berechnet und ausgezahlt werden. Diese doppelte Umverteilung ist absurd und ineffizient. Es zeigt sich, dass das System der Transferleistungen grundsätzlich ungeeignet ist, einen Rahmen für die Aufstockung niedriger Erwerbseinkommen zu bilden. Gleichsam ungeeignet ist das System der Sozialversicherung. Hier würde das Versicherungsprinzip in nicht hinnehmbarer Weise geschwächt. Der einzig ordnungspolitisch korrekte und praktikable Weg ist die Aufstockung im Rahmen des Steuersystems. Umverteilung durch progressive Steuersätze ist bereits gegenwärtig im Steuersystem verankert. Es ist nur konsequent, auch die Umverteilung am unteren Rand dort zu verankern. Dies impliziert, dass Erwerbstätige – unabhängig von ihrem Einkommen – grundsätzlich keinen Anspruch auf eine Grundsicherung haben können. Ist das Einkommen nicht ausreichend, um das Existenzminimum zu sichern, erfolgt eine Steuergutschrift, die – gerade wegen ihrer Unabhängigkeit vom Transfersystem – so gestaltet sein kann, dass einerseits Erwerbsarbeit grundsätzlich besser gestellt wird als der ausschließliche Transferbezug und andererseits steigende Bruttoeinkommen mit steigenden verfügbaren Einkommen verbunden sind.

Ad 2)

Aus gutem Grund hat der Gesetzgeber Fürsorgeleistungen auf der unteren föderalen Ebene angesiedelt. Die Kommunen weisen die erforderliche Nähe zu den Betroffenen auf und haben ein inhärentes unmittelbares Eigeninteresse an der Lösung sozialer Probleme. Es sollte ein mindestens ebenso guter Grund vorliegen, wenn dieses Prinzip durchbrochen werden soll. Dieser Grund ist bei der diskutierten Reform der sozialen Sicherung nicht erkennbar. Da Aufgaben- und Finanzverantwortung zwin-

gend in einer Hand liegen müssen, ist auch die Finanzierung der Fürsorgeleistung durch die Kommunen zu gewährleisten. Um das Eigeninteresse an der Lösung sozialer Probleme nicht zu schwächen, darf der finanzielle Ausgleich durch den Bund nicht an die tatsächlichen Ausgaben für die Transferleistungen gekoppelt werden. Nur so erhalten Kommunen, die erfolgreiche Konzepte zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt entwickeln, finanzielle Spielräume für andere Aufgaben und damit auch einen starken Anreiz, solche Konzepte zu entwickeln. Die Ansätze der Aufstockung niedriger Einkommen im Steuersystem einerseits und kommunaler Verantwortung andererseits lassen sich sogar weiterentwickeln und verknüpfen. Es wäre nur konsequent, wenn die Kommunen neben Aktivierungsstrategien und Mitteleinsatz auch über die finanziellen Arbeitsanreize gemäß den Gegebenheiten vor Ort entscheiden können. Dies setzt voraus, dass die Kommunen ein Instrument zur Gestaltung des Steuersystems in der Hand haben, etwa in Form eines kommunalen Heberechtes auf die Einkommensteuer.

Demgegenüber ist die Übertragung der Verantwortung für die Hilfeempfänger auf den Bund bzw. die Bundesanstalt für Arbeit mit zahlreichen Problemen behaftet:

- Es ist unsicher, inwieweit Bund und Bundesanstalt für Arbeit ein gemeinsames Interesse vertreten. Insofern ist auch fraglich, ob die Bundesanstalt ein Eigeninteresse zur Lösung der Probleme entwickeln kann.
- Die Bundesanstalt hat keine Erfahrungen mit den komplexen sozialen Problemlagen Langzeitarbeitsloser.
- Die Bundesanstalt müsste die Infrastruktur, die für die Behandlung sozialer Probleme erforderlich ist, parallel zu den kommunalen Strukturen aufbauen. Die Erwartung, kommunale Strukturen nutzen zu können, ist illusionär und führt die eigentliche Intention der Reform, nämlich arbeitsmarkt- und sozialpolitische Ansätze zu verzahnen, ad absurdum.

Literatur

Boss, A., 2002, *Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize*, Kieler Studien 318, Berlin u.a.

Hagen, T.; Steiner, V., 2000, *Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit*, ZEW Wirtschaftsanalysen Band 51, Baden-Baden.

Klös, H.-P.; Peter, W., 2001, *Strategien einer aktivierenden Sozialpolitik*, in: *Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Fördern und Fordern*, Köln, S. 177-210.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2002, *Statistisches Jahrbuch 2002*, Stuttgart.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)698

6. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 -
- b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -
- c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -
- d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

Professor Dr. Winfried Boecken, Universität Konstanz

Bezogen auf die Themen der Anhörung zu den vorgenannten Gesetzentwürfen wird im Folgenden zu zwei Fragen näher Stellung genommen:

- Ist die Anordnung einer grundsätzlichen Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme für Leistungsempfänger unter Androhung eines Leistungsausschlusses bei unberechtigter Verweigerung der Aufnahme einer angebotenen unzumutbaren Erwerbstätigkeit (§§ 12ff., 21 SGB XII-E) verfassungsrechtlich zulässig?
- Wie ist die Einfügung eines Art. 106b in das Grundgesetz nach dem von der CDU/CSU-Fraktion vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 15/1527), insbesondere die Regelung des Art. 106b Abs. 2 GG-E, zu bewerten?

I. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Anordnung einer grundsätzlichen Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme für erwerbsfähige Leistungsempfänger unter Androhung eines Leistungsausschlusses bei unberechtigter Weigerung der Aufnahme einer angebotenen und zumutbaren Erwerbstätigkeit (§§ 12ff., 21 SGB XII-E)

Nach Art. 1 des Entwurfs eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen (EGG) soll das Sozialgesetzbuch unter Aufhebung unter anderem des Bundessozialhilfegesetzes (Art. 88 EGG) um ein Zwölftes Buch – Existenzgrundlagen – ergänzt werden (SGB XII-E). Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 SGB XII-E ist es Aufgabe und Ziel die-

ses Buches, Menschen in Notlagen zu helfen, ihnen die Mindestvoraussetzungen für eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung zu sichern und die Führung eines menschenwürdigen Lebens zu ermöglichen. Die Hilfen sollen die hilfesuchende Person soweit wie möglich dazu befähigen, ihren Lebensunterhalt und den ihrer unterhaltsberechtigten Angehörigen durch den Einsatz der eigenen Arbeitskraft zu beschaffen und von öffentlichen Hilfen unabhängig zu leben (§ 1 Abs. 1 Satz 2 SGB XII-E). Nach § 1 Abs. 2 SGB XII-E umfassen die Hilfen zur Sicherung der Existenzgrundlage die Lohnfreistellung für erwerbstätige hilfesuchende Personen, die Hilfe zur Existenzsicherung, die Hilfen in besonderen Lebenslagen und die Hilfe zur Existenzsicherung im Alter. § 2 Abs. 1 SGB XII-E regelt den sogenannten Nachranggrundsatz, wonach Hilfe nach diesem Buch nicht erhält, wer sich selbst helfen kann oder wer die erforderliche Hilfe von anderen, besonders von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen erhält.

Gemäß § 11 Abs. 1 SGB XII-E können Hilfe zur Sicherung ihrer Existenzgrundlage auch erwerbsfähige hilfesuchende Personen, die 15 Jahre alt sind und das 65. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und nicht voll erwerbsgemindert im Sinne des § 43 Abs. 2 SGB VI sind, erhalten. Dabei wird nach § 11 Abs. 2 SGB XII-E vermutet, dass diese Personen erwerbsfähig sind.

Die Regelung des § 12 Abs. 1 SGB XII-E bestimmt, dass jede erwerbsfähige hilfesuchende Person ihre Arbeits-

kraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und ihre unterhaltsberechtigten Angehörigen einsetzen muss. Nach § 12 Abs. 1 Satz 2 SGB XII-E ist darauf hinzuwirken, dass die hilfeschuchende Person sich um Arbeit bemüht und Arbeit findet. Soweit hilfeschuchende Personen keine Arbeit finden können, sind sie nach § 12 Abs. 2 Satz 1 SGB XII-E zur Annahme einer für sie zumutbaren Beschäftigung nach § 18 SGB XII-E oder zur Teilnahme an einer Hilfe zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit nach § 19 SGB XII-E verpflichtet. Die Verpflichtung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder Teilnahme an einer Maßnahme nach §§ 18, 19 SGB XII-E besteht nur nach Maßgabe der in § 13 SGB XII-E bestimmten Zumutbarkeitsgrenzen, wobei nach § 14 SGB XII-E der hilfeschuchenden Person die Beweislast für das Vorliegen eines Unzumutbarkeitsgrundes auferlegt wird.

In § 17 Abs. 1 SGB XII-E wird die Vermittlung einer Erwerbstätigkeit, einer Beschäftigung oder von Hilfen nach § 19 SGB XII-E zur Pflichtaufgabe der Träger der Existenzsicherung erklärt. Dabei soll oberstes Ziel der Vermittlungstätigkeit die Beschäftigung der erwerbsfähigen hilfeschuchenden Person im allgemeinen Arbeitsmarkt oder der Aufbau oder die Sicherung einer ausreichenden wirtschaftlichen Existenzgrundlage durch selbständige Erwerbstätigkeit sein.

Schließlich ist in § 21 SGB XII-E ein Ausschluss des Anspruchs auf Hilfe zur Existenzsicherung geregelt. Danach haben erwerbsfähige Hilfeschuchende, die sich weigern, eine ihnen angebotene unzumutbare Erwerbstätigkeit oder Beschäftigung nach § 18 SGB XII-E zu leisten oder Hilfen nach § 19 SGB XII-E anzunehmen, den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung (§ 16 SGB XII-E) verweigern oder die keine ausreichenden Eigenbemühungen nachweisen, keinen Anspruch auf Hilfe zur Existenzsicherung (§ 21 Abs. 1 Satz 1 SGB XII-E). Dabei ist die Hilfe in einer ersten Stufe um den in der nach § 44 SGB XII-E zu erlassenen Rechtsverordnung bestimmten Pauschbetrag zu kürzen, in diesem Fall erhält die hilfeschuchende Person lediglich die laufenden Leistungen für eine angemessene Unterkunft und die Kosten für Heizung (§ 21 Abs. 1 Sätze 2 und 3 SGB XII-E). Gemäß § 21 Abs. 1 Satz 4 SGB XII-E ist erforderlichenfalls die Hilfe weiter zu kürzen und schließlich vollständig zu versagen, bis die hilfeschuchende Person ihren Verpflichtungen nachkommt. Bei der Kürzung bzw. der Versagung der Leistung ist nach § 21 Abs. 4 SGB XII-E so weit wie möglich zu vermeiden, dass die unterhaltsberechtigten Angehörigen der in den Absätzen 1 und 2 genannten Personen oder andere mit ihnen in der Haushaltsgemeinschaft lebende Hilfeschuchende durch die Versagung oder die Einschränkung der Hilfe mitbetroffen werden.

Die Skizzierung der vorstehenden Regelungen des SGB XII-E macht deutlich, dass über die Ausschlussregelung des § 21 SGB XII-E auf erwerbsfähige hilfeschuchende Personen ein mittelbarer Zwang ausgeübt wird, eine angebotene und zumutbare Erwerbstätigkeit (bzw. Beschäftigung nach § 18 SGB XII-E oder Hilfe nach § 19 SGB XII-E) aufzunehmen, will sie nicht die Kürzung oder sogar Versagung des Anspruchs auf Hilfe zur Existenzsicherung gegenwärtigen. Diese Koppelung zwischen der Verpflichtung bzw. Bereitschaft zur Aufnahme einer angebotenen und zumutbaren Erwerbstätigkeit für erwerbsfähige hilfeschuchenden Personen unter Auferlegung der Beweislast für die Unzumutbarkeit einer Er-

werbstätigkeit und der Gewährung von Leistungen zur Existenzsicherung ist verfassungsrechtlich zulässig.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gehört vor dem Hintergrund der in Art. 1 GG niedergelegten Verpflichtung des Staates zum Schutze der Menschenwürde sowie des in Art. 20 Abs. 1 GG enthaltenen Sozialstaatsprinzips die Fürsorge für hilfsbedürftige Personen zu den selbstverständlichen Pflichten eines Sozialstaats (BVerfG, 18.6.1975, BVerfGE Bd. 40, S. 121ff. (133)). Insoweit hat die staatliche Gemeinschaft jedenfalls die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein – das sogenannte Existenzminimum (BVerfG, 29.5.1990, BVerfGE Bd. 82, S. 60ff. (85)) – zu sichern (BVerfG, 18.6.1975, BVerfGE Bd. 40, S. 121 ff. (133)). Die staatliche Verpflichtung zur Gewährleistung des Existenzminimums wird allerdings nicht uneingeschränkt und bedingungslos angenommen. Das Bundesverfassungsgericht betont in seiner Rechtsprechung, dass es dem Gedanken des sozialen Rechtsstaats widerspricht, wenn Mittel der Allgemeinheit, die zur Hilfe für deren bedürftige Mitglieder bestimmt sind, mangels genügender Kontrolle auch in Fällen in Anspruch genommen werden können, in denen wirkliche Bedürftigkeit nicht vorliegt (BVerfG, 16.12.1958, BVerfGE Bd. 9, S. 20ff. (35); BVerfG, 10.11.1981, BVerfGE Bd. 59, S. 52ff. (62)). Wirkliche Bedürftigkeit – auch das macht die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts deutlich – liegt dann und nur dann vor, wenn der Hilfeschuchende außerstande ist, für sich selbst zu sorgen, sei es aus körperlichen Gründen (BVerfG, 18.6.1975, BVerfGE Bd. 40, S. 121ff. (133)) oder auch deshalb, weil er seine Arbeitskraft ohne eigenes Verschulden nicht verwerten kann. Damit wird die Grenze deutlich, jenseits derer den Staat von verfassungswegen einer Verpflichtung zur Sicherstellung des Existenzminimums nicht mehr treffen kann: Wer trotz bestehender Möglichkeit zur Selbsthilfe aus von ihm zu vertretenden Gründen nicht für die eigene Daseinssicherung sorgen will, es etwa trotz Arbeitsfähigkeit und bestehender Arbeitsangebote ablehnt, zu arbeiten, hat keinen Anspruch auf solidarischen Beistand der Allgemeinheit.

Schon unter Berücksichtigung dieser Grundaussagen des Bundesverfassungsgerichts über die staatliche Verpflichtung zur Fürsorge für hilfsbedürftige Personen steht nichts entgegen, die Unterstützung erwerbsfähiger hilfeschuchender Personen durch Hilfe zur Existenzsicherung von der Bereitschaft abhängig zu machen, eine angebotene und zumutbare Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

Die Abhängigkeit des Anspruchs auf Hilfe zur Existenzsicherung für erwerbsfähige Hilfeschuchende davon, dass sie zur Aufnahme einer angebotenen und zumutbaren Erwerbstätigkeit bereit sind, anderenfalls der Anspruch nach § 21 Abs. 1 SGB XII-E gekürzt oder sogar versagt wird, wenn nicht der Hilfeschuchende die Unzumutbarkeit der Erwerbstätigkeit nachweist, verstößt insbesondere nicht gegen die in Art. 12 Abs. 2, Abs. 3 GG niedergelegten Verbote des Arbeitszwangs bzw. der Zwangsarbeit. Der Schutzbereich dieser Verbote ist nach der auf das Sozialhilferecht bezogenen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht berührt, wenn der Anspruch auf Sozialhilfe von der Erbringung einer Arbeitsleistung abhängig gemacht wird (BVerwG, 23.11.1960, BVerwGE Bd. 11, S. 255ff. (255f.); BVerwG, 2.3.1961, BVerwGE, Bd. 12, S. 129ff. (132)). Der Grund dafür wird vom Bundesverwaltungsgericht darin gesehen, dass es nicht um die Erzwingung von Arbeit geht. Vielmehr

wird es dem Hilfesuchenden überlassen, ob er die ihm zugewiesene Arbeit leisten will (BVerwG, 23.2.1979, BVerwGE Bd. 11, S. 255ff. (252f.)). Geregelt werden nur die sozialhilferechtlichen Folgen, die sich aus der Ablehnung einer angebotenen Tätigkeit ergeben (BVerwG, 23.2.1979, Buchholz, 436.0 § 19 BSHG). Diese Folgen stehen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in völligem Einklang mit dem Nachrangprinzip i.S. von § 2 Abs. 1 BSHG (BVerwG, 23.2.1979, Buchholz, 436.0 § 19 BSHG), sie stimmen des Weiteren mit dem Verfügbarkeitsfordernis des Arbeitsförderungsrechts für den Anspruch auf Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe überein und sie entsprechen dem Gedanken, dass die Freiheit, nicht zu arbeiten, nicht zu Lasten der Allgemeinheit gehen kann (BVerwG, 23.2.1979, Buchholz, 436.0 § 19 BSHG).

Aber auch dann, wenn man im Hinblick auf die Grundrechtsrelevanz mittelbarer Auswirkungen einer Maßnahme davon ausginge, dass ein mittelbarer Zwang zur Arbeit in Gestalt der Auferlegung finanzieller Nachteile bei Nichtarbeit den Begriff des Arbeitszwangs bzw. der Zwangsarbeit erfüllt, kann Art. 12 Abs. 2 Abs. 3 GG seinem Schutzzweck nach keine Anwendung finden: Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts werden solche Tätigkeiten nicht erfasst, die den Menschen nicht zum Objekt eines unbegrenzten Herrschaftszugriffs machen und auch nicht Ausdruck einer Herabwürdigung oder Diskriminierung des Einzelnen sind (BVerfG, 10.1.1987, BVerfGE Bd. 74, S. 102ff. (122)). Der mittelbare Zwang für einen erwerbsfähigen Hilfesuchenden, eine Arbeit aufzunehmen, will er nicht den Anspruch auf volle Existenzsicherung verlieren, macht diesen nicht zum Objekt eines unbeschränkten staatlichen Herrschaftszugriffs und stellt auch keine Herabwürdigung seiner Person dar. Dieser mittelbare Zwang ist vielmehr Ausdruck des auch verfassungsrechtlich dem Sozialstaatsgebot entsprechenden Nachrangprinzips, das letztlich im Sinne der menschlichen Würde an die Personalität des Einzelnen unter Betonung der Eigenverantwortung anknüpft.

Des Weiteren verstößt der über die Ausschlussregelung des § 21 Abs. 1 SGB XII-E ausgeübte mittelbare Zwang auf erwerbsfähige hilfesuchende Personen zur Aufnahme einer angebotenen und zumutbaren Erwerbstätigkeit nicht gegen Art. 12 Abs. 1 GG, wonach für alle Deutschen die Freiheit, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen, gewährleistet ist. Eine Verletzung dieses Grundrechts käme nur dann in Betracht, wenn mit dem hier in Frage stehenden mittelbaren Zwang die Zuweisung eines Berufs, Arbeitsplatzes oder einer Ausbildungsstätte verbunden wäre (BVerfG, 10.1.1987, BVerfGE Bd. 74, S. 102ff. (122)). Die Verpflichtung des Hilfesuchenden zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft als Voraussetzung für einen Anspruch auf volle Hilfe zur Existenzsicherung übt zwar mittelbar Druck zur Aufnahme einer Tätigkeit aus, beinhaltet jedoch nicht die Zuweisung eines Berufs, Arbeitsplatzes oder einer Ausbildungsstätte. Damit wird durch die einschlägigen Regelungen des SGB XII-E das Grundrecht der Berufsfreiheit nicht berührt.

Der über § 21 SGB XII-E in Verbindung mit § 12 Abs. 1 SGB XII-E ausgeübte Druck zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit berührt allerdings den Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG, der in seinem Kern auf den Schutz der Entschließungsfreiheit gerichtet ist: Die Ausschlussre-

gelung hat in Verbindung mit den Regelungen über die Verpflichtung zur Aufnahme einer angebotenen und zumutbaren Erwerbstätigkeit zur Folge, dass ein erwerbsfähiger Hilfesuchender volle Hilfe zur Existenzsicherung nur in Anspruch nehmen kann, wenn er nachweist, dass eine angebotene Tätigkeit unzumutbar ist. Hierin liegt eine Beeinträchtigung der Entschließungsfreiheit.

Jedoch ist das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit nur gewährleistet, soweit nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstoßen wird. Diese Schranke bedeutet vor allem, dass gesetzliche Eingriffe zulässig sind, wenn sie dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung tragen. Damit geht es letztlich um die Frage, ob die einschlägigen Regelungen des SGB XII-E in Verbindung mit der in § 14 SGB XII-E getroffenen Beweislastverteilung dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen.

Die geplanten Regelungen werden von einem legitimen Zweck getragen. Dieser besteht darin, die Allgemeinheit vor einer missbräuchlichen Inanspruchnahme der Hilfe zur Existenzsicherung zu schützen. Das soll durch eine Stärkung des Nachrangprinzips geschehen, indem dem Hilfesuchenden die Möglichkeit zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit die Beweislast auferlegt wird. Diese Regelung ist zur Erreichung des vorgenannten Ziels auch geeignet. Des Weiteren ist die Erforderlichkeit dieser Regelung zu bejahen, wenn man davon ausgeht, dass ansonsten die Allgemeinheit vor einer missbräuchlichen Inanspruchnahme der Hilfe zur Existenzsicherung durch erwerbsfähige Personen nicht ausreichend geschützt werden kann. Die Auferlegung der Beweislast ist der erwerbsfähigen hilfesuchenden Person auch zumutbar, soweit die Gründe für die Unzumutbarkeit aus seiner Sphäre kommen bzw. von ihm objektiv überprüfbar sind. Davon ist nach den in § 13 Abs. 2-4 SGB XII-E genannten Unzumutbarkeitsgründen auszugehen.

Schließlich verstößt die in § 14 SGB XII-E aufgenommene Beweislastregelung als solche nicht gegen das Rechtsstaatsprinzip. Dem in Art. 20 Abs. 3 GG niedergelegten Rechtsstaatsprinzip wird insoweit eine materielle Seite beigemessen, als es – wie das Bundesverfassungsgericht sagt – auf die „Erlangung und Erhaltung materieller Gerechtigkeit im staatlichen und staatlich beeinflussbaren Bereich“ zielt (BVerfG, 25.7.1979, BVerfGE Bd. 52, S. 131ff. (145)). Bezogen auf das Verfahrensrecht wird daraus unter anderem die staatliche Verpflichtung abgeleitet, für ein faires Verfahren Sorge zu tragen, wozu insbesondere auch eine faire Handhabung des Beweisrechts gehört und insoweit insbesondere der Beweislastregeln, die als Entscheidungsnormen im Schnittpunkt von sachlichem und Verfahrensrecht stehen (BVerfG, 25.7.1979, BVerfGE Bd. 52, S. 131ff. (145)).

Rechtsstaatlich problematisch wäre es, die Beweislast generell einer Seite zuzuweisen, die von der typischen Art der Fallkonstellationen her in der Regel nicht in der Lage ist, den erforderlichen Beweis zu erbringen (BVerfG, 25.7.1979, BVerfGE Bd. 52, S. 131 ff. (146)).

Hiervon ausgehend steht die Beweislastregelung des § 14 SGB XII-E, die bezogen auf den Leistungsausschluss nach § 21 Abs. 1 SGB XII-E zur Folge hat, dass die erwerbsfähige hilfesuchende Person auch das Risiko einer non-liquet-Situation trägt, mit dem Rechtsstaatsprinzip im Einklang. Sie ist sachlich gerechtfertigt vor allem un-

ter dem Gesichtspunkt der Nähe des Hilfesuchenden zu den im Rahmen der Ausschlussnorm des § 21 Abs. 1 SGB XII-E maßgebenden beweisheblichen Tatsachen. Die Gründe, aus denen eine erwerbsfähige hilfesuchende Person nach § 13 Absätze 2-4 SGB IV-E eine angebotene Erwerbstätigkeit ablehnen kann, kommen in der Regel aus seiner persönlichen Sphäre oder sind jedenfalls objektiv auch für diesen überprüfbar. Es ist deshalb der Hilfesuchende typischerweise besser in der Lage, den Nachweis der Unzumutbarkeit einer Erwerbstätigkeit mit der Verhinderung eines Leistungsausschlusses nach § 21 Abs. 1 SGB XII-E zu erbringen als das den Träger der Existenzsicherung möglich wäre. Dieser ist nämlich im Hinblick darauf, dass die für die Frage der Zumutbarkeit maßgebenden Tatsachen in der Regel außerhalb seines Einflussbereichs liegen grundsätzlich nicht in der Lage, das Risiko einer non-liquet-Situation zu verringern. Damit ist die Beweishöhe der erwerbsfähigen hilfesuchenden Person bezogen auf das Kriterium der Unzumutbarkeit einer angebotenen Erwerbstätigkeit das Kriterium, das entsprechend der rechtsstaatlichen Forderung eines fairen Verfahrens im Sinne einer grundsätzlich fairen Ausgestaltung des Beweisrechts die Zuweisung der Beweislast an die erwerbsfähige hilfesuchende Person geradezu fordert.

II. Rechtliche Beurteilung der Einfügung eines Art. 106b in das Grundgesetz nach dem von der CDU/CSU-Fraktion vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 15/1527), insbesondere der Regelung des Art. 106b Abs. 2 GG-E

Nach Art. 1 des von der Fraktion der CDU/CSU eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einfügung eines Artikels 106b) soll hinter Art. 106a GG folgender Art. 106b in das Grundgesetz eingefügt werden:

„Artikel 106b“

- (1) Den Ländern steht ab dem 1. Januar 2005 für diejenigen durch Arbeitslosigkeit verursachten Aufwendungen, für die keine Leistungen der Arbeitslosenversicherung bereit stehen, ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Der Betrag nach Satz 1 bleibt bei der Bemessung der Finanzkraft nach Art. 107 Abs. 2 unberücksichtigt.
- (2) Die Länder stellen durch Gesetz sicher, dass die vom Bund erstatteten Aufwendungen in voller Höhe an die zuständigen Träger weitergeleitet werden.“

Hintergrund der vorgeschlagenen Einfügung des Art. 106b ist die durch Art. 1 des Entwurfs eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen beabsichtigte Einführung eines einheitlichen Systems der Erwerbsintegration von Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfebeziehenden in kommunaler Trägerschaft. Die damit verbundene Entlastung des Bundes von den Kosten der Arbeitslosenhilfe führt zu einer zusätzlichen Belastung der Träger der Existenzsicherung, das sind nach § 101 Abs. 1 SGB XII-E die kreisfreien Städte und die Landkreise. § 133 SGB XII-E enthält eine einfachgesetzliche Regelung zur Erstattung der den Ländern entstehenden Ausgaben für die Leistungen für erwerbsfähige Hilfesuchende durch den Bund vor. Art. 106b soll den Transfer von Finanzmitteln

von der Bundes- auf die Landesebene verfassungsrechtlich absichern und durch die Regelung des Absatzes 2 gewährleisten, dass die Länder bei der gesetzlichen Ausgestaltung des Ausgleichs die vom Bund erstatteten Aufwendungen in voller Höhe an die zuständigen Träger weiterleiten.

Seinem Inhalt nach stellt Art. 106b eine Ausnahme von dem in Art. 104a Abs. 1 GG grundsätzlich niedergelegten Konnexitätsprinzip, wonach die Finanzierungsverantwortung nicht den die Verwaltungsaufgaben und Ausgaben veranlassenden Gesetzgeber, sondern die das Gesetz vollziehende, die Verwaltungskompetenz tragende Gliedkörperschaft trägt, dar. Im Hinblick auf die problematischen Auswirkungen des Konnexitätsprinzips erscheint die Einführung einer Lastenverteilungsregelung im Sinne des Art. 106b für den Fall einer Entlastung des Bundes von den Kosten der Arbeitslosenhilfe sinnvoll. Dies auch insofern, als Art. 106b über die Regelung des Art. 104a Abs. 3 GG, der dem Bund bislang schon ein (Mit)Finanzierung von in die Verwaltungskompetenz der Länder fallenden Aufgaben erlaubt, insofern hinausgeht, als von Art. 106b seinem Wortlaut nach auch die entsprechenden Verwaltungsausgaben der Länder erfasst werden (was nach Art. 104a Abs. 5 GG ausgeschlossen ist).

