

Mitteilung des Senats vom 13. Januar 2004

Senkung der Sozialhilfekosten

Die Fraktionen der CDU und der SPD haben unter Drucksache 16/78 eine Große Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die Große Anfrage wie folgt:

Vorbemerkung

Die Sozialhilfe hat die gesetzliche Aufgabe, Menschen mit geringem oder ohne Einkommen die Führung eines menschenwürdigen Lebens zu ermöglichen und stellt ihnen dazu Geld-, Sach- und Dienstleistungen zur Verfügung. Auf sie besteht ein Rechtsanspruch. Gleichzeitig verpflichtet § 1 BSHG den/die Empfänger/-in selbst daran mitzuwirken, von der Hilfe unabhängig zu werden. Dieser Aspekt wird für die zukünftigen ALG-II-Empfänger noch deutlicher als bisher in den Vordergrund rücken, da eine weitergehende Verpflichtung als bisher, Arbeit anzunehmen, Bestandteil der neuen Gesetzgebung geworden ist.

Die Anzahl der Personen mit einem Einkommen unterhalb der Sozialhilfeschwelle hängt unabhängig von dieser Verpflichtung wesentlich von der wirtschaftlichen Entwicklung ab. Sie bestimmt die Einkommenshöhe und die Zahl der Arbeitsplätze. Sie ist so ein Hauptfaktor für die Entwicklung der Zahl der Empfänger von Sozialhilfeleistungen und damit auch für die Sozialhilfekosten.

Die Höhe der Sozialleistungen ist durch die Ankopplung des Sozialhilfe-Regelsatzes an die Rentenentwicklung stark durch Vorgaben des Bundes bestimmt. Lediglich bei einzelnen Leistungen wie der Bekleidungs pauschale bestehen kommunale Regelungsspielräume.

Aufgabe der Sozialverwaltung ist es, die Selbsthilfekräfte der Betroffenen zu mobilisieren, ihnen Ausstiegsmöglichkeiten aus der Sozialhilfe aufzuzeigen und zu organisieren, die Höhe der notwendigen Leistungen zu prüfen und die Leistungspflichtigen Dritter einzufordern. Sie leistet damit ebenfalls einen Beitrag zur Begrenzung der Kostenentwicklung in der Sozialhilfe.

Die Aussage in der Einleitung der Großen Anfrage, dass sowohl die Sozialhilfequote als auch die Pro-Kopf-Ausgaben (pro Einwohner) der Sozialhilfe im Lande Bremen nach wie vor im Ländervergleich die höchsten sind, trifft zu. Dies ist der Fall, obwohl in den letzten Jahren deutliche Verringerungen der Anzahl der Hilfeempfänger und der Ausgaben festzustellen waren, die allerdings seit dem Jahr 2002 zunächst stagnierende und in 2003 wieder steigende Tendenz aufweisen. Sozialhilfequote und Pro-Kopf-Ausgaben sind allerdings für das Land Bremen nur von einem begrenzten Aussagewert.

Das Verhältnis der Anzahl von Sozialhilfeempfängern zur Einwohnerzahl, das sich in der Sozialhilfequote niederschlägt und die Sozialhilfedichte angibt, ist und war bundesweit schon immer in Städten deutlich ungünstiger als in Flächegebieten. Da das Land Bremen ein Zwei-Städte-Land ist, lag hier – wie auch in den beiden anderen Stadtstaaten Hamburg und Berlin – stets die Sozialhilfequote deutlich über dem Bundesdurchschnitt. Die hohen Pro-Kopf-Ausgaben der Sozialhilfe in den Stadtstaaten hängen mit der hohen Sozialhilfedichte unmittelbar zusammen, da sie

durch die rechnerische Umlage der Sozialhilfeausgaben relativ vieler Hilfeempfänger auf relativ wenige Einwohner ermittelt werden. Hinzu kommt, dass auch die Ausgaben der Sozialhilfe pro Kopf der Hilfeempfänger in Städten im Vergleich zu denen in ländlichen Gebieten aus verschiedenen Gründen typischerweise höher sind als dort. Die wichtigsten Gründe hierfür sind höhere Unterkunftskosten. Die Anziehungskraft der anonymen Situation in Städten für Menschen, die hier als einkommensschwache Mitbürgerinnen und Mitbürger weniger stigmatisiert leben können, sowie die erwarteten besseren Chancen, in Städten Bildungsmöglichkeiten, Beratung, Einkommensquellen und Unterstützungsmöglichkeiten für besondere Problemlagen zu finden, tragen zu einer erhöhten Sozialhilfequote bei. So weisen z. B. Wanderungsbewegungen zwischen Stadt und Land typischerweise für Bürger mit geringem eigenem Einkommen eine Tendenz zum Wegzug aus der Fläche und zum Verbleib in Städten auf.

Diese Zusammenhänge sind dafür verantwortlich, dass auch deutlich positive Effekte von Anstrengungen zur Verringerung von Hilfeempfängerzahlen und Sozialhilfeausgaben nur schwerlich dazu führen, die Sozialhilfequote und die Pro-Kopf-Ausgaben in Städten auf das Niveau von Durchschnittszahlen zu senken, bei deren Bildung ländliche Gebiete einbezogen worden sind.

Im Vorwort zur Großen Anfrage wird weiterhin auf die bisherigen erheblichen Anstrengungen in Bremen zur Senkung der Sozialhilfekosten verwiesen. Im Rahmen der vom Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales eingeleiteten Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung hat im Jahr 2000 das Amt für Soziale Dienste (AfSD) den Auftrag erhalten, die Wirtschaftlichen Hilfen neu aufzustellen. Dies erfolgte unter anderem vor dem Hintergrund, die Effektivität und Effizienz der Aufgabenwahrnehmung in den Wirtschaftlichen Hilfen zu verbessern. In diesem Zusammenhang wurden im AfSD betriebswirtschaftliche Elemente des Neuen Steuerungsmodells (NSM) umgesetzt. Mit Einführung der zwölf Sozialzentren zum 1. Oktober 2001 wurde eine fach- und ressourcenbezogene Steuerung und das Controlling der Sozialhilfeleistungen mit Ziel- und Maßnahmeplanung auf der Grundlage von Kontrakten eingeführt.

