

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD
— Drucksache 10/1027 —

Situation der Nichtseßhaften in der Bundesrepublik Deutschland

Der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit hat mit Schreiben vom 8. März 1984 namens der Bundesregierung die Kleine Anfrage wie folgt beantwortet:

Für Nichtseßhafte enthält das Sozialhilferecht besondere Regelungen (§ 72 Bundessozialhilfegesetz und Durchführungsverordnung vom 9. Juni 1976). Die Bundesregierung hat Forschungs- und Modellvorhaben zum Problem der Nichtseßhaftigkeit vergeben. Sie fördert die Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhafterhilfe. Der Bund hat allerdings für den Bereich der Nichtseßhaftigkeit nur eine begrenzte Zuständigkeit. Für die Durchführung der gesetzlichen Regelungen und damit für die Betreuungsmaßnahmen im Einzelfall sind die Behörden in den Ländern zuständig.

A. Bestandsaufnahme

1. Kann die Bundesregierung die Feststellung kommunaler Sozialämter und der Wohlfahrtsverbände bestätigen, insbesondere in den Großstädten sei in der letzten Zeit ein starker Anstieg der Nichtseßhaftigkeit zu verzeichnen?

Für die Bundesrepublik Deutschland liegen keine gesicherten Daten über die Entwicklung der Nichtseßhaftigkeit vor. Die Bundesregierung kann daher nicht bestätigen, daß die Zahl der Nichtseßhaften insbesondere in den Großstädten in letzter Zeit stark zugenommen hat. Es gibt lediglich Hinweise verschiedener Stellen für einen Anstieg der Nichtseßhaftigkeit in den letzten Jahren, die sich aber mit genauen Zahlen nicht belegen lassen.

2. Hat die Bundesregierung einen detaillierten Überblick über den Umfang der Nichtseßhaftigkeit in der Bundesrepublik Deutschland (nach Zahl, Alter, Geschlecht, regionale und soziale Herkunft und wie viele der Nichtseßhaften behindert sind oder an Krankheiten leiden)?

Angaben über die Zahl, Alter, Geschlecht und Herkunft enthält die Antwort zu der Kleinen Anfrage vom 31. Juli 1981 – Drucksache 9/708 –. Neuere Daten hierüber liegen nicht vor. In der fachlichen Diskussion wird allerdings von einer Zahl von ca. 80 000 bis 100 000 Nichtseßhaften ausgegangen. Dabei handelt es sich nur um eine grobe Schätzung.

Soweit Daten über Krankheiten und Behinderungen vorliegen, sind sie Ergebnis von Untersuchungen einer begrenzten Anzahl dieser Personen im Rahmen von Forschungsvorhaben. Danach sind Gebißschäden und Erkrankungen der Verdauungsorgane stark verbreitet und tritt Tuberkulose häufig auf. Bei gut 10 v. H. der Nichtseßhaften wurden psychiatrisch-neurologische und bei einigen auch manifeste psychiatrische Befunde festgestellt. Bei den Untersuchungen wurde außerdem festgestellt, daß ca. 20 v. H. der Untersuchten erwerbsunfähig (Minderung der Erwerbsfähigkeit – MdE – 80 v. H. und mehr), 75 v. H. eingeschränkt erwerbsfähig (MdE 40 bis 70 v. H.) und 5 v. H. erwerbsfähig (MdE unter 30 v. H.) waren.

3. Trifft nach Kenntnis der Bundesregierung die Aussage vieler örtlicher Beratungsstellen zu, daß vor allem ein rapider Anstieg jüngerer Menschen unter den Nichtseßhaften zu verzeichnen ist?

Nach Schätzung der Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenhilfe hat sich der Anteil jüngerer Menschen in den letzten Jahren zwar erhöht, doch nicht in dem Umfang, daß von einem rapiden Anstieg gesprochen werden kann.

4. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor, wie hoch der Anteil der Alkoholkranken unter den Nichtseßhaften ist, und trifft die Aussage des Diakonischen Werkes Stuttgart zu, wonach dieser Anteil bei rund 10 Prozent liegt?

