

Forderungen des Deutschen Landkreistages zur Reform der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für Erwerbsfähige

Der Deutsche Landkreistag fordert ein neues einheitliches System zur Erwerbsintegration, als dessen Träger unter der unabdingbaren Voraussetzung einer verfassungsrechtlich abgesicherten Finanzierung die Landkreise zur Verfügung stehen. Nachfolgend werden zunächst die Eckpunkte für das neue System dargestellt (A.). Da die politische und gesetzgeberische Installierung eines neuen Systems gewisse Zeit beansprucht, werden sodann kurzfristig umsetzbare Forderungen zur Optimierung der bestehenden Systeme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bis zum In-Kraft-Treten des neuen Leistungsrechts erhoben (B.).

A. Eckpunkte für ein neues einheitliches System zur Erwerbsintegration

Zielsetzung

Kernstück der Reform von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbslose Personen muss die Schaffung eines einheitlichen Systems passiver und aktivierender Leistungen für eben diese Zielgruppe sein. Das neue System muss die Integration in den Arbeitsmarkt in den Vordergrund stellen und so einen Paradigmenwechsel zu den beiden bestehenden Hilfen für Erwerbsfähige herbeiführen. Das heißt, dass die Geldleistungen zum Lebensunterhalt (passive Leistungen) an die aktiven Arbeitsförderungsleistungen (Vermittlung, Qualifizierung, Fortbildung) und die Hilfen zur Überwindung persönlicher Vermittlungshindernisse, wie gesundheitliche Probleme, Sucht, Überschuldung, familiäre Probleme einschließlich der Frage nach Betreuung und Erziehung von Kindern, gekoppelt werden. Die staatlichen Unterhaltsleistungen sind sozusagen eine Anerkennung für Eigeninitiative und Teilnahme an Arbeitsförderungs- und sonstigen Hilfemaßnahmen.

Das Ziel der Aktivierung wird nur erreicht, wenn das neue System zur Erwerbsintegration die heutige Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Lebensunterhalt für den Personenkreis der Erwerbsfähigen vollständig ersetzt. Das neue System muss motivieren und Eigeninitiative erzeugen sowie den Erwerbslosen in seinem Bemühen durch maßgeschneiderte Angebote und Maßnahmen unterstützen. Eine Weitergeltung des Bundessozialhilfegesetzes für diesen Personenkreis als letztes Netz würde ein solches Ziel durch Indizierung eines gegenläufigen Verhaltens und Verharrens in der derzeitigen Situation verfehlen.

Die aktiven und passiven Leistungen müssen von einem Träger gewährt und aus einer Hand gesteuert werden. Dabei sollte ein Berater/Fallmanager den Erwerbslosen betreuen und eine durchgehende professionelle Steuerung des Integrationsprozesses sicherstellen.

Personenkreis

Das neue System zur Erwerbsintegration soll den Personenkreis der 18- bis 65-jährigen Erwerbsfähigen erfassen. Die Erwerbsfähigkeit ist sorgfältig zu prüfen. Dabei ist es unpraktikabel, zwischen Voll- und Teilerwerbsfähigkeit zu differenzieren. Um neue unbestimmte Rechtsbegriffe und Begriffsschärfen zu vermeiden, ist zur Negativabgrenzung auf den Begriff der vollen Erwerbsminderung im Sinne der gesetzlichen Rentenversicherung zurückzugreifen. Die unterschiedliche Erwerbsfähigkeit der Anspruchsberechtigten ist bei der Ausgestaltung der aktiven Leistungen zu berücksichtigen. So ist für diejenigen, die letztlich die Integration in das Erwerbsleben nicht schaffen, dem Gedanken der sozialen Aktivierung durch niederschwellige Angebote Rechnung zu tragen.



Leistungen

a) Aktive Leistungen

Unter aktiven Leistungen werden alle aktivierenden Maßnahmen wie Arbeitsvermittlung, Qualifizierung und Beschäftigung sowie soziale Hilfen (z. B. Sicherung der Kinderbetreuung oder Hilfen zur Überwindung persönlicher Vermittlungshindernisse wie gesundheitliche Probleme, Sucht, Überschuldung) verstanden. An vorderster Stelle steht das Fordern und Fördern der Selbsthilfe und Eigeninitiative der betroffenen Erwerbslosen, damit diese möglichst selbst den richtigen Weg in die Erwerbstätigkeit finden. In diesem Sinn obliegt es dem Träger der neuen Leistungen, den anspruchsberechtigten Erwerbslosen durch ein geeignetes aktivierendes Hilfeangebot zu unterstützen.