Auf der Grundlage einer von der Firma Mummert und Partner durchgeführten Untersuchung zur Sozialhilfedichte in Bremen im Jahr 2000 wurde im Jahr 2001 das aktivierende Fallmanagement als durchgängige Arbeitsmethode in den Wirtschaftlichen Hilfen eingeführt. Damit wurde der Focus auf die Aktivierung der Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger gerichtet. Dies erfolgt insbesondere durch den Abbau von Vermittlungshemmnissen (z. B. Schuldenberatung, Qualifizierung, Kinderbetreuung, Erwerb von Sprachkenntnissen) sowie durch eine passgenaue Vermittlung der Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger in Ausbildung und Beschäftigung.

In dem Gutachten von Mummert und Partner findet sich weiterhin folgende wesentliche Kernaussage:

„Die Stadt Bremen kann mittel- bis langfristig eine Reduktion der Hilfedichte erreichen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen eröffnen die Möglichkeit, die Sozialhilfedichte von derzeit 100 Fällen pro 1.000 Einwohner auf 85 bis maximal 65 Fälle zu senken. Das Sozialamt vermag dies nicht allein zu leisten. Die Reduktion der Hilfedichte bedarf der Unterstützung durch die politische Gesamtkonzeption über alle Politikfelder hinweg.“

Die Sozialhilfequote (Hilfeempfänger pro Tausend Einwohner) hat sich in den vergangenen Jahren vor diesem Hintergrund wie folgt entwickelt:

	Stadt Bremen ¹⁾	Stadt Bremerhaven	Land Bremen ²⁾
1998	98	n.e.	102
1999	95	118	99
2000	90	114	94
2001	87	110	92
2002	87	108	89
2003 (Stand 10/03)	87	108	n.e.

¹⁾ Berechnet ausschließlich auf der Basis von EDV-Zahlen ohne Berücksichtigung manuell geführter Fälle in Relation zur jährlichen aktuellen Bevölkerungszahl am 31. Dezember des Jahres. Quelle: KZV HLU.

²⁾ Gemäß Bundesstatistik.

Zu den weiteren Einzelheiten wird im Rahmen der Beantwortung der Einzelfragen Stellung genommen.

1. In welchen Bereichen der Kosten für Sozialleistungen sieht der Senat derzeit die größten zusätzlichen Haushaltsrisiken?

Der Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales hat die Deputation für Soziales, Jugend, Senioren und Ausländerintegration zuletzt am 11. Dezember 2003 über die Haushaltsrisiken im Bereich der Sozialleistungen für das Jahr 2003 informiert sowie den Senat am 16. Dezember 2003. Auch für 2004 werden Risiken in den größeren Sozialleistungsbereichen gesehen:

- den Hilfen zum Lebensunterhalt,
- den Ausgaben für die Grundsicherung,
- den Hilfen in besonderen Lebenslagen, insbesondere bei der Eingliederungshilfe und der Hilfe zur Pflege,
- im Bereich der Erziehungshilfe,
- im Bereich der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz,
- bei den Ausgaben für die Krankenhilfe.

Der Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales hat deshalb zur Begrenzung der Ausgaben für Sozialleistungen eine Reihe von Gegensteuerungsmaßnahmen entwickelt, über die der Deputation im Rahmen der Berichterstattung über die Entwicklung der Sozialleistungen regelmäßig berichtet wird.

Der Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales hat zudem im Dezember 2003 auf Beschluss des Senats eine Projektgruppe eingerichtet, die u. a. die Aufgabe hat, Vorschläge zur Verbesserung der Steuerungsmaßnahmen und zu gezielten Umsteuerungen vorzulegen. Mitglieder der Projektgruppe sind mehrere Mitarbeiter des Senators für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales sowie Vertreter des Senators für Finanzen und des Rechnungshofs.

- 1.1. Wie hat sich der finanzielle Aufwand der Stadtgemeinden im Bereich der Hilfen zum Lebensunterhalt in den letzten drei Jahren im bundesweiten Städtevergleich entwickelt?

Die Städte Bremen und Bremerhaven nehmen an unterschiedlichen Vergleichsringen teil:

- Die Stadtgemeinde Bremen ist am Kennzahlenvergleich (KZV) HLU der 16 deutschen Großstädte beteiligt.
- Die Stadt Bremerhaven wirkt am Vergleichsring der mittleren Großstädte mit.

Die Nettoausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU)³⁾ haben sich in den vergangenen drei Jahren wie folgt entwickelt (Angaben in %):

	Bremen	Durchschnitt Großstädte	Bremerhaven	Durchschnitt mittlere Großstädte
2000 zu 1999	- 0,4	+ 1,3	+ 0,4	+ 0,97 ⁴⁾
2001 zu 2000	- 3,5	- 1,5	- 5,7	- 1,5
2002 zu 2001	- 1,0	- 0,4	+ 3,9	+ 3,3

- 1.2. Welche weiteren Möglichkeiten sieht der Senat, um die Fallzahl von Sozialhilfeempfängern im Land Bremen weiter nachhaltig zu senken?

Die Senkung der Zahl der Sozialhilfeempfänger/-innen außerhalb von Einrichtungen ist vorrangiges Ziel der Bemühungen und Maßnahmen des Amtes für Soziale Dienste und des Sozialamtes Bremerhaven. Eine wesentliche

³⁾ Einschließlich der Ausgaben für die Hilfe zur Arbeit (HzA).

