

**Stellungnahme zur Anhörung  
„Entwurf eines Gesetzes zur Einordnung  
des Sozialhilferechts in das Sozialgesetz-  
buch“ - BT-Drucksache 15/1514 -**

**(13) Ausschuss für Gesundheit  
und Soziale Sicherung**

**Ausschussdrucksache**

**0293**

**vom 23.09.03**

**15. Wahlperiode**

20. September 2003

**Stellungnahme zur Anhörung „Entwurf eines Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch“ – BT-Drucksache 15/1514**

---

Version

1.0

Datum

20. September 2003

**Kommentar :**

---

**Ansprechpartner :**

---

Bernd Felder

Telefon :

+49 (0)40 22703-7145

Telefax :

+49 (0)40 22703-7999

e-mail :

bernd.felder@mummert.de

**Standort :**

---

Mummert Consulting AG  
Hans-Henny-Jahnn-Weg 29  
D-22085 Hamburg

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1</b>	<b>EINLEITUNG .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>ALLGEMEINE BEWERTUNG DER ZIELRICHTUNG DER SOZIALHILFEREFORM .....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>BEWERTUNG DER PAUSCHALIERUNG WEITERER LEISTUNGEN IN DER SOZIALHILFE .....</b>	<b>5</b>
3.1	Bundesmodellvorhaben.....	5
3.2	Ergebnisse der Evaluation.....	6
3.3	Fazit.....	13

## 1 Einleitung

Der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch umfasst unterschiedliche Themenfelder.

In der vorliegenden Stellungnahme möchten wir uns auf das Dritte Kapitel (Hilfe zum Lebensunterhalt) und hier insbesondere auf die Pauschalierung weiterer Leistungen in der Sozialhilfe konzentrieren. Dies wird durch eine allgemeine Bewertung der Zielrichtung der Reform des Sozialhilferechts ergänzt.

## 2 Allgemeine Bewertung der Zielrichtung der Sozialhilfereform

Die Zielrichtung der Sozialhilfereform wird unterstützt. Das neue System der Regelsätze führt bisher getrennte Bereiche zusammen (Regelsatz, einmalige Leistungen). Dadurch wird die wirtschaftliche Eigenverantwortung der Hilfeempfänger gefördert, die Sozialämter werden entlastet, um verstärkt aktivierende Instrumente einsetzen zu können.

Inwieweit die dafür eingesetzten 150 Mio € ausreichend sind, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Unsere Erfahrungen zeigen jedoch, dass die Einführung von Aktivierungsinstrumenten mit grundlegenden Veränderungen in den Sozialämtern verbunden sind (Senkung der Fallzahlen durch Erhöhung der Mitarbeiterkapazitäten, Qualifikation der Mitarbeiter, Aufbau eines Hilfenetzwerkes etc.). Dazu sind auf kommunaler Ebene erhebliche Anstrengungen sowie Überzeugungsarbeit nötig. Diese Anstrengungen lohnen sich, wie wir im Rahmen des Bundesmodellvorhabens „Erfolgskontrolle zur Sozialgesetzgebung“ nachweisen konnten. Sozialämter, die Aktivierungsinstrumente eingesetzt haben (Einstiegsvermeidung, Ausstiegsberatung) hatten empirisch nachweislich geringere Sozialhilfaufwendungen.

