

Grundsicherung für Arbeitssuchende und Sozialhilfereform – Stellungnahme des DCV

- 1. Zum Entwurf eines vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Stand: 25. Juli 2003) und**
- 2. Zum Entwurf eines Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch (Stand: 11. August 2003)**

Ein Schwerpunkt der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen ist die vollständige Umsetzung der Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz-Kommission). Die Koalition hat sich ehrgeizige Ziele gesteckt: Die größte Arbeitsmarktreform der Nachkriegsgeschichte soll als „weit reichende und in sich geschlossene Konzeption“ umgesetzt werden, von der alle profitieren. Dabei sollen die wirtschaftlichen Bedürfnisse nach Flexibilität ebenso berücksichtigt werden wie der Anspruch auf Sicherheit und Solidarität. Das Prinzip „Fördern und Fordern“ soll nicht nur im Bereich der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, sondern auch in der Sozialhilfe umgesetzt werden. Es soll eine Gesamtreform der Sozialhilfe auf den Weg gebracht werden, um die aktivierenden Instrumente und Leistungen zu verbessern und die Selbsthilfe zu stärken.

Zur Umsetzung dieser Ziele hat die Bundesregierung nun erste Gesetzentwürfe für ein drittes und viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sowie für ein Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch vorgelegt. Dabei fällt auf, dass insbesondere die Entwürfe für ein viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (darin enthalten die Grundsicherung für Erwerbsfähige) und der Entwurf der Sozialhilfereform derzeit noch nicht aufeinander abgestimmt sind. Die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in einer neuen, der Sozialhilfe vorgelagerten armutsfesten Grundsicherung kann jedoch nicht gelingen, wenn zum Beispiel die Berechnung der Leistungen in zentralen Punkten nach unterschiedlichen Kriterien erfolgt (Statistikmodell in der Sozialhilfe, Fortschreibung analog den Rentenerhöhungen in der Grundsicherung für Erwerbsfähige). Es ist beispielsweise nicht zu vermitteln, warum gleiche Lebenslagen und gleicher Haushaltskontext in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie in der Sozialhilfe zu geringeren Leistungen führen und unterschiedliche Vermögensanrechnung zur Folge haben als in der Grundsicherung für Erwerbsfähige (zum Beispiel erwerbsfähige, aber nicht erwerbstätige allein erziehende Mutter nach SGB II gegenüber nicht erwerbsfähiger Mutter nach Grundsicherung und Sozialhilfe).

Es wird kaum möglich sein, diese Verwerfungen im parlamentarischen Verfahren so zu beseitigen, dass die angestrebte „in sich geschlossene Konzeption“ erreicht werden kann. Hierzu hätte es der Abstimmung im Vorfeld des Kabinettsbeschlusses sowie der – in der Vergangenheit auch bei kleineren Gesetzesvorhaben üblichen – Einbeziehung der Verbände bedurft. Angesichts der kurzfristigen Überlassung der Gesetzentwürfe muss sich auch diese erste Stellungnahme des

DCV auf zentrale Punkte der Gesetzentwürfe beschränken und kann keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben.

1. Entwurf eines vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Zu den zentralen Empfehlungen der Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Kommission) zählen die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer einheitlichen Leistung für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sowie die Organisation sowohl der materiellen Leistungen als auch der Eingliederungshilfen „aus einer Hand“. Der vorliegende Gesetzentwurf folgt im Grundsatz diesen Empfehlungen.

Der DCV begrüßt die generelle Zielsetzung des Gesetzes, die bisherige Doppelzuständigkeit von Arbeitsämtern und Sozialämtern zu beenden, Verschiebebahnhöfe zwischen den Fürsorgesystemen zu schließen und die Kommunalisierung der Problembewältigung bei Langzeitarbeitslosigkeit zu überwinden.

Die Zusammenlegung der Leistungssysteme geht aber einher mit der Absenkung der bisherigen Leistungen der Arbeitslosenhilfe auf das Niveau der bisherigen Sozialhilfe. Dies vergrößert die Zahl der Menschen, die zukünftig an der von der EU definierten Armutsgrenze von 50 Prozent des Durchschnittseinkommens beziehungsweise 60 Prozent des mittleren Einkommens des jeweiligen Landes leben. Selbst bei einer guten Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes wird der Anteil der Bevölkerung, der dauerhaft in Armut lebt, deutlich steigen. Arbeitsmarkt- und Arbeitsvermittlungsreformen in Irland oder England führten dort nicht dazu, die Armutsbetroffenheit zu überwinden. Die zunehmende Zahl prekärer Arbeitsverhältnisse in der BRD lässt auf die gleiche Entwicklung schließen.

