

Sozialmonitoring zu SGB II und SGB XII

Analysen und Lösungsvorschläge (Stand 21.06.2005)

Dieser Text wurde unter Mitwirkung aller sechs Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege zur Vorbereitung und als Hintergrunddossier der Sozialmonitoringgespräche mit der Bundesregierung erstellt. Das Sozialmonitoring diente zur frühzeitigen Erkennung von unbeabsichtigten Aus- und Wechselwirkungen der Sozialreformen im Rahmen der Agenda 2010. Dieses Monitoring richtete seinen Blick insbesondere auf Menschen, die im unteren Einkommensdrittel leben. Die redaktionelle Ausarbeitung zu den Arbeitsmarktreformen hat der Deutsche Caritasverband übernommen.

I. Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)

I.1 Fallmanagement, Qualitätssicherung und lokale Verankerung

Einsatz und Qualifizierung von Fallmanager(inne)n

Ausgangslage: Eine wichtige Zielsetzung der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II ist eine verbesserte Betreuung und damit eine schnellere Vermittlung von Arbeitsuchenden in Arbeit. In der Agentur für Arbeit soll gemäß §14 SGB II ein Persönlicher Ansprechpartner (PAP) für jeden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen vorhanden sein. Die Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass insbesondere erwerbsfähige Hilfebedürftige mit multiplen Vermittlungshemmnissen durch eine intensive Betreuung rascher und nachhaltiger in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden können. Hierzu zählen auch flankierende Betreuungs- und Beratungsleistungen. Für ALG II Empfänger mit derartigen schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen und bei Personen unter 25 Jahren sollen Fallmanager/innen gezielt eingesetzt werden. Anderen Personengruppen soll der Zugang zum Fallmanagement verwehrt bleiben, sie werden durch den persönlichen Ansprechpartner betreut. In Handlungsanweisungen und Arbeitshilfen der BA ist für das Fallmanagement ein Betreuungsschlüssel von 1:75 für Jugendliche vorgesehen.

Die bisherigen Rückmeldungen aus der Praxis zeigen, dass diese Betreuungsschlüssel noch lange nicht erreicht worden sind. In einigen Bezirken sind Fallmanager immer noch in zu geringer Zahl vorhanden bzw. überwiegend mit der Verwaltung der Hilfeempfänger anstelle der Vermittlung beschäftigt. Die telefonische Erreichbarkeit ist immer noch oft nicht sichergestellt. Zudem fehlt den vorhandenen Fallmanagern vielfach eine spezifische Schulung. Auch für Persönliche Ansprechpartner existiert kein spezifisches Anforderungsprofil.

Parallel zur Einführung des SGB II wurde zum 1.1.2005 die Migrationberatung neu geordnet und ein verbindlicher Integrationskurs für Neuzuwanderer und SGB II-Leistungsempfänger mit erhöhtem Integrationsbedarf eingeführt. Jugendmigrationsdienste (JMD) und Migrationserstberatung (MEB) arbeiten ebenfalls mit case-management, Förderplänen und Eingliederungsvereinbarungen. Bislang ist die Kenntnis von Fallmanagern und PAPs über diese Dienste nur sehr gering. Es besteht deshalb das Risiko, dass Doppelungen entstehen oder

sogar widersprüchliche Förderpläne vereinbart werden. Die Zusammenarbeit zwischen den ARGE n und den migrationsspezifischen Diensten ist nicht ausreichend strukturell verankert.

Bewertung und Forderungen: Der Aufbau des Fallmanagements muss zügig vorangetrieben werden. Die Freie Wohlfahrtspflege ist bei nicht hoheitlichen Teilaufgaben zu beteiligen (z.B. beim Fallmanagement für Zielgruppen wie Ältere, Jugendliche etc.). Hierfür müssen jedoch die finanziellen und fachlichen Voraussetzungen vorliegen. Zudem ist es unabdingbar, dass Fallmanager/innen eine hinreichende Qualifizierung erhalten. Sowohl für die Qualifizierung als auch für die Weiterbildung der Fallmanager/innen sollten Standards definiert werden. Dazu zählt auch, dass den Fallmanagern regelmäßig Supervision angeboten wird, um so die Qualität der Betreuung zu sichern, Belastungssituationen zu verarbeiten, Konflikte mit den Hilfebedürftigen und/oder Kollegen besser zu verstehen und zu lösen und dadurch das eigene berufliche Handeln zu verbessern und zu erleichtern. Das vorgelegte Fachkonzept Fallmanagement macht hierzu keine Aussagen. Die Freie Wohlfahrtspflege regt an, den im Fachkonzept Fallmanagement gemachten Vorstoß aufzugreifen, die Zielkriterien für das Fallmanagement so zu verändern, dass auch andere Kriterien als die Arbeitsmarktintegration als Erfolg gewertet werden können und die Betreuung bestimmter (kaum vermittelbarer) Kundengruppen besonders gewürdigt wird. Auch für die Persönlichen Ansprechpartner empfiehlt sich aus Sicht der Wohlfahrtsverbände die Entwicklung eines Anforderungsprofils (z. B. Fallsteuerung, Prozessplanung, Kenntnisse der regionalen Trägerstruktur), da diese Personengruppe für die erfolgreiche Vermittlung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen spezifische Qualifizierung benötigt. Sie müssen insbesondere für die spezifischen Probleme von Frauen mit Gewalterfahrung sensibilisiert sein. Für die Beratung und Vermittlung von Menschen mit Migrationshintergrund müssen Fallmanager und PAPs sprachlich und interkulturell geschult werden. Sie müssen über eventuelle ausländerrechtliche Auswirkungen ihrer Entscheidungen informiert sein.

Fallmanager und PAPs müssen mit den notwendigen Informationen über Programme zur Integration von Migrant(inn)en verfügen, die ebenfalls mit case-management, Förderplänen und Eingliederungsvereinbarungen arbeiten wie die Jugendmigrationsdienste (JMD) oder die Migrationserstberatung (MEB) und ihre Tätigkeit mit dem Berater im Migrationsdienst abstimmen. Die Zusammenarbeit zwischen den ARGE n und den migrationsspezifischen Diensten muss strukturell verankert werden.

Eingliederungsvereinbarungen, Integrationsplan und Sanktion bei Nichtabschluss

Ausgangslage: § 15 Abs 1 SGB II sieht vor, dass mit jedem Hilfebedürftigen nach SGB II eine Eingliederungsvereinbarung geschlossen werden soll, in der auch festgestellt wird, welche Leistungen der Erwerbsfähige zur Eingliederung in Arbeit erhält. Die Eingliederungsvereinbarung soll als öffentlich-rechtlicher Vertrag ausgestaltet werden. Nur so entstehen durchsetzbare Rechte für den Hilfebedürftigen. Gleichzeitig kann der Träger jedoch nur solche Leistungen in einem solchen Vertrag zusagen, die auch vor Ort tatsächlich zur Verfügung stehen. In vielen Fällen werden für eine erfolgreiche Integration des Hilfebedürftigen in den Arbeitsmarkt flankierende Dienstleistungen erforderlich sein (z.B. Schuldner- oder Suchtberatung), die zur Zeit nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen. Aus der Praxis wird gemeldet, dass bisher nur wenige Eingliederungsvereinbarungen geschlossen wurden. Diese sind oft nicht auf die individuelle Situation des Hilfebedürftigen abgestimmt, sondern bestehen lediglich aus EDV-Textbausteinen. Teilweise wird die Eingliederungsvereinbarung nicht einmal individuell besprochen.

Die Nichtunterzeichnung auch einer unzureichenden Vereinbarung hat zwingend Sanktionen zur Folge. Dies setzt den Hilfebedürftigen unter unzumutbarem Druck. Die fehlende Autonomie der Hilfebedürftigen entwertet die Eingliederungsvereinbarung. Aushandlungsprozess und Akzeptanz der Ergebnisse werden gefährdet.

Bewertung und Forderungen: Es ist sinnvoll als Grundlage für die Eingliederungsvereinbarung zunächst einen Integrationsplan aufzustellen, der die langfristige Planung der Integrationsmaßnahmen beschreibt und auch solche Leistungen enthält, die momentan nicht angeboten werden können, aber für die erfolgreiche Integration erforderlich oder hilfreich wären. Gemeinsam mit den vor Ort tätigen Trägern im Sozialbereich sind entsprechende Angebote zu entwickeln, zwischen denen der Hilfebedürftige wählt. Die Sanktionsregelung bei Nichtunterzeichnung der Eingliederungsvereinbarung ist zu streichen.

Ausgestaltung der Bescheide

Ausgangslage: Der Inhalt der ALG II-Bescheide ist für die Betroffenen oft nur schwer oder gar nicht nachvollziehbar. Sogar die Mitarbeiter in Beratungsstellen haben oft Schwierigkeiten, festzustellen, welche Beträge bewilligt, welche abgelehnt wurden. Meist werden lediglich Endergebnisse mitgeteilt. Die einzelnen Berechnungsschritte sind hingegen nicht nachvollziehbar. Die Bescheide enthalten teilweise keine Begründung, wenn z.B. tatsächliche Wohnkosten als unangemessen nicht vollständig übernommen werden. Teilweise fehlt jeder Hinweis auf die Kürzung. Nachdem entsprechende Rückmeldungen aus dem ganzen Bundesgebiet kamen, scheint es sich hierbei nicht nur um ein örtliches Anlaufproblem zu handeln.

Bewertung und Forderungen: Die Bescheide entsprechen vielfach nicht den gesetzlichen Anforderungen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die fehlende Begründung nach § 35 SGB X. Möglicherweise hat dies eine Ursache im EDV-Programm der Bundesagentur. In Zukunft muss jedenfalls sichergestellt werden, dass die Bescheide nachvollziehbar sind und den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Es sollten Erläuterungen in den wichtigsten Fremdsprachen zur Verfügung gestellt werden.

1.2 Leistungen der neuen Grundsicherung, Regelleistungen ALG II, Sozialgeld

1.2.1 Unbeabsichtigte und/oder unberechtigte Ungleichbehandlung von ALG II-Bezieher gegenüber Sozialhilfeempfängern

Vom Durchschnittsbedarf abweichender Bedarf

Ausgangslage: Die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes nach SGB II sind weitgehend pauschaliert. Leistungen für Mehrbedarfe, die nicht von der Regelleistung abgedeckt sind, sind in § 21 SGB II abschließend aufgezählt. Bedarfe, die dort nicht aufgeführt werden, können nicht berücksichtigt werden. Einmalige Leistungen sind ebenfalls nur ausnahmsweise vorgesehen und in einem ebenfalls abschließenden Katalog in § 23 Abs. 3 geregelt. Andere einmalige Beihilfen können nicht erbracht werden. Insofern ist lediglich eine Gewährung von Darlehen vorgesehen (§ 23 Abs. 1 SGBII). Da dieses Darlehen aus Mitteln der Regelleistung zurückbezahlt werden muss, bleiben notwendige Bedarfe letztlich ungedeckt. Dies kann in Einzelfällen dazu führen, dass z.B. medizinisch notwendige Anschaffungen nicht vorgenommen werden können.

- Durch das Gesundheitsreformgesetz wurden *nicht verschreibungspflichtige Medikamente* aus der Leistungspflicht der Krankenkassen ausgeschlossen. *Fahrtkosten* aus Anlass ärztlicher oder zahnärztlicher Behandlung werden nur noch

Anlass ärztlicher oder zahnärztlicher Behandlung werden nur noch in wenigen Ausnahmefällen von der Krankenkasse übernommen. Die Kosten für *Brillen* übernimmt die Krankenkasse ebenfalls nicht mehr. Das gleiche gilt für die Kosten für Dolmetscher, die von Menschen mit Migrationshintergrund bei komplexen Behandlungen und psychischen Erkrankungen benötigt werden. Im Einzelfall können dadurch – zusätzlich zu den Zuzahlungen nach Krankenversicherungsrecht – Beträge erreicht werden, die nicht aus der Regelleistung bestritten werden können. Unter Geltung des BSHG haben die Gerichte Hilfebedürftigen deshalb einmalige Leistungen z.B. zum Kauf einer Brille zugestanden. Da solche einmalige Leistungen nun nicht mehr vorgesehen sind, ist unklar, wie die Betroffenen die entsprechenden medizinisch notwendigen Aufwendungen tragen sollen. In der Praxis werden entsprechende Anträge regelmäßig abgelehnt.