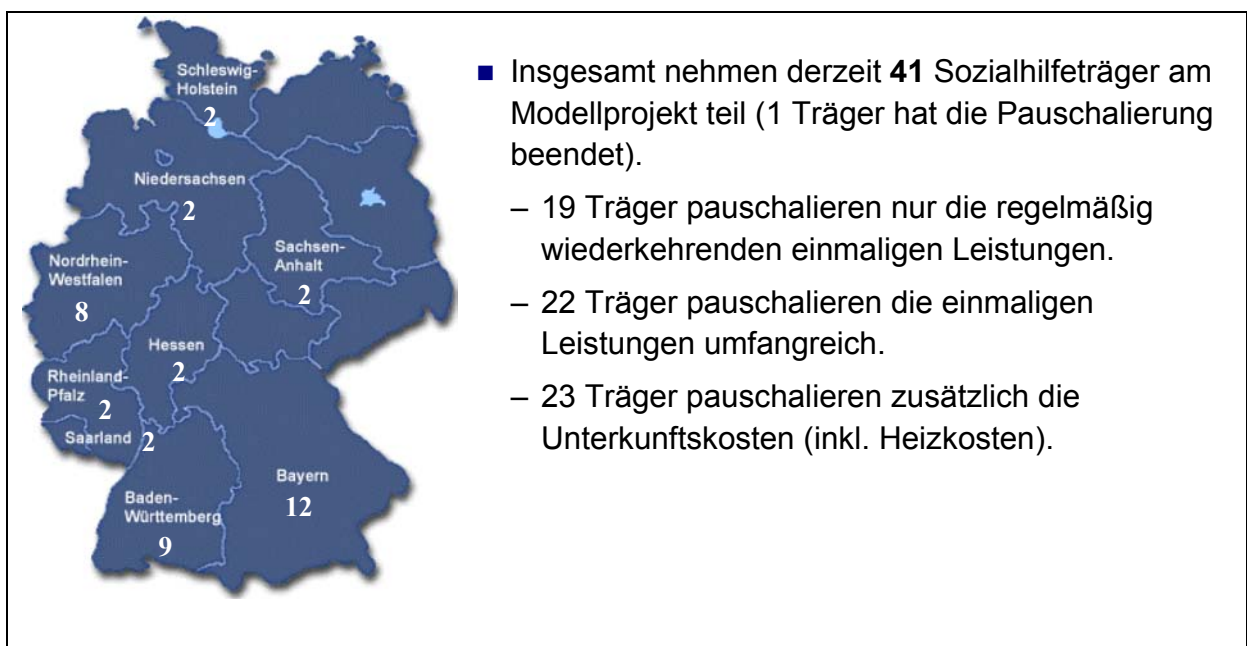
### 3 Bewertung der Pauschalierung weiterer Leistungen in der Sozialhilfe

#### 3.1 Bundesmodellvorhaben

Seit dem Jahre 1999 führt Mummert Consulting im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziales die bundesweite Auswertung von Modellvorhaben im Rahmen der Experimentierklausel zur Pauschalierung weiterer Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz (§ 101a BSHG) durch. Die Evaluation erfolgt bis Ende 2003 und beinhaltet folgende Evaluierungsinstrumente:

- Befragung der Sozialhilfeempfänger.
- Befragung der Sachbearbeiter in den Sozialämtern zu den organisatorischen und personellen Effekten.
- Erfassung von Widersprüchen und von zusätzlichen Begehren auf einmalige Leistungen.
- Durchführung von Experteninterviews mit den Projektverantwortlichen.
- Analyse der finanziellen Effekte.

Insgesamt werden **41 Sozialhilfeträger** untersucht, die Ausgestaltung der Pauschalierungsprojekte ist dabei sehr unterschiedlich.



- Insgesamt nehmen derzeit **41 Sozialhilfeträger** am Modellprojekt teil (1 Träger hat die Pauschalierung beendet).
- 19 Träger pauschalieren nur die regelmäßig wiederkehrenden einmaligen Leistungen.
- 22 Träger pauschalieren die einmaligen Leistungen umfangreich.
- 23 Träger pauschalieren zusätzlich die Unterkunftskosten (inkl. Heizkosten).

Aufgrund einer sehr heterogenen „Experimentierwelt“ (Großstädte, kleine Landkreise) bietet sich ein differenziertes Bild der Pauschalierung. Die Mehrzahl der Träger (80%) führen ihre Projekte auf Grundlage einer verpflichtenden Teilnahme durch, die Teilnahmequoten sind im Durchschnitt ausreichend hoch (ca. 80% bei den einmaligen Leistungen, ca. 73% bei den Unterkunftskosten). Für die Evaluation bedeutet dies, dass wir die Frage, ob diese „Experimentalprojekte“ die reale Welt ausreichend abbilden, positiv beantworten können.

### 3.2 Ergebnisse der Evaluation

Die bisherigen Ergebnisse der Evaluation des Bundesmodellvorhabens lassen sich wie folgt zusammenfassen.