Kritisch anzumerken ist, dass der Gesetzentwurf lediglich in seiner Programmatik dem Grundsatz des „Förderns und Forderns“ folgt. Auf der Ebene der konkreten Anspruchsvoraussetzungen und Leistungen bleibt es zumeist beim Grundsatz des „Forderns“, umgesetzt in verschärften Zumutbarkeits- und Sanktionsregelungen. Auf Eingliederungsleistungen haben erwerbsfähige Hilfebedürftige keinerlei Ansprüche.

Angesichts der Tatsachen, dass in Deutschland derzeit zirka sechs Millionen Arbeitsplätze fehlen, die Langzeitarbeitslosigkeit sich inzwischen bei einem Drittel aller registrierten Arbeitslosen bewegt und die Hälfte aller langzeitarbeitslosen Menschen seit über zwei Jahren zum Teil irreversibel vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt ist, liegt das Problem primär an fehlenden geeigneten Arbeitsplätzen. In dieser arbeitsmarktpolitischen Situation sind Einkommensverluste und verstärkte Anforderungen an Eigenleistungen und Eigenverantwortung von arbeitslosen Menschen nur dann zu vertreten, wenn individuelle Betreuung, Förderung und bedarfsdeckende Eingliederungshilfen zur Verfügung stehen. →

Zu den aus seiner Sicht wichtigsten Neuregelungen des Gesetzesvorhabens nimmt der DCV folgendermaßen Stellung:

1.1 Anspruchsvoraussetzungen

Anspruch auf Arbeitslosengeld II nach dem Gesetz haben erwerbsfähige Hilfebedürftige sowie deren Bedarfsgemeinschaft. Die Definition von Erwerbsfähigkeit orientiert sich an dem Rentenrecht (SGB VI).

Wir begrüßen es, dass der Kreis der Anspruchsberechtigten grundsätzlich alle Hilfebedürftigen umfasst, die nicht dauerhaft voll erwerbsgemindert sind. Die vorgenommene Definition von Erwerbsfähigkeit, die alle hilfebedürftigen Erwerbsfähigen umfasst, die voraussichtlich innerhalb von sechs Monaten mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig sein können, steht aber in der Gefahr, neue Verschleppbahnhöfe in die Sozialhilfe zu eröffnen. Der DCV erinnert hier an die Regierungserklärung im Frühjahr 2003, in der ausdrücklich betont wird, dass alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen Anspruch auf die neue Leistung haben sollen.

Bezüglich der Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen schlagen wir vor, nicht nur nach Bundesrecht förderungswürdige Altersvorsorge, sondern auch Vorsorgeleistungen für die Ausbildung der Kinder vom Vermögen abzusetzen.

Bereits heute führt die verschärfte Anrechnung von Partnereinkommen und Vermögen in der jetzigen Arbeitslosenhilfe dazu, dass viele (Ehe-)Partnerinnen keinen Anspruch (mehr) auf Arbeitslosenhilfe haben. Diese Situation wird sich nach den Anspruchsvoraussetzungen im neuen Leistungsrecht nicht grundsätzlich ändern. Der DCV sieht deshalb die Gefahr, dass erwerbsfähige Frauen in der arbeitsmarktpolitischen Förderung benachteiligt oder sogar ausgegrenzt werden, weil sie keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld II haben.

1.2 Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts

Die neue Leistung (Arbeitslosengeld II) sieht eine monatliche Regelleistung vor, die sich an der derzeitigen Sozialhilfe orientiert, sowie Leistungen für Mehrbedarfe, Leistungen für Unterkunft und Heizung und pauschalierte Leistungen für einmalige Bedarfe. Erwerbsfähige Hilfebedürftige, die zuvor Arbeitslosengeld I bezogen haben, erhalten über einen Zeitraum von zwei Jahren einen Zuschlag zum Arbeitslosengeld II.

Die Höhe der Leistungen wird im Gesetz festgelegt und entsprechend der Entwicklung der Renten fortgeschrieben. Dies genügt nicht den Anforderungen, die das BVerwG für ein konsistentes Bemessungsverfahren für die Regelsätze der Sozialhilfe aufgestellt hat. Ein solches bietet grundsätzlich eine auf die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) gestützte Bedarfsmessung, wie sie im Entwurf des Gesetzes zur Eingliederung der Sozialhilfe in das Sozialgesetzbuch vorgesehen ist (zur Kritik an der dortigen konkreten Ausgestaltung siehe unten).

