



zu TOP 4 Differenzierung von Erwerbsfähigkeit: Definition, Feststellung und Konsequenzen

- Entwurf und Gesprächsleitfaden -

Vorbemerkung

Die Diskussion in der Arbeitsgruppe Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe hat gezeigt, dass noch Klärungsbedarf über den Zuschnitt des Personenkreises besteht, der künftig Zugang zu der neuen Leistung haben soll.

Der nachstehende Vorschlag sieht im Wesentlichen Folgendes vor:

- Zugang zu der aus Bundesmitteln finanzierten neuen Leistung haben alle erwerbsfähige Hilfebedürftige und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Hilfebedürftigen. Das sind rund 5,6 Mio. Personen (Berechnungen AKQ).
- Da weder die BA noch die Kommunen diese große Zahl von Hilfebedürftigen allein betreuen können, werden die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen der BA und den Kommunen unter Berücksichtigung der jeweiligen Stärken zugeordnet:
Die BA als Träger der neuen Leistung betreut die arbeitsmarktnahen, die Kommunen erbringen auf der Grundlage eines gesetzlichen Auftrags (§93 SGB X) die Geldleistung für die arbeitsmarktferneren erwerbsfähigen Hilfebedürftigen
- Die Kommunen sind außerdem weiterhin für die **kommunale Beschäftigungsförderung** zuständig. Vgl. hierzu TOP 5.
- Das Kriterium „Arbeitsmarktnähe“ wird durch **objektive**, in der Vergangenheit liegende Tatsachen konkretisiert (z.B. beitragspflichtige Beschäftigung innerhalb eines längeren Zeitraums) und als widerlegbare Vermutung ausgestaltet. Die zuständige Behörde (BA oder Sozialamt) kann die Zuordnung einer Person überprüfen. Bei unterschiedlicher Beurteilung entscheidet eine Clearingstelle unter Beteiligung von BA und Sozialamt..

Das Modell gewährleistet, dass

- die Durchführung durch die jeweils kompetente Behörde erfolgt,

- Verschiebebahnhöfe vermieden werden, anders als im geltenden Recht ist nämlich mit der Zuordnung der Personen zu einer Behörde nicht die Kostenträgerschaft verbunden.

1. Ausgangssituation

Ziel des neuen Leistungssystems ist es, durch eine effiziente und bürgerfreundliche Verwaltung sicherzustellen, dass die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen möglichst schnell in den ersten Arbeitsmarkt eingegliedert werden.

Bei der Erörterung der Trägerschaft des neuen Leistungssystems wurde in der Arbeitsgruppensitzung am 11. Februar d.J. deutlich, dass - zumindest während einer längeren Übergangszeit - weder ausschließlich die Bundesanstalt für Arbeit noch ausschließlich die Kommunen in der Lage wären, die Leistungen (aktive wie passive) aus dem neuen Leistungssystem für alle im Sinne des SGB VI erwerbsfähigen Personen und ihre Bedarfsgemeinschaften zu erbringen (rd. 5,6 Mio. Personen).

Zu berücksichtigen ist auch, dass ein Teil der Personen zwar erwerbsfähig ist, aber wegen der Arbeitsmarktverhältnisse keine realistische Aussicht hat, innerhalb der überschaubaren Zukunft in den allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert zu werden.

Um sicherzustellen, dass

- die neue Leistung effizient und bürgernah erbracht wird und
- die jeweiligen Stärken der Arbeitsämter und der Sozialämter für die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen optimal genutzt werden,

ist es erforderlich, ergänzend zur „Erwerbsfähigkeit“ zusätzliche Kriterien heranzuziehen, die eine Aufteilung und Differenzierung der im Sinne des SGB VI als physisch erwerbsfähig identifizierten Personen in zwei Untergruppen ermöglichen und diese – zumindest für eine Übergangszeit – nach objektiven Kriterien und sachgerecht den beiden in Frage kommenden Verwaltungsebenen zuzuordnen.

Typisierend ist davon auszugehen, dass die Arbeitsämter für die Betreuung arbeitsmarktnaher Personen, die Sozialämter für die Betreuung arbeitsmarktferner Personen besonders geeignet sind.

Dementsprechend ergeben sich folgende Fragen:

- Welche objektiven Kriterien sollen zusätzlich zur „Erwerbsfähigkeit“ verwendet werden? Wie kann für Streitige Fälle der Zuordnung ein Konfliktlösungsmechanismus gefunden werden, der zu von allen Beteiligten akzeptierten Entscheidungen führt und außerdem die Durchlässigkeit zwischen den beiden Trägerebenen gewährleistet? (**Fragenkomplex 1**)
- Was folgt aus den Antworten aus Fragenkomplex 1 für die Zuordnung der Betroffenen in das neue Leistungssystem und damit verbunden für ihre Zuordnung zur BA oder zu den Kommunen (**Fragenkomplex 2**)?