#### Zufriedenheit der Hilfeempfänger

Ein wichtiger Bestandteil der bundesweiten Evaluation ist die Hilfeempfänger-Befragung, die mit großem Aufwand in ganz Deutschland durchgeführt wird. Mit dem eingesetzten Verfahren wird ein repräsentativer Querschnitt der Hilfeempfänger erreicht, bei gleichzeitiger Sicherstellung einer Anleitung der Befragten vor Ort.

Wichtig ist zunächst zu erwähnen, dass im Rahmen der Befragung zur Pauschalierung immer auch eine generelle Unzufriedenheit mit der Sozialhilfe im allgemeinen mitschwingt. Nicht alle Hilfeempfänger konnten das unterscheiden und abstrahieren.

Die Befragung, die nun fast beendet ist, hat bisher zu folgenden Ergebnissen geführt:

- Etwa die Hälfte der Hilfeempfänger sind mit der Pauschale (sehr)zufrieden, wobei die Zufriedenheit im Bereich der Unterkunftskosten sogar noch etwas höher ist.
- Es lässt sich auch feststellen, dass die „Neufälle“ generell zufriedener mit der Pauschalierung sind als die „Altfälle“ – das bezieht sich sowohl auf die Unterkunftskosten als auch auf die einmaligen Leistungen. Dies deutet darauf hin, dass auch Umgewöhnungsprobleme auf Seiten der Hilfeempfänger eine Rolle spielen, die sich nach einiger Zeit sozusagen „auswachsen“.
- Die Hilfeempfänger sind mit den regelmäßig wiederkehrenden einmaligen Leistungen etwas zufriedener als mit den einmaligen Leistungen, die umfangreich pauschaliert werden. Das war auch in der Form zu erwarten, da die Systemänderung von fast überall pauschalierten Bekleidungsbeihilfen auf eine Pauschalierung der regelmäßig wiederkehrenden einmaligen Leistungen nicht sehr groß ist. Auch werden hier an das wirtschaftliche Verhalten der Hilfeempfänger (Geld einteilen, ansparen) keine so hohen Anforderungen gestellt, wie bei der umfangreichen Pauschalierung der einmaligen Leistungen.
- Es zeigt sich, dass Alleinerziehende und Paare mit Kinder unzufriedener sind als Alleinstehende und Paare ohne Kinder.
- Bei den Unterkunftskosten ist die Mehrzahl der Hilfeempfänger für die Beibehaltung der Pauschalierung. Die einmaligen Leistungen werden etwas kritischer beurteilt. 39% sind für eine Beibehaltung, 26% sind prinzipiell für eine Beibehaltung allerdings mit der Maßgabe, dass sich die Pauschale ändert. Meist wird dabei die Höhe der Pauschale kritisiert, zum

Teil wird auch eine bessere Berücksichtigung von besonderen Situationen eingefordert. 33% sind für eine Rückkehr zum alten System.

- Frägt man die Hilfeempfänger, ob die Pauschale ausreicht, ist zunächst von einer negativen Beurteilung auszugehen. Das Ergebnis, dass 43% der Altfälle und 51% der Neufälle die Pauschale als ausreichend bezeichnen, ist vor diesem Hintergrund nicht verwunderlich. Es zeigt sich auch, dass die Pauschale mit zunehmendem Alter ausreicht. Dieses Phänomen ist bekannt, ältere Menschen haben tendenziell auch früher schon weniger einmalige Leistungen beansprucht („verschämte Arme“).
- Es zeigt sich, dass die Mehrzahl der Hilfeempfänger (59%) bei denen die Pauschale nicht ausreicht, auf Freunde und Familienangehörige zurückgreifen. Ca. ein Viertel der Hilfeempfänger gibt an, beim Sozialamt nachbeantragt zu haben (26%). Nur die Minderheit der Hilfeempfänger (11%) hat angegeben, dass sie noch keinen Ausweg gefunden haben. Dieses Ergebnis kann - für die Hilfeempfänger, die mit der Pauschale nicht auskommen - vorsichtig dahingehend interpretiert werden, dass in der Mehrzahl der Fälle Bedarfe aufgeschoben bzw. zurückgestellt werden oder evtl. aus der lfd. HLU gedeckt werden. Eine generelle Verschlechterung der Situation der Hilfeempfänger durch die Pauschalierung ist - auf Grundlage der Befragungsergebnisse – nicht zu erwarten.
- Betrachtet man schließlich das Ansparverhalten, so zeigt die Befragung dennoch ein ernüchterndes Ergebnis. Demnach sparen nur 21% der Hilfeempfänger regelmäßig Geld an. 55% der Hilfeempfänger sind nie in der Lage Geld zurückzulegen. Dieses Ergebnis bleibt über alle Hilfeempfängergruppen und Altersstufen überwiegend konstant.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Pauschalen durchaus kontrovers beurteilt werden, eine aber doch ausreichende Akzeptanz für die Pauschalierung gegeben ist. Es kann nicht erwartet werden, dass Hilfeempfänger mit der Sozialhilfe und der Pauschale mit großer Mehrheit zufrieden sind. Dies könnte Beharrungseffekte verstärken, aktive Ausstiegsbemühungen würden evtl. in nicht ausreichendem Maße erfolgen. Wichtig ist jedoch, dass der wirtschaftliche Umgang mit Geld (Ansparverhalten) verbessert wird. Ein Problem, das es übrigens in der Sozialhilfe auch schon früher gab.

