

**Stellungnahme
des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland
zum Entwurf eines Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferecht in das
Sozialgesetzbuch
- Bundestagsdrucksache 15/1514 -**

**abgegeben anlässlich der öffentlichen Anhörung
im Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung
im Deutschen Bundestag am 24. September 2003**

**(13) Ausschuss für Gesundheit
und Soziale Sicherung
Ausschussdrucksache
0278
vom 19.09.03**

15. Wahlperiode

I. Grundsätzliches

Die Sozialhilfe ist ein äußerst wichtiges Hilfeinstrument für in Notlagen geratene und von Ausgrenzung bedrohte Menschen. Sie soll die Führung eines Lebens ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht, und hat sich in ihrer differenzierten Gestaltung grundsätzlich bewährt.

Dennoch gibt es nicht zu übersehende strukturelle Probleme. Die Sozialhilfe ist nicht mehr nur, wie zu Beginn der 60er Jahre gedacht, ein Auffangnetz für individuelle, meist vorübergehende Notlagen, sondern ist für größere Personengruppen – Arbeitslose ohne ausreichenden Anspruch auf Leistungen nach dem SGB III, Menschen mit Behinderungen, aber auch viele Migrantinnen und Migranten und Alleinerziehende – zu einer Regelversorgung geworden. Dies hat seine Ursache darin, dass die der Sozialhilfe vorgelagerten Sicherungs- und Versorgungssysteme nach wie vor nicht genügend armutsfest gestaltet sind. So wird etwa angesichts der eine Million Sozialhilfe beziehenden Kinder ein gravierender Mangel beim staatlichen Familienlasten- und -leistungsausgleich deutlich. Zu dem daraus folgenden Reformbedarf hat sich das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland intensiv an der Diskussion beteiligt und umfangreiche Vorschläge eingebracht.¹

Die Sozialhilfe ist kein Instrument der Wirtschaftsförderung oder der Arbeitsmarktpolitik, sondern dient vor allem der Vermeidung sozialer Ausgrenzung. Vor diesem Hintergrund muss jede Reform des Sozialhilferechts auch einer sozialetischen Prüfung unterzogen werden.

„Die christliche Nächstenliebe wendet sich vorrangig den Armen, Schwachen und Benachteiligten zu. In der Perspektive einer christlichen Ethik muss darum alles Handeln und Entscheiden in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik an der Frage gemessen werden, inwiefern es die Armen betrifft, ihnen nützt und sie zu eigenverantwortlichem Handeln befähigt.“²

Nach dem christlichen Verständnis von sozialer Gerechtigkeit gibt es bei der Verteilung von Gütern und Chancen einen Vorrang für die Armen. Eine ungleiche Verteilung von Gütern und Chancen ist danach nur dann gerechtfertigt, wenn sie den Ärmsten und am meisten Be-

¹ siehe insb. unser Position vom 18.1.02
http://www.diakonie.de/de/downloads/020124_soz_hilfe.pdf

² Gemeinsamen Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland – *Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit* – 1997, Abschnitt 107

nachteiligten nützt. Armut und Benachteiligung sind dabei nicht nur am langfristig verfügbaren Einkommen zu messen, sondern auch an der Beteiligung am gesellschaftlichen Leben und den Möglichkeiten, sich durch Arbeit selbst zu unterhalten und einen Beitrag zum Gemeinwohl zu leisten. Aus christlicher Sicht müssen die Regeln der Gerechtigkeit mit *Barmherzigkeit* angewandt werden. Während die Regeln der Gerechtigkeit *allgemeine* Maßstäbe vorgeben, blickt die Barmherzigkeit auf die *individuelle* Notlage und sucht nach rascher Abhilfe. Da soziale Not im gesellschaftlichen Maßstab genau wahrgenommen und durch politisches Handeln vermieden werden kann, ist Barmherzigkeit eine Norm nicht nur für individuelles, sondern auch für politisches Handeln.

Gerechtigkeit und Barmherzigkeit schulden sich die Bürgerinnen und Bürger eines Gemeinwesens wechselseitig. Im modernen Sozialstaat werden die dafür erforderlichen Mittel nach dem *Solidarprinzip* erhoben. Entscheidend ist, dass alle Bürgerinnen und Bürger nach ihrer Leistung und ihrem Bedarf an der solidarischen Absicherung beteiligt sind. Darüber hinaus gilt aus christlicher Sicht generell: Eigentum verpflichtet.

Schließlich muss die Neuordnung der Sozialhilfe im Kontext gesehen werden mit der auf europäischer Ebene eingegangenen Selbstverpflichtung der Bundesregierung, Armut und Ausgrenzung in Deutschland wie den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union vollständig zu beseitigen (Europäischer Rat von Lissabon und Nizza).

II. Zum Verfahren

Gerade weil die Sozialhilfe das unterste Netz der sozialen Sicherung und gleichzeitig die Referenzgröße für wichtige andere Normen zur Bestimmung des Existenzminimums bildet (steuerliches Existenzminimum, GSiG-Leistung usw.) sollte sich der Gesetzgeber genügend Zeit für die parlamentarische Diskussion nehmen. Dies gilt insbesondere, weil die Bundesregierung den Gesetzentwurf erst Ende Juli d.J. heraus gab und eine Fachdiskussion deshalb bis zur Beschlussfassung im Kabinett nicht stattfinden konnte. Weiterhin muss stark kritisiert werden, dass der Entwurf für die neue Regelsatzverordnung, die wesentlicher Teil der Reform ist, selbst nach der ersten Lesung im Deutschen Bundestag noch unveröffentlicht ist. Die Abgeordneten, die Fachleute der Verbände, die wissenschaftlichen Sachverständigen und nicht zuletzt die Leistungsberechtigten können also keine fundierte Position zumindest zu einem wesentlichen Inhalt der Reform geben oder müssen sich auf Vermutungen beschränken. Erst jetzt zeichnet sich ab, welche Auswirkungen des GKV-Modernisierungsgesetz auf die Sozialhilfe haben wird.

III. Änderungs- und Kontinuitätsbedarf im Hinblick auf die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

In der Bundesregierung, der Koalition und der CDU/CSU besteht Einigkeit darüber, die Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch weitreichende Kürzung der passiven Leistungen (ca. 5-7 Milliarden Euro pro Jahr!) bei gleichzeitigem Abbau der Rechtsposition der Betroffenen (Beweislastumkehr) auf einem Niveau zusammenzuführen, „das in der Regel dem der Sozialhilfe entspricht“ - wenn auch noch intensiv über den Weg gestritten wird.³ Diese Reform bringt einen Paradigmenwechsel in der Hilfe für arbeitslose Menschen und ihre Familienangehörigen mit sich und ist eine der größten Sozialreformen in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Wenn diese Reform in der Umsetzung nicht – vor allem zum Nachteil der Betroffenen – scheitern soll, bedarf es in der Übergangsphase eines in der Praxis tragfähigen Sozialhilfesystems. Es wird nicht möglich sein, die Hilfen, die heute notwendigerweise gewährt werden, binnen kurzer Zeit und in dieser Zahl auf einen neuen Leistungsträger zu übertragen. Die bisher zuständigen Träger der Sozialhilfe dürfen deshalb nicht noch mit einer völligen Neuordnung des Sozialhilferechts belastet werden, die dazu zwingt, die Mitarbeiten-

³ Das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland nimmt dazu gesondert Stellung siehe auch: <http://www.diakonie.de/de/downloads/Statement.pdf>

den zu schulen und neue Leistungsbescheide zu erstellen und ihre Beteiligung im Umsetzungsprozess der größeren Reform behindert.

Die Neuregelungen in SGB II und SGB XII erfüllen nur dann die in sie gesetzten positiven Erwartungen, wenn keine neuen Verschiebepunkte entstehen und zugleich gewährleistet ist, dass keine zusätzliche soziale Ausgrenzung entsteht und ein bestehender Hilfebedarf tatsächlich gedeckt werden kann. Voraussetzung ist, dass ALG II möglichst umfassend als Regel- bzw. Sockelleistung gewährt wird. Komplementär - also ausdrücklich nicht in Konkurrenz dazu - müssen ergänzende materielle und persönliche Hilfeleistungen nach dem neuen SGB XII bzw. dem BSHG möglich sein. Dies entspricht der Vielfalt der Lebens- und Problemlagen insbesondere von armen und ausgegrenzten Menschen. Der Ausschluss eines Personenkreises aus einem vorgeschalteten Sicherungssystem, das nicht einmal im Regelfall armutsfest ist, keine Bedarfsdeckung und Einzelfallregelung kennt, halten wir für verfassungswidrig.

