

SoVD

Sozialverband Deutschland

Ehemals Reichsbund, gegr. 1917

Landesverband NRW

Antoniusstr. 6
40215 Düsseldorf
Tel. 0211/38 60 3-0
Fax: 0211/38 21 75
E-Mail: info@sov-d-nrw.de
www.sov-d-nrw.de

SOZIALVERBAND

VdK

NORDRHEIN-WESTFALEN



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
13. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT

13/ 3758

A01 + A06

Fürstenwall 132
40217 Düsseldorf
Tel. 0211/384 12-0
Fax 0211/384 12-54
E-Mail: nordrhein-westfalen@vdk.de
www.vdk.de

Gemeinsame Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen:

Gesetz zur Weiterentwicklung der Stiftung des Landes Nordrhein-Westfalen für Wohlfahrtspflege (Ds. 13/4726) zur Anhörung am 03.03.2004

1. Grundsätzliches

Die Problemskizze des Gesetzentwurfs weist völlig zu Recht auf das bedrückende langfristige Anwachsen der massenhaften Einkommensarmut in Deutschland und die fatalen Folgen insbesondere für die Entwicklungschancen der Kinder aus Armuts-haushalten hin. Schon deshalb ist den AutorInnen des Gesetzentwurfs zu danken, zählen doch die Massenarmut und ihre sozialen Folgen zu den gravierendsten und zugleich im parlamentarischen Raum am stärksten verdrängten sozialen Krisener-scheinungen überhaupt. Dankenswert ist auch, dass als maßgeblicher Indikator für die wachsende Massenarmut die Entwicklung des Sozialhilfebezuges herangezogen wird. In ihrem ersten Armuts- und Reichtumsbericht hat die amtierende Bundesregie-rung diesen Zusammenhang ähnlich wie ihre Vorgängerin in lebensfremder Weise grundsätzlich bestritten.¹

¹ „Häufig wird in der öffentlichen Diskussion Sozialhilfebezug fälschlicherweise mit Armut gleichge-setzt.“ Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, S.

Die Problemskizze konstatiert eine nachhaltige Beeinträchtigung der Entwicklungsperspektiven von Armut betroffener Kinder, die mit den Regelangeboten der Kindersozialarbeit nicht zu bewältigen sei. Dies gelte vor allem mit Blick auf fehlende frühkindliche Fördermaßnahmen im vorschulischen Bereich. Diesen Feststellungen ist nicht zu widersprechen.

Als „Lösung“ der skizzierten Probleme sieht der vorliegende Gesetzentwurf eine ausdrückliche Nennung von Projekten zu Gunsten benachteiligter Kinder in der die Förderzwecke der Stiftung Wohlfahrtspflege definierenden Gesetzesnorm (§ 10 Abs. 2 SpielbG NW) vor. Es ist offensichtlich, dass zwischen Problem und Lösungsvorschlag ein derart **krasses Missverhältnis** besteht, dass sich die Frage aufdrängt, ob dies denn tatsächlich ernst gemeint sein kann.

Inbesondere mit den Reformen der **Agenda 2010** treibt die Bundesregierung sowohl die Ausweitung wie auch die Vertiefung der Massenarmut in Deutschland voran. In *quantitativer* Hinsicht geschieht dies gegenwärtig vor allem durch die bevorstehende Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe („Hartz IV“), wodurch nicht zuletzt auch rund eine halbe Million Kinder zusätzlich in ein Leben auf Sozialhilfeniveau gedrückt werden. In *qualitativer* Hinsicht ist auf die Neugestaltung der Sozialhilfe-Regelsätze im Zuge des neuen SGB XII hinzuweisen, die weitere manipulative Verkürzungen des Leistungsniveaus insbesondere auch für die große Gruppe der acht- bis 17-jährigen Kinder zu bringen droht.

