

Neuordnung der Arbeitslosenhilfe im Rahmen eines dreistufigen Systems

Bruno Kaltenborn

(Wirtschaftsforschung und Politikberatung, Bonn)



Die letzten Ausgaben des **IAB** *Werkstattbericht* im Überblick

- Nr. 3 **Arbeitsplatzmobilität nach Abschluss einer dualen Berufsausbildung**
18.4.2002 Befunde aus der IAB-Historikdatei 1992 bis 1997
- Nr. 4 **Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten – reale Entwicklung oder statistisches Artefakt?**
23.4.2002
- Nr. 5 **Das „ESF-BA-Programm 2000 - 2006“ und seine Umsetzung im ersten Jahr**
17.5.2002
- Nr. 6 **Studierende in „Männerfächern“**
5.7.2002 Eine Sonderauswertung der Konstanzer Studierendensurveys zu Aspekten der Sozio- und Bildungsbiografie
- Nr. 7 **Aufholprozess in Ostdeutschland kommt nur schleppend voran**
16.7.2002 Öffentliche Förderung bleibt weiterhin unverzichtbar – Ergebnisse des IAB-Betriebspanels Ost 2001
- Nr. 8 **Förderung von Existenzgründungen: Das ESF-BA-Programm im Zusammenspiel mit der Regelförderung des SGB III**
24.7.2002
- Nr. 9 **Aktivierende Arbeitsmarktpolitik**
26.7.2002 IAB-Colloquium „Praxis trifft Wissenschaft“ am 21. März 2002 in Mannheim – eine Tagungsdokumentation
- Nr. 10 **Kombilöhne im internationalen Vergleich**
1.8.2002 Eine Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung
- Nr. 11 **Wege aus der Arbeitsmarktkrise**
22.8.2002 Finanzpolitik, Ordnungspolitik, Arbeitsmarktpolitik und Tarifpolitik auf dem Prüfstand
- Nr. 12 **Zwischen Wunsch und Wirklichkeit**
3.9.2002 Tatsächliche und gewünschte Arbeitszeitmodelle von Frauen mit Kindern liegen immer noch weit auseinander
- Nr. 13 **Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt**
1.10.2002 Stellungnahme des IAB zum Bericht der „Hartz-Kommission“
- Nr. 14 **Beschäftigung von Arbeitslosen statt bezahlter Überstunden**
4.10.2002 Zwei Ansätze im Rahmen der freien Förderung durch die Bundesanstalt für Arbeit: Das Neuwied- und das Bayern-Modell
- Nr. 15 **Steigerung von Effizienz und Reputation in der Arbeitsvermittlung**
21.10.2002 Fragen der Privatisierung oder Modernisierung im Spiegel internationaler Ansätze und Erfahrungen

*Die Reihe „IAB Werkstattbericht“ gibt es seit 1991. Eine vollständige Themenübersicht finden Sie in den „**Veröffentlichungen**“ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Tel. 0911/179-3025).*

IAB *Werkstattbericht*

Nr. 16 / 25.11.2002

Redaktion

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik & Gestaltung

Monika Pickel, Elisabeth Strauß

Technische Herstellung

Hausdruckerei der BA

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung,
Regensburger Str. 104,
D-90327 Nürnberg
Tel.: 0911/179-3025

IAB im Internet: <http://www.iab.de>

Dort finden Sie u.a. ausgewählte **IAB** *Werkstattberichte* im Volltext zum Download

Rückfragen zum Inhalt an

Christian Brinkmann, Tel. 0911/179-3121
oder e-Mail: christian.brinkmann@iab.de

ISSN 0942-1688

Neuordnung der Arbeitslosenhilfe im Rahmen eines dreistufigen Systems

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	5
1 Einleitung	9
2 Ausgangslage	10
2.1 Passive Leistungen	10
2.2 Arbeitsmarktintegration	11
2.3 Inanspruchnahme und fiskalische Aufwendungen	11
2.4 Gegenwärtige Unzulänglichkeiten	15
3 Reformoptionen	16
3.1 Ausgestaltung der passiven Leistung(en)	16
3.1.1 Befristung und Erlöschen des Anspruchs	16
3.1.2 Bedarfsbemessung	19
3.1.3 Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung der Leistungsempfänger	21
3.1.4 Berücksichtigung von eigenem Erwerbseinkommen	22
3.1.5 Berücksichtigung von sonstigem eigenem Einkommen	25
3.1.6 Berücksichtigung von Vermögen	28
3.1.7 Familiensubsidarität	30
3.1.8 Freiwillige Zusatzversicherung	32
3.1.9 Zusammenfassung	33
3.2 Aktivierung und Organisation	34
3.2.1 Obligatorische Beschäftigungssuche oder obligatorische Maßnahme	34
3.2.2 Beschäftigungssuche	35
3.2.3 Zumutbarkeit	36
3.2.4 Sanktionen	38
3.2.5 Anwartschaftsbegründung durch subventionierte Beschäftigung	40
3.2.6 Gemeinsame Antragsformulare und Bescheide für Arbeitslosen- und Sozialhilfe	40
3.2.7 Gemeinsame Aktenführung	41
3.2.8 Organisation der Arbeitsmarktintegration von Arbeitslosen und erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern	41
3.2.9 Computergestütztes Matching	43
3.2.10 Experiment als Konzept	44
3.2.11 Zusammenfassung	45
3.3 Konsequenzen für ältere Arbeitnehmer und Arbeitslose	47
3.4 Fiskalischer Ausgleich	48
4 Resümee	48
Literaturverzeichnis	53

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Maximale Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld.....	11
Tabelle 2:	Schätzung des Arbeitskräftepotenzials unter den Sozialhilfeempfängern zum Jahresende 2001	14
Tabelle 3:	Ausgaben für Arbeitslosengeld und -hilfe im Jahr 2001	14

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Personen, die seit mehr als einem Jahr Arbeitslosenhilfe beziehen	12
Abbildung 2:	Bisherige Dauer des Arbeitslosenhilfebezugs	13

Kurzfassung

Gegenwärtig existieren drei verschiedene Unterstützungsleistungen für Erwerbsfähige, die zumindest überwiegend den Lebensunterhalt sicherstellen sollen: Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Dabei sind Arbeitslosengeld und -hilfe einerseits und Sozialhilfe andererseits nicht aufeinander abgestimmt, insbesondere gilt dies für Arbeitslosen- und Sozialhilfe.

Grundsätzlich bestehen mehrere Möglichkeiten einer verbesserten Abstimmung. Während sich inzwischen die Schaffung eines neuen einheitlichen Leistungssystems für bedürftige Erwerbsfähige abzeichnet, könnte eine Alternative in einer Befristung der Arbeitslosenhilfe, beispielsweise auf ein oder zwei Jahre, und ihrer Harmonisierung mit der Sozialhilfe bestehen. Damit würde anders als bei einem neuen einheitlichen Leistungssystem die Lebensstandardsicherung der Arbeitslosenhilfe nicht vollständig aufgegeben. Vorliegend werden Möglichkeiten zur Ausgestaltung aufgezeigt. Außerdem wird - die politische Debatte aufgreifend - eine gleichzeitige Begrenzung des Arbeitslosengeldes auf ein Jahr auch für ältere Arbeitslose in die Überlegungen einbezogen. Dabei soll insgesamt die Ausgestaltung eine Aktivierung der Leistungsempfänger möglichst unterstützen.

Insgesamt erscheint es kaum möglich, die gegenwärtigen Unzulänglichkeiten des Gesamtsystems ohne Abschaffung der Arbeitslosenhilfe zu lösen.

Die Befristung des Arbeitslosengeldes auf höchstens ein Jahr und die Befristung der Arbeitslosenhilfe dürfte zur Aktivierung der Leistungsempfänger bereits zu Beginn der Arbeitslosigkeit beitragen. Dies erscheint insofern bedeutsam, weil zu Beginn der Arbeitslosigkeit die Eingliederungschancen in der Regel am besten sind. Insgesamt beschränkt bereits die (engere) Befristung von Arbeitslosengeld und -hilfe die Möglichkeiten der Sozialhilfeträger durch subventionierte einjährige Beschäftigungen finanzielle Verantwortung zur Bundesanstalt für Arbeit und zum Bund zu verschieben.

Bei Befristung des Arbeitslosengeldes auf maximal ein Jahr und Befristung der Arbeitslosenhilfe könnten diese Leistungen enger an arbeitsmarktliche Aktivitäten gekoppelt werden. So könnte als zusätzliche Anspruchsvoraussetzung eine unmittelbar vorausgehende Erwerbstätigkeit vorgesehen werden. Als Alternative böte sich an, die Zeit seit der letzten Erwerbstätigkeit auf die Anspruchsdauer nicht anzurechnen. Außerdem könnte vorgesehen werden, dass ein entstandener Anspruch auf eine Lohnersatzleistung erlischt, wenn jemand weder dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht noch erwerbstätig ist.

Aus verfassungsrechtlichen Gründen dürfte eine Übergangsregelung bei der Befristung des Arbeitslosengeldes auf höchstens ein Jahr notwendig sein. Bei der Befristung der Arbeitslosenhilfe dürfte eine Übergangsregelung zwar nicht notwendig sein, gleichwohl sollte sie aus sozialpolitischen Gründen erwogen werden.

Entscheidendes Hindernis für eine weitgehende Harmonisierung der Ausgestaltung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sind die notwendigerweise unterschiedlichen Systeme der Bedarfsbemessung. Während die im Anschluss an den Bezug von Arbeitslosengeld gezahlte Arbeitslosenhilfe von einem früheren Erwerbseinkommen abhängt, soll mit der Sozialhilfe das Existenzminimum der Familie sichergestellt werden. Falls die Arbeitslosenhilfe für ihren Empfängerkreis und deren Angehörige auch die Funktion der Sozialhilfe übernehmen soll, so könnte kaum sichergestellt werden, dass sie das Arbeitslosengeld nicht übersteigt. Als Ausweg böte sich an, das Arbeitslosengeld um eine analoge existenzsichernde und bedürftigkeitsgeprüfte Leistung zu ergänzen, allerdings würde dadurch die Komplexität des Gesamtsystems erhöht. Umgekehrt dürfte eine Bedarfsbemessung bei der Sozialhilfe analog der Arbeitslosenhilfe nicht in Betracht kommen, weil dann die Existenzsicherung nicht mehr gewährleistet wäre.

Die Sozialversicherung der Leistungsempfänger könnte harmonisiert werden, indem nicht nur für Bezieher von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, sondern auch für Bezieher von Sozialhilfe eine Pflichtversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung und in der sozialen Pflegeversicherung vorgesehen würde, wobei die Beiträge vom jeweiligen Leistungsträger (Bundesanstalt für Arbeit, Bund oder Sozialhilfeträger) zu übernehmen wären. Die regelmäßig bestehende Rentenversicherungspflicht für Arbeitslosenhilfeempfänger könnte entweder als bewusste Differenzierung zwischen Arbeitslosen- und Sozialhilfe beibehalten werden oder zur Harmonisierung mit der Sozialhilfe entfallen.

Hinsichtlich der Anrechnung von eigenem Einkommen und Vermögen erscheint eine weitgehende Harmonisierung zwischen Arbeitslosen- und Sozialhilfe möglich. Die Freistellung selbstbewohnten Wohneigentums von der Vermögensanrechnung sowohl bei der Arbeitslosen- als auch bei der Sozialhilfe erscheint unnötig großzügig. Falls die Freistellung nicht vollständig entfallen soll, könnte zumindest selbstbewohntes Wohneigentum angerechnet werden, das erst kurz vor der Arbeitslosigkeit bzw. dem Leistungsbezug angeschafft wurde. Zur Harmonisierung der beiden Leistungssysteme könnten für die Arbeitslosenhilfe die deutlich geringeren Vermögensfreibeträge der Sozialhilfe übernommen werden. Alternativ könnte zur bewussten Differenzierung der beiden Leistungssysteme bei einer befristeten Arbeitslosenhilfe auf eine Vermögensanrechnung gänzlich verzichtet werden.

Die Familiensubsidiarität, die Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen von Angehörigen, kann teilweise harmonisiert werden. Der Vorrang von Unterhaltsansprüchen gegenüber Eltern und Kindern kann bei volljährigen Sozialhilfeempfängern kaum durchgesetzt werden, wenn diese und/oder ihre Verwandten ihre Rechte kennen. Eine effektive Ausgestaltung dieses Vorrangs erscheint kaum möglich. Falls dies dennoch möglich sein sollte, könnte der Vorrang auch für die Arbeitslosenhilfe übernommen werden. Andernfalls sollte der Verwandtenunterhalt für Volljährige eingeschränkt werden oder der Vorrang gegenüber der Sozialhilfe entfallen.

Im Zusammenhang mit der engeren Befristung des Arbeitslosengeldes könnte die Einführung einer freiwilligen Zusatzversicherung für eine verlängerte Bezugsdauer erwogen werden. Dadurch würden allerdings langfristige Leistungsansprüche aufrecht erhalten, die durch die vorliegend erörterte Reform gerade vermieden werden sollen.

Die Verpflichtung zur Beschäftigungssuche für Leistungsbezieher und ihre Überprüfung und ggf. Sanktionierung soll den Vorrang der Selbsthilfe durchsetzen. Allerdings dürfte die Sanktionierung unabhängig von ihrer Ausgestaltung im Detail generell nur beschränkt wirksam sein, da einzelne Leistungsempfänger ihnen immer entgehen werden. Soweit angedrohte Sanktionen zu einer lediglich vorgetäuschten Beschäftigungssuche führen, werden

- die Vermittler mit vermittlungsfremden Tätigkeiten belastet und
- Arbeitgeber unnötig mit unmotivierten Bewerbern konfrontiert; dadurch wird die Attraktivität anderer Möglichkeiten der Personalrekrutierung erhöht.

Bei einem enger befristeten Arbeitslosengeld und einer befristeten Arbeitslosenhilfe könnte erwogen werden, anstelle der Arbeitsbereitschaft und entsprechender Bemühungen eine etwa dreimonatige obligatorische Maßnahmeteilnahme zu Beginn des Bezugs von Arbeitslosenhilfe vorzusehen. Die Ankündigung einer obligatorischen Maßnahme dürfte nicht nur während der Teilnahme, sondern auch bereits während des Bezugs von Arbeitslosengeld die Motivation zur Arbeitsaufnahme erhöhen. Da der Vorrang der Selbsthilfe bei der Sozialhilfe kaum entfallen kann, könnte im Interesse der Harmonisierung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe der Wegfall des Vorrangs auf das Arbeitslosengeld beschränkt werden. Allerdings könnte eine Sanktionierung der Aufgabe einer Beschäftigung kaum aufrecht erhalten werden. Als problematisch könnte sich auch der Umfang des betroffenen Personenkreises und die vermutlich damit verbundenen hohen Maßnahmekosten erweisen.

Soweit die Verpflichtung zur Beschäftigungssuche und damit auch die Regelungen zur Zumutbarkeit und Sanktionierung aufrechterhalten werden, können und sollten sie weitgehend zwischen Arbeitslosengeld und -hilfe einerseits und Sozialhilfe andererseits harmonisiert werden.

Hinsichtlich der Anforderungen an die Beschäftigungssuche sollten die Erfahrungen mit der zum Jahresbeginn 2002 eingeführten obligatorischen Eingliederungsvereinbarung für Arbeitslose abgewartet werden.

Bei der Zumutbarkeit sollte der anfängliche „Entgeltenschutz“ während des ersten halben Jahres der Arbeitslosigkeit beibehalten werden, anschließend könnten alle Beschäftigungen als zumutbar gelten, die nicht zu einer Verminderung des Nettoeinkommens führen. Dabei sollten beim Nettoeinkommen anders als gegenwärtig jeweils auch Sozialleistungen berücksichtigt werden. Entsprechend werden regelmäßig nur Beschäftigungen mit einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden wöchentlich unzumutbar sein, wenn durch die Beschäftigungsaufnahme entfallende Lohnersatzleistungen nicht vollständig kompensiert werden.

Bei der Sanktionierung sollte vermieden werden, dass aus dem Wegfall von Arbeitslosengeld oder -hilfe ein (erhöhter) Sozialhilfeanspruch resultiert. Gleichzeitig sollte jedoch auch gewährleistet werden, dass die Sozialhilfe das Existenzminimum garantiert. Um beiden Anforderungen gerecht zu werden, bieten sich zwei Lösungsmöglichkeiten an:

- Die Sanktionierung von Arbeitslosengeld und -hilfe erfolgt nur, soweit der Leistungsempfänger und seine Angehörigen durch die Sanktionierung nicht (vermehrt) sozialhilfebedürftig werden. Im Ergebnis werden damit teilweise die Sanktionierungsmöglichkeiten der Sozialhilfe auf Arbeitslosengeld und -hilfe übertragen. Dieses Verfahren ist administrativ aufwändig.
- Bei erwerbsfähigen Personen, die eine Beschäftigung aufgegeben haben oder bei denen der begründete Verdacht einer unzureichenden Beschäftigungssuche besteht, werden Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe vollständig entzogen. Gleichzeitig mit dem Entzug wird den Betroffenen angeboten, dass sie *jederzeit* mit Wirkung für die Zukunft die entzogenen Sozialleistungen wieder erhalten können, sobald sie eine zugewiesene Tätigkeit für einen bestimmten Zeitraum ausführen.

Die zweite Variante ist vermutlich wirksamer, allerdings erfordert sie die möglicherweise kostenträchtige Bereitstellung von Arbeitsgelegenheiten.

Sozialhilfeträger können gegenwärtig die finanzielle Verantwortung für ihr Klientel zunächst auf die Bundesanstalt für Arbeit und anschließend den Bund übertragen, indem sie eine Beschäftigung für mindestens ein Jahr subventionieren und so dem Hilfeempfänger zu einem (neuen) Anspruch auf Arbeitslosengeld und anschließend Arbeitslosenhilfe verhelfen. Dies könnte vermieden werden, wenn subventionierte Beschäftigungen trotz Beitragspflicht nicht zur Begründung eines neuen Anspruchs auf Arbeitslosengeld dienen. Dabei könnte ggf. nach der Art der Subventionierung differenziert und/oder eine zeitliche Begrenzung vorgesehen werden. Insgesamt ist allerdings eine Beitragspflicht, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld begründen kann, verfassungsrechtlich möglicherweise problematisch.

Sofern nicht eine bewusste Differenzierung zwischen Arbeitslosen- und Sozialhilfe erfolgt, könnten ergänzend zu den für die Arbeitslosenhilfe erforderlichen Angaben auf einem Antragsformular zugleich auch die für die Sozialhilfe notwendigen weiteren Angaben erhoben werden. Anschließend könnte ein einheitlicher Arbeitslosen- und Sozialhilfebescheid erstellt werden. Die Aktenführung für Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe und aktivierende Maßnahmen sollte möglichst einem einheitlichen System folgen, auf das alle beteiligten Institutionen Zugriff haben. Außerdem sollte möglichst eine Verknüpfung mit den Arbeitgebermeldungen über Aufnahme, Beendigung und Entgelt einer Beschäftigung erfolgen.

Eine Neuordnung der Zuständigkeiten für die Arbeitsmarktintegration sollte sich anders als gegenwärtig möglichst nicht an der Erwerbsbiographie, sondern an der aktuellen Problemlage orientieren. Abgesehen von der Möglichkeit gradueller Verbesserungen bietet sich hierfür eine eigenständige, neue Institution an. Diese könnte in eigener Verantwortung handeln und eine erfolgsabhängige Vergütung von Arbeits- und Sozialämtern erhalten oder auf Basis von Vorgaben dieser beiden Behörden. Vorteilhaft wäre es, wenn entweder durch gesetzliche Regelung oder durch Verständigung auf lokaler Ebene die einsetzbaren Instrumente nicht von der Art des Leistungsbezugs abhängig gemacht würden.

Alternativ oder ergänzend zu dieser eigenständigen, neuen Institution könnten private Vermittler einbezogen werden. Vorteilhaft wäre der Wettbewerb um die besten Integrationsstrategien. Nachteilig könnte sein, dass sich die privaten Vermittler auf die lukrativen Fälle konzentrieren werden. Von Nachteil könnte auch sein, dass durch die Marktsegmentierung die Markttransparenz sinkt.

Das Matching von Stellenangeboten und -gesuchen sollte möglichst weitgehend automatisch erfolgen. Bei Eingabe oder Änderung eines Stellenangebots wird sofort nach passenden Bewerbern gesucht und Vermittler und nach einer Erprobungsphase auch Unternehmen und Bewerber werden unmittelbar informiert. Dies setzt allerdings insbesondere eine geeignete Datenstruktur und eine gute Pflege des Datenbestandes voraus. Überdies dürfte die Implementierung zeit- und kostenintensiv sein.

Über die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit der vorliegend skizzierten Reformoptionen können kaum verlässliche Prognosen abgegeben werden. Auch für andere arbeitsmarktpolitische Instrumente liegen kaum valide Prognosen über die Wirksamkeit vor. Daher liegt es nahe, das Experiment zum Konzept zu machen. Die befristete Erprobung ggf. auch widersprüchlicher Instrumente auf regionaler Ebene ermöglicht bei einer entsprechenden Ausgestaltung (Kontrollgruppen) und Evaluierung eine Folgenabschätzung vor einer flächendeckenden Einführung.

Ältere Arbeitnehmer und Arbeitslose könnten durch die Kombination mehrerer Reformoptionen besonders betroffen sein. Insgesamt dürfte es dadurch für ältere Arbeitnehmer und ihre Arbeitgeber deutlich weniger attraktiv werden, Sozialleistungen für einen vorgezogenen Ruhestand einzuplanen. Andererseits könnte es als unausgewogen angesehen werden, die soziale Absicherung von älteren Arbeitslosen deutlich zu beschränken, ohne gleichzeitig den Arbeitsmarkt für diesen Personenkreis stärker zu öffnen. Daher sollte erwogen werden, Einstellungshemmnisse speziell zu Lasten älterer Arbeitsloser zu beseitigen. Auch könnte erwogen werden, älteren Arbeitnehmern nach langjähriger Beitragszahlung Ansprüche auf beschäftigungssichernde Maßnahmen einzuräumen. Zur Vermeidung von Härten könnte übergangsweise oder dauerhaft älteren Arbeitslosen eine längere Bezugsdauer für die Arbeitslosenhilfe eingeräumt werden. Auch könnte bei diesem Personenkreis die Anrechnungsfreiheit für selbstbewohntes Wohneigentum beibehalten werden.

Durch die Befristung des Arbeitslosengeldes auf höchstens ein Jahr und die Befristung der Arbeitslosenhilfe werden die Bundesanstalt für Arbeit bzw. die Beitragszahler und der Bund entlastet und die Kommunen belastet. Hierfür müsste sicherlich ein Ausgleich vorgesehen werden. Dabei bietet es sich an, diesen Ausgleich im Zusammenhang mit der ohnehin anstehenden Gemeindefinanzreform und unter Einbeziehung der ebenfalls vorgesehenen Gewerbesteuerreform zu regeln.

1 Einleitung

Gegenwärtig existieren drei verschiedene Unterstützungsleistungen für Erwerbsfähige, die zumindest überwiegend den Lebensunterhalt sicherstellen sollen: das befristete Arbeitslosengeld, die anschließend unbefristet gewährte Arbeitslosenhilfe und die ggf. ergänzend oder statt dessen gewährte Sozialhilfe. Während das beitragsfinanzierte Arbeitslosengeld und die bundesfinanzierte Arbeitslosenhilfe von der Bundesanstalt für Arbeit administriert werden, sind für Finanzierung und Administration der Sozialhilfe die Kommunen zuständig. Arbeitslosengeld und -hilfe einerseits und die Sozialhilfe andererseits sind nur unzureichend aufeinander abgestimmt, insbesondere gilt dies für Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Dies führt zu Inkonsistenzen bei den finanziellen Leistungen und Ineffizienzen bei der Arbeitsmarktintegration der Betroffenen.

Entsprechend intensiv wird über die Reform von Arbeitslosen- und Sozialhilfe diskutiert. Parteiübergreifend besteht ein weitgehender Konsens über die Notwendigkeit einer Reform. Dabei bestehen grundsätzlich mehrere Möglichkeiten einer Neugestaltung. So kann etwa ein einheitliches System für alle Erwerbsfähigen oder sogar für alle Bedürftigen vorgesehen werden. In diese Richtung weisen beispielsweise die im Juni 2002 vorgelegten Konzepte der Bertelsmann Stiftung [2002] und des Deutschen Landkreistages (FRIEDRICH [2002]) sowie der im August 2002 vorgelegte Abschlussbericht der nach ihrem Vorsitzenden benannten sog. HARTZ-Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ der Bundesregierung (HARTZ u.a. [2002])¹. Anders als bei der Arbeitslosenhilfe kann zur Leistungsbemessung dabei nicht auf ein früheres Arbeitsentgelt zurückgegriffen werden, weil nicht alle Leistungsempfänger vorher erwerbstätig waren. Die gegenwärtige Lebensstandardsicherung der Arbeitslosenhilfe kann daher kaum auf ein neues, einheitliches Leistungssystem übertragen werden.