Gegen die Einführung einer solchen spezifischen finanzverfassungsrechtlichen Lastenverteilungsregelung im Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern bestehen im Grundsatz keine Bedenken. In Abs. 1 Satz 1 von Art. 106b sollte allerdings klargestellt werden, dass den Ländern nur für solche „durch Arbeitslosigkeit verursachten Aufwendungen“ Mittel des Bundes zustehen, die auf Grund bundesgesetzlicher Verpflichtung (nach Maßgabe des SGB XII-E) entstehen. Damit würde ausgeschlossen, dass freiwillige Aufwendungen der Länder (kreisfreien Städte und Landkreise) im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit zu Lasten des Bundes im Rahmen des durch Art. 106b verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Finanztransfers geltend gemacht werden können. Denn in Durchbrechung des Konnexitätsprinzips sollten nur die (zusätzlichen) Aufwendungen erstattungsfähig sein, die vom Bund veranlasst werden. Art. 106b Abs. 1 Satz 1 bedarf insoweit der Konkretisierung.

Im Übrigen entspricht die Lastenverteilungsregelung des Art. 106b Abs. 1 der zweistufigen bundesstaatlichen Ordnung. Danach sind die Gemeinden bundesstaatsrechtlich dem Verfassungsbereich der Länder zugeordnet. Die Regelung eines Anspruchs der Länder auf einen Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes trägt dieser Zweigliedrigkeit Rechnung.

Gegen die Regelung des Art. 106b Abs. 2, wonach die Länder durch Gesetz sicherstellen, dass die vom Bund erstatteten Aufwendungen in voller Höhe an die zuständigen Träger weitergeleitet werden, bestehen ebenfalls grundsätzlich keine Bedenken. Die Zuweisung der Weiterleitungs- bzw. Verteilungskompetenz an die Länder steht wiederum im Einklang mit der das Grundgesetz kennzeichnenden Zweigliedrigkeit der Bundesstaatsorganisation.

Darüber hinaus unterliegt es auch keinen Bedenken, wenn die Länder zur Weiterleitung an „die zuständigen Träger“ verpflichtet werden. Zwar stünde von verfassungswegen nichts, insbesondere auch nicht Art. 79 Abs. 3 GG entgegen, wenn in Art. 106b Abs. 2 anstelle der zu-

ständigen Träger die kreisfreien Städte und Landkreise als nach § 101 Abs. 1 SGB XII-E grundsätzlich für die Existenzsicherung zuständige Träger ausdrücklich genannt würden. Eine solche Regelung würde die in Art. 79 Abs. 3 GG als unveränderbar genannte Gliederung des Bundes in Länder nicht in Frage stellen. Allerdings ist nicht ersichtlich, dass eine solche konkretisierende Vorgabe verfassungsrechtlich gefordert werde. Sichergestellt sein muss allein, dass die erstatteten Aufwendungen an Träger weitergeleitet werden, die rechtlich den Ländern zugeordnet sind, wie dies bei den Gemeinden der Fall ist. Diese Vorgabe folgt aus dem Bezug des Art. 106b Abs. 2 auf Art. 106 Abs. 1, wonach die Länder einen Anspruch auf Erstattung haben, also nicht irgendwelche Dritte, denen durch Arbeitslosigkeit verursachte Aufwendungen entstehen. Damit wird durch Art. 106b verfassungsrechtlich die Weiterleitung an solche Träger ausgeschlossen, die rechtlich nicht den Ländern zugeordnet werden können. Davon kann einfachgesetzlich nicht abgewichen werden. Hiervon zu unterscheiden ist die Frage, ob Dritte nach allgemeinen Vorschriften mit der Durchführung der Aufgabe der Existenzsicherung nach allgemeinen Vorschriften betreut werden können, wie in § 101 Abs. 3 SGB XII-E vorgesehen. Das ist grundsätzlich zu bejahen. Nach der vorgesehenen Fassung des Art. 106b ist jedoch eine unmittelbare Weiterleitung der seitens des Bundes erstatteten Aufwendungen an solche Dritte ausgeschlossen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)706

7. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 -
- b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -
- c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -
- d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

Jason Turner, Wisconsin, USA

Seit der amerikanischen Sozialhilfereform von 1996 haben sich dramatische Veränderungen ereignet. Bundesweit ist die Zahl der Sozialhilfefamilien um mehr als 60 Prozent gesunken. Gleichzeitig ist die Erwerbstätigenquote von zuvor Nicht-Erwerbstätigen nach oben geschwunden und die Armutsrate bis 2000 auf den niedrigsten Stand seit Anfang der 70er Jahre zurückgegangen. Ich hatte die Gelegenheit und die Ehre an vielen Aspekten der Reform beteiligt zu sein: zuerst unter Präsident Bush senior als Leiter der Sozialhilfeabteilung im Bundessozialministerium; danach als Planungsdirektor für Gouverneur Thompson's Sozialhilfereform in Wisconsin und schließlich als Sozialdezernent unter Bürgermeister Giuliani in New York City.

Ich habe den Entwurf für ein Existenzgrundlagengesetz (EGG) geprüft und kann aus meiner Erfahrung sagen, dass es stark ist. Es ist nicht nur ein politisches Statement, sondern enthält grundlegende Veränderungen, die, falls sie in Kraft gesetzt werden, einen nachdrücklichen, positiven Effekt auf die Aktivierung der nicht-erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger, den Arbeitsmarkt und die Zahl der Sozialhilfefälle haben wird. Außerdem wird das Gesetz die Sozialhilfeausgaben erheblich senken.

Ich werde am Anfang einige zentrale Elemente des EGG-Entwurfs im Licht meiner Erfahrungen in den USA darstellen. Dann werde ich das neue amerikanische Sozial-

hilfesystem und seine Auswirkungen kurz beschreiben. Zum Schluss werde ich die Sozialhilfereform in Wisconsin, deren Arbeitsmarkteffekte besonders eindrucksvoll waren, vorstellen.

Der Entwurf für ein EGG enthält wichtige Elemente einer erfolgreichen und umfassenden Reform. Aufgrund der amerikanischen Erfahrung können wir vorhersagen, dass, falls es umgesetzt wird, die Erwerbstätigkeit von Sozialhilfeempfängern erheblich steigen wird, die Fallzahlen sinken und beträchtliche Kosteneinsparungen erzielt werden.

1. *Das EGG hat eine starke und konsistente philosophische Basis.*

Es verbindet die Erwartung der Gesellschaft, dass die, die arbeiten können, arbeiten sollten, mit neuen Anreizen, Arbeit finanziell lohnender machen. Das sendet den Hilfeempfängern die richtige Botschaft und viele von ihnen werden konstruktiv darauf reagieren. In den USA wurden die Sozialreformen breit diskutiert und schon die Diskussionen hatten positive Effekte auf die Sozialhilfebevölkerung.

2. *Das EGG trifft Vorkehrungen, damit Erwachsene, von denen erwartet wird, dass sie arbeiten, dies tatsächlich tun müssen.*

Von Erwachsenen wird erwartet, dass sie eine Vollzeitarbeit oder eine der im Gesetz spezifizierten alternativen Vollzeitaktivität annehmen. Die einzige Ausnahme sind

Mütter mit kleinen Kindern oder Nicht-Erwerbsfähige. Das standardisiert die Arbeitsverpflichtung für die Arbeitsfähigen und stellt sicher, dass auch diejenigen, die nicht unmittelbar eine Stelle finden können, ihre Arbeitsmarktchance verbessern, während sie einen gesellschaftlichen Beitrag leisten.

Weil sie verpflichtet sind, an einer Kombination von Arbeit und Qualifikation auf Vollzeitbasis teilzunehmen, wenn sie nicht direkt eine Stelle finden, werden Erwachsene sich stärker um Arbeitsmöglichkeiten bemühen, die ihnen auch ein höheres Einkommen verschaffen als die Sozialhilfe. Der Anreizeffekt wird die Zahl der Hilfeempfänger erheblich reduzieren und das Einkommen der Familien über darauf folgende Lohnsteigerungen erhöhen. Arbeit ist der einzig sichere Weg, um Armut zu vermindern.

3. Positive Arbeitsanreize nehmen im EGG einen zentralen Platz ein. Denjenigen, die arbeiten, wird es in jedem Fall besser gehen als zuvor.

Im gegenwärtigen deutschen Sozialhilfesystem werden Erwerbseinkommen von mehr als 74 € (99 € bei Alleinerziehenden, Westdeutschland) zunächst zu 85 Prozent, dann zu 100 Prozent auf die Sozialhilfe angerechnet. Für die Hilfeempfänger bedeutet das, dass sie ihr verfügbares Einkommen um nicht mehr als 148 € (Alleinerziehende um 192 €) steigern können. Sie finden also keinen finanziellen Anreiz, in den Arbeitsmarkt zu wechseln.

Das EGG erhöht den Erwerbsfreibetrag ab Verdiensten von 401 € bis 1.100 € auf 50 Prozent. Das gibt erwerbsfähigen Hilfeempfängern angemessene Belohnungen und finanzielle Anreize, die Sozialhilfe zu verlassen und in den Arbeitsmarkt zu gehen. Die Forschungsergebnisse aus den USA zeigen, dass solche Anreize kombiniert mit starken Arbeitspflichten – ebenfalls Teil des EGG – die wirksamsten Instrumente sind, um Erwerbstätigkeit zu fördern und die Sozialhilfequote zu senken.

Die Kommunen bekommen die nötige Flexibilität, um eigene effektive welfare-to-work Programme zu entwickeln.

Unter dem jetzigen Gesetz haben die Kommunen bereits Arbeits- und Ausbildungsprogramme für Sozialhilfeempfänger. Mit dem EGG erhalten sie mehr Flexibilität, um eigene Programme zu entwickeln. Die amerikanischen Erfahrungen zeigen, dass Länder und Kommunen wirksamere und flexiblere Beschäftigungsprogramme entwickeln können als inflexible Bundesinstitutionen.

4. Die Finanzierungsregelung setzt positive Anreize für institutionelle Reformen.

Eine effiziente und systematische Reform des Sozialhilfesystems sollte Arbeitsanreize für die Individuen enthalten, aber ebenso wichtig sind finanzielle Reformanreize für die verantwortliche Regierungsinstitution. Solche Anreize sind im EGG enthalten, das die Arbeitslosen- und Sozialhilfe in Zuständigkeit der Kommunen zusammenführt und die Ausgaben zu zwei Dritteln vom Bund und einem Drittel von den Ländern finanziert, mit Differenzierungen entsprechend der regionalen Arbeitslosenquote und des Verhältnisses von Sozialhilfe- zu Arbeitslosenhilfeempfängern. Hierdurch profitieren beide föderalen Ebenen von den Einsparungen im Gefolge der Reform und werden Verschiebebahnhöfe vermieden.

Die amerikanischen Erfahrungen mit der Sozialhilfereform sind, dass die Einzelstaaten auf die Pauschalzuschüsse der Bundesregierung und die Möglichkeit, die Einsparungen aufgrund von sinkenden Fallzahlen für zu-

sätzlich Dienstleistungsangebote zu nutzen, nachdrücklich und kreativ reagiert haben. Durch den Rückgang der Fallzahlen hatten die Länder und Kommunen riesige Überschüsse zur Verfügung und im Gefolge wurden viele neue Dienstleistungen angeboten.

Es ist zu erwarten, dass der EGG Entwurf, weil er eine ernste und umfassende Veränderung darstellt, Fragen bezüglich seiner erwarteten Resultate aufwirft. Einige derselben Fragen wurden in den USA vor und während der Reform gestellt.

1. Werden diejenigen, von denen erwartet wird, dass sie arbeiten, in der Lage sein, den neuen Erwartungen nachzukommen?

Während der Reformdebatte in den USA haben einige gewarnt, dass die umfangreichen Arbeitspflichten Familien, deren Lage bereits schwierig ist, einem unververtretbaren zusätzlichen Druck aussetzen würden. Viele der Erwachsenen, die zur Arbeit verpflichtet sind, würden möglicherweise mit den neuen Pflichten nicht zurechtkommen und destabilisiert.

Tatsächlich haben die neuen Pflichten die Familien jedoch stabilisiert. Regelmässige Arbeitszeiten halten Erwachsene aktiv, auch diejenigen, die gegenwärtig nicht in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sind. Das Familienleben funktioniert besser und mit den neuen work supports (Kinderbetreuung, Wohnung, Transport etc.) sind Erwachsene eher in der Lage, eine Arbeit anzunehmen, sobald sie angeboten wird. Seit dem Inkrafttreten der amerikanischen Reform sind die Verbrechensraten erheblich zurückgegangen. Die Anzahl der Kinder, die wegen Vernachlässigung oder Missbrauch den Jugendämtern übergeben wurden, hat abgenommen.

2. Werden die Länder und Kommunen in der Lage sein, mit den ihnen zugewiesenen Zuschüssen die gesamte nicht-erwerbstätige Bevölkerung zu aktivieren?

Das EGG erwartet von den Kommunen, dass sie allen anspruchsberechtigten erwerbsfähigen Erwachsenen eine Arbeit oder Qualifikationsmassnahme anbieten. Die Erfahrungen aus den USA zeigen, dass, sobald eine allgemeine Verpflichtung zur Teilnahme an Vollzeitarbeitsaktivitäten durchgesetzt wird, der Umfang der notwendigen kommunalen Beschäftigung weit geringer ist als vorhergesehen. Das liegt daran, dass viele oder die meisten derjenigen, die die Option einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung haben, es in ihrem Interesse finden, diese anzunehmen. Dadurch reduziert sich die Zahl derer, die kommunal beschäftigt werden müssen, erheblich. Da außerdem die Einsparungen bei den Ländern und Kommunen bleiben, können diese erhebliche zusätzliche Investitionen (z. B. in Beratungs- und Betreuungseinrichtung und -programme) vornehmen. Dadurch, dass die Zahl der Sozialhilfefamilien von über 5 auf 2,1 Millionen (2001) – die Sozialhilfequote von 5,5 Prozent auf 2 Prozent – gesunken ist, haben die Vereinigten Staaten Milliarden Dollar eingespart, die vor allem für den Ausbau der Lohnsteuergutschrift (s.u.) und der Subventionen für Kinderbetreuung und medizinische Versorgung für Familien mit niedrigen Einkommen genutzt werden konnten.

3. Werden die, die aufgrund der Reform in den Arbeitsmarkt gehen, bereits beschäftigte Arbeitnehmer verdrängen?

In allen westlichen Sozialstaaten gibt es eine große Anzahl von Transferempfängern, die Arbeit finden könnten,

wenn es notwendig würde. Hinzu kommt, dass viele arbeiten, ohne es den Behörden zu verraten. Bei Inkrafttreten des EGG würde die Mehrheit dieser Menschen in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wechseln. Das liegt daran, dass das Gesetz alle Erwachsenen zu irgendeiner Form von Arbeitsaktivität verpflichtet, sodass es viel attraktiver wird, eine reguläre Arbeit anzunehmen. Falls eine solche nicht verfügbar ist, hält das EGG die Betroffenen trotzdem aktiv, statt nichtstehend, während sie Leistungen beziehen. Das Programm funktioniert wie ein Akkordeon, das sich ausdehnt, um diejenigen aufzunehmen, die noch keine reguläre Vollzeitbeschäftigung haben, während es sie gleichzeitig aktiv hält.

In den USA sind Millionen Erwachsene in den Arbeitsmarkt gegangen, ohne die Arbeitslosenrate zu erhöhen. In New York City, zum Beispiel, ist die Erwerbstätigenquote von geringqualifizierten, alleinerziehenden Müttern zwischen 1996 und 2001 von 16 auf 43 Prozent gestiegen, während die Arbeitslosenquote niedrig blieb. Viele Arbeitgeber haben potentiell eine offene Stelle, aber keinen Zugriff auf ein verfügbares Arbeitspool. Der deutsche Arbeitsmarkt ist nicht derselbe wie der amerikanische, insbesondere in den neuen Bundesländern. Das EGG berücksichtigt dies jedoch mit breitgefächerten Arbeitsoptionen.

Hintergrund und Lektionen der amerikanischen Sozialhilfereform

Das amerikanische Sozialhilfesystem diente der Unterstützung von Familien mit Kindern, besonders alleinerziehenden Müttern. Vor der Reform wurde das System dadurch finanziert, dass die Bundesregierung die Sozialhilfeausgaben der Einzelstaaten um 60 bis 65 Prozent aufstockte. Obwohl die Bundesregierung für die meisten Regelungen zuständig war, einschließlich der Definition der Anspruchsvoraussetzungen, waren die Einzelstaaten für die Festlegung der Regelsätze und die Verwaltung zuständig.

Der öffentliche Unmut über das System ist in den USA über mehrere Jahrzehnte in dem Masse gewachsen, in dem eine zunehmende Zahl von Familien in die Sozialhilfe gegangen sind und Arbeitsmöglichkeiten abgelehnt haben. In den fünf Jahren bis 1994 ist die Zahl der Sozialhilfefamilien von 3,79 auf fast 5,03 Millionen gestiegen. Gleichzeitig wuchs der Anteil der Kinder, die mit Alleinerziehenden aufwachsen, innerhalb des Bevölkerungsegments mit geringen Einkommen. Dies war insbesondere unter Afro-Amerikanern der Fall, wo der Anteil der unehelich geborenen Kinder auf 70 Prozent anstieg. Als Reaktion auf die öffentliche Unzufriedenheit hat der Kongress das bestehende System abgeschafft und durch ein auf Arbeit basierendes Programm ersetzt.

Das amerikanische Sozialhilfesystem wurde auf Bundesebene 1996 reformiert.

Das reformierte System ist vollständig anders. Im Folgenden werden die wichtigsten Änderungen aufgezählt:

- Die Ziele der neuen Sozialhilfe, genannt "Temporary Assistance to Needy Families" (TANF), sind, Sozialhilfeabhängigkeit zu verringern, Erwerbstätigkeit zu erhöhen und die Gründung von Zwei-Eltern-Familien zu fördern.
- Die Verantwortung für die Gestaltung des Programms wurde von der Bundesregierung auf die Einzelstaaten übertragen. Diese müssen allerdings bei der Nutzung ihrer neuen Handlungsräume einen hohen Anteil ihrer Hilfeempfänger in Arbeit oder Ar-

beitsaktivitäten bringen.

Die Finanzierungsform wurde geändert. Wie erwähnt, erhalten die Einzelstaaten jetzt von der Bundesregierung jährliche *block grants* (16 Milliarden Dollar), die sie in einer festgelegten Höhe (80 Prozent ihrer Sozialhilfeausgaben im letzten Jahr vor der Reform) aufstocken müssen.

- Die Einzelstaaten sind verpflichtet, während jeder Woche mindestens 50 Prozent ihrer erwerbsfähigen Hilfeempfänger in Arbeit oder in Arbeitsaktivitäten zu integrieren. Bei Arbeitsverweigerung müssen sie die Leistungen kürzen. Darüberhinaus ist die Anspruchsdauer auf 5 Jahre pro Leben begrenzt.
- Ebenso wichtig wie die Sozialhilfereform war die Erhöhung des *Earned Income Tax Credits (EITC)*, die Arbeit noch attraktiver macht und *working poverty* verhindert. Der Wert dieser Lohnsteuergutschrift beträgt für eine Familie bis zu 4000 Dollar pro Jahr.

Im Rahmen der neu gewonnenen Autonomie haben die Einzelstaaten einige der folgenden Änderungen vorgenommen:

- Sie haben die Erwerbsfreibeträge erhöht, um das Einkommen bei Arbeit zu erhöhen und Anreize zum Wechsel in den Arbeitsmarkt zu setzen. Gleichzeitig haben sie die Sanktionen bei Teilnahmeverweigerung verschärft.
- Die Einzelstaaten haben sich bemüht, die Hilfeempfänger sofort in Jobs, statt in Ausbildungsprogramme zu vermitteln. Sie zogen damit die Lehren aus früheren Sozialhilfereformen, die gezeigt haben, dass Hilfeempfänger, die unmittelbar einen Job annehmen, schneller ihre Qualifikation und ihr Einkommen verbessern, als diejenigen, die aus dem Arbeitsmarkt fern gehalten wurden, um sie erst *off-the-job* zu qualifizieren.
- Die Einzelstaaten haben die Anspruchsdauer befristet, manchmal auf weniger als die vom Bundesgesetz vorgeschriebenen 5 Jahre. Gleichzeitig haben sie für individuelle Härtefälle die Möglichkeit der Überschreitung der Frist und Fortzahlung der Sozialhilfe aus Mitteln des Einzelstaates vorgesehen.

Die Ergebnisse dieser Kombination von Bundes- und Ländersozialhilfereformen können wie folgt zusammengefasst werden (*Anhang 1 und 2*):

- Die Zahl der Sozialhilfefamilien sank in den 5 Jahren nach der Reform um 60 Prozent.
- Alleinerziehende Mütter – deren Sozialhilferisiko am höchsten ist – sind rapide in den Arbeitsmarkt gegangen. Ihre Erwerbstätigenquote stieg um 10 Prozentpunkte.
- Die Armutsrate von Alleinerziehenden ist auf 28 Prozent gesunken, die niedrigste jemals erzielte Rate. 1991 betrug sie knapp 40 Prozent. Die Armutsrate von Kindern sank von fast 23 Prozent auf gut 16 Prozent.
- Den wichtigsten Beitrag zur Erhöhung der Erwerbsquoten und Senkung der Armutsraten leistete der *Earned Income Tax Credit*, der die Sozialhilfe als zentrales Anti-Armutprogramm ersetzt hat. 1984 bezogen 6 Millionen Arbeitnehmer mit niedrigem Einkommen die Lohnsteuergutschrift, 11 Millionen Personen waren in der Sozialhilfe. 1999 hatten gut 17 Millionen Arbeitnehmer Anspruch auf den *EITC*,

während 5,4 Millionen Menschen Sozialhilfe bezogen. Der wissenschaftliche Beirat des Präsidenten hat geschätzt, dass die Lohnsteuergutschrift 1999 4,1 Millionen Menschen, darunter 2,3 Millionen Kinder, über die Armutsgrenze gehoben hat. Andere Studien schätzen, dass etwa die Hälfte des Anstiegs der Erwerbstätigkeit von Alleinerziehenden auf die Einkommensaufstockung durch die Lohnsteuergutschrift zurückzuführen ist.

- Der Anstieg der unehelichen Geburten wurde umgedreht.
- Einige einzelstaatliche Programme mit starken Veränderungen wie, zum Beispiel, "Wisconsin Works" hatten noch sehr viel stärkere Auswirkungen. Die Sozialhilfereform in Wisconsin (W-2) wird im Folgenden ausführlicher beschrieben.

"Die Philosophie und Ziele von Wisconsin Works" (leicht gekürzt im Wortlaut)

Aufgrund der Überzeugung, dass Arbeit ein grundlegendes menschliches Bedürfnis befriedigt und die Menschen mit der Gesellschaft verbindet und um die schädlichen Einflüsse der Sozialhilfe endlich zu beenden, folgt W-2 acht Prinzipien:

1. Wer arbeiten kann, wird nur für Arbeit bezahlt. Arbeit wird als der beste Weg gesehen, um Armut zu entkommen.
2. W-2 geht davon aus, dass jeder entsprechend seiner Fähigkeiten arbeiten kann. Jeder ist in der Lage, irgendeine Art von Arbeit zu verrichten. Aber nicht jeder ist in der Lage, in den Arbeitsmarkt zu wechseln. W-2 erkennt und nutzt die individuellen Unterschiede, indem es eine Vielzahl von Möglichkeiten anbietet, auf verschiedenen Ebenen von Arbeit und Beschäftigung erfolgreich zu sein. Denjenigen, die im Moment nicht in der Lage sind, eine reguläre Arbeit anzunehmen, werden Tätigkeiten angeboten, bei denen sie arbeiten und gleichzeitig ihre Arbeitsfähigkeit verbessern können.
3. Familien sind die Art, in der die Gesellschaft Kinder nährt und schützt, und jede Politik muss sich daran messen, wie gut sie die Verantwortung beider Eltern, ihre Kinder aufzuziehen, stärkt. Nur Eltern, nicht Regierungen können Kinder aufziehen. Die Regierung kann sie dabei am besten unterstützen, indem sie sie in die Lage versetzt, dieser Verantwortung nachzukommen.
4. Der Maßstab für die Fairness von W-2 ist die Lage von Familien mit geringen Einkommen, die für ihren Lebensunterhalt arbeiten, ohne Sozialhilfe zu beziehen. Eigenständigkeit durch Arbeit ist ein Ziel an sich unabhängig von den Sozialleistungen, die damit erworben werden oder verloren gehen. Um Gerechtigkeit herzustellen, sollten diejenigen, die sozialversicherungspflichtig arbeiten, mehr verdienen als kommunal Beschäftigte. Bei der Konzipierung von W-2 waren Familien mit niedrigen Einkommen ohne Sozialhilfe der Maßstab, um zu prüfen, ob unsere Erwartungen realistisch und fair sind. Sie übernehmen Verantwortung für ihre Kinder, deren Versorgung im Krankheitsfall und sie werden nicht bezahlt, wenn sie nicht arbeiten gehen.
5. Es wird keine Anreize geben. Die Anreizmechanismen in W-2 sind darauf gerichtet, Verhaltensweisen zu stärken, die zu Unabhängigkeit und Eigenständigkeit

führen. Weil die Kultur des Anrechts auf Einkommen ohne Arbeit das Ansehen, das Arbeit und Eigenständigkeit früher hatten, unterminiert hat, sind die Anreize in W-2 so gewählt, dass sie angemessenes Verhalten belohnen. Zum Beispiel, erhält keiner den Earned Income Tax Credit, wenn er nicht steuerpflichtig beschäftigt ist.

6. Menschen sind Teil verschiedener Gemeinschaften und Umgebungen. W-2 wird so gestaltet, dass es die Arten, in denen Gemeinschaften Anstrengungen, den Lebensunterhalt selbst zu verdienen, unterstützt.
7. Das neue System sollte nur so viele Dienstleistungen anbieten, wie eine anspruchsberechtigte Person nachfragt und braucht. *W-2 geht davon aus, dass die Entscheidung von W-2-Teilnehmern, Geld- und Dienstleistungen nicht in Anspruch zu nehmen, Teil der Lösung aus der Anhängigkeit ist. W-2 sieht Eigenständigkeit als ein Kontinuum, bei dem die Eigenständigsten unabhängig von allen einkommensgeprüften Sozialleistungen leben.*
8. W-2's Ziele werden am besten durch Zusammenarbeit mit den effektivsten öffentlichen und privaten Anbietern und durch Vertrauen in die Kräfte des Marktes und leistungsbezogene Marktmechanismen statt bürokratischer Vorschriften erreicht. *Anstatt neue bürokratische Systeme zu schaffen, sollen die Vorteile von Alternativen und Konkurrenz genutzt werden. Private Unternehmen und Organisationen erhalten die Erlaubnis, mit staatlichen Einrichtungen zu konkurrieren, wodurch zugleich der öffentliche Sektor Anreize erhält, effizienter zu arbeiten.*

Wie funktioniert "Wisconsin Works?"

Wenn jemand Sozialhilfe beantragt, wird ihr oder ihm geholfen, einen Job, Kinderbetreuung usw. zu finden, damit er oder sie in der Lage ist, zu arbeiten. Dies geschieht, bevor die zuständige Stelle die Anspruchsberechtigung prüft und entscheidet, ob der Fall geöffnet wird.

Falls die Mutter oder der Vater Probleme haben, die verhindern, dass sie eine sozialversicherungspflichtige Arbeit annehmen, wird ihr oder ihm eine subventionierte Beschäftigung oder Arbeitsaktivität angeboten.

Nach der Jobsuch am Beginn und der Prüfung der individuellen Arbeitsfähigkeit werden die Teilnehmer einer der vier Stufen der Beschäftigungsleiter (Anhang 3) zugewiesen.

