

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch

Der Bundesrat hat in seiner 791. Sitzung am 26. September 2003 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Der Bundesrat hält den Entwurf eines Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch für unzureichend und lehnt ihn deshalb ab.
2. Dieser Entwurf ist - auch in Zusammenschau mit dem Dritten und Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sowie dem Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2004 - nicht geeignet, die notwendigen grundlegenden Reformen der sozialen Sicherungssysteme entscheidend voranzutreiben. Darüber hinaus übernimmt der Entwurf in weiten Teilen die Regelungsdichte des Bundessozialhilfegesetzes. Damit werden die Gestaltungs- und Handlungsmöglichkeiten der Länder wie bisher in nicht akzeptabler Weise eingeschränkt.
3. Der Gesetzentwurf enthält zwar in Ziel und Richtung positive Ansätze, wie beispielsweise
 - Verwaltungsvereinfachung und Stärkung der Selbstverantwortung des Leistungsberechtigten durch Pauschalierung der Sozialhilfe, Rückführung der einmaligen Hilfen,
 - die Zielsetzung eines selbstbestimmten Lebens durch ein Persönliches Budget für Menschen mit Behinderung, mit denen der Betroffene selbst wirtschaften kann, und

- die Verbesserung für Eltern volljähriger Menschen mit Behinderung durch pauschale Beteiligung in Höhe von 20 € monatlich für Leistungen zum Lebensunterhalt bzw. 26 € monatlich für Leistungen der Eingliederungshilfe und der Hilfe zur Pflege.

Nach Auffassung des Bundesrates ist der Gesetzentwurf aber unzureichend. Die Materie bedarf noch der Koordinierung mit anderen Gesetzentwürfen, insbesondere dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, der Reform des Gesundheitssystems; zusätzlich ist eine ausreichende Finanzausstattung der Kommunen erforderlich.

Der Bundesrat weist im Einzelnen auf Folgendes hin:

a) Länderkompetenzen

Im Rahmen der derzeitigen Diskussion um die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung und vor dem Hintergrund der beabsichtigten Einsetzung einer Verfassungskommission erhebt der Bundesrat die Forderung, die Sozialhilfe entweder insgesamt in die Gesetzgebungskompetenz der Länder zu überführen oder den Ländern jedenfalls einen Zugriff auf die Gesetzgebung dergestalt zu ermöglichen, dass sie von der bundesgesetzlichen Regelung abweichende Vorschriften erlassen können. Den Belangen in Not befindlicher Menschen kann am besten Rechnung getragen werden, wenn die Länder selbst die notwendigen Regelungen festlegen. Es bedarf dazu keiner detaillierten Vorgaben durch den Bund.

Eine möglichst große Freiheit der Länder bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen bewirkt, dass bestehenden Unterschieden auch durch eine unterschiedliche Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen Rechnung getragen werden kann. Vor dem Hintergrund der bestehenden Unterschiede ist es sinnvoll, wenn die Regelsätze von den Ländern festgesetzt werden. Aus dem gleichen Gesichtspunkt heraus ist es auch sinnvoll, wenn die Länder bei der Festlegung, welche Bedarfe durch den Regelsatz abgedeckt werden, und wie und in welcher Höhe diese zu bemessen sind, eine möglichst große Gestaltungsfreiheit haben.

Zu große Unterschiede zwischen den Ländern sind im Hinblick auf die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse nicht zu erwarten, da der Bedarfdeckungsgrundsatz weiterhin gilt. Durch ihn wird sichergestellt, dass der im Einzelfall bestehende Bedarf in jedem Falle abgedeckt wird.