Falls die gegenwärtige Lebensstandardsicherung der Arbeitslosenhilfe nicht vollständig aufgegeben werden soll, könnte eine befristete Arbeitslosenhilfe im Anschluss an den Bezug von Arbeitslosengeld aufrecht erhalten werden. Dabei bietet sich dann allerdings eine partielle Harmonisierung mit der Sozialhilfe (oder einem künftigen neuen Leistungssystem für bedürftige Erwerbsfähige) an. Vorliegend werden Möglichkeiten zur Ausgestaltung aufgezeigt.² Dabei wird von einer engen Befristung der Arbeitslosenhilfe, beispielsweise auf ein oder zwei Jahre ausgegangen. Außerdem wird - die politische Debatte aufgreifend - eine gleichzeitige Begrenzung des Arbeitslosengeldes auf ein Jahr auch für ältere Arbeitslose in die Überlegungen einbezogen. Dabei soll insgesamt die Ausgestaltung eine Aktivierung der Leistungsempfänger möglichst unterstützen.

Zunächst wird in Kapitel 2 die Ausgangslage skizziert, der Anhang enthält ergänzende Abbildungen zur bisherigen Bezugsdauer von Arbeitslosenhilfe. In Kapitel 3 werden Reformoptionen aufgezeigt. Dabei wird insbesondere auf die Ausgestaltung der passiven Leistung(en) eingegangen. Ergänzend werden ausgewählte Aspekte hinsichtlich Aktivierung und Organisation skizziert. In Kapitel 4 wird ein Resümee gezogen.

¹ Die Bundesregierung hat bereits am 21. August 2002 die schrittweise Umsetzung des Konzepts der Kommission beschlossen. Auch der Koalitionsvertrag zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen auf Bundesebene für die 15. Legislaturperiode (2002 bis 2006) vom 16. Oktober 2002 sieht die Umsetzung des Konzepts „Punkt für Punkt“ vor.

² Als die vorliegende Expertise im Frühsommer 2002 entstand, war die Debatte um die Reform von Arbeitslosen- und Sozialhilfe noch offener. Entsprechend erschien das Reformszenario einer befristeten Arbeitslosenhilfe als Reformszenario realistischer als gegenwärtig. Vorliegend wird davon ausgegangen, dass die finanzielle Verantwortung für die passiven Leistungen (Arbeitslosengeld und -hilfe sowie Sozialhilfe) nicht verändert wird.

2 Ausgangslage

In diesem Kapitel wird kurz die Ausgangslage skizziert. Zunächst wird in Abschnitt 2.1 auf die passiven Leistungen (Arbeitslosengeld und -hilfe sowie Sozialhilfe) eingegangen und anschließend in Abschnitt 2.2 auf die Arbeitsmarktintegration. In Abschnitt 2.3 werden Inanspruchnahme der passiven Leistungen und Ausgaben hierfür skizziert. Abschnitt 2.4 leitet mit einer kurzen Darstellung gegenwärtiger Unzulänglichkeiten über zur Darstellung von Reformoptionen im folgenden Kapitel 3.

2.1 Passive Leistungen

Gegenwärtig existieren drei verschiedene Unterstützungsleistungen für Erwerbsfähige, die zumindest überwiegend den Lebensunterhalt sicherstellen sollen:

- Das befristete Arbeitslosengeld und die anschließend unbefristet gewährte Arbeitslosenhilfe können Arbeitslose im Anschluss an eine versicherungspflichtige Beschäftigung erhalten.³ Voraussetzung für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld ist grundsätzlich eine versicherungspflichtige Beschäftigung von mindestens zwölf Monaten innerhalb der letzten drei Jahre; Arbeitslosenhilfe wird seit dem Jahr 2000 nur noch im Anschluss an Arbeitslosengeld gewährt. Beide Leistungen werden von der Bundesanstalt für Arbeit administriert. Während es sich beim Arbeitslosengeld um eine Versicherungsleistung handelt, wird die Arbeitslosenhilfe aus Steuermitteln des Bundes finanziert. Gleichwohl hängt die Höhe beider Leistungen insbesondere vom zuvor erzielten Nettoentgelt ab. Die Arbeitslosenhilfe, ohnehin etwas geringer als das Arbeitslosengeld, ist darüber hinaus bedürftigkeitsgeprüft (Einkommens- und Vermögensanrechnung). Beide Leistungen sind - trotz der Bedürftigkeitsprüfung bei der Arbeitslosenhilfe - Lohnersatzleistungen. Mit den Leistungen wird nicht unbedingt der Lebensunterhalt des Arbeitslosen und ggf. seiner Familie sichergestellt. Ergänzend können (daher) insbesondere Wohngeld und Sozialhilfe bezogen werden.
- Demgegenüber ist die kommunale Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe nicht nur Arbeitslosen vorbehalten, sie wird vielmehr generell bei Bedürftigkeit gewährt. Die Sozialhilfe ist unabhängig von der Erwerbsbiographie. Sie soll anders als Arbeitslosengeld und -hilfe das Existenzminimum sicherstellen. Das Existenzminimum (Bedarf) hängt insbesondere von familiären Verhältnissen und Wohnkosten ab. Ähnlich wie bei der Arbeitslosenhilfe wird Einkommen und Vermögen angerechnet.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Arbeitslosengeld einerseits und der Arbeitslosen- und Sozialhilfe andererseits ist neben der fehlenden Bedürftigkeitsprüfung die Befristung des Arbeitslosengeldes. Dessen Anspruchsdauer hängt von der Dauer der versicherungspflichtigen Beschäftigung grundsätzlich in den letzten sieben Jahren und vom Lebensalter ab.⁴ Die maximale Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld in Abhängigkeit vom Lebensalter zeigt *Tabelle 1*.

³ Für Personen ab 58 Jahre ist die Beschäftigungssuche und damit die Arbeitslosigkeit nicht obligatorisch; vgl. hierzu Unterabschnitt 3.2.2.

⁴ Der 7-Jahres-Zeitraum ist nur dann relevant, wenn überhaupt ein Anspruch auf Arbeitslosengeld besteht. Dies setzt in der Regel eine versicherungspflichtige Beschäftigung von mindestens zwölf Monate innerhalb der letzten drei Jahre voraus.

Tabelle 1

Maximale Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld	
Lebensalter	Maximale Anspruchsdauer
Jahre	Monate
bis 44	12
45-46	18
47-51	22
52-56	26
ab 57	32

Anmerkung: Die tatsächliche Anspruchsdauer hängt neben dem Lebensalter auch von der Dauer versicherungspflichtiger Beschäftigung grundsätzlich in den letzten sieben Jahren ab.

Quelle: § 127 Abs. 2 SGB III

Im Extremfall führt gegenwärtig ein zusätzlicher Arbeitstag zu einem Anspruch auf das befristete Arbeitslosengeld und zu einem anschließenden unbefristeten Anspruch auf Arbeitslosenhilfe. Je nach individuellen und familiären Umständen besteht hier die Alternative im Bezug von Sozialhilfe, familiärem Unterhalt oder der Verweis auf die Selbsthilfe.

Insgesamt sind Arbeitslosengeld und -hilfe einerseits und Sozialhilfe andererseits nicht aufeinander abgestimmt. Beispielsweise kann eine Sanktionierung bei Arbeitslosengeld oder -hilfe (Sperrzeit wegen der Vereitelung einer Beschäftigung, Erlöschen des Anspruchs wegen fehlender Mitwirkung, Säumniszeit wegen eines Meldeversäumnisses) zu einem Sozialhilfeanspruch führen. Bei Arbeitslosengeld und -hilfe wird Erwerbseinkommen weniger

restriktiv als bei der Sozialhilfe angerechnet. Bei Arbeitslosengeld- oder -hilfeempfängern, die ergänzend Sozialhilfe beziehen, sind im Ergebnis die restriktiveren Anrechnungsregeln der Sozialhilfe maßgeblich. Dadurch subventioniert die Bundesanstalt für Arbeit bzw. der Bund indirekt die Sozialhilfeträger.

2.2 Arbeitsmarktintegration

Für die Arbeitsmarktintegration von Arbeitslosen sind die Arbeitsämter zuständig, für die Sozialhilfebezieher sind es die Sozialämter. Für arbeitslose Sozialhilfebezieher gibt es damit eine Doppelzuständigkeit. Dies gilt insbesondere auch für Personen, die ergänzend zu Arbeitslosengeld oder -hilfe Sozialhilfe beziehen.

Das den Arbeitsämtern zur Verfügung stehende Instrumentarium ist durch das SGB III und ergänzende Rechtsvorschriften (Anordnungen, Erlasse) stark standardisiert. Seit 1998 haben die Arbeitsämter jedoch mit der Freien Förderung die Möglichkeit, 10% des seinerzeit neu geschaffenen Eingliederungstitels nach ihrem Ermessen zur aktiven Arbeitsförderung einzusetzen.

Demgegenüber müssen die Sozialämter bei der Arbeitsmarktintegration nur wenige Rechtsvorschriften beachten. Das Bundessozialhilfegesetz ist hier durch ein hohes Maß an Flexibilität gekennzeichnet. Beispielsweise können die Sozialämter sowohl Arbeitnehmern als auch Arbeitgebern Zuschüsse nach einer Beschäftigungsaufnahme zahlen. Durch eine ggf. subventionierte versicherungspflichtige Beschäftigung erwerben die Sozialhilfeempfänger nach einem Jahr einen (neuen) befristeten Anspruch auf Arbeitslosengeld und haben nach dessen Auslaufen Anspruch auf die gegenwärtig unbefristete Arbeitslosenhilfe. Daher ist es den Sozialhilfeträgern durch eine einjährige Förderung einer Beschäftigung möglich, die finanzielle Verantwortung dauerhaft auf die Bundesanstalt für Arbeit (Arbeitslosengeld, dauerhafte Arbeitsmarktintegration) bzw. den Bund (Arbeitslosenhilfe) zu verlagern.

2.3 Inanspruchnahme und fiskalische Aufwendungen

Im folgenden wird zunächst der relevante Personenkreis dargestellt. Danach wird auf die passiven Leistungen (Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe) eingegangen, geschlossen wird mit den aktiven Leistungen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die vorgestellten Daten von unterschiedlicher Zuverlässigkeit sind; teilweise beruhen sie auf Schätzungen.⁵

Personenkreis

Im Zusammenhang mit einer Neuordnung der Arbeitslosenhilfe im Rahmen eines dreistufigen Systems ist vorrangig der Personenkreis der erwerbsfähigen Leistungsbezieher von Interesse.

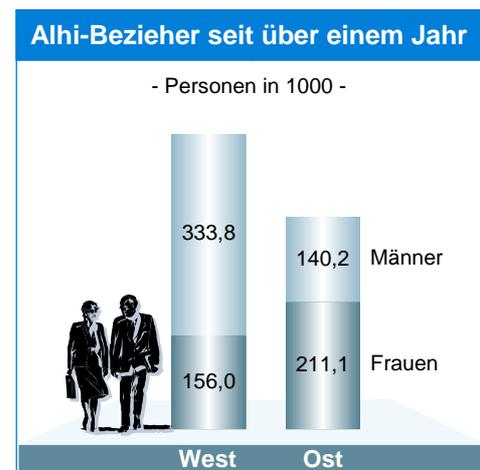
Im Jahresdurchschnitt 2001 gab es bei 3,85 Mio. Arbeitslosen 1,72 Mio. Arbeitslosengeld- und 1,48 Mio. Arbeitslosenhilfeempfänger. Dieser Personenkreis war überwiegend arbeitslos und muss daher als erwerbsfähig angesehen werden.

Im Hinblick auf eine Befristung von Arbeitslosengeld und -hilfe auf (längstens) ein Jahr ist die Verteilung der Bezugsdauern bei diesen beiden Leistungen von besonderem Interesse. Während für das Arbeitslosengeld hierzu keine Daten vorliegen, stehen für die Arbeitslosenhilfe Angaben zur Verteilung der bisherigen Dauer des Bezugs von Arbeitslosenhilfe am 1. April 2001 zur Verfügung.⁶ Dabei wurden mehrere Bezugsperioden seit dem letzten Bezug von Arbeitslosengeld und damit seit Entstehen des Anspruchs zusammengefasst. Anfang April 2001 bezogen 1,42 Mio. Personen Arbeitslosenhilfe, davon 543.000 (38,1%) seit höchstens einem Jahr und 881.000 (61,9%) seit mehr als einem Jahr. Nähere Angaben enthält *Abbildung 1* und *Abbildung 2* (auf Seite 13).

Die 2,7 Mio. Empfänger von Sozialhilfe (laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen) am Jahresende 2001 hingegen sind überwiegend nicht erwerbsfähig.⁷ Knapp eine Million Sozialhilfeempfänger sind minderjährig, 190.000 (310.000) sind mindestens 65 Jahre (60 Jahre) alt. Aufgrund häuslicher Bindung können 270.000 Personen keiner Erwerbstätigkeit nachgehen. Aus gesundheitlichen Gründen können etwa 120.000 bis 150.000 Sozialhilfeempfänger nicht erwerbstätig sein. Insgesamt sind damit knapp eine Million Sozialhilfeempfänger im Alter von 18 bis 59 Jahren bzw. fast 1,1 Mio. Sozialhilfebezieher im Alter von 18 bis 64 Jahren erwerbsfähig. Davon sind annähernd 200.000 Personen tatsächlich erwerbstätig. Von den verbleibenden 800.000 bzw. 900.000 nicht Erwerbstätigen, aber Erwerbsfähigen sind 640.000 bzw. 680.000 Personen auch arbeitslos gemeldet. Die Einzelheiten zeigt Tabelle 2 (auf Seite 14).

Bei 1,4 Mio. Bedarfsgemeinschaften mit Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen am Ende des Jahres 2001 wurden in 84.000 Fällen Arbeitslosengeld und in 130.000 Fällen Arbeitslosenhilfe angerechnet (Doppelbezieher).

Abbildung 1



Anmerkung: Stand: 1. April 2001; mehrere Bezugsperioden seit dem letzten Bezug von Arbeitslosengeld und damit seit Entstehen des Anspruchs wurden zusammengefasst.

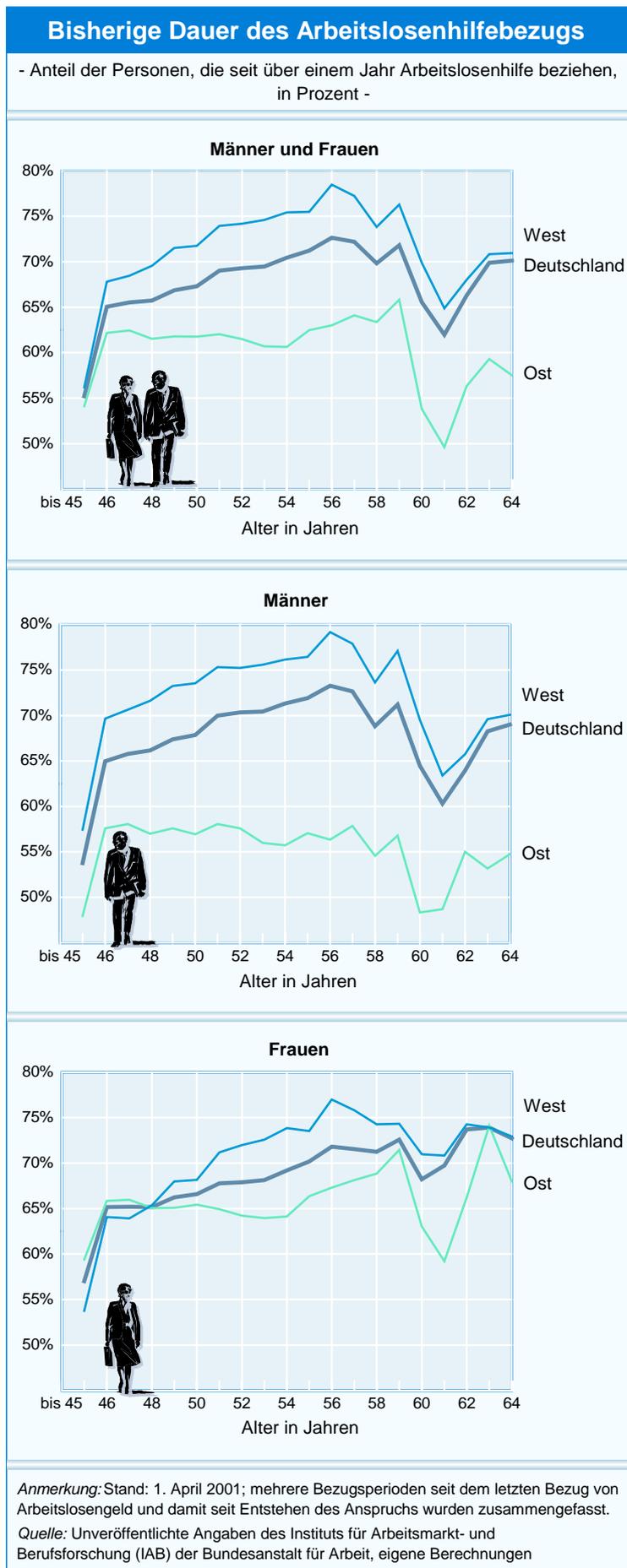
Quelle: Unveröffentlichte Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit, eigene Berechnungen.

⁵ Dieser Abschnitt ist teilweise KALTENBORN [2002] entnommen. Zu den fiskalischen Konsequenzen eines Wegfalls der Arbeitslosenhilfe für die verschiedenen Fiski vgl. KALTENBORN [2003].

⁶ Unveröffentlichte Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

⁷ Die folgende Berechnung folgt mit Ausnahme der Altersgrenzen der Berechnungsmethode des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung 2



**Passive Leistungen:
Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe**

Im Jahr 2001 wurden aus Beitragsmitteln 24,6 Mrd. € für das Arbeitslosengeld verausgabt. Den 1,72 Mio. Arbeitslosengeldempfängern flossen 14,6 Mrd. € unmittelbar zu. Die übrigen 10,0 Mrd. € wurden für die Sozialversicherung der Arbeitslosengeldempfänger verwendet.

Darüber hinaus hat der Bund im Jahr 2001 insgesamt 12,8 Mrd. € für die Arbeitslosenhilfe aufgewendet. Davon flossen den 1,48 Mio. Arbeitslosenhilfeempfängern 8,9 Mrd. € direkt zu. Die restlichen 3,9 Mrd. € sind für die Sozialversicherung der Leistungsbezieher bestimmt.

Die Einzelheiten zur Verteilung der Aufwendungen für Arbeitslosengeld und -hilfe zeigt *Tabelle 3 (Seite 14)*.

Gleichzeitig müssen die Krankenkassen für die Gesundheitsversorgung der Arbeitslosengeld- und -hilfebezieher Beträge in unbekannter Höhe aufwenden. Bei Renten- und Pflegeversicherung resultieren aus den Beiträgen für die Leistungsbezieher grundsätzlich erst Leistungsansprüche in späteren Kalenderjahren. Zudem teilen sich Bund und Länder hälftig das Wohngeld für die Leistungsempfänger. Die Höhe der Wohngeldausgaben für diesen Personenkreis ist nicht bekannt; insgesamt wurden im Jahr 2001 etwa 4,0 Mrd. € für Wohngeld verausgabt.

Zu den Aufwendungen für die Verwaltung liegen bislang kaum Angaben vor. Nach einer Schätzung der Bundesanstalt für Arbeit waren für die Administration der Arbeitslosenhilfe etwa 4.600 Jahreskräfte erforderlich.

Tabelle 2

Schätzung des Arbeitskräftepotenzials unter den Sozialhilfeempfängern zum Jahresende 2001		
Empfängergruppe	Sozialhilfeempfänger	
	Arbeitskräftepotenzial:	
	18-59-Jährige	18-64-Jährige
Empfänger von Sozialhilfe im engeren Sinne	2.698.862	
./. Minderjährige	997.082	
./. Personen ab 60 Jahre bzw. 65 Jahre	309.739	191.673
= Personen im Alter von 18-59 bzw. 18-64 Jahren	1.392.041	1.510.107
./. Nichterwerbstätige wegen häuslicher Bindung	269.976	271.923
./. Nichterwerbstätige wegen Krankheit, Behinderung, Arbeitsunfähigkeit	123.582	148.600
= (Brutto-) Arbeitskräftepotenzial	998.483	1.089.584
./. Erwerbstätige (Voll- und Teilzeit)	136.216	140.610
./. Nichterwerbstätige wegen Aus- und Fortbildung	51.275	51.619
= (Netto-) Arbeitskräftepotenzial	810.992	897.355
<i>Bestehend aus</i>		
Arbeitslosen	641.920	678.914
Nichterwerbstätigen aus sonstigen Gründen	169.072	218.441

Anmerkung: Sozialhilfeempfänger: Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen; mit Ausnahme der Altersgrenzen Berechnungsmethode des Statistischen Bundesamtes [1999, S. 28f]; die Zuordnung zum Personenkreis, der wegen häuslicher Bindung, Krankheit, Behinderung oder Arbeitsunfähigkeit nicht erwerbstätig sein kann, erfolgt vorrangig aufgrund einer Selbsteinschätzung der Hilfeempfänger.

Quelle: Unveröffentlichte Angaben des Statistischen Bundesamtes, eigene Berechnungen.

Tabelle 3

Ausgaben für Arbeitslosengeld und -hilfe im Jahr 2001		
Position	Arbeitslosengeld	Arbeitslosenhilfe
	Mrd. EUR	
Zahlungen an Leistungsbezieher	14,6	8,9
Krankenversicherungsbeiträge	3,9	2,0
Rentenversicherungsbeiträge	5,6	1,7
Pflegeversicherungsbeiträge	0,5	0,2
Summe	24,6	12,8

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

Passive Leistungen: Sozialhilfe

Am Jahresende 2001 gab es 2,7 Mio. Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen.⁸ Für diesen Personenkreis haben die Kommunen im Jahr 2001 für (laufende und einmalige) Hilfe zum Lebensunterhalt (ohne Hilfe zur Arbeit) 8,3 Mrd. € aufgewendet (Bruttoausgaben).⁹ Darüber hinaus haben die Kommunen für Krankenhilfe zugunsten von nicht krankenversicherten Empfängern laufender Hilfe einen nicht bekannten Betrag aufgewendet. Insgesamt haben die Kommunen im Jahr 2001 680 Mio. € für die Krankenhilfe im Rahmen der Hilfe in besonderen Lebenslagen außerhalb von Einrichtungen verausgabt (Bruttoausgaben). Darüber hinaus wurden 2000 für das

⁸ Im Folgenden vereinfachend als Sozialhilfe bezeichnet.

⁹ Hinzu kommen 0,1 Mrd. EUR einmalige Hilfen zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen für Personen, die nicht zugleich laufende Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen.

(seinerzeit noch maßgebliche) pauschalierte Wohngeld für knapp 1,3 Millionen Haushalte mit Bezug von Sozialhilfe oder Kriegsofopferfürsorge 1,9 Mrd. € aufgewendet; diesen Betrag zahlen Bund und Länder jeweils zur Hälfte.

Zu den Verwaltungsausgaben im Zusammenhang mit Sozialhilfe und Wohngeld liegen keine Angaben vor.

2.4 Gegenwärtige Unzulänglichkeiten

Das in den beiden Abschnitten 2.1 und 2.2 skizzierte gegenwärtige System ist mit verschiedenen Unzulänglichkeiten verbunden:

- Im Extremfall kann es von einem zusätzlichen Arbeitstag abhängen, ob ein Anspruch auf Arbeitslosengeld entsteht und anschließend mehrere Jahrzehnte Arbeitslosenhilfe gezahlt wird. Je nach individuellen und familiären Umständen besteht hier die Alternative im Bezug von Sozialhilfe, familiärem Unterhalt oder der Verweis auf die Selbsthilfe. Diese dauerhafte Differenzierung in Abhängigkeit von der Erwerbsbiographie erscheint insgesamt kaum verständlich.
- Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sind trotz grundsätzlich gleichen Zwecks kaum aufeinander abgestimmt. Dies kann im Einzelfall zu überraschenden Resultaten führen. Dies betrifft beispielsweise die Sanktionierung bei den beiden Lohnersatzleistungen, die teilweise durch die Sozialhilfe ausgeglichen wird, oder die indirekte Subventionierung der Sozialhilfeträger durch die Bundesanstalt für Arbeit oder den Bund, wenn ein Doppelbezieher eine Nebentätigkeit ausübt.
- Durch die Perspektive der Möglichkeit eines dauerhaften Bezugs von Arbeitslosenhilfe kann bei Beziehern von Arbeitslosengeld und -hilfe der Eindruck dauerhafter Absicherung entstehen. Dies kann dazu führen, dass Leistungsbezieher sich weniger um eine Beschäftigung bemühen bzw. bei der Auswahl einer Beschäftigung wählerischer sind als gesamtgesellschaftlich und möglicherweise auch individuell optimal.
- Die parallele Zuständigkeit von Arbeits- und Sozialamt für die Arbeitsmarktintegration von arbeitslosen Sozialhilfebeziehern ist tendenziell ineffizient.
- Im Zeitablauf kann sich die administrative Zuständigkeit für die Arbeitsmarktintegration einer Person aufgrund von Änderungen bei der passiven Leistung zeitweise oder dauerhaft verschieben. Dies beeinträchtigt die Kontinuität der Betreuung.
- Die gegenwärtigen Möglichkeiten für den Bund durch Rechtsänderungen, für die Bundesanstalt für Arbeit durch Sanktionierung von Leistungsempfängern und für die Sozialämter durch eine subventionierte einjährige Beschäftigung, die zu einem (neuen) Anspruch auf Arbeitslosengeld und anschließende Arbeitslosenhilfe führt, finanzielle Verantwortung auf jeweils andere Beteiligte zu verschieben, sind kontraproduktiv.