- (1) Ziel von W-2 ist es, die Teilnehmer in den privaten Arbeitsmarkt zu integrieren. Die erste Stufe der Leiter ist deshalb eine unsubventionierte sozialversicherungspflichtige Arbeit. Sobald diese angetreten ist, haben Arbeitnehmer mit niedrigen Einkommen Anspruch auf den *Earned Income Tax Credit*, den Wisconsin mit einer eigenen Lohnsteuergutschrift aufstockt (Anhang 4). Dafür verzichtet W-2 auf Erwerbsfreibeträge.
- (2) Falls ein Teilnehmer nicht *job-ready* ist und eine schwache Erwerbsbiographie hat, kann er einen auf 3 Monate befristeten Probejob annehmen. In dem Fall zahlt der Arbeitgeber ihm den Mindestlohn und erhält dafür einen Lohnzuschuss von 300 Dollar pro Monat.
- (3) Teilnehmern, die Training brauchen, bevor sie in der Lage sind, in den Arbeitsmarkt zu gehen, wird eine kommunale Beschäftigung angeboten, für die sie

673 Dollar erhalten, unabhängig von der Familiengröße. Die Beschäftigungen sind gewöhnlich einfache Tätigkeiten und schließen eine Betreuung ein. Das vorrangige Ziel ist es, *life skills* und Arbeitsverhalten einzuüben wie, zum Beispiel, rechtzeitig auf der Arbeit zu erscheinen, am nächsten Tag wiederzukommen, mit Arbeitskollegen zurechtzukommen, Vorgesetzte zu respektieren und das Privatleben um den Job herum zu organisieren.

Die meisten Hilfeempfänger wechseln in sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten, nur wenige bleiben in kommunalen Beschäftigungen. Insgesamt sind 80 Prozent der Teilnehmer an "Wisconsin Works" innerhalb der Frist von 24 Monaten in den ersten Arbeitsmarkt gegangen. Die Gründe für diese hohe Eingliederungsquote sind, erstens, dass W-2 Teilnehmer arbeiten müssen, um Leistungen zu beziehen. Zweitens, wenn sie erst einmal in Arbeit sind, lernen sie, dass sie in der Lage sind, auch eine Arbeit im ersten Arbeitsmarkt zu finden. Drittens, lernen sie, dass ihre Arbeitserfahrungen für Arbeitgeber bedeutsam sind.

- (4) Die vierte Stufe ist eine Übergangsbeschäftigung für diejenigen, die nicht in der Lage sind, in einer der ersten drei Stufen erfolgreich zu partizipieren, weil sie, zum Beispiel, an einer nicht dauerhaften Behinderung leiden oder sich zuhause um ein pflegebedürftiges Familienmitglied kümmern müssen. (Dauerhaft Behinderte gehen in die Rentenversicherung.)

Die Resultate von "Wisconsin Works"

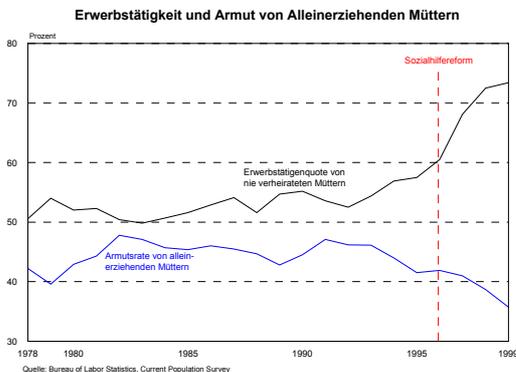
"Wisconsin Works" ist 1997 in Kraft getreten. Die Fallzahlen sind in kurzer Zeit um 90 Prozent zurückgegangen. In Milwaukee sind sie von 30.000 auf 7.000 gesunken.

Die zentrale Frage ist, ob die Menschen in der Lage sind, mit der neuen Verantwortung umzugehen, oder ob sie scheitern und wohnungslos oder kriminell werden?

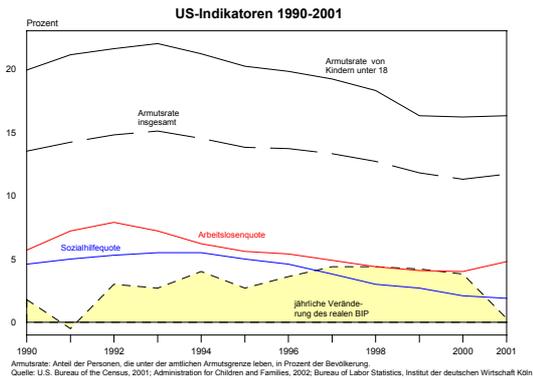
Die Evidenz zeigt, dass die in W-2 gesetzten Erwartungen, dass ersteres geschehen würde, sich erfüllt haben:

- Die Anzahl der Menschen, die Obdachlosenunterkünfte aufsuchen, ist bis zur Rezession nur leicht gestiegen.
- Die Zahl der Kinder in der Sozialhilfe ist gesunken und die Fälle von Kindesmißbrauch sind zurückgegangen.
- Die Kriminalitätsrate ist gesunken und sinkt weiter.

Anhang 1:



Anhang 2:

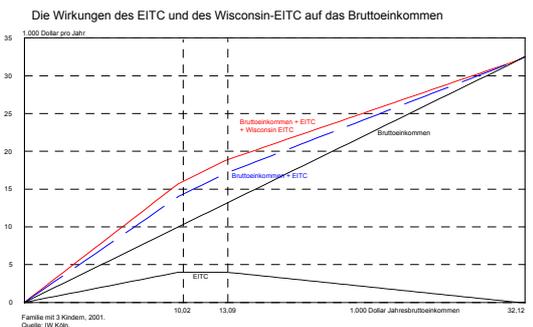


Anhang 3:

The W-2 Employment Ladder

	Unsubsidized work	Trial job	Community Service Job	W-2 Transition
Participants				
	job-ready	individuals who seem job-ready but have a weak work history	individuals who need work training	individuals unable to participate in other employment positions
Employment conditions				
Employer	private firms	private firms (\$ 300 wage subsidy)	non-profit private and public organizations	
Working hours (per week)	40	40	up to 30	up to 28
Training hours (per week)	-	-	up to 10	up to 12
Net earnings (Dollar per month, here minimum wage of \$5,15 per hour)	824	824	0	0
Benefits (in dollar per month)				
W-2 benefits				628
Food Stamps				207
EITC (plus Wisconsin-EITC) ¹⁾				0
Transfer total				835
Disposable income (in dollar per month)				
Net earnings				0
Transfers				835
Disposable income	1,387			835
Time-limit per rung in months				
Total		in general 3	24	24

Anhang 4:



DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15 Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)651

29. September 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, - Drucksache 15/1516 -
- b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen – Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -
- c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -
- d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster) weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

Erich Pipa, Sozialdezernent des Kreisausschusses des Main-Kinzig-Kreises

Vorbemerkungen:

Die Gesetzentwürfe liegen in unterschiedlicher Ausdifferenzierung vor. Die Entwürfe zum Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Vorschlag (a), und das Existenzgrundlagengesetz, Vorschlag (b) enthalten bereits sehr detaillierte Regelungen, während der Antrag der FDP-Fraktion, Vorschlag (d) lediglich grundsätzliche Beschreibungen eines neuen Leistungsrechtes für bisherige Sozial- bzw. Arbeitslosenhilfeempfänger enthält.

1. Grundsicherung für Arbeitslose**1.1 Grundsätze des Fördern und Forderns**

Die Grundsätze des Fördern und Fordern werden in allen drei Gesetzentwürfen gleichermaßen aufgegriffen. Die Erkenntnis von den Leistungsbeziehern ein hohes Maß an Eigeninitiative und Engagement zu fordern und ihnen andererseits schnelle und passgenaue Vermittlung sowie individuelle Betreuung zu Teil werden zu lassen, erzielt parteiübergreifend Konsens. Diese Einschätzungen decken sich mit den langjährigen Erfahrungen des Main-Kinzig-Kreises im Rahmen der sozialpolitischen Initiativen „Neue Wege in der Sozialpolitik“ (Näheres unter www.mkk.de/)

1.2 Anspruchsvoraussetzungen:

Grundsätzlich ist festzustellen, dass der Gesetzentwurf (a) Leistungen zur Eingliederung und Exi-

stenzsicherung lediglich für den Personenkreis der Erwerbsfähigen und deren Familienangehörigen vorsieht. Die Fürsorgeleistungen für die Nichterwerbsfähigen sind künftig in dem ebenfalls in Vorbereitung befindlichen SGB XII (*ersetzt das BSHG*) oder durch die Grundsicherung nach dem Grundsicherungsgesetz (GSiG) geregelt.

Die Leistungsbemessung des ALG II nebst Sozialgeld für die Angehörigen und der Grundsicherung nach dem GSiG erfolgt nach dem Bedarfsdeckungsprinzip und ist hinsichtlich der Höhe an dem künftig als Referenzsystem angedachten Sozialgeld nach SGB XII orientiert, dass weitgehend der bisherigen Sozialhilfe nach dem noch bestehenden Bundessozialhilfegesetz (*BSHG*) entsprechen soll.

Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die steuerfinanzierte Sozialfürsorge in mehreren unterschiedlichen Leistungsgesetzen geregelt sein muss, zumal diese hinsichtlich der Leistungshöhe weitgehend identisch sind.

Es ist anzunehmen, dass das Nebeneinander mehrerer Fürsorgeleistungen durch Zuordnungsprobleme der einzelnen Personenkreise unnötige Bürokratie entstehen lässt, die für die aktiven Leistungen fehlen. Dies hat bereits die Einführung der Grundsicherung gezeigt.

Die Zuordnungsproblematik wird dabei noch durch die im Gesetzentwurf (a) vorgesehenen unterschiedlichen Trägerschaften bzw. Zuständigkeiten für Erwerbsfähige (ALG II, zuständig die „Agenturen für Arbeit“) und Nichterwerbsfähige (SGB XII bzw. GSiG, zuständig die Kommunen) verstärkt.

Die Entscheidungskompetenz zur Feststellung von Erwerbsfähigkeit soll bei den „Agenturen für Arbeit“ sein. Ein Verschiebepfeil in die zu Lasten der Kommunen zu erbringenden Fürsorgeleistungen nach dem SGB XII bzw. GSiG ist vorprogrammiert. Offensichtlich gehen auch die Verfasser des Gesetzentwurfes von einem erheblichen Konfliktpotential aus, anders sind die umfangreichen und bürokratischen Regelungen in § 45 des Gesetzentwurfes zu einer Einigungsstelle nicht zu erklären.

Um neue Bürokratie zu verhindern und vorhandene Bürokratie wirksam abzubauen, müssen die Fürsorgeleistungen möglichst einfach gestaltet und in **einem einzigen Leistungsgesetz** geregelt werden. **Die Zuständigkeit muss dabei bei einem einzigen Sozialleistungsträger (Vorschlag: die Kommunen) liegen.** Nur so lassen sich die Zuordnungsprobleme vermeiden, die unnötig Personal binden.

Insofern ist dem Vorschlag (b) zuzustimmen, der im Vergleich zu Vorschlag (a) die gleichen Anspruchsvoraussetzungen für die Eingliederungs- und Fürsorgeleistungen enthält, die Leistungen aber für **alle** Personengruppen in dem künftigen SGB XII regelt und die Zuständigkeit einem einzigen Aufgabenträger (*den Kommunen*) zuweist. Vorschlag (d) hat die gleiche Zielrichtung (*Zuständigkeit bei den Kommunen, Zusammenfassung der Sozialfürsorge in einem Leistungsgesetz*).

1.3 Leistungen zur Eingliederung in Arbeit

In den gesetzlichen Regelungen zu Instrumenten und Leistungen zur Eingliederung in Arbeit finden sich in allen Entwürfen die bei vielen kommunalen Sozialhilfeträgern seit Jahren eingeführten und bewährten Hilfesysteme wie Fallmanagement und Eingliederungsvereinbarung. Die überwiegende Praxis deutscher Sozialhilfegewährung erhält nun eine längst fällige gesetzliche Manifestierung. Ob die einheitlichen Anlaufstellen in denen diese Instrumente angewendet werden, nun JobCenter oder Vermittlungsagenturen genannt werden, bleibt trotz der im Detail unterschiedlichen Ausgestaltung zweitrangig.

Bemerkenswert im Entwurf Vorschlag (b) sind allerdings sehr praxisnahe Regelungen zu den geplanten Vermittlungsagenturen. Beispielhaft sei die Möglichkeit der Prämienzahlung an Mitarbeiter und Vereinbarungen mit freien Ärzten zur Feststellung und Überprüfung der Arbeitsfähigkeit genannt.

2. Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes:

2.1 Materielle Sicherung des Lebensunterhaltes:

In den Gesetzentwürfen orientiert sich die Leistungsbeurteilung an den bisherigen Sozialhilfe-

grundsätzen. In allen Gesetzentwürfen ist die verpflichtende Pauschalierung von Leistungen des Lebensunterhaltes enthalten. Im Sinne einer Stärkung der Eigenverantwortung der Leistungsbezieher und administrativen Entlastung der Leistungsträger sind diese Regelungen in vollem Umfang zu begrüßen. Wichtig ist, darauf zu achten, dass der Leistungsumfang des ALG II nicht geringer ist als nach dem SGB XII.

Der Gesetzentwurf (a) sieht in Art. 1 / § 24 für Personen, die bislang ALG I erhalten haben, einen auf zwei Jahre befristeten Zuschlag zum Regelsatz vor, der stufenweise abgebaut werden soll. Die Regelung soll dazu dienen, den Übergang von ALG I zu ALG II zu erleichtern und wird vom Main-Kinzig-Kreis als sinnvoll erachtet.

2.2 Einbeziehung in die Sozialversicherung:

Der Gesetzentwurf (a) sieht in Art. 5 vor, dass Bezieher von ALG II-Leistungen mit dem Mindestbeitrag gesetzlich kranken- und rentenversichert werden. Die Regelung stellt damit sicher, dass die seitherigen Arbeitslosenhilfebezieher weiterhin sozialversichert sind. Die in den ALG II-Bezug hineinwachsenden seitherigen Sozialhilfebezieher/innen werden damit, sofern sie nicht bereits freiwillig versichert waren, in der Sozialversicherung pflichtversichert, was zu begrüßen ist.

Der Gesetzentwurf (b) und der Vorschlag (d) sehen (*soweit erkennbar*) die Abführung von Pflichtbeiträgen in der Rentenversicherung leider nicht vor.

Der Krankenschutz soll anstelle der seither in der Sozialhilfe gewährten Krankenhilfe künftig durch die Krankenkassen erfolgen. Hierzu soll die Umsetzung der durch Art. 20 des Gesundheitsstrukturgesetzes vom 21.12.1992 beschlossenen Einbeziehung der Sozialhilfeempfänger/innen in die gesetzliche Krankenversicherung nunmehr nachgeholt werden. Ziel ist es dabei, die Vergütung der medizinischen Leistungen auf das Niveau der gesetzlichen Krankenkassen zu senken. Verwerfungen sind in der Vergangenheit entstanden, weil die Krankenhilfeleistungen der Sozialhilfeträger nicht den Budgetbeschränkungen für Kassenpatienten unterliegen. Nach Berechnungen des Main-Kinzig-Kreises bezahlen die hessischen Sozialhilfeträger den Ärzten im statistischen Durchschnitt eine um ca. 5,5 % höhere Vergütung.

Die Hilfebezieher sollen aber nicht, wie vom Gesundheitsstrukturgesetz ursprünglich vorgesehen, Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung werden, sondern werden lediglich von den Krankenkassen gegen Erstattung der Leistungsausgaben zzgl. einer Verwaltungskostenpauschale gem. § 264 SGB V betreut. Die Krankenhilfeberechtigten sind dann zwar keine Versicherten, werden aber leistungsrechtlich wie Versicherte behandelt und erhalten eine Versichertenkarte.

Dieser Vorschlag des Gesetzentwurfes (a) wurde vom Bundesgesetzgeber in den Gesetzentwurf zur Modernisierung des Gesundheitswesens (GMG) übernommen. Die den Krankenkassen zu ersetzenden Verwaltungskosten sollen danach mit einem

pauschalen Aufschlag von 5 % der Leistungsausgaben vergütet werden.

Die Regelung wird seitens des Main-Kinzig-Kreises abgelehnt. Sie zieht eine erhebliche Bürokratie nach sich und verursacht bei den Sozialhilfeträgern Mehrkosten, die ein Vielfaches von dem betragen, was durch die Angleichung an Einsparungen erzielt wird. Die Verwaltungskostenpauschale ist mit 5 % viel zu hoch. Für die gleiche Leistung (*Abrechnung der ärztlichen Leistungen*) zahlt der Main-Kinzig-Kreis derzeit lediglich 1,75 % an ein privates Abrechnungsunternehmen.

Anstelle der Zusammenarbeit mit einem Abrechnungsunternehmen müssen die Sozialhilfeträger künftig mit einer Vielzahl von Krankenkassen abrechnen, was erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand und Kosten verursacht. Zudem sind höhere Leistungsausgaben zu befürchten, weil zum einen die Sozialhilfeträger für missbräuchlich verwendete Versichertenkarten haften müssen und zum anderen die Qualität der Rechnungsprüfung durch die Krankenkassen fraglich ist; die Krankenkassen dürften kein Interesse an dem Klientel haben und haben auch keinen Leistungsanreiz für eine hochwertige Rechnungsprüfung, wenn die Kosten voll erstattet werden.

Im Gegenteil, würden die Rechnungen gekürzt, schmälern sie ihre eigene Vergütung (5 % der Rechnungssumme), d.h. eine weniger kritische Rechnungsprüfung führt zu mehr Geld bei den Krankenkassen. Ferner ist festzustellen, dass der Personenkreis der Asylbewerber in die Regelung nicht einbezogen ist. Für die an Asylbewerber erbrachten Leistungen zahlen die Kommunen auch in Zukunft eine höhere Vergütung an die Ärzte.

Es wird daher dringend empfohlen, die Sozialhilfeempfänger/innen, wie vom Gesundheitsstrukturgesetz vorgesehen, als Versicherte in die gesetzliche Krankenversicherung zu integrieren, wie dies Gesetzentwurf (d) vorsieht.

3. Anreize und Sanktionen:

3.1 Anreize zur Arbeitsaufnahme durch die Leistungsempfänger/innen:

Die Höchstbeträge für den Freilassungsbetrag für Erwerbstätige sollen abhängig von der Zahl der Familienangehörige gestaffelt werden (*gem. Art. 1 § 30 SGB II, ab 45 % für Alleinstehende bis zu 80 % für Bedarfsgemeinschaften mit 5 Personen*). Bislang stand die Bemessung des Freilassungsbetrages im Ermessen der Sozialhilfeträger. Im Falle des Main-Kinzig-Kreises würde sich der Höchstbetrag (*derzeit 66 2/3 %*) für 1 bis 3-Personenhaushalte etwas reduzieren, gleichwohl ist die Regelung zu begrüßen.

Festzustellen ist, dass durch die Regelung die Arbeitsanreize für Personen mit mehreren Familienangehörigen erhöht werden. Arbeit muss sich auch für Geringverdiener lohnen. Zu berücksichtigen ist, dass durch eine zu deutliche Ausweitung der Freilassungsbeträge sich der Kreis der anspruchsberechtigten Personen erweitert. Die Erhöhung muss deshalb maßvoll sein.

Im Gesetzesvorschlag (b) wird in Art. 1 § 32 eine stufenweise Lohnfreistellung des unteren Einkommens vorgeschlagen. Die Berechnung bewirkt einen höheren Freistellungseffekt als das seitherige Berechnungsverfahren und wird daher begrüßt.

Nach dem Gesetzesvorschlag (d) sollen die Regelsätze für erwerbsfähige Personen um 1/3 abgesenkt werden, wenn die Kommunen im Gegenzug Arbeitsgelegenheiten anbieten können. Die Anrechnungssätze für Erwerbstätige sollen verringert und mit steigendem Einkommen erhöht werden. Dieser Vorschlag ist ein interessanter Ansatz zur Förderung der Attraktivität einer Arbeitsaufnahme. Voraussetzung ist, dass den Personen tatsächlich auch ausreichend Arbeit angeboten werden kann.

Zu den ebenfalls als Anreiz zur Arbeitsaufnahme gedachten Gesetzesvorschlägen (a) „Einstiegsgehalt“ (Art. 1 § 29) und (b) „Lohnzuschlag“ wird auf die Ausführungen dieser Stellungnahme zu Nr. 7 (Förderung des Niedriglohnssektors) hingewiesen.

3.2 Sanktionen:

Das Instrument der Kürzung ist sehr wichtig, um Klienten die Notwendigkeit des Arbeitseinsatzes näher zu bringen. Nach dem Gesetzesvorschlag (a) (*Art 1 §§ 31, 32 SGB II*) soll das ALG II bei Arbeitsverweigerung stufenweise um zunächst 30 % der Regelleistung (*bisher Regelsatz*) gekürzt werden. Die Regelung erachten wir als nicht ausreichend.

Der Gesetzesvorschlag (b) geht hier weiter und sieht bereits in der ersten Stufe eine Kürzung des vollen Pauschalbetrages (*bisher Regelsatz*) vor, d.h. es werden nur noch die Unterkunftskosten getragen.

Eine straffere Ausgestaltung und Handhabung der Kürzungsinstrumente ist wichtig. Ohne Leistung darf es keine Gegenleistung geben. Insofern ist Vorschlag (b) der Vorzug einzuräumen, dabei muss es aber in besonders schwerwiegenden Fällen auch möglich sein, den Hilfeanspruch bereits in der ersten Stufe vollständig zu kürzen.

4. Aufgaben und Finanzverantwortung:

Im Gesetzentwurf (a) ist gem. § 6 SGB II die Trägerschaft für die Eingliederungsleistungen und das ALG II bei der „Bundesagentur für Arbeit“ vorgesehen.

Die hiesigen langjährigen Erfahrungen in verschiedenen Modellprojekten haben gezeigt, dass die Bundesanstalt für Arbeit auf Grund ihrer zentralen und starren Organisationsstruktur mit einer Vielzahl von bürokratischen Verwaltungsvorschriften nicht in der Lage ist, arbeitsmarktferne Hilfeempfänger, bei denen neben der Arbeitslosigkeit häufig zahlreiche Begleitprobleme bestehen, effektiv zu vermitteln und zu betreuen. Die Kommunen sind flexibler in der Lage passgenaue Hilfenkonzepte vor Ort zu entwickeln und diese unbürokratisch umzusetzen.

Es wird daher dringend empfohlen, entsprechend den Gesetzesvorschlägen (b) und (d) die Aufgabenzuständigkeit für die langzeitarbeitslosen er-

werbsfähigen Personen nicht bei der Arbeitsverwaltung sondern bei den Kommunen anzusiedeln und die Leistungsgewährung in einem einheitlichen Gesetzeswerk zu regeln (*siehe Ausführungen zu Nr. 1.2*). Dabei muss der Bund für eine ausreichende Finanzausstattung der Kommunen sorgen und die durch den Wegfall der Arbeitslosenhilfe und des Wohngeldes entstehenden Einsparungen, einschließlich der ersparten Personal- und Sachkosten, vollständig weitergeben. Insofern wird dem im Zusammenhang mit dem Gesetzesvorschlag (b) stehenden Vorschlag zur Änderung des Grundgesetzes (c) zugestimmt.

5. Einführung eines Kinderzuschlages:

Durch den in dem Gesetzesvorschlag (a) vorgesehenen Kinderzuschlag soll der durchschnittliche Lebensbedarf von Kindern gedeckt werden. Damit soll verhindert werden, dass Eltern nur wegen des Unterhaltsbedarfes der Kinder Fürsorgeleistungen in Anspruch nehmen müssen. Dieser Regelung ist als solcher zuzustimmen. Fraglich ist lediglich, ob der Kinderzuschlag, der sich am durchschnittlichen Lebensbedarf orientiert, tatsächlich dazu führt, dass nicht doch ergänzende Leistungen in Anspruch genommen werden müssen.

6. Reform des Wohngeldgesetzes:

In Artikel 25 des Gesetzesvorschlages (a) ist die Abschaffung des Wohngeldes für Transferleistungsempfänger vorgesehen. Dieser Regelung ist zuzustimmen. Ziel muss es sein, das Nebeneinander der verschiedenen Sozialleistungen zu beenden, um die Arbeitskapazitäten auf die aktivierenden Hilfen konzentrieren zu können. Den Hilfesuchenden kommt es nur darauf an, was sie unter dem Strich an Leistungen bekommen. Es kommt weniger darauf an, aus welchen „Töpfen“ die Gelder fließen. Unabhängig hiervon ist die Leistungsgewährung aus einer Hand für die Bürger/innen transparenter und nachvollziehbarer. Die Gewährung des „besonderen Wohngeldes“ für Sozialhilfeempfänger konnte den Hilfesuchenden noch nie richtig klar gemacht werden, dessen Wegfall führt zu einer Vereinfachung des Leistungsrechtes.

Die Gesetzentwürfe (b) und (d) sehen eine derartige Regelung leider nicht vor.

7. Niedriglohnssektor:

Durch die Erhöhung der Freilassungsbeträge und den Arbeitnehmerzuschuss soll die Attraktivität zur Aufnahme geringbezahlter Beschäftigung erhöht werden.

Der Gesetzesvorschlag (a), Art. 1 § 29, sieht die Gewährung eines monatlich zu gewährenden Einstiegsgeldes als Arbeitnehmerzuschuss für die Dauer von bis zu 24 Monaten vor.

Der Gesetzesvorschlag (b) sieht in Art. 2 ein Gesetz zur Aktivierung des Niedriglohnssektors vor. Die Kommunen sollen danach einen Lohnzuschlag gewähren, der über die Länder vom Bund (*ohne Verwaltungsausgaben*) erstattet werden soll, wobei die Verwaltungsausgaben bei den Kommunen

verbleiben. Hierdurch soll Hilfebedürftigkeit vermieden und der Niedriglohnsektor nach dem Vorbild der USA und Großbritannien aktiviert werden.

Beide Vorschläge zielen in die selbe Richtung. Die Aufnahme einer Beschäftigung im Niedriglohnbereich soll attraktiver gemacht werden. Ziel muss es sein, die Hilfeempfänger/innen möglichst ohne staatliche Subventionierungen dauerhaft in Arbeit zu bringen.

Der Zeitraum von 24 Monaten ist zu lang. Nach den Erfahrungen des Main-Kinzig-Kreises reichen Zeiträume von 12 Monaten im Regelfall aus.

Neben der monatlichen Gewährung des Einstiegsgeldes sollte auch eine individuelle Bemessung (z.B. Ratenzahlung nach jeweils 6 Monaten)vorgesehen werden.

8. Fazit:

Grundsätzlich begrüßt der Main-Kinzig-Kreis die Gesetzesinitiativen zur Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und die beabsichtigte gesetzliche Fixierung der Grundsätze des Fördern und Forderns. Diese Zustimmung stützt sich auf Erfahrungen einer beschäftigungspolitischen Initiative, die unter dem Arbeitstitel „Neue Wege in der Sozialpolitik“ im Main-Kinzig-Kreis seit dem Jahr 1996 höchst erfolgreich umgesetzt wird. Durch ein Hilfesystem aus 14 Bausteinen und einer Organisationsstruktur, die Betreuung, Vermittlung und Qualifizierung aus einer Hand ermöglicht, wurden über 3.000 Sozialhilfeempfänger in Arbeit vermittelt und der Kreishaushalt nachhaltig entlastet.

Im Rahmen einer eigentlich beabsichtigten straffen und transparenten Reform der o.a. sozialen Leistungsgesetze ist die nun vorgesehene Vielzahl von Leistungsarten (*Arbeitslosengeld II, Sozialgeld, Kinderzuschlag*) im Entwurf (a) nicht nachvollziehbar.

Besonders irritiert der weitere Fortbestand des Bundessozialhilfegesetzes (*in reformierter Form als SGB XII geplant*), nach dem die wirtschaftlichen Hilfen für alleinstehende nichterwerbsfähige Sozialhilfeempfänger zu gewähren sind.

Die notwendige konsequente *Zusammenführung* von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in ein Leistungsgesetz ist nur in den übrigen Gesetzentwurf (b) und dem Vorschlag (d) erkennbar.

