

Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.

**STANDPUNKTE**

## ***Reform der Sozialhilfe***



AWI 791

## Reform der Sozialhilfe

Das Grundgesetz bildet mit Art.1 Abs.1, Art. 20 und Art. 28 die Grundlage für das Sozialstaatsgebot, das allen Menschen einen Mindeststandard an sozialer und materieller Teilhabe garantiert. Auf dieser Grundlage fußt die Sozialhilfe und muss jegliche Form der Grundsicherung basieren.

Ihre Aufgabe ist es, Hilfeempfängern/-innen ein Leben zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Ihr Ziel ist es, die Menschen, die auf sie angewiesen sind, zu befähigen soweit wie möglich unabhängig von ihr zu leben. Aus diesem Grunde ist die Hilfe zum Lebensunterhalt als vorübergehende Leistung konzipiert worden, die Menschen in Not hilft, ihre schwierige Lebenslage zu überwinden oder in einer schwierigen Übergangsphase ein menschenwürdiges Leben sicherstellt.

Die Entwicklung der letzten 20 Jahre hat diese Konzeption überfordert. Die vorgelagerten Sicherungssysteme grenzen immer mehr Menschen von ihren Leistungen aus und belasten so die Grundsicherung unserer Gesellschaft, die Sozialhilfe, als letztes Auffangnetz. Mittlerweile erhalten fast drei Millionen Menschen Sozialhilfe, von denen eine Million Kinder und Jugendliche sind. Nicht nur die soziale Entwicklung hat damit eine inakzeptable Situation erreicht; auch die kommunalen Finanzen werden dadurch in eine besonders schwierige Lage gebracht. Zwar ist der Sozialhilfebezug der meisten Betroffenen von kurzer Dauer, sie hat sich aber auch für einen nicht geringen Teil der Sozialhilfebezieher zu einer Art Rente entwickelt, die über viele Jahre hinweg notwendig geworden ist, um den Lebensunterhalt abzusichern.

### Impressum

Herausgeber: AWO Bundesverband e. V.

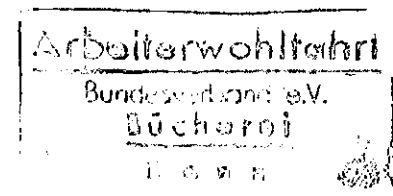
Verantwortlich: Rainer Brückers, Geschäftsführer

Redaktion: Der Bundesvorstand

© by AWO Bundesverband (AWO) - Verlag -  
Postfach 410 163, 53023 Bonn  
Oppelner Str. 130, 53119 Bonn  
Tel.: 0228/66850, Fax: 0228/6685-209  
E-mail: verlag@awobu.awo.org  
<http://www.awo.org>

Oktober 2000

Abdruck, auch in Auszügen, nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Verlages oder Herausgebers. Alle Rechte vorbehalten.



AWO 7 791

Diese Entwicklung macht es dringend erforderlich über Reformen nachzudenken, die

- den Betroffenen wieder eine eigenständige Lebensführung ermöglichen,
- die Menschen wieder in die vorgelagerten Sicherungssysteme integrieren,
- Arbeit statt Sozialhilfe fördern,
- bürokratischen Aufwand reduzieren,
- die Kommunen finanziell entlasten.

Diese systemimmanente Notwendigkeit zur Reform wird – hinsichtlich der politischen Umsetzbarkeit – durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes erschwert, die die Sozialhilfe mit dem steuerlichen Existenzminimum gleichgesetzt hat. Diese Verknüpfung führt bei jeder Veränderung, die einen steigenden Sozialhilfesatz zur Folge hat, zu enormen Steuerausfällen, weil sie die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums notwendigerweise erhöht.

Die Arbeiterwohlfahrt macht konkrete Vorschläge zur Reform der Sozialhilfe, um die Stagnation in der augenblicklichen Debatte überwinden zu helfen und den betroffenen Menschen wieder neue Perspektiven zu eröffnen.

