

**- E N T W U R F -**

**Kommission**

**„Moderne Dienstleistungen am Arbeits-  
markt“**

**Bericht des Teilprojekts II**

**„Lohnersatzleistungen und Sozialhilfe;  
Kindergeld“**

Gliederung:

1. Arbeitsauftrag des Teilprojekts II .....	5
2. Organisation und Ablauf der Arbeit des Teilprojektes II .....	6
3. Wesentliche Ergebnisse .....	9
3.1 Lohnersatzleistungen .....	9
3.1.1 Grundannahmen .....	9
3.1.2 Handlungsempfehlungen .....	9
3.2 Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe .....	10
3.1.2 Handlungsempfehlungen .....	11
3.3 Kindergeld .....	12
3.3.1 Grundannahmen .....	12
3.3.2 Handlungsempfehlungen .....	13
4. Berichtsteil .....	14
4.1 Lohnersatzleistungen .....	14
4.1.1 Allgemeines .....	14
4.1.2 Internationaler Vergleich .....	15
4.1.3 Privatisierung der Arbeitslosenversicherung .....	16
4.1.3.1 Kapitalgedeckte private Arbeitslosenversicherung .....	16
4.1.3.1 Private Risikoversicherung .....	17
4.1.4 Trennung von Leistung und Vermittlung .....	19
4.1.5 Bessere Nutzung der Aktionszeit („Frühwarnsystem“) .....	21
4.1.5.1 Anzeigepflicht des Arbeitnehmers .....	22
4.1.5.2 Anzeigepflicht des Arbeitgebers .....	23
4.1.6 Abbau von negativen Anreizen, Schaffung positiver Anreize .....	24
4.1.6.1 Anpassung der Bezugsdauer .....	24
4.1.6.2 degressive Ausgestaltung von Leistungen .....	25
4.1.6.3 Neudefinition der Zumutbarkeit .....	26
4.1.6.4 Sperrzeitregelungen .....	27
4.1.6.5 Lohnersatzleistungen nach Wehr- oder Zivildienst .....	28
4.1.7 Abbau administrativen Aufwands .....	28
4.1.7.1 Abbau administrativen Aufwands durch Rechtsvereinfachung .....	28
4.1.7.1.1 Pauschalierung von Entgeltersatzleistungen .....	28
4.1.7.1.2 Wegfall der Unterscheidung zwischen erhöhtem und allgemeinen Leistungssatz .....	29
4.1.7.1.3 Vereinfachung der Bemessungsvorschriften .....	29

4.1.7.1.4 Zusammenfassung von Leistungen .....	30
4.1.7.1.5 Multifunktionskarte/lesender Zugriff auf Daten der Einzugstellen .....	31
4.1.7.1.6 Sozialversicherungsausweis.....	33
4.1.7.1.7 Anrechnung von Nebeneinkommen .....	33
4.1.7.1.8 Lohnsteuerklassenwechsel .....	34
4.1.7.1.9 Abbau von Schnittstellen zu anderen Sozialversicherungsträgern .....	34
4.1.7.1.10 Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen (Beschäftigungsverhältnis).....	35
4.1.7.2 Abbau administrativen Aufwands durch Vereinfachung der Verwaltungspraxis .....	36
4.2 Arbeitslosen- und Sozialhilfe .....	37
4.2.1 Ausgangslage .....	38
4.2.2 Lösungsansätze: Stand der Diskussion .....	40
4.2.2.1 Verbesserte Kooperation und Koordinierung beider Systeme .....	41
4.2.2.2 Modell einer Zusammenführung beider Systeme (Systemreform) .....	43
4.2.3 Benchmarking I: Beispiele für Good Practices im Inland.....	43
4.2.3.1 Köln .....	43
4.2.3.2 Berlin-Pankow .....	45
4.2.4 Benchmarking II: Beispiele für Good Practices in anderen Staaten .....	47
4.2.4.1 Großbritannien .....	47
4.2.4.2 Niederlande .....	48
4.2.4.3 Schweiz .....	49
4.2.5 Vorschläge des Teilprojekts II.....	50
4.2.5.1 Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Systemreform) .....	50
4.2.5.2 Organisation eines „Arbeits- und Sozialservice“ (AS) .....	52
4.2.5.3 Einheitliche gemeinsame Anlauf- und Beratungsstelle („front desk“) .....	53
4.2.5.4 Eingliederungsgeld .....	55
4.2.5.5 Sozialversicherungspflicht .....	55
4.2.5.7 Finanzierung.....	56
4.2.5.7 Sanktionen .....	59
4.2.5.8 Rahmenbedingungen und flankierende Maßnahmen .....	59
4.3 Kindergeld .....	60
4.3.1 Organisation .....	60
4.3.1.1 Aufgabenwahrnehmung .....	60
4.3.1.2 Kosten und Personal .....	61
4.3.2 Wirtschaftlichkeit .....	62

4.3.3 Vorschläge des Teilprojekts II .....	64
4.3.3.1 Verbleib der Aufgabe bei der BA .....	64
4.3.3.2 Prüfung des Gesetzgebers: Auflösung der Familienkassen des öffentlichen Dienstes .....	64
4.3.3.3 „Kindergeld-Arbeitslosigkeit“ .....	65
4.3.3.4 Abbau von Schnittstellen zur Sozialhilfe .....	66
4.3.3.4 Anzahl der Familienkassen.....	66
4.3.3.5 Organisatorische Trennung von der Leistungsabteilung .....	67
4.3.3.6 Aufbau eines Finanzstatus durch die Familienkassen .....	67
4.3.3.6 Schlussbemerkung .....	68
5. Anhang.....	70
5.1. Mitglieder des Teilprojekts .....	70
5.2 Mitarbeiter der Geschäftsstelle.....	71
6. Anlagen .....	71

## **1. Arbeitsauftrag des Teilprojekts II**

Die Reform der Bundesanstalt für Arbeit muss sich nach dem Zweistufenplan der Bundesregierung für kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 22. Februar 2002 an folgenden Grundsätzen orientieren:

- Dienstleistung im Wettbewerb,
- Konzentration auf Kernaufgaben mit der Arbeitsvermittlung im Zentrum und
- modernes kundenorientiertes Unternehmensmanagement mit hoher Leistungsfähigkeit.

Nach dem Auftrag der Bundesregierung soll sich der Aufgabenzuschnitt des modernen Dienstleisters auf die Kernbereiche Arbeits- und Ausbildungsstellenvermittlung, Auszahlung von Lohnersatzleistungen und aktive Arbeitsmarktpolitik konzentrieren. Aufgabe des Teilprojektes II der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Lohnersatzleistungen und Sozialhilfe; Kindergeld“) war es insbesondere zu prüfen,

- ob die Bundesanstalt für Arbeit von der Kindergeldauszahlung entlastet werden kann,
- welchen Beitrag Änderungen im Bereich der Entgeltersatzleistungen leisten können, um den operativen Dienstleistungen Vermittlung und Beratung eine stärkere Gewichtung geben zu können.

Die Bundesregierung beabsichtigt, in der nächsten Legislaturperiode die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für die erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher zusammenzuführen. Die Kommission hat den ausdrücklichen Auftrag, dieser Reform nicht vorzugreifen. Sie hat jedoch die Aufgabe erhalten, Organisationsmodelle vorzulegen, die eine wirksame Zusammenführung in den Strukturen moderner Arbeitsmarktdienstleister ermöglichen. Dabei ist nach dem Zweistufenplan anzustreben, dass für alle arbeitssuchenden Menschen die erforderlichen Beratungs-, Vermittlungs- und Arbeitsförderungsleistungen sowie die Leistungen zur Sicherstellung des Lebensunterhalts im Rahmen eines „one-stop-centers“ gebündelt erbracht werden.

Unter den im Teilprojekt mitarbeitenden Kommissionsmitgliedern bestand darüber Einigkeit, dass sich die Arbeit des Teilprojekts nicht darauf beschränken kann, ein reines Organisationsmodell für die Zusammenführung bzw. Neuorganisation von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Sinne einer Beschreibung der die Leistungen erbringenden Stelle zu entwerfen. Vielmehr wurden auch Vorschläge erarbeitet, die inhaltlich Position beziehen, ohne den Auftrag der Kommis-

sion zu überschreiten. Die Arbeit des Teilprojekts begegnete jedoch der Schwierigkeit, dass völlig losgelöst von einer inhaltlichen Positionierung ein Organisationsmodell, dass in diese Rahmenbedingungen einzubetten ist, schlechterdings nicht möglich ist. Daher sollten unter Berücksichtigung der bisher diskutierten Ansätze Alternativen aufgezeigt und Hinweise für die weitere Arbeit gegeben werden. In Anbetracht der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit und der Arbeit der Kommission zur Gemeindefinanzreform sollten jedoch keine Lösungen, sondern nur Hinweise formuliert werden, um die endgültigen Ergebnisse nicht zu präjudizieren.

## **2. Organisation und Ablauf der Arbeit des Teilprojektes II**

Die Mitarbeiter der Geschäftsstelle im Teilprojekt II unterstützten die Kommission, organisierten und koordinierten die Arbeit und den Informationsfluss im Teilprojekt und übernahmen Verwaltungsarbeiten.

Zwischen den Kommissionssitzungen wurden Workshops mit den im Teilprojekt mitarbeitenden Mitgliedern durchgeführt, deren Vor- und Nachbereitung Aufgabe der Geschäftsstelle war. Im Einzelnen wurden folgende Workshops mit folgenden Themen durchgeführt:

- 1. Workshop am 12. April 2002 in Berlin

Dieser Workshop diente zur Feststellung des Ist-Zustandes sowie einer Stärken-Schwächen-Analyse der Lohnersatzleistungen, der Auszahlung des Kindergeldes durch die Bundesanstalt für Arbeit und der Zusammenarbeit der Arbeitsämter mit den Trägern der Sozialhilfe (Sozialämtern).

Als Sachverständige und Experten zu den Themen Lohnersatzleistungen und Auszahlung des Kindergeldes durch die Bundesanstalt für Arbeit standen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Berliner und Brandenburger Arbeitsämter, des Landesarbeitsamtes Berlin-Brandenburg, des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesamtes für Finanzen zur Verfügung.

Die Erörterung des Modellprojektes zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe (MoZArT) erfolgte durch Herrn Frank Frick, Leiter der Abteilung Ar-

beitsmarkt und Beschäftigung der Bertelsmann-Stiftung, und Herrn Michael Reher, Projektleiter MoZArT der gsub - Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung mbH.

In Vorbereitung des Workshops führten die Mitarbeiter der Geschäftsstelle ein Arbeitsgespräch mit Vertretern der Berliner und Brandenburger Arbeitsämter, des Landesarbeitsamtes Berlin-Brandenburg und dem Bundesministerium der Finanzen durch. Weiterhin wurde eine Zusammenstellung einer Informationsmappe vorgenommen, die den Mitgliedern des Teilprojektes II zur Vorbereitung übersandt wurde.

Das von der Geschäftsstelle gefertigte Ergebnisprotokoll ist in Anlage 6.1 enthalten.

In Nachbereitung des ersten Workshops wurden von der Geschäftsstelle Statistiken und Basisinformationen eingeholt und aufbereitet, die den Mitgliedern zur weiteren Meinungsbildung und Vertiefung der Fachkenntnisse zur Verfügung gestellt wurden. Diese Unterlagen sind Anlage 6.4 beigelegt.

In Vorbereitung des 2. Workshops des Teilprojektes II besuchten die Mitarbeiter der Geschäftsstelle das gemeinsame Leistungs- und Vermittlungszentrum Berlin Pankow (MoZArT-Modellprojekt). Die schriftliche Zusammenfassung, die allen Mitgliedern der Kommission zur Verfügung gestellt wurde, ist in Anlage 6.4 enthalten.

➤ 2. Workshop am 16. Mai 2002 in Köln

Der zweite Workshop des Teilprojektes II diente dem Benchmarking sowie „Best Practises“ im In- und Ausland. Um einen praxisnahen Bezug herzustellen wurde dieser Workshop im gemeinsamen JobCenter (Arbeitsamt und Sozialamt) der Stadt Köln (MoZArT-Modellprojekt) durchgeführt. Der Leiter des Sozialamtes, der Leiter des JobCenters und der Direktor des Arbeitsamtes der Stadt Köln standen als Sachverständige und Referenten zur Verfügung.

Einen Überblick über den Vergleich der Arbeitsverwaltungen und der Sozialsysteme in einigen ausgewählten europäischen Ländern gab Herr Eric Thode, Projektleiter Bereich Wirtschaft der Bertelsmann-Stiftung.

Die Diskussion der strategischen Ausrichtung des Teilprojektes II begleitete diesen Workshop.

Das von der Geschäftsstelle gefertigte Ergebnisprotokoll ist in Anlage 6.1 enthalten.

- 3. Workshop am 12. Juni 2002 in Berlin

Im dritten Workshop wurde der erste Berichtsentwurf, der auf Grundlage der bisherigen Erkenntnisse und Ergebnisse von der Geschäftsstelle erarbeitet wurde, diskutiert.

- 4. Workshop am 26. Juni 2002 in Berlin



### 3. Wesentliche Ergebnisse

#### 3.1 Lohnersatzleistungen

##### 3.1.1 Grundannahmen

- a.) Die Ausgestaltung der Lohnersatzleistungen hat keinen messbaren Einfluss auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit.
- b.) Eine Privatisierung der Arbeitslosenversicherung ist nicht realisierbar.
- c.) Es verbleibt bei der Einheit von Leistung und Vermittlung; über die konkrete Ausgestaltung entschieden die Arbeitsämter.

##### 3.1.2 Handlungsempfehlungen

- a.) Leistungsbezug ist durch den Wechsel von Beschäftigung in Beschäftigung zu vermeiden. Die Zeit vor Eintritt der Arbeitslosigkeit ist für Bemühungen zur Wiedereingliederung zu nutzen. Anzeigepflichten für Arbeitgeber und Arbeitnehmer sind einzuführen.
- b.) Anreize zum Verbleib in der Arbeitslosigkeit und zum weiteren Bezug von Entgelersatzleistungen sind abzubauen. Folgende Maßnahmen sollten ergriffen werden:
  - Anpassung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld (und Arbeitslosenhilfe)
  - Wegfall der jährlichen Anpassung des Arbeitslosengeldes
  - Neudefinition und Flexibilisierung der Zumutbarkeit
  - effektivere Nutzung von Sanktionsmöglichkeiten (Flexibilisierung der Sperrzeitregelungen; Beweislast)
- c.) Der administrative Aufwand im Zusammenhang mit der Zahlung von Entgelersatzleistungen ist zu senken, um zusätzliche personelle Kapazitäten im Bereich der Vermittlung zu schaffen. Folgende Maßnahmen sollten ergriffen werden:

- Pauschalierte Leistungen unmittelbar nach Eintritt der Arbeitslosigkeit
- Wegfall der Unterscheidung zwischen erhöhtem und allgemeinen Leistungssatz bei Entgeltersatzleistungen
- Vereinfachen von Bemessungsvorschriften für Entgeltersatzleistungen
- Zusammenfassen von Leistungen, die in ihrer Zielsetzung vergleichbar sind
- Einführung einer Multifunktionskarte als Ersatz für Verdienstbescheinigungen
- Abschaffung der Pflicht zur Hinterlegung des Sozialversicherungsausweises
- Abbau von Schnittstellen zu anderen Sozialleistungsträgern
- Schaffung einer funktionstüchtigen EDV
- Stärkung der Verantwortlichkeit der Mitarbeiter durch Reduzierung von allgemeinen Weisungen.

### **3.2 Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe**

#### 3.2.1 Grundannahmen

- a.) Das bisherige Nebeneinander von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie von Arbeits- und Sozialverwaltung erzeugt Reibungsverluste und verhindert eine klare Integrationsorientierung. Zwischen Sozial- und Arbeitsverwaltung besteht ein „Verschiebebahnhof“.
- b.) Ein solches Doppelsystem für dieselbe Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen ist intransparent, kompliziert und teuer und resultiert in einer ungerechten Verteilung sozialer Chancen.
- c.) Die Bundesregierung hat deshalb für die nächste Legislaturperiode die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe angekündigt. Die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ hat den Auftrag, hierzu Organisationsmodelle vorzulegen.

3.1.2 *Handlungsempfehlungen*

- a.) Arbeitslosen- und Sozialhilfe werden zu einer neuen, einheitlichen Geldleistung zusammengeführt und die Arbeits- und Sozialämter im Hinblick auf die Betreuung aller erwerbsfähigen Langzeitarbeitslosen in einer eigenständigen Organisationseinheit mit einer Einheitlichen Gemeinsamen Anlaufstelle zusammengefasst.
- b.) Aufgrund der zu bewältigenden Hürden kann das Ziel „Einheitliches System“ nur schrittweise erreicht werden. Deshalb wird in einer ersten Stufe mit der Harmonisierung der bestehenden Systeme begonnen.
- c.) Das Arbeitslosengeld bleibt als beitragsfinanzierte Leistung der Arbeitslosenversicherung erhalten; die Bundesanstalt für Arbeit behält ihre Zuständigkeit für die Gewährung dieser Leistung.
- d.) Das Arbeitslosengeld wird (nach entsprechender Übergangsregelung) auf eine maximale Bezugsdauer von 12 Monaten befristet und mit entsprechenden arbeitsmarktpolitischen Instrumentarien ausgestattet.
- e.) Künftig gibt es nur eine einheitliche steuerfinanzierte Geldleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts, die den Namen „Eingliederungsgeld“ trägt, um auch sprachlich das Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu verdeutlichen.
- f.) Es wird eine Einheitliche Gemeinsame Anlaufstelle („front desk“) für alle erwerbsfähigen und arbeitsmarktnahen Personen eingerichtet. Diese Stelle hat die Aufgabe,
- die Integrationsmaßnahmen einheitlich und gemeinsam zu steuern sowie
  - die für die Gewährung der Geldleistungen erforderlichen Unterlagen entgegenzunehmen und zu bearbeiten.
- g.) An das „front desk“ schließen sich “Türen” in das „back office“ mit mindestens folgenden Elementen einer „Dienstleistungskette“ an:

- Profiling
  - Beratung
  - Assessment
  - Hilfeplanung
  - Casemanagement
  - Arbeitsvermittlung / Integration in den ersten Arbeitsmarkt
  - Bewerbungcenter
  - Qualifizierungsmaßnahmen (ggf. Weiterleitung an Bildungs- und Beschäftigungsträger)
  - Schuldnerberatung (ggf. Weiterleitung an Beratungsstellen)
  - Wohnungshilfen
  - Zugang zu passiven Leistungen
- h.) Die Gesamtheit der Hilfen (aktive und passive Leistungen, persönliche und finanzielle Hilfen), die in einem Einzelfall gewährt werden, wird aus einer Hand gesteuert.
- i.) Für jede erwerbslose Person ist ein Fallmanager zuständig, der sie durchgehend betreut.
- j.) Bei der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wird der Bund im zweiten Jahr, die Kommunen ab dem dritten Jahr der Arbeitslosigkeit das Eingliederungsgeld aus Steuermitteln finanzieren. Einsparungen in den jeweiligen Haushalten werden bei einer Neuverteilung des Steueraufkommens zwischen Bund, Ländern und Kommunen berücksichtigt.

### **3.3 Kindergeld**

#### **3.3.1 Grundannahmen**

- a.) Die Auszahlung des Kindergeldes gehört nicht zu den Kernaufgaben der Bundesanstalt für Arbeit.

- b.) Die Entscheidung, welche Stelle die Kindergeldgeldaufgabe wahrnimmt, ist nach Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu treffen.

### *3.3.2 Handlungsempfehlungen*

- a.) Die Familienkassen der Bundesanstalt für Arbeit zahlen mangels wirtschaftlicher Alternativen weiterhin das Kindergeld aus. Sie übernehmen zusätzlich die Aufgaben der Familienkassen des öffentlichen Dienstes. Die Familienkassen werden organisatorisch von der Leistungsabteilung getrennt.
- b.) Die Anzahl der Familienkassen wird reduziert, Stützpunktfamilienkassen werden eingerichtet. Die Bearbeitung des sozialrechtlichen Kindergeldes wird auf eine Stelle konzentriert.
- c.) Vorhandene Optimierungspotenziale werden genutzt und die vorhandene Wirtschaftlichkeit wird langfristig verstetigt durch
- Wirtschaftlichkeitswettbewerb (Ranking) und
  - outputorientierte Fallpauschalen.

