

**Sozialamt der
Landeshauptstadt Stuttgart**
Amtsleitung
GZ: 50-0

Stuttgart, 5. September 2007
Bearbeiter: Herr Tattermusch
Nebenstelle 25 79
Fax 30 30
E-Mail: walter.tattermusch@stuttgart.de

j:\daten\winword\briefie\referat berlin 01102007.rtf

Bundeskongress SGB II am 01. und 02. Oktober 2007 in Berlin
Das Leistungsrecht des SGB II
- Erfahrungen mit pauschalierten Leistungen -

1. Pauschalierte Leistungen für laufende Bedarfe

Die pauschalierte Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhaltes nach § 20 SGB II ist in Anschluss an das Regelleistungssystem des BSHG konzipiert worden und dient der Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums.

Dies ist grundsätzlich sachgerecht, weil mit der pauschalierten Leistung die Gleichbehandlung der Leistungsberechtigten gesichert und die verwaltungsmäßige Abwicklung sowie der einheitliche Gesetzesvollzug erleichtert wird. Auch entsteht dadurch eine höhere Rechtssicherheit für alle Leistungsberechtigten.

Grundlage für die Regelleistung bildet dabei der „alte“ Regelsatz des BSHG – damit sind allerdings auch die bekannten Mängel / Probleme des bisherigen Regelsatzsystems in das SGB II übernommen worden. Die Kritik (EVS als geeignete Grundlage - Verbrauchsausgaben eines Alleinstehenden als Maßstab für die Verbrauchsausgaben von Familien - nur teilweise Übernahme der ermittelten Werte - fehlende Familienregelsätze - Kumulierungsvorteile bei Familien mit mehreren Kindern, usw.) kann somit nahtlos weitergeführt werden.

Problematisch dabei erscheint die Schaffung eines „geschlossenen Systems der Bedarfsdeckung“ im SGB II bei gleichzeitigem Ausschluss einer § 28 Abs. 1 S. 2 SGB XII entsprechenden Möglichkeit einer einzelfallbezogenen, abweichenden Festlegung der Regelleistung. Die darlehensweise Hilfestellung bei abweichendem, unabweisbarem Bedarf nach § 23 Abs. 1 SGB II ist keine adäquate Problemlösung. Damit entsteht die Frage, ob sich damit das soziokulturelle Existenzminimum im SGB II finanziell anders definiert als im SGB XII, das doch eigentlich das Referenzsystem für das SGB II darstellen soll? Ob der im SGB II stärker ausgeprägte Aktivierungsgedanke und die Idee eines nur vorübergehenden Leistungsbezugs eine andere Bedarfsbemessung rechtfertigen, muss doch bezweifelt werden.

Aktuell offene Fragen / Probleme:

- Ernährung: In der Höhe der Regelleistung spiegelt sich das durchschnittliche Ernährungsverhalten unterer Einkommensgruppen (vergl. Giessener Ernährungsstudie) wieder. Eine – gesundheitspolitisch erforderliche – Vollkosternahrung ent-

sprechend dem Rationalisierungsschema des Bundesverbandes Deutscher Ernährungsmediziner und anderer Fachverbände ist mit den dafür vorgesehenen Beträgen bei Erwachsenen oftmals kaum bzw. nicht möglich (eigene Erhebung des Sozialamtes der Landeshauptstadt Stuttgart, August 2006).

Gleiches gilt offenbar nach einer aktuellen Untersuchung des Forschungsinstitutes für Kinderernährung der Universität Bonn für Jugendliche, die einen täglichen Ernährungsbedarf in Höhe von 4,70 € haben, denen in der Regelleistung aber dafür nur 3,42 € zur Verfügung stehen.

Allerdings wird man dem Problem nicht (allein) mit der Forderung nach einer Erhöhung der Regelleistung gerecht, vielmehr ist hier ernährungswissenschaftliche Aufklärung und Beratung gefordert.

Für Kinder und Jugendliche kommt das Problem der Kosten für das Mittagessen in der Ganztagschule (40 – 60 € mtl.) hinzu. Diese Kosten sind erheblich höher als der entsprechende Teil der Regelleistung (2,60 €/Tag bei Kindern und 3,42 €/Tag bei Jugendlichen) nach § 28 SGB II. Es kann und darf nicht sein, dass Eltern entweder ihre Kinder wegen der Essenskosten nicht zur Ganztagschule schicken oder die Kinder dort aus finanziellen Gründen nicht am Essen teilnehmen können!