Einkommensarmut ist regelmäßig nicht nur mit materiellen Einschränkungen verbunden, sondern auch mit erheblichen **Grundrechtseinschränkungen**. Für Menschen, die auf Sozialhilfe oder künftig auf die Leistungen des SGB II (Arbeitslosengeld II / Sozialgeld) angewiesen sind, wird fraglich, welche Bedeutung die Grundrechte auf Teilhabe, auf Selbstbestimmung, auf Berufswahlfreiheit in ihrem Lebensalltag noch haben. Die Problemskizze des Gesetzentwurfs deutet selbst darauf hin, dass Armut mit empfindlichen Einschränkungen des Grundrechts auf freie Persönlichkeitsentfaltung verbunden ist. Die Begründung stellt zutreffend fest, dass Armut krank macht und die Lebenserwartung verkürzt.²

Armut („relative Einkommensarmut“) als Massenerscheinung ist ausschließlich Folge dessen, dass eine Gesellschaft den sozialen Ausschluss ihrer wirtschaftlich schwächsten Bevölkerungsschichten hinnimmt, um den (relativen) Reichtum an der Spitze der Verteilungshierarchie nicht in Frage zu stellen. Wer sich zum Ziel setzt, der Einkommensarmut wirksam zu begegnen, steht daher immer vor der Frage einer entsprechenden **Anpassung verteilungspolitisch wirksamer Instrumente** (Steuern und Abgaben einerseits, soziale Transferleistungen andererseits).

Eine der quantitativen und qualitativen Dimension des Armutsproblems angemessene, mit dem Sozialstaatsgebot vereinbare Lösung müsste naturgemäß darauf zielen,

² In seinen „Grundsätzen zur Sozialpolitik“, beschlossen vom 16. Landesverbandstag im Mai 2003, stellte der SoVD-NRW daher fest: „Armut verletzt die Menschenwürde.“

das Niveau der sozialen Mindestsicherungen so weit anzuheben, dass Einkommensarmut vermieden werden kann. Kinderarmut kann grundsätzlich nicht losgelöst von der Armut ihrer Eltern behandelt werden, sondern ist deren unvermeidliche Folge. Da auch ein Mindestsicherungssystem, das einen wirksamen Schutz vor Einkommensarmut bietet, nicht automatisch dazu führt, dass auch die – meist von Einkommensarmut bedingte – *kulturelle* und *soziale* Armut (z.B. Bildungsbenachteiligung und fehlender Zugang zu Entlastungs- und Hilfef Potenzialen des sozialen Umfelds) hinreichend behoben würde, wäre es eine originäre Aufgabe des Sozialstaats, die **Regelangebote der Kinder- und Jugendhilfe** so zu gestalten, dass eine wirksame Bewältigung fortbestehender Benachteiligungen von Kindern und Jugendlichen im Bezug von Mindestsicherungsleistungen möglich wird.

Während Problemskizze und Gesetzesbegründung die wachsende Armut und ihre Folgen für Kinder beklagen, unterstützt die NRW-Koalition aktiv eine Politik „ihrer“ Bundesregierung, die eher zur Vergrößerung dieser Probleme beiträgt und deren Richtung auch von der Opposition in Landtag und Bundestag grundsätzlich befürwortet wird.³ Darüber hinaus hat die von der NRW-Koalition selbst zu vertretende Sparpolitik die Regelangebote der Kinder- und Jugendarbeit substanziellen Gefährdungen ausgesetzt, die mit der erfolgreichen Volksinitiative „Jugend braucht Zukunft“ eine unmissverständliche Gegenreaktion in der Bevölkerung ausgelöst haben.

Die vorgeschlagene Erweiterung der ausdrücklichen Förderzwecke der Stiftung Wohlfahrtspflege, deren Budget mit dem Haushalt 2004/2005 nochmals auf nunmehr rd. 7,17 Mio. Euro abgesenkt wurde⁴, ist weder als „Lösung“, noch auch nur als nennenswerter Beitrag zu einer Lösung darstellbar. Selbst wenn künftig ein Großteil der Stiftungsmittel zu Gunsten benachteiligter Kinder verausgabt würde, bliebe dies unter den obwaltenden Umständen eher der berühmte „Tropfen auf den heißen Stein“.