2. Voraussetzungen für zusätzliche Kriterien zur „Erwerbsfähigkeit“

Die zusätzlichen Kriterien sollen folgenden Anforderungen genügen:

Objektivität: Die weitere Aufteilung und Differenzierung der im Sinne des SGB VI als physisch erwerbsfähig identifizierten Personen in zwei Untergruppen muss nach objektiven Kriterien erfolgen. Nur so können die bisherigen Verschiebepbahnhöfe zwischen Bund und Kommunen künftig weitgehend vermieden werden.

Kompetenzorientierung: Durch die zusätzlichen Kriterien soll erreicht werden, dass die Betroffenen dem für sie am Besten geeigneten und ihren persönlichen Bedürfnissen am ehesten geeigneten Träger zugeordnet werden.

Es ist naheliegend,

die Zuordnung der Betroffenen an den Kompetenzen der beiden in Frage kommenden Träger (BA/Kommunen) wie folgt auszurichten:

Gruppe 1 (Personen mit vorhandener Arbeitsmarktnähe)

Personen, die eine Chance auf eine relativ schnelle Arbeitsmarktintegration haben und für die vorrangig Vermittlung, ggf. auch überregional, der Hauptansatz zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit ist, werden der BA zugeordnet.

Gruppe 2 (Personen mit fehlender Arbeitsmarktnähe)

Personen, die zwar physisch erwerbsfähig, also nicht voll erwerbsgemindert sind, aber dennoch in nur sehr eingeschränktem Umfang und erst nach zum Teil langjähriger intensiver Betreuung/Einarbeitung auf einem besonderen Arbeitsmarkt eine - wenn überhaupt - geringe In-

tegrationschance auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt hätten, werden den Sozialämtern zugeordnet.

Um Missverständnissen vorzubeugen wird an dieser Stelle klargestellt, dass aus der Zuordnung zu einer der beiden Gruppen nicht zwangsläufig eine unterschiedliche Einordnung bezüglich Leistungsrecht oder bezüglich Kostenträgerschaft folgt (siehe hierzu unter Punkt 5).

Zur Konkretisierung der „Arbeitsmarktnähe“ erscheinen typisierend folgende objektive, in der Vergangenheit liegende Tatsachen geeignet:

- Der BA werden diejenigen Erwerbsfähigen im Sinne des SGB VI zugeordnet, die entweder innerhalb eines längeren Zeitraumes eine gewisse Zeit beitragspflichtig beschäftigt waren, z.B. innerhalb der letzten 48 Monate mindestens 6 Monate (typische **Arbeitnehmer**),
- oder innerhalb eines kürzeren Zeitraumes in der jüngsten Vergangenheit konkret festgelegte Voraussetzungen erfüllen, z.B. eine (schulische) Ausbildung abgeschlossen, die Pflege eines Kindes oder Angehörigen beendet haben oder innerhalb des letzten Jahres mindestens zwei Monate beitragspflichtig beschäftigt waren, (typische **Einsteiger oder Wiedereinsteiger**).
(Gruppe 1).

Den Kommunen werden diejenigen Erwerbsfähigen im Sinne des SGB VI zugeordnet, die nicht der Gruppe 1 zuzuordnen sind (**Gruppe 2**).¹

Entsprechend diesen Kriterien werden auch die Erwerbsfähigen, denen Erwerbstätigkeit wegen häuslicher Bindung nicht zumutbar ist, jeweils Gruppe 1 bzw. Gruppe 2 zugeordnet, denn die Erwerbsfähigkeit entfällt nicht dadurch, dass Hilfebedürftigen eine Erwerbstätigkeit nicht zumutbar ist, z.B. bei Alleinerziehenden mit unter 3-jährigen oder mehreren kleinen Kindern.

¹ Nach ersten groben Schätzungen sind in Gruppe 1 etwa 69 % der bisherigen Arbeitslosenhilfe-Bezieher, die Anspruch auf die neue Leistung haben. Somit sind in Zukunft etwa 31 % der bisherigen Arbeitslosenhilfe-Bezieher, die Anspruch auf die neue Leistung haben, Gruppe 2 zuzuordnen und damit von den Kommunen zu betreuen. Angaben zur Größe der Gruppe 1 und der Gruppe 2 bei der hier beschriebenen Aufteilung werden auf der Sitzung der Arbeitsgruppe am 11. März vorgelegt. Nach ersten groben Schätzungen dürften von den rund 2,2 Mio. Haushalten, die die neue Leistung erhalten, 700.000 Haushalte von den Kommunen betreut werden, da diese Haushalte keine Person enthalten, die als arbeitsmarktnah eingestuft werden kann.