Die letzten drei Problemfelder sind wesentlich dadurch bedingt, dass die Verantwortlichkeit im gegenwärtigen System vergangenheits- und damit weder problem- noch zukunftsorientiert ist: Die Zuständigkeit für passive und damit auch für aktive Leistungen hängen von der Erwerbsbiographie, nicht jedoch von der aktuellen Problemlage und den Perspektiven ab.

Mit den im Folgenden skizzierten Reformoptionen sollen die genannten Unzulänglichkeiten möglichst beseitigt werden.

3 Reformoptionen

Entsprechend der Aufgabenstellung wird im Folgenden davon ausgegangen, dass es weiterhin die drei passiven Leistungen Arbeitslosengeld und -hilfe sowie die Sozialhilfe geben soll. Dabei soll Arbeitslosengeld auch älteren Arbeitslosen längstens ein Jahr gewährt werden. Die Arbeitslosenhilfe soll auf ein Jahr befristet werden. Die finanzielle Verantwortung für die passiven Leistungen soll nicht verändert werden.

Bei Beachtung dieses Rahmens werden im Folgenden Gestaltungsoptionen hauptsächlich für eine Neugestaltung der Arbeitslosenhilfe erörtert. Dabei wird davon ausgegangen, dass grundsätzlich eine weitgehende Harmonisierung insbesondere von Arbeitslosen- und Sozialhilfe angestrebt werden soll. Dadurch sollen willkürlich erscheinende Unterschiede bei weitgehend zweckgleichen Fürsorgeleistungen möglichst vermieden werden. Eine Angleichung sollte außerdem zu administrativen Erleichterungen führen. Eine gewisse Differenzierung - zumindest im öffentlichen Bewusstsein - kann jedoch im Interesse der Arbeitsmarktintegration wünschenswert sein: Anders als der eingetretene könnte der drohende soziale Abstieg in die Sozialhilfe eine Aktivierung bewirken. Dabei wird dieser soziale Abstieg nicht nur an den finanziellen Leistungen zu messen sein, sondern auch und entscheidend am sozialen Ansehen der Leistungen und ihrer Empfänger.

Zunächst wird in Abschnitt 3.1 auf die Ausgestaltung der passiven Leistung(en) eingegangen, anschließend werden in Abschnitt 3.2 ausgewählte Aspekte zur Aktivierung der Leistungsempfänger und damit zusammenhängende organisatorische Fragen erörtert. Die Gliederung ist allerdings nicht trennscharf, denn auch die Ausgestaltung der passiven Leistungen beeinflusst die Aktivierung. Besonders hervorzuheben sind hierbei die (kürzere) Befristung von Arbeitslosengeld und -hilfe (Unterabschnitt 3.1.1) und die Anrechnung von Nebenerwerbseinkommen (Unterabschnitt 3.1.4).

3.1 Ausgestaltung der passiven Leistung(en)

Im folgenden wird auf die Ausgestaltung der passiven Leistung(en) eingegangen. Dabei steht die Arbeitslosenhilfe im Mittelpunkt, ergänzend werden auch Arbeitslosengeld und Sozialhilfe berücksichtigt.

3.1.1 Befristung und Erlöschen des Anspruchs

Ein Anspruch auf Arbeitslosengeld setzt eine versicherungspflichtige Beschäftigung von mindestens zwölf Monaten innerhalb der letzten drei Jahre voraus (Anwartschaft). Ein Anspruch auf Arbeitslosenhilfe setzt den Bezug von mindestens einem Tag Arbeitslosengeld innerhalb des letzten Jahres voraus. Bei der Sozialhilfe existieren keine vergleichbaren Voraussetzungen.

Gegenwärtig ist das Arbeitslosengeld bei älteren Arbeitslosen ggf. auf mehr als ein Jahr befristet (vgl. Abschnitt 2.1), Arbeitslosen- und Sozialhilfe sind hingegen unbefristet. Allerdings wird die Arbeitslosenhilfe ebenso wie das Arbeitslosengeld längstens bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres gezahlt.

Ein Anspruch auf Arbeitslosengeld erlischt,¹⁰

- mit der Entstehung eines neuen Anspruchs auf Arbeitslosengeld;
- wenn seit seiner Entstehung vier Jahre vergangen sind.

¹⁰ Auf das Erlöschen nach Sperrzeiten von mindestens 24 Wochen wird in Unterabschnitt 3.2.4 eingegangen.

Bei Entstehung eines neuen Anspruchs erhöht sich die neue Anspruchsdauer um eine zuvor nicht ausgeschöpfte Anspruchsdauer, soweit dadurch insgesamt die nach dem Lebensalter maximal mögliche Anspruchsdauer nicht überschritten wird. Ein Anspruch auf Arbeitslosengeld entsteht an dem Tag, an dem die Anspruchsvoraussetzungen erstmalig erfüllt sind, d.h. regelmäßig mit der (ersten) Arbeitslosmeldung nach Erfüllung der Anwartschaft.

Entsprechend kann bis zu sechs Jahre nach der letzten versicherungspflichtigen Beschäftigung noch ein Anspruch auf Arbeitslosengeld geltend gemacht werden.¹¹

Ein Anspruch auf Arbeitslosenhilfe erlischt, wenn ein Jahr lang keine Arbeitslosenhilfe bezogen wurde. Die Frist verlängert sich um bis zu zwei Jahre auf insgesamt maximal drei Jahre, wenn

- Arbeitslosenhilfe wegen der Anrechnung von Einkommen oder Vermögen nicht gezahlt wurde,
- eine selbstständige Tätigkeit von mindestens 15 Stunden wöchentlich ausgeübt wurde,
- ein Kind unter drei Jahren betreut oder ein Angehöriger gepflegt wurde,
- Unterhaltsgeld bezogen wurde,¹²
- Übergangsgeld für die berufliche Eingliederung Behinderter bezogen wurde.

Ein Anspruch auf Sozialhilfe erlischt nicht.

Entsprechend der Aufgabenstellung soll das Arbeitslosengeld generell nicht mehr länger als ein Jahr gewährt werden und die bislang unbefristet gewährte Arbeitslosenhilfe auf ein Jahr befristet werden. Dies schränkt die Möglichkeiten der Sozialhilfeträger, durch eine subventionierte, anwartschaftsbegründende einjährige Beschäftigung von Sozialhilfeempfänger finanzielle Verantwortung zur Bundesanstalt für Arbeit (Arbeitslosengeld, Arbeitsmarktintegration) bzw. zum Bund (Arbeitslosenhilfe) zu verschieben.

Im Zusammenhang mit der (engeren) Befristung von Arbeitslosengeld und -hilfe ist es naheliegend, ggf. auch die Anwartschaft für das Arbeitslosengeld und die Fristen für das Erlöschen bei Arbeitslosengeld und -hilfe neu zu regeln.

Eine Arbeitsmarktintegration sollte möglichst rasch nach dem Ende einer Beschäftigung erfolgen. Daher erscheint es naheliegend, das Arbeitslosengeld an eine möglichst unmittelbar vorausgehende Beschäftigung zu knüpfen. Gleichwohl sollte es möglich sein, einen Arbeitslosengeldanspruch auch durch mehrere, nicht unmittelbar aufeinander folgende Beschäftigungen zu erwerben. Eine mögliche Regelung könnte daher als weitere Voraussetzung für einen Arbeitslosengeldanspruch eine zusammenhängende Beschäftigung von mehr als sechs Monaten innerhalb der letzten sieben Monate vor erstmaliger Antragstellung vorsehen. Der Zeitraum von mehr sechs Monaten stellt sicher, dass die Probezeit erfolgreich beendet wurde und ggf. sogar der gesetzliche Kündigungsschutz greift. Damit könnte auch Missbrauch vorgebeugt werden. Die Frist von sieben Monaten räumt einen Monat nach Ende der Beschäftigung ein,

¹¹ Hierzu muss erstmalig zwei Jahre nach Ende der letzten versicherungspflichtigen Beschäftigung Arbeitslosengeld beantragt werden. Der Zeitraum von sechs Jahren kann sich noch um Zeiten der Pflege oder Kindererziehung, einer selbstständigen Tätigkeit oder des Bezugs von Unterhalts- oder Übergangsgeld zwischen der letzten versicherungspflichtigen Beschäftigung und dem Entstehen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld noch verlängern.

¹² Eine weitere Verlängerung um ein Jahr ist ausnahmsweise möglich.

um sich arbeitslos zu melden. Aus arbeitsmarkt- oder sozialpolitischen Gründen könnte diese Frist um bestimmte Zeiten innerhalb gewisser Grenzen verlängert werden, beispielsweise um eine selbstständige Tätigkeit oder um Zeiten der Kindererziehung.

Alternativ könnte vorgesehen werden, auf die Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld auch Zeiten zwischen der letzten, mehr als sechs Monate umfassenden versicherungspflichtigen Beschäftigung und der erstmaligen Antragstellung anzurechnen. Auch hier könnten bestimmte Zeiten (selbstständige Erwerbstätigkeit, Kindererziehung) nicht angerechnet werden. Insgesamt würde dadurch die Motivation zu einer raschen Arbeitslosmeldung nach dem Ende einer Beschäftigung im Interesse einer zügigen Arbeitsmarktintegration erhöht.

Falls eine der vorstehenden Option aufgegriffen wird, böte es sich an, konsequenterweise auch die Frist von vier Jahren bis zum Erlöschen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld deutlich zu verkürzen oder an bestimmte Bedingungen zu knüpfen. Eine deutliche Verkürzung der Frist könnte jedoch dazu führen, dass ein Leistungsempfänger durch die Aufnahme einer Beschäftigung einen erworbenen Arbeitslosengeldanspruch verliert ohne einen neuen Anspruch zu erwerben. Dies könnte die Erwerbsmotivation beeinträchtigen und erscheint daher kontraproduktiv. Statt dessen könnte die Aufrechterhaltung eines erworbenen Anspruchs an die Ausübung einer Erwerbstätigkeit geknüpft werden. Wiederum könnten aus sozialpolitischen Gründen bestimmte Zeiten, beispielsweise Erziehungszeiten, gleichgestellt werden.

Analoge Regelungen müssten auch für die Aufrechterhaltung eines Anspruchs auf Arbeitslosenhilfe vorgesehen werden. Bei der Sozialhilfe hingegen wird eine analoge Regelung nicht in Betracht kommen.

Zur Vermeidung von Härten könnte übergangsweise oder dauerhaft älteren Arbeitslosen eine längere Bezugsdauer für die Arbeitslosenhilfe eingeräumt werden (vgl. auch Abschnitt 3.3).

Übergangsregelungen

Die Anwartschaft auf Arbeitslosengeld unterliegt anders als die Arbeitslosenhilfe dem Eigentumsschutz des Grundgesetzes. Daher wird bei einer engeren Befristung des Arbeitslosengeldes vermutlich eine langfristige (dreijährige) Übergangsregelung vorgesehen werden müssen, die sicherstellt, dass zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung bereits entstandene Anwartschaften erhalten bleiben. Eine entsprechende Übergangsregelung könnte beispielsweise vorsehen, dass innerhalb der nächsten drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes folgende Regelungen gelten:

- Voraussetzung für die Anwendung der Übergangsregelung ist zunächst, dass überhaupt ein Anspruch auf Arbeitslosengeld besteht. Dies setzt in der Regel eine versicherungspflichtige Beschäftigung von mindestens zwölf Monaten innerhalb der letzten drei Jahre voraus.
- Falls dies für den Arbeitslosen vorteilhaft ist, gelten anstelle der neuen die bisherigen Regeln für die Berechnung der Anspruchsdauer, wobei allerdings Beschäftigungszeiten seit Inkrafttreten der Änderung unberücksichtigt bleiben. Weiter könnte dies dahingehend eingeschränkt werden, dass dabei Beschäftigungszeiten nur insoweit berücksichtigt werden, als seither stets die Anwartschaft erfüllt war (zwölf Monate Beschäftigung innerhalb der letzten drei Jahre). Dadurch würden insbesondere Beschäftigungszeiten vor einer mehr als zweijährigen Erwerbsunterbrechung ausgeschlossen.

Bei der Arbeitslosenhilfe dürfte eine Übergangsregelung nicht zwingend notwendig sein, allerdings erscheint eine gewisse Ankündigungsfrist angemessen. Analog zur Übergangsfrist beim Wegfall der originären Arbeitslosenhilfe ab dem Jahr 2000 könnte vorgesehen werden, dass für Personen, die bei Inkraft-

treten der Neuregelung Arbeitslosenhilfe beziehen, die Befristung erst nach weiteren drei Monaten anwendbar ist. Eine großzügigere Übergangsregelung könnte vorsehen, dass für die Berechnung der bisherigen Bezugsdauer die Zeit vor Inkrafttreten der Neuregelung nicht berücksichtigt wird. Personen, die bereits bei Inkrafttreten der Neuregelung Arbeitslosenhilfe beziehen, würde dadurch ein weiteres Jahr des Arbeitslosenhilfebezugs ermöglicht.

3.1.2 Bedarfsbemessung

Bei einem dreistufigen Sicherungssystem für Arbeitslose aus Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe liegt die Idee degressiver Leistungen im Zeitablauf nahe. Anfangs soll die Versicherungsleistung „Arbeitslosengeld“ eine vergleichsweise komfortable Absicherung gewährleisten, um genügend Freiraum für eine berufliche Neuorientierung zu bieten. Die anschließende befristete Arbeitslosenhilfe soll den Übergang zur schließlich ggf. unbefristet folgenden, geringeren Sozialhilfe zeitweise „abfedern“.

Diese Idee ist jedoch nur dann zu verwirklichen, wenn das Arbeitslosengeld stets die Sozialhilfe übersteigt. Dies ist jedoch aufgrund der unterschiedlichen Bedarfsbemessungssysteme gegenwärtig nicht immer der Fall: Während der „Bedarf“ bei Arbeitslosengeld und auch Arbeitslosenhilfe von einem früheren Erwerbseinkommen abhängen, soll der Sozialhilfebedarf das sozio-kulturelle Existenzminimum der Familie gewährleisten.

Im gegenwärtigen System ist jedoch aufgrund der Möglichkeit des ergänzenden Bezugs von Sozialhilfe stets sichergestellt, dass auch ein Arbeitslosengeld- oder -hilfeempfänger mindestens das Sozialhilfeniveau erreichen kann. Falls die entsprechenden Ansprüche ausgeschöpft werden ist damit zumindest sichergestellt, dass das Leistungsniveau mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit nicht zunimmt.

Bei Beibehaltung der grundlegend unterschiedlichen Bedarfsbemessungssysteme von Arbeitslosengeld und Sozialhilfe ist keine realistische Reformperspektive erkennbar, die sicherstellt, dass das Arbeitslosengeld stets höher als die Sozialhilfe ist.¹³ Eine Angleichung der beiden unterschiedlichen Grundprinzipien der Bedarfsbemessung ist jedoch problematisch:

- Beim Arbeitslosengeld handelt es sich um eine Versicherungsleistung, die zeitweise das Risiko entgangenen Erwerbseinkommens abdecken soll („Schaden“). Eine Versicherungsleistung sollte nicht höher als der „Schaden“ sein, mithin sollte das Arbeitslosengeld das frühere Nettoerwerbseinkommen nicht übersteigen. Höhere Sozialleistungen können jedoch bei Geringverdienern oder einer größeren Familie notwendig sein, um zumindest das sozio-kulturelle Existenzminimum sicherzustellen.
- Mit der Sozialhilfe hingegen soll (zumindest) das sozio-kulturelle Existenzminimum sichergestellt werden. Dieses sozio-kulturelle Existenzminimum kann jedoch höher als ein Erwerbseinkommen sein. Eine Absicherung, die ausschließlich auf einem früheren Erwerbseinkommen basiert, wird kaum ein solches Existenzminimum garantieren können.

Im folgenden wird daher für eine Reform der Arbeitslosenhilfe davon ausgegangen,

- dass die unterschiedlichen Bedarfsbemessungssysteme für Arbeitslosengeld und Sozialhilfe grundsätzlich beibehalten werden und
- dass deswegen das Arbeitslosengeld nicht notwendigerweise höher als die Sozialhilfe ist.

Da gleichzeitig die Leistungen möglichst zeitlich degressiv gestaltet werden sollen, sollte die Arbeitslosenhilfe möglichst auch geringer als die Leistungen während des Bezugs von Arbeitslosengeld sein.

¹³ Eine solche, kaum realistische Reform könnte beispielsweise in einer eigenständigen Absicherung der Familienmitglieder (Kinder, Partner) bestehen.

Hierfür bieten sich folgende grundsätzliche Alternativen für die Bedarfsmessung bei der Arbeitslosenhilfe an:

- Bei grundsätzlicher Beibehaltung des gegenwärtigen Systems ist die Arbeitslosenhilfe weiterhin von einem früheren Erwerbseinkommen abhängig. Vorteilhaft ist hier, dass die Arbeitslosenhilfe nicht nur geringer als das Einkommen insgesamt beim Bezug von Arbeitslosengeld ist, sondern sichergestellt werden kann, dass die Arbeitslosenhilfe geringer als das Arbeitslosengeld ist. Nachteilig ist hingegen, dass bei dem weiterhin ggf. notwendigen ergänzenden Bezug von Sozialhilfe ohne weitere Änderungen auch künftig Arbeits- und Sozialamt für die Arbeitsmarktintegration parallel zuständig sind (für Alternativen vgl. Unterabschnitt 3.2.8).
- Die Arbeitslosenhilfe wird ersetzt oder ergänzt durch die Absicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums ähnlich wie bei der Sozialhilfe. Eine solche Absicherung müsste jedoch
 - sicherstellen, dass das Sozialhilfeniveau nicht überschritten wird, weil ansonsten die Leistungen das Einkommen während des Bezugs von Arbeitslosengeld übersteigen können,
und/oder
 - als ergänzende, ggf. bedürftigkeitsgeprüfte Leistung auch beim Bezug von Arbeitslosengeld gewährt werden.

Vorteilhaft bei einer entsprechenden Ausgestaltung eines solchen Systems könnte sein, dass ergänzende Sozialhilfe grundsätzlich nicht mehr notwendig ist und damit die Doppelzuständigkeit von Arbeits- und Sozialamt für die Arbeitsmarktintegration regelmäßig vermieden wird. Die Ausgestaltung der Absicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums müsste sich stark an der Sozialhilfe orientieren, um einerseits ergänzenden Sozialhilfebezug tatsächlich zu vermeiden und andererseits aus fiskalischen Gründen die Sozialhilfe zumindest nicht deutlich zu überschreiten. Allerdings kann die Doppelzuständigkeit ggf. auch auf andere Weise vermieden werden (vgl. hierzu Unterabschnitt 3.2.8). Nachteil eines solchen Systems wäre durch die ergänzende Absicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums bei der Arbeitslosenhilfe und ggf. auch beim Arbeitslosengeld, dass dadurch die Komplexität des Gesamtsystems und damit tendenziell auch der administrative Aufwand zunimmt.

Insgesamt erscheint es daher naheliegend, die Bedarfsmessung bei der Arbeitslosenhilfe weiterhin wie beim Arbeitslosengeld am früheren Nettoerwerbseinkommen zu orientieren, wenn die mögliche parallele Zuständigkeit von Arbeits- und Sozialamt für die Leistungsempfänger auf andere Weise vermieden werden kann (vgl. hierzu Unterabschnitt 3.2.8).

Würden die gegenwärtigen Regelungen der Bedarfsmessung für Arbeitslosengeld und -hilfe nicht verändert, so gäbe es im Zeitablauf (maximal) drei Sicherungsniveaus (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe).

Bei Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe kann sich gegenwärtig die Höhe des zugrundeliegenden Bemessungsentgelts unterscheiden. So werden insbesondere Einmalzahlungen beim Bemessungsentgelt für die Arbeitslosenhilfe nicht berücksichtigt und eine Herabbemessung aufgrund persönlicher Umstände ist hier weitergehender. Die regelmäßige jährliche Herabbemessung der Arbeitslosenhilfe würde bei einer engen Befristung dieser Leistung (weitgehend) bedeutungslos.¹⁴ Im Interesse einer administrativen Ver-

¹⁴ Sie wird nicht vollständig obsolet, wenn (wie beim Arbeitslosengeld und früher auch bei der befristeten sog. originären Arbeitslosenhilfe) bestimmte Unterbrechungen beim Bezug von Arbeitslosenhilfe ohne endgültigen Wegfall des Leistungsanspruchs und ohne Anrechnung auf die Bezugsdauer möglich sind.

einfachung würde es sich bei einer ohnehin eng befristeten Arbeitslosenhilfe anbieten, die Regelungen des Arbeitslosengeldes zum Bemessungsentgelt uneingeschränkt auch für die Arbeitslosenhilfe zu übernehmen.

Degressive Ausgestaltung

Um arbeitslosen Leistungsempfängern die Dringlichkeit eigenen Handels zu verdeutlichen, könnte eine degressive Ausgestaltung insbesondere des Arbeitslosengeldes, aber auch der Arbeitslosenhilfe zweckmäßig sein. Dies erschwert es, sich im System „einzurichten“. Dabei erscheint es wichtig, dass dies gleich zu Beginn der Arbeitslosigkeit deutlich wird. Entsprechend würde sich eine frühzeitige erstmalige Absenkung des Arbeitslosengeldes anbieten.

3.1.3 Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung der Leistungsempfänger

Anders als Sozialhilfeempfänger sind Bezieher von Arbeitslosengeld und -hilfe regelmäßig in der Kranken-, Renten- und Krankenversicherung versichert. Für nicht entsprechend versicherte Sozialhilfebezieher müssen jedoch die Sozialämter im Bedarfsfall auch die Kosten für medizinische Leistungen und für Pflegeleistungen übernehmen.

Mit der Rentenversicherungspflicht soll insbesondere einer möglichen Notlage im Alter vorgebeugt werden. Allerdings ist zum Zeitpunkt der Übernahme der Beiträge noch nicht bekannt, ob dies zur Vermeidung einer künftigen Notlage erforderlich ist. Entsprechend werden auch Arbeitslose begünstigt, bei denen dies im Sinne der Zielsetzung nicht notwendig ist. Im Interesse einer zielgenauen Verteilung staatlicher Leistungen liegt es zumindest bei der Arbeitslosenhilfe nahe, die Rentenversicherungsbeiträge nicht aus Steuermitteln zu finanzieren und entsprechend auch die Rentenversicherungspflicht für Bezieher von Arbeitslosenhilfe abzuschaffen. Dies steht auch in Einklang mit der Sozialhilfe; hier werden nur im Ausnahmefall Rentenversicherungsbeiträge übernommen. Allerdings führt dies aufgrund der umlagefinanzierten Rentenversicherung insgesamt kurzfristig nicht zu Mitteleinsparungen. Alternativ könnte die Rentenversicherung von Arbeitslosenhilfeempfängern auch zur bewussten Differenzierung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe beibehalten werden.

Anders als bei der Rentenversicherung werden mit der Krankenversicherung aktuelle Bedarfe abgedeckt, die ohne Absicherung ansonsten regelmäßig im Rahmen der Krankenhilfe der Sozialhilfe finanziert werden müssen. Daher liegt es hier nahe, die regelmäßige Pflichtversicherung in der Krankenversicherung und die Übernahme der Beiträge bei Empfängern von Arbeitslosengeld und -hilfe beizubehalten.

Eine ergänzende Pflichtversicherung in der Krankenversicherung mit Übernahme der Beiträge für Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe würde sich aus mehreren Gründen anbieten:

- das Nebeneinander von Krankenkassen und Sozialhilfeträgern bei der Finanzierung von medizinischen Leistungen wird (weitgehend) vermieden;
- Sozialhilfeempfänger erhalten die gleiche medizinische Versorgung wie andere Bevölkerungsteile;
- Vereinheitlichung mit der Arbeitslosenhilfe.