Auffallend im Entwurf (a) ist die Vielzahl an Verordnungsermächtigungen (z.B. § 13, § 27). Starre und bürokratische Regelungen, ohne Raum für flexible und individuelle Hilfgewährung, sind zu befürchten. Gerade diese flexiblen pragmatischen Lösungsansätze sind jedoch das Erfolgsgeheimnis der sozialpolitischen Projekte im Main-Kinzig-Kreis.

Umfangreiche Erfahrungen des Main-Kinzig-Kreises in verschiedenen Modellprojekten mit dem Arbeitsamt (z.B. *Mozartprojekt* „Vermittlungsagentur Schlüchtern“) zeigen, dass die Bundesanstalt für Arbeit auf Grund ihrer zentralistischen und damit starren Organisationsstruktur und einer

Vielzahl von bürokratischen Verwaltungsvorschriften nicht in der Lage ist, arbeitsmarktferne Hilfeempfänger, bei denen neben der Arbeitslosigkeit häufig zahlreiche Begleitprobleme bestehen, effektiv zu vermitteln und zu betreuen.

Aus diesen Gründen lehnt der Main-Kinzig-Kreis die im Entwurf (a) des Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vorgesehene Trägerschaft der Bundesanstalt für Arbeit ab und begrüßt die in den übrigen Gesetzentwürfen beabsichtigte Trägerschaft der Kommunen als örtliche Sozialhilfeträger.

Erich Pipa

Sozialdezernent
des Main-Kinzig-Kreises

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)700

6. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, -
Drucksache 15/1516 -
- b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen –
Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -
- c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -
- d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster)
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden
kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

Professor Dr. Werner Jann, Universität Potsdam

Die vorliegenden Anmerkungen beziehen sich ausschließlich auf den Bereich "Umbau der Bundesanstalt für Arbeit". Da einige der für die Anhörung festgelegten Themen (insbesondere "Flächendeckende Einrichtung von Job-Centern" und "Kontraktmanagement/Zielsteuerung" auch im Vierten Gesetz geregelt werden, wird gelegentlich darauf Bezug genommen.

1. Flächendeckende Einrichtung von Job-Centern

1.1. Es ist sinnvoll und unbedingt notwendig, Job-Center als einheitliche Anlaufstellen für alle Arbeitslosen und erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und als lokale Zentren für alle arbeitnehmerbezogenen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, in denen Arbeitssuchende und Ausbildungssuchende mit dem Ziel der Eingliederung in das Erwerbsleben umfassend betreut werden, flächendeckend einzurichten.

Es ist auch richtig, die Aufgabe der Einrichtung von Job-Center der zukünftigen Bundesagentur zuzuweisen. Nur die BA ist in der Lage, das Ziel einer möglichst schnellen, passgenauen und nachhaltigen Erwerbsintegration in den ersten Arbeitsmarkt umzusetzen. Sie verfügt über das notwendige Know How und Personal (Vermittler, Berufsberater), die notwendige technische Unterstützung (z.B. virtueller Arbeitsmarkt) und agiert nicht lokal begrenzt sondern in regionalen und überregionalen Arbeitsmärkten. Eine Zuweisung dieser Aufgaben an die

Kommunen würde die überkommene Spaltung in einen ersten Arbeitsmarkt (für den dann die BA zuständig wäre) und einen zweiten (in der Zuständigkeit der Kommunen) weiter unterstützen. Diese traditionelle Spaltung darf nicht organisatorisch verfestigt werden sondern ist unbedingt zu überwinden. Genau dies war die Intention der Hartz-Vorschläge.

- 1.2. Aus diesem Grund darf es keinen Unterschied geben zwischen den von der BA geplanten Kundenzentren und dem vom Gesetz vorgesehenen Job-Centern. Jedes Kunden-Center der BA ist als Job-Center auszugestalten, in dem je nach den speziellen Bedürfnissen mit Kommunen und anderen Trägern kooperiert wird. Die derzeit bestehende begriffliche Verwirrung sollte beseitigt werden (Kundenzentrum vs. Job-Center).
- 1.3. Alternative Vorschläge, etwa der von der FDP (BTDRs. 15/1576) oder der CDU/CSU (im EGG) vorgelegte Vorschlag, Job-Center vollständig den Kommunen zu überlassen, sind nicht zielführend und daher abzulehnen:
 - eine solche Regelung würde die Spaltung in Arbeitslose 1. Klasse (ALG I Bezieher in den Kundenzentren der BA) und 2. Klasse (ALG II Bezieher bei den Kommunen) verfestigen und damit das zentrale Ziel des Gesetzes, optimale

Betreuung und Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt für alle Arbeitslosen, torpedieren;

- die Regelung würde weiter bedeuten, dass die Aufgabe der Integration von ALG II Beziehern allein Sache der Länder und Kommunen ist, während der Bund für die Kosten aufkommt - dies ist mit einer Kongruenz von Aufgaben- und Finanzverantwortung nicht vereinbar und würde unweigerlich zu erheblichen hFehlsteuerungen führen;
- die implizite Annahme, Kommunen seien für die Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt besonders geeignet, ist empirisch nicht zutreffend - zwar gibt es einige wenige Kommunen, die vorbildliches geleistet haben, aber sie sind keineswegs repräsentativ, das Gros der bundesdeutschen Kommunen ist auf diesem Gebiet wenig aktiv und verfügt nur über geringe Erfahrungen;
- schließlich sollte unbedingt beachtet werden, dass die entscheidenden Spitzenverbände der Kommunen, der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund, sich eindeutig gegen eine Übernahme dieser Aufgaben ausgesprochen haben! Insbesondere gegenüber den kreisfreien Städten spielen die Landkreise in diesem Zusammenhang bisher allenfalls eine untergeordnete Rolle. Es ist nicht auszuschließen, dass die Landkreise hier auch langfristige Interessen der Akquirierung neuer Aufgaben verfolgen.

1.4. Job-Center werden allerdings - wenn ich es recht sehe - nur in einem einzigen §§ des durch das "Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" geänderten SGB III erwähnt, und zwar im Fünften Abschnitt (Datenschutz) § 395 "Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Daten durch die Bundesagentur", dort Ziff. 11. Die wichtigere Änderung im §9 SGB III (Absatz 1a) steht in Art. 3 des "Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt". Diese Vorschrift könnte allerdings auch im Dritten Gesetz enthalten sein, da sie m.E. nicht zustimmungspflichtig ist.

2. Kontraktmanagement/Zielvereinbarung

- 2.1. Die vorgesehene Einführung von Kontraktmanagement auch zwischen Bundesregierung und Bundesanstalt ist sinnvoll und entspricht den internationalen Erfahrungen (Art. 1, Nr. 4, nderer Absatz 3 § 1 SGB III). Die Intention (siehe Begründung), dass in den Bereichen, in denen das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit bisher Fachaufsicht ausübt, fachaufsichtsrechtlichen Weisungen durch entsprechende Vereinbarungen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit ersetzt werden, ist sehr zu begrüßen, sie sollte deutlicher im Gesetzestext verankert werden (Vereinbarungen nicht nur über beschäftigungspolitische Ziele).
- 2.2. Allerdings ist damit die vorgesehene Bestätigung der Fachaufsicht nicht zu vereinbaren (z.B. § 47 Viertes Gesetz Abs. 2: "Die Aufsicht erstreckt sich darauf, dass ... 2. die Leistungen zweckmäßig erbracht werden. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit kann der Bundesagentur Weisun-

gen erteilen und sie an seine Auffassung binden" aber z.B. auch § 7 Bundeskindergeldgesetz [Art 102]). Sie sollte abgeschafft werden, weil sie dem Sinn und Zweck von Zielvereinbarungen diametral widerspricht. Diese klassische hierarchische Steuerung durch Einzelweisungen soll ja gerade überwunden werden. Das Ministerium soll über Ziele steuern, was "zweckmäßig" ist, soll die Bundesagentur entscheiden, ohne sich mit Einzeleingriffen und Weisungen des Ministeriums auseinandersetzen zu müssen. Die Rechtsaufsicht reicht in diesen Fällen vollkommen aus, ein mögliches Eingriffsrecht des Ministeriums kann ggf. in den Zielvereinbarungen festgelegt werden.

- 2.3. Die Vorschrift (Art 1, Nr. 26, § 77a SGB III), dass bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie bei der Haushaltswirtschaft auch weiterhin grundsätzlich die Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung gelten sollen, in Einzelfällen jedoch zur Steigerung der Flexibilität des Handelns der Bundesagentur für Arbeit Abweichungen erforderlich sein können und in diesen Fällen durch schriftliche Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundesagentur von den haushaltsrechtlichen Regelungen des Bundes abgewichen werden kann, ist überflüssig. Hier sollte dem Vorschlag der Hartz-Kommission gefolgt werden, die Bundesanstalt grundsätzlich aus den Bindungen der BHO zu entlassen.

3. Regionale Gliederung

- 3.1. Es ist richtig, sämtliche Ebenen (Zentrale, Regionaldirektionen, Agenturen für Arbeit) durch gleichartig organisierte Geschäftsführungen zu führen.
- 3.2. Ich habe Verständnis dafür, dass die BA vorläufig - d.h. während der Umbauphase - nicht auf die Landesarbeitsämter, die neuen Regionaldirektionen, verzichten will. Allerdings muss unbedingt verhindert werden, dass die Landesarbeitsämter ihre alte Rolle als bürokratische Mittelinstanz ohne sichtbaren "Mehrwert" perpetuieren.

4. Selbstverwaltung

- 4.1. Die Neuordnung der Selbstverwaltung, insbesondere die Trennung von Verantwortung und Kontrolle ist richtig. Sie ist notwendig, um die in der Vergangenheit aufgetretenen Verquickungen zwischen Aufsichts- und Trägerinteressen zu beseitigen.
- 4.2. Es ist sinnvoll, auf der Ebene der Regionaldirektionen die überkommene Selbstverwaltung abzuschaffen, da ansonsten das Prinzip der klaren Verantwortung für Leistungen und Ergebnisse auf der Basis von Zielvereinbarungen durchbrochen würde.

5. Personalstruktur

- 5.1. Die im Gesetzentwurf vorgesehene grundsätzliche Beibehaltung des Berufsbeamtentums (§§ 387ff, SGB III) ist kontraproduktiv und durch keinerlei inhaltliche Überlegungen gerechtfertigt. Es ist eine reine Maßnahme der strukturellen Besitzstandswahrung. Sie führt zu erheblichem zusätzlichem Regelungsbedarf (z.B. Bestellung auf Zeit, Stellenzulagen) und schreibt auf Dauer eine zweigleisige Personalstruktur fest, mit allen bekannten Problemen und Unzulänglichkeiten (Ungleichbehandlung, Unzufriedenheit, Kumulation negativer Elemente,

Doppeladministration). Es gibt keinen ersichtlichen Grund, warum dieser alte Zopf nicht endgültig abgeschnitten wird. Gerade weil die Bundesagentur als "Erster Dienstleister am Arbeitsmarkt" grundsätzlich neu aufgestellt wird ist unverständlich, warum hier weiter zweigleisig gefahren werden soll.

- 5.2. Dem Vernehmen nach will die Bundesagentur zukünftig auf die Einstellung von Beamten verzichten. Wenn die im Gesetzesentwurf enthaltenen umfangreichen Regelungen nur als Übergangsregelungen gemeint sind, sollte dies deutlich werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass der Konflikt über Zulässigkeit und Möglichkeiten der Verbeamtung innerhalb der BA ausgetragen werden muss und die Bundesagentur damit auf Dauer belastet.

Prof. Dr. Werner Jann

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)684

2. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, -
Drucksache 15/1516 -
- b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen –
Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -
- c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -
- d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster)
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden
kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

Dr. Christine Fuchsloch, Richterin am Sozialgericht

- I. Grundsätzliches
- II. Grundsicherung für Arbeitslose
 1. Fördern und Fordern
 2. Anspruchsvoraussetzungen
 3. Leistungen zur Eingliederung in Arbeit
- III. Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes
 1. Materielle Sicherung bei Arbeitslosigkeit
 - a) Regelleistung
 - b) Existenzgrundlagen im EGG
 - c) Einkommensanrechnung
 - d) Vermögensanrechnung
 2. Einbeziehung in die Sozialversicherung
- IV. Anreize und Sanktionen
- V. Verfahrensrecht/Rechtsweg
- VI. Niedriglohnsektor

I. Grundsätzliches

Durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt werden die Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (kurz: Hartz-Vorschläge) zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und

Sozialhilfe und Einführung von Job-Centern umgesetzt. Es entspricht einem breiten Konsens, dass bei der hohen Arbeitslosenzahl ein Nebeneinander zweier steuerfinanzierter Leistungssysteme ineffektiv ist und von der Finanzierungsverantwortung her die Kommunen überlastet. Die angestrebte Verwaltungsvereinfachung und Entlastung der Kommunen ist jedoch nur ein Ziel der Reform. Wollte man das Gesetzesvorhaben darauf reduzieren, wäre der wichtigste Punkt der Hartz-Vorschläge verfehlt: Die Integrationschancen für die Arbeitslosen sollen verbessert und die Bemühungen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit verstärkt werden. Die Hartz-Vorschläge gehen von dem Bedarf der einzelnen Arbeitslosen aus und nicht von den Bedürfnissen der Institutionen. Auch solche arbeitslosen Sozialhilfeempfänger, die z. B. wegen fehlender Vorversicherungszeiten niemals nach dem SGB III leistungsberechtigt waren, benötigen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktförderung wie etwa Eingliederungszuschüsse, Trainingsmaßnahmen und vor allem eine überregionale Vermittlung. Wenn jetzt in der politischen und öffentlichen Diskussion vor allem um die Trägerschaft und die Finanzverantwortung gestritten wird, geht es nur um die Interessen der Institutionen. So wie die gesetzliche Krankenversicherung nicht für die Ärzte und Krankenkassen, sondern für die Versicherten und potenziell Kranken da ist, so ist das SGB II nicht für die Bundesanstalt (künftig Bundesagentur) für Arbeit oder die Kommunen da, sondern für die Menschen, die längere Zeit arbeitslos sind und daher ihren Lebensun-

terhalt nicht aus eigener Kraft bestreiten können. Meines Erachtens ist daher für die Beurteilung der Gesetzesentwürfe entscheidend, welche Auswirkungen die Regelungen für die Existenzsicherung und die Zukunftschancen der Betroffenen haben.

Vereinfacht betrachtet führt der Regierungsentwurf die Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf der bisherigen Ebene der Arbeitslosenhilfe (Struktur des Gesetzes, Arbeitsmarktförderung, Versicherungspflicht usw.) mit Einzel-elementen der Sozialhilfe (Bedarfssätze, Sanktionen) zusammen. Der CDU/CSU-Entwurf führt die beiden Leistungen auf der Ebene der bisherigen Sozialhilfe (Struktur des Gesetzes, Bedarfssätze [landesspezifisch]) mit zahlreichen Elementen unterhalb der bisherigen Sozialhilfe (Sanktionen, Arbeitszwang) zusammen, ergänzt um eine extensive Ausweitung der kommunalen Pflichtbeschäftigungen. Bereits die Leistungskürzungen beim Regierungsentwurf sind erheblich, der Vorschlag greift jedoch – bei Korrekturbedürftigkeit im Detail – realistische und erprobte Strukturen des Dritten Buches des Sozialgesetzbuches (SGB III) auf. Die Kürzungen nach dem Oppositionsentwurf sind vor allem für die neuen Bundesländer unabsehbar. Die im Gesetz vorgeschriebene staatliche Arbeitskräftelenkung ohne rechtsstaatliches Verfahren muss für die Betroffenen, die vor allem aus den neuen Bundesländern stammen, dreizehn Jahre nach der Wiedervereinigung zynisch erscheinen. Durch die Verlagerung aller Regelungs- und Entscheidungskompetenzen auf die Landes- und kommunale Ebene ist zu befürchten, dass es künftig „Wirtschaftsflüchtlinge“ innerhalb der Bundesrepublik Deutschland geben wird und die Kommunen sich gegenseitig im sozialen Leistungsniveau unterbieten werden.

Bezogen auf den Regierungsentwurf ist allgemein anzumerken, dass die Bezeichnung der Leistung als „Arbeitslosengeld II“ wegen ihrer besonderen sprachlichen Nähe zum Arbeitslosengeld nach dem SGB III sehr ungünstig erscheint. Verwechslungen und damit Unsicherheit im allgemeinen Rechtsverkehr dürften die Folge sein. Eine Änderung der Bezeichnung etwa als „Arbeitsförderungshilfe“ oder „Hilfe für Arbeitssuchende“ oder „Erwerbslosenhilfe“ wäre vorteilhaft und im Gesetzgebungsverfahren einfach zu realisieren.

II. Grundsicherung für Arbeitslose

1. Fördern und Fordern

Die in §§ 1 - 3 des Entwurfs zum SGB II (im folgenden SGB II-E) festgelegten Grundsätze fassen einige Elemente aus den allgemeinen Regelungen des SGB III und des BSHG zusammen. § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 enthält weitgehend eine Doppelung, zumal in Satz 4 Nr. 1 noch einmal eine vergleichbare Zielsetzung erfasst wird. Wünschenswert erscheint eine Ergänzung im Hinblick auf die Förderung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit (a) und die Würde des Menschen (b).

- a) Bisher sind nach § 1 Satz 4 Nr. 2 die Leistungen der Grundsicherung darauf auszurichten, dass „die Erwerbsfähigkeit des Hilfesuchenden erhalten, verbessert oder wiederhergestellt wird“. Der uneinheitlich verwendete, in der Regel medizinisch zu verstehende Begriff der Erwerbsfähigkeit dürfte bezogen auf das Gesetzesziel zu kurz greifen. Besser erscheint es, wie im SGB III „die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Kenntnissen, Fertigkeiten sowie Fähigkeiten zu fördern“. Denn darum

geht es bei der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Der Einzelne soll durch aktivierende Hilfen in die Lage versetzt werden, auf dem Arbeitsmarkt bestehen zu können. Die Erhaltung und Sicherung der Erwerbsfähigkeit als klassischer Bereich der Rehabilitation wird ohnehin umfassend als Querschnittsaufgabe aller Leistungsträger (einschließlich der bisherigen Bundesanstalt für Arbeit und der Sozialhilfeträger) im Neunten Buch des Sozialgesetzbuchs geregelt.

- b) Die steuerfinanzierte Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II ist für erwerbsfähige Menschen – egal ob sie arbeitslos sind oder eine schlecht bezahlte Arbeit haben – und Menschen, die mit einem erwerbsfähigen Familienangehörigen in einem Haushalt leben, künftig das einzige soziale Sicherungssystem, wenn vorrangige Leistungen aus der Sozialversicherung nicht zu erbringen sind. Es erscheint als Selbstverständlichkeit, dass sie dadurch in die Lage versetzt sein müssen, ein Leben zu führen, dass der Würde des Menschen entspricht. Insofern ist kein Unterschied zum künftigen SGB XII erkennbar.

Das EGG übernimmt in den allgemeinen Grundsätzen das bisherige Bundessozialhilfegesetz (BSHG). Weiterführende oder eigenständige Regelungen für die bisherigen Arbeitslosenhilfeempfänger fehlen.

2. Anspruchsvoraussetzungen

Der persönliche Anwendungsbereich des Gesetzes nach § 7 ist von der Struktur her erfreulich praktikabel. Änderungen sollten jedoch beim Begriff der Erwerbsfähigkeit (a), der Personengruppe der minderjährigen Auszubildenden (b) und der Hilfebedürftigkeit (c) vorgenommen werden. Außerdem sollte § 7 Abs. 1 Nr. 1 entsprechend der üblichen und klareren Terminologie lauten: „das 15., aber noch nicht das 65. Lebensjahr vollendet haben“.

- a) Die medizinische Erwerbsfähigkeit ist nunmehr anspruchsbegründende Leistungsvoraussetzung und gleichzeitig Abgrenzungsmerkmal zu dem GSIG und dem SGB XII. Der Begriff sollte daher möglichst exakt und so definiert werden, dass keine Lücken zu diesen Hilfesystemen auftreten. Um deutlich zu machen, dass es um die medizinische Erwerbsfähigkeit geht, sollte in § 8 Abs. 1 SGB II-E auf die Definition im Rentenversicherungsrecht (§ 43 Abs. 2 SGB VI) abgestellt werden. Nur so findet sich auch die in der Gesetzesbegründung vorgenommene Klarstellung im Gesetzestext wieder, dass bestimmte tatsächliche Einschränkungen in der Beschäftigungsfähigkeit (vor allem die Betreuung von Kindern unter drei Jahren und die Pflege von Angehörigen) den Leistungsanspruch nicht ausschließen. Soweit ein Hilfebedürftiger im Übrigen z.B. aufgrund familiärer Verpflichtungen objektiv oder subjektiv nicht in der Lage ist, mindestens 3 Stunden täglich erwerbstätig zu sein, so ist dies keine Frage der Erwerbsfähigkeit, sondern der Zumutbarkeit einer Beschäftigung, die dann in diesem Rahmen (§ 10 Abs. 1 SGB II-E) zu prüfen ist.

Das Verfahren zur Feststellung der Erwerbsfähigkeit sollte um Mitwirkungsrechte des Betroffenen und eine Nahtlosigkeitsregelung entsprechend § 125 SGB III ergänzt werden. Nach § 8 Abs. 2 SGB II-E soll die Erwerbsfähigkeit von der Agentur festgestellt werden. Bei Streitigkeiten mit dem bei Erwerbsunfähigkeit zuständigen Träger soll eine Einigungsstelle entscheiden (§ 45 SGB II-E). Bedenklich stimmt, dass der Ar-

beitslose an diesem Verfahren nicht beteiligt ist, obwohl es primär um seine Rechte geht. Er kann zwar gegen das Ergebnis der Einigung der Behörden bei der Leistungsablehnung klagen, ist aber da – auch zeitlich – in einer schlechteren Position.

Schließlich macht ein im Einigungsstellenverfahren erreichtes Ergebnis zur Erwerbsunfähigkeit nur Sinn, wenn der – möglicherweise überstimmte – Rentenversicherungsträger daran für die eigene Entscheidung nach dem Rentenversicherungsrecht (SGB VI) gebunden ist. Eine solche Ergänzung fehlt jedoch. Es kann also sein, dass wegen Erwerbsunfähigkeit im Sinne von § 8 Abs. 1 SGB II-E keine Leistungen nach dem SGB II gewährt werden, jedoch mangels Erwerbsunfähigkeit auch keine Leistungen nach dem § 43 SGB VI. In diesem Fall müssen auch keine Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz (GSiG) erbracht werden, denn hier wird allein auf die Entscheidung des Rentenversicherungsträgers abgestellt. Das Problem sollte durch einen Rückgriff auf die bewährte Nahtlosigkeitsregelung nach § 125 SGB III abgemildert werden. Im Übrigen ist das Einigungsstellenverfahren mit allein zwei Beteiligten nicht auf Fälle eingerichtet, in denen Streit über die Zuständigkeit der Träger bei Erwerbsunfähigkeit besteht. Dies dürfte immer dann der Fall sein, wenn die besonderen versicherungsrechtlichen Voraussetzungen in der Rentenversicherung (so genannte Drei-Fünftel-Belegung vor dem Leistungsfall) umstritten sind. Für das Besetzungsverfahren ist auch nicht geklärt, wie verfahren werden soll, wenn zwei weitere Träger zuständig sind, nämlich der Rentenversicherungsträger und (alternativ oder als aufstockende Leistung) der Träger der Grundsicherung bei Erwerbsunfähigkeit. Schließlich ist offensichtlich vergessen worden, das BMGS an der Rechtsverordnung über die Erwerbsunfähigkeit (§ 13 Nr. 1 SGB II-E) zu beteiligen, denn die Zuständigkeit für die anderen unmittelbar betroffenen Leistungsträger liegt bei diesem Ministerium.

Auch das komplizierte Arbeitserlaubnisrecht für Ausländer sollte nicht den medizinischen Begriff der Erwerbsfähigkeit überfrachten. § 8 Abs. 3 SGB II-E knüpft an die umfassende Arbeitserlaubnis (Arbeitsberechtigung – § 286 SGB III) an. Ausgeschlossen vom Anwendungsbereich des SGB II ist der Regelfall der Arbeitserlaubnis unter Auflagen (§ 285 SGB III), also der Fall, dass nach einer Arbeitsmarktprüfung zu bevorrechtigten Deutschen festgestellt wird, dass für diesen Arbeitsplatz oder dieses Arbeitsmarktsegment (typisches Beispiel ist die Gastronomie) eine Arbeitserlaubnis erteilt wird. Ob dies gewollt ist, ist politisch zu entscheiden. Unmittelbar eingängig ist der Leistungsausschluss für diese Ausländer nicht, denn es werden auch diejenigen erfasst, die Arbeitslosengeld bezogen haben. Wenn dies jedoch die inhaltliche Entscheidung des Parlaments sei soll, dann kann es auch durch eine Ergänzung von § 7 SGB II-E erreicht werden. Außerdem ist die Alternativ-Formulierung (erlaubt ist und erlaubt werden könnte) äußerst unpraktisch. Denn die schwierige Entscheidung, ob ein Anspruch auf eine unbegrenzte Arbeitsberechtigung besteht, sollte nicht die Systemgrenzen des Leistungssystems (SGB II oder SGB XII) bestimmen. Sonst müsste immer vorsorglich ein Antrag nach beiden Gesetzen gestellt werden. Die Entscheidung über die Arbeitsberechtigung sollte daher dem Arbeitserlaub-

beitserlaubnisverfahren vorbehalten sein, dessen Entscheidung dann bindend wäre. Für EG-Bürger besteht aufgrund von Gemeinschaftsrecht ein Anspruch.

Formulierungsvorschlag für § 7 Abs. 5 SGB II-E: *„Ausländische erwerbsfähige Hilfebedürftige, denen die Aufnahme einer Beschäftigung ohne Beschränkung nicht erlaubt ist, erhalten keine Leistungen nach diesem Buch.“*

c) Für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung wird das Förderungssystem künftig hochkompliziert:

- Die im Haushalt der Eltern lebenden Kinder zwischen dem 15. und 18. Lebensjahr sind qua Bedarfsgemeinschaft bei einem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Haushalt in der Regel leistungsberechtigt nach dem SGB II (§ 7 Abs. 3 Nr. 2 SGB II-E).
- Die im Haushalt der Eltern lebenden Kinder zwischen dem 15. und 18. Lebensjahr sind qua Bedarfsgemeinschaft bei sonstigen Hilfebedürftigen im Haushalt leistungsberechtigt nach dem SGB XII.
- Absolvierten minderjährige Kinder, die im Haushalt der Eltern (erwerbsfähige Hilfebedürftige) leben, allerdings eine Lehre, so erhalten sie – wenn sie ein Kind haben oder verheiratet sind – Berufsausbildungsbeihilfe nach dem SGB III, in allen anderen Fällen Leistungen nach dem SGB XII (vgl. § 22 SGB XII).
- Volljährige Kinder in einer allgemein bildenden schulischen Ausbildung (also fast alle Kinder in der letzten Abiturklasse), die im Haushalt der Eltern leben, sind weder nach dem BAföG noch dem SGB II (§ 7 Abs. 4 SGB II-E) anspruchsberechtigt, sondern nach dem SGB XII.
- Volljährige Kinder in einer betrieblichen Ausbildung (Lehre), die im Haushalt der Eltern leben, sind weder nach dem BAföG, noch dem SGB II noch dem SGB XII anspruchsberechtigt, sondern nach dem SGB III (Berufsausbildungsbeihilfe, vgl. § Abs. 1 S 2 SGB III).
- Volljährige Kinder in einer Hochschulausbildung, die im Haushalt der Eltern leben, erhalten keine Leistungen nach dem SGB II, III oder XII, sondern nach dem BAföG.