- Ein Einzelfall aus der Praxis: Frau X hat Leukämie. Sie hatte eine Knochenmarkstransplantation und war deshalb für mehrere Wochen im Krankenhaus. Vorher war die komplette Wäsche neu anzuschaffen (zwei Nummern größer als ihre Konfektionsgröße, kochfest und sterilisierbar). Vor der stationären Aufnahme fielen mehrfach Fahrten ins Krankenhaus zur OP-Vorbereitung an. Auch nach der Entlassung musste sie zweimal wöchentlich ins Krankenhaus fahren und eine besondere Diät einhalten. Außerdem benötigte sie eine neue Matratze, Oberbett und Kopfkissen. Alles musste keimfrei sein. Dieser Härtefall wird weder durch eine Beihilfe der Krankenkasse noch durch Beihilfen von der Agentur für Arbeit aufgefangen. Lediglich für die Diät ist nach § 21 Abs. 5 SGB II ein Mehrbedarf vorgesehen.
- Viele getrennt lebende Eltern wohnen weit entfernt von ihren beim anderen Elternteil lebenden Kindern. Unter Geltung des BSHG konnte in solchen Fällen eine einmalige Beihilfe für Fahrtkosten zur Ausübung des Umgangsrechts gewährt werden. Im SGB II ist auch eine Berücksichtigung dieses vom Durchschnittsbedarf abweichenden Bedarfs nicht mehr möglich.

Bewertung und Forderung: Das verfassungsrechtlich begründete Bedarfdeckungsprinzip erfordert es, bei Bedarfen, die nicht von der Regelleistung umfasst sind, eine von den Regelleistungen abweichende Leistungsbemessung zu ermöglichen. Auszugehen ist dabei vom individuellen Bedarf. Zum Beispiel bei medizinisch erforderlichen Aufwendungen, die erheblich vom durchschnittlichen Bedarf abweichen, muss eine abweichende Erbringung von Leistungen nicht nur wie bisher als Darlehen, sondern auch als einmalige Beihilfe bzw. bei regelmäßig wiederkehrenden Bedarf als entsprechenden Mehrbedarf erbracht werden können. Das Sozialhilferecht sieht deshalb vor, dass die Bedarfe abweichend festgelegt werden, wenn sie unabweisbar der Höhe nach von einem durchschnittlichen Bedarf abweichen (§ 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII). Im SGB II fehlt eine entsprechende Regelung. Die unterschiedliche Behandlung von Sozialhilfebeziehern und ALG II- oder Sozialgeld-Beziehern ist nicht nachvollziehbar. Die Regelung zur abweichenden Bedarfsbemessung (§ 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII) ist auch in das SGB II einzufügen.

Hilfe zum Lebensunterhalt bei Studium, insbesondere für alleinerziehende Studierende

Ausgangslage: Auszubildende, deren Ausbildung im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAFöG) dem Grunde nach förderungsfähig ist, erhalten nach § 7 Abs. 5 SGB II keine Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes nach SGB II. In besonderen Härtefällen können Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts als Darlehen gewährt werden.

Der Wortlaut der Regelung orientiert sich grundsätzlich an der bisherigen Regelung in der Sozialhilfe. Dort war und ist in Härtefällen jedoch nicht nur eine Gewährung von Darlehen, sondern auch eine Gewährung von Beihilfen in das Ermessen des Sozialhilfeträgers gestellt (§ 22 SGB XII).

- Die Beschränkung im SGB II auf Darlehen führt nach Rückmeldungen aus der Praxis dazu, dass Maßnahmen für alleinerziehende Mütter in nach BAFöG förderungsfähigen Ausbildungen abgebrochen werden müssen.
- Nach der Rechtsprechung zur Vorgängerregelung in der Sozialhilfe bezieht sich der Ausschluss nicht auf den nicht ausbildungsgeprägten Bedarf. Der Mehrbedarf für Alleinerziehende ist deshalb zu gewähren. In der Praxis des SGB II wird dies derzeit oft ignoriert.
- Verstärkt wird die Problematik durch die Anrechnung des Kindergeldes als Einkommen des Kindes nach SGB II. Nach altem Sozialhilferecht (BSHG) galt das Kindergeld als Einkommen des alleinerziehenden Elternteils. Haushalte von alleinerziehenden Studierenden hatten so BAFöG, Kindergeld, Mehrbedarf für Alleinerziehende sowie die Sozialhilfe für das/die Kind/er zur Verfügung. Nun steht im Rahmen des SGB II teilweise nur noch BAFöG und Sozialgeld für das/die Kind/er zur Verfügung.

Bewertung und Forderung: Die Beendigung des Studiums – unter sowieso erschwerten Bedingungen – ist so für hilfebedürftige studierende Eltern und Alleinerziehende kaum noch möglich. Es muss nicht nur die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, sondern auch die Vereinbarkeit von Familie und Studium sichergestellt werden. Der grundsätzliche Ausschluss vom ALG II-Bezug für studierende Eltern sollte deshalb überdacht werden. Jedenfalls muss in Härtefällen auch eine Gewährung von Beihilfen ermöglicht werden.

Hilfe zum Lebensunterhalt bei Ausbildung, insbesondere bei unbegleitet eingereisten Flüchtlingen

Ausgangslage: Allein eingereiste jugendliche Flüchtlinge haben keinen Anspruch auf Berufsausbildungsbeihilfe nach §§ 59 ff. SGB III (Ausschluss nach § 63 SGB III). Machen Sie eine Ausbildung, bei der das Einkommen nicht zur Deckung ihres Lebensunterhalts ausreicht, so schließt die grundsätzliche Förderungsfähigkeit der Ausbildung dennoch einen ALG II Anspruch nach § 7 Abs. 5 SGB II aus. Auch Jugendlichen, die zuvor jahrelang im Rahmen der Jugendhilfe gefördert wurden, wird so zugemutet, eine Ausbildung abzubrechen und sofort eine Arbeitsstelle zu suchen. Kündigt der Jugendliche den Ausbildungsvertrag, so hat er dagegen vollen Anspruch auf ALG II.

Bewertung und Forderung: Es kann nicht richtig sein, dass junge Menschen, die eine Ausbildung machen, gezwungen werden, diese aufzugeben. Auch für solche Fälle muss zumindest in Härtefällen ALG II nicht nur als Darlehen, sondern auch als Beihilfe möglich sein.

Mehrbedarf für behinderte Menschen ab 15 Jahren in Schulausbildung

Ausgangslage: Erwerbsfähige behinderte Hilfebedürftige, denen Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben nach § 33 SGB IX sowie sonstige Hilfen zur Erlangung eines geeigneten Platzes im Arbeitsleben oder Hilfe zur Ausbildung für eine sonstige angemessene Tätigkeit erbracht werden, erhalten einen Mehrbedarf von 35 % der maßgeblichen Regelleistung. Anders als in der Parallelvorschrift im SGB XII ist jedoch kein entsprechender Mehrbedarf vorgesehen, wenn der erwerbsfähige Hilfebedürftige die Hilfe nach § 54 Abs. 1, Nr. 1 und 2 SGB XII zum Beispiel in Form von Hilfe zu einer angemessenen Schulbildung erhalten. In

der Sozialhilfe ist der Erhalt des Mehrbedarfs auch nicht an das Kriterium der Erwerbsfähigkeit gekoppelt.

Bewertung und Forderung: Es ist nicht einsichtig, warum behinderte Hilfebedürftige ab Vollendung des 15. Lebensjahres, die Eingliederungsleistungen zum Schulbesuch erhalten, einen Mehrbedarf nur dann zugestanden bekommen, wenn sie Sozialhilfe beziehen, nicht aber, wenn sie ALG II beziehen. Es ist ebenfalls nicht einsichtig, warum entsprechende nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige bei Bezug von Sozialhilfe einen Mehrbedarf erhalten, nicht aber bei Bezug von Sozialgeld (wenn sie in einer Bedarfsgemeinschaft nach SGB II leben). Die Mehrbedarfsregelung in § 21 Abs. 4 SGB II sollte an die Regelung im SGB XII angeglichen werden.

Sicherung der Unterkunft

Ausgangslage: Zur Verhinderung eines drohenden Wohnungsverlustes gibt es in Nachfolge des früheren § 15 a BSHG zwei Bestimmungen zur finanziellen Unterstützung: nach § 22 Abs. 5 SGB II auf Darlehensbasis – aber nur unter der engen Voraussetzung, dass durch die drohende Wohnungslosigkeit die Aufnahme einer konkret in Aussicht stehenden Beschäftigung verhindert würde. § 34 SGB XII verzichtet dagegen auf eine Bezugnahme auf die Beschäftigung und ermöglicht auch nicht rückzahlbare Zuschüsse zur Abwendung der Notlage. Nach § 5 Abs. 2 SGB II können ausdrücklich auch ALG II-Empfänger/innen einen Anspruch nach § 34 SGB XII haben.

Bewertung und Forderungen: Die Anspruchsvoraussetzung nach § 22 SGB II tritt in der Praxis so gut wie nie auf. Weil die SGB II-Leistung aber gegenüber der SGB XII Leistung grundsätzlich vorrangig ist, wird eine Unterstützung nach § 34 SGB XII in der Regel vom Nachweis der Ablehnung eines zuvor zu stellenden Antrags nach dem SGB II abhängig gemacht. Der dadurch entstehende Verwaltungsaufwand ist erheblich. Gravierender noch: der damit verbundene zeitliche Verzug verhindert in sehr vielen Fällen die Sicherung einer gefährdeten Unterkunft. Denn bei diesen Maßnahmen ist in der Regel Eile geboten. Die doppelte gesetzliche Verankerung der Hilfe zur Sicherung einer Unterkunft bei letztlich gleicher Kostenträgerschaft – sowohl für die Leistung nach § 22 SGB II wie nach § 34 SGB XII sind die Kommunen zuständig – verhindert so effektive Hilfe. Um eine unbehinderte und unbürokratische Hilfe zu ermöglichen, sollte § 22 Absatz 5 SGB II entweder inhaltlich an § 34 SGB XII angepasst oder gestrichen werden.

Zuzahlungen

Ausgangslage: Die Belastungsgrenze für Zuzahlungen nach SGB V wird ausgehend von den Bruttoeinnahmen des Haushaltes ermittelt (1 oder 2 Prozent). Bei Sozialhilfeempfängern wird dabei für die gesamte Bedarfsgemeinschaft vom Regelsatz des Haushaltsvorstandes ausgegangen. Diese Regelung gilt auch nach der Neufassung des § 62 Abs. 1 Nr. 1 SGB V durch das Verwaltungsvereinfachungsgesetz vom 29.03.2005 (BGBl. I, 818) immer noch nur für Sozialhilfeempfänger, nicht jedoch für ALG II- bzw. Sozialgeld-Bezieher.

Bewertung und Forderung: Die unterschiedliche Behandlung von Sozialhilfeempfängern und ALG II- bzw. Sozialgeldbeziehern ist nicht nachvollziehbar. Auch bei diesen muss lediglich von der Regelleistung als Einkommen zur Bestimmung der Belastungsgrenze ausgegangen werden.