Allerdings würde eine Einbeziehung von Sozialhilfeempfängern in die gesetzliche Krankenversicherung zu Finanzverschiebungen zwischen Sozialhilfeträgern und Krankenkassen führen. Eigentlich war ohne-

hin bereits ab 1997 eine Einbeziehung von Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe in die Krankenversicherung vorgesehen,¹⁵ sie wurde jedoch bislang nicht realisiert.

Bei der Pflichtversicherung in der Pflegeversicherung bietet es sich an, dass sie - wie gegenwärtig grundsätzlich - einer Versicherung in der Krankenversicherung „folgt“: Sofern Leistungsempfänger in der Krankenversicherung versichert sind, sind sie in der Pflegeversicherung pflichtversichert. Die Beiträge sollten wie die Krankenversicherungsbeiträge ergänzend vom jeweiligen Leistungsträger übernommen werden.

3.1.4 Berücksichtigung von eigenem Erwerbseinkommen

Die Berücksichtigung von eigenem Erwerbseinkommen auf die beiden Lohnersatzleistungen Arbeitslosengeld und -hilfe unterscheidet sich von den Regelungen bei der Sozialhilfe.

Anders als bei der Sozialhilfe entfällt in bestimmten Fällen aufgrund einer Erwerbstätigkeit bzw. eines Arbeitsverhältnisses ein Anspruch auf Arbeitslosengeld und -hilfe unabhängig von der Höhe des erzielten Entgelts:

- Eine Erwerbstätigkeit von regelmäßig mindestens 15 Stunden wöchentlich schließt einen Anspruch auf Arbeitslosengeld und -hilfe grundsätzlich aus. Ausnahmen gelten für den Bezug von Teilarbeitslosengeld.
- Wird eine Entlassungsentschädigung gezahlt und die arbeitgeberseitige Kündigungsfrist nicht eingehalten, so ruht der Anspruch auf Arbeitslosengeld und -hilfe längstens bis zum Ablauf der Kündigungsfrist.
- Während ein Anspruch auf laufende Vergütung aus einem Arbeitsverhältnis besteht, ruhen Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe. Dieser Fall kann beispielsweise relevant sein, wenn nachträglich gerichtlich der Fortbestand eines Arbeitsverhältnisses festgestellt wird.
- Der Anspruch auf Arbeitslosengeld und -hilfe ruht während der Zeit, in der (rechnerisch) ein Urlaubsanspruch abgegolten wird (nach Ende des Arbeitsverhältnisses).

Im Übrigen wird Erwerbseinkommen, das aus einer Nebentätigkeit während des Bezugs von Arbeitslosengeld oder -hilfe erzielt wird, auf diese Lohnersatzleistungen angerechnet. Dabei ist der Zeitpunkt des Zuflusses anders als bei der Sozialhilfe irrelevant.¹⁶ Auf die Arbeitslosenhilfe wird darüber hinaus auch Erwerbseinkommen aus einer früheren Erwerbstätigkeit angerechnet, wenn es während des Bezugs von Arbeitslosenhilfe zufließt.

Demgegenüber wird auf die Sozialhilfe Erwerbseinkommen angerechnet, das während des Bezugs von Sozialhilfe zufließt. Anders als bei Arbeitslosengeld und -hilfe wird daher Erwerbseinkommen aus einer Erwerbstätigkeit während des Bezugs von Sozialhilfe dann nicht angerechnet, wenn es erst nach dem Bezug von Sozialhilfe zufließt.

Vor der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die drei Sozialleistungen können stets Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag, Kirchensteuer und Sozialabgaben abgesetzt werden. Außerdem können abgesetzt werden:

¹⁵ Vgl. Art. 28 Gesundheitsstrukturgesetz, BGBl. I 1992, S. 2266.

¹⁶ Allerdings muss irgendwann ein wirtschaftlicher Vorteil entstehen; dies ist z.B. nicht der Fall, wenn aufgrund der Insolvenz eines Schuldners kein wirtschaftlicher Vorteil resultiert.

- Vom Erwerbseinkommen aus einer Nebentätigkeit können vor der Anrechnung auf Arbeitslosengeld und -hilfe Werbungskosten abgesetzt werden; Werbungskosten sind Ausgaben, die durch die Einkommenserzielung *veranlasst* sind.
- Im übrigen (bei der Sozialhilfe generell und bei der Arbeitslosenhilfe vor der Anrechnung von Erwerbseinkommen aus einer früheren Erwerbstätigkeit) können nur die mit der Einkommenserzielung verbundenen *notwendigen* Ausgaben abgezogen werden. Allerdings können hier darüber hinaus Versicherungsbeiträge abgezogen werden, soweit diese Beträge gesetzlich vorgeschrieben oder nach Grund und Höhe angemessen sind. Bei der Arbeitslosenhilfe werden diese Ausgaben mit 3% des Einkommens pauschaliert, wenn der Arbeitslose und ggf. sein Partner in der Sozialversicherung versicherungspflichtig sind.

Vom verbleibenden Nettoerwerbseinkommen werden Anrechnungsfreibeträge gewährt; dies gilt jedoch nicht für die Anrechnung von Nettoerwerbseinkommen auf die Arbeitslosenhilfe, soweit das Einkommen aus einer früheren Erwerbstätigkeit resultiert:

- Bei Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe beträgt dieser Freibetrag 165 € monatlich, mindestens jedoch 20% des Arbeitslosengeldes.
- Demgegenüber ist bei der Sozialhilfe gesetzlich nur geregelt, dass ein Betrag in „angemessener“ Höhe abzusetzen ist. Die Festlegung erfolgt im Rahmen ihres Ermessens durch die Sozialämter, die Grenzen des Ermessens können ggf. gerichtlich überprüft werden. Dabei folgen die Sozialämter allerdings wohl meist den nicht verbindlichen¹⁷ Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge [1976; 1991] zum früheren Mehrbedarfzuschlag für Erwerbstätige, der 1993 durch den Absetzbetrag abgelöst wurde.¹⁸ Nach diesen Empfehlungen bleibt vom Nettoerwerbseinkommen zunächst ein Betrag in Höhe von 25% des Eckregelsatzes (ca. 72 € monatlich in Westdeutschland und ca. 69 € monatlich in Ostdeutschland) gänzlich anrechnungsfrei. Übersteigendes Nettoerwerbseinkommen bleibt zu 15% anrechnungsfrei, bis der Anrechnungsfreibetrag insgesamt 50% des Eckregelsatzes erreicht (ca. 143 € monatlich in Westdeutschland und ca. 138 € monatlich in Ostdeutschland). Wiederum übersteigendes Nettoerwerbseinkommen wird vollständig auf die Sozialhilfe angerechnet.

Insgesamt sind die Anrechnungsfreibeträge bei den beiden Lohnersatzleistungen großzügiger als bei der Sozialhilfe. Allerdings werden durch die großzügigeren Anrechnungsfreibeträge nicht Personen begünstigt, die ergänzend zu einer der beiden Lohnersatzleistungen Sozialhilfe beziehen. Hier werden in Höhe der Differenz der beiden Anrechnungsfreibeträge vielmehr die Kommunen zu Lasten der Beitragszahler bzw. des Bundes entlastet.

Da bei Arbeitslosengeld und -hilfe Erwerbseinkommen aus einer während des Leistungsbezugs ausgeübten Erwerbstätigkeit angerechnet wird und bei der Sozialhilfe während des Leistungsbezugs zufließendes Erwerbseinkommen aus einer früheren Erwerbstätigkeit zu einer Minderung der Sozialhilfe führt, kann es zu einer doppelten Anrechnung des gleichen Erwerbseinkommens kommen: Erwerbseinkommen aus einer Erwerbstätigkeit, die während des Bezugs von Arbeitslosengeld ausgeübt wird, wird zunächst auf das Arbeitslosengeld angerechnet. Falls das Erwerbseinkommen erst nach dem Ende des Anspruchs auf Arbeitslosengeld ausgezahlt wird, wird es nochmals auf die anschließende Sozialhilfe ange-

¹⁷ So BVerwG, Urteil vom 21. Dezember 2001, 5 C 27.00.

¹⁸ Die Richtlinien Baden-Württemberg sehen beispielsweise höhere Absetzbeträge für allein Erziehende vor; in Hessen gibt es keine landesweite Regelung, die kommunalen Sozialämter verfahren hier unterschiedlich (vgl. hierzu KALTENBORN [2001, S. 24]).

rechnet.¹⁹ Entsprechendes gilt auch für eine Nebentätigkeit während des Bezugs von Arbeitslosenhilfe, wenn das Entgelt während des anschließenden Bezugs von Sozialhilfe ausgezahlt wird; dies könnte bei einer Befristung der Arbeitslosenhilfe häufiger eintreten.

Zu einer faktisch doppelten Anrechnung des gleichen Erwerbseinkommens kann es auch kommen, wenn Arbeitslosengeld oder -hilfe aufgrund eines (rechnerischen) Arbeitsentgelts ruhen, dieses Arbeitsentgelt jedoch erst während des späteren Bezugs von Arbeitslosen- oder Sozialhilfe zufließt.

Die Berücksichtigung eigenen Erwerbseinkommens bei den drei Sozialleistungen sollte möglichst einheitlich und vereinfacht werden. Dies stößt allerdings auf erhebliche Probleme:

- Für die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld ist die Definition des Versicherungsfalls „keine Erwerbstätigkeit“ kaum verzichtbar. Dies müsste analog auch für die Arbeitslosenhilfe gelten, weil sonst bei einer umfangreicheren Erwerbstätigkeit ein bereits erschöpfter Anspruch auf Arbeitslosengeld vorteilhaft sein kann. Andererseits wird die Sozialhilfe als unterstes Sicherungssystem nicht auf Personen „ohne Erwerbstätigkeit“ beschränkt werden können. Hier dürfte daher kaum eine Harmonisierung möglich sein.
- Das Ruhen der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld während zumindest rechnerisch ein Anspruch auf eine Vergütung besteht (Abfindung bei vorzeitiger Lösung des Arbeitsverhältnisses, laufende - nachträgliche - Vergütung ohne Erwerbstätigkeit, Urlaubsabgeltung) soll einen Leistungsausschluss für Zeiten bewirken, in denen der Versicherungsfall nicht eingetreten ist. Dies erscheint inhaltlich gerechtfertigt. Bei der Arbeitslosenhilfe sollte nicht großzügiger verfahren werden, weil ansonsten ein erschöpfter Anspruch auf Arbeitslosengeld vorteilhaft sein kann. Andererseits existiert in der Sozialhilfe keine vergleichbare Regelung. Es sollte auch keine derartige Regelung eingeführt werden, weil auf die Sozialhilfe als unterste soziale Sicherung nur tatsächlich aktuell verfügbare Ressourcen angerechnet werden sollten. Gleichwohl wird zumindest bei länger andauerndem Ruhen von Arbeitslosengeld oder -hilfe auch regelmäßig die Sozialhilfe der Höhe nach versagt werden (aufgrund der Anrechnung von Einkommen und/oder Vermögen). Im Interesse der Harmonisierung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe könnte anstelle des Ruhens bei Arbeitslosengeld und -hilfe eine Anrechnung des entsprechenden ggf. auch nur rechnerischen Einkommens analog der Anrechnung von Einkommen aus einer Nebentätigkeit vorgesehen werden. Dies wird allerdings regelmäßig zum gleichen Ergebnis führen, nämlich der Versagung der Leistungen. Eine Harmonisierung der Regelungen erscheint daher hier weniger dringlich. Allerdings würde eine Einkommensanrechnung anstelle des Ruhens dann nahe liegen, wenn die Ruhestatbestände wegen des Bezugs bestimmter Sozialleistungen durch eine Einkommensanrechnung ersetzt würden (vgl. hierzu Unterabschnitt 3.1.5).
- Für die bedürftigkeitsunabhängige Versicherungsleistung Arbeitslosengeld erscheint die gegenwärtige Regelung gerechtfertigt, Erwerbseinkommen nur anzurechnen, wenn es aus einer während des Leistungsbezugs ausgeübten Erwerbstätigkeit stammt und dabei nicht auf den Zeitpunkt des Zuflusses abzustellen. Andererseits erscheint es für die Sozialhilfe als unterste soziale Sicherung gerechtfertigt, ausschließlich auf den Zeitpunkt des Zuflusses abzustellen; hier sollten nur tatsächlich aktuell verfügbare Ressourcen angerechnet werden, weil ansonsten das Existenzminimum nicht garantiert werden kann. Bei der Arbeitslosenhilfe schließlich sollte nicht großzügiger verfahren werden als beim Arbeitslosengeld. Entsprechend sollte auf die Arbeitslosenhilfe zumindest Erwerbseinkommen

¹⁹ Es wird jedoch nicht auf eine anschließende Arbeitslosenhilfe angerechnet, weil Einkommen aus einer Nebentätigkeit nicht im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung berücksichtigt wird und Arbeitslosengeld und -hilfe insoweit als einheitlicher Leistungsanspruch gelten.

aus einer während des Leistungsbezugs ausgeübten Erwerbstätigkeit angerechnet werden. Danach verbliebe als Gestaltungsspielraum nur noch die Abschaffung der gegenwärtigen Anrechnung von Erwerbseinkommen aus einer früheren Erwerbstätigkeit. Da eine Anrechnung dieses Einkommens auf die Sozialhilfe auch weiterhin erfolgen sollte, würde eine Abschaffung bei der Arbeitslosenhilfe im Hinblick auf die Harmonisierung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe kontraproduktiv sein.

- Die Berechnung des Nettoerwerbseinkommens hinsichtlich des Abzugs von Werbungskosten und Versicherungsbeiträgen (mit Ausnahme der voll abziehbaren Sozialabgaben) kann jedoch harmonisiert werden:
 - Bei der Abzugsfähigkeit von Werbungskosten bietet es sich in Einklang mit der Einkommensteuer an, generell auf die Veranlassung durch die Erwerbstätigkeit und nicht auf ihre Notwendigkeit abzustellen. Falls die „Notwendigkeit“ zu eng ausgelegt wird, kann eine Erwerbstätigkeit zu finanziellen Nachteilen für den Leistungsempfänger führen.
 - Versicherungsbeiträge, die nicht ohnehin bereits als Werbungskosten abziehbar sind, sollten im Interesse der administrativen Vereinfachung durch eine Pauschale berücksichtigt werden. Hier könnte entweder ein einheitlicher Anteil vom Einkommen vorgesehen werden, der auch die gesetzlichen Sozialabgaben einschließt, oder ein Anteil vom Einkommen, der nur die Versicherungsbeiträge außer den Sozialabgaben umfasst und in Abhängigkeit von der Versicherungspflicht in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung differenziert wird.
- Eine Harmonisierung der Anrechnungsfreibeträge bei Arbeitslosengeld und -hilfe sowie Sozialhilfe liegt ebenfalls nahe. Im Interesse der Vereinfachung könnten die Anrechnungsfreibeträge einheitlich für alle anrechenbaren Erwerbseinkommen unabhängig vom Zeitraum der zugrundeliegenden Erwerbstätigkeit vorgesehen werden. Dabei sollte sich die Ausgestaltung eher an der gegenwärtigen Praxis der Sozialhilfe als an den Regelungen für Arbeitslosengeld und -hilfe orientieren:
 - Höhere Anrechnungsfreibeträge bei höherem Leistungsbezug wie gegenwärtig bei Arbeitslosengeld und -hilfe erscheinen kaum gerechtfertigt.
 - Ein Anrechnungssatz von 0% ist ebenso wie ein Anrechnungssatz von 100% regelmäßig fiskalisch nicht ergiebig.

Durch eine großzügigere Ausgestaltung der Anrechnungsfreibeträge würde zwar eine Teilzeiterwerbstätigkeit finanziell attraktiver, gleichzeitig würde jedoch die Attraktivität einer Vollzeiterwerbstätigkeit im Vergleich dazu sinken. Daher erscheinen großzügigere Anrechnungsfreibeträge insbesondere dann angemessen, wenn damit die Perspektive einer Vollzeiterwerbstätigkeit aufrechterhalten oder sogar gestärkt wird. So könnte beispielsweise eine Ermessensentscheidung vorgesehen werden, die Anrechnungsfreibeträge für ein bestimmtes Nebenerwerbseinkommen befristet zu erhöhen, falls die Aussicht auf eine Ausweitung des Erwerbsumfangs besteht.

Die skizzierten Möglichkeiten einer doppelten Anrechnung des gleichen Erwerbseinkommens sollten möglichst ausgeschlossen werden. Da der Harmonisierung der Berücksichtigung von Erwerbseinkommen bei Arbeitslosengeld und -hilfe sowie Sozialhilfe enge Grenzen gesetzt sind, müsste dies durch eine explizite Regelung erfolgen.

3.1.5 Berücksichtigung von sonstigem eigenem Einkommen

Während die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld ohne Bedürftigkeitsprüfung gewährt wird, wird bei Arbeitslosen- und Sozialhilfe u.a. eigenes Einkommen angerechnet. Gleichwohl führen beim Arbeits-

losengeld wie auch bei der Arbeitslosenhilfe anders als bei der Sozialhilfe bestimmte Sozialleistungen unabhängig von deren Höhe zum Ruhen des Anspruchs. Hierzu gehören:

- Berufsausbildungsbeihilfe und Unterhaltsgeld, nicht jedoch Teilunterhaltsgeld,
- Krankengeld und ähnliche Leistungen, wobei in den ersten sechs Wochen einer Erkrankung eines Beziehers von Arbeitslosengeld oder -hilfe diese Leistung anstelle von Krankengeld fortgezahlt wird,
- Mutterschaftsgeld,
- Rente wegen voller Erwerbsminderung der gesetzlichen Rentenversicherung,²⁰
- Altersrente der gesetzlichen Rentenversicherung oder ähnliche öffentlich-rechtliche Leistungen,²¹
- Vorruhestandsleistungen in Höhe von mindestens 65% des Bemessungsentgelts.

Darüber hinaus werden auf Arbeitslosen- und Sozialhilfe grundsätzlich alle Einnahmen in Geld oder Geldeswert einschließlich der Leistungen, die von Dritten beansprucht werden können, angerechnet. Einige Leistungen sind jedoch von der Anrechnung ausgenommen:

- Erziehungsgeld,
- bei der Arbeitslosenhilfe das gesamte Kindergeld, bei der Sozialhilfe vom Erst- und Zweitkindergeld jeweils ein Betrag in Höhe von 10,25 € monatlich,
- bei der Arbeitslosenhilfe gegenüber ihr nachrangige Leistungen (insbesondere Wohngeld und Sozialhilfe),
- bei der Arbeitslosenhilfe der Mietwert selbstbewohnten Wohneigentums,²²
- zweckbestimmte Leistungen (bei der Sozialhilfe nur Leistungen aufgrund öffentlich-rechtlicher Vorschriften und nur soweit sie einem anderen Zweck als die Sozialhilfe dienen),
- Eigenheimzulage (bei der Sozialhilfe fraglich),
- bei der Arbeitslosenhilfe einmalige Einnahmen, soweit sie nach Entstehungsgrund, Zweckbestimmung oder Übung nicht dem laufenden Lebensunterhalt dienen,²³
- bestimmte Leistungen des Bundesversorgungsgesetzes, bei der Sozialhilfe darüber hinaus alle Leistungen zum Ausgleich eines Schadens, der nicht entgangenes oder entgehendes Einkommen ist,
- gesetzliche Leistungen zur Deckung eines Mehrbedarfs durch Gesundheitsschaden oder wegen Pflegebedürftigkeit,
- Leistungen zur vorbeugenden oder nachgehenden Gesundheitsfürsorge,
- Zuwendungen der freien Wohlfahrtspflege,
- Unterstützung aufgrund eigener Vorsorge für den Fall der Arbeitslosigkeit (nur Arbeitslosenhilfe),
- Zuwendungen Dritter ohne rechtliche oder sittliche Pflicht (bei der Sozialhilfe nur in Härtefällen),
- bei der Arbeitslosenhilfe die Verletztenrente der gesetzlichen Unfallversicherung (nur teilweise),

²⁰ Das Arbeitslosengeld, nicht jedoch die Arbeitslosenhilfe ruht hier nicht bereits ab dem Rentenbeginn, sondern erst ab Aufnahme der laufenden Zahlungen.

²¹ Eine Teilrente führt in den ersten drei Monaten nach Entstehen des Anspruchs nicht zum Ruhen des Arbeitslosengeldes, wenn zuvor die Teilrente mindestens sechs Monate parallel zu einer versicherungspflichtigen Beschäftigung zuerkannt war.

²² Bei der Sozialhilfe erfolgt die Anrechnung indirekt durch einen reduzierten Wohnbedarf.

²³ Die Abgrenzung ist im Einzelfall teilweise nicht eindeutig (z.B. rechnet die Bundesanstalt für Arbeit Lohn-/Einkommensteuererstattungen nicht an, obgleich dies eine Erstattung zu viel einbehaltenen laufenden Arbeitsentgelts darstellt).

- bei der Arbeitslosenhilfe Renten wegen teilweiser Erwerbsminderung und ähnliche Leistungen (nur teilweise),
- bei der Arbeitslosenhilfe nicht steuerpflichtige Einnahmen einer Pflegeperson für die Grundpflege oder die hauswirtschaftliche Versorgung,
- bei der Arbeitslosenhilfe nicht steuerpflichtige Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln für besonders verdiente Personen oder ihre Hinterbliebenen wegen deren Bedürftigkeit.

Ähnlich wie eigenes Erwerbseinkommen kann auch der Bezug von Sozialleistungen zum Ruhen von Arbeitslosengeld und -hilfe führen, während die entsprechenden Leistungen auf die Sozialhilfe lediglich angerechnet werden. Anders als beim Ruhen aufgrund von Erwerbseinkommen ist jedoch beim Ruhen wegen des Bezugs von Sozialleistungen nicht regelmäßig sichergestellt, dass eine Anrechnung dieser Sozialleistungen der Höhe nach zum vollständigen Wegfall von Arbeitslosengeld und -hilfe führen würden. Eine Übertragung des Ruhens auf die Sozialhilfe könnte dazu führen, dass das Existenzminimum wegen des Bezugs dieser spezifischen Sozialleistungen nicht garantiert wird; dies erscheint problematisch. Ein Ersatz des Ruhens wegen des Bezugs bestimmter Sozialleistungen allein bei der Arbeitslosenhilfe könnte dazu führen, dass der Bezug von Arbeitslosenhilfe gegenüber dem Bezug von Arbeitslosengeld vorteilhaft ist. Dies erscheint ebenfalls problematisch. Eine Harmonisierung könnte jedoch erfolgen, indem bei Arbeitslosengeld und -hilfe die Ruhestatbestände wegen des Bezugs von Sozialleistungen durch eine Anrechnung dieser Sozialleistungen ersetzt werden.²⁴ Allerdings hätte dies den Nachteil, dass beim Arbeitslosengeld ebenfalls eine nähere Einkommensprüfung notwendig wäre.

Soweit die Einkommensanrechnung bei der Arbeitslosenhilfe großzügiger als bei der Sozialhilfe geregelt ist, wird der Empfänger nur dann dadurch begünstigt, wenn er nicht gleichzeitig sozialhilfebedürftig ist. Dies lässt großzügigere Regelungen bei der Arbeitslosenhilfe besonders problematisch erscheinen, weil davon gerade die besonders Bedürftigen nicht profitieren. Daher und im Interesse administrativer Vereinfachung sollten die Regelungen bei Arbeitslosen- und Sozialhilfe möglichst angeglichen und überdies möglichst klarer gefasst werden. Von besonderer Relevanz sind dabei folgende Leistungen:

- Beim Kindergeld bietet sich eine vollständige Anrechnung auf Arbeitslosen- und Sozialhilfe an, weil alle Leistungen der Sicherung des Lebensunterhalts dienen. Soweit die Sozialhilfe als zu gering erachtet wird, sollte eine Korrektur über eine Anpassung der Regelsätze erfolgen. Beim Kindergeld kann hier insbesondere kaum argumentiert werden, es diene zumindest teilweise der Steuerfreistellung des Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarfs der Kinder bei den Eltern, denn Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfänger müsse regelmäßig ohnehin keine Steuern entrichten. Auch bestehende Unterhaltspflichten gegenüber den Kindern können kaum als Rechtfertigung für eine Freistellung des Kindergeldes von der Anrechnung herangezogen werden, denn Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfänger werden regelmäßig nicht leistungsfähig und daher nicht unterhaltspflichtig sein.²⁵ Sollten insbesondere Arbeitslosenhilfeempfänger im Einzelfall dennoch leistungsfähig sein, so liegt dies an der „großzügigen“ Arbeitslosenhilfe, die nicht noch zusätzlich durch die Anrechnungsfreiheit des Kindergeldes erhöht zu werden braucht.

²⁴ Dann böte es sich an, die Ruhestatbestände wegen des Bezugs von Erwerbseinkommen ebenfalls durch eine Einkommensanrechnung zu ersetzen; vgl. hierzu Unterabschnitt 3.1.4.

