

Antrag

der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Fördern und Fordern – Sozialhilfe modern gestalten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Sozialhilfe ist eine unverzichtbare Säule des Sozialstaates in Deutschland. Ihr Leitgedanke ist, Menschen die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht, wenn eigene Mittel, familiäre Unterstützung oder vorrangige Sozialleistungen nicht ausreichen und der Hilfesuchende sich nicht aus eigener Kraft helfen kann. Der Rechtsanspruch auf Sozialhilfe besteht unabhängig von der Ursache der Notlage. Sozialhilfe sichert nicht nur das für das physische Leben Erforderliche, sondern auch die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben. Das Bundessozialhilfegesetz versteht Sozialhilfe in erster Linie als persönliche Hilfe und Hilfe zur Selbsthilfe mit dem Ziel, Bezieher und Bezieherinnen zu befähigen, unabhängig von ihr zu leben. Diese Grundsätze der Sozialhilfe haben sich – auch im europäischen Vergleich – bewährt und müssen beibehalten werden.

Von 1980 bis 1997 hat sich die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt verdreifacht. Hauptursachen sind Arbeitslosigkeit, geringe Erwerbseinkommen, fehlende Schul- und Berufsabschlüsse, veränderte Familienstrukturen und Überschuldung. Diese gesellschaftlichen Entwicklungen sind Herausforderungen, denen sich die Sozialhilfe – ursprünglich für einen kleinen Personenkreis in außergewöhnlichen Notlagen konzipiert – in den vergangenen Jahren stellen musste und weiterhin stellen muss.

Nachdem die Hilfen in besonderen Lebenslagen in den wesentlichen Bereichen der Hilfe zur Pflege, der Eingliederung behinderter Menschen, der Hilfe bei Krankheit und der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten bereits reformiert wurden, besteht im Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt Bedarf nach einem Strukturkonzept, das konstruktive Antworten auf die genannten Entwicklungen gibt, sich an den Lebenslagen der Betroffenen orientiert und andererseits den bewährten Grundsätzen der Sozialhilfe – einer menschenwürdigen Bedarfsdeckung, der Hilfe zur Selbsthilfe und des Nachrangs – Rechnung trägt.

Für die Hilfe zum Lebensunterhalt können von daher verschiedene Bereiche benannt werden, die neu zu gestalten und bei einer Reform der Sozialhilfe zu beachten sind:

- Eine Neukonzeption der Regelsatzbemessung und Fortschreibung steht – auch auf Grund unzureichender statistischer Grundlagen – noch aus. Eine bloße rechnerische Weiterentwicklung ist nicht sinnvoll, weil sich u. a. die statistischen Grundlagen verändert haben und die Abgrenzung laufender und einmaliger Leistungen neu zu regeln ist.

- Zahlreiche gesetzlich vorgegebene Einzelfallentscheidungen, insbesondere bei einmaligen Leistungen werden von den Sozialhilfebedürftigen als bevormundend empfunden und lösen gleichzeitig einen hohen Verwaltungsaufwand aus.
- Insbesondere die Vielschichtigkeit der Lebenslagen, wie sie auch der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung darstellt, erfordert eine intensive Beschäftigung mit dem Einzelfall über die materielle Hilfe hinaus. Notlagen haben häufig nicht nur eine Ursache wie z. B. Arbeitslosigkeit, hinzu kommen oft ein fehlender Schul- oder Berufsabschluss, Überschuldung, Trennung und Scheidung.
- In der Praxis wird Hilfe zum Lebensunterhalt angesichts des „Massengeschäfts“ oft nicht als komplexe soziale Dienstleistung – wie im Gesetz definiert – verstanden, sondern weitgehend auf die Überprüfung der Bedürftigkeit und die Abwicklung von Zahlungsvorgängen reduziert. Der hohe Verwaltungsaufwand bindet Kapazitäten, die für eine individuelle Motivierung, Beratung und professionelle Unterstützung von Selbsthilfe und für wirkungsorientierte Strategien zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit erforderlich wären.
- Es fehlt an ausreichenden zielorientierten Handlungsansätzen für eine aktivierende, mitverantwortliche und notwendigerweise gleichberechtigte Beteiligung der Hilfeempfänger an dem Prozess der Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit.
- Eine Koordinierung zwischen Arbeits- und Sozialämtern findet noch nicht flächendeckend und umfassend genug statt, obwohl Arbeitslosen- und Sozialhilfe dieselben Ziele der Sicherung des Lebensunterhaltes und der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt verfolgen. Die Instrumente beider Systeme sind – bis auf die Modellvorhaben – nicht verknüpft. Das unsystematische Nebeneinander der Systeme führt zu finanziellen „Verschiebebahnhöfen“.
- Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Sozialämter sind mit zum Teil schwierigen und komplexen Problemen der Hilfesuchenden konfrontiert. Dies setzt eine hohe Qualität der Arbeit voraus und erfordert eine Weiterentwicklung kommunalen Verwaltungshandelns.
- Der Handlungsspielraum der Kommunen ist durch die Belastung der kommunalen Haushalte infolge hoher Empfängerzahlen und Ausgaben in der Sozialhilfe eingeengt.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

alle nötigen Vorarbeiten zu leisten, damit in der nächsten Legislaturperiode eine Reform der Sozialhilfe, insbesondere der Hilfe zum Lebensunterhalt, erfolgen kann. Ziel einer vom Lebenslagenansatz ausgehenden Reform soll ein einfaches, transparentes und in sich konsistentes System der Gewährung der materiellen Hilfeleistungen sein. Zum anderen geht es darum, durch mehr individuelle Unterstützung Sozialhilfebedürftigkeit zu vermeiden bzw. zu überwinden.