In vorliegenden Untersuchungsergebnissen wird bei den festgestellten Alkoholbefunden unterschieden nach körperlich Alkoholabhängigen und Alkoholmißbrauch-Treibenden. Die erste Gruppe wird auf ca. 30 v. H. und die zweite Gruppe auf ca. 35 v. H. der Nichtseßhaften geschätzt.

5. Wie will die Bundesregierung die Erfüllung der Forderung der Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhafte sicherstellen, eine umfangreiche Dokumentation über die Nichtseßhaftigkeit in der Bundesrepublik Deutschland zu erstellen? Hält es die Bundesregierung für sinnvoll, kommunale Bestandsaufnahmen bindend vorzusehen?

Die Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenhilfe, die seit Jahren mit einem gleichbleibenden Personalkostenzuschuß von 100 000 DM gefördert wurde, erhält ab 1984 einen Zuschuß von 190 000 DM. Durch diese Erhöhung wird die Weiterbeschäftigung eines bisher aus Arbeitsbeschaffungsmitteln der Bundesanstalt für Arbeit bezahlten Sozialwissenschaftlers gesichert und damit auch der Ausbau einer sozialstatistischen Dokumentation und Analyse der Nichtseßhaftigkeit ermöglicht. Die Bundesregierung geht daher davon aus, daß es nicht erforderlich ist, kommunale Bestandsaufnahmen bindend vorzusehen.

B. Gründe für die Nichtseßhaftigkeit

6. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung über die Ursachen der in letzter Zeit zunehmenden Nichtseßhaftigkeit vor?

Zu den allgemeinen Ursachen der Nichtseßhaftigkeit hat die Bundesregierung bereits in ihrer Antwort zu der Frage 2 der Kleinen Anfrage vom 31. Juli 1981 – Drucksache 9/708 – ausführlich Stellung genommen. Die in den letzten Jahren verstärkte Arbeitslosigkeit trifft vor allem Arbeitnehmer ohne qualifizierte Ausbildung. Kommen zusätzlich persönliche Schwierigkeiten hinzu, die ggf. auch zum Verlust der Wohnung führen, kann sich daraus Nichtseßhaftigkeit entwickeln. Gesicherte Erkenntnisse über Zahl und Umfang solcher Fälle und Entwicklungen liegen jedoch nicht vor.

7. Kann die Bundesregierung die Auffassung der Arbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenhilfe bestätigen, daß bei den Betroffenen heute vornehmlich Arbeitslosigkeit und Wohnungsverlust entscheidende Gründe für die Nichtseßhaftigkeit sind?

Arbeitslosigkeit und Wohnungsverlust waren schon immer mitursächlich für Nichtseßhaftigkeit. Sie führen in der Regel jedoch nur dann zur Nichtseßhaftigkeit, wenn besondere Schwierigkeiten, die im persönlichen Bereich der Betroffenen liegen – zum Beispiel Scheidung, Tod eines nahen Angehörigen – dazukommen. Das trifft auch heute noch zu.

8. Ist nach Auffassung der Bundesregierung angesichts der angespannten Arbeitsmarktlage und der Verringerung des Angebots an preiswerten Mietwohnungen mit einem weiteren Anstieg der Nichtseßhaftigkeit vor allem in den Ballungszentren zu rechnen?

Die Bundesregierung erwartet im laufenden Jahr zumindest eine leichte Entspannung des Arbeitsmarktes und geht auch davon aus, daß sich das Angebot an preiswerten Mietwohnungen für sozial Schwache nicht verringern wird.

9. Kann die Bundesregierung darüber Auskunft geben, inwieweit sich die Kürzungen im Sozialbereich auf eine Zunahme der Nichtseßhaftigkeit auswirken?