²⁵ In Betracht käme jedoch eine „fiktive“ Leistungsfähigkeit wegen nicht ausgeschöpfter Möglichkeiten der Einkommenserzielung durch Erwerbstätigkeit; dies wird allerdings auch kaum eine Freistellung des Kindergeldes von der Anrechnung auf Arbeitslosen- und Sozialhilfe rechtfertigen können.

- Das Wohngeld ist gegenüber der Arbeitslosenhilfe nachrangig und gegenüber der Sozialhilfe vorrangig. Dies bedingt eine unterschiedliche Behandlung des Wohngeldes bei Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Für eine Harmonisierung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe bestehen hier insbesondere zwei Möglichkeiten:
 - Das Wohngeld wird gegenüber der Arbeitslosenhilfe vorrangig gewährt und infolgedessen wird das Wohngeld nicht nur auf die Sozialhilfe, sondern auch auf die Arbeitslosenhilfe angerechnet, soweit es auf den Arbeitslosenhilfeempfänger entfällt. Dies würde dazu führen, dass für allein stehende Arbeitslosenhilfeempfänger der Bezug von Wohngeld finanziell nicht mehr vorteilhaft wäre. Bei anderen Arbeitslosenhilfeempfängern würde sich das Wohngeld im Haushaltszusammenhang weiterhin finanziell auswirken.
 - Das Wohngeld wird nur bestimmten Personengruppen gewährt, zu denen zumindest nicht Empfänger von Arbeitslosenhilfe gehören. Allerdings ist keine geeignete Abgrenzung dieser Personengruppen ersichtlich. Insbesondere erscheint eine Beschränkung des Wohngeldes auf Haushalte, in denen niemand Arbeitslosenhilfe bezieht, kaum zu rechtfertigen.
- Der Vorrang der Arbeitslosenhilfe gegenüber der Sozialhilfe erscheint zweckmäßig und sollte beibehalten werden.
- Die Anrechnungsfreiheit des Mietwerts selbstgenutzten Wohneigentums bei der Arbeitslosenhilfe führt zu einer Ungleichbehandlung im Vergleich zu Mietern mit vermietetem Wohneigentum. Einerseits erscheint dies kaum gerechtfertigt, andererseits dürfte eine Berechnung des Mietwerts mit hohem administrativen Aufwand verbunden sein, der bei einer auf ein Jahr befristeten Arbeitslosenhilfe möglicherweise nicht gerechtfertigt ist.

3.1.6 Berücksichtigung von Vermögen

Bei der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld wird Vermögen anders als bei Arbeitslosen- und Sozialhilfe nicht berücksichtigt. Berücksichtigt wird nur „verwertbares“ Vermögen. Vermögen ist verwertbar, soweit es verbraucht, übertragen oder belastet werden kann. Bestimmte Vermögensteile gelten jedoch als nicht verwertbar oder müssen nicht verwertet werden. Nicht verwertet werden müssen folgende Vermögensteile:²⁶

- angemessenes selbstbewohntes Wohneigentum (bei der Sozialhilfe ist die Freistellung detailliert geregelt), wobei bei der Sozialhilfe, nicht jedoch bei der Arbeitslosenhilfe, durch Minderung des Wohnbedarfs eine gewisse Berücksichtigung erfolgt,
- bei der Arbeitslosenhilfe Vermögen, das nachweislich zur alsbaldigen Erhaltung angemessenen selbstbewohnten Wohneigentums bestimmt ist,
- bei der Sozialhilfe Gegenstände, die zur Aufnahme oder Fortsetzung der Berufsausbildung oder Erwerbstätigkeit unentbehrlich sind,
- bei der Arbeitslosenhilfe ein angemessenes Kraftfahrzeug,
- gefördertes Altersvorsorgevermögen,
- bei der Arbeitslosenhilfe Vermögen, das nachweislich für die Alterssicherung bestimmt ist, wenn der Arbeitslose und sein etwaiger Partner von der Rentenversicherungspflicht befreit sind.

²⁶ Im Folgenden wird nur auf Regelungen eingegangen, die besonders problematisch erscheinen.

Arbeitslosen- und Sozialhilfe sehen unterschiedliche Vermögensfreibeträge vor. Bei der Arbeitslosenhilfe beträgt der Freibetrag 520 € je vollendetem Lebensjahr des Arbeitslosen und seines Partners. Maximal werden jeweils 33.800 € berücksichtigt, d.h. ab dem 65. Lebensjahr steigt der Vermögensfreibetrag nicht mehr mit zunehmendem Alter. Auf den Vermögensfreibetrag werden Altersvorsorgevermögen und freigestelltes Vermögen, das der Alterssicherung dient, angerechnet. Mindestens wird jedoch jeweils ein Vermögensfreibetrag in Höhe von 4.100 € gewährt.

Bei der Sozialhilfe wird lediglich vom Barvermögen oder sonstiger Geldwerte ein Freibetrag berücksichtigt. Er beträgt 1.279 € für Hilfesuchende bis 59 Jahre und 2.301 € für ältere Hilfesuchende. Für einen etwaigen Partner werden zusätzlich 614 € und für jedes Kind zusätzlich 500 € gewährt.

Solange übersteigendes Vermögen vorhanden ist, wird keine Arbeitslosen- bzw. Sozialhilfe gezahlt. Nach dessen, ggf. auch raschem Verbrauch wird Arbeitslosen- bzw. Sozialhilfe gewährt.

Soweit die Vermögensanrechnung bei der Arbeitslosenhilfe großzügiger als bei der Sozialhilfe geregelt ist, wird der Empfänger insbesondere dann dadurch begünstigt, wenn er nicht gleichzeitig sozialhilfebedürftig ist. Dies lässt großzügigere Regelungen bei der Arbeitslosenhilfe besonders problematisch erscheinen, weil davon gerade die besonders Bedürftigen nicht profitieren. Daher und im Interesse administrativer Vereinfachung sollten die Regelungen bei Arbeitslosen- und Sozialhilfe möglichst angeglichen werden.

Die Ausnahme vom Vorrang der Verwertung für einzelne Vermögensarten bedarf wegen der damit einhergehenden Ungleichbehandlung jeweils einer stichhaltigen Begründung:

- Die Anrechnungsfreiheit von selbstgenutztem Wohneigentum bei Arbeitslosen- und Sozialhilfe erscheint kaum gerechtfertigt. Überdies kann durch eine entsprechende Vermögensumschichtung im Vorfeld der Arbeitslosigkeit bzw. während des Bezugs von Arbeitslosengeld Vermögen der Anrechnung entzogen werden. Dies erleichtert es, die Sozialleistungen für einen gleitenden Übergang in den Ruhestand einzuplanen: Ältere Arbeitnehmer scheiden mit einer Abfindung aus, die Abfindung wird für selbstgenutztes Wohneigentum verwendet, dann werden bis zum Rentenbeginn Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und ggf. Sozialhilfe in Anspruch genommen.²⁷ Dieser Möglichkeit könnte auch begegnet werden, indem selbstgenutztes Wohneigentum nur dann anrechnungsfrei bleibt, wenn es mindestens ein Jahr vor Entstehen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld bzw. mindestens zwei Jahre vor der Sozialhilfebedürftigkeit angeschafft wurde. Ergänzend oder alternativ könnte die Anrechnungsfreiheit auf ältere Hilfebezieher begrenzt werden. Entsprechend müsste bei der Arbeitslosenhilfe auch die Anrechnungsfreiheit von Vermögen, das für die Erhaltung von Wohneigentum bestimmt ist, entfallen.
- Vermögen, das der Berufsausbildung oder Erwerbstätigkeit dient, sollte im Interesse der Erwerbsorientierung anrechnungsfrei bleiben; eine Begrenzung auf hierfür unentbehrliche Gegenstände erscheint unnötig eng. Oftmals wird hierzu auch ein Kraftfahrzeug gehören. Vereinfachend könnte daher wie gegenwärtig bei der Arbeitslosenhilfe auch für die Sozialhilfe vorgesehen werden, dass ein angemessenes Kraftfahrzeug generell anrechnungsfrei bleibt.

²⁷ Dies wird auch begünstigt durch die bislang längere Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer (vgl. Abschnitt 2.1 und Unterabschnitt 3.1.1) und die mögliche Ausnahme von der Beschäftigungssuche (vgl. Unterabschnitt 3.2.2).

- Ansprüche gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung bleiben stets anrechnungsfrei, weil sie kein Vermögen darstellen. Dies könnte es rechtfertigen, Vermögen, das der Alterssicherung dient, anrechnungsfrei zu lassen, soweit keine Alterssicherung über die gesetzliche Rentenversicherung gewährleistet ist. Allerdings erscheint dies nicht zwingend.
- Auch die Anrechnungsfreiheit geförderten Altersvorsorgevermögens erscheint nicht zwingend. Selbst wenn die staatliche Förderung dieser Vermögensbildung zunächst den Aufbau einer Alterssicherung bezweckt, so ist doch kein überzeugender Grund ersichtlich, dieses Vermögen in einer Notlage nicht verwenden zu müssen und statt dessen staatliche Fürsorgeleistungen in Anspruch nehmen zu können.

Insgesamt erscheint die Gewährung staatlicher Fürsorgeleistungen kaum gerechtfertigt, wenn verwertbares Vermögen in relevanter Größenordnung vorhanden ist. Daher könnten die Vermögensfreibeträge der Sozialhilfe auch für die Arbeitslosenhilfe übernommen werden. Allerdings erscheint es unnötig eng, die Vermögensfreibeträge auf das Bar- bzw. Geldvermögen zu begrenzen. Die Freibeträge sollten vielmehr unabhängig von der Vermögensanlage gewährt werden.

Eine enge Begrenzung der Vermögensfreibeträge hat zudem den Vorteil, dass eine konsistente Regelung mit dem Unterhaltsrecht vereinfacht wird (vgl. hierzu Unterabschnitt 3.1.7).

Falls die inzwischen bei der Arbeitslosenhilfe vergleichsweise großzügigen Vermögensfreibeträge nicht deutlich gesenkt werden sollen, wäre hier alternativ der vollständige Wegfall der Vermögensanrechnung zu erwägen. Dies könnte auch Bestandteil einer bewussten Differenzierung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sein. Inzwischen dürfte es bei der Arbeitslosenhilfe vermutlich ohnehin nur noch selten zu einer Vermögensanrechnung kommen. Bei einer auf ein Jahr befristeten Arbeitslosenhilfe erscheint die mit dem Wegfall der Vermögensanrechnung verbundene Ungleichbehandlung mit Sozialhilfebeziehern eher als bei einer unbefristeten Arbeitslosenhilfe hinnehmbar.

3.1.7 Familiensubsidarität

Die Familiensubsidarität, die Berücksichtigung der Ressourcen von Familienangehörigen, ist bei Arbeitslosen- und Sozialhilfe sehr unterschiedlich geregelt. Beim Arbeitslosengeld werden Einkommen und Vermögen von Familienangehörigen nicht berücksichtigt.²⁸

Bei der Arbeitslosenhilfe werden auch das Einkommen und Vermögen des nicht dauernd getrennt lebenden Ehepartners, des Lebenspartners oder eines eheähnlichen Partners berücksichtigt. Die Berechnung von Einkommen und Vermögen erfolgt wie beim Arbeitslosen (vgl. hierzu Unterabschnitte 3.1.4, 3.1.5 und 3.1.6), wobei hinsichtlich des Erwerbseinkommens die Regelungen für ein früheres Erwerbseinkommen des Arbeitslosen gelten. Vom Einkommen des Partners bleibt ein Betrag in Höhe seiner hypothetischen Arbeitslosenhilfe anrechnungsfrei, mindestens jedoch der einkommensteuerliche Grundfreibetrag (2002: 603 € monatlich). Vom Nettoerwerbseinkommen bleibt darüber hinaus ein Betrag in Höhe von 25% des einkommensteuerlichen Grundfreibetrages unberücksichtigt (2002: 151 € monatlich). Schließlich werden Unterhaltsverpflichtungen des Partners gegenüber Dritten abgezogen; dabei wird bei Unterhaltsverpflichtungen gegenüber Kindern von Beträgen in Anlehnung an die sog. Düsseldorfer Ta-

²⁸ Eine indirekte Berücksichtigung besteht bei Arbeitslosengeld und -hilfe bei der Bestimmung des Leistungssatzes („Bedarfs“): Dieser ist höher, wenn mindestens ein Kinderfreibetrag gewährt wird. Ob ein Kinderfreibetrag gewährt wird, hängt bei volljährigen Kindern auch von deren Einkommen ab.

belle ausgegangen. Einkommen des Partners, dass die Absetz- und Freibeträge übersteigt, wird vollständig auf die Arbeitslosenhilfe angerechnet.

Demgegenüber werden bei der Sozialhilfe für die sog. Bedarfsgemeinschaft Bedarf und Ressourcen gemeinsam gegenübergestellt. Zur Bedarfs- oder Einsatzgemeinschaft gehören neben dem Hilfesuchenden sein Partner (nicht dauernd getrennt lebender Ehepartner, Lebenspartner, eheähnlicher Partner) und die im Haushalt lebenden bedürftigen minderjährigen unverheirateten Kinder.²⁹ Leben weitere Verwandte oder Verschwägerter im Haushalt, wird gegenseitiger Unterhalt vermutet, so dass auch diese Personen faktisch zur Bedarfsgemeinschaft gehören. Allerdings kann diese Vermutung durch bloße Gegenbehauptung widerlegt werden. Für die Einkommens- und Vermögensberechnung gelten für alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft die gleichen Regeln (vgl. hierzu Unterabschnitte 3.1.4, 3.1.5 und 3.1.6). Dabei wird jedem Erwerbstätigen ein eigener Absetzbetrag gewährt.

Darüber hinaus werden bei der Sozialhilfe Unterhaltsansprüche gegenüber Eltern, Kindern und dem dauernd getrennt lebenden oder geschiedenen Ehegatten berücksichtigt. Allerdings bestehen Unterhaltsansprüche Erwerbsfähiger gegenüber ihren Verwandten nur in sehr engen Grenzen; auch bei Unterhaltsansprüchen gegenüber dem dauernd getrennt lebenden oder geschiedenen Ehepartner besteht ein gewisser Vorrang eigener Erwerbstätigkeit. Überdies besteht grundsätzlich kein Unterhaltsanspruch gegenüber Verwandten, wenn Vermögen vorhanden ist, einen Vermögensfreibetrag gibt es grundsätzlich nicht.³⁰ Daher kann ggf. eine Schenkung des Unterhaltsverpflichteten an den Unterhaltsberechtigten innerhalb der Grenzen des bei der Sozialhilfe verschonten Barvermögens zum (dauerhaften) Wegfall des Unterhaltsanspruchs bei fortbestehendem Sozialhilfeanspruch führen. Auch leistungsfähige Großeltern vereiteln einen Unterhaltsanspruch eines minderjährigen Kindes gegenüber seinen Eltern, soweit der Kindesunterhalt den angemessenen Lebensunterhalt der Eltern gefährden würde.

Eine Ausnahme vom Vorrang von Unterhaltsansprüchen gegenüber Verwandten besteht bei Schwangeren und allein Erziehenden mit mindestens einem Kind im Alter von bis zu fünf Jahren. Tatsächlich erbrachte Unterhaltsleistungen werden jedoch angerechnet.

Unterhaltsansprüche gegen entferntere Verwandte (Großeltern, Enkel) sind weder gegenüber der Arbeitslosenhilfe noch gegenüber der Sozialhilfe vorrangig. Tatsächlich erbrachte Unterhaltsleistungen werden jedoch angerechnet.

Auf die Berücksichtigung von Vermögen des Partners wurde bereits in Unterabschnitt 3.1.6 eingegangen.

Übereinstimmend werden bei Arbeitslosen- und Sozialhilfe die Ressourcen des Partners unabhängig von tatsächlich bestehenden Unterhaltsansprüchen berücksichtigt. Allerdings ist hier die Arbeitslosenhilfe bei der Bemessung der Freibeträge tendenziell großzügiger. Es läge nahe, den Freibetrag vom Erwerbseinkommen des Partners in Höhe von gegenwärtig 25% des Grundfreibetrages an die Bemessung des Freibetrags beim Arbeitslosen anzupassen (vgl. Unterabschnitt 3.1.4). Darüber hinaus könnte zur Annäherung an die Sozialhilfe auf die Bemessung des Freibetrags mindestens in Höhe der (fiktiven) Arbeits-

²⁹ Probleme bei der Abgrenzung der Bedarfsgemeinschaft ergeben sich, wenn nicht alle Kinder gemeinsame Kinder beider Partner sind.

³⁰ Minderjährige brauchen ihr Vermögen nicht zu verwenden, bevor sie Unterhaltsansprüche gegenüber ihren Eltern geltend machen.

losenhilfe des Partners verzichtet werden; dies dürfte allerdings verfassungsrechtlich problematisch sein.³¹

Übereinstimmend sind die Unterhaltsansprüche gegenüber dem dauernd getrennt lebenden oder geschiedenen Ehepartner vorrangig. Dies erscheint angemessen und ist überdies bei beiden Fürsorgeleistungen einheitlich.

Die Zusammenfassung von bedürftigen minderjährigen Kindern mit ihren Eltern zu einer Bedarfsgemeinschaft der Sozialhilfe ist naheliegend, weil die Sozialhilfe auch den Bedarf der Kinder abdecken soll. Diese Zusammenfassung zu einer Bedarfsgemeinschaft soll vermeiden, dass Kinder eigenständige Sozialhilfeansprüche haben, obwohl die Eltern ihren Unterhalt sicherstellen können. Da minderjährige Kinder regelmäßig keinen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe haben, ist hier eine analoge Regelung entbehrlich.

Anders als bei der Arbeitslosenhilfe sieht die Sozialhilfe grundsätzlich auch den Vorrang von gesetzlichen Unterhaltsansprüchen gegenüber Kindern und Eltern vor. Dieser Vorrang ist jedoch bei volljährigen Leistungsempfängern kaum durchsetzbar (weitgehende Erwerbsobliegenheit des Unterhaltsberechtigten, Schenkung zur Bildung eines kleinen Vermögens), wenn die Betroffenen ihre Möglichkeiten kennen und ausschöpfen. Dies begünstigt in kaum zu rechtfertigender Weise künftige Hilfeempfänger und entsprechende Verwandte. Daher sollte entweder der Vorrang des Verwandtenunterhalts entfallen oder der Verwandtenunterhalt für Volljährige eingeschränkt werden oder die Regelungen effektiv ausgestaltet werden. Eine effektive Ausgestaltung wird jedoch vermutlich daran scheitern, dass dem Unterhaltsverpflichteten zugestimmt werden muss, einen größeren Einsatz vom Unterhaltsberechtigten (Erwerbstätigkeit, Vermögensverwendung) zu verlangen als eine staatliche Fürsorgeleistung voraussetzen kann. Falls dies dennoch gelingen sollte, läge auch bei der Arbeitslosenhilfe ein Vorrang von Unterhaltsansprüchen gegenüber Eltern und Kindern nahe.

3.1.8 Freiwillige Zusatzversicherung

Im Zusammenhang mit der engeren Befristung des Arbeitslosengeldes könnte die Möglichkeit einer freiwilligen Zusatzversicherung erwogen werden. So könnte durch zusätzlich Arbeitnehmerbeiträge die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld verlängert werden. Eine solche Zusatzversicherung wird u.a. wegen der „Epidemie“-Effekte, dem möglicherweise massenhaften Eintreten von Versicherungsfällen, kaum privat organisierbar sein; private Versicherungen wären bei einer „Epidemie“ rasch zahlungsunfähig.

Bei einer freiwilligen Versicherung sollten die Versicherungsbeiträge möglichst „fair“ kalkuliert werden, d.h. die zu erwarteten Auszahlungen sollten im Einzelfall den zu leistenden Beiträgen entsprechen. Die Kalkulation solcher „fairen“ Beiträge wirft jedoch erhebliche Probleme auf. Anders als gegenwärtig würden sich vorzugsweise Personen mit hohem Risiko bzw. mit einer hohen Neigung, arbeitslos zu bleiben, versichern (Negativauswahl). Daher können bisher beobachtete Durchschnittswerte kaum für die Kalkulation einer solchen Versicherung herangezogen werden.

Leistungen für Personen, bei denen eine Arbeitslosigkeit bereits bei Eintritt in die Versicherung absehbar war, müssten ausgeschlossen werden. Hierzu könnte u.a. vorgesehen werden, Leistungen erst nach einer bestimmten Beitragszeit zu erbringen, beispielsweise nach zwei Jahren.

³¹ Die gegenwärtige großzügige Freibetragsregelung wurde 1994 aufgrund einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts eingeführt (1 BvL 8/87 vom 17. November 1992).

Zur Begrenzung der Negativauswahl könnten für den zusätzlichen Leistungsbezug höhere Anforderungen gelten. Beispielsweise wäre es möglich, den zusätzlichen Leistungsanspruch bereits bei einmaligem „Fehlverhalten“ (Aufgabe einer Beschäftigung, Vereitelung einer Beschäftigungsausnahme, sonstige fehlende Mitwirkung) gänzlich entfallen zu lassen. Dabei könnte ggf. auch ein Fehlverhalten während der normalen Bezugsdauer berücksichtigt werden.

Vorteil einer freiwilligen Versicherung im Gegensatz zu einer Pflichtversicherung wäre der erhöhte Gestaltungsspielraum des Einzelnen. Da Beiträge nur dann gezahlt werden, wenn sie tatsächlich erwünscht sind, verlieren sie ihren Charakter als Lohnnebenkosten und die damit tendenziell verbundene nachteilige Wirkung für das gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsniveau. Dadurch würden allerdings langfristige Leistungsansprüche aufrecht erhalten, die durch die vorliegend erörterte Reform gerade vermieden werden sollen. Schwierigkeiten bereitet die zu befürchtende Negativauswahl und die daraus resultierenden Probleme bei der Kalkulation „fairer“ Beiträge.

3.1.9 Zusammenfassung

Bei Befristung des Arbeitslosengeldes auf maximal ein Jahr und einer Befristung der Arbeitslosenhilfe könnten diese Leistungen enger an arbeitsmarktliche Aktivitäten gekoppelt werden. So könnte als zusätzliche Anspruchsvoraussetzung eine unmittelbar vorausgehende Erwerbstätigkeit vorgesehen werden. Als Alternative böte sich an, die Zeit seit der letzten Erwerbstätigkeit auf die Anspruchsdauer nicht anzurechnen. Außerdem könnte vorgesehen werden, dass ein entstandener Anspruch auf eine Lohnersatzleistung erlischt, wenn jemand weder dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht noch erwerbstätig ist. Insgesamt beschränkt bereits die (engere) Befristung von Arbeitslosengeld und -hilfe die Möglichkeiten der Sozialhilfeträger durch subventionierte einjährige Beschäftigungen finanzielle Verantwortung zur Bundesanstalt für Arbeit und zum Bund zu verschieben.

Aus verfassungsrechtlichen Gründen dürfte eine Übergangsregelung bei der Befristung des Arbeitslosengeldes auf höchstens ein Jahr notwendig sein. Bei der Befristung der Arbeitslosenhilfe dürfte eine Übergangsregelung zwar nicht notwendig sein, gleichwohl sollte sie aus sozialpolitischen Gründen erwogen werden.

Entscheidendes Hindernis für eine weitgehende Harmonisierung der Ausgestaltung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sind die notwendigerweise unterschiedlichen Systeme der Bedarfsbemessung. Während die im Anschluss an den Bezug von Arbeitslosengeld gezahlte Arbeitslosenhilfe von einem früheren Erwerbseinkommen abhängt, soll mit der Sozialhilfe das Existenzminimum der Familie sichergestellt werden. Falls die Arbeitslosenhilfe für ihren Empfängerkreis und deren Angehörige auch die Funktion der Sozialhilfe übernehmen soll, so könnte kaum sichergestellt werden, dass sie das Arbeitslosengeld nicht übersteigt. Als Ausweg böte sich an, das Arbeitslosengeld um eine analoge existenzsichernde und bedürftigkeitsgeprüfte Leistung zu ergänzen, allerdings würde dadurch die Komplexität des Gesamtsystems erhöht. Umgekehrt dürfte eine Bedarfsbemessung bei der Sozialhilfe analog der Arbeitslosenhilfe nicht in Betracht kommen, weil dann die Existenzsicherung nicht mehr gewährleistet wäre.

Die Sozialversicherung der Leistungsempfänger könnte harmonisiert werden, indem nicht nur für Bezieher von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, sondern auch für Bezieher von Sozialhilfe eine Pflichtversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung und in der sozialen Pflegeversicherung vorgesehen würde, wobei die Beiträge vom jeweiligen Leistungsträger (Bundesanstalt für Arbeit, Bund oder Sozialhilfeträger) zu übernehmen wären. Die regelmäßig bestehende Rentenversicherungspflicht für

Arbeitslosenhilfeempfänger könnte entweder als bewusste Differenzierung zwischen Arbeitslosen- und Sozialhilfe beibehalten werden oder zur Harmonisierung mit der Sozialhilfe entfallen.