b) Berücksichtigung der finanziellen Situation der Kommunen

Der Gesetzentwurf ignoriert vollständig die prekäre Finanzsituation der Kommunen und enthält keinerlei Ansätze, den hohen Kosten der Sozialhilfe entgegenzuwirken. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass im Rahmen der Neuordnung des Sozialhilferechts nicht nur die Interessen der Leistungsbezieher, sondern auch die Interessen der Kommunen als Kostenträger angemessen berücksichtigt werden müssen. So muss im Einzelfall stärker hinterfragt werden, was wirklich zum notwendigen sozialhilferechtlichen Bedarf gehört. Das Bewusstsein, dass Sozialhilfe nur einen einfachen Lebensstil zu gewährleisten hat, muss verstärkt werden. Überzogene Leistungsmöglichkeiten im Sozialhilferecht sind konsequent abzuschaffen. Im Hinblick auf die unabhängigen Gerichte muss dies auch gesetzlich zum Ausdruck gebracht werden. Vor dem Hintergrund, dass vielen Arbeitnehmern weitreichende Einschnitte zugemutet werden, müssen konsequenterweise auch die Leistungen an Sozialhilfeempfänger eingeschränkt werden. Deshalb darf auch das bisherige Sozialhilfeniveau nicht außen vor bleiben.

c) Missbrauchsbekämpfung

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Missbrauch von Sozialleistungen entschieden zu bekämpfen ist. Sozialleistungsmissbrauch, aber auch das legale bewusste Ausnutzen von Möglichkeiten zum Leistungsbezug, erschüttern zunehmend die Akzeptanz in der Bevölkerung, Belastungen zusätzlich zu schultern und gleichzeitig weiterhin für solidarische Maßnahmen einzutreten.

Ungleichbehandlungen von Sozialhilfeempfängern und Versicherten der gesetzlichen Krankenkassen sind dauerhaft zu beenden. Das gleiche gilt für Missbrauchsmöglichkeiten bei der Nutzung von Chipkarten in der gesetzlichen Krankenversicherung. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass bis zur Einführung einer fälschungssicheren "intelligenten" Gesundheitskarte im Jahr 2006, der Patient vor der Behandlung neben der Chipkarte seinen Personalausweis beim Arztbesuch vorlegen muss.

Im Übrigen ist es der Öffentlichkeit nicht vermittelbar, dass Eltern von ausländischen Arbeitnehmern unter bestimmten Voraussetzungen Leistungen von der deutschen Krankenversicherung erhalten. Der Bundesrat hält eine Aufkündigung und Neuverhandlung der aus den sechziger Jahren stammenden Sozialversicherungsabkommen mit der Türkei und den Nachfolgestaaten des früheren Jugoslawien für erforderlich.

d) Pauschalierung der Sozialhilfe, Neuregelung der Regelsätze und der einmaligen Hilfen:

- Eine Abstimmung und Koordinierung mit den beabsichtigten Regelungen für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger im Entwurf eines SGB II fehlt. Es erscheint z.B. nicht sinnvoll, in diesen beiden Leistungsgesetzen, die jeweils eine einkommens- und vermögensabhängige Mindestsicherung darstellen, höchst unterschiedliche Methoden der Bedarfsermittlung zu Grunde zu legen. Es würden zwei verschiedene Existenzminima definiert.
- Darüber hinaus sind die finanziellen Folgen für größere Haushalte und damit für Familien nicht transparent dargestellt. Auf Grund des neuen Aufbaus der Regelsätze ergibt sich für größere Haushalte eine gegenüber heute deutlich niedrigere Gesamtleistung. Die Senkung der Sozialhilfeleistungen gerade für Familien und die hiermit zusammenhängenden Fragen müssen jedenfalls in der Gesetzesbegründung transparent gemacht werden, um eine ausgewogene politische Diskussion und verantwortungsbewusste Entscheidung zu ermöglichen.
- Außerdem sind die finanziellen Folgen für die Träger der Sozialhilfe noch nicht zufrieden stellend aufgezeigt: Im Finanztableau wird eine durch die Reform der Regelsätze verursachte Einsparung von insgesamt jährlich 4,2 Mio. € veranschlagt, ohne dass näher erläutert wird, wie diese Einsparung zu Stande kommt.
- Anstelle der bisherigen Regelung zu den einmaligen Hilfen, ist Sozialhilfe grundsätzlich zu pauschalieren. Die feste Geldleistung, also der Pauschalbetrag, ist effektiver und weniger verwaltungsaufwändig.

Sollte die pauschale Gewährung für den Träger der Sozialhilfe zu Mehrkosten führen, muss diesem die Möglichkeit eröffnet werden, von der Pauschalierung abzuweichen und die für ihn kostengünstigere Art der Leistungsgewährung zu wählen.

