

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuß)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 14/389 –

Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes

A. Problem

Die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben zur Bemessung der Regelsätze der Hilfe zum Lebensunterhalt in § 22 Abs. 3 und 4 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) soll gründlich vorbereitet werden.

Eine Öffnungsklausel soll es den Ländern ermöglichen, die Zuständigkeit für den Erlaß von Widerspruchsbescheiden von den Landesministerien als überörtlichen Trägern der Sozialhilfe auf die örtlichen Träger der Sozialhilfe zu verlagern.

B. Lösung

Die mit Ablauf des Monats Juni 1999 endende Übergangsregelung für die Bemessung der Regelsätze wird um zwei Jahre verlängert. In § 96 BSHG wird eine Öffnungsklausel eingefügt.

Im Verlauf der Ausschußberatungen wurde in den Gesetzentwurf eine Experimentierklausel aufgenommen, um Modellvorhaben für Pauschalierungen zu ermöglichen.

Mehrheit im Ausschuß

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Keine finanziellen Auswirkungen für den Bund.

Geringe, aber nicht näher quantifizierbare finanzielle Auswirkungen bei den Kommunen in den zwei Jahren der Verlängerung der Übergangsregelung.

2. Vollzugsaufwand

Finanzielle Einsparungen durch Verwaltungsvereinfachung in den Ländern, die bisher gezwungen sind, nach Wegfall von Mittelbehörden an einem verwaltungsaufwendigen zweistufigen Verwaltungsvorverfahren festzuhalten.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf auf Drucksache 14/389 in der aus der nachstehenden Zusammenstellung ersichtlichen Fassung anzunehmen.

Bonn, den 21. April 1999

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung

Doris Barnett
Vorsitzende

Dr. Thea Dückert
Berichterstatterin

Zusammenstellung

des Entwurfs eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes
– Drucksache 14/389 –
mit den Beschlüssen des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuß)

Entwurf

Beschlüsse des 11. Ausschusses

Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes

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

Artikel 1

Änderung des Bundessozialhilfegesetzes

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

1. In § 18 Abs. 4 Satz 2 wird das Wort „Arbeitsförderungsgesetzes“ durch die Wörter „Dritten Buches Sozialgesetzbuch“ ersetzt.
2. § 22 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 5 Satz 1 wird das Wort „Gesundheit“ durch die Wörter „Arbeit und Sozialordnung“ ersetzt und werden die Wörter „dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und“ gestrichen.
 - b) In Absatz 6 wird Satz 1 gestrichen und werden im bisherigen Satz 2 die Zahl „1997“ durch die Zahl „1999“ und die Zahl „1998“ durch die Zahl „2000“ ersetzt.
3. In § 41 Abs. 4 wird das Wort „Gesundheit“ durch die Wörter „Arbeit und Sozialordnung“ ersetzt und werden die Wörter „im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung“ gestrichen.
4. In § 72 Abs. 5 wird das Wort „Gesundheit“ durch die Wörter „Arbeit und Sozialordnung“ ersetzt.
5. In § 88 Abs. 4 wird das Wort „Gesundheit“ durch die Wörter „Arbeit und Sozialordnung“ ersetzt.
6. In § 93d Abs. 1 wird das Wort „Gesundheit“ durch die Wörter „Arbeit und Sozialordnung“ ersetzt.
7. In § 96 Abs. 2 Satz 2 werden im zweiten Halbsatz nach dem Wort „Verwaltungsgerichtsordnung“ die Wörter „, soweit nicht nach Landesrecht etwas anderes bestimmt wird“ eingefügt.

Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes

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

Artikel 1

Änderung des Bundessozialhilfegesetzes

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

1. un verändert
2. un verändert
3. un verändert
4. un verändert
5. un verändert
6. un verändert
7. un verändert

