

06.11.01**Gesetzesantrag**

der Länder

Baden-Württemberg, Bayern,
Saarland, Sachsen, Thüringen**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes****A. Zielsetzung**

Mit dem kontinuierlichen Anstieg der Zahl der Sozialhilfeempfänger in den vergangenen Jahrzehnten hat sich auch die Struktur des Empfängerkreises stark verändert. Arbeitslosigkeit ist zur wesentlichen Ursache für den Sozialhilfebezug geworden. Zwar ist die Zahl der Hilfeempfänger – nicht zuletzt dank der vielfältigen Anstrengungen der Kommunen, arbeitslose Hilfeempfänger wieder in das Arbeitsleben einzugliedern - in den letzten Jahren rückläufig. Gleichzeitig hat sich aber die durchschnittliche Verweildauer in der Sozialhilfe deutlich erhöht. Es besteht deshalb die Notwendigkeit, das Sozialhilferecht den geänderten Rahmenbedingungen anzupassen.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf zielt darauf ab, die Eingliederungschancen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger zu verbessern, Missbrauch zu vermeiden und die Akzeptanz der Sozialhilfe in der Bevölkerung zu erhöhen. Die Leistungen der Sozialhilfe und die Pflichten des Hilfeempfängers sind daher künftig stärker miteinander zu verknüpfen. Über eine sinnvolle Verbindung von Arbeitsanreizen und Sanktionen soll die Bereitschaft arbeitsfähiger Hilfeempfänger gestärkt werden, eigene Anstrengungen zu ihrer Eingliederung in das Arbeitsleben zu unternehmen. Hierzu wird das von Baden-Württemberg und Hessen in Modellen erprobte „Einstiegsgeld“ als zusätzlicher Anreiz, auch niedrig entlohnte Tätigkeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen, gesetzlich verankert. Die

Sanktionsregelungen bei nicht ausreichenden Arbeitsbemühungen des Hilfeempfängers werden durch Neuregelungen der Beweislast verschärft und führen zu Verbesserungen im Gesetzesvollzug. Im Falle festgestellter Arbeitsunwilligkeit erhält der Träger der Sozialhilfe künftig die Möglichkeit, die Hilfe dauerhaft zu kürzen bzw. völlig zu versagen, bis der Hilfesuchende seinen Verpflichtungen nachkommt. Gleichzeitig werden die Bestimmungen über die persönliche Hilfe und Beratung mit dem Ziel „Wege aus der Sozialhilfe“ aufzuzeigen, konkretisiert und ergänzt.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Durch die Neuregelungen entstehen für die Kommunen keine Mehrkosten. Inwieweit die Träger der Sozialhilfe von dem neu eingeführten Einstiegsgeld Gebrauch machen, ist in deren Ermessen gestellt. Durch die vorgesehene Verstärkung der persönlichen Hilfen zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit, die Konkretisierung der Arbeitsverpflichtung und die Neuregelungen der Beweislast zur Vermeidung missbräuchlicher Inanspruchnahme von Sozialhilfe ist mittelfristig ein weiterer Rückgang der Fallzahlen und damit eine Senkung der Ausgaben zu erwarten.

Bundesrat

Drucksache **919/01**

06.11.01

Gesetzesantrag

der Länder

**Baden-Württemberg, Bayern,
Saarland, Sachsen, Thüringen**

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes

Staatsministerium Baden-Württemberg
Der Staatssekretär

Stuttgart, den 6. November 2001

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Regierenden Bürgermeister
Klaus Wowereit

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Regierungen der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Saarland, Sachsen und Thüringen haben beschlossen, dem Bundesrat den als Anlage mit Begründung beigefügten

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes

zuzuleiten.

Ich bitte, die Vorlage gemäß § 36 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates in die Tagesordnung der Sitzung des Bundesrates am 09. November 2001 aufzunehmen. Nach Vorstellung im Plenum soll der Gesetzentwurf den Ausschüssen zur weiteren Beratung überwiesen werden.

Mit freundlichen Grüßen



Rudolf Böhmler

Entwurf eines

Gesetzes zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Bundessozialhilfegesetzes

Das Bundessozialhilfegesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. März 1994 (BGBl. I S. 646, 2975), zuletzt geändert durch....., wird wie folgt geändert:

1. § 1 erhält folgende Fassung:

„§ 1 Aufgabe und Inhalt der Sozialhilfe

(1) Aufgabe der Sozialhilfe ist es, Menschen in Notlagen zu helfen, ihnen die Mindestvoraussetzungen für eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung und damit die Fähigkeit zur Führung eines menschenwürdigen Lebens zu sichern. Der Träger der Sozialhilfe sowie der Empfänger der Hilfe haben nach Kräften darauf hinzuwirken, dass die Hilfebedürftigkeit so schnell und dauerhaft wie möglich überwunden wird.