⁴⁾ Im Mittelwert sind drei Städte nicht berücksichtigt: Chemnitz, Lübeck und Oberhausen.

Grundbedingung einer erfolgreichen Vermittlung auf den 1. Arbeitsmarkt ist das Zusammenspiel verschiedener Akteure. Weiterhin sind vor allem ausreichende Arbeitsplatzangebote Bedingung. Gleichzeitig ist mittel- und langfristig dafür zu sorgen, dass alle jungen Menschen – vor allem auch jene, die derzeit schon in einem auf Sozialhilfe angewiesenen Haushalt leben – einen Schulabschluss und eine Berufsausbildung erlangen können, um ihre Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt zu vergrößern. Ohne eine aktive und erfolgreiche Wirtschaftspolitik und eine entsprechende Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt stoßen Steuerungskonzepte und Bemühungen der Sozialdienststellen an Grenzen.

Im Jahre 2002 konnte in der Stadt Bremen die Anzahl der HLU-Leistungsempfänger von durchschnittlich 47.560 im Jahre 2001 um 962 auf durchschnittlich 46.598 in 2002 gesenkt werden. Bereits Ende 2002 zeigte sich, dass sich der Abbau von Hilfeempfängern zunehmend abschwächte. Dies war zum einen auf die zunehmend schwieriger werdende gesamtwirtschaftliche Lage und zum anderen auf den noch nicht abgeschlossenen Umstrukturierungsprozess (Einrichtung der zwölf Sozialzentren, Aufnahme des aktivierenden Fallmanagements etc.) zurückzuführen (siehe auch Beantwortung der Großen Anfrage der Fraktionen der CDU und SPD vom März 2003).

Während der Umstrukturierungsprozess weitestgehend abgeschlossen werden konnte, hat sich die Lage am Arbeitsmarkt in Bremen weiter verschlechtert, was durch folgende Daten verdeutlicht werden kann:

- Anstieg der beim Arbeitsamt Bremen gemeldeten Arbeitssuchenden von Oktober 2002 bis Oktober 2003 um 2.794 Personen, d. h. um 8 %,
- Zunahme der Arbeitslosen von 30.283 auf 31.025 (+ 2 %), dies verursacht einen Anstieg der Arbeitslosenquote um 0,4 %,
- Anstieg der Anzahl der Arbeitslosen pro offener Stelle um 41 % von 7,4 auf 10,4.

Um die Hilfeempfänger- und Fallzahlen trotz dieser Entwicklung zu senken bzw. ihren Anstieg zu begrenzen, werden in der Stadt Bremen die bestehenden Verfahren weiter optimiert. Insbesondere orientieren sich die Angebote der bremer arbeit GmbH in Zusammenarbeit mit dem Amt für Soziale Dienste im Sinne einer passgenauen Maßnahmeplanung noch stärker an den Bedarfen der Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger.

Darüber hinaus erfolgt eine Überarbeitung der Verfahrensabläufe zwischen dem Amt für Soziale Dienste und der bremer arbeit GmbH, um eine optimale Auslastung der Vertragsangebote zu erreichen. Die Möglichkeiten der Bundesprogramme „Jump Plus“ und „Arbeit für Langzeitarbeitslose“ verstärken den Ansatz des „Fördern und Fordern“ und tragen zur weiteren (relativen) Absenkung bei den Fallzahlen in Bremen bei.

Eine weitere Möglichkeit zur nachhaltigen Senkung der Sozialhilfezahlen liegt in der Einrichtung weiterer Job Center. Die bisherigen Erfahrungen zu den Abgängen aus dem Leistungsbezug aus dem Job Center Mitte für den Zeitraum von Februar bis Oktober 2003 verdeutlichen, dass insbesondere auch langfristig im Hilfebezug befindliche Personen durch eine intensivere Betreuung im Job Center aus dem Hilfebezug gesteuert werden können. So konnten in dem seit Februar bestehenden Job Center Mitte monatlich durchschnittlich 28 Fallabgänge realisiert werden. Das sind ca. 15 % des monatlichen Gesamtfallbestandes in diesem Job Center. Es handelt sich dabei um vergleichsweise hohe Fallabgänge; in den Sozialzentren werden durchschnittlich ca. 6 % des Gesamtfallbestandes als monatliche Fallabgänge registriert. In den Job Centern Nord, Süd und Ost wurde die Arbeit im Juni/ Juli 2003 aufgenommen, so dass hier noch weitere Aufbauarbeit geleistet werden muss. Rund 9,5 % des Gesamtfallbestandes wurden dort im Monat Oktober 2003 als Fallabgänge registriert.

2. Welche Handlungsoptionen erkennt der Senat für die beiden Stadtgemeinden hinsichtlich der Pro-Kopf-Ausgaben in der Sozialhilfe?

Im Rahmen der Koalitionsvereinbarung vom Juni 2003 wurde die Absenkung der Bekleidungs pauschale für alle Empfänger laufender Hilfe zum Lebens-

unterhalt beschlossen. Nach der Zustimmung der Deputation für Soziales, Jugend, Senioren und Ausländerintegration am 16. Dezember 2003 ist diese Absenkung zum 1. Januar 2004 umgesetzt worden.

Mit der Koalitionsvereinbarung vom Juni 2003 und aus den vom Sozialressort beschlossenen Steuerungsmaßnahmen zur Ausgabenkonsolidierung hat das Amt für Soziale Dienste den Auftrag erhalten, eine Intensivierung der Durchführung von Hausbesuchen im Rahmen der Bewilligung einmaliger Beihilfen umzusetzen. Dadurch soll eine Ausgabenreduzierung insbesondere der „sonstigen einmaligen Leistungen“ im Bereich der Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) und eine Reduzierung von Ausgaben für einmalige Leistungen pro Fall in den Wirtschaftlichen Hilfen erreicht werden.

