

**Position  
des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland  
und der Evangelischen Kirche in Deutschland  
zu der Diskussion um eine Reform der Sozialhilfe**

**abgegeben anlässlich der öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung  
im Deutschen Bundestag am 28. Januar 2002<sup>1</sup>**

(Die Gliederung entspricht den Vorgaben des Ausschusses.)

## **I. Reform der Sozialhilfe**

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 Migranten und Migrantinnen und allein Erziehende – zu einer Regelversorgung geworden. Die Zahl der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger ist in den letzten Jahren zwar leicht rückläufig, aber immer noch auf einem hohen Niveau (Ende 2000: 2,69 Mio.). Dies weist darauf hin, dass die der Sozialhilfe vorgelagerten Sicherungs- und Versorgungssysteme nach wie vor nicht genügend armutsfest gestaltet sind. Angesichts der etwa eine Million Sozialhilfe beziehenden Kinder wird etwa ein gravierender Mangel beim staatlichen Familienlasten- und -leistungsausgleich deutlich. Weiterhin sind auf Grund des Finanzdrucks in den Sozialversicherungssystemen und den daraus resultierenden Leistungskürzungen – etwa bei der Streichung der originären Arbeitslosenhilfe – immer wieder größere oder kleinere Personengruppen in die Zuständigkeit der Sozialhilfe abgedrängt worden.

Die an sich bewährten Instrumentarien der Sozialhilfe sind deshalb mindestens in den vergangenen 10 Jahren überlastet worden und daher nur noch eingeschränkt wirksam und zielführend. Überlastet sind auch die Kommunen – insbesondere die in strukturschwachen Regionen – und die Mitarbeitenden in den Sozialämtern, die sich nicht nur den steigenden Fallzahlen, sondern sowohl dem Druck seitens der Kämmerer als auch der Sozialhilfeberechtigten ausgesetzt sehen. Nicht zuletzt aber bewirken öffentliche Meinungsäußerungen und entsprechende Berichterstattung in den Medien ein Negativimage, das weder der Sozialhilfe als existenzsicherndem Hilfeinstrument für die schwächsten Glieder unserer Gesellschaft noch den Mitarbeitenden in den Sozialämtern und den Sozialhilfeempfängern und -empfängerinnen gerecht wird.

EKD und Diakonie haben deshalb auch auf der Basis des gemeinsamen Wortes *Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit* immer gefordert, dass die Absicherung der großen sozialen Risiken krisenfest in vorgelagerten Sicherungssystemen vorzunehmen ist. Die Sozialhilfe könnte so auf ihre ursprünglichen Aufgaben zurückgeführt werden. Ein politisch konsensfähiger Weg dahin könnte in einem Teil über die aktuell laufende Diskussion über eine Grundsicherung für Kinder im Sinne eines einkommensorientierten Zuschlages zum Kindergeld führen. Im gemeinsamen Wort wurde gefordert: „Das Kindergeld und das Erziehungsgeld sind auch der Höhe nach so auszustatten, dass Kinder jedenfalls nicht die Ursache für Armut sein können und keine Familie auch in den niedrigeren Einkommensbereichen lediglich auf Grund der Tatsache, dass sie Kinder hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist.“ Ein nahe liegender Schritt wäre möglicherweise auch, das Kindergeld für alle Kinder auf 235 € monatlich anzuheben. Dies ist der Ausgleich, den Eltern, die dem Spitzensteuersatz unterliegen, seit Jahresbeginn erhalten.

<sup>1</sup> Die EKD und die Diakonie erstellen diese Position aufgrund ihres aus dem Evangelium abgeleiteten Auftrages zur Unterstützung von Menschen, die von Armut und Ausgrenzung bedroht sind. Die grundsätzlichen Aussagen stehen auf der Grundlage des gemeinsamen Wortes 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* – aus dem Jahr 1997, insbes. der Abschnitte 177 ff. Das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland ist Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege u.a. für 3.400 Sozialberatungsstellen, über 300 Beschäftigungs- und Qualifizierungseinrichtungen für Arbeitslose und weitere Projekte des 2. Arbeitsmarktes mit ca. 25.000 Beschäftigten sowie 9.500 Tagesstätten für Kinder mit ca. 540.000 Plätzen.

Die Ziele der aktuellen Debatte um eine Verbesserung der Integrationsmöglichkeiten in den Arbeitsmarkt werden von uns voll unterstützt. „Die anhaltende Massenarbeitslosigkeit ist ein gefährlicher Sprengstoff: im Leben der betroffenen Menschen und Familien, für die besonders belasteten Regionen, vor allem weite Teile Ostdeutschlands, für den sozialen Frieden. Ohne Überwindung der Massenarbeitslosigkeit gibt es auch keine zuverlässige Konsolidierung des Sozialstaats. Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit führt zu Einnahmeausfällen bei der Sozialversicherung und verursacht hohe Kosten vor allem im Rahmen der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe.“<sup>2</sup> „So lange die Erwerbsarbeit die existentielle Grundlage für die Sicherung des Lebensunterhalts, die soziale Integration und persönliche Entfaltung des Einzelnen ist, ist es die Aufgabe einer sozial verpflichteten und gerechten Wirtschaftsordnung, allen Frauen und Männern, die dies brauchen und wünschen, den Zugang und die Beteiligung an der Erwerbsarbeit zu eröffnen. Ihnen sollen die mit der Erwerbsarbeit verbundenen Chancen der Teilnahme, der sozialen Integration, der Existenzsicherung und der persönlichen Entfaltung eröffnet werden. Diese Verpflichtung richtet sich gleichermaßen an die Politik und die Tarifvertragsparteien, aber auch an die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern, die Bundesbank sowie die einzelnen Unternehmen und die Vielzahl der Einrichtungen, die als Träger von Beschäftigungsinitiativen in Frage kommen, nicht zuletzt an die Kirchen und ihre Wohlfahrtsverbände. Ohne einen breiten Grundkonsens in der Gesellschaft, ohne konzertierte Bemühungen, ohne ein gemeinsames Zusammenwirken der unterschiedlichen Verantwortungsträger kann es keine Fortschritte geben. Um deutlich mehr Arbeitslose in Beschäftigung zu bringen, gibt es keine einfachen und bequemen Lösungen. Es müssen mehrere und unterschiedliche Wege beschritten werden.“<sup>3</sup> Dazu gehören z.B. deutliche Verbesserungen im Bereich der Bildung, Investitionen in zukunftsorientierte und wettbewerbsfähige Arbeitsplätze, Kombilöhne, die Entlastung der Lohnnebenkosten, das Teilen von Erwerbsarbeit und nicht zuletzt die Förderung von Beschäftigungsinitiativen.

Die Sozialhilfe ist jedoch kein Instrument der Wirtschaftsförderung oder der Arbeitsmarktpolitik. Die Gewährung von Hilfen zur Arbeit nach dem Bundessozialhilfegesetz muss auch weiter am Einzelfall bzw. an den spezifischen Problemlagen bestimmter Personengruppen orientiert bleiben. Es geht hier bekanntermaßen nicht um die Gesamtheit der 2,69 Mio. Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger, sondern lediglich um max. 400.000 arbeitslose Personen, die mit unterschiedlichen Möglichkeiten und Defiziten ausgestattet sind. Insbesondere die Aufstockung oder die Absenkung von Leistungen, die alle Sozialhilfeberechtigten erhalten, kann deshalb keine Lösung für die ihre Arbeitsmarktprobleme sein. Für die besonderen Problemgruppen wie Personen mit Suchterkrankungen, Lernschwächen, geringer körperlicher und psychischer Belastbarkeit ist es u.E. vielmehr erforderlich, verstärkt Beschäftigungsinitiativen zu fördern und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen weiter auszubauen. Dadurch erhalten diese Menschen die Chance, sich in einer stark veränderten Arbeitswelt zurechtzufinden und beruflich neu einzusteigen.

„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.“<sup>4</sup>

Die Position der Evangelischen Kirche und der Diakonie zur Reform der Sozialhilfe orientiert sich an den Prinzipien der Gerechtigkeit, der Barmherzigkeit sowie dem Solidarprinzip und der Sozialpflichtigkeit des Eigentums.

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 Benachteiligten 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 wahr-

---

<sup>2</sup> *Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit* – Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland, 1997, Abschnitt 20

<sup>3</sup> Ebd., Abschnitt 168

<sup>4</sup> Ebd., Abschnitt 107

genommen 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.

Eine an diesen Prinzipien orientierte Politik der Armutsbekämpfung muss in der aktuellen Situation folgende Akzente setzen:

- Soziale Gerechtigkeit ist in der gegenwärtigen Situation vor allem als Befähigungs- und Zugangsgerechtigkeit zu konkretisieren: Erwerbslose müssen in die Lage versetzt werden, erwerbstätig zu werden. Menschen, die den Anforderungen des Arbeitsmarktes nur zum Teil gewachsen sind, müssen adäquaten Zugang erhalten.
- Die Chancen von Kindern und Jugendlichen sind unabhängig von der Beschäftigungslage und -politik langfristig zu sichern.
- Menschen, die nicht erwerbstätig sein können oder aus anderen Gründen keine ausreichenden Mittel besitzen, schuldet die Solidargemeinschaft das sozio-kulturelle Existenzminimum.
- Hilfen müssen sich am individuellen Bedarf orientieren.

Die Reform der Sozialhilfe muss 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). Die im Rahmen der europäischen Strategie zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung erstellten Nationalen Aktionspläne zur sozialen Integration sind auch in Zukunft in Verbindung mit der deutschen Armuts- und Reichtumsberichterstattung auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene ein wichtiges Instrument: Sie sollten die Lebenslagen benachteiligter oder von Ausgrenzung bedrohter Menschen – und damit auch das Ergebnis der sozialhilferechtlichen Regelungen und ihrer Praxis – verdeutlichen und zu einem ständigen Überprüfungsprozess der Wirksamkeit der Regelungen führen.

### **Regelsätze**

Während über die Reform der Sozialhilfe erst in der nächsten Legislaturperiode entschieden werden kann, muss bereits in den nächsten Wochen eine Entscheidung über die Anhebung der Regelsätze getroffen werden. Die Sozialhilfe soll den Hilfeberechtigten eine Lebensführung ermöglichen, bei der sie nicht sofort als arm erkannt werden und damit unter Ausgrenzungen zu leiden haben. Ihre Lebensführung soll sich in bestimmten Bereichen wie etwa der Ernährung, der Bekleidung und der Körperpflege nicht wesentlich zu anderen Personengruppen mit geringem Einkommen unterscheiden müssen. Nach diesen Grundsätzen wurde bis 1993 die Höhe der Regelsätze statistisch ermittelt. Ab dann wurden die Regelsätze zur Haushaltskonsolidierung gedeckelt. Die jetzt geltende Anbindung der Regelsatzentwicklung an die Rentenerhöhung berücksichtigt - zumindest bei einer so langen Dauer - diese aufgeführten Grundsätze zur Teilhabe nicht, zumal die Rentenentwicklung selbst unter dem deutlichen Druck zum Sparen steht.

Die Regelsätze müssen in ihrer Höhe und Entwicklung endlich wieder an ein verlässliches System gekoppelt werden. 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. Deshalb sollte so schnell wie möglich – und nicht erst in der Mitte oder gar am Ende der nächsten Legislaturperiode – das Statistikmodell aktualisiert und § 22 Abs. 3 BSGH wieder in Kraft gesetzt werden.

Da die Aufhebung der fixen Deckelung und damit ein Wiederinkrafttreten von § 22 Abs. 3 BSGH zum 1. Juli 2002 nicht mehr wahrscheinlich ist, sollten die Regelsätze in diesem Jahr um mehr als die absehbaren ca. 2,0 % (Rentenerhöhung) angehoben werden, zum einen um die zu niedrige Entwicklung der letzten Jahre zumindest geringfügig auszugleichen und zum anderen um die starken Preissteigerungen bei den Lebensmittelpreisen (5,3 % im Jahr 2001), die etwa die Hälfte des Regelsatzes ausmachen, abzufangen.

### **Eingliederung in das Sozialgesetzbuch**

Das Vorhaben der Eingliederung des Bundessozialhilfegesetzes in das Sozialgesetzbuch als SGB XIII wird von uns unterstützt. Dabei werden eine neue Systematik und eine modernere Sprache erforderlich sein, wie sie etwa in einem Entwurf aus einer Arbeitsgruppe des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge vorgeschlagen worden sind. Keinesfalls dürfen 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.

### **Schutz durch die Gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung**

Spätestens mit der Reform der Sozialhilfe – wenn möglich sogar früher – sollten endlich alle schutzbedürftigen Personen – darunter insbesondere alle Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen – sowohl in die Gesetzliche Kranken- als auch in die Pflegeversicherung aufgenommen werden. Ein Auftrag an den Gesetzgeber in dieser Hinsicht besteht nämlich immer noch durch das Gesundheitsstrukturgesetz, das bereits 1993 in Kraft getreten ist. Artikel 28 sah vor, dass Personen, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz erhalten, bereits ab dem 1.1.1997 in die Versicherungspflicht der Gesetzlichen Krankenversicherung einbezogen werden. Nach Angaben der Bundesregierung sind derzeit etwa 20 % der Sozialhilfeempfänger nicht Mitglied der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung. Die Umsetzung von Art. 28 des Gesundheitsstrukturgesetzes lässt leider bis heute auf sich warten.