Entwurf

Beschlüsse des 11. Ausschusses

8. Nach § 101 wird folgender § 101a eingefügt:

„§ 101a

Experimentierklausel

Zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe soll die Pauschalierung weiterer Leistungen nach diesem Gesetz im Rahmen der Sätze 2 bis 6 erprobt werden. Zu diesem Zweck können die Landesregierungen die Träger der Sozialhilfe durch Rechtsverordnung ermächtigen, in Modellvorhaben solche Leistungen der Sozialhilfe pauschaliert zu erbringen, für die Beträge nicht schon durch dieses Gesetz festgesetzt oder auf Grund dieses Gesetzes festzusetzen sind. Die Pauschalbeträge sind für einen bestimmten Bedarf festzusetzen und müssen dem Grundsatz der Bedarfsdeckung gerecht werden. Die Modellvorhaben sind so auszuwerten, daß sie eine bundesweite Bewertung zulassen; hierzu haben die Träger der Sozialhilfe, die jeweils zuständige oberste Landesbehörde und das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung zusammenzuwirken. Die Modellvorhaben enden einschließlich ihrer Auswertung spätestens am 31. Dezember 2004. Das Nähere über Dauer und Ausgestaltung der Modellvorhaben, über die Bemessung der Pauschalbeträge für einzelne oder für Haushalte im Sinne von § 11 Abs. 1 Satz 2, über die Voraussetzungen für die Teilnahme von Hilfeberechtigten und über die Auswertung der Modellvorhaben sind in der Rechtsverordnung nach Satz 2 festzulegen; die Rechtsverordnung kann auch für die jeweiligen Teilnehmer der Modellvorhaben die Vermögensgrenzen nach § 88 Abs. 2 Nr. 8 in Verbindung mit der dazu ergangenen Rechtsverordnung um bis zu 80 vom Hundert erhöhen.“

8. § 117 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 Satz 7 wird das Wort „Gesundheit“ durch die Wörter „Arbeit und Sozialordnung“ ersetzt und werden die Wörter „im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und“ gestrichen.
- b) In Absatz 2 Satz 6 wird das Wort „Gesundheit“ durch die Wörter „Arbeit und Sozialordnung“ ersetzt.
- c) In Absatz 3 Satz 3 wird die Zahl „3“ durch die Zahl „4“ ersetzt.

9. In § 125 Abs. 4 wird das Wort „Gesundheit“ durch die Wörter „Arbeit und Sozialordnung“ ersetzt.

9. unverändert

10. unverändert

Artikel 2
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Artikel 2
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft. **§ 101a tritt am 1. Januar 2005 außer Kraft.**

Bericht der Abgeordneten Dr. Thea Dückert

A. Allgemeiner Teil

I.

Der **Gesetzentwurf auf Drucksache 14/389** ist in der 25. Sitzung des Deutschen Bundestages am 4. März 1999 an den Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung zur federführenden Beratung und an den Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Mitberatung überwiesen worden.

Der **Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat in seiner 10. Sitzung am 24. März 1999 mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und PDS bei Stimmenthaltung der Fraktion der F.D.P. beschlossen, die Annahme des Gesetzentwurfs in der Fassung der von den Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eingebrachten Änderungsanträge zu empfehlen.

Der federführende **Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung** hat den Gesetzentwurf in seiner 16. Sitzung am 17. März 1999, seiner 17. Sitzung am 24. März 1999 sowie seiner 18. Sitzung am 21. April 1999 beraten. In seiner abschließenden Sitzung hat er mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, F.D.P. und PDS die Annahme des Gesetzentwurfes in der aus der Zusammenstellung ersichtlichen Fassung beschlossen.

Die Fraktion der CDU/CSU legte den nachfolgenden Änderungsantrag (Ausschußdrucksache 14/218) vor, der keine Mehrheit fand:

1. Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe b wird wie folgt geändert:

In Absatz 6 wird Satz 1 gestrichen und werden im bisherigen Satz 2 die Wörter „zum 1. Juli 1997“ gestrichen und die Wörter „zum 1. Juli 1998“ durch die Wörter „zum 1. Juli 1999“ ersetzt.

2. Artikel 1 wird wie folgt geändert:

a) Nach Nummer 7 wird folgende Nummer 8 eingefügt:

„8. Nach § 101 wird folgender § 101a eingefügt:

§ 101a Experimentierklausel

Zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe soll die Pauschalierung weiterer Leistungen nach diesem Gesetz im Rahmen der Sätze 2 bis 6 erprobt werden. Zu diesem Zweck können die Landesregierungen die Träger der Sozialhilfe durch Rechtsverordnung ermächtigen, in Modellvorhaben solche Leistungen der Sozialhilfe pauschaliert zu erbringen, für die Beträge nicht schon durch dieses Gesetz festgesetzt oder auf Grund dieses Gesetzes festzusetzen sind. Dies betrifft nicht die Leistungen der