## 4. Berichtsteil

### 4.1 Lohnersatzleistungen

#### 4.1.1 Allgemeines

Die Bundesanstalt für Arbeit zahlt insgesamt rd. 50 Leistungen für verschiedenste Zwecke aus. Darin sind enthalten die echten Lohnersatzleistungen (z.B. Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe), andere lohnähnliche Leistungen (Unterhaltsgeld und Anschluss-Unterhaltsgeld bei oder nach Förderung beruflicher Weiterbildung), aber auch diverse andere Leistungen (z.B. Lohnkostenzuschüsse) und Leistungen, die im Einzelfall erbracht werden (z.B. Reisekosten für Vorstellungsgespräche, Bewerbungskosten, Mobilitätshilfen). Mit Fragen des Leistungsrechts sind innerhalb der Bundesanstalt ein Drittel<sup>1</sup> der Mitarbeiter und damit annähernd genau so viele Personen wie mit der Arbeitsvermittlung und -beratung<sup>2</sup> befasst. Die Bearbeitung eines Neuantrages auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe beansprucht etwa 70 Minuten; ein Wiederbewilligungsantrag für Arbeitslosenhilfe beansprucht noch immer 50 Minuten und für Arbeitslosengeld sind es 35 Minuten<sup>3</sup>.

Bereits diese Zahlen verdeutlichen, dass hier ein erhebliches Potenzial für Optimierungen vorhanden ist und Kapazitäten auf andere Bereiche, insbesondere in die Arbeitsvermittlung, verlagert werden könnten.

Verantwortlich hierfür sind insbesondere

- eine komplizierte Rechtslage, die verbunden ist mit einer Vielzahl der Gesetzesänderungen<sup>4</sup>, die wenig Zeit zur Vorbereitung und zur Umsetzung lassen,

---

<sup>1</sup> 24 860 Stellen = 33,6 %; darunter 3,8 % BillB und 4,2 % KG; Stand: 1. Mai 2001

<sup>2</sup> 26 786 Stellen = 36,2 %; Stand: 1. Mai 2001

<sup>3</sup> Quelle: Bemessungsuntersuchung aus den Jahren 1998/99

<sup>4</sup> Das SGB III vom 24. März 1997 wurde seitdem fast 40 mal geändert.

- eine kaum überschaubare Menge von Erlassen und Dienstanweisungen (Beispiel: sechs Aktenordner zum Arbeitslosengeld) und
- ein zu hoher administrativer Aufwand (Beispiele: kompliziertes Antragsverfahren, Hinterlegung des Sozialversicherungsausweises).

Darüber hinaus ist festzustellen, dass in einzelnen Bereichen Regelungen bestehen, die negative Anreize für die Aufnahme einer neuen Beschäftigung setzen. Diese Anreize gilt es abzubauen, um dem Grundsatz des Vorranges der Vermittlung vor dem Bezug von Leistungen besser als bisher Rechnung tragen zu können.

#### **4.1.2 Internationaler Vergleich**

Im Rahmen des zweiten Workshops des Teilprojekts II haben die Mitglieder des Teilprojekts unter Beteiligung der Bertelsmann-Stiftung (Herr Thode; Projektleiter Bereich Wirtschaft) das deutsche Leistungsrecht der Arbeitslosenversicherung mit dem Leistungsrecht der Arbeitslosenversicherung anderen europäischen Staaten und den USA informiert. Wichtige Erkenntnis war, dass sich Deutschland sowohl bei der Höhe der Lohnersatzleistungen als auch bei den meisten anderen Parametern im europäischen und internationalen Durchschnitt/Mittelfeld bewegt. Es konnte daher kein signifikanter Zusammenhang zwischen diesen Größen und der Höhe der Arbeitslosigkeit festgestellt werden.

Es konnte jedoch festgestellt werden dass,

- auf Grund der längeren Bezugsdauer nur geringe Arbeitsanreize für ältere Arbeitnehmer bestehen,
- die Veränderung der Leistungsdauer beim Arbeitslosengeld stärker auf die Dauer der Arbeitslosigkeit wirkt, als die Verminderung der Leistungshöhe (jedenfalls bei Männern) und
- zwar relativ strikte Sanktionierungsmöglichkeiten (Sperrzeiten) bestehen, diese aber tatsächlich nur in geringem Umfang zur Anwendung kommen.

Durch die vergleichsweise geringe Bedeutung der Ausgestaltung der Entgeltersatzleistungen ist es demnach wahrscheinlich zu erklären, dass im Rahmen der Reformprozesse in anderen eu-

ropäischen Staaten Veränderungen in diesem Bereich nachrangig betrieben wurden; im Vordergrund standen vielmehr eine stärkere Betreuung des Arbeitslosen und organisatorische Veränderungen der Arbeitsverwaltung. Es wurde im Rahmen des genannten Workshops auch zu bedenken gegeben, dass Deutschland auf Grund seiner Größe, der wiedervereinigungsbedingten Besonderheiten, etc. insbesondere mit den kleineren, häufig als modellhaft vorgestellten Staaten (Dänemark, Niederlande, Österreich) nicht vollumfänglich vergleichbar sein dürfte.

#### **4.1.3 Privatisierung der Arbeitslosenversicherung**

Verschiedentlich gibt es Überlegungen und Bestrebungen, die Arbeitslosenversicherung von dem Bereich der Arbeitsvermittlung zu trennen und in Form einer privaten Arbeitslosenversicherung auszugestalten. Es gibt in Europa Beispiele einer (teilweise) privatisierten Arbeitslosenversicherung: In Dänemark etwa übernehmen die Zahlung von Arbeitslosengeld 35 privatrechtlich organisierte, nach Branchen gegliederte Versicherungsgesellschaften. Von diesem gegliederten System sind aber insbesondere die Niederlande im Rahmen ihrer seit Beginn dieses Jahres installierten Reform der Arbeitsverwaltung wieder abgerückt; hier ist jedoch die Versicherungsleistung weiterhin von den Zentren für Arbeit und Einkommen („CWI“) getrennt.

Eine vollständige Privatisierung der Arbeitslosenversicherung wäre denkbar durch ein kapitalgedecktes System und durch eine Risikoversicherung. Beide Systemalternativen begegnen erheblichen Bedenken und sollten daher nicht verfolgt werden.

##### **4.1.3.1 Kapitalgedeckte private Arbeitslosenversicherung**

An die Stelle einer Risikogemeinschaft, die das Risiko der finanziellen Folgen der Arbeitslosigkeit jedes einzelnen Mitglieds der Gemeinschaft gemeinsam durch Versicherungsbeiträge an die Bundesanstalt für Arbeit trägt, soll nach diesem Modell ein Kapital-Ansparverfahren treten. Der einzelne Arbeitnehmer zahlt Beiträge auf ein individuelles Vorsorgekonto ein, das er im Falle der Arbeitslosigkeit zur Sicherung des Lebensunterhaltes nutzt.

Die Annahme, durch ein Kapitaldeckungsverfahren könne sich der Einzelne hinreichend für den Fall der Arbeitslosigkeit absichern, ist nur in Fällen eines kontinuierlichen Erwerbslebens ohne mehrfache und längere Zeiten der Arbeitslosigkeit zutreffend. Durch ein System der sozialen Sicherung, das allein auf dem angesparten Kapital des Betroffenen beruht, werden solche Ar-



beitnehmer begünstigt, die - z.B. weil sie in einem prosperierenden Wirtschaftszweig tätig sind oder wegen ihrer Ausbildung zu den gesuchten Fachkräften zählen - nicht mit Arbeitslosigkeit rechnen müssen und daher ihr nicht verbrauchtes Kapital bei Eintritt in die Rente zurück erhalten. Ein Kapitaldeckungsverfahren benachteiligt dagegen Arbeitnehmer in Wirtschaftszweigen mit einem erhöhten oder einem saisonal wiederkehrenden Arbeitslosigkeitsrisiko. Diese Personengruppen erhielten in der Arbeitslosenversicherung keine Sicherung mehr, die den Lebensstandard in angemessenen Grenzen aufrecht erhält, da sie kaum in der Lage wären, eine längerfristige Sicherung vorzufinanzieren.

Die Einführung eines Kapitaldeckungsverfahrens dürfte darüber hinaus gegen internationale Übereinkommen verstoßen. Der Versicherungsschutz ist für die betroffenen Arbeitnehmer so anzulegen, dass bei zwölf Monaten Versicherungszeit eine Anspruchsdauer von 13 Wochen gewährleistet ist (ILO Übereinkommen Nr. 102, Artikel 24). Der Leistungsbetrag ist auf den ausfallenden Verdienst prozentual zu berechnen, wobei für den Lohnausfall bei Arbeitslosigkeit mindestens 45% des Lohns sowie Familienzulagen anzusetzen sind (Artikel 66). Dies kann innerhalb einer kapitalgedeckten Versicherung nicht gewährleistet werden<sup>5</sup>.

#### *4.1.3.1 Private Risikoversicherung*

Es gibt lediglich vereinzelt Stimmen, die das Risiko der Arbeitslosigkeit für versicherbar halten. Die meisten Fachleute, darunter auch der Sachverständigenrat, sehen aus einer Vielzahl von Gründen eine Versicherbarkeit des Risikos Arbeitslosigkeit als nicht gegeben an. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um folgende Gründe:

---

<sup>5</sup> Geht man von einem durchschnittlichen monatlichen Arbeitsentgelt (der Bezieher von Entgeltersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit, Stand: März 2002) von 1.881,88 € aus, kann der Arbeitnehmer bei einem Sparsatz von 6,5% innerhalb von zwölf Monaten 1.467,87 € ansparen. Einem Leistungsbetrag von 45% des ausfallenden Verdienstes (= 434,28 Euro je Woche) entsprechen 195,43 Euro je Woche. Der Ansparsbetrag wäre innerhalb von 7,5 Wochen verbraucht; die Mindestsicherungsdauer von 13 Wochen kann bei unveränderter Höhe des Beitragssatzes nicht erfüllt werden.

**a. Mangelnde Unabhängigkeit der Arbeitslosigkeitsrisiken**

Arbeitslosigkeit ist von verschiedenen Faktoren abhängig, insbesondere von der Konjunktur-entwicklung. Große Wirtschaftsrisiken können von Versicherungen nur schwerlich abgedeckt werden, da derartige Krisen nicht vorhersehbar sind und im Übrigen die Prämien in aller Regel nicht ausreichen dürften. Ferner ist das Risiko in begrenztem Umfang auch davon abhängig, in welchem Umfang Lohn- und Gehaltssteigerungen erfolgen. Schließlich können auch Naturkatastrophen oder Terrorismus- zumindest in bestimmten Branchen - zu erheblichen Einbrüchen verbunden mit einer steigenden Arbeitslosigkeit führen.

**b. Mangelnde Quantifizierbarkeit des Arbeitslosigkeitsrisikos**

Unbekannt sind die Wahrscheinlichkeit des Eintritts der Arbeitslosigkeit und die Höhe des damit verbundenen Schadens. Ein nicht kalkulierbares Risiko ist jedoch nicht versicherbar. Voraussetzung für die Versicherbarkeit eines Schadens ist, dass er hinsichtlich Ursachen, Zeit, Ort und Höhe hinreichend bestimmbar ist, da für den Versicherer vor Vertragsschluss feststellbar sein muss, ob ein Versicherungsvertrag einen Schaden abdeckt. Bestimmbar ist jedoch allenfalls die Arbeitslosenquote. Bereits bei der Feststellung eines Schadens können Schwierigkeiten auftreten, da Arbeitslosigkeit auch „herbeigeführt“ werden kann, und zwar nicht nur durch eine leicht festzustellende Eigenkündigung des Arbeitnehmers oder durch einen Auflösungsvertrag, sondern auch durch eine zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer abgesprochene Kündigung. Letztgenannte Fälle sind im versicherungsrechtlichen Sinne keine Schäden, da sie nicht unvorhergesehen eintreten. Umgekehrt kann es Konstellationen geben, in denen einem Arbeitnehmer das Festhalten an einem Arbeitsvertrag unzumutbar ist.

**c. Prohibitive Höhe der Prämien**

In einigen Branchen besteht ein signifikant hohes Risiko der Arbeitslosigkeit. Will man die Prämienhöhe abhängig machen von dem individuellen Risiko - soweit dies überhaupt festgestellt werden kann - hätte dies zur Folge, dass in diesen Branchen ein überdurchschnittlich hoher Beitrag zu leisten wäre; die Prämien wären faktisch kaum mehr zahlbar. Im Falle einer freiwilligen Versicherung wäre anzunehmen, dass sich gerade der Personenkreis mit einem besonders hohen Risiko nicht versichern würde, die finanziellen Lasten folglich über die So-

zialhilfe durch den Staat aufgebracht werden müssten. Im Falle einer Zwangsversicherung wären entweder die Prämien so hoch, dass sich die Annahme einer Arbeit in diesen Bereichen nicht lohnt oder bei festgelegter Prämienhöhe Versicherungen nicht bereit wären, das Risiko zu tragen.

Eine freiwillige Versicherung hätte insgesamt zur Folge, dass für die guten Risiken kein Bedarf nach einer Versicherung besteht. Dies sind insbesondere die Gruppen von Arbeitnehmern, die über ein so hohes Einkommen verfügen, dass sie ihren Lebensunterhalt im Falle der Arbeitslosigkeit aus ihren Ersparnissen bestreiten könnten, und/oder die Branchen arbeiten, in denen das Risiko, von Arbeitslosigkeit betroffen zu werden, besonders gering ist. Der Arbeitslosenversicherung verblieben in diesen Fällen lediglich die schlechten Risiken mit der Folge, dass diese in der Regel ohnehin schlechter verdienenden Arbeitnehmer finanziell überdurchschnittlich belastet wären.

Sämtliche diskutierten Modelle lassen die Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik außer Betracht. Über 40 % der Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit, also 22 Mrd. €, werden als Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik eingesetzt. Diese Mittel müssten über Beiträge oder Steuern auch weiterhin aufgebracht und eingesetzt werden.

**Diskussionspunkt:**

***Einführung einer beitragsfinanzierten Grundsicherung mit ergänzenden Wahlтарifen (BA oder privat).***

**4.1.4 Trennung von Leistung und Vermittlung**

In der Vergangenheit wurde immer wieder die organisatorische Trennung der eigentlichen Versicherungsaufgabe Leistungsgewährung vom Vermittlungs- und Weiterbildungsbereich gefordert. Als Argument für eine solche Trennung wurde im Wesentlichen angeführt, dass zwischen beiden Tätigkeitsbereichen erhebliche Unterschiede beständen: Während die Leistungsgewährung eine stark formalisierte Tätigkeit sei, die innerhalb einer Behördenstruktur erbracht werden könne, sei die Vermittlung eine Leistung, die sich dynamisch an die Anforderungen des Marktes anpassen müsse.

Ein System, das den Vorrang der Arbeit vor dem Schadenersatz, also der Entgeltersatzleistung postuliert, bedarf daher insgesamt eines engmaschigen Zusammenwirkens von Vermittlung und Versicherung. Die Möglichkeit, Arbeitslose in Beschäftigungen zu vermitteln, ist die notwendige Voraussetzung für die Versicherbarkeit des „Risikos Arbeitslosigkeit“. Der Schadensminderungspflicht des Arbeitslosen muss ein funktionsfähiges Instrument des Zusammenführens von offenen Arbeitsstellen und Arbeitskräften gegenüberstehen.

Andererseits bedarf nicht nur die Vermittlung durch das Arbeitsamt sondern auch durch private Vermittler, die zu Lasten der Arbeitslosenversicherung (Vermittlungsgutschein) Vergütungen vom zu Vermittelnden nicht allein für die Vermittlungstätigkeit, sondern nur für den Vermittlungserfolg verlangen können, des (negativen) Anreizes des zumindest partiellen Leistungszuges bei Ablehnung zumutbarer vorhandener Arbeitsmöglichkeiten.

Im Zusammenhang mit der Vermittlungstätigkeit treten Tatbestände auf, die eine Einstellung der Leistung zur Folge haben. Es ist unvermeidlich und auch arbeitsökonomisch sinnvoll, dass der Vermittler sie erfährt, registriert und an die Stelle weiterleitet, die die leistungsrechtlichen Konsequenzen zieht. Nicht zuletzt um Arbeitsabläufe zu vereinfachen - z.B. durch Wegfalls von Schriftverkehr zwischen den Abteilungen AVuAB und der Leistungsabteilung - wurden daher seit 1994 in den Arbeitsämtern die allgemeinen Berufsbereiche mit den Leistungsstellen räumlich zusammengelegt. Eine vollständige Entlastung der Arbeitsvermittler von leistungsrechtlichen Aufgaben erscheint ohnehin ausgeschlossen. Auch in Ländern mit einer institutionellen Trennung von „Vermittlungsämtern“ und „Leistungsämtern“ erfolgt eine Information von den Vermittlungsämtern an die Leistungsämter, wenn Arbeitslose nicht bereit sind, eine zumutbare Arbeitsstelle anzunehmen oder an einer Maßnahme teilzunehmen.

Die Entscheidung über Leistung und Vermittlung sollte daher im Sinne eines „one-stop-centers“ jedenfalls weiterhin unter einem Dach erfolgen. Im Sinne einer dezentralen Ressourcenverantwortung mit einer weitergehenden Organisationsautonomie erscheint es allerdings angezeigt, den konkreten Grad der Anbindung unter Berücksichtigung der örtlichen und baulichen Besonderheiten jeweils in den einzelnen Arbeitsämtern zu entscheiden. Diese Organisationsentscheidung sollte aber so ausgestaltet sein, dass die mit der Vermittlung befassten Beschäftigten Aufgaben im Bereich der Leistungsgewährung nur in einem unbedingt erforderlichen Maß wahrnehmen. Nach Schätzungen der BA ist derzeit 46 % der Arbeitszeit eines Vermittlers von Leistungsfragen beansprucht. Es wird als nicht erforderlich angesehen, dass Information und Beleh-

rung über Rechte und Pflichten der Bewerber bei Leistungsbezug und die Aushändigung der entsprechenden Unterlagen (Merkblätter, Anträge) durch den Vermittler erfolgt; sinnvoller erscheint es, diese Tätigkeiten auf die leistungsgewährende Stelle zu übertragen. Auch die Prüfung, Erörterung und Stellungnahme zu leistungsrechtlichen Fragen gegenüber der Sachbearbeitung zur Zumutbarkeit und anderen das Leistungsrecht bestimmenden Faktoren könnten im Rahmen der leistungsrechtlichen Sachbearbeitung wahrgenommen werden.

Die Gewährung und Entscheidung von Lohnkostenzuschüssen an Arbeitgeber sollte jedoch weiterhin durch den Arbeitsvermittler erfolgen, da es sich um Anreize handelt, die einen individuellen Nachteilsausgleich anstreben. Bei dieser Beurteilung z.B. hinsichtlich Dauer der Arbeitslosigkeit, Einarbeitungsbedarf usw., muss ebenso individuell, am komplexen Einzelfall orientiert, auch über die individuell notwendige Höhe und Dauer der Förderung entschieden werden. Dies kann arbeitsökonomisch sinnvoll nur durch eine Stelle erfolgen, bei der alle entsprechenden Erkenntnisse vorliegen, also dem Arbeitsvermittler. Außerdem sollte die Entscheidung zeitnah erfolgen, d.h. nicht hypothetisch für die Zukunft (Gutscheincharakter), sondern für den Moment der vorgesehenen Einstellung, da sich Bedingungen und Notwendigkeiten u.a. während einer andauernden Arbeitslosigkeit verändern können, oder andere Arbeitgeber andere Eingliederungserfordernisse bedingen. Gleiches gilt auch für die Jobrotation, da auch hier die individuellen Vermittlungerschwernisse ausgeglichen werden sollen.

#### **4.1.5 Bessere Nutzung der Aktionszeit („Frühwarnsystem“)**

Erfahrungen aus den Arbeitsämtern belegen, dass am Anfang eines jeden Monats besonders viele Arbeitslosmeldungen erfolgen, da Arbeitsverhältnisse in der Regel zum Letzten des vorangegangenen Monats enden. Das Arbeitsamt erfährt erst dann von der Arbeitslosigkeit, wenn sie bereits eingetreten ist. Die wichtige Aktionszeit zwischen Kündigung und Eintritt der Arbeitslosigkeit bleibt damit meist ungenutzt. Eine frühzeitig einsetzende Information an das Arbeitsamt über ausgesprochene Kündigungen würde den Präventivgedanken der Arbeitslosenversicherung ausgesprochen positiv unterstützen, indem frühzeitig Vermittlungsstrategien eingeleitet werden könnten. Ziel ist es, Anreize für einen Wechsel von Beschäftigung in Beschäftigung zu schaffen. Vor dem Hintergrund bestehender Erfahrungen sollte eine stärkere rechtliche Verpflichtung zur frühzeitigen Meldung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer verankert werden.