Aus der Arbeit unserer Beratungsstellen für Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen und der Einrichtungen der gesundheitlichen und pflegerischen Hilfen vor Ort wissen wir, dass der diesen Personen verwehrt Zugang zur Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung oftmals sozial ausgrenzend wirkt, insbesondere indem

- Hemmschwellen zum Zugang zu Gesundheitsleistungen dadurch aufgebaut werden, dass den betroffenen Personen, anders als den normalen Versicherten, keine Krankenversicherungskarten zur Verfügung stehen und sie sich dadurch etwa beim Eintritt in die Arztpraxis sofort als Sozialhilfebezieher zu erkennen geben müssen,
- aufgrund des Nachrangprinzips der Sozialhilfe eine für den Betroffenen beschwerlichere Form der Leistungsbeantragung und -bewilligung stattfindet.

Es ist völlig unverständlich, dass die Gesetzliche Krankenversicherung und die Gesetzliche Pflegeversicherung, welche als Volksversicherungen mit der obligatorischen Mitgliedschaft schutzbedürftige Personengruppen vor großen Lebensrisiken absichern sollen, weiterhin einen Teil der besonders hilfsbedürftigen Menschen ausschließen. Aus unserer Sicht sprechen aktuell viele Argumente dafür, das Zugangsrecht und die Aufnahmeverpflichtung in der Kranken- und der Pflegeversicherung für bisher nicht versicherte Personen, darunter insbesondere Sozialhilfeempfänger und Menschen mit Behinderungen, gemeinsam neu zu ordnen. Mit einem solchen Schritt müssen nicht unbedingt Mehrausgaben verbunden sein, da diese Personen bereits heute über die Sozialhilfe gleichwertige Leistungen erhalten (sollten). Mit der Aufnahme in diese Zweige der Sozialversicherung wären die notwendigen Leistungen

- zum einen dem Instrument der Budgetierung innerhalb der GKV für die Kosten der Arznei-, Verband- und Hilfsmittel unterworfen und
- zum anderen den Prüfdiensten der Kranken- und Pflegekassen zugänglich.

Weiterhin ist darauf zu verweisen, dass die Krankenhilfe bei den Trägern der Sozialhilfe vielfach als sachfremde Aufgabe angesehen wird, auch weil die Mitarbeitenden bei den Sozialhilfeträgern nicht über die Ausbildung und das Instrumentarium der Mitarbeitenden bei den Kranken- und Pflegekassen verfügen.

Sollten sich die Träger der Sozialhilfe und die Kranken- und Pflegekassen weiterhin nicht auf einen angemessenen Beitrag einigen können, so liegt es an dem Gesetzgeber, diese Diskussion endlich durch eine normative Entscheidung zu beenden. Eine Empfehlung des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge über die Höhe des Beitrages liegt vor. Eine Interpretation der geltenden Rechtslage im Hinblick auf die Beitragshöhe hat das Bundessozialgericht in seinem Urteil vom 19.12.00 vorgelegt. Erneut betonte es in seiner Entscheidung, dass der Gesetzgeber in diesem Bereich klarstellend tätig werden sollte. In diesem Zusammenhang immer wieder angeführte Bedenken aus dem Bundesfinanzministerium im Hinblick auf die Höhe des Steuergrundfreibetrages sollten unmittelbar öffentlich diskutiert oder endgültig zurückgezogen werden.

## II.

### (1) Weiterentwicklung der Sozialhilfe

#### a) Pauschalierung

Das Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland hat seit dem Beginn der Diskussion um eine weitergehende Pauschalierung immer eine differenzierte Haltung eingenommen. Es war bereits früher sinnvoll, bestimmte Geldleistungen der Sozialhilfe als Pauschale zusammenzufassen. Auch die Regelsätze nach § 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 auszahlend, wie dies z.B. mit der sog. Bekleidungs pauschale in vielen Kommunen auch vor der Einfügung von § 101a BSHG üblich gewesen ist.

Eine solche Pauschale muss aber den Kriterien der Angemessenheit und der Nachvollziehbarkeit entsprechen. D.h., dass sie erstens von der Höhe her 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. Nicht pauschaliert werden sollten vor allem solche Teilleistungen, die bei den Hilfeberechtigten entweder in äußerst unterschiedlichen Höhen oder – insbesondere bei höheren Anschaffungswerten – nur in unregelmäßigen Zeitabständen vorkommen. Völlig sinnlos erscheint es uns deshalb, wenn etwa in einem der Modellprojekte mtl. Pauschalen für Hochzeitsfeier und Trauringe in Höhe von 7 Cent gezahlt werden. Nach 50 Jahren Sozialhilfebezug hätte man dann 42 € zusammen. Hier wären Einmalpauschalen (z.B. auch zur Einschulung), die auch den o.g. Kriterien entsprechen müssen, der einzig richtige Weg. Diese wären dann auch vor den Verwaltungsgerichten überprüfbar, was bei „Gesamtpauschalen“ äußerst schwierig ist und damit zu deutlichen Nachteilen bei den Hilfeberechtigten führt.

Zu Beginn der Experimentierphase nach § 101a BSHG hat das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland die beigefügte Position zu einer Musterverordnung, wie sie dann in ähnlicher Form in den Ländern als Rechtsgrundlage beschlossen worden ist, abgegeben. Nahezu alle Inhalte gelten heute noch und müssen bei der Auswertung der Experimentierphase bedacht werden. Als Zwischenfazit der Experimentierphase ist aus unserer Sicht Folgendes festzuhalten:

- Die Möglichkeiten, mit Pauschalen gemäß § 101a BSHG zu experimentieren, wurden nur von 29 Kommunen (Stand Okt. 2001) genutzt. In manchen Bundesländern beteiligt sich überhaupt keine Kommune. In den neuen Bundesländern lediglich der Kreis Anhalt-Zerbst! Damit bestehen bereits jetzt Zweifel an der Übertragbarkeit der einzelnen örtlichen Ergebnisse auf das gesamte Bundesgebiet.
- Eine offene Diskussion über die Beteiligung hat vielerorts nur im Grundsätzlichen stattgefunden. Insbesondere Festlegungen zu den Höhen der jeweiligen Pauschalen, zu ihrer Berechnung und zum einzubeziehenden Personenkreis sind oftmals eher als interne Entscheidungen der Sozialhilfeträger vorgenommen worden. Dabei ist die Höhe der Pauschalen im Regelfall an örtliche „Erfahrungen“ angelehnt. Eine transparente Überprüfung der Höhe der Pauschalen auf ihre Angemessenheit und Nachvollziehbarkeit – etwa anhand der EVS – ist nicht bekannt. Stutzig macht etwa, wenn die monatliche Gesamtpauschale für „Bekleidung, Haushaltsbedarf ohne Möbel, Renovierung, Elektrogeräte, Feierlichkeiten usw.“ in einem Modellprojekt niedriger ist als die reine Bekleidungs pauschale bei mehreren anderen Trägern, die nicht nach § 101a BSHG pauschalieren. Dies muss vor dem Hintergrund betrachtet werden, dass für viele Kommunen die Einführung weitergehender Pauschalen mit Sparzielen verbunden ist und dass derzeit ein „Benchmarking“ unter einigen Sozialhilfeträgern darüber durchgeführt wird, welches die geringste Höhe einer Bekleidungs pauschale ist, die vor einem Verwaltungsgericht bestand hatte.
- Bescheide an die Sozialhilfeempfänger suggerieren, dass mit den Pauschalen sämtliche bisher gewährten einmaligen Beihilfen (für bestimmte Bedarfsgruppen wie Bekleidung oder Haushaltsgegenstände) abgegolten sind und es daher – selbst bei vorhandenem Bedarf – nicht mehr möglich sei, zusätzliche Beihilfeanträge zu stellen. Eine solche Praxis ist rechtlich nicht korrekt. Außerdem muss befürchtet werden, dass in der Evaluation fehlende Anträge auf zusätzliche Beihilfen als Bestätigung für die Zufriedenheit der Hilfeempfänger mit der Höhe der Pauschalen gewertet werden.

- Es sind aus den Modellprojekten noch keine positiven Erfahrungen bekannt geworden, nach denen es Sozialhilfeempfängern und -empfängerinnen gelungen wäre, ausreichende Rücklagen aus den Pauschalen für größere Anschaffungen zu bilden. Dies geht nicht zuletzt auf die gedeckelten Regelsätze zurück, wäre aber eine unverzichtbare Voraussetzung dafür, dass das System „weitergehender Pauschalen“ sich bewähren kann. Ebenso liegen uns noch keine Berichte über die Verbesserung der Auswegberatung vor – vermutlich weil die Mitarbeitenden in den Sozialämtern mit den notwendigen Regelungen bei der Einführung der Pauschalen ausgelastet sind.
- Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege und die Betroffenenorganisationen sind auf der Bundesebene nicht und auf der Länderebene nur vereinzelt in die Evaluation einbezogen, obwohl ein transparentes Verfahren bei der Einfügung von § 101a in das BSHG der Wille des Gesetzgebers war.
- Auf bestimmte Personengruppen wie Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten (suchtkranke, obdachlose, überschuldete Menschen o.ä.) werden die Regelungen zur Pauschalierung in den Modellprojekten sinnvollerweise nicht angewandt. Deshalb dürfen die Ergebnisse der Experimentierphase keinesfalls ohne weitere Prüfung auf alle Hilfeberechtigten übertragen werden.
- Seit der Einführung der Experimentiermöglichkeiten bestehen gravierende inhaltliche und rechtliche Probleme, auf die wir bereits frühzeitig hingewiesen haben. (siehe Anlage)

## b) Konzeption des Regelsatzbemessungssystems

Wir können die wesentlichen Inhalte des Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz nicht mittragen und möchten unsere Position wie folgt zusammenfassen:

- Auf der Grundlage unseres Auftrages zur Verminderung von Not und Ausgrenzung setzen wir uns für eine dringend nötige empirische Überprüfung der Regelsätze und der einmaligen Leistungen auf der Basis eines anerkannten statistischen Bemessungssystems ein und fordern die Rückkehr zu Leistungen, die einen festgestellten Bedarf wirklich decken.
- Nicht nur die Bestimmung des sozialhilferechtlichen, sondern auch die des steuerrechtlichen Existenzminimums muss – nicht zuletzt nach der Meinung des Bundesverfassungsgerichts – auf einer empirisch verlässlichen Datengrundlage beruhen. Es sollte nicht der Verdacht der politisch willkürlichen Einflussnahme aufkommen.
- Eine weitere Anbindung der Regelsatzentwicklung an die Entwicklung der Renten über einen solch langen Zeitraum wird für falsch gehalten, da die Rentenentwicklung – wie in dieser Legislaturperiode zu erkennen war – nicht mehr ohne Einschränkungen als Maßstab der Entwicklung des gesellschaftlichen Wohlstandes dienen kann und der kurzfristigen politischen Einflussnahme unterliegt. Sollte keine Änderung des vorgeschlagenen Festlegungsverfahrens eine Mehrheit finden, so sollte wenigstens eine jährliche „Mindestanhebung“ (z.B. in Höhe der Preisentwicklung) eingeführt werden.
- Wenn es auch bei Wiedereinführung des Statistikmodells nicht zu übersehende Probleme mit der Ableitung aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe gäbe und nicht sofort ein Eckregelsatz festgelegt werden könnte, so gibt es doch deutliche Anzeichen (Entwicklung der Preise bei Lebensmitteln und der z.T. regelsatzrelevanten Haushaltsenergie) dafür, dass bereits bei den derzeitigen Regelsätzen ein „Nachholbedarf“ besteht. Auf diesen sollte in dem Gesetzentwurf eingegangen werden.
- Auch Sozialhilfe empfangende Familien sollten von der Verbesserung der Einkommenssituation aufgrund der steuerlichen Entlastungen für Familien und der Kindergelderhöhung in den Jahren 1997, 1999 und 2002 profitieren. Weiterhin sollte die Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur genaueren Bestimmung des Existenzminimums für Kinder nicht blockiert werden.
- Eine Vermischung der Entwicklung der jetzt gültigen Regelsatzinhalte mit den Ergebnissen aus den Modellprojekten nach § 101 a BSHG erscheint kontraindiziert, da die uns bekannt gewordenen Modellprojekte der Sozialhilfeträger bisher nur solche Pauschalen für „einmalige Leistungen“ nach § 21 BSHG bzw. Bestandteile der Unterkunftskosten beinhalten. Die Probleme aus der Rechtsprechung zur Abgrenzung von laufenden und einmaligen Leistungen lassen sich nur dann klären, wenn man auch in diesen Punkten zu empirisch verlässlichen Verbrauchsbeobachtungen kommt. Verlässlichere Daten sind dazu eher der EVS als den Modellvorhaben zu entnehmen.

**Ausgangslage:**

Die Ministerpräsidenten der Bundesländer haben sich im Oktober 1989 nach langwierigen und schwierigen Vorarbeiten auf ein Bedarfsbemessungssystem für die Regelsätze nach § 22 BSHG, das sog. Statistikmodell, geeinigt. Die Leistungen für regelmäßig wiederkehrende Bedarfe sollten sich damit nach den durchschnittlichen „regelsatzrelevanten“ Ausgaben und am Verbrauchsverhalten von Haushalten knapp oberhalb der Sozialhilfeschwelle richten. Als Datengrundlage für die Berechnung wurde die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes bestimmt.

Kurz darauf führte eine Verdeutlichung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum steuerlichen Existenzminimum dazu, dass die Höhe der Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt, wovon die Regelsätze einen erheblichen Teil ausmachen, als Grundlage für die Berechnung des steuerlichen Existenzminimums herangezogen wurden.<sup>5</sup>

Noch vor der endgültigen Einführung aller notwendigen Komponenten des Statistikmodells wurde die empirisch ableitbare Weiterentwicklung der Regelsätze durch Art. 7 Nr. 7 des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG vom 23. Juni 1993) wieder außer Kraft gesetzt. Mit diesem Gesetz und dem 2. Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (SKWPG) aus 1994 wurden die Regelsätze der Sozialhilfe „gedeckelt“. Diese Deckelung sollte nach Ansicht der Bundesregierung *„eine vorübergehende Beschränkung der jährlichen Regelsatzerhöhung“*<sup>6</sup> bewirken und damit zu erheblichen Kosteneinsparungen bei den Sozialhilfeträgern führen. Gleichzeitig wurde aber auch der Druck auf die Erhöhung des steuerlichen Existenzminimums gebremst.