Hilfe in besonderen Lebenslagen. Die Pauschalbeträge sind für einen bestimmten Bedarf festzusetzen und müssen dem Grundsatz der Bedarfsdeckung gerecht werden. Der für den einzelnen Hilfeempfänger derzeit bestehende Rechtsanspruch auf individuell bedarfsgerechte Hilfe wird in einem Gesamtrechtsanspruch auf ein bedarfsdeckendes Budget ausgestaltet. Darüber hinaus besteht ein Rechtsanspruch auf eine zusätzliche Leistung nur bei einem nachgewiesenen besonderen Aufwand in besonderen unvorhergesehenen und unabwendbaren Lebenssituationen. Die Modellvorhaben sind so auszuwerten, daß sie eine bundesweite Bewertung zulassen; hierzu haben die Träger der Sozialhilfe, die jeweils zuständige oberste Landesbehörde und das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung zusammenzuwirken. Eventuelle Verwaltungseinsparungen, die durch Pauschalierungsmaßnahmen entstehen, sollen zur verbesserten Betreuung der Hilfeempfänger eingesetzt werden. Die Modellvorhaben enden einschließlich ihrer Auswertung spätestens am 31. Dezember 2004. Das Nähere über Dauer und Ausgestaltung der Modellvorhaben, über die Bemessung der Pauschalbeträge für einzelne oder für Haushalte im Sinne von § 11 Abs. 1 Satz 2, über die Voraussetzungen für die Teilnahme von Hilfeberechtigten und über die Auswertung der Modellvorhaben sind in der Rechtsverordnung nach Satz 2 festzulegen; die Rechtsverordnung kann auch für die jeweiligen Teilnehmer der Modellvorhaben die Vermögensgrenzen nach § 88 Abs. 2 Nr. 8 in Verbindung mit der dazu ergangenen Rechtsverordnung um bis zu 80 vom Hundert erhöhen.“

b) Die bisherigen Nummern 8 und 9 werden die Nummern 9 und 10.

3. An Artikel 2 wird folgender Satz 2 angefügt:

„§ 101a tritt am 1. Januar 2005 außer Kraft.“

II.

Die Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bemerkten, daß die Neugestaltung der Bemessungsgrundlage der Regelsätze für die Weiterentwicklung der Sozialhilfe von zentraler Bedeutung sei. Wie in der Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 vorgesehen solle die in diesem Gesetzentwurf vorgesehene Verlängerung der Übergangsregelung um zwei Jahre eine gründlich vorbereitete Neugestaltung der Regelsätze ermöglichen.

Durch die zeitlich befristete Experimentierklausel werde den zuständigen Behörden die Möglichkeit gegeben, die

Durchführbarkeit und die Auswirkungen weiterer Pauschalierungen in der Sozialhilfe zu erproben. Die von der Fraktion der CDU/CSU geforderten Ergänzungen bei der Experimentierklausel habe man gründlich geprüft, sehe aber nicht die Notwendigkeit, sie im Gesetz festzuschreiben. Es sei ausdrücklich hervorzuheben, daß es bei dieser Regelung nicht darum gehe, die Leistungen zu senken, sondern darum, wie man die Leistungen so ausgestalten könne, daß sie mehr Autonomie für die Sozialhilfeempfänger brächten. Zum anderen gehe es um die Frage, wie man das Verwaltungsverfahren vereinfachen könne. Pauschalen gebe es bereits heute, beispielsweise bei der Bekleidung. Es gehe also um nichts grundlegend Neues. Es sei aber notwendig, die Hilfe anders zu gestalten. Man hoffe, daß dies im Ergebnis auch zu mehr individueller Beratung führen werde. Man habe aber nicht die Kompetenz, den Ländern bzw. den Gemeinden als den Sozialhilfeträgern gesetzlich vorzuschreiben, wie sie Einsparungen zu verwenden hätten. Von besonderer Bedeutung sei auch, daß während der Phase des Experimentierens die Wohlfahrtsverbände begleitend einbezogen würden.