Zusammengefasst spricht im Moment sehr viel dafür, das Gesetzgebungsverfahren zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch zu verschieben und lediglich die notwendigen Schnittstellen (insbes. die Neugestaltung der Regelsätze) sowie die unumstrittenen Regelungen (z.B. zum GSiG) anzugehen.

Dessen ungeachtet, aber auch zur Verdeutlichung dieser Einschätzung, gehen wir im Weiteren auf die Inhalte des vorgelegten Gesetzentwurfs ein.

IV. Hauptinhalte des Gesetzentwurfs:

Kernthesen:

- Das Regelsatzsystem muss endlich reformiert werden. Dies ist von so herausgehobener Bedeutung, dass der Gesetzgeber selbst über die Regelung beschließen sollte. Viele der bisher bekannt gewordenen Überlegungen halten einer objektiven Überprüfung nicht Stand. Dies gilt insbesondere für Aspekte der geplanten Pauschalierung. Besonders die Regelsätze für Kinder sind unzureichend.
- Die sozialen Dienste der Daseinsvorsorge sind stärker als bisher auch im Sozialhilferecht zu verankern. Sie müssen damit gleichrangig gegenüber anderen staatlichen Pflichtaufgaben stehen.
- Der Übergang zu mehr ambulanten Hilfeformen ist aktiv zu fördern. Jedoch sind auch Grenzen zur Kenntnis zu nehmen. In der stärkeren Belastung von Hilfebedürftigen und ihren Angehörigen liegt keine gestalterische Kraft. Das Persönliche Budget kann ein brauchbarer Ansatz sein. Es muss vor seiner umfassenden Einführung jedoch genügend erprobt sein.
- Bei der Sozialhilfe für Menschen in Einrichtungen muss der notwendige Bedarf sichergestellt werden. Zur Konzeption der Finanzierungsregelung gehört wie vorgesehen die Schiedsstellenfähigkeit der Leistungsvereinbarungen.
- Der Rechtsanspruch auf individuelle Beratung und persönliche Unterstützung muss konkretisiert werden.
- Bei Annahme des GKV-Modernisierungsgesetzes im aktuellen Stand ist dringend das Sozialhilferecht zu ändern, da sonst selbst in Notlagen kein Leistungsträger für existenzielle Hilfen bei Krankheit vorhanden ist.

Im Einzelnen:

Regelsätze

Die Neubestimmung des Regelsatzsystems wird auch im Hinblick auf die Auswirkungen auf andere Richtgrößen von größter Bedeutung (steuerliches Existenzminimum, ggf. Höhe des Arbeitslosengeldes II usw.) von uns für so wichtig eingeschätzt, dass diese vom Gesetzgeber selbst geregelt werden sollte. Eine weitere Verschiebung ist abzulehnen. In jedem Fall muss ein transparentes Verfahren vorhanden sein. Selbst wenn die Neuordnung der Regelsätze weiterhin durch Verordnungsermächtigung wahrgenommen werden soll, muss die Bundesregierung nicht nur die ermittelten Werte, sondern auch die Berechnungsmethode offen legen. Diese Berechnungsmethode muss nachvollziehbar sein. Die Ergebnisse müssen auf „ausreichenden Erfahrungswerten“ und „vertretbaren Wertungen“ beruhen.⁴ Ausreichende Erfahrungswerte können z.B. – so das Bundesverwaltungsgericht – durch „ständige Beobachtung der Verbrauchergewohnheiten“ und „ernährungsphysiologische Erhebungen“ herbei geführt werden. Die Beobachtung der Ausgaben der Träger der Sozialhilfe kann jedenfalls nicht als „ausreichender Erfahrungswert“, der wiederum zur Bestimmung der Höhe der Regelsätze genutzt werden kann, akzeptiert werden. Genau dies scheint aber nun mindestens bei der Pauschale für die bisher gezahlten „einmaligen Leistungen“ geplant zu sein.

Vergleichbares gilt für die in der Diskussion stehende „Haushaltskomponente“, die zur rechnerischen Berücksichtigung der unterstellten Einsparmöglichkeiten in großen Haushalten führen soll. Bewiesen ist lediglich, dass durch gemeinsames Haushalten geringere Ausgaben pro Person als im Ein-Personen-Haushalt anfallen. Dies wird beim jetzigen Regelsatzsystem bereits berücksichtigt. Darüber, wie hoch diese Einsparungen z.B. vom Fünf- gegenüber dem Sechs-Personen-Haushalt sind, liegen unserer Kenntnis nach keine verlässlichen Daten vor. Wenn diese Daten vorlägen, so wären sie zu veröffentlichen.

Es war und ist ein Fehler zu glauben, dass sich eine an Jahreszyklen orientierte jährliche Politik nach Kassenlage für ein existenzielles soziales Sicherungssystem leichter handhaben lässt als eine Festlegung auf ein Berechnungssystem, das die Haushaltsplanung bereits berücksichtigen kann. Die Regelsätze müssen daher in ihrer Höhe und Entwicklung endlich wieder an ein verlässliches System gekoppelt werden. Derzeit gibt es keine Alternative zu einem aktualisierten Statistikmodell. Dieses berücksichtigt, dass die Sozialhilfe den Hilfeberechtigten eine Lebensführung ermöglichen soll, bei der sie nicht sofort als arm erkannt werden und damit unter Ausgrenzungen zu leiden haben. Ihre Lebensführung soll sich in bestimmten Bereichen wie der Ernährung, der Bekleidung und der Körperpflege nicht wesentlich zu anderen Personengruppen mit geringem Einkommen unterscheiden müssen.

Die Hilfeempfänger haben mit 10-jähriger fiskalischer Deckelung der Regelsätze erhebliche Opfer für diese überlang versprochene Maßnahme erbracht. Die Entwicklung der Preise bei Lebensmitteln und der z.T. regelsatzrelevanten Haushaltsenergie legen nahe, dass bereits bei den derzeitigen Regelsätzen ein Nachholbedarf besteht. Auf diesen sollte in der Reform eingegangen werden

Wenn ein nachvollziehbares Regelsatzsystem beschlossen ist, können z.B. die Landesregierungen aufgrund der vorhandenen Kriterien über die Festsetzung der Werte bei der Fortschreibung – nicht jedoch über das Ermittlungsverfahren – entscheiden. Da auch dann noch Wertungen notwendig sein werden, ist eine verbindliche Einbeziehung „sozial erfahrener Personen“ (§ 111) weiterhin dringend geboten. Diese Regelung darf nicht wie vorgesehen gestrichen werden.

Pauschalierung⁵

Es war bereits früher sinnvoll, bestimmte Geldleistungen der Sozialhilfe als Pauschale zusammenzufassen. Auch die Regelsätze nach dem bisherigen § 22 BSHG sind solche Pauschalen. Es kann daher sinnvoll sein, weitere Leistungen in dieser Weise zu pauschalieren und dem Regelsatz zuzuschlagen bzw. in einer gesonderten Pauschale auszuzahlen, wie

⁴ BVerwG Urteil vom 25.11.1993

⁵ ausführliche Position: http://www.diakonie.de/de/downloads/020124_musterrechtsv.pdf

dies z.B. mit der so genannten Bekleidungs pauschale in vielen Kommunen üblich war.

Eine solche Pauschale muss aber den Kriterien der Angemessenheit und der Nachvollziehbarkeit entsprechen. D.h., dass sie erstens von der Höhe her – nicht im Durchschnitt, sondern in den allermeisten Fällen – bedarfsdeckend sein muss, ohne den Hilfeberechtigten übermäßig zu begünstigen, und dass sie zweitens auf einer logischen Berechnungsmethode beruhen muss, welche die sozialhilferechtlichen Grundkriterien (nachrangig, bedarfsdeckend, einzelfallorientiert) nicht übergeht.

Der Gesetzentwurf sieht nun vor, alle bisherigen „einmaligen Bedarfe“ (insbesondere Ausgaben für Bekleidung und Haushaltsgeräte, aber z.B. auch die Ausgaben im Zusammenhang einer Eheschließung), bis auf die in § 32 genannten Ausnahmen, in den neuen Regelsatz einzuordnen. Diesem Vorhaben widersprechen wir entschieden, weil hier im Gegensatz zur Regelsatzbemessung noch kein anerkanntes Bemessungsverfahren vorliegt und somit die genannten Kriterien für die Bemessung der Regelsätze nicht erfüllt würden.