- Die Bemessung der Regelleistung anhand der EVS ist nur mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung möglich (EVS 2003 - Umsetzung 2007). Damit entstehen deutliche Defizite bei der Abdeckung neuer, gesetzlich begründeter Ausgaben oder bei erheblichen, plötzlich eintretenden Preissteigerungen (z.B. aktuell Milchprodukte, allgemeine Preiserhöhung bei Aldi).
- Die prozentuale Ableitung der Regelleistung für Kinder und Jugendliche vom Eckregelsatz im Rahmen des § 28 Abs. 1 Nr. 1 SGB II mit 60 bzw. 80 % erscheint nicht hinreichend fundiert. Hier erscheint eine eigenständige Bedarfsermittlung unabdingbar.

2. Pauschalierte Leistungen für einmalige Bedarfe

Hier erscheint es hilfreich, einen Blick in die Vergangenheit zu tun:

Vor 2001

Die Sozialhilfe deckte vor 2001 den notwendigen Lebensunterhalt einschließlich der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben durch die Gewährung von Leistungen für Regel- und Mehrbedarfe, einmalige Bedarfe, Unterkunfts- und Heizungskosten, sowie für Sonderbedarfe.

Die einmaligen Beihilfen haben in den 90er Jahren Hilfeempfänger, Experten, Verwaltung, Widerspruchsausschüsse und Gerichte intensiv beschäftigt, weil von den Hilfeempfängern und den sie Unterstützenden in immer stärkerem Maße versucht wurde, zusätzliche einmalige Beihilfen für die Beschaffung von Bedarfsgegenständen zu erhalten. Die Verwaltungspraxis war bundesweit uneinheitlich. Für alle Beteiligten wurde es immer schwieriger, einen Überblick zu behalten, wofür nun eigentlich zusätzliche Leistungen erbracht werden könnten / sollten.

Dies führte in der Sozialhilfe zu zwei unterschiedlichen Hilfeempfängergruppen: Die Einen, die gut informiert waren, weil sie entweder über das Internet, Fachliteratur, Interessengruppen oder besondere Zusammenhänge gut informiert waren und entsprechend umfassend Leistungen in Anspruch nahmen und Andere, die nicht so gut informiert waren, deutlich weniger Leistungen erhielten und damit ein beachtliches Gefälle beim Aufwand für einmaligen Beihilfen bei den einzelnen Hilfeempfängern bewirkten.

Darüber hinaus sorgten die zeitaufwändigen Diskussionen mit den Hilfeempfängern über besondere Bedarfstatbestände, die diese unter dem Gesichtspunkt des Individualisierungsgrundsatzes geltend machten, für Frust in den Sozialhilfedienststellen, weil aufgrund des Zeitaufwandes zuwenig Ressourcen für das eigentliche Ziel der Sozialhilfe, nämlich die Überwindung der Notlage, verblieben.

Die Sozialämter waren aufgrund der hohen Fallzahlen und der Komplexität des Leistungsrechts in erheblichem Umfang mit der Abwicklung der einmaligen Hilfen gebunden. Es wurde in jedem Einzelfall individuell der Bedarf ermittelt, berechnet, geprüft und bewilligt. Diese einzelfallorientierte Vorgehensweise verursachte in der Sozialhilfepraxis einen hohen Verwaltungsaufwand (15 bis 30 %), so dass der Eindruck entstand, es würde mehr Armut verwaltet, als Hilfe zur Selbsthilfe geleistet. Diesen Zustand kann niemand zurückwünschen.

Das Verfahren in Stuttgart 2001 – 2004 (Teilnahme am Modellversuch)

Mit dem 7. Gesetz zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes vom 25.06.1999 wurde dann eine Experimentierklausel zur Pauschalierung von Sozialhilfeleistungen in das BSHG eingefügt. Damit sollte die Möglichkeit geschaffen werden, innovative und lokal angepasste Konzepte zur Pauschalierung von Sozialhilfeleistungen zu entwickeln und in der Praxis zu erproben. Die dabei gewonnenen freien Personalressourcen sollten in die Intensivierung der Beratungsarbeit investiert werden, um der persönlichen Hilfe in der Praxis der Sozialhilfe ein neues Gewicht zu verleihen (Hilfeplanung). Ziel der Pauschalierung war auch, die Hilfeempfänger in ihrer Selbstverantwortung zu stärken und ihnen Entscheidungsräume zurück zu geben.