(2) Die Sozialhilfe umfasst Hilfe zum Lebensunterhalt und Hilfe in besonderen Lebenslagen.“

2. § 2 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Die Sozialhilfe setzt das Vorliegen einer Notlage voraus; sie wird nur demjenigen gewährt, der alle ihm zur Verfügung stehenden Selbsthilfemöglichkeiten ausgeschöpft hat und der die erforderliche Hilfe auch nicht von anderen, besonders von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen, erhält.“

3. § 3 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

- a) Nach Satz 1 wird folgender Satz 2 eingefügt:

„Die Hilfe ist so auszugestalten, dass die Fähigkeit des Hilfeempfängers zur Selbsthilfe gefördert und seine Selbstständigkeit und Eigenverantwortung mit dem Ziel der Überwindung der Sozialhilfebedürftigkeit gestärkt werden.“

- b) Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.

4. § 8 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

- a) Nach Satz 1 wird folgender Satz 2 eingefügt:

„Arbeitsfähigen Hilfeempfängern, vor allem Jugendlichen und jungen Menschen, ist persönliche Hilfe vorrangig mit dem Ziel der Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu gewähren.“

- b) Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.

5. § 17 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

- a) Satz 1 wird durch folgende Sätze 1 bis 3 ersetzt:

„Zur Vermeidung und Überwindung von Lebenslagen, in denen Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt erforderlich oder zu erwarten sind, sind erforderlichenfalls unter Einbeziehung weiterer Sozialleistungsträger Beratung und Unterstützung zu gewähren. Bei arbeitsfähigen Hilfesuchenden sind insbesondere durch eine gezielte Erstberatung alle Möglichkeiten zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu prüfen. Zur Beratung durch den Sozialhilfeträger gehört auch der Hinweis auf das Beratungsangebot von Verbänden der freien Wohlfahrtspflege, von Angehörigen der rechtsberatenden Berufe und von sonstigen Stellen.“

- b) Die bisherigen Sätze 2 bis 4 werden die Sätze 4 bis 6. In Satz 5 (bisheriger Satz 3) werden das Wort und die Zahl „Satz 2“ durch das Wort und die Zahl „Satz 4“ ersetzt.

6. In § 18 Abs. 1 wird folgender Satz 2 angefügt:

„Soweit es zur Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt erforderlich und bei angemessener Berücksichtigung seiner beruflichen Neigung und seiner Leistungsfähigkeit zumutbar ist, hat er an berufsvorbereitenden Maßnahmen, Ausbildungsmaßnahmen, Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung oder an Sprachfördermaßnahmen teilzunehmen.“

7. § 18 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

a) Satz 1 wird durch folgende Sätze 1 bis 4 ersetzt:

„Es ist darauf hinzuwirken, dass der Hilfesuchende sich um Arbeit oder, soweit es zur Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt erforderlich ist, um berufliche Bildungsmaßnahmen im Sinne von Absatz 1 bemüht und sie findet oder erhält. Zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch Arbeit oder Ausbildung sollen der Träger der Sozialhilfe und der Hilfesuchende eine Hilfevereinbarung abschließen. Der Hilfesuchende hat alle Möglichkeiten zu nutzen, um seine Beschäftigungslosigkeit zu beenden, und den Vermittlungsbemühungen des Arbeitsamtes und des Trägers der Sozialhilfe zur Verfügung zu stehen. Unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 2 kann der Träger der Sozialhilfe vom Hilfesuchenden die Teilnahme an den dort genannten beruflichen Bildungsmaßnahmen verlangen.“

b) Die bisherigen Sätze 2 bis 4 werden die Sätze 5 bis 7. In Satz 6 (bisheriger Satz 3) werden die Worte „gilt Satz 2 entsprechend“ durch die Worte „gilt Satz 5 entsprechend“ ersetzt.

3. In § 18 Abs. 5 werden Satz 2 bis 4 durch folgende Sätze ersetzt:

„Zu diesem Zweck kann langzeitarbeitslosen Hilfeempfängern bei Aufnahme einer niedrig entlohnten sozialversicherungspflichtigen oder einer selbstständigen Erwerbstätigkeit ein zeitlich befristetes Einstiegsgehalt gewährt werden. Das Einstiegsgehalt umfasst die Hilfe zum Lebensunterhalt nach den §§ 12 ff unter Berücksichtigung eines Freibetrages aus dem erzielten Einkommen im Sinne von § 76 Abs. 2 a Nr. 1 in Höhe von bis zu 50 vom Hundert.“

9. In § 19 Abs. 4 wird Satz 2 gestrichen.

10. § 25 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

„Wer sich weigert, eine angebotene und zumutbare Arbeit zu leisten oder an zumutbaren beruflichen Bildungsmaßnahmen im Sinne von § 18 Abs. 1 und 2 teilzunehmen oder zumutbaren Maßnahmen nach den §§ 19 und 20 nachzukommen, oder wer keine ausreichenden Eigenbemühungen nachweist, hat keinen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt. Die Hilfe ist in einer ersten Stufe um mindestens 25 vom Hundert des maßgebenden Regelsatzes zu kürzen. Erforderlichenfalls ist die Hilfe weiter zu kürzen und schließlich vollständig zu versagen, bis der Hilfesuchende seinen Verpflichtungen nachkommt. Der Hilfesuchende ist vorher auf seine Verpflichtungen nach den §§ 18 bis 20 und auf die Rechtsfolgen bei Verletzung dieser Pflichten besonders hinzuweisen. Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Maßnahmen nach den §§ 18 bis 20 oder gegen die Kürzung oder Versagung der Hilfe haben keine aufschiebende Wirkung.“