Der DCV macht darauf aufmerksam, dass die neue Leistung für einen erheblichen Teil der heutigen Arbeitslosenhilfebezieher(innen) deutliche Einkommenseinbußen mit sich bringt, die sich auf die Lebenslage langzeitarbeitsloser Menschen und ihrer Familien einschließlich der Möglichkeiten zur Überwindung von Hilfebedürftigkeit auswirken werden. Erschwerend kommt hinzu, dass die Vorschläge zur Ver-

kürzung der Höchstbezugsdauer von Arbeitslosengeld (12 Monate beziehungsweise 18 Monate für Leistungsbezieher(innen) über 55 Jahren) dazu führen werden, dass Menschen, die zum Teil zwanzig und mehr Jahre gearbeitet haben, in relativ kurzer Zeit einen großen Teil ihrer Ersparnisse aufbrauchen müssen oder auf den Bezug von Arbeitslosengeld II auf dem Niveau der heutigen Sozialhilfe angewiesen sind. Bei Wiederaufnahme von Erwerbsarbeit sind sie nicht motiviert, nochmals Ersparnisse zu bilden. Zur Abfederung der Einkommenseinbußen und deren Auswirkungen für langzeitarbeitslose Menschen, die sich letztlich negativ auf die Eingliederungschancen in Arbeit auswirken, schlagen wir deshalb sowohl höhere Freilassungsbeträge beim Vermögen bei älteren Arbeitslosen vor als auch die Einführung eines allgemeinen Zuschlags von 10 Prozent zur Regelleistung (nach ALG II) für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die sich an Eingliederungsmaßnahmen beteiligen.

1.3 Kinderzuschlag für Erwerbstätige

Geringverdiener sollen als Arbeitsanreiz mit dem Kindergeld einen Kinderzuschlag von bis zu 140 Euro monatlich erhalten.

Positiv stehen wir der Einführung eines Kinderzuschlages für ALG-II-Bezieher(innen) mit geringem Erwerbseinkommen gegenüber. Dies kann aber nur der Anfang einer Kindergrundsicherung sein, die allen Kindern – also auch den Kindern von nicht erwerbsfähigen Personen mit geringem Einkommen – in prekären Lebenslagen zukommen sollte. Eine Kindergrundsicherung sollte die finanzielle Besserstellung der Familien erreichen, aber auch mit Verbesserungen der Bildungs- und sozialen Infrastruktur einhergehen.

1.4 Leistungen zur Eingliederung in Arbeit

Nach dem Gesetzentwurf soll die Agentur für Arbeit erwerbsfähige Hilfebedürftige umfassend mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit unterstützen. Hierzu soll die Agentur persönliche Ansprechpartner(innen) benennen. Die möglichen Eingliederungsleistungen können sowohl Leistungen der Arbeitsförderung nach SGB III als auch weitere Leistungen umfassen, die zur Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben erforderlich sind. Hierzu zählen insbesondere Kinderbetreuung, Schuldnerberatung, psychosoziale Beratung, Suchtberatung, die Übernahme von Mietschulden, die Förderung von Arbeitsgelegenheiten, das Einstiegsgeld sowie Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz.

Die Annullierung einer individuellen passgenauen Betreuung in einem Verhältnis zwischen Fallmanager(inne)n und Leistungsempfänger(inne)n von 1:75 ist ebenso zu begrüßen wie die Berücksichtigung aller wesentlichen Leistungen nach dem SGB III sowie die Aufzählung zusätzlicher arbeitsmarktbezogener und sozialintegrativer Eingliederungsleistungen im neuen Leistungsrecht.

Die Umsetzung sollte aber nicht ausschließlich durch Einstellung von zusätzlichem Personal bei der Bundesagentur für Arbeit erfolgen (erforderlich sind laut Gesetzentwurf zusätzliche 11.880 Stellen!). Beim Auf- und Ausbau der Personalressourcen für das Fallmanagement beziehungsweise Teilaufgaben des Fallmanagements halten wir es aus fachlichen und wirtschaftlichen Gründen für geboten, insbesondere die bestehenden Strukturen und Kompetenzen bei Kommunen und bei

freien Trägern zu nutzen (siehe unten). Beratung, Assessment, Zielvereinbarung und Hilfeplanung sollten ausdrücklich vom Vorrang der Dienste Dritter nach § 17 Abs. 1 SGB II erfasst werden und so weit wie möglich von freien oder kommunalen Trägern auf der Basis von Vereinbarungen mit der Bundesagentur für Arbeit übernommen werden.

