

Mitteilung des Senats vom 21. März 2000

Pauschalierung der Sozialhilfe

Die Stadtbürgerschaft hat den Senat am 16. November 1999 aufgefordert, bis Ende Januar 2000 darüber Bericht zu erstatten, welche Möglichkeiten es nach § 101 a BSHG gibt, Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt in pauschalierter Form zu erbringen, welche finanziellen Konsequenzen sich daraus ergeben und wann mit einer Realisierung in Bremen zu rechnen ist.

Der Senat legt hiermit den erbetenen Bericht vor.

Bericht zur Pauschalierung der Sozialhilfe

1. Möglichkeiten der Pauschalierung von Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach § 101 a BSHG

Am 26. Juni 1999 ist § 101 a Bundessozialhilfegesetz (BSHG) in Kraft getreten. Der Gesetzgeber schuf damit eine Rechtsgrundlage für die Erprobung weitergehender Pauschalierungen von Leistungen nach dem Sozialhilfegesetz.

Aus Satz 1 der neuen Vorschrift geht hervor, dass die Erprobung „zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe“ erfolgen soll. Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich Näheres über die in diesem Sinne verfolgte Zielsetzung. Dort heißt es: „Die im Gesetz verankerten Pauschalen . . . lassen aufgrund langjähriger Praxis den Schluss zu, dass durch sie neben größerer Dispositionsfreiheit und Selbständigkeit bei den Hilfeempfängern auch erhebliche Vereinfachungen und dadurch Einsparungen in 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.“ Der Gesetzgeber verfolgt mit der Pauschalierung nicht das Ziel, das Leistungsniveau allgemein abzusenken und so zu Einsparungen zu gelangen. Im Vordergrund steht, den Hilfeempfängern ein höheres Maß von selbständigem und selbstverantwortlichem Wirtschaften zu ermöglichen als bei Bewilligungen im Einzelfall. Dabei wird auch mit Einsparungen im Bereich der Verwaltungskosten gerechnet, die sich dadurch ergeben, dass der Verwaltungsaufwand für pauschalierte Leistungsgewährung im Verhältnis zu dem mit Einzelbewilligungen verbundenen Aufwand geringer ist.

Die Ziele des Bundesgesetzes und die dahinter stehenden Einschätzungen werden geteilt. Die Gesetzesänderung wurde von Beginn der Planungen an von Bremen befürwortet und aktiv begleitet.

Die Rechtsgrundlage für entsprechende Modellversuche erstreckt sich nicht nur auf eine Pauschalierung von Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt, sondern aller Leistungen der Sozialhilfe. Grundsätzlich kann es sinnvoll sein, auch Leistungen der Hilfe in besonderen Lebenslagen zu pauschalieren. Blindengeld, Pflegegeld und Pflegesätze sind Beispiele für bereits vorgesehene und praktizierte Pauschalen in diesem Bereich.

Erwartungen an Impulse zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe aus der Pauschalierung von Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt stehen allerdings im Mittelpunkt der Fachdiskussion. Denn normal ist es, dass alle notwendigen Lebensbedürfnisse aus einem begrenzten Budget bestritten werden müssen. Mit der bisher gewohnten Einzelbewilligung von Leistungen geht insbesondere die Möglichkeit zu vorausschauendem, sparsamem Wirtschaften in der Regel verloren; daraus folgt häufig der Verlust entsprechender Kompetenzen, was sich als Hürde auf dem Weg der Überwindung von Sozialhilfeabhängigkeit erweist. Dieser Kompetenzverlust kann am ehesten durch eine Zusammenfassung möglichst aller Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt, also der laufenden Leistungen (Regelsatz, Kosten der Unterkunft, Heizkosten, Nebenkosten) und der einmaligen Leistungen (Beihilfen für Bekleidung, Hausrat usw.) zu einer einzigen, monatlich ausgezahlten pauschalierten Grundleistung verhindert werden.

Gedacht ist auch daran, damit zur Entwicklung der sozialen Grundsicherung beizutragen. Pauschalierungen werden künftig bei der Einführung der sozialen Grundsicherung in die gesetzliche Rentenversicherung eine Rolle spielen. Nach den Plänen der Bundesregierung sollen die an den Grundsätzen des BSHG orientierten Leistungen in pauschalierter Form gewährt werden, um den Rentenversicherungsträger vor umständlichen Bewilligungsverfahren zu bewahren.

Der Weg zu in einer einzigen Pauschale zusammengefassten Grundleistungen kann allerdings nur in einzelnen Schritten bewältigt werden. Dazu ist es insbesondere erforderlich, entsprechende Daten auszuwerten bzw., soweit sie noch nicht vorliegen, zu generieren. Der Gesetzgeber hat mit § 101 a BSHG keine Vorgaben gemacht, welche einzelnen Leistungsbereiche in welcher Zusammenfassung auf welche Weise zu pauschalieren sind. Er eröffnet vielmehr bewusst die Möglichkeit zu Experimenten mit der Pauschalierung aller Leistungen, soweit nicht das BSHG selbst Beträge festsetzt oder ihre Festsetzung vorsieht.