11. § 102 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„Die Träger der Sozialhilfe gewährleisten eine angemessene fachliche Fortbildung ihrer Fachkräfte und räumen ihnen den für die Beratung und Hilfeplanung erforderlichen Gestaltungsspielraum ein.“

Artikel 2

Änderung der Verordnung zur Durchführung des § 88 Abs. 2 Nr. 8 des Bundessozialhilfegesetzes

Die Verordnung zur Durchführung des § 88 Abs. 2 Nr. 8 des Bundessozialhilfegesetzes vom 11. Februar 1988 (BGBl. I S. 150), zuletzt geändert durch Artikel 29 des Gesetzes vom 26. Juni 2001 (BGBl. I S. 1310) wird wie folgt geändert:

In § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 a wird nach den Worten „vollendet haben“ folgender Halbsatz eingefügt:

„oder vor Eintritt der Hilfebedürftigkeit mindestens 15 Kalenderjahre erwerbstätig gewesen sind,“

Artikel 3

Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang

Die auf Artikel 2 beruhenden Teile der dort geänderten Verordnung können aufgrund der einschlägigen Ermächtigung durch Rechtsverordnung geändert oder aufgehoben werden.

Artikel 4

In-Kraft-Treten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A Allgemeiner Teil

Der Kreis der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz hat sich in den vergangenen Jahrzehnten stark verändert. Ursprünglich konzipiert als eine individuelle Hilfe zur Überwindung von Notlagen, hat sie sich inzwischen zur existenziellen Sicherung für immer größere Personenkreise entwickelt. Arbeitslosigkeit ist zur wesentlichen Hauptursache für den Sozialhilfebezug geworden. Zwar sind die Empfängerzahlen bundesweit in den letzten drei Jahren rückläufig. Gleichzeitig ist aber festzustellen, dass sich die Zahl der Langzeitempfänger (durchschnittliche Verweildauer in der Sozialhilfe) deutlich erhöht hat. Es besteht deshalb die Notwendigkeit, das Sozialhilferecht den geänderten Rahmenbedingungen anzupassen.

Ziel des Gesetzes ist die Verbesserung der Eingliederungschancen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger, die Vermeidung von Missbrauch und die Erhöhung der Akzeptanz der Sozialhilfe in der Gesellschaft. Insgesamt sollen Leistung und Gegenleistung stärker verknüpft werden. Über eine sinnvolle Verbindung von Arbeitsanreizen und Sanktionen soll die Bereitschaft arbeitsfähiger Hilfeempfänger verstärkt werden, eigene Anstrengungen zu ihrer Eingliederung in das Arbeitsleben einzusetzen.

Hierzu wird das von Baden-Württemberg und Hessen in Modellen erprobte „Einstiegsgeld“ als Anreizinstrumentarium zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit gesetzlich verankert. Durch deutlich verbesserte Anrechnungsregelungen bei Aufnahme einer Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt werden arbeitslosen Hilfeempfängern lohnende Erwerbschancen eröffnet und ein Beitrag zu einer Gesamtstrategie geleistet, der statt der Arbeitslosigkeit die Integration in den Arbeitsmarkt finanziert.

Erforderlich ist aber auch eine Verschärfung des vorhandenen Sanktionsinstrumentariums bei nicht ausreichenden Bemühungen um eine Erwerbstätigkeit. Nach den Erfahrungen der Praxis ist die Zahl arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger, die eindeutig erklären, nicht arbeiten zu wollen, gering. Die Mehrheit ist daran interessiert, aus der Sozialhilfeabhängigkeit herauszukommen. Dies ist jedoch nicht gleichzusetzen mit der Bereitschaft, jede, auch unangenehme oder niedrig entlohnte Arbeit anzunehmen. Außerdem gibt es Leistungsbezieher, die zusätzliches Einkommen aus

Schwarzarbeit erzielen und daher kein Interesse an einem Ausstieg aus der Sozialhilfe haben.

Alle bisherigen Kürzungsmöglichkeiten und sonstige Sanktionen können von versierten Arbeitsunwilligen umgangen werden, die potentielle Arbeitgeber durch ihr Verhalten bewusst davon abhalten, sie zu beschäftigen, oder die immer wieder Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen herbeiführen.

Das Gesetz sieht dazu folgende Änderungen vor:

- **Hervorhebung und Konkretisierung der Verpflichtung erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger, sich selbst um eine Arbeitsstelle zu bemühen;**
- **Neuregelung der Beweislast; Absenkung der Hilfe bei fehlendem Nachweis zureichender Eigenbemühungen;**
- **Fortsetzung der Sanktion, bis der Hilfesuchende seine Verweigerungshaltung aufgibt;**
- **Aufhebung der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Hilfekürzung bzw. -versagung.**

Um die Selbsthilfekräfte insbesondere junger und ausländischer Hilfesuchender zu fördern, bedarf es auch einer Verstärkung der Verpflichtung erwerbsfähiger Hilfeempfänger, sich erforderlichenfalls selbst um eine Ausbildung oder berufliche Weiterbildung u.a. zu bemühen, oder einen vom Sozialamt oder anderen Trägern angebotenen Sprachkurs zu besuchen.