Die Gewährung von Eingliederungsleistungen ist bislang ausschließlich als „Kann“-Leistungen definiert, denen keinerlei Ansprüche der Leistungsempfänger(innen) gegenüberstehen. Dies erklärt sich bereits daraus, dass die veranschlagten Mittel für Eingliederungsleistungen allenfalls für ein Drittel der Grundleistungsbezieher(innen) ausreichen dürften. Der DCV stellt hierzu fest, dass verbindliche Eingliederungsvereinbarungen und das in den Vereinbarungen konkretisierte Prinzip des Förderns und Forderns bedarfsdeckende Eingliederungsleistungen voraussetzen. Andernfalls droht einseitige Lastenverschiebung, die Gefahr der Selektion beim Einsatz der Instrumente und die dauerhafte Ausgrenzung von besonders benachteiligten Menschen auf dem Arbeitsmarkt.

Ein Beispiel hierfür ist die Förderung von Jugendlichen unter 25 Jahren. Sie sollen bei Ablehnung einer zumutbaren Arbeit oder Eingliederungsmaßnahme eine gänzliche Streichung aller Leistungen über drei Monate erfahren. Diese Sanktion wäre nur dann gerechtfertigt, wenn für Jugendliche Arbeits- und Ausbildungsplätze oder Qualifizierungsmaßnahmen angeboten würden, die sie auch für eine Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt qualifizieren. Tatsächlich sinken aber die Chancen junger Menschen auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt weiter. Auch das für Juli 2003 angekündigte Sonderprogramm JUMP Plus wird noch nicht flächendeckend umgesetzt. Verlierer(innen) dieser Situation sind mehrfach benachteiligte Jugendliche.

In Anlehnung an die Vorgaben der EU setzen wir uns deshalb dafür ein, dass allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen eine Qualifizierung oder Beschäftigung angeboten wird. Soweit zur Überwindung von Hilfebedürftigkeit notwendig, sollen Beratung und Unterstützung gefördert werden. Hierzu gehören insbesondere auch Schuldnerberatungsstellen und andere Fachberatungsstellen (vgl. § 17 BSHG, derzeitige Fassung).

Kinderbetreuung und Fachberatungsstellen berühren Bereiche der persönlichen Lebensführung sowie religiöse und weltanschauliche Einstellungen der Leistungsbezieher(innen). Dem wurde im bisherigen Leistungsrecht mit der ausdrücklichen Anerkennung von Wahlrechten entsprochen. Eine entsprechende ausdrückliche Regelung eines Wahlrechts der Leistungsberechtigten sollte unbedingt auch in das SGB II aufgenommen werden.

Öffentlich geförderte Beschäftigung erhält in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung, nicht nur als Ersatz für einen nicht funktionierenden Arbeitsmarkt, sondern als zentrales Integrationsinstrument zur Erhaltung beziehungsweise Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit. Gerade angesichts der strukturellen und konjunkturellen Entwicklung des Arbeitsmarktes gibt es mittelfristig für arbeitslose Menschen mit mehreren Vermittlungshemmnissen (Alter, Behinderung, geringe Qualifikation und andere) keine andere Alternative. Öffentlich geförderte Beschäftigung kann diese Funktion aber nur dann erfüllen, wenn es sich um ein Beschäftigungsinstrument handelt, das unter realen Marktbedingungen Beschäftigung, Qualifizierung,

Personalentwicklung und Vermittlungsleistungen umfasst. Grundsätzlich kommen dafür öffentlich-rechtliche Arbeitsgelegenheiten ebenso infrage wie privatrechtliche Arbeitsverhältnisse im Sinne des Arbeitsrechts. Im Sinne der beschriebenen Integrationsfunktion sollten sich die entsprechenden Eingliederungsleistungen aber nicht, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, auf Arbeitsgelegenheiten nach § 19 Abs. 3 BSHG (derzeit) beschränken, sondern auch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach den Strukturprinzipien und Standards des § 19 BSHG (derzeit) berücksichtigen.

