



Arbeiterwohlfahrt
Bundesverband e.V.
Marie Juchacz-Haus
Oppelner Str. 130
53119 Bonn

Tel. 02 28 / 66 85-0
Fax 02 28 / 6 68 52 09
Web
<http://www.awo.org/>
Mail in-
fo@awobu.awo.org

**(13) Ausschuss für Gesundheit
und Soziale Sicherung
Ausschussdrucksache
0288
vom 22.09.03

15. Wahlperiode**

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch – BT-Drucksache 15/1514

1. Grundsätzliche Einschätzung

- **Umfang der Reform**

Der AWO-Bundesverband begrüßt ausdrücklich, den Versuch das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) in das Sozialgesetzbuch als 12. Buch zu integrieren. Grundsätzlich ist die AWO der Meinung, dass dies der richtige Schritt zu einer systematischeren gesetzlichen Grundlage der gesamten Sozialgesetzgebung führen wird.

Dennoch glauben wir, dass dies zu einem Zeitpunkt geschieht, der unglücklich gewählt ist. Die Sozialhilfe als nachrangiges Sicherungssystem und damit letztes Auffangnetz des Sozialstaates war und wird auch in Zukunft davon abhängen wie die vorgelagerten Sicherungssysteme funktionieren und armutsfest ausgestaltet sind. Wir befinden uns zur Zeit in einem großen Reformprozess, der das gesamte Sicherungssystem umfasst. Noch sind die Wirkungen der Reformen in den vorgelagerten Sicherungssystemen kaum abzuschätzen. Dies gilt sowohl für das 4. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wie auch für das Gesundheitsmodernisierungsgesetz.

Insbesondere die Zusammenführung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe hat enorme Auswirkungen auf einen großen Teil der heutigen Sozialhilfeberechtigten. Die Notwendigkeit dieser Reform wird von niemanden bestritten von vielen bereits seit Jahren gefordert. Zur besseren Integration der erwerbsfähigen und hilfebedürftigen Arbeitslosen, zum Abbau von Doppelzuständigkeiten und der Hilfgewährung aus „einer Hand“ und auch zur sozialpolitisch richtigen Zuordnung des Risikos Arbeitslosigkeit in die Zuständigkeit der Arbeitsverwaltung ist diese Reform mit größtem Nachdruck zu betreiben. Die Bundesregierung ist hier auf dem richtigen Weg. Richtig ist auch, dass die neue Grundsicherung für Arbeitssuchende auf dem Referenzsystem der Sozialhilfe aufbauen muss, damit wir in Deutschland nicht zwei unterschiedliche Definitionen über das soziokulturelle Existenzminimum bekommen. Hier ist eindeutiger Handlungsbedarf erkennbar, der aus dem Reformvorhaben SGB II resultiert.

Doch es ist kaum abschätzbar, welche Wirkungen vor allem auch im Bereich der Eingliederungsleistungen für Erwerbsfähige aber nicht Leistungsberechtigte entstehen und wie sich die Praxis bei der Feststellung der Erwerbsfähigkeit nach dem neuen SGB II entwickeln wird. Es besteht die berechtigte Gefahr, dass bei einer vorschnellen Anpassung des SGB II Hilfebedürftige aber dann nicht mehr Leistungsberechtigte aus dem Leistungsbezug herausfallen.

Ein weiteres Problem für die Umsetzung der Sozialhilfereform ergibt sich aus der praktischen Umsetzung. Durch die SGB-II-Reform werden die örtlichen Sozialhilfeträger vor größte organisatorische Umstellungsprobleme gestellt werden, die eine Umsetzung der Sozialhilfereform im vorgesehenen Umfang unrealistisch erscheinen lassen.