Die Ursachen der Nichtseßhaftigkeit sind in der Antwort auf die Frage 6 in Verbindung mit der Beantwortung der Frage 2 der Kleinen Anfrage vom 31. Juli 1981 – Drucksache 9/708 – genannt worden. Die Bundesregierung sieht keine Zusammenhänge zwischen den notwendigen Einsparungen im Sozialbereich und einem Anstieg der Nichtseßhaftigkeit. § 72 BSHG ist nicht geändert worden. Bei Bedürftigkeit wird der Lebensunterhalt einschließlich der Unterkunftskosten nach wie vor ausreichend durch Sozialhilfeleistungen nach §§ 11 ff. BSHG abgesichert.

C. Hilfen für Nichtseßhafte

10. Werden nach Kenntnissen der Bundesregierung in der Praxis die Hilfen zum Lebensunterhalt (Bundessozialhilfegesetz – BSHG – §§ 11 ff.) und zur Arbeit (§§ 18 ff.) im umfassenden Sinne gewährleistet, um das Existenzminimum zu sichern und Arbeitsmöglichkeiten zu schaffen?

Nichtseßhafte pflegen, soweit sie sich an das örtliche Sozialamt wenden, Hilfe zum Lebensunterhalt in ausreichendem Maße zu erhalten. Hilfe zur Arbeit erhalten sie im Rahmen bestehender Möglichkeiten, die regional unterschiedlich und noch nicht ausreichend ausgebaut sind.

11. Wie bewertet die Bundesregierung die Effizienz bestehender Hilfen für Nichtseßhafte, insbesondere bei der Anwendung der §§ 15 a und 72 BSHG? Wie bewertet sie die Kritik der Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenhilfe, der § 72 BSHG würde vielfach nicht rechtskonform angewandt?

Die bisherigen im Auftrag des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit durchgeführten Forschungsprojekte haben übereinstimmend bestätigt, daß die Regelungen der §§ 15 a und 72 BSHG, einschließlich der Durchführungsverordnung zu § 72

BSHG, ausreichende Hilfemöglichkeiten vorsehen. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß diese Möglichkeiten besser ausgeschöpft werden sollten und daß dadurch im Ergebnis höhere Kosten vermieden werden könnten.

12. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor, ob zureisende Nichtseßhafte anders behandelt werden als in den Gemeinden bereits Lebende? Wird Sozialhilfe gleichmäßig an alle gezahlt? Besteht örtlich zunehmend die Tendenz, die Hilfen nur als pauschale Sachleistungen ohne Einzelfallprüfung zu gewähren?

Der Bundesregierung liegen keine gesicherten Erkenntnisse darüber vor, daß zugereiste Nichtseßhafte von den Sozialämtern anders behandelt werden als Nichtseßhafte, die seit längerer Zeit in der Gemeinde leben. Es ist bekannt, daß verschiedentlich die Hilfe zum Lebensunterhalt in Form von Gutscheinen und zum Teil in Sachleistungen gewährt wird. Diese Handhabung stellt, soweit sie im Einzelfall gerechtfertigt ist, keinen Verstoß gegen das Sozialhilferecht dar (§ 3 Abs. 1 i. V. m. § 8 Abs. 1 BSHG). Eine zunehmende Tendenz, von der Einzelfallprüfung abzugehen, ist der Bundesregierung nicht bekannt.

13. Wie beurteilt die Bundesregierung die Aussagen von Sozialhelfern, Hilfen für Nichtseßhafte würden sich ausschließlich an zur Verfügung stehenden Kapazitäten und nicht am Bedarf orientieren?

Das Bundessozialhilfegesetz sieht vor, daß im Falle eines sozialhilferechtlichen Bedarfs, falls dieser nicht anderweitig abgedeckt werden kann, die im Einzelfalle notwendige Hilfe zu gewähren ist. Die Bundesregierung geht davon aus, daß sich die Praxis grundsätzlich an diese Rechtslage hält. Andererseits wird nicht verkannt, daß bei angespannter Haushaltslage Vollzugsdefizite vor allem bei Leistung persönlicher Hilfe auftreten können.