Noch in der Begründung des Gesetzentwurfes zum 2. SKWPG wurde davon ausgegangen, dass für *„die Zeit ab dem 1. Juli 1996 ... uneingeschränkt zum Verfahren nach § 22 Abs. 3 BSHG zurückgekehrt werden“* muss.<sup>7</sup>

Mit dem Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts vom 23.7.1996 sollte eine Revision dieser Regelungen angestoßen werden. Mit diesem Gesetz wurden insbesondere die Absätze 2 – 5 von § 22 BSHG so gestaltet, wie sie heute noch bestehen. Die damalige Bundesregierung war sich im Klaren darüber, dass die Festlegung der Regelsätze (und der einmaligen Leistungen nach § 21) nach Möglichkeit an ein sich selbst regulierendes System angehängt und nicht mehr von der Tagespolitik abhängig werden sollte:

*„Die Deckung des Bedarfs bei der Hilfe zum Lebensunterhalt war, verstärkt in den letzten Jahren, vielfach von situationsbedingten, insbesondere haushaltsbedingten Anpassungen abhängig. Dies gilt im Bezug auf die Regelsätze und die einmaligen Leistungen für Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen. Eindeutigere und verstetigte Feststellungs- und Bemessungssysteme für die Regelsätze sowie einheitlichere Maßstäbe für einmalige Leistungen wären für die Träger der Sozialhilfe wie für die Hilfeempfänger durchschaubarer und akzeptierbarer. Sie würden gleichzeitig den Verwaltungsaufwand beträchtlich reduzieren.“*<sup>8</sup>

Bis zur Neufestsetzung der Regelsätze zum 1. Juli 1999 wurde im ersten Jahr eine einprozentige Erhöhung und für die Jahre 97 und 98 eine Anpassung an die Rentenentwicklung beschlossen.

Das federführende Bundesministerium arbeitete ab diesem Zeitpunkt an der durch § 22 Abs. 3 BSHG geforderten Neubestimmung der Regelsatzbemessung. Dazu wurden u. a. eine Reihe von Gutachten in Auftrag gegeben. Zu einer öffentlichen Diskussion der Ergebnisse der Gutachten kam es vor der Bundestagswahl 1998 nicht mehr, obwohl dies von vielen Seiten u. a. von uns gefordert worden ist. Kurz nach der Bundestagswahl war absehbar, dass eine Neufestsetzung für ein Regelsatzsystem zum 1. Juli 1999 zeitlich nicht mehr möglich war. Die SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben deshalb in ihrer Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 zu diesen Punkten Folgendes festgelegt:

*„Die 1999 auslaufende Übergangsregelung unter Anpassung der Sozialhilferegelsätze wird um zwei Jahre verlängert. Darüber hinaus wird die neue Bundesregierung ein Gutachten über die Möglichkeiten der Sicherung einer verlässlichen empirischen Datenbasis in Auftrag geben. Ziel dabei ist es, die Bedarfsgerechtigkeit der Regelsätze – insbesondere der der Kinder – zu überprüfen und weiterzuentwickeln.“*

<sup>5</sup> BVerfG, Beschluss vom 25.9.1992

<sup>6</sup> Bundestagsdrucksache 13/2440, S. 16

<sup>7</sup> Bundestagsdrucksache 12/5510

<sup>8</sup> Bundestagsdrucksache 13/2440

Dies wurde mit dem Siebten Gesetzes zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes umgesetzt und wie folgt begründet:

*„§ 22 Abs. 6 koppelt – ohne Berücksichtigung der Veränderung der Belastung bei Renten – für eine Übergangszeit bis einschließlich Juni 1999 die Erhöhung der Regelsätze an die Entwicklung der Renten in den alten Bundesländern. Da sich gezeigt hat, daß die für die Umsetzung des komplexen Bemessungssystems nach § 22 Abs. 3 und 4 erforderlichen Regelungen in der Regelsatzverordnung einer längeren Vorbereitungszeit bedürfen, soll die Übergangsregelung für die Bemessung der Regelsätze um zwei Jahre verlängert werden. Die Verlängerung ermöglicht zudem eine gründliche Erörterung neuer Regelungen mit den Beteiligten.“*

Mit dem Gesetz zur Änderung des Wohngeldgesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1999, das der Haushaltssanierung diene, wurde eine weitere Anbindung an die Rentenentwicklung bis zum 30.6.2002 beschlossen.<sup>9</sup> Einsparungen aus dieser Deckelung wurden nur bis zum Jahr 2002 eingeplant.<sup>10</sup>

Erst im Jahr 1999 wurde ein offizieller Dialog insbesondere über die Ergebnisse der o.g. Gutachten, aber auch über andere vorhandene Rahmenbedingungen wie etwa die ersten Modellvorhaben für eine weitergehende Pauschalierung der HLU-Leistungen mit den Wohlfahrtsverbänden und anderen beteiligten Verbänden geführt. Dieser Dialog wurde „ergebnisoffen“ beendet. Aus dem BMA wurde darauf verwiesen, dass es für notwendig gehalten wurde, einige wichtige Daten noch einmal mit den Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998, deren Ergebnisse erst nach und nach zugänglich wurden, zu überprüfen. Zu Beginn des Jahres 2001 wurde dann festgestellt, dass die EVS 1998 in nicht unwesentlichen Positionen von der EVS der Jahre 1983, 1993 und 1998 abgewichen und damit keine vollständige Vergleichbarkeit mehr gegeben sei.

Bewertung des Gesetzentwurfs im Einzelnen:

Zu § 18 BSHG

Die Verlängerung der Frist in § 18 Abs. 5 Satz 4 erscheint unproblematisch. Viele Kommunen beraten in Zusammenarbeit mit den örtlichen Arbeitsämtern über Formen, wie Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger besser in den ersten und zweiten Arbeitsmarkt integriert werden können und führen entsprechende Projekte durch. Die Gewährung von finanziellen Anreizen für die Hilfeempfänger ist eine Komponente aus den Maßnahmen zur Erreichung der angestrebten Ziele. Es ist aber daran zu erinnern, dass die Sätze 2 und 3 aus § 18 Abs. 5, auf die sich die befristete Regelung in Satz 4 bezieht, lediglich Kann-Regelungen enthalten, die eher als Aufruf zu einem äußerst flexiblen Umgang denn als Vorschrift zu interpretieren sind. Selbst wenn die Übergangsvorschriften nicht verlängert würden, wäre es den Trägern der Sozialhilfe auch nicht verboten würde, vergleichbare finanzielle Anreize an die Hilfeempfänger mit dem Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt zu geben.

Zu § 22 BSHG

Die Bundesregierung hat spätestens seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Reform der Sozialhilfe vom 23.7.1996 den Auftrag, die bisherige Bemessung der Regelsätze nach dem Statistikmodell gemäß der Vorgaben in § 22 BSHG zu reformieren. Fakt ist, dass auch nach fünf Jahren kein greifbares Ergebnis vorge-wiesen werden kann. Vielmehr besteht der Eindruck, dass vor allem aufgrund der Auswirkungen auf das steuerliche Existenzminimum seitens der Bundesregierung eine große Zurückhaltung in Bezug auf die Umsetzung dieses Auftrags besteht und dass seitens des Bundestages die Kontrolle der Bundesregierung bisher nahezu nur durch die Opposition wahrzunehmen versucht wird.

Eine Verlängerung der Übergangsregelung in § 22 Abs. 6 Satz 2 um weitere drei Jahre wird entschieden abgelehnt. Die Diakonie und die Evangelische Kirche in Deutschland haben „Deckelungen“ bei der Regelsatzgestaltung in den letzten Jahren widersprochen.<sup>11</sup> Uns ging es dabei nicht in erster Linie um höhere

<sup>9</sup> „Zum 1. Juli 2000 und zum 1. Juli 2001 erhöhen sich die Regelsätze um den Vomhundertsatz, um den sich der aktuelle Rentenwert in der gesetzlichen Rentenversicherung verändert.“

<sup>10</sup> Bundestags-Drucksache 14/1523, S.166

<sup>11</sup> U.a. im 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) wurde betont, dass die „Sozialhilferegelsätze... nicht ‚eingefro-

Leistungen, obwohl diese angesichts der Sparprogramme der letzten Jahre nicht unangemessen wären, sondern um die (Wieder-) Einführung eines für alle transparenten Bemessungssystems. Selbst die Bundesregierung und der Gesetzgeber haben ein Abweichen von einem empirisch sich selbst regulierenden System als Fehler bezeichnet, der nur aufgrund der prekären Situation in den öffentlichen Haushalten befristet als gerechtfertigt einzuordnen ist. Außerdem wurde die Notwendigkeit betont, bald zu einem anerkannten Bemessungssystem für die Regelsätze zurückzufinden. Die Neuformulierung der Absätze 2 bis 5 in § 22 BSHG durch das Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts 1996 diene der Verdeutlichung dieses Zieles.

Konnte die Bundesregierung noch vor einigen Jahren damit argumentieren, dass bestimmte Kostensteigerungen in einzelnen Ausgabebereichen unter den pauschalen Erhöhungswerten für die Regelsätze lagen und der Kostenanstieg für Mieten durch die vollständige Übernahme angemessener Unterkunftskosten aufgefangen wird, so kann dies insbesondere für dieses Jahr nicht mehr gelten. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes lagen in einzelnen Monaten des Jahres 2001 die höchsten Jahressteigerungsraten des Preisindex für die Lebenshaltung der privaten Haushalte seit 1994 vor. Besonders hohe Veränderungsdaten gab es mit zwischen + 3,9 % und + 7,5 % bei den Nahrungsmitteln und zwischen + 13,8 % und + 15,8 % bei der Haushaltsenergie (die zu einem Teil auch zum Regelsatz zu zählen ist). Dem gegenüber steht eine Regelsatzerhöhung zum 1.7.2001 um 1,9 %. Zwar würden die Regelsätze weder nach dem außer Kraft gesetzten Statistikmodell noch nach einem vergleichbaren Modell, das § 22 Abs. 3 BSHG entspricht, unmittelbar dem Preisindex folgen. Es bestünde jedoch ein zumindest mittelbarer Zusammenhang, da die Lebenshaltungskosten bei der Bemessung der Regelsätze zwingend berücksichtigt werden müssen.

Die Deckelungsregelungen aus den Jahren 93, 94 und 2000 wiesen in ihren Begründungen explizit auf die zu erzielenden Einsparungen – zu Ungunsten der Hilfeberechtigten – hin. Sozialhilfeberechtigte Personen sind darüber meist gut informiert. Von den Mitarbeitenden unserer Dienste und Einrichtungen vor Ort sowie aus den evangelischen Kirchengemeinden wird berichtet, dass Klagen über eine unzureichende Höhe der finanziellen Unterstützung und das Gefühl des Ausgegrenztwerdens unter den Hilfeberechtigten zunehmen. Die weitere Deckelung der Regelsätze der Sozialhilfe wird insbesondere etwa im Vergleich mit der beschlossenen Senkung des Spitzensteuersatzes als sozial ungerecht empfunden. Die Erklärung einer Logik innerhalb der Gesetzgebung kann in diesem Feld – im Gegensatz zu anderen Sozialleistungsansprüchen – durch unsere Beraterinnen und Berater nicht geleistet werden.

Die Umstellung bei der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) kann eine Verlängerung der Übergangsfrist allenfalls um ein Jahr begründen. Aber auch hier muss angemerkt werden, dass ab dem Zeitpunkt der Feststellung dieser statistischen Probleme bei einem entschiedenen politischen Willen zeitlich noch die Möglichkeit einer adäquaten Bearbeitung geblieben wäre, so dass bei einer grundsätzlichen Beibehaltung des Statistikmodells ein „Wiedereintritt“ in eine § 22 Abs. 3 berücksichtigende Festlegung der Regelsätze zum 1. Juli 2002 durchaus möglich gewesen wäre. Da auch hier normative Neufestlegungen notwendig gewesen wären, hätte man auch zu große finanzielle Sprünge vermeiden können.

Wenig überzeugend ist auch die Begründung für die weitere Deckelung mit dem Hinweis auf die Auswertung der Modellvorhaben nach § 101 a BSHG. Der Hinweis auf die noch nicht abgeschlossenen Versuche der Pauschalierung von die Regelsätze ergänzenden Beihilfen kann nicht zur Begründung der zeitlichen Verschiebung benutzt werden. Bei der Pauschalierung geht es nur um die verwaltungstechnische Handhabung. Die Pauschalierung ist keine fundierte Begründung des sozio-kulturellen Existenzminimums, sondern setzt dessen Festlegung z.B. anhand der Daten aus der EVS 1998 voraus. Einige Modellvorhaben sind entgegen der Absicht des Gesetzgebers stärker auf Kosteneinsparungen als auf eine Weiterentwicklung der Hilfeleistung ausgelegt. Außerdem sind viele der Modellvorhaben erst in den letzten Monaten angelaufen. Eine Auswertung wird deshalb erst für Ende 2003 wahrscheinlich. Diese muss jedoch noch sozialwissenschaftlich, juristisch, ökonomisch und sozialpolitisch diskutiert werden, bevor ein Gesetzentwurf einschließlich eines Entwurfs zur Änderung der Regelsatzverordnung eingebracht werden kann, der – bei dieser Materie erfahrungsgemäß nicht unumstritten – auch noch einige Monate für den Gesetzgebungsprozess in Bundestag und Bundesrat benötigt. Bis die Länder und die Träger der Sozialhilfe einen solches Gesetz noch umsetzen können, müssen auch noch mindestens weitere Monate eingeplant werden. Deshalb ist zu befürchten, dass die vorgesehene Frist erneut nicht eingehalten werden kann.