Grundsätzlich überfällig ist, die aktive Arbeitsmarktpolitik konjunkturunabhängig auf eine solide finanzielle Basis zu stellen. Hierzu verweisen wir auf die Empfehlung der Hartz-Kommission, einen regelgebundenen Finanzausschuss des Bundes an die Bundesagentur für Arbeit festzulegen.

1.5 Einrichtungen und Dienste für Leistungen zur Eingliederung und örtliche Zusammenarbeit

Bei der Erbringung von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit soll die Agentur für Arbeit keine eigenen Dienste oder Einrichtungen schaffen, soweit geeignete Dienste und Einrichtungen Dritter bereits vorhanden sind oder in Kürze geschaffen werden können. Die Erbringung von Leistungen durch Dritte erfolgt aufgrund einer Vereinbarung.

Das der Agentur für Arbeit auferlegte „Zurückhaltungsgebot“ bei der Schaffung eigener Einrichtungen und Dienste zur beruflichen Eingliederung berücksichtigt die vorhandene Infrastruktur bei kommunalen Trägern und Trägern der Freien Wohlfahrtspflege. Dennoch greift die Formulierung zu kurz, weil sie Kommunen und Wohlfahrtsverbände lediglich unter dem Aspekt potenzieller Leistungserbringer betrachtet. Sie sollte ergänzt werden um die Verpflichtung der Agenturen, für ein ausreichendes, plurales Angebot an Diensten und Einrichtungen zu sorgen.

Die Kommunen haben nach Verfassung und im Sozialstaatsaufbau eine besondere Verantwortung für die Gestaltung des örtlichen Gemeinwesens und die öffentliche Daseinsvorsorge. Dieser Verantwortung entsprechen die kommunalen Träger durch ein dichtes Netz sozialer Dienste und Unterstützungsangebote einschließlich der kommunalen Beschäftigungsförderung. Die Kommunen sind deshalb gleichberechtigt und eigenverantwortlich an den zukünftigen Job-Centern zu beteiligen. Anzustreben ist folglich – nicht nur im Übergang – langfristig eine arbeitsteilige Administration im Rahmen der Jobcenter. Dies schließt die einheitliche Leistungsträgerschaft der Bundesagentur für Arbeit nicht aus.

Damit es tatsächlich zu einer gemeinsamen Anlaufstelle mit Steuerungsfunktionen für eine regionale Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik kommt, bedarf es aber einer gesetzlichen Grundlage, die über die bisher vorgesehenen Regelungen im SGB III und im neuen Leistungsrecht (SGB II) weit hinausgeht.

Auch die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege sind Träger eigener Dienste, die eine sozialintegrierende Funktion haben. Sie verfügen über umfangreiche Erfahrungen in der Beratung und Eingliederung insbesondere von mehrfach benachteiligten Menschen. Die Freie Wohlfahrtspflege ist nicht lediglich Beauftragte der Agenturen für Arbeit, sie ist nach § 17 Abs. 3 SGB I Trägerin eigener sozialer Aufgaben. Für die

kirchlichen Träger ist dieser Status auch staatskirchenrechtlich verankert (kirchliches Selbstbestimmungsrecht nach Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 3 WRV).

Die Freie Wohlfahrtspflege betätigt sich als Akteurin bei der Ausgestaltung der Daseinsvorsorge in allen Bereichen sozialer Arbeit, investiert hierzu erhebliche Eigenmittel und aktiviert in erheblichem Umfang bürgerschaftliches Engagement. Der DCV fordert deshalb, dass die Funktion der Wohlfahrtsverbände nicht nur als Dienstleister der Bundesagentur für Arbeit, sondern auch als Mitgestalter der Arbeit in den JobCentern herausgestellt wird. Auf keinen Fall akzeptabel ist, dass das bisherige Verhältnis zwischen kommunalen Trägern und Trägern der Freien Wohlfahrtspflege durch den Gesetzentwurf umgekehrt wird: Bislang sollten Träger der Sozialhilfe von eigenen Maßnahmen absehen, wenn die Hilfe im Einzelfall durch die Wohlfahrtspflege gewährleistet wurde. Nun werden kommunale Träger beim Abschluss der Vereinbarungen nach § 17 Abs. 2 SGB II bevorzugt. Die Agenturen sollen mit ihnen Vereinbarungen über die Erbringung von Leistungen abschließen. Eine entsprechende Regelung für freie Träger besteht nicht. Da der Gesetzentwurf von einer Vertragsfreiheit der Agenturen für Arbeit auszugehen scheint, führt dies im Ergebnis zu einem Vorrang der kommunalen Träger.