### **1. Sozialhilfe ersetzen durch bedarfsgerechte Grundsicherung**

Die Sozialhilfe soll nicht mehr wie bisher der Ausfallbürge für das Versagen der vorgelagerten Sicherungssysteme sein. In den vorgelagerten Systemen sind Grundsicherungen einzuziehen, die auf dem Niveau der jetzigen individuellen Sozialhilfeschwelle die Existenzsicherungsfunktion übernehmen.

Das bedeutet, dass sowohl in der Rente wie auch in der Arbeitslosenversicherung niemand aufgrund zu geringer Ansprüche ergänzende

Sozialhilfe erhalten muss. Alle über 65jährigen und alle erwerbsunfähigen erhalten eine Grundsicherung als bedarfsorientierte Mindestrente und alle Arbeitslosengeld und –hilfebezieher bei Bedarf eine finanzielle Mindestsicherung in Höhe des Sozialhilfeanspruchs.

Alle, die in keine Ansprüche im Sozialversicherungssystem erworben haben, erhalten als Grundsicherung die Sozialhilfe beim Sozialamt.

Die Grundsicherung entspricht in allen drei Systemen der individuellen Sozialhilfeschwelle und stellt damit das gesellschaftliche Mindesteinkommen dar. (Vergleichbar mit dem niederländischen System)

Eine kommunale Sozialberatung führt die Bedürftigkeitsprüfung durch und ordnet die Betroffenen den sozialen Sicherungsinstitutionen zu, die für die Finanzleistungen zuständig ist. Diese zahlt ohne weitergehende Prüfung die Grundsicherung an die Betroffenen aus. Dadurch werden die verschiedenen Behördengänge und Bedürftigkeitsprüfungen auf ein Minimum reduziert.

### **2. Nachrangigkeit**

Die Grundsicherung ist nach wie vor eine nachrangige Leistung. Grundsätzlich gilt, dass jede/r verpflichtet ist, soweit möglich den Unterhalt durch Arbeit bzw. ein eigenes Einkommen und vorhandenes Vermögen zu sichern. Auch Leistungen aus anderen Sicherungssystemen sowie vorhandene Unterhaltsverpflichtungen haben Vorrang vor der Inanspruchnahme der Sozialhilfe.

Folgende Ausnahmen vor dieser generellen Regel sollen gemacht werden: Für Menschen ab dem 65. Lebensjahr und erwerbsunfähige entfällt die Unterhaltsverpflichtung. Sie erhalten, wenn sie kein ausreichendes Einkommen haben und unterhalb einer zu bestimmenden Vermögensgrenze liegen, eine bedarfsorientierte Mindestrente. Der Nachrang gilt auch nicht für Leistungen im Rahmen des individuellen Hilfeplanverfahrens. Beratungsleistungen, gemeinnützige Tätigkeiten und beschäftigungsfördernde Leistungen müssen von der zuständigen

Institution (siehe 5. Hilfeplanvereinbarung) – unabhängig existierender Unterhaltspflichten – übernommen werden.

### 3. Regelsätze

Die Sozialhilfe ist pauschal auszuführen. Die neuen Regelsätze sollen den jetzigen Einmalbedarf und den Regelsatz zu einer Pauschale zusammenfassen. Dies gilt nicht für die Miete und die Mietnebenkosten, die analog zur Wohngeldregelung an Höchstgrenzen orientiert mit ihrem tatsächlichen Aufwand übernommen werden. Die Miete und Mietnebenkosten werden bei der Feststellung des Anspruchs auf Grundsicherung festgestellt und nur bei Änderung des Mietverhältnisses oder der Miethöhe angepasst.

Die Regelsätze sollen in Zukunft – nach Haushalten differenziert – nach Personenzahl und Alter pauschal ausgezahlt werden, um die verschiedenen Haushaltsgrößen nach ihren Anforderungen zu berücksichtigen.