Anspruch auf aktive Leistungen besteht unabhängig von einem Bedarf an finanzieller Unterstützung zum Lebensunterhalt. Die aktiven Leistungen werden auf der Grundlage einer Fähigkeits- und Eignungsfeststellung durch ein Profiling- oder Assessmentverfahren und einer mit dem Erwerbslosen abgeschlossenen Zielvereinbarung gewährt.

b) Passive Leistungen

Voraussetzung für den Anspruch auf passive Leistungen, d. h. Geldleistungen, ist die aktive Mitwirkung und Eigeninitiative bei der Überwindung der Erwerbslosigkeit. Die passiven Leistungen sind ein Annex zu den aktiven Leistungen und eine Anerkennung von Eigeninitiative und Teilnahme an den Arbeitsförderungs- und sonstigen Hilfemaßnahmen. Sie stellen den Lebensunterhalt während dieser Maßnahmen sicher und werden abhängig von der wirtschaftlichen Bedürftigkeit und nach Pauschalsätzen gestaffelt gewährt. Mit einer Art Grundpauschale eines solchen Unterhalts- oder Erwerbsgeldes wird das zum Lebensunterhalt Notwendige abgedeckt. Mit den höheren Stufen werden der höhere Aufwand an Kleidung, Fahrtkosten, Schulungsmaterial u. Ä. berücksichtigt sowie finanzielle Anreize zur Überwindung der Erwerbslosigkeit gesetzt. Mit der Staffelung der Leistung in Pauschalsätzen sollen zugleich der heutige Verwaltungsaufwand merklich reduziert und Personalkapazitäten für die Betreuung und Beratung durch Fallmanager freigesetzt werden.

c) Verknüpfung von aktiven und passiven Leistungen

Aktive und passive Leistungen müssen aus einer Hand, von einem Träger gewährt werden. Eine Trennung zwischen einem Träger für die aktiven und die passiven Leistungen würde dazu führen, dass der Träger der passiven Leistungen keinen Einfluss auf die Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit hätte und der Träger der aktiven Leistungen kein Interesse an der Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit.

Wird die geschlossene Zielvereinbarung vom Erwerbslosen nicht eingehalten oder verweigert er seine Mitwirkung bei der Überwindung der Arbeitslosigkeit, können die Leistungen gekürzt werden. Gegebenenfalls verliert er seinen Anspruch ganz.

Soziale Absicherung

Die passiven Leistungen umfassen die Versicherungspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung und sozialen Pflegeversicherung. Bei einer Teilnahme nur an den aktiven Förderungsmaßnahmen sollte die Möglichkeit einer freiwilligen Versicherung eröffnet werden. Über eine Mitgliedschaft in der Rentenversicherung sollte unter Berücksichtigung von bereits erworbenen Mindestanwartschaften entschieden werden können.

Insgesamt sollte die soziale Absicherung neben dem unmittelbaren Ziel auch berücksichtigen, dass die Anreizfunktion für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im Sinne der vollen Einbeziehung in die Sozialversicherung bestehen bleibt.



Organisation

Grundsätzlich sind bei der Übertragung und Durchführung der Aufgabe eines einheitlichen Leistungsrechts vier Modelle vorstellbar:

1) Der Bund führt das neue System mit eigenen Behörden oder beliebigen Dritten aus:

Damit würden die Kommunen die Selbstverwaltungsaufgabe der Sozialhilfe zum Lebensunterhalt für Erwerbsfähige an den Bund abgeben und die Grundlage für die kommunale Beschäftigungspolitik und für kommunale Beschäftigungsprojekte verlieren. Strategien zur Integration Langzeitarbeitsloser durch Verknüpfung von Vermittlung und Qualifizierung mit sozialen Angeboten wie Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung wären in dieser Weise nicht mehr möglich. Ein solcher Weg wird abgelehnt, da die Stärke der Kommunen zur Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit nicht mehr genutzt würde.

2) Der Bund zieht die Kommunen im Wege der Bundesauftragsverwaltung zur Durchführung heran:

Die Kommunen würden eine Selbstverwaltungsaufgabe abgeben und das neue Leistungsrecht weisungsgebunden durchführen. Die Folge wäre, dass Eigengestaltungsmöglichkeiten stark abnehmen und überdies die Kommunen kein Eigeninteresse mehr hätten, eigene Haushaltsmittel zur Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit einzusetzen. Dieser Weg ist ebenfalls abzulehnen, da ein kommunales Engagement zur Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit nicht mehr zu erwarten wäre.

