

Pauschalierte Leistungsgewährung



Konsequenzen für die Umsetzung des SGB II

Impressum

Herausgeber

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen
Fürstenwall 25
40219 Düsseldorf

Kontakt

Abteilung Arbeit
Benedikt Siebenhaar
Telefon 0211/8618-3472
Telefax 0211/8618-53472
benedikt.siebenhaar@mags.nrw.de

Konzept und Text

Wissenschaftliche Begleitung/Projektleitung des Modellvorhabens *Pauschalierung von Sozialhilfe*

Dr. Wolfgang Beywl
Susanne Mäder
Berthold Schobert



Institut für Evaluation
Dr. Beywl & Associates GmbH
Hohenstaufenring 63
50674 Köln

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	5
A)	Die Modellvorhaben im Licht der Arbeitsmarktreform	9
2	Nutzungskontext der Modellvorhaben	9
2.1	Beweggründe der Reform der Sicherungssysteme.....	9
2.2	Stationen des Reformprozesses – unter besonderer Berücksichtigung des Leitgedankens einer effizienteren Leistungsgewährung	11
3	Anregungen zur Gestaltung der Hilfeleistungen im SGB II	13
3.1	Materielle Leistungsgewährung	14
3.2	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	19
B)	Erfahrungen aus den Modellvorhaben und ihrer Evaluation	23
4	Programmlogik des Modellprojekts	23
5	Die lokalen Modellvorhaben	24
6	Ergebnisse der Evaluation	26
6.1	Administrative Umsetzung der Pauschalierung	26
6.2	Veränderung der Verwaltungsverfahren	28
6.3	Intensivierung der persönlichen Hilfe	32
6.4	Sozialpolitische Zielerreichung.....	35
6.5	Kostenwirksamkeit der Pauschalierung	39
7	Resümee zu den Modellvorhaben	41
C)	Erkenntnisse für die Evaluation sozial- und arbeitsmarktpolitischer Programme	43
8	Programmplanung	43
9	Programmdurchführung	45
10	Programmbeurteilung	46
11	Checklisten	47
12	Ausblick	49
13	Literatur	51

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Position der Modellvorhaben im Neuzuschnitt der Hilfesysteme	7
Abbildung 2: Zeitliche Übersicht über die am Modellversuch beteiligten Sozialhilfeträger	25
Abbildung 3: Pauschalenhöhen für einmalige Leistungen an den Modellstandorten im Jahr 2003	27
Abbildung 4: Aufwand für die Fallbearbeitung nach Einschätzung der Sachbearbeitenden	29
Abbildung 5: bevorzugtes Sozialhilfemodell der Sachbearbeitenden	31
Abbildung 6: Zeit für Beratung nach Einführung der Pauschalierung	31
Abbildung 7: bevorzugtes Sozialhilfemodell nach Kenntnis/ Unkenntnis des vorherigen Systems	36
Abbildung 8: Alternative Bedarfsdeckungsstrategien der Hilfeberechtigten	37
Abbildung 9: Zielsysteme über mehrere Programmebenen	45

1 Einleitung

Die vorgestellten Erkenntnisse wurden während der Modellversuche zur Pauschalierung von Sozialhilfe (PASO) in Nordrhein-Westfalen gewonnen, die im Zeitraum von 2000 bis 2004 durchgeführt worden sind. Im Rahmen des bis Ende 2004 gültigen Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) ist erprobt worden, wie durch vereinfachte und dabei die Bedarfslagen der Hilfeberechtigten berücksichtigende Leistungsberechnung und -gewährung bei den Sozialhilfeträgern Innovationspotentiale zur Weiterentwicklung der persönlichen Hilfen geschaffen werden können. Das Konzept der Pauschalierung weiterer Leistungen der Sozialhilfe, das sich in den nordrhein-westfälischen Modellversuchen schwerpunktmäßig auf die einmaligen Leistungen bezieht - anfangs von vielen Seiten kritisch betrachtet - hat sich im bislang gültigen rechtlichen und organisatorischen Kontext bewährt und ist auf verbreitete Akzeptanz gestoßen.

Die wissenschaftliche Begleitung der Modellversuche zur Pauschalierung von Sozialhilfe in NRW erfolgte durch Univation im Zeitraum von 2000 bis 2004. Im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung wurden verschiedene Erhebungen mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen und Beteiligten durchgeführt. Darüber hinaus gab es vielfältige Veröffentlichungen, Diskussionen und Treffen. Bislang wurden Ergebnisse in Teilberichten dokumentiert und der Fachöffentlichkeit zugänglich gemacht.¹ Für die ausführliche Darstellung des Evaluationsansatzes wird auf den Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung verwiesen (MASQT 2002).

Auf der Grundlage der Ergebnisse aus den Modellvorhaben werden im Teil A dieser Broschüre Überlegungen dargestellt, wie die Erkenntnisse aus den Modellversuchen zur Pauschalierung von Sozialhilfe für die neuen Hilfesysteme genutzt werden können. Dazu wird vorab eine Einordnung des Modellprojekts in den arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reformprozess vorgenommen. Noch stärker ist es erforderlich, diese Hilfefkonzepte von vornherein so anzulegen, dass sie die angestrebten arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Wirkungen auch mit hoher Wahrscheinlichkeit erreichen können. Auch wenn die allgemeine wirtschaftliche Lage und die Arbeitsmarktsituation insgesamt maßgeblich sind für die Handlungsspielräume sowohl der Hilfeberechtigten als auch der Hilfgewährenden, so liegen innerhalb dieses Spielraums erhebliche Verbesserungspotentiale.

Im Teil B dieses Berichtes werden die Ergebnisse der Evaluation dargestellt. Es wird deutlich, dass administrative Umsetzung und verbesserte Verwaltungsverfahren dann zu einer weitgehend kostenneutralen und sozialpolitisch optimierten Hilfgewährung führen, wenn die verantwortlichen Träger konzeptionelle, personelle und organisatorische Veränderungen einleiten, die auf die Selbsthilfepotentiale der Hilfeberechtigten aufbauen und hohe Transparenz über die Ziele und den Ablauf der Hilfgewährung herstellen. Es sind zahlreiche empirisch fundierte Hinweise auf eine gute Praxis mit Möglichkeiten zur Steigerung der Effektivität und Effizienz gewonnen worden.²

¹ Vgl. Produkte der Evaluation (Teilberichte, pasobriefe etc.) unter <http://www.5-q.de/paso/index.html>.

² Vgl. die ausführliche Darstellung der Ergebnisse im Abschlussbericht in Univation (2005).

Im Teil C werden Erkenntnisse insbesondere zu den flankierenden Maßnahmen aufgeführt und zur Diskussion gestellt, die insgesamt deutlich machen, dass es großer Entschiedenheit und Anstrengungen von allen Seiten bedarf, um die ehrgeizigen Ziele der Reformen vor Ort und in Kooperation zwischen Arbeitsgemeinschaften bzw. Optionskommunen, freien Trägern, privaten Dienstleistern und den Hilfeberechtigten umzusetzen. Als eine Schlüsselkomponente wird die zielgeführte Entwicklung und Umsetzung vernetzter Hilfe-konzeptionen angesehen, die bedarfsgerecht geplant und fortlaufend empirisch evaluiert werden. Für die Planung, Durchführung und Beurteilung solcher integrierter arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Programme werden Anregungen gegeben, die durch Checklisten veranschaulicht und für den praktischen Einsatz handhabbar gemacht werden.

Mit dem ab 2005 geltenden Neuzuschnitt der Leistungen ist die Pauschalierung zum Regelbestandteil eines neu gegliederten Hilfesystems geworden. Sie gilt sowohl im Bereich des SGB II, das die Hilfestellung für den Großteil, nämlich die Erwerbsfähigen unter den bisherigen Sozialhilfeberechtigten und auch für die aus dem SGB III ausgegliederten Arbeitslosenhilfeberechtigten neu zusammenfasst. Auch im Regelungsbereich des für die übrigen Sozialhilfeberechtigten gültigen SGB XII sind die einmaligen Leistungen pauschaliert und werden verwaltungsvereinfachend zusammen mit den Regelsätzen ausgezahlt.

Die Mehrzahl der bislang Sozialhilfeberechtigten in Deutschland erhält 2005 die bislang über einmalige, antragsabhängige Leistungen abgedeckten Bedarfe in pauschalierter Form. Bei einer Übertragung der Ergebnisse auf den ab 1.1.2005 gültigen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Kontext ist u.a. zu bedenken:

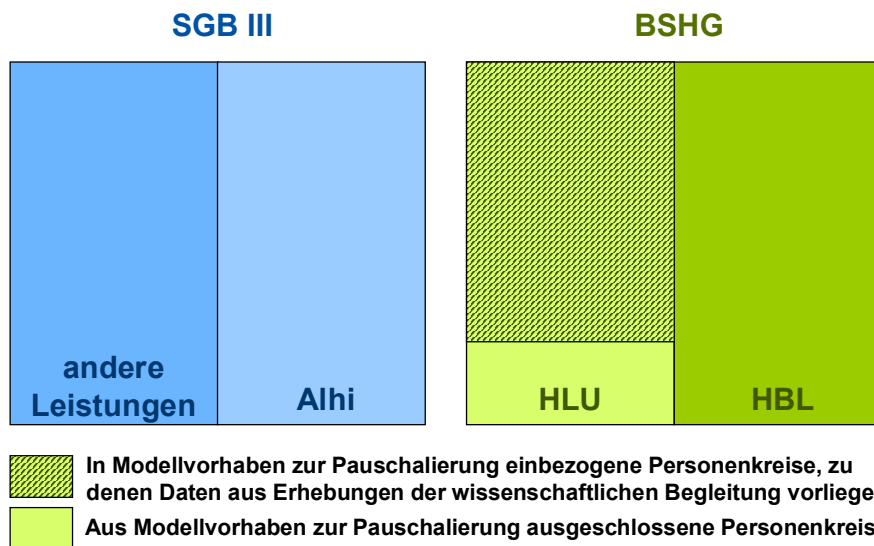
- Die einzelnen (insgesamt neun) Pauschalierungskonzepte der Erprobungen beziehen teilweise deutlich weniger Tatbestände aus dem Bereich der einmaligen Leistungen in die Pauschalierung ein als dies im SGB II vorgesehen ist (andere kommen dem sehr nahe).³
- In Folge der Veränderungen, die sich durch das SGB II in den die Geldleistung bestimmenden Parametern wie Regelsätze, Mehrbedarfzuschläge, Anrechnung von Einkommen und Vermögen ergeben haben, hat sich die finanzielle Situation unterschiedlicher Typen von Bedarfsgemeinschaften teils stärker verändert; einige erhalten so mehr, andere weniger Geld ausgezahlt als dies im Rahmen des BSHG der Fall war.
- Bislang standen den Sozialämtern – besonders in der Übergangsphase zur pauschalieren Leistungsgewährung nach § 4 Abs. 1 Pauschalierungsverordnung (PauschV NRW) Möglichkeiten zur Gewährung von Geld- und Sachleistungen auch im Bereich der einmaligen Leistungen in Ausnahmefällen zur Verfügung. Hiervon wurde selten und zeitlich zum Umstellungszeitpunkt in abnehmenden Maße Gebrauch gemacht. Wie die Arbeitsgemeinschaften (ARGE) und die optierenden Kommunen auf solche Bedarfe reagieren wird sich in den kommenden Monaten erweisen.

³ Vgl. Kommentierung der Pauschalenhöhe im Anhangband des Abschlussberichts in Univation (2005).

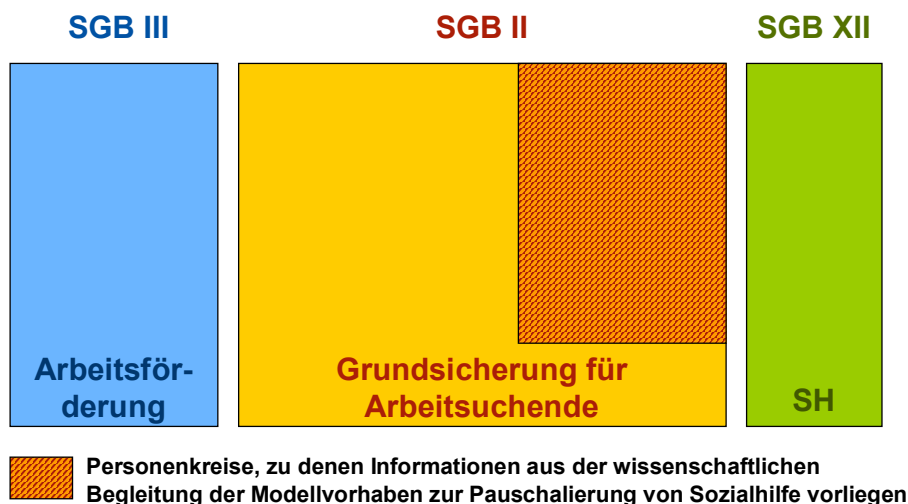
- Der Einbezug in die Pauschalierung in den meisten Modellversuchen in NRW erfolgte auf freiwilliger Basis, außerdem waren bestimmte, sozial besonders stark mehrfach belastete Personengruppen (z.B. Wohnungslose) amtsseitig meist aus der Pauschalierung ausgenommen (vgl. Abbildung 1).
- Die Zahlung der Geldleistungen ebenso wie die persönlichen Hilfen bzw. Eingliederungsleistungen erfolgen mit der Gründung der Arbeitsgemeinschaften in einer anderen Aufbau- und Ablauforganisation (u.a. andere Stellenzuschnitte, Qualifikationsprofile der Mitarbeitenden, andere „Kundenpfade“).

Abbildung 1: Position der Modellvorhaben im Neuzuschnitt der Hilfesysteme

Startzeitpunkt Modellvorhaben zur Pauschalierung 07/2000



Aktueller Zeitpunkt 01/2005



Die Übertragbarkeit der im Kontext des BSHG gewonnenen Ergebnisse und Erkenntnisse auf die neuen Rahmenbedingungen ist daher differenziert zu betrachten. Eine empirische Beobachtung der Hilfesysteme unter neuer Rechtsgrundlage kann klären, welche spezifischen Auswirkungen sich aus der Kombination einer erweiterten pauschalierten Leis-

tungsgewährung mit intensivierten Eingliederungsbemühungen für die unterschiedlichen Gruppen von SGB II – Beziehenden ergeben.

Die nachfolgenden Hinweise können für eine systematische Evaluation unter neuen Rahmenbedingungen hilfreich sein:

- Die Anforderungen an Informations- und Beratungstätigkeit der zuständigen Behörden in Bezug auf die Geldleistung und Umstellung werden auch in der neuen Situation gültig sein.
- Dies gilt ebenfalls für die erforderlichen flankierenden Hilfen (wie Budget- oder Schuldnerberatung) sowie die Verbindung zu den Eingliederungshilfen.
- Schließlich sind auch in der Organisations- und Personalentwicklung der Arbeitsgemeinschaften ähnliche Herausforderungen wie in den Modellversuchen zu meistern, wenn auch in größerem und flächendeckendem Umfang, gegenüber den teils lokal, teils auf bestimmte Personengruppen konzentrierten Erprobungen.
- Die Einstellung der Hilfeberechtigten gegenüber dem neuen System und deren Umgang mit der Pauschale (z.B. Familienhilfe statt Ansparen) dürfte – ebenso wie in den Modellversuchen – davon abhängen, welche Vorerfahrungen sie haben (also ob sie aus dem BSHG, der Arbeitslosenhilfe oder aus einer anderen Position in das ALG II eintreten). Es kann erwartet werden, dass auch in Abhängigkeit vom Haushaltstyp der Grad der Bedarfsdeckung subjektiv unterschiedlich eingeschätzt wird (vgl. Kap. 6.4). Welche Zugangswege im neuen System zur Verfügung stehen, um kritische Bedarfslagen zu identifizieren, muss sich noch erweisen.
- Es empfiehlt sich, die Umgangsweisen mit der Pauschale bzw. den Geldleistungen innerhalb des SGB II bei den Beziehenden zu erheben, um u.a. auch Informationen über die im Rahmen des Modellversuchs ausgeschlossenen Personenkreise sowie die ehemaligen Arbeitslosenhilfebeziehenden zu erhalten. Bezogen auf die ehemaligen Sozialhilfeberechtigten liefert die vorliegende Studie zahlreiche Anhaltspunkte, welche Personenkreise besonderen Unterstützungsbedarf begleitend zur Pauschalierung benötigen (vgl. Kap. 6.4).

Zusammen mit den Ergebnissen aus anderen Landesmodellprojekten, wie den Sozialbüros, den Sozialagenturen und der Integrierten Hilfe zur Arbeit, wird den Akteuren in NRW eine Wissensbasis zur Verfügung gestellt, die auch unter neu gestalteten Rahmenbedingungen hohen Nutzen hat für die Neugestaltung und Weiterentwicklung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.

A) Die Modellvorhaben im Licht der Arbeitsmarktreform

2 Nutzungskontext der Modellvorhaben

Die Modellvorhaben „Pauschalierung von Sozialhilfe“ in NRW waren Bestandteil eines umfassenden Reformprozesses der sozialen Sicherungssysteme, der einen neuen Zuschnitt von Leistungen und Zuständigkeiten im Rahmen der Grundsicherung für Hilfebedürftige ausgelöst hat. Anhand der nachfolgenden Ausführungen zum sich derzeit vollziehenden Strukturwandel in den Leistungsrechten wird eine Verortung der Modellversuche in die sozial- und arbeitsmarktpolitische Debatte vorgenommen.