Die Ermittlung und Festlegung von Pauschalen ist nur in einem schwierigen Abwägungsprozess möglich, wobei die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den materiellen Mindestvoraussetzungen eines menschenwürdigen Daseins und zu den Grenzen der Besteuerung eine Hilfe sein kann. Die Pauschalen müssen in etwa dem nahe kommen, was auch Bezueher unterer Lohninkommen für bestimmte Bedürfnisse ausgeben. Sie dürfen andererseits aber auch nicht – zumal bei größeren Einsatzgemeinschaften (Bedarfsgemeinschaften) – dazu führen, dass der Lohnabstand aufgehoben wird.

Auch das sozialhilferechtliche Grundprinzip der Individualisierung soll durch die Pauschalierung von Leistungen nicht angetastet werden. Die Ausgestaltung der Pauschalen muss entsprechenden Raum für die durch § 3 Abs.1 BSHG normierte Berücksichtigung des Einzelfalls lassen. Die Umsetzung dieser Vorgabe ist schwierig, wie die auf Bundesebene gescheiterten Bemühungen um entsprechende Vorgaben zu den Bekleidungs-pauschalen in einer Verordnung zu § 21 BSHG zeigen. Das Problem der nachvollziehbaren Ermittlung angemessener Höhen von Pauschalen zu lösen steht im Mittelpunkt des Erprobungsauftrags des § 101 a BSHG.

2. Finanzielle Konsequenzen

In der Begründung zur Einführung des § 101 a BSHG wird dazu ausgeführt: „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.“

Pauschalen, deren Höhe sich an den bestehenden Erfahrungswerten orientieren und die den Umfang der bisherigen Aufgaben beachten, werden weder zu nennenswerten Mehr- noch Minderausgaben führen. Ob und in welchem Maße eine typisierte Bedarfsbemessung die konsumtiven Ausgaben für Leistungen steigen lässt, hängt vor allem von zwei Aspekten ab, deren Existenz

und Relevanz unumstritten ist. Zum Einen kommt es darauf an, in welchem Umfang vor Einführung von Pauschalen die Inanspruchnahme von Leistungen hinter den bestehenden Ansprüchen zurückblieb (Stichwort: verschämte Armut); pauschale Leistungsgewährung führt in entsprechendem Umfang tendenziell zu Mehrausgaben, da die Erfüllung der Ansprüche – soweit die Bedürftigkeit im Einzelfall grundsätzlich bekannt ist – nicht mehr von der Geltendmachung im Einzelfall abhängt. Zum Anderen kommt es darauf an, in welchem Umfang die Analyse der bisherigen Praxis zu hohe oder zu häufige Bewilligungen ergibt. Die Vielzahl und Detailliertheit sozialhilferechtlicher Regelungen, die bei Einzelfallbewilligungen zu beachten sind – Folge außerordentlich umfangreicher und vielfältiger Rechtsprechung insbesondere zum Bereich der einmaligen Leistungen –, führt in der Praxis bekanntermaßen zu Unsicherheiten über den angemessenen Leistungsumfang und mangelnder Transparenz des Verwaltungshandelns, was im Ergebnis eher kostentreibend wirkt. Der Übergang zu pauschalierter Leistungsgewährung führt in entsprechendem Maße zu Minderausgaben.

Je nach konkreter Ausprägung der zwei Aspekte im Bereich einzelner Sozialhilfeträger ergeben sich bei Einführung von Pauschalen negative oder eher neutrale Salden. Erfahrungen aus der Praxis zeigen bundesweit, dass der Wechsel zur Pauschalierung wenn überhaupt mit geringen Mehrausgaben für die Leistungen verbunden ist. Fraglos ergaben sich in der Regel deutliche Effekte der Verwaltungsvereinfachung. Erwartet wird, dass die Nutzung der hierdurch entstehenden Spielräume für eine systematische Unterstützung zur Überwindung von Sozialhilfeabhängigkeit (Stichwort: strategische Sachbearbeitung) zu höheren Einsparungen führt als eine unmittelbare Abschöpfung von Effekten der Verwaltungsvereinfachung. Längerfristig sind zusätzliche Einsparungen im Bereich der Justiz zu erwarten, da die Auseinandersetzungen vor Gericht zur Überprüfung von Pauschalen an die Stelle einer deutlich höheren Zahl von Verfahren zur Überprüfung von Einzelfallentscheidungen treten wird.