3) Der Bund überlässt den Ländern die Organisation der Aufgabenwahrnehmung:

Bei dieser Konstellation ist eine grundgesetzlich abgesicherte Finanzausstattung nicht möglich.

4) Der Bund bestimmt - mit einer verfassungsrechtlichen Absicherung des Finanzierungsaufwandes - Landkreise und kreisfreie Städte zu Aufgabenträgern:

Für diesen Weg sprechen die folgenden Erwägungen.

„ Städte und Landkreise haben mit der Erwerbsintegration von Sozialhilfeempfängern unter Beweis gestellt, dass mit einer kommunalen Beschäftigungspolitik, der Vielfältigkeit ihrer flankierenden Kompetenzen und der Vernetzung mit Politikfeldern wie Wirtschaftsförderung, Jugend- und Sozialpolitik die Langzeitarbeitslosigkeit wirksam bekämpft werden kann. Sie haben neue Wege und Strategien aufgezeigt, die bestätigen, dass die kommunale Ebene flexibler, angemessener und passgenauer auf vor Ort auftretende Problemlagen reagieren kann, als es bundeszentral gesteuerten Behörden möglich wäre.

„ Erst aus den kommunalen Erfahrungen erwuchs die Erkenntnis, dass die Langzeitarbeitslosigkeit durch den Einsatz eines ganzen Bündels von Maßnahmen wirksam angegangen werden kann. Dazu zählen die bei den Kommunen vorhandene soziale Infrastruktur wie Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung, Gesundheitsdienst genauso wie geeignete Beratung und Begleitung, Vermittlung und Qualifizierung.

„ Welche Strategie und welche Maßnahmen bei der Integration von Erwerbslosen mit unterschiedlichen Vermittlungshindernissen anzuwenden sind, kann vor Ort und im Einzelfall am besten entschieden werden. Daraus folgt, dass Entscheidungskompetenz und Finanzverantwortung vor Ort liegen müssen.

„ Die Kommunen haben ein hohes Interesse an der Lösung der Problemlagen der Langzeitarbeitslosigkeit, da die negativen Folgen auf das familiäre und gesellschaftliche Zusammenleben im kommunalen Raum wirken und damit die Kommunen auch dann zum Tätigwerden zwingen, wenn an sich andere Stellen zuständig sind.



„ Das Schwergewicht der neuen Leistungen liegt auf den persönlichen Hilfen zur Integration in das Erwerbsleben. Die passiven Leistungen sollen nur ein Annex zu den aktiven Leistungen sein. Die kommunale Ebene ist für die Erbringung und Gestaltung persönlicher Hilfen in Umsetzung ihrer Aufgaben zur kommunalen Daseinsvorsorge und der zum Selbstverwaltungsrecht gehörenden öffentlichen Fürsorge prädestiniert.

„ Die Kommunen sind in Erfüllung ihrer Aufgaben zur kommunalen Daseinsvorsorge sowie bei der Hilfe zur Pflege nahe an dem wohl allein zukunftsträchtigen Arbeitsmarkt für personenbezogene Dienstleistungen.

Finanzierung

Um zu einer verfassungsrechtlich abgesicherten Finanzierung der Kreise und kreisfreien Städte als Aufgabenträger zu gelangen, bedarf es einer Grundgesetzänderung, da nach geltendem Verfassungsrecht ein unmittelbarer Finanztransfer seitens des Bundes auf die Kommunen nicht möglich ist. Indirekte Finanzierungswege über die Länder bieten keine hinreichende Sicherheit und werden daher strikt abgelehnt.

Bei Änderung des Grundgesetzes kommen drei Finanzierungswege in Betracht, nämlich

- eine Änderung des Art. 104a Abs. 3 GG entsprechend den Vorschlägen des 61. Deutschen Juristentages,
- ein aufgabenspezifischer Belastungsausgleich entsprechend der Regelung in Art. 106a GG für den Personennahverkehr sowie
- eine verfassungsrechtlich abgesicherte Umsatzsteuerbeteiligung der Aufgabenträger.

Der Deutsche Landkreistag präferiert eindeutig eine der Mehrausgabenbelastung entsprechende, an Bedarfsindikatoren ausgerichtete Umsatzsteuerbeteiligung der Kreise und kreisfreien Städte, wobei Effizienzvorteile aus der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur Schaffung von Anreizstrukturen den Kommunen verbleiben müssen.