Zur stärkeren Verknüpfung von Sozialhilfeleistung und Pflichten der Sozialhilfeempfänger wird außerdem der Abschluss von Hilfevereinbarungen als Teil der Hilfe zur Arbeit gesetzlich verankert. Schließlich werden die Bestimmungen über die persönliche Hilfe und die Beratung mit Blick auf eine Verstärkung der Hilfen zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit und zur vorrangigen Eingliederung in den Arbeitsmarkt konkretisiert und ergänzt.

B Besonderer Teil

Artikel 1

Zu Nummer 1 (§ 1):

Die Neudefinition der Aufgabe und der Zielsetzung der Sozialhilfe trägt dem seit der Entstehung des Bundessozialhilfegesetzes geänderten Stellenwert der Sozialhilfe im System der Sozialen Sicherung der Bundesrepublik Rechnung. Das bisherige Verständnis der Sozialhilfe als eine materielle Hilfe zur Überwindung individueller Notlagen ist – vor dem Hintergrund geänderter Empfängerstrukturen und neuer Problemlagen – zugunsten einer stärkeren Betonung der aktivierenden und fördernden Hilfen abzulösen. Hervorzuheben ist, dass vor allem auch dem Empfänger von Sozialhilfe bei der Hilfgewährung eine aktive und gestaltende Rolle zukommt, die über eine bloße Mitwirkungsverpflichtung hinausreicht. Dies entspricht seinen Pflichten gegenüber der Solidargemeinschaft. Die Verstärkung des Prinzips der Selbsthilfe steht in einer Wechselbeziehung zur Verpflichtung des Sozialhilfeträgers, die Eigenbemühungen des Empfängers durch entsprechend ausgestaltete, auf die Überwindung der Hilfebedürftigkeit gerichtete Hilfen zu fördern und zu unterstützen.

Die Definition der Aufgabe der Sozialhilfe wird ihrer Bedeutung entsprechend an den Anfang des Gesetzes gestellt. Der Inhalt der Sozialhilfe (Arten der Hilfe), der bisher in Absatz 1 geregelt war, steht nunmehr in Absatz 2.

Zu Nummer 2 (§ 2):

Das Regel- Ausnahmeverhältnis in Bezug auf die Selbsthilfemöglichkeiten und den Hilfeanspruch ist richtig zu stellen. Dies ist für die Verwaltungspraxis auch im Hinblick auf die Feststellungslast von Bedeutung. Denn wenn eine Notlage im Einzelfall trotz Ausschöpfens aller Erkenntnismöglichkeiten der Sozialhilfeverwaltung nicht zweifelsfrei feststeht, muss dies nach geltender Rechtsprechung zu Lasten des Hilfesuchenden gehen, das heißt, die Leistung ist zu versagen.

Zu Nummer 3 (§ 3):

Zu Buchstabe a):

Das derzeitige, am Bedarfsdeckungsprinzip im Einzelfall orientierte Hilfesystem birgt die Gefahr, dass die Hilfeempfänger ihre Fähigkeit, vorausschauend und planvoll zu wirtschaften, mit zunehmender Dauer des Hilfebezugs verlieren. Mit der Änderung soll dem entgegenge-

steuert und es sollen für die Hilfeempfänger wirtschaftliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, die denen von Beziehern geringer (Arbeits-)Einkommen möglichst nahekommen. Dazu gehört es vor allem, Eigeninitiative und Selbstständigkeit zu fördern. So ist es beispielsweise Hilfeempfängern grundsätzlich zuzumuten, Arbeiten, die von Arbeitnehmern durch Eigenleistung erledigt werden (z.B. Wohnungsrenovierungen, Reparaturen), ebenfalls selbst durchzuführen.

Zu Buchstabe b):

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung.

Zu Nummer 4 (§ 8 Abs. 2):

Zu Buchstabe a):

Erste Priorität bei der Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit müssen Hilfen haben, die auf eine Vermittlung des Hilfeempfängers in den allgemeinen Arbeitsmarkt gerichtet sind. Besonders bei Jugendlichen und jungen Menschen gehört dazu auch die Aufnahme einer Ausbildung oder die Teilnahme an einer berufsfördernden Maßnahme, um die Voraussetzung für eine erfolgreiche Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt zu schaffen. Diesem Ziel ist durch eine entsprechende Ausrichtung und Ausgestaltung der persönlichen Hilfe für arbeitsfähige Hilfeempfänger Rechnung zu tragen.

Zu Buchstabe b):

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung.

Zu Nummer 5 (§ 17 Abs. 1):

Zu Buchstabe a):

Der persönlichen Hilfe und Beratung kommt in dem Bemühen, Armutssituationen vorzubeugen, zentrale Bedeutung zu. Die Änderung greift die Erkenntnisse verschiedener Modelle aus der Praxis (z. B. Lübecker Modell, Chemnitzer Modell) auf, bei denen durch konsequente Vermittlungsbemühungen bereits bei der Antragstellung in vielen Fällen Sozialhilfe erst gar nicht beansprucht werden musste. Grundsätzlich sind deshalb im Rahmen einer Erstberatung zusammen mit dem Hilfesuchenden die individuelle Notlage eingehend zu analysieren und alle Möglichkeiten zu prüfen, wie Sozialhilfebedürftigkeit, vor allem durch den Einsatz der Arbeitskraft, vermieden werden kann. Soweit erforderlich, sind zweckmäßigerweise auch bereits bei der Antragsprüfung weitere Beteiligte, wie beispielsweise das Wohnungsamt, Sozialversicherungsträger, Arbeitsverwaltung und Beratungsdienste, einzubeziehen. In

Fällen, in denen nicht sofort geholfen werden kann, ist eine Hilfevereinbarung zur Überwindung der Sozialhilfebedürftigkeit abzuschließen (vgl. dazu Nr. 7).

