***Abschrift***
ohne Gewähr

Anlage 2
6. März 2002

Projektgruppe SGB III
Projektgruppe Sozialhilfe
(Ländervertreter)

**I.** Vorbemerkung

**II.** Aktuelle Ausgangssituation

**III.** Ziele einer Reform von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

**IV.** Eckpunkte für eine Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Systemreform)
1. Aktive Leistungen
2. Personenkreis
3. Passive Leistungen
4. Behördenorganisation (Aufgaben von Bund, Ländern und Kommunen)
5. Finanzierung
6. Konsequenzen und Zielerreichung

**V.** Vorstufe der Zusammenführung: Verbesserte Kooperation und Koordination im Rahmen des bestehenden Systems
1. Ausgestaltung eines Kooperationsmodells
2. Ausgestaltung eines Koordinationsmodells

**VI.** Zielerreichung durch den „Entwurf eines Gesetzes zum optimalen Fördern und Fordern in Vermittlungsagenturen (OFFENSIV-Gesetz)“?

**VII.** Daten zur Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe *(fehlt)*

**VIII.** Anlagen *(fehlt)*

## I. Vorbemerkung

Nachdem die Staatssekretärs-Runde am 14. Dezember 2001 den Zwischenbericht der Projektgruppen SGB III und Sozialhilfe zum Thema Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe vom 7. Dezember 2001 gebilligt hat, stellen die folgenden Ausführungen den Versuch dar, auf der Grundlage der in diesem Zwischenbericht formulierten Positionen die geforderten Reformvarianten zu entwickeln. Insbesondere geht es dabei darum, die in dem o.g. Zwischenbericht unter 3. und 4. formulierten Positionen umzusetzen und deutlich zu machen, wie die zentralen Ziele

- Vermeidung oder Überwindung von Arbeitslosigkeit
- Schaffung einer einheitlichen aktiven und passiven Leistung
- aktive und passive Leistungen in einer Zuständigkeit

zu realisieren sind.

Die folgenden Ausführungen sollten bei der Beratung am 22. März 2002 daraufhin geprüft werden, ob und inwieweit sie im Hinblick auf die Klausurtagung am 19./20. April 2002 zu ergänzen sind.

## II. Aktuelle Ausgangssituation

Inzwischen liegt der „Zwei-Stufen-Plan der Bundesregierung für kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ vor. Im Rahmen der zweiten Stufe („Zügige Strukturreform“) ist als viertes Kernelement die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für die nächste Legislaturperiode angekündigt. Dazu hat die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ unter dem Vorsitz von Herrn Dr. Hartz den Auftrag, „schon jetzt Organisationsmodelle vorzulegen, die eine wirksame Zusammenführung in den Strukturen moderner Arbeitsmarktdienstleister ermöglichen“. Das BMA hat angekündigt, dass die Kommission ihre Konzepte bis Mitte August d.J. vorlegen wird.

Daneben wird das Thema Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auch Gegenstand der vom Bundesfinanzministerium geplanten Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen sein.
Unter diesen Rahmenbedingungen wird es von besonderer Bedeutung sein, dass der Diskussionsprozess und die Ergebnisse dieser beiden Kommissionen mit dem Meinungsbildungsprozess innerhalb der A-Seite verknüpft und die Ergebnisse der beiden Kommissionen von den Projektgruppen laufend ausgewertet und aktuell aufbereitet werden.

## III. Ziele einer Reform von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

In der aktuellen Diskussion werden zahlreiche Anforderungen an eine Reform von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe formuliert. Auf der Grundlage des Zwischenberichts vom 14. Dezember 2001 lassen sich die zentralen Ziele in einem Zielsystem zusammenfassen (vgl. auch die Übersicht in Anlage I).

### Effektivität

Es geht um die Frage, *welchen Anforderungen* ein Sicherungssystem bei Arbeitslosigkeit außerhalb der Arbeitslosenversicherung heute grundsätzlich gerecht werden muss.