- **Abschließende Einschätzung kaum möglich**

Die AWO ist der Ansicht, dass die relativ kurze Zeitspanne, die zur Bewertung des Gesetzes zur Verfügung stand, eine abschließende Bewertung verbietet. Zur Zeit ist kaum abschätzbar, welche Folgen im einzelnen durch die Veränderungen entstehen werden. Auch fehlen entscheidende Elemente zur Bewertung. Ohne eine Regelsatzverordnung, die die Grundlage für die materiellen Leistungen ist, kann keine Aussage über die Höhe und Struktur der materiellen Leistungen gemacht werden.

- **Was sollte jetzt und was in einem späteren Verfahren geregelt werden.**

Die AWO schlägt daher vor, sich in der Reform der Sozialhilfe auf die jetzt für den laufenden Reformprozess notwendigen Bestandteile zu beschränken und die Eingliederung in das SGB mit einer umfassenden Modernisierung des Sozialhilferechts auf das Jahr 2005 zu verschieben. Dort werden die ersten Erfahrungen mit dem neuen SGB II vorliegen. Folgende Reformpunkte sind deshalb jetzt zu verwirklichen:

- Reform der Regelsätze
Dies ist erforderlich, um eine einheitlich Bestimmung des soziokulturellen Existenzminimums sicherstellen zu können und eine gemeinsame Basis zwischen Sozialhilfe und Grundsicherung für Arbeitssuchende zu haben.
- Behandlung weiterer Schnittstellen zum neuen SGB II
Dies ist vor allem in den Fragen der Einmalleistungen und der persönlichen Hilfen erforderlich.
- Notwendige Veränderungen im Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG)
Die bereits erkannten Mängel des GSiG sollten behoben werden.

- Anpassung in einigen Einzelfragen

Die nachfolgende Bewertung von Einzelfragen wird sich vor allem auf die Punkte konzentrieren, deren Reformbedarf von der AWO als vorrangig angesehen wird. Darüber hinaus werden auch einzelne Punkte angesprochen, die in engem Zusammenhang zum SGB II stehen oder besondere Bedeutung für die AWO haben.

2. Reform der Sozialhilfe

2.1. Personenkreis

Durch die vorgesehene Einführung einer neuen Grundsicherung für Arbeitssuchende wird eine langjährige Forderung der AWO aufgenommen, die Sozialhilfe vom Risiko der Erwerbslosigkeit zu entlasten. Die Armutsfestigkeit der vorgelagerten Sicherungssysteme war immer zentrale Forderung. Bisher war die Sozialhilfe durch die Unterstützung erwerbsfähiger hilfebedürftiger arbeitsloser Menschen überfordert worden. Statt als Hilfe zur Überwindung von Notlagen fungieren zu können, hat sich die Sozialhilfe für viele ohne Perspektive auf dem Arbeitsmarkt zu einer dauerhaften Unterstützungsleistung entwickelt. Hinzu kommen Leistungen, die völlig unnötige Überbrückungsleistungen sind und sich aus der Existenz zweier nebeneinander herlaufender Institutionen (Arbeitsamt und Sozialamt) begründen.

Zusätzliches Problem für die betroffenen Menschen ist der aus der unterschiedlichen Zuständigkeit resultierende „Verschiebebahnhof“, mit dem die einzelnen Institutionen versucht haben, die Betroffenen in die Zuständigkeit und die Kostenträgerschaft der jeweils anderen Institution abzugeben.

Mit der Definition des Personenkreises, der leistungsberechtigt ist im Sinne des SGB II, soll diese Praxis ein Ende finden. Wir begrüßen ausdrücklich, dass hierfür die Definition des SGB VI (Rentenrecht) zur Grundlage genommen worden ist. Wir regen jedoch an, die Formulierung im SGB II an den Text des SGB VI anzupassen, damit keine Interpretationsmöglichkeiten eröffnet werden und dadurch wieder Zuständigkeitsgerangel entsteht.

Doch auch wenn diese Klarstellung erfolgt, wird erst die Praxis erweisen, welcher Personenkreis in der Zuständigkeit des SGB II wirklich verbleibt, welcher in die Grundsicherung gehen und welcher bei der Sozialhilfe Unterstützung finden wird. Insbesondere die vorgeschlagene Feststellung durch die Agenturen für Arbeit und die noch nicht klare Praxis der Einigungsstellen nach §45 SGB II E. macht eine abschließende Einschätzung über den Personenkreis in der Sozialhilfe schwierig.