Hinsichtlich der Anrechnung von eigenem Einkommen und Vermögen erscheint eine weitgehende Harmonisierung zwischen Arbeitslosen- und Sozialhilfe möglich. Die Freistellung selbstbewohnten Wohneigentums von der Vermögensanrechnung sowohl bei der Arbeitslosen- als auch bei der Sozialhilfe erscheint unnötig großzügig. Falls die Freistellung nicht vollständig entfallen soll, könnte zumindest selbstbewohntes Wohneigentum angerechnet werden, das erst kurz vor der Arbeitslosigkeit bzw. dem Leistungsbezug angeschafft wurde. Zur Harmonisierung der beiden Leistungssysteme könnten für die Arbeitslosenhilfe die deutlich geringeren Vermögensfreibeträge der Sozialhilfe übernommen werden. Alternativ könnte zur bewussten Differenzierung der beiden Leistungssysteme bei einer befristeten Arbeitslosenhilfe auf eine Vermögensanrechnung gänzlich verzichtet werden.

Die Familiensubsidarität, die Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen von Angehörigen, kann teilweise harmonisiert werden. Der Vorrang von Unterhaltsansprüchen gegenüber Eltern und Kindern kann bei volljährigen Sozialhilfeempfängern kaum durchgesetzt werden, wenn diese und/oder ihre Verwandten ihre Rechte kennen. Eine effektive Ausgestaltung dieses Vorrangs erscheint kaum möglich. Falls dies dennoch möglich sein sollte, könnte der Vorrang auch für die Arbeitslosenhilfe übernommen werden. Andernfalls sollte der Verwandtenunterhalt für Volljährige eingeschränkt werden oder der Vorrang gegenüber der Sozialhilfe entfallen.

Im Zusammenhang mit der engeren Befristung des Arbeitslosengeldes könnte die Einführung einer freiwilligen Zusatzversicherung für eine verlängerte Bezugsdauer erwogen werden. Dadurch würden allerdings langfristige Leistungsansprüche aufrecht erhalten, die durch die vorliegend erörterte Reform gerade vermieden werden sollen.

3.2 Aktivierung und Organisation

Im Folgenden wird auf einige Aspekte eingegangen, die für die Aktivierung der Leistungsempfänger insbesondere im Zusammenhang mit einer Befristung der Arbeitslosenhilfe relevant erscheinen. Dabei sind auch organisatorische Aspekte von Interesse. Zum einen ist auch das Eigeninteresse der beteiligten Institutionen an einer Arbeitsmarktintegration der Leistungsempfänger hilfreich. Zum anderen kann eine kontinuierliche und einheitliche Betreuung die Arbeitsmarktintegration begünstigen.

Darüber hinaus hat auch die in Abschnitt 3.1 erörterte Ausgestaltung der passiven Leistungen Einfluss auf die Aktivierung der Leistungsempfänger. Besonders hervorzuheben sind hierbei die (kürzere) Befristung von Arbeitslosengeld und -hilfe (Unterabschnitt 3.1.1) und die Anrechnung von Nebenerwerbseinkommen (Unterabschnitt 3.1.4).

3.2.1 Obligatorische Beschäftigungssuche oder obligatorische Maßnahme

Gegenwärtig wird sowohl beim Bezug von Arbeitslosengeld und -hilfe als auch beim Bezug von Sozialhilfe grundsätzlich die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme und entsprechende Bemühungen um eine Arbeitsstelle verlangt (vgl. Unterabschnitte 3.2.2 und 3.2.3); dies wird ggf. auch sanktioniert (Unterabschnitt 3.2.4). Damit wird versucht, den Vorrang der Selbsthilfe durchzusetzen.

Allerdings dürfte die Sanktionierung unabhängig von ihrer Ausgestaltung im Detail generell nur beschränkt wirksam sein, da einzelne Leistungsempfänger ihnen immer entgehen werden. Soweit angeordnete Sanktionen zu einer lediglich vorgetäuschten Beschäftigungssuche führen, werden

- die Vermittler mit vermittlungsfremden Tätigkeiten belastet und
- Arbeitgeber unnötig mit unmotivierten Bewerbern konfrontiert; dadurch wird die Attraktivität anderer Möglichkeiten der Personalrekrutierung erhöht.

Dies kann insgesamt zu einem suboptimalen Matching führen.

Als Alternative bei einem enger befristeten Arbeitslosengeld und einer befristeten Arbeitslosenhilfe könnte erwogen werden, anstelle der Arbeitsbereitschaft und entsprechender Bemühungen bei Beginn des Bezugs von Arbeitslosenhilfe eine etwa dreimonatige obligatorische Maßnahmeteilnahme vorzusehen. Die Ankündigung einer obligatorischen Maßnahme dürfte nicht nur während der Teilnahme, sondern auch bereits während des Bezugs von Arbeitslosengeld die Motivation zur Arbeitsaufnahme erhöhen. Möglicherweise sinkt sie allerdings nach der Teilnahme, andererseits könnte der bei Befristung drohende Wegfall der Arbeitslosenhilfe ebenfalls die Attraktivität einer Beschäftigung erhöhen. Falls Arbeitsbereitschaft und entsprechende Bemühungen beim Arbeitslosengeld nicht verlangt werden, könnte eine Sanktionierung der Aufgabe einer Beschäftigung kaum aufrecht erhalten werden. Allerdings könnte im Übrigen eine fehlende Mitwirkung (z.B. Meldetermine, Maßnahmeteilnahme) weiterhin sanktioniert werden. Als problematisch könnte sich auch der Umfang des betroffenen Personenkreises und die vermutlich damit verbundenen hohen Maßnahmekosten erweisen.

Bei der Sozialhilfe dürfte der obligatorische Vorrang der Selbsthilfe und ggf. dessen Überprüfung kaum entfallen können. Insoweit könnte im Interesse einer Harmonisierung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe die Beschäftigungssuche beim Arbeitslosengeld entfallen, jedoch bei der Arbeitslosenhilfe beibehalten werden. Dennoch könnte eine obligatorische Maßnahme bei Beginn des Arbeitslosenhilfebezugs vorgesehen werden, weil dies eine Signalwirkung für Arbeitslosengeldbezieher haben wird.

3.2.2 Beschäftigungssuche

Während bei Arbeitslosengeld und -hilfe die Beschäftigungssuche explizit zu den Anspruchsvoraussetzungen gehört, gilt dies für die Sozialhilfe nicht.

Die für den Bezug von Arbeitslosengeld und -hilfe regelmäßig vorausgesetzte Beschäftigungssuche umfasst die tatsächliche und gewollte Nutzung aller Möglichkeiten zur Beendigung der Beschäftigungslosigkeit und die Verfügbarkeit für die Vermittlungsbemühungen des Arbeitsamtes. Zur Verfügbarkeit gehören die Arbeitsfähigkeit und die Arbeitsbereitschaft. Die Unterbrechung der Beschäftigungssuche führt zum Wegfall des Leistungsanspruchs (vgl. hierzu Unterabschnitt 3.2.4). Die erforderlichen Eigenbemühungen müssen seit Anfang 2002 in einer Eingliederungsvereinbarung festgehalten werden.

Befristet bis Ende 2005 können Personen ab 58 Jahre trotz Verzicht auf die Beschäftigungssuche Arbeitslosengeld und -hilfe erhalten. Sie müssen dann allerdings zum frühestmöglichen Zeitpunkt eine Altersrente beantragen.

Auch von erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern wird nach der Rechtsprechung Beschäftigungssuche verlangt, allerdings sind hier die Voraussetzungen nicht so klar wie bei Arbeitslosengeld und -hilfe gefasst.

Eine Harmonisierung der Regelungen könnte erfolgen, indem die Anforderungen der Beschäftigungssuche für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger denen für arbeitslose Arbeitslosengeld- und -hilfeempfänger angepasst werden.³² Im übrigen sollten die Erfahrungen mit der zum Jahresbeginn 2002 eingeführten obligatorischen Eingliederungsvereinbarung für Arbeitslose abgewartet werden. Wichtig erscheint im Zusammenhang mit der Eingliederungsvereinbarung, eine eingehende Beratung und schriftliche Fixierung der erforderlichen Aktivitäten des Arbeitslosen. Als wichtige Zeitpunkte könnten in die Eingliederungsvereinbarung bei Leistungsempfängern auch die Übergänge zur Arbeitslosenhilfe und (nach deren Befristung) zur Sozialhilfe aufgenommen werden, falls der Arbeitslose vorher keine neue Stelle antritt. Schließlich könnte das im Zusammenhang mit der Eingliederungsvereinbarung vorgesehene Profiling noch verfeinert werden. Ggf. könnte eine Eingliederungsvereinbarung auch für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger vorgesehen werden.

Durch die Möglichkeit für Personen ab 58 Jahre auch ohne Beschäftigungssuche Arbeitslosengeld und -hilfe zu erhalten, lassen sich diese Leistungen für den Übergang in den Ruhestand einplanen.³³ Dieser Möglichkeit könnte begegnet werden, indem die Ausnahme von der Beschäftigungssuche entfällt.

Unabhängig von den leistungsrechtlichen Voraussetzungen sollte die Notwendigkeit von Eigenbemühungen um eine neue Stelle stärker unterstrichen werden. Damit könnten auch die Vermittler entlastet werden, um sich auf die Problemfälle konzentrieren zu können. Hilfreich für stärkere Eigenbemühungen wären bessere EDV-Systeme (vgl. hierzu Unterabschnitt 3.2.9).

3.2.3 Zumutbarkeit

Arbeitslose Bezieher von Arbeitslosengeld und -hilfe müssen ebenso wie erwerbsfähige Sozialhilfebezieher grundsätzlich bereit sein, eine zumutbare Beschäftigung anzunehmen. Dabei ist die Definition der Zumutbarkeit bei den drei Leistungen unterschiedlich. Für arbeitslose Bezieher von Arbeitslosengeld und -hilfe ist die Zumutbarkeit sehr detailliert geregelt:

- **Arbeitsbedingungen:** Arbeitslosen Beziehern von Arbeitslosengeld und -hilfe ist eine Beschäftigung nicht zumutbar, die gegen gesetzliche, tarifliche oder in Betriebsvereinbarungen festgelegte Bestimmungen über die Arbeitsbedingungen oder gegen Bestimmungen des Arbeitsschutzes verstößt. Ähnliches dürfte für einen vom Arbeitskampf unmittelbar betroffenen Bereich gelten.³⁴
- **Erzielbares Entgelt:** Arbeitslosen Beziehern von Arbeitslosengeld (und -hilfe) ist in den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit eine Minderung von 20% und in den folgenden drei Monaten eine Minderung um 30% des zuletzt erzielten Entgelts zumutbar. Anschließend sind Beschäftigungen zumutbar, bei denen das Nettoentgelt unter Berücksichtigung der mit der Beschäftigung zusammenhängenden Aufwendungen nicht niedriger ist als das Arbeitslosengeld bzw. die Arbeitslosenhilfe. Zum Nettoentgelt gehört kraft besonderer Regelung auch die Arbeitnehmerhilfe, nicht jedoch andere Leistungen wie beispielsweise Wohngeld oder eine Förderung nach dem Mainzer Modell. Damit werden Teilzeitbeschäftigungen oftmals nicht zumutbar sein.

³² Für eine grundsätzliche Kritik vgl. Unterabschnitt 3.2.1.

³³ Dies wird auch begünstigt durch die bislang längere Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer (vgl. Abschnitt 2.1 und Unterabschnitt 3.1.1) und die Anrechnungsfreiheit selbstbewohnten Wohneigentums bei Arbeitslosen- und Sozialhilfe (vgl. Unterabschnitt 3.1.6).

³⁴ Hier darf die Bundesanstalt für Arbeit nur vermitteln, wenn der Arbeitsuchende dies trotz eines Hinweises auf den Arbeitskampf verlangt. Daraus dürfte sich ergeben, dass eine entsprechende Beschäftigung nicht zumutbar ist.

- **Arbeitszeit:** Arbeitslosen Beziehern von Arbeitslosengeld und -hilfe dürfte eine Beschäftigung von weniger als 15 Stunden wöchentlich nicht zumutbar sein, weil die Verpflichtung zur Arbeitssuche auf Beschäftigungen beschränkt ist, die mindestens 15 Stunden wöchentlich umfassen.
- **Pendelzeiten:** Eine Beschäftigung ist arbeitslosen Beziehern von Arbeitslosengeld und -hilfe nicht zumutbar, wenn die Pendelzeiten unverhältnismäßig lang sind. In der Regel ist dies der Fall, wenn bei einer täglichen Arbeitszeit von mehr als sechs Stunden die Pendelzeiten mehr als 2½ Stunden und bei einer täglichen Arbeitszeit von bis zu sechs Stunden die Pendelzeiten mehr als zwei Stunden betragen.

Die Sozialhilfe hat nur wenige und weniger weitreichende explizite Regelungen. So darf die künftige Ausübung der bisherigen überwiegenden Tätigkeit durch eine andere Tätigkeit nicht wesentlich erschwert werden. Darüber hinaus dürfen auch die Kommunen nicht durch Vermittlung in gesetzeswidrige Beschäftigungen Gesetzesverstöße fördern. Wegen der verfassungsrechtlich garantierten Tarifautonomie sind möglicherweise auch Vermittlungen in Bereiche unzulässig, die unmittelbar vom Arbeitskampf betroffen sind. Schließlich gelten bei der Sozialhilfe einige Negativabgrenzungen, so ist etwa eine Beschäftigung nicht allein deswegen unzumutbar, weil sie nicht der Ausbildung oder früheren beruflichen Tätigkeit entspricht, der Beschäftigungsort weiter entfernt ist als bei einer früheren Beschäftigung oder Ausbildung oder die Arbeitsbedingungen ungünstiger sind als bei bisherigen Tätigkeiten. Allerdings sind auch diesbezüglich nicht alle Beschäftigungen zumutbar, vielmehr bedarf es einer (gerichtlich nachprüf- baren) Ermessensentscheidung.

Eine Vereinheitlichung der Zumutbarkeit bei Arbeitsbedingungen und Pendelzeiten erscheint wünschenswert und möglich.³⁵ Hierzu müssten die Regelungen bei der Sozialhilfe präzisiert werden. Hinsichtlich Arbeitszeit und erzielbarem Entgelt erscheint eine Vereinheitlichung ebenfalls wünschenswert, sie ist allerdings diffiziler:

- **Arbeitszeit:** Eine Beschränkung zumutbarer Beschäftigungen bei der Sozialhilfe auf solche mit einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden wöchentlich erscheint nicht angemessen. So kann etwa aufgrund häuslicher Bindungen, gesundheitlicher Einschränkungen oder den Bedingungen des Arbeitsmarktes eine umfangreichere Beschäftigung nicht möglich sein. Umgekehrt erscheint eine Ausweitung zumutbarer Beschäftigung für arbeitslose Bezieher von Arbeitslosengeld und -hilfe auf Beschäftigung im Umfang von weniger als 15 Stunden wöchentlich zwar möglich, aber problematisch, weil durch eine solche Beschäftigung die Arbeitslosigkeit nicht beseitigt wird. Überdies wäre eine solche Ausdehnung der Zumutbarkeit oftmals nur dann bedeutsam, wenn gleichzeitig der gegenwärtige Entgeltschutz eingeschränkt würde.
- **Erzielbares Entgelt:**
 - Anfänglicher Entgeltschutz: Der Entgeltschutz im ersten halben Jahr der Arbeitslosigkeit für arbeitslose Arbeitslosengeldempfänger (und Arbeitslosenhilfeempfänger) erscheint grundsätzlich zweckmäßig, um dem Arbeitslosen zunächst die Chance auf eine möglichst hochwertige Beschäftigung einzuräumen. Dies ist im Interesse des einzelnen wie der Gesellschaft. Von praktischer Bedeutung ist der Entgeltschutz während des ersten halben Jahres der Arbeitslosigkeit jedoch nur beim Arbeitslosengeld, weil die Arbeitslosenhilfe regelmäßig erst nach mindestens einem halben Jahr Arbeitslosengeldbezug gewährt wird. Dennoch wäre zu erwägen, einen ähnlichen anfänglichen Entgeltschutz auch Sozialhilfeempfängern zuzugestehen.

³⁵ Für eine grundsätzliche Kritik vgl. Unterabschnitt 3.2.1.

- Dauerhafter Entgeltschutz: Der dauerhafte Entgeltschutz beim Bezug von Arbeitslosengeld und -hilfe sieht vor, dass eine Beschäftigung mit einem geringeren Nettoentgelt als die jeweilige Lohnersatzleistung nicht zumutbar ist. Bei der Sozialhilfe hingegen gibt es keinen expliziten Entgeltschutz. Eine Harmonisierung der verschiedenen Regelungen könnte erfolgen, indem eine Beschäftigung stets dann unzumutbar ist, wenn durch ihre Aufnahme finanzielle Einbußen zu erwarten sind; dabei wären jeweils Sozialleistungen zu berücksichtigen. Eine finanzielle Verschlechterung kann regelmäßig nur bei Aufnahme einer mindestens 15 Stunden wöchentlich umfassenden Beschäftigung durch den Wegfall von Arbeitslosengeld oder -hilfe resultieren, der nicht vollständig durch das Nettoentgelt und ggf. andere Sozialleistungen nach Beschäftigungsaufnahme kompensiert wird.

3.2.4 Sanktionen

Die Sanktionen bei Arbeitslosengeld und -hilfe einerseits und Sozialhilfe andererseits unterscheiden sich deutlich.

Zunächst ist bei Arbeitslosengeld und -hilfe zwischen der zur Anspruchsvoraussetzung gehörenden Verfügbarkeit und der ebenfalls hierzu gehörenden Beschäftigungssuche und einem abweichenden einzelnen, ggf. auch wiederholten entgegenstehenden Verhalten zu unterscheiden. Falls nachhaltig keine Beschäftigungssuche (Nutzung aller Möglichkeiten zur Beendigung der Beschäftigungslosigkeit und Verfügbarkeit) erfolgt, sind die Anspruchsvoraussetzungen für Arbeitslosengeld bzw. -hilfe nicht erfüllt und ein Leistungsanspruch ist nicht gegeben. Falls es bei bestehender Beschäftigungslosigkeit (lediglich) an der Verfügbarkeit mangelt, wird die Zeit auf die Anspruchsdauer angerechnet (gegenwärtig nur beim Arbeitslosengeld relevant).

Demgegenüber führt ein einzelnes abweichendes Verhalten, insbesondere die Ablehnung einer konkreten zumutbaren Beschäftigung zu einer Sperrzeit von in der Regel zwölf Wochen. Während dieser Zeit wird kein Arbeitslosengeld und keine Arbeitslosenhilfe gezahlt. Außerdem wird die Anspruchsdauer (gegenwärtig nur beim Arbeitslosengeld relevant) um die Dauer der Sperrzeit, bei Aufgabe der anspruchsbegründenden Beschäftigung mindestens um ein Viertel vermindert. Nach Belehrung über die Rechtsfolgen führen Sperrzeiten von insgesamt mindestens 24 Wochen *nach* Entstehen des Leistungsanspruchs zum Erlöschen des Leistungsanspruchs. Nicht berücksichtigt wird dabei insbesondere eine Sperrzeit wegen des Verlustes der anspruchsbegründenden Beschäftigung.

Eine Säumniszeit von zwei Wochen tritt bei Arbeitslosengeld und -hilfe ein, wenn der Arbeitslose nach Belehrung über die Rechtsfolgen einen Melde- oder Untersuchungstermin ohne wichtigen Grund nicht wahrnimmt.

Bei der Sozialhilfe hingegen folgt auch die Sanktionierung dem Primat der Hilfe im Einzelfall, sie soll die Hilfe zur Arbeit unterstützen. Eine ggf. stufenweise Kürzung und auch der anschließende vollständige Wegfall der Sozialhilfe ist insbesondere möglich, wenn der Hilfeempfänger zumutbare Arbeit verweigert. Die Rechtsprechung hat die Möglichkeit der Sanktionierung auch auf die fehlende Beschäftigungssuche erweitert, beispielsweise die Weigerung einer Meldung beim Arbeitsamt.³⁶ In einer ersten Stufe ist nach vorheriger Belehrung eine Kürzung um mindestens 25% des maßgebenden Regelsatzes

³⁶ Vgl. Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts BVerwG V C 74/61 vom 23. Mai 1962 und BVerwG V C 20/93 vom 17. Mai 1995.

vorgesehen. Die Hilfe soll für bis zu zwölf Wochen auf das zum Lebensunterhalt Unerlässliche eingeschränkt werden, nachdem bei einem Anspruch auf Arbeitslosengeld oder -hilfe eine Sperrzeit verhängt wurde. Bei allen Sanktionen soll soweit wie möglich vermieden werden, dass Angehörige (Partner, Kinder) mitbetroffen werden.

Soweit für den Bereich der Arbeitsförderung bzw. Sozialhilfe keine speziellen Regelungen für die Sanktionierung vorgesehen sind, sind die allgemeinen Regeln über die Folgen fehlender Mitwirkung anwendbar. Danach können bei fehlender Mitwirkung Leistungen nach Belehrung über die Rechtsfolgen bis zur Nachholung der Mitwirkung entzogen werden. Dies kann beispielsweise relevant sein, wenn ein Arbeitslosengeld- oder -hilfeempfänger eine ärztliche Untersuchung verweigert oder ein Sozialhilfeempfänger trotz Aufforderung nicht beim Sozialamt erscheint.

Insgesamt sind weder die Sanktionierungen innerhalb der Systeme (spezielle Regelungen für die Arbeitsförderung und die Sozialhilfe versus allgemeine Folgen fehlender Mitwirkung) noch zwischen den Systemen aufeinander abgestimmt:³⁷

- So führt eine nachhaltige Arbeitsverweigerung zwar zum vollständigen Entzug von Arbeitslosengeld oder -hilfe, jedoch nur für die Dauer dieser nachhaltigen Arbeitsverweigerung; dabei führt fehlende Arbeitsbereitschaft zur Kürzung der Anspruchsdauer, nicht jedoch eine mangelnde Nutzung aller Möglichkeiten zur Beendigung der Beschäftigungslosigkeit. Demgegenüber führt eine einmalige Arbeitsverweigerung zu einer Sperrzeit von regelmäßig zwölf Wochen und zur Kürzung der Anspruchsdauer.
- Bereits ein Terminversäumnis kann zum vollständigen Entzug der Sozialhilfe führen, die Ablehnung zumutbarer Arbeit hingegen führt in der Regel nur zu einer moderaten Kürzung der Leistung.
- Der vollständige Entzug von Arbeitslosengeld oder -hilfe aufgrund einer Sperrzeit oder einer Säumniszeit wird zumindest teilweise durch die Sozialhilfe ausgeglichen.

Eine einfache Lösung für eine konsistente Ausgestaltung der Sanktionierung ist nicht ersichtlich. Insbesondere die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld, aber auch die Arbeitslosenhilfe können zeitweise oder dauerhaft entzogen werden, weil mit der Sozialhilfe noch eine weitere soziale Sicherung zur Verfügung steht. Hingegen erscheint ein vollständiger Entzug der Sozialhilfe - auch angesichts mitbetroffener Familienangehöriger - problematisch, solange der Hilfeempfänger nicht durch Nachholen der fehlenden Mitwirkung jederzeit wieder Leistungen erhalten kann.

Für die konsistente Ausgestaltung der Sanktionierung einer vereitelten Beschäftigungsaufnahme oder die Aufgabe einer Beschäftigung bieten sich zwei Lösungsmöglichkeiten an:

- Die Sanktionierung von Arbeitslosengeld und -hilfe erfolgt nur, soweit der Leistungsempfänger und seine Angehörigen durch die Sanktionierung nicht (vermehrt) sozialhilfebedürftig werden. Im Ergebnis werden damit teilweise die Sanktionierungsmöglichkeiten der Sozialhilfe auf Arbeitslosengeld und -hilfe übertragen. Allerdings ist dieses Verfahren administrativ aufwändig, weil die Arbeitsämter jeweils den Sozialhilfeanspruch berechnen (lassen) müssen. Überdies sollten die Regelungen zur Sanktionierung bei der Sozialhilfe klarer gefasst werden, damit möglichst keine sozialhilferechtlichen Ermessensentscheidungen berücksichtigt werden müssen.

³⁷ Für eine grundsätzliche Kritik vgl. Unterabschnitt 3.2.1.

- Bei erwerbsfähigen Personen, die eine Beschäftigung aufgegeben haben oder bei denen der begründete Verdacht einer unzureichenden Beschäftigungssuche besteht, werden Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe vollständig entzogen. Der begründete Verdacht könnte dabei etwa aus der Ablehnung einer angebotenen zumutbaren Beschäftigung resultieren. Gleichzeitig mit dem Entzug wird den Betroffenen angeboten, dass sie *jederzeit* mit Wirkung für die Zukunft die entzogenen Sozialleistungen wieder erhalten können, sobald sie eine zugewiesene Tätigkeit für einen bestimmten Zeitraum ausführen.