2.1 Beweggründe der Reform der Sicherungssysteme

In der Politik und der Fachöffentlichkeit herrschte seit geraumer Zeit Übereinstimmung darüber, dass die Anlage der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe mittlerweile für die Zielrichtung einer Verminderung der Hilfebedürftigkeit grundlegende Defizite aufweisen und insbesondere das Nebeneinander zweier steuerfinanzierter Fürsorgesysteme für sich überschneidende Zielgruppen Nachteile mit sich bringt. „Steigende Empfängerzahlen, hohe Verweildauern und der damit verbundene Kostendruck der öffentlichen Hand haben dazu geführt, dass Effektivität und Effizienz der bestehenden Systeme zunehmend in Frage gestellt werden.“⁴ Die notwendige Anpassung der sozialen Systeme ergibt sich aufgrund veränderter komplexer gesellschaftlicher (Problem-)Stellungen, die vorrangig mit der Zunahme der Arbeitslosigkeit zusammenhängen. Neben konjunkturellen Faktoren sind u.a. eine höhere Erwerbsbeteiligung und effizientere Produktionsformen im Sinne eines „jobless growth“ (deutsch: beschäftigungsloses Wachstum) als ursächlich zu nennen. Zusätzlich ist die gegenwärtige Entwicklung durch eine Veränderung der Struktur der Arbeitsverhältnisse geprägt. Das Normalarbeitsverhältnis wird durch „flexible“ Beschäftigungsverhältnisse wie Teilzeit, Selbständigkeit, geringfügige Beschäftigung und einem Wechsel zwischen Erwerbsarbeit und Auszeit für Familie etc. aufgeweicht.⁵ Zu Problemen führt die „Krise der Arbeitsgesellschaft“, da der deutsche Sozialstaat auf einer stabilen Erwerbstätigkeit der Bevölkerung basiert. In den beschriebenen Fällen erlangen Personen teilweise keine bzw. nur geringe Ansprüche an die vorgelagerten sozialen Sicherungssysteme wie die Arbeitslosenversicherung. In den letzten Jahrzehnten ist die Sozialhilfe daher immer stärker zu einer Einrichtung geworden, welche die Abfederung der individuellen und sozialen Risiken in Folge von Arbeitslosigkeit übernimmt. Um erwerbsfähige Hilfeempfangende wieder in vorgelagerte Sicherungssysteme zu integrieren, ist die im BSHG verankerte Hilfe zur Arbeit (§ 18 BSHG) auf kommunaler Seite stark ausgebaut worden. Damit hat sich parallel zum Leistungskatalog des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) auf Basis des BSHG eine kommunale Beschäftigungsförderung entwickelt, so dass Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auf zwei verschiedenen Rechtsgrundlagen a-

⁴ Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen (2003:9). Hier finden sich auch weiterführende Erläuterungen zu den identifizierten Schwachstellen in den beiden Transfersystemen und im Nebeneinander.

⁵ Vgl. die ausführliche Diskussion der Herausforderungen und Risiken im Sozialstaat in: Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit NRW (2000).

gierten. Dies führte zu einer doppelten Verwaltung der Arbeitslosigkeit mit unterschiedlichen Angeboten und Verwaltungsverfahren. Es wurde eine rechtliche, institutionelle und fiskalische Zersplitterung der Arbeitsmarktpolitik beklagt, die einer einheitlichen und effizienten Aufgabenwahrnehmung für den Personenkreis der erwerbsfähigen Hilfesuchenden entgegen steht (vgl. Buestrich (2003)).

Die Sozialhilfe war ursprünglich als Hilfe im Einzelfall für einen kleinen Personenkreis angelegt, der keine ausreichenden Ansprüche auf soziale Sicherung durch vorangegangene Erwerbsarbeit erworben hatte. Demnach war die Sozialhilfe nicht auf eine im Einzelfall auch längerfristig angelegte materielle Grundsicherung größerer Bevölkerungsgruppen ausgerichtet, sondern sollte in individuellen Notlagen Schutz bieten. Als gleichgewichtig mit wirtschaftlichen Hilfen wurden persönliche Hilfen wie Beratung und Unterstützung dazu bestimmt, die Lebensumstände der Betroffenen zu verbessern (§ 8 BSHG). Die steigende Inanspruchnahme und die damit einhergehende Überlastung der kommunalen Verwaltung hat dazu geführt, dass die vorhandenen Ressourcen überwiegend in die Zahlbarmachung der Hilfe investiert wurden und die Bereitstellung von Dienstleistungen wie Information und Beratung zunehmend in den Hintergrund trat (MASSKS 2000). Gerade die facettenreichen Problemlagen der Sozialhilfebeziehenden machen allerdings deutlich: Eine ausschließlich auf monetäre Leistungen setzende Hilfe ist nicht hinreichend. Die Sozialhilfepraxis hat gezeigt, dass neben der Absicherung der materiellen Existenz immer wieder komplexere persönliche Hilfen erforderlich werden, um die Kombinationen materieller und psychosozialer Notlagen zu bewältigen, die mit anhaltender Armut entstehen. Weiterführende Konsequenzen, die sich aus dieser Situation für die Beratung von Sozialhilfeempfangenden ergeben, wurden umfassend im Rahmen des Modellprojekts „Sozialbüros“ in NRW für die Praxis und Politik formuliert (MASQT 2000).

Der enorme Anstieg der Kosten im sozialen Bereich, welcher einseitig die kommunalen Haushalte belastet, und das wachsende Missverhältnis zwischen dem Leitbild der individuellen Nothilfe, welches dem BSHG zu Grunde lag, sowie dem massenhaften Bedarf an Einkommensersatz führten zu einem hohen Veränderungsdruck in der Sozialhilfe. Neben eher fiskalisch bzw. effizienzorientierten Veränderungskonzepten wie „Neue Steuerung“⁶ und „Bürgernähe“ wird als Leitbild die „Qualifizierung der Sozialhilfe als Dienstleistung“ in die Diskussion gebracht (vgl. Barthelheimer 2001). Hiermit verbindet sich die Idee, die Sozialhilfe zu einer komplexen, qualifizierten sozialen Dienstleistung auszubauen. Diese Weiterentwicklung der Sozialhilfe wird bereits im Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprojekts „Sozialbüros“ in NRW als richtungsweisend propagiert.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Neuausrichtung in den sozialen Sicherungssystemen vorrangig drei Zielsetzungen verfolgt:

1. Effizientere Gewährung der passiven Leistungen zur materiellen Existenzsicherung, um die Selbsthilfepotenziale der Hilfebedürftigen zu stärken.

⁶ Anfang der 90er Jahre entwickelte sich das „Neue Steuerungsmodell“ als zentrales Leitbild in der Sozialhilfe. Hierbei ging es vor allem um eine effizientere Steuerung der Verwaltung mittels Controlling-Instrumenten und zentraler Kennzahlen, die in erster Linie durch eine Reduktion der Hilfefälle eine Entlastung der kommunalen Haushalte anstrebte (vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung KGST 1997).

2. Ausbau, Weiterentwicklung und Aufwertung der aktivierenden Leistungen, die Hilfebedürftige in die Lage versetzen sollen, ihre Lebensumstände besser zu bewältigen und so kurz-, mittel- bis langfristig eine Vermeidung, Verminderung und Überwindung der Hilfebedürftigkeit zu erzielen.
3. Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Agenturen für Arbeit und kommunalen Sozialverwaltungen mit dem Ziel, die Sicherungssysteme Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zu einer einheitlichen Leistung zusammenzufassen.

Dabei greifen die skizzierten Reformstränge ineinander. Ihre Umsetzung wurde in den letzten Jahren durch zahlreiche Modellprojekte des Landes NRW erprobt und vorbereitet. Eine effektivere Ausrichtung der kommunalen Beschäftigungsmaßnahmen im Rahmen der Hilfe zur Arbeit war das Ziel des Modellprojektes „Integrierte Hilfe zur Arbeit“, welches zunächst von Dezember 1998 bis März 2001 durchgeführt und dann bis 2003 verlängert wurde. Geprüft wurde, ob und unter welchen Bedingungen ein integriertes Vorgehen die Effektivität der gesamten Palette möglicher Hilfen bewirkt. Im Jahr 2000 wurde das Modellprojekt zur Pauschalierung von Sozialhilfe (PASO) ins Leben gerufen, wobei es vorrangig um die Entwicklung und Bewertung effizienterer Formen der Bereitstellung der Geldleistung ging. Zentrale Erkenntnisse für die Anlage der Hilfe als qualifizierte Dienstleistung wurden vor allem durch das Modellprojekt „Sozialbüros“ (1996 – 2000) und „Sozialagenturen“ in NRW (2001 – 2004) geliefert. Hier stand die Untersuchung von Beratungsansätzen für Menschen in prekären materiellen Lebenslagen sowie die konzeptionelle und institutionelle Umsetzung von Hilfe aus einer Hand im Vordergrund.⁷

2.2 Stationen des Reformprozesses – unter besonderer Berücksichtigung des Leitgedankens einer effizienteren Leistungsgewährung

Die paradigmatische Leitidee, die hinter diesen Veränderungsprozessen steht, wurde bereits in Grundzügen auf der Arbeits- und Sozialministerkonferenz am 7. und 8. November 2001 in einem „Beschluss zur Strukturreform der Sozialhilfe – Stärkung der aktivierenden Leistungen“ formuliert. Der Beschluss umfasst die Forderung, die aktivierenden Hilfen gegenüber den passiven Leistungen in den Vordergrund einer modernen Sozialpolitik zu stellen, abgestimmte „Hilfen aus einer Hand“ für die vielfältigen prekären Lebenssituationen anzubieten, sowie die Hilfeberechtigten im Bereich der aktivierenden Hilfen als Kooperationspartner zu begreifen, die verbindlich in den Hilfeprozess einbezogen sind. Im August 2002 wurden seitens der Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt Empfehlungen in Form von 13 Modulen für die Reform des Arbeitsmarktes formuliert. Die Vorgaben waren die Vorlagen für die insgesamt vier Gesetze für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.⁸ Dabei beinhaltet das vierte Gesetz die Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige in eine „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ (SGB II). Im Vorfeld erarbeitete die von der Bundesregierung einberufene Kommission für die Reform der Gemeindefinanzen zentrale Vorschläge für die effizientere

⁷ Detailliertere Hinweise zu den Modellprojekten unter http://www.mwa.nrw.de/archiv/download/material/sozialbueros_endbericht.pdf und http://www.mwa.nrw.de/archiv/download/material/sozialagenturen_broschuere.pdf.

⁸ Vgl. Inhalte und Informationen zu den Hartz-Gesetzen unter <http://www.arbeitsmarktreform.de>.

Gestaltung der beiden Transfersysteme. Im Rahmen des Abschlussberichts der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe“ vom 17. April 2003 wird konstatiert, dass in der Arbeitsgruppe weitgehende Einigkeit darüber besteht, „dass jeweils eine stärkere Konzentration der Ressourcen auf aktivierende Leistungen zur beruflichen bzw. sozialen Eingliederung notwendig ist.“ (Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe“ 2003: 9). Demgegenüber seien die passiven Transferleistungen so auszugestalten, dass ihre Bemessung weniger Kapazitäten binde als bisher. Die Arbeitsgruppe diskutierte verschiedene Vorschläge zur Leistungshöhe, die unterschiedlich bewertet wurden. Konsens bestand unter den Mitgliedern darin, dass eine „weitgehende Pauschalierung angestrebt wird“ (ebd.: 19). Nähere Hinweise zur Ausgestaltung der Pauschalierung sind im Abschlussbericht der Arbeitsgruppe nicht enthalten. Vielmehr ging es um eine grundsätzliche Erarbeitung und Prüfung verschiedener Modelle zur Zusammenführung der beiden Leistungssysteme, um Fragen der finanziellen Auswirkungen und der Leistungs- und Finanzträgerschaft. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe wurden als Grundlage für den Gesetzentwurf genutzt (Bundestags-Drucksache Nr. 15/1516). Der Begründung zum Gesetzentwurf ist zu entnehmen, dass Arbeitslosengeld II und Sozialgeld unter Berücksichtigung des Bedarfsdeckungsgrundsatzes so weit wie möglich pauschaliert und die einzelnen Leistungstatbestände so ausgestaltet werden, dass die Betroffenen ihre Bedarfe möglichst selbst und möglichst einfach ermitteln können (ebd.: 46). Zu der Bemessung der Regelleistungen werden im Gesetzestext keine weiteren Ausführungen vorgenommen, da hierfür die Regelungen im SGB XII einschließlich der Regelsatzverordnung ausschlaggebend sind.⁹ Im Gesetzentwurf war noch vorgesehen, die nicht in die Regelleistungen eingeschlossenen Bedarfe wie Erstaussstattungen bei Bekleidung einschließlich Schwangerschaft und Geburt, Erstaussstattungen für die Wohnung einschließlich Hausrat oder Leistungen für mehrtägige Klassenfahrten über die Leistungen der Sozialhilfe (SGB XII) zu gewähren (ebd.: 51). Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens sind vielfältige Änderungen durch die Ausschussempfehlungen und das Vermittlungsverfahren vorgenommen worden. Nach dem am 24.12.2003 verabschiedeten Gesetz zur Grundsicherung für Arbeitssuchende (BGBl. I S. 2954) umfassen die Regelleistungen, die im Rahmen der Sicherung des Lebensunterhalts pauschalierbaren Leistungen. Demnach werden bislang antragsabhängig gewährte einmalige Leistungen, die zur Sicherung des Lebensunterhalts dienen, bis auf wenige Ausnahmen in den Leistungssatz der Regelleistungen aufgenommen. Gemäß dem Regelsatz der Hilfe zum Lebensunterhalt im SGB XII, welches als Referenzsystem für das Arbeitslosengeld II und Sozialgeld gilt, zählen hierzu Bedarfe an Ernährung, Körperpflege, Hausrat und Bedarfe des alltäglichen Lebens in vertretbarem Umfang als auch die Beziehungen zur Umwelt sowie eine Teilhabe am kulturellen Leben. § 23 Abs. 3 SGB II sieht für die nicht von den Regelleistungen umfassten Bedarfe wie Leistungen für Wohnungserstaussstattungen einschließlich Haushaltsgeräten, für Erstaussstattungen für Bekleidung einschließlich Geburt und Schwangerschaft sowie für mehrtägige Klassenfahrten eine gesonderte Erbringung vor. Leitidee der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) ist es, Hilfebedürftigkeit zu vermeiden oder zu vermindern, indem die Hilfebedürftigen intensiver bei der Eingliederung in Arbeit unterstützt werden (Fördern) sowie eine höhere Eigenverantwortung tragen (Fordern). Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende sind die Bundesagentur für Arbeit mit ihren örtlichen Einheiten – den Agenturen für Arbeit – sowie die kreisfreien Städte und

⁹ Das Bundessozialhilfegesetz wurde am 27.12.2003 in das Sozialgesetzbuch XII überführt. Im Rahmen der Sozialhilfe und der Grundsicherung im Alter bzw. für Erwerbsgeminderte werden die Regelleistungen ab dem 1.1.2005 auch pauschaliert erbracht (§ 28 SGB XII).

Kreise (§ 6 SGB II). Um eine möglichst einheitliche Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB II zu gewährleisten, sind die Träger angehalten, Arbeitsgemeinschaften zu gründen (§ 44b Abs. 1 SGB II). Die Arbeitsgemeinschaften sind durch privat- oder öffentlich-rechtliche Verträge in den Job Centern der Arbeitsförderung (§ 9 Abs. 1a SGB III) anzulegen. In NRW wurde die Gestaltung der Arbeitsgemeinschaften in einem Projekt erprobt und evaluiert.¹⁰ Alternativ zur Konstruktion einer Arbeitsgemeinschaft besteht die Option einer kommunalen Trägerschaft. Dabei wird bundesweit 69 Kommunen nach § 6a SGB II ab dem 1. Januar 2005 die Möglichkeit gegeben, alle Aufgaben im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende – auch die der Agenturen für Arbeit – wahrzunehmen.

3 Anregungen zur Gestaltung der Hilfeleistungen im SGB II

Die Ausrichtung des Modellprojekts „Pauschalierung von Sozialhilfe“ entspricht dem skizzierten Leitgedanken des aktuellen Reformprozesses, eine Vereinfachung der materiellen Leistungsgewährung im Leistungsrecht zu verankern. Durch die Erprobung einer Umstellung der Leistungsgewährung im Vorfeld der Gesetzgebung werden vorbereitend Erkenntnisse gewonnen, welche das Steuerungswissen für eine wichtige Änderung im Sozialrecht verbessern. Zum einen liefern die im Modellprojekt gewonnenen Erkenntnisse zur Gestaltung und Bemessung einer Pauschale Anregungen für die Ausgestaltung der materiellen Leistungen im SGB II. Zum anderen liegen Hinweise auf die Auswirkungen einer weitergehenden Pauschalierung bei den Hilfeberechtigten vor, die bei der Umsetzung des neuen Leistungsrechts in die Praxis berücksichtigt werden sollten. Dies betrifft sowohl die materiellen Leistungen wie die Eingliederungsleistungen im Rahmen des SGB II.

Im Januar 2005 erhielten ca. 2,94 Millionen Bedarfsgemeinschaften Leistungen nach dem SGB II. Insgesamt waren es ca. 5,5 Millionen Personen, die entweder Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld bezogen.¹¹ Für das Gros der ehemals Sozialhilfebeziehenden stellt die pauschalierte Form der Leistungsgewährung ein Novum dar; konnten sie doch bislang für bestimmte auftretende Bedarfe einen Antrag auf eine einmalige Beihilfe stellen.

Die frühzeitige und klare Information und Beratung dieser Personengruppe über die neu zugeschnittenen Leistungen stellt eine vorrangige Aufgabe dar. Bei Personen, die aus der Arbeitslosenhilfe in das SGB II wechseln, sind Anpassungsschwierigkeiten eher aufgrund von Unterschieden in der Höhe der Transferzahlung zu erwarten. Nachfolgend werden die gesetzlichen Regelungen zur Pauschalierung im SGB II kommentiert und Anregungen zur Ausgestaltung der Leistungen zur Eingliederung in Arbeit gegeben.

¹⁰ Weitere Informationen zum Projekt in der Broschüre „Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen nach dem SGB II. Organisatorische Ausgestaltung und Leistungsprozesse“, herausgegeben vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW.

¹¹ Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2005: 62).

3.1 Materielle Leistungsgewährung

Einbezug einmaliger Leistungen in die Regelleistung

Nach § 20 SGB II wird der gesamte Bedarf des Lebensunterhalts mit Ausnahme der Leistungen für Unterkunft und einzelner ausgenommener einmaliger Bedarfstatbestände als monatliche Regelleistung erbracht.