Da gleichwohl die Ausführungen unter „Problem“ und „Lösung“ im Gesetzentwurf so sind, wie sie sind, nährt dies unsere Befürchtungen einer Abkehr vom Sozialstaat und der Annäherung an das US-amerikanische „Modell“, das vorgibt, der Gesellschaftsspaltung durch Massenarmut im Wege karitativer – dort allerdings vorrangig privater – Stiftungen zu begegnen. Befürchtungen dieser Art wurden bereits bei der Anhörung über den gleichnamigen Gesetzentwurf der CDU-Landtagsfraktion vor einem Jahr vorgetragen.

Angesichts der vorstehenden Erwägungen fordern die Sozialverbände VdK und SoVD den Landtag und die Landesregierung nochmals dazu auf, sich mit allem Nachdruck für einen **Richtungswechsel** der Reformpolitik einzusetzen, der sich an den Grundsätzen der Sozialstaatlichkeit orientiert und insbesondere die Wirtschaft

³ Sowohl die kommende „Zusammenführung“ von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, als auch die völlig unzureichende Pauschalierung von Sozialhilfeleistungen im SGB XII wurde mit Modellprojekten in NRW vorbereitet und gefördert.

⁴ Für gewöhnlich belief sich der Haushaltsansatz der Stiftung früher auf rd. 25 Mio. Euro.

und die wirtschaftlich Stärkeren in angemessenem Umfang zur Finanzierung unseres Gemeinwesens heranzieht. Dabei muss es nicht zuletzt darum gehen, die **uneingeschränkte Geltung der Grundrechte** durch einen wirksamen, bürgerrechtlich ausgestalteten Schutz vor Einkommensarmut und durch eine bedarfsgerechte Stärkung der Regelangebote zur Verminderung und Vermeidung kultureller und sozialer Armut – insbesondere mit Blick auf die Persönlichkeitsentfaltung von Kindern und Jugendlichen – sicher zu stellen. Maßnahmen zur **Beseitigung der enormen sozialen Selektivität des Bildungswesens** kommt in diesem Zusammenhang eine hohe Priorität zu.

Es fällt auf, dass der Gesetzentwurf trotz seines Anknüpfens am generellen Problem der wachsenden Armut auch in der Begründung vollständig auf entsprechende Hinweise verzichtet, obwohl allein dadurch Lösungen überhaupt denkbar werden.

2. Gesetzentwurf scheint gegenstandslos

Die VerfasserInnen des Entwurfs sind offensichtlich überzeugt, dass die von ihnen gewollten zusätzlichen Förderzwecke nach geltender Rechtslage ausgeschlossen und die vorgeschlagene Änderungen **zwingende Voraussetzung entsprechender Fördermaßnahmen** der Stiftung seien.⁵

Aus unserer Sicht ist eine solche Auffassung jedoch unzutreffend. Die Formulierung von § 10 Abs. 2 SpielbG NW (geltende Fassung) hebt die Förderzwecke „für Einrichtungen zugunsten behinderter Kinder und der Altenhilfe“ zwar hervor („insbesondere“), lässt aber der Stiftung einen weiten Spielraum zur Förderung auch anderer „Zwecke der Wohlfahrtspflege, die gemeinnützig oder mildtätig im Sinne des Steuerrechts sind“. Auf dieser Grundlage ist die Stiftung grundsätzlich auch in der Lage, in ihrer Förderpraxis Akzentverschiebungen nach Maßgabe besonders dringlich erscheinender sozialer Förderzwecke vorzunehmen. Die von den Verfassern des Gesetzentwurfs geforderte Möglichkeit der Projektförderung zu Gunsten benachteiligter Kinder ist nach unserer Wahrnehmung bereits mit dem geltenden Gesetz ebenso gegeben wie die geforderte Fördermöglichkeit zur barrierefreien Umgestaltung sozialer Einrichtungen. **Hinsichtlich seiner zentralen Regelungsabsicht erscheint der Gesetzentwurf daher gegenstandslos.**

Die frühere weitgehende Beschränkung der Förderpraxis auf Maßnahmen der Altenhilfe (vor allem Heimeinrichtungen) und der Hilfen für Menschen mit Behinderungen sowie die Konzentration auf investive Maßnahmen war nicht Folge von Rechtsvorschriften, sondern beruhte auf „konsensualer Übung“ von Stiftungsvorstand und Stiftungsrat. Dabei hat es schon in der Vergangenheit Weiterungen der Förderpraxis gegeben. Seit langem geht die Förderpraxis im Bereich der Hilfen für behinderte

⁵ Vgl. Begründung zu Ziffer 5 (S. 7), die ein rasches Inkrafttreten der Änderung fordert, um Zeitverluste bis zum Eintreten von Fördereffekten bei der „neuen Zielgruppe“ zu vermeiden.