14. Kann die Bundesregierung die öffentlich geäußerte Kritik bestätigen, daß in den meisten Fällen hilfesuchende Nichtseßhafte nach wenigen Tagen abgeschoben werden?

Die Bundesregierung kann diese Kritik nicht allgemein bestätigen. Sie hat allerdings Hinweise auf eine solche Praxis in Einzelfällen erhalten.

15. Besteht nach Auffassung der Bundesregierung ein ausreichendes Hilfsangebot für Nichtseßhafte? Hält sie insbesondere die vorhandenen ambulanten und vorbeugenden Hilfen (Wohnungsangebote, Arbeitsbeschaffung, Beratungsdienste) für ausreichend?

Die stationären Resozialisierungsangebote dürften nach den vorliegenden Erkenntnissen ausreichen. Nicht ausreichend erscheinen dagegen die Angebote der ambulanten Hilfen, die im Verhältnis zu den stationären Angeboten ein stärkeres Gewicht erhalten sollten. Vielfach ist auch die vorbeugende Betreuung im Rahmen der ambulanten Hilfe nicht ausreichend.

16. Wie bewertet die Bundesregierung vorhandene Resozialisierungsmaßnahmen? Ist – wo notwendig – die Resozialisierung differenziert genug, besonders im Hinblick auf jüngere Menschen, die nicht seßhaft werden?

Die Resozialisierungsmaßnahmen in den stationären Nichtseßhafteneinrichtungen sind differenziert und bereiten weitgehend auf ein Leben außerhalb der Einrichtung vor. Dies gilt insbesondere für jüngere Personen. In der ambulanten Hilfe sind diese Maßnahmen verbesserungsbedürftig.

17. Kann die Bundesregierung eine Aussage über die Plätze der stationären Hilfsangebote und der Zahl der dortigen Plätze machen?

Nach Auskunft der Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenhilfe stehen an stationären Einrichtungen 14 873 Plätze zur Verfügung. Sie teilen sich wie folgt auf: 2 051 Plätze in Alten- und Pflegeabteilungen (13,8 v. H.), 2 168 Plätze in Übernachtungsabteilungen (14,6 v. H.); für die Resozialisierung verbleiben somit noch 10 654 (71,6 v. H.) Plätze.

18. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung in bezug auf die Anwendung des § 15a BSHG in den Kommunen? Gibt es pauschale Übernahmegarantien bei entsprechenden Räumungsklagen und der Gefahr der Nichtseßhaftigkeit?

§ 15 a BSHG sieht u. a. die Übernahme von Mietrückständen im Einzelfall vor, jedoch keine pauschale Übernahmegarantie. Nach Hinweisen der Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenhilfe wird diese Bestimmung bei Familien häufiger, weniger jedoch bei Alleinstehenden angewandt.

19. Sind nach Auffassung der Bundesregierung die örtlichen Sätze für Mietzuschüsse bei der Wohnraumversorgung für Nichtseßhafte ausreichend im Hinblick auf den lokal unterschiedlichen Wohnungsmarkt?

Die Kosten der Unterkunft sind im Rahmen des sozialhilferechtlichen Bedarfs in der tatsächlichen Höhe zu übernehmen, soweit sie nicht unangemessen hoch sind. Bei Nichtseßhaften ist davon auszugehen, daß Unterbringungs- bzw. Wohnkosten in voller Höhe aus Mitteln der Sozialhilfe übernommen werden, soweit andere Einkünfte oder zweckentsprechende Mittel (z.B. Wohngeld) zu ihrer Deckung nicht ausreichen.

Örtliche Sätze für Mietzuschüsse sind weder der Bundesregierung noch der Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenhilfe bekannt.

20. Sind für den betroffenen Personenkreis ausreichend Folgeeinrichtungen vorhanden und sind diese differenziert genug und therapeutisch sinnvoll?