Fehlendes Pfändungsverbot

Ausgangslage: Sozialhilfeleistungen sind unpfändbar (§ 17 Abs. 1 SGB XII). Diese Regelung schützt überschuldete Sozialhilfeempfänger vor dem Zugriff auf ihren Sozialhilfeanspruch. Im SGB II fehlt eine entsprechende Regelung. Der ALG II-Anspruch ist deshalb nach § 54 Abs. 4 SGB I wie Arbeitseinkommen pfändbar. Sofern der ALG II-Anspruch die Pfändungsgrenze des § 850 c ZPO übersteigt, muss der Schuldner einen Antrag nach § 850 f ZPO stellen.

Bewertung und Forderung: Da ALG II wie die Sozialhilfe keine Lohnersatzleistung, sondern eine staatliche Fürsorgeleistung ist, ist die unterschiedliche Behandlung bezüglich der Pfändung nicht nachvollziehbar und muss geändert werden.

Abgrenzung Einkommen und Vermögen bei einmaligen Einnahmen

Ausgangslage: Einmalige Einnahmen wie die jährlich ausgezahlte Eigenheimzulage oder eine Steuerrückerstattung sind Einkommen im Sinne des § 11 SGB II. Sie sind deshalb jedenfalls in dem Monat, in dem sie anfallen, anzurechnen. Nach der Zuflusstheorie des BVerwG gilt dies in der Sozialhilfe jedoch in der Regel nur für den Kalendermonat, in dem die einmalige Einnahme zugeht. In den Folgemonaten handelt es sich dagegen um Vermögen, das unter den Vermögensfreibetrag fallen kann. Nach der Arbeitslosengeld II/Sozialgeld-Verordnung sind einmalige Einnahmen dagegen von dem Monat an zu berücksichtigen, in dem sie zufließen. Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts sollen für die Zahl von ganzen Tagen nicht erbracht werden, die sich unter Berücksichtigung der monatlichen Einnahmen bei Teilung der Gesamteinnahmen durch den ermittelten täglichen Bedarf ergibt.

Bewertung und Forderung: Die unterschiedliche Regelung in Sozialhilfe und Grundsicherung für Arbeitsuchende ist nicht nachvollziehbar. Die vollständige Anrechnung der Eigenheimzulage gefährdet in vielen Fällen die Finanzierung des Wohneigentums von Hilfebeziehern. Da auch das SGB II von einem monatlichen Bedarfszeitraum ausgeht, sollte die Arbeitslosengeld II/Sozialgeld-Verordnung die Zuflusstheorie des BVerwG berücksichtigen.

I.2.2 Originäre SGB II-Probleme

Angemessenheit von Unterkunft und Heizung

Ausgangslage: Nach dem SGB II werden Leistungen für Unterkunft und Heizung in tatsächlicher Höhe erbracht, soweit diese angemessen sind. Die Bundesregierung ging noch im Sommer 2004 (Pressemeldung des BMWA vom 28.07.2004) davon aus, dass es „keine ‚Zwangsumzüge‘ in billigere oder kleinere Wohnungen in nennenswertem Ausmaß geben“ werde. Die ganz überwiegende Mehrzahl der Haushalte der Arbeitslosengeld II-Bezieher lebe in Wohnraum, der als angemessen im Sinne der Sozialhilfe anzusehen sei, so dass die Unterkunftskosten auch im Rahmen des Arbeitslosengeldes II erbracht würden. Bisherige Arbeitslosenhilfe- und künftige Arbeitslosengeld II-Bezieher könnten damit bis auf geringfügige Ausnahmefälle in ihren bisherigen Wohnungen verbleiben und erhielten für diese Wohnungen auch die tatsächlichen - weil angemessenen – Unterkunftskosten.

Diese Einschätzung trifft nach den Rückmeldungen aus der Praxis nicht zu:

- Es kommt in vielen Bezirken sehr häufig vor, dass Hilfeempfänger in den ALG II-Bescheiden aufgefordert werden, ihre Mietkosten zu reduzieren (zum Beispiel durch Umzug, Aufnahme eines Untermieters). Dies wird verbunden mit der Ankündigung, dass die Unterkunftskosten in Zukunft nicht mehr vollständig übernommen würden, da sie nicht angemessen seien.
- Oft wird nicht einmal die Frist von sechs Monaten für die vorübergehende Gewährung übersteigender Unterkunftskosten ausgeschöpft. Teilweise wird bereits nach drei Monaten gekürzt. Teilweise werden ohne jede Übergangsfrist sofort nur die vom Leistungsträger für angemessen gehaltenen Unterkunftskosten gewährt.
- In einigen Bezirken wurden die Kriterien für den als angemessen gehaltenen Wohnraum gegenüber bisherigen Regelungen der Sozialhilfe verändert. Teilweise wurde die Einführung des SGB II zu einer Absenkung von anerkannten Quadratmetern und Mietpreisen genutzt.
- In vielen Bezirken sind zu den anerkannten Mietpreisen keine freien Wohnungen verfügbar. Die anerkannten Heizkostenpauschalen reichen oft nicht aus, um die Heizkosten zu bezahlen und berücksichtigen nicht die individuelle Wohnsituation.

Bewertung und Forderung: Wo Wohnraum zu den anerkannten Mietpreisen nicht vorhanden ist, müssen die Hilfebezieher die übersteigenden Beträge aus ihrer Regelleistung bezahlen. Damit sind entgegen der Intention des SGB II keine Ansparungen für einmalige Anschaffungen möglich. Es droht Überschuldung und letztlich Verlust der Wohnung.

In das SGB II sollten deshalb Bemessungskriterien für die Angemessenheit von Wohnraum und Heizkosten entsprechend § 29 Abs. 2 SGB XII aufgenommen werden: Bei der Festlegung der angemessenen Unterkunftskosten sind die tatsächlichen Gegebenheiten des örtlichen Wohnungsmarkts, ein *aktueller* örtlicher Mietspiegel sowie die familiären Verhältnisse der Leistungsberechtigten zu berücksichtigen. Bei fehlendem adäquaten Mietraum müssen die tatsächlichen Kosten übernommen werden.

Wohnungskosten bei Internats- oder Heimunterbringung von Kindern

Ausgangslage: Kinder von ALG II Beziehern, die in einem Internat oder einer stationären Jugendhilfe- oder Behinderteneinrichtung untergebracht sind, Wochenenden und Ferien aber zu Hause verbringen, werden bei der Bemessung der Angemessenheit der Wohnungsgröße wie auch bei den Mietkosten derzeit teilweise nicht berücksichtigt.

Bewertung und Forderung: Geht man davon aus, dass diese Kinder im Sinne des § 7 Abs. 4 SGB II stationär untergebracht sind, wäre für die Sicherung ihrer familiären Unterkunft eigentlich die Sozialhilfe zuständig. Dies funktioniert derzeit in der Praxis wohl nicht und führt außerdem zu unnötiger Bürokratie. Minderjährige Kinder, die Wochenende und Ferien zu Hause verbringen, sollten deshalb anteilig bei der Ermittlung der Unterkunftskosten berücksichtigt werden, um diesen Kindern die Rückkehroption in den familiären Kontext offen zu halten.

Wohnungserhalt bei zeitweiliger Abwesenheit

Ausgangslage: Bei Unterbringung in einem Frauenhaus ist die Übernahme der Wohnungskosten oft unklar. Dasselbe gilt bei Untersuchungshaft oder stationären Rehabilitationsmaßnahmen (z.B. Suchttherapie).

Die Übernahme der Wohnungskosten verlangt bei Frauen mit Gewalterfahrungen auch das Gewaltschutzgesetz. Das Instrument der „Wegweisung des gewalttätigen Partners“ aus der gemeinsamen Wohnung kann nur dann in Anspruch genommen werden, wenn die Wohnung während der Abwesenheit der Frau durch den Leistungssträger gesichert wird. Sofern der gewalttätige Partner ebenfalls SGB-II-Empfänger ist, muss der Leistungssträger auch dessen neue, angemessene Wohnung finanzieren.

Bewertung und Forderung:

Das Problem der Weiterfinanzierung der Wohnung wird durch die Einfügung der Kostenerstattungsregelung in § 36 a SGB II für Frauenhäuser durch das Freibetragsneuregelungsgesetz nicht gelöst. Es sollte auch für andere Hilfebereiche hierzu eine gemeinsame Äußerung von BMWA und BMGS erfolgen.

Baby-Erstausrüstung (Kinderwagen, Kinderbett, Wickelkommode)

Ausgangslage: Die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes sind weitgehend pauschaliert. Das SGB II sieht lediglich ausnahmsweise einmalige Leistungen für Hilfebedürftige vor. Dies ist der Fall bei der Erstausrüstung der Wohnung und bei der Erstausrüstung für Bekleidung einschließlich bei Schwangerschaft und Geburt.

Die Erwähnung der Geburt lediglich als Sonderfall der Erstausrüstung bei Bekleidung führt dazu, dass in der Praxis lediglich die Bekleidungserstausrüstung des Kindes – in sehr unterschiedlichen Höhen und oft erst nach der Geburt - bezahlt wird. Eine einmalige Beihilfe für Kinderwagen, Kinderbett, Wickelkommode, etc. wird abgelehnt.

Bewertung und Forderung:

Ein Ansparen für die bei der Geburt eines Kindes zusätzlich erforderlichen Einrichtungsgegenstände ist aus den Regelleistungen der Eltern nicht möglich, insbesondere für Alleinerziehende, da sie nur einen Regelsatz zur Verfügung haben. Aus der Regelleistung des Kindes kann erst ab der Geburt angespart werden. Deshalb ist die gesamte Baby-Erstausrüstung (inkl. Kinderwagen etc.) als einmalige Leistung in § 23 Abs. 3 SGB II vorzusehen und den Schwangeren rechtzeitig vor der Geburt des Kindes zu überweisen.

Freibetrag für Erwerbstätige und Entfernungspauschale

Ausgangslage: Nach § 30 SGB II und § 3 Arbeitslosengeld II/Sozialgeld-Verordnung ist bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen vom bereinigten monatlichen Einkommen aus Erwerbstätig-

keit ein je nach Bruttoeinkommen unterschiedlicher Anteil abzusetzen. Vom Nettoeinkommen, das auf einen Bruttolohn bis 400 € entfällt, sind 15 % abzusetzen, vom Nettoeinkommen, das auf den 400 € übersteigenden Bruttolohn bis 900 € entfällt, 30 % und vom Nettoeinkommen, das auf den 900 € übersteigenden Bruttolohn bis 1500 € entfällt, wieder 15 %. Die Berechnung des Freibetrags ist kompliziert, da zunächst das auf das jeweilige Bruttoeinkommen entfallende Nettoeinkommen bestimmt werden muss. Die Freibeträge sind außerdem so niedrig, dass eine zusätzliche Arbeitsgelegenheit (1 bis 2 Euro-Job) in der Regel wesentlich attraktiver ist als ein Mini-Job auf dem ersten Arbeitsmarkt. Auch die Entfernungspauschale ist mit 0,06 € pro Entfernungskilometer in der ALG II/Sozialgeld-Verordnung viel zu niedrig bemessen, steuerrechtlich wird ca. das 6fache anerkannt.

Nach dem Freibetragsneuregelungsgesetz (BT-Drucks. 15/5446 (neu) in der Fassung der Beschlussempfehlung BT-Drucks. 14/5607), das vom Bundestag am 03.06.2005 beschlossen wurde, orientieren sich die Freibeträge bei Erwerbstätigkeit in Zukunft am Bruttolohn. Neben einem Grundfreibetrag von 100 € (§ 11 Abs. 2 Satz 2) werden vom Bruttoeinkommen zwischen 100 und 800 € 20 %, vom Bruttoeinkommen zwischen 800 und 1200 € (für Eltern 1500 €) 10 % freigelassen.