---

ren<sup>1</sup> werden (sollten), weil damit nicht nur reale Kürzungen des Existenzminimums verbunden sind, sondern (wegen der damit verbundenen Rückwirkungen auf den Familienlastenausgleich) auch die Familien benachteiligt werden.“ (Randziffer 181)

Große Bedenken bestehen insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen einer weiteren Deckelung auf die Situation von Sozialhilfe empfangender Familien. 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.<sup>12</sup> Eine starre Deckelung des Bedarfs im Regelsatz und die Hoffnung auf eine einmalige Bestimmung dessen, was zu „einmaligen Bedarfen“ zu rechnen ist, berücksichtigt weder die Verbesserungen der finanziellen Situation der Familien auch knapp oberhalb der Sozialhilfeschwelle noch die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte der letzten Jahre, die sich (etwa in den Entscheidungen zur Gewährung von Fahrradhelmen oder Kosten für Klassenfahrten) sehr genau an der aktuellen Lebenssituation orientiert und mit ihren Entscheidungen die gesellschaftliche Teilhabe für Kinder aus einkommensschwachen Familien oftmals erst ermöglicht.

zu § 76 BSHG

Bei der ersten Stufe der steuerlichen Entlastung von Familien gab es einen breiten gesellschaftlichen Konsens, der nicht zuletzt von Bundeskanzler Schröder unterstützt wurde, dass entgegen der Systematik im Bundessozialhilfegesetz, wonach Kindergeld zu 100 % als vorrangiges Einkommen angerechnet wird, auch Sozialhilfe empfangende Familien von der Kindergelderhöhung profitieren sollten. Die Beibehaltung dieser Bestimmung ist das Mindeste, was erwartet werden darf.

## **(2) Aktivierende Instrumente, Integration in den Arbeitsmarkt**

### **a) Personenbezogene Dienstleistungen in der Sozialhilfe – Hilfen zur Überwindung persönlicher Notlagen**

Bei der Überwindung und im Umgang mit sozialen Notlagen spielen personenbezogene Dienstleistungen – insbesondere durch Beratung und Assistenz – eine zentrale Rolle. Sie müssen mehr als heute den Problemlagen angepasst werden. Es geht im Wesentlichen um den Zugang zu Rechten und angepassten Leistungen. Dabei ist der Grundsatz der Subsidiarität zu achten, zu dem auch gesetzliche Rahmenbedingungen gehören, die es den verschiedenartigen Akteuren ermöglichen effiziente Dienste anzubieten.

Handlungsbedarf im Hinblick auf die Verbesserung der Sach- und Dienstleistungen, die soziale Ausgrenzung vermeiden bzw. überwinden helfen sollen, sehen wir vorrangig in folgenden Punkten:

1. Es muss besser als jetzt sichergestellt werden, dass notwendige Leistungen in zeitgemäßer Weise, umfassend und schnell durchgeführt werden und der Zugang zu ihnen möglichst einfach ist (SGB I §17 Abs. 1 Nr. 1 + 3), vor allem weil viele Betroffene ihnen zustehende Rechte nicht verwirklichen;<sup>13</sup>
2. Die Hilfen, die im engen Zusammenhang mit der hauptsächlichen Problemlage stehen, müssen (nur) durch einen Leistungsträger verantwortet werden („Hilfe aus einer Hand“);

<sup>12</sup> BVerfG, Beschluss vom 10.11.1998

<sup>13</sup> Als eine der gravierendsten Ausprägungen der Nicht-Inanspruchnahme von Rechten ist die „verdeckte Armut“, also das Leben unterhalb der Sozialhilfeschwelle zu nennen. Nach Erkenntnissen von Caritas und Diakonie kamen z.B. 1996 in Ostdeutschland auf 10 Sozialhilfeempfänger 17 verdeckte Arme.

3. Es muss besser als jetzt sichergestellt werden, dass die zur Ausführung von Sozialleistungen erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen (SGB I §17 Abs. 1 Nr. 2) insbesondere unter Berücksichtigung der Auswirkungen der sog. Ökonomisierung von sozialen Dienstleistungen mit dem Ziel der Kosteneinsparung sowie dem Recht des Einzelnen, unter verschiedenen wertorientierten Angeboten zu wählen;
4. Lücken im Hilfesystem müssen geschlossen und Rechtsansprüche angeglichen werden (gleiche Leistung für gleichartig Betroffene).

Insbesondere sind aus unserer Sicht im Rahmen der Reform der Sozialhilfe folgende Aspekte wichtig:

Es müssen dringend Maßnahmen ergriffen werden, um die Wohnraumversorgung von Haushalten mit Zugangsschwierigkeiten am allgemeinen Wohnungsmarkt sicherzustellen. Die Kommunen als Sozialhilfeträger sind verpflichtet, bei Anspruchsberechtigten die Kosten für eine Unterkunft zu übernehmen. Dies bedeutet bei herrschender Rechtsprechung jedoch nicht, dass sie ggf. eine Unterkunft bzw. Wohnung zur Verfügung stellen müssen. In einer angespannten Situation des Wohnungsmarktes führt dies bei Personen in besonderen sozialen Schwierigkeiten und anderen Menschen mit Zugangsschwierigkeiten am allgemeinen Wohnungsmarkt zu einer faktischen Unter- oder gar Nichtversorgung.

Nach wie vor stellt die Übernahme von Mietrückständen eher eine Ausnahme dar. Die Vorschrift im §15a BSHG sollte daher von einer „Soll“-Bestimmung in eine „Muss“-Vorschrift umgewandelt werden. Die Erfahrung hat gezeigt, dass Sozialhilfeträger ihren Ermessensspielraum vor allem bei alleinstehenden Personen zu Lasten der Betroffenen nutzen und so die Wohnungslosigkeit dieser Menschen nicht im möglichen Umfang verhindert wird.

Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten haben oft erschwerten Zugang zur Justiz oder scheuen diesen aus persönlichen Gründen. Für sie soll deshalb ein besonderes Klagerecht der Verbände eingeführt werden.

Die heutige Anzahl von Schuldnerberatungsstellen ist nach allgemeiner Auffassung bei weitem nicht befriedigend. Etwa ein Viertel der Schuldnerberatungsstellen gehört der Diakonie an und wird zu einem beträchtlichen Teil aus Eigenmitteln finanziert. Ihre Finanzierungssituation ist so prekär, dass eine beträchtliche Anzahl von ihnen nicht dauerhaft weiterbestehen kann, wenn die Rahmenbedingungen ihrer Arbeit nicht verbessert werden. 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.

#### **b) Soziale Dienstleistungen (Kinderbetreuung etc.)**

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. 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.

Die Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Leistungsträgern und den frei-gemeinnützigen Leistungsanbietern hat sich in den letzten Jahren nicht zuletzt aufgrund der Veränderungen in § 93 ff. BSHG verändert. Es bestehen beiderseitige Bemühungen, die Bedingungen der Erbringung von Leistungen in Einrichtungen und Diensten sowie deren Finanzierung auf Bundes- und Landesebene in Vereinbarungen niederzulegen sowie genauer zu bestimmen. Die mit den letzten Gesetzesänderungen angestrebten Ziele (v.a. die Weiterentwicklung und Konkretisierung des Finanzierungssystems, Transparenz und Vergleichbarkeit der Leistungen) sind jedoch bei weitem noch nicht erreicht. Aus der Sicht der Diakonie entstehen aufgrund einer Verweigerungshaltung der Sozialhilfeträger zur Zeit in mehreren Bundesländern Schwierigkeiten, auf Einrichtungsebene die vom Gesetz geforderten Leistungsvereinbarungen abzuschließen. Entsprechende Leistungsvereinbarungen stellen jedoch eine Voraussetzung für Vergütungsvereinbarungen dar. Im Gegensatz zu den Vergütungsvereinbarungen sind – im Unterschied zu anderen Gesetzen – Leistungsvereinbarungen nach dem BSHG nicht schiedsstellenfähig. Im Zuge einer Novellierung des BSHG ist deshalb dringend notwendig, eine Schiedsstellenfähigkeit von Leistungsvereinbarungen in § 93b Abs. 1 Satz 2 BSHG zu verankern. Eine eindeutige Klarstellung ist darüber hinaus auch bezüglich der Einbeziehung des ambulanten Bereichs in die Regelungen der §§ 93 ff. BSHG erforderlich.

### **Kinderbetreuung**

Insbesondere der erste Nationale Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung hat im vergangenen Jahr die Notwendigkeit einer Verbesserung der Unterstützung von Familien durch Betreuung deutlich gemacht. Gravierende Lücken bestehen insbesondere bei den Angeboten für Kinder unter drei Jahren und für Kinder, die die Grundschule besuchen. Ebenso deutlich wurde, dass auch im Sinne einer Armutsprävention sowohl die schulischen als auch die außerschulischen Bildungsangebote verbessert und in ein Gesamtkonzept mit den Betreuungsangeboten gestellt werden müssen. Aufgrund der im Grundgesetz festgelegten unterschiedlichen Kompetenzen kann durch eine alleinige Gesetzgebung des Bundes kein aufeinander abgestimmtes Angebot entstehen. Deshalb ist ein zeitnaher föderativer Gipfel unter Beteiligung von Bund, Ländern, Kommunen sowie den Trägern der Betreuungsangebote unerlässlich. Auf diesem sollten gemeinsame Ziele sowie Absprachen über die Finanzierung und verbindliche Umsetzungsstufen festgelegt werden.

Ein abgestimmtes Konzept, in dessen Mittelpunkt das Wohl der Kinder steht, wird dann auch Familien in Notlagen helfen, aus eigenen Kräften diese Notlage zu überwinden, indem durch die Verbesserung der Kinderbetreuung Hemmnisse zur Aufnahme von Erwerbstätigkeit abgebaut werden. Insbesondere die 330.000 sozialhilfebeziehenden allein Erziehenden, aber auch „vollständige“ Familien, in denen ein Elternteil nicht oder nur zu einem geringen Teil erwerbstätig ist, können durch die Aufnahme bzw. Erweiterung ihrer Erwerbstätigkeit ihre soziale Situation deutlich verbessern. Es handelt sich dabei zumeist um Frauen, die zu einem hohen Anteil über eine berufliche Qualifikation und damit über gute Voraussetzungen für eine rasche Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt (in Regionen mit Arbeitsplatzangeboten!) verfügen. Voraussetzung für eine Aufnahme der Erwerbstätigkeit ist und bleibt jedoch, dass die Angebote der Kinderbetreuung mit den Ansprüchen der Arbeitgeber an die Ausfüllung des Arbeitsplatzes in Übereinstimmung stehen. Schichtarbeit, Arbeit an unterschiedlichen Einsatzstellen oder in weiter Entfernung vom Wohnort sind auch weiterhin kaum mit den bestehenden Konzepten für Kindertagesstätten in Übereinstimmung zu bringen. Neben dem Gesetzgeber sind deshalb auch die Verbände der Arbeitgeber und die Gewerkschaften gefordert, die Bedingungen für Erwerbsarbeit besser mit den Anforderungen, die eine Familie stellt, in Übereinstimmung zu bringen.

Der Ausbau der Tageseinrichtungen für Kinder ist insbesondere für Kinder unter drei Jahren und Schulkin-der zwingend voranzutreiben. Dafür sind zusätzliche Finanzmittel nötig, die nicht allein den Ländern und Kommunen und erst recht nicht den Eltern aufgebürdet werden dürfen. Zur Zeit liegt die Anzahl der Plätze für Kinder unter drei Jahren in den alten Bundesländern noch deutlich unter der Zahl der berufstätigen Frauen, die Kinder in diesem Alter haben. Das Platzangebot für Kinder im Kindergartenalter ist durch den Rechtsanspruch gesichert, allerdings nur mit einem begrenzten zeitlichen Umfang, der in der Regel 4 – 5 Stunden am Vormittag beträgt. Angebote in den Bereichen Über-Mittag-Betreuung, Ganztagsbetreuung und flexible Betreuungsangebote müssen erheblich ausgebaut werden. Der Rückgang der Kinderzahlen führt im Kindergartenbereich bereits in einigen Kommunen zur Schließung von Gruppen und Einrichtungen. Länder und Kommunen sollten den positiven Beispielen in manchen Regionen folgen und diese Kapazitäten in die aufgeführten Bereiche, in denen ein Ausbau dringend nötig ist, lenken.

Elternteile, die überlegen, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, stehen vor einem weiteren Dilemma. Solange geeignete Betreuungsplätze für ihre Kinder so rar sind und in der Vergabe hauptsächlich diejenigen berücksichtigt werden, die bereits erwerbstätig sind, wird die Suche nach einer Arbeitsstelle, die mit der Kinderbetreuung in Übereinstimmung zu bringen ist, oft als hoffnungslos eingeschätzt. Weiterhin sind die nicht geringen Elternbeiträge ökonomisch betrachtet mehr als abschreckend, gerade wenn das zu erwartende Nettoeinkommen die Sozialhilfeschwelle nur gering überschreitet. Die Staffellung der Elternbeiträge nach Einkommen ist bei weitem nicht ausreichend. Die steuerliche Absetzbarkeit hilft im Niedrigeinkommensbereich überhaupt nicht.