Zu den Beitragsmitteln zur Finanzierung der aktiven Arbeitsförderung fordert der Deutsche Landkreistag:

Bislang werden die aktiven Arbeitsförderungsmaßnahmen für die Empfänger von Arbeitslosenhilfe aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung finanziert. Nach Schätzung der Bundesanstalt für Arbeit werden dafür zurzeit ca. 4,5 Mrd. € einschließlich der Personalkosten aus Beitragsmitteln aufgewendet. Diese Mittel müssen für eine Übergangszeit für die Durchführung des neuen einheitlichen Leistungsrechts weiterhin für aktive Arbeitsförderungsmaßnahmen zur Verfügung stehen.

Für eine Übertragung und Verteilung dieser Mittel auf die Kommunen sind neben verfassungsrechtlichen Problemen auch Fragen der Verteilungsgerechtigkeit zu lösen. Die Übergangsproblematik sollte deshalb wie folgt gelöst werden: Die Kommunen entscheiden über den Anspruch auf aktive Arbeitsförderung im Benehmen mit den Arbeitsämtern, und die Bundesanstalt für Arbeit finanziert wie bisher die Maßnahmen. Der von der Bundesanstalt für Arbeit für diese Aufgabe zur Verfügung zu stellende Betrag sollte in der Höhe auf die heutige Größe festgelegt und in jährlichen Stufen bis auf null abgeschmolzen werden.



B. Optimierung der bestehenden Systeme von Arbeitslosenhilfe und Hilfe zum Lebensunterhalt für Erwerbsfähige bei verbindlicher Regelung der Kooperation

Die Schaffung eines neuen Leistungsrechts, das Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Lebensunterhalt für Erwerbsfähige ersetzt, bedeutet einen teilweisen Umbau des bestehenden sozialen Sicherungssystems, dessen Vorbereitung und Installierung eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt. Bis zum Inkrafttreten des neuen Systems zur Erwerbsintegration müssen deshalb die bestehenden Systeme von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe optimiert und zielgerichtet auf die Schaffung des neuen Systems hin geändert werden, um einen schrittweisen Einstieg einschließlich dem damit verbundenen Paradigmenwechsel einzuleiten und die Fortsetzung der entstandenen kommunalen Beschäftigungsprojekte auf der Grundlage der geänderten Rechtsvorschriften zu ermöglichen:

1. Die Hilfe zum Lebensunterhalt für Erwerbsfähige bleibt in kommunaler Trägerschaft und kommunaler Finanzverantwortung, die Arbeitslosenhilfe wird weiter bundesfinanziert und durch eine neu organisierte und effizientere Bundesanstalt für Arbeit ausgeführt. Die beiden Leistungen sind jedoch in Bezug auf die Bedürftigkeit, zumutbare Arbeit und Sanktionen zu vereinheitlichen. Die Arbeitslosenhilfe ist armutsfest auszugestalten.
2. Der Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt ist von Eigeninitiative und aktivem Bemühen um Arbeit und Beschäftigung abhängig zu machen. Der aktiven Arbeitsförderung ist der Vorrang vor der Geldleistung einzuräumen.
3. Arbeitslosen Sozialhilfeempfängern sind die Instrumente der aktiven Arbeitsförderung der Bundesanstalt für Arbeit zugänglich zu machen.
4. Die Regelungen des Job-AQTIV-Gesetzes zur Fähigkeits- und Eignungsfeststellung als Voraussetzung zum Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung und zur Umsetzung des Grundsatzes von Fördern und Fordern sind in das Bundessozialhilfegesetz zu übernehmen.
5. Die Vermittlungstätigkeit der Bundesanstalt für Arbeit ist gleichberechtigt für Dritte zu öffnen.
6. Zur Steuerung der regionalen Arbeitsmarktpolitik ist ein Gremium mit Vertretung der Kammern, der Wirtschaftsverbände und der Tarifpartner in Verantwortung der Landkreise und kreisfreien Städte in Betracht zu ziehen.
7. Zur Koordinierung der Leistungen von Arbeitsamt und Sozialhilfeträger sowie zur Gewährung der Leistungen aus einer Hand kommt eine Stelle in der Trägerschaft der Landkreise und kreisfreien Städte in Betracht, die im Sinne eines Fallmanagements die aktiven und passiven Leistungsprozesse steuert.
8. Arbeitsämter und Sozialhilfeträger werden durch einen Datenverbund rechtlich und tatsächlich in Lage versetzt, die zur Zusammenarbeit notwendigen Daten auszutauschen.

Nach: Positionspapier des Deutschen Landkreistages vom 10. Juli 2002.