#### *4.1.5.1 Anzeigepflicht des Arbeitnehmers*

Nach geltender Rechtslage ist eine Arbeitslosmeldung beim Arbeitsamt „auch zulässig, wenn die Arbeitslosigkeit noch nicht eingetreten ist, der Eintritt der Arbeitslosigkeit aber innerhalb der nächsten zwei Monate zu erwarten ist“ (§ 122 Abs. 1 Satz 2 SGB III). Eine Änderung dieser Vorschrift ist dringend angezeigt, da beispielsweise die Kündigungsfrist eines 45 jährigen Arbeitnehmers, der seit 20 Jahren bei demselben Arbeitgeber beschäftigt ist, sieben Monate beträgt (§ 622 Abs. 2 Nr. 7 BGB). Selbst wenn er nach den Buchstaben des Gesetzes handelt, vergehen fünf Monate, die als Aktionszeit nicht mehr zur Verfügung stehen. Auch ist nicht ausreichend, dass er sich lediglich arbeitslos melden kann; vielmehr soll eine rechtliche Verbindlichkeit bestehen. Diese Grundsätze könnten in folgender Formulierung zum Ausdruck kommen:

§ 122 Abs. 1: Der Arbeitslose hat sich persönlich beim zuständigen Arbeitsamt arbeitslos zu melden. Die Meldung soll unverzüglich erfolgen, wenn der Arbeitnehmer von Tatsachen Kenntnis erhält, die den Eintritt der Arbeitslosigkeit erwarten lassen.

Eine weitere rechtliche Absicherung der „Meldepflicht“ des Arbeitnehmers in Form von Sanktionen erscheint (vorerst) entbehrlich, da der damit verbundene Aufwand für die Arbeitsverwaltung sehr hoch sein dürfte. Die Arbeitsverwaltung müsste zunächst die individuelle Dauer der Kündigungsfrist feststellen und kontrollieren, ob die Kündigung mit einer Kündigungsschutzklage angegangen wird. Härteregelnungen wären erforderlich, beispielsweise für Fälle von Arbeitsunfähigkeit oder mangelnder Verfügbarkeit wegen der Betreuung von Angehörigen. Es würden zwangsläufig viele Fälle betreut werden, in denen Arbeitslosigkeit wegen zwischenzeitlicher Arbeitsaufnahme tatsächlich nicht eintritt, und so unnötig Personalkapazitäten der BA gebunden. Ferner würde der Grundsatz der Freiwilligkeit der Inanspruchnahme der Arbeitsvermittlung durch die BA in Frage gestellt.

Sinnvoller erscheint es, durch vermehrte Öffentlichkeitsarbeit auf die Möglichkeiten zur Nutzung der Aktionszeit aufmerksam zu machen. Die Öffentlichkeitsarbeit zielt zum einen in Richtung der Arbeitgeber, die von der BA über die Arbeitgeberverbände oder andere geeignete Informationswege angehalten werden könnten, bereits in die Kündigung einen entsprechenden Hinweis aufzunehmen. Andererseits sind auch die beispielsweise die Gewerkschaften gefordert, auf die Handlungsmöglichkeiten verstärkt aufmerksam zu machen. Und schließlich kann die BA selbst -

beispielsweise durch Zeitungsanzeigen oder Fernseh- und Radiowerbung - auf ihre Möglichkeiten aufmerksam machen.

#### *4.1.5.2 Anzeigepflicht des Arbeitgebers*

Eine Verpflichtung des Arbeitgebers zur frühzeitigen Meldung ergänzt das vorgenannte Verfahren sinnvoll. Sie bringt zum Ausdruck, dass das Prinzip „Fördern und Fordern“ nicht nur für die Arbeitnehmer gilt, sondern die Arbeitgeber ein erhebliches Maß an Mitverantwortung tragen. Andeutungsweise ist in § 2 Abs. 3 SGB III eine Verpflichtung in vorbeschriebenem Sinne bereits enthalten. Hier sollte stärker zum Ausdruck gebracht werden, dass nicht nur Betriebsveränderungen und -verlagerungen und damit verbundene personelle Veränderungen, sondern auch einzelne Kündigungen angezeigt werden sollen. Gerade in Fällen personen- oder verhaltensbedingter Kündigungen, die ihre Ursache nicht auf betrieblicher Ebene haben, ist eine besondere Förderung des Arbeitnehmers erforderlich, da es sich häufig um krankheitsbedingte Entlassungen handelt. Zur effektiven Umsetzung dieser Verpflichtung erscheint es ausreichend, wenn eine Übermittlung an das Arbeitsamt per E-Mail erfolgen kann. Hierbei wäre es sinnvoll, eine solche Meldung unmittelbar mit einem Profil des Arbeitnehmers zu verbinden; ein entsprechendes Raster sollte durch die Arbeitsverwaltung zur Verfügung gestellt werden. Arbeitgeber und Arbeitnehmer könnten zusammen das Profil erstellen, das anschließend die Grundlage für das erste Gespräch mit dem Vermittler ist.

Von einer Sanktionierung des Arbeitgebers sollte aus den bereits genannten Gründen abgesehen werden (Kunde). Auch hier erscheint eine verbesserte Öffentlichkeitsarbeit zunächst ausreichend. Detaillierte gesetzliche oder administrative Vorgaben erhöhen zudem den Verwaltungsaufwand der Arbeitgeber und laufen Gefahr, aus diesem Grunde auf wenig Akzeptanz zu stoßen. Sie belasten zudem die Zusammenarbeit mit den Arbeitsämtern. Entsprechende Regelungen könnten auch Gegenstand von Betriebsvereinbarungen oder Tarifverträgen sein. Sinnvoll erscheint allerdings eine gesetzliche Regelung, die den gekündigten Arbeitnehmer nicht nur zur Arbeitssuche einen Anspruch auf Freistellung gibt, sondern auch zur Teilnahme an Maßnahmen des Arbeitsamtes.

Gelingt es, durch eine frühzeitige Meldung die durchschnittliche Bezugsdauer von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe um nur zwei Wochen zu senken, bedeutet dies eine Ersparnis von rd. 1,5 Mrd. €.

#### **4.1.6 Abbau von negativen Anreizen, Schaffung positiver Anreize**

##### *4.1.6.1 Anpassung der Bezugsdauer*

**a.** Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes sollte stärker begrenzt werden, da eine kürzere Bezugsdauer stärkere Anreizwirkungen entfaltet, als eine Absenkung der Leistungshöhe. Es sollte sich jedoch nicht um eine absolute Begrenzung handeln, sondern um eine flexible.

Entsprechend der europäischen Beschäftigungsstrategie ist Jugendlichen spätestens nach sechs Monaten und älteren Erwerbspersonen nach einem Jahr ein faires Bildungs- oder Arbeitsangebot zu unterbreiten. Ein weiterer Leistungsbezug kann von der Annahme eines solchen Angebotes abhängig gemacht werden. Vorbilder für derartige Regelungen bieten die Schweiz und Dänemark.

Dabei sollten die weiterhin bestehenden Vermittlungshindernisse für Ältere durch eine längere Bezugsdauer berücksichtigt werden, solange trotz aller Bemühungen, die Arbeitslosigkeit dieser Personengruppe zu senken, diese Hindernisse bestehen. Generell sollten jedoch Vermittlungs- und insbesondere Beschäftigungshemmnisse für ältere Arbeitnehmer abgebaut werden. Unternehmen darf es nicht gestattet werden, ältere Arbeitnehmer auf Kosten der Bundesanstalt für Arbeit in den Vorruhestand zu schicken. Nach Angaben der BA bezogen im Januar 2002 bundesweit 257 912 Arbeitslose die älter als 58 Jahre alt waren, Lohnersatzleistungen gem. § 428 SGB III. In nicht wenigen Fällen zahlt der Arbeitgeber den Differenzbetrag zwischen Arbeitslosengeld und letztem Nettoeinkommen, ältere Arbeitnehmer werden so auf Kosten der Arbeitslosenversicherung freigesetzt. Diese Personen stehen dem Arbeitsmarkt faktisch nicht mehr zur Verfügung. Derartige Regelungen widersprechen dem europäischen Ziel, die Beschäftigungsquote Älterer zu erhöhen. Die entsprechenden gesetzlichen Anreize sollten daher dringend überprüft und abgebaut werden; insbesondere zu erwähnen ist dabei die in § 428 SGB III getroffene Regelung.

**b.** Eine allgemeine lebenslange Einstandspflicht des Bundes erscheint nicht gerechtfertigt. Solange die Leistung Arbeitslosenhilfe weiter besteht (vgl. 4.2), sollte sie auf zwei Jahre befristet werden. Im Allgemeinen kann davon ausgegangen werden, dass die Vermittelbarkeit des Arbeitslosen mit der Dauer der Arbeitslosigkeit abnimmt und mit Erschöpfung des Arbeitslosen-



geld- und des anschließenden Arbeitslosenhilfeanspruchs eine hinreichende Arbeitsmarktnähe nicht mehr festgestellt werden kann. Die Beschränkung der Bezugsdauer schafft einen zusätzlichen Anreiz, frühzeitig eine Beschäftigung anzunehmen. Bei einer Befristung der Arbeitslosenhilfe auf zwei Jahre könnte auf die jährliche Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen verzichtet und damit zusätzlich Verwaltungsaufwand gesenkt werden.

Solange objektiv Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer (ab 55) fehlen, ist für diese Personengruppe eine Befristung nicht angezeigt. Eventuell entstehende Mehrkosten der Kommunen, die durch zusätzliche Leistungen nach dem BSHG entstehen, sind auszugleichen.

[Anm.: Einen Vorschlag zur Befristung der Alhi enthielt im Jahre 1993 der Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms - 1. SKWPG - BT-Drs. 12/5502 (Art. 1 Nr. 35 und 39)]

#### *4.1.6.2 degressive Ausgestaltung von Leistungen*

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass eine degressive Ausgestaltung von Entgeltersatzleistungen, deren untere Grenze das Niveau der Sozialhilfe ist, eine zusätzliche Motivation für eine zügige Arbeitsaufnahme sein kann. Allerdings wurde bereits festgestellt, dass die Höhe der Leistung insoweit nur geringe Auswirkungen hat. Vor diesem Hintergrund erscheint der mit einer Degression verbundene enorme Verwaltungsaufwand nicht gerechtfertigt. So müssten z.B. mit jeder Absenkung alle Fälle überprüft werden, in denen Teile der Leistung an Dritte ausgezahlt werden (Abzweigungen bei Verletzung der Unterhaltspflicht, Abtretung oder Pfändung) und die dem Dritten zustehenden Beträge neu errechnet und ggf. neue Bescheide erteilt werden.

In begrenztem Umfang kann eine vergleichbare Wirkung durch den Wegfall der regelmäßigen Anpassung der Bemessungsentgelte erreicht werden. Nach gegenwärtiger Rechtslage erfolgt in jedem Einzelfall nach Ablauf eines Jahres eine Anpassung des Bemessungsentgelts an die Entwicklung der Bruttoarbeitsentgelte. Durch einen Verzicht auf die Anpassung könnte der damit verbundene Verwaltungsaufwand entfallen. Im Sinne des Versicherungsprinzip würde der Leistungsanspruch nur in Höhe des zuletzt erzielten Arbeitsentgelts realisiert.

#### *4.1.6.3 Neudefinition der Zumutbarkeit*

Die Zumutbarkeit sollte stärker als bisher nach individuellen Kriterien bestimmt werden. Dabei kann die gegenwärtige Definition mit leichten Modifikationen als der Regelfall angesehen werden, von dem jedoch unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls abgewichen werden kann. So sollte beispielsweise im Gesetz zum Ausdruck kommen, dass einem jungen ungebundenen Arbeitslosen durchaus ein Umzug in eine andere Region zuzumuten ist. Höhere Pendelzeiten können zumutbar sein, wenn auf Grund des zu erzielenden Arbeitsentgelts für eine bestimmte Dauer auch eine Zweitwohnung unterhalten werden kann.

Materiell kann eine Beschäftigung durchaus auch dann zumutbar sein, wenn sie nicht gemäß einem Tarifvertrag entlohnt wird. Insbesondere in den neuen Bundesländern, in denen die Anzahl der tarifgebundenen Betriebe deutlich niedriger als in den alten Bundesländern ist, stellt die Tarifbindung in vielen Regionen ein Vermittlungshindernis dar. Sofern eine Tarifbindung nicht besteht, ist Arbeitsentgelt zwischen den Vertragsparteien auszuhandeln. Dies entspricht der geltenden Rechtslage: Tarifvertragliche Regelungen sind nur zu berücksichtigen, wenn beide Vertragsparteien tarifgebunden sind oder der Tarifvertrag allgemeinverbindlich ist. Die Hauptstelle der BA sollte umgehend dafür Sorge tragen, in den Arbeitsämtern bestehende Zweifel über die Rechtslage zu beseitigen.

Im Übrigen ist es nach Auffassung der Mitglieder des Teilprojekts II nicht Aufgabe der Arbeitsverwaltung zu kontrollieren, ob tarifvertragliche oder in Betriebsvereinbarungen getroffene Regelungen eingehalten werden; entsprechende Formulierungen in § 121 SGB III sind daher zu streichen; die Klärung ist den Vertragsparteien zu überlassen.

Dem Beispiel der Schweiz folgend, können auch Beschäftigungen mit einer Entlohnung unterhalb des Arbeitslosengeldes (oder der Arbeitslosenhilfe) zumutbar sein, wenn sie durch einen sog. „Zwischenverdienst“ aufgestockt werden. Nach dem Schweizer Vorbild zahlt die Arbeitslosenversicherung 70 bis 80 % der Differenz zwischen dem durch die Beschäftigung zu erzielenden Lohn und dem vorherigem Lohn für eine Dauer von 12 bis 24 Monaten, abhängig von Unterhaltspflichten für Kinder. Dies entlastet die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitslosen erhalten mehr; sie bleiben ferner in Kontakt mit der Berufswelt und verbessern damit ihre Vermittlungsfähigkeit. Von einer solchen Regelung kann auch dann Gebrauch gemacht werden,

wenn es sich um eine Vermittlung eines zuvor in Vollzeit Beschäftigten in Teilzeitbeschäftigung handelt.

#### *4.1.6.4 Sperrzeitregelungen*

Im internationalen Vergleich verfügt Deutschland zwar über recht rigide Sperrzeitregelungen, diese scheitern jedoch an der Umsetzung. Der Vollzug von Sperrzeiten ist selten Erfolg versprechend, da die erforderliche Mitwirkung der Arbeitgeber in der Regel nicht gegeben ist und die Sozialgerichte hohe Hürden für die Verhängung einer Sperrzeit aufstellen. In der Regel scheitert deren Verhängung an der Beweislast: Die Arbeitsverwaltung muss, um eine Sperrzeit zu begründen, nachweisen, dass die angebotene und vom Arbeitslosen abgelehnte Beschäftigung zumutbar ist. Wenn der Arbeitslose Gründe vorbringt, die eine Zumutbarkeit ausschließen, ist es an der Arbeitsverwaltung nachzuweisen, dass die angebotene Beschäftigung zumutbar war.

**a.** Es wird daher vorgeschlagen, die Beweislast für die Unzumutbarkeit einer angebotenen Beschäftigung auf den Arbeitnehmer zu verlagern. Auf Grund der Selbstbindung der Verwaltung ist zunächst davon auszugehen, dass eine angebotene Beschäftigung zumutbar ist. In Einzelfällen ist - wie bisher - die Inanspruchnahme einstweiligen Rechtsschutzes durch die Sozialgerichte möglich.

**b.** Es wird außerdem vorgeschlagen, das Recht der Sperrzeiten hinsichtlich deren Dauer flexibler zu gestalten. Probleme bereiten Sperrzeiten insbesondere bei der Ablehnung des Eintritts in eine Weiterbildungsmaßnahme. Um die Sperrzeit zu vermeiden, nehmen Bewerber häufig ohne die erforderliche Motivation an Maßnahmen teil. Fehlzeiten, Maßnahmeabbruch, geringer Lernerfolg und Behinderung anderer Teilnehmer können zu einem nicht unerheblichen Teil auf diesen Zwang zurückgeführt werden. Erhebliche finanzielle Mittel werden dadurch erfolglos aufgewendet.

**c.** Außerdem sollte die Verhängung von Sperrzeiten unmittelbar Wirkungen auf Leistungen nach dem BSHG haben. In einigen Fällen erhalten Empfänger von Arbeitslosenhilfe vom Sozialamt höhere Leistungen, als sie vor Verhängung der Sperrzeit vom Arbeitsamt erhalten haben. Auch nach dem BSHG ist der Hilfebedürftige verpflichtet, seinen Lebensunterhalt durch Arbeit zu beschaffen. Die Hilfe ist gem. § 25 Abs. 1 BSHG auf das für den Lebensunterhalt unerlässlich-

che einzuschränken. Notwendige Voraussetzung ist, dass die Arbeitsverwaltung die erforderlichen Daten an das Sozialamt weiterreichen kann (vgl. hierzu unter 4.2).

#### *4.1.6.5 Lohnersatzleistungen nach Wehr- oder Zivildienst*

*keine Ausführungen: Rechtslage mit Wirkung vom 1.1.2002 angepasst!*

### **4.1.7 Abbau administrativen Aufwands**

#### *4.1.7.1 Abbau administrativen Aufwands durch Rechtsvereinfachung*

##### 4.1.7.1.1 Pauschalierung von Entgeltersatzleistungen

Beim Arbeitslosengeld handelt es sich um die eigentliche Versicherungsleistung. In der Regel kann erst dann sinnvoll über eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt geredet werden, wenn die finanzielle Fragen für den Versicherten geklärt sind.

Über 30 % der Arbeitslosen sind weniger als 3 Monate arbeitslos, weniger als einen Monat immer noch über 15 %<sup>6</sup>. Durch die Gewährung einer pauschalen Leistung innerhalb der ersten drei Monate der Arbeitslosigkeit lässt sich daher in erheblichem Umfang Verwaltungsaufwand reduzieren. Grundlage für die pauschale Leistung könnte das durchschnittliche Bemessungsentgelt, ggf. mit nach Unterhaltspflichten gestaffelten Zu- oder Abschlägen, sein. Eine exakte nachträgliche Berechnung sollte unterbleiben, da dadurch der Verwaltungsaufwand nicht reduziert, sondern nur verschoben würde.

Alternativ wird eine dem Arbeitslosengeld vorgeschaltete Pauschalleistung (z.B. in Höhe von 750 € monatlich) für einen Monat vorgeschlagen, die unabhängig von der individuell zustehenden Leistungshöhe gezahlt wird und auf die Dauer eines erworbenen Arbeitslosengeldanspruchs nicht angerechnet wird. Der Anspruch auf die Pauschalleistung entsteht im Zusammenhang mit einem neu erworbenen Anspruch auf Arbeitslosengeld. Eine solche Regelung

---

<sup>6</sup> 15,5 % unter 1 Monat; 34,1 % unter 3 Monate (Stand: Juni 01)

wäre mit dem Äquivalenzprinzip vereinbar, da der individuelle durch Beiträge erworbene Leistungsanspruch nicht reduziert wird. Die Regelung hätte den Vorteil, dass der Vermittler von Aufgaben des Leistungsrechts entlastet werden könnte und der Arbeitslose in der ersten Zeit der Arbeitslosigkeit ausreichend Klarheit über die vom Arbeitsamt zu erwartende Leistung hätte.

#### 4.1.7.1.2 Wegfall der Unterscheidung zwischen erhöhtem und allgemeinen Leistungssatz

Es wird vorgeschlagen, die Unterscheidung zwischen allgemeinen und erhöhtem Leistungssatz aufzuheben. An dessen Stelle tritt ein einheitlicher Prozentsatz (Mittelwert aus den zurzeit existierenden Prozentsätzen).

Zur Zeit ist bei der Berechnung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld oder -hilfe zu prüfen, ob der erhöhte oder der allgemeine Leistungssatz zu gewährleisten ist. Bearbeitungsaufwändig ist die Festlegung des Zeitpunktes, bis zu dem der erhöhte Leistungssatz zu gewähren ist (Prüfung bei Kindern, die das 18. Lebensjahr vollendet haben). Um zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Gewährung des erhöhten Leistungssatzes wegen eines volljährigen Kindes weiterhin vorliegen, ist in jedem Einzelfall ab Vollendung des 18. Lebensjahres des Kindes der Leistungsanspruch neu festzusetzen oder zu ermitteln, ob die Voraussetzungen weiter vorliegen. Zwei mal jährlich erfolgt neben einem regelmäßigen manuellen Abgleich ein automatischer Abgleich zwischen dem jeweiligen Kindergeldfall und dem Leistungsfall. Bei Abweichungen ist der Leistungsfall zu überprüfen, Nachberechnungen werden erforderlich.

Mit dem erhöhten Leistungssatz werden steuerlich zu berücksichtigende Tatbestände in den Bereich des Sozialrechts verlagert. Die Freistellung des Existenzminimums des Kindes wird vorrangig durch Kindergeld gewährleistet, so dass eine Unterscheidung zwischen allgemeinen und erhöhtem Leistungssatz nicht geboten ist.