- Es besteht keine Notwendigkeit, dass der Bund einheitlich auch die Höhe der Mehrbedarfszuschläge als Prozentanteile des Regelsatzes festsetzt. Es genügt, wenn die Personenkreise festgelegt werden, die in den Genuss von Mehrbedarfszuschlägen kommen sollen.
- e) **Verwaltungsvereinfachungen, Beweislast, Vermögenseinsatz:**
- **Verwaltungsvereinfachungen**
 - Die Verpflichtung, vor dem Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften oder vor Erlass eines Widerspruchsbescheides sozial erfahrene Personen zu hören (§ 111), stellt ein aufwändiges Verfahrenshindernis dar. Dies gilt insbesondere für die Beteiligung im Widerspruchverfahren. Das Beratungsergebnis ist dabei nach den Erfahrungen der Praxis ohne Belang und daher ineffektiv. Die Bearbeitung von Widersprüchen wird deutlich verzögert. Auf die Vorschrift kann ersatzlos verzichtet werden.
 - Statistiken sind für eine zukunftsorientierte Planung unabdingbar. Zugleich ist es aber ein Ziel des Bundes und aller Länder, den durch Statistiken verursachten Erhebungsaufwand auf das absolut notwendige Maß zurückzuführen. Bei ihrem Entwurf hat die Bundesregierung offensichtlich keine derartige Prüfung vorgenommen. Dies ist z.B. daran zu erkennen, dass die "Quartalsstatistik" nach wie vor Gegenstand des Entwurfs ist (§ 117 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. §119 Abs. 2). Die Quartalsstatistik ist ohne einen den Erhebungsaufwand entsprechenden Nutzen, die Abschaffung würde zu einem Wegfall des bisherigen Erhebungsaufwandes und zu einer wesentlichen Verwaltungsvereinfachung bei den Kommunen (Sozialhilfeträger) führen. Auf Grund des jeweils sehr späten Erscheinens (ca. 8 bis 9 Monate nach Ende des Berichtszeitraumes) sind die Quartalsstatistiken für aktuelle sozialpolitische Entscheidungen ohnedies von eingeschränktem Wert.

Der Bundesrat fordert deshalb die Bundesregierung auf, die Quartalsstatistik ersatzlos abzuschaffen und im Übrigen zu prüfen, welche Vereinfachung in den Statistikvorschriften noch möglich sind, ohne eine sinnvolle Sozialplanung zu verhindern.

- Der Bundesrat begrüßt es, dass die bisherige Kostenerstattung bei Umzug ersatzlos entfallen ist. Gleichwohl sieht der Bundesrat, dass die im Entwurf vorgesehenen Kostenerstattungstatbestände auch künftig einen erheblichen Verwaltungsaufwand erzeugen. Er tritt weiterhin für einen möglichst einfachen Verwaltungsvollzug ein und ist der Auffassung, dass die Kostenerstattungsvorschriften weiter vereinfacht und reduziert werden müssen, um die Verwaltungen zu entlasten.

Die Bundesregierung wird deshalb aufgefordert, weitere Vereinfachungen bei der Kostenerstattung zu prüfen und die entsprechenden Voraussetzungen für eine Vereinfachung und Reduzierung im Gesetz zu schaffen.

- Beweislast bei Bedarfsgemeinschaften

Entsprechend der bisherigen Rechtslage stellt § 37 eine Vermutung auf, dass eine Person, die gemeinsam mit anderen Personen in einer Wohnung lebt, mit diesen gemeinsam wirtschaftet und von den anderen Personen Leistungen zum Lebensunterhalt erhält, soweit dies nach ihrem Einkommen und Vermögen erwartet werden kann.

Soweit dies nicht der Fall ist, ist ihr Hilfe zum Lebensunterhalt zu gewähren. Hier bestehen auch nach dem Entwurf der Bundesregierung erhebliche Beweisprobleme und Missbrauchsmöglichkeiten.

Im Gesetz muss klar und eindeutig geregelt werden, dass die Beweislast dafür, dass der Sozialhilfeempfänger keine Unterstützung von anderen Mitgliedern der Haushaltsgemeinschaft erhält, allein beim Sozialhilfeempfänger liegt.

- Wünsche des Hilfesuchenden

Der Entwurf der Bundesregierung übernimmt die bisherige Regelung, dass der Träger der Sozialhilfe in der Regel Wünschen des Hilfesuchenden nicht entsprechen soll, wenn deren Erfüllung mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden wäre.