Bewertung und Forderung: Die Freie Wohlfahrtspflege begrüßt sowohl die Erhöhung der Freibeträge wie die Vereinfachung der Berechnung durch den Verzicht auf die komplizierte Brutto/Nettoberechnung. Zusätzlich sollte auch nicht erwerbsfähigen Personen (z.B. bei Einsatzfähigkeit von zwei Stunden pro Tag oder Jugendliche ab 14 Jahren) wie in der Sozialhilfe ein Freibetrag zugestanden werden. Die Entfernungspauschale behält trotz der Neuregelung Bedeutung, wenn das monatliche Einkommen 400 € übersteigt. Sie ist an das Steuerrecht anzupassen.

Anrechnung von Einkommen innerhalb der Bedarfsgemeinschaft

Ausgangslage: In Stieffamilien wird bei der Feststellung des Hilfebedarfs der Kinder – wenn z. B. der leibliche Vater keinen Unterhalt bezahlt - häufig das Einkommen des neuen Partners/der neuen Partnerin des Elternteils berücksichtigt. Dies geschieht unabhängig davon, ob Stiefelternteil und Elternteil verheiratet sind und ohne Rücksicht darauf, ob tatsächlich der Stiefelternteil tatsächlich Leistungen erbringt. Diese Vorgehensweise ist nach Rückmeldungen aus der Praxis so weit verbreitet, dass nicht mehr nur von Einzelfällen gesprochen werden kann.

Umgekehrt übersteigt in einigen Bedarfsgemeinschaften das Einkommen des Kindes (Kindergeld, Unterhaltszahlungen) dessen Bedarf. Dieser Überschuss wird dann automatisch auf die Bedarfe der restlichen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft angerechnet. Dabei muss kein Verwandtschaftsverhältnis zwischen Kind und Erwachsenen bestehen. Bei Alleinerziehenden, die mit einem neuen Partner in der Bedarfsgemeinschaft leben, wird das Einkommen des Kindes auch auf den Bedarf des Partners angerechnet.

Bewertung und Forderung: Stiefeltern sind mit den Kindern ihres (Ehe)Partners/ihrer (Ehe)Partnerin nicht verwandt und deshalb ihnen gegenüber nicht unterhaltspflichtig. Nach der insoweit eindeutigen Regelung des § 9 Abs. 2 Satz 2 SGB II ist bei der Prüfung der Hilfebedürftigkeit von Kindern lediglich das Einkommen und Vermögen der Eltern oder des Elternteils zu berücksichtigen. Ist der Stiefelternteil mit dem Elternteil verheiratet, ist er mit dessen Kindern verschwägert. Dann greift die gesetzliche Vermutung des § 9 Abs. 5 SGB II. In diesem Fall wird davon ausgegangen, dass das Kind vom Stiefelternteil Leistungen erhält. Diese Vermutung ist jedoch widerlegbar. Sie greift außerdem lediglich, soweit dies nach dem Einkommen und Vermögen des Stiefelternteils erwartet werden kann. Insofern sind die entsprechenden Freibeträge der ALG II/Sozialgeld-Verordnung zu beachten. Auch eine Berücksichtigung von Kindeseinkommen bei der Prüfung der Hilfebedürftigkeit der Eltern ist in § 9 Abs. 2 SGB II nicht vorgesehen. Übersteigt das Einkommen eines Kindes dessen persönlichen Bedarf, so muss ihm der Restbetrag unvermindert zur Verfügung ste-

hen und darf nicht auf den Bedarf des Elternteils oder gar des neuen Partners / der Partnerin angerechnet werden. (siehe zum ganzen auch: Brühl, in: Mündler LPK-SGB II, § 9 Rz. 26 ff). Die abweichende Vorgehensweise ist nach Rückmeldungen aus der Praxis so weit verbreitet, dass nicht mehr nur von Einzelfällen gesprochen werden kann. Es besteht deshalb Bedarf für eine Klarstellung von Seiten des BMWA.

Pflegegeld kein Einkommen der Pflegeperson / Gefährdung von Pflegeverhältnissen durch Hartz IV

Ausgangslage: Ungeklärt ist die Situation von ALG II Empfängern, die in ihrem Haushalt ein Pflegekind aufgenommen haben. Aus der Praxis kommen derzeit vielfältige Klagen von Pflegeeltern und von Fachkräften der Pflegekinderdienste über die Anrechnung von Erziehungsbeiträgen und Kindergeld als Einkommen der Pflegepersonen, über den Wegfall der Beiträge zur Krankenversicherung und die erhöhte Berechnung von Mietkosten für das Pflegekind. Es gibt bereits Pflegeeltern, die befürchten, die Pflegeverhältnisse abbrechen und die Pflegekinder weggeben zu müssen, da sie nicht wissen, wie sie künftig ihren Lebensunterhalt bestreiten sollen.

Es ist nicht vertretbar, dass Pflegeverhältnisse gefährdet werden und Pflegekinder gegebenenfalls einen erneuten Beziehungsabbruch verkraften und in eine – für den Staat bekanntermaßen wesentlich kostenträchtigere – stationäre Maßnahme wechseln sollen.

Bewertung und Forderungen: Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat in einem Gutachten festgestellt, dass weder das Pflegegeld noch die Kosten der Erziehung als Einkommen der Pflegepersonen zu bewerten sind. Diese sind Einkommen des Pflegekindes. Dieser Ansicht sollten sich das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) und Bundesagentur anschließen.

ALG II für selbständige MigrantInnen

Ausgangslage: Voraussetzung des Leistungsbezugs von Ausländern nach SGB II ist, dass ihnen die Aufnahme einer Beschäftigung erlaubt ist oder erlaubt werden kann. Ausländerrechtlich ist mit Beschäftigung nur die Aufnahme einer unselbständigen Tätigkeit gemeint. Das führt in der Praxis dazu, dass Ausländer, die bisher nur selbständig tätig waren oder deren Aufenthaltstitel nur die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit erlaubt, von den Leistungen des SGB II ausgeschlossen werden.

Bewertung/Forderungen: Der Ausschluss von ehemals selbständigen Ausländern von Leistungen des SGB II entspricht nicht den Intentionen des Gesetzes. Leistungen sollen vielmehr alle Personen erhalten, die erwerbsfähig sind und deren Erwerbstätigkeit ausländerrechtlich keine Hindernisse entgegen stehen. Deshalb sollte § 8 Abs. 2 SGB II dahingehend präzisiert werden, dass die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erlaubt ist oder erlaubt werden kann.

1.3 Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach § 16 Abs. 1 und 2 SGB II und Leistungen nach SGB III (einschl. Infrastruktur)

Allgemeine Vorbemerkung: Drei Monate nach Inkrafttreten des SGB II können im Hinblick auf die Leistungen zur Eingliederung nach § 16 Abs. 1 und 2 noch wenig Aussagen gemacht werden. Über Art und Qualität der Leistungen nach § 16 liegen noch kaum Zahlen vor. Die vorliegenden sind nicht repräsentativ. Die lokalen Strukturen sind oft noch nicht arbeitsfähig. Vor Ort ist man meist noch mit der Organisation und Umsetzung der „Verwaltungsreform“, der Feststellung des Personenkreises und der Auszahlung des ALG II in Anspruch genommen. Insbesondere aus den Optionskommunen/-kreisen liegen kaum Erkenntnisse vor.

Leistungen zur Eingliederung nach § 16 Abs. 1 SGB II

Ausgangslage: Schon bisher waren Leistungen zur Arbeitsintegration auch für Sozialhilfeempfänger zugänglich. Innerhalb des SGB III gab es hierfür Quotierungen. Nun können Langzeitarbeitslose die meisten Eingliederungsleistungen ausschließlich nach SGB II erhalten. Die Leistungen müssen aus dem EGT SGB II bezahlt werden. Aufgrund einer höheren Zahl an Hilfeempfängern und einer niedrigeren Ablehnungsquote, stehen pro Hilfeempfänger/in weniger Eingliederungsmittel zur Verfügung, als auf der Grundlage früherer Jahre geplant.

ALG I - und ALG II-Bezieher sind Kunden im gleichen JobCenter (nach SGB III). Die BA hat ihren gesetzlichen Auftrag im SGB III und ist nur dienstleistende Behörde für das SGB II. Wenn es Vermittlungsmöglichkeiten, freie Stellen und Maßnahmen gibt, werden die Versicherten - vermutlich - vorrangig bedient. Das mit der „Zusammenlegung“ genannte politische Ziel wird nicht erreicht, die Ausgrenzungsprozesse eher verstärkt.

Bewertung und Forderungen: Die Verbände weisen auf drohende Ausgrenzungseffekte der neuen Arbeitsmarktpolitik für besonders schwer vermittelbare Zielgruppen hin und fordern die Bundesregierung auf, diese Effekte genau zu überprüfen.

Leistungen zur Eingliederung nach § 16 Abs. 2 SGB II

Ausgangslage: Für die Leistungen nach § 16 Abs. 2 sind (wie bisher nach SGB VIII oder SGB XII) die Kommunen und Kreise zuständig. Die Einbringung dieser Leistungen durch die Kommunen in die ARGE ist uneinheitlich. Viele Verträge wurden zu Ende 2004 gekündigt, über neue Vereinbarungen etc. ist erst in Einzelfällen etwas bekannt.

Bewertung und Forderungen: Für die psychosozialen Hilfen gem. § 16 Abs. 2 SGB II sind vor Ort zügig Leistungsvereinbarungen gem. § 17 Abs. 2 SGB II abzuschließen.

Beschäftigungsprojekte

Ausgangslage: Aus mehreren Bundesländern wurde uns gemeldet, dass Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen mit den Trägern von Arbeitslosenprojekten für Menschen mit besonderen Schwierigkeiten gekündigt wurden. Zum Beispiel sieht sich der Landschaftsverband Rheinland für derartige Projekte nicht mehr zuständig. Ebenfalls wurde in Passau ein

Arbeitslosenprojekt geschlossen wegen den Abgrenzungsproblemen zwischen SGB II und XII.

Bewertung und Forderung: Die Neuregelungen dürfen nicht dazu führen, dass Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten in sinnvollen und wichtigen Beschäftigungsbetrieben keine Förderung mehr erhalten. Damit wird dem betroffenen Personen eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt verweigert.

Budgetierung der Mittel für Berufliche Rehabilitation

Ausgangslage: Aus mehreren Bundesländern (z.B. Niedersachsen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg) erreicht uns die Mitteilung, dass die den Arbeitsagenturen zur Verfügung gestellten Mittel für Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation bereits im März ausgeschöpft seien. Die Arbeitsagenturen teilen mit, dass ihre Mittel durch bisherige Kostenzusagen ausgeschöpft seien und sie keinerlei Neubewilligungen von Maßnahmen vornehmen könnten, auch wenn ein klarer Rechtsanspruch nach SGB IX bestünde. Da die den Arbeitsagenturen zugeteilten Mittel vorrangig für junge Menschen bzw. für Ersteingliederung von behinderten Menschen verwandt werden sollen, sind von der unzureichenden Mittelausstattung der Arbeitsagenturen besonders betroffen Maßnahmen der Umschulung für erwachsene behinderte Menschen sowie Personen, die im Rahmen der Ermessensleistungen der Arbeitsagenturen Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben benötigen.

Bewertung und Forderungen: Die Bundesagentur für Arbeit handelt eindeutig rechtswidrig. Durch die völlig unzureichende Ausstattung der Arbeitsagentur mit Mitteln für Maßnahmen zur Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit Behinderungen wird eine gesetzeswidrige Rationierung von Leistungen vorgenommen. Auch bei den sog. Ermessensleistungen handelt die Bundesagentur nicht ihrem Auftrag nach SGB IX als Rehaträger gemäß aus eigenem Antrieb, sondern gewährt den sog. „Betreuungskunden“ Leistungen nur, wenn entsprechender sozialpolitischer Druck aufgebaut ist. Entgegen der eindeutigen Intention des SGB IX werden so große Gruppen von Menschen mit Behinderungen ausgegrenzt. Damit wird ihnen die Möglichkeit der Teilhabe und Eingliederung ins Arbeitsleben verweigert.