### **Finanzielle Effekte**

Die finanzielle Effekte der Pauschalierung lassen sich im Detail nicht nachweisen, da bestimmte Effekte analytisch nicht zu isolieren sind. Eine allgemeine Betrachtung der Pauschalierung der einmaligen Leistungen anhand der Haushaltsausgaben erlaubt jedoch folgende Aussagen:

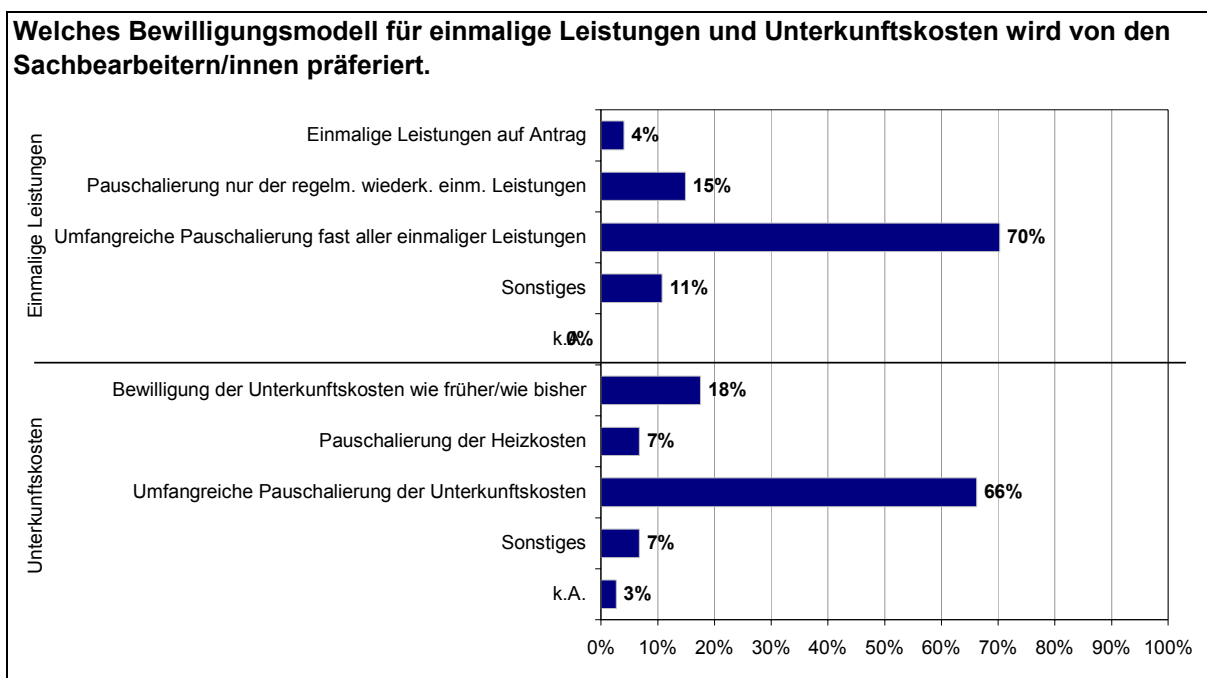
- Die Mehrzahl der beteiligten Träger der Sozialhilfe führt die Pauschalierung weitgehend kostenneutral durch.
- Einige Sozialämter hatten geringfügige Mehrkosten (5-10%)
- Wenige „Ausreisser“ hatten beträchtliche Mehrkosten.