1. Vermeidung und Überwindung von Arbeitslosigkeit: Aktivierende Maßnahmen sollen künftig im Vordergrund stehen und nicht die Zahlung der passiven Leistungen.
2. Verbesserung der Voraussetzungen sozialer und beruflicher Integration.
3. Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums: Schaffung „armutsfester“ passiver Leistungen.
4. Kundenorientierung: Die Verfahren sind durch Koordinierung der personenbezogenen Dienstleistungen in einer Hand transparent zu machen und Reibungsverluste zu vermeiden, die eine Fallbearbeitung in zwei verschiedenen Behörden mit sich bringt. Eine erfolgreiche Überwindung von Arbeitslosigkeit bedarf der Mitwirkung des Betroffenen. Dement-

sprechend ist seine Eigeninitiative und die Beteiligung an der Dienstleistung im Sinne einer „Ko-Produktion“ zu stärken.

**Effizienz**

Es geht um die Frage, *auf welche Weise* ein entsprechendes Sicherungssystem den genannten Anforderungen am kostengünstigsten gerecht wird. Eine Intensivierung der aktivierenden Hilfen ist unabdingbar damit verbunden, dass personelle und finanzielle Ressourcen frei werden.

5. Verbesserung institutioneller Handlungsanreize: Indem Aufgaben und Finanzverantwortung an einer Stelle gebündelt werden, lassen sich Fehlanreize minimieren. Ein Beispiel ist der „Drehtüreffekt“: Für Träger der Sozialhilfe lohnt es sich, arbeitslose Sozialhilfeempfänger über eine 12-monatige Beschäftigung (auch im geförderten Arbeitsmarkt) wieder in den Verantwortungsbereich der Arbeitsverwaltung zu „schieben“, anstatt sie nachhaltig in reguläre Beschäftigung einzugliedern.

6. Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens: Durch die Einrichtung *einer* Anlaufstelle entfallen Doppelprüfungen und –berechnungen. Neue passive Leistungen sind außerdem so auszugestalten, dass sie möglichst einfach zu ermitteln und auszuzahlen sind.

**Gerechtigkeit**

7. Die Existenz von zwei Sicherungssystemen bei Arbeitslosigkeit außerhalb des Arbeitslosengeldes hat zur Folge, dass Menschen in gleichen Problemlagen (Arbeitslosigkeit) bei der Gewährung von aktiven und passiven Leistungen unterschiedlich behandelt werden. Diese Ungleichbehandlung erklärt sich historisch aus der Tatsache, dass Arbeitslosigkeit früher nur selten der Grund für den Bezug von Sozialhilfe war. Heute befinden sich Arbeitslose ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld hingegen im System der Sozialhilfe oder der Arbeitslosenhilfe sowie in beiden zusammen. Ein gerechtes soziales Sicherungssystem muss Menschen in gleichen Problemlagen gleich behandeln. Arbeitslose ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld müssen deshalb ceteris paribus Anspruch auf die gleichen passiven Leistungen und Zugang zu den gleichen aktiven Leistungen haben.

## IV. Eckpunkte für eine Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Systemreform)

### 1. Aktive Leistungen

Im Vordergrund steht künftig die aktive Leistung zur Vermeidung oder Überwindung von Arbeitslosigkeit und zur sozialen Integration und nicht die Zahlung der passiven Leistung. Zentrales Element der aktiven Leistungen ist eine personenbezogene Dienstleistung zur Aktivierung, die u.a. angebotsseitig die individuellen Potenziale der Arbeitsuchenden unter Beachtung der aktuellen und perspektivischen Arbeitskräftenachfrage systematischer entwickelt und nutzt. Sie zeichnet sich unter anderem durch eine „Förderkette“ (Profiling; Beratung; Assessment; Hilfeplanung; Casemanagement), den Zugang zur Beschäftigung und Qualifizierung, eine Ko-Produktion der Beteiligten aus und stellt gleichzeitig den Zugang zu den passiven Leistungen sicher. Dabei sind die individuellen und strukturellen Voraussetzungen für eine Integration in den Arbeitsmarkt gleichermaßen zu berücksichtigen; insoweit müssen auch transparente Anreiz- und Sanktionsmöglichkeiten vorhanden sein.