In Baden-Württemberg hatten sich zwei Stadtkreise, nämlich Stuttgart und Karlsruhe sowie sieben Landkreise am Modellvorhaben beteiligt. In Stuttgart konnte nach umfangreichen Schulungsmaßnahmen, Informationsveranstaltungen und Aufklärungsmaßnahmen für die Betroffenen zum 1. Januar 2001 mit dem Vorhaben begonnen werden. Bei Beginn der Umsetzung bezogen in Stuttgart 13 531 Haushaltsgemeinschaften laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, davon nicht in die Pauschalierung einbezogen wurden 966 Haushalte, die gleichzeitig Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten

erhielten, sowie weitere 2.383 Haushaltsgemeinschaften, bei denen in der Vergangenheit Probleme bei der Einteilung der finanziellen Mittel wiederholt aufgetreten waren, bzw. bekannt war, dass erhebliche Schuldverpflichtungen bestanden.

Nachdem im Jahr 2000 in Stuttgart für die Gewährung einmaliger Beihilfen umgerechnet 23,78 Mio. EUR aufgewendet worden waren, betrug der Aufwand im Jahr 2001 sogar 24,68 Mio. EUR, d. h. es war ein Mehraufwand zu verzeichnen. Dieser war im Wesentlichen auf die in Stuttgart im I. Quartal 2001 praktizierte Übergangsregelung zurückzuführen. In den Folgejahren bewegte sich der Aufwand auf dem Niveau des Jahres 2000, d.h. die Maßnahme war kostenneutral (keine Minderausgaben).

Die monatliche Pauschale betrug

- für den HV 37,35 EUR;
- für erwachsene Haushaltsangehörige 32,21 EUR;
- für Kinder und Jugendliche zwischen 25,86 EUR und 46,57 EUR.

Nicht in die Pauschalierung einbezogen wurden:

- Umzugskosten,
- Grund- und Erstausrüstung an Bekleidung und Hausrat,,
- Hilfen bei besonderen Anlässen (z.B. Konfirmation, Kommunion),
- nicht regelmäßig wiederkehrender Ausbildungs- und Schulbedarf,
- Schulbedarf bei der Einschulung und beim Schulwechsel,
- Kosten des Umgangsrechts,
- Haushaltsgroßgeräte (Waschmaschine, Kühlschrank und Herd)

weil diese Bedarfe nicht im Laufe eines Jahres regelmäßig wiederkehren.

Bis zum Jahresende 2004 haben regelmäßig etwa 10.100 Haushalte (rd. 80 %) an der Pauschalierung teilgenommen. Die Resonanz war bei den Betroffenen – dies zeigte die Evaluation durch Mummert & Partner – überwiegend positiv. Im Jahresdurchschnitt gab es etwa 20 Widersprüche, davon einige mit anschließendem Klageverfahren, die sich auf Fragen der Pauschalierung bezogen. Die Höhe der Pauschalen wurde gerichtlich nicht beanstandet.

Erfahrungen mit der Neuregelung ab 1. Januar 2005

Nach vielen Jahren der Kritik an den Regelungen der Sozialhilfe wurde durch die Bundesregierung versucht, das Leistungsrecht bezogen auf die Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II und dem SGB XII zu vereinfachen und zugleich den Leistungsberechtigten mehr Freiräume durch Gestaltungsmöglichkeiten zu geben. Dies geschah durch die umfassende Pauschalierung der einmaligen Leistungen, die zu einer rund 50 EUR höheren Regelleistung/Regelsatz (ca. 295 EUR West >> 345 EUR West / 281 EUR Ost >> 331 EUR Ost) führte. Die Pauschalierung soll entbürokratisieren und das Verfahren der Leistungsgewährung vereinfachen. Den Empfängern von SGB II- und SGB XII-Leistungen soll die Möglichkeit gegeben werden, mit Ihrem Einkommen so zu wirtschaften, wie andere Menschen mit niedrigem Einkommen, die keine Transferleistungen beziehen. Damit soll die Selbstständigkeit und Eigenverantwortung der Leistungsempfänger gestärkt werden.

Damit wurde für alle Empfänger von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts Realität, was vorher nur für Sozialhilfeempfänger in Modellversuchen vorgesehen war, allerdings ohne Herausnahme besonderer Personengruppen (Überschuldete, Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten usw.).

Die Einführung des neuen Rechts und die praktische Anwendung in den Jahren 2005/2006 waren äußerst kompliziert und wurden sicherlich durch die Schwierigkeit der Klienten, sich in diesem neuen System zurechtzufinden und damit umzugehen, erschwert.

Tatsache ist, dass eine erhebliche Zahl von Leistungsberechtigten jetzt offensichtliche Probleme mit der pauschalierten Leistung hat. Es ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass sie aus individuell gegebenen Gründen nicht in der Lage sind, mit den (knappen) Mitteln – wie vorgesehen - ökonomisch umzugehen; es ist aber auch darin begründet, dass es an Hilfestellungen für die neue Systematik der Hilfestellung fehlt und schließlich auch Ungereimtheiten / Mängel das neue System belasten.

