

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss)

**zu dem Antrag der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn,
Dr. Heidi Knake-Werner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS
– Drucksache 14/7294 –**

Eine Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung einführen

A. Problem

Trotz Erwerbstätigkeit nehme nach Ansicht der Antragsteller das Problem der Armut kontinuierlich zu. Die Armutsquote der Arbeitslosen und ihrer Angehörigen sei dreimal höher als die der gesamten Bevölkerung. Immer mehr Erwerbslose und Menschen mit niedrigen Erwerbseinkommen benötigten Leistungen aus der Sozialhilfe, um ihren Lebensunterhalt bestreiten zu können. Diese Entwicklung mache eine grundlegende Reform der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe notwendig. Ziel müsse es sein, Arbeitslose in die Arbeitslosenversicherung zurückzuholen und ihnen einen Anspruch auf eine Grundsicherung und eine Beratung bzw. Förderung auf der Grundlage des SGB III zu garantieren. Dadurch würde die Sozialhilfe in konsequenter Weise wieder auf ihre ursprüngliche Funktion zurückgeführt.

B. Lösung

Annahme einer EntschlieÙung, in der die Bundesregierung aufgefordert wird, eine Grundsicherung in der Arbeitslosenversicherung einzuführen, die im Bedarfsfall die Lohnersatzleistungen bis zum Existenzminimum aufstockt, sowie eine Reform der Verwaltungswege mit der Zielsetzung zu entwickeln, Aufgaben der Arbeits- und Sozialämter bei der Bewilligung von finanziellen Leistungen zusammenzufassen und effektive Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger auf kommunaler Ebene zusammenzuführen.

**Ablehnung des Antrags der Fraktion der PDS auf Drucksache 14/7294
gegen die Stimmen der Mitglieder der antragstellenden Fraktion**

C. Alternativen

Annahme des Antrags auf Drucksache 14/7294.

D. Kosten

Der Ausschuss hat auf eine Kostenerörterung verzichtet.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag – Drucksache 14/7294 – abzulehnen.

Berlin, den 20. März 2002

Der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung

| | |
|----------------------|----------------------------------|
| Doris Barnett | Peter Weiss (Emmendingen) |
| Vorsitzende | Berichterstatter |

Bericht des Abgeordneten Peter Weiss (Emmendingen)

I. Beratungsverlauf

Der Deutsche Bundestag hat auf seiner 199. Sitzung am 9. November 2001 den Antrag der Fraktion der PDS auf Drucksache 14/7294 in erster Lesung beraten und dem Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung zur federführenden Beratung und dem Finanzausschuss sowie dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Mitberatung überwiesen.

Der **Finanzausschuss** hat auf der 123. Sitzung am 20. Februar 2002 bei Abwesenheit der Fraktion der FDP beschlossen, auf eine Stellungnahme zu dem Antrag auf Drucksache 14/7294 zu verzichten.

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat auf der 83. Sitzung am 20. Februar 2002 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der PDS die Ablehnung des Antrags der Fraktion der PDS auf Drucksache 14/7294 empfohlen.

Der federführende **Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung** hat auf seiner 112., 114. und 123. Sitzung am 23. Januar, 28. Januar und 13. März 2002 die Vorlage beraten. Als Ergebnis hat der Ausschuss gegen die Stimmen der Fraktion der PDS beschlossen, die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 14/7294 zu empfehlen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Mit der Entschließung soll die Bundesregierung aufgefordert werden, eine im Bedarfsfall die Lohnersatzleistungen bis zum Existenzminimum aufstockende Grundsicherung in der Arbeitslosenversicherung einzuführen sowie eine Reform der Verwaltungswege mit der Zielsetzung zu entwickeln, Aufgaben der Arbeits- und Sozialämter bei der Bewilligung von finanziellen Leistungen zusammenzufassen und effektive Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger auf kommunaler Ebene zusammenzuführen.

III. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der Ausschuss hat auf seiner 112. Sitzung am 14. Dezember 2001 die Durchführung einer öffentlichen Anhörung zu diesem Antrag, weiteren Anträgen der Fraktionen und dem Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 14/8010 und der Fraktionen SPD und BÜNDNIS/DIE GRÜNEN zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz beschlossen, die am 28. Januar 2002 als 116. Sitzung durchgeführt wurde. Die Mehrzahl der Sachverständigen hat schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die zusammengefasst in der Ausschussdrucksache 14/2050 verteilt wurden.

Nachstehend werden die wesentlichen Aussagen der geladenen Sachverständigen dargestellt. Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die erwähnten Ausschussdrucksachen und die Wortprotokolle der Anhörungen verwiesen.

Der **AOK Bundesverband** hält als Fazit fest, eine kostendeckende Beitragsregelung sei aus der GKV-Perspektive im Interesse der Beitragssatzstabilität in der GKV unverzicht-

bar. Die Einbeziehung sämtlicher Sozialhilfeempfänger in die GKV würde jedoch zu erheblichen Verwerfungen unter den einzelnen Krankenkassen führen. Von daher seien – bis zum Wirksamwerden einer Reform des Risikostrukturausgleichs (RSA) – flankierende Regelungen zu treffen, die eine besondere Berücksichtigung des erhöhten Ausgabenrisikos dieser Versichertengruppe (z. B. im Rahmen von Sonderregelungen für so genannte Härtefallversicherte) im RSA vorzusehen hätten.

Die **Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V.** fordert eine Reform der Regelsatzfestlegung, die das jetzige System zu vereinfachen und die Situation von Familien besonders zu berücksichtigen hätte. Eine solche Vereinfachung, auch durch sinnvolle Pauschalen, müsse bedarfsorientiert sein. Gestärkt werden solle das Prinzip Hilfe zur Selbsthilfe. Die Integration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt müsse verbessert werden. Deshalb sei die Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Arbeitsämtern verpflichtend auszubauen und die Beschäftigungsförderung eng mit dem angesprochenen Hilfeplansystem zu verknüpfen. Eine besondere Berücksichtigung bedürfe die Situation von Kindern in der Sozialhilfe, die materielle Situation von Familien mit Kindern müsse stärker berücksichtigt werden. Auch sollten ausreichende und bedarfsgerechte Betreuungsmöglichkeiten für Kinder bis 14 Jahren zur Verfügung stehen. Gefordert wird des Weiteren, dass sich die Bundesregierung und der Deutsche Bundestag verbindlich darauf festlegen, dass dies die letztmalige Verlängerung der Übergangsfrist zur Festlegung der Regelsätze nach § 22 BSHG sei und bis zu ihrem Ablauf eine Reform der Sozialhilfe ausgearbeitet würde.

Prof. Dr. Bäcker ist u. a. der Ansicht, dass eine Reihe von Argumenten deutlich mache, dass das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit nicht durch eine Verschiebung der Aufgaben auf die Kommunen „gelöst“ werden könne. Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern hieße die wenig spektakuläre und auch sicher mühevollere, aber einzig zielführende Perspektive. Dabei gehe es wie im Modellprogramm der Bundesregierung um gemeinsame Anlaufstellen der beiden Träger, die Straffung der Verwaltungsabläufe und eine Verbesserung des Informations- und Datenaustausches sowie um die Durchführung gemeinsamer Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen.