### 2. Personenkreis

Das Kriterium, Schnittstellen zu gleich gelagerten Leistungen zu vermeiden, spricht für die Einbeziehung eines weiten Personenkreises. Anspruch auf die genannten aktiven und passiven Leistungen hätten demnach arbeitslose Personen zwischen dem 18. und 65. Lebensjahr, die nicht dauerhaft voll erwerbsgemindert i.S.d. § 1 des Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sind. Damit würde sichergestellt, dass alle Personen, die nicht dauerhaft voll erwerbsgemindert sind, eine Chance zur Integration in den

Arbeitsmarkt erhalten. Auch Personen, die zur Zeit nicht vermittelbar oder schwer vermittelbar sind, würden hiermit aktive und passive Leistungen aus einer Hand erhalten und würden auf jeden Fall in dem Leistungssystem mit einer Perspektive zur Integration in den Arbeitsmarkt bleiben.

Andererseits spricht das Erfordernis eines zentral auf die Überwindung der Arbeitslosigkeit ausgerichteten neuen Leistungssystems dafür, arbeitsmarktferne Erwerbsfähige, vorübergehend voll Erwerbsgeminderte oder teilweise Erwerbsgeminderte nicht in den Personenkreis einzubeziehen. Die nachhaltige Überwindung der Arbeitslosigkeit ist bei diesen Personen oftmals nur eines unter mehreren Hilfezielen. Dies gilt insbesondere für Menschen mit psychischen oder seelischen Behinderungen, bei denen eine einseitige Orientierung an dem Ziel der Integration auf den Arbeitsmarkt vermieden werden muss. Gegen eine Einschränkung des Personenkreises spricht, dass damit neue Schnittstellen und „Verschiebebahnhöfe“ entstehen.

Für den Fall, dass der weite Personenkreis Anspruch auf die genannten Leistungen hat, wäre die bisherige Hilfe zum Lebensunterhalt kaum noch erforderlich, da dauerhaft Erwerbsgeminderte und Personen über 65 Jahre Anspruch auf Leistungen nach dem Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung haben und nicht dauerhaft voll Erwerbsgeminderte Anspruch auf die neuen aktiven und passiven Leistungen haben.

In jedem Fall sollte künftig im Bundessozialhilfegesetz für Personen, die aus irgendwelchen Gründen „durch diese Netze fallen“, die Sicherung des Lebensunterhaltes und der Zugang zu bedarfsspezifischen Hilfeformen gewährleistet sein.

**3. Passive Leistungen**

Passive Leistungen sind so auszugestalten, dass sie bedarfsgerecht und bedürftigkeitsabhängig und im Unterschied zu den bisherigen passiven Leistungen der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe als bedarfsdeckende Gesamtpauschale möglichst einfach zu ermitteln und auszuzahlen sind. Die passive Leistung soll aus einem „armutsfesten“ Eingliederungsgeld und eventuell einem einzelfallbezogenen Zuschlag bestehen. Ein Anspruch auf eine Leistung der Arbeitslosenversicherung (z.B. Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld u.ä.) bleibt unberührt. Kinder haben einen abgeleiteten Anspruch.

Mit der passiven Leistung wird die Beitragspflicht zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung verbunden. Eine Beitragspflicht zur gesetzlichen Rentenversicherung wäre wünschenswert, ist aber auf ihre Finanzierung und Ausgestaltung hin im Einzelnen zu prüfen. Eine Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung sollte nicht vorgesehen werden.
Bei der Ausgestaltung der passiven Leistungen ist darauf zu achten, dass sie unter Verwaltungsgesichtspunkten so konzipiert werden, dass entsprechende personelle und finanzielle Ressourcen frei werden für die notwendige Intensivierung der aktivierenden Hilfe.

**4. Behördenorganisation (Aufgaben von Bund, Ländern und Kommunen)**

Bei der Entscheidung über die organisatorische Ausgestaltung eines zusammengeführten Systems sind die folgenden Bedingungen zu berücksichtigen:

Die Organisation hat zu gewährleisten, dass
- Arbeitsmarktpolitik auf Bundesebene gestaltet und entsprechend der Finanzverantwortung des Bundes gesteuert werden kann und eine bundesweit einheitliche Vernetzung und Umsetzung gesichert ist,
- die Länder entsprechend ihrer regionalen arbeitsmarkt-, struktur- und finanzpolitischen Verantwortung in die Entscheidungen und Gestaltung eingebunden sind,
- die Innovationskraft, die örtliche Kompetenz und soziale Infrastruktur der Kommunen genutzt werden und sie entsprechend ihrer finanziellen Verantwortung die Entscheidungen mitsteuern.