Die Bundesagentur ist zu verpflichten, ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen, d.h. Rechtsansprüche behinderter Menschen auf Teilhabe am Arbeitsleben zu erfüllen sowie ihren Auftrag als Rehabilitationsträger nach dem SGB IX nachzukommen.

Die Bundesagentur hat auf die Regionalagenturen einzuwirken, um eine aufgabengerechte finanzielle Ausstattung der Arbeitsagenturen sicher zu stellen. Die Budgetierung dieser Leistungen ist aufzuheben, da dadurch Rechtsansprüche abgeschnitten werden.

Probleme im Zusammenhang mit Ausschreibungen der Bundesagentur für Arbeit (BA) in den Bereichen SGB II und SGB III

Fehlende gesetzliche Ermächtigung zu Angebotssteuerung und Ausschreibung

Nach einem vom Deutschen Caritasverband und Diakonischen Werk der EKD in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten findet das Vergaberecht sowohl im SGB II wie im SGB III mangels gesetzlicher Ermächtigung zur Angebotssteuerung – mit Ausnahme der §§ 37 c und 421 i SGB III – keine Anwendung. Dennoch werden von der BA auch in diesem Bereich Ausschreibungen durchgeführt.

Da die Ausschreibungen verschiedene Nachteile mit sich bringen, sinkt die Beteiligung freier Träger an der Leistungserbringung, z.B. an der Durchführung der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen.

Zum einen werden durch Ausschreibungen freie Träger nicht nur in eine reine Auftragnehmerrolle versetzt, sondern die detaillierten Leistungsbeschreibungen belassen ihnen kaum Handlungsfreiheit für eine eigenständige Konzeptgestaltung.

Zum anderen wird auch in originäre Kompetenzbereiche freier Träger eingegriffen: Die Ausschreibungsunterlagen für die außerbetriebliche Ausbildung und die ausbildungsbegleitenden Hilfen verpflichten die Träger, dass ihre Mitarbeiter an Fortbildungsveranstaltungen der Bundesagentur für Arbeit teilnehmen. Die Träger müssen ihre Öffentlichkeitsarbeit außerdem mit der BA abstimmen.

Am bedeutsamsten ist jedoch, dass Ausschreibungen zu einem fast ausschließlichen Preiswettbewerb führen. Zwar wird der Wettbewerb in Einzelfällen durch die Losbildung zugunsten ortsansässiger Träger eingeschränkt; jedoch führt der insgesamt unabwiesbare Preisdruck dazu, dass Träger die Löhne ihrer Mitarbeiter herabsenken, um sich im Wettbewerb zu behaupten. Angesichts eines Personalkostenanteils von 60-80% an den Gesamtkosten und fehlender tariflicher Vorgaben der BA zur Qualifikation der Ausbilder, entwickeln sich die Löhne der Mitarbeiter zum ausschlaggebenden Wettbewerbskriterium und die Qualität der Maßnahmen bleibt mangels vorgegebener Standards auf der Strecke. Deshalb ist seit letztem Jahr ein fortschreitender Prozess des „Lohndumpings“ im Gange.

Bewertung und Forderungen: Verträge zwischen Bundesagentur und Leistungserbringern müssen nach nationalem wie europäischem Vergaberecht nur dann ausgeschrieben werden, wenn sie als öffentliche Aufträge (mit Belegungsgarantie) ausgestaltet werden. Dies ist inzwischen auch in der Rechtsprechung anerkannt: Wenn Vereinbarungen entsprechend der bisherigen Praxis in der Sozial- und Jugendhilfe als Dienstleistungskonzessionen abgeschlossen werden, sind diese nicht auszuschreiben (OLG Düsseldorf 22.09.2004, VII-Verg 44/04). Die Rechtsprechung macht deutlich, dass die Entscheidung der Bundesagentur für öffentliche Aufträge eine politische Entscheidung war. Diese ist dringend zu überdenken. Unabhängig hiervon führt die faktische Durchführung von Vergabeverfahren zu vielfältigen Problemen, die im Folgenden thematisiert werden müssen.

SGB II: Leistungen zur Eingliederung gem. § 16 Abs. 1 SGB II

(z.B. „Beauftragung Dritter mit der Vermittlung“ gem. § 37 SGB III, „Maßnahmen zur Eignungsfeststellung und Trainingsmaßnahmen“ gem. § 48 SGB III)

Die Arbeitsgemeinschaften können sich am zentralen Einkauf der BA zur Umsetzung von Eingliederungsleistungen gem. § 16 Abs. 1 SGB II beteiligen, der im Rahmen von Ausschreibungen erfolgt. Diese Wahlmöglichkeit der Arbeitsgemeinschaften führt dazu, dass Regionaldirektionen Druck dahingehend ausüben, dass Leistungen über sie eingekauft werden. Der örtliche Handlungsspielraum ist damit erheblich eingeschränkt. Mögliche Abweichungen von den Empfehlungen des Einkaufszentrums finden deshalb in der Praxis nicht statt. Dies hat dazu geführt, dass in der Vergangenheit insbesondere im Bereich der Benachteiligtenförderung bundesweit agierende Träger den Zuschlag zur Erbringung der Leistungen bekommen haben, die nicht über die nötige Erfahrung und den gebotenen regionalen Bezug (Netzwerk) verfügen.

SGB II: Fallmanagement gem. § 16 Abs. 1 SGB II i. V. m. § 37 SGB III

Das Fallmanagement wird über zentrale Ausschreibungen gem. § 16 Abs. 1 SGB II i. V. m. § 37 SGB III an Dritte vergeben. Freie Träger beteiligen sich an der Durchführung des Fallma-

nagements kaum, da sie die ungünstigen Ausschreibungsbedingungen, wie unzureichende fachlichen Standards, und die hohen betriebswirtschaftlichen Risiken kritisieren.

SGB II: Vermittlung Jugendlicher in eine betriebliche Ausbildung

(Öffentliche Ausschreibungen zur Beauftragung „Dritter mit der Vermittlung“ gem. § 16 Abs. 1 SGB II i. V. m. § 37 SGB III.

Die Vermittlung Jugendlicher in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wird durch die Ausschreibungen der BA ebenso angestrebt wie die Vermittlung in eine Ausbildung. Diese gleichwertige Vermittlung verstößt gegen den gesetzlich normierten Ausbildungsvorrang für Jugendliche ohne Berufsabschluss. Jugendliche sind gem. § 3 Abs. 2 SGB II prioritär in eine Ausbildung zu vermitteln.

SGB III: Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen gem. § 61 SGB III

Bei den Ausschreibungen für berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen bleiben selbst wissenschaftlich nachgewiesene fachliche Bedarfe unberücksichtigt. So werden die Forschungsergebnisse aus dem Modellversuch „Neue Förderstruktur“ in wichtigen Punkten von der BA ignoriert. Der Modellversuch hatte bereits vor der Ausschreibung in 2004 individuell längere Förderzeiträume und eine bessere Personalausstattung empfohlen. Nach aktuellen Forschungsergebnissen ist bei 50% der Jugendlichen mit Migrationshintergrund eine 12/13-monatige Phase der Berufsvorbereitung erforderlich. Die Ausschreibungsbedingungen der BA begrenzen die Förderdauer jedoch auf 10 Monate. Ende des Jahres erfolgt eine Auswertung des Modellversuchs. Hier bittet die Freie Wohlfahrtspflege nachdrücklich darum, an der Evaluierung beteiligt zu werden.

1.4 Ausgestaltung der zusätzlichen Arbeitsgelegenheiten / Aufgaben der Beiräte

Ausgangslage: Die Freie Wohlfahrtspflege hatte sich schon vor Inkrafttreten des SGB II grundsätzlich positiv zur Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten geäußert und angekündigt, sich hieran mit Einsatzmöglichkeiten in ihren sozialen Diensten und Einrichtungen zu beteiligen. Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege haben die Einrichtung der Arbeitsgelegenheiten in ihren Mitgliedsorganisationen außerdem intensiv fachlich begleitet, indem sie geeignete Tätigkeitsfelder beschrieben und fachliche Standards formuliert haben. Besondere Bedeutung haben diese Standards für Jugendliche. Ihre Qualifizierung ist gesetzlich normiert.

- Die Bewilligung von Arbeitsgelegenheiten auf Grundlage des § 16 Abs. 3 SGB II nur schleppend voran. Einrichtungen berichten, dass von ihnen gemeldete Einsatzmöglichkeiten nicht besetzt werden.
- Außerdem werden den Jugendlichen in den neuen Bundesländern zu wenig Vermittlungsalternativen in Form von Ausbildungsplätzen zur Verfügung gestellt. Aus Cottbus und Thüringen wird gemeldet, dass Arbeitsgelegenheiten für Jugendliche nur noch für 3 Monate genehmigt werden.
- Nach Rückmeldungen aus der Praxis haben die Hilfeempfänger überwiegend keine Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Einsatzfeldern und/oder konkreten Arbeitsgelegenheiten. Damit wird eine Grundforderung für die Bereitschaft der Freien Wohlfahrtspflege, hier tätig zu werden, nicht eingelöst.

- In einigen Bezirken werden von der Freien Wohlfahrtspflege Arbeitsgelegenheiten angeboten, von den Grundsicherungsträgern jedoch nicht besetzt.
- Während die BA bei der Durchführung der „ALHI-Initiative“ noch eine durchschnittliche Teilnehmerpauschale von 500 Euro (inklusive Mehraufwand) vorgesehen hat, werden für die neu eingerichteten Arbeitsgelegenheiten auf Grundlage des SGB II keinerlei Richtwerte mehr vorgegeben. Die in der Praxis gewährten Trägerpauschalen reichen nicht aus, um eine adäquate Betreuung und Qualifizierung - insb. für Jugendliche - zu gewährleisten.

Bewertung und Forderungen: Die Zahl der Vermittlungen in Arbeitsgelegenheiten könnten erhöht werden, wenn die Angebote freier Träger auch angenommen werden. Jugendlichen muss vorrangig eine Ausbildung oder Qualifizierung angeboten werden. Wenn Zusatzjobs angeboten werden, muss die Förderungsdauer ausreichend lang sein, um Qualifizierungsmaßnahmen durchführen zu können. Grundsätzlich muss für alle Langzeitarbeitslosen die Wahlfreiheit bei der Aufnahme einer Arbeitsgelegenheit gewährleistet werden. Das BMWA wird aufgefordert, bei der Begleitung der Umsetzung auf die Einhaltung von Qualitätsstandards, insbesondere für Jugendliche – zu drängen. Außerdem sollten analog der „ALHI-Initiative“ wiederum Empfehlungen über die Höhe der Trägerpauschalen abgegeben werden. Die Trägerpauschalen sollten dabei in ihrer Höhe nach dem Betreuungsaufwand der Arbeitssuchenden und nach der vorgesehenen Qualifizierung gestaffelt werden.

1.5 Sanktionsregelungen für unter 25jährige

Ausgangslage:

Junge Menschen unter 25 Jahren erhalten besondere Aufmerksamkeit im SGB II. Gemäß §3 (2) SGB II wird eine sofortige Vermittlung in eine Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit gefordert. Diesem „Fördern“ wird auf der anderen Seite mit besonders drastischen Sanktionen bei „Nichtmitwirkung“ begegnet. Während bei Erwachsenen die Leistungen zunächst „nur“ gekürzt werden, entfällt bei Jugendlichen schon beim erstmaligen Verstoß gegen die Mitwirkungspflichten der Anspruch auf die Gesamtleistungen (ausgenommen der Kosten der Unterkunft und Heizung) für die Dauer von 3 Monaten (§ 31 (5) SGB II).