Vor dem Hintergrund der prekären Finanzsituation der Kommunen müssen alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um die notwendigen Leistungen sicherzustellen. Bloße Wünsche beispielsweise nach Markenkleidung oder sonstigen Markenprodukten, auch wenn sie verständlich erscheinen, müssen demgegenüber zurücktreten, wenn sie Mehrkosten verursachen. Denn diese Mehrkosten fehlen bei der Sicherstellung der notwendigen Hilfen.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass keine Verpflichtung des Sozialhilfeträgers zur Erfüllung von Wünschen bestehen darf, wenn dies überhaupt mit Mehrkosten verbunden ist.

- Sonderregelungen für Auszubildende

Der Entwurf übernimmt die bisherige Regelung, dass in besonderen Härtefällen Hilfe zum Lebensunterhalt als Beihilfe oder als Darlehen an Auszubildende geleistet werden kann, auch wenn deren Ausbildung im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes oder nach dem SGB III dem Grunde nach förderungsfähig ist. Aufgabe der Sozialhilfe ist es aber nicht, Ausbildungen zu finanzieren; sie ist keine "subsidiäre Ausbildungsinstanz". Vor dem Hintergrund der Aufgabenstellung der Sozialhilfe ist es nach Auffassung des Bundesrates ausreichend, wenn in den besonderen Ausnahmefällen die Hilfe nur als Darlehen gewährt wird.

- Vermögenseinsatz

- Familien- und Erbstücke, deren Veräußerung für den Hilfesuchenden oder seine Familie eine besondere Härte bedeuten würde, sollen nach dem Entwurf wie bisher vor dem Zugriff des Sozialhilfeträgers geschützt sein. Diese stellen oftmals erhebliche Vermögenswerte dar. Angesichts der heutigen Anforderungen an den Sozialstaat und der Finanznot der öffentlichen Kassen ist dies nicht mehr vertretbar. Alle Anstrengungen müssen darauf konzentriert werden, die Finanzierung der unabweisbar notwendigen Hilfen sicherzustellen. Bei Familien- und Erbstücken, deren Besitz

Luxus ist, muss deshalb eine Verwertung vorgesehen werden. Dies erscheint auch zumutbar. Wer Hilfe in Not begehrt und die Solidarität der Gemeinschaft einfordert, muss auch seinerseits einen Beitrag zur Solidarität leisten. Dazu gehört auch der Verzicht auf Vermögenswerte, die seit längerem in Familienbesitz sind, wenn diese Vermögenswerte bloßen Luxus darstellen.

- Die bisherige Handhabung, ein kleines Hausgrundstück oder ein Vermögen, das nachweislich zur Beschaffung oder Erhaltung eines kleinen Hausgrundstücks verwendet werden soll, nicht als verwertbares Vermögen anzusehen, ist angesichts der angespannten Haushaltslage der Träger der Sozialhilfe nicht mehr vertretbar. Auch ein kleines Hausgrundstück stellt in der Regel einen erheblichen Vermögenswert dar. Die Hilfe soll in diesen Fällen nach Auffassung des Bundesrates nur als Darlehen gewährt werden. Wird nach vier Jahren immer noch Sozialhilfe bezogen, muss dem Sozialhilfeempfänger zugemutet werden, dass sein Wohneigentum verwertet wird.

f) Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

Der Bundesrat stellt fest, dass die im Fünften Kapitel vorgesehenen Regelungen zur Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung in keiner Weise geeignet sind, den Herausforderungen der Zukunft zu begegnen. Er weist mit großer Sorge auf die unaufhaltsam steigenden Fallzahlen in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung und die damit unausweichlich wachsende Belastung der Sozialhilfeträger hin.