Diese Anforderungen können durch heute bestehende Verwaltungsstrukturen nicht gewährleistet werden. Für Umstrukturierungen oder Neustrukturierungen bestehen unter Berücksichtigung

der aufgezeigten Rahmenbedingungen und der verfassungsrechtlichen Vorgaben insbesondere zum Verhältnis von Bund und Ländern folgende drei Organisationsoptionen:

A. Bundesunmittelbare Institution

Denkbar ist z.B. die Anbindung an die re-organisierte Bundesanstalt für Arbeit. Diese könnte wie bei der Arbeitslosenhilfe außerhalb der Selbstverwaltung die Verwaltungsstruktur bilden, in deren Rahmen vor Ort eine gemeinsam von Kommunen und Bund (und ggf. anderen Kostenträgern) gesteuerte Einrichtung die Leistungen durchführt. Die Finanzierung erfolgt durch ein von Bund, Kommunen und ggf. anderen Kostenträgern gebildetes örtliches Budget. Rolle und Funktion der Länder sind im Hinblick auf ihre jeweiligen arbeitsmarkt- und strukturpolitischen Aktivitäten noch zu bestimmen.

B. Bundesauftragsverwaltung

Bei dieser Organisationsoption werden die Leistungen von den Ländern selbst bzw. von den Ländern bestimmten Behörden (z.B. Kommunen) durchgeführt. Wegen der mindestens 50% Anteilsfinanzierung durch den Bund (bisher Arbeitslosenhilfe) erfolgt die Durchführung im Auftrag des Bundes (Art. 104a Abs. 3 Satz 2 i.V.m. Art 85 GG). Daraus folgt, dass die Länder im Außenverhältnis die rechtliche und politische Verantwortung tragen, der Bund aber im Innenverhältnis durch sein Weisungsrecht erheblichen Einfluss hat.

C. Kommunale Selbstverwaltung

Durchführung der Leistungen in kommunaler Selbstverwaltung wie bisher bei der Sozialhilfe. Es erfolgt eine anteilige Refinanzierung durch den Bund. Die finanzverfassungsrechtlichen Fragen sind allerdings bei dieser Option noch ungeklärt und bislang offensichtlich von keiner Seite geprüft worden.

Bei allen drei Vorschlägen besteht zudem die Möglichkeit, über die Beleihung von privaten Unternehmen die Durchführung der Aufgaben behördenextern privat zu organisieren.

Bei der Entscheidung über die Organisationsoption ist auch zu berücksichtigen, dass damit eine Aussage über die Verantwortlichkeit für die Arbeitsmarktpolitik und die sich daraus ergebenden Finanzlasten verbunden ist.

**5. Finanzierung**

Da zurzeit im Rahmen der Arbeitsgruppe der Bertelsmann-Stiftung die finanziellen Auswirkungen einer Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer neuen steuerfinanzierten Fürsorgeleistung berechnet werden, sollen diese Berechnungen abgewartet und dann entsprechend ausgewertet werden.

**6. Konsequenzen und Zielerreichung**

Aus den Vorschlägen, die unter den Ziffern 1 – 5 formuliert wurden, lassen sich zentrale Konsequenzen ableiten und auf ihre Zielerreichung überprüfen (vgl. auch die Übersicht in Anlage 2).

Effektivität
Ziel 1) Vermeidung und Überwindung von Arbeitslosigkeit: Individuelles Case-Management wird Schwerpunkt und zur zielgerichteten Aktivierung eingesetzt. Ergänzendes Anreiz- und Sanktionssystem. Maßnahmen erfolgen vermittlungsorientiert. Kontakt zur regionalen Wirtschaft
Ziel 2) Voraussetzung für soziale und berufliche Integration schaffen.
Indem der Zugang zu weiteren Dienstleistungen erschlossen wird, z.B. Schuldnerberatung und Wohnungshilfen, trägt das System auch dazu bei, die Voraussetzungen für eine Vermittlung zu schaffen.
Ziel 3) Die passiven Leistungen werden armutsfest ausgestaltet.