Zu begrüßen ist die längst fällige Einbeziehung der Lebenspartnerschaften in §19 SGB XII E. Problematisch hingegen ist die Erweiterung des Begriffs der Haushaltsgemeinschaft in §37 SGB XII E. Mit dieser Definition werden Wohngemeinschaften von Studenten oder anderen und gemeinsame Wohnformen von Senioren zu Haushaltsgemeinschaften erklärt, die mit großem Verwaltungsaufwand nachweisen müssen, dass nicht gemeinsam gewirtschaftet wird.

2.2. Materielle Leistungen

Die AWO begrüßt die Entscheidung, die Regelsätze wieder nach einem statistischen Verfahren festlegen zu lassen, das auf den Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstatistik (EVS) basiert. Das so genannte Statistikverfahren ist für uns – bei allen auch kritischen Anmerkungen – das objektivste Verfahren zur Ermittlung der Regelsätze.

Über die Höhe und die Ausgestaltung der Regelsätze kann keine Aussage gemacht werden, da hierfür die entsprechende Regelsatzverordnung entscheidend ist. Diese liegt zur Zeit nicht vor. Zu begrüßen ist die Untergrenze für die Abweichung der Regelsätze der neuen Bundesländer in §29 SGB XII E.

Im Rahmen der Verwaltungsvereinfachung ist die vorgesehene Pauschalierung der Sozialhilfe vom Grundsatz her zu begrüßen. Ob die Regelsätze bzw. die Sozialhilfe bedarfsdeckend sein wird, ist erst zu beurteilen, wenn die Regelsatzverordnung vorliegt. Es kommt auf die Höhe der dann pauschalierten Einmalleistungen an. Die zur Zeit kursierenden Entwürfe einer Regelsatzverordnung, die pauschalierte Einmalleistungen in der Höhe von 16% des individuellen Regelsatzes liegen, halten wir für zu gering, um den individuellen Bedarf in der Mehrzahl der Fälle abdecken zu können. Insbesondere auch aus der Erfahrung mit dem GSiG liegt der Verdacht nahe, dass es hier zu weiteren ergänzenden Leistungen der Sozialhilfe kommen wird. Diese sehr verwaltungsaufwendige Variante könnte noch verschärft werden durch die Regelungen im SGB II E, die sich ja an den Regelungen in der Sozialhilfe bei der Festlegung der Regelsätze orientieren sollen. Es ist zu befürchten, dass richterliche Entscheidungen dann einen Rückgriff auf Leistungen der Sozialhilfe notwendig machen werden, um den individuellen Bedarf zu decken.

Wir begrüßen auch im Grundsatz die Entscheidung, Leistungen für Unterkunft und Heizung nach den tatsächlichen Aufwendungen zu erbringen. Unverständlich ist jedoch die Regelung in §30 (2) SGB XII E, die es in das Ermessen der Träger der Sozialhilfe legt, doch Pauschalen für Unterkunft und Heizung festzulegen.

Auch die abschließende Beurteilung der Mehrbedarfe ist erst bei Vorlage der Regelsatzverordnung möglich. Diese beziehen sich alle auf einen nicht bekannten Regelsatz. Auch die Begründung zu §31 SGB XII E erläutert die Absenkung der Mehrbedarfe mit den durch die Pauschalierung erhöhten Regelsätzen.

Wir halten ein solches Vorgehen für nicht praktikabel. Eines der entscheidenden Teile des neuen Gesetzes, die materielle Leistung in der Sozialhilfe, lässt sich nicht bewerten solange keine Regelsatzverordnung vorliegt. Dabei ist dies gerade auch im Zusammenhang für die Leistung nach dem SGB II E ein wichtiger Faktor für die Bewertung des umfassenden Reformwerkes.