#### 4.1.7.1.3 Vereinfachung der Bemessungsvorschriften

Die Regelungen zur fiktiven Bemessung werden durch pauschale Leistungen ersetzt.

Die fiktive Festsetzung des Bemessungsentgelts bereitet wegen der Vielzahl und Komplexität der Tarifverträge große Schwierigkeiten. Auch die bei Fehlen tarifvertraglicher Regelungen not-

wendige Feststellung vergleichbarer Beschäftigungen ist vielfach problematisch und fehlerträchtig. Folge ist ein hoher Verwaltungsaufwand mit einer intransparenten Entscheidung, deren Folge nicht selten langwierige Rechtsstreite vor den Sozialgerichten sind.

Eine pauschale Festlegung des Bemessungsentgeltes führt zu Verwaltungsvereinfachungen und zur Reduzierung von Bearbeitungsmängeln. Gleichzeitig schafft eine solche Festlegung Transparenz für den Leistungsbezieher. Grundlage einer Pauschalierung kann das durchschnittliche Bemessungsentgelt aller Versicherten sein.

#### 4.1.7.1.4 Zusammenfassung von Leistungen

Das Leistungsrecht muss insgesamt durch die Zusammenfassung von Leistungen und die Schaffung von größeren Entscheidungsspielräumen vereinfacht und flexibler gestaltet werden.

**a.** Sinnvoll erscheint daher die Schaffung einer einheitlichen Leistung, in der die bisherigen Leistungsarten Unterhaltsgeld und Anschlussunterhaltsgeld aufgehen. Diese können durch den Bezug von Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe (solange diese Leistung noch besteht) während der Teilnahme an einer für die Weiterbildungsförderung anerkannten Maßnahme ersetzt werden. Zusätzlich könnte nach erfolgreichem Abschluss der Maßnahme ein zeitlicher Bonus von drei Monaten gewährt werden, sofern der Leistungsanspruch verbraucht ist. Die Höhe des Unterhaltsgeldes entspricht ohnehin der des Arbeitslosengeldes, so dass sich für den Leistungsempfänger insoweit kein Unterschied ergibt. Erspart würde allerdings Verwaltungsaufwand in erheblichem Umfang, der durch den Wechsel der Leistungsarten entsteht.

**b.** Es wird vorgeschlagen, die Vielzahl der Lohnsubventionen zur Unterstützung der Vermittlungstätigkeit zu vereinheitlichen. Es stehen nach geltender Rechtslage folgende Mittel zur Verfügung: Eingliederungszuschüsse (bei Einarbeitung, für Langzeitarbeitslose, Schwerbehinderte und sonstige Behinderte, für ältere Arbeitnehmer und für Jugendliche), Einstellungszuschuss bei Neugründungen, Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen und Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose. Den Leistungen ist gemeinsam, dass sie das Ziel verfolgen, die Vermittlung von Arbeitnehmern mit Defiziten durch Subventionierung des Arbeitsentgeltes zu fördern. Erfahrungen belegen, dass Lohnkostenzuschüsse

bei der Wiedereingliederung von Arbeitslosen den größten Effekt haben<sup>7</sup>. Für die Unterstützung der Vermittlung reicht ein Instrument aus, das es dem Vermittler ermöglicht, die Höhe und Dauer der Förderung gezielt an den individuellen Hemmnissen des einzelnen Arbeitnehmers auszurichten. Die vermittlungsunterstützenden Lohnsubventionen sollten daher zu einer Leistung zusammengefasst und stärker pauschalisiert werden.

c. Erheblich vereinfacht werden sollten auch die Leistungen zur Unterstützung der Beratung und Vermittlung. Die Vermittler prüfen Anträge auf Erstattung der im Zusammenhang mit der Arbeitsaufnahme entstehenden Kosten, z.B. Bewerbungs- und Reisekosten, Kosten für Arbeitskleidung). Es erfolgt eine Einzelfallprüfung der Anträge auf Erstattung relativ geringfügiger Beträge. Hier sollten Pauschalen für festgelegte Zeiträume eingeführt werden.

#### 4.1.7.1.5 Multifunktionskarte/lesender Zugriff auf Daten der Einzugstellen

Es sollte eine Versicherungskarte als Multifunktionskarte für den Abruf von Verdienstbescheinigungen und Arbeitsbescheinigungen durch die jeweils zuständige Stelle nach Ermächtigung durch den Antragsteller entwickelt werden.

Bisher hat der Leistungsberechtigte im Falle der Beantragung einer Leistung den Nachweis über die Voraussetzung der Gewährung zu erbringen. Dies geschieht in der Regel durch Vorlage von Bescheinigungen die der Arbeitgeber auszustellen hat. Die Ausstellung von Bescheinigungen (z.B. Verdienst-, Arbeitsbescheinigungen) stellt eine Belastung der Unternehmen dar, welche nach Untersuchungen in den 90ziger Jahren rund 5 % der Kosten der Personalführung der Unternehmen ausmacht.

Auch die Arbeitsbescheinigung, welche dem Arbeitnehmer am Ende der Tätigkeit auszustellen ist, und erst im Leistungsfall der Arbeitsverwaltung vorzulegen ist, gehört zu den die Unternehmen belastende Tätigkeit. Zudem werden die Verdienstbescheinigungen häufig verspätet ausgestellt, was zu einer Verzögerung der Leistungsbewilligung führt.

---

<sup>7</sup> 82 % der geförderten Arbeitnehmer sind auch nach einem Jahr noch in Arbeit (zum Vergleich: ABM 42 %)

Vorstellbar ist, dass mit Einverständnis des Arbeitnehmers, der Arbeitgeber die Arbeitsbescheinigung in verschlüsselter Form bei einem Dritten hinterlegt. Im Leistungsfall würde der Antragsteller (Arbeitnehmer) durch Übergabe der Karte die Arbeitsverwaltung ermächtigen seine gespeicherten Daten abzurufen. Zur Leistungsberechnung lägen die Daten in elektronischer Form an der Stelle vor, die diese benötigt.

Um dieses Ziel zu erreichen sollten im Rahmen eines Modellversuches die technischen Voraussetzungen der zentralen Speicherung der Arbeitsbescheinigung geprüft werden. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat bereits die Voraussetzungen zur zentralen Speicherung der Arbeitsbescheinigungen geprüft.

Es wird vorgeschlagen, das Modellvorhaben "zentrale Speicherung der Arbeitsbescheinigung" weiter zu verfolgen. Noch in diesem Jahr könnten durch entsprechende Vereinbarung die Voraussetzungen geschaffen werden, damit in 2003 das Modell in Angriff genommen werden kann. Gesetzlicher Änderungen bedarf es für die Erprobung nach Ansicht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie nicht, lediglich die Zustimmung der Arbeitnehmer zur zentralen Speicherung sei notwendig, welche auch durch Betriebsvereinbarung eingeholt werden könne.

Nach Abschluss des Modellvorhabens könnten bis zum 1. Januar 2005 die gesetzlichen Voraussetzungen zur bundesweiten Einführung der zentralen Speicherung der Arbeitsbescheinigung erfolgen.

In weiteren Schritten könnte die zentrale Speicherung der monatlichen Verdienstbescheinigung erfolgen und deren Abruf durch die jeweils zuständige Behörde erfolgen. Der Einsatz der "Multifunktionskarte" - im oben beschriebenen Sinne - würde zu einer erheblichen Kostensenkung im Bereich der Verwaltung führen, da die notwendigen Daten immer unmittelbar beim Bearbeiter in digitaler Form vorliegen. Die Entlastung der Unternehmen wäre noch erheblicher, da das ausstellen von Arbeits- und Verdienstbescheinigungen entfallen würde.

In diesem Zusammenhang erscheint die Einführung einer einheitlichen Versicherungsnummer aller Sozialversicherungsträger sinnvoll.



“Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“

---

*(Alternativvorschlag BRH: Die monatlich abzuführenden Sozialversicherungsbeiträge werden arbeitnehmerbezogen mit Angabe des beitragspflichtigen Arbeitsentgelts aufgeschlüsselt und der BA wird ein direkt lesender Zugriff auf die Daten der Einzugsstellen ermöglicht. Bisher werden sozialversicherungsrechtlich relevante Daten den Einzugsstellen nur einmal jährlich oder beim Ende des Beschäftigungsverhältnisses gemeldet; die Daten stehen der Arbeitsverwaltung nicht zur Verfügung. Durch den Einsatz eines maschinenlesbaren Ausweises könnten persönliche Daten, berufliche Tätigkeiten und die für die Leistungsbewilligung erforderlichen Daten zum Arbeitsentgelt bei der Arbeitslosmeldung sofort verfügbar sein und die Leistung zeitnah bewilligt werden. Bei den Arbeitgebern könnte das Ausstellen der Verdienstbescheinigung entfallen. Vorteil: Entlastung der Mitarbeiter der Arbeitsvermittlung von Datenerfassungsaufgaben. Nachteil: Mehrbelastung für Betriebe  
weitere Alternative: Einzugsstelle stellt Arbeitsbescheinigung aus.)*

#### 4.1.7.1.6 Sozialversicherungsausweis

Die Pflicht zur Hinterlegung des Sozialversicherungsausweises (§ 100 Abs. 1 SGB IV) sollte auf Grund des damit verbundenen Verwaltungsaufwandes und des nur geringen Nutzens aufgehoben werden. Der Sozialversicherungsausweis sollte die Voraussetzungen zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung verbessern, unberechtigten Leistungsbezug verhindern und das Ausnutzen der sozialversicherungsrechtlichen Geringfügigkeitsgrenze unterbinden. Auch wenn jeder Versicherte nur einen Ausweis besitzen darf und Verstöße hiergegen als Ordnungswidrigkeit geahndet werden können, ist doch festzustellen, dass in vielen Fällen mehrere Sozialversicherungsausweise ausgegeben wurden und noch immer im Besitz der Versicherten sind. Die Hinterlegung bietet daher keine Gewähr, dass der Versicherte während des Leistungsbezuges illegal beschäftigt ist. Eine sinnvolle Alternative erscheint, dass die Nummer des Personalausweises bei der Leistungsgewährung aufgenommen und in eine zentrale Datei aufgenommen wird. Diese kann im Rahmen von Prüfungen abgeglichen werden.

#### 4.1.7.1.7 Anrechnung von Nebeneinkommen

Es wird vorgeschlagen, das Verfahren zur Anrechnung von Nebeneinkommen zu vereinfachen.

Nach geltender Rechtslage ist erzieltetes Nebeneinkommen um Sozialversicherungsbeiträge, Werbungskosten und Steuern zu vermindern. Dabei ist ein Freibetrag i.H.v. 20 % des kalendermonatlichen Arbeitsentgelts, mindestens aber 165 €, abzusetzen. Die Anwendung steuerrechtlicher Regelungen ist nach Auskunft der BA fehlerträchtig und arbeitsaufwändig, da teilweise sehr detaillierte Kenntnisse des Steuerrechts erforderlich sind. Bei der Anrechnung von Nebeneinkommen sollte daher das Bruttoeinkommen berücksichtigt werden und statt der auf-

wendigen Feststellung der Steuern, Werbungskosten und Sozialversicherungsbeiträge ein pauschalierter Freibetrag oberhalb des bisherigen Mindestfreibetrages eingeräumt werden. Der individuelle, von der Höhe der Leistung abhängige Freibetrag entfällt.

#### 4.1.7.1.8 Lohnsteuerklassenwechsel

Steuerrechtliche Tatbestände werden auch bei der Prüfung des Lohnsteuerklassenwechsels bei Ehegatten (§ 137 Abs. 4 SGB III) relevant, zusätzlicher fehlerträchtiger und verwaltungsentensiver Arbeitsaufwand entsteht. Hier erscheint es angebracht, entweder den Lohnsteuerklassenwechsel ohne weitere Prüfung anzuerkennen oder der Bemessung des Arbeitslosengeldes die Steuerklasse zugrunde zu legen, die zu Anfang des Kalenderjahres auf der Lohnsteuerkarte eingetragen war.

(Vorbehalt: Prüfung! Missbrauchsmöglichkeiten durch Lohnsteuerklassenwechsel insbesondere bei Besserverdienenden Ehepartnern; kein Ausgleich über den Lohnsteuerjahresausgleich.)

#### 4.1.7.1.9 Abbau von Schnittstellen zu anderen Sozialversicherungsträgern

In einem gegliederten Sozialversicherungssystem sollten klare Zuständigkeiten für Leistungen entsprechend des versicherten Risikos definiert sein. Bestehende Schnittstellen zwischen der Arbeitslosenversicherung und anderen Sozialversicherungszweigen müssen daher abgebaut werden.

Das Risiko der Arbeitsunfähigkeit trägt vorrangig die Krankenversicherung. Zum Teil bestehen jedoch konkurrierende gesetzliche Regelungen. Arbeitslosengeld wird unabhängig von einem etwaigen Anspruch auf Krankengeld gezahlt, wenn durch den Arbeitsamtsarzt ein Leistungsvermögen prognostiziert wird, das nur noch eine Beschäftigung von weniger als 15 Wochenstunden für voraussichtlich mehr als sechs Monate zulässt. Dies führt zu einem „Verschiebebahnhof“ zwischen Kranken- und Arbeitslosenversicherung, wenn die Krankenversicherung versucht, arbeitsunfähige Arbeitslose mit der Prognose einer länger andauernden Leistungsunfähigkeit der Arbeitslosenversicherung zu überstellen. Diese Schnittstellenproblematik lässt

sich unkompliziert dadurch beheben, dass der Anspruch auf Arbeitslosengeld erst dann verwirklicht wird, wenn der Anspruch auf Krankengeld ausgeschöpft ist.

#### *4.1.7.1.10 Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen (Beschäftigungsverhältnis)*

Die mit dem Leistungsrecht befassten Mitarbeiter prüfen in jedem Leistungsfall, ob die Voraussetzungen vorliegen. Diese Prüfung schließt die Frage ein, ob ein die Versicherungspflicht begründendes Beschäftigungsverhältnis vorgelegen hat. Schwierigkeiten bereitet dabei die Abgrenzung der abhängigen Beschäftigung von der Tätigkeit von Familienangehörigen, der sog. familienhaften Mithilfe. Auf der einen Seite kann auch zwischen Ehegatten und Angehörigen ein Beschäftigungsverhältnis bestehen. Auf der anderen Seite kann der Ehegatte oder der Angehörige aber auf Grund familienrechtlicher Regelungen zur Mitarbeit im Beruf oder Geschäft verpflichtet sein; dies gilt auch für Kinder bei der Mitarbeit im Geschäft ihrer Eltern. Eine entsprechende Problematik besteht bei Gesellschafter-Geschäftsführern. Diese Praxis kann die häufig als unbefriedigend beurteilte Folge haben, dass die Leistung versagt wird, obwohl jahrelang Beiträge gezahlt wurden; lediglich die innerhalb der Verjährungsfrist gezahlten Beiträge werden erstattet. Eine Klärung der Versicherungspflicht durch die BA mit einer entsprechenden Bindung ist nach geltendem Recht gem. § 336 SGB III möglich.

**a.** Eine denkbare Lösungsmöglichkeit wäre, die verbindliche Entscheidung einer anderen Stelle herbeizuführen. Dies ist bei Gesellschafter-Geschäftsführern bereits durch ein Anfrageverfahren bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte möglich. Mit dem Anfrageverfahren (§ 7a SGB IV) können die Beteiligten verbindlich für alle Zweige der Sozialversicherung feststellen lassen, ob sie als Beschäftigte versicherungspflichtig sind. Eine verbindliche Entscheidung setzt jedoch einen entsprechenden Antrag des Beschäftigten oder seines Arbeitgebers voraus, so dass auf diese Weise nur ein geringer Anteil der zweifelhaften Fälle geklärt werden kann.

**b.** Die Frage, ob ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis vorliegt oder nicht, entscheidet der Arbeitgeber im Rahmen der Meldung an die zuständige Einzugsstelle (Krankenkasse), die Versicherungspflicht und Beitragshöhe in der Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung sowie nach dem Recht der Arbeitsförderung feststellt. Eine Überprüfung der Voraussetzungen der Versicherungspflicht kann im Rahmen der Betriebsprüfungen durch die Rentenversicherung erfolgen. Eine Übertragung des Beitragseinzugs auf die Rentenversicherung erscheint zwar wünschenswert, da Verwaltungsaufwand der Arbeitgeber gesenkt werden könnte

(Meldungen an maximal zwei Träger), das Problem der Entscheidung über die Versicherungspflicht könnte jedoch nicht gelöst werden, da auch bei einer Übertragung der Arbeitgeber über die Versicherungspflicht entscheidet.

c. Lösungen sind daher innerhalb des Arbeitsförderungsrechts zu suchen. Denkbar sind folgende Alternativen:

- generelle Versicherungsleistung entsprechend gezahlter Beiträge,
- (unwiderlegbare) Vermutung einer Beschäftigung für Zeiten, in denen Beiträge gezahlt wurden,
- Klärung im Rahmen des Meldeverfahrens durch Feststellung, dass es sich um mitarbeitende Familienangehörige handelt und sofortige Entscheidung durch die BA oder
- Verstärkte Inanspruchnahme der in § 336 SGB III getroffenen Regelungen durch entsprechende Informationspflicht der Einzugsstelle.

Der Gesetzgeber sollte zügig eine Lösung herbeiführen, die den Interessen der Beteiligten gerecht wird.

#### *4.1.7.2 Abbau administrativen Aufwands durch Vereinfachung der Verwaltungspraxis*

Grundvoraussetzung für eine schnelle Leistungsgewährung ist ein funktionstüchtiges EDV-System. Erfahrungen aus Österreich zeigen, dass ein intelligentes System auch ein kompliziertes Leistungsrecht „handhabbar“ machen kann. Dort ist es sogar möglich, dass der Arbeitslose oder Beschäftigte seine Ansprüche über eine entsprechende elektronischen Eingabemaske selbst berechnen kann. In Österreich ist es gelungen, über solche Expertensysteme die Produktivität im Leistungsbereich um 30 % zu steigern. Entsprechende Personalkapazitäten konnten für vermittlungsrelevante Beratung freigemacht werden. Es ist daher nicht nur aus leistungsrechtlicher Sicht zwingend erforderlich, das EDV-System grundlegend in Form eines einheitlichen Systems mit einem zentralen Datenpool („Daten-Kaufhaus“), das zeitaufwändige Doppelseingaben vermeidet, neu zu gestalten.

Die Dienstanweisungen zu den gesetzlichen Regelungen werden von den Mitarbeitern der Arbeitsämter nach deren eigenen Bekunden durchaus als sinnvolle Arbeitshilfe empfunden. Insbesondere im Bereich des Leistungsrechts gewährleisteten sie eine einheitliche Rechtsanwen-

dung. Ihr erheblicher Umfang ist auf zwei Ursachen zurückzuführen: Erstens eine hohe gesetzliche Regelungsdichte und zweitens das Bestreben innerhalb der BA nach zentraler Steuerung. Insgesamt sollten die Dienstanweisungen auf das unbedingt erforderliche Maß reduziert werden. Je höher die Regelungsdichte ist, desto geringer ist die Entscheidungsbefugnis des einzelnen Mitarbeiters. Eine Reduzierung auf das Maß des zwingend Notwendigen hätte daher auch eine Stärkung der Verantwortlichkeit der Mitarbeiter zur Folge und ist Ausdruck des Vertrauens in deren fachliche Fähigkeiten. Dies gilt im Übrigen auch für Runderlasse und Dienstanweisungen<sup>8</sup>.

Der Umfang der internen Regelungen und deren regelmäßige Aktualisierung haben allein durch ihre Lektüre auch eine erhebliche Bindung von personellen Kapazitäten zur Folge.

Eine Überarbeitung könnte umgehend in Angriff genommen werden und mit der Umsetzung weiterer Reformen fortgesetzt werden.

## **4.2 Arbeitslosen- und Sozialhilfe**

In der Koalitionsvereinbarung für die laufende Legislaturperiode hatte die Bundesregierung bereits festgelegt, dass die Zusammenarbeit zwischen den Sozial- und Arbeitsämtern nachhaltig verbessert werden soll, um die Vermittlung in Arbeit zu erleichtern und um überflüssige Bürokratie abzubauen. In dem „Zwei-Stufen-Plan der Bundesregierung für kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ ist im Rahmen der zweiten Stufe („Zügige Strukturreform“) als viertes Kernelement die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für die nächste Legislaturperiode angekündigt. Dazu hat die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ den Auftrag, „schon jetzt Organisationsmodelle vorzulegen, die eine wirksame Zusammenführung in den Strukturen moderner Arbeitsmarktdienstleister ermöglichen“. Daneben wird das Thema Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auch Gegenstand der vom Bundesministerium der Finanzen eingesetzten Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen sein.