Ziel 4) Kundenorientierung: *Eine* Stelle ist für die Betreuung arbeitsloser Menschen zuständig. Beteiligungsrechte und –pflichten werden eingeführt.

Effizienz
Ziel 5) Institutionelle Handlungsanreize: Im Rahmen der weiteren Überlegung zur Ausgestaltung der Behörde wird dem Aspekt der einheitlichen Finanz- und Aufgabenverantwortung Rechnung getragen.
Ziel 6) Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens: Kein Nebeneinander von Fürsorgeleistungen mehr; Vermeidung entsprechender Reibungsverluste. Die Leistungsbemessung und die Verfahren werden vereinfacht.

Gerechtigkeit
Ziel 7) Gewährleistet durch die Vereinheitlichung der passiven Leistungen (mit Ausnahme der Versicherungsleistungen) und die Zusammenführung der bisherigen Instrumente des SGB III und BSHG zur beruflichen Integration.

## V. Vorstufe der Zusammenführung: Verbesserte Kooperation und Koordinierung im Rahmen des bestehenden Systems

Neben Modellen der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe werden Reformmodelle diskutiert, die am bestehenden System einer gegliederten und abgestuften sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit ansetzen. Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe werden dabei nicht zu einer einheitlichen Leistung zusammengefasst, sondern bleiben in ihren Grundzügen bestehen, das heißt im Wesentlichen: Beibehaltung verschiedener Rechtsgrundlagen (BSHG/SGB III), Fortexistenz unterschiedlicher Institutionen (Träger der Sozialhilfe/Arbeitsverwaltung) und Finanzierungsmodi (Steuern Kommunen/Beiträge BA/Steuern Bund). Es sind grundsätzlich zwei Varianten denkbar:

Kooperationsmodell
Unter Beibehaltung der leistungsrechtlichen Regelungen in BSHG und SGB III könnte die institutionelle Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe weiter intensiviert werden. Ziel ist es, Arbeitslosigkeit durch ein verbessertes Vermittlungsverfahren schneller zu überwinden und das Verwaltungsverfahren kundenorientiert zu gestalten (flächendeckende „Hilfeangebote aus einer Hand“). Im Zusammenhang mit dem Kooperationsmodell wird auch die Möglichkeit diskutiert, aktive Arbeitsförderung nach SGB III und Hilfe zur Arbeit nach BSHG für beide Leistungsgruppen zu öffnen, um die Wirksamkeit der Instrumente zu optimieren.

Koordinationsmodell
Leistungsrechtliche Regelungen in BSHG und SGB III könnten angeglichen werden, ohne dass wesentliche Systemunterschiede zwischen den Leistungen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe aufgehoben werden. Insbesondere würde die Arbeitslosenhilfe weiterhin auf Basis der zuletzt erzielten Erwerbseinkommen bemessen, während die Sozialhilfe den tatsächlichen Bedarf des Hilfebedürftigen und ggf. seiner Bedarfsgemeinschaft deckt.

Das Koordinationsmodell nähert sich anders als das Kooperationsmodell immerhin dem Ziel an, bei gleicher Problemlage vergleichbare passive Leistungen zu gewähren.

Gegenüber einem Modell der Zusammenführung haben beide Ansätze den Vorteil, dass sie einfacher und schneller umgesetzt werden können, weil die organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen bestehen bleiben. Damit ist aber gleichzeitig ihr größter Nachteil verbunden: Die unterschiedlichen finanziellen Zuständigkeiten für die Leistungsträger können damit nämlich praktisch nicht überwunden werden. Der Zielerreichung sind im Bereich der Effizienz von vornherein enge Grenzen gesetzt ( vgl. auch die Übersicht in Anlage 2).

Institutionelle Handlungsanreize (Ziel 5)
Es wird weiterhin Anreize zur Lastenverschiebung von einem System ins andere geben. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass auch Negativanreize (z.B. Verpflichtung der Kommunen, die Arbeitslosengeld-Aufwendungen für diejenigen Personen zu übernehmen, die unmittelbar

nach Durchlaufen einer 12monatigen, von der Kommune geförderten Arbeitsgelegenheit wieder arbeitslos werden) das Problem nicht grundsätzlich lösen.

Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens (Ziel 6)
Selbst wenn ein „front-office-Bereich“ geschaffen wird, fallen in einer gemeinsamen Anlaufstelle die Zuständigkeiten im „back-office-Bereich“ auseinander. Unterschiedliche Zuständigkeiten führen hier weiterhin zu Doppelprüfungen und anderen Reibungsverlusten.

Kooperations- und Koordinationsmodelle sollten vor diesem Hintergrund nur als Vorstufe zu einer umfassenden Reform (Zusammenführung beider Systeme) in Betracht gezogen werden.

**1. Ausgestaltung eines Kooperationsmodells**

Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe vom 20. November 2000 wurden Arbeitsämter und örtlich zuständige Träger der Sozialhilfe verpflichtet, Kooperationsvereinbarungen abzuschließen und durchzuführen („Soll-Vorschrift“).

Durch die Förderung von Modellversuchen (MoZarT) sollen gleichzeitig Impulse gegeben werden, um neue Wege der Zusammenarbeit zu finden und zu erproben. Die Modellvorhaben umfassen drei Grundtypen der Zusammenarbeit: Schwerpunktmäßige Beratung beim Arbeitsamt, beim Träger der Sozialhilfe oder bei einer gemeinsam gebildeten bzw. beauftragten Stelle. Dabei besteht die Möglichkeit, Leistungen der aktiven Arbeitsförderung (SGB III) und der Hilfe zur Arbeit (BSHG) sowohl Arbeitslosenhilfe- als auch Sozialhilfeempfängern zu gewähren. Die Finanzierung erfolgt nach der jeweiligen rechtlichen Grundlage.

Derzeit werden 30 Modellvorhaben umgesetzt. Insgesamt steht ein Volumen von 15 Mio. Euro zur Verfügung. Die Modellvorhaben werden bundesweit durch eine wissenschaftliche Evaluation begleitet. Erste valide Zwischenergebnisse sollen im April vorgelegt werden.

Auf der Basis der Evaluationsergebnisse kann die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe neu geregelt werden. Wünschenswert wäre es, flächendeckend „Gemeinsame Anlaufstellen“ einzurichten, die die Betroffenen durchgehend betreuen (Case-Management). Die Kooperation zwischen beiden Leistungsträgern kann bis zu einem einheitlichen Angebot an aktiven Leistungen führen, das von einem Case-Manager gesteuert und verwaltet wird. Denkbar sind auch gesetzliche Regelungen, die eine bessere gemeinsame Datenerfassung und –nutzung ermöglichen. Bei einer alleinigen verstärkten Koordination der aktiven Integrationsbemühungen der Ämter bleiben die unterschiedlichen finanziellen Zuständigkeiten der Leistungsträger erhalten.

In welchem Umfang allein mit Hilfe intensiver Beratungs- und Betreuungstätigkeit durch eine gemeinsame Anlaufstelle das Ziel erreicht werden kann, mehr erwerbsfähige Hilfebedürftige in reguläre Beschäftigung zu bringen als ohne, ist offen. Die Evaluation zu MoZarT soll hierzu aussagekräftige Ergebnisse liefern.

**2. Ausgestaltung eines Koordinationsmodells**

Soll ein Reformmodell größere Gerechtigkeit zwischen den beiden Gruppen von Leistungsbeziehern gewährleisten, ist eine Harmonisierung u.a. der Zugangsvoraussetzungen zu den Leistungen sinnvoll. Da sich die Sozialhilfe am definierten Bedarf des Hilfebedürftigen orientiert, die Arbeitslosenhilfe hingegen am „Grundanspruch“, dürfte in den meisten Fällen eine Annäherung der SGB III-Kriterien an die Ausgestaltung der entsprechenden Regelungen im BSHG die realistischere Variante sein. Einer Absenkung der Leistungshöhe der Arbeitslosenhilfe von jetzt 53% bzw. 57% des Leistungsentgelts sind aus sozialpolitischen Gründen allerdings enge Grenzen gesetzt.