Dem Träger der Grundsicherung steht bislang kein Ermessensspielraum zur Verfügung.

Bewertung und Forderung:

Die rigide Sanktionierung junger Menschen im SGB II nimmt den Entwicklungsauftrag der Jugendphase nicht ernst und birgt die Gefahr, dass sich die Betroffenen vollständig zurückziehen. Das SGB II fällt damit hinter andere Gesetzeswerke (z.B. Jugendstrafrecht) zurück, welche die jugendliche Entwicklung angemessen berücksichtigen. (siehe auch Vermerk des Deutschen Verein vom 17.02.2005)

Bei der Anwendung einer möglichen Sanktion sollte dem Träger/Fallmanager daher in jedem Falle ein Ermessensspielraum hinsichtlich der Dauer und/oder der Höhe des Leistungswegfalls eingeräumt werden.

I.6 Zuständigkeitsprobleme; Abgrenzungsprobleme zu anderen Kostenträgern

Grundsicherungsträger als Rehaträger

Ausgangslage: Sowohl das BMGS wie auch das BMWA vertreten die Auffassung, dass Grundsicherungsträger, also auch die sog. Optionskommunen Rehabilitationsträger sind. Demgegenüber vertritt der Deutsche Landkreistag die Auffassung, dass die Optionskommune keine Rehabilitationsträger seien, da sie im § 6 SGB IX nicht als Rehabilitationsträger genannt seien.

Die Rechtsauffassung des Landkreistages führt in der Praxis dazu, dass erwerbsfähige Menschen mit Behinderungen, die leistungsberechtigt nach § 7 SGB II sind, vielfach keine Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben erhalten. Hinzu kommt, dass bei vielen Optionskommunen die fachlichen und personellen Voraussetzungen für eine fachlich qualifizierte Beratung, Feststellung des Rehabilitationsbedarfs und Entscheidung über notwendige Leistungen fehlt.

Bewertung und Forderungen: Wegen des Streites um die Zuständigkeit für Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben in den Optionskommunen wird anspruchsberechtigten behinderten Menschen die Möglichkeit zur Eingliederung ins Arbeitsleben verweigert. Die Folge ist nicht nur die Exklusion dieser Personen von der Teilhabe am Arbeitsleben. Zu erwarten ist auch, dass die finanziellen Folgelasten erheblich sind, da diese Personen dauerhaft auf Unterstützung und Sozialtransfer angewiesen bleiben.

Im SGB II (und im SGB IX) ist klarzustellen, dass die Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende und zwar auch die sog. Optionskommunen Rehabilitationsträger sind.

Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) zwischen SGB II und SGB XII

Ausgangslage: Als erwerbsfähig gilt jeder Mensch, der unter den regulären Bedingungen des Arbeitsmarktes mehr als drei Stunden täglich einer Erwerbstätigkeit nachgehen kann. In den leistungsstärkeren Gruppen der WfbM wird häufig weitaus mehr als drei Stunden pro Tag gearbeitet. Deshalb werden jetzt einige dieser behinderten Menschen vom zuständigen Träger der Sozialhilfe aufgefordert, Grundsicherung für Arbeitssuchende zu beantragen. Bisher handelt es sich nur um Einzelfälle. Doch die Wahrscheinlichkeit, dass diese Praxis um sich greift, ist vor allen Dingen in den Optionskommunen groß. Ihre Regelungskompetenz könnte sie dazu verführen, leistungsstärkere behinderte Menschen aus den WfbM in die Grundsicherung für Arbeitssuchende zu überführen, um auf diese Weise Kosten zu sparen.

Übersehen wird dabei, dass die Leistungen des SGB II nur greifen, wenn ein Mensch unter den *regulären Bedingungen des Arbeitsmarktes* mehr als drei Stunden täglich arbeiten kann. Gerade dies aber trifft für den Personenkreis, der in WfbM beschäftigt wird, nicht zu. Diese Menschen können nur deshalb ein „Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung“ erbringen, weil sie eine auf ihren Bedarf zugeschnittene Förderung und Betreuung durch Fachpersonal erhalten und spezifische Arbeitsbedingungen antreffen, die auf die Behinderung Rücksicht nehmen.

Unterschiedliche Auffassungen bestehen zu der Frage, ob behinderte Menschen im Eingangs- und Berufsbildungsbereich der WfbM als erwerbsfähig i. S. des SGB II gelten oder nicht.

Bewertung und Forderung: Insbesondere das Verhältnis des SGB II zum SGB IX und zu den Regelungen für Werkstätten für Behinderte bedarf einer klaren bundesgesetzlichen Abgrenzung, die einerseits sicherstellt, dass die WfbM weiterhin dem Personenkreis zur Verfü-

gung steht, für den sie geschaffen worden ist: für Menschen, die aufgrund ihrer Behinderung nicht am freien Arbeitsmarkt tätig sein können!

Andererseits dürfen die Neuregelungen aber auch nicht verhindern, dass bessere Übergangsmöglichkeiten für leistungsstärkere behinderte Menschen aus der WfbM heraus in den freien Arbeitsmarkt geschaffen werden. Hier sind die rechtlichen Regelungen nach wie vor viel zu starr gefasst und bedürfen der Flexibilisierung.

Abgrenzung zu Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII

Ausgangslage: Die mit sozialen Schwierigkeiten verbundenen besonderen Lebensverhältnisse nach §§ 67 ff. SGB XII stellen eine derart komplexe Problembündelung dar, dass ein Erfolg der Hilfe nur mit einem ganzheitlichen Ansatz möglich ist. Dazu bedarf es der Fachkräfte in der Sozialarbeit, die auf Grundlage der §§ 67 ff. SGB XII die einzelnen Hilfemaßnahmen planen, initiieren und koordinieren. Ziel ist die (Re-) Integration in die Gesellschaft. Ein wichtiger Bestandteil dieser Hilfe ist der Problembereich "Arbeit". Dies ist die Schnittstelle zum SGB II, wobei die dort genannten Hilfen "lediglich" die Integration ins Erwerbsleben zum Ziel haben. Folgerichtig können Hilfen in besonderen Lebenslagen komplementär zum SGB II angezeigt sein. Das SGB II schließt vom SGB XII deshalb nur Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach Kapitel 3 aus (§ 5 Abs. 2 SGB II).

Dennoch gehen einige Kostenträger und kommunale Spitzenverbände davon aus, dass erwerbsfähige Wohnungslose nun grundsätzlich keine Ansprüche mehr auf Hilfen in besonderen Lebenslagen nach dem SGB XII haben. Das BMWA sieht dies anders, doch hat es seine Position bisher weder gegenüber dem BMGS, noch gegenüber Kommunen und Landkreisen durchsetzen können.

Bewertung und Forderungen: Werden Hilfen in besonderen Lebenslagen für Erwerbsfähige ausgeschlossen, wird der ganzheitliche Hilfeansatz für diese Menschen – und mit ihm zum Beispiel Hilfesysteme wie die Wohnungslosenhilfe – massiv gefährdet. Das SGB II und die Arbeitsagenturen sind auf die Integration ins Erwerbsleben und begleitende Hilfen spezialisiert, nicht aber auf Hilfepläne zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, die den Zielhorizont des SGB II bei weitem überschreiten.

Die Angebote der Hilfe zur Arbeit im Rahmen der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (nach § 5 der DVO zu §§ 67 ff SGB XII) wurden seitens der Kostenträger vielerorts gekündigt – gegen die Sicht des BMWA. Die Zukunft der darauf basierenden Sozialwerkstätten ist höchst gefährdet; in manchen Regionen werden diese Hilfen auch schon kontingentiert. Diese Hilfen decken einen Bedarf ab, der die Reichweite des SGB II überschreitet – besondere persönliche Begleitung, Herstellung der Erwerbsfähigkeit z.B. in Form von Tagesstrukturierung und damit die Voraussetzungen einer Hilfe nach dem SGB II.

Es muss auch im SGB XII entsprechend § 5 Abs. 2 SGB II verbindlich klargestellt werden, dass das SGB II andere spezifische Leistungen nicht ersetzt, schon gar nicht solche, die eine andere oder weiterreichende Zielsetzung als die Integration ins Erwerbsleben haben. Die Leistungsträger nach dem SGB II und nach dem SGB XII sollten gesetzlich verpflichtet werden, für die Fälle der Notwendigkeit von Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten neben Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II unter Einbeziehung der Wohlfahrtsverbände verbindliche Regelungen zu vereinbaren, um eine umfassende und ganzheitliche Hilfe nach §§ 67 ff SGB XII sicherzustellen und die Leistungen nach § 16 SGB II zu integrieren (Komplexleistung).

Abgrenzung bei stationärer Hilfe

Ausgangslage: Ungeklärt ist die Auslegung von § 7 Abs. 4, erster Halbsatz SGB II, also der Ausschluss derjenigen Menschen vom SGB II, die "für mehr als" 6 Monate in einer stationären Einrichtung leben. Das BMWA besteht auf einer engen Auslegung der (wenig präzisen) Formulierung im Gesetz - ein Hilfeanspruch nach dem SGB II endet demnach nach 6 Monaten stationärem Aufenthalt unabhängig von der Erwerbsfähigkeit. Sehr viele Hilfeempfänger/innen z.B. in stationären Einrichtungen der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach den §§ 67 ff. SGB XII sind jedoch erwerbsfähig. Tatsächlich sind etwa in den Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe nicht selten 25 bis 30 Prozent (!) der Bewohner/innen sogar erwerbstätig. Noch weit mehr sind erwerbsfähig – stehen also dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. Sie können auf Grund der Regelung des § 7 Abs. 4, erster Halbsatz SGB II nach mehr als sechs Monaten Aufenthalt in einer stationären Einrichtung keine Beratung oder Vermittlung z.B. durch Fallmanager der ARGE oder des zugelassenen kommunalen Trägers oder Eingliederungsmaßnahmen erhalten. Da Ziel der Hilfen unter anderem auch die Eingliederung in Arbeit ist, stellt dies keine zielführende Lösung der Abgrenzungsproblematik zwischen SGB II und SGB XII dar.

Anders kann sich die Situation in Einrichtungen darstellen, in denen durch den Aufenthalt in der Einrichtung die Ausübung einer Erwerbstätigkeit nicht möglich ist (z.B. geschlossene psychiatrische Einrichtungen). Bedenken gegen eine Streichung werden auch aus dem Bereich der Jugendhilfe geltend gemacht.

Bewertung und Forderungen: Der Ausschluss von stationär untergebrachten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen führt bei einigen stationären Hilfen zu einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung der Betroffenen. Die von einigen Kostenträgern vorgeschlagenen Prognoseverfahren über die Restdauer eines stationären Aufenthalts lösen dieses Problem nicht. Eine mögliche Lösungsvariante wäre die Streichung des § 7 Abs. 4 SGB XII. Da sich die Situation in verschiedenen Einrichtungsarten jedoch sehr unterschiedlich darstellt, könnte allerdings eine nach Einrichtungstypen differenzierte Regelung vorzuziehen sein. Hier besteht noch weiterer Klärungsbedarf.