Im Durchschnitt ergeben sich durch die Pauschalierung der einmaligen Leistungen nur geringfügige Mehrkosten. Die Kostenentwicklung bei der Pauschalierung der Unterkunftskosten

wurde nicht analysiert, da diese von den besonderen Bedingungen im Wohnungsmarkt abhängen.

### Organisatorische und personelle Effekte der Pauschalierung

Mit der Pauschalierung wird u.a. das Ziel verfolgt, Verwaltungsverfahren zu vereinfachen und Kapazitäten für Aktivierungsinstrumente in der Sozialhilfe zu gewinnen. Eine Befragung der Sachbearbeiter in den Sozialämtern, die noch nach anhält, hat bisher zu folgenden Ergebnissen geführt:

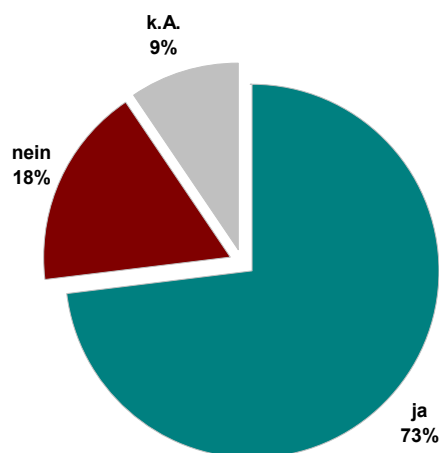


Die Abbildung zeigt, dass sowohl bei den einmaligen Leistungen als auch den Unterkunftskosten die überwiegende Mehrheit für eine umfangreiche Pauschalierung ist.

Frägt man nach der Einschätzung der Sachbearbeiter, ob sich durch die Pauschalierung die Arbeitsorganisation und Arbeitsweise in den Sozialämtern geändert hat, so wird dies – wie aus der folgenden Abbildung ersichtlich – von der Mehrheit der Befragten (73%) bejaht.

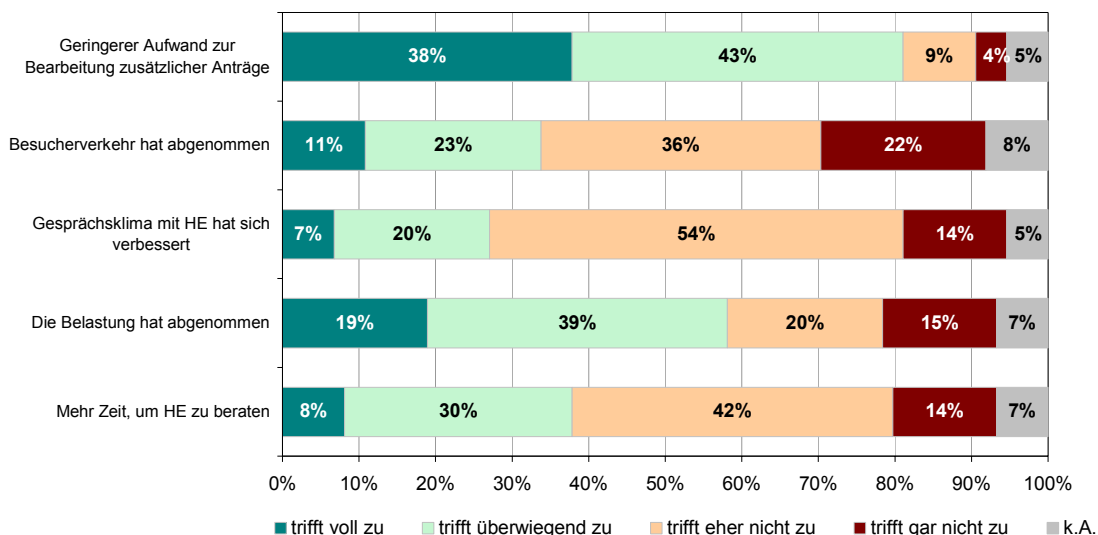


**Einschätzung der Sachbearbeiter/innen, ob die Pauschalierung zu einer Veränderung der Arbeitsorganisation und Arbeitsweise geführt hat.**