Zum 31. Dezember 2003 wurde die Vereinbarung mit den Krankenkassen über die Beitragshöhe für freiwillig krankenversicherte Sozialhilfeempfänger gekündigt. Damit werden ab 1. Januar 2004 für alle freiwillig krankenversicherten Leistungsberechtigten nach dem BSHG, die außerhalb von Einrichtungen leben, nur noch die Mindestbeiträge der jeweiligen Krankenkassen gezahlt. Eine abschließende Beitragseinstufung muss im Einzelfall von den jeweiligen Krankenkassen nach Vorlage der entsprechenden Bescheinigungen durch die Versicherten erfolgen.

Bremerhaven liegt bei den Pro-Kopf-Ausgaben pro Hilfeempfänger im Vergleich der mittleren Großstädte an vorletzter Stelle – nur Oberhausen hat noch geringere Ausgaben –, was die ständigen Bemühungen des Magistrats zur Haushaltskonsolidierung verdeutlicht.

Bremen liegt bezogen auf die 13 West-Städte des Kennzahlenvergleichs (KZV) HLU des Jahres 2002 bei den Pro-Kopf-Ausgaben pro Hilfeempfänger an sechster Stelle, d. h. in sieben Städten des KZV liegen die Pro-Kopf-Ausgaben höher. Eine Veränderung durch die in Bremen zum 1. Januar 2004 erfolgte Absenkung der Bekleidungs pauschale ist zu erwarten.

3. Welche Chancen und Risiken sieht der Senat zurzeit durch eine Umsetzung der Hartz-Reformen III und IV für die Sozialausgaben der Freien Hansestadt Bremen?

Wesentliche Kernpunkte der Hartz Reformen III und IV sind

- der Umbau der Bundesanstalt für Arbeit zu einem leistungsfähigen und kundenorientierten Dienstleister (Bundesagentur für Arbeit),
- die flächendeckende Einführung von Arbeitsgemeinschaften in der Trägerschaft der Agentur für Arbeit und der Kommunen; als Option ist den kreisfreien Städten und den Kreisen eingeräumt, ab 1. Januar 2005 anstelle der Agentur für Arbeit auch deren Aufgaben im Rahmen der Grundversicherung für Arbeitssuchende zu übernehmen,
- Vereinfachungen im Leistungs- und Förderungsrecht der Arbeitslosenversicherung um mehr Spielraum für Vermittlungsarbeit zu schaffen,
- die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II,
- ein intensives Fallmanagement, um zu einer schnelleren und passgenaueren Vermittlung in Arbeit zu gelangen,
- die konsequente Umsetzung des Grundsatzes „Fördern und Fordern“ durch die Förderung von mehr Eigeninitiative und mehr Eigenverantwortlichkeit über gezielte Arbeitsanreize und Sanktionen sowie
- die Einbeziehung aller arbeitssuchenden Leistungsbezieher in die gesetzliche Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung.
- Die Aufwendungen für die neue Leistung des Arbeitslosengeldes II sollen künftig vom Bund getragen werden.

Der Senat sieht die Chance, durch eine Umsetzung der Hartz-Reformen III und IV die derzeitige hohe Arbeitslosigkeit auch im Land Bremen zu reduzieren.

Ein wesentlicher Teil der Sozialausgaben der Freien Hansestadt Bremen wird zurzeit im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Krankenhilfe nach dem BSHG aufgewendet. Ein erheblicher Teil dieser Leistungen wird für die Personen aufgewendet, die künftig zum Personenkreis derer gehören werden, welche als Erwerbsfähige Arbeitslosengeld II oder als nicht erwerbsfähige Angehörige von Erwerbsfähigen Sozialgeld erhalten werden, und so u. a. auch in die gesetzliche Krankenversicherung einbezogen werden.

Die Konsequenzen der Hartz-Gesetzgebung, die sich ab 1. Januar 2005 für die Sozialausgaben der Freien Hansestadt Bremen ergeben werden, können zurzeit noch nicht abschließend eingeschätzt werden.

4. Wie hoch ist der Anteil der Empfänger von Sozialhilfe im Lande Bremen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt (Aufteilung nach Kindern, Frauen, Männern und Ausländern), und wie stellt sich die Situation in den beiden Stadtgemeinden im Großstädtevergleich dar?

Die folgende Tabelle zeigt als Übersicht, wie sich Land Bremen, Stadtgemeinde Bremen und Bremerhaven im Bundesvergleich bzw. im Vergleich mit anderen Städten darstellen.

Anteil HE an 1.000 Bevölkerung	SH-Dichte insgesamt	SH-Dichte Minderjährige	SH-Dichte Frauen	SH-Dichte Männer	SH-Dichte Ausländer
Kommentar	unterschiedliche Berechnungsmethoden bei Bund und KZV	Kinder definiert als Minderjährige	alle Altersgruppen	alle Altersgruppen	nach BSHG
Bundesstatistik 2002					
Bund insgesamt	33	67	37	30	84
Land Bremen nach Bundesstatistik	89	191	97	81	199
KZV HLU Großstädte 2002					
Durchschnitt der Städte	62,3	139	n.e.	n.e.	126
Stadt Bremen	87	192	n.e.	n.e.	216
KZV HLU mittlere Städte					
Durchschnitt der Städte	63	n.e.	n.e.	n.e.	153
Stadt Bremerhaven	108	n.e.	n.e.	n.e.	122

n.e. = nicht erhoben

5. Welche Möglichkeiten sieht der Senat, um dort, wo die Zahlen deutlich über dem Bundesdurchschnitt liegen, diese dem Bundesdurchschnitt anzunähern?

Ein Vergleich mit dem Bundesdurchschnitt ist – wie in der Vorbemerkung dargestellt – schwierig, da hier die Spezifika von Flächenländern und Stadtstaaten nicht unterschieden werden.