Die Höhe der pauschalen Sozialhilfe soll wie bisher orientiert sein am Existenzminimum, das eine kulturelle Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglicht. Das Prinzip der statistischen Ermittlung des kulturellen Existenzminimums anhand der Einkommensverbrauchsstatistik (EVS) als Basis der Festlegung der Sozialhilferegelsätze soll wieder Anwendung finden.

Zur Ausgestaltung der Sozialhilfe gehört auch ein Anreizsystem, das Beschäftigung belohnt. Wer ein zu geringes Einkommen aus dem 1. Arbeitsmarkt erhält, der soll einen Zuschuss zur Sozialhilfe erhalten. Besonders die Integration Jugendlicher in berufliche Ausbildung und Qualifizierung bedarf flexibler, dem Arbeitsmarkt angepasster Entlohnung (Qualifizierungstarifverträge), die sich an den Ausbildungsvergütungen in der Wirtschaft orientieren. Ergänzende Hilfen als Anreiz zur Umsetzung des Hilfeplans und der Sicherstellung der Ausbildung sind dringend erforderlich.

## 4. Finanzierung der Grundsicherung

Die Grundsicherung wird aus Steuermitteln des Bundes finanziert, wenn sie im Rahmen der vorgelagerten Sicherungssysteme erbracht wird. Dies trifft auf alle Grundsicherungsbezieher/-innen aufgrund von Alter und Erwerbsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit zu.

Die Sozialhilfe als Grundsicherung für Menschen, die keine Ansprüche im sozialen Sicherungssystem erworben haben oder ein Einkommen unterhalb der Sozialhilfeschwelle erzielen, wird ebenso wie die Hilfe in besonderen Lebenslagen von der Kommune finanziert.

## 5. Recht auf Integration

Alle Menschen haben das Recht, in das gesellschaftliche Leben integriert zu werden. Wir gehen davon aus, dass neben der finanziellen Absicherung des Lebensunterhalts auch die Bereitstellung einer Beschäftigung oder angemessener Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit elementarer Bestandteil einer sozialen Integrationspolitik sind. Hilfeempfänger haben aber auch die Pflicht, die ihnen angebotenen Hilfeleistungen durch Arbeit mit den ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zu erwerben. Sie stehen in der Verpflichtung der eigenen Beteiligung.

Arbeitslose, die auf dem Arbeitsmarkt keinen Arbeitsplatz finden, haben Anspruch auf eine Hilfsmaßnahme nach einem vereinbarten Hilfeplan (siehe unten), die auch eine Beschäftigung oder Aus-/Fortbildung vorsieht. Sie sind verpflichtet, nach einer Zumutbarkeits- und Fristenregelung für den Erhalt ihrer Grundsicherung eine angebotene Arbeit und/oder einen vereinbarten Hilfeplan anzunehmen. Wer den Hilfeplan und/oder die angebotene Arbeit ablehnt, verliert den Anspruch auf Grundsicherung. Jede/r behält den Anspruch auf Einmalleistungen im Notfall.

Im Rahmen der Zumutbarkeitsregelungen sind enge Fristen zu setzen (2-3 Wochen), in denen wegen einer bevorstehenden Berufstätigkeit

ein Hilfeplanverfahren oder eine Arbeitsaufnahme nicht notwendig ist. Darüber hinaus sind die Zumutbarkeitsregeln aus dem SGB III und dem BSHG zu vereinheitlichen.

Angebote frei-gemeinnütziger und privat-gewerblicher Möglichkeiten sind dabei zu berücksichtigen. Anspruch auf Hilfe zur Arbeit haben alle arbeitslosen Sozialhilfeempfänger/-innen. Ein Ausstieg aus der Vereinbarung von seiten der Arbeitslosen ist jederzeit möglich, falls eine andere Alternative gefunden worden ist.