Die Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU betonten, daß es für die Neugestaltung des Bemessungssystems bereits eine längere Vorbereitungszeit gegeben habe. Die noch von der alten Bundesregierung eingeholten Gutachten lägen vor und könnten sofort ausgewertet werden. Die Verlängerungsfrist könne daher auf ein Jahr begrenzt werden. Die gesetzliche Verankerung von Modellvorhaben für Pauschalierungen sei zu begrüßen. Dazu gebe es auch im Bundesrat eine Initiative des Landes Baden-Württemberg. Der nun von der Koalition vorgelegte Vorschlag müsse allerdings etwas nachgebessert werden, da er an einigen Stellen unklar sei. So sei beispielsweise zu klären, was überhaupt pauschaliert werden könne. Pauschalierungen sollten nur bei der Hilfe zum Lebensunterhalt in Betracht kommen. Mit Pauschalierungen werde das Bedarfsdeckungsprinzip und das Individualisierungsgebot im Sozialhilferecht tangiert, deshalb müsse es auch Ausnahmeregelungen für Sonder-situationen geben. Bei Annahme der von der Koalition vorgesehenen Regelungen seien zahlreiche gerichtliche Auseinandersetzungen zu befürchten, da die Länder zu unterschiedlichen Regelungen in Rechtsverordnungen kommen könnten. Nachdrücklich wurde darauf hingewiesen, daß eventuelle finanzielle Einsparungen durch Verwaltungsvereinfachungen z. B. für die bessere Beratung und Betreuung von Sozialhilfeempfängern eingesetzt werden sollen.

Die Mitglieder der Fraktion der F.D.P. plädierten ebenfalls dafür, die derzeit geltende Regelung zur Bemessung der Regelsätze nunmehr um ein Jahr zu verlängern. Im übrigen unterstützten sie den von der Fraktion der CDU/CSU vorgelegten Änderungsantrag hinsichtlich der Ermöglichung von Pauschalierungen im Rahmen von Modellvorhaben. Aus Sicht der Fraktion der F.D.P. sei die Einführung von Pauschalen in der Sozialhilfe wegen der notwendigen Verwaltungsvereinfachung ein unausweichlicher Schritt.

Die Mitglieder der Fraktion der PDS kritisierten, daß bereits die bestehenden Regelungen am Bedarfsdeckungsprinzip vorbeigingen. Sie forderten eine Rückkehr zu der vor 1993 geltenden Regelung, dem „Statistikmodell“. Die Schere zwischen den Lebenshaltungskosten und den Regelsätzen habe sich inzwischen um real 18 %

geöffnet. Den Sozialhilfeempfängern seien 25 % des Eckregelsatzes verlorengegangen. Die Delegation der Festlegung der Höhe der Pauschalen an die Länder berge die Gefahr einer Deckelung in sich. Hinsichtlich der vorgesehenen Pauschalierung sei sicherzustellen, daß davon Leistungen im Bereich der Hilfen in besonderen Lebenslagen sowie die Kosten für die Unterkunft ausgenommen seien. Artikel 1 Nr. 7 lege fest, daß in der Perspektive der Verursacher des Widerspruchs für den Erlass des Widerspruchsbescheides zuständig sein solle, d.h. jene Ebene, die sich nach Ansicht des Widersprechers rechtswidrig verhalten habe. Das sei rechtspolitisch bedenklich. Zudem müsse die Teilnahme an den geplanten Modellversuchen freiwillig und ein Widerruf der Teilnahme möglich sein. Im übrigen kündigten sie einen eigenen Änderungsantrag im Plenum an.

B. Besonderer Teil

Zur Begründung der einzelnen Vorschriften wird – soweit sie im Verlauf der Ausschußberatungen nicht geändert oder ergänzt wurden – auf den Gesetzentwurf verwiesen. Hinsichtlich der vom Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung neu eingefügten Vorschriften ist folgendes zu bemerken:

Zu Nummer 8 (neu)

Durch die zeitlich begrenzte Experimentierklausel werden die zuständigen Behörden aufgefordert, aber nicht verpflichtet, die Durchführbarkeit und die Auswirkungen weiterer Pauschalierungen in der Sozialhilfe zu überprüfen. Die im Gesetz bereits verankerten Pauschalen, d. h. die Regelsätze, die Mehrbedarfzuschläge, das Blindengeld, das Pflegegeld und die Pflegesätze in Einrichtungen, lassen aufgrund langjähriger Praxis den Schluß zu, daß durch sie neben größerer Dispositionsfreiheit und Selbständigkeit bei den Hilfeempfängern auch erhebliche Vereinfachungen und dadurch Einsparungen bei der Verwaltung ermöglicht werden. Damit zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe Erkenntnisse gewonnen werden können, wie die Pauschalen bemessen sein müssen und welche Regelungen zur Durchführung vorgesehen werden müssen, um den notwendigen Bedarf zu decken, soll zur Erprobung angeregt werden. Satz 1 enthält dieses Programm.