Den Bundesdurchschnitt anzustreben ist ein Ziel, dem Städte mit ihrer spezifischen Situation nicht nachkommen können und auch nicht sollen. Vielmehr ist es zielführend, den Vergleich der Städte untereinander sinnvollerweise darauf auszurichten, Methoden der „best practice“ zu ermitteln und im Zusammenhang mit der Verbesserung der Rahmenbedingungen sukzessive eine Absenkung der Sozialhilfe-Dichte in den Städten zu erreichen.

Bewusst haben die beiden Stadtgemeinden deshalb entschieden, sich mit Städten zu vergleichen, deren Situation zumindest annähernd vergleichbar ist. Dabei hat sich im Fachaustausch gezeigt, dass verschiedene Komponenten zusammenspielen: Arbeitslosigkeit, Lohnniveau, Ausbildungsniveau, Schulbildung, wirtschaftliche Rahmenbedingungen sowie eine hohe Aufgeklärtheit der Hilfeempfänger und nahezu kein Verzicht auf die Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen (niedrige „Dunkelziffer“). Da beide Vergleichsringe erst seit wenigen Jahren hierzu auswertbare Daten liefern, ist eine abschließende Bewertung des Gewichtes der Komponenten noch nicht möglich. Hinzu kommt, dass wegen der unterschiedlichen örtlichen Ausgangsbedingungen die Strategien der einzelnen Städte nicht 1 : 1 übertragbar sind.

6. Wie hat sich die Zahl der Leistungskürzungen wegen der Ablehnung zumutbarer Arbeitsangebote in den Jahren 2000, 2001 und 2002 (jeweils Auflistung nach Kürzungen um 20 %, 50 % und 100 %) in Bremen und Bremerhaven entwickelt, und wie bewertet der Senat die Veränderungen?

Die statistischen Daten über Entscheidungen nach § 25 Abs. 1 BSHG für Bremen ergeben sich aus der folgenden Tabelle:

Statistik über Entscheidungen nach § 25 Abs. 1 BSHG (Zahl der Personen)

	Androhung einer Kürzung	Umsetzung einer Kürzung	Einstellung der Hilfe	Kürzung um 25% des maßgeb. Regelsatzes	Kürzung um mehr als 25%
2001	1.537	1.115	146	852	263
2002	1.453	1.107	136	910	197
I-III/2003	1.088	800	96	647	153

Sie lassen sich – unter dem Vorbehalt der erst kurzen Zeitreihe – wie folgt bewerten:

Für das Jahr 2000 liegen Statistikdaten nur aus dem II. und IV. Quartal vor, so dass ein Vergleich mit den Folgejahren nicht möglich ist.

Im Vergleich der Jahre 2001 und 2002 ist festzustellen, dass die „Androhung“ wie auch die Umsetzung von Kürzungen und auch die Einstellungen der Hilfe im Jahr 2002 zurück gegangen sind. Bei den Kürzungen um mehr als 25 % ist ein Rückgang von 25 % der Fälle zu verzeichnen. Im Jahr 2003 ergibt sich ein weiterer Rückgang dieser Zahlen. Das könnte darauf hindeuten, dass die Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger ihrer Verpflichtung zur Selbsthilfe verstärkt nachgekommen sind. Denn ein Rückgang der Kontrolldichte und -effizienz hat wegen der Einführung des aktivierenden Fallmanagements nicht stattgefunden.

Die Anzahl der Fälle, in denen die Hilfe nach stufenweiser Kürzung vollständig eingestellt wurde, hat sich im Jahr 2002 gegenüber dem Jahr 2001 um zehn Fälle reduziert. Für das Jahr 2003 zeichnet sich in diesem Bereich eine weitere Absenkung der Hilfeinstellungen ab. Das könnte ein Hinweis darauf sein „dass im Vergleich zu den Vorjahren weniger vollständige Leistungskürzungen erforderlich waren, um die Hilfeempfänger durch Eigenbemühungen oder durch Angebote der Hilfe zur Arbeit zu aktivieren.“

Seit dem III. Quartal 2002 wird zusätzlich erhoben, in wie vielen Fällen mit Familienangehörigen die Vorschrift des § 25 Abs. 1 BSHG angewendet wird. Aus den Ergebnissen der Erhebungen kann geschlossen werden, dass in vielen Fällen bereits die Androhung einer Kürzung oder die erste Kürzung um 25 % für eine Person im Familienhaushalt ausreicht, um die Hilfeempfänger und Hilfeempfängerinnen zu veranlassen, insbesondere durch Ausbildung und Beschäftigung ihrer Selbsthilfeverpflichtung nachzukommen.

Gesicherte Daten über verhängte Sanktionen für die Jahre 2000, 2001 und 2002 liegen in Bremerhaven nicht vor. Grundsätzlich wurde von den gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten des § 25 BSHG jedoch reger Gebrauch gemacht. Ab 1. September 2003 wurde hier eine digitale Erfassungsmöglichkeit im Rahmen der Hilfe zur Arbeit eingerichtet, die es künftig ermöglicht, auch derartige Daten abzurufen.

7. Was ist dem Senat über den Verbleib der Personen im Lande Bremen bekannt, denen Leistungen der Sozialhilfe (HLU) vollständig entzogen worden sind?

Erkenntnisse über den Verbleib der Personen, denen Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt in der Stadtgemeinde Bremen vollständig entzogen wurden, liegen nicht vor. Die Bestimmungen des § 25 BSHG sind eine Hilfenorm und lassen durchaus eine spätere Wiederaufnahme der Leistungsgewährung zu.

8. Welche konkreten Maßnahmen sind bisher gegen den Missbrauch von Sozialhilfe in Bremen und Bremerhaven eingeleitet worden?