---

<sup>8</sup> Als Beispiel sei auf die Durchführungsanweisung der BA im Runderlass vom 6.3.2002 zur Bearbeitung des Sonderprogramms „Mainzer Modell“ verwiesen: Sie hat einen Umfang von 51 Seiten!

Den Hintergrund für dieses Thema bildet die Debatte um den aktivierenden Staat, der weniger bevormundet als Integrationsanreize setzt und zur Eigeninitiative anregt. Zugleich soll dem Bürger mehr Eigenverantwortung und Mitsprache eingeräumt werden. Dieser Paradigmenwechsel wird in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik unter dem Stichwort „Fördern und Fordern“<sup>9</sup> diskutiert und ist heute als Leitbild in der Fachdiskussion nahezu unbestritten. Die Gewährung finanzieller Transfers soll mit der Erbringung anderer sozialer Dienstleistungen, die auf das Ziel der Integration in Erwerbstätigkeit gerichtet sind, verbunden sein. Der Konnex besteht vor allem darin, dass die Finanztransfers eine Sanktions- oder Anreizfunktion im Rahmen der Integrationsdienstleistungen haben sollen.

Es gibt einen breiten gesellschaftlichen Konsens über das oberste Ziel: die Reduzierung und Vermeidung der Hilfsbedürftigkeit durch Verbesserung der Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Weitere Ziele sind: Transparenz, Bürgerfreundlichkeit, Kundenorientierung und Akzeptanz. Der Weg zu diesen Zielen ist die Bündelung der Aktivitäten von Arbeits- und Sozialverwaltungen. Im Vordergrund steht künftig die aktive Leistung zur Vermeidung bzw. Überwindung von Arbeitslosigkeit und zur sozialen Integration und nicht die Zahlung der passiven Leistung.

Zu diesem Themenkomplex gibt es Vorschläge aller politischen Parteien und zahlreicher Interessenverbände (vgl. Abschnitt 4.2.2)<sup>10</sup>:

#### **4.2.1 Ausgangslage**

Derzeit bestehen drei soziale Sicherungssysteme nebeneinander, von denen das Arbeitslosengeld beitragsfinanziert ist und die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe steuerfinanziert sind. Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe orientieren sich in ihrer Höhe beide an dem vor Eintritt der Arbeitslosigkeit erzielten Einkommen und sollen der Sicherung des Lebensstandards dienen. Die Bezugsdauer des - bisher nicht degressiv ausgestalteten - Arbeitslosengeldes beträgt bis zu 32 Monaten (für ältere Arbeitnehmer). Die im Anschluss daran gewährte Arbeitslosenhilfe ist

---

<sup>9</sup> „Fördern und Fordern“ heißt Angebote bieten, aber auch Eigeninitiative erwarten. Der Bürger wird dabei zum Ko-produzenten sozialer Dienstleistungen.

<sup>10</sup> Vgl. Frank Frick, *Zur Diskussion um die Reform von Arbeitslosen- und Sozialhilfe*, Arbeitspapier der Bertelsmann Stiftung, März 2002

zeitlich unbefristet. Dies führt zu negativen Anreizwirkungen hinsichtlich des Suchverhaltens und zum Teil unrealistischen Gehaltsvorstellungen der Arbeitslosen. Im Jahr 2001 betrug die Ausgaben (einschließlich Sozialversicherungsbeiträgen) für das Arbeitslosengeld rd. 48,2 Mrd. DM, für die Arbeitslosenhilfe rd. 25 Mrd. DM. Bei diesen Leistungen sind neben der Lohnbezogenheit die Einbeziehung in die gesetzliche Krankenversicherung, die soziale Pflegeversicherung und die gesetzliche Rentenversicherung wesentliche Elemente.

Die Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) gehört - ebenso wie das Wohngeld, das BAföG und das Kindergeld - zu den staatlichen Fürsorgeleistungen, die aus Steuermitteln finanziert werden und sich an dem Bedarf des Hilfesuchenden orientieren. Voraussetzung für die Leistungsgewährung ist, dass der Hilfesuchende bestimmte Bedürftigkeitskriterien erfüllt.

Ein Problem ist die Ungleichheit der Ansprüche. Bezieher von Arbeitslosenhilfe bekommen in der Regel deutlich höhere Leistungen als die rd. eine Million erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger, die vielfach keinen Zugang zu den Leistungen des SGB III haben. Zwischen den Leistungen bestehen außerdem Schnittstellen, da ein Teil der Arbeitslosengeld- oder -hilfebezieher ergänzend Hilfen zum Lebensunterhalt (HLU) nach dem BSHG bezieht. Diese Gruppe der sogenannten „Aufstocker“ umfasst rd. 270.000 Personen. Hier stellt sich vor allem das Problem doppelter Bürokratie (getrennte Datenerhebung, zwei Anträge sind zu stellen, zwei Berechnungen müssen durchgeführt werden, etc.). Besondere Probleme ergeben sich daraus, dass das SGB III und das BSHG unterschiedliche Regelungen, z.B. zur Bedürftigkeit und zur Zumutbarkeit einer Beschäftigung enthalten. Hinzu kommen unterschiedliche Verwaltungsstrukturen und Kostenträgerschaften, bis hin zu verschiedenen Rechtswegen.

Das Nebeneinander von Arbeits- und Sozialverwaltung erzeugt Reibungsverluste, verhindert eine klare Integrationsorientierung und schafft „Verschiebebahnhöfe“: Die Sozialverwaltung versucht, ihre Kosten so gering wie möglich zu halten, indem sie die Sozialhilfeempfänger für mindestens ein Jahr in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in kommunalen Einrichtungen bringt, um dadurch die Zuständigkeit der Arbeitsverwaltung zu begründen<sup>11</sup>. Ein solches Doppelsystem für dieselbe Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen ist nicht nur intransparent und kom-

---

<sup>11</sup> Ein „Verschiebebahnhof“ entsteht z. B. auch, wenn das Arbeitsamt eine Sperrzeit verhängt und der Hilfeempfänger dann zum Sozialamt geht. Die Sperrzeit des Arbeitsamtes ist für das Sozialamt nicht bindend, so dass das Sozialamt trotz ggf. gemeinsamer Eingliederungspläne und koordinierter Hilfen beider Ämter dann doch zahlen muss.

pliziert, sondern auch teuer. Da die Gesetze so unterschiedlich sind und das eine System mehr Integrationschancen bietet als das andere, resultiert dies auch in einer ungerechten Verteilung sozialer Chancen.

#### 4.2.2 Lösungsansätze: Stand der Diskussion

In der aktuellen politischen Debatte werden im Wesentlichen zwei “Modellfamilien“ diskutiert:

1. Verbesserte Zusammenarbeit von Sozialamt und Arbeitsamt<sup>12</sup>;

(ggf. als Vorstufe einer:)

2. Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch:

- a. Streichung der Arbeitslosenhilfe und Überführung der bisherigen Arbeitslosenhilfebezieher in die Sozialhilfe/Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU); die bisher vom Bund aufgebrachtten Mittel für Arbeitslosenhilfe erhalten die Kommunen, das Sozialamt erhält Zugriff auf die aktiven Leistungen des SGB III<sup>13</sup>;
- b. Streichung der Sozialhilfe für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger und Überführung in das System der Arbeitslosenhilfe, die dann allerdings mindestens bedarfsdeckende Leistungen erbringen muss; die bisher von den Kommunen aufgebrachtten Mittel für die Sozialhilfe erhält der Bund<sup>14</sup>;

---

<sup>12</sup> Die SPD möchte die MoZArT-Projekte auswerten und die Verzahnung weiter verbessern (einige Spitzenpolitiker votieren für eine Zusammenführung der Systeme). Andere Vorschläge aus der SPD und von den Grünen zielen darauf ab, die Leistungen aus einer Hand zu erbringen. Der Städtetag tritt für eine Verbesserung der Systeme und für eine Rechtsangleichung ein, lehnt aber eine grundlegendere Systemreform ab. Der DGB fordert die Öffnung der aktiven Arbeitsförderung für Sozialhilfeempfänger, die Weiterentwicklung der Instrumente und Institutionen und eine Angleichung der gesetzlichen Regelungen.

<sup>13</sup> Die FDP will die Systeme zusammenführen, indem die Arbeitslosenhilfe abgeschafft wird; gemeinsame Anlaufstellen sollen zur Pflicht werden. Die CDU ist ebenfalls für eine Abschaffung der Arbeitslosenhilfe, plädiert aber darüber hinaus dafür, die aktive Arbeitsförderung für die Sozialhilfeempfänger zu öffnen. BDA und BDI wollen die Arbeitslosenhilfe ebenfalls abschaffen;



„Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“

---

- c. Schaffung einer neuen, steuerfinanzierten Leistung für erwerbsfähige Hilfsbedürftige, die „armutsfest“ ist (offen ist, durch wen eine solche Leistung erbracht werden kann).<sup>15</sup>

Nach Hartmann<sup>16</sup> muss die Organisation der Arbeitslosen- und Sozialhilfe darauf gerichtet sein, den „Kernprozess“, d.h. den Weg einer Person von einem Zustand A (arbeitssuchend, abhängig von Transferleistungen) zu einem Zustand B (übliche Erwerbstätigkeit, unabhängig von Transferleistungen) zu optimieren, und zwar im Hinblick auf 5 Kriterien:

- Effektivität,
- Schnelligkeit,
- Nachhaltigkeit,
- Wirtschaftlichkeit und
- Qualität.

*4.2.2.1 Verbesserte Kooperation und Koordinierung beider Systeme*

a) Kooperationsmodell

Bei dem „Kooperationsmodell“ bleiben sowohl die Arbeitslosenhilfe als auch die Sozialhilfe als gesonderte (Leistungs-) Systeme erhalten. Das heißt im Wesentlichen:

- Beibehaltung verschiedener Rechtsgrundlagen (BSHG/SGB III);
- Fortexistenz unterschiedlicher Institutionen (Träger der Sozialhilfe/Arbeitsverwaltung);
- unterschiedliche Finanzierungsmodi (Bund und Kommunen: Steuern; BA: Beiträge).

---

<sup>14</sup> Für den Landkreistag kommt die Aufgabenverlagerung auf die Kreise ohne eine Finanzabsicherung nicht in Betracht.<sup>14</sup> Mit einem entsprechenden Finanzausgleich wäre ein solcher Schritt also nicht ausgeschlossen.

<sup>15</sup> Sachsen hat bereits vor einigen Jahren ein „Sozialeinkommen“ unter der institutionellen Verantwortung von Ämtern für Arbeit und Soziales der Kommunen formuliert. Die PDS strebt eine sog. „Grundsicherung“ als Versicherungsleistung für alle Arbeitslosen an; damit könnte die Sozialhilfe für erwerbslose Hilfsbedürftige entfallen. Die Aufgaben der jetzigen Arbeits- und Sozialämter sollen auf kommunaler Ebene gebündelt werden;

<sup>16</sup> **Dr. Helmut Hartmann, con\_sens Hamburg, Organisationsmodell der Arbeitsförderung, Revidierter Entwurf, erstellt für die Unterarbeitsgruppe „Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe“ der Bertelsmann Stiftung, 25. Februar 2002**

**“Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“**

---

Der „Leitfaden für Sozialhilfeträger und Arbeitsämter zur beruflichen Eingliederung Arbeitsloser“ aus dem Jahre 1998 war für einige Sozial- und Arbeitsämter die Initialzündung zum Beginn bzw. zur Fortführung einer planvollen Zusammenarbeit bei der Betreuung von Arbeitslosenhilfebeziehern und arbeitslosen Beziehern von Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU). Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe vom 20. November 2000<sup>17</sup> wurden Arbeitsämter und örtlich zuständige Träger der Sozialhilfe verpflichtet, Kooperationsvereinbarungen abzuschließen und durchzuführen (mittlerweile wurden insgesamt ca. 200 solcher Kooperationsvereinbarungen abgeschlossen<sup>18</sup>). Unter Beibehaltung der leistungsrechtlichen Regelungen in BSHG und SGB III soll die institutionelle Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe weiter intensiviert werden.

Beispiele hierfür sind die vom BMA geförderten MoZArT-Projekte<sup>19</sup>. Für 30 Modellvorhaben (siehe Anlage 1) hat die Bundesregierung 15 Mio. Euro bereit gestellt. Ziel ist es, Arbeitslosigkeit durch ein verbessertes Vermittlungsverfahren schneller zu überwinden und das Verwaltungsverfahren kundenorientiert zu gestalten. Darüber hinaus besteht auch die Möglichkeit, aktive Arbeitsförderung nach SGB III und Hilfe zur Arbeit nach BSHG für Kunden beider Behörden zu öffnen, um die Wirksamkeit der Instrumente zu optimieren. Die Kooperation kann bis zu einem einheitlichen Angebot an aktiven Leistungen<sup>20</sup> führen, das von einem Fallmanager gesteuert und verwaltet wird. Die unterschiedlichen Zuständigkeiten bleiben erhalten.

b) Koordinationsmodell

Im „Koordinationsmodell“ werden darüber hinaus auch leistungsrechtliche Regelungen in BSHG und SGB III angeglichen, ohne dass wesentliche Systemunterschiede zwischen den Leistungen Arbeitslosenhilfe und Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) aufgehoben werden. Im Unterschied zum „Kooperationsmodell“ sollen bei gleicher Problemlage vergleichbare passive Leistungen<sup>21</sup> gezahlt werden. Eine Harmonisierung der Zugangsvoraussetzungen zu den Leistungen ist

---

<sup>17</sup> Mit diesem Gesetz wurden die §§ 371a und 421d in das SGB III sowie die §§ 18 Abs. 2a und 18a in das BSHG eingefügt.

<sup>18</sup> Diese diversen Kooperationsansätze zeigen aber auch Handlungsbedarf z.B. beim Datenschutz und der EDV-Kompatibilität.

<sup>19</sup> Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe.

<sup>20</sup> Alle finanziellen, sozialen, berufsbezogenen, qualifizierenden und sonstigen Dienstleistungen, die auf eine Person gerichtet als Endziel die Integration in „übliche“ und nicht subventionierte Erwerbstätigkeit anstreben.

<sup>21</sup> Finanzielle Transferleistungen für Personen oder Bedarfsgemeinschaften mit dem Primärzweck der Sicherstellung des Lebensunterhalts.

sinnvoll, um eine größere Gerechtigkeit zwischen den beiden Gruppen von Leistungsbeziehern zu gewährleisten.

Beide Ansätze haben den Vorteil, dass sie leichter und schneller umgesetzt werden können als die Zusammenführung (Systemreform) von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (vgl. Abschnitt 4.2.2.2). Kooperations- und Koordinationsmodell können als Vorstufen zu einer umfassenderen Systemreform (Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe) angesehen werden.

#### *4.2.2.2 Modell einer Zusammenführung beider Systeme (Systemreform)*

Zusammenführung bedeutet, dass künftig die aktiven Maßnahmen und die jeweiligen Geldleistungen einheitlich und aus einer Hand gesteuert werden. Nach der Erschöpfung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld bzw. mit der erstmaligen Kontaktaufnahme zur "Eingliederungsstelle" sind Erwerbslose daher in einen einheitlichen Ablauf integriert, bei dem es - in erster Linie - um Maßnahmen zur (Wieder-) Eingliederung und - in zweiter Linie - um Gewährung einer Transferleistung geht, die als Eingliederungsgeld bezeichnet werden könnte.

### **4.2.3 Benchmarking I: Beispiele für Good Practices im Inland**

#### *4.2.3.1 Köln<sup>22</sup>*

Im „Kölner Modell“ werden Arbeitslose betreut, die zugleich Leistungen des Arbeitsamtes und des Sozialamtes bzw. nur Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen und erwerbsfähig sind. Die intensive Zusammenarbeit zwischen Sozialamt und Arbeitsamt begann in Köln 1999 mit der „JobBörse Junges Köln“ für Jugendliche von 16 bis 24 Jahren (siehe Anlage 2). Hinzu kam ab 01.04.2001 - im Rahmen der vom BMA geförderten MoZArT-Projekte - das „JobCenter Köln“ für Erwachsene (siehe Anlage 3).

---

<sup>22</sup> Der zweite Workshop des Teilprojekts II fand am 16. Mai 2002 im JobCenter der Stadt Köln statt.

Von den rd. 52.000 Arbeitslosen in Köln bilden rd. 24.000 ein gemeinsames Potenzial für die Betreuung im „Kölner Modell“ (siehe Anlage 4). Wichtigstes Merkmal des JobCenters ist die Betreuung „unter einem Dach“ bzw. „aus einer Hand“, inkl. Arbeitsamt, Sozialamt, sozialmedizinischem Dienst, Bewerbungszentrum, Schuldnerberatung, etc. Langfristig wird die gemeinsame Auszahlung der Geldleistungen bzw. eine gemeinsame Leistung angestrebt. Bisher erfolgt die Auszahlung nicht im JobCenter, sondern nach alter Zuständigkeit. Diese Schnittstelle erweist sich häufig als sehr nachteilig.

Entscheidend für den Erfolg des Projektes sind:

- die enge Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Behördenleitern,
- die in der Großstadtregion mögliche ortsnahe Bündelung sozialer Dienste,
- ein großer Niedriglohnsektor mit - trotz insgesamt hoher Arbeitslosigkeit - freien Stellen.

Durch die intensive Zusammenarbeit von Sozialamt und Arbeitsamt unter einem Dach ist sicher gestellt, dass kein Leistungsberechtigter der intensiven Betreuung „entgehen kann“. Ziel ist die möglichst schnelle Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Nach Möglichkeit wird den Kunden/Klienten nach einem intensiven Profiling bereits am Tag der ersten Vorsprache ein Arbeits- oder Maßnahmeangebot bzw. ein persönlicher Eingliederungsplan unterbreitet. Dem umgesetzten Prinzip des „Forderns und Förderns“ bzw. der „Leistung und Gegenleistung“ ging in Köln eine längere „Ethik-Diskussion“ voraus. Die Ergebnisse des „Kölner Modells“ sind jedoch so überwältigend, dass diese Diskussion nicht fortgeführt wurde.

Nach den Erfahrungen des JobCenters ist ein flächendeckendes Angebot (z.Zt. 27 von freigemeinnützigen Trägern im Auftrag betriebene JobBörsen) erforderlich, damit ein enger Kontakt zu Arbeitnehmern und Arbeitgebern gegeben ist (insbesondere auch zu kleinen und mittleren Unternehmen). Den Trägern werden vom Sozialamt Vermittlungsprämien pro Vermittlung in Arbeitsverhältnisse mit mind. 12 Monaten Dauer in Höhe von 4.000 DM gezahlt. Gleichwohl erzielt die Stadt Köln Einsparungen im Haushalt.

Rd. 30 % der Kunden machen gesundheitliche Einschränkungen geltend, rd. 40 % sind überschuldet. Nur durch die intensive Betreuung der Kunden und Bündelung der Fachdienste in

einem Haus sowie durch das breite Spektrum der JobBörsen können die Kunden motiviert und eingegliedert sowie Hemmnisse abgebaut werden. Höchste Priorität wird in diesem Prozess dem einzelfallbezogenen erfolgsorientierten Beratungsprozess eingeräumt. Konsens bestand darüber, dass alles „unter einem Dach“ erfolgen muss. Vorstellbar für den personenbezogenen Ansatz ist die Schaffung eines front desk für alle Erwerbsfähigen (Arbeitslose und Sozialhilfebezieher) mit anschließendem „Baukastensystem“ (Dienstleistungskette).

#### *4.2.3.2 Berlin-Pankow<sup>23</sup>*

Das MoZArT-Projekt in Berlin-Pankow (Projektlaufzeit: 1.11.2001 bis 31.10.2003) hat nach ersten Vorarbeiten (Schulungen der Mitarbeiter, Abstimmung über das zu übernehmende Klientel; kompliziert war die Umstellung und Übernahme, da es sich um laufende Vorgänge handelte) am 18. Februar 2002 mit der Praxisphase begonnen. Betreut wird ein Personenkreis von ca. 630 - 650 Leistungsberechtigten (Arbeitslosenhilfe und Hilfe zum Lebensunterhalt - HLU -) und zusätzlich deren Familien (Bedarfgemeinschaften). Schwerpunkt der Arbeit liegt in der Beratung der Betroffenen. Ziel ist es, die arbeitsmarktnahen Personen in Beschäftigung zu bringen (Erster Arbeitsmarkt) und die Einstellung der Betroffenen zu fördern, diese Arbeit auch behalten zu wollen. Dazu wird auch „Lebenshilfe“ in diesem Vermittlungs- und Leistungszentrum angeboten, wie z. B. die für eine Vermittlung in vielen Fällen unumgängliche Schuldnerberatung.