Um atypische Fälle sachgerecht zuordnen zu können, werden die Kriterien als widerlegbare Vermutung ausgestaltet. Die Zuordnung zur BA bzw. zu den Kommunen erfolgt für ein Jahr, wenn sie nicht widerlegt wird. Nach Ablauf von jeweils einem Jahr erfolgt aber eine Überprüfung durch das für den Hilfebedürftigen zuständige Arbeitsamt oder Sozialamt, ob die Zuordnung noch richtig ist. Das Verfahren für die Überprüfung entspricht dem nachfolgend dargestellten Verfahren für die Widerlegung der Vermutung:

Die Vermutung, die zur Zuordnung in Gruppe 1 führt, ist widerlegt, wenn festgestellt ist, dass

- der Betroffene voll erwerbsgemindert im Sinne des SGB VI ist,
- oder dem Betroffenen aus konkreten, in seiner Person oder seinen Verhältnissen liegenden Gründen, z.B. Schulden innerhalb eines Zeitraumes von zwölf Monaten nicht möglich sein wird mindestens 3 Stunden täglich auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erwerbstätig zu sein,
- der Betroffene nach übereinstimmender Einschätzung von BA und Sozialamt innerhalb eines Zeitraumes von zwölf Monaten eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt nicht finden wird.

Die Widerlegung der Vermutung, die zur Zuordnung in Gruppe 2 führt, erfolgt entsprechend umgekehrt.

Bei Streitigkeiten zwischen BA und Sozialamt entscheidet eine gemeinsame Clearingstelle, an der eine neutrale dritte Institution beteiligt ist. Falls der Betroffene die Zuordnung für unrichtig hält, ist für ihn der Rechtsweg eröffnet.

4. Zu erfüllende Aufgaben gegenüber den Betroffenen aus Gruppe 1 und Gruppe 2

Gruppe 1: Vermittlung in den allgemeinen Arbeitsmarkt, Geld- und Sachleistungen, ggf.

Erbringung/Vermittlung von psycho-sozialen Dienste sowie - vorübergehend - kommunale Beschäftigungsverhältnisse auf einem besonderen Arbeitsmarkt, insbesondere also Gewährung der neuen Geldleistung - im Regelfall einschließlich allgemeinem Zuschlag und - bei Vorliegen der Voraussetzungen – besonderem Zuschlag.

Gruppe 2: Kommunale Beschäftigungsverhältnisse mit langem bzw. dauerhaftem Verbleib auf einem besonderen Arbeitsmarkt, psycho-soziale Dienste, Sach- und Geldleistungen aufgrund der neuen Leistung (siehe hierzu unter 5).

Im Rahmen dieser Aufgabenteilung ist sicherzustellen, dass Personen aus Gruppe 2 bei Bedarf auch mit den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten der BA betreut werden können und dass

Personen aus Gruppe 1 auch an Maßnahmen der kommunalen Beschäftigungsförderung teilnehmen können (Durchlässigkeit).

5. Konsequenzen für die Aufteilung der Aufgaben – und (Finanzierungs-) Trägerschaft zwischen Bund und Kommunen

Von der Zuordnung der Hilfebedürftigen zur BA oder zum Sozialamt zu trennen ist die Frage, ob der Bund für die dem Sozialamt zugeordneten Hilfebedürftigen Aufgaben- und Finanzierungsträger ist.

Der hier vorgestellte Vorschlag geht davon aus, dass die BA für Gruppe 1 Träger der neuen Geldleistung ist und die ggf. vorübergehend auch für diese Gruppe erforderliche kommunale Beschäftigungsförderung bei den Kommunen „einkauft“.

Die BA ist auch für die Gruppe 2 Träger der Leistung, allerdings nur, soweit die passive Geldleistung betroffen ist. Für die kommunale Beschäftigungsförderung bleiben die Kommunen – wie bisher auch – in eigener Verantwortung zuständig. Im Übrigen erbringen die Kommunen die neue Geldleistung im Rahmen eines gesetzlichen Auftrags (vgl. § 93 SGB X) für die BA. Die den Kommunen dadurch entstehenden Ausgaben (Geldleistungen) sind von der BA bis auf einen Festbetrag (in der Höhe identisch mit der kommunalen Interessenquote) zu erstatten (insoweit erscheint eine Änderung von § 89 Abs. 3 und 5 SGB X, die von einer vollen Geldleistungserstattung –ein- oder ausschließlich der Verwaltungskosten – ausgehen, grundsätzlich möglich).

Zur Aufteilung der Kosten für die Transferleistungen und die Beschäftigungsförderung der Leistungsempfänger der Gruppe 2 zwischen Bund und Kommunen siehe die Sitzungsunterlage zu TOP 5 unter „Siebte Modellkomponente“.

Vorteil: Bei einem Systemwechsel und einem damit verbundenen Wechsel in der Gruppenzugehörigkeit können keine finanziellen Verschiebepbahnhöfe mehr entstehen, weil die Aufgabenzuständigkeit für die neue Geldleistung in jedem Fall in der Trägerschaft und Finanzierungszuständigkeit des Bundes bleibt. Darüber hinaus stellt der Vorschlag sicher, dass beide Verwaltungen (BA und Kommunen) ihre Stärken in die Umsetzung des neuen Systems

einbringen können; dies gilt in besonderem Maße für die Kommunen im Bereich der kommunalen Beschäftigungsförderung und der psychosozialen Dienste.