Alle Leistungen müssen bei unterschiedlichen Stellen beantragt werden. Sie werden unterschiedlich berechnet und dynamisiert. Die Vermögens- und Einkommensanrechnung unterscheidet sich. Die Regelungen sind völlig undurchsichtig, sie sind unzumutbar für die Betroffenen und die mit der Aufklärung und den Berechnungen befassten Verwaltungen. Meines Erachtens müsste ein klarer Schnitt bei der Volljährigkeit gezogen werden. Bei minderjährigen Auszubildenden sind die Leistungsgesetze für die Bedarfsgemeinschaft maßgebend (also SGB II oder SGB XII), bei Volljährigen sind künftig Leistungen nach einem reformierten BAföG zu gewähren. Bis zu dieser klareren Lösung sollte § 7 Abs. 4 SGB II-E entweder analog § 26 BSHG ausgestaltet oder - besser noch - gestrichen werden. Eine Streichung sollte jedenfalls für die Gruppe der stationär Untergebrachten vorgenommen werden, sonst müsste bereits für einen kurzen Krankenhausaufenthalt ohne jede auf Dauer angelegte

Erwerbsunfähigkeit das Leistungssystem gewechselt werden.

Die Definition zur Erwerbsfähigkeit in § 11 Abs. 1 EGG ist durch die Bezugnahme auf das SGB VI klarer, es fehlt allerdings – wie im Regierungsentwurf – eine Nahtlosigkeitsregelung wie nach § 125 SGB III. Soweit in diesem Abschnitt der Stellungnahme allerdings das Thema „Anspruchsvoraussetzungen“ zu behandeln ist, kann der Entwurf des EGG eigentlich nicht diskutiert werden. Das EGG enthält für erwerbsfähige Hilfesuchende keine „Anspruchsvoraussetzungen“, da keine Ansprüche begründet werden. Während § 4 BSHG vorsieht, dass auf Sozialhilfe ein Anspruch besteht, soweit dieses Gesetz bestimmt, dass Hilfe zu gewähren ist, fehlt eine solche Festlegung im EGG. Die Leistungen des EGG für Erwerbsfähige sind als Ermessensleistungen ausgestaltet (vgl. nur §§ 11, 43 EGG). § 34 Abs. 1 EGG, der dem § 11 BSHG nachgebildet ist, enthält zwar auf den ersten Blick einen Anspruch, gilt aber nur „unbeschadet der Vorschriften des Kapitels 2“, wo ein pauschaler „Erwerbstätigkeitsvorbehalt“ beschrieben ist.

3. Leistungen zur Eingliederung in Arbeit

Basis für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit soll nach § 15 SGB II-E für jeden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung sein, die alle sechs Monate erneuert wird. Das Instrument der Eingliederungsvereinbarung ist für sich genommen als Maßnahme der aktivierenden Arbeitsmarktförderung sinnvoll. Eine Eingliederungsvereinbarung kann die Motivation von Arbeitslosen dadurch erhöhen, dass sie an der Vereinbarung mitwirken. Sie fördert die Bereitschaft, Verantwortung für sich selbst zu übernehmen, die eigene Situation zu begreifen und nach Möglichkeiten zu suchen, diese zu verbessern. Es gibt vor allem in Großbritannien gute Erfahrungen mit freiwilligen, engmaschigen Eingliederungsvereinbarungen.

Für eine effektive Nutzung dieses Systems sollten jedoch der Zwang zum Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung gestrichen (a) und die Vertretungsregelung verändert werden (b). Außerdem sollten die Regelungen zum Maßnahmeabbruch bei einem Wegfall der Bedürftigkeit verändert werden (c).

- a) Die aktivierende Wirkung der Eingliederungsvereinbarung setzt voraus, dass der Arbeitssuchende in dem Bewusstsein handelt, die Vereinbarung aus eigenem Willen abzuschließen. Hinter der Verwendung des Instruments der „Vereinbarung“ steht die richtige Erkenntnis, dass nur durch Konsens und Kooperation die Verwaltung auf Ressourcen der Arbeitssuchenden zurückgreifen kann, die im normalen Geschäft der Arbeitsvermittlung und der Überprüfung der „Verfügbarkeit“ und „aktiven Arbeitssuche“ der Verwaltung nicht zur Verfügung stehen. An dieser Abschlussfreiheit fehlt es indes im Regierungsentwurf, denn der Hilfebedürftige ist dazu verpflichtet, die von der Agentur festgesetzte Vereinbarung anzunehmen (§§ 2 Abs. 1 Satz 2, 15 Abs. 1 Satz 1, 31 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a).

Neben der aktivierenden Funktion bietet eine Eingliederungsvereinbarung zwar auch Planungssicherheit. Eine Eingliederungsvereinbarung mit

Abschlusszwang ist jedoch unter diesem Gesichtspunkt nicht erforderlich. Es gibt ein milderer Mittel zur Gewährleistung von Planungssicherheit, nämlich die Festsetzung durch Verwaltungsakt, wie sie in § 15 Abs. 1 Satz 6 ohnehin hilfsweise vorgesehen ist. Um ein milderer Mittel handelt es sich insbesondere deshalb, weil dem Hilfesuchenden dadurch nicht die Möglichkeit genommen wird, die Rechtmäßigkeit der von der Agentur getroffenen Festsetzung gerichtlich überprüfen zu lassen.

Der Abschlusszwang hat offenbar allein die Funktion, diese Überprüfungsmöglichkeit auszuschließen. Stattdessen wird der Hilfesuchende, der eine für rechtswidrig gehaltene Festsetzung nicht annimmt, auf den riskanten Weg verwiesen, erst die in § 31 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a vorgesehene Sanktion abzuwarten und dann – noch dazu mit einer für ihn ungünstigen Beweislastregelung – dagegen vorzugehen. Es ist zweifelhaft, ob dies noch mit dem Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG) vereinbar ist.

- b) Auch gegen die Vertretungsregelung nach § 15 Abs. 2 SGB II-E bestehen Bedenken. Das Gesetz sieht explizit nur vor, dass in einer Eingliederungsvereinbarung festgelegt werden kann, welche Leistungen die Personen erhalten, die mit dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einer Bedarfsgemeinschaft leben. Dies könnte so verstanden werden, dass eine Eingliederungsvereinbarung sich nicht auf eine Person beschränken muss, sondern beispielsweise ein Ehepaar gemeinsam mit der Bundesagentur eine Vereinbarung über die gegenseitigen Rechte und Pflichten schließt oder für minderjährige Kinder bestimmte Leistungen festgelegt werden. In der Gesetzesbegründung (die regelmäßig zur Auslegung des Gesetzes herangezogen wird) steht jedoch zu § 15: „In die Eingliederungsvereinbarung können auch Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft einbezogen werden, wenn sie nicht ein berechtigtes Interesse darlegen, ihre Rechte und Pflichten gegenüber der Agentur für Arbeit selbst wahrzunehmen.“ Das ist insofern überraschend, als nach unserer Rechtstradition jeder erwachsene Mensch für sich selbst Verträge abschließt, Verbindlichkeiten und Verpflichtungen eingeht. Auch das Betreuungsrecht beruht auf dem Prinzip, Menschen nur so weit als unabdingbar die Entscheidungsbefugnis für ihre eigenen Angelegenheiten abzunehmen. § 15 Abs. 2 soll aber nach der Gesetzesbegründung ermöglichen, dass Verträge zu Lasten oder vermeintlich zu Gunsten Dritter abgeschlossen werden. Das ist zum einen wegen der in Art. 2 des Grundgesetzes geschützten Vertragsfreiheit bedenklich, zudem ist zu befürchten, dass vor allem Männer für ihre Ehefrauen meinen regeln zu können, wie ihre berufliche Eingliederung auszusehen hat.

Die beschriebenen Bedenken gelten in noch verstärktem Umfang für den Eingliederungsvertrag nach § 16 EGG. Der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung wird hier mit einem sonst vorzunehmenden sofortigem Entzug der pauschalen Leistung, (bisheriger Regelsatz, vgl. § 44 EGG)

durchgesetzt. Die Hilfe ist dann weiter zu kürzen und schließlich vollständig zu versagen, bis die Hilfe suchende Person den Verpflichtungen nachkommt. Soweit das EGG eine monatliche Meldung, den unverzüglichen Abschluss einer Vereinbarung, eine Erfolgskontrolle und eine Erneuerung im Halbjahresabstand vorsieht, könnten diese Vorgaben durch die Träger jedenfalls in den neuen Bundesländern nicht seriös bewältigt werden. Dies haben die Erfahrungen mit der inzwischen aufgehobenen dreimonatigen Meldepflicht nach dem SGB III gezeigt.

- c) Folge von § 16 Abs. 3 SGB II-E sind Verwerfungen mit dem Recht der Nichtleistungsberechtigten nach dem SGB III. Nach der gegenwärtigen Ausgestaltung müssen Arbeitslose, die beispielsweise durch Eheschließung während der Weiterbildung nicht mehr bedürftig sind, die Maßnahme abbrechen, wenn weniger als 2/3 durchgeführt ist. Ist mehr als 2/3 durchgeführt, muss der oder oft die Betroffene den Rest der Maßnahmekosten mittels Darlehen selbst finanzieren, obwohl die Maßnahme als solche für Nichtleistungsempfänger gefördert werden kann. Die Regelung sollte schon wegen der sonst eintretenden Zweckverfehlung der bereits eingesetzten Mittel dahingehend geändert werden, dass Maßnahmen auf jeden Fall ungeachtet eines möglichen Wegfalls der Bedürftigkeit – dann als Maßnahme für Nichtleistungsempfänger nach dem SGB III – gefördert werden.

III. Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes

1. Materielle Sicherung bei Arbeitslosigkeit

a) Regelleistung

Eine Pauschalierung der Regelsätze ist grundsätzlich sinnvoll. Für nicht typisierbare Bedarfe ist jedoch im Bereich der Existenzsicherung eine Härtefallregelung erforderlich. Eine solche ausreichende Härtefallregelung enthält § 23 SGB II-E nicht, da hier für atypische Fälle lediglich Sachleistungen oder Geldleistungen in Form von Darlehen vorgesehen werden. Das Darlehen mindert dann – unter Umständen langfristig – die Regelleistungen, die der Familie gewährt werden. Eine Umwandlung in einen Zuschuss ist nicht erlaubt. Das Verhältnis der Norm zu den durch einen Zuschuss gewährten einmaligen Bedarfen (Erstausrüstung der Wohnung, Klassenfahrten usw.) und den Hilfen zum Lebensunterhalt in Sonderfällen (Maßnahmen zur Sicherung der Unterkunft) nach dem SGB XII ist unklar. Schon wegen der großen Gefahr von Obdachlosigkeit sollte wenigstens explizit klargestellt werden, dass diese Leistungen ergänzend in Anspruch genommen werden können.

b) Existenzgrundlagen im EGG

Das EGG enthält eine weitgehende Ermächtigung für die Bundesländer, eigene Regelungen nicht nur im Bereich der Regelleistungen, sondern auch zu anderen Pauschalierungen oder Typisierungen zu schaffen. Ob die Leistungen existenzsichernd sind, kann daher nicht beurteilt werden.

Der CDU/CSU-Entwurf ist jedoch nicht nur hinsichtlich der materiellen Absicherung vage. Soweit präzi-

se Vorschläge gemacht werden, weist die Gesetzesbegründung zu Gunsten von schlagwortartigen Behauptungen oft nicht aus, um was es im Einzelnen geht. Ein Beispiel dafür sind die ausländerrechtlichen Regelungen. Der Entwurf sieht vor, dass § 2 AsylbLG aufgehoben wird (Art. 27 Nr. 2 des Entwurfs). Nach § 2 AsylbLG werden nach drei Jahren Leistungen auf Sozialhilfeniveau geleistet, wenn aus humanitären, rechtlichen oder persönlichen Gründen oder aus Gründen des öffentlichen Interesses eine Abschiebung oder eine freiwillige Ausreise nicht erfolgen kann. Begründet wird der CDU/CSU-Vorschlag mit dem allgemeinen Zweck des AsylbLG, einer illegalen Zuwanderung von Wirtschaftsflüchtlingen durch eine Absenkung der Unterhaltsleistungen generalpräventiv entgegenzuwirken. Dieser Zweck erlaube – so der Vorschlag – nicht die bisher in § 2 AsylbLG vorgesehene Ausnahme von der Leistungsabsenkung. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Auch die in der Begründung des Gesetzentwurfs anschließend angestellten integrationspolitischen Erwägungen finden in der Rechtswirklichkeit keine ausreichende Entsprechung.

Die bisherige Regelung in § 2 AsylbLG ist gerade deshalb konsequent, weil der von dieser Bestimmung erfasste Personenkreis in der Regel keine Wirtschaftsflüchtlinge umfasst und daher von der Einbeziehung dieses Personenkreises in die Leistungsabsenkung keine weitere generalpräventive Wirkung ausgehen kann. Ausländer, deren illegale Einreise nach Deutschland damit zu erklären ist, dass sie sich von einem Aufenthalt in Deutschland einen höheren Lebensstandard versprechen, können vielfach innerhalb von drei Jahren abgeschoben werden. Auch ein objektiv missbräuchlich gestellter Asylantrag kann dies nicht verhindern, weil hier die Ablehnung als „offensichtlich unbegründet“ eine schnelle Abschiebung ermöglicht. Ist dagegen die Abschiebung auch nach drei Jahren noch nicht vollzogen, dann liegt in der Regel ein Fall der „tatsächlichen Unmöglichkeit“ gemäß § 55 Abs. 2 AuslG vor, etwa weil der Heimatstaat die Aufnahme verweigert, weil der Ausländer nicht bereit ist, an der Passbeschaffung mitzuwirken, oder weil keine ausreichenden Abschiebungskapazitäten bereitstehen. Auch in dieser Situation greift § 2 AsylbLG nicht, denn die tatsächliche Unmöglichkeit der Abschiebung stellt keinen humanitären, rechtlichen oder persönlichen Grund dar. Integrationspolitisch muss berücksichtigt werden, dass bei einem Teil der von § 2 AsylbLG erfassten Ausländer – ungeachtet ihres zurzeit noch nicht auf Dauer angelegten Status – bereits absehbar ist, dass sie auf Dauer in Deutschland bleiben werden. Ein aktuelles Beispiel bildet die Gruppe der Bürgerkriegsflüchtlinge, die an einer posttraumatischen Belastungsstörung leiden und wegen der Gefahr der Retraumatisierung auf Dauer nicht abgeschoben werden können.

c) Einkommensanrechnung

Das SGB II erweitert die Anrechnung des Einkommens von Familienangehörigen und den in Haushaltsgemeinschaft lebenden Verwandten oder Verschwägerten. Bei letzteren wird vermutet, dass sie Hilfsbedürftige unterstützen. Probleme resultieren daraus vor allem für Familien, in denen die Eltern bzw. Schwie-

gereltern unterhalb der Schwelle der Pflegebedürftigkeit nach dem SGB XI gepflegt werden. Es erscheint bedenklich, dass das Einkommen der Eltern (in der Regel die Rente) der Bedarfsgemeinschaft zugerechnet wird, mit der Folge, dass kein Leistungsanspruch mehr bestehen kann. Im SGB XII ist die Besonderheit bei Haushaltsgemeinschaften mit Pflegebedürftigen dahingehend gelöst worden, dass für diese Personen die Vermutung widerlegt wird (§ 37 Abs. 2 SGB XII). Eine ähnliche Regelung sollte für das Einkommen dieser Personen bezogen auf die Berechtigten nach dem SGB II gelten.

Die Anrechnung des Partnereinkommens wird vor allem dazu führen, dass arbeitslose Frauen in den neuen Bundesländern keine Leistungen mehr erhalten (Nichtleistungsempfängerinnen). Von Langzeitarbeitslosigkeit sind ostdeutsche Frauen überproportional betroffen. Zudem ist das durchschnittliche Einkommen von Männern höher. Das führt für die arbeitslose Frau zum Wegfall der Leistungen, und zwar auch aller aktiven Arbeitsförderungsmaßnahmen nach dem SGB II. In der Gesetzesbegründung findet sich zwar der Hinweis darauf, dass diese Gruppe weiterhin nach dem SGB III förderungsfähig ist. Insofern bedarf es jedoch einer Klarstellung und eines expliziten Benachteiligungsverbots im SGB III. Ziel führend wäre eine Mindestquote bei aktiven Arbeitsfördermaßnahmen für Arbeitslose, die allein aufgrund fehlender Bedürftigkeit kein Arbeitslosengeld II erhalten. Andernfalls ist trotz der angestrebten unterschiedlichen Rechnungslegung zu befürchten, dass sich der Focus auf die „teuren“ (oft männlichen und ehemals gutverdienenden) Arbeitslosengeldempfänger richtet, zumal für diese eine „Ablösesumme“ von der Bundesagentur zu zahlen ist.

Im EGG ist die Einkommensanrechnung aus dem BSHG weitgehend übernommen. Auch insoweit sind vor allem ostdeutsche Frauen, die Arbeitslosenhilfe bezogen haben, von der Regelung betroffen. Deutlich problematischer als im Regierungsentwurf ist die künftige Stellung der Nichtleistungsempfängerinnen zu beurteilen. Es ist aus dem EGG nicht abzuleiten, welcher Träger und ob überhaupt ein Träger für die Eingliederung in das Erwerbsleben bei fehlender Bedürftigkeit zuständig ist. Eine solche Regelung muss jedoch aufgenommen werden, soll die große Gruppe der arbeitslosen Frauen, die mit einem auch nur unterdurchschnittlich verdienenden Mann verheiratet sind oder zusammenleben, nicht auf das Modell der Versorgerin ohne eigenen Arbeitsmarktzugang verwiesen werden. Selbst wenn das EGG um eine Zuständigkeit der Bundesagentur nach dem SGB III für nicht bedürftige Arbeitslose erweitert werden sollte, ergibt sich durch die Gesetzesstruktur das Problem, dass je nach familiärer Situation oder Einkommenssituation ein unterschiedlicher Träger mit unterschiedlichen Förderungs- und Sanktionsinstrumenten zuständig ist und so ein mit vorhersehbaren Reibungsverlusten behafteter Verwaltungsaufwand entsteht.

d) Vermögensanrechnung

Ein sachgerechtes und verfassungsgemäßes Schonvermögenskonzept hat als Grundsätze zu beachten, dass keine gleichheitswidrige Begünstigung erfolgt (aa), Vertrauensschutz gewährt wird (bb), kein wirtschaftlicher Ausverkauf betrieben wird (cc) und keine

Schlechterstellung gegenüber dem SGB XII besteht (dd).

aa) Art. 3 GG verbietet sowohl ungleiche Belastungen wie ungleiche Begünstigungen. Verboten ist daher auch ein gleichheitswidriger Begünstigungsausschluss, bei dem einer Personengruppe eine Begünstigung aus Gründen gewährt wird, die auch für einen anderen, von der Begünstigung ausgeschlossenen Personenkreis zutreffen (vgl. BVerfGE 93, 386, 396). Die Beschränkung der Privilegierung nach § 12 Abs. 3 Nr. 3 SGB II-E auf die Gruppe der von der Rentenversicherungspflicht befreiten Personen bewirkt einen solchen gleichheitswidrigen Begünstigungsausschluss gegenüber Personen, die, ohne von der Rentenversicherungspflicht befreit zu sein, gleichwohl keine Riesterreente aufbauen können (z.B. versicherungsfreie nichteheliche Partner oder Lebenspartner).

Besonders deutlich fällt die Ungleichbehandlung bei der Aufrechterhaltung angelegten Altersvorsorgevermögens ins Gewicht: Über § 12 Abs. 3 Nr. 3 SGB II-E wird es bei Personen geschützt, die nach dem Altersvermögensgesetz keine Kürzung des Rentenniveaus hinzunehmen hatten und deshalb vom Sonderausgabenabzug nach § 10a EStG ausgenommen werden durften (vgl. BVerfG, 2 BvR 367/02 vom 18.12.2002), während es bei Personen angerechnet wird, die private Altersvorsorge zum Ausgleich des sinkenden gesetzlichen Rentenniveaus betrieben haben.

bb) Der letztgenannte Gesichtspunkt verweist auf eine Übergangsproblematik, die bereits in der Arbeitslosenhilfeverordnung 2003 nur unzulänglich geregelt wurde und zahlreiche (noch offene) Sozialgerichtsverfahren nach sich gezogen hat. Eine wirtschaftlich vernünftige Altersvorsorge richtet sich in erster Linie nach den individuellen Lebensumständen der Betroffenen und der danach sinnvollen Form der Vermögensanlage. Vor der Riestert-Zertifizierung angelegtes Vermögen einem Formzwang zu unterwerfen, führt daher bei langjährig angelegtem Vermögen älterer Vermögensinhaber in der Regel zu erheblichen Beeinträchtigungen des erwartbaren Rentenniveaus. Angesichts des bereits bestehenden Marktes für den An- und Verkauf von Lebensversicherungen kann hier über § 12 Abs. 3 Nr. 5 SGB II, sofern man die Unwirtschaftlichkeit am Verhältnis Verkehrswert-Verkaufserlös misst, nur bedingt Abhilfe geschaffen werden.

Verschärft wird die Problematik noch dadurch, dass § 12 SGB II-E die in § 4 Abs. 2 S. 2 AlhIV 2003 eingeräumte Vertrauensschutzposition völlig unberücksichtigt lässt.

cc) Dem mit dem SGB II verfolgten Ansatz einer verstärkten Eigenverantwortung läuft eine allzu rigide Vermögensanrechnung zuwider. Sie lähmt den Selbsthilfewillen und provoziert eine Vermögensumschichtung unterhalb des in § 31 SGB II sanktionierten Verhaltens.

dd) Die Komplexität und Vielgestaltigkeit einer bedarfsgemeinschaftsbezogenen Bedürftigkeitsprüfung erfordert entweder eine großzügige Pau-

schalierung (mit einem dann verfassungsrechtlich zulässigen Mindestmaß an unerfassten Härtefällen) oder eine Härtefallklausel, um die aus einer restriktiven Pauschale resultierenden Problemkonstellationen den Leitvorstellungen des Gesetzgebers gemäß lösen zu können.

Bei Beibehaltung der 200 Euro-Pauschale ist eine Härtefallklausel unerlässlich, um z.B. die nicht seltene Situation zu erfassen, dass der Arbeitslose oder dessen Partner aufgrund eines besonderen individuellen Risikos (schwere Erkrankung, Behinderung oder Gefahrenträchtigkeit der Erwerbstätigkeit) eine besondere private Absicherung benötigen, Vermögensanlagen zur Schließung atypischer Lücken der Erwerbsbiographien aufgebaut wurden. Ohne eine Härtefallklausel wären SGB II-Bezieher vor allem bei der Aufrechterhaltung einer angemessenen Altersvorsorge gegenüber SGB XII-Anspruchsberechtigten (s. § 85 SGB XII) schlechter gestellt.

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen sollte § 12 SGB II daher wie folgt modifiziert und ergänzt werden:

1. § 12 Abs. 2 Nr. 2a: „die nach Absatz 3 Nr. 3a oder 3b für die angemessene Alterssicherung bestimmten Sachen und Rechte“
2. § 12 Abs. 3 Nr. 3a: „nachweislich für eine angemessene Alterssicherung bestimmte Sachen und Rechte des Erwerbsfähigen oder seines Partners, wenn diese von der Förderung nach §§ 10a, 79 EStG ausgeschlossen sind oder vor Eintritt der Arbeitslosigkeit ausgeschlossen waren“
3. § 12 Abs. 3 Nr. 3b: „nachweislich für eine angemessene Alterssicherung bestimmte Sachen und Rechte des Erwerbsfähigen oder seines Partners, wenn die Vermögensanlage vor dem 1. Januar 2002 erfolgte und der Vermögensinhaber oder sein Partner das 50. Lebensjahr vollendet hatten.“
4. § 12 Abs. 3a: „Sofern der sofortige Verbrauch oder die sofortige Verwertung von zu berücksichtigendem Vermögen nicht möglich ist oder für den, der es einzusetzen hat, eine besondere Härte bedeuten würde, sind Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts als Darlehen zu erbringen.“ (Ergänzung im Hinblick auf § 9 Abs. 3 SGB II)
5. § 12 Abs. 3b: „Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts dürfen nicht vom Einsatz oder von der Verwertung eines Vermögens abhängig gemacht werden, soweit dies für den, der das Vermögen einzusetzen hat, und für seine unterhaltsberechtigten Angehörigen eine Härte bedeuten würde. Dies ist vor allem der Fall, soweit eine angemessene Lebensführung oder die Aufrechterhaltung einer angemessenen Alterssicherung wesentlich erschwert würde. Für die Angemessenheit sind die Lebensumstände während des Bezugs der Leistungen der Grundsicherung maßgebend.“

2. Einbeziehung in die Sozialversicherung

Die Einbeziehung vor allem in die Rentenversicherung stellt eine wesentliche Verbesserung gegenüber dem bis-

herigen BSHG dar. Wichtig ist vor allem, dass Pflichtbeitragszeiten begründet werden, die gewährleisten, dass der Hilfesuchende weiterhin gegen das Risiko der Invalidität nach dem SGB VI gesichert ist (Erfüllung der Drei-Fünftel-Belegung).

Dem steht eine wesentliche Verschlechterung für die bisherigen Bezieher und häufig Bezieherinnen von Arbeitslosenhilfe gegenüber. Dies gilt zum einen für die Höhe der Anwartschaft auf eine Altersrente. Vor allem aber erwerben künftige Nichtleistungsbezieher keine Pflichtbeiträge nach dem SGB VI mehr. Es besteht die große Gefahr, dass viele aus dieser Gruppe, die ohnehin in der öffentlichen Diskussion und z.T. auch durch Berichte des Bundesrechnungshofs als „Scheinarbeitslose“ bezeichnet werden, die sozialen Rechte auf Erwerbsminderungsrenten durch Zeitablauf verlieren. Es bedarf daher auch nach der gerichtlichen Erfahrung mit der zumindest unvollständigen Beratung über die Notwendigkeit regelmäßiger Arbeitslosmeldungen (Anrechnungszeiten) dringender Handlungsbedarf. Entweder ist eine explizite Pflicht zur Aufklärung über die Folgen fehlender Arbeitslosmeldung nach dem SGB VI oder eine Veränderung der besonderen versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für die Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit vorzusehen.

Das EGG schafft die Einbeziehung in die Sozialversicherung für die Arbeitslosenhilfebezieher ab, ohne einen anderen Versicherungsschutz für hilfebedürftige Sozialhilfeempfänger zu begründen. Die Probleme vor allem für die Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit werden sich dadurch gegenüber dem Regierungsentwurf potenzieren. In diesem Zusammenhang zeigt sich auch, dass die rentenrechtlichen Auswirkungen des Trägerwechsels (von der Bundesagentur zu den Kommunen hin) im EGG erkennbar nicht gesehen worden sind. Das EGG ist in der vorgeschlagenen Ausgestaltung nicht mit dem Recht der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit vereinbar, denn der Streckungstatbestand nach § 58 Abs. 1 Nr. 3 SGB VI kann weder durch eine Leistung nach dem EGG noch durch ein Versagen dieser Leistung mangels Bedürftigkeit verwirklicht werden. Alle erwerbsfähigen Hilfesuchenden müssen sich nach dem EGG gleichzeitig beim Träger der Existenzsicherung und bei der Bundesagentur arbeitssuchend melden.

IV. Anreize und Sanktionen

Die zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gesetzten Anreize des Einstiegsgeldes und der erhöhten Freibeträge bei Erwerbstätigkeit sind konzeptionell durchdacht und bieten auch von der Höhe her eine ausreichende Anreizwirkung.

Die Sanktionen bei Obliegenheitsverletzungen des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (§ 31 SGB II-E) sind hingegen nicht ausgereift. Zum einen bestehen Regelungslücken, die zu systemwidrigen Verwerfungen führen (a). Darüber hinaus bedarf die Stufung der Kürzungsregelungen der redaktionellen Veränderung und Berücksichtigung von Bagatellfällen (b). Für Jugendliche sind so harte Sanktionen vorgesehen, dass ein Abdriften in Schwarzarbeit oder gar Kriminalität eine nicht erwünschte Folge des Gesetzes sein könnte (c). Außerdem sollten die Beweislastregelung klarer gefasst (d) und die Regelung zur Bedarfsgemeinschaft nach dem EGG übernommen werden (e).