Im Hinblick auf die Zusammensetzung dieser Pauschale muss den Grundsätzen zur Nachvollziehbarkeit und zur Bestimmtheit sogar noch mehr Gewicht zugeordnet werden: Bei den bisherigen Regelsätzen wussten die Hilfeempfänger, dass diese für die regelmäßig anfallenden Ausgaben eines Monats vor allem für Lebensmittel ausreichen müssen. Bei der bisherigen Bekleidungsbeihilfe gilt dies entsprechend. Von den geplanten Regelsätzen, weiß er dagegen nicht, für welche Ausgaben und für welchen Zeitraum sie berechnet sind. Ohne entsprechende Informationen ist zu erwarten, dass viele Hilfeberechtigte zu dem Zeitpunkt, wo der Bedarf z.B. für eine Waschmaschine vorliegt, keine entsprechenden Ersparnisse getätigt haben. Mindestens dies scheint eine Erkenntnis aus den Modellprojekten nach § 101a BSHG zu sein. Informell wissen wir aus den Zwischenauswertungen von Mummert & Partner, dass bei den knapp bemessenen Pauschalen und den unzulänglichen Regelsätzen praktisch kein Hilfeempfänger notwendige Ansparungen für größere Anschaffungen wie z.B. für eine Waschmaschine vornehmen konnte.

Der bisher gewählte Ansatz von 16 % für alle einmaligen Leistungen entspricht dem Durchschnittswert für die im Jahr 2003 für Ein-Personen-Haushalte gezahlten Leistungen. Dieser Wert bewegt sich bei größeren Haushalten und zunehmender Kinderzahl in Richtung von 19 %. – als statistische Durchschnittsgröße, die sich aus einer Vielzahl von höheren und niedrigeren Werten, auch regional unterschiedlich, bemisst! Bei zunehmender Kinderzahl ist daher davon auszugehen, dass notwendige Anschaffungen wie größere Waschmaschinen und Kühlschränke oder teure Wohnungsrenovierungen nur eine unzureichende Pauschale gegenüber stünde.

Die Pauschale lässt auch einen notwendigen Puffer für Sonderbeschaffungen vermissen. Sie muss schon deshalb um einen solchen Spielraum über den durchschnittlich notwendigen Bedarf hinaus erhöht werden.

Entschieden abzulehnen ist der Versuch nach § 38 SGB XII, übersteigende Bedarfe durch Darlehen zu decken, zumal hiermit ein "von den Regelsätzen umfasster und nach den Umständen unabweisbarer Bedarf" gemeint ist. Unabweisbarer Bedarf ist zeitnah abzudecken. So weit dies nicht aus anderen Kräften und Mitteln erfolgen kann, muss dies durch Sozialleistungen erfolgen - als Sozialleistung, nicht als Kredit!

Die Pauschale überzieht den sinnvollen Umfang der Pauschalierung. Soweit dieser über die regelmäßig jährlich wiederkehrenden Bedarfe hinaus geht, bedroht er die Hilfeberechtigten mit Bedarfsunterdeckung. Zu denken ist hier beispielsweise an Familienfeiern wie Heirat, Taufe oder Beerdigung. Auch eine Wohnungsrenovierung, die durch einen Fachbetrieb durchzuführen ist, übersteigt den Pauschalenanteil von mehreren Jahren. Gleiches gilt für langlebige Bedarfsgüter wie Elektrogroßgeräte und Möbel. Ihre Ansparzeit von 10 Jahren und mehr wird im Hilfebezug überwiegend nicht erreicht.

Eine gesonderte Zahlung der Weihnachtspauschale muss weiterhin vorgesehen sein.

Unterkunft und Heizung

Das Gewicht der willkürlichen örtlichen "Mietobergrenzen" wird noch verstärkt, indem jetzt nach § 30 Abs. 1 eine Unterkunft über dieser Grenze "in der Regel längstens für 6 Monate" durch Anerkennung der Mietzahlungen geschützt ist. Dieser Passus ist mit der bisherigen Regelung des BSHG zu ersetzen. Bei der derzeitigen Verschärfung der Wohnraumversorgung für Einkommensschwache in Teilen Deutschlands wird dies zu verstärkter Obdachlosigkeit führen, weil kaum mehr Wohnungen unterhalb der Mietobergrenzen zu finden sind. Dringend notwendig ist zudem eine Konkretisierung zur Festlegung örtlicher "Mietobergrenzen". Hierbei sollte etwa bestimmt werden, dass die Kosten einer 25-jährigen Wohnung in einfacher Ausstattung nach den Sätzen des örtlichen Mietspiegels oder der Amtsgerichte (Sätze für Mietwucherbestimmungen) abgedeckt werden müssen.

Kritisch stehen wir zu der Regelung, die Kosten für die Unterkunft durch Pauschalen abzugelten zu können. Es ist nicht möglich, mit einem einheitlichen Betrag die große Bandbreite der Wohnungsmieten abzubilden. Schon die örtliche Festlegung von "Mietobergrenzen" in der Sozialhilfe zeigt willkürliche Tendenzen mit örtlich stark schwankender Quote der Bedarfs(unter)deckung und Gefahr des Wohnungsverlusts. Die Erfahrungen aus den Modellprojekten waren unserer Kenntnis nach eindeutig negativ. Die Einschränkung in der Pauschalierungsregelung, wonach „auf dem örtlichen Wohnungsmarkt hinreichend angemessener freier Wohnraum zur Verfügung“ stehen muss, schützt die Hilfeberechtigten nicht genug, da nicht geregelt ist, dass die Wohnung für den Hilfeberechtigten tatsächlich zur Verfügung stehen muss. Ebenso fehlt eine Aussage zur verbindlichen Übernahme der Folgekosten eines durch eine Pauschalierungsregelung ausgelösten Umzuges (z.B. Renovierungskosten, Kosten für die Wohnungsausstattung oder Finanzierungsbeiträge wie Kautionen und Genossenschaftsanteile) .

Eine Festlegung von Heizkostenpauschalen ist erst nach Vorliegen geeigneter Datengrundlagen möglich und muss daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt abgelehnt werden. Pauschalen etwa aus dem Vergleich der Heizkosten für Dienstwohnungen sind zur Bemessung ungeeignet, da die Wohnungen wärmetechnisch in der Regel nicht vergleichbar sind und das Verbrauchsverhalten durch andere Bedarfszeiten (keine Arbeit) abweicht.

Leistungen für Kinder

Nicht nur die Diskussion über den ersten Nationalen Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung macht deutlich, dass ein Leben in Armut für Kinder besondere Probleme mit sich bringt: Sie erleben nicht nur in vielfältiger Hinsicht Unterversorgung, wie sie auch Erwachsene trifft. Für Kinder bedeutet Armut darüber hinaus auch einen Mangel an Sozialerfahrung und Entwicklungsanregungen; sie vermindert ihre Aussichten auf Chancengleichheit und persönliche Entfaltung. Kinder aus armen Familien leiden in Freundeskreis und Schule (z.B. Nicht-Teilnahme an Klassenfahrten) verstärkt unter materieller Ausgrenzung, in deren Folge Entwicklungs- und Persönlichkeitsstörungen auftreten. Die Kenntnis dieser Fakten scheint eine politische Initiative in Richtung der Verbesserung der Situation dieser Kinder zu befördern. Dies gilt insbesondere, nachdem das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, dass

- *Mitgliedschaften in Vereinen sowie*
- *sonstige Formen der Begegnung mit anderen Kindern oder Jugendlichen außerhalb des häuslichen Bereichs,*
- *das Erlernen und Erproben moderner Kommunikationstechniken,*
- *der Zugang zu Kultur- und Sprachfertigkeit,*
- *die verantwortliche Nutzung der Freizeit und die Gestaltung der Ferien*

im Existenzminimum Berücksichtigung finden müssen.⁶ Dies stellt erhebliche Fragen an das System der Familienförderung: Familien mit hohem Einkommen haben einen Rechtsanspruch auf Freistellung vieler dieser Ausgaben von der Besteuerung, da diese zum Existenzminimum gehören. Familien mit geringem Einkommen können diese Ausgaben nicht tätigen, da nach Abzug der Ausgaben für Ernährung, Wohnung etc. nicht mehr genügend Geld zur Verfügung steht. Deshalb gehen diese Bedarfe bisher nur zu einem ungenügenden Anteil in die Regelsätze für Kinder ein. Dies hat zur Konsequenz, dass eine spezifische Absicherung des Bedarfs von Kindern eher außerhalb der Sozialhilfe (Kindergrundsicherung) vorgenommen werden sollte.