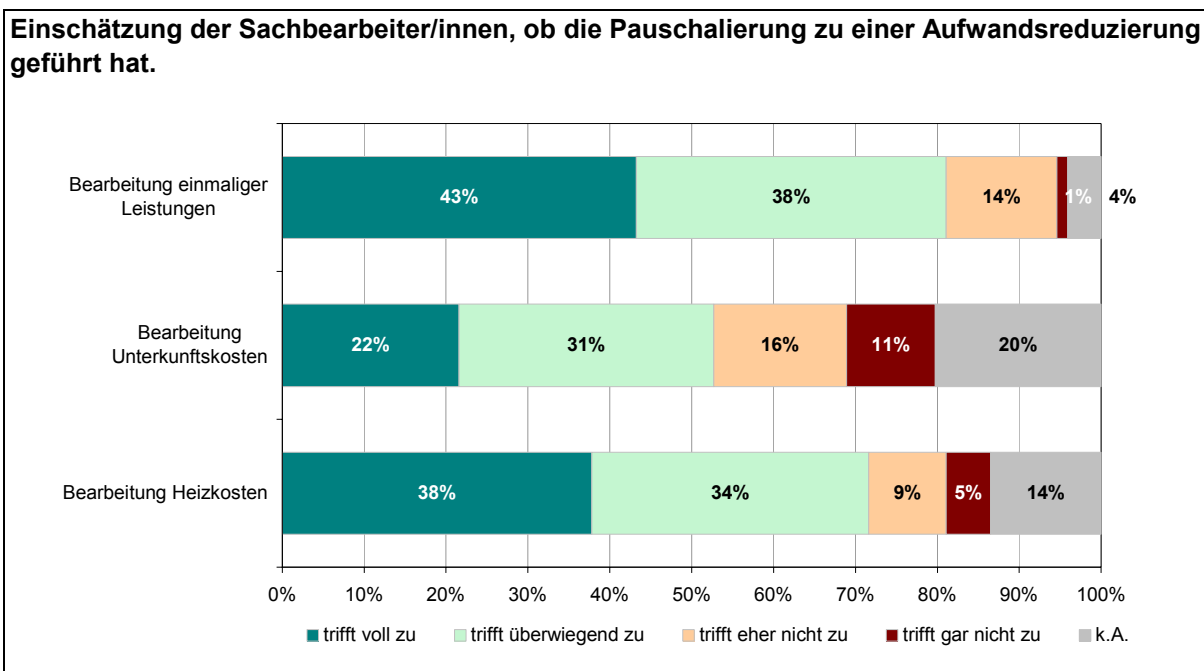


Des weiteren wird deutlich, dass der Verwaltungsaufwand abgenommen hat, das Arbeitsklima sich jedoch dadurch nicht grundlegend geändert hat.

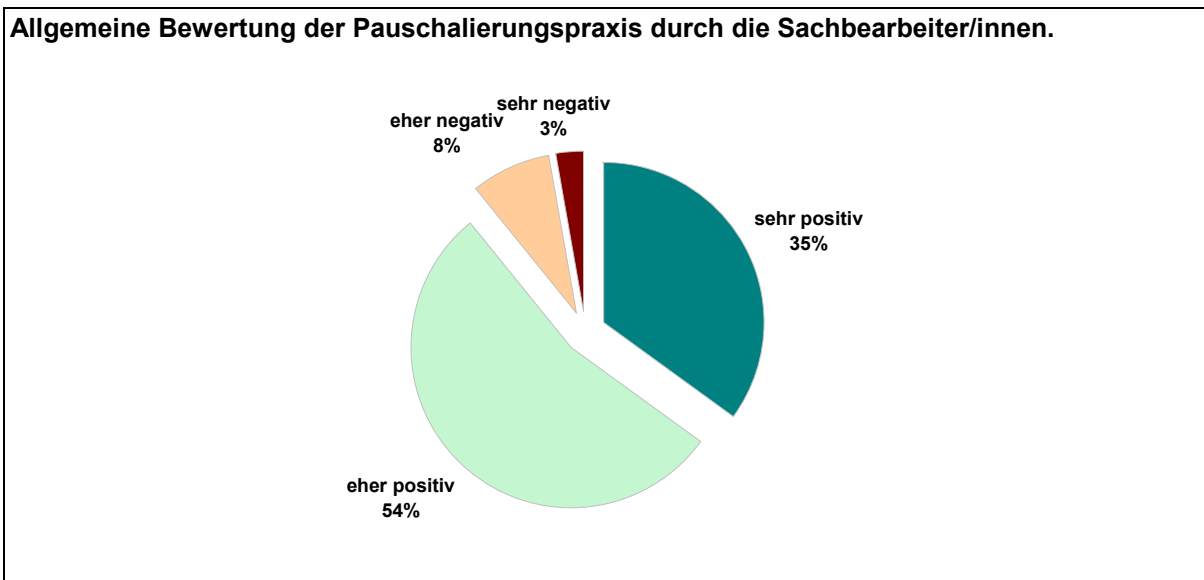
**Allgemeine Bewertung der Pauschalierung durch die Sachbearbeiter/innen.**