Betrugen die Ausgaben der Sozialhilfeträger für die Eingliederungshilfe im Jahr 1995 noch knapp 6,75 Mrd. €, so war diese Finanzbelastung im Jahr 2001 bereits auf 9,764 Mrd. € gestiegen. Dieser Trend wird sich fortsetzen. Aus Publikationen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, die sich auf verschiedene Untersuchungen (z. B. der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe) stützen, ergibt sich für die Bundesrepublik Deutschland folgendes Szenario:

- Zu Beginn des Jahres 2002 befanden sich rund 162.000 volljährige Personen mit Behinderungen in stationärer Betreuung. Bis zum Beginn des Jahres 2007 wird sich diese Zahl auf 190.000 Personen erhöht haben. Das entspricht einer Steigerung um 17 %.
- Zum Ende des Jahres 2002 erhielten rund 40.000 Menschen mit Behinderung ambulante Hilfen in betreuten Wohnformen. Diese Zahl wird sich bis zum Jahre 2007 auf 54.000 erhöht haben. Dies entspricht einer Steigerung um 35 %.
- Die Gesamtfallzahlen (stationär und ambulant zusammen) steigen somit von 202.000 auf 244.000. Dies entspricht einer Steigerung von 21 % innerhalb von 5 Jahren.

Diese Steigerungsraten können insbesondere von den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe – unabhängig davon, ob die Trägerschaft in den Händen eines Landes oder in kommunalen Händen liegt – selbst bei nicht von vorneherein zu tabuisierenden Leistungseinschränkungen in diesem Bereich nicht mehr geschultert werden. Schon jetzt sind viele Kommunen in Deutschland auf Grund der vom Bund zu verantwortenden Finanzmisere nicht mehr in der Lage, ausgeglichene Haushalte vorzulegen. Zugleich findet der Bund immer wieder Gelegenheiten, die Belastung der Länder und Kommunen zu vergrößern. Ein klassisches Beispiel ist das ineffektive und übermäßig verwaltungsaufwändige Grundsicherungsgesetz.

Der Bundesrat fordert, dass die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung aus dem Recht der Sozialhilfe herausgenommen und in ein eigenständiges, steuerfinanziertes Leistungsgesetz des Bundes überführt wird.

Die Einordnung in das Sozialhilferecht ist nicht stimmig, weder fachlich noch hinsichtlich der Finanzierungspflicht der Kommunen. Denn bei den Hilfen an Menschen mit Behinderung geht es in erster Linie um einen Nachteilsausgleich und nicht um "Fürsorge" im herkömmlichen Sinn.

Der Bundesrat stellt fest, dass das Neunte Buch des Sozialgesetzbuchs den Anforderungen an ein eigenständiges Leistungsgesetz für Menschen mit Behinderung in keiner Weise gerecht geworden ist. Das SGB IX ist ein mit handwerklichen Mängeln behaftetes, kaum überschaubares und nur schwer zu vollziehendes Regelwerk, das zudem unter dem Kardinalfehler leidet, dass Menschen mit Behinderung im Wesentlichen weiterhin auf die Eingliederungshilfe nach den §§ 39 ff. BSHG angewiesen sind und der Sozialhilfe anheim gegeben werden.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung deshalb auf, unverzüglich die Arbeiten für ein eigenständiges, von der Sozialhilfe unabhängiges Leistungsgesetz des Bundes aufzunehmen und einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen. Der Bundesrat ist überzeugt, dass nur dadurch die Herausforderungen der Zukunft bei der Eingliederung von Menschen mit Behinderung bewältigt werden können.

g) Persönliches Budget für Menschen mit Behinderung:

Ziel des persönlichen Budgets ist es in erster Linie, Menschen mit körperlichen Behinderungen eine möglichst eigenverantwortliche und autonome Lebensführung zu ermöglichen. Durch regelmäßige Geldleistungen soll ihnen ermöglicht werden, möglichst unabhängig vom zuständigen Kostenträger Betreuungs- bzw. Pflegeleistungen selbst zu organisieren und "einzukaufen".

Für den Personenkreis der seelisch behinderten jungen Menschen bzw. deren Eltern ist das persönliche Budget nicht hilfreich. Im Regelfall handelt es sich um ein Klientel, das stark überfordert ist (psychische Störungen, Suchtkrankheiten, Erziehungsversagen) und dessen Kompetenzen in der Lebensführung stark eingeschränkt sind. Der Grundsatz der Selbstbeschaffung ist hier kontraproduktiv. Die Gefahr des Missbrauchs finanzieller Mittel ist deshalb groß. Angesichts dieser für die Jugendhilfe spezifischen, aber auch typischen Situation erscheint deshalb auch das Instrument eines persönlichen Budgets ungeeignet. Die zweckbestimmte Mittelverwendung müsste streng kontrolliert werden, was weitere Probleme (Verwaltungsaufwand, Vorwurf der Misstrauenskultur, Überwachungsstaat) bringt.