Voraussetzung für die Durchführung solcher Modellvorhaben ist nach Satz 2 eine Rechtsverordnung der jeweiligen Landesregierung, um dem Träger der Sozialhilfe einen rechtssicheren Rahmen zu geben, länderspezifisch unterschiedliche Ansätze in eigener Verantwortung zuzulassen und eine vergleichbare Auswertung der Modelle zu gewährleisten. Die Pauschalierung kann Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Hilfe in besonderen Lebenslagen betreffen, soweit das Gesetz solche Pauschalierungen nicht bereits vorsieht oder enthält. Von der Experimentierklausel nicht berührt werden schon praktizierte Pauschalierungen einzelner einmaliger Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt wie z.B. für Bekleidung oder die Weihnachtshilfe; diese können jedoch in die Modellvorhaben einbezogen werden.

Die Sätze 3 bis 5 enthalten drei allgemeine Vorgaben für die Durchführung der Modellvorhaben. Es wird zum einen am Bedarfsdeckungsprinzip der Sozialhilfe ausdrücklich festgehalten; die Pauschalbeträge müssen also ausreichen, um in Durchschnittsfällen den bestimmten gesetzlichen Bedarf zu decken, ohne im Einzelfall Leistungen bei Bedarf in Sondersituationen auszuschließen. Bei der verpflichtend vorgesehenen Auswertung auch mit dem Ziel einer bundesweiten Bewertung haben die genannten Behörden im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zusammenzuwirken, damit in diesem Rahmen auch die Ergebnisse der Modellvorhaben umgesetzt werden können. Schließlich wird für das Gesamtvorhaben ein längerfristiger Zeitraum festgelegt, um erkennbare sinnvolle Folgemaßnahmen rechtzeitig beraten und gegebenenfalls an die Modellvorhaben anzuschließen zu können; dazu wird auch eine zeitlich ablaufnahe Auswertung auf allen Ebenen notwendig sein.

Satz 6 erster Satzteil entspricht dem Konkretisierungsgebot des Artikels 80 des Grundgesetzes. In welchem Umfang das Nähere in den Rechtsverordnungen jeweils festgelegt wird, hat der Ordnungsgeber zu entscheiden. Dies gilt auch für die Voraussetzungen der Teilnahme von Hilfeberechtigten an den Modellvorhaben.

Dabei wird, auch abhängig von dem betreffenden Bedarf oder der betreffenden Bedarfsgruppe, zu berücksichtigen sein, daß einerseits eine uneingeschränkte Freiwilligkeit der Teilnahme die ergebnisorientierte Durchführung zu sehr beeinträchtigen würde, andererseits der Hilfeberechtigte für eine eigenverantwortliche Mitarbeit gewonnen werden muß. Der weiteren Möglichkeit nach Satz 6 zweiter Satzteil, für die Zeit eines Modellvorhabens die Vermögensfreigrenzen im Sinne des § 88 Abs. 2 Nr. 8 zu erhöhen, liegt die Überlegung zugrunde, daß die Pauschalierung auch das Ansparen von Beträgen für größere Ausgaben wie z.B. für eine Wohnungsrenovierung zulassen muß, was bei ihrer gleichzeitigen Anrechnung auf die Leistungen nicht möglich wäre.

Grundsätzlich sind durch Pauschalierungen in der Tendenz einerseits Einsparungen aufgrund von Verwaltungsvereinfachungen und andererseits Mehrausgaben aufgrund typisierter Bedarfsbemessung zu erwarten. Insgesamt gesehen werden im Zeitablauf Einsparungen erwartet, über die aus der Erprobung – einschließlich einer Verwendung von Einsparungen für die bessere Überwindung von Hilfebedürftigkeit – nähere Erkenntnisse gewonnen werden sollen. Das steuerfreiezustellende Existenzminimum wird durch diese Maßnahmen nicht berührt.

Bonn, den 21. April 1999

Dr. Thea Dückert

Berichterstatlerin