Eingliederung in das Sozialgesetzbuch

Das Vorhaben der Eingliederung des Bundessozialhilfegesetzes in das Sozialgesetzbuch als SGB XII wird von uns unterstützt. Keinesfalls dürfen dabei die Grundprinzipien der Sozialhilfe verloren gehen, wozu für uns neben der Nachrangigkeit, der Einzelfallorientierung und der Bedarfsdeckung auch die Besonderheiten bei der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege sowie den Kirchen zählen.

Grundsätzlich wird der Versuch begrüßt, mit der Umstellung der Begrifflichkeit von „Hilfe„ auf „Leistung“ künftig die mit der Hilfsbedürftigkeit verbundene latente Diskriminierung zu vermeiden. Gleichzeitig passt diese neue Terminologie die Sozialhilfe an die Begrifflichkeiten im Gesamtzusammenhang des SGB an und trägt so zur Geschlossenheit dieses Gesetzbuchs bei. Die vorgesehene Anpassung verkennt jedoch die grundlegende Zielrichtung des Sozialhilferechtes, Einzelfallgerechtigkeit zu gewährleisten. Aus diesem Grund ist das BSHG gerade kein reines Leistungsgesetz wie beispielsweise das SGB V. Deshalb muss die Sozialhilfe auch nach ihrer Eingliederung in das SGB unverändert als das letzte Auffangnetz erhalten bleiben. Wenn daher die verwendete Begrifflichkeit etwas über das Verständnis der nach dem Gesetz gewährten Unterstützung aussagen soll, erscheint der bisherige, weiter gefasste Begriff der „Hilfe“ geeigneter als der enger gefasste Leistungsbegriff.

Verhältnis öffentliche und freie Wohlfahrtspflege

Unter dem Dach des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland sind etwa 26.000 Dienste und Einrichtungen vereinigt, die über eine Million Betreuungsplätze anbieten. Ein großer Teil der Leistungen wird aufgrund von Rechtsansprüchen der Hilfeberechtigten nach dem Bundessozialhilfegesetz und nach Vereinbarung mit den Trägern der Sozialhilfe erbracht. Das Engagement der diakonischen Träger bei dieser Arbeit beruht insbesondere auf dem kirchlichen Auftrag zur Milderung von Not. Vor diesem Hintergrund bringen Kirche und Diakonie zur Aufrechterhaltung bestimmter Hilfeangebote teilweise erhebliche Eigenmittel ein. Zudem engagieren sich in den Kirchengemeinden sowie den anderen Vereinigungen vor Ort und überregional mehrere hunderttausend Menschen für das Gemeinwohl. Hieraus resultiert nach wie vor ein besonderes Verhältnis zwischen der öffentlichen Fürsorge und der freien Wohlfahrtspflege. Weder die öffentliche Seite noch privatgewerbliche Anbieter wären finanziell und organisatorisch in der Lage, die notwendigen Hilfen in ausreichendem Maß zu leisten. Es bedarf vielmehr der gemeinsamen Bemühungen sowohl der öffentlichen Träger als auch der freien Jugend- und Wohlfahrtspflege. Das besondere Verhältnis findet seinen Ausdruck u.a. in den Regelungen im Einigungsvertrag und in einigen Länderverfassungen. Deshalb muss wie vorgesehen die besondere Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege erhalten bleiben.

Darüber hinaus muss vor allem das Sozialhilfegesetz weiterhin den rechtlichen Rahmen für die sozialen Dienste der Daseinsvorsorge geben. Gerade vor dem Hintergrund der massiven Kürzungen bei den sogenannten „freiwilligen Leistungen“ der sozialen Infrastruktur durch die Haushaltspläne der Länder und Kommunen in diesen Wochen ist zu fordern, dass diese

⁶ BVerfG, Beschluss vom 10.11.1998

Leistungen stärker gesetzlich verankert und damit in der Haushaltsplanung gleichrangig gegenüber anderen öffentlichen Aufgaben gestellt werden müssen.

Vorrang ambulanter vor stationären Hilfen

Das Postulat „ambulant vor stationär“ befindet sich seit längerem im Sozialrecht, ohne dass wirkungsvolle Impulse ausgingen, die zu einer Gleichwertigkeit von ambulanten und stationären Versorgungsformen geführt haben. Es wird im SGB XII nun der Versuch unternommen, die finanziellen Rahmenbedingungen anzugleichen. Das geschieht in der Form, dass besondere – zum Teil erst kürzlich eingeführte – Regelungen für den stationären Bereich verändert und aufgehoben werden, mit der Folge höherer Belastungen für Betroffene und ihre Angehörigen. Dabei wird verkannt, dass die Aufnahme in eine stationäre Betreuungsform in der Regel in Folge einer Notsituation oder wegen unzureichender ambulanter Versorgungsstrukturen erfolgt. Das Diakonische Werk der EKD lehnt die Verschlechterungen der bisherigen Regelungen im stationären Bereich ab, zumal die neuen Regelungen nicht geeignet sind, den Ausbau der notwendigen ambulanten Angebote zu forcieren.

Trägerübergreifendes Persönliches Budget

Im §52 SGB XII ist ein trägerübergreifendes Persönliches Budget vorgesehen. Mit der Einführung – zunächst in Form von Modellversuchen, später als Wahlleistung – sollen mehrere Ziele verfolgt werden, unter anderem

- mehr Selbstbestimmung und höherer Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum bei der Leistungserbringung und bei der Wahl der Leistungserbringer,
- Steuerung zur Implementierung alternativer ambulanter Dienstleistungsangebote anstelle von stationären Wohn- und Betreuungsformen,
- finanziellen Entlastungen im Einzelfall angesichts von Ausgabensteigerungen in Folge der Zunahme der Fallzahl.

Positiv hervorzuheben ist die Absicht, dass die Leistungsberechtigten die Leistungen aus „einer Hand“ erhalten sollen, wobei zu fordern ist, dass ein Träger gegebenenfalls in Vorleistung für andere Träger zu gehen hat. Festgelegte Obergrenzen des Gesamtbudgets sollen Leistungsausweitungen für die Leistungsträger verhindern; das kann zum Ausschluss verschiedener Personengruppen führen.

Die Einführung trägerübergreifender Persönlicher Budgets wird prinzipiell begrüßt. Es bedarf aber noch der Abklärung zahlreicher Rahmenbedingungen, damit die Budgets zu einer wirkungsvollen Möglichkeit für eine eigenverantwortlichere und selbstständigere Lebensgestaltung werden. Die Modellphase sollte genutzt werden, um einvernehmlich verschiedene Themenbereiche zu bearbeiten und in eine Budgetverordnung einfließen zu lassen, z.B. um

- Instrumentarien zur Erhebung des individuellen Hilfebedarfs zu entwickeln,
- die qualitativen und quantitativen Bemessungsgrundlagen transparent zu gestalten,
- die Funktion und die Finanzierung von erforderlichen Budgetassistenten zu regeln,
- Kooperations- und Koordinationsverfahren zwischen den Leistungsträgern zu vereinbaren (vergleichbar den Problemen bei der Umsetzung des SGB IX).

Angesichts der zeitlichen Vorgaben im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens droht der inhaltliche Ansatz des trägerübergreifenden Budgets fachlich ausgehöhlt zu werden. Einer möglichen Instrumentalisierung des Budgets im Sinne einer Reduzierung auf ein „pures“ Kostensteuerungs- bzw. Kostendämpfungsinstrument muss eine klare Absage erteilt werden.

Nach Artikel 10 soll in §35a SGB XI auch Pflegebedürftigen nach §§14 und 15 SGB XI die Teilnahme am Persönlichen Budget eröffnet werden. Hierzu bedarf es – im Vergleich zur Behindertenhilfe – noch intensiver Erörterungen zur Ausgestaltung und zur beabsichtigten Wirkung. Das betrifft insbesondere die Vergabe von Gutscheinen, mittels derer die Leistungen von zugelassenen Leistungserbringern in Anspruch genommen werden.

Die Einführung eines Persönlichen Budgets entsprechend § 52, dessen mögliche Vorzüge für die Leistungsberechtigten durchaus gesehen werden, sollte deshalb nach Auffassung des Diakonischen Werks der EKD zurückgestellt werden, bis die Modellphase nach §§ 17 SGB IX und §8 SGB XI abgeschlossen und ausgewertet ist. Insbesondere ist zu prüfen, wo statt der Auszahlung von frei verfügbaren Barbeträgen zweckgebundene Leistungsbudgets bzw. Gutscheinelösungen geboten und in einer nicht stigmatisierenden Weise umsetzbar sind. Sorgfältig zu überprüfen ist zudem, inwieweit die gewonnenen Erfahrungen auf Menschen mit Mehrfachproblemlagen - etwa Wohnungslose und Suchtkranke - übertragbar sind.