Die Auswertung der Modellversuche ergibt, dass sich das Prinzip einer Pauschalierung der standardisierbaren, turnusmäßig auftretenden Bestandteile einmaliger Leistungen nach § 21 Abs.1 BSHG in NRW bewährt hat (vgl. Kap. 6.1).¹² Die Beobachtung von Indikatoren wie Beantragungsverhalten, Widerspruchsverhalten und Pauschalierungsquote im Zeitverlauf belegt, dass die Umstellung der Leistungsgewährung für die Sozialverwaltung und die Mehrzahl der Hilfeberechtigten praktikabel ist. Die Erfassung der zur Pauschale zusätzlich beantragten einmaligen Leistungen zu mehreren Erhebungszeitpunkten im Modellprojekt ergibt eine niedrige, abnehmende Beantragungsquote. Die Anzahl der Ausstiege und nachträglichen Ausschlüsse aus dem Modellprojekt und die Zahl der Widersprüche sind gering. Gleichzeitig zeigen die meisten Betroffenen eine prinzipielle Akzeptanz der Pauschalierung. Im Grundsatz werden das System einer erweiterten Pauschalierung von Leistungen und die damit verbundene Absicht, eine Stärkung der aktivierenden Leistungen über die Vereinfachung der materiellen Hilfen zu erreichen, von den Betroffenen mitgetragen. Beachtet werden muss, dass für die Erreichung des Leitziels einer stärkeren Unabhängigkeit in und von Hilfeleistungen zusätzliche flankierende Angebote für Hilfeberechtigte bereitgehalten werden müssen (vgl. Kap. 3.2).

Darlehensprinzip

Gemäß der Pauschalierungsverordnung NRW (MASSKS 2000) sind nach § 4 PauschV zusätzliche Leistungen für die von den Pauschalen gedeckten Bedarfe in der Regel nicht zulässig mit Ausnahme der im Einzelfall besonders begründeten Bedarfe. Auf diese Weise waren während der Erprobungen zusätzliche Leistungen in besonders begründeten Einzelfällen möglich. In einigen Pauschalierungskonzepten war explizit die Möglichkeit der Beantragung zusätzlicher Leistungen bei bestimmten Fallkonstellationen bzw. Ausnahmesituationen vorgesehen. Die Auswertung der Erhebung der zusätzlich beantragten einmaligen Leistungen im Rahmen der Evaluation ergibt, dass auch nach längerer Laufzeit der Erprobung im Einzelfall zusätzliche Leistungen, für die von den Pauschalen gedeckten Bedarfe, gewährt worden sind. Dabei ist neben der zusätzlichen Bereitstellung der Leistungen die Methode der Verrechnung (Darlehensprinzip) angewandt worden. Eine systematische Auswertung dieser Praxis in Bezug auf Quantität und Wirkung liegt nicht vor.

Im Unterschied zum BSHG und damit auch zu den Rahmenbedingungen der Modellversuche ist im Rahmen des § 20 Abs. 1 SGB II keine gesetzliche Öffnungsklausel vorgesehen, wonach der Leistungssatz bei unabweisbarem Bedarf im Einzelfall über die gesetzlich vorgesehenen Beträge hinaus angehoben werden kann. Nach § 23 Abs. 1, 2 SGB II besteht die Möglichkeit einer abweichenden Erbringung von Leistungen in Form von Geld- oder

¹²

Diese Aussage gilt für die einbezogenen Hilfeberechtigten und ist für die amtsseitig von vornherein aus der Pauschalierung Ausgenommen nicht anwendbar.

Sachleistungen, die als Darlehen gewährt werden. Voraussetzung ist, dass es sich um einen von den Regelleistungen umfassten und nach den Umständen unabweisbaren Bedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts handelt, der nicht durch den Rückgriff auf Vermögen oder auf andere Weise gedeckt werden kann. Das Darlehen wird durch eine monatliche Rückzahlung von bis zu 10% der monatlichen Regelleistungen des Haushaltsvorstands und der mit ihm lebenden Haushaltsangehörigen getilgt.¹³

Von Seiten einiger Rechtsexperten wird das Fehlen einer Ausnahmeklausel als verfassungsrechtlich bedenklich bezeichnet (vgl. Mrozynski 2004: 198, Rothkegel 2004: 198). Dieser Vorschrift kommt im Rahmen der sozialpolitischen und verfassungsrechtlichen Diskussion eine zentrale Bedeutung zu. Zum Teil wird die Auffassung vertreten, dass durch die vorgesehene Darlehensregelung die Bedarfsunterdeckung lediglich zeitlich verschoben werde (vgl. Rothkegel 2004: 396). Es sei daher in Erwägung zu ziehen, den § 23 Abs. 1 SGB II in Anlehnung an die sozialhilferechtliche Parallelnorm des § 37 Abs. 2 SGB XII dahingehend auszulegen, dass maximal 5% der zukünftigen Regelleistungen durch Verrechnung zurückgehalten werden dürften. Weiterhin sei die Dauer der Aufrechnung so zu begrenzen, dass keine unzumutbare Lebenssituation einträte (vgl. Krahmer 2004: 178).

Bezüglich der Rückzahlungsverfahren gilt es zu überprüfen, in wie weit ein so gestaltetes Darlehensprinzip für die Verwaltung praktikabel ist bzw. die Existenzsicherung und Bedarfsdeckung durch die vorgesehenen Tilgungsraten für die Hilfebedürftigen gewährleistet bleibt.

Um die Verschärfung finanzieller Notlagen zu vermeiden, empfiehlt es sich, in die Ablauforganisation der Arbeitsgemeinschaften Frühwarnsysteme einzubauen. Diese sollten sowohl für direkt vermittelbare Hilfebedürftige sowie für Personen mit persönlichen und sozialen Problemlagen greifen – und daher in den vorgesehenen Funktionsbereichen wie persönlicher Ansprechpartner, Fallmanagement und Vermittlung angemessen berücksichtigt werden.

Um die Auswirkungen auf die Bedarfslagen zu erfassen, sollte das Verhalten der Hilfeberechtigten an der Schnittstelle „Darlehen zur Deckung plötzlich auftretender Bedarfe“ empirisch erfasst werden, sowohl bei Stellen und Zurückziehen, wie bei Gewähren und Nicht-Gewähren von Darlehen und auch Widerspruchs- und Klageakten.

¹³ Auch nach dem SGB XII sind ergänzende Darlehen möglich (§ 37 SGB XII). Die Rückzahlung erfolgt in Höhe von bis zu 5% des Eckregelsatzes. Unterschiede zwischen den beiden Sicherungssystemen bestehen hier bezüglich der Rückzahlungsmodalitäten im Bereich der Höhe des Tilgungsprozentsatzes (10% bzw. 5%) und der Bezugsgröße für den Tilgungsprozentsatz (Bedarfsgemeinschaft bzw. Eckregelsatz).

Weiterhin antragsabhängig zu gewährende einmalige Leistungen

Leistungen für Wohnungs-Erstausstattungen einschließlich Haushaltsgeräten, für Erstausstattungen an Bekleidung einschließlich Geburt und Schwangerschaft sowie für mehrtägige Klassenfahrten werden nach § 23 Abs. 3 SGB II gesondert erbracht.¹⁴

Basierend auf den Erkenntnissen zu den Modellversuchen hat sich die Evaluation im Vorfeld der Gesetzgebungsverfahren dafür ausgesprochen, solche Leistungen aus der Pauschale auszugliedern, die bei der großen Mehrzahl der Hilfeberechtigten gar nicht oder kaum planbar auftreten (wie z.B. Säuglingserstaussstattung, Wohnungserstaussstattung) oder die wegen Fremdveranlassung durch die Hilfeberechtigten wenig kalkulierbar sind (z.B. mehrtägige Klassenfahrten).¹⁵ Die Erhebung der zusätzlich beantragten Leistungen zeigt, dass es bei schwer vorhersehbaren oder fremdveranlassten Bedarfstatbeständen zu Beginn der Modellversuche zu Nachbeantragungen in größerem Umfang kam. Die Entscheidung, ob eine Pauschalierung solcher Bedarfe befürwortet werden kann, muss strengen Kriterien unterliegen: Die genannten Bedarfe sind besonders 'schützenswert', da es sich hierbei um Hilfebedürftige in Belastungssituationen handelt bzw. über die soziale Integration von Kindern und Jugendlichen mitbestimmt wird. Die Empfehlung, diese Bedarfe nicht in Form monatlicher Pauschalen zu gewähren, resultiert aus empirisch gewonnenen Ergebnissen und sozialpolitischen Erwägungen.

Unter sozial- und familienpolitischen Gesichtspunkten ist zu bedenken, dass die Beantragung von Leistungen für die Säuglingserstaussstattung eine Kontaktaufnahme zwischen Hilfebedürftigen und Hildegewährenden ermöglicht, die für weiterführende Beratungsaktivitäten – auch in Kooperation mit der Jugendhilfe – genutzt werden kann. Solange die persönliche Hilfe bzw. künftig entsprechende Dienstleistungen nach dem SGB II für diesen Personenkreis noch nicht so flächendeckend angeboten werden, sollte – wie vorgesehen – über die einzelfallbezogene Leistungsgewährung eine Unterstützung von werdenden Müttern und ihren Kindern sicher gestellt werden.

Das gleiche gilt für die Leistungen für mehrtägige Klassenfahrten. Bei Beträgen zwischen insgesamt 600 € und 900 € für Klassenfahrten in den sechs Jahren der Sekundarstufe I einer weiterführenden Schule ist eine die Pauschalierung begleitende Budgetberatung für Bedarfsgemeinschaften mit Kindern unabdingbar, welche bislang nicht in ausreichendem Maße gewährleistet werden kann.

14 Positiv ist zu bemerken, dass bezüglich der aus der Regelleistung ausgeschlossenen Bedarfe keine Inkongruenzen zwischen den Sicherungssystemen – Sozialhilfe, Grundsicherung für Erwerbsunfähige und Grundsicherung für Erwerbsfähige – vorliegen. Es wurde seitens der Projektleitenden im Modellprojekt eine einheitliche Regelung im Bereich der einmaligen Leistungen zwischen den Gesetzen zur sozialen Sicherheit gewünscht. Hintergrund dieser Forderung waren Probleme, die aufgrund der unterschiedlichen Gestaltung der Pauschalen für einmalige Leistungen im Rahmen des Modellversuchs (BSHG) und im Grundsicherungsgesetz auftraten.

15 Vgl. Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages am 28.1.2002 sowie Protokoll der Sitzung im BMGS Bonn am 10.4.2003.

Unterkunfts- und Heizkosten

Nach § 22 Abs. 1 SGB II werden die Leistungen für Unterkunft und Heizung in der tatsächlichen Höhe erbracht, soweit sie angemessen sind. Zudem ist in beiden Sicherungssystemen eine Pauschalierung dieser Leistungen möglich, obgleich rechtlich unterschiedlich gestaltet.

Im SGB XII sind die Leistungen für Unterkunft und Heizung folgendermaßen geregelt: § 29 Abs. 2 SGB XII ermöglicht dem Träger der Sozialhilfe, für seinen Bereich die Leistungen für die Unterkunft durch eine monatliche Pauschale abzugelten, wenn auf dem örtlichen Wohnungsmarkt hinreichend angemessener Wohnraum zur Verfügung steht und in Einzelfällen die Pauschalierung nicht unzumutbar ist. Bei der Bemessung der Pauschalen sind die tatsächlichen Gegebenheiten des örtlichen Wohnungsmarkts, der örtliche Mietspiegel sowie die familiären Verhältnisse des Hilfeberechtigten zu berücksichtigen. § 29 Abs. 3 SGB XII ermöglicht, die Leistungen für Heizung durch eine monatliche Pauschale abzugelten. Bei der Bemessung sind die persönlichen und familiären Verhältnisse, die Größe und Beschaffenheit der Wohnung und die örtlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Das SGB II enthält eine Verordnungsermächtigung (§ 27 Nr. 1 SGB II), wonach durch das BMWA näher zu bestimmen ist, welche Aufwendungen für Heizung und Unterkunft angemessen sind und unter welchen Voraussetzungen die Kosten für Unterkunft und Heizung pauschaliert werden können.

Während im SGB XII die Voraussetzungen für eine Pauschalierung dieser Leistungen und die Kriterien für die Bemessung der Pauschale explizit benannt sind, ist im SGB II eine Konkretisierung der Bedingungen für eine Pauschalierung der Unterkunfts- und Heizkosten im Rahmen einer Rechtsverordnung noch zu leisten.

In NRW ist die Pauschalierung der Unterkunfts-kosten im Rahmen der Modellvorhaben trotz Interesse der kommunalen Träger – mit der Ausnahme einer Anreizpauschale ohne deckelnde Wirkung in Münster – nicht erprobt worden. Hierfür sind mehrere Gründe verantwortlich, welche bei Überlegungen zu einer Pauschalierung der Unterkunfts-kosten näher zu betrachten sind:

- Selbst innerhalb eines Kreises ergeben sich in Anlehnung an den örtlichen Mietspiegel teilweise große Spannbreiten der lokal angemessenen Unterkunfts-kosten. Eine einheitliche Pauschale der Unterkunfts-kosten im Kreis ist oftmals aufgrund der örtlichen Abweichungen vom Kreisdurchschnitt nicht vertretbar.
- Voraussetzung für eine Unterkunfts-kostenpauschalierung ist, dass gemäß der Struktur der Hilfeberechtigten ein ausreichendes Wohnungsangebot zu dem gewährten Pauschalbetrag zur Verfügung steht. In städtischen Ballungsgebieten besteht überwiegend Wohnknappheit. Aufgrund von steigenden Mietpreisen kann oft nicht auf angemessenen Wohnraum zurückgegriffen werden.
- Im Gegensatz zu den Modellstandorten im süddeutschen Raum, von denen einige im Rahmen der Modellversuche eine Pauschalierung der Unterkunfts-kosten erprobt haben, liegen die Mietstufen gemäß des Wohngeldgesetzes in den Kreisen und kreisfreien Städten in NRW häufig oberhalb des Bundesdurchschnitts. Dies würde eine Unterkunfts-Pauschale auf hohem Niveau erforderlich machen.

- Einem hohen Anteil von Hilfeberechtigten ist aufgrund von besonderen Lebensbedingungen ein Umzug – insbesondere in ein räumlich weit entferntes Viertel - nicht zumutbar: So würden Kinder von Hilfeberechtigten die Schule wechseln müssen, mit Risiken sozialer Desintegration. Systeme der Nachbarschafts- und Familienhilfe sind im Einzelfall durch einen Umzug gefährdet. Insbesondere bei älteren Personen kann ein erzwungener Umzug zu tief greifenden psychischen Destabilisierungen führen, mit für die Kostenträger kontraproduktiven Kostenfolgen. So sehen zum Beispiel im Kreis Recklinghausen Richtlinien des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe, die vom Kreistag des Kreises Recklinghausen vor Jahren als verbindliche Grundlage für die Anwendung des BSHG anerkannt wurden, für eine Reihe von Personen Ausnahmeregelungen vor.¹⁶ Diese Personen können, selbst wenn sie eine - bislang sozialhilferechtlich bestimmt - nicht mehr angemessene Wohnung bewohnen, nicht (kurzfristig) zu einem Umzug in kleinere oder billigere Wohnräume aufgefordert werden. Schätzungen der Stadt Dorsten zufolge müssen in mehr als 50 % der Fälle zu hohe Unterkunfts-kosten akzeptiert werden.¹⁷
- Hilfebeziehende, deren Kosten der Unterkunft die Pauschalbeträge übersteigen, sehen sich mit dem Problem der Deckung monatlicher Fehlbeträge konfrontiert. Ein Rückgriff auf Mehrbedarfe bzw. die monatliche Regelleistung lässt eine fortlaufende Bedarfsunterdeckung erwarten. Zudem ist im Falle der unregelmäßigen Überweisung der Mieten an den Vermieter mit Mietschulden und ggf. in letzter Konsequenz mit Obdachlosigkeit zu rechnen.
- Ggf. resultieren aus einer Pauschalierung der Unterkunfts-kosten eine Vielzahl von Umzügen und Renovierungen, die mit zusätzlichen Kosten für die Träger der Hilfeleistungen verbunden sind.
- Ungeklärt sind bislang die Gefahren einer „Ghettobildung“, wenn es zu einem starken Anstieg von Ansiedelungen Hilfebeziehender in preisgünstigen Wohngebieten kommt.
- Begleitend müssen – vor allem für Bedarfsgemeinschaften, deren Mieten über dem Pauschalbetrag liegen – unterstützende Hilfeangebote vorgehalten werden. Hierzu zählen Aufgaben, die bislang nicht in dem Maße in den Zuständigkeitsbereich der kommunalen Träger fielen wie z.B. Wohnraumsicherung, Wohnungsvermittlung, Umzugshilfen, Verhandlungen mit Wohnungsbaugesellschaften und Beobachtung des lokalen Wohnungsmarkts. Hierfür ist zusätzliches Personal mit einschlägigen Qualifikationen vorzusehen.

Ein erster Schritt zur Bestimmung der Voraussetzungen für eine Pauschalierung der Unterkunfts-kosten sollte darin bestehen, die Erfahrungen mit der Unterkunfts-kostenpauschalierung außerhalb von NRW auszuwerten. Hierbei ist die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf strukturell abweichende Regionen in Deutschland zu prüfen (vgl. Univation 2001a).

16 Vgl. Empfehlungen der Projektgruppe Pausch-eB Recklinghausen für den Sozial- und Gesundheitsausschuss des Kreises.

17 Vgl. Berichtsvorlage des Sozialausschusses der Stadt Dorsten vom 25.9.2002.

Eine Pauschalierung der Heizkosten wurde in NRW im Rahmen der Modellversuche an zwei Standorten, Münster und Neuss erprobt. Bei der Bemessung wurden unterschiedliche Vorgehensweisen gewählt. In Münster wurde eine auf die Einsatzgemeinschaft bezogene und in Neuss eine personenbezogene Heizkostenpauschale gewählt. Die Auswertungen der Teilerhebung der zusätzlich beantragten Leistungen, die zweite Hilfeberechtigten-Befragung und die Analyse der Sozialhilfegeschäftsdaten zeigen keine auffälligen Unregelmäßigkeiten, die auf grundsätzliche Probleme im Zusammenhang mit der Pauschalierung der Heizkosten schließen lassen. Weiterführend ist eine summative Betrachtung der Auswirkungen – auch auf Basis der außerhalb von NRW gewonnenen Erkenntnisse – vorzunehmen. In langjähriger Beobachtung sind auch Einwirkungen stark unter- bzw. überdurchschnittlicher Wintertemperaturen auszuwerten.