Vorteil für die Arbeit ist die Betreuung durch „Spezialisten“ (Fallmanager des Sozialamts, Arbeitsvermittler mit berufskundlichem Wissen und Mitarbeiter der Leistungsabteilung des Arbeitsamtes). Nach Möglichkeit soll eine Eingliederung immer in den ersten Arbeitsmarkt erfolgen; nur wenige Einzelfälle sollen auf dem zweiten Arbeitsmarkt reintegriert werden. Grundsätzlich erfolgt keine Vermittlung in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). In Zusammenarbeit mit der Caritas und dem Guttemplerorden werden aber niedrighschwellige Angebote gemacht. Bei Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung - FbW - (ab 1 Jahr Maßnahmedauer) erfolgt nach vorheriger Beratung im gemeinsamen Zentrum die Bearbeitung in der ursprünglichen Zuständigkeit des Arbeitsamtes und des Sozialamtes.

---

<sup>23</sup> Mitarbeiter der Geschäftsstelle der Kommission besuchten das Projekt am 6. Mai 2002.

Berlin-Pankow ist eines von vier MoZArT-Projekten in Deutschland, bei denen eine gemeinsame Auszahlung beider Geldleistungen erfolgt (im DV-Verfahren der Bundesanstalt für Arbeit, welches ansonsten für die Auszahlung der Weiterbildungskosten der Teilnehmer an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung - FbW - genutzt wird).<sup>24</sup> Bisher gibt es kein gemeinsames DV-System, sondern nur gegenseitigen lesenden Zugriff auf das jeweils andere DV-System.<sup>25</sup> Arbeitslosenhilfe<sup>26</sup> Sozialhilfe wird monatlich im Voraus gezahlt, Arbeitslosenhilfe monatlich nachträglich - dies führt zu Mehraufwand bei der Bearbeitung. Die Beteiligung der Leistungsabteilung der Bundesanstalt für Arbeit ist unbedingt erforderlich; von einer Trennung oder Auslagerung wird dringend abgeraten. Für die Leistungsempfänger ist nach den bisherigen Erfahrungen jedoch nicht der gemeinsam angewiesene Geldbetrag von großer Bedeutung (häufig erfolgen Fragen zur Zusammensetzung des Betrages), sondern die gemeinsame, intensive und einheitliche Betreuung durch die Mitarbeiter des Projektes.

Es besteht eine gemeinsame Aktenhaltung sowie eine (zeitintensive) Aufbewahrung der Sozialversicherungsausweise in diesem Zentrum. Als nachteilig werden die parallele Ausübung der Fach- und Dienstaufsicht durch die bisherigen Behörden (Dualität von Arbeitsamt und Sozialamt) und vor allem die beiden unterschiedlich zur Anwendung kommenden Gesetze (SGB III und BSHG) für den gleichen Personenkreis beschrieben (Bedürftigkeit; Einkommens- und Vermögensanrechnung; Anrechnung von Nebeneinkommen; Kindergeld; Sperrzeiten; Urlaub; Zumutbarkeit etc.). Nach Einschätzung der Projektmitarbeiter ist die „Verzahnung“ der beiden Gesetze und im Vorgriff eine Annäherung unbedingt erforderlich; gleiche Tatbestände müssen die gleiche Wirkung erzielen. Die SGB III - Instrumentarien sind für diesen Personenkreis besonders erforderlich.

Die unterschiedlichen Arbeitszeitregelungen für die Mitarbeiter/innen der beiden Behörden werden nachteilig eingeschätzt. Die Öffnungszeiten im Leistungs- und Vermittlungszentrum, die

---

<sup>24</sup> Da keine gemeinsame Software vorhanden ist, muss alles manuell vorbereitet und kontrolliert werden; durch die unterschiedlichen Mittelbereitstellungen (Kommune und Bund) müssen komplizierte Verfahren angewandt werden, für die Arbeitslosenhilfe muss die Abführung der Sozialversicherungsbeiträge an die Sozialversicherungsträger gewährleistet werden; weiterhin erfolgt für beide Leistungsarten eine gesonderte Bescheiderteilung. Das Verfahren ist nicht nur aufwändig, sondern auch sehr fehlerträchtig; daher stellt sich die Kosten-Nutzen-Frage.

<sup>25</sup>

<sup>26</sup> Sichergestellt werden muss die einheitliche Kennzeichnung, auch negativer Merkmale (Schulden, Sucht ...) - das Sozialamt darf eine Kennzeichnung vornehmen, das Arbeitsamt nicht; diese Tatbestände erschweren die Vermittlung, müssen aber dem Vermittler bekannt sein, da auch der Arbeitgeber unter Umständen darüber informiert werden muss.

sich an den Öffnungszeiten des Arbeitsamtes orientieren, sind für die Arbeit nachteilig und im Ergebnis nicht mehr kundenfreundlich. Terminierte Beratungen für einen Zeitrahmen von einer Stunde pro Fall haben sich bewährt, nur so kann eine individuelle Beratung erfolgen.

#### **4.2.4 Benchmarking II: Beispiele für Good Practices in anderen Staaten**

Vorreiter für die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in Europa sind vor allem Großbritannien und die Niederlande. Die Schweiz ist ein weiteres interessantes Beispiel für die Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik.

##### *4.2.4.1 Großbritannien*

Seit dem 1. April 2002 werden die früheren Arbeitsämter („Jobcentres“) in Großbritannien mit den ehemaligen Sozialämtern („Benefits Agencies“) zu einer einheitlichen Institution („Jobcentre Plus“) zusammengelegt. Sinn und Zweck dabei ist es, eine einzige Anlaufstelle für alle Personen im erwerbsfähigen Alter sowie für die Arbeitgeber zu schaffen. Die flächendeckende Implementierung von Jobcentre Plus wird voraussichtlich einige Jahre dauern. 56 Jobcentres Plus sind bereits im Einsatz, bis April 2003 soll die Zahl von 280 Einrichtungen erreicht sein. Bis dahin werden dort, wo die Jobcentres Plus noch nicht operational sind, die Aufgaben von den alten Jobcentres bzw. von den Sozialämtern wahrgenommen.

Die wichtigste Aufgabe der Jobcentres besteht in der Vermittlung der Kunden in den Arbeitsmarkt, sie bieten aber gleichfalls einen kompletten Service für die Arbeitslosen/Arbeitsuchenden und Arbeitgeber. Die Marktorientierung steht im Vordergrund. Anträge auf Jobseeker´s Allowance (JSA), „Zuschuss für Arbeitsuchende“, werden hier angenommen - wobei ein arbeitsbezogenes Gespräch obligatorisch ist - sowie die Arbeitslosen in die Arbeitsmarkt („New Deal“) - Programme vermittelt. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Implementierung einer internetgestützten Job Bank (Job Börse), auf die Arbeitgeber einen eigenen Zugriff haben und ihre offenen Stellen direkt eingeben können. Auch soll die EURES-Datenbank, über die europaweite Jobangebote zugänglich sind, stärker eingebunden werden.

Das Verfahren integriert die Stellenvermittlung mit der Auszahlung von Leistungen und fördert die kontinuierliche Arbeitsuche durch die Verpflichtung, regelmäßig (alle 14 Tage) in einem Jobcentre zu erscheinen. Dies dient dazu, dass die Arbeitslosen den Kontakt zu den freien Stellen der Jobcentres nicht verlieren und geringere Arbeitsuchaktivitäten bei längerer Arbeitslosigkeitdauer ausgeglichen werden.

Mit dem Ziel, die Erhöhung der Arbeitsanreize auch durch die Stärkung der Selbstverantwortung der Arbeitslosen zu erreichen, wurden 1996 sowohl das Arbeitslosengeld als auch die Sozialhilfe durch die Jobseeker's Allowance (JSA) ersetzt. Die Höhe der Arbeitslosenunterstützung ist nicht mehr vom zuvor erzielten Arbeitseinkommen abhängig, sondern vom Alter und Familienstand. Die JSA-Sätze sind denen der Sozialhilfe angeglichen, die nach wie vor von Personen bezogen wird, die nicht der Erwerbsbevölkerung angehören. Die Zahlungen sind auf eine Dauer von sechs Monaten begrenzt. Danach haben Arbeitslose einen Anspruch auf Leistungen in gleicher Höhe, jedoch nur noch bedürftigkeitsabhängig.

#### *4.2.4.2 Niederlande*

In den Niederlanden gibt es seit 01.01.2002 flächendeckend 131 staatliche „Zentren für Arbeit und Einkommen“ (Centrum voor Werk en Inkomen - CWI). Die wichtigste Aufgabe der CWI's ist die Vermittlung in den Arbeitsmarkt. Die Vermittlung wird in enger Kooperation mit privatrechtlichen Vermittlungs- und Weiterbildungsagenturen durchgeführt, die die eigentlichen Vermittlungstätigkeiten durchführen. Die Privaten - einer dieser Anbieter ist das ehemalige Arbeitsamt - müssen sich um Aufträge bewerben und haben teilweise im selben Gebäude ihre Schalter wie die CWI's.

Die CWI's nehmen auch Anträge auf Arbeitslosengeld und andere Versicherungsleistungen für Arbeitnehmer, u.a. auch die Sozialhilfe, entgegen und leiten sie an die Sozialversicherer und die Sozialämter zur Berechnung und Auszahlung der Leistungen weiter. Die niederländische Regierung ist dabei, nach und nach alle Arbeits- und sonstigen Sozialbehörden zusammenzufassen, so dass die CWI's in der Lage sind, einen Rund-um-Service anzubieten. Auf diese Weise werden passive Lohnersatzleistungen und aktive Wiedereingliederungsmaßnahmen auf örtlicher Ebene miteinander verknüpft. Ein wesentlicher Punkt bei der Konzipierung der CWI's be-



steht darin, dass Arbeitslose bzw. Arbeitssuchende nach einem feststehenden Muster bedient werden.

#### *4.2.4.3 Schweiz*

In der Schweiz spielte die öffentliche Arbeitsvermittlung in der Vergangenheit keine große Rolle, weil für die Stellenbesetzungen private Arbeitsvermittlungseinrichtungen diesen Sektor betreuten.

Die Reformschritte waren im einzelnen:

- 1996 wurde ein flächendeckendes Netz von Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) eingeführt
- Einführung von bundeseinheitlichen Leistungen der über 40 privaten und öffentlichen Arbeitslosenversicherungskassen
- Einführung von Arbeitsmarktpolitischen Instrumenten.

Die strategische Führung der RAV liegt bei der Direktion für Arbeit im Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) der Schweiz, während die operative Verantwortung an die Kantone überging.

Die Schweizer RAV unterliegen einem Benchmarking externer Evaluatoren, das sich im Wesentlichen an den erzielten Arbeitsergebnissen und nicht am Mitteleinsatz orientiert und 4 Indikatoren umfasst:

- Durchschnittlicher Arbeitslosengeldbezug der innerhalb eines Jahres abgemeldeten Leistungsbezieher (Messung der Wiedereingliederung)
- Verhältnis Langzeitarbeitslose (1 Jahr und länger) zum Gesamtbestand an Leistungsempfängern innerhalb eines Jahres
- Ende des Leistungsbezuges in Relation zur Gesamtzahl der Leistungsbezieher
- Anzahl der Wiederanmeldungen in Relation zur Gesamtzahl der Leistungsbezieher (Dauerhaftigkeit der Wiedereingliederung).

In der Schweiz werden die Kantone an den Kosten der von ihnen nicht verhinderten Arbeitslosigkeit im Sinne einer Sanktionierung beteiligt. Ab 2001 haben Kantone einen Kostenanteil von 3% selbst zu tragen, wenn sie 3 Jahre hintereinander unterdurchschnittlich abschneiden. Kantone, die überdurchschnittlich gut abschneiden, erhalten einen Bonus von 3 % ihrer Kosten.

#### 4.2.5 Vorschläge des Teilprojekts II

Das Teilprojekt II spricht sich dafür aus, Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einer neuen, einheitlichen Geldleistung zusammenzuführen. Die aktiven und passiven Leistungen der Arbeits- und Sozialämter sollen im Hinblick auf die Betreuung aller erwerbsfähigen Arbeitslosen in einer eigenständigen Organisationseinheit mit einer einheitlichen gemeinsamen Anlaufstelle zusammengefasst werden:

##### 4.2.5.1 Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Systemreform)

Die Entscheidung zwischen den im Abschnitt 4.2.2 beschriebenen „Modellfamilien“ hängt u.a. davon ab, ob

- eine grundlegende Reform des Nebeneinanders von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige angestrebt wird oder lediglich einzelne Schnittstellen zwischen diesen beiden Systemen verkleinert werden sollen;
- eine grundlegende Reform in einem oder in mehreren Schritten realisiert werden soll;
- der leistungsberechtigte Personenkreis sich auf die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen beschränken soll oder deren Bedarfsgemeinschaften einzubeziehen sind;
- für die Leistungsbezieher Beiträge zur sozialen Sicherung (KV, PV, RV) erbracht werden sollen.

Unabhängig davon, dass die Bundesregierung bereits die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für die nächste Legislaturperiode angekündigt hat, hält das Teilprojekt II es unter Einbeziehung der gewonnenen Erkenntnisse aus dem nationalen und internationalen Bench-

marking sowie nach Abwägung und Gewichtung aller Argumente aus fachlicher Sicht für sachgerecht, die Reformperspektive „Zusammenführung beider Systeme“ (vgl. Abschnitt 4.2.2.2) als Grundlage für ein neues Organisationsmodell anzusehen.

Nur so kann eine umfassende Strukturreform erreicht werden, die die über Jahrzehnte gewachsenen Fürsorgesysteme nicht bloß fortschreibt, sondern zu einem neuen, zukunftsfähigen Gesamtsystem vereinigt. Ausschlaggebend für diese Einschätzung ist insbesondere, dass

- nur mit der Schaffung einer einheitlichen Leistung für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen eine wirkliche Strukturreform mit dem Ziel der Verbesserung der beruflichen Eingliederungschancen durchgeführt werden kann;
- trotz großer zu bewältigender Hürden in finanzieller, organisatorischer und rechtlicher Hinsicht die Vorteile einer „großen“ Lösung in Bezug auf Verwaltungsvereinfachung und Vermeidung von Verschiebebahnhöfen langfristig überwiegen;
- eine einheitliche Leistung optimal als Ausgangspunkt für weitere Reformen in der Arbeitsmarktpolitik genutzt werden kann.

Im Teilprojekt II besteht Einvernehmen, dass das Arbeitslosengeld als beitragsfinanzierte Leistung der Arbeitslosenversicherung erhalten bleibt und die Bundesanstalt für Arbeit ihre Zuständigkeit für die Gewährung dieser Leistung behält. Das Arbeitslosengeld sollte allerdings (nach entsprechender Übergangsregelung) auf eine maximale Bezugsdauer von 12 Monaten befristet werden. Im Anschluss an den Bezug von Arbeitslosengeld soll es anstelle des bisherigen Nebeneinanders von Arbeitslosen- und Sozialhilfe künftig nur eine steuerfinanzierte Leistung zur Sicherung des Lebensunterhalts geben. Diese neue einheitliche Geldleistung soll den Namen „Eingliederungsgeld“ tragen, um auch sprachlich das Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu verdeutlichen.

Aufgrund der zu bewältigenden Hürden kann das Ziel „Einheitliches System“ voraussichtlich nur schrittweise erreicht werden. Deshalb sollte in einer ersten Stufe mit der Harmonisierung der bestehenden Systeme (vgl. Abschnitt 4.2.2.1) begonnen werden.

Generell nicht erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger sollen nach Ansicht des Teilprojekts II weiterhin durch die Sozialämter betreut werden.

#### 4.2.5.2 Organisation eines „Arbeits- und Sozialservice“ (AS)

Unabhängig vom Zeitpunkt der endgültigen Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einer neuen gemeinsamen Geldleistung können und müssen auch schon in der ersten Stufe (Harmonisierung der bestehenden Systeme) organisatorische Rahmenbedingungen geschaffen werden. Generell gilt, dass alle arbeitsmarktpolitischen Instrumente in einer Institution gebündelt werden sollen. Die Organisation muss eine überregionale, bundesweite Vermittlung in Arbeit ermöglichen. Sie soll die frühzeitige Intervention bei Arbeitslosigkeit sicherstellen.

Eine Option wäre die Betrauung einer juristischen Person des öffentlichen oder des Privatrechts mit der Aufgabe der Integrationssteuerung. Dieser Stelle könnte bei privatrechtlicher Organisation auch im Wege der Beleihung - in begrenztem Umfang - mit notwendigen hoheitlichen Befugnissen ausgestattet und staatlicher Aufsicht unterstellt werden. Unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben insbesondere zum Verhältnis von Bund und Ländern bestehen grundsätzlich folgende drei Organisationsoptionen<sup>27</sup>:

##### 1. Bundesunmittelbare Institution

Denkbar ist z.B. die Anbindung an die re-organisierte Bundesanstalt für Arbeit. Diese könnte (wie bei der Arbeitslosenhilfe) außerhalb der Selbstverwaltung die Verwaltungsstruktur bilden, in deren Rahmen vor Ort eine gemeinsam von Bund und Kommunen gesteuerte Einrichtung die Leistungen durchführt.

##### 2. Bundesauftragsverwaltung

Wegen der mindestens 50 % Anteilsfinanzierung durch den Bund (bisher Arbeitslosenhilfe) erfolgt die Durchführung im Auftrag des Bundes (Art. 104 a Abs. 3 Satz 2 i.V.m. Art. 85 GG). Die Leistungen werden von den Ländern selbst bzw. den von ihnen bestimmten Behörden (z.B. Kommunen) durchgeführt.

---

<sup>27</sup> vgl. Prof. Dr. Jürgen Kruse, München/Nürnberg, Präsentation von Ergebnissen einer Arbeitsgruppe unter Moderation der Bertelsmann-Stiftung, Köln, März 2002

### 3. Kommunale Selbstverwaltung

Die Durchführung der Leistungen erfolgt - wie bisher bei der Sozialhilfe - in kommunaler Selbstverwaltung. Es erfolgt eine anteilige Refinanzierung durch den Bund<sup>28</sup>.

Die Neuorganisation darf keine Mischverwaltung (Vermischung der verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften) vorsehen (verfassungsrechtliche Vorgabe). Obwohl grundsätzlich alle drei Organisationsoptionen vorstellbar sind, spricht sich das Teilprojekt II für die Option der Bundesauftragsverwaltung aus. Damit würde die von den Ländern immer wieder eingeforderte Kompetenz des Bundes für die Arbeitsmarktpolitik dokumentiert, ohne die Länder und Kommunen aus ihrer Verantwortung zu entlassen. Auch durch die mindestens hälftige finanzielle Beteiligung des Bundes würde hervorgehoben, dass es sich um ein gemeinsames Anliegen handelt. Die dezentralen kommunalen Einrichtungen und Strukturen könnten sinnvoll genutzt werden. Durch die organisatorische Trennung von der BA würde auch verdeutlicht, dass es sich bei den (langzeitarbeitslosen) Empfängern von Eingliederungsgeld um eine Klientel handelt, die besonderen Beratungs- und Betreuungsaufwand erfordert.

Voraussetzung ist allerdings, dass die kommunalen Einrichtungen personell von qualifizierten Mitarbeitern der BA - beispielsweise in Form von längerfristigen Abordnungen - unterstützt werden. Dies wäre auch gerechtfertigt, weil sich die Arbeitsämter bei dieser Option auf die „leichteren Fälle“ und die Beratung der Arbeitgeber konzentrieren könnten. Dies ist vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion um die Vermittlungsdienstleistungen der BA auch sinnvoll, um die BA von ihrem negativen Image, insbesondere bei den Arbeitgebern, zu befreien. Das Teilprojekt II schlägt den Namen „Arbeits- und Sozialservice“ (AS) für diese neue Organisation vor.

#### *4.2.5.3 Einheitliche gemeinsame Anlauf- und Beratungsstelle („front desk“)*

Bundeseinheitlich muss eine gleiche Angebotsstruktur für aktive Leistungen bestehen. Auch bei (vorübergehender) Aufrechterhaltung des Nebeneinanders beider Geldleistungen und grundsätzlich fortbestehender Finanzierungsverantwortung ist es möglich, die aktiven Maßnahmen

---

<sup>28</sup> Die finanzverfassungsrechtlichen Fragen sind bei dieser Option noch ungeklärt und bislang offensichtlich von keiner Seite geprüft worden.

zusammenzuführen. Hierfür schlägt das Teilprojekt II die Einrichtung einer Einheitlichen Gemeinsamen Anlaufstelle („front desk“) für alle erwerbsfähigen und arbeitsmarktnahen Personen vor. Diese Stelle hat die Aufgabe,

- die Integrationsmaßnahmen einheitlich und gemeinsam zu steuern sowie
- die für die Gewährung der Geldleistungen erforderlichen Unterlagen entgegenzunehmen und zu bearbeiten.