Das persönliche Budget kollidiert deshalb auch mit dem staatlichen Wächteramt der Jugendämter. Das Jugendamt ist für die jeweilige Hilfeerbringung primär verantwortlich; es muss sich jederzeit vergewissern können, dass die Leistungen fachgerecht erbracht werden und der Schutz und die Interessen der betroffenen jungen Menschen gewahrt werden.

Im Bereich der seelischen Behinderungen gem. § 35 a SGB VIII sind die Kosten für die Kommunen z. T. explosionsartig angestiegen. Weitere Kostenbelastungen sind nicht zumutbar, die Steuerungs- und Entscheidungskompetenz der Kommunen darf nicht weiter ausgehöhlt werden. Kinder- und Jugendhilfeleistungen eignen sich nicht für persönliche Budgets. Eine wirksamere und wirtschaftlichere Leistungserbringung kann nicht erwartet werden.

- h) Pauschale Beteiligung der Eltern an Stelle der bisherigen individuellen Heranziehung zum Unterhalt mit Einkommens- und Vermögensprüfung:

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass bei Leistungen der Sozialhilfe an einen volljährigen behinderten Menschen der Unterhaltsanspruch gegenüber den Eltern wegen Leistungen der Eingliederungshilfe, Leistungen der Pflege und Leistungen zum Lebensunterhalt nur noch in pauschalierter Form auf den Sozialhilfeträger übergeht. Im Finanztableau wird bundesweit von einer jährlichen Einsparung in Höhe von 65 Mio. € ausgegangen, einschließlich erheblicher Verwaltungseinsparungen, allerdings ohne nähere Angaben dazu, wie dieser Betrag ermittelt wurde. Eine exakte und nachvollziehbare Kostenschätzung ist erforderlich.

- i) Datenabgleich

- Nach Auffassung des Bundesrates, muss der automatisierte Datenabgleich bei allen Sozialleistungen im Sinne des SGB ermöglicht werden. Auskunftspflichtig müssen alle Träger von Sozialleistungen sein, nicht nur wie im Gesetzentwurf vorgesehen die Bundesagentur für Arbeit und die Träger von Unfall- und Rentenversicherung.

Darüber hinaus muss der automatisierte Datenabgleich bereits bei Antragstellung möglich sein und nicht erst wie im Entwurf vorgesehen, wenn der Hilfesuchende Leistungen nach dem SGB XII bezieht. Der Datenaustausch mit anderen Sozialleistungsträgern und auch innerhalb der Sozialhilfeverwaltungen sowie der hierdurch beabsichtigte Abschreckungseffekt gegenüber potentiellen Missbrauchswilligen ist dann am wirkungsvollsten, wenn unberechtigter Leistungsbezug nicht erst nachträglich, sondern von vorneherein verhindert wird.

- Der Bundesrat ist der Auffassung, dass auch stichprobenhafte Nachfragen zur Kontrolle des Leistungsmissbrauchs ohne Anfangsverdacht möglich sein müssen.

Während bisher überwiegend anerkannt worden ist, dass z.B. in den Fällen der §§ 116, 117 BSHG, § 21 Abs. 4 SGB X Daten auch ohne konkretes Verdachtsmoment im Interesse der vorbeugenden Leistungskontrolle übermittelt werden dürfen, wird dies in den übrigen Fällen, in denen als Rechtsgrundlage nur die allgemeinen Vorschriften (§ 67 a und § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X) zur Verfügung stehen, uneinheitlich gesehen. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, im SGB X entsprechende Regelungen zu treffen.