Die **Bundesanstalt für Arbeit** begrüßt den Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von befristeten Regelungen im Bundessozialhilfegesetz. Erst nach Beendigung der derzeit laufenden Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe (MoZArT) würden verwertbare Erkenntnisse für eine Weiterentwicklung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bzw. zur Gestaltung der zukünftigen Zusammenarbeit vorliegen. Insoweit bliebe durch die angestrebte Verlängerung der Befristung für die Übergangszeit ein erweiterter Handlungsspielraum für die Träger der Sozialhilfe – und im Zusammenwirken damit auch für die Arbeitsverwaltung – erhalten, der einer verbesserten Eingliederung der Hilfeempfänger dienen würde und damit potentiell kostenmindernd sei.

Für die **Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung e. V.** sollte neben einer engeren Verzahnung der Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit durch die Sozialämter und der Arbeitsvermittlung durch die Arbeitsämter auch die Intensivierung der Kooperation zwischen Arbeitsvermittlung und Schuldnerberatung erfolgen. Neben den Schwerpunktbereichen Vermittlung und Qualifizierung gehöre zu einem abgestuften, erfolgversprechenden Fallmanagement insbesondere auch flankierende Maßnahmen wie Schuldnerberatung oder andere soziale Hilfestellungen.

Die **Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen e. V.** (BAG-SHI) ist der Meinung, zusammengefasst würden alle Modelle die Parole beinhalten, raus aus der Sozialhilfe, rein in die (fiktive) Erwerbstätigkeit. Ziel sei nicht eine vernünftige, ausreichende Existenzsicherung für (allein) Erziehende und Kinder durch staatliche Leistungen. In der Zielrichtung unterschieden sich die Modelle deutlich von der Position der BAG-SHI. Deren Ziel sei die Existenzsicherung von Kindern und Erziehenden deutlich über Sozialhilfeniveau und zwar auch außerhalb von Erwerbsarbeit. Sie seien der Meinung, dass Erziehenden durch Gewährleistung der Rahmenbedingungen eine Erwerbstätigkeit möglich gemacht werden sollte, allerdings sollte keine Verpflichtung hierzu bestehen. Die Wahl, das Kind selbst zu betreuen oder in Fremdbetreuung zu geben, dürften nicht nur Erziehende mit gut verdienenden Partnern haben, sondern auch alle, die auf staatliche Leistungen angewiesen seien.

Nach Überzeugung der **Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber** (BDA) sollte das Bundessozialhilfegesetz im Hinblick auf erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger so verändert werden, dass es dem Anspruch an ein aktivierendes, die Reintegration in den Arbeitsmarkt in den Mittelpunkt stellendes Hilfesystem gerecht werde. Dazu sei die grundsätzlich bestehende Verpflichtung erwerbsfähiger Hilfeempfänger wesentlich deutlicher zu akzentuieren, alles zu tun, um die Abhängigkeit von staatlicher Unterstützung ganz oder zumindest teilweise zu überwinden. Zugleich müssten die Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gestärkt werden. Aus Sicht der BDA sei die Zusammenführung der für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen relevanten Transfer-systeme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe das wichtigste und vordringlichste arbeitsmarktpolitische Gesetzgebungsprojekt. Das Ziel der Reform müsse sein die Überführung des bisher dreistufigen sozialrechtlichen Schutzsystems bei Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe) in ein zweistufiges System (Arbeitslosengeld, Sozialhilfe).

Für den **Bund katholischer Unternehmer** sei Bürgergeld besser als Sozialhilfe. Eigenverantwortung und Subsidiarität würden zum Menschenbild katholischer Unternehmer gehören, das nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten umfasse. Je mehr alle Lebensrisiken staatlich reguliert würden, desto mehr stürbe die Freiheit des Menschen. Zwar müsse Solidarität geübt werden, aber möglichst von Person zu Person und nur durch ein Mindestmaß an staatlicher Versorgung, damit auf privater Ebene genügend finanzieller Handlungsspielraum verbliebe. Der Bund katholischer Unternehmer fordert des Weiteren, dass das Lohnabstandsgebot weit mehr als heute üblich – insbesondere bei Familien mit Kindern – gewahrt werden sollte. Dies könnte insbesondere neben dem Einfrieren der Regelsätze durch eine

Reduzierung der kumulierten Einmalleistungen, Zuschläge und Mieterstattungen erfolgen. Nach Meinung des Verbandes würde eine Sicherung des Existenzminimums durch den Staat es den Tarifpartnern ermöglichen, die unteren Lohngruppen wieder weiter nach unten zu flexibilisieren.

Nach Ansicht des **Deutschen Caritasverbandes** können Pauschalierungen dazu beitragen, Selbständigkeit und Selbstverantwortung der Leistungsempfänger zu erhalten bzw. zu stärken und außerdem Verwaltungsressourcen für persönliche Hilfen freimachen. Die zielgerichtete Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit durch die Weiterentwicklung personenbezogener Hilfen in einem Fördersystem (Beratung, Assessment, Hilfeplanung, Case-Management) würde ausdrücklich begrüßt. Für den Deutschen Caritasverband sei das Lohnabstandsgebot bei der derzeitigen Regelsatzbemessung und -höhe in der Sozialhilfe gegeben. Diskrepanzen würden sich allenfalls beim Haushaltsbedarf von Familien mit mehreren Kindern ergeben. Für den Verband liege die Lösung des Lohnabstandsproblems nicht in der Absenkung der Sozialhilfe, sondern in der Herausnahme von Kindern aus der Sozialhilfe über eine vorrangige Absicherung von Kindern und Jugendlichen bzw. einem verbesserten Familienlastenausgleich. Der Gesetzgeber sollte ein zeitlich befristetes Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose schaffen. Von einem Sozialhilfeempfänger hinzuverdientes Einkommen sollte maximal zu 50 % (und nicht wie heute zu 85 %) mindernd auf die Sozialhilfe angerechnet werden. Unterstützt würden auch die Forderungen nach einer besseren Verteilung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in Form einheitlicher Fördermöglichkeiten, Zumutbarkeits- und Sanktionsregelungen und der organisatorischen Verknüpfung/Zusammenfassung der Anlaufstellen bei den Arbeits- und Sozialämtern. Angesichts der Tatsache, dass oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze der volle Sozialversicherungssatz zu entrichten sei, sei die Subvention der Sozialabgaben der Beschäftigten ein richtiger Schritt zur Anhebung der Nettolöhne im Niedriglohnbereich. Die bundesweite Ausweitung des sog. Mainzer Modells werde für richtig gehalten.

Der **Deutsche Gewerkschaftsbund** teilt die Einschätzung der Bundestagsfraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dass die Grundsätze der Sozialhilfe sich bewährt hätten und beibehalten werden müssten. Der Deutsche Gewerkschaftsbund setze sich für Reformen ein, die die Mängel und Defizite der verschiedenen Zweige der Sozialversicherung möglichst reduzieren würden und vermieden, dass Familien allein wegen ihrer Kinder sozialhilfebedürftig würden, die Steuerungs- und Evaluationsinstrumente in der Sozialhilfe entwickeln, strukturschwache Kommunen nicht stärker belasten und den Rückzug des Bundes aus der sozial- und arbeitsmarktpolitischen Verantwortung nicht fördern, sondern ihr entgegen wirken würden. Weitere Reformschritte seien die Modernisierung der Verwaltungsstrukturen und die Förderung der Bürgerfreundlichkeit, die Verbesserung der Datenstruktur in den Sozialämtern und die Erleichterung des Datenaustausches mit den Sozialversicherungsträgern sowie eine bessere Verzahnung und Steuerung der unterschiedlichen Hilfen, soweit sie nicht aus einer Hand gewährleistet werden könnten.