3.2 Leistungen zur Eingliederung in Arbeit

Einer ausreichenden lokalen Vorhaltung von Maßnahmen, die voraussichtlich gemäß § 16 Abs. 2 SGB II als Angebote zur Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit zu bezeichnen sind, kommt eine zentrale Bedeutung für den Erfolg des SGB II zu.¹⁸ Dies ergibt sich einerseits aus den beschriebenen Schwierigkeiten im Umgang mit einer Pauschalierung seitens der in den Modellversuch einbezogenen Personengruppen und der Notwendigkeit zusätzlicher Unterstützungsangebote für Personen mit komplexen Problemlagen wie z.B. Überschuldung und Suchtkrankheit – insofern sie SGB II-Leistungen erhalten.

Die weiteren Maßnahmen zur Eingliederung nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 6 SGB II nennt das Gesetz ausdrücklich beispielhaft. Sie bilden keinen abschließenden Katalog. Dies wird vom Gesetz und in der Begründung des Gesetzinitiators in BT-Drucks. Nr. 15/1516, S. 54 klargestellt. Selbst wenn eine Leistung also nicht durch beispielhafte Nennung im Rahmen des § 16 Abs. 2 erwähnt wird, kann sie – unter maßgeblicher Steuerung der Fallmanagerin bzw. des Fallmanagers – aus der Grundsicherung gewährt werden. Damit besteht gesetzlich die Möglichkeit, den Maßnahmenkatalog um Angebote zu erweitern, welche einerseits helfen, eine bedarfsdeckende materielle Existenzsicherung sicher zu stellen und andererseits die Zielrichtung einer von Transferleistungen unabhängigen Lebensführung unterstützen. Hierzu können auf der Grundlage der erzielten Erkenntnisse im Rahmen der Modellvorhaben folgende Hinweise gegeben werden:

Gefahr der Überschuldung

Für den Umgang mit erweiterten Pauschalierungen sind vorbeugende, stabilisierende Maßnahmen zur Stärkung der sozioökonomischen Kompetenz bereit zu halten, welche die eher kurative und nachsorgende Schuldnerberatung ergänzen. Sowohl der erste als auch der zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung konstatieren, dass Menschen, die in überschuldeten Haushalten leben, zumeist langfristig von sozialer und ökonomischer Teilhabe ausgeschlossen sind (Deutscher Bundestag 2001, 2005). Die Überschuldung privater Haushalte hat zwischen 1999 und 2002 zugenommen: Die Gesamtzahl

¹⁸ Nach § 16 Abs. 2 SGB II können über die beruflichen Eingliederungsmaßnahmen hinaus Leistungen erbracht werden, die zur Eingliederung des bzw. der Erwerbsfähigen in das Erwerbsleben erforderlich sind. Hierzu zählen insbesondere die Kinderbetreuung, die Schuldenberatung, die psychosoziale Beratung, die Suchtberatung, das Einstiegsgeld nach § 29 und Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz.

der überschuldeten Privathaushalte erhöhte sich von 2,77 Mio. um 13% auf 3,13 Mio. Von den 38,7 Mio. privaten Haushalten in Deutschland waren im Jahr 2002 8,1% (früheres Bundesgebiet: 7,2%, neue Länder: 11,3%) von Überschuldung betroffen. Das bedeutet, dass das Einkommen trotz Reduzierung des Lebensstandards über einen längeren Zeitraum nicht zur fristgerechten Schuldentilgung ausreichte (Korczak 2004).

Die Auswertungen im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung bestätigen, dass ein großer Teil der Hilfeberechtigten *keine* Ansprüche aus der Pauschale vornimmt und zur Deckung der Bedarfe auf soziale und familiäre Netzwerke zurückgreift. In eine ähnliche Richtung weisen die Ergebnisse der Gesellschaft für Organisation und Entscheidung, welche im Rahmen der niedersächsischen Modellversuche – beauftragt durch das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit – eine wiederholte Befragung von Haushalten im Landkreis Wolfenbüttel durchgeführt hat. Unter den vier am häufigsten genannten Strategien wie zu verfahren ist, wenn das Geld nicht ausgereicht hat, finden sich zwei, bei denen die Ausgaben eingeschränkt und zwei bei denen Schulden gemacht werden (Nothbaum/ Lübker/ Kämpfer 2004: 355). Dies unterstreicht die Notwendigkeit präventiver Hilfen zur Verbesserung der sozioökonomischen Kompetenz, um einer weiteren Überschuldung großer Personengruppen vorzubeugen.

Die Erfahrungen mit Angeboten zur Budgetberatung im Rahmen der Modellversuche haben gezeigt, dass diese Maßnahmen niedrigschwellig – das heißt ohne hohe Zugangsbarrieren – vorgehalten werden müssen. An den Modellstandorten war die Bereitschaft Angebote zur Budget- und Haushaltsberatung wahrzunehmen, sehr gering – trotz der nachgewiesenen Probleme beim Auskommen mit den Pauschalen. In eine ähnliche Richtung weisen die Ergebnisse der Befragung von Haushalten im Landkreis Wolfenbüttel, wonach über 90% der Befragten eine Unterstützung und Beratung beim Wirtschaften und Geldeinteilen ablehnen (ebd.: 357). Das bedeutet, dass die Zugangswege und Inhalte präventiver Angebote zur Stärkung der Dispositionskompetenz sorgfältig geplant und konzipiert werden müssen, damit die Bedürftigen erreicht bzw. die Angebote akzeptiert werden. Ggf. sollte vor Ort eine systematische Bedarfsanalyse vorgenommen werden, welche die Bedarfslagen der SGB II-Beziehenden aus Sicht der Betroffenen und der Fachkräfte aus Schuldnerberatungsstellen bzw. Sozialämtern erhebt.

Auf personale Problemlagen gerichtete Hilfen

Für Hilfebedürftige, bei denen persönliche und soziale Probleme den Umgang mit der Pauschalierung erschweren, gilt es neben der langfristigen Orientierung einer Eingliederung in den Arbeitsmarkt, vorrangige Ziele wie die Verbesserung der wirtschaftlichen Situation, die psychosoziale Stabilisierung sowie die soziale Integration der Beziehenden im Rahmen des Fallmanagements zu formulieren. Auch für diese der beruflichen Integration vorgeschalteten oder parallel mit dieser verfolgten Zielsetzungen müssen ausreichende und vor allem passgenaue Angebote vorgehalten werden. Gerade die Verbesserung der ökonomischen Situation der Hilfebedürftigen und die begleitend zu vermittelnden Fähigkeit, vorausschauend und bedarfsdeckend mit den pauschalierten Finanzmitteln zu disponieren, sind wichtige Erfolgsfaktoren für die mit dem Gesetz intendierte Überwindung der Hilfebedürftigkeit. Gemäß einer Untersuchung der Wirkung der Beschäftigungsförderung im Landkreis Gießen (Hessen) war die Arbeitsmarktintegration bei knapp 70% der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfangenden stärker durch personenbezogene als durch arbeitsmarktbezogene Hindernisse erschwert (Hanesch/ Jung-Kroh 2004).

Hilfen aus einer Hand

Zudem ist zu überlegen, wie die Zuweisung bzw. der Zugang zu solchen Dienstleistungen im Rahmen des Job Centers geregelt werden kann. Bedacht werden sollte außerdem, inwieweit Personen, die nicht im Rahmen des Fallmanagements betreut werden, an präventiven Maßnahmen teilnehmen können. Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II sind die Kreise und kreisfreien Städte Träger der Leistungen, welche begleitende und vorbereitende Hilfen für die Erwerbsaufnahme beinhalten (§ 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4 SGB II). Es zeichnet sich derzeit ab, dass einige Kommunen die Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4 SGB II nicht in die Arbeitsgemeinschaft (ARGE) mit der Agentur für Arbeit überführen wollen. Wichtig ist, dass eine einheitliche Leistungssteuerung durch die Fallmanagerinnen und Fallmanager in der Arbeitsgemeinschaft sichergestellt wird. Zudem ist zu prüfen, ob eine externe Trägerschaft dieser Leistungen die bedarfsorientierte Angebotssteuerung durch die Fallmanagerinnen und Fallmanager in der ARGE beeinträchtigt. Zentral ist, dass die Kommunen Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II in ausreichender Quantität und Qualität vorhalten und nicht aufgrund finanzieller Engpässe die Entwicklung und Bereitstellung passgenauer Angebote einschränken.

Besonderer Hilfebedarf von Familien mit Kindern

Die Erfahrungen mit der Pauschalierung an den Modellstandorten belegt, dass es häufig Bedarfsgemeinschaften mit Kindern sind, bei denen Bedarfslagen kumulieren. Es sind vorrangig Ehepaare bzw. nichteheliche Lebensgemeinschaften mit Kindern und Alleinerziehende, die über eine mangelnde Bedarfsdeckung durch die monatliche Pauschale klagen, die sich im Zusammenhang mit der Pauschalierung mehr Information und Beratung gewünscht hätten und die bislang keinen Ausweg zur Deckung der entstandenen Bedarfe gefunden haben. In diesem Sinne ist bei der Konzeption der Angebote und der organisatorischen Gestaltung der Arbeitsgemeinschaften bzw. Optionskommunen auf ein familienfreundliche Ausrichtung zu beachten. Auf diese Problematik bezieht sich der Vorstoß des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge für eine familienfreundliche Ausrichtung der Job Center. Die am 6.10.2004 verabschiedete Stellungnahme fordert eine besondere Beachtung familienbezogener Perspektiven bei der Organisation der Job Center (z.B. familienfreundliche Öffnungszeiten) sowie der Entwicklung von Dienstleistungen und Arbeitsplatzangeboten (z.B. individuelle, familienorientierte Förderkonzepte) (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2004).

In Modellversuche nicht einbezogene Personengruppen

Informationen über die Effekte einer pauschalierten Leistungsgewährung wurden durch Befragungen von Sozialhilfebeziehenden gewonnen, welche an den Modellstandorten in die Pauschalierung einbezogen waren. Bislang konnte nicht näher untersucht werden, welche Auswirkungen die Gewährung pauschalierter Leistungen auf Personenkreise hat, welche von den Modellvorhaben per Konzept – in der Größenordnung von mindestens 5%, vereinzelt bis zu 30% der Sozialhilfebeziehenden an den Modellstandorten – ausgeschlossen wurden.

Dazu zählen in der Regel Personen, bei denen aufgrund wiederholten oder dauerhaft unwirtschaftlichen Handelns eine zweckgemäße Verwendung der Pauschalen nicht zu erwarten war bzw. deren Lebensumstände den Umgang mit einer pauschalen Leistung sehr schwierig gestalteten. Eine Typologisierung der ausgeschlossenen Personenkreise wurde an den Modellstandorten ansatzweise vorgenommen. So zählten hierzu u.a. Wohnungslo-

se, Bewohnerinnen und Bewohner in betreuten Wohnangeboten, Suchtkranke, überschuldete Haushalte und Personen mit gesetzlich Betreuenden. Anzunehmen ist, dass sich in diesem Kreis Personen befinden, denen im Rahmen des § 72 BSHG zusätzliche Hilfen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten gewährt wurden. Bislang ist nicht untersucht, welche Probleme mit einer pauschalierten Auszahlung für diese Personenkreise verbunden sind bzw. welche flankierenden Regelungen und Hilfen anzubieten sind. Darüber hinaus ist nicht geklärt, wie viele dieser Personen als erwerbsfähig eingestuft worden sind und damit SGB II-Leistungen erhalten. Entscheidendes Kriterium ist, in wie weit ihnen zugetraut wird, unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarkts in den nächsten sechs Monaten mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein (§ 8 Abs. 1 SGB II). Wird dies negativ beschieden, erhalten sie Sozialhilfe oder Grundsicherungsleistungen bei dauerhafter Erwerbsminderung und im Alter (SGB XII).

Bei einer Aufnahme dieser bislang nicht in die Pauschalierung einbezogenen Personen in das SGB II kann es im Umgang mit erweiterten pauschalierten Regelleistungen zu Problemen kommen, die sich bei mangelnder Kompetenz im Wirtschaften in Bedarfsunterdeckung oder Überschuldung äußern können. Verschärft wird diese Problematik durch die geforderten Mitwirkungspflichten des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen gemäß des Grundsatzes des Forderns (§ 2 SGB II). Die aktive Mitwirkung erfordert u.a. den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung (§ 15 SGB II), die Aufnahme oder Fortführung einer zumutbaren Berufstätigkeit oder Eingliederungsmaßnahme bzw. Ausführung von gemeinnützigen Arbeitsgelegenheiten (§ 16 Abs. 1 bis 3 SGB II). Sollte es zu Versäumnissen in den Bemühungen um eine Eingliederung in Arbeit auf Seiten der Hilfebedürftigen kommen – was bei den beschriebenen Personenkreisen der Erfahrung nach gehäuft auftreten kann –, sind Leistungskürzungen bis zum Wegfall der Leistungen vorgesehen (§§ 31, 32 SGB II), welche ggf. durch Sachleistungen aufgefangen werden können. Bei einer Aufnahme dieser Personen in das SGB II sind die aufgezeigten Problemstellungen durch die persönlichen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner bzw. Fallmanagerinnen und Fallmanager zu identifizieren und örtlich durch eine ausreichende Bereitstellung an „sozialen“ Eingliederungsmaßnahmen gemäß § 16 Abs. 2 SGB II abzufedern. Es könnte auch überlegt werden, in wie weit auf Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67, 68, 69 SGB XII zurückgegriffen werden kann.

B) Erfahrungen aus den Modellvorhaben und ihrer Evaluation

4 Programmlogik des Modellprojekts

Das Modellprojekt „Pauschalierung von Sozialhilfe“ in NRW, welches im Jahre 2000 durch das Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport NRW (seit 2005 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales) beauftragt wurde, zielte vorrangig auf eine effizientere Organisation der materiellen Leistungsgewährung. Die bis dahin gültige Systematik in der Hilfe zum Lebensunterhalt, welche laufende Leistungen in Form von festen monatlichen Regelsätzen und einmalige Leistungen für nicht regelmäßige Bedarfe beinhaltete, wurde aufgrund der steigenden Anzahl der Fälle für die Zielstellung des Bundessozialhilfegesetzes nicht mehr als förderlich betrachtet.¹⁹

Zentrales Anliegen der Sozialhilfe nach dem BSHG war eine Überwindung der Notsituation durch die Bereitstellung von persönlicher Hilfe, Geldleistung und Sachleistung (§ 8 Abs. 2 BSHG). Es zeichnete sich ab, dass aufgrund der zahlenmäßigen Überlastung und der Komplexität des Leistungsrechts die personellen Ressourcen in den Sozialämtern überwiegend durch die Abwicklung der materiellen Hilfe gebunden wurden. Bislang wurde in jedem Einzelfall – gemäß dem Individualisierungsgrundsatz²⁰ - der Bedarf hinsichtlich verschiedener Sozialleistungen individuell bearbeitet, geprüft und bewilligt. Diese einzelfallorientierte Vorgehensweise bei einer Vielzahl von Leistungsarten für einen wachsenden Personenkreis verursachte in der Sozialhilfepraxis einen hohen Verwaltungsaufwand, so dass der Eindruck entstand es würde vielmehr Armut verwaltet als Hilfe zur Selbsthilfe praktiziert. Ausgehend von der Einsicht in die Grenzen des Systems hat der Gesetzgeber mit dem siebten Gesetz zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes vom 25. Juni 1999 (BGBl. I S.1442) eine Experimentierklausel in das BSHG eingefügt. Dadurch erhielten die Landesregierungen die Möglichkeit, die Träger der Sozialhilfe durch Rechtsverordnung zu ermächtigen, pauschalierte Leistungen zu erproben, die nicht bereits im Gesetz festgesetzt sind oder aufgrund des Gesetzes festzusetzen waren. Die Pauschalierungsverordnung (PauschV) trat am 22.2.2000 in Kraft.²¹ Mit der Einführung der Pauschalierungsverordnung war das Ziel verbunden, innovative und lokal angepasste Konzepte zur Pauschalierung von Sozialhilfeleistungen zu entwickeln und in der Praxis zu erproben. Durch eine Ausweitung der Pauschalierung auf weitere Leistungstatbestände – neben den bereits pauschal gewährten Regelleistungen – sollte eine Einsparung an Personalressourcen in den Ämtern erzielt werden. Diese gewonnenen Kapazitäten sollten für eine Intensivierung der Beratungsleistungen genutzt werden, um den gesetzlich als vorrangig bestimmten Dienstleistungen in der Praxis der Sozialhilfe neues Gewicht zu verleihen. Gleichzeitig wurde konstatiert, dass durch die einzelfallorientierte Prüfung und Gewährung von Leis-

¹⁹ Vgl. § 1 Abs. 2 BSHG „Aufgabe der Sozialhilfe ist es, dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde der Menschen entspricht. Die Hilfe soll ihn soweit wie möglich befähigen, unabhängig von ihr zu leben: hierbei muss er nach seinen Kräften mitwirken.“

²⁰ Grundlage der Hilfegewährung war im BSHG der Individualisierungsgrundsatz, wonach sich die Hilfe nach den Besonderheiten des Einzelfalls zu richten hatte (§ 3 BSHG).

²¹ Vgl. PauschV im Anhangband des Abschlussberichts in Univation 2005.

tungen, die häufig wiederkehren, eine Bindung der Sozialhilfebeziehenden an die Verwaltungsroutinen des Amts entstand, welche dem Gedanken der Förderung der Eigenverantwortung entgegenlief. Somit verband sich mit einer zunehmenden Pauschalierung der Leistungen auch das Ziel, die Entscheidungsfreiräume der Hilfeberechtigten – und damit ihr Selbsthilfepotenzial – zu vergrößern.