Bezogen auf die Pauschalierung von einmaligen Bedarfen zeichnen sich gegenwärtig in der Praxis folgende Problemlagen ab

- **Kosten des Umgangsrechts:** Anders als bei der vorher in Stuttgart praktizierten Regelung, sind die Kosten des Umgangsrechts jetzt mit der Regelleistung abgegolten. Da die Kosten des Umgangsrechts nur in Einzelfällen überhaupt anfallen, dann aber durchaus größere Beträge ausmachen können, entsprechen im Einzelfall die tatsächlich entstehenden Kosten in keiner Weise dem, was durch die Pauschalierung als Kostenrahmen vorgegeben ist.
- **Renovierungskosten:** Bei den Renovierungskosten bleibt die Frage offen, wie es möglich sein soll, mit dem in der Pauschalierung enthaltenen Betrag (3,50 € mtl. für Reparaturen = 42 €/Jahr evtl. zuzüglich 1,69 € mtl. f. Instandhaltungen = 20,28 €/Jahr) eine Wohnung zu renovieren. Die Diskussionen darüber, was mit dem Pauschbetrag hier überhaupt abgegolten sein soll, verlaufen kontrovers.
- **Schulmaterial:** Trotz Lernmittelfreiheit entstehen bei Schülern laufend erhebliche Ausgaben für Lernmittel. Hier entstehen finanzielle Lücken, die von den Leistungsberechtigten in vielen Fällen nicht gedeckt werden können.

Bei den Kosten für das Schulmaterial zeigt sich deutlich ein Problem, das dadurch zustande gekommen ist, dass es keinen eigenständig ermittelten Regelbedarf für Kinder und Jugendliche gibt, sondern dass die Leistungsbeträge lediglich vom Eckregelsatz abgeleitet werden. Dadurch bleibt für Schulbedarf ein Betrag übrig, der in vielen Fällen nicht ausreicht, um auch alle notwendige Schulmittel zu beschaffen.

- **Beschaffung von Haushaltsgroßgeräten (Kühlschrank, Waschmaschine, Elektroherd)** Tatsächlich ist in der Pauschalierung auch der Bedarf für Haushaltsgroßgeräte mit abgedeckt, allerdings mit einem marginalen Betrag, der auch damit zu

begründet wird, dass Haushaltsgroßgeräte nur in großen Zeitabständen beschafft werden müssen. Aber auch in anderen Bevölkerungskreisen ist es regelmäßig nicht üblich, über lange Zeit (z.B. 10 Jahre lang für die Waschmaschine) monatliche Rücklagen in Höhe von z.B. 3,70 € für Haushaltsgroßgeräte zu bilden. Vielmehr werden derartige Dinge, wenn sie denn erneuerungsbedürftig sind, aus dem laufenden Haushaltsbudget finanziert oder sofern vorhanden, aus den allgemeinen Rücklagen bezahlt. Sofern keine Mittel zu Verfügung stehen, wird die Beschaffung im Rahmen eines Abzahlungskaufs getätigt. Bei diesen Abzahlungskäufen sind, wie ein Blick in die Beilagen der Tageszeitungen zeigt, zwischen 24 und 36 Monatsraten üblich. (Allerdings ist dieser Weg SGB II- und SGB XII –Leistungsempfängern vielfach verschlossen, weil die finanzierenden Banken ein festes Einkommen über 6 Monate als Voraussetzung für ein Darlehen verlangen!) Zudem werden Finanzierungen über einen längeren Zeitraum regelmäßig nicht angeboten. Dies heißt, dass die mit der Pauschalierung verfolgte Zielrichtung einer Ansparung über mehrere Jahre hinweg nicht mit dem tatsächlichen Verbrauchsverhalten unterer Einkommensgruppen übereinstimmt.

Aus den genannten Punkten ergibt sich die Frage: Ist es grundsätzlich richtig, Leistungen für solche einmaligen Bedarfe zu pauschalieren, die nicht regelmäßig mindestens einmal innerhalb zweier aufeinander folgenden Regel-Bewilligungszeiträume auftreten?

Im Jahre 2006 bezogen sich insgesamt 4,5 % der beim JobCenter Stuttgart erhobenen 1014 Widersprüche auf die Höhe der Regelleistung, im Jahr 2007 sind es bisher 8,6 % der 1288 Widersprüche.