Der **Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V.** hält die Fristverlängerung in § 18 Abs. 5 Satz 4 BSHG für sinnvoll. Eingebaut werden sollte eine be-

darfsdeckende Kindergrundsicherung in das vorhandene System. Die Lohnabstandsproblematik stelle sich nach allen vorliegenden Untersuchungen nicht so, wie in der Öffentlichkeit gern dargestellt. Die meisten Berechnungen würden beispielsweise die Anrechnung des Kindergeldes in der Sozialhilfe unterschlagen. Insgesamt stelle sich die Finanzierung der Sozialhilfe als eine Überforderung der betroffenen Kommunen dar. Bei einem Hilfesystem, auf das Jahr für Jahr mehr als 3 Millionen Menschen angewiesen seien, sei eine unmittelbare Finanzierungszuständigkeit des Bundes gefordert.

Für das **Deutsche Rote Kreuz** muss bedacht werden, dass vorrangige Sicherungssysteme ihre Leistungen nicht auf Kosten der Sozialhilfe absenken. Eine Sozialhilfereform könne nur dauerhaft erfolgreich sein, wenn vorrangige Sicherungssysteme Leistungen gewähren, die ihre Empfänger „sozialhilfefest“ machen. Um den Kreis der Anspruchsberechtigten zu verringern, sei eine Novellierung der Sozialhilfe und auch eine qualitative Weiterentwicklung der Sozialverwaltung hin zu einer effektiver und effizienter arbeitenden Organisation sinnvoll und notwendig. Hinsichtlich Hilfeplanungen sei an eine stärkere Vernetzung und Kooperation mit der Arbeitsverwaltung, aber auch mit anderen Kostenträgern und Leistungserbringern zu denken. Ziel einer Sozialhilfereform sollte neben einer zielgenaueren Vermittlung in die Arbeitswelt für arbeitsfähige Hilfeempfänger und Senkung von Sozialhilfeausgaben aber auch eine passgenaue Hilfeleistung für nicht arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger sein. Der in § 3 BSHG festgelegte Grundsatz der Sozialhilfe nach der Besonderheit des Einzelfalles dürfe auch bei einer Reform nicht aus den Augen verloren werden.

Der **Deutsche Städtetag (DST) und der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DSGB)** fordern eine Reform der Sozialhilfe. Dabei erfordere das Ziel notwendiger Verwaltungsvereinfachung eine weitergehende Pauschalierung der Sozialhilfeleistungen unter Ausschluss der Möglichkeit, sich auf Einhaltung des Bedarfsdeckungsprinzips im Einzelfall zu berufen. Ferner bedürfe es einer Überprüfung des Kostenerstattungsrechts zwischen den Sozialhilfeträgern mit dem Ziel weitestgehender Vereinfachung, möglichst Abschaffung, bei gleichzeitig einzuführenden Ausgleichsregelungen für Sozialhilfelasten auf Länderebene. Die allseits geforderte Reform der Regelsätze müsse zügig umgesetzt werden. Die Höhe der Regelsätze sei, wie bereits gesetzlich festgelegt, konsequent am Verbraucherverhalten von Haushalten in unteren Einkommensgruppen zu orientieren. Die nachhaltig wirksame Entlastung der Sozialhilfehaushalte sei nur durch eine Stärkung der vorgelagerten Sicherungssysteme zu erreichen. Der DST und der DSGB wenden sich entschieden gegen die Übertragung der Arbeitslosenhilfe auf die Sozialhilfe. Der Bund dürfe sich aus der Verantwortung für die Langzeitarbeitslosen nicht zurückziehen. Um die Hilfen für Langzeitarbeitslose effektiver zu gestalten, sei ein eigenständiges Leistungsgesetz für Langzeitarbeitslose mit Transferleistungen notwendig, die den Lebensunterhalt sichern und ergänzende Leistungen der Sozialhilfe ausschließen müssten. Dazu hätten Strategien zu treten, die am einzelnen Langzeitarbeitslosen ansetzen und ihn ganzheitlich in den Integrationsprozess einbeziehen müssten. Die befristete staatliche Subventionierung von Niedriglöhnen wird von beiden Verbänden für eine Möglichkeit gehalten, um Geringqualifizierten eine Chance zur Integration ins

Arbeitsleben zu bieten. Dabei werde allerdings die Finanzierung von Kombilöhnen über die Sozialhilfe entschieden abgelehnt.

Der **Deutsche Landkreistag** schließt sich der gemeinsamen Stellungnahme des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes an. Lediglich bei der Frage der Verzahnung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe werde eine modifizierte Auffassung vertreten. Es würden die Bemühungen unterstützt, die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik im Sinne verbesserter Wiedereingliederungschancen Arbeitsloser umfassend neu zu gestalten. Dabei müsse sichergestellt sein, dass das im SGB III normierte Arbeitsförderungsrecht, das u. a. die Arbeitslosenhilfe regelt, mit dem BSHG im Sinne der rechtlichen Angleichung (z. B. Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Qualifizierungsmaßnahmen) harmonisiert werde. Auch sei das BSHG grundlegend zu reformieren, z. B. durch die Bildung von Haushaltsbudgets (Pauschalierung), Entbürokratisierung, Wiederherstellung des Lohnabstandsgebotes in der Sozialhilfe, Schaffung eines ausreichenden Familienleistungsausgleichs. Auch die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik müssten überprüft werden. Die Förderung Arbeitsloser müsse darauf ausgerichtet sein, sie wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Punktuelle Neuregelungen z. B. im Bundessozialhilferecht würden als nicht zielführend ebenso abgelehnt wie eine einseitige Kommunalisierung der Arbeitslosenhilfe.

Der **Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.** plädiert für eine Überprüfung der Regelsatzbemessung. Amtliche Verbrauchsstatistiken würden eine geeignete Datengrundlage bilden, auch wenn die Bemessung nicht allein auf wissenschaftlichen Grundlagen erfolgen könne, sondern im Vorfeld politisch-normativer Entscheidungen bedürfe. Eine weitere Pauschalierung einmaliger Leistungen würde den Verwaltungsvollzug vereinfachen und sei mit den sozialhilferechtlichen Grundsätzen vereinbar. Die Pauschalierung auch der Unterkunftskosten würde Risiken der sozialpolitischen Fehlsteuerung bergen, da Leistungen in erheblichem Maße nicht dem Bedarf entsprächen. Ohne eine finanzielle Entlastung der Kommunen bei materiellen Leistungen sei eine Ausweitung der persönlichen Hilfen nicht zu finanzieren. Die Sozialhilfelasten der Kommunen infolge der Arbeitslosigkeit seien durch eine Stärkung des Nachrangprinzips deutlich zu senken. Eine vorgelagerte Grundsicherung für Minderjährige, durch die diese aus der Sozialhilfe herausgelöst würden, könne praktikabel sein. Der Einsatz aktivierender Instrumente mit dem Ziel nachhaltiger Integration in den Arbeitsmarkt beinhalte auf den individuellen Bedarf zugeschnittene Unterstützungsangebote. Es gelte, aufeinander abgestimmte Konzepte von Arbeitsvermittlung, allgemeiner Sozialberatung, spezialisierten Beratungen (z. B. Schuldner- und Suchtberatung), Hilfeplanung und Case-Management zu entwickeln, die dafür notwendigen Kompetenzen der Fachkräfte zu benennen und entsprechende (Nach-)Qualifizierungsangebote bereitzustellen.