Die Ambulantisierung, die durch die Einführung eines Persönlichen Budgets gefördert werden soll, wird von der freien Wohlfahrtspflege seit längerem konstruktiv begleitet und umgesetzt. Offen bleibt bei den jetzt vorgeschlagenen Regelungen, wie - dort, wo es fachlich angezeigt ist - stationäre Einrichtungen noch finanziert werden können. Es fehlt auch der Hinweis auf parallel auszubauende ambulante Hilfsstrukturen und deren Finanzierung.

Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

Neben der Einführung der trägerübergreifenden Persönlichen Budgets haben vor allem folgende Regelungen Auswirkungen auf die Betroffenen und die Leistungserbringung:

- die Absenkung des Sockelbarbetrages sowie der Wegfall des Zusatzbarbetrages für Menschen in stationären Einrichtungen mit Auswirkungen insbesondere für WfbM Beschäftigte. (§ 36 Abs. 2)
- die Neuregelung der Einkommensgrenze, bedingt durch die Aufhebung der Trennung von HLU und HBL mit einer deutlichen Steigerung der Eigenbeteiligung von Menschen mit Behinderungen im bisherigen HBL-Bereich.
- die Neuregelung des Unterhaltsanspruches von erwachsenen Menschen mit Behinderungen gegenüber ihren Eltern durch pauschalierte Kostenbeiträge in Höhe von 46 Euro monatlich.

Die Aufhebung der (vermeintlichen) „Besserstellung“ von Leistungsberechtigten in stationären Einrichtungen der Behindertenhilfe gegenüber Personen im teilstationären / ambulanten Bereichen erfolgt somit durch Leistungsabsenkungen („Angleichung nach unten“).

Einrichtungen (Neuntes Kapitel)

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass künftig Leistungsvereinbarungen Gegenstand von Schiedsstellenentscheidungen werden können. In der Praxis ist es den Einrichtungen derzeit in vielen Regionen aufgrund der Verweigerungshaltung der Sozialhilfeträger fast unmöglich, die vom Gesetz geforderten Leistungsvereinbarungen abzuschließen. Die Schiedsstellenfähigkeit von Leistungsvereinbarungen wird jedoch ad absurdum geführt, wenn wie in § 70 Abs. 3 vorgesehen, die Finanzkraft der öffentlichen Haushalte beim Abschluss von Leistungsvereinbarungen maßgeblich ist. Ein solcher Finanzierungsvorbehalt steht in deutlichem Widerspruch zu den Kernaussagen des individuellen Bedarfsdeckungsprinzips, das auch weiterhin im SGB XII Geltung finden soll. Letztendlich würde bedingt durch diese Vorgaben die Menschenwürde (Art. 1 GG, § 1 SGB XII) durch die Haushaltslage der öffentlichen Hand bestimmt. Das Diakonische Werk der EKD fordert den Passus „und die Finanzkraft der öffentlichen Haushalte angemessen berücksichtigen“ ersatzlos zu streichen. Wir verweisen hierbei auf die fortlaufende höchstrichterliche Rechtsprechung, die dem Sozialhilfeträger bisher weder Steuerungsmechanismen einräumt noch das Leistungsgeschehen unter finanzielles Kautel gestellt hat (z.B. Bundesverwaltungsgerichtsurteil vom 01.12.1998, AZ: 5 C 17.97). Zumindest müsste von gesetzgeberischer Seite eine deutliche Klarstellung erfolgen, wo die Grenzen einer angemessenen Berücksichtigung der Finanzkraft der öffentlichen Haushalte zu ziehen sind. Überdies bleibt unklar, welcher öffentliche Haushalt bzw. welche Finanzkraft gemeint ist.

Abgelehnt wird von uns die gesetzliche Verankerung der Durchführung von nicht anlassbezogenen Wirtschaftlichkeitsprüfungen (§ 70 Abs. 3 Satz 3) durch die Sozialhilfeträger, da der Abschluss von Vergütungsvereinbarungen bereits dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit unterliegt. Prinzipiell sollte gesetzlich festgelegt werden, dass auch anlassbezogene Wirtschaftlichkeitsprüfungen nur durch neutrale Prüfinstitutionen durchgeführt werden dürfen.

Analog zur Regelung in der sozialen Pflegeversicherung nach § 85 Abs. 5 Satz 4 SGB XI fordern wir in § 72 Abs. 1 SGB XII den Satz 5 um die entsprechende Formulierung: "die Klage hat keine aufschiebende Wirkung" zu ergänzen.

Die differenzierte Ausführung der Rahmenverträge nach § 74 SGB XII wird in den Bundesländern erhebliche Probleme bereiten. Dies gilt insbesondere für die Zuordnung der Kostenarten und -bestandteile nach § 41 SGB IX. Es gibt erhebliche Auffassungsunterschiede zwischen den Einrichtungsträgern und den überörtlichen Sozialhilfeträgern bei der Auslegung des SGB IX, die mit Sicherheit nicht regional gelöst werden können.

Nach § 76 Abs. 1 SGB XII kann eine Verordnung erlassen werden, wenn Rahmenverträge nicht innerhalb einer Frist von 6 Monaten abgeschlossen sind. Gemessen an der Komplexität der in den Rahmenverträgen zu regelnden Inhalte ist eine Frist von 6 Monaten bis zum Abschluss dieser Verträge jedoch viel zu kurz und sollte zumindest entsprechend § 80 Abs. 3 SGB XI auf 1 Jahr verlängert werden. Des Weiteren steht zu befürchten, dass unter dem Diktum des Finanzierungsvorbehalts einheitliche Landesrahmenverträge nicht abzuschließen sind. Wenn stattdessen einseitige Rechtsverordnungen der Landesregierungen normativ werden, ist zu fragen, inwieweit § 17 SGB I, der den Trägern der Einrichtungen die konzeptionelle Freiheit bei der Ausgestaltung der Leistungen einräumt, überhaupt noch greifen kann. Daher fordern wir die Streichung der Verordnungsermächtigung und schlagen stattdessen analog zur bewährten Lösung in der sozialen Pflegeversicherung nach § 75 Abs. 4 SGB XI vor, dass die Schiedsstellenfähigkeit von Rahmenvereinbarungen gem. § 74 SGB XII im Gesetz festgeschrieben wird.

Beratung und Unterstützung bei sozialen Notlagen

Nach § 1 SGB XII bleibt es Aufgabe der Sozialhilfe, dem Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Dieses Ziel ist weiter gefasst als die Sicherung des Lebensunterhalts durch laufende Hilfe oder andere Formen der Grundsicherung. Entsprechend werden nicht nur Geld-, sondern auch Sach- und Dienstleistungen gewährt (§ 10 SGB XII).

Immer mehr Menschen werden mit Umbruchsituationen sowohl im familiären Bereich als auch in der Arbeitswelt konfrontiert. Der sozialer Unterstützungsbedarf zur Bewältigung solcher Situationen nimmt tendenziell zu. Es werden (präventive) Leistungen benötigt, um soziale Ausgrenzung zu vermeiden. Dies ist und bleibt Aufgabe des BSGH bzw. zukünftig des SGB XII.

Eine Finanzierungsgrundlage für eine Reihe von Diensten der kommunalen Daseinsvorsorge ist heute § 17 BSHG. Dies gilt auch für die Schuldnerberatung. Die Anzahl von Schuldnerberatungsstellen ist nach allgemeiner Auffassung bei weitem nicht ausreichend. Problematisch ist die Unterversorgung mit Beratungsstellen insbesondere deshalb, weil die Schuldner in der Regel Fristen einhalten müssen, um einen Widerspruch z.B. gegen Pfändungsbescheide einzulegen. Eine verspätete Beratung ist somit häufig gleichzustellen mit einer fehlenden Beratung. Gleichzeitig lässt die Überbeanspruchung mit Einzelfallberatung den Stellen keinen Raum, präventiv z.B. Gruppenberatung im Vorfeld zu organisieren oder Informationskampagnen durchzuführen. Die Verweigerung notwendiger Unterstützung zur Bewältigung sozialer Notlagen kann unter fiskalischen Gesichtspunkten opportun erscheinen, volkswirtschaftlich sind die sich daraus ergebenden Folgekosten aber erheblich höher als die kurzfristig zu erzielenden Einsparungen.