2.3. Soziale Dienstleistungen

2.3.1. Zugang zu sozialen Dienstleistungen

Neben den materiellen Leistungen sind soziale Dienstleistungen, Beratung und Unterstützung zentrale Elemente für die Teilhabe an der Gesellschaft und zur Überwindung oder Verhinderung einer Notlage. Umso wichtiger ist der allgemeine Zugang zu wichtigen sozialen Diensten. Im Zusammenhang mit dem SGB II und den Regelungen zur Abgrenzung des Personenkreises gibt es erhebliche Bedenken, ob dieser Zugang für alle Menschen in Notlagen erhalten bleibt. Psychosoziale Beratung, Schuldnerberatung, die Unterstützung bei Wohnungslosigkeit und die Suchtberatung sind nur einige Beispiele notwendiger Dienstleistungen, deren Zugang für alle offen sein sollte. Die Regelungen im SGB II und SGB XII zusammen genommen lassen befürchten, dass bestimmte Personengruppe vom Bezug solcher notwendiger Leistungen ausgegrenzt werden. Erwerbsfähige aber nicht Bedürftige nach SGB II E haben keinen Zugang zu den Leistungen nach SGB II und SGB XII. Dies betrifft Bezieher von Arbeitslosengeld I, Arbeitslose ohne Leistungsansprüche und auch Erwerbstätige mit niedrigem Einkommen, die dringenden Beratungs- und Unterstützungsbedarf haben. Insbesondere die Notwendigkeit präventiver Ansätze verbietet einen restriktiven Zugang zu notwendigen Dienstleistungen.

2.3.2. Einrichtungen und Dienste

Die in §13 (1) SGB XII E vorgenommene Definition der „stationären Einrichtungen“ als Einrichtungen in denen Leistungsberechtigte leben, erscheint uns als unzureichender Versuch alle Einrichtungsformen abzudecken und könnte zu neuen Auslegungsschwierigkeiten führen.

Besonders problematisch erscheint uns die Einfügung in §70 SGB XII (3), die neben der Berücksichtigung der Grundsätze Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit neu die „Finanzkraft der öffentlichen Haushalte“ vorsieht. Die AWO befürchtet, dass dadurch Leistungen noch stärker als bisher von der Kassenlage der Sozialhilfeträger abhängig gemacht werden und nicht mehr der persönliche Hilfebedarf ausschlaggebend sein wird. Damit werden auch notwendige langfristige Planungen erschwert und möglicherweise die Existenz von Leistungserbringern in Frage gestellt. Bereits heute stellen wir fest, dass der Abschluss von Vereinbarungen nach §93 BSHG, bundesweit sehr unterschiedlich gehandhabt wird. Aufgrund des Widerstandes der örtlichen Sozialhilfeträger gibt es bis heute für den ambulanten Bereich noch keine Bundesempfehlung und kaum Rahmenvereinbarungen auf Länderebene.

Ausdrücklich begrüßt wird die Feststellung der Schiedsfähigkeit der Leistungsvereinbarung in §72 (1) SGB XII E. Dies war eine ausdrückliche Forderung der AWO aus den Umsetzungserfahrungen der §§ 93ff BSHG. Damit wird berücksichtigt, dass die Vergütungsvereinbarung auf der Leistungsvereinbarung aufbaut und das ohne Einigung auf eine Leistungsvereinbarung die Erbringung der Leistung nicht zustande kommen kann.

2.3.3. Hilfen zur Arbeit

Besonders schwierig einschätzbar erscheinen uns die Auswirkungen der Erwerbsfähigkeitsfeststellung nach SGB II E auf den Bezug von Unterstützungsleistungen. Es ist durchaus realistisch, dass Menschen die vorübergehend erwerbsunfähig sind bzw. nicht voll erwerbsfähig sind, durch die Agentur für Arbeit in die Sozialhilfe oder Grundsicherung abgedrängt werden. Zur Wiederherstellung ihrer Erwerbsfähigkeit können gerade die Instrumente der „Hilfe zur Arbeit“ nach den §§18ff BSHG eine wichtige Rolle spielen. Die AWO hält die Entscheidung auf dieses Instrumentarium in der Sozialhilfe zu verzichten für verfrüht. Wir raten dringend dazu diese Möglichkeiten im BSHG zu erhalten. Sollten sie nicht gebraucht werden, können sie nachdem genügend Erfahrungen mit der Umsetzung des SGB II gemacht worden sind, abgeschafft werden.