Wohnungslose ohne gewöhnlichen Aufenthalt

Ausgangslage: Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende haben erwerbsfähige Hilfebedürftige, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben (§ 7 Abs. 1 SGB II). Örtlich zuständig sind die Träger der Grundsicherung, in deren Bezirk der Hilfebedürftige seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat (§ 36 SGB II). Auch durchreisende Wohnungslose haben aufgrund ihres gewöhnlichen Aufenthaltes in der Bundesrepublik Deutschland einen Anspruch auf Grundsicherung nach SGB II. Zuständig ist nach § 36 SGB II der Leistungsträger, in dessen Bezirk der Hilfebedürftige seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat. Nach den – mit dem BMWA abgestimmten Hinweisen der Bundesagentur – soll bei Personen ohne festen Wohnsitz als gewöhnlicher Aufenthalt der Bezirk des Trägers anerkannt werden, in dem der Antrag auf Leistungen nach SGB II gestellt wird. In der Praxis erhalten durchreisende Wohnungslose dennoch teilweise keine Leistungen, weil unklar ist, ob sie einen *gewöhnlichen* Aufenthalt im Bezirk des jeweiligen Trägers der Grundsicherung haben. Fehlt es an einem gewöhnlichen Aufenthalt im Bezirk eines Trägers der Grundsicherung, gibt es keinen zuständigen Träger, gegenüber dem der Hilfebedürftige seinen Anspruch geltend machen könnte. Andererseits schließt das Bestehen des Anspruchs auf Grundsicherung Leistungen der der Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe aus.

Bewertung und Forderungen: Die - insbesondere gegenüber den Optionskommunen - unverbindlichen Hinweise der Bundesagentur genügen nicht zur Lösung des Problems. Grundsätzlich ist in Frage zu stellen, ob durchreisende Wohnungslose im Leistungssystem des

SGB II richtig verortet sind. Die notwendigen niederschweligen Angebote sind möglicherweise besser im Leistungssystem der Sozialhilfe zu verorten. Eine entsprechende Zuordnung von durchreisenden Wohnungslosen zum SGB XII könnte durch eine Klarstellung in § 7 SGB II erreicht werden.

Sollen auch erwerbsfähige durchreisende Wohnungslose dem Leistungssystem des SGB II zugeordnet bleiben, so sollte entsprechend der Regelung im SGB XII bereits der *tatsächliche* Aufenthalt im Bezirk eines Grundsicherungsträgers dessen örtliche Zuständigkeit auslösen. Außerdem ist eine Regelung zur Krankenversicherung zu finden, die sicherstellt, dass dauernde Ummeldungen durchreisender Wohnungsloser vermieden werden.

Aufenthalt im Frauenhaus, Leistungsbezug in ambulant betreuten Wohnmöglichkeiten

Bei Frauenhäusern, die die Mehrzahl ihrer Klientinnen aus Nachbarkommunen aufnehmen, führen die neuen Regelungen zu einem Anstieg von SGB-II-Fällen beim Leistungsträger in der Kommune, in welcher sich das Frauenhaus befindet. Hier sind bereits in den ersten Monaten nach Inkrafttreten des SGB II Streitfälle über die Kostenübernahme entstanden. Einige Frauenhäuser durften auswärtige Frauen nur noch mit einer garantierten Kostenübernahme durch die Herkunfts-ARGE aufnehmen.

Eine kreisfreie Stadt im Kreis Weser-Ems kündigte aus diesem Grund sogar den Vertrag für die Trägerschaft des Frauenhauses zum 31.12.2004. Der örtliche Träger der Leistungen aus dem SGB II hegte die Besorgnis, dass er sich sonst vermeidbare Lasten als Kostenträger zuziehe.

Ähnliche Erfahrungen machte man in der Vergangenheit im Bereich des SGB XII mit betreuten Wohnformen: Die Tatsache, dass der örtliche Sozialhilfeträger auch für Bewohner zuständig wurde, die von außerhalb zuzogen, um die Leistungen des betreuten Wohnens in Anspruch zu nehmen, war einer der zentralen Gründe dafür, dass dieses Hilfeangebot oft nicht bedarfsgerecht ausgebaut wurde. In der Sozialhilfe versuchte man dem dadurch zu begegnen, dass seit 1.1.2005 für Leistungen an Personen, die Leistungen in Form ambulanter betreuter Wohnmöglichkeiten erhalten, der Sozialhilfeträger zuständig bleibt, der vor Eintritt in diese Wohnform örtlich zuständig war (§ 98 Abs. 5 SGB XII). Für erwerbsfähige Hilfebezieher konterkariert die Zuständigkeit des Trägers des Ortes des gewöhnlichen Aufenthalts diese Neuregelung im SGB XII.

Bewertung und Forderungen: Inzwischen wurden entsprechende Initiativen zu einer Zuständigkeitsneuregelung für Frauenhäuser vom Gesetzgeber aufgegriffen: Durch das Freibetragsneuregelungsgesetz (BT-Drucks. 15/5446 (neu) in der Fassung der Beschlussempfehlung BT-Drucks. 14/5607, vom Bundestag am 3.6.2005 beschlossen) wurde mit § 36 a nun eine Kostenerstattungsregelung ins SGB II eingefügt. Verzieht eine Person vom Ort ihres bisherigen gewöhnlichen Aufenthalts in ein Frauenhaus, so ist der kommunale Träger der Leistungen nach SGB II am bisherigen gewöhnlichen Aufenthaltsort verpflichtet, dem zuständigen kommunalen Träger am Ort des Frauenhauses die Kosten für die Zeit des Aufenthaltes im Frauenhaus zu erstatten.

Diese auf Frauenhäuser begrenzte Neuregelung verringert voraussichtlich die dortigen Probleme. Darüber hinaus ist zu überlegen, ob nicht auch im SGB II eine § 98 Abs. 5 SGB XII entsprechende allgemeine Regelung für den Bereich des betreuten Wohnens eingefügt werden sollte.

Berufsberatung für Jugendliche aus Bedarfsgemeinschaften nach SGB II

Ausgangslage: Jugendliche, die in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II leben, haben nach § 22 Abs. 4 SGB III weiterhin Anspruch auf Berufsberatung durch die Agentur für Arbeit. In einigen Bezirken verweigern die Arbeitsagenturen jedoch die Berufsberatung für Jugendliche, die aus Bedarfsgemeinschaften nach SGB II stammen. Dies betrifft z.B. die Berufsberatung für Schulabgänger in Sonderschulen, die in der Arbeitsagentur von besonderen Rehabilitatoren durchgeführt wird.

Bewertung und Forderungen: Die klare Regelung, dass die Arbeitsagenturen weiterhin für die Berufsberatung aller Jugendlicher zuständig sind, muss in den örtlichen Agenturen umgesetzt werden. Der Ausschluss von ALG II- oder Sozialgeldbeziehern diskriminiert diese in rechtswidriger Weise.

Abgrenzung zur Jugendhilfe

Ausgangslage: Grundsätzlich gehen Leistungen nach SGB VIII den Leistungen nach SGB II vor. Lediglich Leistungen der Jugendsozialarbeit nach § 13 SGB VIII (Sozialpädagogische Hilfen zur Förderung der beruflichen und schulischen Ausbildung, Eingliederung in die Arbeitswelt und sozialen Integration) sind nachrangig gegenüber Leistungen nach SGB II (vgl. § 10 Satz 2 SGB VIII). In einigen Kommunen wurden in der Folge bereits die Mittel für Angebote nach § 13 und § 27 Abs. 3 SGB VIII gekürzt bzw. gestrichen. Dies erfolgte mit der Begründung, dass nun entsprechende Angebote durch den Träger der Grundsicherung vorzuhalten seien. Dies ist ein Trugschluss: Nach § 13 SGB VIII ist auch weiterhin ein präventiver Auftrag zur beruflichen und sozialen Integration junger Menschen zu erfüllen. Entsprechende Angebote sind von den Kommunen vorzuhalten. Zielgruppenspezifische, niedrighschwellige Angebote der Jugendhilfe sind notwendiger denn je.

Bewertung und Forderungen: Jugendhilfe sollte auf der politischen Ebene die Sicherung der Angebote nach § 13 SGB VIII deutlicher als bisher einfordern und als gleichwertige Angebote im gemeinsamen Integrationskonzept von SGB II, SGB III und SGB VIII vor Ort positionieren. Dafür kann die „Jugendkonferenz“ genutzt werden, die in Verantwortung der Leistungsträger eingerichtet werden soll. Sie soll alle relevanten Akteure beteiligen, die aktuelle Angebotsstruktur analysieren und ein regionales Integrationskonzept erarbeiten. (siehe Empfehlungen der BA / Kompendium für eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik nach SGB II, September 2004)

Das BMFSFJ muss hierzu klar Stellung beziehen.

II. Abstimmungsprobleme mit anderen Gesetzen

II.1 Bundeskindergeldgesetz

Kinderzuschlag

Ausgangslage: Eltern, die mit ihrem Einkommen ihren eigenen Unterhalt bestreiten können, aber nicht den ihrer Kinder, erhalten seit 1.1.2005 einen Kinderzuschlag. Dieser muss bei der Familienkasse der Agentur für Arbeit beantragt werden und wird zusammen mit dem Kindergeld ausbezahlt. Damit soll vermieden werden, dass Eltern wegen des Unterhalts für ihre Kinder ALG II bzw. Sozialgeld beantragen müssen. Nach verbreiteter Auffassung schließen sich der Bezug von ALG II/Sozialgeld und der Bezug des Kinderzuschlages gegenseitig aus. Da der Kinderzuschlag vorrangig vor ALG II zu beantragen ist, kann dies zu folgender Konstellation führen: Ein Lebenspartner hat Einkommen, ein Lebenspartner ist arbeitslos, ein Kind. Nach Ende des Bezugs von ALG I hätte der erwerbsfähige arbeitslose Lebenspartner einen Anspruch den befristeten Zuschlag nach § 24 SGB II in Höhe von bis zu 320 € für Lebenspartner plus 60 € pro Kind. Reicht das Einkommen des erwerbstätigen Partners zur Deckung des Bedarfs der Eltern aus, nicht jedoch zur Deckung des Bedarfs des Kindes, so besteht Anspruch auf Kinderzuschlag. Bei der Berechnung der Höhe des Kinderzuschlags wird jedoch der befristete Zuschlag nicht berücksichtigt. Die Höhe des Kinderzuschlags orientiert sich lediglich an der Differenz zwischen Einkommen und ALG II. Empfänger von Kinderzuschlag sind nach Ende des Bezugs von ALG I so schlechter gestellt als ALG II-Bezieher.

Bewertung und Forderungen: Der Anspruch auf Kinderzuschlag darf nicht dazu führen, dass Eltern keinen befristeten Zuschlag nach dem Bezug von ALG I erhalten können und dadurch schlechter gestellt werden, als wenn sie ausschließlich Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchenden (plus befristetem Zuschlag) erhalten würden. Die gesetzlichen Regelungen in § 6 a BKGG und § 24 SGB II sind aufeinander abzustimmen.

Rückwirkende Auszahlung von ALG II/Sozialgeld bei Ablehnung des Antrags auf Kinderzuschlag

Ausgangslage: Die Bearbeitung der Anträge auf Kinderzuschlag dauert z.T. sehr lange. Erfolgt dann eine Ablehnung kann eine rückwirkende Bewilligung von ALG II/Sozialgeld nur erfolgen, wenn gleichzeitig mit dem Kinderzuschlag ALG II beantragt wurde.

Bewertung und Forderung: Es sollte ein Verfahren gefunden werden, das sicherstellt, dass ALG II ab Stellung des Antrags auf Kinderzuschlag rückwirkend bezahlt wird, wenn dieser Antrag abgelehnt wird.