Das Vereinbarungsrecht des SGB II (§ 17 und 18 SGB II) scheint sich zwar am Vorbild des BSHG zu orientieren. Gleichzeitig wurden jedoch wesentliche Elemente dieses Leistungsrechts nicht übernommen. So fehlt es an bundes- oder landesweiten Vorgaben auf Rahmenvertragsebene sowie an einem Konfliktlösungsmechanismus. Angesichts der marktbeherrschenden Stellung der Bundesagentur für Arbeit sind sowohl eine Kollektivvertragsebene wie ein Konfliktlösungsmechanismus (Schiedsstelle) dringend erforderlich, um die Selbständigkeit freier und kommunaler Träger zu schützen.

Eine Vielzahl von Leistungen wird auch in Zukunft nicht nur von den Agenturen für Arbeit, sondern weiter auch von den bisherigen Trägern dieser Leistungen wie Jugendhilfe- (zum Beispiel Kinderbetreuung) oder Sozialhilfeträgern (zum Beispiel Schuldner- oder Suchtberatung) erbracht werden müssen. Es ist deshalb nicht sinnvoll, für diese Leistungen im SGB II ein neues Vereinbarungsrecht zu schaffen, das ausschließlich auf Leistungen nach SGB II beschränkt ist. Vielmehr sollte ein einheitliches Vereinbarungsrecht für die verschiedenen Kostenträger bestehen (ähnlich wie das Leistungserbringungsrecht für Pflegeeinrichtungen im SGB XI für Pflegekassen, Sozialhilfeträger oder andere Kostenträger). Zur Erhaltung der Einheitlichkeit im Leistungsrecht schlägt der DCV vor, dass sich das Leistungserbringungsrecht an den bewährten Standards des BSHG beziehungsweise des SGB VIII orientieren sollte (zum Beispiel Rahmenvereinbarungen, Schiedsstellen, Wunsch- und Wahlrecht).

2. Entwurf eines Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch

2.1 Entscheidung für ein viergliedriges System

Neben der Grundsicherung für Erwerbsfähige soll die bisherige Hilfe zum Lebensunterhalt zwar umgestaltet, aber im neuen SGB XII in das Sozialgesetzbuch eingegliedert werden und grundsätzlich erhalten bleiben.

Der DCV begrüßt es, dass ein viergliedriges Hilfesystem geschaffen wird, wobei erwerbsunfähige Personen Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz erhalten. Das Bundessozialhilfegesetz mit seiner Hilfe zum Lebensunterhalt erhält damit die Chance, die ihm ursprünglich zugedachte Aufgabe wieder zu übernehmen: die menschenwürdige und bedarfsgerechte Existenzsicherung von Einzelfällen, die durch die Maschen der vorgeschalteten Sicherungssysteme fallen.

Wir stellen jedoch fest, dass die Gesetze nicht ausreichend miteinander abgestimmt sind, indem sie unterschiedliche Grundleistungen gewähren. Um handwerkliche Fehler, wie sie bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung entstanden sind, zu vermeiden, sollten noch vor Einleitung des parlamentarischen Verfahrens ausreichende Konsultationen mit den politischen Ebenen und der Freien Wohlfahrtspflege erfolgen.

2.2 Regelsatzbemessung

Die Regelsatzbemessung soll in Zukunft wieder Stand und Entwicklung der Nettoeinkommen, Verbraucherverhalten und Lebenshaltungskosten berücksichtigen (§ 29 SGB XII). Grundlage sollen die im Abstand von fünf Jahren statistisch ermittelten Verbrauchsausgaben von Haushalten in unteren Einkommensgruppen sein. Dazwischen erfolgt eine Fortschreibung entsprechend der Rentenentwicklung.

Eine zentrale Forderung des DCV ist die Rückkehr zu einem konsistenten Regelsatzbemessungssystem. Wir begrüßen es deshalb, dass zur Regelsatzfindung grundsätzlich wieder auf die Datenlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) zurückgegriffen wird.