An das „front desk“ sollen sich „Türen“ in das „back office“ mit mindestens folgenden Elementen einer „Dienstleistungskette“ als zentralen Elementen der aktiven personenbezogenen Leistungen zur Aktivierung anschließen:

- Profiling
- Beratung
- Assessment
- Hilfeplanung
- Casemanagement / Fallmanager
- Arbeitsvermittlung / Integration in den ersten Arbeitsmarkt
- Bewerbungscenter
- Qualifizierungsmaßnahmen (ggf. Weiterleitung an Bildungs- und Beschäftigungsträger)
- Schuldnerberatung (ggf. Weiterleitung an Beratungsstellen)
- Wohnungshilfen
- Kinderbetreuung
- Zugang zu passiven Leistungen

Die Gesamtheit der Hilfen (aktive und passive Leistungen, persönliche und finanzielle Hilfen), die in einem Einzelfall gewährt werden, wird aus einer Hand gesteuert. Für jede/n Erwerbslosen ist ein Fallmanager zuständig, der sie/ihn durchgehend betreut. Es gibt für jede/n Erwerbslose/n nur einen einzigen Eingliederungsplan, der für alle beteiligte Stellen verbindlich ist. Dies fördert die Akzeptanz der Betroffenen. Fachdienste werden eingeschaltet um behebbare Hindernisse, z.B. Sprachprobleme, Suchtkrankheiten oder Überschuldung zu beseitigen. Hierfür sollten die Fallmanager eine möglichst weitreichende Entscheidungskompetenz haben. Einzelne Hilfen

können auch durch Dritte gewährt werden, die vom Fallmanager "eingesetzt" werden. Auch Personen, die zur Zeit nicht oder schwer vermittelbar sind, erhalten die aktiven und passiven Leistungen aus einer Hand.<sup>29</sup>

#### *4.2.5.4 Eingliederungsgeld*

Die Geldleistung soll den notwendigen Lebensunterhalt der Erwerbslosen und ihrer Bedarfsgemeinschaft sichern. Finanzielle Leistungen müssen so weit wie möglich dem Integrationsziel dienen. Maßgeblich für die Höhe der Leistung ist nicht der in der Vergangenheit liegende Bezug von Arbeitsentgelt, sondern das Ziel der in der Zukunft liegenden (Wieder-) Eingliederung in das Erwerbsleben. Das - degressiv ausgestaltete - Eingliederungsgeld soll daher eine bedarfsdeckende Gesamtpauschale sein, die aus einer einheitlichen „armutsfesten“ Geldleistung in Höhe der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG für den Erwerbslosen und seine Bedarfsgemeinschaft plus einem individuellem Qualifizierungszuschlag besteht. Bei aktiver Teilnahme an Maßnahmen zur Wiedereingliederung sollte unter dem Aspekt eines Mehrbedarfs, z.B. für Fahrtkosten, Kleidung, Unterrichtsmaterial u.ä., der Zuschlag für die Dauer einer Maßnahme gewährt werden. Anspruch auf diese Leistung haben alle erwerbslosen und erwerbsfähigen Personen, die einen Anspruch auf Versicherungsleistungen nach SGB III haben oder bedürftig sind, solange und soweit sie auf entsprechende Hilfen angewiesen sind, damit das Eingliederungsziel erreicht werden kann.

#### *4.2.5.5 Sozialversicherungspflicht*

##### a) Im Fall der besseren Kooperation bzw. Koordination der beiden Systeme

Die Bezieher von HLU sollten in derselben Weise in die Systeme der Kranken- und Pflegeversicherung einerseits und der gesetzlichen Rentenversicherung<sup>30</sup> andererseits einbezogen werden

---

<sup>29</sup> Vgl. Prof. Kruse, a.a.O.

<sup>30</sup> Würden Bezieher von HLU in die Rentenversicherungspflicht einbezogen, würde dies ebenfalls zu einer Angleichung im Hinblick auf das Problem der Vorsorge für das Alter beitragen.

wie die Bezieher von Arbeitslosenhilfe. Das bedeutet, dass Pflichtversicherungstatbestände für diesen Personenkreis geschaffen werden müssten.<sup>31</sup>

b) Im Fall der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Die Bezieher der neuen Geldleistung sollten der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung und damit auch in der sozialen Pflegeversicherung unterliegen. Eine Beitragspflicht zur gesetzlichen Rentenversicherung wäre wünschenswert, ist aber auf ihre Finanzierung und Ausgestaltung hin im Einzelnen zu überprüfen. Die Teilnahme an aktiven Maßnahmen sollte im Rahmen der gesetzlichen Unfallversicherung geschützt sein. Denjenigen, die keinen Anspruch auf die Geldleistung haben, sollte die Möglichkeit der freiwilligen Versicherung eröffnet werden. Dies sollte jedenfalls für die gesetzliche Krankenversicherung und die soziale Pflegeversicherung gelten.

Sowohl die Schaffung von Versicherungspflichttatbeständen als auch die Ermöglichung einer freiwilligen Versicherung soll neben dem unmittelbaren Ziel der sozialen Absicherung auch dem Zweck dienen, ein "Erwerbsbeteiligungsbewusstsein" bei den Betroffenen entstehen zu lassen, also die Arbeitsmarktnähe ihrer Aktivitäten zu verdeutlichen.

*4.2.5.7 Finanzierung*

a) Im Fall der besseren Kooperation bzw. Koordination der beiden Systeme

Bei einer (vorübergehenden) Aufrechterhaltung des Nebeneinanders beider Systeme könnte die Finanzierung der Geldleistungen getrennt bleiben. Im Rahmen des „Koordinationsmodells“ gibt es drei Bereiche, bei denen Koordinierungsbemühungen ansetzen könnten<sup>32</sup>:

---

<sup>31</sup> Zu überlegen wäre, ob die Arbeitnehmeranteile an den Sozialversicherungsbeiträgen von Personen, die trotz Erwerbstätigkeit auf ergänzende Sozialhilfe angewiesen sind, in voller Höhe oder zumindest teilweise von den Sozialhilfeträgern übernommen werden sollten. Dies könnte als ein weiterer Anreiz genutzt werden, eine ausgeübte Erwerbstätigkeit aufrechtzuerhalten.

<sup>32</sup> Vgl. Prof. Kruse, a.a.O.



1. Anspruchsberechtigter Personenkreis:

Beim anspruchsberechtigten Personenkreis sollte die Definition von „Erwerbsfähigkeit“ klar und einheitlich sein<sup>33</sup>. Anspruch auf die genannten aktiven und passiven Leistungen sollen alle arbeitslosen Personen zwischen dem 18. und dem 65. Lebensjahr haben, die nicht dauerhaft voll erwerbsgemindert i.S.d. § 1 des Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sind. Damit wird sichergestellt, dass alle Personen, die nicht dauerhaft voll erwerbsgemindert sind, eine Chance zur Integration in den (ersten) Arbeitsmarkt erhalten.<sup>34</sup> Die Erwerbsfähigkeit des Hilfesuchenden muss in regelmäßigen Abständen überprüft werden.

2. Zu deckender Bedarf (im weiteren, nicht allein sozialhilferechtlichen Sinne):

Zu deckender "Bedarf" ist bei der Arbeitslosenhilfe gleich bedeutend mit dem maßgeblichen Leistungssatz, der einen Prozentsatz vom Leistungsentgelt der/des Erwerbslosen darstellt. Demgegenüber wird nach dem BSHG der Bedarf in Orientierung an der Deckung des notwendigen Lebensunterhaltes, und zwar nicht nur des Erwerbslosen selbst, sondern ggf. auch einer Bedarfsgemeinschaft, ermittelt. Denkbar wäre, dass in jedem Fall sofort der nach dem BSHG zu deckende Bedarf ermittelt und eine zu geringe Arbeitslosenhilfe automatisch entsprechend aufgestockt würde.

3. Prüfung der Bedürftigkeit:

Nach geltendem Recht werden Einkommen aus anderen Sozialleistungen, vor allem Altersrenten (vor Vollendung des 65. Lebensjahres), Kindergeld und Wohngeld unterschiedlich auf die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe angerechnet. In diesen Bereichen lassen sich am ehesten Angleichungen erreichen. Zudem ist zu erwägen, ob man die Einstandsgemeinschaften in beiden Gesetzen einheitlich definiert und Leistungen Dritter (z.B. freiwillige Zuwendungen von El-

---

<sup>33</sup> Eine vollständige Deckungsgleichheit scheitert daran, dass der Bezug von Alhi den vorherigen Bezug von Arbeitslosengeld (Alg) voraussetzt.

<sup>34</sup> Die Definition sollte so weit wie irgend möglich auch in den anderen Zweigen des sozialen Sicherungssystems (z.B. SGB V, SGB VI) verbindlich sein. Auf diese Weise lassen sich Schnittstellen klar definieren. Zudem gibt es

**“Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“**

---

tern oder Großeltern) nach einheitlichen Grundsätzen beurteilt. Die gesetzlichen Unterhaltspflichten sollten in ihren Auswirkungen auf Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ebenfalls einheitlich gefasst werden. Der Vermögenseinsatz sollte ebenfalls, jedenfalls dann, wenn es um den Bezug einer Geldleistung geht, vereinheitlicht werden. Die Teilnahme an Integrationsmaßnahmen sollte allerdings nicht vom Einsatz eigenen Vermögens abhängig gemacht werden.<sup>35</sup> Es sollte eine einheitliche Liste von Einkommen und Vermögensgegenständen geben, die geschont werden.<sup>36</sup>

b) Im Fall der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Bei der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe soll der Bund - wie bisher bei der (allerdings zeitlich unbefristeten) Arbeitslosenhilfe - nach Auslaufen des 12-monatigen Bezugs von Arbeitslosengeld, d.h. im zweiten Jahr der Arbeitslosigkeit, das Eingliederungsgeld aus Steuermitteln finanzieren und einheitlich sowie degressiv ausgestalten. In dieser Zeit soll geprüft werden, wie arbeitsmarktnah die Bezieher sind („fürsorgliche Belagerung“). Einsparungen in den kommunalen Sozialhilfehaushalten sollten dann bei einer Neuverteilung des Steueraufkommens zwischen Bund, Ländern und Kommunen berücksichtigt werden. Da nach mehr als zweijähriger Arbeitslosigkeit eine relative Ferne der Erwerbslosen zum Arbeitsmarkt zu vermuten ist, sollen ab dem dritten Jahr die Kommunen die Finanzierung des Eingliederungsgeldes aus ihren Steuermitteln übernehmen (ähnlich der Sozialhilfe). Einsparungen im Bundeshaushalt müssten dann ebenfalls bei einer Neuverteilung des Steueraufkommens zwischen Bund, Ländern und Kommunen berücksichtigt werden. Sofern erforderlich, müssen die arbeitsmarktpolitischen Ermessensleistungen auch den Kommunen zur Verfügung stehen. Bei den von der Einheitlichen Gemeinsamen Anlaufstelle gesteuerten Integrationsmaßnahmen könnte eine Nutzerfinanzierung erfolgen. Dabei würden die Bundesanstalt und die Sozialhilfeträger die anfallenden Kosten je nach Anfall tragen.

---

keinen Ansatzpunkt, durch Rückgriff auf eine andere Definition Kosten von einem Teilsystem in ein anderes zu verschieben.

<sup>35</sup> Auf diese Weise würde verhindert, dass Erwerbslose aus Furcht vor dem Vermögensverlust auch die Hilfen zur (Wieder-) Eingliederung in das Erwerbsleben nicht in Anspruch nehmen.

<sup>36</sup> Freibeträge bei Geldvermögen sollten vereinheitlicht werden, wobei in der Tendenz die außerordentlich niedrigen Sätze nach § 88 Abs. 2 Nr. 8 BSHG i.V.m. DVO in Richtung auf die höheren Werte nach dem SGB III angehoben werden sollten. Vermögensbestandteile, die der Alterssicherung dienen (auch selbstgenutztes angemessenes Wohneigentum), sollten einheitlich definiert und sodann auch einheitlich geschont werden.

#### *4.2.5.7 Sanktionen*

Künftig gilt das Prinzip "Keine Leistung ohne Gegenleistung". Geldleistungen werden erbracht, weil und solange die/der Erwerbslose sich aktiv um Eingliederung in das Erwerbsleben bemüht. Geschieht dies nicht, muss sie/er mit entsprechenden Sanktionen rechnen. Sperrzeitverhängung ist kein wesentliches Element der Arbeitslosenhilfe; sie sollte zugunsten einer einheitlichen Kürzungs- oder Versagungsregelung aufgegeben werden. Wird eine angebotene zumutbare Maßnahme zur Wiedereingliederung abgelehnt oder nach deren Antritt ohne wichtigen Grund abgebrochen, so ist die Geldleistung nach dem Vorbild des § 25 BSHG zu kürzen; in schwerwiegenden Fällen sollte die Leistung (bei Bestehen einer Bedarfsgemeinschaft: der auf den Erwerbslosen entfallende Anteil) auch ganz gestrichen werden.

#### *4.2.5.8 Rahmenbedingungen und flankierende Maßnahmen*

Die vorzunehmenden Veränderungen sollten außerdem in verschiedener Weise flankiert werden. Besonders hervorzuheben sind die Verbesserung der Infrastruktur zur Kinderbetreuung. Zudem sollten für den gesamten Komplex der Arbeitsmarktpolitik einheitlich die Sozialgerichte zuständig sein.

Der neue „Arbeits- und Sozialservice“ (AS) muss sicherstellen, dass die Leistungen, insbesondere auch bei der Vergabe an Dritte, effizient und effektiv erbracht werden. Dafür ist eine professionelle Steuerung erforderlich. Zu diesem Zweck sollte ein Qualitätsmanagement (einschließlich Qualifizierung und Personalentwicklung) eingerichtet werden. Bei aktiven Leistungen ist ein hoher regionaler Entscheidungsspielraum zu sichern und gleichzeitig im Bereich der Durchführungsleistungen ein Wettbewerb sicher zu stellen. Zur Leistungssteigerung sollten Anreize bzw. Sanktionen für die Leistungserbringer etabliert (z. B. Kontraktmanagement) sowie Anreize für die Mitarbeiter/innen in der Organisation einschließlich deren Motivation gewährleistet werden. Gute Vernetzbarkeit mit weiteren sozialen Dienstleistungen und eine kooperationsoffene Organisationsform müssen gewährleistet sein.

### 4.3 Kindergeld

Als familienpolitische Leistung des Bundes gehört die Auszahlung des Kindergeldes durch die Familienkassen der Arbeitsämter ohne Zweifel nicht zu den Kernaufgaben der Bundesanstalt für Arbeit, da ihr keine arbeitsmarktpolitische Bedeutung zukommt. Soll aber das Aufgabenspektrum der BA auf ihren Kernbereich - nämlich Arbeits- und Ausbildungsstellenvermittlung, Auszahlung von Lohnersatzleistungen und aktive Arbeitsmarktpolitik - beschränkt werden, so spricht zunächst ein erster Anschein dafür, die Bundesanstalt für Arbeit von dieser sachfremden Aufgabe zu entlasten.

Diese Sichtweise greift jedoch zu kurz. Sie berücksichtigt nicht in ausreichendem Maße die Organisation der Familienkassen. Sie beantwortet auch nicht die Frage, welche alternativen Lösungen in Betracht kommen.

Das Teilprojekt II spricht sich aus folgenden Gründen dafür aus, die Auszahlung des Kindergeldes bei der Bundesanstalt für Arbeit zu belassen:

#### 4.3.1 Organisation

##### 4.3.1.1 Aufgabenwahrnehmung

Bereits seit 1961 führt die Bundesanstalt für Arbeit die Kindergeldaufgabe durch. Die Durchführung der steuerlichen Kindergeldaufgabe<sup>37</sup> obliegt dem Bundesamt für Finanzen (BfF). Da das BfF jedoch über keinen eigenen Verwaltungsunterbau verfügt, bedient es sich im Wege der

---

<sup>37</sup> Für unbeschränkt einkommensteuerpflichtige Eltern (nach Einkommensteuergesetz); unbeschränkt steuerpflichtig ist, wer die Voraussetzungen des § 1 oder 1a EStG erfüllt, also insbesondere wer im Inland einen Wohnsitz oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat oder sonst die Voraussetzungen der genannten Vorschriften erfüllen.

sog. Organleihe zur Aufgabendurchführung der Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit<sup>38</sup> als Familienkassen. Die sozialrechtliche Kindergeldaufgabe<sup>39</sup> wird von der Bundesanstalt für Arbeit als Auftragsangelegenheit durchgeführt.

Nicht von den Familienkassen der Arbeitsämter betreut werden Angehörige und Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes mit Anspruch auf steuerliches Kindergeld. Für diese sind grundsätzlich die (ehemaligen) Dienstherrn bzw. Arbeitgeber zuständig. Dies führt zu einer Zuständigkeitsaufspaltung zwischen Bundesanstalt für Arbeit (rd. 180 Familienkassen; ca. 9 Mio. Berechtigte) und den Familienkassen des öffentlichen Dienstes (rd. 16 000 Familienkassen; ca. 1,5 Mio. Berechtigte).

#### *4.3.1.2 Kosten und Personal*

Sowohl für die Durchführung des steuerlichen Kindergeldes als auch des sozialrechtlichen Familienleistungsausgleichs wird der Bundesanstalt für Arbeit der gesamte Verwaltungsaufwand vom Bund auf Grund einer Verwaltungsvereinbarung zwischen der Bundesregierung und der Bundesanstalt ersetzt. Die Bundesanstalt hat im Jahr 2000<sup>40</sup> 405,264 Mio. DM Verwaltungskosten für die Durchführung des EStG (Haushalt BMF) und 1,621 Mio. DM für die Durchführung des BKGG (Haushalt BMFSFJ) erhalten. Dies entspricht Fallkosten je Kindergeldberechtigten i.H.v. 45,71 DM<sup>41</sup>. In diesem Betrag sind alle Personal- und Sachkosten enthalten.

Die BA hat im Jahre 2000 für die Durchführung des Kindergeldes 3.444,66 Kräfte (davon 3.369,36 in den Familienkassen der Arbeitsämter, der Rest Führungspersonal in LAÄ und

---

<sup>38</sup> Arbeitsämter, Landesarbeitsämter, Hauptstelle, Zentralamt

<sup>39</sup> Für nicht unbeschränkt einkommensteuerpflichtige Eltern, die auf Grund fortbestehender Bindungen sozialversicherungsrechtlicher oder dienstrechtlicher Art weiterhin dem deutschen Rechtssystem angehören sowie für Vollwaisen und Kinder, deren Eltern unbekanntem Aufenthalts sind (nach Bundeskindergeldgesetz). Nicht unbeschränkt steuerpflichtig ist, wer die Voraussetzungen des § 1 oder § 1a EStG nicht erfüllt.

<sup>40</sup> letztes abgerechnetes Haushaltsjahr

<sup>41</sup> Im Jahr 1996 beliefen sich die Fallkosten noch auf 84,12 DM je Kindergeldberechtigten; insgesamt wurden rd. 609 Mio. DM erstattet.

Hauptstelle/Zentralamt) eingesetzt. Der Personalansatz der öffentlichen Arbeitgeber ist nicht ermittelt.

Damit ist auch festzustellen, dass durch eine denkbare Entlastung von der Auszahlung des Kindergeldes keine zusätzlichen Kapazitäten der Arbeitsämter für die Arbeitsvermittlung geschaffen werden können. Da Personal- und Sachkosten derzeit vollständig durch den Bund ersetzt werden und bei einer Übertragung der Aufgabe auf eine andere Stelle dort ebenfalls Personal in mindestens gleichem Umfang benötigt würde, ist nicht davon auszugehen, dass die derzeit mit der Kindergeldaufgabe befassten personellen Kapazitäten bei der Bundesanstalt verbleiben könnten. Vielmehr wäre davon auszugehen, dass diese aus Kostengründen auf die mit der Aufgabe zu betrauende Stelle verlagert würden.

#### **4.3.2 Wirtschaftlichkeit**

Bei der Prüfung, ob die Bundesanstalt von der Auszahlung des Kindergeldes entlastet werden kann, ist auch zu prüfen, wer diese Aufgabe an deren Stelle übernehmen soll. Entscheidendes Kriterium hierfür ist die Wirtschaftlichkeit. Allein um die Bundesanstalt auf ihre Kernaufgaben zurückzuführen, erscheint es nicht gerechtfertigt, höhere Kosten in Kauf zu nehmen, die durch die Wahrnehmung der Aufgabe durch andere Beteiligte entstünden.