Dabei sollen folgende Eckpunkte berücksichtigt werden:

- Finanzielle Leistungen transparent und bedarfsgerecht weiter entwickeln
Nach Auslaufen der gesetzlichen Übergangsregelung zur Festsetzung der Regelsätze (§ 22 Abs. 6 BSHG) müssen Regelsatzbemessung und Fortschreibung neu bestimmt – u. U. auch neu konzipiert – werden. Für eine sachgerechte und dauerhafte Lösung ist dies erst zusammen mit der Auswertung und Umsetzung der Ergebnisse aus den laufenden Modellvorhaben zur

Pauschalierung von Leistungen in Angriff zu nehmen. Nur so können die Leistungen aufeinander abgestimmt und möglicherweise in einer integrierten Gesamtleistung zusammengefasst werden, um so über eine Art Gesamtpauschale die Leistungsgewährung nach Möglichkeit insgesamt zu vereinfachen und die bisher eingeschränkte Selbstverantwortung des Hilfeempfängers deutlich zu stärken. Es sind Möglichkeiten einer der Sozialhilfe vorgelagerten Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen zu prüfen und zu verbessern.

- Selbstverantwortung des Hilfeempfängers stärken und Verwaltung vereinfachen

Die Selbstverantwortung des Hilfeempfängers muss gestärkt und Verwaltungsvorgänge vereinfacht werden. Die Auswertung der Modellversuche zur Pauschalierung wird zeigen, ob diese Ziele durch eine weitergehende Pauschalierung zu erreichen sind. Dabei muss insbesondere geprüft werden, ob eine Pauschalierung der Unterkunftskosten mit der Bedarfsgerechtigkeit vereinbar ist. Die bedarfsgerechte Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalls über die Pauschale hinaus muss gesichert sein.

- Aktivierende Instrumente und Leistungen der Sozialhilfe verbessern („fördern und fordern“)

Zur zielgerechten Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit sind die aktivierenden Instrumente und Leistungen der Sozialhilfe zu verbessern. Hierzu sind die rechtlichen Rahmenbedingungen für personenbezogene Dienstleistung weiter zu entwickeln, deren zentrale Elemente eine „Förderkette“ (Beratung, Assessment, Hilfeplanung, Case-management), der Zugang zur Beschäftigung und zur Qualifikation, eine Ko-Produktion der Beteiligten und die Partizipation der Betroffenen sind, sowie für eine erfolgsorientierte Steuerung und Vernetzung der erforderlichen Infrastruktur zu sorgen. Der Stellenwert der Förderung der Hilfe zur Selbsthilfe ist zu erhöhen. Gleichzeitig begleiten Elemente des „Forderns“ im Sinne von Stärkung des Selbstvertrauens, von Auffordern und Hinführen, bei strikter Verweigerung allerdings auch von finanziellen Sanktionen, das gesamte Verfahren. Dafür haben angemessene Arbeitsplätze und Hilfen zur Überwindung von persönlichen Notlagen in ausreichendem Umfang zur Verfügung zu stehen.

- Integration in den Arbeitsmarkt verbessern

Für eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt sind die Modellvorhaben aus dem Projekt „MoZArT“ zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe auszuwerten, die notwendigen Schlussfolgerungen zu ziehen und entsprechende gesetzliche Regelungen zu treffen. Für den individuellen Hilfeempfänger muss gelten: Anzustreben sind Leistungen zur besseren Integration in Arbeit aus einer Hand.

- Länder und Kommunen bei der Verwaltungsmodernisierung wirksam unterstützen

Es sind die rechtlichen Rahmenbedingungen z. B. durch eine qualitative Verbesserung der Datengrundlage für eine zielgenaue Planung und Steuerung auf kommunaler Ebene zu schaffen, die Vergleiche und Evaluation zu lassen und auf Bundes- und Landesebene Grundlage für Entscheidungen in Politik und Gesetzgebung sein können. Gleichzeitig sind die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen und die Vernetzung mit anderen Hilfemaßnahmen wie z. B. die Betreuung von Kindern daraufhin zu überprüfen, dass die Instrumente zur Aktivierung effektiv genutzt werden können.

- Das Sozialhilferecht als Buch des Sozialgesetzbuches neu kodifizieren und aktuelle Einzelpunkte neu regeln

Die überfällige Einordnung des Bundessozialhilfegesetzes als (Dreizehntes) Buch Sozialgesetzbuch ist umzusetzen. Gleichzeitig sind aktuelle Einzelpunkte neu zu regeln.