II.2 Kindergartenbeiträge für ALG II- und Sozialhilfeempfänger

Ausgangslage: Für die Inanspruchnahme von Tageseinrichtungen wie Kindergärten oder Kindertagesstätten können nach § 90 SGB VIII Teilnahmebeiträge oder Gebühren erhoben werden. Diese sollen auf Antrag ganz oder teilweise erlassen oder vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe übernommen werden, wenn die Belastung den Eltern oder dem Kind nicht

zuzumuten ist. Für die Feststellung der Zumutbarkeit gelten grundsätzlich die Vorschriften der Sozialhilfe entsprechend. Dort ist ein Freibetrag in Höhe des zweifachen Eckregelsatzes zuzüglich der angemessenen Kosten der Unterkunft und zuzüglich Familienzuschlägen vorgesehen. Im Jugendhilferecht kann das Landesrecht nach § 90 Abs. 4 SGB VIII jedoch andere Regelungen vorsehen. Bis zum 1.1.2005 bestand ein Konsens, dass Sozialhilfeempfänger von der Zahlung von Kindergartenbeiträgen freizustellen. Aus Schleswig-Holstein wird nun bekannt, dass die Landesregierung diesen überall geltenden Konsens aufgegeben hat und in Zukunft auch ALG II-Bezieher und Sozialhilfeempfänger ein Kindergartenbeitrag für ihre Kinder zugemutet werden kann. Untergrenze für die Bemessung der Kindergartenbeiträge durch die örtlichen Träger der Jugendhilfe ist nach § 25 Abs. 3 des Gesetzes zur Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen SH (in der Fassung des Gesetzes vom 14.12.2004, GOVBl. S. 484) nicht der Freibetrag des § 85 Abs. 2 SGB XII, sondern die Bedarfsgrenze der Hilfe zum Lebensunterhalt. Dabei sind jedoch abweichend von § 28 SGB XII nur 85 % der Regelsätze zu berücksichtigen. Die Erhöhung der Regelsätze um Pauschalen für die bisher gewährten einmaligen Beihilfen wurde vom Landesgesetzgeber damit nicht nachvollzogen. Bei einer entsprechenden Umsetzung durch die örtlichen Jugendhilfeträger müssen Sozialhilfe- und ALG II-Bezieher im Ergebnis aus diesen Pauschalen Kindergartenbeiträge entrichten. Teilweise sehen Jugendhilfeträger bereits entsprechende Regelungen vor. Teilweise sind diese vorübergehend wieder zurückgezogen worden. Es steht jedoch zu befürchten, dass nach Ablauf der sogenannten Revisionsfrist zum 1.7.2005 das Landesgesetz in weiteren Kreisen umgesetzt werden wird.

Auch in anderen Bundesländern, z.B. in Nordrhein-Westfalen, wurden die Jahreseinkommen, bis zu denen im Rahmen der sozialen Staffelung der Kindergartengebühren keine Elternbeiträge zu zahlen sind, nicht an die neuen, durch die Pauschalierung der einmaligen Bedarfe erhöhten – Regelsätze angepasst. Insbesondere in Städten mit hohen Mieten können diese nun durch die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende oder der Sozialhilfe überschritten werden. In NRW zwar weiterhin vorgesehen, dass die Elternbeiträge auf Antrag vom örtlichen Träger der Jugendhilfe ganz oder teilweise erlassen werden sollen, wenn die Belastung den Eltern und dem Kind nicht zuzumuten ist (§ 17 Gesetz über Tageseinrichtungen NRW); obwohl das Gesetz dabei auf § 90 Abs. 3 SGB VIII verweist, betrachten verschiedene Kommunen die Freistellung allerdings als freiwillige Leistung, die bei Haushaltsschwierigkeiten nicht erbracht werden können.

Bewertung und Forderungen: Sollten tatsächlich in einigen Ländern Sozialhilfe- und ALG II-Bezieher Kindergartenbeiträge bezahlen müssen, steht zu befürchten, dass einige ihre Kinder nicht mehr in den Kindergarten schicken. Dies widerspricht klar den auch im Armuts- und Reichtumsbericht sowie dem Nationalen Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010 der Bundesregierung formulierten Ziel, *allen* Kindern und Jugendlichen unabhängig von Herkunft und Geburt einen umfassenden Zugang zu einer hochwertigen Bildung zu verschaffen und gleiche Lebenschancen zu ermöglichen. Trotz der Länderhoheit in dieser Frage sollte von der Bundesregierung hierzu die klare Vorgabe gemacht werden, dass die Kindergartenbeiträge von der Regelleistung nicht umfasst sind.

II.3 Zuwanderungsgesetz / Asylbewerberleistungsgesetz

Ausgangslage: Leistungen der Grundsicherung nach SGB II werden nicht gewährt, wenn ein Leistungsanspruch nach AsylbLG besteht (§7 Abs.4 SGB II) oder wenn der ausländische Arbeitssuchende einem Arbeitsverbot unterliegen (§ 8 Abs. 2 SGB II).

Ausländern, die nach dem bis 31.12.2004 geltenden Ausländergesetz eine Duldung oder eine Aufenthaltserlaubnis hatten, durften nach einer 1-Jahres-Frist eine Arbeit aufnehmen. Die Arbeitserlaubnis wurde durch die Arbeitsverwaltung regelmäßig verlängert. Seit 1.1.2005

wird die Arbeitserlaubnis nicht mehr durch das Arbeitsamt erteilt, sondern nach dessen Zustimmung durch die Ausländerbehörde. Aus verschiedenen Regionen Deutschlands, insbesondere aus Berlin und Frankfurt/Main aber auch aus Freiburg gibt es Problemmeldungen, dass die Verlängerung der Arbeitserlaubnis durch die nun zuständige Ausländerbehörde verweigert wird, selbst wenn die Betroffenen seit Jahren beim gleichen Arbeitgeber beschäftigt waren und einen gesicherten Arbeitsplatz haben. Die Betroffenen verlieren dadurch ihren Job. Da Personen, die bisher eine Duldung oder eine Aufenthaltserlaubnis hatten, nach den Neuregelungen des Zuwanderungsgesetzes zumeist einen Aufenthaltstitel erhalten, der sie zu „Berechtigten“ nach dem AsylbLG macht, erhalten sie nach der erzwungenen Arbeitslosigkeit nur Leistungen nach AsylbLG. Von Leistungen des SGB II sind sie grundsätzlich ausgeschlossen

Voraussetzung des Leistungsbezugs von Ausländern nach SGB II ist, dass ihnen die Aufnahme einer Beschäftigung erlaubt ist oder erlaubt werden kann. Das heißt, dass eine Arbeitserlaubnis für den Bezug von Leistungen nach dem SGB II nicht erforderlich ist. Es reicht vielmehr, wenn der Erteilung einer Arbeitserlaubnis kein rechtliches Hindernis entgegensteht. Der Arbeitsmarktzugang muss seit dem 1.1.2005 aus dem jeweiligen Aufenthaltstitel hervorgehen. Bei Ausländern mit beschränktem Arbeitsmarktzugang muss die Arbeitsverwaltung prüfen, ob kein vorrangiger Arbeitnehmer für den konkreten Arbeitsplatz zu Verfügung steht. Es kommt nun vermehrt zu Fällen, bei denen Ausländerbehörden, wenn die Arbeitsverwaltung die Zustimmung zu einer bestimmten Tätigkeit verweigert, im Aufenthaltstitel vermerken, dass die Aufnahme einer Tätigkeit nicht gestattet ist. Dadurch werden Ausländer mit beschränktem Arbeitsmarktzugang fälschlich so behandelt, als hätten sie gar keinen Arbeitsmarktzugang. Das führt dazu, dass sie keine Leistungen nach SGB II erhalten.

Bewertung und Forderung: Die Regelungen des Zuwanderungsgesetzes und des SGB II sind nicht ausreichend aufeinander abgestimmt. Auch nach dem Gesetz zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes und anderer Gesetze vom 14.3.2005, das der Angleichung des Zuwanderungsgesetzes an Hartz IV dienen sollte, ergeben sich viele Probleme aus der mangelhaften Abstimmung der jeweiligen Regelungen. Um die o.g. Probleme zu vermeiden, muss erstens dafür gesorgt werden, dass vor dem 1.1.2005 erteilte Arbeitserlaubnisse seitens der Ausländerbehörden künftig verlängert und nicht zurückgenommen werden. Zweitens dürfen Berechtigte nach Asylbewerberleistungsgesetz nicht grundsätzlich von Leistungen des SGB II ausgeschlossen werden. Auch für diese Personengruppe muss gelten, wer einen (beschränkten) Arbeitsmarktzugang hat, ist nach SGB II anspruchsberechtigt. Drittens bedarf es dringend der besseren Information und Schulung der MitarbeiterInnen der beteiligten Behörden, um derartige Fallkonstellationen zu vermeiden.

III. Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch

Einmalige Beihilfen / Erstausrüstung bei Geburt

Ausgangslage: Auch in § 31 Abs. 1 SGB XII ist (wie im SGB II, s.o.) lediglich eine einmalige Beihilfe für „Erstausrüstung für Bekleidung einschließlich bei Schwangerschaft und Geburt“ vorgesehen. Sonstige Erstausrüstung wird nicht mehr gewährt.

Bewertung und Forderungen: Ein Ansparen für die bei der Geburt eines Kindes zusätzlich erforderlichen Einrichtungsgegenstände ist aus den Regelleistungen der Eltern nicht möglich. Aus der Regelleistung des Kindes kann erst ab der Geburt angespart werden. Deshalb ist die gesamte Baby-Erstausrüstung als einmalige Leistung in § 31 Abs. 1 SGB II vorzusehen. Insbesondere für Alleinerziehende stellt die Jetzt-Regelung eine unzumutbare Härte dar, da sie nur einen Regelsatz haben, aus dem sie ansparen können.

Erhöhte Heranziehung von Ehegatten bei Partner im Heim

Ausgangslage: Im BSHG umfasste die stationäre Hilfe in besonderen Lebenslagen auch den Lebensunterhalt in der Einrichtung (§ 27 Abs. 3 BSHG). In das SGB XII wurde keine § 27 Abs. 3 BSHG entsprechende Regelung aufgenommen. Für die Hilfe zum Lebensunterhalt (Unterkunft, Ernährung, Bekleidung, Barbetrag) gibt es somit auch im stationären Bereich grundsätzlich keine Freibeträge mehr. Nach der ursprünglichen Fassung des SGB XII hätte dies zu einer gravierenden Verschlechterung für Heimbewohner und ihre Angehörigen geführt. Bei einer gemeinsamen Rente von ca. 2000 € wären dem Ehepartner eines Pflegebedürftigen im Heim nach Berechnungen der BAG der überörtlichen Träger der Sozialhilfe gegenüber der bislang vom Deutschen Verein empfohlenen Praxis einige hundert Euro weniger zum Leben geblieben.

Auf Intervention der Wohlfahrtsverbände wurde diese Regelung deshalb durch das „Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch“ deutlich modifiziert (vgl. § 35 Abs. 1 Satz 2 SGB XII und § 82 Abs. 4 SGB XII). Damit sollte laut Gesetzesbegründung erreicht werden, dass sich „keine Änderungen für die bisherige Bewilligungspraxis ergeben“ (BT-Drucks. 15/3977, zu Art 2 Nr. 4).

Änderungen der Bewilligungspraxis haben sich inzwischen jedoch trotzdem ergeben. Einige Sozialhilfeträger nehmen Ehepartner von Heimbewohnern seit dem 1.1.2005 deutlich stärker in Anspruch als bisher. Teilweise verbleibt diesen neben der Miete nur der Sozialhilferegelsatz.

Bewertung und Forderungen: Durch eine erneute Nachbesserung des Gesetzes ist sicherzustellen, dass Heimbewohner und ihre Ehegatten nicht stärker in Anspruch genommen werden, als in vom Deutschen Verein bis 1.1.2005 empfohlen.

Redaktion:

Dr. Thomas Becker, Bereichsleiter Koordination Sozialpolitik, Thomas.Becker@caritas.de

Dr. Frank Brünner, Stabsstelle Recht/Sozialrecht, Frank.Brueenner@caritas.de

Dr. Birgit Fix, Referentin für Statistik, Birgit.Fix@caritas.de