Menschen regelmäßig weit über die im Gesetz „insbesondere“ erwähnte Zielgruppe der Kinder mit Behinderungen hinaus. Mitte der 90er Jahre kam es zu einer Einbeziehung von Maßnahmen zu Gunsten suchtkrankter Erwachsener (Bereich Suchthilfen), ohne dass dazu eine Änderung des SpielbG NW erforderlich gewesen wäre.

Es ist mehr als verwunderlich, dass die Begründung des Gesetzentwurfs vollständig darauf verzichtet, die **Erforderlichkeit** der Gesetzesänderung für die beabsichtigte Erweiterung der Förderpraxis zu begründen⁶, obwohl sich diese Frage angesichts der geltenden Fassung von § 10 Abs. 2 aufdrängen muss. Da es nach unserer Wahrnehmung die angeführten sachlichen Gründe so kaum gibt, stellt sich die Frage, aus welchen anderen Gründen der Entwurf ggf. veranlasst wurde.

3. Offene neue Fragen

Die vorgeschlagene **Neufassung von § 10 Abs. 2** wirft neue Fragen ganz anderer Art auf. Da die Konkretisierungen der bisherigen Generalvorschrift „Zwecke der Wohlfahrtspflege, die gemeinnützig oder mildtätig im Sinne des Steuerrechts sind“ nicht mehr durch „insbesondere“ ausdrücklich als Beispielfälle ausgewiesen werden, scheinen grundsätzlich **drei unterschiedliche Auslegungen möglich**, die folgendermaßen veranschaulicht werden könnten:

Auslegung A	Auslegung B	Auslegung C
Die Stiftung hat die ihr zufließenden Mittel ausschließlich [1] für Zwecke der Wohlfahrtspflege, die gemeinnützig oder mildtätig im Sinne des Steuerrechts sind, [2] für Einrichtungen und Projekte zu Gunsten von Menschen mit Behinderung und alter Menschen sowie zu deren Integration [3] ferner für Projekte, die über das übliche Regelangebot hinausgehen zu Gunsten benachteiligter Kinder, zu verwenden.	Die Stiftung hat die ihr zufließenden Mittel ausschließlich für Zwecke der Wohlfahrtspflege, die gemeinnützig oder mildtätig im Sinne des Steuerrechts sind, [das heißt] für Einrichtungen und Projekte zu Gunsten von Menschen mit Behinderung und alter Menschen sowie zu deren Integration ferner für Projekte, die über das übliche Regelangebot hinausgehen zu Gunsten benachteiligter Kinder, zu verwenden.	Die Stiftung hat die ihr zufließenden Mittel ausschließlich für Zwecke der Wohlfahrtspflege, die gemeinnützig oder mildtätig im Sinne des Steuerrechts sind, [insbesondere] für Einrichtungen und Projekte zu Gunsten von Menschen mit Behinderung und alter Menschen sowie zu deren Integration ferner für Projekte, die über das übliche Regelangebot hinausgehen zu Gunsten benachteiligter Kinder, zu verwenden.
Ergebnis: Erweiterung zu Gunsten von Zwecken (nach Ziffern 2 und 3), die <i>nicht</i> gemeinnützig oder mildtätig sind (z.B. privat-gewerbliche Angebote).	Ergebnis: Einschränkung durch abschließende Definition der möglichen Förderzwecke; z.B. Ausschluss von Maßnahmen zu Gunsten chronisch kranker Erwachsener.	Ergebnis: Status Quo (bei Stärkung der zusätzlich genannten Förderzwecke)

⁶ Auch die Beiträge der antragstellenden Fraktionen in der 1. Lesung des Gesetzentwurfs gaben dazu keinerlei Hinweise.