Berlin, den 7. November 2001

Dr. Peter Struck und Fraktion
Kerstin Müller (Köln), Rezzo Schlauch und Fraktion

Begründung

Die Analyse der gesellschaftlichen Anforderungen an die Sozialhilfe und ihrer Problembereiche führt zu der Schlussfolgerung, dass eine Reform des Sozialhilferechts auf der Grundlage eines umfassenden Konzeptes, das die genannten Problemfelder aufgreift, dringend geboten ist.

Kommunen, Länder und Bund haben den Handlungsbedarf erkannt. Viele Kommunen haben in Verwaltungsmodernisierung investiert, überregionale Vergleichsringe organisiert, die Hilfe zur Arbeit zu einem Instrument kommunaler Beschäftigungsförderung entwickelt und sind Kooperationen mit der Arbeitsverwaltung eingegangen. Zahlreiche Bundesländer haben diese Aktivitäten durch eigene Programme wie beispielsweise „Arbeit statt Sozialhilfe“, „Sozialagenturen“ oder „Jugendbüros“ unterstützt.

Die Bundesregierung hat ihrerseits durch vorgelagerte Leistungsgesetze wie die steuerliche Entlastung von Familien und Arbeitnehmer/innen, die Verbesserung des Familienlastenausgleichs, die aktive Arbeitsmarktpolitik, und hier insbesondere das JUMP-Programm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, entscheidend dazu beigetragen, Sozialhilfebedürftigkeit zu vermeiden. Der kontinuierliche Rückgang der Sozialhilfebedürftigen seit 1998 um insgesamt 8 Prozent zeigt den Erfolg dieser Politik. Im Jahr 2000 waren 230 000 Menschen weniger von Hilfe zum Lebensunterhalt abhängig als 1997. Mit der Einführung der bedarfsorientierten Grundsicherung für über 65-Jährige und dauerhaft Erwerbsgeminderte ab 2003 wird ein weiterer Schritt getan, um einerseits die Sozialhilfe zu entlasten und andererseits verschämte Altersarmut zu verhindern. Diesen Ansatz einer Stärkung und Entwicklung von Sicherungssystemen, die der Sozialhilfe vorgelagert sind, wollen wir weiter verfolgen. Mit dem Armuts- und Reichtumsbericht hat die Bundesregierung weiter eine wichtige Grundlage zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe gelegt. Der Bericht beschreibt Armut nicht nur als eindimensionales Problem der Einkommensarmut, sondern als Ausgrenzung aus verschiedenen Lebensbereichen.

Die einmaligen Leistungen (Bekleidung, Wäsche, Schuhe, Instandsetzung von Hausrat, besondere Anlässe usw.) sowie die Unterkunfts- und Heizungskosten müssen bisher einzeln beantragt und entschieden werden. Dies wird überwiegend als entmündigend für den Hilfeempfänger und als zu verwaltungsaufwändig angesehen. Örtliche freiwillige Vereinbarungen haben außerdem zu einem zu unterschiedlichen Leistungsniveau geführt. Aufgrund der von der jetzigen Bundesregierung eingebrachten Experimentierklausel (§ 101a BSHG) werden zurzeit etwa 40 bis 50 Modellvorhaben zur Pauschalierung dieser Leistungen durchgeführt. Ihr Ziel ist eine bedarfsgerechte Pauschalierung, die nicht nur der Verwaltungsvereinfachung dient, sondern auch Rechtssicherheit schafft und die

Dispositionsfreiheit der Menschen fördert. Aussagekräftige Ergebnisse sollen im Jahre 2003 vorliegen.

An den Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe nehmen jeweils 30 Arbeitsämter und Träger der Sozialhilfe teil. Die Maßnahmen werden wissenschaftlich begleitet und evaluiert. Erste Ergebnisse sollen Ende 2002 vorliegen. Ziel ist durch eine verbesserte Abstimmung und Harmonisierung der Maßnahmen nach dem Bundessozialhilfegesetz und nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch mehr Vermittlung in Arbeit zu erreichen, die Wirksamkeit der Hilfen zu steigern und das Verwaltungsverfahren zu vereinfachen.

Die überfällige Einordnung des Bundessozialhilfegesetzes als (Dreizehntes) Buch Sozialgesetzbuch wird die systematische und begriffliche Übereinstimmung mit den anderen Büchern des SGB und damit mit den anderen Sozialleistungen herstellen und zu mehr Rechtsklarheit führen.

Durch die o. g. vielfältigen Bemühungen auf allen Ebenen liegen ausreichende Erkenntnisse vor bzw. werden, soweit Modellprojekte und Untersuchungen noch nicht abgeschlossen sind, zu Beginn der nächsten Legislaturperiode vorliegen. In diesem Zusammenhang werden auch Ergebnisse neuer Modellvorhaben der Länder zu prüfen und gegebenenfalls aufzugreifen sein, so dass dann eine Reform des Sozialhilferechtes auf der Grundlage des beschriebenen umfassenden Konzeptes möglich ist.