- Nach der bisherigen Rechtslage sind direkte Anfragen an andere Sozialleistungsträger (oder an sonstige Träger des Sozialgeheimnisses), die zur Überprüfung der Angaben des Betroffenen erforderlich sind, nur dann zulässig, wenn die Direktabfrage zugleich der Vermeidung eines unverhältnismäßigen Aufwandes dient (§ 67 a II 2 Nr. 1 lit. b SGB X). Nach Auffassung des Bundesrates muss es als Übermittlungsgrund ausreichend sein, wenn die Abfrage zur Überprüfung der Angaben des Betroffenen erforderlich ist. Durch die Direktanfrage kann z.B. auch vermieden werden, dass gerade in Fällen erheblichen Missbrauchsverdachts der Betroffene um seine Mitwirkung bei der Überprüfung er sucht werden muss und Verdunklungsmaßnahmen einleiten kann.

- Über die bereits bestehenden Möglichkeiten des Bundesamts für Finanzen, den Sozialleistungsträgern bestimmte Daten zu übermitteln (§ 45 d EStG), hält es der Bundesrat für notwendig, dass das Bundesamt für Finanzen den Sozialhilfeträgern auf Anfrage die Zahl der Freistellungsaufträge und die betroffenen Kreditinstitute mitzuteilen hat, die von Personen erteilt wurden, deren Vermögen bei der Sozialhilfe zu berücksichtigen ist. Die Träger der Sozialhilfe können aufgrund dieser Mitteilung prüfen, ob die Betroffenen das Vermögen, auf das sich die Freistellungsaufträge beziehen, bei der Sozialhilfe korrekt angegeben haben. Erst durch Nennung auch der von Freistellungsaufträgen betroffenen Kreditinstitute ergeben sich konkrete Anhaltspunkte für gezielte weitere Nachforschungen. Diese Möglichkeit muss auch in automatisierter Form eröffnet werden.

j) Sanktionen

Die im Entwurf vorgesehenen Sanktionen (§ 40) sind nach Auffassung des Bundesrates nicht ausreichend. Sanktionen müssen wirksam sein, um ihren Zweck erreichen zu können. Deshalb fordert der Bundesrat, dass die Hilfe zum Lebensunterhalt im Fall der Verweigerungshaltung um 30 vom Hundert zu kürzen ist. Weitere Kürzungsschritte bis hin zur vollständigen Einstellung der Leistung, sollten in das Ermessen des Sozialhilfeträgers gestellt werden. Gleichzeitig ist festzulegen, dass die Kürzung bzw. Versagung solange bestehen bleibt, bis der Betreffende seine Verweigerungshaltung aufgibt und seine Verpflichtungen erfüllt.

Ferner fordert der Bundesrat, dass Rechtsmittel gegen eine Kürzung oder Einstellung der Hilfe keine aufschiebende Wirkung haben dürfen. Sanktionen müssen tatsächlich und sogleich vollzogen werden, um die angestrebte Wirkung zu entfalten.

4. Der Gesetzentwurf ist ferner aus folgenden Gründen abzulehnen:

- Es liegt noch keine Regelsatzverordnung vor, auf deren Grundlage die Regelsatzbemessung erfolgt. Insofern ist nicht festzustellen, ob hier dem Bedarfsdeckungsprinzip Rechnung getragen wird und welche finanziellen Folgen sich ergeben. Allein aus dem Gesetzestext des Artikels 1 (§ 29 SGB XII) ist der Regelungsumfang nicht ersichtlich. Diese Vorschrift sowie die davon abgeleiteten Vorschriften sind deshalb ohne RegelsatzVO nicht entscheidungsfähig.
- Ohne endgültige Klarheit in der Ausgestaltung der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und deren Auswirkungen machen die Regelungen des Gesetzentwurfes zur Hilfe zum Lebensunterhalt im SGB XII wenig Sinn. Dies betrifft sowohl den Personenkreis, der durch das SGB II betreut werden soll, als auch den Leistungsumfang. Das Sozialhilferecht hatte bisher eine systematisch und finanziell nicht gewollte Auffangfunktion gegenüber den vorrangigen Sozialleistungsgesetzen. Dies darf - sollen nicht neue "Verschiebebahnhöfe" geschaffen werden - so nicht fortgesetzt werden.
- In den Gesetzentwurf wurden eine Vielzahl von Vorschriften übernommen, die der Modifizierung bedürfen oder gänzlich entfallen können. Auch hier ist ein Überarbeitungsbedarf erkennbar, der einen größeren zeitlichen Rahmen benötigt.
- Die Länder und Kommunen stehen im Bereich der Hilfen in besonderen Lebenslagen unter einem enormen Kostendruck, dessen Auswirkungen nur dann handhabbar werden können, wenn eine grundlegende strukturelle Reform durchgeführt wird. Diesen Handlungsdruck hat die Bundesregierung völlig negiert.
- Mit dem vorliegenden Gesetz, das schon zum 1. Juli 2004 in Kraft treten soll, verkennt die Bundesregierung völlig die enorme Belastung im personellen und organisatorischen Bereich bei den jeweiligen Sozialleistungsträgern, die zusätzlich noch die Regelungen des SGB II (das teilweise auf das SGB III verweist) umsetzen sollen. Das wird auch bei bestem Willen nach den bisherigen Erfahrungen aus der Umsetzung des Gesetzes zur bedarfsorientierten Grundsicherung von den Verwaltungen vor Ort nicht zu bewältigen sein.

5. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, gemeinsam mit den Ländern eine grundlegende Strukturreform der Sozialhilfe, insbesondere im Bereich der Hilfe in besonderen Lebenslagen, in Angriff zu nehmen.

Begründung:

Die Länder haben mit Beschluss der Konferenz der Obersten Landessozialbehörden vom 6./7. Mai 2003 die Bundesregierung einstimmig gebeten, die im Bereich der Sozialhilfe notwendigen grundlegenden Reformen aus dem laufenden Gesetzgebungsverfahren zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe abzutrennen und gemeinsam mit den Ländern zu entwickeln. Die Bundesregierung ist dem ohne überzeugende Gründe nicht nachgekommen und hat dem angesprochenen Reformbedarf im vorliegenden Gesetzentwurf allenfalls ansatzweise Rechnung getragen.

Insbesondere in folgenden Feldern besteht dabei weiterhin dringender Handlungsbedarf:

- Der Vorrang ambulanter vor stationären Hilfen muss nicht nur in einzelnen Vorschriften sondern strukturell umgesetzt und unterstützt werden.
- Die Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt sind klar von den Maßnahmen der Hilfen in besonderen Lebenslagen abzugrenzen.
- Die hierdurch erst möglich werdende Beschränkung der Realisierung des Nachranges hinsichtlich der Maßnahmen, die ausschließlich behinderungsbedingt sind.
- Die Systematik für die Einbeziehung der Leistungen Dritter ist vom Grundsatz her zu überdenken, da die den §§ 93 ff. BSHG zu Grunde liegenden Hoffnungen auf die Entwicklung eines kostendämpfend wirkenden Marktgeschehens sich nicht erfüllt haben.

6. Zu Artikel 7 Nr. 1a - neu - (§ 35 Satz 2 SGB VIII)

In Artikel 7 ist nach Nummer 1 folgende Nummer einzufügen:

'1a. § 35 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

"Die Hilfe ist im Inland zu gewähren, ist in der Regel auf längere Zeit angelegt und soll den individuellen Bedürfnissen des Jugendlichen Rechnung tragen."

Begründung:

Die intensivsozialpädagogische Einzelbetreuung für schwer dissoziale und delinquente Kinder und Jugendliche wird häufig auch im Ausland angeboten. Bei den sog. Stand- und Reiseprojekten sind deutliche Fehlentwicklungen feststellbar. Die Maßnahmen werden zum Teil als ultimatives Krisenmanagement angeboten und gewinnträchtig vermarktet. Deshalb werden Auslandsprojekte als schnelle Lösung für extreme Problemfälle genutzt, in der Erwartung, dass die betreffenden jungen Menschen „geläutert“ zurückkommen. Fälschlicherweise werden sie dabei nicht selten als einzig sinnvolle Alternative etwa zur geschlossenen Heimerziehung interpretiert. Für eine auf die individuellen Bedürfnisse von Jugendlichen abgestimmte intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung sind Auslandsmaßnahmen nicht zwingend erforderlich. Den Bürgern ist es angesichts zwingender und notwendiger Sparmaßnahmen nicht darstellbar, dass hierfür von der öffentlichen Hand Finanzmittel bereitgestellt werden.

Im Übrigen ist die Qualitätskontrolle im Ausland wesentlich erschwert; die Ausübung des staatlichen Wächteramtes zum Schutz von Kindern und Jugendlichen kann dort nicht gewährleistet werden.