5 Die lokalen Modellvorhaben

Insgesamt haben sich neun Sozialhilfeträger am Modellprojekt „Pauschalierung von Sozialhilfe“ in NRW beteiligt. Dazu gehörten die kreisfreien Städte Münster und Düsseldorf sowie die Kreise Neuss, Borken, Steinfurt, Coesfeld, Recklinghausen, Minden-Lübbecke und der Hochsauerlandkreis. Damit waren sowohl städtische Ballungsräume als auch ländlich geprägte Räume mit gewerblicher bzw. landwirtschaftlicher Wirtschaftsstruktur vertreten. Die Modellstandorte sind zu unterschiedlichen Zeitpunkten in das Modellprojekt eingestiegen. Als einer der ersten Interessierten startete Münster bereits Mitte 2000 die Konzeptentwicklung, die Mehrheit folgte dann in der Zeit Anfang bis Mitte 2001, während die letzte Erprobung Anfang 2003 begann. Die Erprobungszeiträume bewegten sich damit zwischen viereinhalb und zwei Jahren. Der sukzessive Einstieg ermöglichte gegenseitiges Lernen unter den Sozialhilfeträgern bezüglich der Anlage der Pauschalierungskonzepte und ihrer Umsetzung in die Praxis.²²

Die Sozialhilfeträger führten die Vorhaben in unterschiedlichem Umfang in ihrer Gebietskörperschaft durch: Bis auf einen Standort, welcher die Pauschalierung direkt zu Beginn flächendeckend in allen kreisangehörigen Städten und Gemeinden erprobte, begrenzte die Mehrzahl der Kreise den Modellversuch auf ausgewählte kreisangehörige Kommunen. Teilweise – wie an zwei Standorten geschehen – kamen im Verlauf der Modellphase weitere Kommunen hinzu. Bei den teilnehmenden kreisfreien Städten wurde der Modellversuch von vornherein auf einen Teil der Hilfebedürftigen eingeschränkt. In Münster waren ca. 10% aller Fälle einbezogen, festgelegt über die Zugehörigkeit zu vier Sachgebieten einer Fachstelle der Abteilung „Wirtschaftliche Hilfen außerhalb von Einrichtungen“. Düsseldorf schränkte das Potential auf 15% der Fälle ein, definiert über bestimmte Buchstaben­gruppen, verteilt auf das gesamte Stadtgebiet.

In den insgesamt 60 Modellkommunen der teilnehmenden Sozialhilfeträger erhielten über 80.000 Personen Hilfe zum Lebensunterhalt. Die Pauschalierungsquote bewegte sich zwischen 60% und 70% (Univation 2003). An einzelnen Standorten nahmen nahezu alle Hilfebedürftigen an der Pauschalierung teil, während die kreisfreien Städte nur einen Teil der Sozialhilfebeziehenden einbezogen. Die Pauschalierungsquote blieb über die Gesamtdauer der Erprobung relativ stabil. Einige Konzepte sahen einen eher verpflichtenden Einbezug der Hilfebedürftigen in die Pauschalierung vor; die später eingestiegenen Träger favorisierten stärker eine freiwillige Teilnahme durch die Sozialhilfebeziehenden.

Grundlage für die örtlichen Erprobungen waren die von den Sozialhilfeträgern erstellten Pauschalierungskonzepte, welche Festlegungen bezüglich Dauer, Zielsetzung, Inhalt,

²² Eine ausführliche Darstellung und Bewertung der Pauschalierungskonzepte findet sich in Univation (2002b).

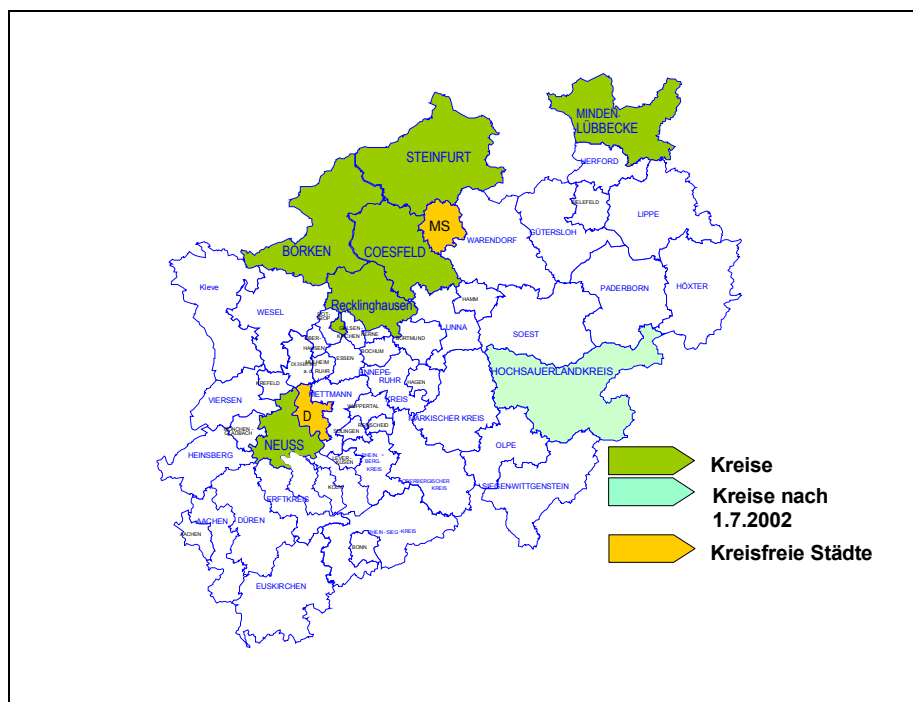
Zielgruppe der Erprobung sowie Regelungen zur Pauschalhöhe enthielten. Die vor Ort entwickelten Pauschalierungskonzepte variierten untereinander; vorrangig wurde jedoch die pauschalierte Auszahlung der einmaligen Beihilfen nach § 21 Abs. 1 a BSHG erprobt:

- Bekleidungsbeihilfe: Instandsetzung von Bekleidung, Wäsche und Schuhen in nicht kleinem Umfang und deren Beschaffung (§ 21 Abs. 1 a Nr. 1 BSHG)
- Beschaffung von besonderen Lernmitteln für Schüler (§ 21 Abs. 1 a Nr. 3 BSHG)
- Hausratsbeihilfe: Instandsetzung von Hausrat in nicht kleinem Umfang (§ 21 Abs. 1 a Nr. 4 BSHG)
- Instandhaltung der Wohnung (§ 21 Abs. 1 a Nr. 5 BSHG)
- Beschaffung von Gebrauchsgütern von längerer Gebrauchsdauer und von höherem Anschaffungswert (§ 21 Abs. 1 a Nr. 6 BSHG)

In allen vorliegenden Pauschalierungskonzepten werden Monatspauschalen in Bezug auf diese fünf Gruppen einmaliger Leistungen gewährt. Es sind überwiegend die Bestandteile dieser Gruppen in die Monatspauschalen der neun Träger der Sozialhilfe einbezogen worden, welche regelmäßig, in einem kalkulierbaren finanziellen Umfang entstehen wie z.B. Beschaffung von Bekleidung und Schulmaterial. Größere Unterschiede gibt es hingegen bezüglich der Bedarfssituationen aus besonderen Anlässen, die bei vielen Hilfeberechtigten gar nicht auftreten wie z.B. Bekleidung für Hochzeit oder Einzugsrenovierung oder die wegen Fremdveranlassung durch die Hilfeberechtigten wenig kalkulierbar sind wie z.B. Klassenfahrten

Zwei Sozialhilfeträger haben zudem die Pauschalierung der Heizkosten in die Erprobung aufgenommen. Trotz insgesamt großem Interesse hat nur die Stadt Münster eine Unterkunftskostenpauschale – allerdings ohne deckelnde Wirkung in Form eines Anreizsystems – eingeführt.

Abbildung 2: Zeitliche Übersicht über die am Modellversuch beteiligten Sozialhilfeträger



6 Ergebnisse der Evaluation

Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse geordnet nach den Hauptfragestellungen der Evaluation dargestellt.

6.1 Administrative Umsetzung der Pauschalierung

In die Pauschalierungskonzepte einbezogene einmalige Leistungen

Ein Überblick über die in der Pauschalierung enthaltenen Bedarfstatbestände zeigt, dass im Rahmen der Modellphase überwiegend eine „Beihilfenpauschale“ (§ 21 BSHG) erprobt wurde. Mehrheitlich werden standardisierbare, regelmäßig auftretende Bedarfe wie Beschaffung von Bekleidung pauschaliert. Einige Modellstandorte beziehen auch anlassbezogene Bedarfe wie Weihnachtsbeihilfe ein. Die Pauschalierung der Heizkosten wurde an zwei Standorten erprobt. An einer Pauschalierung der Unterkunftskosten besteht Interesse seitens einiger Träger, da eine beträchtliche Reduktion an Verwaltungsarbeiten erwartet wird. Ihre Umsetzung erweist sich jedoch als sensibel, da der Bedarfsdeckung in diesem existenziell wichtigen Lebensbereich eine gesteigerte Bedeutung zukommt. Zudem führen die strukturellen Bedingungen auf dem Wohnungsmarkt in NRW dazu, dass im Verlauf der Modellphase keine Pauschalierung der Unterkunftskosten - mit der Ausnahme einer Anreizpauschale ohne deckelnde Wirkung in Münster - erprobt wurde.

Berechnung und Höhe der Pauschalen

Die beteiligten Träger der Sozialhilfe wenden bei der Berechnung der Pauschalen verschiedene Verfahren und Methoden an. Dabei lassen sich folgende Strategien als Grundlage für die Kalkulation der Beihilfenpauschale unterscheiden: eigene Untersuchungen und Auswertungen von Sozialhilfe-Leistungsdaten, Landesstatistiken, Erfahrungswerte und Schätzungen, bisherige Pauschalen (z. B. Bekleidungspauschale), bisherige Höhe der jeweiligen einmaligen Beihilfen, Verwaltungsgerichtsurteile und prozentuale Abschläge begründet durch das Lohnabstandsgebot. Die Mehrzahl der teilnehmenden Träger der Sozialhilfe kombiniert die dargestellten Herangehensweisen bei der Ermittlung der Teilpauschalen. Die Pauschalenhöhen bewegen sich im Jahr 2003 für den Haushaltsvorstand zwischen ca. 37 € und 47 €. In der Regelsatzgruppe „Kinder bis sechs Jahre“ reichen sie von ca. 18 € bis 29 €, bei Alleinerziehenden erhalten Kinder in diesem Alter zwischen ca. 20 € und 29 €. Kindern zwischen 7 und 13 Jahren wird eine Pauschale von ca. 24 bis 35 € gewährt, Kindern zwischen 14 und 17 Jahren ein Betrag von ca. 30 € bis 42 € und sonstigen Haushaltsangehörigen eine Pauschale in der Höhe von ca. 26 € bis 37 € (vgl. Abbildung 3 und Kommentierung im Anhangband des Abschlussberichts in Univation 2005). Die großen Spannbreiten in den Beträgen ergeben sich u. a. aus den in unterschiedlichem Umfang einbezogenen Leistungstatbeständen. Die Pauschalen werden bei allen Sozialhilfeträgern monatlich zusammen mit dem Regelsatz ausgezahlt.

Abbildung 3: Pauschalhöhen für einmalige Leistungen an den Modellstandorten im Jahr 2003

Regelsatzgruppe	Euro-Betrag							
	MS	MI	BOR	ST	RE	NE	COE	HSK
Haushaltsvorstand	43,29	47,36	37,38	41,44	41,44	41,33	43,87	37,00
Kind 0 bis 6 Jahre	29,23	23,68	25,78	20,72	20,72	24,35	22,45	18,50
Kind 0 bis 6 Jahre- Alleinerziehung	29,23	26,08	25,78	22,82	22,82	24,35	22,45	20,38
Kind 7 bis 13 Jahre	35,47	30,72	29,01	26,88	26,88	30,14	28,40	24,00
Kind 14 bis 17 Jahre	35,47	42,56	32,85	37,24	37,24	30,31	31,10	33,25
Weitere Person ab 18 Jahren	31,69	37,92	26,40	33,18	33,18	26,05	30,05	29,63

Legende: MS (Münster), MI (Minden-Lübbecke), BOR (Borken), RE (Recklinghausen), NE (Neuss), COE (Coesfeld), HSK (Hochsauerlandkreis)

Einbezogene Personenkreise

Nach § 2 Abs. 1 PauschV können grundsätzlich alle Hilfeberechtigten in die Erprobung einbezogen werden. Die Träger der Sozialhilfe legen für die Durchführung der Erprobung den Personenkreis unter Berücksichtigung der Ziele des § 1 Abs. 2 PauschV und dem Gesichtspunkt der Eignung fest. In allen Pauschalierungsmodellen ist demnach für Personenkreise, die - nicht nur vorübergehend - Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG haben und außerhalb von Einrichtungen leben, eine Teilnahme an der Pauschalierung möglich. Dabei werden in allen Fällen Kriterien definiert, wonach bestimmte Personen aus der Pauschalierung ausgeschlossen werden:

- Personen mit nachweisbar befristetem Bedarf (Hilfegewährung nach § 15 b BSHG, Hilfegewährung als Vorleistung, bis vorrangige Ansprüche realisiert sind).
- Personen, bei denen aufgrund wiederholten oder dauerhaft unwirtschaftlichen Handelns eine zweckgemäße Verwendung der Pauschalen nicht zu erwarten ist.

An dieser Stelle wird deutlich, dass ein bestimmter Prozentsatz an Hilfeberechtigten bislang aus der Pauschalierung ausgeschlossen ist. Im Zusammenhang mit der bundesweiten Einführung (SGB II, XII) nach der Erprobungsphase ist festzustellen, dass - wie die bisherige Praxis gezeigt hat - die Ausnahmekriterien zu einem Ausschluss von mindestens ca. 5%, vereinzelt deutlich höher als 20% der Hilfeberechtigten, aus der Pauschalierung führen können. Dies verdeutlicht den Bedarf an flankierenden Hilfen wie z.B. Budgetberatung (vgl. Kap. 3.2) für Personenkreise, von denen erwartet wird, dass sie Schwierigkeiten im Umgang mit pauschalierten Leistungen haben werden.

6.2 Veränderung der Verwaltungsverfahren

Strukturelle Ausgangslage der Modellstandorte

Die Fragestellung wird durch die 2001 durchgeführte Erhebung der Profile der Ämter beantwortet. Die Befragung konzentrierte sich auf die strukturellen Ausgangsbedingungen bei der Raumausstattung, der personellen und informationstechnologischen Ausstattung sowie der Ablauforganisation (Univation 2001b). Es zeigt sich, dass der Standard-Arbeitsplatz für die Sachbearbeitenden noch nicht ausreichend für eine Beratungssituation eingerichtet ist. Die räumlichen Bedingungen sind vorrangig funktional für die sächliche Verwaltung und Zahlbarmachung der Hilfe. In den meisten Fällen – vor allem in großen Ämtern – teilen sich mehrere Sachbearbeitende ein Büro. Zusätzliche Raumkapazitäten für Klientengespräche mit Vertrauensschutz fehlen in vielen Ämtern – vor allem in den kleinen Ämtern.

Bei der personellen Ausstattung ist die Anzahl der Sachbearbeitenden pro Amt zu betrachten. Über die Hälfte der befragten Ämter haben drei oder weniger Sachbearbeitungsstellen (52,5%). 25% der Modellstandorte besetzen 4 bis 8 Sachbearbeiterstellen. Als große Ämter gelten 22,5% mit einer Anzahl von 12 bis 134 Stellen. In der Mehrzahl haben sich kleinere Ämter an dem Modellversuch beteiligt. Bei einer geringen Anzahl von Sachbearbeitenden sind Vertretungen im Falle eines Urlaubs, Krankheit oder Fortbildung schwieriger zu organisieren. Auch die zögerliche Einführung der Terminvergabe in kleineren Ämtern steht wohl mit diesen unterschiedlichen Rahmenbedingungen in Verbindung.

Bei der informationstechnologischen Ausstattung bestehen gute Voraussetzungen. Die elektronische Kommunikation ist schon für einen großen Teil der Sachbearbeitenden im Modellversuch erschlossen. Ungefähr zwei Drittel können für die Suche nach relevanten Informationen im Internet recherchieren. Etwas mehr als die Hälfte kann dies vom eigenen Arbeitsplatz erledigen. Die Möglichkeit, E-mail für schnelle Kommunikation zu nutzen, ist ebenfalls zu einem hohen Prozentsatz gegeben. Hier sind vor allem die kleinen Ämter bereits besser ausgestattet.

Bezüglich der Ablauforganisation wurden vor allem kundenorientierte Verfahrenselemente wie die Terminvergabe untersucht. Diese nimmt in den Sozialverwaltungen zu. Hier sind es eher die großen Ämter, die ausdifferenzierte Kundenpfade einrichten (z.B. Fachkräfte für die Eingangsberatung, Teamstrukturen, Terminvergabe).

Die Abfrage der sozialen Netze vor Ort zeigt, dass grundsätzlich eine Infrastruktur zur weiteren Unterstützung von Sozialhilfeberechtigten besteht. In den kleineren Delegationsgemeinden gibt es in der Regel weniger (spezialisierte) Angebote als in größeren Kommunen. Überweisungen von kleinen Ämtern sind oft nur zu weiter entfernten Stellen möglich. Die Erreichbarkeit verbessert sich mit der Größenklasse. Regelmäßig überwiesen wird etwa zu drei Vierteln an freie Träger der Wohlfahrtspflege, da hier weiterführende Anlaufstellen (z.B. Möbellager, Kleiderkammer, Schuldenberatung) vorgehalten werden.