Mit der geplanten Einführung des SGB II wird die weit überwiegende Anzahl der heutigen Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt in ein anderes Leistungsrecht wechseln. Mit dem Verlust des Anspruchs auf wesentliche Bestandteile der Hilfe zum Lebensunterhalt ist der Anspruch (dem Grunde nach) auf Beratung nach § 17 nicht mehr gesichert. Auch im SGB II sind Beratungsleistungen als Integrationshilfen vorgesehen; allerdings stellt das SGB II ausschließlich auf Arbeitsmarktintegration ab. Die Gewährung von Beratungsleistungen wird voraussichtlich sehr stark an die Erreichung dieses Ziels geknüpft werden.

Die Sozialhilfe hat einen weiter gefassten Integrationsanspruch als das SGB II. Hieraus leitet sich ab, dass die Sozialhilfe auch weiterhin für soziale Notlagen zuständig bleibt, unabhängig davon, ob Personen oder Haushalte, die Beratungsbedarf haben, ihre Grundsicherungsleistungen aus anderen Leistungssystemen beziehen oder überhaupt keinen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen haben oder einen eventuellen Anspruch nicht geltend machen. Es muss zweifelsfrei im Sozialhilferecht geregelt werden, dass alle Menschen, die sich in einer sozialen Notlage befinden und diese nicht aus eigener Kraft überwinden können, Anspruch auf Beratung und Unterstützung haben. Diese Anforderung ergibt sich einerseits aus der Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe und dem engen Integrationsbegriffs im SGB II, andererseits aus den skizzierten allgemeinen gesellschaftlichen Tendenzen.

Daraus leiten sich die Forderungen ab:

- Alle Menschen, die bei sozialen Problemen eine Beratung benötigen, haben einen Rechtsanspruch darauf. Zur Durchsetzung dieses Anspruchs müssen ausreichende Beratungskapazitäten bereit gestellt werden.
- Die Beratung ist kostenfrei allen Personen zu gewähren, die nicht über ausreichende eigene finanzielle Mittel verfügen, um die Beratungskosten selbst zu tragen. Das Kriterium muss bei überschuldeten Personen oder Haushalten das nach Abzug des Schuldendienstes verfügbare Haushaltseinkommen sein und das verwertbare Vermögen. Um die kostenfreie Beratung sicherzustellen ist eine angemessene Finanzierung der Beratungsdienste notwendig.

Für die direkte gesetzliche Verankerung schlagen wir vor: Nach § 68 (Hilfe in sonstigen Lebenslagen) sollten zukünftig Beratungs- und Unterstützungsleistungen in sonstigen sozialen Angelegenheiten erbracht werden, die nicht zu den anderen in § 8 aufgeführten Hilfearten gehören. Über die Eingliederung der mehr oder weniger typischen sozialen Notlagen unter die Hilfe in anderen Lebenslagen wird die Voraussetzung dafür geschaffen, den Zugang zu Dienstleistungen und Sachleistungen für soziale Integration auch den Menschen zu ermöglichen, die Grundsicherungsleistungen nach anderen Gesetzen erhalten oder die ohne den Bezug von Grundsicherungsleistungen bedürftig sind.

Der allgemeine Rahmen für die Verankerung von Beratungs- und Unterstützungsleistungen in sozialen Notlagen ist im ersten Abschnitt (Grundsätze der Leistungen) des zweiten Kapitels (Leistungen der Sozialhilfe) gesetzt. Die wichtigen Bestimmungen sind dabei § 9 (Sozialhilfe nach den Besonderheiten des Einzelfalls), § 10 Leistungserbringung und § 11 (Beratung, Unterstützung, Aktivierung).

In § 9 SGB XII ist festgelegt, dass sich die Sozialhilfe weiterhin nach den Besonderheiten des Einzelfalls richtet. Unklar ist, worauf sich die letzten fünf Worte des 1. Abschnittes beziehen („bei der Hilfe zum Lebensunterhalt“). Sollte damit eine Einschränkung der Geltung dieses Prinzips nur für die Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt gemeint sein, so wäre diese Einschränkung unangemessen. Diese fünf Worte sind zu streichen, denn der in § 9 formulierte allgemeingültige Anspruch hat sich auf die Leistungen der Sozialhilfe überhaupt zu beziehen und nicht nur auf Hilfe zum Lebensunterhalt.

In § 10 SGB XII (Leistungserbringung) wird in Abs. 2 spezifiziert, was unter „Dienstleistungen“ zu verstehen ist, nämlich: „Beratung in Fragen der Sozialhilfe und die Beratung und

Unterstützung in sonstigen sozialen Angelegenheiten.“ Hier sollten Anforderungen an die Qualität von Beratungsleistungen ergänzt werden (z.B. Die Beratung hat den fachlichen Standards zu genügen).

In § 11 SGB XII (Beratung und Unterstützung, Aktivierung) ist in Abs. 5 die Kostenübernahme geregelt. Dabei werden Leistungsberechtigte in zwei Klassen eingeteilt: Leistungsberechtigten erster Klasse sollen Leistungen gewährt werden, denen zweiter Klasse können Leistungen gewährt werden. Das Unterscheidungskriterium ist, ob mit der Beratung das Ziel der Überwindung oder Vermeidung des Bezugs von Hilfe zum Lebensunterhalt erreicht wird. Dem ist entgegen zu halten: Der Bedarf begründet sich aus der individuellen Notlage und nicht daraus, dass die Bedarfsbefriedigung zu Einsparungen bei Grundsicherungsleistungen führt. Entsprechend ist die Einschränkung „die Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt erforderlich macht oder erwarten lässt“ zu streichen. Auch der Satz „in anderen Fällen können Kosten übernommen werden“ ist zu streichen. Es muss sichergestellt werden, dass alle bedürftigen Menschen (z.B. auch ALG II-Bezieher) Anspruch auf soziale Beratung durch die Sozialhilfe haben.

Der Anspruch auf Beratung muss für alle Bedürftigen über eine angemessene Finanzierung der Dienste realisierbar gemacht werden. Nur wenn die Kostenübernahme verpflichtend wird, ist sichergestellt, dass das Angebot von Beratungsdiensten stärker bedarfsorientiert (im quantitativen Sinn) wird und sich nicht in erster Linie an der Finanzlage und Prioritätensetzung der Kommunen orientiert.

Diese allgemeinen Grundsätze beziehen sich auf den gesamten Katalog der Sozialhilfeleistungen. Im Rahmen jeder einzelnen Hilfeart werden spezifische Beratungs- und Unterstützungsleistungen gegeben. Durch die anstehenden Veränderungen in der Hilfe zum Lebensunterhalt ist eine Lücke entstanden. Die Hilfe zur Gesundheit, Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, Hilfe zur Pflege und Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten beziehen sich entweder auf eindeutig definierte Lebenslagen oder auf eng abgegrenzte Personengruppen. Um auch diejenigen, die soziale Integrationsleistungen bspw. bei Überschuldung benötigen und keine andere der genannten Hilfen erhalten, den Zugang zu notwendigen Leistungen zu sichern, halten wir eine Verankerung von Beratungs- und Unterstützungsleistungen bei sozialen Notlagen im Rahmen von § 68 (Hilfe in sonstigen Lebenslagen) für unabdingbar.

Hilfe in sonstigen Lebenslagen (§ 68) sollte sich auf mehr oder weniger typische soziale Notlagen beziehen. Um die Verantwortlichkeit der Sozialhilfeträger für diese Notlagen deutlich zu machen, schlagen wir folgenden Änderungen in § 68 vor:

Vorschläge für § 68 neu:

- Analog zur Blindenhilfe (§ 67) sollte die Verbindlichkeit festgeschrieben werden: Leistungen sind zu gewähren (nicht „können“ gewährt werden)
- Das Kriterium für die Leistungsgewährung kann nicht sein, „dass der Einsatz öffentlicher Mittel gerechtfertigt ist“, sondern muss gemäß § 9 BSHG sein, wenn es der Einzelfall notwendig macht.
- Ergänzend könnte eingefügt werden: Zu den sonstigen Lebenslagen zählen insbesondere
 - Soziale Notlagen durch berufliche und/oder familiäre Umbruchsituationen
 - Überschuldung.