Nach Meinung des **Diakonischen Werks der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V.** müssen die Regelsätze in ihrer Höhe und Entwicklung wieder an ein verlässliches System gekoppelt werden. Es sei ein Fehler zu glauben, dass sich eine an Jahreszyklen orientierte jährliche Politik

nach Kassenlage für ein existenzielles Sicherungssystem leichter handhaben ließe als eine Festlegung auf ein Berechnungssystem, das die Haushaltsplanung bereits berücksichtigen könne. Unterstützt würde das Vorhaben der Eingliederung des Bundessozialhilfegesetzes in das Sozialgesetzbuch als SGB XIII. Hinsichtlich einer weitergehenden Pauschalierung der Leistungen nähme das Diakonische Werk eine differenzierte Haltung ein. Pauschalen müssten den Kriterien der Angemessenheit und der Nachvollziehbarkeit entsprechen. Nicht sinnvoll und keine Aufgabe der Sozialhilfe sei es, generell die Erwerbstätigkeit von Personen, die keine sozialen Probleme hätten, dauerhaft zu subventionieren. Durch Regelungen des SGB III und im Rahmen der Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG sei es möglich und am Einzelfall orientiert oft sinnvoll, unzureichendes Erwerbseinkommen aufzustocken und individuell die Integration in den Arbeitsmarkt zu fördern. Auch die Maßnahmen im Mainzer Modell könnten für eine bestimmte Personengruppe die Integrationsmöglichkeiten in den Arbeitsmarkt deutlich verbessern. Eine Anwendung in der Breite, d. h. für alle arbeitslosen Sozialhilfeempfänger, führe aber zu einer Fehlallokation von an anderer Stelle dringend benötigter Finanzmittel. Bei wissenschaftlichen Berechnungen gebe es kein Kombi-Lohnmodell, das ökonomisch vertretbar wäre und in der Breite angewandt zu erwähnenswerten Zuwächsen bei der Beschäftigung führen würde. Unterstützt würde eine engere Kooperation der zuständigen Behörden an der Nahtstelle von Arbeitslosen- und Sozialhilfe.

Herr Genz und **Herr Schwendy** vertreten in ihrer Stellungnahme die Position, dass die Sozialhilfe als letztes Glied im System der sozialen Sicherung auf die ursprüngliche Aufgabe zurückgeführt werden sollte. Sie müsse durch den Ausbau der vorgelagerten Systeme und durch Korrekturen im Steuerrecht/Familienlastenausgleich, im Wohngeld, in der Bildungsförderung etc. entlastet werden. Eine Reform könne nur im Zusammenhang mit einer Gesamtreform aller sozialen Systeme und des Steuerrechtes sowie des Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Gemeinden angangen werden. Aus der Sicht der Praxis könnten die derzeit laufenden Bemühungen um die Pauschalierung positiv bewertet werden. Dies nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungskostenersparnis, sondern aus grundsätzlichen Erwägungen. Die Stadt Köln erziele bei rund 52 000 Arbeitslosen und 7 000 offenen Stellen vor allem in den sog. Niedriglohnbereichen für Geringqualifizierte gute Ergebnisse bei der Vermittlung. Die strengen Zumutbarkeitsregelungen des Bundessozialhilfegesetzes, nach denen Arbeit, die die Person nicht schädige, zugemutet werden könne, würden dabei befolgt. Es sei z. B. nicht nachvollziehbar, warum Personenkreise, die freiwillig jahrelang ihre akademische Laufbahn über Jobs im Niedriglohnbereich (kellnern, Taxi fahren etc.) finanziert hätten, sich nach Abschluss des Studiums plötzlich bei Sozial- und Arbeitsämtern arbeitslos melden und dann auf Hilfen pochen würden, die nach dem Bundesangestelltentarif bzw. nach den Regeln des öffentlichen Dienstes finanziert würden. Die Kölner Arbeitsverwaltung und die Kölner Sozialverwaltung würden schon seit vielen Jahren eine vertraglich vereinbarte Kooperation zum Abbau der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit erfolgreich praktizieren.

Die **Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten** begrüßt den vorgelegten Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz und den Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Fördern und Fordern – Sozialhilfe modern gestalten“ und schließt sich der entsprechenden Stellungnahme des DGB an. Die Vorschläge von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, alle Jobs im Niedriglohnbereich gestaffelt zu subventionieren, und auch die von Bundeskanzler Gerhard Schröder und dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Walter Riester, sowie der SPD angekündigten Pläne, das Mainzer Modell bundesweit anzuwenden, würden nach Ansicht der Gewerkschaft in eine Sackgasse führen und mittelfristig nur wenige Arbeitsplätze bringen, die in keinem Verhältnis zu dem Subventionsaufwand stünden. Die bisherigen Kombi-lohn-Modellprojekte würden zeigen, dass dies ein untaugliches Instrument sei, um nachhaltige und wirksame Verbesserungen der Arbeitsmarktlage zu erreichen.

Prof. Dr. Hauser spricht sich ebenfalls für eine Pauschalierung so genannter einmaliger Ausgaben aus. Unterstützt wird ebenfalls die Einführung einer vorgelagerten Existenzminimumsicherung für Kinder. Diese könnte in einem einkommensabhängigen Kindergeldzuschlag in Höhe von ca. 300 DM/ca. 150 Euro pro Monat bestehen. Zum Verhältnis von Sozial- und Arbeitslosenhilfe spricht sich Prof. Dr. Hauser für den Einbau einer Mindestregelung in die Arbeitslosenhilfe mit Leistungen für die Kernfamilie auf dem Niveau der Sozialhilfe aus.

Die **IG Metall** wendet sich nicht dagegen, in Modellvorhaben neue Wege zu erproben, um zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen und Menschen in Arbeit zu bringen. Allerdings erscheine der Weg, aus Mitteln der Sozialhilfe Zuschüsse zum Arbeitslohn zu zahlen (ausgestaltet als Zuschuss an den Arbeitnehmer), bereits hinreichend erprobt und begegne Bedenken. Diese Bedenken würden sich gegen die diesen Öffnungsklauseln zugrunde liegende Ansicht richten, wonach Arbeit im niedrig entlohnten Bereich zu teuer und eine so genannte Sozialhilfefalle zu überwinden sei. Die wirtschaftsliberale Grundannahme, dass durch niedrigere Lohnkosten mehr Arbeitsplätze zu schaffen seien, sei – empirisch ausreichend belegt – falsch. Seit Anfang der 80er Jahre sinke in der Tendenz die Lohnquote der Bundesrepublik Deutschland, während gleichzeitig die Arbeitslosigkeit in der Tendenz zugenommen habe. Die IG Metall ist ferner der Auffassung, dass die Arbeitslosenhilfe erhalten und nicht unter dem Deckmantel ihrer Harmonisierung mit der Sozialhilfe abgeschafft werden dürfe. Begrüßt würden Überlegungen, eine bedarfsorientierte Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung zu implementieren. Diese sei nicht als Alternative zur bestehenden Arbeitslosenhilfe zu realisieren, sondern müsste für die Fälle greifen, in denen die Höhe der Arbeitslosenhilfe nicht bedarfsdeckend sei. Sicherzustellen sei die Möglichkeit, auch Ansprüche auf aktive Maßnahmen von Seiten der Arbeitsämter leichter zu realisieren. Ferner müsste die Sozialhilfe in höherem Maße als bisher auf ihre ursprüngliche Funktion, Armut in besonderen Ausnahmefällen zu vermeiden, beschränkt werden. Eine solche Maßnahme könnte eine Entlastung der Kommunen darstellen, wenn diese bedarfsorientierte Grundsicherung aus steuerfinanzierten Bundesmitteln abgewickelt würde.