- a) Der „Sanktionenkatalog“ für die Kürzungen ist unvollständig. So lässt das Gesetz insbesondere einen Verstoß gegen Verpflichtungen aus einem rechtmäßigen Verwaltungsakt sanktionslos (§ 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1b iVm § 15 Abs. 1 Satz 6 SGB II-E). Kürzungen könnten nur nach den allgemeinen, verwaltungsaufwändigen Regelungen erwirkt werden (§§ 60 ff. SGB I). Es erscheint jedoch nicht nachvollziehbar, warum ein Hilfebedürftiger bei einer rechtmäßigen Verpflichtung durch Verwaltungsakt anders behandelt werden soll als derjenige Hilfebedürftige, der der Verpflichtung mit einer Eingliederungsvereinbarung zugestimmt hat.

Formulierungsvorschlag für § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1b: *„in der Eingliederungsvereinbarung oder in einem Verwaltungsakt nach § 15 Abs. 1 Satz 6 festgelegte Pflichten zu erfüllen, insbesondere in ausreichendem Umfang Eigenbemühungen nachzuweisen,“*

Die Sanktionstatbestände sind durch die Aufspaltung in § 31 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 SGB II-E unübersichtlich und erheblich weiter als auf den ersten Blick erkennbar. Alle Sperrzeitatbestände für Arbeitslosengeld nach dem SGB III, aber auch unwirtschaftliches Verhalten oder Vermögensveränderungen sind zwingend mit einer 30%-Absenkung verbunden. Die Sperrzeitatbestände nach dem SGB III überlagern und überschneiden sich mit § 31 Abs. 1 SGB II-E. Außer dieser Unübersichtlichkeit ist kein sachlicher Grund für diese Gesetzssystematik erkennbar. Abs. 3 sollte daher in Abs. 1 integriert werden.

- b) Die Regelungen zum Umfang der Leistungskürzung in Abs. 2 und 5 sind in der vorliegenden Form gleichheitswidrig.

Unklar ist zunächst die gestufte Kürzungsregelung in § 31 Abs. 2 SGB II-E, wenn der erwerbsfähige Hilfebedürftige eine Pflichtverletzung nach Abs. 1 Satz 1 oder Satz 2 wiederholt begeht. Hier soll sich das Arbeitslosengeld II jeweils um den Vomhundertsatz mindern, „um den es in der ersten Stufe nach Absatz 1 gemindert wurde“. Es muss jedoch heißen „gemindert werden kann“. Andernfalls bedeutet dies nach dem Wortlaut und der ebenfalls in dieser Richtung argumentierenden Gesetzesbegründung (S. 60 unter zu Absatz 2), dass im Falle einer zunächst weniger schwerwiegenden Pflichtverletzung nach Abs. 1 Satz 2 und einer nachfolgenden Pflichtverletzung nach Abs. 1 Satz 1 der Minderungssatz jeweils 10 Prozent beträgt, während sich in umgekehrter Reihenfolge das Arbeitslosengeld II jeweils um 30 % mindert! Es ist nicht einzusehen, warum in zwei Fällen gleich schwerwiegender Pflichtverletzungen entweder eine Minderung um 20 % oder um 60 % eintreten soll, nur weil die Reihenfolge der Pflichtverletzungen nach Abs. 1 Satz 1 oder 2 verschieden ist.

Darüber hinaus erscheint die einheitliche Sanktion für Pflichtverletzungen nach Abs. 1 Satz 1 unabhängig von ihrem Schwere- und Verschuldensgrad unverhältnismäßig. Auch in offensichtlichen Bagatellfällen muss nach dem Gesetz zwingend eine dreimonatige Kürzung vorgenommen werden. Eine konkrete Pflichtverletzung nach Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. b oder d kann zudem als deutlich geringer anzusehen sein als eine „Säumnis“ nach Satz 2; z.B. wenn nur eine Nebenpflicht aus der Eingliederungsvereinbarung verletzt wird oder nur eine Arbeit nach § 16

Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 SGB II-E für eine kurze Zeit (ein Tag ohne nachgewiesene Krankheit) unterbrochen und sodann anstandslos fortgesetzt wird. In solchen Fällen liegt nach der Rechtsprechung zu Sperrzeiten im SGB III kein wichtiger Grund für das Verhalten vor, jedoch eine Härte, die eine Halbierung der Sperrzeit rechtfertigen würde. Nach § 31 SGB II-E muss die Kürzung zwingend in vollem Umfang vorgenommen werden, obwohl in Fällen dieser Art eine dreimonatige Kürzung der Leistung um 30 Prozent ein unverhältnismäßig harter Eingriff ist, der einer Geldstrafe von immerhin etwa 27 Tagessätzen entspricht. Die Kürzung stellt sich dann auch im Verhältnis zur deutlich mildereren Sanktion nach Satz 2 als unverhältnismäßig dar.

Verschuldensgesichtspunkte dürfen nicht unberücksichtigt bleiben, etwa wenn der Hilfebedürftige einem durch fehlerhaftes Verwaltungshandeln bedingten, seinerseits unverschuldeten Irrtum über das Vorliegen eines wichtigen Grundes unterlag. Das Interesse der Verwaltung an eine klare, einfach zu handhabende Vorschrift überwiegt diesen rechtsstaatlichen Gesichtspunkt nicht. Es sollte deshalb eine Härtefallregelung vorgesehen oder der Bundesagentur ein Ermessensspielraum im Sinne von Sanktionsspannen (10 bis 30 Prozent Kürzung über 1 bis 3 Monate) eingeräumt werden.

Schließlich ist aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten zu beachten, dass der Rückgriff auf eine frühere Sanktion für eine Sanktion „im zweiten Schritt“ nach Abs. 2 nicht zeitlich unbefristet erfolgen darf. Ein Rückgriff auf eine Sanktion „im ersten Schritt“, die etwa fünf Jahre zurückliegt (vgl. die Verjährungsvorschriften für Vergehen im Strafrecht), erscheint jedenfalls unzulässig. Insofern könnte es sachgerecht erscheinen, die Höhe der Kürzung „im zweiten Schritt“ direkt an die letzte Sanktion innerhalb eines vorzugebenden Zeitraums (von z.B. 1 Jahr) zu knüpfen.

Formulierungsvorschläge:

- In § 31 Abs. 1 Satz 1 wird nach *„in einer ersten Stufe um“* eingefügt: *„10, 20 oder“*
- § 31 Abs. 2 Satz 1 wird wie folgt gefasst: *„Im Falle einer wiederholten Pflichtverletzung nach Absatz 1 Satz 1 oder Satz 2 wird das Arbeitslosengeld II zusätzlich in zweiter Stufe um den Vomhundertsatz der nach § 20 maßgebenden Regelleistung gemindert, um den es in der ersten Stufe nach Absatz 1 bei der letzten Leistungskürzung gemindert werden kann, wenn der Beginn der letzten Leistungskürzung nicht länger als 12 Monate zurück liegt.“*
- § 31 Abs. 5 sollte lauten: *„bis zu drei Monaten“*

- c) Besondere Bedenken im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprinzip und den sozialstaatlich und aus Art. 1 GG abzuleitenden Anspruch auf Sicherung einer menschenwürdigen Existenz bestehen gegen § 31 Abs. 4 SGB II-E. Danach ist zwingend (ohne Ermessen oder Härtefallregelung) der völlige Wegfall von Leistungen an 15- bis 25-jährige Hilfebedürftige in zahlreichen Fällen (Obliegenheitsverletzungen nach Abs. 1, unwirtschaftliches Verhalten nach Abs. 3 bzw. schlichte Sperrzeitatbestände i.S. des § 144 SGB III!) vorgeschrieben.

Das bedeutet, dass künftig in Fällen, in denen weder die in der Eingliederungsvereinbarung beispielsweise festgelegten Eigenbemühungen in Form von 10 Bewerbungen in der Woche noch Entschuldigungsgründe (wie Krankheit) nachgewiesen werden, der Anspruch auf Arbeitslosengeld II zwingend für drei Monate entfällt. Gewährt werden allenfalls Lebensmittelgutscheine und die Wohnungskosten (direkt an den Vermieter).

Aus der Gesetzesbegründung wird nicht deutlich, warum insbesondere die Gruppe der jugendlichen Hilfebedürftigen mit derart strengen Sanktionen belegt werden soll, die jeder pädagogischen Erkenntnis widersprechen. Es ist fraglich, ob der völlige Leistungsentzug überhaupt geeignet ist, eine Motivation des hilfebedürftigen Jugendlichen zur Integration in das reguläre gesellschaftliche und Erwerbsleben zu stützen. Das Ausweichen in Schwarzarbeit und die Ablehnung sämtlicher staatlicher Hilfen erscheint mir bei solchen staatlichen Zwangsmaßnahmen geradezu zwangsläufig. Nach Schätzungen (vgl. 11. Kinder- und Jugendbericht) gibt es in Großstädten 5 – 8 % Jugendliche, die nicht gemeldet sind, nicht Sozialbehörden aufsuchen und auch nur gelegentlich bei Eltern und Bekannten oder in „Anlaufstellen“ zum Essen oder Waschen auftauchen, die man „Jugendliche im Nebel“ nennt. Wenn § 31 Abs. 4 SGB II-E umgesetzt wird, d.h. wenn die Jugendlichen weder Geld für den Lebensunterhalt, noch Geld für Wohnung und Heizung erhalten, wird sich diese „Lebensform“ verstärken, und es ist zu befürchten, dass es zu einer Zunahme von Kleinkriminalität, Prostitution und Schwarzarbeit kommen wird. Die amtliche Begründung mit dem Verweis auf die staatlichen Sonderprogramme zum Einstieg von Jugendlichen in Beschäftigung (S. 61) erscheint gegenüber diesen individuellen Zwangsmaßnahmen nicht stichhaltig und nicht ausreichend: Den Ausschluss des Einzelnen aus dem Leistungsbezug mit kollektiven Anstrengungen zur Bekämpfung der Jugend-Arbeitslosigkeit zu rechtfertigen, erforderte den Nachweis, dass diese Anstrengungen den Einzelnen auch tatsächlich erreichen.

- d) Die Beweislastregel des § 31 Abs. 1 zum Nachweis eines wichtigen Grundes für die Pflichtverletzung erscheint unklar. Sie lässt eine Auslegung zu, wonach dem Betroffenen auch Darlegung und Substanziierung des wichtigen Grundes auferlegt wird. Zudem würde die Beweislast selbst über die entsprechende Regelung des § 144 Abs. 1 SGB III hinausgehend dem Betroffenen den Nachweis für nicht in seiner Sphäre liegende Gründe aufgeben (vor allem solche in der Sphäre der Bundesagentur oder bei einem potenziellen Arbeitgeber). Die Gesetzesbegründung entspricht insoweit nicht dem Gesetzestext.

Formulierungsvorschlag: Anstelle von „*es sei denn, der erwerbsfähige Hilfebedürftige weist hierfür einen wichtigen Grund nach*“ sollte in Anlehnung an § 144 SGB III in § 31 Abs. 1 Satz 1 SGB II-E eingefügt werden: „*ohne für sein Verhalten einen wichtigen Grund zu haben; der erwerbsfähige Hilfebedürftige hat die für die Beurteilung eines wichtigen Grundes maßgebenden Tatsachen darzulegen und nachzuweisen, wenn diese in seiner Sphäre oder in seinem Verantwortungsbereich liegen.*“

- e) Durch Leistungskürzungen und Sanktionen sind in einer Bedarfsgemeinschaft immer alle Familienmitglieder betroffen, denn es ist Kern einer Bedarfsgemeinschaft, dass aus „einem Topf“ gewirtschaftet wird. Damit die Familie und vor allem die minderjährigen Kinder nicht unter das Existenzminimum geraten, weil z.B. der Vater als Alkoholiker seiner ihm zugewiesene Arbeitsgelegenheit nicht regelmäßig nachkommt, sollte neben der Härtefallregelung eine Vorgabe entsprechend § 21 Abs. 4 EGG eingefügt werden.

Zum EGG:

Alle oben dargestellten Bedenken (außer e) gelten für das EGG entsprechend und hinsichtlich des sofortigen Leistungsentzugs für alle Betroffenen in noch stärkerem Umfang. Nachdem in einer ersten Stufe für Bagatellverstöße bereits die gesamte Leistung (§§ 21 Abs. 1 Satz 1 iVm 44 EGG) gestrichen wird (für einen Monat oder für fünf Monate?), enthält das Gesetz keine rechtsförmigen Tatbestände für das „ob“ und das „wie weit“ (auch Wohnungskosten und Lebensmittelgutscheine?) des weiteren Leistungsentzuges („Erforderlichenfalls ist die Hilfe weiter zu kürzen und schließlich vollständig zu versagen, bis die Hilfe suchende Person ihren Verpflichtungen nachkommt.“). In dem grundrechtssensiblen Bereich der Existenzsicherung muss jedoch durch Gesetz festgelegt werden, wann diese Grenzen unterschritten werden dürfen.

V. Verfahrensrecht/Rechtsweg

Die in Art. 22 und 23 des Gesetzentwurfs vorgesehene Regelung, wonach die Streitigkeiten über die Grundversicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II der Rechtswegzuständigkeit der Verwaltungsgerichte unterfallen sollen, sollte aus Gründen der Praktikabilität und der Wirksamkeit des Rechtsschutzes zugunsten des Rechtsweges der Sozialgerichtsbarkeit verändert werden. Die vorgeschlagene Zuweisung wird unnötigerweise dazu führen, dass in einer Vielzahl von Verfahren Sozialgerichte und Verwaltungsgerichte unabhängig voneinander über ein und denselben Rechtsbegriff judizieren. Für einen einheitlichen Lebenssachverhalt kann so mehrfach die Gerichtszuständigkeit wechseln.

Beispiel: Eine Arbeitslose nimmt an einer zweijährigen Weiterbildungsmaßnahme teil und bezieht zunächst Arbeitslosengeld, im Anschluss Arbeitslosengeld II und nach einer Eheschließung gegen Ende der Maßnahme keine Leistungen mehr. Besteht beispielsweise Streit über die zu erstattenden Maßnahmekosten, so sind

- zunächst – während des Bezuges von Arbeitslosengeld (Unterhaltsgeld wird künftig nicht mehr gewährt) – die Sozialgerichte,
- dann – während des Bezuges von Arbeitslosengeld II – die Verwaltungsgerichte,
- nach der Eheschließung – wenn sie aufgrund der Einkommensanrechnung keine Leistungen mehr bezieht, wohl aber noch die Maßnahme als solche nach dem SGB III gefördert wird – wiederum die Sozialgerichte zuständig.

Materiell ist das SGB II dem Arbeitsförderungsrecht näher als dem Sozialhilferecht. Das ist nach der Intention des Gesetzes, das vorrangig auf (Wieder-)Eingliederung in das Erwerbsleben zielt, auch ausdrücklich so gewollt. Dementsprechend verweist allein § 16 SGB II-E auf fast

140 Paragraphen des SGB III zur aktiven Arbeitsförderung. Weitere Vorschriften des SGB III zur Aufhebung von Verwaltungsakten, zur vorläufigen Zahlungseinstellung, zur Erstattung von Beiträgen zur Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung sowie zur Meldepflicht der Leistungsempfänger sind gemäß §§ 40, 59 SGB II-E entsprechend anzuwenden. Demgegenüber enthält das gesamte Gesetz nur 66 Regelungen. Die so zwangsläufig auftretenden Divergenzen auch in der höchstrichterlichen Rechtsprechung werden erst durch Anrufung des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes geklärt werden können, was eine nicht unerhebliche Verlängerung gerichtlicher Verfahren mit sich bringen wird.

Schließlich ist davon auszugehen, dass auch die Entscheidung der Schiedsstelle nach § 45 SGB II-E nicht im rechtsfreien Raum erfolgt, sondern der Betroffene die Möglichkeit hat, eine seiner Meinung nach falsche Bewertung seiner Erwerbsfähigkeit rechtsförmig geltend zu machen. Das gilt spätestens dann, wenn der Aufnahme einer Beschäftigung nach Auffassung des Betroffenen gesundheitliche Gründe entgegenstehen und eine Leistungskürzung zu erwarten ist. Solche Verfahren können jedoch die Sozialgerichte schneller und mit größerer Sachkunde erledigen und hierbei auch Erkenntnisse aus dem häufig parallel betriebenen Rentenverfahren zur Feststellung der vollen Erwerbsminderung einfließen lassen. Das sozialgerichtliche Verfahren (Beiladung anderer Sozialversicherungsträger, Anhörung eines bestimmten Arztes, kein Anwaltszwang vor den Landessozialgerichten, zulassungsfreie Berufung im Regelfall) ist ebenfalls besser auf die Ermittlung medizinischer Sachverhalte und die persönliche Situation dieser Kläger eingestellt. Bei institutionell getrennten Gerichtsverfahren sind gegenläufige Entscheidungen im Rentenversicherungsverfahren einerseits und Grundsicherungsverfahren andererseits denkbar, zumal das Gesetz keine dem § 125 SGB III nachgebildete Nahtlosigkeitsregelung enthalten soll.

VI. Niedriglohnssektor

Zu begrüßen ist die Regelung der Einkommensanrechnung bzw. Ausgestaltung der Freistellungsquoten in § 30 SGB II-E. Sie stärkt den Selbsthilfewillen und beugt Schwarzarbeit vor. Das Einstiegsgeld nach § 29 SGB II-E sollte jedoch auf die Höchstbezugsdauer von einem Jahr beschränkt werden, verbunden mit der Klarstellung, dass die Zumutbarkeit einer Arbeit ihre Grenze in einer Nettovergütung unterhalb des Niveaus der Leistungen nach den §§ 20 ff. SGB II-E findet.

Abzulehnen ist eine dauerhafte Zuschlagsregelung, wie sie in Art. 1 § 1 EEG vorgesehen ist. Sie steht in klarem Gegensatz zu den arbeitsmarktpolitischen Zielen in § 1 Abs. 2 SGB III: Vermeidung unterwertiger Beschäftigung, Ausbau von Kenntnissen, Fertigkeiten und Fähigkeiten, Weiterentwicklung der regionalen Beschäftigungs- und Infrastruktur. Sie vernichtet überdies den Anreiz der Vermittlungsagentur, durch Weiterbildungsmaßnahmen und sonstige aktive Förderleistungen für nachhaltige und armutsfeste Beschäftigung zu sorgen. Schließlich sind die wirtschaftspolitischen Verzerrungen und strukturellen Auswirkungen für Unternehmen, die Dienstleistungen im niedrig qualifizierten Bereich anbieten (z.B. Baubereich, Gebäudereinigung), riskant.

Langfristig setzt die bewusste Förderung eines Niedriglohnssektors das gesamte Vergütungssystem auch höherer Lohngruppen unter Druck, mit unabsehbaren Auswirkungen auf die Rest-Sozialsysteme (Flucht aus dem

Normalarbeitsverhältnis). Die erhofften Beschäftigungsimpulse sind nicht seriös abzuschätzen. Dahingehende Spekulationen beruhen auf der nicht belegten Annahme eines signifikanten Zusammenhangs zwischen Sozialleistungsniveau und Anreiz zur Annahme/Schaffung niedrig bezahlter Arbeit. Eine Motivation zur Ausübung der in Art. 2 Abs. 1 EEG vorausgesetzten Vollbeschäftigung bei Fortdauer der Abhängigkeit von staatlichen Fürsorgeleistungen ist schwer zu vermitteln. Die Annahme und Aufrechterhaltung einer solchen Arbeit erfordert daher ein umfassendes Sanktions- und Kontrollsystem.

Außerdem ergibt sich folgendes Dilemma: Art. 1 § 1 EEG verweist auf die Sicherstellung eines „menschenswürdigen Lebens“. Damit sind einer Anpassung der Pauschalen an wettbewerbsfähige Arbeitslöhne Grenzen gesetzt. Eine Verpflichtung zur Annahme „marktniedrig“ entlohnter Arbeit kann daher nur bei Aufwendung erheblicher Transferzahlungen begründet werden. Die Alternative eines breiten Angebots staatlich organisierter Beschäftigung dürfte neben den nicht sicher abschätzbaren Verdrängungseffekten im privaten Sektor vor allem in den neuen Bundesländern auf berechnete Vorbehalte treffen.

Der Förderung der Aufnahme niedrig entlohnter Arbeit über die in § 30 SGB II-E ausgestaltete Transferentzugsrate ist daher eindeutig der Vorzug zu geben. Sie allein ist ungeachtet der zum Teil bekenntnishaften Standpunkte zum Einfluss der Sozialsysteme auf die Arbeitsmarktentwicklung mit dem Anliegen zu vereinbaren, die arbeitsmarktpolitischen Ziele des SGB III für alle hilfebedürftigen Arbeitslosen zu verwirklichen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)705

6. Oktober 2003

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 8. Oktober 2003 in Berlin zu

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, -
Drucksache 15/1516 -
- b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen –
Existenzgrundlagengesetz (EGG), - Drucksache 15/1523 -
- c) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Einfügen eines Artikels 106 b), - Drucksache 15/1527 -
- d) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster)
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem beschäftigungsfördernden
kommunalen Sozialgeld zusammenführen, - Drucksache 15/1531 -

Wolfgang Sartorius, Vorstand Erlacher Höhe

Inhaltsübersicht

- 1. Vorbemerkung
 - a. Zum Hintergrund des Sachverständigen
 - b. Zum Gegenstand dieser Stellungnahme
- A) Hartz IV aus Trägersicht**
- 2. Öffentlich geförderte Beschäftigung im Kontext von Hartz 3 + 4
 - a. Was ist gemeint mit öffentlich geförderter Beschäftigung
 - b. Warum eigentlich öffentlich geförderte Beschäftigung?
 - c. Nutzen für die Gesellschaft
 - d. Praxisbeispiel ERLACHER HÖHE
 - e. Nachfrageverhalten arbeitsloser Menschen
 - f. Probleme und Grenzen
 - g. „Ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt“ und „Dritter Sektor“
 - h. Zusammenfassung
- 3. Zugang zu Leistungen des SGB III
- 4. Trägerschaft der JobCenter
- 5. Zukünftige Vergabe von Leistungen
- B) Hartz IV im Kontext individueller Leistungen**
 - 4. Grundsicherung für Arbeitslose
 - 4.1 Anmerkungen zur Zielsetzung von SGB II

- 4.2 Grundsatz Fördern und Fordern
- 4.3 Anspruchsvoraussetzungen
- 5. Leistungen zur Eingliederung in Arbeit
 - 5.1 Eingliederungsvereinbarung (EV) und Fallmanagement
 - 5.2 JobCenter / Vermittlungsagenturen
 - 5.3 Eingliederungsleistungen (§ 16 SGB II)
- 6. Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts
 - 6.1 Materielle Sicherung bei Arbeitslosigkeit
 - 6.2 Einbeziehung in die Sozialversicherung
- 7. Anreize und Sanktionen
- 8. Aufgaben – und Finanzverantwortung
 - 8.1 Mitwirkung der Kommunen und anderer Dienste
 - 8.2 Einrichtungen und Dienste sowie örtliche Zusammenarbeit

Stellungnahme und Anregungen zum geplanten 2. Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) aus Sicht eines sozialen Beschäftigungsunternehmens Drucksache 15/1516

1. Vorbemerkung**a. Zum Hintergrund des Sachverständigen**

Gerne komme ich der Aufforderung nach, als Vorstand eines sozialen Beschäftigungsunternehmens Position zur

gegenwärtigen Debatte und zum vorliegenden Gesetzentwurf des künftigen SGB II zu beziehen. Die Stellungnahme wurde im Vorstand des Fachverbands für Arbeitslosenhilfe²⁴ im Diakonischen Werk Württemberg, dessen Vorsitzender ich bin, abgestimmt.

Die von mir geleitete ERLACHER HÖHE ist ein Verbund diakonischer Einrichtungen und in Baden – Württemberg an z.Zt. 12 unterschiedlichen Orten im ländlichen Raum tätig. Zielgruppen unserer Arbeit sind Menschen in sozialen Notlagen. Dies sind z.B. ältere langzeitarbeitslose Menschen, wohnungslose Menschen, arbeitslose Aussiedler mit Sprachproblemen und geringer formaler Qualifikation, abhängigkeitskranke Menschen, benachteiligte und beeinträchtigte junge Menschen am Übergang von einer Schule zum Beruf. Entsprechend der satzungsgemäßen Zielsetzung unserer diakonischen Einrichtungen sind wir davon überzeugt, dass Menschen in besonders schwieriger Lebenslage umso intensivere Hilfe benötigen. Wir widersprechen deshalb jeglicher Form der „Bestenauslese“, wenn es um die Frage der Förderwürdigkeit geht: keiner soll verloren gehen – wir brauchen jeden Menschen.

Insgesamt erreichen die Angebote der ERLACHER HÖHE kalendertäglich ca. 750 Menschen in BaWü. Die Tendenz ist steigend, was als Indikator für die **quantitative Zunahme sozialer Notlagen** gelten kann.

Insbesondere werden bei der ERLACHER HÖHE zur beruflichen Eingliederung Angebote **öffentlich geförderter Beschäftigung** vorgehalten, die aus unserer Sicht in der gegenwärtigen Arbeitsmarktsituation wirksam, erfolgreich und ohne vergleichbar effektive Alternative sind.

b. Zum Gegenstand dieser Stellungnahme

Aus den einleitenden Sätzen ist zu entnehmen, dass nachfolgende Stellungnahme aus dem Fokus des Praktikers geschrieben ist. Notwendig ergreift sie Partei für Menschen, die in den gegenwärtigen Umbrüchen und während der Neuordnung unserer sozialen Sicherungssysteme in Gefahr sind, stigmatisiert und weiter ausgegrenzt zu werden.

Diese Stellungnahme bezieht sich auf das künftige 2. Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und auf öffentlich geförderte Beschäftigung. Dabei sind Schnittstellen zum künftigen 3. Sozialgesetzbuch (SGB III) und zum 12. Sozialgesetzbuch (SGB XII) berührt.

A) Hartz IV aus Trägersicht

2. Öffentlich geförderte Beschäftigung im Kontext von Hartz 3+4

a. Was ist gemeint mit öffentlich geförderter Beschäftigung?

Ziel öffentlich geförderter Beschäftigung ist es, vorhandene Erfahrungen, Kenntnisse und Qualifikationen zu erhalten, zu erweitern und aus der neuen Situation heraus möglichst wieder einen Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt zu finden; zugleich wird der betreffenden Per-

son die Chance geboten, ihre Arbeitskraft sinnvoll einzusetzen und sich wieder in die sozialen Sicherungssysteme einzubringen.

Auf diese Weise lassen sich ideal zwei Aspekte verknüpfen: Nutzen für den arbeitslosen Menschen, der nun wieder Arbeit hat; Nutzen für die Allgemeinheit, die von seiner Arbeit mittelbar (etwa über eingesparte Lohnersatzleistungen²⁵) oder unmittelbar (etwa durch erzielte volkswirtschaftliche Wertschöpfung) profitiert.

Da soziale Beschäftigungsunternehmen i.d.R. ihre Kosten einschließlich zugehörigem „Overhead“ (fachliche Anleitung, Vermittlung, Sozialarbeit, Verwaltung) nur teilweise selbst erwirtschaften können, bedarf es finanzieller Unterstützung – eben öffentlicher Förderung. Oft wird dabei von „Subvention“ gesprochen. Dies ist ein in diesem Kontext vollkommen unzutreffender Begriff. Es handelt sich bei Finanzierungsmitteln der öffentlichen Hand um

- den Preis für die erbrachten Dienstleistungen der sozialen Beschäftigungsunternehmen
- den Nachteilsausgleich für den individuellen Beschäftigten (Differenz zwischen Leistung / Entlohnung).

b. Warum eigentlich öffentlich geförderte Beschäftigung?

Wenn selbst im vergleichsweise günstigen Arbeitsmarkt des Landes BaWü das Verhältnis von Arbeitssuchenden zu gemeldeten Stellen fast 7 zu 1 beträgt bleiben viele Arbeit suchenden Menschen aufgrund extrem hoher Anforderungen der Unternehmen, aufgrund individueller Schwierigkeiten und auch aufgrund zugeschriebener Stigmen chancenlos im allgemeinen Arbeitsmarkt.