Im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen untersuchte im Jahr 1998 eine Unternehmensberatung die Festsetzung des Kindergeldes bei öffentlichen Arbeitgebern durch die eigenen Familienkassen gegenüber anderen Lösungsansätzen (Arbeitsamts- und Finanzamtslösung) aus fachlicher, organisatorischer und wirtschaftlicher Sicht. Das Gutachten hatte zwar die Auszahlung des Kindergeldes durch die Familienkassen der öffentlichen Arbeitgeber zum Gegenstand, dennoch wurde im Rahmen dieses Gutachtens festgestellt, dass auf Grund qualitativer und wirtschaftlicher Gründe eine Übertragung dieser Aufgabe auf die Familienkassen der Arbeitsämter unter den genannten Alternativen die sinnvollste Lösung darstellt. Im Übrigen hatte auch der Bundesrechnungshof in den Jahren 1990 und 1993 eine Übertragung dieser Aufgaben auf die Bundesanstalt für Arbeit vorgeschlagen.

Die Bearbeitungskosten pro Kindergeldberechtigten sind bei den öffentlichen Arbeitgebern wesentlich höher als bei den Familienkassen der Arbeitsämter (siehe folgende Übersicht):

	<b>Arbeitsämter</b>	<b>Öffentl. Arbeitgeber</b>	<b>Insgesamt</b>
<b>Berechtigte</b>	8,47 Mio. (82 %)	1,85 Mio. (18 %)	10,32 Mio.
<b>Kinder</b>	14,15 Mio. (82 %)	3,06 Mio. (18%)	17,21 Mio.
<b>Aufwand 1997</b>	543,7 Mio. (73 %)	203 Mio. (27 %)	746,7 Mio.
<b>Bearb.-kosten pro KG-Berechtigten 1997</b>	64,20 DM	109,73 DM	
<b>Bearb.-kosten pro KG-Berechtigten 1998</b>	55,00 DM	Ergebnis liegt nicht vor	

(Quelle: BMF)

Zur Auszahlung durch die Bundesanstalt fehlt es auch an Alternativen. Vom 1. Januar 1996 bis 31. Dezember 1998 war die BA nur für die Auszahlung des Kindergeldes an Personen ohne Arbeitgeber und in Betrieben mit weniger als 50 Arbeitnehmern zuständig (Arbeitgeberlösung). In den 80er und 90er Jahren wurde angestrebt, die BA von der Gewährung des Kindergeldes zu entlasten. Neben der vorübergehend teilweise verwirklichten Arbeitgeberlösung war besonders die Finanzamtslösung im Gespräch. Aus dem durch eine Reform von 1996<sup>42</sup> enger gewordenen Zusammenhang zwischen Kindergeld und Kinderfreibetrag leitete sich die Überlegung ab, die Kindergeldfestsetzung und -auszahlung auf die 650 Finanzämter (Landesbehörden) zu übertragen. Die Finanzamtslösung wurde verworfen, weil sie nach Gutachten teurer und weniger verwaltungspraktikabel war und eine Einigung mit den Ländern, die für die Finanzverwaltung zuständig sind, nicht erzielt werden konnte. Die vorübergehend verwirklichte Arbeitgeberlösung hatte zur Folge, dass nur etwa 30 % der Auszahlungen durch die Arbeitgeber erfolgten, die zudem mit erhöhtem Verwaltungsaufwand belastet waren. Der Bundesrechnungshof hatte daher die Abschaffung der Auszahlung durch die Arbeitgeber vorgeschlagen.

<sup>42</sup> Die Neuordnung des Familienleistungsausgleichs durch das Jahressteuergesetz 1996 von 11. Oktober 1995 i.d.F. des Jahressteuer-Ergänzungsgesetzes vom 18. Dezember 1995 führte zu der Unterscheidung von steuerrechtlichem und sozialrechtlichen Kindergeld.

### **4.3.3 Vorschläge des Teilprojekts II**

#### *4.3.3.1 Verbleib der Aufgabe bei der BA*

Auf Grund fehlender Alternativen zur Auszahlung des Kindergeldes durch die Familienkassen der Bundesanstalt für Arbeit und der in der Vergangenheit mehrfach festgestellten wirtschaftlichen Arbeitsweise wird vorgeschlagen, die Kindergeldauszahlung bei den Familienkassen der Bundesanstalt für Arbeit zu belassen.

Damit ist jedoch noch keine Aussage darüber getroffen, ob in einigen Bereichen dieser Leistung Verbesserungen möglich sind. Die Mitglieder des Teilprojekts II haben zu dieser Frage anlässlich eines Workshops am 12. April 2002 Experten aus der Arbeitsverwaltung, insbesondere Mitarbeiterinnen aus Familienkassen in Berlin und Brandenburg, sowie aus dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesamt für Finanzen angehört. Sie haben sich ferner mit Gutachten und Stellungnahmen des Bundesrechnungshofes befasst und Prüfaufträge an die BA sowie das Bundesministerium der Finanzen gerichtet. Die Mitglieder des Teilprojekts II kommen auf dieser Grundlage zu folgenden Handlungsempfehlungen:

#### *4.3.3.2 Prüfung des Gesetzgebers: Auflösung der Familienkassen des öffentlichen Dienstes*

Auf der Grundlage der Gutachten und der Feststellungen des Bundesrechnungshofes sollte der Gesetzgeber erneut prüfen, ob die Aufgaben der Familienkassen des öffentlichen Dienstes durch die Familienkassen bei der BA übernommen werden können. Nach Schätzungen der BA ist dies mit einem finanziellen Mehraufwand des Bundes i.H.v. rd. 50 Mio. € verbunden. Dem stehen Einsparungen der Länder in mindestens gleicher Höhe gegenüber. Aus Sicht des Bundes ergeben sich Einsparpotenziale in nicht zu beziffernder Höhe, da das fachaufsichtsführende Bundesamt für Finanzen die Aufsicht über nur noch eine Stelle zu führen hätte. Die Übertragung hätte zudem den Vorteil, dass Schnittstellen abgebaut würden, die bei einem Zuständigkeitswechsel zwischen den Familienkassen anlässlich eines Arbeitgeberwechsels des Kindergeldberechtigten nach geltender Rechtslage bestehen. Die BA selbst hat gegenüber dem Teilprojekt II erklärt, dass sie sich durchaus zur Übernahme dieser Aufgabe auf Grund ihres geschulten Personals und seiner Vertrautheit mit den Abläufen des Massenverfahrens sowie des hohen Grades an EDV-Unterstützung ohne Schwierigkeiten in der Lage sähe. Hiermit wäre auch der Vorteil verbunden, dass alle Bürger mit Kindern einen homogenen Ansprechpartner



hätten, der zugleich auch auf die Beratung und Vermittlung der Kinder am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt als weitere Dienstleistung hinweisen kann.

#### 4.3.3.3 „Kindergeld-Arbeitslosigkeit“

Einer der Fälle, nach dem für 18 bis 20 Jährige Kindergeld gewährt wird, ist der Fall der Arbeitslosigkeit dieser Kinder, der durch die Arbeitslosmeldung beim Arbeitsamt nachgewiesen werden muss (vgl. § 32 Abs. 4 Nr. 1 EStG). Nach Auskunft der BA wird für rd. 73 000 Personen Kindergeld wegen Arbeitslosigkeit gewährt (Stand: Februar 2001). Grundsätzlich wird das Erfordernis der Arbeitslosmeldung begrüßt, da auf diese Weise gewährleistet wird, dass sich Jugendliche der individuell wie gesamtgesellschaftlich wichtigen Auseinandersetzung mit den Fragen der beruflichen Integration stellen und so negative sozial-, bildungs- und arbeitsmarktpolitische Folgen vermieden werden können. Ein nicht unerheblicher Teil der sog. „Kindergeld-Arbeitslosen“ überbrückt mit der Arbeitslosmeldung jedoch nur die Zeit zwischen Schulabschluss bzw. Wehr- oder Zivildienst und Aufnahme eines Studiums oder Beginn einer Berufsausbildung. Insoweit sollte ausreichend sein, dass ein Nachweis über den bevorstehenden Beginn eines Studiums oder einer Berufsausbildung erfolgt bzw. der Nachweis intensiver Bemühungen bei der Suche um einen Ausbildungsplatz erfolgen. Eine entsprechende Regelung besteht in § 32 Abs. 4 Nr. 2 Einkommensteuergesetz<sup>43</sup> bereits, die Diskussionen in den Workshops haben jedoch gezeigt, dass diese nicht immer in ausreichendem Maße berücksichtigt werden. Um die mit der Arbeitsvermittlung betrauten Mitarbeiter der BA zu entlasten, sollte dafür Sorge getragen werden, dass sich der genannte Personenkreis nach Möglichkeit nicht mehr arbeitslos meldet.

Die Mitglieder des Teilprojekts II sprechen sich jedoch gegen den anlässlich der Arbeit der Kommission geäußerten Vorschlag aus, Kindergeld generell bis zur Vollendung des 21. Le-

---

<sup>43</sup> Die Vorschrift lautet: „(4) Ein Kind, das das 18. Lebensjahr vollendet hat, wird berücksichtigt, wenn es noch nicht das 27. Lebensjahr vollendet hat und (...)

b) sich in einer Übergangszeit von höchstens vier Monaten befindet, die zwischen zwei Ausbildungsabschnitten oder zwischen einem Ausbildungsabschnitt und der Ableistung des gesetzlichen Wehr- oder Zivildienstes, einer vom Wehr- oder Zivildienst befreienden Tätigkeit als Entwicklungshelfer oder als Dienstleistender im Ausland nach § 14b des Zivildienstgesetzes oder der Ableistung eines freiwilligen Dienstes (...) liegt, (...).“

bensjahres zu zahlen, um den Verwaltungsaufwand zu senken. Nach Berechnungen des BMF bedeutet dies Mehrausgaben i.H.v. über 2 Mrd. €, die BA gelangt bei ihren Berechnungen sogar zu Mehrbelastungen i.H.v. rd. 2,35 Mrd. €. Angesichts der Höhe der insgesamt für die Verwaltungskosten aufgewandten Betrags von rd. 207 Mio. € und den geringen Einsparpotenzialen erscheint eine solche Anhebung unverhältnismäßig.

#### *4.3.3.4 Abbau von Schnittstellen zur Sozialhilfe*

Bei Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt wird Kindergeld auf Sozialhilfe angerechnet, beim Bezug von Arbeitslosenhilfe bleibt im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung das Kindergeld jedoch unberücksichtigt. Probleme ergeben sich hieraus insbesondere bei Beziehern ergänzender Sozialhilfe, da hier eine unterschiedliche Berücksichtigung des Kindergeldes erfolgt. Mit einer Zusammenführung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe wird diese Schnittstelle - soweit es sich um arbeitsfähige Berechtigte handelt - aufgelöst werden. Im Übrigen sollte erwogen werden, auch für sozialhilfeberechtigter Kinder Kindergeld zu zahlen, ggf. unter Kürzung der Regelsätze nach § 22 BSHG (vgl. auch 4.2).

#### *4.3.3.4 Anzahl der Familienkassen*

In den 181 Arbeitsämtern gibt es 180 Familienkassen. Das Arbeitsamt München verfügt über keine vollständige Familienkasse, weil die Bearbeitung der dortigen Fälle bereits seit 1975 u. a. aus strukturpolitischen Erwägungen auf die Arbeitsämter Deggendorf und Passau übertragen ist. Berechtigte haben jedoch die Möglichkeit, im Arbeitsamt München persönlich Anträge und sonstige Schriftstücke abzugeben bzw. Auskünfte einzuholen oder sich beraten zu lassen.

Die Struktur der Kundenanliegen im Kindergeldbereich deckt sich nicht mit derjenigen im sonstigen Leistungsbereich und der Arbeitsvermittlung. Während im Bereich der Lohnersatzleistungen und der Arbeitsvermittlung Kundenanliegen hauptsächlich persönlich vorgetragen werden, überwiegt im Kindergeldbereich der Anteil der schriftlich geäußerten Kundenanliegen mit rund 52 %. Lediglich 14 % der Kindergeldberechtigten wenden sich persönlich an ihre Familienkasse.

Personalreduzierungen haben inzwischen dazu geführt, dass in 25 Arbeitsämtern weniger als 10 Kindergeld-Mitarbeiter ständig angesetzt sind. Aus verwaltungswirtschaftlicher Sicht erscheint

dies wenig sinnvoll. Daher sollten Stützpunkt-Familienkassen gebildet werden. Dies ist möglich, ohne das Ziel der Kundenfreundlichkeit aus dem Auge zu verlieren, da z.B. die Antragsannahme in den gestützten Arbeitsämtern vorgehalten werden kann.

Weitere Synergieeffekte könnten erzielt werden, wenn für die Bearbeitung der sozialrechtlichen Kindergeldfälle (ca. 35 000) nicht mehr fünf Arbeitsämter (Aachen, Nürnberg, Offenburg, Passau und Saarbrücken) zuständig wären, sondern diese Aufgabe auf eine Stelle konzentriert würde. Es bietet sich die Konzentration dieser Fälle auf das Arbeitsamt Nürnberg an, das insoweit schon europarechtliche Zuständigkeiten besitzt. Hierfür müsste in § 13 BKGG die Alleinzuständigkeit des Arbeitsamtes Nürnberg festgelegt werden. Ebenso sollte eine Konzentration der 25 spezifischen Kindergeld-Bußgeld- und Strafsachenstellen erfolgen.

#### *4.3.3.5 Organisatorische Trennung von der Leistungsabteilung*

Die Familienkassen sind innerhalb der Bundesanstalt organisatorisch an die Leistungsabteilung angegliedert. Wie bereits dargelegt, erbringen sie jedoch keine Leistung im Sinne des Arbeitsförderungsrechts, sondern der Familienförderung. Es erscheint daher konsequent, durch eine organisatorische Trennung von der Leistungsabteilung auch nach außen darzustellen, dass es sich um eine von der Arbeitsverwaltung getrennte Arbeitseinheit der Bundesanstalt handelt.

#### *4.3.3.6 Aufbau eines Finanzstatus durch die Familienkassen*

Die Mitglieder des Teilprojekts II haben auch geprüft, ob sich die den Familienkassen vorliegenden Informationen im Sinne einer familienfreundlicheren Arbeitsvermittlung nutzen lassen. Die Idee war, dass die Familienkasse einen umfassenden Finanzstatus, der Aussagen über die Einkommenssituation, die Bedürftigkeit, die Qualifikation und die Kindergeldberechtigung erstellt, um so Prioritäten bei Vermittlung arbeitsloser Unterhaltsverpflichteter in den ersten Arbeitsmarkt zu setzen. Die Arbeitsvermittlung familienfreundlicher zu gestalten ist zwar ein grundsätzlich weiter zu verfolgender Ansatz, die Prüfungen haben jedoch ergeben, dass die Familienkassen hierzu in rechtlich und wirtschaftlich vertretbarer Weise keinen Beitrag leisten können.

Die Frage, ob und welche Daten die Familienkassen für andere Aufgabengebiete der BA erheben, speichern und übermitteln dürfen, ist im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfas-

sungsgericht zum Recht auf „informationelle Selbstbestimmung“ zu beurteilen. Danach gilt der Grundsatz, dass die Datenverarbeitungssysteme so zu gestalten bzw. auszurichten sind, dass die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten soweit wie möglich vermieden wird. Nach diesem Grundsatz dürfen nur solche Daten erhoben werden, die für die Durchführung der jeweiligen gesetzlichen Aufgabe zwingend erforderlich sind. Vor diesem Hintergrund dürfen die Familienkassen keine Informationen über die Einkommenssituation der Kindergeldberechtigten und der anderen Elternteile erheben, weil seit Wegfall der einkommensabhängigen Minderung des Kindergeldes für zweite und weitere Kinder und des Kindergeldzuschlags für Eltern mit geringem zu versteuerndem Einkommen zum 1. Januar 1996 Art und Höhe des Elterneinkommens kindergeldrechtlich nicht mehr relevant sind. Das Gleiche gilt grundsätzlich auch für eventuelles Vermögen.

Bereits nach geltendem Recht kann den zuständigen Organisationseinheiten in bestimmten Fällen die Tatsache des Kindergeldanspruchs übermittelt werden, wenn Leistungen beantragt werden, die vom Vorhandensein mindestens eines Kindes abhängig sind. Die insoweit relevanten Kriterien sind der Arbeitsvermittlung und der Leistungsabteilung daher weitgehend bekannt.

Eine Erhebung wäre übrigens sehr verwaltungsaufwändig, denn es müssten die Vorlage von Einkommensteuerbescheiden o. ä. verlangt werden und die Daten gepflegt werden, ohne zu wissen, ob sie jemals zu den angestrebten Zwecken gebraucht werden. Die Vorlage von Einkommensteuerbescheiden könnte gegebenenfalls durch einen Datenabgleich mit den Finanzämtern nach Zustimmung durch die Betroffenen ersetzt werden. Ein solcher wurde bis Ende 1995 wegen der einkommensbezogenen Minderung des Kindergeldes durchgeführt. Die Abschaffung der Einkommensabhängigkeit wurde 1996 als gesetzgeberische Vereinfachung angesehen. Eine Wiedereinführung wäre deshalb nicht angezeigt.

#### *4.3.3.6 Schlussbemerkung*

Anerkennend wird festgestellt, dass der Gesetzgeber für die BA in der Vergangenheit in erheblichem Umfang Optimierungspotenziale bei den Familienkassen geschaffen hat. Seit der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs im Jahre 1996 hat sich die Zahl der im Aufgabenfeld Kindergeld Beschäftigten um rd. 3 100 bzw. um ca. 48 % verringert. Nach eigenem Bekunden setzt sich die Bundesanstalt als Familienkasse für den Einzug des eGovernment im Kinder-

geldbereich ein und bietet die entsprechenden Verfahrensinnovationen an. Der Gesetzgeber sollte in enger Abstimmung mit der BA bemüht sein, die notwendigen Voraussetzungen für die Vorhaben zu schaffen. Dies entlastet die BA jedoch nicht von dem Bemühen, auch weiterhin alle Optimierungspotenziale zu nutzen.

Ferner ist es erforderlich, die Wirtschaftlichkeit der Familienkassen langfristig zu sichern. Geeignete Instrumente hierfür könnte ein Wirtschaftlichkeitswettbewerb zwischen den Familienkassen der Arbeitsämter sein. Hier wäre auch möglich, dass der Bund in der Verwaltungsvereinbarung ein entsprechendes Ranking festschreibt. Eine outputorientierte Fallpauschale könnte anstelle der bisherigen Verwaltungskostenerstattung ebenfalls einen Beitrag zur langfristigen Sicherung der Wirtschaftlichkeit leisten. Entsprechende Vorschläge wurden im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Festsetzung des Kindergeldes bei öffentlichen Arbeitgebern im Jahre 1998 bereits unterbreitet.

## 5. Anhang

### 5.1. Mitglieder des Teilprojekts

Die konstituierende Sitzung der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ unter Vorsitz von Dr. Peter Hartz fand am 6. März 2002 in Berlin statt. Die Bundesanstalt für Arbeit, das Bundesministerium der Finanzen, das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und der Bundesrechnungshof waren berechtigt, an den Kommissionssitzungen teilzunehmen und in den Teilprojekten mitzuarbeiten.

Dem Teilprojekt II - Lohnersatzleistungen und Sozialhilfe; Kindergeld - gehörten folgende Kommissionsmitglieder an:

Wolfgang Tiefensee	Oberbürgermeister der Stadt Leipzig
Harald Schartau	Minister für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen
Isolde Kunkel-Weber	Mitglied des ver.di Bundesvorstandes.

Herr Minister Harald Schartau wurde durch Herrn Dr. Wilhelm Schäffer vertreten. Frau Isolde Kunkel-Weber beteiligte ihren Mitarbeiter Herrn Wolfgang Pieper an der Arbeit im Teilprojekt II.

Weiterhin waren der Leiter der Abteilung II im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung - Arbeitsmarktpolitik, Ausländerbeschäftigung, Arbeitslosenversicherung - Herr Bernd Buchheit und der Vorsitzende des Vorstands der Bundesanstalt für Arbeit Herr Florian Gerster sowie seine Mitarbeiterin Frau Heike Arend im Teilprojekt II der Kommission involviert.

## **5.2 Mitarbeiter der Geschäftsstelle**

Die Geschäftsstelle der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ unterstützte die Kommission fachlich und organisatorisch und übernahm Verwaltungsarbeiten.

Zur direkten Unterstützung des Teilprojektes II waren in der Geschäftsstelle folgende Mitarbeiter tätig:

Stefan Marx	Referent Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
Andreas Reigbert	Referent Bundesanstalt für Arbeit
Doris Ebert	Sachbearbeiterin z. Zt. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

## **6. Anlagen**

- 6.1 Protokolle der Workshops
- 6.2 Angehörte Sachverständige
- 6.3 Papiere der Mitglieder
- 6.4 Sonstiges
- 6.5 (ggf.) Abweichende Voten