Das **Institut für Angewandte Sozialforschung (IAW) Tübingen** plädiert für die Begrenzung der Erwartungen hin-

sichtlich der Beschäftigungswirkungen von Kombilohn- und Kombieinkommensmodellen auf ein realistisches Maß. Die besondere Bewährung des Mainzer Modells im Vergleich zu anderen Modellversuchen werde in der öffentlichen Diskussion immer wieder mit dem Verweis auf die größten absoluten Beschäftigungseffekte begründet. Dieser Vergleich alternativer Modellversuche anhand von absoluten Beschäftigungseffekten sei aber schlicht unzulässig, da er nicht berücksichtige, dass sich die Zielgruppen der einzelnen Maßnahmen ganz erheblich in ihrer Struktur und Größe unterscheiden. So richte sich das Mainzer Modell an gering Verdienende, während die Zielgruppe des Einstiegsgeldes auf langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger begrenzt sei. Ferner sei die Zielgruppe des Mainzer Modells um ein Vielfaches größer als die des Einstiegsgeldes. Das IAW Tübingen hält die Einführung eines bundesweiten Kombieinkommens zum jetzigen Zeitpunkt für verfrüht. Es sei beschäftigungs- und finanzpolitisch gefährlich, sich vor Abschluss der Modellprojekte und ihrer wissenschaftlichen Auswertung auf ein Modell festzulegen. Ungeachtet der Einführung eines bundesweiten Modells müssten die bestehenden Modellversuche fortgesetzt werden. Eine weitere wissenschaftliche Evaluation der laufenden Modellversuche gerade auch unter Verwendung von Kontrollgruppen und unter Berücksichtigung möglicher Mitnahmeeffekte sei unerlässlich, um den tatsächlichen Erfolg und die Kosten der Maßnahmen beurteilen zu können. Entsprechende Experimentierklauseln im Bundessozialhilfegesetz sollten über 2002 hinaus verlängert werden. Die Ergebnisse der Modellversuche müssten in eine spätere Modifikation des bundesweiten Kombieinkommens Eingang finden. Ebenfalls wird sich für eine Lohnsubvention auf Seiten der Arbeitnehmer ausgesprochen. Eine Arbeitnehmersubvention ließe größere Beschäftigungseffekte erwarten als eine Subvention auf Arbeitgeberseite. Das entscheidende Beschäftigungshemmnis für Sozialhilfeempfänger sei die Sozialhilfefalle, nicht die Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen. Während das baden-württembergische Einstiegsgeldmodell die Sozialhilfefälle für den Förderungszeitraum beseitige, bleibe diese beim Mainzer Modell grundsätzlich erhalten. Das Einstiegsgeldmodell sei besser geeignet, Arbeitsanreize für Sozialhilfeempfänger zu schaffen, während das Mainzer Modell den Aufbau eines subventionierten Niedriglohnssektors fördere. In der Sozialhilfe sei die Einführung des Einstiegsgeldes daher die Voraussetzung für den Erfolg des Mainzer Modells. Zwischenergebnisse aus den laufenden Modellversuchen ließen erkennen, dass für den Erfolg des ökonomischen Anreizinstrumentariums auch flankierende Maßnahmen von entscheidender Bedeutung sein könnten. Dabei müsse auch das soziale Umfeld einbezogen werden. Insbesondere Maßnahmen der Qualifizierung, der Kinderbetreuung oder der Schuldnerberatung könnten genannt werden.

Das **Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung** sieht die „Sozialhilfefälle“ als Fehlanreiz. Hintergrund hierfür sei, dass Sozialhilfe nur dann bewilligt werde, wenn der Hilfeempfänger bereit sei, sowohl seine Arbeitskraft als auch sein gesamtes Nettoeinkommen zur Bestreitung des Lebensunterhalts einzusetzen (vgl. Trabert et al. 1998). Aus diesem Grund werde die Anrechnung von Zusatzverdiensten bei Hilfeempfängern derzeit sehr restriktiv gehandhabt. Erwerbseinkommen von Hilfeempfängern (ohne eingeschränkte Leistungsfähigkeit) werde oberhalb eines nicht

anzurechnenden Sockelbetrags von ca. 70 Euro im Monat zu 85 % auf den Hilfeanspruch angerechnet, bis sich ein maximaler Zuwachs an verbleibendem Erwerbseinkommen in Höhe von ca. 140 Euro im Monat ergebe. Über diesen Betrag hinausgehende Verdienste würden bis zur Bedürftigkeitsgrenze voll angerechnet und dem Hilfeempfänger daher entzogen. Die eher geringen, nicht anzurechnenden und quasi als Lohnsubvention zu sehenden Beträge zielten vor allem darauf, auch bei Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe einen Lohnabstand zwischen erwerbstätigem und nicht-erwerbstätigem Hilfeempfänger zu gewährleisten. Spemann (1999) spreche in diesem Zusammenhang zu Recht von einem „Spitzensteuersatz“ für Transferempfänger, der je nach Einzelfall zwischen 85 % und 100 % liegen könne. Die weitgehende Vollarbeitung von Zusatzverdiensten auf den Hilfeanspruch gelte als Fehlanreiz, der zur Verlängerung des Hilfebezugs beitragen könne. Bei einem derart hohen Grundsteuersatz würden Sozialhilfeempfänger durchaus ökonomisch rational handeln, wenn sie keine Arbeit anböten. Ähnliches treffe im Übrigen auch zu auf die Anrechnung von Arbeitseinkommen bei Bezug von Arbeitslosenhilfe, bei der der maximale Hinzuverdienst auf etwa 165 Euro begrenzt sei. Nicht anreizkompatibel sei auch die spezifische Konstruktion des Familienlastenausgleichs. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes liege das bisher unabhängig vom Einkommen gezahlte Kindergeld (und auch der alternativ in Abzug zu bringende Kinderfreibetrag) weit unter den tatsächlichen Kosten für den Lebensunterhalt eines Kindes. Die Folge sei, dass Familien mit niedrigem Erwerbseinkommen am Rande der Armutsschwelle lebten. Da sich aber im Gegensatz zum Kindergeld die Sozialhilfesätze an dem tatsächlichen finanziellen Aufwand für Kinder orientierten, sei der finanzielle Anreiz für Sozialhilfeempfänger mit Kindern, einer niedrig entlohnten Erwerbstätigkeit nachzugehen, verständlicherweise eher gering (vgl. Gerster/Deubel 1999).