Es bestehen in zentralen Bereichen der Aufbau- und Ablauforganisation ausreichende Ausgangsbedingungen für eine Optimierung der persönlichen Hilfe. Im Zusammenhang mit der Einführung des SGB II und SGB XII erfolgen in den Verwaltungen erhebliche strukturelle Veränderungen, die sich auf alle hier untersuchten Aspekte beziehen. So werden beispielsweise zur Betreuung derjenigen, die Leistungen nach dem SGB II beziehen, zu-

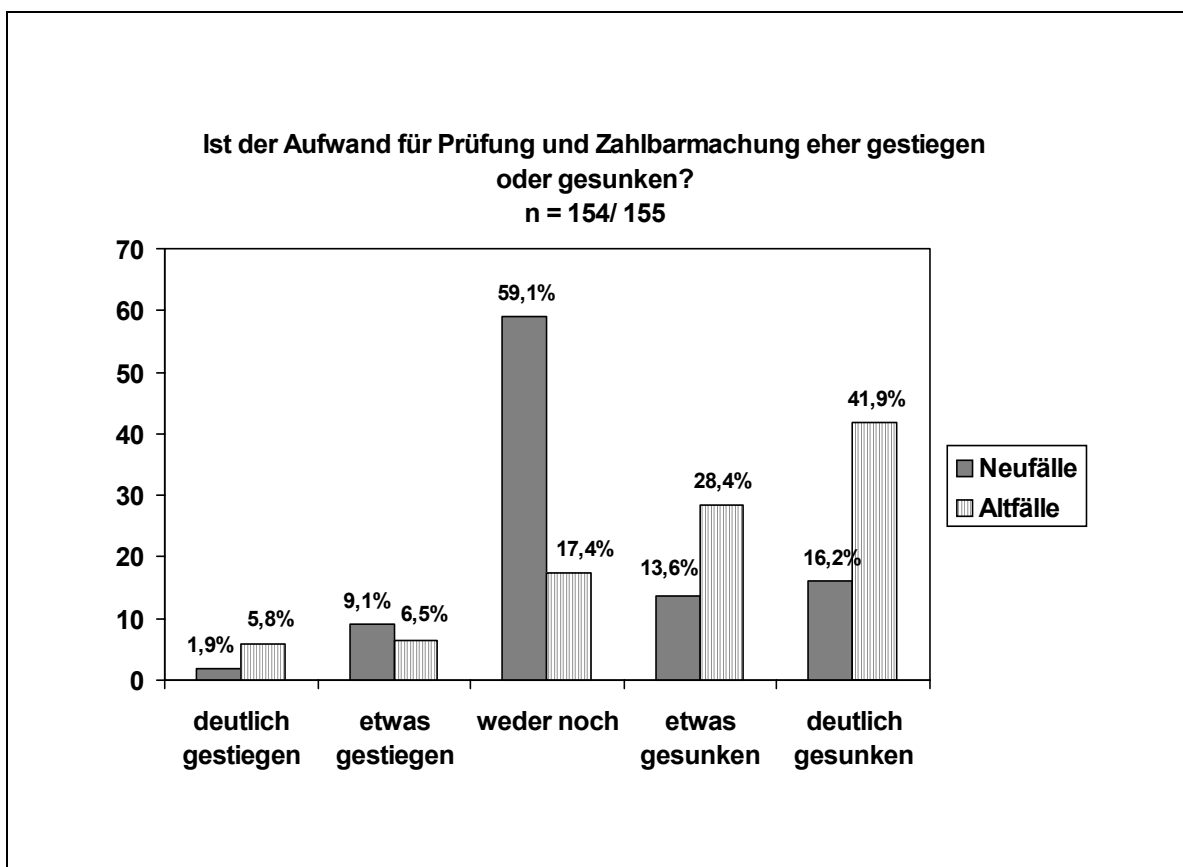
sätzliche Geschäftsstellen eingerichtet, die an die Job Center der Arbeitsverwaltung angebunden sind. Damit gehen gravierende personelle, finanzielle und räumliche Änderungen einher, die den Prozess der Hilfestellung neu definieren.

Vereinfachung des Verfahrens der Hilfeleistung

Mit der Einführung einer zunehmenden pauschalierten Auszahlung von monatlichen Leistungen ist das Ziel verbunden, die erforderlichen Kapazitäten für die Zahlbarmachung zu reduzieren. Die Zusammenführung der Ergebnisse aus den Erhebungen zur Kostenwirksamkeit, zu den zusätzlich beantragten Leistungen und aus der Sachbearbeitendenbefragung lässt den Schluss zu, dass eine Vereinfachung im Bereich der passiven Hilfestellung erreicht worden ist und so die Ausgangsbedingungen für eine intensivere persönliche Hilfe verbessert worden sind.

Über 70% der befragten Sachbearbeitenden geben an, dass der Fallaufwand vor allem bei den laufenden Fällen gesunken ist. Bei den Neufällen sind es ca. 30%, die ein geringeres Verwaltungsaufkommen feststellen. Ungefähr 46% der Sachbearbeitenden geben an, dass sie nun mehr Zeit für Beratung haben (vgl. Abbildung 4). Es zeigt sich, dass schon kurz nach Einführung der Pauschalierung eine spürbare Entlastung für die Sachbearbeitenden eintritt. Im Zeitverlauf nimmt diese eher noch zu, da am Anfang zusätzliche Aufgaben wie Umstellung der EDV, Neukonzeption der Beratungs- und Informationstätigkeiten etc. anfallen.

Abbildung 4: Aufwand für die Fallbearbeitung nach Einschätzung der Sachbearbeitenden



Auch die Auswertungen der Sozialhilfeschäftsdaten durch prosozial GmbH bestätigen diese Entwicklung. So wurde die Anzahl von Buchungen für einmalige Leistungen in einer Experimentalgruppe (PASO-Gruppe) und einer Vergleichsgruppe (konventionelle Hilfestellung) gegenübergestellt. Demnach kommen auf eine Buchung in der PASO-Gruppe 7 bzw. 10 Buchungen in der Gruppe, welche mit dem herkömmlichen Verfahren ausahlt (vgl. Kap. 6.5).²³

Eine dritte Perspektive auf den Verwaltungsaufwand eröffnet die Betrachtung der zusätzlich zur Pauschale beantragten einmaligen Leistungen. Die Auswertung des durch die Sachbearbeitenden ausgefüllten Begleitbogens ergibt folgendes: Über einen 1,5 jährigen Beobachtungszeitraum bleibt die Quote stabil bei ca. 3,4% der Hilfeberechtigten, die eine zusätzliche einmalige Beihilfe anfordern. Es kann keine zunehmende Beantragung von Leistungen – auch nach einem längeren Erprobungszeitraum - festgestellt werden.

Die Projektleitenden verorten Zeitersparnis in verschiedenen Verwaltungsbereichen: laufende Sozialhilfestellung, Fachdienste wie Widerspruchstellen, Ermittlungsdienste und Verwaltungsgerichte.

Beurteilung der Pauschalierung durch die Verwaltung

Die überwiegende Mehrheit der Sachbearbeitenden beurteilt ihre Arbeit als interessant. Über 90% der Sachbearbeitenden bevorzugt die pauschalierte Auszahlung von Leistungen als Zahlbarmachungsmodus (vgl. Abbildung 5). Zudem gibt knapp die Hälfte der Sachbearbeitenden an, dass sie nach Einführung der Pauschalierung vor allem bei laufenden Fällen mehr Zeit für Beratung hat (vgl. Abbildung 6). Die Verwaltungsabläufe können damit aus Sicht der Mitarbeitenden effizienter gestaltet werden. Darüber hinaus werden die mit der Pauschalierung verbundenen Ziele wie besserer Umgang mit Geld und Stärkung der Selbsthilfepotentiale zu großen Teilen von der Mitarbeiterschaft unterstützt. Die Mehrzahl der Sachbearbeitenden beurteilt die Fähigkeit der Hilfeberechtigten, mit kleineren Beträgen für Anschaffungen wie Kleidung und Schulbedarf zu haushalten, als gut. Ein Drittel der Befragten vermutet bei größeren Bedarfen Schwierigkeiten bei der Beschaffung. Nach teilweise anfänglicher Skepsis - auf der Mitarbeitendenebene – kann von einer grundsätzlichen Akzeptanz gegenüber diesem Verfahren der Leistungsgewährung gesprochen werden. Überraschend ist die ausgeprägte Zustimmung zu einer Vollpauschale. Dieses Ergebnis resultiert vermutlich ganz wesentlich aus der Entlastung von Routinetätigkeiten bzw. Minimierung von Streitfällen. Es muss nicht bedeuten, dass die Sachbearbeitenden eine Vollpauschale für sozialpolitisch wünschenswert und umsetzbar halten.

²³

Es wurden zwei Standorte (Münster und Minden-Lübbecke) mit Vergleichsgruppen-Design untersucht.

Abbildung 5: Bevorzugtes Sozialhilfemodell der Sachbearbeitenden

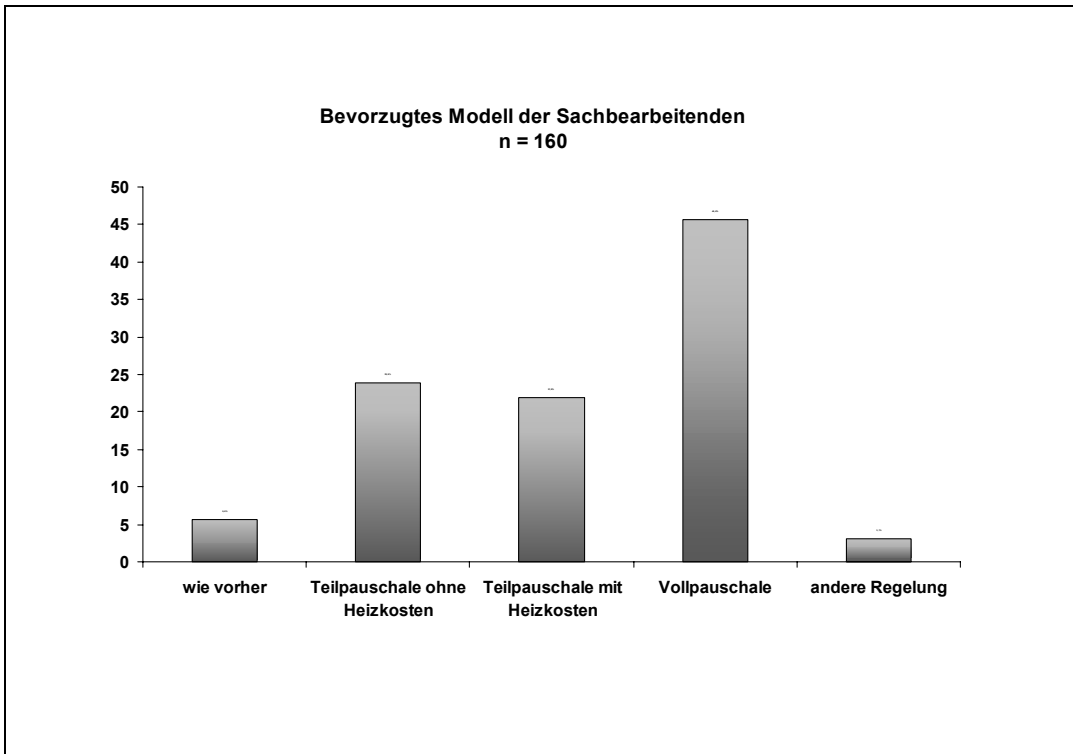
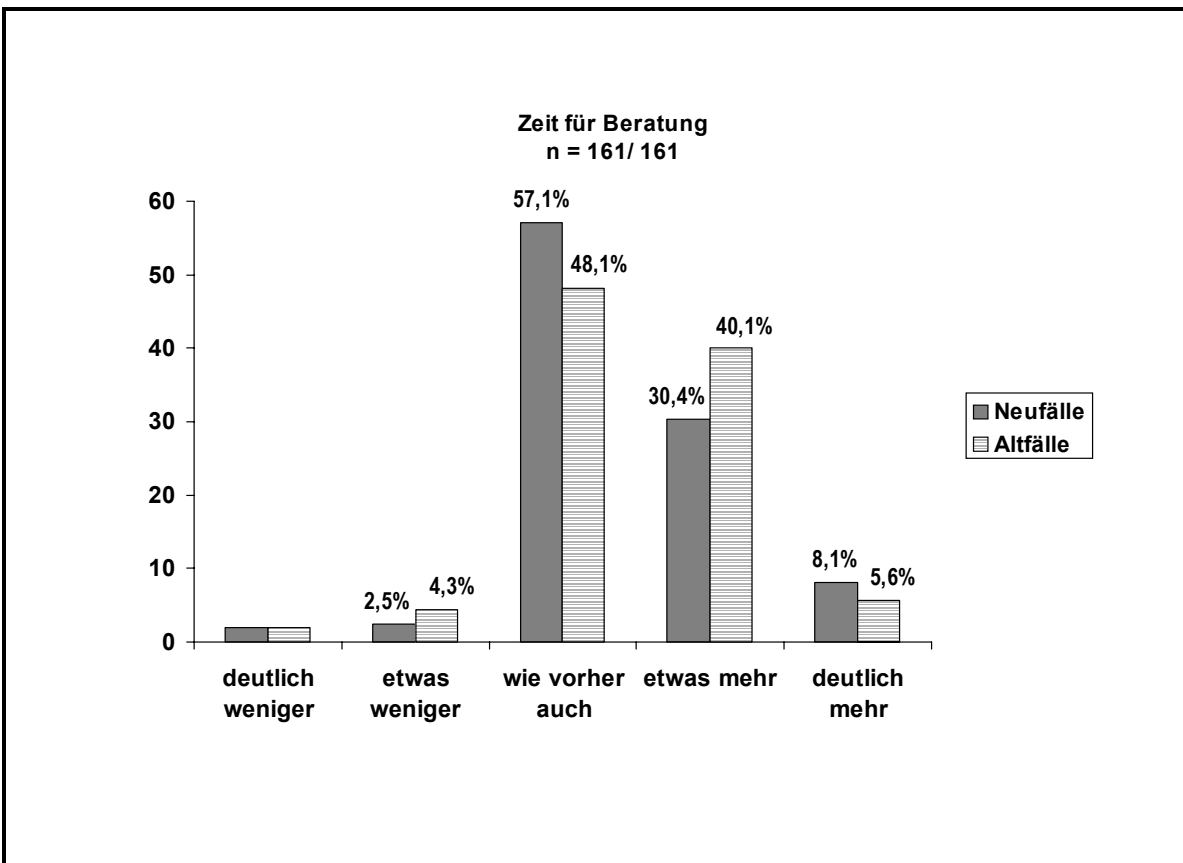


Abbildung 6: Zeit für Beratung nach Einführung der Pauschalierung



6.3 Intensivierung der persönlichen Hilfe

Nutzung der Zeitressourcen

Ein mit der Pauschalierung verbundenes Ziel war es, durch eine Vereinfachung der Verwaltung Zeitressourcen für eine Verstärkung der Dienstleistungsanteile zu gewinnen. Wie bereits dargestellt, steigert eine Teilpauschalierung der einmaligen Leistungen – auch ohne Einbezug von Unterkunft und Heizkosten - deutlich die Effizienz in der materiellen Leistungsgewährung. Dabei gibt es bezüglich des Umfangs der eingetretenen Zeiteinsparungen Unterschiede an den Modellstandorten. Diese sind u. a. auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- Anzahl der am Modellversuch teilnehmenden Hilfeberechtigten (Pauschalierungsquote)

Einige Standorte haben den Modellversuch auf einzelne Sachgebiete bzw. eine begrenzte Anzahl von Hilfeberechtigten (ca. 7% der Beziehenden) eingeschränkt. Bei den übrigen Sozialhilfeträgern bewegte sich die Pauschalierungsquote zwischen ca. 40% und 90% aller Hilfeberechtigten – auch innerhalb eines Kreises.

- Stellenzuschnitt der durchführenden Sachbearbeitenden

Kleinere Kommunen, in denen die Sachbearbeitenden auch mit der Durchführung anderer Verwaltungsaufgaben beschäftigt sind, haben durch die Pauschalierung eine geringere Entlastung. Zudem ist die Anzahl pauschalierter Fälle pro Sachbearbeiter bzw. Sachbearbeiterin und die Verteilung von Neufällen und laufenden Fällen entscheidend.²⁴

- Pauschalierungskonzept

Die Modellprojekte haben Bestandteile der einmaligen Leistungen in unterschiedlichem Umfang in das Pauschalierungskonzept aufgenommen. Die Anzahl einbezogener Leistungen bestimmt darüber, wie viele Leistungen weiterhin auf Antrag geprüft und gewährt werden müssen. Je mehr Bestandteile einbezogen sind, desto höher ist die Verwaltungseffizienz.

Rückmeldungen seitens der Projektleitenden verweisen auf eine heterogene Nutzung der Zeitgewinne.

- Information über Pauschalierung

Die Teilnahme am Modellprojekt ist für die Modellstandorte mit Einführungsaufwand verbunden. Dies umfasst einerseits verwaltungsinterne Vorbereitungen und Anpassungen wie Projektorganisation, Einbindung der Mitarbeitenden, Entwicklung eines Konzepts, EDV-Umstellung, Entwicklung von Informationsmaterialien sowie Übergangsregelungen, und andererseits die Information der Betroffenen mittels Merkblättern und

²⁴

Bei einer eher gleichmäßigen Verteilung von Neu- und Altfällen ist die Verwaltungsvereinfachung evtl. - ohne ablauforganisatorische Veränderungen – weniger sichtbar als bei einer getrennten Bearbeitung. Dies geht auf die Einschätzung der Sachbearbeitenden zurück, wonach sich der Fallaufwand vor allem bei laufenden Fällen reduziert.

Beratungsgesprächen. Dies hat vor allem zu Beginn der Pauschalierung zusätzliche Zeitanteile erfordert. Auch bei einem sukzessiven Einbezug weiterer Hilfeberechtigter müssen Personalressourcen investiert werden.

- Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen und Workshops

Begleitend zum Modellversuch ist von Univation das Fortbildungsmodul „Grundqualifikation Beratung“ entwickelt worden. Das Konzept wurde bedarfsorientiert auf Basis von Telefoninterviews und Gruppendiskussionen erarbeitet und als Pilot erprobt. An diesen Pilotfortbildungen haben ca. 50 Sachbearbeitende teilgenommen. Die Grundqualifikation ist der erste Baustein der Ausbildung im Casemanagement, welche im Rahmen des Modellprojekts „Sozialagenturen“ systematisch fortgeführt wird. Darüber hinaus haben die Mitarbeitenden an weiteren Weiterbildungsangeboten teilgenommen. Zusätzlich sind an einigen Standorten Zielklärungsworkshops mit Mitarbeitenden durchgeführt worden. Hierbei geht es um die Entwicklung von Zielen für eine Beratung von längerfristig auf Sozialhilfe angewiesenen Personen, wie z. B. längerfristig nicht erwerbsfähigen Sozialhilfebeziehenden.