Bei 5,1 % der 171 Klagen im Jahre 2006 und bei 5,2 % der bisher 261 Klagen im Jahre 2007 war die Höhe der Regelleistung das Thema.

Zusammenfassung

- Durch die weitgehende Pauschalierung der Regelleistung und die Begrenzung der Berücksichtigung einmaliger Bedarfe ist ein neuer Rahmen gesetzt worden. In Anbetracht der vorherigen nahezu unüberschaubaren und teilweise widersprüchlichen Praxis und Rechtsprechung ist dies grundsätzlich positiv.
- Es ist ein geschlossenes System der Bedarfsdeckung entstanden. Das neue System ist gerechter, weil es Leistungen unabhängig vom Informationsstand der Leistungsempfänger gewährt.
- Pauschalierung bedeutet Normalität und Autonomie.
- Die Pauschalierung setzt einen klaren Rahmen und ist damit für den Leistungsberechtigten berechenbar. (Allerdings wird dem Leistungsberechtigten im Bescheid die Höhe der Pauschale und deren Zusammensetzung nicht mitgeteilt! Auch erhält er i.d.R. keine Hilfestellung beim Umgang mit der Pauschale)
- Die Pauschalierung ist verwaltungsökonomisch.

- Die Setzung der Regelsätze ist eine politische Entscheidung, in die nicht nur sozialpolitische Gesichtspunkte einfließen.

aber:

- Bei den Regelleistungen besteht hinsichtlich des Anteils für Ernährung wegen der notwendigen Vollkost für Erwachsene und Jugendliche dringender Handlungsbedarf. Gleiches gilt für den Sonderbedarf „Teilnahme am Schulesen“ bei Kindern und Jugendlichen.
- Handlungsbedarf besteht außerdem bei
 - Kosten des Umgangsrechts
 - Renovierungskosten
 - Schulmaterial
 - Beschaffung von Haushaltsgroßgeräten (Kühlschrank, Waschmaschine, Elektroherd)
- Die Bemessung der Pauschalen ist nicht hinreichend transparent.
- Die Festlegung des Eckregelsatzes beruht auf der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes (2003) und ist damit im Zweifelsfall nicht aktuell.

Die Pauschalierung ist somit prinzipiell richtig, bei bestimmten, wichtigen Aspekten besteht – wie dargestellt - ein deutlicher und dringender Nachbesserungsbedarf - insbesondere bei Kindern und Jugendlichen.

Allerdings ist noch ein großes Defizit festzustellen, von dem ich – leider – nicht weiß, wie es beseitigt werden soll: Es fehlt bei den Leistungsberechtigten an Kompetenzen

- beim Thema „rationelles Wirtschaften mit knappen Ressourcen“
- beim Thema „gesunde und vollwertige Ernährung“

Es ist aber nicht klar, wie und durch wen ein solcher volkspädagogischer Auftrag z.B. bei in Stuttgart rd. 30.000 Bedarfsgemeinschaften erfüllt werden soll.

Folien:

1.

Die Pauschalierung ist grundsätzlich der sachgerechte Weg für die Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums,

- weil die zu erwartende Leistung „berechenbar“ wird,
- weil damit die Gleichbehandlung der Leistungsempfänger gesichert wird,
- weil der einheitliche Gesetzesvollzug erleichtert wird,
- weil eine höhere Rechtssicherheit für alle Leistungsempfänger entsteht
- weil sie Alltagsnormalität bedeutet
- weil sie die Autonomie des Leistungsberechtigten fördert.

2.

Die Höhe der Regelleistungen ist zu hinterfragen hinsichtlich

- des Ernährungsanteils für Erwachsene, Kinder und Jugendliche,
- der prozentualen Ableitung der Regelleistung für Kinder und Jugendliche,
- der Aktualität der Basis EVS.

3.

Es fehlt das Angebot einer Hilfestellung an die Leistungsberechtigten, die sie dabei unterstützen, das System der Leistungsgewährung zu begreifen und mit den knappen Mitteln ökonomisch und sinnvoll zu wirtschaften.

4.

Hinsichtlich der Pauschalierung der einmaligen Bedarfe sind zu überprüfen:

- Kosten des Umgangsrechts
- Renovierungskosten
- Schulmaterial
- Beschaffung von Haushaltsgroßgeräten (Kühlschrank, Waschmaschine, Elektroherd)

Frage: Ist es grundsätzlich richtig, Leistungen für Bedarfe zu pauschalieren, die nicht regelmäßig mindestens einmal innerhalb zweier aufeinander folgender Bewilligungszeiträume auftreten?