Bisher schützen vor allem die Zumutbarkeitsregelungen im SGB III und im BSHG Elternteile vor Leistungskürzungen, wenn sie sich insbesondere in den ersten Lebensjahren des zu betreuenden Kindes zum Teil oder hauptsächlich der Kinderbetreuung widmen. Diese Zumutbarkeitsregeln dürfen im Hinblick auf die Berücksichtigung der Familiensituation nicht weiter verschärft werden. Nach wie vor sollte etwa ein Elternteil weder vom Arbeits- noch vom Sozialamt die Aufforderung zur Aufnahme einer Beschäftigung mit der Androhung von Leistungskürzungen verbunden werden, wenn das jüngste Kind im Haushalt unter drei Jahren alt ist oder die Familiensituation durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit – etwa durch lange Anfahrtswege – negativ beeinflusst würde.

Der Sechste Familienbericht der Bundesregierung stellt fest, dass Kinder aus ausländischen Familien bisher noch nicht so häufig wie die aus deutschen Familien eine Kindertageseinrichtung besuchen. Als Ursache für die Zurückhaltung werden ein unzureichendes Angebot an Kindergartenplätzen in den Stadtgebieten, in denen konzentriert Familien ausländischer Herkunft leben, genannt. Hinzu kommen die mit einem Kindergartenplatz verbundenen relativ hohen Kosten (Elternbeiträge), die vor allem Familien mit schmalen Einkommen besonders stark belasten. Eine weitere Ursache sind häufig auch unterschiedliche Erziehungsziele und -praktiken. Der Besuch einer Kindertageseinrichtung für Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund ist aber eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Karriere im deutschen Schulsystem, da es die ausgeprägte Lernfähigkeit der Kinder in diesem Alter prinzipiell ermöglicht, sie in kurzer Zeit mit der deutschen Sprache vertraut zu machen. Deshalb ist aus unserer Sicht die Zusammenarbeit zwischen kommunaler Sozial- und Jugendhilfe zu verbessern. Gerade bei den für soziale Integration zuständigen Sozialämtern sollte bei den Hilfen für Sozialhilfeberechtigte aus Aussiedler- oder Ausländerfamilien die Aufnahme von Kindern in eine Tageseinrichtung zum festen Bestandteil des Hilfkonzepthes gehören. Insbesondere sollte der Hinweis auf die Möglichkeit der Übernahme der Elternbeiträge zwingend sein.

Die Ergebnisse des Armuts- und Reichtumsberichtes sowie der Pisa-Studie haben den Zusammenhang zwischen Bildung und sozialer Ungleichheit sehr deutlich gemacht. Bildung ist für Kinder und Jugendliche als Hilfe zur aktuellen Lebensbewältigung eine unverzichtbare Ressource. Wirksame Armutsprävention muss auch an diesem Punkt ansetzen. Schulen und Kindertageseinrichtungen sind Orte, an denen Kinder gemäß ihres Entwicklungsstandes Bildungsprozesse erfahren und erleben. Bildung ist auch als Befähigung zu selbstbestimmter Lebensführung, als Empowerment, als Aneignung von Selbstbildungsmöglichkeiten zu verstehen. Bildung ist mehr als kognitives Wissen. Resilienz sowie Fähigkeiten im Umgang mit Übergängen, Brüchen und Krisen werden elementare Fähigkeiten sein, die Kinder für ihre Zukunft brauchen. Kindern aus Familien, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht oder betroffen sind, geben entsprechende Bildungs- und Betreuungsangebote eine Chance, eine eigene, von Armut möglichst unabhängige Lebensführung zu gewinnen und sich aus vorhandenen, häufig biographisch geprägten Familienmustern zu lösen.

Innerhalb evangelischen Kirchen und der Diakonie hat ein Strukturwandel in Richtung der genannten Herausforderungen begonnen. Nicht wenige Träger haben bereits entsprechende Konzeptionen erarbeitet und umgesetzt. Einer weiteren Ausweitung der Verantwortungsübernahme (bisher bereits 540.000 Plätze!) sind aber Grenzen gesetzt: Das Volumen der Eigenmittel (im Kindergartenbereich in den westlichen Bundesländern in aller Regel zwischen 15 und 30 %) kann nicht mehr erhöht werden. Deshalb sind deutlich mehr öffentliche Mittel als bisher zwingend erforderlich.

### (3) Integration in den Arbeitsmarkt

#### a) Lohnabstandsgebot

Selbst niedrige Stundenlöhne von 5 bis 6 € gewährleisten für allein Stehende bei einer Vollzeitbeschäftigung 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. In diesen Fällen besteht aber ein Problem, das vorrangig durch eine Verbesserung des Familienlastenausgleichs gelöst werden muss. Die nicht weiter führende Diskussion um eine „Verschärfung des Lohnabstandsgebotes“ sollte endlich einmal zugunsten weiterführende Ansätze eingestellt werden – zumal die gesetzliche Regelung von Rechtsexperten ohnehin als verfassungswidrig eingestuft wird. Letztlich gibt es nur drei Alternativen, um einen größeren Lohnabstand herzustellen:

- entweder müssen die Netto-Einkommen von Haushalten mit Arbeitnehmern im Niedriglohnbereich steigen (z.B. durch eine Entlastung von Sozialabgaben, höhere Familienförderung oder höhere Löhne)
- oder 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
- oder es werden Kriterien zur Abgrenzung 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.)

Auf der Basis des Grundgesetzes bleibend und an den Zielen von Solidarität und Gerechtigkeit orientiert, wird schnell deutlich, dass das „Problem des Lohnabstandes“ jedenfalls nicht im Rahmen der Sozialhilfe gelöst werden kann.

#### Freibeträge / Arbeitsanreize

Es ist aus unserer Sicht nicht sinnvoll und keine Aufgabe der Sozialhilfe, generell die Erwerbstätigkeit von Personen, die keine sozialen Probleme haben, dauerhaft zu subventionieren. Durch Regelungen des SGB III und im Rahmen der Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG ist es möglich und am Einzelfall orientiert oft sinnvoll, unzureichendes Erwerbseinkommen aufzustocken und individuell die Integration in den Arbeitsmarkt zu fördern.

Auch die Maßnahmen im „Mainzer Modell“ können für eine bestimmte Personengruppe die Integrationmöglichkeiten in den Arbeitsmarkt deutlich verbessern. Sie sind bereits nach geltender Gesetzeslage möglich. Eine Anwendung in der Breite, d.h. für alle arbeitslosen Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen führt aber zu einer Fehlallokation von an anderer Stelle dringend benötigter Finanzmittel. Nach wissenschaftlichen Berechnungen gibt es kein Kombilohnmodell, das ökonomisch vertretbar wäre und in der Breite angewandt zu erwähnenswerten Zuwächsen bei der Beschäftigung führt.

Einstiegsgehälter, Kombilöhne oder Zuschüsse zu Sozialversicherungsbeiträgen helfen zur Arbeitsmarktintegration weder

- allein Erziehenden, weil diese eher eine passende Kinderbetreuung benötigen
- noch Aussiedlern, weil diese eher Beratung und Hilfen zur sprachlichen Integration benötigen
- noch Langzeitarbeitslosen mit Qualifizierungsbedarfen, Suchterkrankungen, Schulden, gesundheitlichen Einschränkungen
- noch Sozialhilfeempfängern und -empfängerinnen, die in Regionen ohne Angebote im ersten Arbeitsmarkt – insbes. in den strukturschwachen Gebieten der neuen Bundesländern – leben.

Neben der zielgruppenorientierten Ausweitung von finanziellen Anreizen zur Arbeitsaufnahme sollten deshalb auch die zurückgefahrenen Ansätze der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Beschäftigung schaffende Maßnahmen) dringend wieder erhöht werden.

### **Leistung / Gegenleistung**

Auch nach dem Prinzip der Gemeinwohlorientierung in der evangelischen Sozialethik und dem Subsidiaritätsverständnis der katholischen Soziallehre rechtfertigt sich kein „Recht auf Faulheit“ zum Nachteil der Gesellschaft. Ein Ausnutzen der Arbeit anderer Menschen, ohne selbst den möglichen Anteil beizusteuern, ist ungerecht. Dies gilt für Arme wie auch für Reiche. Deshalb sollten die Grundprinzipien der Sozialhilfe – insbesondere aus § 1 Abs. 2, wonach die Sozialhilfe den Empfänger soweit wie möglich befähigen soll, unabhängig von ihr zu leben, wobei dieser nach seinen Kräften mitwirken muss – immer wieder betont, und nicht inhaltlich verändert werden. Die in diesem Prinzip enthaltene Aufforderung muss auch in Zukunft beide Seiten herausfordern: sowohl den Hilfeempfänger als auch den zuständigen Träger der Sozialhilfe.

Gerade in letzter Zeit berichten unsere Dienste, die Sozialhilfeberechtigten beraten, gehäuft über ein falsches und problematisches Verständnis des Nachrangprinzips der Sozialhilfe. Dies vor allem dann, wenn durch den pauschalen Verweis auf Selbsthilfemöglichkeiten sowie Arbeitsplätze ein aktuell vorhandener Bedarf der Befriedigung des Existenzminimums abgelehnt wird. Auch die zunehmende Forderung von „Gegenleistungen“, die Sozialhilfebeziehende zu erbringen hätten, übersteigt die gesetzlich gegebenen Mitwirkungspflichten der Hilfeberechtigten. Dazu zählen z.B. die wiederholte Verpflichtung zur Teilnahme an Qualifizierungsangeboten ohne für den Betroffenen erkennbaren Sinn oder das Verlangen einer überzogenen Anzahl an Bewerbungen. Im Sinn einer personenbezogenen Förderung müssen Sozialhilfeberechtigten als Ko-Produzenten und -Produzentinnen „auf gleicher Augenhöhe“ betrachtet werden und ihre individuellen Rechtsansprüche anerkannt werden. Eine Praxis des „Forderns“ als verstärkte Inpflichtnahme und als Mittel der Verhaltenssteuerung über Sanktionen ist keine wirksame Hilfe für Menschen in sozialen Notlagen.

### **b) Verzahnung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe**

Eine engere Kooperation der zuständigen Behörden an der „Nahtstelle“ von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wird nachdrücklich unterstützt; ebenso der Ansatz, Hilfen zur Arbeitsmarktintegration eher an den Problemlagen der Betroffenen als an den vom Gesetzgeber in der Vergangenheit festgelegten Zuordnungen und Finanzierungsgrundlagen zu orientieren. Für Leistungsberechtigte sind diese oft genug kaum zu verstehen.

In der Praxis haben sich Maßnahmen wie die örtliche Zusammenlegung der zuständigen Sachbearbeitung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die Übertragung bestimmter Leistungen durch ein Kooperationsabkommen auf eine zuständige Stelle („Leistung aus einer Hand“) oder die gemeinsame Durchführung von arbeitsmarktintegrierenden Projekten bewährt. In dieser Hinsicht ist ein weiterer Ausbau solcher Kooperationen geboten.

Keine Zustimmung findet etwa der Gedanke, Langzeitarbeitslose in die alleinige Zuständigkeit der Sozialämter abzuschieben. Mit der Reform des Arbeitsförderungsgesetzes wurden bereits Mitte der 80er Jahre eine große Zahl von Leistungsbeziehern in die Sozialhilfe abgedrängt. Die Sozialämter sind seitdem dazu gezwungen, lokale Arbeitsmarktpolitik zu betreiben und Funktionen als „Ersatzarbeitsämter“ wahrzunehmen, ohne dass eine der Arbeitsverwaltung entsprechende Organisationsstruktur und Finanzausstattung vorhanden wäre. Die Reform der Sozialhilfe sollte unbedingt diese damalige falsche Weichenstellung rückgängig machen sowie die Zuständigkeit der Arbeitsverwaltung auch für arbeitslose Menschen, die weder Arbeitslosengeld noch Arbeitslosenhilfe beziehen, wieder stärker betonen. Das vorrangige – und zuständige – System der sozialen Sicherung für arbeitslose Menschen (Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe) muss armutsfest ausgestaltet und nicht etwa nivelliert werden.

### **c) Niedriglohnsektor**

Es gibt bereits eine relativ umfangreiche Beschäftigung mit niedrigem Einkommen auch durch Teilzeitarbeit oder auf der Basis der Geringfügigkeit. In ihrer Gesamtheit hat sie mit der Sozialhilfe und ihrer Reform nichts zu tun. Angesichts der großen Probleme bei der Beschäftigung und am Arbeitsmarkt erscheint die aktuelle öffentliche Debatte besonders im Kontext der Sozialhilfereform – und vor allem was die Größenordnungen betrifft – unverhältnismäßig.

Erhebungen etwa des Deutschen Städtetages wie auch Erfahrungen unserer Mitgliedseinrichtungen zur beruflichen und sozialen Integration weisen darauf hin, dass die Beschäftigung und Qualifizierung von Sozialhilfeempfängern in erheblichem Umfang – nämlich zu etwa 50 % – bereits geschieht. Hauptproblem für die übrigen arbeitsfähigen, jedoch noch arbeitslosen Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger ist, dass zu wenig Arbeitsplätze in der gewerblichen Wirtschaft angeboten werden – selbst bei Erstattung der Lohnkosten und die ungesicherte und unzureichende Finanzierung von Hilfeangeboten.

In bestimmten Regionen gibt es dagegen tatsächlich ein großes Angebot an nicht besetzten Arbeitsplätzen auch im unteren Einkommensbereich. Hier sind die örtlichen Quoten an arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern auch relativ gering. Trotzdem lohnt sich eine weitere Investition in eine bessere Ausstattung der Arbeitsvermittlung sowohl auf der Seite der Arbeitsverwaltung als auch auf der Seite der Sozialhilfeträger.

#### **(4) Gender Mainstreaming**

Die evangelischen Kirchen und die Diakonie treten für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an der Gestaltung der Zukunft in Kirche und Gesellschaft ein. Die Entwicklung des Geschlechterverhältnisses ist ein wesentlicher Bestandteil ihrer Förderungen von Projekten und Programmen bei weltweiten Hilfen. Die Projekte werden daraufhin überprüft, ob und wie Männer und Frauen an Entscheidungsprozessen beteiligt sind und wie die Vorhaben sich auf Frauen und Männer auswirken.