Zu Buchstabe b):

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung.

Zu Nummer 6 (§ 18 Abs. 1):

Ausbildung und berufsqualifizierende Maßnahmen haben in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Der bei Entstehung des Bundessozialhilfegesetzes noch geltende Grundsatz, der alleinige Verweis auf Arbeit würde die Unabhängigkeit von Sozialhilfe fördern, gilt insbesondere für den Personenkreis der Jugendlichen nicht mehr uneingeschränkt. Die Chancen am Arbeitsmarkt stehen und fallen mit der Qualifikation, und keine Ausbildung zu haben stellt eine immer schwerer zu überwindende Hürde am Arbeitsmarkt dar. Dem ist auch in der Sozialhilfe Rechnung zu tragen. Deshalb wird die Verpflichtung zum Einsatz der Arbeitskraft ergänzt um die Verpflichtung, an Ausbildungsmaßnahmen, berufsvorbereitenden Maßnahmen, Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung oder an Sprachfördermaßnahmen teilzunehmen.

Der Grundsatz, dass die Sozialhilfe neben dem Bundesausbildungsförderungsgesetz und dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) keine Ausbildungsförderung leisten kann, bleibt davon unberührt. Eine sozialhilferechtliche Verpflichtung des Hilfesuchenden zur Teilnahme an Ausbildungsmaßnahmen oder berufsfördernden Maßnahmen besteht grundsätzlich nur dann und nur soweit, als dies für die Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt erforderlich ist; Ziel ist weiterhin nicht eine optimale, sondern lediglich eine berufliche Qualifizierung, wie sie zur Vermittlungsfähigkeit notwendig ist. Obwohl berufliche Ausbildung und berufsvorbereitende Maßnahmen im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes oder der §§ 60 bis 62 SGB III dem Grunde nach förderungsfähig sind und aufstockende Sozialhilfeleistungen im Regelfall wegen § 26 ausscheiden, ist es sachgerecht, eine entsprechende Verpflichtung des Hilfesuchenden zur Teilnahme auch an solchen Maßnahmen zu begründen. Denn während Sinn und Zweck des § 26 darin besteht, die staatlich geförderte Ausbildung von der Hilfe zum Lebensunterhalt zu trennen, hat § 18 Abs. 1 allein die Selbsthilfeverpflichtung des Hilfesuchenden zum Gegenstand. Die Selbsthilfeverpflichtung stellt das erforderliche Korrelat zur Sanktion für den Fall der verweigerten Teilnahme an Ausbildungsmaßnahmen dar, die im konkreten Fall angezeigt sind. Was in Bezug auf den einzelnen Hilfesuchenden angezeigt ist, richtet sich nach seinem bisherigen Werdegang, seinem Schulabschluss, seinen bisherigen beruflichen Fähigkeiten und Neigungen sowie nach den

Festlegungen der Hilfevereinbarung (vgl. dazu auch Nr. 7).

Soweit im Rahmen der beruflichen Qualifizierung erforderlich, kann auch die Teilnahme an Sprachfördermaßnahmen verlangt werden. Die Sprachförderung stellt für ausländische Mitbürger ein wichtiges Instrument der Integration in die Gesellschaft dar, das über den Aspekt der Verbesserung der Arbeitsfähigkeit weit hinausweist. Eine Selbsthilfeverpflichtung des ausländischen Mitbürgers, die auch mit einer Sanktion bewehrt ist, muss allerdings auf diejenigen Lebensbereiche beschränkt bleiben, die in einem ursächlichen Zusammenhang zur Hilfebedürftigkeit stehen, also insbesondere den Bereich der beruflichen Qualifizierung.

Zu Nummer 7 (§ 18 Abs. 2):

Zu Buchstabe a):

Satz 1 erweitert – korrespondierend mit der Ergänzung der Selbsthilfeverpflichtung des Hilfesuchenden in Nummer 6 – die Hinwirkungspflichten des Sozialhilfeträgers in Bezug auf die Teilnahme des Hilfesuchenden an beruflichen Bildungsmaßnahmen. In Satz 2 wird der Abschluss von Hilfevereinbarungen zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit als Instrument zur Umsetzung der stärkeren Verknüpfung von Sozialhilfeleistung und Pflichten der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger gesetzlich verankert. Insbesondere bei Jugendlichen muss der Sozialhilfeträger initiativ werden. Die Hilfevereinbarung ist nach eingehender Beratung gemeinsam mit dem Hilfesuchenden zu erstellen. In ihr sollen die angestrebten Ziele festgelegt, die Umsetzungsschritte zur Zielerreichung festgehalten und die Aufgaben und beteiligten Personen und Institutionen konkretisiert werden. Dies setzt voraus, dass enge Kontakte zwischen dem Sozialamt und den anderen am Hilfeprozess Beteiligten bestehen, und dass die Situation des Hilfesuchenden eingehend mit allen „Stärken und Schwächen“ erhoben und bewertet wird. Neben den Jugendlichen ist besonderes Augenmerk auf Hilfeempfänger zu richten, deren Problemlagen sich durch eine überdurchschnittlich lange Verweildauer in der Sozialhilfe zum Teil verfestigt haben.