Im Rahmen des § 117 BSHG finden für die Stadtgemeinde Bremen Datenabgleiche mit Sozialleistungsträgern, Sozialhilfeträgern, dem Bundesamt für Finanzen, der Kfz-Zulassungsstelle und dem Einwohnermeldeamt statt. Sofern ein Missbrauch aufgedeckt wird und der Schaden den Betrag von 50,- € übersteigt, werden Strafanzeigen wegen des Verdachts des Betruges gestellt sowie im Rahmen des Möglichen die zu Unrecht gewährten Leistungen zurückgefordert.

Für eine Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit wurde aufgrund eines Senatsbeschlusses vom Juli 2001 im Februar 2002 für Bremen Stadt die Gemeinsame Ermittlungsgruppe Arbeit (GEA) gegründet. In ihr arbeiten die für die Bekämpfung illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit zuständigen Landes- und Kommunalbehörden unter der koordinierenden Federführung des Senators für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales zusammen.

Die in der Koordinierungsstelle der GEA eingehenden Hinweise auf illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit werden von den jeweils zuständigen Ermittlungsbehörden geprüft und verfolgt. Im Falle eines Hinweises auf Leistungsmissbrauch zum Nachteil der Wirtschaftlichen Sozialhilfe wird die Verbindungsstelle Soziales verständigt. Über sie erfolgt der erforderliche Datenabgleich. Im Falle eines positiven Ergebnisses werden die zuständigen Stellen der wirtschaftlichen Sozialhilfe informiert, gegebenenfalls wird Strafanzeige erstattet.

Zur Intensivierung der Hausbesuche in der Stadtgemeinde Bremen siehe Antwort zu Fragen 9.2. und 10.2.

Im Jahre 2002 wurde im Sozialamt Bremerhaven das so genannte Bürgertelefon als zentrale Anlaufstelle eingerichtet, um konkreten Hinweisen aus der Bevölkerung bei Verdacht des Sozialhilfemissbrauchs nachgehen zu können. Da sich diese Maßnahme jedoch nicht bewährt hat, wurde sie zum 31. Dezember 2002 beendet.

Zur Verbesserung der Missbrauchsbekämpfung wurde der in Bremerhaven bereits bestehende soziale Ermittlerdienst von drei auf fünf Mitarbeiter/-innen verstärkt. Dieser Dienst hat die Aufgabe, alle Sachleistungsanträge vor einer Entscheidung vor Ort auf ihre Notwendigkeit und gegebenenfalls Umfang hin zu überprüfen und beim nächsten Hausbesuch die Anschaffungen bzw. Ausführungen zu kontrollieren.

Zudem wurden in Bremerhaven im 2. Halbjahr 2003 erneute Datenabgleiche gemäß § 117 Abs. 1, 2 und 3 Nr. f BSHG veranlasst; Ergebnisse werden erst im Jahre 2004 vorliegen.

9. Welche Ergebnisse und Erkenntnisse haben die Datenabgleiche mit den Kfz-Zulassungsstellen und den Freilassungsaufträgen gebracht, und welche Konsequenzen werden daraus gezogen?

Für die Stadtgemeinde Bremen kann festgestellt werden:

Datenabgleich gemäß § 117 Abs. 3 BSHG mit der Kfz-Zulassungsstelle:

Der Datenabgleich mit der Zulassungsstelle wurde erstmals im November 2003 durchgeführt. Die seitens der ID Bremen erstellten Listen wurden an die Sozialzentren des Amtes für Soziale Dienste weitergeleitet. Über die Ergebnisse der Prüfungen durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Wirtschaftliche Hilfen wird spätestens im Juni 2004 in der Deputation für Soziales, Jugend, Senioren und Ausländerintegration berichtet werden.

Datenabgleich gemäß § 117 Abs. 1 und 2 BSHG mit dem Bundesamt für Finanzen (Freistellungsaufträge):

Der Datenabgleich wurde erstmals im November 2002 durchgeführt. Über die Ergebnisse wird in der Deputation für Soziales, Jugend, Senioren und Ausländerintegration berichtet.

Für die Stadtgemeinde Bremerhaven kann festgestellt werden:

Ein erster Datenabgleich nach § 117 Abs. 3 Nr. f BSHG mit der Bremerhavener Kfz-Zulassungsstelle im Jahre 2000, in dem allerdings nur die jeweiligen Haushaltsvorstände abgeglichen wurden, hatte keine nennenswerten Ergebnisse gebracht. In 2003 wurde der Abgleich aufgrund der gemachten Erfahrungen auf alle Familienmitglieder eines Haushaltsverbandes ausgedehnt. Die Auswertung erfolgt 2004.

- 9.1. Welche Konsequenzen hat der Senat aus den verschiedenen Modellversuchen des Amtes für Soziale Dienste zur Senkung der Sozialhilfekosten in Bremen gezogen?

In den Wirtschaftlichen Hilfen der Stadt Bremen sind ab dem 1. Quartal 2000 vier Modellversuche zu den Bereichen

- einmalige Beihilfen,
- Eingangsberatung,
- Kostenerstattung und
- Mieten

durchgeführt worden. Ziel der Modellversuche war zu überprüfen, ob sich durch den Einsatz zusätzlichen, spezialisierten Personals bei umfassender Beratung der Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger zur notwendigen Hilfgewährung Ausgabenminimierungen bzw. Mehreinnahmen ergeben. In allen Modellversuchen hat sich der Einsatz zusätzlicher, spezialisiert arbeitender Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter im Ergebnis für die Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger als angemessen bei der Bedarfserhebung und für den Sozialhilfeträger als kostensenkend erwiesen.

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse aus dem Modellversuch Eingangsberatung wurde in den Wirtschaftlichen Hilfen eine fünftägige Fortbildung mit dem Titel „Erstgespräche und Hilfeplanung“ eingeführt. An dieser Fortbildung nimmt jeder neue Sachbearbeiter teil.