Differenziert man die Annahme einer Aufwandsreduzierung auf die Teilbereiche „einmalige Leistungen“, „Unterkunftskosten“, „Heizkosten“, so ergibt sich folgendes Bild.



Nur ein geringer Anteil der Befragten sieht keine Aufwandsreduzierung, wobei die größten Effekte bei den einmaligen Leistungen erzielt werden.



Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Mehrheit der Sachbearbeiter die Pauschalierungspraxis ihres Sozialamtes als sehr/positiv einschätzt (89%).

### **Widersprüche, Anträge auf zusätzliche einmalige Leistungen**

Ein wichtiger Gradmesser für die Akzeptanz der Pauschalierung sind die Begehren auf zusätzliche einmalige Leistungen und Widersprüche. Diese Begehren werden von den Träger laufend in Begleitbögen erfasst. Derzeit stellen sich die Ergebnisse wie folgt dar:

- Nur 6,5% der gesamten teilnehmenden „Fälle“ haben Anträge auf zusätzliche einmalige Leistungen gestellt. Von diesen 6.5% wiederum hat die Mehrheit zusätzliche Anträge aufgrund von fehlendem Verständnis bzw. Gewohnheit gestellt, die Minderheit hat Anträge mit der Begründung „Mittel verbraucht“ gestellt oder wurde als Härtefall / Sonderfall eingestuft .
- Es zeigt sich, dass die Anzahl der zusätzlichen Begehren auf einmalige Leistungen mit der Laufzeit der Projekt abnimmt (Effekt der Systemgewöhnung)
- Die Widerspruchquote liegt derzeit unter 1% (Widersprüche im Verhältnis zur Gesamtzahl der teilnehmenden „Fälle“). Etwas weniger als die Hälfte der Widersprüche wurde an die Widerspruchsstellen weitergeleitet.

Diese Ergebnisse lassen den Schluss zu, dass ein hoher Anteil der Anträge auf zusätzliche einmalige Leistungen aus Unwissenheit und Gewohnheit gestellt worden ist. Nur ein geringer Anteil der Anträge bezieht sich auf Schwierigkeiten per se, die sich aus der Pauschalierung ergeben. Auch der bundesweit relativ geringe Anteil an Widersprüchen lässt auf eine ausreichende Akzeptanz der Pauschalierungspraxis schließen.

### **Umfang der Pauschalierung**

Die Pauschalierungsprojekte in Deutschland können in folgende Pauschalierungstypen eingeteilt werden:

- Regelmäßig wiederkehrende einmalige Leistungen,
- Einmalige Leistungen umfangreich,
- Unterkunftskosten (Miete, Nebenkosten)
- Heizkosten

Während im Bundesland Bayern die örtlichen Träger fast ausschließlich das „Komplett-Modell“ anwenden (einmalige Leistungen umfangreich + Unterkunftskosten + Heizkosten), werden in Baden-Württemberg überwiegend die regelmäßig wiederkehrenden einmaligen Leistungen, die Unterkunftskosten und die Heizkosten pauschaliert. In Nordrhein-Westfalen erfolgt bei keinem Modellträger die Pauschalierung der Unterkunftskosten (Stadt Münster = nur auf Basis eines Anreizmodells und ohne Zwangscharakter). Bei den Trägern in den übrigen Bundesländern gibt es jeweils Mischformen.