Die zweite Variante ist vermutlich wirksamer, allerdings erfordert sie die möglicherweise kostenträchtige Bereitstellung von Arbeitsgelegenheiten.

Mangelnde Mitwirkung, die nicht unmittelbar eine Beschäftigungsaufnahme verhindert und deren Zweck daher regelmäßig auch nachträglich noch erreicht werden kann, könnte einheitlich etwa nach dem Vorbild der Säumniszeit sanktioniert werden. Dabei sollte eine Säumniszeit bei Arbeitslosengeld oder -hilfe unmittelbar auch für die Sozialhilfe gelten.

3.2.5 Anwartschaftsbegründung durch subventionierte Beschäftigung

Gegenwärtig dienen beitragspflichtige Beschäftigungen unabhängig von einer etwaigen Subventionierung des Beschäftigungsverhältnisses zur Begründung eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld. Dies ermöglicht es Sozialhilfeträgern, die finanzielle Verantwortung für ihr Klientel durch eine einjährige subventionierte Beschäftigung auf die Bundesanstalt für Arbeit und anschließend den Bund zu übertragen. Dies erscheint kontraproduktiv.³⁸ Außerdem hat der Beschäftigte keinen materiellen Anreiz, anstelle einer subventionierten eine unsubventionierte Beschäftigung aufzunehmen.

Beides könnte gelöst werden, wenn subventionierte Beschäftigungen trotz Beitragspflicht nicht zur Begründung eines neuen Anspruchs auf Arbeitslosengeld dienen. Die gezahlten Beiträge müssten dann als Beteiligung des Beschäftigten an seiner subventionierten Eingliederung in den Arbeitsmarkt aufgefasst werden; allerdings erfolgt diese Beteiligung stets zugunsten der Bundesanstalt für Arbeit, während die Subventionierung ggf. von den Kommunen getragen wird. Ggf. könnte dabei auch nach der Art Subventionierung differenziert werden, beispielsweise könnte eine Beschränkung auf öffentliche Beschäftigungen erfolgen. Auch könnte eine zeitliche Begrenzung vorgesehen werden, indem etwa der Wegfall der Anspruchsbegründung auf das erste Förderjahr beschränkt wird. Insgesamt ist allerdings eine Beitragspflicht, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld begründen kann, verfassungsrechtlich möglicherweise problematisch. Eine Beitragsbefreiung hingegen könnte bei dem Beschäftigten ein Interesse an einer Subventionierung stärken.

3.2.6 Gemeinsame Antragsformulare und Bescheide für Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Gegenwärtig werden die für Arbeitslosen- und Sozialhilfe erforderlichen Angaben getrennt von Arbeits- und Sozialamt erhoben, obgleich die erforderlichen Daten zu einem großen Teil identisch sind. Sofern Arbeitslosen- und Sozialhilfe in ihrer Ausgestaltung harmonisiert werden, wird der Anteil identischer Daten noch umfangreicher sein. Anders als bei der Arbeitslosenhilfe ist Voraussetzung für die Sozialhilfe nicht ein Antrag, sondern die Kenntnis des zuständigen Sozialhilfeträgers von der Notlage. Erst ab

³⁸ Allerdings wird die Attraktivität eines solchen Vorgehens für die Sozialhilfeträger durch die (engere) Befristung von Arbeitslosengeld und -hilfe eingeschränkt (vgl. auch Unterabschnitt 3.1.1).

dieser Kenntnis besteht ein Leistungsanspruch. Die Bescheide für Arbeitslosen- und Sozialhilfe erstellen Arbeits- und Sozialamt getrennt.

Sofern nicht eine bewusste Differenzierung zwischen Arbeitslosen- und Sozialhilfe erfolgt, könnten ergänzend zu den für die Arbeitslosenhilfe erforderlichen Angaben auf einem Antragsformular zugleich auch die für die Sozialhilfe notwendigen weiteren Angaben erhoben werden. Dabei müsste dann allerdings sichergestellt werden, dass entweder unmittelbar das zuständige Sozialamt von dem Antrag Kenntnis erhält oder der Antrag ausreichend für einen Sozialhilfeanspruch ist.

Auch könnte im Interesse der Vereinfachung ein einheitlicher Bescheid für Arbeitslosen- und Sozialhilfe angestrebt werden. Dies wirft allerdings möglicherweise juristische Probleme auf, weil zwei verschiedene Behörden einen gemeinsamen Bescheid erlassen müssten.

3.2.7 Gemeinsame Aktenführung

Gegenwärtig führen Arbeits- und Sozialämter ihre Akten getrennt. Die Arbeitsämter verwenden darüber hinaus mehrere nicht kompatible EDV-Systeme. Die einzelnen Sozialämter wiederum entscheiden jeweils eigenständig über ihr System der Aktenführung.

Unabhängig von der organisatorischen Zuständigkeit sollte eine möglichst gemeinsame und einheitliche elektronische Aktenführung gewährleistet werden, die auch die Historik einschließt. Dadurch sollen

- nicht mehrmals die gleichen Daten erhoben werden müssen, denn dies erzeugt zusätzlichen administrativen Aufwand und birgt das Risiko inkonsistenter Daten, und
- möglichst alle relevanten Daten jeweils auch verfügbar sein.

So kann etwa bei der Prüfung der Sozialhilfe auf die Leistungsdaten der Arbeitsverwaltung zurückgegriffen werden; auch für Vermittlung sind die Leistungsdaten relevant. Allerdings setzt dies kompatible bzw. ein einheitliches EDV-System voraus; dessen Implementierung dürfte kostenträchtig und langwierig sein.

Auch eine Verknüpfung mit den Arbeitgebermeldungen über Aufnahme, Beendigung und Entgelt einer Beschäftigung sollte möglichst erfolgen. Dadurch würde der Einzelnachweis der Arbeitslosen über ihre Erwerbsbiographie zur Feststellung eines etwaigen Anspruchs auf Arbeitslosengeld weitgehend überflüssig.

Für die gemeinsame Datennutzung und -verknüpfung müssten noch die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden.

3.2.8 Organisation der Arbeitsmarktintegration von Arbeitslosen und erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern

Gegenwärtig sind für die Arbeitsmarktintegration von Arbeitslosen die Arbeitsämter und für die Arbeitsmarktintegration der Sozialhilfeempfänger die Sozialämter zuständig. Damit sind für arbeitslose Sozialhilfeempfänger beide Institutionen zuständig. Insgesamt richtet sich die Zuständigkeit nicht nach der aktuellen Problemlage, sondern u.a. nach der Erwerbsbiographie.

Eine Neuordnung der Zuständigkeiten sollte sich vorrangig an der aktuellen Problemlage und dem ggf. besonderen Hilfebedarf orientieren. Gleichzeitig sollte diejenige Institution, die für die Arbeitsmarktintegration zuständig ist, ein eigenständiges Interesse an ihrem Erfolg haben. Kontraproduktive Anreize für einzelne Beteiligte sollten möglichst vermieden werden. Im folgenden werden verschiedene weitgehende Möglichkeiten erörtert.

Die Zuständigkeit könnte vollständig den Arbeitsämtern übertragen werden. Diese haben jedoch vorrangig ein Interesse an der Arbeitsmarktintegration „ihrer“ Leistungsempfänger. Um eine einseitige Bevorzugung dieser Leistungsempfänger zu vermeiden, könnten die Sozialhilfeträger der Bundesanstalt für Arbeit im Einzelfall eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration ihres Klientels vergüten. Dabei könnte die Vergütung nach der Höhe der vermutlich eingesparten Sozialhilfeleistungen differenziert werden. Allerdings müssten bei einer solchen Lösung entweder die Arbeitsämter auch für die Arbeitsmarktintegration von Personen zuständig werden, die nicht arbeitslos sind bzw. nicht sein können, oder die Sozialämter wären weiterhin für die Arbeitsmarktintegration dieses Personenkreises zuständig. Darüber hinaus müsste entweder den Arbeitsämtern auch die Zuständigkeit für persönliche Hilfen übertragen werden, die einen Zusammenhang mit der Arbeitsmarktintegration haben (beispielsweise Schuldnerberatung) oder die Sozialämter wären weiterhin teilweise parallel zuständig. Insgesamt würden sich durch eine derartige Neuordnung die gegenwärtigen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit Doppelzuständigkeiten nur zu einem sehr kleinen Teil lösen lassen.

Alternativ könnte versucht werden, trotz grundsätzlicher Beibehaltung der gegenwärtigen Zuständigkeiten eine graduell bessere Orientierung der Zuständigkeit an der aktuellen Problemlage zu erreichen. Die Arbeitsämter sollten tendenziell für jene Personen zuständig sein, die außer einer Geldleistung und einer ggf. durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik unterstützten Vermittlung in Beschäftigung keine weiteren Hilfen benötigen. Die Sozialämter sollten dann für alle Personen mit weiteren Problemen zuständig sein. Gegenüber dem gegenwärtigen System würden zunächst durch die kürzere Befristung des Arbeitslosengeldes und der Befristung der Arbeitslosenhilfe die Sozialämter verstärkt für die „Problemgruppe“ Langzeitarbeitslose zuständig werden. Darüber hinaus könnten durch eine konsequente Sanktionierung bei Arbeitslosengeld und -hilfe „Problemfälle“ der Sozialhilfe überantwortet werden. Auch durch diese Neuordnung ließen sich die gegenwärtigen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit Doppelzuständigkeiten nur in geringem Maße beseitigen.

Eine weitere Alternative bestünde darin, einer eigenständigen, neuen Institution die Zuständigkeit für die Arbeitsmarktintegration von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern zu übertragen. Dabei umfasst die Arbeitsmarktintegration ggf. auch Maßnahmen zur Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit, beispielsweise eine Schuldner- oder Suchtberatung. Arbeits- und Sozialämter wären weiterhin für die Berechnung und Auszahlung von Geldleistungen zuständig. Außerdem müssten sie die Kompetenz für die Verhängung von Sanktionen haben. Die hierfür relevanten Informationen müssten sie von der neuen Institution erhalten. Außerdem müssten sie entweder der neuen Institution eine erfolgsabhängige Vergütung zahlen oder über die dann von ihnen zu finanzierenden Maßnahmen entscheiden können. Möglicherweise wäre es auch ausreichend, wenn Arbeits- und Sozialamt der neuen Institution gewisse Regeln vorgeben, innerhalb derer sie für Arbeits- und Sozialamt kostenwirksame Entscheidungen treffen kann. Vorteilhaft wäre es, wenn entweder durch gesetzliche Regelung oder durch Verständigung auf lokaler Ebene die einsetzbaren Instrumente nicht von der Art des Leistungsbezugs abhängig gemacht würden.

Da sich „Erwerbsfähigkeit“ nicht absolut, sondern nur graduell abgrenzen lässt, ist eine entsprechende Einteilung der Sozialhilfeempfänger mit einer gewissen Willkür verbunden. Um diese Willkür und die

damit vermutlich verbundenen Ineffizienzen zu vermeiden, könnte der neuen Institution die Zuständigkeit für die Betreuung aller Sozialhilfeempfänger und damit auch für arbeitsmarktunabhängige soziale Hilfen übertragen werden.

Diese neue Institution wäre auch ein geeigneter Rahmen für Fallmanagement. Dabei sollte Fallmanagement allerdings aus Kostengründen auf problematische Fälle begrenzt werden. Nicht notwendig erscheint Fallmanagement allein für die Vermittlung und ggf. den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente. Aus Kostengründen bzw. zur Verbesserung der Qualität der Leistungen bietet es sich auch an, Vermittlung und Fallmanagement zu trennen. Dies ermöglicht eine Spezialisierung der Mitarbeiter. Als erste Anlaufstelle könnte entweder ein Vermittler dienen, der die Betroffenen bei Bedarf an einen Fallmanager verweist oder ein Fallmanager, der sich ggf. auch darauf beschränken kann, die Betroffenen an einen Vermittler zu verweisen.

Die neue Institution sollte die Maßnahmen, über die sie entscheidet, nicht selbst durchführen. Ansonsten wären kontraproduktive Anreize zu erwarten.

Es bietet sich an, die drei zunächst beteiligten Institutionen (neue Institution, Arbeitsamt, Sozialamt) sowie weitere Institutionen, die für die Arbeitsmarktintegration relevant sind, in einem Gebäude zusammenzufassen. Als weitere Institutionen kommen insbesondere private Arbeitsvermittler, Zeitarbeitsunternehmen, ein Amtsarzt, eine Vergabestelle für Kinderbetreuungsplätze sowie soziale Dienste in Betracht.

Insgesamt würde durch die neue Institution eine einheitliche und durchgehende Betreuung von Arbeitslosen und (erwerbsfähigen) Sozialhilfeempfängern gewährleistet. Außerdem würden die kontraproduktiven Anreize für die Verschiebung finanzieller Lasten zwischen den beteiligten Institutionen vermieden. Schließlich würde auch gewährleistet, dass Stellenangebote und -gesuche zentral zusammengefasst werden. Dies ist für die Vermittlung vorteilhaft.

Alternativ oder ergänzend zu staatlichen Institutionen könnten auch private Vermittler einbezogen werden. Beispielsweise könnten private Vermittler mit der vorstehend skizzierten neuen staatlichen Institution um Aufträge von Arbeits- und Sozialamt konkurrieren. Vorteilhaft wäre der dadurch entstehende Wettbewerb um die besten Integrationsstrategien. Nachteilig könnte sein, dass sich die privaten Vermittler auf die lukrativen Fälle konzentrieren werden. Von Nachteil könnte auch sein, dass durch die Marktsegmentierung die Markttransparenz sinkt.

3.2.9 Computergestütztes Matching

Eine Zuordnung von Stellengesuchen zu passenden Stellenangeboten und umgekehrt ist gegenwärtig sowohl für Bewerber und Unternehmen als auch für den Vermittler zeitaufwändig. Es würde sich daher anbieten, ein weitgehend automatisches Matching zu installieren. Nach der Eingabe oder Änderung eines Stellenangebots oder Stellengesuchs könnte die gesamte andere Marktseite nach passenden Stellen bzw. Bewerbern automatisch durchsucht werden. In einer ersten (Versuchs-) Phase könnte das Ergebnis nur dem Vermittler mitgeteilt werden, damit er noch eine manuelle Prüfung vornehmen kann. Nach erfolgreicher Implementation könnte auch den Bewerbern und ggf. auch den Unternehmen das Ergebnis unmittelbar zugänglich gemacht werden. Dabei müsste es möglich sein, Angaben zur Person bzw. zum Unternehmen für die Weitergabe zu sperren. Diese Angaben wären dann beim Vermittler zu erfragen.

Auch sollte es möglich sein, bestimmte Unternehmen bzw. Bewerber explizit vom Erhalt des eigenen Angebots bzw. Gesuchs auszuschließen.

Für ein solches elektronisches Matching sollte

- eine möglichst bundesweite Datenbank mit allen Bewerbern und Stellenangeboten existieren,
- eine regelmäßige Pflege des Datenbestandes sichergestellt sein,
- eine einfache Codierung standardisierbarer Merkmale gewährleistet sein (beispielsweise Sprachkenntnisse, Führerschein) und
- eine flexible Freitexteingabe möglich sein, die auch zum Matching verwendet wird.

Dabei sollten insbesondere für Unternehmen möglichst Anreize bestehen, die Besetzung eines zuvor mitgeteilten Stellenangebots mitzuteilen.

Die Implementierung eines solchen Matchings dürfte zwar zeit- und kostenintensiv sein, anschließend jedoch zu erheblichen freien Ressourcen für die Beratung von Bewerbern und Unternehmen führen.

Für diese Datennutzung und -weitergabe an Unternehmen und Bewerber müssten noch die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden.

3.2.10 Experiment als Konzept

Über die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit der vorliegend skizzierten Reformoptionen können kaum verlässliche Prognosen abgegeben werden. Auch für andere arbeitsmarktpolitische Instrumente gibt es kaum valide Prognosen über die Wirksamkeit. Um arbeitsmarktpolitische Fehlschritte möglichst zu vermeiden, liegt es nahe, die Wirkung von Instrumenten vor ihrem flächendeckenden Einsatz zunächst regional zu überprüfen. Um schnelle Erkenntnisfortschritte zu ermöglichen, sollten verschiedene, ggf. auch widersprüchliche Instrumente gleichzeitig in verschiedenen Regionen erprobt werden. Gegenwärtig entfalten zwar sowohl die Arbeitsämter im Rahmen der Freien Förderung als auch die Sozialämter vielfältige regionale Initiativen, jedoch werden sie oftmals nicht eingehend evaluiert und/oder die Resultate sind nur schwer zugänglich.

Im Interesse eines möglichst raschen Erkenntnisprozesses erscheint es daher zweckmäßig, das Experiment zum Konzept zu machen. Dabei könnte folgende Ausgestaltung vorgesehen werden:

- Eine flächendeckende Einführung eines Instruments setzt grundsätzlich eine erfolgreiche regionale Erprobung voraus.
- Den regionalen Akteuren wird - wie auch gegenwärtig - ein großer Spielraum bei der Auswahl der zu erprobenden Instrumente eingeräumt. Dabei wird auf freiwilliger Basis versucht, in unterschiedlich strukturierten Regionen die gleichen Instrumente zu erproben.
- Eine Evaluierung der regionalen Erprobungen ist obligatorisch. Um die Attraktivität von Experimenten für die regionalen Akteure nicht unnötig zu beeinträchtigen, wird die Evaluierung zentral finanziert. Darüber hinaus bietet es sich an, die Evaluierung auch zentral zu steuern, damit die Ergebnisse möglichst vergleichbar sind.
- Um einen Vergleich zu ermöglichen, wird jeweils neben einer Zielgruppe in der gleichen Region eine geeignete Kontrollgruppe gebildet, bei der das neue Instrument nicht zum Einsatz kommt.

3.2.11 Zusammenfassung

Die Befristung des Arbeitslosengeldes auf höchstens ein Jahr und die Befristung der Arbeitslosenhilfe dürfte zur Aktivierung der Leistungsempfänger bereits zu Beginn der Arbeitslosigkeit beitragen. Dies erscheint insofern bedeutsam, weil zu Beginn der Arbeitslosigkeit die Eingliederungschancen in der Regel am besten sind. Einen Beitrag zu einer frühzeitigen Arbeitsmarktintegration dürfte auch die engere Koppelung der Lohnersatzleistungen an arbeitsmarktliche Aktivitäten leisten (vgl. hierzu Unterabschnitt 3.1.1).

Die Verpflichtung zur Beschäftigungssuche für Leistungsbezieher und ihre Überprüfung und ggf. Sanktionierung soll den Vorrang der Selbsthilfe durchsetzen. Allerdings dürfte die Sanktionierung unabhängig von ihrer Ausgestaltung im Detail generell nur beschränkt wirksam sein, da einzelne Leistungsempfänger ihnen immer entgehen werden. Soweit angedrohte Sanktionen zu einer lediglich vorgetäuschten Beschäftigungssuche führen, werden

- die Vermittler mit vermittlungsfremden Tätigkeiten belastet und
- Arbeitgeber unnötig mit unmotivierten Bewerbern konfrontiert; dadurch wird die Attraktivität anderer Möglichkeiten der Personalrekrutierung erhöht.

Bei einem enger befristeten Arbeitslosengeld und einer befristeten Arbeitslosenhilfe könnte erwogen werden, anstelle der Arbeitsbereitschaft und entsprechender Bemühungen eine etwa dreimonatige obligatorische Maßnahmeteilnahme zu Beginn des Bezugs von Arbeitslosenhilfe vorzusehen. Die Ankündigung einer obligatorischen Maßnahme dürfte nicht nur während der Teilnahme, sondern auch bereits während des Bezugs von Arbeitslosengeld die Motivation zur Arbeitsaufnahme erhöhen. Da der Vorrang der Selbsthilfe bei der Sozialhilfe kaum entfallen kann, könnte im Interesse der Harmonisierung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe der Wegfall des Vorrangs auf das Arbeitslosengeld beschränkt werden. Allerdings könnte eine Sanktionierung der Aufgabe einer Beschäftigung kaum aufrecht erhalten werden. Als problematisch könnte sich auch der Umfang des betroffenen Personenkreises und die vermutlich damit verbundenen hohen Maßnahmekosten erweisen.

Soweit die Verpflichtung zur Beschäftigungssuche und damit auch die Regelungen zur Zumutbarkeit und Sanktionierung aufrechterhalten werden, können und sollten sie weitgehend zwischen Arbeitslosengeld und -hilfe einerseits und Sozialhilfe andererseits harmonisiert werden.

Hinsichtlich der Anforderungen an die Beschäftigungssuche sollten die Erfahrungen mit der zum Jahresbeginn 2002 eingeführten obligatorischen Eingliederungsvereinbarung für Arbeitslose abgewartet werden.

Bei der Zumutbarkeit sollte der anfängliche „Entgeltenschutz“ während des ersten halben Jahres der Arbeitslosigkeit beibehalten werden, anschließend könnten alle Beschäftigungen als zumutbar gelten, die nicht zu einer Verminderung des Nettoeinkommens führen. Dabei sollten beim Nettoeinkommen anders als gegenwärtig jeweils auch Sozialleistungen berücksichtigt werden. Entsprechend werden regelmäßig nur Beschäftigungen mit einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden wöchentlich unzumutbar sein, wenn durch die Beschäftigungsaufnahme entfallende Lohnersatzleistungen nicht vollständig kompensiert werden.

Bei der Sanktionierung sollte vermieden werden, dass aus dem Wegfall von Arbeitslosengeld oder -hilfe ein (erhöhter) Sozialhilfeanspruch resultiert. Gleichzeitig sollte jedoch auch gewährleistet werden, dass

die Sozialhilfe das Existenzminimum garantiert. Um beiden Anforderungen gerecht zu werden, bieten sich zwei Lösungsmöglichkeiten an:

- Die Sanktionierung von Arbeitslosengeld und -hilfe erfolgt nur, soweit der Leistungsempfänger und seine Angehörigen durch die Sanktionierung nicht (vermehrt) sozialhilfebedürftig werden. Im Ergebnis werden damit teilweise die Sanktionierungsmöglichkeiten der Sozialhilfe auf Arbeitslosengeld und -hilfe übertragen. Dieses Verfahren ist administrativ aufwändig.
- Bei erwerbsfähigen Personen, die eine Beschäftigung aufgegeben haben oder bei denen der begründete Verdacht einer unzureichenden Beschäftigungssuche besteht, werden Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe vollständig entzogen. Gleichzeitig mit dem Entzug wird den Betroffenen angeboten, dass sie *jederzeit* mit Wirkung für die Zukunft die entzogenen Sozialleistungen wieder erhalten können, sobald sie eine zugewiesene Tätigkeit für einen bestimmten Zeitraum ausführen.

Die zweite Variante ist vermutlich wirksamer, allerdings erfordert sie die möglicherweise kostenträchtige Bereitstellung von Arbeitsgelegenheiten.

Sozialhilfeträger können gegenwärtig die finanzielle Verantwortung für ihr Klientel zunächst auf die Bundesanstalt für Arbeit und anschließend den Bund übertragen, indem sie eine Beschäftigung für mindestens ein Jahr subventionieren und so dem Hilfeempfänger zu einem (neuen) Anspruch auf Arbeitslosengeld und anschließend Arbeitslosenhilfe verhelfen. Dies könnte vermieden werden, wenn subventionierte Beschäftigungen trotz Beitragspflicht nicht zur Begründung eines neuen Anspruchs auf Arbeitslosengeld dienen. Dabei könnte ggf. nach der Art der Subventionierung differenziert und/oder eine zeitliche Begrenzung vorgesehen werden. Insgesamt ist allerdings eine Beitragspflicht, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld begründen kann, verfassungsrechtlich möglicherweise problematisch.

Sofern nicht eine bewusste Differenzierung zwischen Arbeitslosen- und Sozialhilfe erfolgt, könnten ergänzend zu den für die Arbeitslosenhilfe erforderlichen Angaben auf einem Antragsformular zugleich auch die für die Sozialhilfe notwendigen weiteren Angaben erhoben werden. Anschließend könnte ein einheitlicher Arbeitslosen- und Sozialhilfebescheid erstellt werden. Die Aktenführung für Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe und aktivierende Maßnahmen sollte möglichst einem einheitlichen System folgen, auf das alle beteiligten Institutionen Zugriff haben. Außerdem sollte möglichst eine Verknüpfung mit den Arbeitgebermeldungen über Aufnahme, Beendigung und Entgelt einer Beschäftigung erfolgen.