- Konzeption und Umsetzung von (Ausstiegs)-Beratungsprojekten

An einigen Standorten sind Beratungsprojekte konzipiert und auch umgesetzt worden. Dazu zählen das Ausstiegsprojekt „minus vier“ der Stadt Münster²⁵, aber auch Planungen für ein gezieltes Fallmanagement für längerfristig auf Sozialhilfe angewiesene Personen. Zudem sind Materialien und Angebote zur Stärkung der Dispositionskompetenz der Hilfeberechtigten angedacht und in Zusammenarbeit mit Verbraucherberatungen umgesetzt worden.

- Umsetzung begleitender Gesetzesänderungen

Parallel zu den Modellvorhaben sind das Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG) am 1.1.2003 und das Gesundheitsmodernisierungsgesetz am 1.1.2004 in Kraft getreten. Für die Sozialhilfeträger waren mit der Einführung der Grundsicherung aufbau- und ablauforganisatorische Anstrengungen zur Umsetzung des neuen Leistungsrechts verbunden. Hierzu zählten die Schaffung der strukturellen Bedingungen für die Gewährung der Hilfe, die Information potentiell Berechtigter, die Bearbeitung von Neuanträgen und die Überführung von Sozialhilfefällen in die Grundsicherung. Die durch die Pauschalierung erzielten zusätzlichen Personalressourcen sind zeitweise in die Umsetzung der Grundsicherung investiert worden. Vor allem für die Aufnahme der Neufälle war die zusätzliche Bereitstellung von Personal notwendig.

- Abbau von Arbeitsüberlastung/ Verbesserung der Sachbearbeitung

Die hohe Anzahl zu betreuender Sozialhilfebeziehender und die Personalknappheit – bedingt durch leere öffentliche Kassen – hat vor allem in Ballungsgebieten zu hohen Fallzahlen geführt. Eingesparte Zeitressourcen sind daher teilweise in die Bewältigung

²⁵

Bei „minus vier“ handelt es sich um ein Ausstiegsprojekt, in Folge dessen sich vier Sachbearbeitenden, welche pauschalierte Fälle betreuen, freiwillig verpflichten, in einem von fünf ausgewählten Fällen im Zeitraum von einem halben Jahr die Überwindung der Bedürftigkeit zu erreichen.

des Alltagsgeschäft investiert worden. Außerdem wurden vernachlässigte Aufgabenbereiche wie die Prüfung vorrangiger Ansprüche intensiviert.

Eine Verbesserung der Hilfestellung ist durch vielfältige Maßnahmen initiiert und angestoßen worden. Für den zielgeführten Einsatz der Ressourcen zur Intensivierung der persönlichen Hilfe ist eine konzeptionelle Einbindung von organisations- und personalentwickelnden Maßnahmen zweckdienlich. Im Rahmen des Modellprojekts lag der Schwerpunkt bei der Konzepterstellung auf der Bestimmung der Zielgruppe, der Berechnung der Pauschalbeträge, der Festlegung der Höhe und der einbezogenen Leistungsbestandteile. Ein differenziertes Zielsystem gekoppelt mit einer passenden Maßnahmenplanung zur Umsetzung einer intensiveren persönlichen Hilfe war nicht zentraler Bestandteil der Pauschalierungskonzepte. Das Leitziel einer Verstärkung der Dienstleistungsanteile wurde allerdings parallel seitens des MWA durch das Modellprojekt „Sozialagenturen“ konzeptionell vorbereitet und systematisch umgesetzt. Für eine an das Modellprojekt „Pauschalierung von Sozialhilfe“ gekoppelte Intensivierung der persönlichen Hilfe hätten zusätzliche Zielsetzungen und Teilschritte für dieses Vorhaben in das Pauschalierungskonzept aufgenommen werden müssen.

Die bereits erwähnten Rahmenbedingungen (Bindung von Personalressourcen durch Grundsicherungsgesetz, Heizkostenzuschuss ...) verhinderten zudem die Ausweitung persönlicher Hilfen, was mit dem Ansteigen der absoluten Fallzahlen gegen Ende der Modellversuche nochmals erschwert wurde. Nur dann, wenn sich Leitungen und Verantwortliche in den Behörden nachhaltig für das Thema engagieren, kann ein Paradigmenwechsel zur persönlichen Hilfe erwartet werden.

Erwartungen der Hilfebeziehenden an die Beratung

Die Hilfeberechtigten wurden zu zwei Zeitpunkten im Projektverlauf befragt. Bereits zu Beginn der Modellvorhaben (2001/2002) hat Univation eine mündliche Befragung von 109 Hilfeberechtigten an 14 verschiedenen Standorten bei sechs Trägern der Sozialhilfe durchgeführt (Univation 2002a). Dabei stehen Fragen zu Umgang, Erfahrung und Zufriedenheit der Hilfeberechtigten mit der Pauschalierung im Vordergrund. Die zweite Befragung von Hilfeberechtigten wurde von Mummert Consulting bundesweit in Form einer standardisierten schriftlichen Gruppenbefragung konzipiert. In NRW wurden 344 Hilfeberechtigte an sechs Standorten befragt: Recklinghausen (144), Münster (23), Coesfeld (23), Steinfurt (71), Borken (48), Minden – Lübbecke (35) (Univation 2003b).

In der ersten Hilfeberechtigten-Befragung wurde im Hinblick auf eine angezielte Intensivierung der persönlichen Hilfe durch die Träger der Sozialhilfe thematisiert, welche Einstellungen die Hilfeberechtigten gegenüber dem Sozialamt haben, welche Erfahrungen sie in Gesprächen gemacht haben und wie ihre Wünsche und Anregungen für die Verbesserung der Sozialhilfepraxis aussehen. Die meisten Hilfeberechtigten betrachten das Sozialamt in leistungsrechtlichen Fragen als kompetent. Weiterführende Beratungsleistungen werden dort nur in geringem Umfang nachgefragt. Vorrangig werden Beratungen über angrenzende Leistungsbereiche wie z. B. Wohngeld, GEZ-Gebühren etc. als hilfreich angesprochen. Eine Unterstützung in psychosozialen Problemlagen (z. B. bei Erziehungsschwierigkeiten, Krankheit) wird hier selten erwartet bzw. gewünscht und eher bei freien Trägern bzw. anderen externen Anbietern gesucht.

Beachtenswert ist, dass nur ein kleiner Teil der Befragten das Sozialamt als Ansprechpartner in beruflichen Fragen angibt. Zu vermuten ist, dass Erwerbsfähige hier in erster

Linie das Arbeitsamt mit dessen umfassenderen Vermittlungs- und Fördermöglichkeiten als kompetente Anlaufstelle sehen. Viele Befragte äußern sich ablehnend gegenüber erweiterten Beratungsleistungen des Sozialamts. Trotz einer skeptischen Haltung gegenüber dem Sozialamt betonen dabei viele Hilfeberechtigte, dass sie es begrüßen, wenn sie mit den Sachbearbeitenden auch persönliche Belange besprechen können. Einige Befragte thematisieren Unsicherheiten und Befürchtungen vor allem im Zusammenhang mit dem Erstgespräch. Da das Erstgespräch oft die spätere Einstellung prägt, kann seine gute Vorbereitung helfen, eine kooperative Arbeitsbeziehung zum (Sozial)Amt aufzubauen.

Im Rahmen der zweiten Hilfeberechtigten-Befragung erklärt ein Fünftel der Befragten, dass sich die Beratung nach ca. zwei Jahren Laufzeit verbessert hat. Dabei sind es vor allem ältere Hilfeberechtigte, die eine Optimierung festgestellt haben. Die organisatorischen Rahmenbedingungen für Beratung und die Beziehung zum Sachbearbeitenden haben sich bei der großen Mehrheit der Hilfeberechtigten nicht verschlechtert, aber auch nicht verbessert.

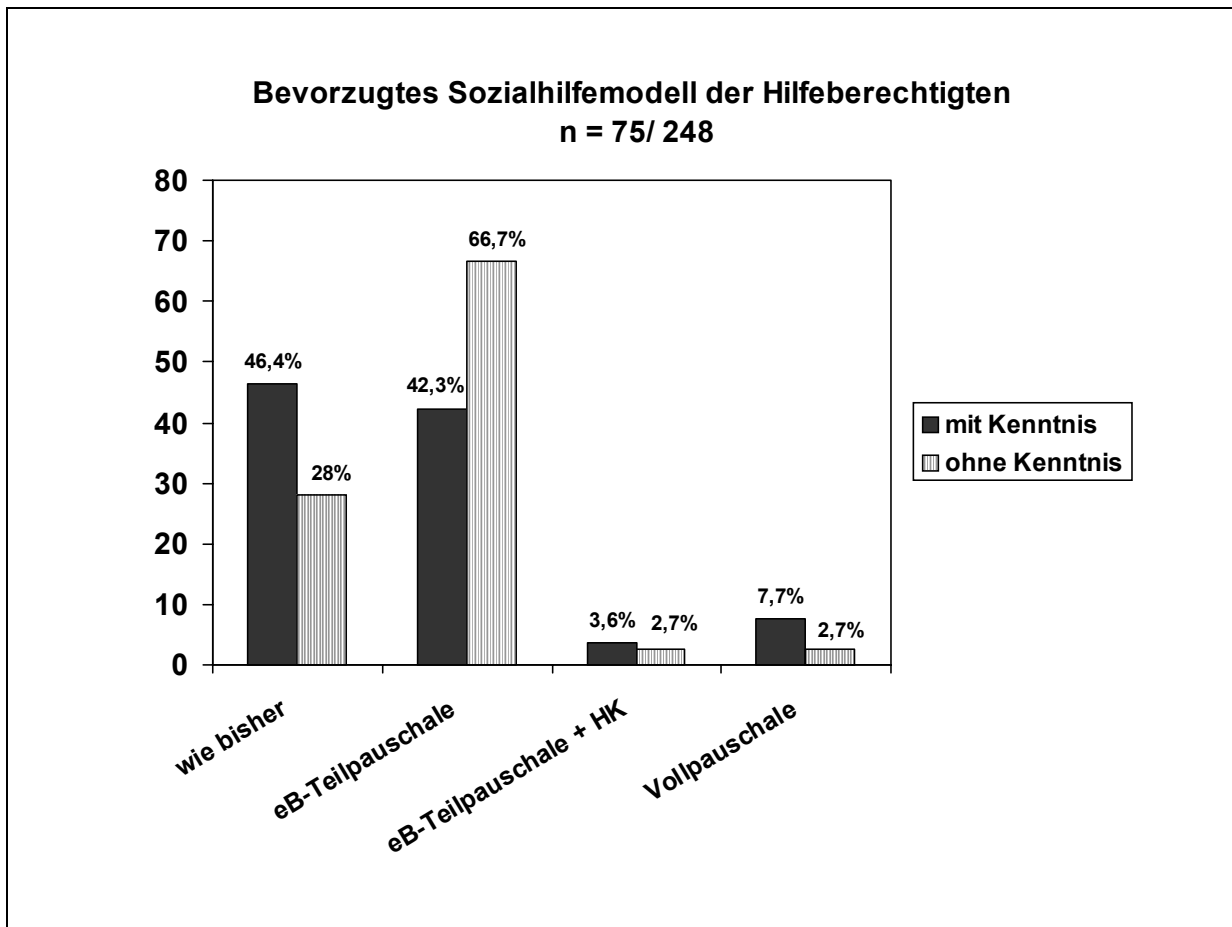
6.4 Sozialpolitische Zielerreichung

Umgang, Erfahrungen und Zufriedenheit der Hilfebeziehenden

Die Informationen über Sinn und Zweck der Pauschale sind bei den meisten Hilfeberechtigten angekommen. Die meisten Hilfeberechtigten wissen, was die Pauschale ist und dass sie Geld zurücklegen sollen. Bezüglich der in der Pauschale enthaltenen Leistungen und ihrer Höhe sind Wissensmängel verbreitet. Insgesamt weisen die Ergebnisse auf eine mehrheitliche Akzeptanz der erweiterten Pauschalierung durch die Hilfeberechtigten nach einer längeren Laufzeit der Erprobung hin. Dabei sind die Personen, die erst seit Beginn der Modellvorhaben Sozialhilfe beziehen, wesentlich zufriedener mit der praktizierten Pauschalierung als solche, die Erfahrungen mit der antragsabhängigen Gewährung haben (vgl. Abbildung 7). Darüber hinaus bevorzugen Haushalte ohne Kinder stärker eine pauschalierte Auszahlung von Leistungen als Bedarfsgemeinschaften mit Kindern.

Die Ergebnisse zur Bedarfsdeckung im pauschalierten Zahlungssystem legen den Handlungsbedarf offen. Ein Großteil der Befragten beurteilt die Pauschale als nicht ausreichend für die Deckung der monatlich auftretenden Bedarfe. Zudem werden bislang kaum Ansparrungen aus der Pauschale getätigt, die für spätere Ausgaben genutzt werden könnten. Die Mehrheit der Befragten setzt alternative Strategien zur Bedarfsdeckung ein. In der Regel leihen sich die Hilfeberechtigten Geld von Freunden bzw. der Familie, bekommen Sachen geschenkt, oder versuchen, zusätzliche Leistungen beim Sozialamt zu beantragen. Knapp ein Fünftel der Befragten hat bislang keinen Weg gefunden, die angefallenen Bedarfe zu decken (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 7: bevorzugtes Sozialhilfemodell nach Kenntnis/ Unkenntnis des vorherigen Systems

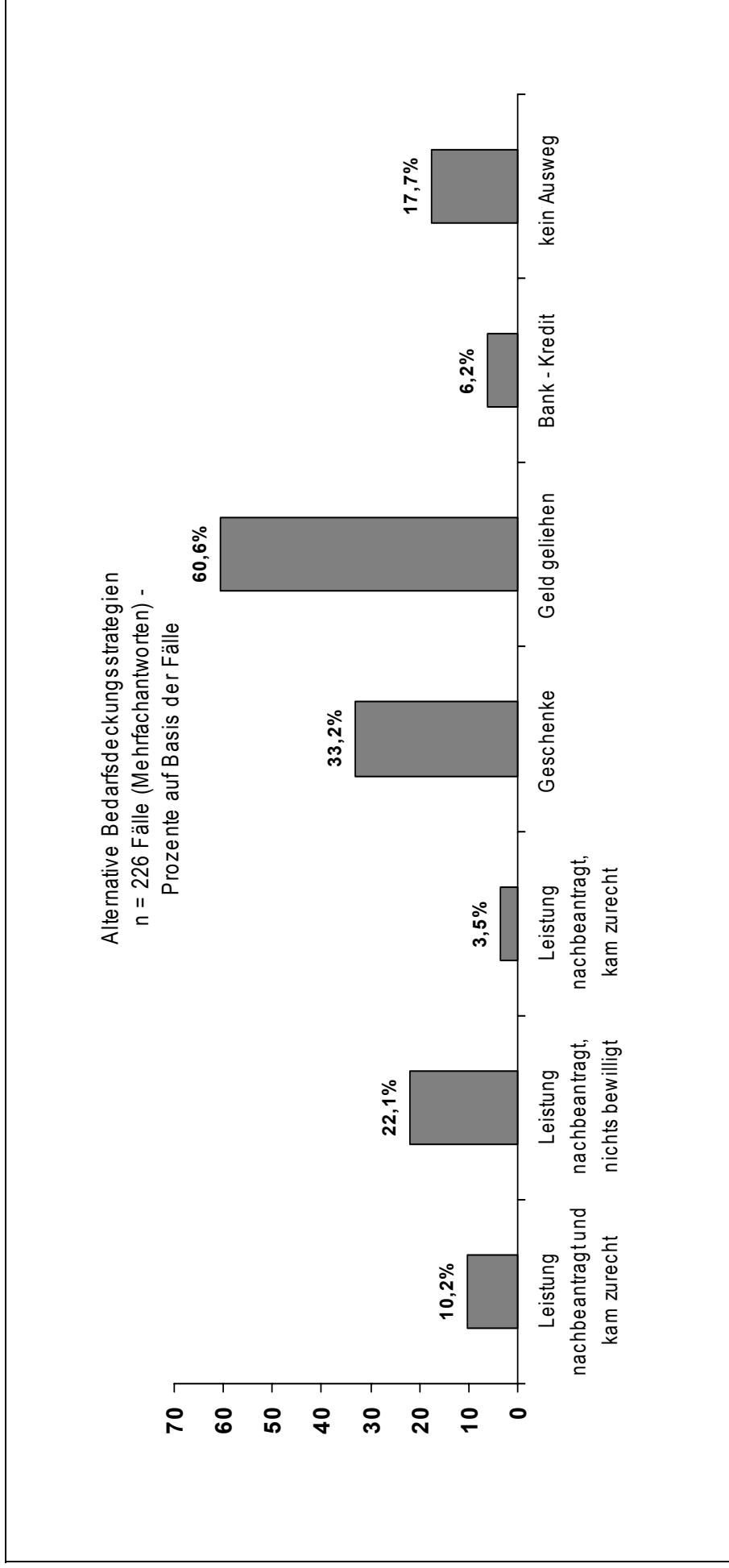


Als Resultate der materiell prekären Lebenslage beschreiben einige Befragte familiäre Konflikte, eine Verschlechterung der Lebensqualität, Schulden und psychische wie physische Beeinträchtigungen. Es liegen bislang keine detaillierten Informationen darüber vor, in welcher Weise die Hilfeberechtigten mit der Pauschale disponieren bzw. in welchem Umfang sie Sparkonten oder ähnliches angelegt haben. Zur Beantwortung der Frage, ob sich die Strategien zur Bedarfsbefriedigung verändert haben und in welcher Form, sollte über einen längeren Zeitraum die Haushaltsführung verschiedener Bedarfsgruppen untersucht werden. In einem Haushaltsanalysemodell könnten haushaltsinterne und -externe Ressourcen sowie Ansprüche und genutzte Handlungsspielräume erfasst werden. Ausgehend von einer differenzierten Darstellung des Umgangs mit Ressourcen lassen sich Beratungsansätze für die unterschiedlichen Haushaltstypen entwickeln.²⁶

26

Weiterführende Informationen liefern Arbeiten des Instituts für Wirtschaftslehre des Haushalts und Verbrauchsforschung der Justus Liebig Universität Giessen; insbesondere das Projekt „Armutsprävention und Milderung defizitärer Lebenslagen durch Stärken von Haushaltsführungskompetenzen“, gefördert vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2002).