Nachgehende Betreuung wird vor allem von den z.Z. bestehenden 40 Fachberatungsstellen mit mindestens je zwei hauptamtlichen Kräften gewährt. Im stationären Bereich gibt es dafür vor allem 191 Plätze in externen Wohngruppen. Diese Einrichtungen leisten zwar gute und in der Regel genügend differenzierte und therapeutisch sinnvolle Arbeit. Diese Angebote reichen jedoch nicht aus, um für den Personenkreis die insbesondere dringend notwendige persönliche Betreuung auch als nachgehende Hilfe zu gewährleisten.

D. Weiterentwicklung der Hilfsangebote

21. Ist die Bundesregierung bereit, mit einer Durchführungsverordnung die Rechtskonformität in der Anwendung des § 72 BSHG sicherzustellen? Ist sie in Absprache mit den Ländern bereit, eine Regelung über die Kostenverteilung bei der Betreuung von Nichtseßhaften zu erstellen?

Zur Durchführung des § 72 BSHG wurde die Rechtsverordnung vom 9. Juni 1976 (BGBl. I S. 1469) erlassen. Es bedarf insoweit keiner weiteren bundesrechtlichen Regelung.

Die Finanzierung von Sozialhilfemaßnahmen – und damit auch eine Regelung über die Kostenverteilung bei der Betreuung von Nichtseßhaften – gehört zur verfassungsmäßigen Zuständigkeit der Länder.

22. Plant die Bundesregierung eine Weiterentwicklung des § 72 BSHG, insbesondere im Hinblick auf eine Ausweitung vorbeugender Maßnahmen?

Eine Weiterentwicklung des § 72 BSHG, insbesondere im Hinblick auf eine Ausweitung vorbeugender Maßnahmen ist z.Z. nicht beabsichtigt, da die bestehenden Regelungen des § 72 i.V.m. § 6 Abs. 1 BSHG vor allem für vorbeugende Maßnahmen ausreichen.

23. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, um zu einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen den Trägern und zu einer sinnvollen Abstimmung der einzelnen Hilfsangebote zu kommen? Wie kann eine Regelung zur Beseitigung örtlicher Unterschiede gestaltet werden?

Die §§ 86 ff. Sozialgesetzbuch X regeln die Zusammenarbeit der Leistungsträger untereinander, § 72 Abs. 4 BSHG die Zusammenarbeit zwischen den Trägern der Sozialhilfe und anderen beteiligten Stellen. Es ist Aufgabe der durchführenden Stellen, die gesetzlichen Möglichkeiten besser zu nutzen und dabei auch örtliche Unterschiede, evtl. durch Regelungen auf Landesebene, abzubauen.

24. Ist die Bundesregierung bereit, Wohnungsangebote und Arbeitsmöglichkeiten speziell für den Personenkreis der Nichtseßhaften verstärkt zu fördern? Welche Folgeeinrichtungen zur Vermeidung erneuter Nichtseßhaftigkeit sollen ausgebaut werden?

Für die Durchführung des sozialen Wohnungsbaus sind die Länder zuständig. Der Bund gewährt ihnen nach Maßgabe des Artikels 104 a Abs. 4 GG Bundesfinanzhilfen auf Grund einer Verwaltungsvereinbarung. Die Bundesregierung sieht darüber hinaus keine Möglichkeit der Förderung. Über die Verwendung der Mittel entscheiden die Länder weitgehend in eigener Zuständigkeit. Im übrigen haben die Kommunen die Möglichkeit, Nichtseßhafte aus ihrem Wohnungsbestand oder in Verbindung mit Wohnungsbaugesellschaften mit Wohnraum zu versorgen.

Nichtseßhafte Arbeitslose sind regelmäßig schwervermittelbare Arbeitslose, für die in erster Linie eine finanzielle Förderung von Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung aus den Beitragsmitteln der Bundesanstalt für Arbeit in Betracht kommt. Der Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit weist 1984 ein Mittelvolumen für die Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in einer Höhe aus, das die Beschäftigung von jahresdurchschnittlich 70 000 arbeitslosen Arbeitnehmern ermöglicht. Dieses höchste Fördervolumen, das je ein Haushalt der Bundesanstalt seit Inkrafttreten des Arbeitsförderungsgesetzes veranschlagt hat, wird auch nichtseßhaften Arbeitslosen in verstärktem Umfange zugute kommen.