## 6. Hilfeplanvereinbarung

Die kommunale Sozialberatung stellt den Rahmen für ein Hilfeplanverfahren zur Verfügung. Sie liegt in kommunaler Verantwortung und kann nicht delegiert werden. Sie führt eine Art Vorprüfung durch, in der die Erwerbsfähigkeit und Zumutbarkeit für alle Antragsteller/-innen und Bezieher/-innen der Grundsicherung festgestellt wird. Die Zumutbarkeit wird gemeinsam zwischen Sozialamt und Arbeitsamt, die Erwerbsunfähigkeit zwischen Sozialamt, Arbeitsamt und Rentenversicherungsträger festgestellt. Die Sozialversicherungsträger sind bis zur Entscheidung vorleistungspflichtig.

In der „Leitstelle für Arbeit“ wird eine Potentialanalyse durchgeführt, die die Fähigkeiten und Stärken des einzelnen feststellt und notwendige Hilfsmaßnahmen aufzeigt. Falls erforderlich werden in Fallkonferenzen aus Sozialamt, Arbeitsamt und freien Trägern die notwendigen Hilfsmaßnahmen koordiniert. Es folgt ein auf den Einzelfall angepasster Hilfeplan, der zwischen der „Leitstelle“ und dem/der Hilfesuchenden vereinbart wird. Die Hilfeplanvereinbarung ist verbindlich in das BSHG und SGB III aufzunehmen und für alle arbeitsfähigen Grundsicherungsbezieher/-innen zu erstellen. Der Hilfeplan enthält die Potentialanalyse und alle notwendigen Beratungs- und Hilfsmaßnahmen. Das Hilfeplanverfahren muss eine konkrete verbindliche Ausstiegsvereinbarung zwischen Betroffenen und Sozialberatung vorsehen.

Das Sozialamt hat die Pflicht der ausführlichen Information, damit das Recht auf eine Hilfeplanvereinbarung nicht zu einer willkürlichen Arbeitspflicht umgewandelt wird. In Zusammenarbeit mit freien Trägern ist ein Beratungssystem aufzubauen, das ausführlich über Rechte und Pflichten informiert und die Hilfeempfänger bei der Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit begleitet.

Um die Wirksamkeit der Hilfepläne sicherzustellen, sollen Einkommens- und andere Regelungen der Sozial-, Jugendhilfe und SGB III zusammengeführt und vereinheitlicht werden, um eine möglichst optimale Umsetzung gewährleisten zu können.

Alle Arbeitslosen erhalten in der Beschäftigungsförderungsstelle (Leitstelle für Arbeit), die von Sozialamt/Jugendamt und Arbeitsamt gemeinsam geführt wird, beschäftigungs- und ausbildungsfördernde Leistungen oder werden in den Arbeitsmarkt vermittelt. (vgl. Anhang 2)

## 7. Neue Beschäftigungsförderungsstelle (Leitstelle für Arbeit)

Beim Arbeitsamt werden die Bereiche der finanziellen und Beratungsleistungen vor Ort voneinander getrennt. Die Leistungen zur Beschäftigungsförderung werden in einer vom örtlichem Arbeitsamt, Sozialamt und Jugendamt gemeinsam geführten Beschäftigungsförderungsstelle (Leitstelle für Arbeit) organisiert. In Stadtteilen oder kreisangehörigen Städten mit besonderen sozialen Brennpunkten werden Filialen der Leitstelle eingerichtet, um eine dezentrale Anlaufstelle zu haben.

Die Aufgaben der „Leitstelle für Arbeit“ sind Hilfeplanvorbereitung, Potentialanalyse, Job-Akquise, passgenaue Vermittlung in den Arbeitsmarkt oder in eine Beschäftigungsfördermaßnahme und darüber hinaus sogar die Schaffung und Erfindung von Arbeitsplätzen (Job-Creation, vor allem im Bereich der einfacher und sozialer Dienstleistungen), um Menschen im zweiten Arbeitsmarkt zu beschäftigen. Viele Langzeitarbeitslose benötigen eine lange Vorlaufphase, bis eine

Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt überhaupt denkbar wird. Für die Organisation neuer Arbeitsplätze bedarf es einer engen Kooperation zwischen der Leitstelle, den Wohlfahrtsverbänden mit ihren sozialen Diensten und der lokalen/regionalen Wirtschaft.