Dass dies auch bei den sozialen Hilfen in Deutschland der Fall sein sollte, wurde bereits an herausgehobener Stelle festgelegt. Die Europäische Union hat im Vertrag von Amsterdam im Oktober 1997 die Chancengleichheit von Frauen und Männern als eines ihrer grundlegenden Ziele definiert (Art. 3 Abs. 2, Art. 137 Abs. 1 EGV) und „Gender“ als sog. Mainstreaming und damit Querschnittsaufgabe in allen relevanten Politikbereichen eingeführt. Dass dieser Grundsatz in der Praxis bei weitem noch nicht vollständig umgesetzt ist, ist unbestritten.

Die diakonischen Einrichtungen bemühen sich mit Unterstützung des Spitzenverbandes etwa im Rahmen ihrer internen Leitbild- und Qualitätsmanagementprozesse, den Genderaspekt sowohl innerhalb der Dienstgemeinschaft als auch gegenüber den Klientinnen und Klienten deutlicher hervorzuheben. Vergleichbares wird auch von allen anderen Akteuren im Bereich der öffentlichen und freien Fürsorge erwartet.

#### **(5) Verwaltungsmodernisierung, verändertes Aufgabenspektrum der Kommunen**

Viele Kommunen haben in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, die Effizienz und die Bürgerorientierung in den Sozialämtern zu steigern. Diese Bemühungen sind weiterhin, etwa durch die Übernahme der Evaluation durch den Bund oder die Länder, zu unterstützen. Offensichtlich ist aber auch, dass die Theorie der Praxis noch weit voraus ist und vielerorts mehr Mittel und Personal in einen reibungslosen Ablauf der Zahlungen als in den Hilfeprozess, der zur Überwindung der Notlagen beiträgt, investiert werden.

Unzureichend gelöst ist vielerorts außerdem die Einbeziehung der betroffenen Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen in die Verwaltungsmodernisierung. Moderne Kommunalverwaltungen sehen ihre Bürgerinnen und Bürger auch als Kunden an und handeln kundenorientiert. Dies muss gleichermaßen für Sozialhilfeberechtigte gelten. Sie müssen mit ihren persönlichen Anliegen ernst genommen werden und sich an der Weiterentwicklung auch der öffentlichen Sozialhilfe vor Ort beteiligen können (Partizipation).

Im Rahmen der Qualitätsmanagementprozesse verpflichten sich diakonische Dienste und Einrichtungen, nach Erfahrungen mit den von ihnen erbrachten Dienstleistungen zu fragen. Das Instrumentarium des Beschwerdemanagements wird immer häufiger praktiziert. Manche der öffentlichen Träger der Sozialhilfe haben vergleichbare Prozesse und damit gute Erfahrungen. Uns erscheint es deshalb sinnvoll, Anstöße zur Einführung solcher Prozesse gerade auch im Zusammenhang mit der Eingliederung in das Sozialgesetzbuch auch für die öffentlichen Träger gesetzlich zu verankern, ohne dabei die Selbstverwaltungskompetenz der Kommunen zu beeinträchtigen.

## (6) Vorgelagerte Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen

Die Verbesserung der Infrastruktur für Kinderbetreuung und Beratung ist für die Verbesserung der Situation der Familien unerlässlich. Für die Bekämpfung der Armut und für mehr Chancengerechtigkeit reicht dies aber nicht aus: Eine gute Infrastruktur garantiert nicht automatisch einen Arbeitsplatz. Armut gibt es zudem auch in Familien mit erwerbstätigen Eltern.

Die Armut unter Kindern und Jugendlichen hat – bedingt durch die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen – in Deutschland rapide zugenommen. Soziologen sprechen von der „Infantilisierung von Armut“. 1998 waren von 2,91 Millionen Personen, die Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz erhalten, 1.073.000 unter 18 Jahre alt. 56 % der Sozialhilfe beziehenden Kinder lebten in Haushalten von allein Erziehenden. 1998 waren 9,1 % der deutschen Bevölkerung von Einkommensarmut (50%-Schwelle) betroffen. Bei Paar-Haushalten mit zwei Kindern lag die Quote bei 13,0 %; bei drei und mehr Kindern bei 24,7 %. Bei Einelternhaushalten waren 29,9 % betroffen!<sup>14</sup> Die Quoten steigen jeweils rapide mit steigender Kinderzahl. In Armut zu leben, bringt für Kinder besondere Probleme mit sich: Sie erleben nicht nur in vielfältiger Hinsicht Unterversorgung, wie sie Erwachsene ebenso trifft. Für Kinder bedeutet Armut darüber hinaus auch einen Mangel an Sozialerfahrung und Entwicklungsanregungen; sie vermindert ihre Aussichten auf Chancengleichheit und persönliche Entfaltung.

Bisher decken das Kindergeld und die auf Kinder entfallenden Anteile des Wohngelds nur etwa 2/3 des Existenzminimums von Kindern in finanzschwachen Haushalten ab. Ca. 100 € monatlich müssen Eltern – trotz schlechterer Einkommenssituation als Personen ohne Kinder – je Kind selbst tragen. De facto liegt dieser Betrag sogar noch deutlich höher, da sich nahezu alle Eltern bemühen, ihren Kindern mehr als das Existenzminimum zu bieten.

Die Auseinanderentwicklung zwischen den Einkommen von kinderlosen und Kinder erziehenden Personen hat dazu geführt, dass auf zahlreiche arme Familienhaushalte die Instrumente des Bundessozialhilfegesetzes mit einer Reihe von Pflichten und Prüfungen angewandt werden, obwohl diese Haushalte nie Ziel der Hilfen nach dem Bundessozialhilfegesetz gewesen sind. Viele Familienhaushalte sind zudem verdeckt arm. Sie könnten ergänzend zu ihrem Einkommen noch aufstockende Sozialhilfe erhalten, nehmen diesen Rechtsanspruch aber nicht wahr. Nach eigenen Untersuchungen waren 1996 20 – 30 % der Familien, die Beratungsdienste von Caritas und Diakonie in Ostdeutschland in Anspruch nahmen, verdeckt arm. Nach Untersuchungen für Gesamtdeutschland<sup>15</sup> waren 1995 ca. 730.000 Kinder verdeckt arm; d. h. sie lebten in Haushalten mit Einkommen unterhalb des Sozialhilfeniveaus.

Für die Bekämpfung der Kinder- und Familienarmut gibt es einen breiten Konsens zwischen Kirchen, Wohlfahrtsverbänden, allen im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien und innerhalb der Bevölkerung.

EKD und Diakonie verfolgen dabei seit langem folgende Ziele:

- Keine Familie soll, allein weil sie Kinder zu unterhalten hat, sozialhilfebedürftig werden.
- Möglichst viele Kinder sollen unabhängig von Sozialhilfe leben.
- Auch die verdeckte Armut von Kindern soll effektiv bekämpft werden.
- Haushalte mit Kindern knapp oberhalb der Sozialhilfeschwelle (prekärer Wohlstand) sollen eine größere Förderung als bisher erfahren.

Deshalb fordern wir die Einführung einer „Grundsicherung für Kinder“ in Form eines einkommensorientierten Zuschlages zum Kindergeld. Da ein solches Konzept zwar einen grundsichernden Charakter hat, aber keine Grundsicherung im Sinne der Existenzsicherung in jedem Einzelfall ist, dürften die Regelungen des BSHG nicht angetastet werden. D.h., sowohl Kindergeld als auch Kindergeldzuschlag würden zu 100 % als Einkommen der Bedarfsgemeinschaft angerechnet. Dafür wären aber auch ergänzende Ansprüche, insbesondere „einmalige Leistungen“ nach § 21 BSHG, weiterhin für den Fall möglich, dass kein ausreichendes Haushaltseinkommen zur Verfügung steht. Die Ausklammerung von Wohngeld garantiert, dass regional unterschiedliche Wohnkosten besser berücksichtigt würden, als wenn die Wohnkosten pauschaliert im Kindergeldzuschlag aufgenommen werden.

<sup>14</sup> Zahlen von Hanesch/Krause/Becker 2000, Datengrundlage SOEP

<sup>15</sup> Institut für Sozialberichterstattung und Lebenslagenforschung: Verdeckte Armut in Deutschland, Forschungsbericht im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, März 1998 (Datengrundlage: Sozio-ökonomisches Panel)

Zu ähnlichen Konsequenzen kamen auch die Verfasser und Verfasserinnen des 10. Kinder- und Jugendberichts der Bundesregierung 1998: „Sollten Eltern wegen fehlenden Einkommens nicht in der Lage sein, den auf sie entfallenden Anteil der Sicherung des soziokulturellen Mindestaufwands zu übernehmen, soll für den fehlenden Betrag der Kinderkosten nicht die Sozialhilfe sorgen, sondern ebenfalls die Kasse, die den Familienlastenausgleich regelt.“

Überlegungen zu einer vorgelagerte Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen unterstützen wir daher sehr. Mit der Umsetzung einer Kindergrundsicherung würden zudem auch zentrale Aussagen der Koalitionsvereinbarung erfüllt, welche von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen werden:

- „Die Bekämpfung von Armut ist ein Schwerpunkt der neuen Bundesregierung. Besonders die Armut von Kindern muss reduziert werden.“
- „Die prekäre wirtschaftliche und soziale Situation vieler Kinder ist ein Missstand, der dringend Handeln erfordert. Der seit Jahren steigende Anteil von Kindern in der Sozialhilfe soll durch unsere Familien- und Sozialpolitik zurückgeführt werden.“

Eine Kindergrundsicherung hätte folgende positive Nebeneffekte:

- Die Sozialämter werden von Fällen entlastet, für die sie kein sinnvolles Hilfeinstrument innerhalb der Sozialhilfe anbieten können.
- Zusätzliche Finanzmittel im Bereich der Familienförderung werden zunächst auf einkommensschwache Haushalte konzentriert (im Gegensatz zu z.B. dem Familiengeldmodell der CDU).
- Es entsteht ein stärkerer Anreiz für Elternteile, auch geringer entlohnte Beschäftigung anzunehmen.

Die vorliegenden Modellrechnungen zeigen, dass eine Kindergrundsicherung im Verhältnis zur sozialpolitischen Wirkung als kostengünstig zu beurteilen ist. Darüber hinaus gibt es Komponenten zur Gegenfinanzierung, die sich aus einer Kindergrundsicherung selbst ergeben:

- Einsparungen von Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt,
- Einsparungen im Bereich der kommunalen Verwaltung, da die Bearbeitung des Kindergeldzuschlags mit weniger Prüfungen und Verwaltungsaufwand verbunden ist.
- Als Folge der Ausgestaltung des Kindergeldzuschlags könnte sich eine Belebung im Niedriglohnsektor ergeben, die einen höheren Beschäftigungsgrad und damit sowohl höhere Steuereinnahmen als auch geringere Sozialausgaben (Arbeitslosengeld usw.) mit sich bringt.

## **(7) Kostenträgerschaft**

Insbesondere die Kürzungen in den Sozialversicherungssystemen aus den letzten Jahren, der weiterhin unzureichende Familienlastenausgleich sowie die Verstärkung der Massenarbeitslosigkeit vor allem im Osten haben zu massiven finanziellen Belastungen der Kommunen in der Sozial- und Jugendhilfe geführt. Aufgrund der Belastungen bei den Pflichtaufgaben werden in vielen Städten und Gemeinden bereits andere Leistungen (Freizeitaktivitäten für Kinder und Jugendliche, Schwimmbäder, Bibliotheken usw.) zurückgefahren. Der Bund darf deshalb die Kommunen bei ihren Aufgaben nicht allein lassen oder sogar weitere Aufgaben auf sie übertragen, ohne für eine Entlastung zu sorgen.

In einigen Bereichen ist es erforderlich, die Zuständigkeit für die Hilfe und ihre Aufsplitterung auf örtliche und überörtliche Kostenträger neu zu regeln, um weitere Ausgrenzungen zu vermeiden. Zum Beispiel sollte die Zuständigkeit für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten (§ 72 BSHG) zugunsten einer einheitlichen Zuständigkeit beim überörtlichen Kostenträger geändert werden. Dies ist abweichend von den Erfordernissen bei anderen Hilfen notwendig, da Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten nicht zuletzt auf Grund ihrer existenziellen Armut dazu neigen, schlechte Hilfe oder gar Hilfeverweigerung mit erzwungener räumlicher Mobilität zu beantworten.

Stuttgart und Hannover, 18. Januar 2002

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

**Position des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland zur  
„Musterrechtsverordnung der KOLS zur Durchführung von Modellvorhaben zur  
Pauschalierung der Sozialhilfe“ gemäß § 101 a BSHG vom 27.10.1999**

Mit dem Siebten Gesetz zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes vom 25.6.1999 hat die Bundesregierung u. a. ihr Vorhaben aus der Koalitionsvereinbarung umgesetzt, „für einen Modellversuch zur Pauschalierung von Sozialhilfeleistungen ... unter Beachtung des Prinzips der Bedarfsdeckung und der Freiwilligkeit die gesetzlichen Grundlagen“ zu schaffen. Das Diakonische Werk hat mit Schreiben vom 9. März 1999<sup>16</sup> zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung ausführlich Stellung genommen. Dort war allerdings im Gegensatz zum Referentenentwurf die Einfügung eines § 101a in das BSHG nicht mehr vorgesehen. Unsere damalige Stellungnahme ging trotzdem auf die Frage der Durchführung von Modellversuchen zu Pauschalierungen von Sozialhilfeleistungen ein, musste aber ohne Bezug auf einen konkreten Gesetzestext noch sehr grundsätzlich bleiben.