Folgende Harmonisierungs- bzw. Koordinierungsverfahren sind denkbar:

A. Annäherung

Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe können in einzelnen Bereichen einander angenähert werden. Ansätze hierfür sind beispielsweise

- Eingliederungsvereinbarung bei Arbeitslosmeldung: Beim ersten Behördenkontakt könnten einheitlich nach SGB III und BSHG eine verbindliche Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen werden.
- Zumutbarkeit: Einheitliche Regelung der zu akzeptierenden Arbeitsbedingungen (z.B. bei Alhi Wegfall der abgestuften Mindesthöhe für Einkommen aus einer neuen Beschäftigung).
- Bedürftigkeitsprüfung: Annäherung der unterschiedlichen Regelung über die Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen – auch der Bedarfsgemeinschaft.
- Sanktionen: Statt der Sperrzeiten nach SGB III Absenkung der Leistung auf absolutes Existenzminimum.
- Aktive Leistungen: sinnvoll wäre eine Reduzierung der Regelungsdichte des SGB III in Anlehnung an die Hilfe zur Arbeit des BSHG.
- Rechtsweg: Sozialgerichtsbarkeit.

Die Ausgestaltung dieser Regelungen kann zwischen den gegenwärtigen Rechtsvorschriften der beiden Hilfesysteme und beliebig vielen Zwischenlösungen variieren.

B. Arbeitslosenhilfe als „zweite Stufe“ zur Absicherung bei Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosenhilfe wird zeitlich befristet. Jeder Arbeitslose, der die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt, hat dann zunächst Anspruch auf Arbeitslosengeld („erste Stufe“), anschließend befristet (z.B. für zwei Jahre) Anspruch auf Arbeitslosenhilfe („zweite Stufe“). Danach fällt er zeitlich unbefristet in die Sozialhilfe („dritte Stufe“). Diese Variante kann mit einer Angleichung/Harmonisierung der rechtlichen Ausgestaltung der Leistungen kombiniert werden.

C. Angleichung des leistungsberechtigten Personenkreises

Die Arbeitsämter wären bei den aktiven Leistungen auch für die Bedarfsgemeinschaft des HLU-Beziehers zuständig bzw. die Sozialämter würden alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (auch die Alhi-Bezieher) betreuen.

D. Arbeitslosenhilfe als vorrangiges Sicherungssystem

Die Arbeitslosenhilfe wird armutsfest ausgestaltet, um einen Doppelbezug von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe auszuschließen. Damit wären die Absicherung gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit und die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik im Wesentlichen der Bundesanstalt für Arbeit zugewiesen.

## VI. Zielerreichung durch den „Entwurf eines Gesetzes zum optimalen Fördern und Fordern in Vermittlungsagenturen (OFFENSIV-Gesetz)“?

Der Entwurf des Offensiv-Gesetzes enthält Rahmenregelungen, die bis 2007 befristet sind. Die Zeit bis zu einer bundesweiten Reform wird damit weiter hinausgezögert. Nach Maßgabe dieser Rahmenregelungen soll es den Ländern ermöglicht werden, im Wege von Landesgesetzen gemeinsame Vermittlungsstellen für Arbeitslosenhilfeempfänger und arbeitslose Sozialhilfebezieher einzurichten. Kernstück des Vermittlungsverfahrens ist ein einheitlicher Eingliederungsplan. Außerdem eröffnet der Entwurf den Ländern die Möglichkeit, strengere Kontrollen der Arbeitsbereitschaft von Arbeitslosenhilfebeziehenden einzuführen und eine Kombilohn-Variante für Langzeitarbeitslose umzusetzen.

Die Rahmenregelungen sind nach dem Maßstab des unter III. entwickelten Systems nicht zielführend (vgl. auch die Übersicht in Anlage 2). Im Einzelnen:

Effizienz/Institutionelle Handlungsanreize (Ziel 5)

Die Doppelstruktur Arbeitsverwaltung/Vermittlungsagenturen bleibt bestehen. Es folgt, dass auch die Fehlanreize für institutionelles Handeln bestehen bleiben. Für die gemeinsamen Vermittlungsagenturen lohnt es sich, Betroffene in den Verantwortungsbereich der Bundesanstalt zurück zu verweisen.