Während das Sozialamt für die Umsetzung des Hilfeplans im Bereich der notwendigen Sozialen Hilfen zuständig ist, hat die „Leitstelle für Arbeit“ die Aufgabe, passgenaue Vermittlung von Arbeit und Maßnahmen der Beschäftigungsförderung zu organisieren. Die Bundesanstalt für Arbeit finanziert alle notwendigen Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung, während die soziale Arbeit (Schuldnerberatung, Obdachlosenhilfe, Drogenberatung, Streetwork etc.) mit Landes- und kommunalen Mitteln zu finanzieren ist.

Zugang zur „Leitstelle für Arbeit“ und zu ihren Leistungen haben alle Arbeitslosen. Mit dieser gemeinsamen Einrichtung wird die Zuordnung an verschiedene Träger vermieden und die gemeinsame Verantwortung in den Vordergrund gestellt.

## **8. Gemeinsames Qualitätsmanagement**

Für die Arbeit in der neuen „Leitstelle für Arbeit“ werden neue Anforderungen an die Qualifikation der Mitarbeiter gestellt. Potentialanalyse, Job-Recherche, passgenaue Vermittlung, Hilfeplanverfahren und Ausstiegsberatung sind Anforderungen, die für eine Neuorientierung der Beschäftigungsförderung dringend erforderlich sind. Die neuen Leistungsprofile der Mitarbeiter beinhalten auch die Fähigkeit der Formulierung von Qualitätsstandards und ihr Management. Es bedarf darüber hinaus einer engen Zusammenarbeit mit Freien Trägern, die mit ihren Einrichtungen eine wichtige Aufgabe bei der Umsetzung des Hilfeplanverfahrens und der Beschäftigungsförderung haben.

Daraus ergibt sich auch die Notwendigkeit für ein gemeinsames Qualitätsmanagement des Hilfeplanverfahrens.

## **9. Grundsicherung und steuerliches Existenzminimum**

Die Funktion der Sozialhilfe als Mindesteinkommen wird durch die vorgestellten Reformvorschläge gefestigt. Sie fungiert darüber hinaus auch als Mindestlohn. Steuerpolitisch markiert sie das Existenzminimum und den Grundfreibetrag nach dem Steuerrecht. Menschen, die für den Erhalt ihrer Grundsicherung eine Arbeit aufnehmen müssen, dürfen nicht besteuert werden.

Das bedeutet automatisch, dass alle Einkommen bis zur Höhe der Sozialhilfeschwelle auch weiterhin nicht besteuert werden können. Auch wenn diese Verkoppelung von Existenzminimum und Steuerrecht der Finanzpolitik Probleme bereitet, da eine Regelsatzerhöhung automatisch zu hohen Steuerausfällen führt, muss die Politik dies bei ihren Bemühung zur steuerlichen Entlastung berücksichtigen. Schließlich führt ein Anheben des Grundfreibetrags zu einer Entlastung aller Steuerzahler, während die Senkung des Spitzensteuersatzes nur Höchsteinkommen entlastet.

**Die Arbeiterwohlfahrt stellt diese Vorschläge, die einen ordnungspolitischen Ansatz der Reform bedeuten, zur Diskussion. Sie glaubt, dass marktorientierte Reformmodelle über verstärkte finanzielle Arbeitsanreize bei besonders benachteiligten Menschen in schwierigen sozialen Lebenslagen nicht funktionieren können. Erfahrungen in vielen Kommunen haben gezeigt, dass konkrete individuelle Hilfen besser zur Überwindung der Sozialhilfeabhängigkeit beitragen. Die AWO trägt mit ihren Einrichtungen, u. a. von der Schuldnerberatung über die Beschäftigungsförderung bis zur Arbeitsvermittlung, zum Gelingen bei.**