Möchte man dennoch an der Forderung festhalten, dass am Arbeitsmarkt ausgegrenzte Menschen ihren Lebensunterhalt ganz oder teilweise selbst erwirtschaften – und diese Forderung lässt sich klar aus der Agenda 2010 ableiten - so braucht es Angebote öffentlich geförderter Beschäftigung.

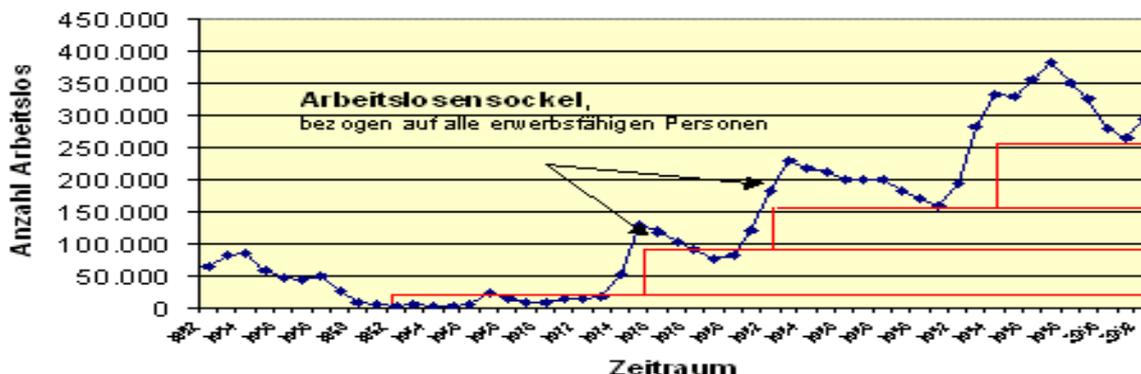
Nachfolgende Zahlen zeigen: bei jedem Konjunktur- und Arbeitsmarktzyklus ist die Zahl der „übrig gebliebenen“ Menschen größer, sprich: Sockelarbeitslosigkeit wächst.

²⁴ Mitgewirkt haben: Martin Maier, Referent für Arbeitslosenhilfe im Diak. Werk Württemberg; Bernd Messinger, Verwaltungsleiter ERLACHER HÖHE; Hannes Finkbeiner, GF Aufbaugilde Heilbronn gGmbH; Marc Henschke, GF Neue Arbeit Stuttgart gGmbH.

²⁵ Siehe auch IAB - Kurzbericht Nr. 10 / 21.7.2003

Arbeitslose (Jahresdurchschnitt) in Baden-Württemberg

(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)



Am Beispiel von Baden – Württemberg lässt sich dies exemplarisch aufzeigen.

Wenn künftig ohne Not mit § 19 BSHG (Absatz 1 sowie Absatz 2, 1. Variante) ein von Umfang und Wirkung äußerst wichtiges Instrument vom Markt genommen wird, wird die Zahl „übrig bleibender“ Menschen steigen; dies halten wir für falsch. Mit dem Instrument der „Hilfe zur Arbeit“ werden nach Feststellung der BAG Arbeit²⁶ sowie einer Untersuchung des Deutschen Städtetags aus dem Jahr 2000²⁷ jährlich 250.000 - 400.000 Sozialhilfeempfänger beschäftigt und von Hilfeempfängern zu Beitragszahlern gemacht, mit den Instrumenten der Bundesanstalt etwa 200.000.

Zu öffentlich geförderter Beschäftigung gibt es angesichts der gegenwärtigen und bis ca. 2015 zu erwartenden Arbeitsmarktsituation aus unserer Sicht keine ähnlich wirksame, erfolgreiche und vergleichbar effektive Alternative. Frühestens ab 2015 kann eine demographisch bedingte Entspannung am Arbeitsmarkt eintreten. Allerdings werden viele jetzt arbeitslose Menschen davon nur profitieren können, wenn sie bis dahin nicht „abgeschrieben“ wurden, sondern ihren Erfahrungen, Kenntnissen und ihrem Wunsch nach sinnvoller Arbeit mit Respekt und wo förderlich mit einem versicherungspflichtigen, öffentlich geförderten Arbeitsplatz begegnet wird.

c. Nutzen für die Gesellschaft

Träger öffentlich geförderter Beschäftigung mobilisieren soziales Kapital; Ressourcen, die sonst brach liegen würden. Zugleich sind sie aber auch Unternehmen, indem sie mit ihren Produkten und Dienstleistungen volkswirtschaftliche Wertschöpfung erzielen. Sie zahlen Steuern und Sozialversicherungsabgaben und erarbeiten Werte. Sie tragen also direkt und indirekt zum Bruttosozialprodukt bei.

Übrigens sind soziale Unternehmen in Westeuropa weiter verbreitet als allgemein bekannt. Es gibt derzeit – im Vollzeitäquivalent gerechnet - rund 8 Millionen Arbeits-

plätze²⁸ in der EU.

d. Praxisbeispiel ERLACHER HÖHE

Am Beispiel der ERLACHER HÖHE lässt sich aufzeigen, welche Effekte neben der individuellen Hilfe für ausgegrenzte Menschen öffentlich geförderte Beschäftigung für die Gesellschaft hat.

Mittelbar findet über erbrachte Dienstleistungen und erarbeitete Produkte reale Wertschöpfung statt, deren Höhe wir mangels entsprechender Messverfahren nicht exakt beziffern können.

Öffentlich geförderte Beschäftigung kostet zunächst Geld. Aber dennoch ist sie wirtschaftlich und effizient zu gestalten, was sich u.a. an der unmittelbaren fiskalischen Wirkung darstellen lässt. So fließen nachweislich seit Jahren im Durchschnitt 67% der öffentlichen Fördermittel über direkte Steuern und Sozialversicherungsbeiträge wieder an Fiskus und Sozialversicherungen zurück!

Wir erreichen jährlich ca. 300 Personen mit unterschiedlichen beruflichen Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen. Diese waren bislang überwiegend in Form versicherungspflichtiger Beschäftigung möglich.

Seit 1997 erreichten wir mit unseren Angeboten über 2.500 Menschen, von denen wir ca. 35% (bei teilnehmer- und konjunkturbedingten Schwankungsbreiten von 10 – 45%) in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermitteln konnten. Nach Aussagen von verschiedenen Arbeitsamtsdirektoren in Baden-Württemberg stellt dies bezogen auf die Zielgruppe ein hervorragendes Ergebnis dar, welches das Arbeitsamt mit den eigenen Instrumenten nicht besser hätte erreichen können. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt die EU mit einem Integrationsergebnis von einem Drittel der Teilnehmer eines Projekts in Dublin, das als ausgezeichnet im EU-Kontext dargestellt wird.

Etwa 40% der Integrationsbeschäftigten bzw. Maßnahmeteilnehmer/innen konnten zumindest in einzelnen Lebensbereichen stabilisiert, in weiterführende Angebote (z.B. Berufsausbildung, Suchtbehandlung...) vermittelt oder eine Verrentung (wegen Alters oder Erwerbsunfähigkeit) eingeleitet werden.

²⁶ Stellungnahme der bag arbeit vom 28. Juli 2003

²⁷ Deutscher Städtetag 2001: Kommunale Beschäftigungsförderung: Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit Nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III im Jahr 2000

²⁸ Birkhölzer, Kramer / Grundstrukturen und Erfolgsbedingungen Sozialer Unternehmungen in Deutschland / Berlin, 2002

Wir beobachten in Baden-Württemberg aktuell folgende Entwicklungen, die in anderen Bundesländern vermutlich ähnlich sein werden:

- Rückzug des Landes BaWü aus der Förderung per 31.03.2003;
- sehr zurückhaltende Zuweisung bis hin zum erklärten Rückzug²⁹ im Rahmen von Hilfe zur Arbeit §§ 18, 19 ff BSHG in mehreren Stadt – und Landkreisen aufgrund der ungeklärten Frage künftiger Zuständigkeiten;
- geringere Verfügbarkeit von Bundesmitteln in SGB III für ABM, SAM, EGZ etc. seit Jahresbeginn bis jetzt);
- deutlich spürbare Verunsicherung der Kostenträger bzw. zuweisenden Stellen seit Bekannt werden der ersten Entwürfe zu den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz 3+4) und angekündigter Rückzug aus Fördermaßnahmen
- Konsequenz: Reduzierung unserer Angebote, Zunahme von Arbeitslosigkeit.

Auch die wirtschaftliche Entwicklung hat seit 2001 dazu beigetragen, dass bei uns, mangels einfacher Arbeiten, tendenziell Arbeitsplätze abgebaut wurden. Dies gilt im Besonderen für industrienaher Fertigungen („verlängerte Werkbank“). Hier konnten wir bislang durch öffentlich geförderte Beschäftigung dazu beitragen, Arbeitsplätze im Land zu halten, die sonst in Billiglohnländer / nach Osteuropa abgewandert wären.

Anders verhält es sich im Bereich von Dienstleistungen, wo Wachstum stattfindet. Besonders einfache, haushaltsnahe Dienstleistungen sind nachgefragt; öffentlich geförderte Beschäftigung konkurriert an dieser Stelle mit der Schattenwirtschaft. Oder etwas deutlicher: häufige Alternative zu öffentlich geförderter Beschäftigung ist Schwarzarbeit. Gerade durch einen Sektor der öffentlich geförderten Beschäftigung, z.B. in haushaltsnahen Dienstleistungen oder den Bereichen Soziales, Kultur und Umwelt, in denen genügend Arbeit vorhanden ist, kann Schwarzarbeit begegnet werden. Die genannten Bereiche zeichnet aus, nicht ausreichend Gewinn zu versprechen, so dass sie privatwirtschaftlich nicht organisiert bzw. durch Schwarzarbeit erledigt werden. Durch öffentlich geförderte Beschäftigung wird eine Grundlage geschaffen die finanziellen Nachteile zu kompensieren.

Nicht vergessen werden darf, dass öffentlich geförderte Beschäftigung an etlichen Stellen Motor für gewerbliche Dienstleistungen war und ist. Beispielsweise gingen viele Anstöße zu Recycling im Baubereich, bei Elektronikschrott, Aluminiumverwertung etc. von sozialen Unternehmen aus und wurden dann später in reguläre, gesetzlich geregelte Versorgungsstrukturen überführt. Diese innovative „Motorfunktion“ kann auch in Zukunft erhalten bleiben – wenn die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen nun geschaffen bzw. erhalten werden!

Positive Erfahrungen machen wir in der **Kooperation mit Wirtschaftsunternehmen**.

So haben wir z.B. vor Jahren mit dem baden-württembergischen Verband Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau vereinbart, ab einem gewissen Mindestumsatz Aufträge in Kooperation mit mittelständischen Firmen zu erledigen. Dies führt zu verschiedenen positiven Effekten:

- Konkurrenz wird auf ein Minimum reduziert,
- dringend benötigte (Fach-) Arbeiter/innen werden (teil-) qualifiziert und in Betriebe vermittelt,
- neue Auftragspotentiale zum Vorteil aller Beteiligten erschlossen.

Auch über nichtgewerbliche Arbeitnehmerüberlassung, Praktika etc. bestehen funktionale, bewährte Kooperationsformen mit Wirtschaftsunternehmen. Häufig entstehen Vermittlungen durch „Klebeeffekte“: Unternehmen lernen Integrationsbeschäftigte kennen und schätzen, mit denen sie sonst kaum zu tun hätten.

Nicht zuletzt tragen wir durch Kooperation auch dazu bei, Einfacharbeitsplätze im Lande zu halten!

Künftig müssen wir für den jeweiligen regionalen Arbeitsmarkt ausgerichteten JobCentern wirksame Steuerungsinstrumente geschaffen werden, die vorhandene Potentiale fördern und bestehenden Ängsten und Vorurteilen gegenüber öffentlich geförderter Beschäftigung entgegen wirken.

e. Nachfrageverhalten arbeitsloser Menschen

Anhaltend hoch ist bei uns die Nachfrage von arbeitslosen Menschen, die nach oft vielfach erfahrener Ablehnung im allgemeinen Arbeitsmarkt Hoffnung auf öffentlich geförderte Beschäftigung setzen. Friedhelm Hengsbach trifft den Punkt, wenn er sagt: *„Auf absehbare Zeit bleibt die Erwerbsarbeit die Schlüsselgröße persönlicher Identität, gesellschaftlicher Anerkennung und materiellen Wohlstands...“*

Versicherungspflichtige, öffentlich geförderte Beschäftigung ist zugleich Mittel gesellschaftlicher Partizipation, Mittel zur Erwirtschaftung eines erheblichen Teils des individuellen Lebensunterhalts. Und sie ist eine hoch wirksame Methode, Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten, weiterzuentwickeln und langzeitarbeitslose Menschen mittels realen Arbeitsumfeldes und - flankiert von professioneller Unterstützung - fit zu machen und arbeitsmarktfähig zu halten!

Die genannten und weitere „soft skills“ sind **ebenso bedeutsame Faktoren** wie die Tatsache, dass über reale Wertschöpfung volkswirtschaftliche Wohlfahrt geschaffen wird, dass über Beiträge zur Sozialversicherung und an den Fiskus ein enormer Rückfluss öffentlicher Mittel produziert wird.

Es ist unangemessen, wenn einige vermeintliche „Experten“ die Wirksamkeit öffentlich geförderter Beschäftigung auf blanke Vermittlungsquoten reduzieren. Besonders angesichts fehlender Arbeitsplätze im allgemeinen Arbeitsmarkt ist eine ausschließliche Erfolgsmessung an diesem einen Kriterium schlicht unseriös.

Unsere durchgängige Erfahrung seit vielen Jahren ist: wo (vor allem ältere) arbeitslose Menschen eine Chance zu versicherungspflichtiger Erwerbsarbeit bekommen, nehmen sie diese – in der Regel unter erheblichen wirtschaftlichen und persönlichen Nachteilen – an. Hier existiert bereits ein Niedriglohnsektor im kleinen Umfang, wie er von einigen Expert/innen für erforderlich gehalten wird – mit allen zugehörigen Problemen.

Das Kernproblem sind **nicht** arbeitsunwillige Menschen – das Kernproblem sind fehlende Arbeitsplätze! In der Praxis ist täglich spürbar: Arbeit hat für viele Menschen nach wie vor einen hohen Stellenwert. Wir fordern dazu

²⁹ z.B. Stadt Heilbronn

auf, Bundeskanzler Schröder mit seiner Aussage vom 14. März 2003 ernst zu nehmen: „**Wir geben das Ziel nicht auf, dass jeder, der arbeiten kann und will, dazu auch Möglichkeiten bekommt.**“ Es entspricht der Maßgabe der Agenda 2010, Menschen Zugang zu versicherungspflichtiger Arbeit zu ermöglichen – bei Mangel an regulären Arbeitsplätzen mittels öffentlich geförderter Beschäftigung.

f. Probleme und Grenzen

Öffentlich geförderte Beschäftigung geschieht schon bisher in einem stark verrechtlichten Rahmen. Wir haben gelernt, mit den Instrumenten kommunaler Förderung (§§ 18, 19 ff BSHG), Bundesförderung über SGB III, zeitweise mit Sonderprogrammen sowie Europäischen Förderungen umzugehen. Nötig wäre eine Verstärkung und Harmonisierung der Förderinstrumente.

Aktuell werden wir Träger öffentlich geförderter Beschäftigung v.a. durch die gegenwärtige Diskussion um die „Hartz-Gesetze“ stark verunsichert und gefährdet. Die hier vorgegebenen Rahmenbedingungen sind bislang vollkommen unzureichend und kontraproduktiv. Sollte öffentlich geförderte Beschäftigung tatsächlich auf zusätzliche, im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben reduziert (§ 16 Abs. 6 SGB II) und die Zusätzlichkeitsförderung des § 260 SGB III bei ABM aufrechterhalten werden, wäre dies das Ende vieler Projekte.

Wir bieten den Menschen reale Arbeitsplätze und realistische Arbeitsbedingungen, weil wir wissen: nur wo Menschen unter **realistischen Anforderungen** arbeiten, kann Beschäftigungsfähigkeit erhalten, können vorhandene Qualifikationen gesichert und weiter entwickelt werden. Dies sind **zwingende Voraussetzungen** gelingender beruflicher Integration und zugleich summa jahrzehntelanger Praxis.

Deshalb ist die Forderung, Marktteilnahme uneingeschränkt sicherzustellen, für uns ein ganz zentraler Aspekt! Einschränkende Zusätzlichkeitsregelungen sind kontraproduktiv und beschränken die Wirksamkeit öffentlich geförderter Beschäftigung, zu der es für schwerst- vermittelbare Langzeitarbeitslose keine vergleichbar sinnvolle Alternative gibt.

Hinter der Forderung nach uneingeschränkter Marktteilnahme steht aber auch die Erkenntnis, dass wir schon wie bisher vermutlich in Zukunft mit **steigender Tendenz Erlöse am Markt selbst erwirtschaften** müssen, um unsere Arbeit im Gesamten finanzieren zu können. Das ist allein in Nischen der „Zusätzlichkeit“ schlicht nicht möglich!

g. „Ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt“ und „Dritter Sektor“

Ein von BA – Vorstand Florian Gerster und vielen Politikern geforderter „ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt“ implementiert geradezu die o.g. Attribute, sollte er der Formulierung des „ehrlichen“ gerecht werden. So vertritt auch das IAB der BA die Auffassung, dass öffentlich geförderte Beschäftigung in Betracht gezogen werden muss, solange es einen **erheblichen strukturellen Mangel an Arbeitsplätzen** gibt und nur dadurch der Verschlechterung der Wiedereingliederungschancen in den Arbeitsmarkt entgegengewirkt werden kann³⁰.

Eine solch verstandene öffentlich geförderte Beschäftigung kann nicht auf die „Förderung von Gelegenheiten

für im öffentlichen Interesse liegende zusätzliche Arbeiten, in denen Arbeitslosengeld II zuzüglich einer angemessenen Entschädigung für Mehraufwendungen gezahlt wird“, wie es der Entwurf der Bundesregierung zum SGB II formuliert, reduziert werden³¹.

Die von der Bundesregierung verfolgte Intension kommt einer tagesstrukturierenden Beschäftigung gleich. Dies insbesondere, da die Arbeitszeit für gemeinnützige und zusätzliche Beschäftigung im Rahmen der Mehraufwandsvariante vom Bundesverwaltungsgericht auf max. 20 Std./Woche festgelegt wurde³². Tagesstrukturierung intendiert unmotivierte Maßnahmenteilnehmer, welche die sanktionsunterstützte Aufnahme einer solchen Beschäftigung nur als persönliche Bestrafung der aus strukturellen Gründen eingetretenen Arbeitslosigkeit empfinden können. Diese Form von Beschäftigung ist **weit entfernt von Marktnähe und somit Integration**. Nur Marktnähe fördert ein realistisches Arbeitsverhalten und führt zur notwendigen Stärkung des Selbstwertgefühls und hält die Basisqualifikation aufrecht.

Es reicht **nicht** aus, Nischen zu schaffen, in denen die dauerhaft Arbeitslosen ein Dasein als moderne „Tageelöhner“ fristen, was auf Dauer den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft zerstört. Hinzukommen muss im Kontext eines „ehrlichen zweiten Arbeitsmarktes“ neben der Marktnähe bzw. Marktzugang die Dimension des sog. „Dritten Sektors“, den der Regierungsentwurf zum SGB II auch nicht ansatzweise visionär einbezieht.

Dieser Sektor „zwischen Staat und Markt“, wie er häufig genannt wird, ist also nicht nur ein Wirtschaftssektor, sondern auch ein Ausdruck zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation.

Soziale Unternehmen des „Dritten Sektors“ zeichnen sich durch eine besondere Wertorientierung aus, indem sie soziale oder gemeinwesenorientierte Ziele verfolgen. Der Ausdruck „Drittes System“ bezieht sich auf wirtschaftliche und soziale Felder, sowie auf lokale Beschäftigungsmaßnahmen, die durch Erbringung von Waren und Dienstleistungen gekennzeichnet werden. Es handelt sich hierbei um einen Handlungsbedarf, der *„anscheinend weder vom öffentlichen Sektor noch vom freien Markt gedeckt wird.“*³³

Der Staat wird nicht aus seiner Verantwortung entlassen, aber er muss nicht alles selber tun, wofür er die Verantwortung trägt. Auch im Kontext europäischer Beschäftigungspolitik, die in ihren Leitlinien u.a. „die Schaffung von Arbeitsplätzen auf lokaler Ebene, im Sozialwesen und bei neuen Aktivitäten mit dem vom Markt nicht befriedigten Bedürfnissen“ fordert, findet die Bundesregierung mit dem im Entwurf vorliegenden SGB II keine Antwort. Dabei wäre anzustreben, neue Arbeit im Non-Profit-Bereich dauerhaft öffentlich zu fördern. Sie hilft, soziale, ökologische und kulturelle Bedürfnisse zu befriedigen, die bisher von privaten Märkten nicht abgedeckt werden. Solche öffentlich geförderte Beschäftigung kann auch Langzeiterwerbslosen, Ungelernten und älteren Arbeitnehmer/innen eine Perspektive dauerhafter Beschäftigung bieten.

³¹ RegE. SGB II, § 16, Abs. 2,6.

³² BVerwG 13.10.1983, FEVS 1984, 45 ff

³³ Europ. Kommission /GD Beschäftigung und Soziales / Brüssel;Luxemburg 2001

³⁰ „Arbeit und Beruf“, 46. Jahrgang, Heft 2 1995, S. 33 - 34

h. Zusammenfassung:

Es ist sehr zu begrüßen, dass der Gesetzgeber die mittelfristige Notwendigkeit öffentlich geförderter Beschäftigung erkannt hat.

Für uns soziale Beschäftigungsunternehmen von besonderer Bedeutung ist die Regelung in § 16 Abs. 6 SGB II. Demnach **können** Gelegenheiten für im öffentlichen Interesse liegende **zusätzliche Arbeiten** geschaffen werden. Dann wird ALG II zuzüglich einer Entschädigung gezahlt, aber **kein Arbeitsverhältnis** im arbeitsrechtlichen Sinne gegründet. Damit wäre versicherungspflichtige Beschäftigung im Sinne § 19 Abs. 1 BSHG **am Ende**, das erwünschte Ziel zusätzlicher Arbeitsplätze für ausgegrenzte Menschen wird so nicht erreicht werden.

Die vorgesehene Regelung führt für Betroffene und soziale Beschäftigungsunternehmen zu einem erheblichen Qualitäts- und Quantitätsverlust. **Zusätzliche Arbeiten** sind nicht zielführend im Hinblick auf wirksame berufliche Integration, denn allein marktnahe Projekte – und diese gestaltet als versicherungspflichtiger öffentlich geförderte Beschäftigung – wirken integrativ. Motivation der/des Beschäftigten wird bei den vorgesehenen „Entschädigungsvarianten“ ebenso unterbleiben wie die mit versicherungspflichtiger Beschäftigung verbundene Qualifizierung; im schlimmsten Fall könnten „zusätzliche Spielwiesen“ entstehen, die dequalifizierend wirken.

Empfehlung:

Es sind dringend Korrekturen erforderlich, damit die (noch) bestehenden, auf Hilfe zur Arbeit und den „klassischen“ SGB III – Förderungen beruhenden Strukturen nicht zerschlagen werden. Neben der sachlichen Notwendigkeit öffentlich geförderter Beschäftigung für die Zukunft ist auch zu bedenken, dass die in den letzten Jahren auch mit öffentlichen Mitteln entstandene gesellschaftliche Ressource sozialer Beschäftigungsunternehmen einen Wert an sich darstellt, der nicht vertan werden darf!

Praktische Konsequenz ist, § 19 BSHG in seiner gesamten Bandbreite in das neue SGB II zu übernehmen, um den qualitativen und quantitativen Fortbestand öffentlich geförderter Beschäftigung sicher zu stellen.

3. Zugang zu Leistungen des SGB III

Grundsätzlich zu begrüßen ist, dass die in § 16 Abs. 1 genannten Leistungen der Eingliederung des SGB III, insbesondere auch den Leistungsberechtigten des SGB II, offen stehen. Insoweit stellen die mit dem Job-Aktiv-Gesetz der Bundesregierung geschaffenen Fördergrundlagen ein dem heutigen Stand der Arbeitsmarktpolitik gerecht werdendes Instrumentarium dar, das eine Bandbreite unterschiedlicher individueller Unterstützungsleistungen ermöglicht.

Es darf jedoch nicht verkannt werden, dass diese Instrumente vom quantitativen Umfang her nicht ausreichend sein werden, um die Integration aller Leistungsberechtigten nach SGB II in den Arbeitsmarkt zu gewährleisten.

4. Trägerschaft der JobCenter

Die Neustrukturierung der Bundesanstalt zu einer Bundesagentur für Arbeit mit stark regionaler Ausrichtung ist vom Grundsatz her zu begrüßen.

Falsch gestellt sind die Weichen aber bei der Frage, in

welcher Form die Kommunen beteiligt werden sollen – nämlich als „Dritte“, als Auftragnehmer der künftigen JobCenter.

Hier klaffen Erfolgsanspruch und Wirklichkeit diametral auseinander.

Bei vielen Kommunen wurden, oft unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips, im Zusammenwirken mit Trägern der Wohlfahrtspflege enorme Erfahrungen gesammelt, wie Langzeitarbeitslosigkeit entgegengewirkt werden kann. In den vergangenen Jahren haben Arbeitsämter und Kommunen **gemeinsam und mit Erfolg** mancherorts die Aufgabe gemeistert, **kleinräumig angemessene Konzepte** zur Integration langzeitarbeitsloser Menschen zu entwickeln.

Grenzen gemeinsamer Lösungen wurden erreicht, wo z.B. die viele Gestaltungsmöglichkeiten zulassende Hilfe zur Arbeit (§§ 18, 19 ff BSHG) und die massiv überregulierte, oft praxisfremde Gesetzgebung des AFG bzw. später AFRG und SGB III als „unterschiedliche Welten“ aufeinander trafen.

Bei der Hilfe für arbeitslose Menschen spielen flankierende Bereiche wie Schulden, Beziehungsprobleme, Suchterkrankungen etc. oft **eine zentrale Rolle**. Besonders letztgenannte Bereiche sind eine Domäne der freien Träger und teilweise der Kommunen. Aus Erfahrung wissen wir: wo regional Ansätze zur Einbeziehung aller Akteure gefunden wurden, waren die Wege zu Beschäftigung und Eingliederung **wesentlich kürzer** als dort, wo die Kooperation nicht gelungen ist. Und nun sollen Kommunen qua Gesetzesänderung plötzlich aus Verantwortung und Zuständigkeit entlassen werden?!

Wenn nun künftig alle Aufgaben bei JobCentern angesiedelt werden, so müsste zwangsläufig aus der BAA ein „Bundessozialamt“ werden. Deren Mitarbeiter/innen sähen sich mit Aufgaben konfrontiert, zu deren angemessener Bearbeitung sie nicht kompetent sind: eine Arbeitsvermittlerin ist keine Schuldnerberaterin. Ein Berufsberater hat andere Kompetenzen, als einem Suchtberater abverlangt werden.

Es wäre deshalb sinnvoll, wenn Arbeitsverwaltung und Kommunen ihre **je spezifischen Kompetenzen** in ein gemeinsam betriebenes JobCenter einbrächten, ergänzt um Einrichtungen und Dienste Dritter. Die von Bertelsmann und Diakonie im Frühjahr vorgeschlagene Gründung der JobCenter in eigener Rechtsform könnte dafür geeignet sein.

Empfehlung:

Die JobCenter müssen unbedingt in gemeinsamer Verantwortung und gleichberechtigter Trägerschaft von Kommunen und Arbeitsverwaltung realisiert werden. Die vorhandenen Ressourcen beider Systeme sind zielgerichtet zu bündeln und zu optimieren, sinnvoller Weise in einer eigenen Rechtsform.

5. Zukünftige Vergabe von Leistungen

Diese Fragestellung hängt zentral mit der Trägerschaft der künftigen Leistung des SGB II zusammen und hat Auswirkungen auf die Beschäftigungsunternehmen.

Völlig offen lässt der Gesetzgeber, wie diese Eingliederungsleistungen durch Dritte erbracht werden sollen.