Keineswegs schlüssig und deshalb im Ergebnis willkürlich ist jedoch die Aufteilung des Regelsatzes in eine Personen- und eine Haushaltskomponente. Weder gibt es eine exakte statistische Ableitung für die angenommenen Sätze, noch ist sie gerichtlich überprüfbar. Tatsächlich führt die Berechnungsmethode ausgerechnet bei Haushalten mit mehreren Kindern zu einer bis zu 10-prozentigen Absenkung der Sozialhilfe. Hinzu kommt der Wegfall des vom Kindergeld frei zu lassenden Betrages von 10 beziehungsweise 20 Euro (so seit 2000 gültig). Eine Beispielrechnung ergibt für einen Haushalt mit einem Ehepaar und drei Kindern von fünf, neun und fünfzehn Jahren eine Minderung von 134 Euro monatlich.

Außerdem hat bei der vorliegenden Verordnung die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichtes keine Berücksichtigung gefunden, dass beim Regelsatzanteil für Kinder der Erziehungsbedarf einzuberechnen ist, weil dieser zum Existenzminimum eines Kindes gehört.

2.3 Pauschalierung

Anders als bisher soll in Zukunft der gesamte Sozialhilfebedarf einschließlich der bisherigen einmaligen Leistungen in Form einer Pauschale durch die Regelsätze erbracht werden. Auch die Leistungen für Unterkunft und Heizung sollen vom Sozialhilfeträger pauschaliert erbracht werden können.

Die Pauschalierung einmaliger Leistungen findet prinzipiell unsere Unterstützung. Soweit die Höhe der Pauschale sich auf Ergebnisse der Modellmaßnahmen der Pauschalierung bezieht, bezweifeln wir jedoch die Aussagekraft dieser Erkenntnisse, die auf kurzen Anwendungszeiträumen basieren. Unsere Erfahrungen in den Pauschalierungsgebieten

waren, dass die Pauschalen eindeutig zu niedrig berechnet waren. Die nach diesem Gesetz vorgesehene Höhe der Pauschale von 16 Prozent dürfte deshalb zu niedrig liegen. Sie muss mit einer Öffnungsklausel für Anschaffungen größeren Wertes versehen werden. Die Pauschalierung von einmaligen Bedarfen setzt außerdem Ansparungen der Sozialhilfeempfänger(innen) voraus. Diese müssen bei den Vermögensgrenzen berücksichtigt werden (vgl. hierzu die in diesem Bereich konsistenten Regelungen zum ALG II).

Eine Pauschalierung der Unterkunftskosten lehnen wir ab. Obergrenzen für die Höhe der Unterkunftskosten ergeben sich ohnehin aus den Beträgen der Wohngeldtabelle, darüber hinausgehende Unterkunftskosten wurden auch bisher nicht von der Sozialhilfe übernommen. Auch im SGB II ist eine Pauschalierung der Leistungen für Unterkunft und Heizung nicht vorgesehen. Leistungsempfänger(innen) der Sozialhilfe werden durch Einführung des ALG II in Zukunft noch stärker als bisher Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten sein, die auf dem Wohnungsmarkt oft nur dort Chancen haben, wo andere nicht wohnen möchten. Eine Pauschalierung der Leistungen wird so zum Entstehen von sozialen Brennpunkten beitragen oder deren Verfestigung begünstigen. Verwaltungskosten werden dagegen durch die Pauschalierung nicht eingespart.

2.4 Einrichtungen und Dienste

Auch das Vereinbarungsrecht des SGB XII enthält wichtige Veränderungen. So soll die Schiedsstelle wieder auch für die Leistungsvereinbarungen zuständig sein (§ 72 SGB XII). Gleichzeitig müssen die Vereinbarungen in Zukunft allerdings „die Finanzkraft der öffentlichen Haushalte angemessen berücksichtigen“ (§ 71 SGB XII).

Die Schiedsstellenfähigkeit der Leistungsvereinbarungen entspricht einer Forderung des DCV und der BAGFW. Die Forderung wurde aber auch von den – neutralen – Schiedsstellenvorsitzenden an das Ministerium herangetragen. Die fehlende Schiedsstellenfähigkeit der Leistungsvereinbarungen ist ein schwerer Systemfehler, der dazu beigetragen hat, dass die Umsetzung der §§ 93 f. BSHG bis heute nur schleppend oder gar nicht erfolgt.

Damit die Schiedsstelle ihrer Aufgabe – einer schnellen Konfliktlösung – gerecht werden kann, fordert der DCV darüber hinaus die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung von Klagen gegen Schiedsstellenentscheidungen.