Eine Neuordnung der Zuständigkeiten für die Arbeitsmarktintegration sollte sich anders als gegenwärtig möglichst nicht an der Erwerbsbiographie, sondern an der aktuellen Problemlage orientieren. Abgesehen von der Möglichkeit gradueller Verbesserungen bietet sich hierfür eine eigenständige, neue Institution an. Diese könnte in eigener Verantwortung handeln und eine erfolgsabhängige Vergütung von Arbeits- und Sozialämtern erhalten oder auf Basis von Vorgaben dieser beiden Behörden. Vorteilhaft wäre es, wenn entweder durch gesetzliche Regelung oder durch Verständigung auf lokaler Ebene die einsetzbaren Instrumente nicht von der Art des Leistungsbezugs abhängig gemacht würden.

Alternativ oder ergänzend zu dieser eigenständigen, neuen Institution könnten private Vermittler einbezogen werden. Vorteilhaft wäre der Wettbewerb um die besten Integrationsstrategien. Nachteilig könnte sein, dass sich die privaten Vermittler auf die lukrativen Fälle konzentrieren werden. Von Nachteil könnte auch sein, dass durch die Marktsegmentierung die Markttransparenz sinkt.

Das Matching von Stellenangeboten und -gesuchen sollte möglichst weitgehend automatisch erfolgen. Bei Eingabe oder Änderung eines Stellenangebots wird sofort nach passenden Bewerbern gesucht und Vermittler und nach einer Erprobungsphase auch Unternehmen und Bewerber werden unmittelbar informiert. Dies setzt allerdings insbesondere eine geeignete Datenstruktur und eine gute Pflege des Datenbestandes voraus. Überdies dürfte die Implementierung zeit- und kostenintensiv sein.

Über die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit der vorliegend skizzierten Reformoptionen können kaum verlässliche Prognosen abgegeben werden. Auch für andere arbeitsmarktpolitische Instrumente liegen kaum valide Prognosen über die Wirksamkeit vor. Daher liegt es nahe, das Experiment zum Konzept zu machen. Die befristete Erprobung ggf. auch widersprüchlicher Instrumente auf regionaler Ebene ermöglicht bei einer entsprechenden Ausgestaltung (Kontrollgruppen) und Evaluierung eine Folgenabschätzung vor einer flächendeckenden Einführung.

3.3 Konsequenzen für ältere Arbeitnehmer und Arbeitslose

Ältere Arbeitnehmer und Arbeitslose könnten durch die Kombination mehrerer Reformoptionen besonders betroffen sein:

- Befristung des Arbeitslosengeldes auf höchstens ein Jahr (vgl. Unterabschnitt 3.1.1);
- Befristung der Arbeitslosenhilfe auf ein Jahr (vgl. Unterabschnitt 3.1.1);
- Wegfall der Rentenbeitragszahlungen für Arbeitslosenhilfebezieher (vgl. Unterabschnitt 3.1.3);
- Wegfall der Freistellung selbstbewohnten Wohneigentums bei der Anrechnung von Vermögen auf Arbeitslosen- und Sozialhilfe (vgl. Unterabschnitt 3.1.6);
- Kürzung des Vermögensfreibetrages bei der Arbeitslosenhilfe (vgl. Unterabschnitt 3.1.6);
- obligatorische Teilnahme an einer Maßnahme zu Beginn des Bezugs von Arbeitslosenhilfe (vgl. Unterabschnitt 3.2.1);
- Wegfall der Ausnahme von der Beschäftigungssuche für Bezieher von Arbeitslosengeld und -hilfe ab 58 Jahren (vgl. Unterabschnitt 3.2.2).

Insgesamt dürfte es dadurch für ältere Arbeitnehmer und ihre Arbeitgeber deutlich weniger attraktiv werden, Sozialleistungen für einen vorgezogenen Ruhestand einzuplanen. Andererseits könnte es als unausgewogen angesehen werden, die soziale Absicherung von älteren Arbeitslosen deutlich zu beschränken, ohne gleichzeitig den Arbeitsmarkt für diesen Personenkreis stärker zu öffnen. Daher sollte erwogen werden, Einstellungshemmnisse speziell zu Lasten älterer Arbeitsloser zu beseitigen. Auch könnte erwogen werden, älteren Arbeitnehmern nach langjähriger Beitragszahlung Ansprüche auf beschäftigungssichernde Maßnahmen einzuräumen. Außerdem könnte zur Vermeidung von Härten Übergangsweise oder dauerhaft älteren Arbeitslosen eine längere Bezugsdauer für die Arbeitslosenhilfe eingeräumt werden. Auch könnte bei diesem Personenkreis die Anrechnungsfreiheit für selbstbewohntes Wohneigentum beibehalten werden.

3.4 Fiskalischer Ausgleich

Eine Befristung des Arbeitslosengeldes auf höchstens ein Jahr und eine Befristung der Arbeitslosenhilfe hätten für die Beitragszahler, den Bund und die Kommunen unterschiedliche finanzielle Konsequenzen:

- Die Bundesanstalt für Arbeit für Arbeit und damit der Beitragszahler würde durch den partiellen Wegfall des Arbeitslosengeldes entlastet. Darüber hinaus ergäben sich Entlastungen bei der Arbeitsmarktintegration von bisherigen Arbeitslosengeld- und -hilfeempfängern.
- Der Bund würde durch die Befristung der Arbeitslosenhilfe Einsparungen erzielen.
- Die Kommunen würden durch zusätzliche Sozialhilfeempfänger (bisherige Arbeitslosengeld- und -hilfeempfänger) belastet.

Die fiskalischen Konsequenzen konnten im Rahmen dieser Expertise nicht abgeschätzt werden. Insgesamt würde es jedoch zu einer Entlastung kommen. Diese Entlastung stünde insbesondere für tendenziell beschäftigungswirksame Beitragssenkungen oder für eine verbesserte Arbeitsmarktintegration zur Verfügung.

Für die fiskalischen Verschiebungen zum Nachteil der Kommunen müsste sicherlich ein Ausgleich vorgesehen werden. Es bietet sich an, diesen Ausgleich im Zusammenhang mit der ohnehin anstehenden Gemeindefinanzreform unter Einbeziehung der ebenfalls vorgesehenen Gewerbesteuerreform zu regeln. Eine entsprechende Kommission zur Reform der Gemeindefinanzreform hat unter Federführung der Bundesregierung am 23. Mai 2002 die Arbeit aufgenommen und eine Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ und eine Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ eingesetzt.

4 Resümee

Gegenwärtig existieren drei verschiedene Unterstützungsleistungen für Erwerbsfähige, die zumindest überwiegend den Lebensunterhalt sicherstellen sollen: Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Dabei sind Arbeitslosengeld und -hilfe einerseits und Sozialhilfe andererseits nicht aufeinander abgestimmt, insbesondere gilt dies für Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Im Zusammenhang mit einer Befristung des Arbeitslosengeldes auf höchstens ein Jahr mit der Möglichkeit eines anschließenden eng befristeten Bezugs von Arbeitslosenhilfe stellt sich daher auch die Frage nach einer verbesserten Abstimmung der verschiedenen Leistungssysteme. Die Ausgestaltung insgesamt sollte eine Aktivierung der Leistungsempfänger unterstützen. Allerdings erscheint es insgesamt kaum möglich, die gegenwärtigen Unzulänglichkeiten des Gesamtsystems ohne Abschaffung der Arbeitslosenhilfe zu lösen.

Die Befristung des Arbeitslosengeldes auf höchstens ein Jahr und die Befristung der Arbeitslosenhilfe dürfte zur Aktivierung der Leistungsempfänger bereits zu Beginn der Arbeitslosigkeit beitragen. Dies erscheint insofern bedeutsam, weil zu Beginn der Arbeitslosigkeit die Eingliederungschancen in der Regel am besten sind. Insgesamt beschränkt bereits die (engere) Befristung von Arbeitslosengeld und -hilfe die Möglichkeiten der Sozialhilfeträger durch subventionierte einjährige Beschäftigungen finanzielle Verantwortung zur Bundesanstalt für Arbeit und zum Bund zu verschieben.

Bei Befristung des Arbeitslosengeldes auf maximal ein Jahr und Befristung der Arbeitslosenhilfe könnten diese Leistungen enger an arbeitsmarktliche Aktivitäten gekoppelt werden. So könnte als zusätzliche Anspruchsvoraussetzung eine unmittelbar vorausgehende Erwerbstätigkeit vorgesehen werden. Als Alternative böte sich an, die Zeit seit der letzten Erwerbstätigkeit auf die Anspruchsdauer nicht anzurechnen.

nen. Außerdem könnte vorgesehen werden, dass ein entstandener Anspruch auf eine Lohnersatzleistung erlischt, wenn jemand weder dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht noch erwerbstätig ist.

Aus verfassungsrechtlichen Gründen dürfte eine Übergangsregelung bei der Befristung des Arbeitslosengeldes auf höchstens ein Jahr notwendig sein. Bei der Befristung der Arbeitslosenhilfe dürfte eine Übergangsregelung zwar nicht notwendig sein, gleichwohl sollte sie aus sozialpolitischen Gründen erwogen werden.

Entscheidendes Hindernis für eine weitgehende Harmonisierung der Ausgestaltung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sind die notwendigerweise unterschiedlichen Systeme der Bedarfsbemessung. Während die im Anschluss an den Bezug von Arbeitslosengeld gezahlte Arbeitslosenhilfe von einem früheren Erwerbseinkommen abhängt, soll mit der Sozialhilfe das Existenzminimum der Familie sichergestellt werden. Falls die Arbeitslosenhilfe für ihren Empfängerkreis und deren Angehörige auch die Funktion der Sozialhilfe übernehmen soll, so könnte kaum sichergestellt werden, dass sie das Arbeitslosengeld nicht übersteigt. Als Ausweg böte sich an, das Arbeitslosengeld um eine analoge existenzsichernde und bedürftigkeitsgeprüfte Leistung zu ergänzen, allerdings würde dadurch die Komplexität des Gesamtsystems erhöht. Umgekehrt dürfte eine Bedarfsbemessung bei der Sozialhilfe analog der Arbeitslosenhilfe nicht in Betracht kommen, weil dann die Existenzsicherung nicht mehr gewährleistet wäre.

Die Sozialversicherung der Leistungsempfänger könnte harmonisiert werden, indem nicht nur für Bezieher von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, sondern auch für Bezieher von Sozialhilfe eine Pflichtversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung und in der sozialen Pflegeversicherung vorgesehen würde, wobei die Beiträge vom jeweiligen Leistungsträger (Bundesanstalt für Arbeit, Bund oder Sozialhilfeträger) zu übernehmen wären. Die regelmäßig bestehende Rentenversicherungspflicht für Arbeitslosenhilfeempfänger könnte entweder als bewusste Differenzierung zwischen Arbeitslosen- und Sozialhilfe beibehalten werden oder zur Harmonisierung mit der Sozialhilfe entfallen.

Hinsichtlich der Anrechnung von eigenem Einkommen und Vermögen erscheint eine weitgehende Harmonisierung zwischen Arbeitslosen- und Sozialhilfe möglich. Die Freistellung selbstbewohnten Wohneigentums von der Vermögensanrechnung sowohl bei der Arbeitslosen- als auch bei der Sozialhilfe erscheint unnötig großzügig. Falls die Freistellung nicht vollständig entfallen soll, könnte zumindest selbstbewohntes Wohneigentum angerechnet werden, das erst kurz vor der Arbeitslosigkeit bzw. dem Leistungsbezug angeschafft wurde. Zur Harmonisierung der beiden Leistungssysteme könnten für die Arbeitslosenhilfe die deutlich geringeren Vermögensfreibeträge der Sozialhilfe übernommen werden. Alternativ könnte zur bewussten Differenzierung der beiden Leistungssysteme bei einer befristeten Arbeitslosenhilfe auf eine Vermögensanrechnung gänzlich verzichtet werden.

Die Familiensubsidarität, die Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen von Angehörigen, kann teilweise harmonisiert werden. Der Vorrang von Unterhaltsansprüchen gegenüber Eltern und Kindern kann bei volljährigen Sozialhilfeempfängern kaum durchgesetzt werden, wenn diese und/oder ihre Verwandten ihre Rechte kennen. Eine effektive Ausgestaltung dieses Vorrangs erscheint kaum möglich. Falls dies dennoch möglich sein sollte, könnte der Vorrang auch für die Arbeitslosenhilfe übernommen werden. Andernfalls sollte der Verwandtenunterhalt für Volljährige eingeschränkt werden oder der Vorrang gegenüber der Sozialhilfe entfallen.

Im Zusammenhang mit der engeren Befristung des Arbeitslosengeldes könnte die Einführung einer freiwilligen Zusatzversicherung für eine verlängerte Bezugsdauer erwogen werden. Dadurch würden aller-

dings langfristige Leistungsansprüche aufrecht erhalten, die durch die vorliegend erörterte Reform gerade vermieden werden sollen.

Die Verpflichtung zur Beschäftigungssuche für Leistungsbezieher und ihre Überprüfung und ggf. Sanktionierung soll den Vorrang der Selbsthilfe durchsetzen. Allerdings dürfte die Sanktionierung unabhängig von ihrer Ausgestaltung im Detail generell nur beschränkt wirksam sein, da einzelne Leistungsempfänger ihnen immer entgehen werden. Soweit angedrohte Sanktionen zu einer lediglich vorgetäuschten Beschäftigungssuche führen, werden

- die Vermittler mit vermittlungsfremden Tätigkeiten belastet und
- Arbeitgeber unnötig mit unmotivierten Bewerbern konfrontiert; dadurch wird die Attraktivität anderer Möglichkeiten der Personalrekrutierung erhöht.

Bei einem enger befristeten Arbeitslosengeld und einer befristeten Arbeitslosenhilfe könnte erwogen werden, anstelle der Arbeitsbereitschaft und entsprechender Bemühungen eine etwa dreimonatige obligatorische Maßnahmeteilnahme zu Beginn des Bezugs von Arbeitslosenhilfe vorzusehen. Die Ankündigung einer obligatorischen Maßnahme dürfte nicht nur während der Teilnahme, sondern auch bereits während des Bezugs von Arbeitslosengeld die Motivation zur Arbeitsaufnahme erhöhen. Da der Vorrang der Selbsthilfe bei der Sozialhilfe kaum entfallen kann, könnte im Interesse der Harmonisierung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe der Wegfall des Vorrangs auf das Arbeitslosengeld beschränkt werden. Allerdings könnte eine Sanktionierung der Aufgabe einer Beschäftigung kaum aufrecht erhalten werden. Als problematisch könnte sich auch der Umfang des betroffenen Personenkreises und die vermutlich damit verbundenen hohen Maßnahmekosten erweisen.

Soweit die Verpflichtung zur Beschäftigungssuche und damit auch die Regelungen zur Zumutbarkeit und Sanktionierung aufrechterhalten werden, können und sollten sie weitgehend zwischen Arbeitslosengeld und -hilfe einerseits und Sozialhilfe andererseits harmonisiert werden.

Hinsichtlich der Anforderungen an die Beschäftigungssuche sollten die Erfahrungen mit der zum Jahresbeginn 2002 eingeführten obligatorischen Eingliederungsvereinbarung für Arbeitslose abgewartet werden.

Bei der Zumutbarkeit sollte der anfängliche „Entgeltsschutz“ während des ersten halben Jahres der Arbeitslosigkeit beibehalten werden, anschließend könnten alle Beschäftigungen als zumutbar gelten, die nicht zu einer Verminderung des Nettoeinkommens führen. Dabei sollten beim Nettoeinkommen anders als gegenwärtig jeweils auch Sozialleistungen berücksichtigt werden. Entsprechend werden regelmäßig nur Beschäftigungen mit einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden wöchentlich unzumutbar sein, wenn durch die Beschäftigungsaufnahme entfallende Lohnersatzleistungen nicht vollständig kompensiert werden.

Bei der Sanktionierung sollte vermieden werden, dass aus dem Wegfall von Arbeitslosengeld oder -hilfe ein (erhöhter) Sozialhilfeanspruch resultiert. Gleichzeitig sollte jedoch auch gewährleistet werden, dass die Sozialhilfe das Existenzminimum garantiert. Um beiden Anforderungen gerecht zu werden, bieten sich zwei Lösungsmöglichkeiten an:

- Die Sanktionierung von Arbeitslosengeld und -hilfe erfolgt nur, soweit der Leistungsempfänger und seine Angehörigen durch die Sanktionierung nicht (vermehrt) sozialhilfebedürftig werden. Im Ergebnis werden damit teilweise die Sanktionierungsmöglichkeiten der Sozialhilfe auf Arbeitslosengeld und -hilfe übertragen. Dieses Verfahren ist administrativ aufwändig.

- Bei erwerbsfähigen Personen, die eine Beschäftigung aufgegeben haben oder bei denen der begründete Verdacht einer unzureichenden Beschäftigungssuche besteht, werden Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe vollständig entzogen. Gleichzeitig mit dem Entzug wird den Betroffenen angeboten, dass sie *jederzeit* mit Wirkung für die Zukunft die entzogenen Sozialleistungen wieder erhalten können, sobald sie eine zugewiesene Tätigkeit für einen bestimmten Zeitraum ausführen.

Die zweite Variante ist vermutlich wirksamer, allerdings erfordert sie die möglicherweise kostenträchtige Bereitstellung von Arbeitsgelegenheiten.

Sozialhilfeträger können gegenwärtig die finanzielle Verantwortung für ihr Klientel zunächst auf die Bundesanstalt für Arbeit und anschließend den Bund übertragen, indem sie eine Beschäftigung für mindestens ein Jahr subventionieren und so dem Hilfeempfänger zu einem (neuen) Anspruch auf Arbeitslosengeld und anschließend Arbeitslosenhilfe verhelfen. Dies könnte vermieden werden, wenn subventionierte Beschäftigungen trotz Beitragspflicht nicht zur Begründung eines neuen Anspruchs auf Arbeitslosengeld dienen. Dabei könnte ggf. nach der Art der Subventionierung differenziert und/oder eine zeitliche Begrenzung vorgesehen werden. Insgesamt ist allerdings eine Beitragspflicht, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld begründen kann, verfassungsrechtlich möglicherweise problematisch.

Sofern nicht eine bewusste Differenzierung zwischen Arbeitslosen- und Sozialhilfe erfolgt, könnten ergänzend zu den für die Arbeitslosenhilfe erforderlichen Angaben auf einem Antragsformular zugleich auch die für die Sozialhilfe notwendigen weiteren Angaben erhoben werden. Anschließend könnte ein einheitlicher Arbeitslosen- und Sozialhilfebescheid erstellt werden. Die Aktenführung für Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe und aktivierende Maßnahmen sollte möglichst einem einheitlichen System folgen, auf das alle beteiligten Institutionen Zugriff haben. Außerdem sollte möglichst eine Verknüpfung mit den Arbeitgebermeldungen über Aufnahme, Beendigung und Entgelt einer Beschäftigung erfolgen.

Eine Neuordnung der Zuständigkeiten für die Arbeitsmarktintegration sollte sich anders als gegenwärtig möglichst nicht an der Erwerbsbiographie, sondern an der aktuellen Problemlage orientieren. Abgesehen von der Möglichkeit gradueller Verbesserungen bietet sich hierfür eine eigenständige, neue Institution an. Diese könnte in eigener Verantwortung handeln und eine erfolgsabhängige Vergütung von Arbeits- und Sozialämtern erhalten oder auf Basis von Vorgaben dieser beiden Behörden. Vorteilhaft wäre es, wenn entweder durch gesetzliche Regelung oder durch Verständigung auf lokaler Ebene die einsetzbaren Instrumente nicht von der Art des Leistungsbezugs abhängig gemacht würden.

Alternativ oder ergänzend zu dieser eigenständigen, neuen Institution könnten private Vermittler einbezogen werden. Vorteilhaft wäre der Wettbewerb um die besten Integrationsstrategien. Nachteilig könnte sein, dass sich die privaten Vermittler auf die lukrativen Fälle konzentrieren werden. Von Nachteil könnte auch sein, dass durch die Marktsegmentierung die Markttransparenz sinkt.

Das Matching von Stellenangeboten und -gesuchen sollte möglichst weitgehend automatisch erfolgen. Bei Eingabe oder Änderung eines Stellenangebots wird sofort nach passenden Bewerbern gesucht und Vermittler und nach einer Erprobungsphase auch Unternehmen und Bewerber werden unmittelbar informiert. Dies setzt allerdings insbesondere eine geeignete Datenstruktur und eine gute Pflege des Datenbestandes voraus. Überdies dürfte die Implementierung zeit- und kostenintensiv sein.

Über die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit der vorliegend skizzierten Reformoptionen können kaum verlässliche Prognosen abgegeben werden. Auch für andere arbeitsmarktpolitische Instrumente liegen kaum valide Prognosen über die Wirksamkeit vor. Daher liegt es nahe, das Experiment zum Konzept zu machen. Die befristete Erprobung ggf. auch widersprüchlicher Instrumente auf regionaler Ebene ermöglicht bei einer entsprechenden Ausgestaltung (Kontrollgruppen) und Evaluierung eine Folgenabschätzung vor einer flächendeckenden Einführung.

Ältere Arbeitnehmer und Arbeitslose könnten durch die Kombination mehrerer Reformoptionen besonders betroffen sein. Insgesamt dürfte es dadurch für ältere Arbeitnehmer und ihre Arbeitgeber deutlich weniger attraktiv werden, Sozialleistungen für einen vorgezogenen Ruhestand einzuplanen. Andererseits könnte es als unausgewogen angesehen werden, die soziale Absicherung von älteren Arbeitslosen deutlich zu beschränken, ohne gleichzeitig den Arbeitsmarkt für diesen Personenkreis stärker zu öffnen. Daher sollte erwogen werden, Einstellungshemmnisse speziell zu Lasten älterer Arbeitsloser zu beseitigen. Auch könnte erwogen werden, älteren Arbeitnehmern nach langjähriger Beitragszahlung Ansprüche auf beschäftigungssichernde Maßnahmen einzuräumen. Zur Vermeidung von Härten könnte übergangsweise oder dauerhaft älteren Arbeitslosen eine längere Bezugsdauer für die Arbeitslosenhilfe eingeräumt werden. Auch könnte bei diesem Personenkreis die Anrechnungsfreiheit für selbstbewohntes Wohneigentum beibehalten werden.

Durch die Befristung des Arbeitslosengeldes auf höchstens ein Jahr und die Befristung der Arbeitslosenhilfe werden die Bundesanstalt für Arbeit bzw. die Beitragszahler und der Bund entlastet und die Kommunen belastet. Hierfür müsste sicherlich ein Ausgleich vorgesehen werden. Dabei bietet es sich an, diesen Ausgleich im Zusammenhang mit der ohnehin anstehenden Gemeindefinanzreform und unter Einbeziehung der ebenfalls vorgesehenen Gewerbesteuerreform zu regeln.

Literaturverzeichnis

- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) [2002]: *Eckpunkte einer Reform von Arbeitslosen- und Sozialhilfe*, unveröffentlichtes Positionspapier, Juni 2002, Gütersloh. (<http://www.bertelsmannstiftung.de/documents/Positionspapier2706.pdf>)
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge [1976]: *Inhalt und Bemessung des gesetzlichen Mehrbedarfs nach dem Bundessozialhilfegesetz*, Kleinere Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, H. 55, Frankfurt am Main.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge [1991]: *Gutachterliche Äußerung: Mehrbedarf nach §§ 23, 24 BSHG und Einkommensgrenzen nach §§ 79, 81 BSHG*, Frankfurt am Main.
- FRIEDRICH, URSULA [2002]: „Die Forderungen des Deutschen Landkreistages zur Reform der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige“, *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, Jg. 82, H. 10, Oktober 2002, S. 347-356.
- HARTZ, PETER, u.a. [2002]: *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, 16. August 2002, o.O.
- KALTENBORN, BRUNO [2001]: *Kombilöhne in Deutschland*, - Eine systematische Übersicht -, IAB-Werkstattbericht Nr. 14, 5. Dezember 2001, Nürnberg.
- KALTENBORN, BRUNO [2002]: *Datensammlung zu Arbeitslosen- und Sozialhilfe*, unveröffentlichte Expertise im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, 6. März 2002, Bonn. (<http://www.wipol.de/download/shalhisq.pdf>)
- KALTENBORN, BRUNO [2003]: „Integration von Arbeitslosen- und Sozialhilfe: Quantitative Wirkungen und Anreize für die beteiligten Fiskal“, Expertise im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, *Arbeit und Sozialpolitik*, Jg. 57, H. 1-2, Januar/Februar 2003, im Erscheinen. (Kurzfassung: Kaltenborn, Bruno [2002]: „Fiskalische Konsequenzen eines Wegfalls der Arbeitslosenhilfe“, *Sozialer Fortschritt*, Jg. 51, H. 12/2002, Dezember 2002, im Erscheinen.)
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) [1999]: *Sozialhilfe in Deutschland: Entwicklung und Strukturen*, Presseexemplar, Januar 1999, Wiesbaden.