Gerechtigkeit (Ziel 7)
Menschen in gleichen Problemlagen erhalten nach wie vor unterschiedliche Leistungen. Die gemeinsamen Vermittlungsagenturen sind nur ein "front office", dahinter bleiben unterschiedliche Leistungsgesetze bestehen. Eine Anpassung darf höchstens „nach unten“ vorgenommen werden, insbesondere sollen für Arbeitslosenhilfeempfänger jetzt die strengeren Kontrollen der Arbeitsbereitschaft nach BSHG gelten. Damit sind zwei Probleme verbunden: Erstens wird einseitig der Druck verstärkt, ohne den Instrumentenkasten der Arbeitsförderung auszuweiten. Zweitens kann es in Folge des Rahmengesetzes passieren, dass in einem Land die Kontrollen der Arbeitsbereitschaft verschärft werden, während sich ein anderes Land dazu entscheidet, von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch zu machen. Aus verfassungsrechtlichen Gründen wird die Regelung kritisiert, weil sie der Vorgabe einheitlicher Lebensverhältnisse widerspricht.

Finanzströme
Eine Schwierigkeit aller Reformmodelle liegt in der Berechnung der Finanzströme. Derzeit werden Einkommenssicherung und Arbeitsförderung von arbeitslosen Sozialhilfeempfangenden aus Steuermitteln der Kommunen finanziert, die Einkommenssicherung von Arbeitslosenhilfeempfangenden aus Steuermitteln des Bundes und die aktive Arbeitsförderung aus Beitragsmitteln der Bundesanstalt für Arbeit. Jede Aufgabenverlagerung muss mit einer adäquaten Ressourcenverlagerung verbunden werden. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, dass das Einnahmen/Ausgabenverhältnis zwischen Bund, Ländern und Gemeinden stabil bleibt.
Der hessische Ansatz geht auf diese Schwierigkeiten nicht annähernd ein:

- Insbesondere ist nicht nachvollziehbar, dass in diesem Rahmengesetz zwar vorgeschrieben ist, dass sich die Länder an den Kosten zu beteiligen haben, dass aber offen bleibt, in welcher Höhe das zu geschehen hat.
- Im übrigen sollen die Kosten für Arbeitsförderung aus dem Eingliederungstitel der Arbeitsverwaltung beglichen werden (bis zu 30%). Dieser Titel speist sich im Wesentlichen aus Beitragsmitteln, bisher werden daraus die Ermessensleistungen nach SGB III für Arbeitslosengeld- und –hilfeempfänger finanziert. Jetzt soll aus den (höchstens) 30% auch noch die Arbeitsförderung für arbeitslose Sozialhilfeempfänger nach BSHG finanziert werden. Damit werden die Kommunen aus der Finanzverantwortung entlassen, ohne dass ein entsprechender Ausgleich zu Gunsten der Bundesanstalt für Arbeit stattfinden würde.
- Ein weiteres Problem stellt die regionale Umverteilung der Mittel aus dem Eingliederungstitel dar. Bislang werden sie nach einem Arbeitsmarktindikator verteilt, in den die Arbeitslosigkeit als zentrale Größe eingeht (regionaler Ausgleichs- und Stabilisierungseffekt). Nach dem hessischen Rahmengesetz sollen die gemeinsamen Vermittlungsagenturen in diesem Arbeitsmarktindikator Berücksichtigung finden. Ganz offen ist, auf welche Weise sie berücksichtigt werden sollen. Das ist selbst in einem Rahmengesetz nicht hinnehmbar. Detailregelungen können zwar offen bleiben, aber die Verteilung der Mittel ist festzulegen.
- Die Kosten für passive Einkommenssicherung sollen den gemeinsamen Vermittlungsagenturen vom Bund (Arbeitslosenhilfe) bzw. von den Kommunen (Hilfe zum Lebensunterhalt) erstattet werden. Mit dieser Kostenerstattungsregelung wird der Anreiz für die Agenturen gering gehalten, passive Leistungen durch aktive Arbeitsförderung zu ersetzen. Wünschenswert wäre ein gemeinsames Budget, so dass Ausgaben bei der aktiven Arbeitsförderung Einsparungen bei der passiven Einkommenssicherung nach sich ziehen.