Zwar wird in § 17 SGB II ausgeführt, „dass Dienste nicht neu geschaffen werden sollen, soweit geeignete Dienste

Dritter vorhanden sind, ausgebaut oder in Kürze geschaffen werden können“ (§ 17, Abs. 1 SGB II). Die BAA ist dabei zur Vergütung der Leistung nur verpflichtet, wenn mit dem Dritten oder seinem Verband eine Leistungs-, Vergütungs- und Qualitätsvereinbarung abgeschlossen ist. Diese Formulierung folgt dem Tenor der bisherigen §§ 93 ff BSHG und lässt Rückschlüsse über die Vertragsgestaltung zu.

Ausgehend von der heutigen Praxis der Bundesanstalt für Arbeit bei der Vergabe an Dritte ist jedoch festzustellen, dass diese über öffentliche Ausschreibungen in Anlehnung an VOL erfolgt. Als zukünftige Bundesagentur für Arbeit ist fraglich, ob ein anderes Verfahren als die öffentliche Ausschreibung möglich ist und im Rahmen jetziger Verhandlungspraxis gem. §§ 93 ff BSHG erfolgen kann. Beide Verfahren, öffentliche Ausschreibung über VOL und Verhandlungen mit Verbänden, schließen sich m.E. gegenseitig aus. Hier sind dringend gesetzliche Präzisierungen erforderlich.

Mit der öffentlichen Ausschreibung verbunden ist auch die Erbringung der Leistung im Rahmen der vollen Umsatzsteuer, also mit 16 Prozent (Ausnahme Bildungsmaßnahmen). Dies würde zum einen die Leistung erheblich verteuern, auf der anderen Seite die heutige Landschaft der Leistungserbringung der Beschäftigungsunternehmen gefährden, da die Leistungserbringer – mit Ausnahme einiger kommunaler Anbieter - ausschließlich gemeinnützige Träger nach der Abgabenverordnung (AO) sind.

Die bewährte Struktur der Beschäftigungs- und Qualifizierungshilfen wären gefährdet, es gäbe dann schlichtweg so gut wie keine Anbieter mehr, die Eingliederungsleistungen könnten nicht mehr erbracht werden.

Empfehlung:

Im Kontext einer gemeinsamen Trägerschaft von Bundesagentur für Arbeit und Kommunen für das Job-Center muss neben der Praxis von Ausschreibungen die Vertragsgestaltung durch Aushandlung mit Dritten oder deren Verbänden, gerade auch für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, möglich und rechtlich klar verankert sein. Dies ist so mit der Abgabenordnung (AO) zu harmonisieren, dass gemeinnützige Träger keinesfalls Nachteile erfahren.

B) Hartz IV im Kontext individueller Leistungen

4. Grundsicherung für Arbeitslose

4.1. Anmerkungen zur Zielsetzung von SGB II

An etlichen Stellen findet sich wieder, was Vertreter/innen der Wohlfahrtspflege in den letzten Monaten im konstruktiven Dialog mit Sozial- und Arbeitsmarktpolitikern erörtert, vorgeschlagen und gefordert haben.

Zunächst ist die grundlegende Zielsetzung, das Entstehen von Arbeitslosigkeit zu verhindern bzw. dem durch frühe Meldung etc. im Vorfeld zu begegnen, sehr zu begrüßen. Besonders bei anspringender Konjunktur und Bedarf an Arbeitskräften kann dies wirksam werden.

Auch die Idee, die Bundesanstalt in regional ausgerichtete, **kundenfreundliche Dienstleistungsagenturen** umzugestalten, ist vom Grundsatz her ein richtiges Vorhaben. Erforderlich ist, die beteiligten Mitarbeiter/innen rechtzeitig im Vorfeld entsprechend den neuen Herausforderungen zu qualifizieren.

Weiter ist die generelle Zielsetzung der **Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ein positives Ziel**, wenn gleich die nun vorliegenden Gesetzesentwürfe bei genauer Betrachtung keine Zusammenlegung, sondern die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe bedeutet.

Oft haben Akteur/innen beider Hilfefelder zu Recht über Doppelzuständigkeiten geklagt, die zu überbordender Bürokratie und vor allem zu den viel zitierten **Verschiebeparkplätzen** geführt haben. Es wurden in der Vergangenheit Hilfen bisweilen weniger unter dem Aspekt der Hilfe gewährt als vielmehr unter der Fragestellung: Wie schaffe ich mir den Bedürftigen vom Hals? Wie bekomme ich ihn aus dem BSHG ins SGB III und umgekehrt? Wenn dieses aus Sicht der Betroffenen manchmal unwürdige Kapitel nun beendet wird, so wäre dies ein **wirklicher Erfolg der neuen Rechtssetzung!**

Positiv zu werten ist der Versuch, die Aufnahme der Definition von Erwerbsfähigkeit in Anlehnung an § 43 SGB VI in den Gesetzestext aufzunehmen. Leider bleibt es nur bei diesem ersten Schritt. Der Gefahr von Verschiebeparkplätzen ist an drei Stellen Tür und Tor geöffnet:

- Anders als gem. der Definition der Erwerbsfähigkeit im Rentenrecht wurde die ausschließliche Grundlage der „Krankheit und Behinderung“ nicht in § 8 SGB II aufgenommen. Ohne diese Konkretion können weitere Gründe (z.B. das Sozialverhalten) zur Feststellung der (Nicht)-Erwerbsfähigkeit herangezogen werden.
- Nach Regierungsentwurf stellt die zukünftige Bundesagentur für Arbeit (BAA) die (Nicht)-Erwerbsfähigkeit fest. Dieses Verfahren gestattet der BAA ein einseitiges Definitionsmonopol, das auch durch ein geplantes, aber praxisfernes Einigungsverfahren mit anderen Sozialleistungsträgern nicht groß eingeschränkt werden wird.
- Die Verordnungsermächtigung § 13 Satz 1 ist kontraproduktiv und öffnet neuen Verschiebeparkplätzen Tür und Tor. Sie muss deshalb gestrichen werden.

Insofern ist nur ein klares und eindeutiges Verfahren, das die Grundlagen des § 43 SGB VI ohne Einschränkungen übernimmt, zu begrüßen.

4.2. Grundsatz Fördern und Fordern

In der Agenda 2010 wurde von Bundeskanzler Schröder klar der Grundsatz des **Förderns und Forderns** als Grundlage der in Aussicht stehenden neuen Gesetze benannt.

Es erstaunt schon, nun – allein von der Systematik und Reihenfolge her – zuerst in § 2 SGB II den Grundsatz des Forderns zu finden, aber erst in § 14 SGB II den Grundsatz des **Förderns**.

Dabei ist zunächst nicht ersichtlich, ob es sich hier lediglich um eine systematische Änderung in der Zählweise handelt. Bei der Auseinandersetzung mit den Inhalten des SGB II wird aber schnell erkennbar, dass die ursprüngliche Reihenfolge wohl bewusst umgedreht wurde, da der Duktus des Gesamtwerks deutlich von einem fordernden, sanktionierenden Geist durchdrungen ist. Das vorgelegte SGB II ist nicht mehr von einer **Hilfenorm**, wie dies noch bei **Hilfe** zur Arbeit (§§ 18, 19 ff BSHG) der Fall ist, sondern von einer Sanktionsnorm geprägt.

Hätten wir nun eine Vielzahl offener Stellen und wenige Arbeitslose, so wäre dies nachvollziehbar. Bekannter Maßen sieht die Wirklichkeit anders aus. Deshalb muss sehr bezweifelt werden, ob und inwieweit der restriktive

Unterton in der nun gewählten Reihenfolge „**Fordern und Fördern**“ der Lebenslage arbeitsloser Menschen gerecht wird!

„*Arbeitslosigkeit bekämpfen – nicht Arbeitslose!*“ ist eine kommentierende Pressemitteilung der baden-württembergischen Grünen vom 12. August 2003 überschrieben.

Ausgedrückt ist damit eine Empfindung, die auch viele Akteur/innen der Wohlfahrtspflege in diesen Wochen haben. Diese Empfindung ist, dass es angesichts negativer Wirtschaftsdaten, angesichts vermutlich einer im Winter die 5 – Millionen – Grenze erreichenden Massenarbeitslosigkeit, angesichts erneuter Nichteinhaltung der Maastrichtkriterien und eines spürbaren Mangels an politischen Visionen für eine bessere Zukunft vor allem um eines geht: **mit den Mitteln von Hartz 3+4 sollen in Verbindung mit der anstehenden BSHG – Reform Kosten und Aufwendungen sozialer Transfersysteme reduziert und die öffentlichen Haushalte zu Lasten Langzeitarbeitsloser und ausgegrenzter und verarmter Bürger/innen entlastet werden.**

Kostensenkung bei den sozialen Transfersystemen ist ein unstrittig **erstrebenswertes Ziel**; aber zugleich darf es nicht sein, dass arbeitslose Menschen den Kopf hinhalten sollen für das, was schief läuft bei der Deutschland AG! Dies ist weder sozial noch gerecht.

Unsere Befürchtung an dieser Stelle ist, dass diese Gleichung nicht aufgehen wird. Denn nach wie vor standen im August 2003 bundesweit 4,31 Mio arbeitslos gemeldete Menschen gerade mal 356.000 offenen Stellen gegenüber. Das IAB beziffert das Ausmaß der Unterbeschäftigung³⁴ auf bis zu 6,7 Mio Personen.

Wo sind die offenen Stellen, auf die sich die arbeitslosen Menschen bewerben können bzw. müssen?

Der bisher mit der Agenda 2010 verbundene positive Ansatz des „Förderns und Forderns“ – ursprünglich in **dieser** Reihenfolge – verkümmert zu einem obrigkeitstaatlichen Zwangsinstrumentarium, bei dem Zumutbarkeitsanforderungen hoch gehängt und die Messlatte für Sanktionen extrem niedrig gelegt wird.

Das gesellschaftlich drängende Kernproblem sind nicht die arbeitslosen Menschen, sondern es sind die fehlenden Arbeitsplätze! Dort liegt der Schlüssel zur Problemlösung.

Empfehlung:

Den von Bundeskanzler Schröder mit der Agenda 2010 am 14. März 2003 intendierten Grundsatz in der vorgegebenen Reihenfolge und im Geist des „Helfens“ beibehalten; die Sanktions- und Restriktionsmechanismen deutlich zurücknehmen und akzeptieren, dass die allermeisten arbeitslosen Menschen nichts sehnlicher wollen als eine ihnen entsprechende, subjektiv sinnvolle Arbeit! Und genau dafür bieten wir sozialen Beschäftigungsunternehmen uns als Partner und Dienstleister an, ganz im Hartz'schen Sinne als „Profis der Nation“.

4.3. Anspruchsvoraussetzungen

Der Kreis der Berechtigten § 7 SGB II wird sehr weit gefasst und auf die Bedarfsgemeinschaft des/der Hilfebedürftigen ausgedehnt. Mit diesem Ansatz kann es gelingen, im beabsichtigten Umfang Menschen aus der Sozi-

alhilfe in die Grundsicherung für Arbeitssuchende zu transferieren. Dies ist dem Grunde nach positiv und zu begrüßen.

5. Leistungen zur Eingliederung in Arbeit

5.1. Eingliederungsvereinbarung (EV) und Fallmanagement

Mit der Eingliederungsvereinbarung § 15 SGB II verbunden ist ein höheres Maß an Verbindlichkeit für die Beteiligten. Die ist insofern positiv, als in der Vergangenheit von Betroffenen häufig die Rückmeldung kam, sie würden im Arbeitsamt nicht angemessen beraten und betreut. Mit dem künftigen Betreuungsschlüssel von 1:75 kann an dieser Stelle erhebliche Verbesserung erzielt werden.

Fallmanagement „aus einer Hand“ kann, wenn qualifiziert und **auf der Grundlage von Vertrauen** durchgeführt, eine sehr wirksame Hilfe sein. Dies haben wir in unseren Einrichtungen und Diensten vielfach und mit durchschlagendem Erfolg erprobt.

Wenn aber der Fallmanager bei der gleichen Behörde angestellt ist, die schon geringe Verstöße gegen Anordnungen massiv sanktioniert, dann kann solches Vertrauen kaum wachsen. Hier besteht in der Struktur ein Defizit.

Der Fallmanager muss – anders als im Entwurf von SGB II vorgesehen – die erforderliche Förderdauer individuell festlegen können; bei Bedarf muss auch **entfristete öffentlich geförderte Beschäftigung** möglich sein.

Ob die geforderten Bemühungen (Abs. 1 Satz 2), die sozusagen eine „Beweislastumkehr“ für arbeitslose Menschen enthalten, praxistauglich sind, bleibt abzuwarten. Auch hier ist der eingangs genannte, unnötig restriktive Geist des Gesetzes spürbar.

Als sehr problematisch ist zu sehen, dass arbeitslose Menschen ohne wenn und aber **gezwungen** werden, einen EV abzuschließen. Notfalls sollen die Festlegungen der EV auch ohne Zustimmung des/der Betroffenen mittels Verwaltungsakt zustande kommen (Abs. 1 Nr. 2 Satz 5)

Dies wirft eine ganze Reihe von Fragen auf:

- Wer schützt eigentlich Arbeitssuchende vor Fallmanagern, die ihr Ermessen falsch ausüben?
- Welchen Rechtsschutz genießt der/die Betroffene, falls er/sie sich in seinen/ihren Rechten, Bedürfnissen und Wünschen beeinträchtigt sieht?
- Widerspricht die Erzwingung einer EV nicht in elementarerer Weise der grundgesetzlich garantierten Vertragsfreiheit?
- Führt die EV, wenn sie bestimmte Arbeiten gegen geringe Aufwandsentschädigung gegen den Willen der arbeitslosen Person erzwingt, nicht mittelbar zu Zwangsarbeit?
- Verstößt das geplante Gesetz damit nicht in eklatanter Weise gegen Art. 12 GG und gegen Art. 23 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, wo es heißt:
 1. *Jeder Mensch hat das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf angemessene und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz gegen Arbeitslosigkeit.*
 2. *Alle Menschen haben ohne jede unterschiedliche*

³⁴ IAB –Kurzbericht Nr. 10 / 21.7.2003

Behandlung das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit.

3. Jeder Mensch, der arbeitet, hat das Recht auf angemessene und befriedigende Entlohnung, die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert und die, wenn nötig, durch andere soziale Schutzmaßnahmen zu ergänzen ist...

Empfehlung:

Den von Bundeskanzler Schröder mit der Agenda 2010 am 14. März 2003 intendierten Grundsatz in der vorgegebenen Reihenfolge und im Geist des „Helfens“ beibehalten; die Restriktionsmechanismen deutlich zurücknehmen und akzeptieren, dass die allermeisten arbeitslosen Menschen nichts sehnlicher wollen als eine ihnen entsprechende, subjektiv sinnvolle Arbeit! In diesem Sinne können EV und Fallmanagement mit den Betroffenen ausgesprochen erfolgreiche Integrationswerkzeuge werden.

5.2. JobCenter / Vermittlungsagenturen

- siehe 4. -

5.3. Eingliederungsleistungen (§ 16 SGB II)³⁵

Das Spektrum der Eingliederungsleistungen umfasst die Gesamtheit der Hilfen und Maßnahmen, die für die Integration der erwerbsfähigen Personen in den hilfebedürftigen Haushalten notwendig ist. Dies bezieht sich sowohl auf die Leistungen des SGB III als auch auf Leistungen gem. SGB II (§ 16 SGB II).

Gem. SGB III kommen Beratung und Vermittlung, Verbesserung der Eingliederungsaussichten, Förderung der Berufsausbildung, Förderung der beruflichen Weiterbildung, Förderung der Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben, Eingliederungszuschüsse, Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen u.a. in Frage.

Für aktive Arbeitsmarktpolitik soll beim Sozialhilfemodell ein Volumen von 6,6³⁶ Mrd. € zur Verfügung stehen. Damit sollen ca. 30% der Leistungsberechtigten erreicht werden. Dies wirft die Frage auf: **Was will die Bundesregierung den übrigen ca. 70% der Leistungsberechtigten anbieten?**

Uns erscheint dies gegenwärtig vollkommen offen und eine unbeantwortete Frage. Die Antwort darf keinesfalls lauten: zusätzliche gemeinnützige Beschäftigung gegen Aufwandsentschädigung.

Mit Hilfe einer Generalklausel ist festgelegt, dass weitere Leistungen erbracht werden, die für die Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben erforderlich ist. Dazu zählen u.a.: Betreuung minderjähriger Kinder, Schuldner- und Suchtberatung, psychosoziale Betreuung.

Die Förderung von Gelegenheiten für im öffentlichen Interesse liegende zusätzliche Arbeiten, in denen Arbeitslosengeld II zzgl. einer angemessenen Entschädigung für Mehraufwand bezahlt wird, gehört ebenfalls zu den Leistungen der Eingliederung. Dies kann aber u.E. allenfalls ein **zeitlich eng befristeter Teil** des Hilfeange-

bots sein, das unbedingt aus den dargelegten Gründen in versicherungspflichtige öffentlich geförderte Beschäftigung münden muss.

Empfehlung:

Es ist zu begrüßen, wenn allen Hilfeberechtigten dem Grunde nach Leistungen aus SGB II und SGB III offen stehen und die bisherige Trennlinie aufgehoben wird. Aber der Leistungsumfang für aktive Arbeitsmarktpolitik ist so zu gestalten, dass grundsätzlich bei vorliegendem Bedarf versicherungspflichtige öffentlich geförderte Beschäftigung möglich ist. Deshalb ist § 19 BSHG in voller Breite aus dem BSHG ins SGB II zu übernehmen oder das BSHG weiter aufrecht zu halten.

Nach aller Erfahrung ist die Wirksamkeit von „zusätzlichen Arbeiten“ auf Entschädigungsbasis nicht effektiv und führt insbesondere nicht dazu, Hilfeberechtigte wieder zu aktiven Beitragszahlern zu machen. (Siehe auch Ausführungen unter 2.) Schlimmstenfalls kann das Gegenteil bewirkt werden.

6. Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts

6.1. Materielle Sicherung bei Arbeitslosigkeit

Gegenüber der jetzigen Situation verschlechtert sich die materielle Absicherung bei Arbeitslosigkeit objektiv:

- Bei ALG – Bezug wird die Bezugsdauer abgesenkt.
- Bei ALG II – Bezug wird das Äquivalenzprinzip weitgehend aufgegeben; bezahlte Beiträge und Dauer der Beitragszahlungen stehen in keinem Verhältnis mehr zur Höhe der Passivleistung.
- Bemühung um Arbeit wird eingefordert, der notwendig entstehende finanzielle Aufwand aber nicht berücksichtigt.

Die **Regelleistung** ALG II beträgt (§§ 13, 20 SGB II) bei Alleinstehenden im Osten 331 €, im Westen 345 € - pauschalierte einmalige Leistungen (§ 23 SGB II) in Höhe von 16% der Regelleistung eingeschlossen. Es ist nicht erkennbar, welche Berechnungen diesen Zahlen zu Grunde liegen: welche Methodik wurde zur Festlegung der Leistungshöhe angewandt?

Weil mit Bemühungen um Arbeit **ganz unabweisbar höhere Aufwendungen** verbunden sind, etwa für Reisekosten zu Vorstellungsgesprächen, für Bewerbungsunterlagen, Porti, Passfotos, Telefonate, und das wird **nicht berücksichtigt** - wird das frei verfügbare Transfereinkommen bei ALG II – Bezug faktisch weiter gesenkt, und zwar deutlich unter Sozialhilfeniveau. Das Hartz – Konzept sah dafür noch einen Zuschlag vor; in SGB II findet sich dafür keine Rechtsgrundlage mehr.

Pauschalierungen sind an sich problematisch, weil das Prinzip der individuellen Bedarfsgerechtigkeit damit latent verletzt wird oder zumindest werden kann. Bedarfsgerechtigkeit könnte mit **Pauschalierungen** allenfalls erzielt werden, wenn Pauschalen deutlich höher lägen. Aber auch dann muss es Härtefallregelungen geben!

Mit dem in SGB II definierten Leistungs niveau **verabschiedet** sich die Bundesregierung vom **Bedarfsdeckungsprinzip**. Dies halte ich für falsch.

Ausgeschlossen sind bei Leistungsanspruch nach SGB II grundsätzlich aufstockende Leistungen nach SGB XII, dem Nachfolgegesetz des BSHG. Das ist zwar logisch im Sinne der erstrebten Abschaffung von Mehrfachzustän-

³⁵ Martin Maier, Agenda 2010 im Bereich Wirtschaft und Arbeit...eine Zwischenanalyse, Sept.2003

³⁶ Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen“ vom 17.04.2003, S. 36

digkeiten. Zugleich wird es aber zu **materieller Not und Zunahme von Armut** führen. Mehr Durchlässigkeit und Härtefallregelungen wären im Interesse der Menschen!

Empfehlung:

Armutsfeste Bemessung der Regelleistung ALG II, sowie der Pauschalen entsprechend der Vorschläge der Wohlfahrtspflege. Angemessene Berücksichtigung von Bewerbungs- und Vorstellungskosten, ggf. Erstattung durch das JobCenter auf Nachweis. Unbedingt Einführung von Härtefallregelungen mit der Option der Bedarfsdeckung über SGB XII.

6.2. Einbeziehung in die Sozialversicherung

Positiv ist, wenn erwerbsfähige ALG II - Bezieher/innen **Zugang zu Maßnahmen** aktiver Arbeitsmarktpolitik nach SGB III erhalten und damit wieder zu aktiven Beitragszahlern werden. Dass sie bereits bei Bezug von ALG II renten-, kranken- und pflegeversichert sein werden ist ebenso positiv zu werten.

7. Anreize und Sanktionen (§ 29 ff SGB II)³⁷:

Als Arbeitsanreiz soll es bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ein Einstiegsgeld in Form eines Zuschusses geben (§ 29 SGB II) sowie ein Freibetrag gewährt werden (§ 30 SGB II), der sicherstellt, dass dem Hilfebedürftigen eine höhere Transferleistung als nach der geltenden Sozialhilfepraxis belassen wird. Das Ergebnis dieser Regelung wird sein, dass es für ehemalige Sozialhilfeempfänger in Einzelfällen eine höhere Transferleistung geben wird.

Wer sich nicht ausreichend um Eingliederung bemüht, erhält für die Dauer von drei Monaten abgesenkte Leistungen (in einer ersten Stufe um bis zu 30 vom Hundert der Regelleistung). Im Wiederholungsfall Kürzung für weitere 3 Monate um denselben Prozentsatz. Davon betroffen können ab diesem Zeitpunkt auch die Mehrbedarfe und die Kosten für Unterkunft und Heizung sein (§ 31 SGB II).

Ob der unbestimmte Rechtsbegriff „ausreichend“ bzw. „nicht ausreichend“ angemessen ist, muss bezweifelt werden. Tatsache ist, dass aktuell³⁸ bundesweit 4,31 Mio arbeitslos gemeldete Menschen gerade mal 356.000 offenen Stellen gegenüber stehen; auf eine Stelle kommen somit rechnerisch 12 Bewerber/innen. **Was ist in einer solchen Lage konkret mit „ausreichend bemüht“ gemeint?!**

Ein besonderes Augenmerk des Gesetzgebers gilt jungen Arbeitssuchenden. Wer sich nicht ausreichend bemüht, erhält als **junger Mensch unter 25 Jahren** kein ALG II mit Ausnahme der Kosten der Unterkunft und Heizung (§ 31 SGB II). Im Gegenzug wird jedem Jugendlichen unter 25 Jahren eine Eingliederungsmaßnahme, eine Ausbildung oder eine Erwerbstätigkeit angeboten.

Dies wirft die Frage auf, was geschieht, wenn über einen jungen Menschen eine Sanktion verhängt wird, und er sich daraufhin umgehend ausreichend bemüht? **Wird dann die Sanktion unverzüglich zurückgenommen oder bleibt sie – einmal verhängt – für den vorgesehenen Zeitraum bestehen?**

Empfehlung:

Anreize können hilfreich sein. Nach unserer Erfahrung bedürfte es jedoch nur selten solcher Anreize,

wenn genügend und angemessene Arbeits- und Ausbildungsplätze angeboten würden; arbeitslose Menschen sind in der Regel gerne bereit, ein Arbeitsverhältnis einzugehen! Deshalb ist angesichts der aktuellen Arbeitsmarktlage versicherungspflichtige öffentlich geförderte Beschäftigung der beste Anreiz, solange im allgemeinen Arbeitsmarkt nicht genügend Arbeitsplätze zur Verfügung stehen.

Sich redlich, aber erfolglos um Arbeit bemühende Menschen werden Sanktionen als zynisches, obrigkeitstaatliches Zwangsinstrument wahrnehmen. Sanktionen halten wir als generelles Ordnungsinstrument für den grundsätzlich falschen Weg und lehnen sie klar ab.

Allenfalls in seltenen Einzelfällen – auch dann nur als ultima ratio- - bei jungen Menschen können Sanktionen erzieherisch wirken. Dies setzt jedoch voraus, dass unverzüglich und sofort, wenn das erwünschte Verhalten eingetreten ist, die Sanktionen zurückgenommen und das Verhalten positiv verstärkt werden müsste.

Keinesfalls dürfen Sanktionen aber dazu führen, dass existenzielle Notlagen erzeugt werden, die dann z.B. bei Jugendlichen zwangsläufig zu unerwünschten Copingstrategien – bis hin zu kriminellen Handlungen – führen können.

8. Aufgaben – und Finanzverantwortung

8.1. Mitwirkung der Kommunen und anderer Dienste

Auf die Ausführungen zur Trägerschaft der JobCenter unter 4. wird verwiesen.

8.2. Einrichtungen und Dienste sowie örtliche Zusammenarbeit (§ 17 ff SGB II):

Zur Erbringung von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit sollen die Agenturen für Arbeit eigene Einrichtungen und Dienste nicht neu schaffen, soweit geeignete Einrichtungen und Dienste Dritter vorhanden sind, ausgebaut oder in Kürze geschaffen werden können. Dabei sind mit dem Dritten oder seinem Verband Leistungs-, Vergütungs- und Qualitätsvereinbarungen abzuschließen (§ 17 SGB II).

Die Agenturen für Arbeit arbeiten mit den Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes zusammen. In der dazugehörigen Aufzählung sind auch die Träger der freien Wohlfahrtspflege benannt (§ 18 SGB II).

Viele Träger der Wohlfahrtspflege, so auch die ERLACHER HÖHE, werden sich mit den von ihnen getragenen sozialen Beschäftigungsunternehmen gerne verstärkt mit Know-how, Erfahrung und Kreativität in die künftigen JobCenter einbringen, wenn die Rahmenbedingungen dafür stimmen. Hier liegen vielfach Erfahrungen vor, die wertvolle Ressourcen darstellen und als solche in der gegenwärtig bedrückenden Arbeitsmarktlage ebenso genutzt werden sollten, wie generell in dieser Phase des Übergangs, die von Destabilisierung und Verunsicherung geprägt ist.

Es wäre auch sinnvoll, künftig die freie Wohlfahrtspflege im Rahmen von Selbstverwaltungsorganen in die BAA – Gremien (§§ 371 ff SGB III) einzubeziehen. Warum Ressourcen vergeuden, die vorhanden und quasi kostenlos zu haben sind? Auch hier sind einige der von Hartz viel gelobten „Profis der Nation“, die ein feines Sensorium für regionale Zusammenhänge besitzen, fachliches

³⁷ Martin Maier, a.a.O.

³⁸ Stand August 2003

Know-how und Erfahrung in vielen sozialen Arbeitsfeldern einbringen können.

Empfehlung:

In der Einbeziehung aller relevanten Akteur/innen vor Ort liegen Chancen, die genutzt werden können und sollen. Sinnvoll ist es, den lokalen Akteur/innen öffentlich geförderter Beschäftigung in den regionalen BAA – Gremien Sitz und Stimme zu geben. Sie werden dadurch in die Verantwortung für das lokale Arbeitsmarktgeschehen mit eingebunden.

Erlach / Stuttgart, den 30. September 2003

Gez. Wolfgang Sartorius