Zeitlich befristet wurden 6,5 Stellen zusätzlich zur Verstärkung der Bearbeitung von Kostenerstattungsansprüchen von bzw. gegenüber anderen Sozialhilfeträgern in den Wirtschaftlichen Hilfen eingesetzt. Diese spezialisierte Tätigkeit der Kostenerstattung wird im Anschluss im Rahmen des gegenwärtig noch gültigen Arbeitsgruppenmodells ohne zusätzliches Personal in den Wirtschaftlichen Hilfen fortgeführt.

Die Umsetzung des Modellversuchs zu den einmaligen Beihilfen (Hausbesuche) erfolgt in Abhängigkeit von der Personalausstattung. Die Planungen sind der Deputation für Soziales, Jugend, Senioren und Ausländerangelegenheiten in ihrer Sitzung am 11. Dezember 2003 zur Kenntnis gegeben worden. Danach wird die Anzahl der jährlich durchzuführenden Hausbesuche unter den dort genannten Bedingungen ab dem 1. Quartal 2004 auf ca. 1.500 angehoben. Die weitere Intensivierung erfolgt in Abhängigkeit von der Personalausstattung in den Wirtschaftlichen Hilfen auf der Grundlage des Fallzahlabgleichs und der Überarbeitung sowie Inkraftsetzung einer neuen Prioritätenliste. Sie ist ferner abhängig von den beschlossenen gesetzlichen Änderungen im Zusammenhang mit Hartz IV und SGB XII.

Eine Umsetzung des Modellversuchs Mieten hat in den Sozialzentren bislang flächendeckend nicht stattgefunden. Kontakte zu Vermietern, die zum Ziel haben, die zu zahlende Miete zu senken oder den Wohnwert bei gleichbleibender Miete zu erhöhen, werden allerdings im Einzelfall vor Ort wahrgenommen.

Der Senat weist daraufhin, dass die hier beschriebenen spezialisierten Aufgaben „Kostenerstattung“, „einmalige Beihilfen/Hausbesuche“ und „Mieten“ im Rahmen der Modellversuche mit dem vorhandenen Personal wahrgenommen werden.

10. Welche Erfahrungen wurden in Bremerhaven und in umliegenden Landkreisen mit dem so genannten Außermittlungsdienst zur Aufdeckung von möglichem Sozialhilfemissbrauch gemacht sowie im Rahmen des Modellversuchs „Hausbesuche bei Anträgen auf einmalige Leistungen“, und welche Konsequenzen beabsichtigt der Senat daraus zu ziehen?

Die Erfahrungen mit dem sozialen Ermittlerdienst in Bremerhaven sind nach Auffassung des Magistrats durchweg positiv. Allerdings sind die tatsächlichen Einspareffekte nur schwer zu quantifizieren. Festgestellt werden können fiktiv lediglich die Beträge, die die Sachbearbeitung der Leistungsbereiche aufgrund der häuslichen Überprüfungen des Ermittlerdienstes nicht genehmigt. Den größeren Teil der Einsparmöglichkeiten sieht das Sozial-

amt Bremerhaven allerdings im Rahmen der Prävention. Den Sozialhilfeempfänger/-innen ist inzwischen das Vorgehen bei der Beantragung von Sachleistungen hinlänglich bekannt; sie haben ihr Anspruchs- und Antragsverhalten darauf abgestellt.

Im Landkreis Cuxhaven wurde erst im Jahre 2003 ein Ermittlerdienst neu geschaffen. Die dortigen Erfahrungen decken sich nach Auffassung der Beteiligten mit der positiven Bewertung in Bremerhaven.

- 10.1. Welche weiteren Maßnahmen im Zusammenhang mit den Modellversuchen erwägt der Senat?

Im Rahmen des Projekts „Neuaufstellung der Wirtschaftlichen Hilfen“ wird im 1. Halbjahr 2004 in der Stadtgemeinde Bremen geprüft, welche Aufgaben in spezialisierter Sachbearbeitung wahrgenommen werden können. Vorgegeben ist bereits eine Spezialisierung im Bereich der Kostenerstattung, der Heranziehung zum Unterhalt sowie eine sozialraumbezogene Intensivierung von Außenermittlungen durch Spezialisierung auf die Wahrnehmung von Hausbesuchen. Die Entscheidungen hierüber sind jedoch auch abhängig von der Umsetzung der Gesetzesänderungen zur Arbeitsmarktreform.

11. Inwieweit kann sich der Senat vorstellen, eine Initiative im Bundesrat zu starten oder zu unterstützen, mit der neben dem Datenabgleich mit der Renten- und Krankenversicherung weitere Datenabgleiche nach BSHG § 101 a (Experimentierklausel) ermöglicht werden (z. B. Datenabgleiche mit den Grundbüchern)?

Datenabgleiche erfolgen grundsätzlich nach § 117 BSHG. Die Experimentierklausel des § 101 a BSHG bezieht sich auf Pauschalierungen (z. B. der Kosten der Unterkunft oder auch aller einmaliger Leistungen).

Der Effekt weiterer Datenabgleiche wird als minimal eingeschätzt. Vor dem Hintergrund einer völligen Veränderung der Leistungserbringung durch Hartz IV etc. ist derzeit offen, wer zukünftig welches Klientel betreuen wird, so dass auch vor diesem Hintergrund zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine solche Initiative nicht zu empfehlen ist.

12. Inwieweit wird der Senat eine Initiative im Bundesrat unterstützen, die das Ziel hat, den Trägern der Sozialhilfe das Recht einzuräumen, die Höhe der Sozialhilfe selbst festzulegen (Öffnungsklausel)?

Der Senat wird, sollte tatsächlich eine entsprechende Initiative im Bundesrat ergriffen werden, diese auf ihre Umsetzungsmöglichkeiten und Auswirkungen hin überprüfen. Bei der Festsetzung von weiteren Leistungen, insbesondere der einmaligen Leistungen, handeln die Träger der Sozialhilfe auch heute schon selbständig und setzen diese unter Berücksichtigung regionaler Gegebenheiten und im Vergleich zu den Standards anderer Kommunen fest.