2.3.4. Hilfe in besonderen Lebenslagen

Schon in §8 SGB XII E findet sich ein entscheidender Unterschied zu §1 BSHG. Während dort zwischen Hilfen zum Lebensunterhalt und Hilfen in besonderen Lebenslagen unterschieden wurde, gibt es diese Unterscheidung im SGB XII nicht mehr. Es ist schwer einschätzbar ob es sich dabei um eine rein redaktionelle, der Übersichtlichkeit dienende Veränderung handelt oder ob damit auch leistungsrechtliche Folgen verbunden sind.

2.3.5. Persönliche Budgets

Im Rahmen der Sozialhilfereform werden persönliche Budgets als Kann-Leistung eingeführt. Dadurch soll die Eigenverantwortung und Selbständigkeit der Betroffenen erhöht werden. Angedacht ist dies als trägerübergreifendes Budget auszugestalten, das nicht nur aus der Sozialhilfe finanziert wird sondern unterschiedliche Finanzierungsträger zusammenfasst.

Dazu werden in §17 SGB IX (2) Regelungen für die Umsetzung des persönlichen Budgets getroffen. Es soll allein oder mit unterschiedlichen Trägern gemeinsam geleistet werden.

Auf Antrag soll ein persönliches Budget in Form von Geldleistungen, kann aber in Einzelfällen auch in Form von Gutscheinen gewährt werden. Im Gegensatz dazu sieht §52 SGB XII E nur ein trägerübergreifendes Budget vor. Damit wird die Umsetzung des persönlichen Budgets abhängig gemacht von der Beteiligung anderer Träger, die mehr als fraglich ist. Grundsätzlich wird die Position, das persönliche Budget trägerübergreifend festzulegen unterstützt, da auch die Leistungen für Menschen mit Behinderung von verschiedenen Trägern erbracht werden. Dies kann aber nur funktionieren, wenn das persönliche Budget auch in anderen Leistungsgesetzen verankert wird.

Inhalt und Ausführungen des persönlichen Budgets sollen auf dem Ordnungswege geregelt werden. Deshalb ist die endgültige Bewertung des persönlichen Budgets an dieser Stelle nicht möglich. Bisher sind die beabsichtigten Modellprojekte zur Einführung der persönlichen Budgets kaum umgesetzt worden, so dass es nur wenige Erfahrungen gibt, die man zur Einführung eines solchen Instrumentes nutzen könnte.

Auch wenn man grundsätzlich die Einführung von persönlichen Budgets unterstützt, so bestehen zur Zeit kaum Erfahrungen, wie eine Umsetzung erfolgreich sein kann. Vor allem wie der persönliche Bedarf abgedeckt und die notwendigen Hilfen sichergestellt werden können. Um entsprechend auf Veränderungen des Bedarfes reagieren zu können, müssen die persönlichen Budgets entweder schnell verändert und flexibel gehalten werden oder aber durch Korridore entsprechende Unsicherheiten abdecken. Es bleibt ungeklärt wann Geld- und wann Sachleistungen in Form von Gutscheinen gewährt werden sollen. Es stellt sich weiterhin die Frage nach dem Verbraucherschutz, der bei der angesprochenen Zielgruppe eine besonders wichtige Frage ist. Hilfeplanung und fachkundige Unterstützung der Menschen mit Behinderung bekommen bei der Einführung persönlicher Budgets eine besondere Bedeutung.