Das **Institut der Deutschen Wirtschaft Köln** vertritt die Ansicht, dass ungeachtet der kräftigen konjunkturellen Erholung in den Jahren 1998 bis 2000 es bereits im vergangenen Jahr wieder zu einer Akzentuierung der Arbeitsmarktprobleme in Deutschland gekommen sei. Es zeichne sich ab, dass das Land bei der Therapie des gravierendsten Problems der deutschen Wirtschaftspolitik praktisch auf der Stelle trete. Als eines von wenigen Ländern habe sich der Anteil der strukturellen Arbeitslosigkeit in Deutschland in den neunziger Jahren weiter erhöht. Der derzeitige Anteil von knapp 34 % sei höher, wenn Maßnahmen zur Frühverrentung nicht die Statistik beeinflussen würden. Keines der verschiedenen regionalen Kombilohnmodelle komme bisher über eine Zahl von 1 000 Förderfällen hinaus. Ein nennenswerter Beitrag zur Verminderung der Arbeitslosigkeit für die hier in Rede stehende Zielgruppe der Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfänger könnte damit nicht geleistet werden. An diesem Befund werde sich auch durch die geplante bundesweite Einführung des Mainzer Modells und dessen Modifikationen in den Förder- und Anrechnungsregeln nichts ändern, so lange die grundsätzlichen Probleme unbeachtet blieben. Das Institut spricht sich für eine Abkehr von der Alimentation von Arbeitslosigkeit hin zur Aufstockung von Niedrigverdiensten aus.

Nach Ansicht des **Institutes für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik** weist das System der Regelsätze im Prin-

zip angemessene Relationen auf. Allerdings ließe es sich durch Aufspaltung des Eckregelsatzes in einen personenbezogenen Teil und eine Haushaltskomponente flexibler gestalten. So könnte die erforderliche Anhebung des Regelsatzes für allein Lebende vorgenommen werden, ohne die Leistungen für größere Haushalte in gleichem Maße zu erhöhen. Der Abstand zwischen der Hilfe zum Lebensunterhalt und den verfügbaren Einkommen von Arbeitnehmerhaushalten sei groß genug und zudem seit Jahren gestiegen. Die Diskussion um unzureichende Arbeitsanreize verlaufe abgekoppelt von empirischen Befunden. Die Arbeitslosigkeit vieler Sozialhilfeempfänger sei keine Frage der subjektiven Motivation, sondern der objektiv rückläufigen Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften. Die erheblichen Qualifikationsdefizite der Sozialhilfeempfänger im arbeitsfähigen Alter ließen sich nicht allein durch Schulungen beheben, sondern eher in einer Kombination von gering entlohnter Beschäftigung und Qualifizierung. Außerdem sei ein individuelles Case-Management zu empfehlen. Ein Vergleich der Niveaus der Hilfe zum Lebensunterhalt mit den Leistungen der Mindestsicherung in europäischen Nachbarstaaten würde ein differenziertes Bild ergeben. In Deutschland erhielten Mehr-Personen-Haushalte im Vergleich zum Haushalt eines allein Lebenden relativ hohe Leistungen; aber das Ausgangsniveau sei relativ niedrig, d. h., der allein Lebende müsste höhere Leistungen beziehen.

Prof. Dr. Raffelhüschen vertritt die Auffassung, dass eine Reform der deutschen Grundsicherung überfällig sei, weil die Ausgaben im Verhältnis zum BIP überproportional gewachsen seien. Dieser Trend müsse gebrochen werden. Fast 2,5 Millionen Grundsicherungsempfänger stünden dem Arbeitsmarkt potentiell zur Verfügung. In den 70er Jahren wäre nur etwa ein Drittel der Grundsicherungsempfänger potentiell erwerbsfähig gewesen, heute seien es zwei Drittel – Tendenz weiterhin steigend. Die gegenwärtige Sozialhilfe/Arbeitslosenhilfe sei eine Subvention der Untätigkeit. Die eigentliche Intention der sozialen Sicherung werde völlig verkannt: Fast jeder könne sich ein Stück weit selbst helfen; nur das, was dann noch fehle, sei von der Gemeinschaft zu tragen. Dieser Subsidiaritätsgedanke sei dem Problem angemessen und müsse Leitfaden einer zukunftsfähigen Grundsicherung sein. Die zukünftige Grundsicherung müsse zielgruppen- und arbeitsmarktorientiert sein. Selbstverständlich hätten nicht arbeitsfähige Grundsicherungsempfänger weiterhin Anspruch auf Geldleistungen in Höhe des vollen sozio-kulturellen Existenzminimums. Dies gelte auch für häuslich gebundene Personen, soweit sie für die Erziehung von Kindern unter drei Jahren verantwortlich seien. Arbeitsfähige Grundsicherungsempfänger seien schon heute zur Selbsthilfe verpflichtet. In Zukunft sollten Geldleistungen für Erwerbsfähige im Regelfall nur als Hilfe zur Arbeit gewährt werden. Anspruch auf eine monetäre Grundsicherung hätten demnach nur Personen, die einer bezahlten Arbeit nachgingen oder sich in Qualifizierungsmaßnahmen befänden. Diejenigen, die das Arbeits- bzw. Qualifizierungsgebot nicht einhielten, hätten nur Anspruch auf Sicherung des physischen Existenzminimums, und zwar im Regelfall durch Sachleistung. Unter Einbeziehung der steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Regelungen müsse sichergestellt sein, dass die Selbsthilfe zu einer verbesserten Gesamteinkommenssituation führe. Eine zugleich kostenneutrale und anreizwirksame Reform der Grundsicherung

könne nur durch die Kombination zweier Transferformen mit spezifischen Entzugsraten bewerkstelligt werden. Sie bestünde aus einem kommunalen Grundversorgungstransfer und eine durch den Bund finanzierte Beschäftigungssubvention samt Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge im Niedriglohnssektor. Die darin begründeten Anreize zur Offenbarung von Schwarzmarktaktivitäten würden die öffentlichen Kassen mittelfristig sogar entlasten.

Für **Prof. Dr. Claus Reis** muss die Bewertung „aktivierender Instrumente“ vor dem Hintergrund der Ausgangssituation gesehen werden, d. h. der Probleme, auf die sie antworten sollen. Aktivierende Instrumente würden auf das Individualisierungsprinzip rekurrieren und implizit den individuellen Bedarf an Unterstützung betonen. Sie setzten an den differenzierten Lebenssituationen von Sozialhilfeempfängern an und stünden somit generalisierenden und pauschalen Angeboten entgegen. Damit trügen sie den empirisch zu konstatierenden Entwicklungen Rechnung. Beratung, Assessment, Hilfeplanung und Leistungssteuerung seien Handlungsformen in dem Sinne, dass sich in ihnen die konkrete Interaktion zwischen Berater und Klient Ausdruck verschaffe; nur über diese Interaktion, die „Ko-Produktion“ komme ein Arbeitsergebnis zustande. Diese Handlungsformen könnten für sich alleine stehen, sie bildeten in einer spezifischen Kombination (ihrer „vertikalen Integration“) aber auch Elemente eines „Case-Management“. Dieses ziele darauf ab, Bedarfslagen präzise zu erfassen, hieraus gemeinsame Ziele zu entwickeln und Hilfeangebote so zu kombinieren, dass sie zur Zielerreichung optimiert werden könnten. Damit dies effektiv und zeitnah gelinge, müsse die einzelfallbezogene „vertikale Integration“ durch eine einzelfallübergreifende „horizontale Integration“ der verschiedenen Angebote ergänzt werden. Konkret bedeute dies die Planung und Steuerung von Hilfsangeboten. Um die effektive Planung und Steuerung von Angeboten sowie ihre konkrete Bereitstellung für die jeweiligen Einzelfälle zu gewährleisten, müssten adäquate Instrumente (Monitoring und Controlling) entwickelt und eingesetzt werden. Um sowohl einzelfallorientiertes Case-Management wie einzelfallübergreifende Steuerungskonzepte auf kommunaler Ebene weiter entwickeln zu können, sei die Unterstützung durch den Gesetzgeber erforderlich, denn die – bislang eher experimentelle – Praxis müsse weiter systematisiert und ausgebaut werden können. Hierzu bedürfe es gesetzlicher Regelungen im BSHG, analog zu den Vorschriften im SGB VIII.