13. Welche Änderungen sind ab dem 1. Januar 2004 durch das Gesundheitssystemmodernisierungsgesetz für Sozialhilfeempfänger zu erwarten, und welche finanziellen Auswirkungen hat das auf die Höhe der Krankenhilfe?

Das Gesundheitssystemmodernisierungsgesetz wirkt sich sowohl auf den Leistungsumfang für versicherte und nichtversicherte Leistungsbezieher nach BSHG und AsylbLG als auch auf die Art der Leistungsgewährung für Krankenhilfeberechtigte nach BSHG und nach § 2 AsylbLG aus.

- a) Leistungsgewährung durch die Krankenkassen

Die Krankenbehandlung von nicht krankenversicherten Empfängern laufender Leistungen zum Lebensunterhalt und von Hilfe in besonderen Lebenslagen nach den Bestimmungen des BSHG sowie für Leistungsberechtigte nach § 2 AsylbLG wird gemäß § 264 SGB V von den Krankenkassen übernommen. Die Hilfebezieher können sich eine Krankenkasse auswählen. Die Krankenkassen betreuen die Hilfebezieher für die Sozialhilfeträger wie ihre versicherten Mitglieder. Sie nehmen Anträge auf Leistungen entgegen, prüfen diese und entscheiden abschließend. Auch

die Abrechnung mit den Leistungserbringern sowie die zu treffenden Vergütungsvereinbarungen erfolgen durch die Krankenkassen. Die Krankenhilfeberechtigten werden z. B. in bestehende Vergütungsvereinbarungen und Vergütungsberechnungen der Krankenkassen mit der Kassenärztlichen bzw. Kassenzahnärztlichen Vereinigung wie versicherte Mitglieder einbezogen. Die Sozialhilfeträger haben den Krankenkassen vierteljährlich die entstandenen Leistungsausgaben und die Verwaltungskosten in Höhe von bis zu 5 % der Leistungsausgaben zu erstatten. Damit finanzieren die Sozialhilfeträger weiterhin die Gesundheitsrisiken bzw. die damit verbundenen Ausgaben für die nichtversicherten Hilfebezieher.

b) Leistungsumfang der gesetzlichen Krankenversicherung und der Krankenhilfe nach BSHG

Die Hilfebezieher sind künftig im Rahmen der allgemeinen Zuzahlungsregelung verpflichtet, bis zur Höhe von 2 % des Regelsatzes des Haushaltsvorstandes (1 % bei chronischen Erkrankungen) Zuzahlungen aus dem Regelsatz zu finanzieren. Die bisherige Härtefallregelung in § 61 SGB V für Sozialhilfebezieher und Geringverdiener wurde gestrichen, ebenso die Zuzahlungsverpflichtung des Sozialhilfeträgers in § 38 BSHG für Krankenhilfeleistungen. Die Regelsatzverordnung wurde so verändert, dass der Regelsatz auch für Kosten der Gesundheit einzusetzen ist. Dies gilt für krankenversicherte und nichtkrankenversicherte Hilfebezieher in und außerhalb von Einrichtungen. Diese Regelung bezieht sich auf alle zuzahlungspflichtigen Leistungen (Krankenhausaufenthalt, Praxisgebühr, Arzneimittel, häusliche Krankenpflege etc.). Die Zuzahlung für Sozialhilfebezieher ist in 2004 auf 71,04 Euro pro Jahr begrenzt (Chronisch Kranke: 35,52 Euro). Leistungen, die von den gesetzlichen Krankenkassen ab 1. Januar 2004 nicht mehr finanziert werden, wie: rezeptfreie Medikamente, Brillen, Taxifahrten zur ambulanten Behandlung, gehören ebenfalls ab 1. Januar 2004 nicht mehr zum Leistungsumfang der Krankenhilfe, denn der Leistungsumfang der Krankenhilfe wurde auch hier dem Leistungsumfang des Gesundheitssystemmodernisierungsgesetzes angepasst. Diese Leistungen sind ebenfalls von allen Leistungsbeziehern selbst zu finanzieren.

c) Finanzielle Auswirkungen auf die Höhe der Krankenhilfe

Die Einbeziehung der nichtversicherten Hilfebezieher in das System der gesetzlichen Krankenversicherung und damit auch in die gesetzlichen Regelungen zur Ausgabenbegrenzung und die Leistungskürzungen im SGB V werden zur Reduzierung der Krankenhilfeausgaben führen. Zugleich hat der Sozialhilfeträger den Krankenkassen die Verwaltungskosten in Höhe von bis zu 5 % der Leistungsausgaben zu erstatten. Die Gespräche über die Umsetzung der Neuregelung mit den Krankenkassen im Lande Bremen sind noch nicht abgeschlossen. Die konkreten finanziellen Auswirkungen können derzeit noch nicht eingeschätzt werden.

13.1. Wie bewertet der Senat den Zusammenhang von Kostenentwicklung bei den Ausgaben für Sozialleistungen und der Personalausstattung in den Sozialämtern/Sozialzentren?

Prüfungen von Rechnungshöfen und weitere Untersuchungen haben ergeben, dass es – neben anderen Faktoren – auch einen Zusammenhang von Kostenentwicklung bei den Ausgaben für Sozialleistungen und der quantitativen und qualitativen Personalausstattung gibt, denn eine große Zahl von Maßnahmen bedürfen der Umsetzung durch angemessen qualifizierte Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen und einer angemessenen Personalausstattung. Der Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales ist daher bemüht, den Personalbestand auf einem ausreichenden Niveau zu halten und dem vorhandenen Personal entsprechende Möglichkeiten der Qualifizierung zu geben.