Besonders problematisch erscheint der AWO der Versuch verschiedener Träger die Einführung der persönlichen Budgets für Kosteneinsparungen in der Eingliederungshilfe zu nutzen.

Aufgrund der vielen offenen Fragen setzt sich die AWO dafür ein, sich mehr Zeit für die Durchführung von Modellprojekten zu nehmen und die persönlichen Budgets erst nach der Auswertung der Modellversuche und einer ausführlichen Beratung mit allen beteiligten Akteuren einzuführen.

2.4. Hilfen zur Gesundheit

Die Bewertung der Hilfen zur Gesundheit fällt schwer, da die Vorschläge aus dem Gesundheitsmodernisierungsgesetz nicht einbezogen sind. Hier werden in einem vorgelagerten System Regelungen getroffen, auf die die Sozialhilfe reagieren muss. Völlig unklar ist, wie die Zuzahlungen für Sozialhilfebezieher/-innen geregelt werden. Ist eine Übernahme in den Regelsatz und damit eine Regelsatzerhöhung vorgesehen oder wird dies von der Sozialhilfe abgezogen, was eine Regelsatzsenkung zur Folge hat. Ähnlich stellt sich die Frage nach den Leistungen, die die Krankenkasse nicht mehr übernimmt (z.B. Brille). Springt für die Sozialhilfebezieher/-innen das Sozialamt ein? Die AWO hält es für unerlässlich, dass im Rahmen der Gesundheitsreform und der Sozialhilfereform, die Krankenversicherung für Sozialhilfeempfänger/-innen verankert wird. Leistungen, die darüber hinaus gehen müssen auch weiterhin von der Sozialhilfe im Rahmen der Hilfe zur Gesundheit übernommen werden.

3. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Die AWO fordert eindringlich die jetzige Reform zu nutzen, um die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG) armutsfest auszugestalten. Zur Zeit bekommen zahlreiche Grundsicherungsbezieher/-innen aufstockende Sozialhilfe, was zu einer unnötigen Doppelzuständigkeit von Grundsicherung und Sozialhilfe führt und die Betroffenen mehr als verunsichert.

4. Rolle der Wohlfahrtspflege

Die Freie Wohlfahrtspflege spielt in der Erbringung sozialer Dienstleistungen Sicherung der Selbsthilfekräfte und der gesellschaftlichen Teilhabe eine Zentrale Rolle. Ihre Einrichtungen und Dienste tragen in ihrer Vielfalt entscheidend dazu bei, dass der soziale Zusammenhalt in der Gesellschaft erhalten bleibt. Deshalb ist der Vorrang der Freien Wohlfahrtspflege wie er im BSHG bisher verankert war berechtigt und auch im neuen SGB XII E richtigerweise wieder aufgenommen worden. Dies wird von der AWO ausdrücklich begrüßt.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung des SGB II E werden jedoch zahlreiche Aufgaben der Überwindung von Armutslagen und der sozialen Integration, die bisher im BSHG verankert waren in das SGB II E übernommen. Dabei handelt es sich beispielsweise um die Bereitstellung von Betreuungsplätzen in Kindertagesstätten und Pflegeeinrichtungen, der Erbringung von Beratungsleistungen in den Bereichen Schuldnerberatung und Suchtberatung oder um psychosoziale Hilfen. Für diesen Bereich gilt der Vorrang der Wohlfahrtspflege in Zukunft nicht mehr.

Dass immer mehr Bereiche der sozialen Dienstleistungen Wettbewerbsstrukturen erhalten, kennen wir aus den §§93 BSHG. Dies ist nicht weiter problematisch. Schwierig wird es, wenn immer mehr Bereiche der sozialen Integrationsleistungen nicht mehr von frei gemeinnützigen Trägern sondern von privat gewerblichen Trägern erbracht werden, deren Interesse am Gewinn in Widerspruch zur vertrauensvollen Zusammenarbeit und dem Versuch der Eingliederung in die Gesellschaft entgegenstehen kann.

Bonn, 18.09.2003