Aus fachlicher Sicht ist erwünscht, die persönliche Betreuung durch zentrale Beratungsstellen und die Bildung von Wohngruppen zur Vermeidung erneuter Nichtseßhaftigkeit auszubauen. Dies ist jedoch Angelegenheit der Länder.

25. Welche Schlußfolgerungen zieht die Bundesregierung aus dem Modellvorhaben zur Entwicklung eines differenzierten Angebots von Arbeitshilfen für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten? Wie soll ein Ausbau der fachgerechten Hilfe und Nachsorge für alkoholgefährdete, kranke und behinderte Nichtseßhafte gestaltet werden?

Der Bericht der wissenschaftlichen Begleitung des vom Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit geförderten Modellprojekts zur Entwicklung eines differenzierten Angebots von Arbeitshilfen für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten wurde vor kurzem erst vorgelegt. Zur Zeit wird geprüft, welche Schlußfolgerungen aus dem Bericht zu ziehen sind. Die Frage, wie der Ausbau einer fachgerechten Hilfe und Nachsorge für alkoholgefährdete, kranke und behinderte Nichtseßhafte gestaltet werden soll, ist Angelegenheit der Länder.

26. Wie beurteilt die Bundesregierung die Kritik, daß die finanziellen Belastungen bei der Betreuung von Nichtseßhaften sehr unterschiedlich zwischen den einzelnen Kommunen verteilt sind, und hat die Bundesregierung Überlegungen angestellt, wie über eine Veränderung der Finanzierungsbedingungen die Lasten gerechter verteilt werden können? Strebt die Bundesregierung Verhandlungen mit den Bundesländern an, um zwar die Hilfe örtlich differenziert und ausreichend zu gestalten, aber die Finanzierung überörtlich zu regeln?

Nach den vorliegenden Erkenntnissen konzentrieren sich die Nichtseßhaften in den Ballungsgebieten. Dadurch entstehen für diese Kommunen Mehrbelastungen gegenüber kleinstädtischen oder ländlichen Kommunen. Ein Ausgleich kann nur über den Finanzausgleich in den Ländern erfolgen. Die Gestaltung einer örtlich differenzierten und ausreichenden Hilfe sowie die Ausschöpfung der gesetzlich gegebenen Hilfemöglichkeiten ist Sache der durchführenden Stellen in den Ländern. Die Regelung eines damit zusammenhängenden Finanzausgleichs ist Sache der Länder. Die klar geregelten Zuständigkeiten erübrigen Verhandlungen der Bundesregierung mit den Ländern.

27. Beabsichtigt die Bundesregierung, über die Verbesserung der Hilfsangebote und einen Ausbau präventiver Maßnahmen mit den Ländern zu beraten?

Das Bundessozialhilfegesetz enthält ausreichende Regelungen für geeignete Hilfemaßnahmen einschließlich präventiver Maßnah-

men. Es ist Aufgabe der zuständigen Stellen in den Ländern, sie umzusetzen.

28. Ist die Bundesregierung bereit, die Modellvorhaben der Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenhilfe im Rahmen des EG-Programms „Bekämpfung der Armut in Europa“ zu fördern?

Nach Auskunft der Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenhilfe führt sie keine Modellvorhaben im Rahmen des EG-Programms „Bekämpfung der Armut in Europa“ durch. Das erste Modellvorhabenprogramm der Europäischen Gemeinschaften wurde im übrigen 1981 abgeschlossen. Ob ggf. ein geeignetes Vorhaben der Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenhilfe in ein zweites EG-Programm zur Bekämpfung der Armut, das zur Zeit von der EG-Kommission vorbereitet wird, aufgenommen werden kann, ist noch nicht zu übersehen.