Die Begründung des Gesetzentwurfs gibt keine Hinweise darauf, welche Auslegung gemeint ist. Falls die antragstellenden Fraktionen an der Novelle festhalten wollen, wäre im Interesse der **Rechtsklarheit** in jedem Fall eine Änderung der Formulierung geboten, die klarstellt, welche Variante zum Tragen kommen soll.⁷

Die Varianten A und B lehnen wir ab. Variante C bringt substantiell keine neue Rechtslage.

4. Verdrängung von Fördermaßnahmen für alte, behinderte oder chronisch kranke Menschen?

Eine Erweiterung der Förderzwecke (so es denn eine ist) bei zugleich stark geschrumpftem Budget steht im Verdacht, die von der Stiftung bisher besonders zu berücksichtigenden Förderzwecke in eine verschärfte Konkurrenz um insgesamt zu knappe Mittel zu bringen. Dies wäre nur dann nicht der Fall, wenn es bei der Stiftung in Folge schrumpfender Bedarfe oder geänderter Finanzierungsbedingungen zu erheblichen Schwierigkeiten beim zeitnahen Mittelabfluss käme, so dass in nicht nur geringem Umfang Mittel in die Rücklage gehen müssten, statt unverzüglich Belangen betroffener Zielgruppen zu Gute zu kommen. Ob gegenwärtig oder in Zukunft eine solche Problematik vorliegt, ist für uns nicht erkennbar. Wegen des stark reduzierten Haushaltsansatzes halten wir dies allerdings nicht für wahrscheinlich.

Der Rückzug des Staates aus der Sozialpolitik darf nach Auffassung der Sozialverbände **keinesfalls** dadurch erleichtert werden, dass zunehmend Aufgaben auf die Stiftung verlagert und dort nur zu Lasten von Anträgen für Maßnahmen zu Gunsten bisheriger Zielgruppen bedient werden können. Gerade im Zeichen von Haushaltskürzungen steigen die Risiken solcher „Verdrängungswettbewerbe“

Zwar kann das Wörtchen „ferner“ in der vorgeschlagenen Formulierung von § 10 Abs. 2 dahingehend verstanden werden, dass es einen **Nachrang** gegenüber den zuvor genannten Förderzwecken normiert. Allerdings wären möglicherweise Anträge, die einen der ausdrücklich genannten Förderzwecke zum Gegenstand haben, im Konfliktfall solchen aus dem Bereich der „weiteren“ Fördermöglichkeiten vorzuziehen. Dies könnte etwa zu Lasten der bisherigen förderpraktischen Zielgruppe suchtkranker Menschen (oder auch anderer schwer chronisch Kranken) gehen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sich vollzogene und bereits angekündigte „Reformen“ im Bereich der sozialen Sicherungssysteme auch in teils gravierender Weise nachteilig auf die Lebenssituation der „klassischen“ Zielgruppen der Stiftung auswirken, so dass der Bedarf an ergänzenden Förderangeboten auch hier eher steigen wird. Hinweise in der 1. Lesung des Gesetzentwurfs, die dahin ge-

⁷ Dabei sollte auch eine korrekte Interpunktion gewählt und bei der Änderung unter Ziffer 2 eine geschlechtsneutrale Bezeichnung auch des Innen- und Finanzressorts eingeführt werden.

hend gedeutet werden können, dass sich die soziale Lage von Menschen mit Behinderungen in den vergangenen Jahren deutlich entspannt habe, gehen fehl.

5. Fazit

Soweit das Erfordernis der Gesetzesänderung zur Erreichung der gewünschten Zwecke nicht noch im weiteren Verlauf nachvollziehbar begründet werden kann, fordern wir die antragstellenden Fraktionen auf, **den Gesetzentwurf zurückzuziehen.**

im Auftrag

Daniel Kreutz

Referent für Sozialpolitik

SoVD-NRW

Düsseldorf, 25.02.04