Die Regelung in Satz 3 ist an § 119 Abs. 1 SGB III angelehnt und steht im Zusammenhang mit der Änderung des § 25 (Nummer 10). Die Änderung betont die Verpflichtung des Hilfeempfängers, alle zumutbaren Möglichkeiten auszuschöpfen, um seine Sozialhilfeabhängigkeit durch Aufnahme einer Beschäftigung zu beenden. Sie ist erforderlich, um eine eindeutige Rechtsgrundlage auch für die Kürzung der Hilfe bei ungenügenden Eigenbemühungen zu schaffen.

Satz 4 bestimmt für die in Absatz 1 Satz 2 festgelegten Selbsthilfepflichten des Hilfesuchenden ein Recht des Trägers der Sozialhilfe, die Teilnahme an bestimmten Maßnahmen zu verlangen. Der Träger der Sozialhilfe kann entweder selbst berufliche Bildungsmaßnahmen anbieten oder sich auf Angebote anderer Träger, z.B. des Arbeitsamts, beziehen. Er kann dabei insbesondere auf die Einhaltung der Hilfevereinbarung bestehen, der Hilfesuchende darf diese nicht einseitig aufkündigen oder sie schlicht missachten.

Zu Buchstabe b):

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung.

Zu Nummer 8 (§18 Abs. 5):

Als eine weitere Facette der Hilfe zur Arbeit wird das Einstiegsgeld gesetzlich verankert. Das Einstiegsgeld geht von dem Ansatz aus, dass das derzeitige Anrechnungssystem der Sozialhilfe – im Regelfall bleibt Erwerbseinkommen maximal bis zur Höhe von 50 % des Eckregelsatzes (z.Zt. ca. 280 DM) anrechnungsfrei – vor allem für langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger zu geringe oder keinerlei finanzielle Anreize bietet, eine Arbeit im Niedriglohnsektor und/oder eine Teilzeitbeschäftigung aufzunehmen. Dies gilt insbesondere dann, wenn das erzielte Nettoentgelt den Bedarfssatz der Sozialhilfe nicht überschreitet und nach wie vor durch Sozialhilfe aufgestockt werden muss. Dadurch besteht die Gefahr, dass sich diese Hilfeempfänger auf ein Leben mit den Leistungen der Sozialhilfe – eventuell aufgebossert mit Gelegenheitsjobs oder Schwarzarbeit – einrichten.

Baden-Württemberg und Hessen haben deshalb im Jahre 1999 die Erprobung des Einstiegsgeldes als ein neues Anreizkonzept zur Integration arbeitsloser Sozialhilfeempfänger beschlossen. Durch eine zeitlich befristete, erweiterte Nichtanrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe sollen für langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger gezielt finanzielle Anreize geschaffen werden, aus eigener Initiative eine – auch niedrig entlohnte – Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen. Die Begrenzung des Kreises der Begünstigten auf langzeitarbeitslose Hilfeempfänger (die ein Jahr und länger arbeitslos sind) hat den Vorteil, dass Mitnahmeeffekte bei bereits erwerbstätigen Sozialhilfeempfängern und zusätzliche Kosten durch die Ausdehnung des Empfängerkreises auf bisher nicht sozialhilfebedürftige Erwerbstätige vermieden werden. Für den Sozialhilfeträger lassen sich zumindest mittelfristig Einspareffekte erzielen, wenn man davon ausgeht, dass durch den verstärkten Anreiz des Einstiegsgeldes ein deutlich höherer Anteil von Hilfeempfängern eine Arbeit auf-

nimmt. Das Einstiegsgeld stellt damit eine sinnvolle Ergänzung der Arbeitsverpflichtung der Sozialhilfeempfänger dar.

Die Ergebnisse der (noch laufenden) Modellversuche zeigen, dass die in sie gesetzten Erwartungen – konsequente Erschließung der Selbsthilfepotentiale und Eigeninitiative der Hilfeempfänger - erfüllt werden. Dies trifft insbesondere auf den Personenkreis der Alleinerziehenden und auf Teilnehmer von (Qualifizierungs-)Maßnahmen nach den §§ 19 und 20 zu, die nach Ende des jeweiligen Programmes keine dauerhafte Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt finden können. Beschäftigungsmöglichkeiten für Einstiegsgeldempfänger bestehen vornehmlich im Dienstleistungsbereich; zu nennen sind hier beispielhaft das Hotel- und Gaststättengewerbe, der Einzelhandel, der Landschafts- und Gartenbau sowie Reinigungs- und Entsorgungsbetriebe.