Bei der Ausgestaltung der Länderverordnungen und der Umsetzung durch die zuständigen Träger der Sozialhilfe sind die Ziele des Bundesgesetzgebers zu berücksichtigen und ist insgesamt darauf zu achten, dass es „nicht darum gehe, die Leistungen zu senken, sondern darum, wie man die Leistungen so ausgestalten könne, dass sie mehr Autonomie für die Sozialhilfeempfänger brächten“ (Bundestagsdrucksache 14/820).

Pauschalierungen bei der Gewährung von Leistungen der Sozialhilfe können ganz unterschiedlich wirken. Deshalb sind auch entsprechende Modellversuche differenziert zu beurteilen. Dies gilt insbesondere auch in bezug auf die beiden Hilfformen.

Bei den Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt sollte die Erprobung weiterer Pauschalierungen möglich gemacht werden, sofern und soweit durch diese bewirkt wird,

- dass der Dispositionsspielraum der Leistungsempfänger erhöht wird,
- dass einer Stigmatisierung der Leistungsempfänger durch den Sozialhilfebezug entgegengewirkt wird;
- dass die Selbstständigkeit und Selbstverantwortung sowie die Selbsthilfekräfte der Leistungsempfänger erhalten und gestärkt werden und
- dass ihre Möglichkeiten, selbst für eine situations- und einzelfallgerechte Bedarfsdeckung zu sorgen, verbessert werden;
- dass das Verwaltungshandeln vereinfacht wird und damit mehr Ressourcen für notwendige persönliche Hilfe freigemacht werden;
- dass die Sozialhilfeleistungen für Leistungsberechtigte und für die Öffentlichkeit transparenter werden.

Allerdings lehnen wir, auch schon in einer Erprobungsphase, die Pauschalierung von Sozialhilfeleistungen dann ab, wenn erwartet werden muss, dass sie dazu führen,

- dass die zur Bedarfsdeckung notwendigen Mittel nicht ausreichend zur Verfügung stehen;
- dass die Ausrichtung der Hilfe an der besonderen Situation des Einzelfalls praktisch unmöglich gemacht wird;
- dass es zu Einschränkungen des Leistungsspektrums kommt.

**Ziele des Gesetzgebers**

**Mögliche positive Wirkungen von Pauschalierungen**

**Mögliche negative Wirkungen von Pauschalierungen**

<sup>16</sup> im Internet Angebot abrufbar

Weder die gesetzliche Regelung selbst noch die von einigen Sozialhilfeträgern veröffentlichten Vorschläge zur Einführung von Pauschalierungen<sup>17</sup> lassen den Schluss zu, dass mit der Umsetzung der Länderverordnungen ein erster Schritt in Richtung einer (bedarfsorientierten) Grundsicherung, wie sie verschiedentlich etwa von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wie auch von Wohlfahrtsverbänden in die Diskussion gebracht worden waren, getan würde. In Zusammenhang mit diesen Vorschlägen wurden Berechnungen angestellt, um zu Grundsicherungsbeträgen zu kommen, mit denen weitgehend alle Leistungsbezieher ihren notwendigen Bedarf decken könnten. Weder der Höhe nach noch im Verfahren orientieren sich weder die bisherigen Vorschläge der Sozialhilfeträger noch das Modellprojekt in Ravensburg an diesen Vorschlägen. Vielmehr werden Pauschalbeträge eher von mehr oder weniger empirisch fundierten Durchschnittswerten abgeleitet.

**Kein Schritt in Richtung einer Grundsicherung**

Die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege, wie sie in § 10 BSHG beschrieben ist, ist nach dem bisherigen Stand völlig unzureichend berücksichtigt. Der Bundesgesetzgeber hat in seiner Begründung für die Einführung dieser Verordnungsermächtigung darauf hingewiesen, dass es "von besonderer Bedeutung sei, dass während der Phase des Experimentierens die Wohlfahrtsverbände begleitend einbezogen würden" (Bundestagsdrucksache 14/820). Daher sollten sowohl Wohlfahrtsverbände als auch Betroffenenorganisationen zwingend etwa in die Diskussion über die Kriterien und Prinzipien, die zur Festlegung der Pauschalen führen sollen, einbezogen sein. Ebenso können etwa die "sozial erfahrenen Personen" nach § 114 BSHG recht gute Hinweise darauf geben, welcher Personenkreis zur Einbeziehung in die Experimentierphase als besonders geeignet erscheint und welcher nicht. Unbedingt beteiligt werden sollten Vertreter der freien Wohlfahrtspflege innerhalb der wissenschaftlichen Begleitung bzw. der Evaluation, weil in den örtlichen Beratungsstellen der freien Wohlfahrtspflege mit Sicherheit nach Inkrafttreten der Experimentiermöglichkeit auch Hilfesuchende mit Problemen mit dem neuartigen Leistungsrecht erscheinen werden. Die geforderte Zusammenarbeit mit den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege ist besonders wichtig, weil die entscheidenden Regelungen nicht mehr auf Gesetzes-, sondern auf Verordnungsebene stattfinden und damit der parlamentarischen Diskussion zum großen Teil entzogen sind. Die demokratische Kultur erfordert aber die Erwägung eines Für und Widers, gerade wenn es um die Rechtsansprüche und Hilfen für besonders schutzwürdige Personengruppen geht.

**Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden verkannt**

Durch § 101a BSHG wird auch die Erprobung von Pauschalierungen bei den Leistungen der Hilfe in besonderen Lebenslagen (HbL) ermöglicht. Die vorliegenden Regelungen orientieren sich jedoch an der Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt. Die Einbeziehung der Hilfe in besonderen Lebenslagen ist deshalb mit besonderen Schwierigkeiten verbunden:

**Hilfe in besonderen Lebenslagen**

Leistungen der HbL werden (sofern das Gesetz nicht schon in der Vergangenheit pauschale Beträge vorsah) zum größten Teil als persönliche Dienstleistungen in Form von Sachleistungen gewährt und durch Einrichtungen (v.a. der freien Wohlfahrtspflege) erbracht, mit denen der Träger der Sozialhilfe Vereinbarungen nach §§ 93ff. BSHG geschlossen hat. Der Leistungserbringer (Einrichtungsträger) erhält für die Leistungen in der Regel eine pauschale Vergütung (den früheren Pflegesatz bzw. die jetzigen Grund- und Maßnahmepauschalen) durch den Sozialhilfeträger. Hierdurch wird das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis begründet, bei dem der Träger der Sozialhilfe weiterhin für die Befriedigung des individuellen Bedarfes verantwortlich bleibt. Die bei den letzten Änderungen der §§ 93ff. BSHG verfolgte Intention des Gesetzgebers ist, zu einer stärkeren Differenzierung der Entgelte zu gelangen und damit die bisherige Pauschalierung in Form von Einheitspflegesätzen abzulösen.

**Kollision mit §§ 93ff. BSHG**

<sup>17</sup> Siehe vor allem die Vorschläge des Deutschen Landkreistages vom 1.10.1998 und des Landkreistages Baden-Württemberg.

§ 101a BSHG geht dagegen von einem anderen Prinzip aus: Indem der Leistungsempfänger nicht Sachleistungen, sondern einen oder mehrere Barbeträge erhält, soll er in die Lage versetzt werden, für die notwendige Bedarfsdeckung selbst zu sorgen. Damit würde das herkömmliche Dreiecksverhältnis aufgelöst. Für den Sozialhilfeträger bedeutet dies eine noch intensivere Auseinandersetzung mit dem Einzelfall und zwar nicht nur mit dem individuellen Bedarf, sondern auch mit den für den Leistungsempfänger realisierbaren Möglichkeiten der Bedarfsdeckung. Es würde also die derzeitige, äußerst schwierige Diskussion um die Gestaltung der Entgelte gemäß §§ 93ff. BSHG auf eine noch schwierigere Ebene der Geldleistungen für Leistungsberechtigte übertragen werden müssen.

Bei einzelfallübergreifend festgelegten Pauschalen steht der Sozialhilfeträger in der Verantwortung, die Pauschale so festzulegen, dass sie auch tatsächlich die Bedarfsdeckung in jedem von ihr erfaßten Fall sicherstellen kann. Es wird aber nur schwer möglich sein, dies konkret zu überprüfen. Die scheinbare Steigerung von Autonomie und Handlungsspielraum des Leistungsberechtigten durch Gewährung einer Geldpauschale, kann sich daher sehr schnell als gravierende Einschränkung der Möglichkeiten zur einzelfallgerechten Bedarfsdeckung erweisen.

Davon abzugrenzen ist die Gewährung von Leistungen der Hilfe in besonderen Lebenslagen in Form von pauschalierten (Geld-)Leistungen an den Leistungsberechtigten in der Art des „Persönlichen Budgets“, wie es im Land Rheinland-Pfalz erprobt wird.

**„Persönliches Budget“ unzutreffend erfaßt**

Jedoch sieht das rheinland-pfälzische Modell vor, dass ein Hilfeempfänger zwischen Sachleistungen und einem Persönlichen Budget frei wählen kann. Es stellt somit eine Erweiterung des Wahl- und Wunschrechtes dar. Demgegenüber sieht die Musterverordnung zu § 101a BSHG dieses Wahlrecht nicht vor. Damit ist die vorliegende Musterverordnung zur Umsetzung dieses in seinen Ansätzen durchaus sinnvollen Modells nicht geeignet.

#### **Im einzelnen:**

#### **Zu § 1 (Ermächtigung für die Sozialhilfeträger, Gegenstand der Modellvorhaben):**

Abs. 1: Es ist zu kritisieren, dass die Regelungskompetenzen, die mit §101a BSHG den Landesregierungen im Bereich der Leistungen eröffnet werden, also in einem Bereich, der im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung bisher dem Bund zugeordnet ist, von den Landesregierungen ihrerseits weitgehend auf die Ebene der (örtlichen) Sozialhilfeträger durchgereicht wird. Es war aber Wille des Deutschen Bundestages, dass die jeweilige Landesregierung eine Verordnung erläßt, um „dem Träger der Sozialhilfe einen rechtssicheren Rahmen zu geben, länderspezifisch unterschiedliche Ansätze in eigener Verantwortung zuzulassen und eine vergleichbare Auswertung der Modelle zu gewährleisten“ (Bundestagsdrucksache 14/820). Nach dem ausdrücklichen Gesetzeswortlaut des § 101a BSHG soll „das Nähere über ... die Bemessung der Pauschalbeträge für Einzelne oder für Haushalte ..., über die Voraussetzungen für die Teilnahme von Hilfeberechtigten ... in der Rechtsverordnung“ festgelegt werden. Es ist sehr fraglich, ob die Landesregierungen, wenn sie der Musterverordnung folgen, die ihnen eingeräumte Verordnungsermächtigung nicht dadurch deutlich überschreiten, dass sie sie wahrnehmen, ohne hinsichtlich dieser Punkte zumindest ein Mindestmaß an Festlegungen selbst zu treffen. Wenn die Landesregierungen die vom Gesetzgeber eindeutig ihnen zugewiesene Regelungskompetenzen nicht wahrnehmen, kann dies nicht durch den Sozialhilfeträger ersetzt werden. Dieser kann nur dann Modellversuche durchführen, wenn eine Rechtsverordnung vorliegt, die die vom Gesetzgeber näher bezeichneten konkreten Regelungen enthält.

**Rechtssicherheit nicht gegeben**

**Zu § 2 (Teilnahme an den Modellvorhaben):**

Abs. 1: Bei der Festlegung des Personenkreises unter den Hilfeberechtigten, der in die Erprobung einbezogen werden soll, ist darauf zu achten, dass aus einer Erprobung nur für den tatsächlich einbezogenen Personenkreis Erkenntnisse gewonnen werden können. Ergebnisse aus der Erprobungsphase können nicht ohne weiteres (z.T. sogar überhaupt nicht) auf von der Erprobung ausgeschlossene Gruppen Hilfeberechtigter übertragen werden (siehe auch §§ 9 u. 10).

**Keine willkürliche Festlegung des Personenkreises**

Es wird vorgeschlagen, den folgenden Satz anzufügen: „Vor dem Erlass entsprechender Verwaltungsvorschriften sind die Verbände der freien Wohlfahrtspflege und Vereinigungen von Sozialleistungsempfängern in angemessener Weise zu beteiligen.“

**Zu § 3 (Festsetzung und Bemessung der Pauschalbeträge), § 4 (Zusätzliche Leistungen) und § 5 (Einsetzen der pauschalierten Leistungsgewährung):**

Der Spielraum, in dem Pauschalen gebildet werden können, ist aufgrund der Systematik des Leistungsrechts im BSHG äußerst gering. Die Pauschale darf auch in Einzelfällen nach unten hin nicht gegen den Grundsatz der Bedarfsdeckung verstoßen, nach oben hin nicht das Maß des Notwendigen überschreiten. An die Beschreibung und die Abgrenzung der Bedarfsgruppen und der Bedarfe, die durch die monatliche Pauschale abgedeckt werden, sowie an die Bildung und Abgrenzung von Gesamtpauschalen sind deshalb hohe Anforderungen zu stellen. So müssen die von den Pauschalen erfassten Bedarfe und Bedarfsgruppen nach Art und Umfang klar und eindeutig beschrieben und gegen anderen bzw. übersteigenden Bedarf abgegrenzt werden.