Dr. Schneider sieht in der Praxis nur einen mäßigen Erfolg kommunaler arbeitsmarktpolitischer Programme, arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger in den regulären Arbeitsmarkt zu integrieren. Dennoch dürften sich die Maßnahmen aus kommunaler Sicht rechnen, da es mit ihrer Hilfe gelinge, die Maßnahmeteilnehmer für längere Zeit von der Sozialhilfe unabhängig zu machen, wenn auch in der Regel zu Lasten von anderen föderalen Finanzierungsinstanzen. Gleichwohl gebe es zwischen einzelnen Projekten Unterschiede, der Erfolg sei von der Ausgestaltung abhängig. Das betreffe sowohl die Aufgabenverteilung im Sozialamt, die Zahl und die Qualifikation des dort eingesetzten Personals als auch die Form der Zusammenarbeit mit Trägern von beschäftigungspolitischen Maßnahmen. Durch die Förderung der Kooperation zwischen Arbeits- und Sozialämtern auf lokaler Ebene durch die Bundesregierung würden die fiskalischen Anreize zur Lastenverschiebung nicht

aufgehoben. Eine ursachenorientierte Politik sollte stattdessen an einer Zusammenfassung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ansetzen. Faktisch dürfte dies allerdings einer aus transfersystematischen Gründen ohnehin längst fälligen Abschaffung der Arbeitslosenhilfe gleichkommen.

Für Frau **Prof. Dr. Spindler** ist die Pauschalierung von Sozialhilfeleistungen bei häufig wiederkehrenden, notwendigen Bedarfen sinnvoll. Allerdings bedürfe es einer seriösen Ermittlung des notwendigen Bedarfs. Die Festlegung der persönlichen Hilfe auf die Methode des Case-Managements sei nicht empfehlenswert und bürge bei unfachlicher Anwendung nicht nur die Gefahr des Eingriffs in individuelle Persönlichkeitsrechte, sondern darüber hinaus der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips in Zusammenarbeit mit der Freien Wohlfahrtspflege und sozialen Verbänden und der Missachtung von deren Selbständigkeit bei Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben. Vorgeschlagen wird ferner, § 22 Abs. 4 BSHG im Interesse der betroffenen Familien mit mehreren Kindern zu ändern und ein sozialpolitisch redliches Abstandsverhältnis festzuschreiben. Abgelehnt werde die Zusammenlegung der Sozialhilfe mit der Arbeitslosenhilfe, außer korrigierbaren Fehlentwicklungen in der Praxis der beteiligten Behörden gebe es für sie keine Notwendigkeit.

Univation e. V. vertritt die Thesen, dass persönliche Hilfen, welche die Hilfeberechtigten in ihren Lebenslagen begleiten und entsprechend ihrer Ressourcen mobilisieren würden, als Kernbestandteil der Sozialhilfe auszubauen und qualitativ fortzuentwickeln seien. Die Ausweitung pauschalierter Sozialhilfeforderungen erschlossen hierfür erforderliche Personalressourcen und stießen bei vielen Beteiligten und Betroffenen auf Akzeptanz. Der Zuschnitt einer existenzsichernden Gesamtpauschale könne auf Basis von Evaluationsergebnissen genauer bestimmt werden. Ein viel versprechender Weg, die Umsetzung bundesgesetzlicher Reformen der Sozialhilfe zu befördern, bestünde in der aktiven Nutzung des Sachverständigen der Sozialhilfeträger – sowie weiterer lokaler sozialpolitischer Akteure – im Gesetzgebungsprozess.

Für die **Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)** hat sich das System der Sozialhilfe grundsätzlich bewährt. Allerdings sei sie zuvörderst finanziell zu entlasten von Risiken, die nicht in der Person des einzelnen Sozialhilfeempfängers lägen, also vom Risiko der Arbeitslosigkeit. In diesem Zusammenhang käme es auch darauf an, die infolge des schrittweisen Fortfalls der originären Arbeitslosenhilfe durch den Gesetzgeber ausgelöste unterschiedliche Behandlung erwerbsloser Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfeempfänger durch strikte gesetzliche Regelungen über die Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern zu überwinden. Darüber hinaus sei im Rahmen der Familienpolitik bereits vorgelagert die Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen zu gewährleisten sowie die Situation von allein Erziehenden durch ein hinreichendes Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen zu erleichtern. Demgegenüber seien Fragen der technischen Grundlagen zur Festsetzung der Sozialhilfeleistungen von sekundärer Bedeutung.

Prof. Dr. Wagner vertritt die Ansicht, dass die seit 1993 nicht mehr vorgenommene Prüfung der Sozialhilferegelsätze auf der Basis des Statistikmodells und die seit 1997 übergangsweise an der Entwicklung des aktuellen Renten-

wertes orientierte Anpassung der Regelsätze dazu geführt hätten, dass der Nominalwert der Regelsätze vom 1. Juli 1993 bis 1. Juli 2001 in Westdeutschland lediglich um 8,9 % und in Ostdeutschland um 7,9 % angestiegen sei, während der Preisindex für die Lebenshaltung aller Haushalte (ohne Mieten) von 1993 bis 2001 sowohl in West- wie in Ostdeutschland um etwa 13 % zugenommen hätte. Selbst ohne Berücksichtigung der 1993 unterlassenen Anpassung ergäbe sich damit eine reale Minderung der Regelsätze. Zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe werde die Pauschalierung von einmaligen Ausgaben, die zwar nicht monatlich, aber auf Grund der Verbrauchsgewohnheiten und der Produktlebensdauer normalerweise regelmäßig anfallen, unterstützt. Um eine größere Flexibilität bei der administrativen Handhabung zu erreichen, sollten die pauschalisierten einmaligen Ausgaben nicht in die Regelsätze integriert, sondern als Mehrbedarfzuschläge getrennt ausgewiesen werden. Der gegenwärtig diskutierte „Niedriglohnsektor“ umfasse vielerlei Problembereiche. Kombilöhne seien erwägenswert, um Transferempfängern einen größeren Arbeitsanreiz zu bieten und um Arbeitgebern die Arbeitskosten zu verringern. Grundsätzlich seien Kombilöhne für Arbeitslose weniger problematisch als eine generelle Subventionierung von Niedriglohnjobs, da bei Arbeitslosen Mitnahmeeffekte und Auswirkungen auf die Struktur der Arbeitsplätze geringer seien. Grundsätzlich sollten nach Ansicht von Prof. Dr. Wagner die Kosten der Arbeitslosigkeit – zumindest soweit sie gesamtwirtschaftlich und nicht lokal bedingt seien – vom Bund bzw. der Arbeitslosenversicherung getragen werden.