Gestrichen werden sollte dagegen die Verpflichtung zur angemessenen Berücksichtigung der Finanzkraft der öffentlichen Haushalte. Leistungen der Sozialhilfe sind Pflichtleistungen der Sozialhilfeträger. Das Bedarfsdeckungsprinzip wurzelt letztlich in Art. 1 GG. Es kann nicht durch einen Verweis auf die Finanzkraft der öffentlichen Haushalte außer Kraft gesetzt werden. Im Übrigen müssen die Vereinbarungen auch bisher den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit entsprechen. Damit sind die fiskalischen Interessen der Kostenträger ausreichend berücksichtigt.

2.5 Trägerübergreifende persönliche Budgets für behinderte Menschen

Im Entwurf eines Gesetzes zur Eingliederung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch sind auch Änderungen des SGB IX enthalten,

die dem persönlichen Budget für behinderte Menschen zum Durchbruch verhelfen sollen. Auf Antrag können Leistungen zur Teilhabe als trägerübergreifendes persönliches Budget ausgeführt werden (§ 17 SGB IX). Näheres soll in einer Verordnung geregelt werden. Von 2004 bis 2007 sollen Modellvorhaben unter wissenschaftlicher Begleitung durchgeführt werden.

Grundsätzlich begrüßt der DCV die Einführung trägerübergreifender persönlicher Budgets. Sie entspricht einer langjährigen Forderung der Wohlfahrtsverbände. Leistungsträgerübergreifende Budgets sind ein geeignetes Mittel, um die Selbstbestimmungsmöglichkeiten behinderter Menschen zu stärken und die Effizienz der Leistungen zu steigern. Dieses Ziel kann aber nur erreicht werden, wenn behinderte Menschen einen Rechtsanspruch auf ein persönliches Budget erhalten.

Im Gesetzentwurf und in vorliegenden Entwürfen einer Verordnung zur Ausführung von Leistungen zur Teilhabe durch ein persönliches Budget werden außerdem wichtige Verfahrensregeln vollkommen offen gelassen (zum Beispiel Kriterien oder Verfahrensweisen zur Bestimmung der Höhe des Budgets). Auf die Intervention der Verbände hin will man eine relativ lange Probephase einführen.

Schon für diese Probephase benötigt man jedoch eindeutige Regelungen zumindest für die Verfahrensweisen zur

- Definition des Hilfebedarfs (grundsätzliche Kriterien oder Verfahrensregeln wie die Einschätzung nach dem „Metzler-Verfahren“, nach dem Individuellen Behandlungs- und Rehabilitationsplan IBRP oder nach dem neuen Verfahren, das in Rheinland-Pfalz mit dem Institut für Sozialpolitik und Gesellschaft ISG entwickelt wurde),
- Feststellung des individuellen Hilfebedarfs (Einschätzungsverfahren),
- Bestimmung der Budgethöhe,
- Schaffung von Transparenz des Angebots und zur Beratung der Menschen mit Behinderung,
- Förderung des Verbraucherschutzes (und möglichst Verfahrensregeln zur Einschränkung staatlicher Kontrolle),
- Definition von Qualitätsstandards der Leistungserbringung.

Ohne Regelungen zu diesen Punkten kann weder die endgültige Umsetzung noch die Erprobung gelingen. Im Gesetz sollte deshalb ausdrücklich vorgesehen werden, dass die erforderlichen Regelungen zum Verfahren (insbesondere zu obigen, derzeit offenen Punkten) von Leistungsträgern und Wohlfahrts- und Behindertenverbänden unter wissenschaftlicher Begleitung und unter der Moderation des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS) bis August 2004 erarbeitet werden sollen.

GESCHÄFTSFÜHRENDE R VORSTAND DES DCV
Freiburg im August 2003

Kontakt: Elise Bohlen, Arbeitsbereich Jugendsozialarbeit, E-Mail: elise.bohlen@caritas.de (Grundsicherung für Arbeitssuchende); Dr. Frank Brünner, Stabsstelle Recht, E-Mail: frank.bruenner@caritas.de (Sozialhilfereform); Dr. Franz Fink, Referat Behindertenhilfe, E-Mail: franz.fink@caritas.de (Persönliches Budget), Dr. Peter Lenninger, Referat Berufliche Bildung, E-Mail: peter.lenninger@caritas.de (Grundsicherung für Arbeitssuchende), Alfred Schleimer, Stabsstelle Recht, E-Mail: alfred.schleimer@caritas.de (Regelsatzbemessung, Pauschalierung).