Hierzu sollten die Verordnungen auf Landesebene vorsehen, dass in einem landesweiten Verfahren in der Verantwortung einer auf Landesebene tätigen Behörde, die Grundlagen für die Bildung von Bedarfsgruppen für (Teil-) Pauschalen, für die Abgrenzung des von den entsprechenden Gruppen erfassten qualitativen und quantitativen Bedarfs gegen anderen bzw. übersteigenden Bedarf und für das Verfahren bedarfsdeckender Kalkulation der Pauschalen erarbeitet werden. (siehe Bemerkungen zu § 1)

**Vorgaben für die Differenzierungen auf Länderebene**

Um den eingangs genannten Grundprinzipien des BSHG weiterhin gerecht zu werden, sollten nur Leistungen für solche Bedarfe pauschaliert werden, die in einem überschaubaren Zeitraum regelmäßig und relativ gleichmäßig unter den Hilfeberechtigten auftreten. Bedarfe, für deren Erfüllung eine besonders lange Zeit des Ansparens nötig wäre (z.B. Kauf einer Waschmaschine), sollten nicht in die monatlichen Pauschalen eingehen. Sie können jedoch in Form eines bedarfsgerecht festgesetzten einmaligen Pauschalbetrages gewährt werden.

**Pauschalen nur für regelmäßige und wiederkehrende Bedarfe**

Bei der Festlegung der Pauschalen sind aktuelle Preisänderungen, insbesondere auch für Energiekosten die Erhöhungen aufgrund der Ökosteuer zu berücksichtigen. Ebenso sind angemessene jährliche Steigerungen bzw. ein angemessenes Steigerungsverfahren festzulegen.

Nach der Begründung zu § 4 gelten aktuell auftretende Bedarfe aus Bedarfsgruppen, die in eine Pauschale einbezogen sind, schon allein deswegen als gedeckt, „weil alle Ansprüche auf Leistungen für die von ihnen erfaßten Bedarfe abgegolten sind“. Dies kann aber nur für den Regelfall als dem der Berechnung und Festsetzung der Pauschale zugrundeliegenden Fall angenommen werden, sofern die Festsetzung der Pauschale bedarfsdeckend erfolgte. In die Verordnung ist also auf jeden Fall eine Regelung aufzunehmen, die für den Fall, dass die Pauschale zur Deckung eines nachgewiesenen, unabweisbaren und unaufschiebbaren Bedarfs nicht ausreicht, verpflichtend zusätzliche Leistungen vorsieht.

**Ausschluss zusätzlicher Leistungen verstößt gegen Bedarfsdeckungsprinzip**

Entsprechend der Regelung des § 22 BSHG sind die Leistungen abweichend von den Pauschalen zu bemessen, soweit dies nach der Besonderheit des Einzelfalls geboten ist. In der Praxis wird eine Abweichung von Pauschalen nach dieser Verordnung viel häufiger nötig werden als bei den Regelsätzen, die Bedarfsgruppen erfassen, bei denen eine weitgehende Gleichartigkeit und Gleichmäßigkeit bei der großen Mehrheit der Leistungsempfänger gegeben ist.

**Besonderheiten des Einzelfalls berücksichtigen**

Weiterhin sind Sonderregelungen insbesondere in folgenden Fällen zu treffen:

**Sonderregelungen**

- für Bedarfe, die zu einem Zeitpunkt auftreten, an dem die für die Bedarfsdeckung notwendigen Beträge noch nicht angespart werden konnten,
- für die ersten Monate des Leistungsbezugs, da es wirklichkeitsfremd wäre anzunehmen, dass die Leistungsberechtigten bei Leistungseintritt in der Regel so ausgestattet wären, dass z.B. Wiederbeschaffungsbedarf lediglich in dem der Bemessung der Pauschalen zugrundeliegenden Maß bestehen würde.

Wenn bei voraussichtlich nur vorübergehenden Bedarf Pauschalen nicht gewährt werden sollen, muss der individuell bestehende Bedarf an einmaligen Leistungen voll gewährt werden. Eine analoge Anwendung von § 15 b BSHG oder der Verweis auf die Möglichkeit privater Darlehensaufnahme ist ausgeschlossen.

zu § 3 Abs. 2: Auch die Solidität und die Validität der verwendeten statistischen Daten, auf deren Grundlage die Pauschalbeträge zu bemessen sind, bedarf einer besonderen Prüfung, die vorweg durch die wissenschaftliche Begleitung zu beurteilen und unter dem Aspekt der Sicherstellung der Bedarfsdeckung zu prüfen wäre. Dies gilt noch in verstärktem Maß für die sogenannten Erfahrungswerte. Statistische Daten, die für andere Personengruppen gewonnen worden sind (z.B. Heizkosten für alleinstehende Erwerbstätige) können keine Verwendung finden.

**Statistische Daten und Erfahrungswerte vor ihrer Verwendung prüfen**

#### **Zu § 6 (Pauschalierung der Unterkunftskosten):**

In Rechtsverordnungen zu den Modellvorhaben sind die laufenden Leistungen für die Unterkunft ausdrücklich von der Möglichkeit einer generellen Pauschalierung auszunehmen.

**Keine Pauschalierung von Unterkunftskosten**

Eine Regelung der Unterkunftskosten findet sich bereits in der Regelsatzverordnung. Hier ist in § 3 Sätze 1 und 2 vorgesehen, dass Unterkunftskosten in Höhe der tatsächlich entstehenden Kosten zu übernehmen sind.

Zunächst halten wir es rechtlich für überaus fragwürdig, ob eine auf der Experimentierklausel fußende Verordnung diese Vorgaben der Regelsatzverordnung außer Kraft setzen kann. Im übrigen halten wir aber die Gründe, die dazu geführt haben, dass durch die Regelsatzverordnung die laufenden Leistungen für die Unterkunft nicht in die Gewährung in Form von Regelsätzen aufgenommen wurden, nach wie vor so zwingend, dass auch in einer Rechtsverordnung des Landes die Unterkunftskosten ausdrücklich von einer generellen Pauschalierung auszuschließen sind. Mit der zum 1.8.96 in Kraft getretenen Änderung der Regelsatzverordnung wollte der Gesetzgeber sicherstellen, dass die Sozialhilfeträger die Leistungsberechtigten ausreichend beraten und einzelfallbezogen über die angemessene Höhe der Unterkunftskosten entscheiden. Die Bedeutung der einzelfallbezogenen Ermessensausübung wurde dabei noch stärker hervorgehoben. Dieser Wille des Gesetzgebers würde durch eine pauschalierte Gewährung der Leistungen für die Unterkunft ins Gegenteil verkehrt.

Verwaltungsvereinfachungen und größere Dispositionsfreiheiten wären allenfalls für Leistungsberechtigte zu erwarten, die eine Wohnung neu anmieten. Mit den vom örtlichen Sozialhilfeträger festgelegten "angemessenen Kosten für die Unterkunft" ist aber bereits nach geltendem Recht eine Art Pauschale in Form einer Obergrenze festgelegt, welche nur in begründeten Ausnahmefällen überschritten werden darf. Wird zu Beginn des Sozialhilfebezugs bzw. im Zusammenhang mit einem Wohnungswechsel die Frage der als Bedarf anzuerkennenden Unterkunfts-

**Regelung der „angemessenen Kosten der Unterkunft“ ist ausreichend**

kosten sorgfältig geprüft, wird es in diesem Leistungsbereich im weiteren Verlauf kaum noch Probleme geben.

Die Festlegung pauschalierter Leistungen für die Wohnkosten in der Sozialhilfe im Sinne dieser Verordnung wäre dagegen mit großen Schwierigkeiten verbunden, weil Mietkosten – selbst innerhalb einzelner Gemeinden – sehr stark voneinander abweichen, je nachdem z.B. wie alt das Mietverhältnis, die Lage der Wohnung, ihre Größe oder ihr baulicher Zustand ist. Ein durch die Höhe der Pauschale ggf. erzwungener Wechsel der Wohnung (weil sie z.B. niedriger angesetzt wird, als die bisher als angemessen anerkannten tatsächlichen Unterkunftskosten) wird zunächst einmal den Verwaltungsaufwand erhöhen, den Dispositionsspielraum der Leistungsempfänger einschränken, Selbsthilfekräfte binden und Krisen verschärfen bzw. auslösen. Dies gilt v.a. für Haushalte mit Kindern, die den größten Teil der Sozialhilfeempfänger ausmachen. Hier spielen etwa die Schulsituation der Kinder, die Eingebundenheit in ein soziales Netz in der Nachbarschaft oder etwa die gleichzeitige Nähe von Kinderbetreuungseinrichtung und Arbeitsplatz eine Rolle. Dies gilt aber auch bei Alleinstehenden, wie die verschiedenen Untersuchungen zur Entstehung und dem Verlauf von Wohnungslosigkeit Alleinstehender zeigen. Wollten die Hilfeempfänger dagegen bei Wohnkosten, die höher sind als die Pauschale, in ihrer Wohnung bleiben, so müssten sie die die Pauschale übersteigenden Beträge aus ihrem übrigen ungebundenen Existenzminimum entnehmen; d. h. also etwa aus den Pauschalen für Nahrung oder Schulbedarf.

#### **Zu § 7 (Erhöhung der Vermögensfreigrenzen):**

Die vorgesehene Erhöhung der Vermögensfreigrenzen nach § 88 Abs. 2 Nr. 8 BSHG i.V.m. der zugehörigen Verordnung folgt zwar der Verordnungsermächtigung gemäß § 101a Satz 6 BSHG. Bei dieser Regelung handelt es sich aber um einen Irrtum des Gesetzgebers. Denn § 88 Abs. 2 BSHG definiert gemäß seiner eindeutigen Überschrift das „einzusetzende Vermögen“. Die in § 88 Abs. 2 BSHG aufgeführten Vermögensbestandteile sind daher solche, die der Hilfeempfänger zur Deckung seines Bedarfs gerade nicht einzusetzen verpflichtet ist. Deswegen ist die Erhöhung der Vermögensfreigrenzen mit dem Ziel, dem Sozialhilfeempfänger ein „Ansparen“ aus den Pauschalen zu ermöglichen, unsinnig, denn wenn das angesparte Vermögen nunmehr als Schonvermögen i.S.v. § 88 BSHG gilt, brauchen die Ansparsbeträge nach dem Gesetzeswortlaut eben nicht zur Deckung des Bedarfs verwendet werden (was das Ziel des Gesetzgebers war). Korrekterweise hätte für die Absicht des Gesetzgebers ein weiterer Vermögensbegriff, etwa ein „Pauschalen-Anspar-Vermögen“ definiert werden müssen.

**Irrtum des Gesetzgebers bei Vermögensfreigrenzen**

Die Regelung ist aber nun einmal im BSHG so beschlossen, und voraussichtlich wird sich kein Sozialhilfeträger auf die Argumentation einlassen, bei den aus den Pauschalen angesparten Beträgen handele es sich um Schonvermögen. Dadurch besteht aber die Gefahr, dass die in vorhandenen Ersparnissen eines Hilfeempfängers enthaltenen Ansparsbeträge aus Pauschalen weder rechtlich noch praktisch vom eigentlichen Schonvermögen abgegrenzt werden können, welches nach der Absicht des Gesetzgebers weiterhin vor dem Einsatz für den laufenden Lebensunterhalt geschützt sein soll.

**Schonvermögen und einzusetzende Pauschalen differenzieren**

Lediglich zu Beginn des Sozialhilfebezugs kann das eigentliche Schonvermögen (weil es in diesem Moment noch keine aus Pauschalen gebildete Ansparsbeträge enthalten kann) klar beziffert werden. Vermögenszuwächse danach können aus verschiedenen Quellen stammen: nicht nur aus Ansparnungen aus Pauschalen, sondern auch aus Ansparnungen aus laufender Hilfe zum Lebensunterhalt, aus Beträgen nach § 76 Abs. 2a BSHG oder aus Erziehungsgeld. Diese Beträge muss er, soweit sie sich innerhalb der (bisherigen) Vermögensfreigrenzen bewegen, unzweifelhaft nicht zur Deckung seines Bedarfs einsetzen. Ein Sozialhilfeträger jedoch, der weiß, dass daneben auch Ansparsbeträge vorhanden sind, könnte beide Beträge zusammenrechnen (die sich wahrscheinlich ohnehin auf einem Konto befinden) und,

anstatt einen zusätzlichen Bedarf anzuerkennen, verlangen, dass zunächst die gesamte Summe zur Deckung des Bedarfs eingesetzt wird. Dies könnte im Ergebnis dazu führen, dass, entgegen dem Willen des Gesetzes, doch auf das Schonvermögen (im bisherigen Sinne) zurückgegriffen würde. Vermögenszuflüsse – wie etwa kleine Erbschaften –, die im Zuflussmonat als Einkommen voll anzurechnen sind, darüber hinaus ihrem Charakter nach aber als Vermögen zu behandeln sind, komplizieren die Situation noch weiter.

Die unklare Regelung des § 101a Satz 6 BSHG zwingt daher dazu, jedenfalls in der Verordnung Sorge dafür zu tragen, dass die beiden Arten von Schonvermögen klar und zu jedem Zeitpunkt voneinander unterschieden werden können.

**Zu § 9 (Evaluation der Modellvorhaben, Auskunftspflicht der Sozialhilfeträger):**

Abs. 1: Zur Klarstellung, aber auch zum Schutz der Hilfeempfänger ist folgender Satz 2 anzufügen: „Die Behörde prüft, ob der Inhalt der Erprobung den gesetzlichen Anforderungen und den in dieser Verordnung getroffen Regelungen entspricht und ob die beabsichtigte Erprobung geeignet ist, zu verwertbaren Ergebnissen zu kommen.“ Je weniger präzise der in der Begründung zum Gesetzentwurf geforderte rechtssichere Rahmen durch die Länder gesetzt wird, je höher sind die besonderen Anforderungen, die der Kommunalaufsicht und Prüfaufsicht gestellt sind.

Abs. 2: Die Verbände der freien Wohlfahrtspflege sind in allen Phasen und auf allen Ebenen der wissenschaftlichen Begleitung, der Auswertung und Bewertung zu beteiligen

Stuttgart, 28. Februar 2000