Der **Verband Deutscher Rentenversicherungsträger** thematisiert den Vorschlag der weitgehenden Verknüpfung von Hilfestellung an die Ausübung gemeinnütziger Arbeit und unterstreicht, dass eine Rente grundsätzlich nur aus Zeiten gewährt würde, in denen eine Vorleistung gegenüber der Solidargemeinschaft der Rentenversicherung erbracht worden sei (z. B. wie bisher durch Beiträge des Bundes für den Bezug von Arbeitslosenhilfe) oder für die der Rentenversicherung Leistungen erstattet würden (z. B. Erstattungen für wiedervereinigungsbedingte Mehrleistungen). Bei der Ausübung einer gemeinnützigen Tätigkeit handele es sich nicht um eine Beschäftigung gegen Arbeitsentgelt. Deswegen müssten für eine rentensteigernde Berücksichtigung dieser Tätigkeit die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, die die Versicherungspflicht, die Höhe der beitragspflichtigen Einnahmen und die Beitragszahlung zu regeln hätten. Eine beitragsfreie Anrechnung der Zeiten der gemeinnützigen Tätigkeit (z. B. ähnlich der Anrechnungszeiten wegen Schulausbildung) oder die fiktive Berücksichtigung als Beitragszeit (wie z. B. unter bestimmten Voraussetzungen bei gleichzeitiger Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung oder Zeiten der nicht erwerbsmäßigen Pflege eines pflegebedürftigen Kindes für mehrere Kinder) sei ohne Klärung der externen Finanzierung der daraus entstehenden Ansprüche abzulehnen, da andernfalls die Leistungen allein von der Solidargemeinschaft der Versicherten zu finanzieren wären. Die Absicherung gegen arbeitsmarktbedingte Risiken sei aber als gesamtgesellschaftliche Aufgabe nicht allein von dem begrenzten Personenkreis der Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung zu tragen. Sie sei deshalb ordnungspolitisch sachgerecht aus Steuermitteln zu finanzieren.

Der **Zentralverband des Deutschen Handwerks** sieht Reformfordernisse bei der Sozial- und Arbeitslosenhilfe insbesondere bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf diese beiden Hilfen. Die bestehenden Anrechnungsvorschriften würden keine ausreichenden Anreize zur Arbeitsaufnahme setzen, sondern eher dazu führen, dass Hilfeempfänger im Sozial- bzw. Arbeitslosenhilfebezug verharren und das Einkommen durch Schwarzarbeit aufbessern würden. Notwendig seien ferner Schritte, die den Nettolohnabstand, insbesondere zwischen Leistungsbeziehern und Erwerbstätigen mit mehreren Kindern, sichern würden. Notwendig sei ferner eine Deregulierung des Arbeitsmarktes. Hierzu müsse gehören, dass Teilzeitkräfte anteilig bei der Berechnung aller Schwellenwerte im Arbeits- und Sozialrecht berücksichtigt würden.

IV. Ausschussberatungen

Die Mitglieder der **Fraktion der SPD** erklärten, die Einführung einer – bedarfsorientierten – Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung würde zu einer unzulässigen Vermischung des Versicherungsprinzips in der Arbeitslosenversicherung mit dem Fürsorgeprinzip führen. Sie widerspreche dem Grundprinzip der Arbeitslosenversicherung, nur das Arbeitsentgelt für einen befristeten Zeitraum zu ersetzen und – durch die Befristung – dem Arbeitslosen einen Anreiz zu geben, schnellstmöglich eine neue Beschäftigung aufzunehmen. Der Hinweis auf die im Rahmen der Rentenreform verabschiedete Grundsicherung für Ältere und Erwerbsgeminderte gehe fehl, da das Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung dieses Anliegen keineswegs im Kontext eines Sozialversicherungszweiges, sondern bewusst völlig getrennt von und außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung, nämlich auf der kommunalen Ebene, regelt. Die ebenfalls von der Fraktion der PDS erhobene Forderung zur Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe werde schon heute weitestgehend im Rahmen der vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) geförderten Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe erprobt.

Die Mitglieder der **Fraktion der CDU/CSU** betonten, die Einführung einer Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung sei ein völlig falsches Signal und würde zur Verstärkung von Arbeitslosigkeit führen. Die Fraktion der CDU/CSU sei vielmehr für eine Zusammenlegung der Sozial- und Arbeitslosenhilfe, um die Verwaltungseffizienz zu steigern, Kosten zu verringern und Anreize für Arbeitslosenhilfe-

empfänger zu schaffen, sich aktiv um eine neue Beschäftigung zu bemühen.

Die Mitglieder der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** vertraten ebenfalls die Ansicht, dass die Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung zu einer unzulässigen Vermischung des Versicherungsprinzips der Arbeitslosenversicherung mit dem Fürsorgeprinzip führen würde. Schon aus den derzeit noch laufenden Modellvorhaben könne zweifelsfrei entnommen werden, dass die notwendige Reform der Sozial- und Arbeitslosenhilfe nicht in der Einführung einer entsprechenden Grundsicherung bestehen könne. Der Antrag der Fraktion der PDS sei populistisch und nicht durchdacht. Dies würde sich auch in den Forderungen zur Zusammenarbeit der Arbeitsämter und der Träger der Sozialhilfe zeigen, die schon weitestgehend im Rahmen der vom BMA geförderten Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe erprobt würden.

Die Mitglieder der **Fraktion der FDP** hoben hervor, dass die Einführung einer Grundsicherung jeden Anreiz für Arbeitslosenhilfeempfänger beseitigen würde, sich selbst um eine Beschäftigung zu bemühen. Die breite wissenschaftliche Diskussion zur Reform der Sozialhilfe zeige vielmehr, dass in vielen Fällen und insbesondere bei Familien mit Kindern das erzielbare Nettoeinkommen nur noch wenig über den Einkünften von Sozialhilfeempfängern liegen würde. Arbeit werde damit unattraktiv, Arbeitslosigkeit verfestigt und Schwarzarbeit gefördert.

Die Mitglieder der **Fraktion der PDS** erklärten, die Einführung einer Grundsicherung in der Arbeitslosenversicherung würde allen beim Arbeitsamt registrierten Arbeitslosen, die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten könnten, einen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung geben. Damit wäre die finanzielle Unterstützung zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes aus einer Hand und ohne überflüssige Doppelverwaltung gewährleistet. Gleichzeitig entstünde ein einheitlicher Anspruch auf Beratung, Betreuung und Förderung durch die Arbeitsämter für alle Arbeitslosen auf der Grundlage des SGB III. Auch dürfe die Sozialhilfe nicht länger als letztes Auffangnetz für Arbeitslose missbraucht werden. In den vergangenen fünf Jahren sei der Anteil der arbeitslos gemeldeten Bezieher deutlich angestiegen. Dadurch würden das Problem der Arbeitslosigkeit als auch die Unterstützung der Arbeitslosen immer stärker auf die Kommunen abgewälzt, auf eine Ebene, auf der diese Probleme nicht lösbar seien. Gut ein Drittel der Arbeitslosenhilfebezieher bezöge gleichzeitig ergänzende Sozialhilfe.

Berlin, den 20. März 2002

Peter Weiss (Emmendingen)
Berichterstatter