V. Dringende Änderungsnotwendigkeiten im Zusammenhang mit dem GKV-Modernisierungsgesetz

Hilfe bei Krankheit

Es ist völlig unverständlich, dass die Gesetzliche Krankenversicherung und die Gesetzliche Pflegeversicherung, welche als Volksversicherungen mit der obligatorischen Mitgliedschaft schutzbedürftige Personenkreise vor großen Lebensrisiken absichern sollen, bisher einen Teil der besonders hilfsbedürftigen Menschen ausschließen. Die im Entwurf für ein SGB II vorgesehene Versicherungspflicht für alle erwerbsfähigen Personen und ihre Familienangehörigen sowie die im Entwurf für ein GKV-Modernisierungsgesetz vorgesehene Gleichstellung der Sozialhilfeempfänger mit den Versicherten, lösen endlich dieses Problem.

Wenn jedoch die Gesetzliche Krankenversicherung künftig wesentliche Teile, die zur medizinischen Grundversorgung (Zahnersatz, Brillen usw.) gehören oder erst den Zugang die dieser ermöglichen (bestimmte Krankenfahrten), nicht mehr umfasst, ist es – auch verfassungsrechtlich – unumgänglich, dass das unterste Netz der sozialen Sicherung diese Lücke schließen muss.

Die Diakonie fordert daher, dass die bisherige Regelung des § 38 Abs.2 BSHG erhalten bleiben und noch ergänzt werden muss. Diese stellt sicher, dass alle Leistungen, die in der Gesetzlichen Krankenkasse bisher schon aus rein finanziellen Gründen ausgeschlossen waren - wie sog. Bagatellarzneimittel und Brillengestelle oder z.B. Hörgerätebatterien - für die Sozialhilfeempfänger zu übernehmen waren. Diese Vorschrift wäre jetzt noch zu ergänzen, wo nunmehr alle nicht verschreibungspflichtigen Arzneimittel und Fahrkosten ausgeschlossen werden sollen. Auch Vorauszahlungen für kieferorthopädische Leistungen für Kinder können von Sozialhilfeempfängern nicht aufgebracht werden.

Die Begründung des Gesetzes für den Ausschluss von Brillen, dass „durchschnittlich zu dem von den Kassen übernommenen Anteil von ca. 50 € die Versicherten weitere 150 € aufbringen“, trifft nicht auf Sozialhilfeempfänger zu. Zu verweisen ist dem gegenüber auf die staatliche Verpflichtung aus Art.1 GG, die Menschenwürde zu schützen, und das Recht auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 GG.

Diese Problematik wird in allen amtlichen und politischen Verlautbarungen verschwiegen. Stattdessen wird darauf hingewiesen, dass auch Geringverdiener Zuzahlungen leisten müssen, hierfür aber Belastungsgrenzen eingeführt wurden (2 % des Bruttoeinkommens, 1 % bei chronisch Kranken). Für alleinstehende Sozialhilfeempfänger, auch Heimbewohner, die einen Barbetrag vom Sozialamt erhalten, sind dies auf das Jahr bezogen ca. 71 €. Für den durchaus möglichen Fall, dass etwa bei einem Krankenhausaufenthalt für den am Tag 10 € zuzuzahlen sind und dass dieser Betrag in kürzerer oder kürzester Zeit aufzubringen ist, tröstet die Gesetzesbegründung damit, dass das Sozialamt ja dem Hilfeempfänger ein Darlehen gewähren könnte. Das mindeste, was in diesem Zusammenhang zu fordern ist, ist ein gesetzlicher Anspruch auf ein solches Darlehen mit Verteilung der Rückzahlung auf ein ganzes Jahr. Die „zum Ausgleich“ vorgeschlagene Berücksichtigung dieser Ausgabenkategorie im Regelsatzsystem greift nicht, weil diese Ausgaben in der EVS bisher nicht auftauchen können.

Im Hinblick auf Heimbewohner ist zu berücksichtigen, dass diese zusätzlichen Belastungen entstehen, obwohl gleichzeitig vorgesehen ist, den Barbetrag bis zu einem Drittel zu kürzen. Im übrigen treffen die Zuzahlungen und die Leistungsausschlüsse besonders hart auch diejenigen, die bereits durch die vorgesehene Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe erhebliche Einschränkungen erleiden.

VI. Anmerkungen zu weiteren Bestimmungen

Geld- und Sachleistungen (§ 10)

Viel zu weit gefasst ist nach Einschätzung des Diakonischen Werks der EKD die Möglichkeit zur Umwandlung von Geld- in Sachleistungen gemäß § 10. Sie sollte weiterhin nur in klar definierten Ausnahmefällen möglich sein und keinesfalls eine stigmatisierende Praxis auf-

grund pauschaler Merkmale wie Sucht oder Verschuldung ermöglichen. Die Gewährung von Sachleistungen ist nach aller Erfahrung kein Beitrag zur einer wirtschaftlichen Haushaltsführung, sondern entfernt die Hilfeberechtigten weiter von einer selbstständigen und an der gesellschaftlichen "Normalität" ausgerichteten Lebensführungskompetenz.

Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer (§ 23)

Die Vorschrift des § 23 Abs. 1 schreibt die bisherige Regelung fort und reduziert damit die Leistungsansprüche von Ausländern in Deutschland grundsätzlich auf die Leistungen in Form von Hilfe zum Lebensunterhalt, bei Krankheit, Schwangerschaft und Mutterschaft sowie zur Pflege. Diese Einschränkung widerspricht aus unserer Sicht der Entwicklung Deutschlands zu einem faktischen Einwanderungsland, ist deshalb nicht akzeptabel und sollte gestrichen werden. Es kann beispielsweise nicht angehen, ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern Eingliederungshilfe für behinderte Menschen grundsätzlich nur als Kann-Leistung zuzugestehen. Ein Großteil der Ausländerinnen und Ausländer lebt bereits seit vielen Jahren in Deutschland und hat hier ihren Lebensmittelpunkt gefunden. Ihre Rechtsposition muss sich deshalb mit wachsender Aufenthaltsdauer an die der deutschen Bevölkerung angleichen – ein mittlerweile auch auf europäischer Ebene in Bezug auf Drittstaatenangehörige in der EU anerkannter Grundsatz. Ein Ausschluss von Touristen und vergleichbaren, sich nur vorübergehend in Deutschland aufhaltenden Personengruppen von bestimmten Sozialleistungen kann aus unserer Sicht durch Ergänzungen in Abs.3 vorgenommen werden.

Erneut ist zu kritisieren, dass in Absatz 2 die Leistungsberechtigten nach § 1 des Asylbewerberleistungsgesetzes wieder aus dem Anwendungsbereich dieses Gesetzes ausgenommen sind. Zwar ist dies keine Neuerung, denn auch bisher gilt für Asylbewerber und De-facto-Flüchtlinge (insbesondere Flüchtlinge, die eine Duldung wegen erheblicher humanitärer Erwägungen z.B. wegen drohender Todesstrafe, drohender Folter oder erheblicher Gefahr für Leib und Leben erhalten) zunächst ein abgesenkter Sozialhilfesatz nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Unsere bereits im Jahr 1993 geäußerte Kritik hat dennoch nach wie vor Gültigkeit:

Die Sozialhilfe gilt als Sicherung des Existenzminimums. Bestimmte Personengruppen aus dem Sozialhilferecht auszunehmen und für diese Leistungen unterhalb des staatlich Sozialhilfeniveaus zu definieren ist aus Sicht des Diakonischen Werkes der EKD sozialpolitisch unangemessen.

Zu kritisieren ist ferner Absatz 4, wonach Ausländer, denen Sozialhilfe geleistet wird, auf Rückführungs- und Weiterwanderungsprogramme hinzuweisen sind und in geeigneten Fällen auf deren Inanspruchnahme hinzuwirken ist. Wengleich der Wortlaut den bisherigen Regelungen entspricht ist dennoch - im Gesetz oder wenigstens in den dazu ergehenden Durchführungsvorschriften - klarzustellen, dass Flüchtlinge und Personen bei denen Abschiebungshindernisse festgestellt wurden gerade keine "geeigneten Fälle" sind.

Absatz 5 lehnen wir insoweit ab, als hierdurch insbesondere für Menschen mit einer aufenthaltsrechtlich nicht beschränkten Aufenthaltsbefugnis über das Sozialrecht eine räumliche Beschränkung eingeführt wird.

Kürzungen beim Regelbedarf (§ 29 Abs. 1)

In ihren Folgen unklar ist die vorgesehene Regelung nach § 29 Abs. 1, wonach Kürzungen bei nach unten abweichendem Bedarf möglich sind. Offen ist hier zum Beispiel, ob entgegen der bisherigen Rechtssprechung zum BSHG auch Leistungskürzungen möglich würden, wenn lokal ein karitativer Mittagstisch bzw. eine "Vesperkirche" angeboten wird. Damit würden die Ziele dieser zumeist von Freiwilligen getragenen und auf zweckbezogenen Spenden beruhenden Hilfen konterkariert.