Es ist deshalb sinnvoll und geboten, die gesetzlichen Grundlagen für eine möglichst bundesweite Umsetzung des Einstiegsgeldes bereits zum jetzigen Zeitpunkt zu schaffen. Die bisherige Zuschussregelung zur Förderung der Arbeitsaufnahme in Satz 2 kann damit entfallen.

Zu Nummer 9 (§ 19 Abs. 4):

Es handelt sich um eine Folgeänderung aufgrund der Neufassung des § 18 Abs. 2.

Zu Nummer 10 (§ 25 Abs. 1):

Die bisherige Gesetzesformulierung schafft eine Rechtsgrundlage für die Kürzung und - in weiteren Stufen – für die völlige Versagung der finanziellen Hilfe für arbeitsfähige Hilfesuchende ausdrücklich nur für den Fall, dass eine konkrete und nachweisbare Möglichkeit zur Aufnahme einer Arbeit (oder eine Maßnahme nach §§ 19 und 20) nicht genutzt worden ist. Nicht ausdrücklich geregelt sind bisher die Rechtsfolgen des bloßen Untätigseins des arbeitsfähigen Hilfesuchenden, der sich nicht selbst aktiv um eine Arbeitsstelle bemüht und dem weder die Arbeits- noch Sozialverwaltung eine konkrete Stelle anbieten können. In der Verwaltungspraxis wird die Auffassung vertreten, mangelnde Eigenbemühungen stellen bereits eine Weigerung dar, zumutbare Arbeit zu leisten. Uneindeutig bleibt jedoch zumindest, inwieweit dem Hilfesuchenden eine Darlegungs- und Beweislast zukommt. Das Bundesverwaltungsgericht hat zwar in seinem Urteil vom 17.05.95 (NJW 1995, Heft 48, S. 3200 ff) grundsätzlich im Sinne der genannten Verwaltungspraxis entschieden, allerdings mit der Einschränkung, dass die Kürzung ausscheide, wenn es der Hilfesuchende nicht gänzlich unterlassen habe, eigene Arbeitsbemühungen nachzuweisen, und wann die Eigen-

bemühung „ernsthaft war, auch wenn sie noch intensiver hätte ausfallen können“. Zur Darlegungs- und Beweislast wird nichts Näheres ausgeführt.

Die Änderung in Satz 1 bedeutet im Ergebnis eine Neuregelung der Darlegungs- und Beweislast. Es wird Rechtssicherheit geschaffen, und alle Träger der Sozialhilfe werden zur obligatorischen Kürzung verpflichtet.

Auch für die verweigerte Teilnahme an Ausbildungsmaßnahmen oder berufsfördernden Maßnahmen oder Sprachfördermaßnahmen oder unzureichende Eigenbemühungen um solche Maßnahmen werden Sanktionsmöglichkeiten eröffnet. Dies entspricht den weitergehenden Selbsthilfeverpflichtungen in § 18. Insgesamt werden erhebliche Anreize zur Annahme auch niedrig entlohnter Tätigkeiten sowie zur eigenen beruflichen Qualifizierung geschaffen.

Die Rechtsfolgenseite entspricht vom Grundsatz her der bisherigen Regelung. Insbesondere verbleibt es bei der (durch die Rechtsprechung gefestigten) Konstruktion, dass der säumige Hilfesuchende seinen Anspruch vollständig verliert; damit ist der Sozialstaat aber nicht aus seiner Verantwortung entlassen, sondern hat nach fehlerfreiem Ermessen zu entscheiden. Nach dem (unveränderten) Satz 2 wird das Ermessen des Trägers der Sozialhilfe für den Regelfall insoweit gebunden, als er zunächst eine Kürzung um mindestens 25 vom Hundert des maßgebenden Regelsatzes vorzunehmen hat.

Der neue Satz 3 regelt die weiteren Kürzungsschritte. Er korrigiert die bisherige Rechtsprechung, wonach die Hilfe nach einigen Monaten wieder ungekürzt zu zahlen sei, wenn sich durch die fortgesetzte Verweigerungshaltung des Hilfesuchenden die therapeutische Ungeeignetheit der Kürzungsmaßnahmen erweise (ausgehend von BVerwGE v. 31.01.1968, FEVS 15/121,128). Denn eine solche Wiederaufnahme der Zahlung an einen Arbeitsunwilligen würde eine Kapitulation vor dem Missbrauch und eine Aufgabe des Prinzips der Hilfe zur Selbsthilfe bedeuten und die Akzeptanz der Sozialhilfe in der Gesellschaft in Frage stellen; der Steuern zahlende Bürger müsste das Gefühl erhalten, dass sich andere bewusst auf seine Kosten ausruhen können.

Tatsächlich ist allein die drohende Sanktion einer notfalls auch dauerhaften und völligen Versagung der Hilfe geeignet, hartnäckig Arbeitsunwillige zur besseren Einsicht zu zwingen. Auch ein unrechtmäßiger Leistungsbezug durch Hilfesuchende, die nebenbei schwarz arbeiten und daher an einem Ausstieg aus der Sozialhilfe nicht interessiert sind, kann durch eine konsequente Heranziehung zur Arbeit und eine ebenso konsequente Kürzung der Hilfe ver-

hindert werden.