Es ist sachgerecht, zunächst in Modellversuchen weitere Erfahrungen dazu zu sammeln, ob Pauschalierungen in der Sozialhilfe kostenneutral möglich sind und ob Mehrkosten ggf. – insbesondere durch ersparte Verwaltungskosten – aufgefangen werden können. Die Erprobungsphase dient unter anderem der Klärung, welche finanziellen Konsequenzen sich aus der pauschalieren Erbringung von Leistungen ergeben.

Hinsichtlich der konkreten Ausprägung des bisherigen Grades vollständiger bzw. übermäßiger Deckung bestehender Ansprüche stellt sich die Situation in Bremen folgendermaßen dar: Nach bisher vorliegenden Erfahrungen ist zu vermuten, dass die Ausschöpfung bestehender Ansprüche hier vergleichsweise hoch, verschämte Armut also vergleichsweise gering ausgeprägt ist. Analysen der Praxis weisen außerdem darauf hin, dass eine wachsende Minderheit fachkundiger und durchsetzungsfähiger Antragsteller mit überdurchschnittlichen Leistungen versorgt wird. Daraus ergibt sich die Prognose, dass sich Mehr- und Minderausgaben bei Pauschalierung von Leistungen hier tendenziell ausgleichen, es per saldo also nicht zu Mehrausgaben kommen wird. Die Erfahrungen im Land Bremen mit der Pauschalierung von Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Bekleidung stimmen mit den bundesweit festgestellten Erfahrungen überein. Die Dimension der durch Verwaltungsvereinfachung erzielten Einsparungseffekte kann nicht trennscharf quantifiziert werden, da die Effekte in eine übergreifende, alle Tätigkeiten der Sozialhilfeverwaltung betreffende Aktualisierung der Personalbemessung für den Bereich Wirtschaftliche Hilfen der Sozialverwaltungen der Stadt Bremen und Bremerhavens eingegangen sind.

In Bremen kommen Pauschalierungen der Hilfe zum Lebensunterhalt im Bereich der einmaligen Leistungen in Betracht. Weitergehende Pauschalierungen, d. h. der Unterkunftskosten und von Leistungen der Hilfen in besonderen Lebenslagen, kommen nur dann in Frage, wenn auf ausreichende positive Erfahrungen anderer Sozialhilfeträger zurückgegriffen werden kann. In der Stadt Bremen geht es somit potenziell um den Teil der Ausgaben für einmalige Leistungen, die unter 68 Mio. DM p. a. liegen. Davon ist bereits der Teil der Leistungen für Bekleidung mit einer Größenordnung von ca. 28 Mio. DM p. a. pauschaliert. Die Überlegungen zu weitergehenden Pauschalierungen beziehen sich somit hier auf ein Ausgabenvolumen von jährlich maximal

rund 40 Mio. DM (dies ist das Volumen der Ausgaben für sonstige einmalige Leistungen, z. B. für Möbel, Hausrat, Auslegeware, Gardinen, Renovierung, Säuglingsausstattung etc.).

3. Zur Umsetzung des gesetzlichen Auftrags durch Landesregierung und Sozialhilfeträger im Land Bremen

§ 101 a BSHG überlässt es den einzelnen Landesregierungen, ob und wie weit sie die Träger der Sozialhilfe zur Durchführung von Modellvorhaben zur Erprobung der Pauschalierung von Sozialhilfeleistungen ermächtigen. Er sieht vor, in den entsprechenden Rechtsverordnungen das Nähere dazu festzulegen (vgl. § 101 a Satz 2 und Satz 6 BSHG).

Der Erlass einer bremischen Landesverordnung zu § 101 a BSHG ist zurzeit nicht vorgesehen, da die Planungen für Modellvorhaben nach § 101 a BSHG noch nicht abgeschlossen sind. Eine Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben auf Landesebene ist nur sinnvoll, wenn damit ein Rahmen für geplante Modellvorhaben gesetzt werden kann.

Für die Stadtgemeinde Bremen ist der Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales grundsätzlich weiter an Pauschalierungen der Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt interessiert. Die vorhandene Datengrundlage reicht dafür aber noch nicht aus. Es wird deshalb daran gearbeitet, die Datenlage zu vervollständigen und die Auswertungsmöglichkeiten zu verbessern. Außerdem muss noch mehr Klarheit über die finanziellen Folgen bestehen, weil Bremen sich angesichts der Sanierungslage keinesfalls Mehrkosten durch Pauschalierung leisten kann. Nach Möglichkeit sollen Erfahrungen aus anderen Städten berücksichtigt werden. Eine Entscheidung über die Erprobung von Pauschalierungen nach § 101 a BSHG kann voraussichtlich erst im Jahr 2001 fallen.

Auch der Magistrat der Stadt Bremerhaven will zunächst von der Experimentierklausel des § 101 a BSHG keinen Gebrauch machen. Pauschalierungen von Sozialhilfeleistungen im Bereich der einmaligen Leistungen werden ggf. nach Überprüfung der entsprechenden Datenlage zu einem späteren Zeitpunkt vorbereitet.