Lohnabstandsgebot (§ 29 Abs. 4)

Selbst niedrige Stundenlöhne von 5 bis 6 € gewährleisten für Alleinstehende bei einer Vollzeitbeschäftigung, gegebenenfalls ergänzt durch Wohngeld, einen deutlichen Abstand zum

üblichen Sozialhilfeniveau. Eine geringere Differenz zwischen der Sozialhilfeschwelle (nicht der Netto-Sozialhilfeleistung) und einem Vollzeit-Erwerbseinkommen (ergänzt um Kinder- und Wohngeld) ist zwar bei Familien mit mehreren Kindern in der Theorie berechenbar. In der Praxis kommen Familien mit mehreren Kindern, bei denen nur ein Elternteil Einkommen aus niedrig entlohnter Arbeit und das andere überhaupt kein Einkommen erzielt, jedoch nicht in nennenswertem Umfang vor. Letztlich gibt es nur drei Alternativen, um einen größeren Lohnabstand herzustellen:

- Die verfügbaren Netto-Einkommen von Haushalten mit Arbeitnehmern im Niedriglohnbereich werden angehoben (z.B. durch eine Entlastung von Sozialabgaben, höhere Familienförderung oder höhere Löhne)
- Die Sozialhilfeleistungen werden in der Breite - und damit auch für eine Million Kinder, über 330.000 allein Erziehende, 125.000 Rentnerinnen und 55.000 Rentner sowie 136.000 kranke Menschen - gekürzt
- Es werden Kriterien zur Definition einer großen Personengruppe festgelegt, bei der ohne Einzelfallprüfung ein größerer Lohnabstand durch Kürzung der Leistungen durchgesetzt wird. (Im Einzelfall greifen die vorhandenen Instrumentarien des BSHG – insbesondere die Kürzung der Leistung nach § 25 BSHG.)

Diese drei theoretischen Alternativen führen zu der Schlussfolgerung, dass - auf der Basis des Grundgesetzes und an den Zielen von Solidarität und Gerechtigkeit orientiert -, dass das „Problem des Lohnabstandes“ nicht im Rahmen der Sozialhilfe gelöst werden kann. Das Lohnabstandsgebot innerhalb des Sozialhilferechts sollte deshalb endlich gestrichen werden.

Zusatzbarbetrag (zu § 36)

Bisher erhalten Hilfeempfänger, die in stationären Einrichtungen leben, einen monatlichen Zusatzbarbetrag bis zu ca. € 45, wenn sie einen Teil der Kosten des Aufenthalts selbst tragen (der Zusatzbarbetrag beträgt 5 % des Einkommens, höchstens jedoch 15 % des Regelsatzes eines Haushaltsvorstands). Wenn der Zusatzbarbetrag wie vorgesehen entfällt, verschlechtert sich die finanzielle Situation von Heimbewohnern z.T. erheblich. Dies bedeutet aus unserer Sicht eine unzumutbare Härte; insbesondere vor dem Hintergrund der sich erheblich verschlechternden Situation hinsichtlich der Zuzahlung von Leistungen im Gesundheitsbereich. Außerdem waren schon bisher Heimbewohnerinnen und Heimbewohner in ihren Teilhabemöglichkeiten am gesellschaftlichen Leben eingeschränkt. Dies würde durch den Wegfall des Zusatzbetrags noch verstärkt.

Gemeinsam wirtschaftende Haushalte (§ 37)

Die Ausweitung der Definition gemeinsam wirtschaftender Haushalte über das bereits bestehende Maß hinaus ist unnötig und droht ungewollte negative Nebenwirkungen auch in der sozialen Arbeit zu produzieren: Viele Hilfeangebote - etwa in Wohngruppen - zielen gerade darauf ab, die individuelle Haushaltsführungskompetenz zu stärken und den Übergang in eine Einzelwohnung zu ermöglichen, die ohne die Hilfe Dritter bewirtschaftet wird. Diese Hilfeziele dürfen durch gesetzliche Regelungen nicht konterkariert werden.

Ablehnungen von Unterstützungsangeboten (§ 40)

Sanktionen wegen Arbeitsverweigerung nach dem bisherigen § 25 BSHG werden nun ausgeweitet auf "Ablehnungen von Unterstützungsangeboten" (§ 40). Damit kommt zur bisherigen Arbeitspflicht eine weitere "Pflicht zur Annahme von Unterstützungsangeboten". Damit werden Hilfepläne und Eingliederungsvereinbarungen von Hilfe- zu sanktionsbewehrten Machtinstrumenten. Dies lehnen wir ab.

Gesamtplan (§ 53)

Der Zusammenhang von Gesamtplan zu individuellem Förderplan und dem Verfahren der Koordination zwischen Reha-Trägern nach § 10 SGB IX ist weiter unklar und daher zu präzisieren.

Altenhilfe (§ 66)

Im Vergleich zum alten § 75 BSHG ist positiv zu vermerken, dass in Abs. 2 unter den Leistungen der Altenhilfe Leistungen „zum gesellschaftlichen Engagement“ genannt wird. Die Leistungen sind jedoch nicht verbindlich beschrieben. Aus dem Abschnitt geht weiter nicht hervor, inwieweit eine finanzielle Leistung oder fachliche Dienstleistung zu erbringen ist. Zudem fehlen Qualitätsmerkmale.

Altersvorsorge (§ 85 Abs. 2)

Bedenklich ist, dass ausschließlich durch Bundesrecht geförderte Altersvorsorge von der Vermögensanrechnung ausgenommen wird. Gerade auch ältere Menschen haben andere Formen zur Altersvorsorge gewählt, insbesondere bereits vor der Einführung der so genannten Riester-Rente. Wir schlagen vor, in §85 Abs. 2 Nr. 2 zu ergänzen „und anderes nachweislich für die Altersvorsorge angesammeltes Vermögen“, ggf. mit Ergänzung eines Höchstbetrages.

Statistik (§§ 116 ff)

Die mit der geplanten Sozialhilfereform einhergehende Aufhebung der Unterscheidung zwischen Hilfe zum Lebensunterhalt und Hilfe in besonderen Lebenslagen sowie der voraussichtlichen Einführung des SGB II hat auch Auswirkungen auf die Statistik. Für Armutsuntersuchungen (bisher HLU) verliert die Sozialhilfestatistik an Bedeutung. Die Sozialhilfe wird – mit den verschiedenen Hilfearten – wieder ein System für atypische Notlagen. In den Vorschlägen zur neuen Bundesstatistik wird dieser Systemwechsel nicht hinreichend deutlich. Die Strukturen ähneln nach wie vor sehr stark der bisherigen Statistik.

Die Statistik der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt ist für Untersuchungen zur Einkommensarmut relevant. Für Einkommensarmut ist der Haushaltszusammenhang sehr wichtig. Es wäre daher zu begrüßen, wenn nicht nur die Anzahl der Haushaltsmitglieder in den Datensätzen transparent gemacht würde, sondern auch der Haushaltstyp. Insbesondere in Folge der vorgesehenen Änderung in der Zurechnung des Kindergeldes als Einkommen des Kindes sind weitergehende Haushaltsinformationen wichtig. Schließlich muss erkennbar bleiben, wie viele Kinder in Haushalten leben, die auf Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen sind, selbst wenn einzelne Kinder durch die modifizierte Anrechnung den Hilfebezug überwinden.

Solche Haushaltsauswertungen sind mit den Einzeldatensätzen der Sozialhilfeempfängerstichprobe möglich. Wir gehen davon aus, dass wie bisher die nach § 121 (2) bereitzustellende 25% Zufallsstichprobe (aller Sozialhilfeempfänger) nicht nur für Zusatzaufbereitungen des Bundes verfügbar gemacht werden, sondern ebenso verfahren wird wie bislang mit der Stichprobe der Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt. Als Anbieter vieler Einrichtungen und Dienste für Menschen, die Sozialhilfe erhalten, benötigen auch die Verbände der freien Wohlfahrtspflege verlässliche Daten der amtlichen Statistik. Wir gehen daher davon aus, dass die Stichprobe auch zukünftig als public use- file interessierten Nutzern für eigene Auswertungen zur Verfügung gestellt wird.

Stuttgart, 18. September 2003

Ansprechpartner im Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland:
Roland Klose (klose@diakonie.de oder 0711/2159-220)