Die Kürzungsmaßnahmen sind wie bisher zu befristen, es ist dem Hilfesuchenden immer wieder aufs Neue Gelegenheit zu geben, seine Arbeitsbereitschaft nachzuweisen; über die Hilfe ist dann jeweils neu zu entscheiden. Das bedeutet jedoch nicht, dass immer wieder die Initiative vom Träger der Sozialhilfe auszugehen hat: Tritt der Hilfesuchende nach der zeitlich befristeten Versagung nicht mehr an das Sozialamt heran, kann im Regelfall davon ausgegangen werden, dass sich der Betroffene auf andere Weise selbst beholfen hat und eine Notlage nicht (mehr) besteht.

Der neue Satz 4 ersetzt den bisherigen Satz 3. Die Neuformulierung stellt sicher, dass der Hilfesuchende sowohl über die ihm obliegenden Verpflichtungen (einschließlich des Nachweises von Eigenbemühungen) als auch über die möglichen Rechtsfolgen zu belehren ist. Andernfalls ist (wie bisher) die Kürzungsmaßnahme rechtswidrig.

Satz 5 stellt sicher, dass im Falle der Arbeitsunwilligkeit die Sanktionen auch praktisch greifen können. Bisher ist in Rechtsprechung und Praxis streitig, ob dem Widerspruch und der Klage eine aufschiebende Wirkung zukommt. Hieraus ergeben sich für die Praxis des Vollzuges der Hilfe zur Arbeit erhebliche Probleme, da Sanktionen, die nicht auch tatsächlich und sogleich vollzogen werden, völlig wirkungslos bleiben. Wird die Berechtigung der Heranziehung zur Arbeit und der Kürzung der Hilfe erst im Nachhinein gerichtlich bestätigt, hat der Hilfeempfänger aber in der Zwischenzeit die - auf Grund seines Widerspruches ungekürzt weiter gewährte - Hilfe bestimmungsgemäß verbraucht, so hat er keinerlei Rückzahlung zu leisten. Auf diese Weise könnte weder eine therapeutische noch eine die Akzeptanz erhöhende Wirkung erzielt werden.

Auch die Möglichkeit der Träger der Sozialhilfe, die sofortige Vollziehung anzubordnen (§ 80 Abs. 2 Nr. 4 Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO) stellt keine zufrieden stellende Lösung dar, da dann in jedem Einzelfall das öffentliche Interesse begründet werden müsste (§ 80 Abs. 3 VwGO) und überdies nicht abzusehen wäre, welche Anforderungen hier die Verwaltungsgerichte stellen würden. Tatsächlich ist ein öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung im Regelfall gegeben und daher gesetzlich festzulegen, um die angestrebte Wirkung gegenüber dem Hilfesuchenden auch tatsächlich erzielen zu können und die Akzeptanz der Sozialhilfe zu erhalten.

Im Übrigen bleibt es dem Hilfesuchenden unbenommen, die Anordnung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 VwGO oder eine einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO zu

beantragen; dieser Antrag wird regelmäßig nur dann Erfolg haben, wenn der Heranziehungs- oder Kürzungsbescheid rechtswidrig ist, oder wenn hierfür immerhin eine überwiegende Wahrscheinlichkeit spricht.

Zu Nummer 11 (§ 102 Abs. 2):

Die Fortbildung der Fachkräfte hat der konkretisierten Zielsetzung des Gesetzes, die Selbstständigkeit und Eigenverantwortung des Hilfeempfängers zu stärken, Rechnung zu tragen. Die Fortbildungsmaßnahmen müssen neben der reinen Rechtsanwendung die Fähigkeiten der Fachkräfte schulen, den Hilfesuchenden angemessen zu beraten und ihn bei seinen Eigenbemühungen zu begleiten. In diesem Zusammenhang ist es auch notwendig, den Fachkräften den für die Durchführung des Gesetzes notwendigen Gestaltungsspielraum einzuräumen. Dies schließt sowohl einen Spielraum bei der Einschätzung der Situation des Betroffenen als auch bei der Auswahl der geeigneten Hilfsmaßnahmen ein.

Artikel 2

Zu Nummer 1 (Änderung der Verordnung zur Durchführung des § 88 Abs. 2 Nr. 8 des Bundessozialhilfegesetzes):

Die Regelung sieht bei Hilfeempfängern, die vor Beginn des Sozialhilfebezugs wenigstens 15 Jahre lang erwerbstätig waren, eine deutliche Erhöhung der vor der Verwertung geschützten Barbeträge vor (2.301 € gegenüber bisher 1.279 €). Der erhöhte Barbetrag entspricht der Sonderregelung für ältere und erwerbsunfähige Hilfeempfänger und ist im Hinblick auf die vorausgegangene langjährige Berufstätigkeit gerechtfertigt und geboten.

Artikel 3

Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang

Die Regelung bewirkt, dass künftige Veränderungen an den Teilen der genannten Verordnung, die durch dieses Gesetz geändert wurden, wieder durch den zuständigen Verordnungsgeber erfolgen können.

Artikel 4 (In-Kraft-Treten)

Das Gesetz sollte zum frühestmöglichen Zeitpunkt in Kraft treten.