Für die Bestimmung des Umfangs der Pauschalierung ist es wichtig, sich die Wirkungen des Pauschalierungsmodells vor Augen zu führen. Je umfangreicher das Pauschalierungsmodell angelegt ist, umso größer sind tendenziell die Effekte in den Sozialämtern. Betrachtet man die Ergebnisse zu/r

- Befragung der Hilfeempfänger,
- Befragung der Sachbearbeiter in den Sozialämtern (organisatorische und personelle Auswirkungen) und
- den finanziellen Effekten,

so zeigt sich, dass eine umfangreiche Pauschalierung den besten Gesamtmix bietet. Es wird deshalb empfohlen, nur die folgende Leistungsbestandteile nicht zu pauschalieren.

- Erstausrüstung für die Wohnung einschließlich Haushaltsgeräte,
- Erstausrüstung für Bekleidung,
- mehrtägige Klassenfahrten.

Die Erstausrüstungen für Schwangeschaft und Geburt können pauschaliert werden.

Die Pauschalierung der Unterkunftskosten und Heizkosten sollte ermöglicht werden. Die Entscheidung dazu ist allerdings auf regionaler Ebene zu treffen.

#### **„Sicherungsmechanismen“, Gewährleistung der sozialen Fürsorge**

Pauschalierung heißt, von individuellen Situationen zu abstrahieren und angemessene all-gemeingültige Regelungen einzuführen. Mit der Pauschalierung erfolgt in nicht jedem Falle eine Bedarfsdeckung zu jeder Zeit, die Bedarfsdeckung kann u.U. intertemporal verschoben sein. Das heißt, den Hilfeempfängern wird in Einzelfällen zugemutet, Bedarfe ggf. aufzu-schieben oder zurückzustellen bzw. Geldbeträge aus anderen Quellen (z.B. Regelsatz) als der Pauschale zu entnehmen. Bedarfsdeckung kann im Rahmen der Pauschalierung nur dann aufrechterhalten werden, wenn „Sicherungsmechanismen“ greifen. Das heißt, die So-zialämter sollten über Vorschusszahlungen, Darlehen und Härtefallregelungen besondere individuelle Situationen „auffangen“. In diesem Zusammenhang spielt eine intensivere Ein-zelberatung eine wichtige Rolle, um diese besonderen Situationen im Vorfeld abzuwenden bzw. zu erkennen. Damit wird ein „Durchrutschen von Fällen“ vermieden.

Im Gesetzentwurf ist in § 38 vorgesehen ggf. ergänzende Darlehen zu gewähren. In den Pauschalierungsprojekten nutzte etwa die Hälfte der Träger dieses Instrument (u.a. auch in Form von Vorschusszahlung und Verrechnung), um vor allem flexibel auf fehlende Anspar-beträge reagieren zu können.

### 3.3 Fazit

Eine Einbeziehung der einmaligen Leistungen in der im Gesetzentwurf vorgesehenen Form wird unterstützt. Eine Pauschalierung der Unterkunftskosten (inkl. Heizkosten) kann nicht als „Generalempfehlung“ gesetzlich vorgegeben werden, da in Deutschland die Rahmenbedingungen des Wohnungsmarktes äußerst unterschiedlich sind. Eine Pauschalierung der Unterkunftskosten sollte deshalb auf regionaler Ebene entschieden werden, so wie es im Gesetzentwurf richtigerweise angelegt ist (§ 30 Abs. 2 und 3).

Aus Sicht von Mummert Consulting ist es jedoch bei Einführung der Pauschalierung wichtig, die Betreuungsstrukturen in den Sozialämtern zu verbessern. Nur dann ist gewährleistet, dass die Hilfeempfänger bei der Pauschalierung ausreichend unterstützt werden und bei besonderen individuellen Situationen flexible und angemessene staatliche Fürsorgeleistungen erhalten. Im vorliegenden Gesetzentwurf sind dafür aktivierende Leistungen („Fördern und Fordern“) vorgesehen.