Abbildung 8: Alternative Bedarfsdeckungsstrategien der Hilfeberechtigten



Die Ergebnisse zeigen, dass die Befragten wie gewünscht in einem großen Umfang Selbsthilfe praktizieren. Es bleibt zunächst ungeklärt, wie nachhaltig die eingesetzten Strategien zur Bedarfsdeckung sind bzw. welche langfristigen Folgen und Nebeneffekte mit den Aktivitäten verbunden sind. So ist denkbar, dass bei einer dauerhaften defizitären Finanzlage der Haushalte und einem damit einhergehenden Leben „auf Pump“ mittel- bis langfristig Abhängigkeiten durch Überschuldungen und gesundheitsbeeinträchtigende Unterversorgungslagen entstehen.

Die mit der Pauschalierung verfolgten Ziele wie Stärkung der Eigenverantwortung und Intensivierung der persönlichen Hilfen werden von den Hilfeberechtigten grundsätzlich begrüßt. Zu ihrer Umsetzung sind weitere zielgerichtete Aktivitäten erforderlich. Zum einen erleben die Befragten die Pauschalierung als eine Zunahme an Entscheidungsfreiheit im Bereich der Budgetverwaltung, zum anderen beanstanden sie eine geringere Berücksichtigung von besonderen Bedarfssituationen. Letzteres wird überwiegend in Haushalten mit Kindern angegeben, welche in Folge der pauschalierten Auszahlung teilweise einen Rückzug der persönlichen Unterstützung beklagen.

Die Ergebnisse der zweiten Befragung von Hilfeberechtigten machen deutlich, dass ein großer Teil der Hilfeberechtigten nicht mit den ihnen zur Verfügung stehenden Finanzmitteln auskommt. Viele Haushalte, vor allem die mit Kindern, nehmen zusätzliche Geld- oder Sachleistungen von Freunden oder der Familie in Anspruch. Dabei besteht die Gefahr, dass Verschuldung als auch Überschuldung mit dem Verlust der Zahlungsfähigkeit zunehmen und eine damit einhergehende soziale Destabilisierung privater Haushalte folgt. Untersuchungen belegen, dass die Zahl der überschuldeten Haushalte in Deutschland kontinuierlich steigt. Betroffen sind überwiegend Familienhaushalte mit Kindern (Korcak / Roller 2000).

Zu bedenken ist, dass für eine zunehmende unabhängige Lebensgestaltung auf Seiten der Hilfebeziehenden ausreichende Alltagskompetenzen zur Lebens- und Haushaltsplanung vorliegen müssen. Unerwünschte Effekte treten z.B. dann auf, wenn – wie empirisch bislang bei Einzelfällen feststellbar – bestimmte Berechtigtengruppen notwendige Bedarfe (z.B. im Bereich der Ernährung) nur noch eingeschränkt oder nicht mehr decken oder Bedarfe ‚schwacher‘ Mitglieder von Bedarfsgemeinschaften, wie insbesondere von Kindern, aufgeschoben werden.

Demnach ist sowohl bei der Ausgestaltung der Eingliederungsleistungen im Rahmen des SGB II als auch der Beratungsangebote im SGB XII darauf zu achten, dass eine ausreichende Anzahl an präventiv ausgerichteten Dienstleistungsangeboten zur Verfügung gestellt wird, welche die Hilfebedürftigen befähigen, durch eine Stärkung der Haushalts- und Alltagskompetenzen eine eigenständige Lebensführung zu realisieren. Eine die Pauschalierung begleitende Budgetberatung ist daher aus Sicht der wissenschaftlichen Begleitung sehr zu begrüßen. Sicherungssysteme, die eine Stärkung der Selbsthilfe zur aktiven Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft bezwecken, sollten die unterschiedlichen Bewältigungsstrategien ihrer Klientel in den Blick nehmen und die geforderte Eigenverantwortung durch flankierende ressourcenorientierte Maßnahmen fördern.

Die zweite Hilfeberechtigten-Befragung kristallisiert folgende besonders unterstützungsbedürftige Personenkreise heraus: Über alle Themenbereiche der Befragung sind es durchgängig die Bedarfsgemeinschaften mit Kindern und Nicht-Deutsche, die angeben, nicht ausreichende Leistungen sowohl materieller als auch persönlicher Art zu erhalten. Über die spezifische Problemlage der Nicht-Deutschen und deren Wechselwirkung mit einer pauschalierten Leistungsgewährung ist bislang wenig bekannt.

Es sind vorrangig Ehepaare bzw. nichteheliche Lebensgemeinschaften mit Kindern und Alleinerziehende, die über eine mangelnde Bedarfsdeckung durch die monatliche Pauschale klagen, die sich im Zusammenhang mit der Pauschalierung mehr Information und Beratung gewünscht hätten und die bislang keinen Ausweg zur Deckung der entstandenen Bedarfe gefunden zu haben. Vor allem in Bedarfsgemeinschaften mit Kindern treten

häufig kumulierende Bedarfsituationen auf, die früher durch rechtzeitige Antragstellung zeitgerecht gedeckt werden konnten. Damit wird gerade in Haushalten mit vielfältigen Bedürfnislagen die planmäßige Organisation des Einkommens besonders wichtig. Dem gemäß empfinden verstärkt Alleinerziehende, aber auch Alleinstehende, dass besondere Situationen nicht mehr berücksichtigt werden. Überwiegend Haushalte mit Kindern geben an, dass sich das Sozialamt ihrer Einschätzung nach weniger um ihre Situation kümmert. Hier wird die Vereinfachung der passiven Leistungsgewährung als Rückzug der persönlichen Unterstützung erlebt. Insbesondere für diese Personenkreise sollten vermehrt passgenaue Unterstützungsangebote entwickelt und umgesetzt werden.

6.5 Kostenwirksamkeit der Pauschalierung

Direkte Kosteneffekte

Es liegen Ergebnisse zur Kostenentwicklung für drei Standorte vor: Münster, Minden-Lübbecke und Düsseldorf. In allen drei Fällen wurde ein Kontrollgruppendesign realisiert, allerdings in unterschiedlicher Form. In Münster war der Modellversuch auf vier Sachgebiete begrenzt, vier weitere dienten als Vergleichsgruppe. Im Kreis Minden-Lübbecke wurden die Ausgaben der Kommune Petershagen und der Stadt Lübbecke verglichen. Petershagen nahm nicht am Modellversuch teil. In Düsseldorf wurden die Aufwendungen der Experimentalgruppe (PASO-Gruppe) den Buchungen in der gleichen Buchstabengruppe²⁷ und einer anderen Buchstabengruppe gegenübergestellt.

Auch die Beobachtungszeiträume unterschieden sich. Für Münster wurden 26 Monate, für Minden-Lübbecke 29 Monate und für Düsseldorf 1 Monat ausgewertet. Die datenbankbasierte Auswertung eines Buchungsmonats ergab keine auffällig abweichenden Ergebnisse im Vergleich zu der Auswertung mehrerer Monate durch die ADV –Abteilung der Stadt Düsseldorf.

Um Aussagen über die Kostenwirksamkeit der pauschalierten Auszahlung machen zu können, wurden die durchschnittlichen Ausgaben für einmalige Beihilfen durch die durchschnittliche Personenanzahl der jeweiligen Gruppe geteilt. Auf diese Weise konnten die mittleren Pro-Kopf – Ausgaben für einmalige Leistungen in der Experimental- und Kontrollgruppe miteinander verglichen werden. Dabei wurden für alle drei Standorte Kostenanstiege festgestellt. Die Mehrausgaben in der Experimentalgruppe – ohne Berücksichtigung der Verwaltungsvereinfachung – reichen von ca. 1 € bis 25 € pro Kopf. Es ist davon auszugehen, dass die Personen der Experimental- und Kontrollgruppe in Münster bezüglich entscheidender soziodemografischer und sozioökonomischer Merkmale homogener sind als die Hilfeberechtigten in städtischen (Lübbecke) und ländlichen Kommunen (Petershagen). Dies muss bei der Interpretation der Zahlen berücksichtigt werden.²⁸

Die übrigen Standorte haben eigenständig Auswertungen und Betrachtungen zur Entwicklung der Kosten angestellt. An einigen Standorten wurden die Brutto-Sozialhilfeausgaben bzw. Ausgaben im Bereich einmaliger Beihilfen insgesamt pro Jahr mittels eines Vorher-

²⁷ Hierzu zählen die Buchungen der aus der Pauschalierung ausgeschlossenen Personen der gleichen Buchstabengruppe.

²⁸ Vgl. Bericht zur Kostenwirksamkeit durch prosozial GmbH (2003).

Nachher-Vergleichs betrachtet bzw. den Zahlen nicht an der Pauschalierung teilnehmenden Kommunen gegenüber gestellt. Dabei zeigten sich teilweise geringe Mehraufwendungen in den PASO-Kommunen als auch keine Abweichungen zu den Ausgaben der übrigen Kommunen.

Indirekte Kosteneffekte

In einem nächsten Schritt wurde exemplarisch für Münster versucht, die indirekten Kosteneffekte durch entstandene Verwaltungsvereinfachung zu quantifizieren.²⁹ Hierfür wurde die Differenz der Buchungen zwischen Experimental- und Vergleichsgruppe mit einer angenommenen durchschnittlichen Bearbeitungsdauer pro einmaliger Beihilfe multipliziert. Demnach stünden der Stadt Münster bei konservativer Schätzung ca. 410 Stunden pro Monat und bei liberaler Schätzung ca. 820 Stunden pro Monat zusätzlich zur Verfügung. Ziel des Modellversuchs war eine Reinvestition dieser Zeitressourcen in eine intensiviertere Beratung der Hilfeberechtigten.³⁰

Da in Münster begleitend zum Modellversuch eine intensiviertere Beratung initiiert wurde und somit auf realistische Zahlen zurückgegriffen werden konnte, wurde für Münster ein erweitertes Kostenmodell skizziert. Hierbei wurde der Frage nachgegangen, inwieweit durch die pauschalierte Auszahlung verursachte Mehrausgaben der Sozialhilfe (laufende und einmalige Bruttoleistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen) mittels - durch Zeitersparnis ermöglichte bzw. geförderte - Ausstiegsberatung kompensiert werden können.

Das zwischen Oktober 2001 und März 2002 durchgeführte Teilprojekt ‚minus vier‘ führte mittels Beratung³¹ zur endgültigen Einstellung von 7 Fällen in den Paso-Sachgebieten. Einsparungen durch Einstellung der laufenden Zahlungen wurden fiktiv im Umfang der Leistungen ermittelt, die in den 3 Folgemonaten nach HilfeEinstellung zu zahlen gewesen wären. Die betreffenden Hilfeberechtigten wurden in den 3 Folgemonaten nach Einstellung tatsächlich nicht erneut hilfebedürftig. Die in diesen 3 Monaten ersparten Leistungen (Basis ist jeweils die Leistungshöhe im letzten Bezugsmonat vor der Einstellung) wurden den Sozialhilfe-Mehrausgaben gegenübergestellt. Die Einsparungen durch ‚minus vier‘ bei unterstellter Nichtbedürftigkeit von minimal drei Monaten nach HilfeEinstellung entsprechen knapp 25% der jährlichen Paso bedingten Mehrkosten. Zu berücksichtigen ist, dass bei einem unmittelbaren Folgeprojekt die Kompensation 50% ausmachen würde. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die zugrunde gelegte fiktive Bezugsdauer ohne Intervention mit 3 Monaten sehr vorsichtig bemessen ist. Weiterhin basierte ‚minus vier‘ nicht auf systematisierter Beratung, sondern war mit Blick auf Menge und sämtliche sonstige Fallmerkmale nicht zielgruppenspezifisch ausgerichtet. Zudem waren die organisatorischen

²⁹ Vgl. Auswertung der Stadt Münster (2003).

³⁰ Darüber hinaus zeigt eine Berechnung der um diese (Personal)- Einsparungen bereinigten Mehraufwendungen, dass allein durch die Verwaltungseinsparung -in diesem Fall – keine Kostenneutralität zu erreichen ist.

³¹ Die Auswertung berücksichtigte ausschließlich Fälle, die ohne Beratungsaktivitäten der Sachbearbeiterinnen voraussichtlich weiterhin auf HLU angewiesen gewesen wären.

Bedingungen der Paso-Sachgebiete nicht an eine systematische Beratung mit Instrumentarien wie Hilfeplanung und Fallmanagement angepasst.

Mit Inkrafttreten des SGB II und SGB XII werden die Finanzströme neu geordnet. Es werden aufbau- und ablauforganisatorische Veränderungen in der Gestaltung der Hilfestellung vorgenommen, welche die Übertragbarkeit der hier vorgestellten Kostenmodelle einschränken. Das verdeutlichte Prinzip einer pauschalisierten und aktivierenden Hilfestellung wird jedoch fortgeführt. Die vorgenommenen Schätzungen auf Basis der Erfahrungen in den Modellversuchen zeigen an, dass der eingeschlagene Weg eine effektive und effiziente Weiterentwicklung darstellt.

7 Resümee zu den Modellvorhaben

Die Ergebnisse der Evaluation und auch die Rückmeldungen der Projektleitenden bestätigen, dass das Modellprojekt Pauschalierung von Sozialhilfe in NRW erfolgreich war. Die Modellversuche zur Pauschalierung von Sozialhilfe in NRW können als produktiver Bestandteil einer experimentierenden Gesetzgebung verstanden werden. Die Vorbereitung von Gesetzesvorhaben in Form von Modellprojekten hat sich als Instrument der praxisorientierten Politikgestaltung bewährt. Durch Erprobungen auf Basis von Experimentierklauseln kann die oft große Distanz zwischen Bundesgesetzgeber und lokaler Verwaltungsebene durch einen regen Erfahrungs- und Meinungs austausch überbrückt werden. Dies spricht dafür, auch in Zukunft möglichst frühzeitig Erfahrungen aus der lokalen Praxis in sozialpolitische Entscheidungen über die Weiterentwicklung der Sicherungssysteme einfließen zu lassen. Voraussetzungen hierfür sind systematische Planung, Beschreibung der Umsetzung sowie Bewertung der Resultate der Modellprojekte.

Erfolgsfaktoren für Modellprojekte sind ausgehend von den gewonnenen Erkenntnissen die Entwicklung handlungsleitender Konzepte und die beteiligtenorientierte Anlage der wissenschaftlichen Begleitung. Die Pauschalierungsverordnung (PauschV NRW) hat die Akteure verpflichtet, ein detailliertes Konzept vorzulegen, welches Angaben zu Zielsetzungen, Zielgruppen, Interventionen, Dauer und Umfang der Modellprojekte enthält. Dies hat maßgeblich dazu beigetragen, dass eine konzeptionelle Klärung der angestrebten Zielzustände und zu ergreifenden Aktivitäten unter der Berücksichtigung lokaler Besonderheiten erreicht wurde. Beim Zuschnitt zukünftiger Modellprojekte ist auf eine sorgfältige konzeptionelle Grundlegung zu achten, welche ein solides Fundament für die erfolgreiche Umsetzung von Modellversuchen und die Anbindung an die Leitziele des übergreifenden Reformprozesses schafft. Ganz zentral ist dies in nächster Zeit für die Ausgestaltung der Eingliederungsleistungen im Rahmen des SGB II zu leisten. Träger der Konzeptentwicklung werden die aus den Agenturen für Arbeit und den Sozialhilfeträgern gebildeten Arbeitsgemeinschaften (ARGE) oder die sich für das Optionsmodell entscheidenden Kommunen sein. Die Ausweitung und Intensivierung der Beratungs- und Betreuungsangebote sollte auf der Basis von leitzielgestützten Konzeptionen erfolgen, die spezifizierte Zielsetzungen, Interventionsplanung und Qualitätssicherung für die Leistungen zur Eingliederung beinhalten. Eine Beteiligung verschiedener Ebenen der Verwaltung und ihrer Kooperationspartner am Zielklärungsprozess schafft zudem eine größere Verbindlichkeit und Akzeptanz gegenüber den verfolgten Zielen. Gleichzeitig birgt die gemeinsame Entwicklung von Zielen ein identifikatorisches Potenzial für die zukünftigen Mitarbeitenden der Arbeitsgemeinschaften und ist auch aus diesem Grund als sinnvolles Vorgehen zu empfehlen.

Weiterhin trägt eine beteiligtenorientierte Ausrichtung der wissenschaftlichen Begleitung dazu bei, dass bei den Akteuren eine große Akzeptanz gegenüber dem Programm erreicht wird und die Ergebnisse der Evaluation von den Beteiligten genutzt werden. Es empfiehlt sich, relevante Personen über Gremien, Workshops und Erhebungen in die Evaluation und Programmgestaltung einzubinden. Dies ist im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung der nordrhein-westfälischen Modellversuche durch Foren wie „Facharbeitskreis Recht“, den Beirat, das Projektleitertreffen, Workshops zur Zielklärung und Kostenwirksamkeit realisiert worden. So konnten die Sichtweisen relevanter Beteiligter und Betroffener wie Projektleitende, Sozialhilfesachbearbeitende, Hilfeberechtigte, Vertretende der freien Wohlfahrtspflege und der kommunalen Spitzenverbände auf den Evaluationsgegenstand – Pauschalierung von Sozialhilfe – berücksichtigt werden. Die Interpretation der Ergebnisse wurde im Rahmen von begleitenden Gremien mit den Beteiligten diskutiert und validiert. Die Ergebnisse und Einschätzungen resultieren damit aus einem fachöffentlichen Diskurs. Diese Vorgehensweise sichert, dass Ergebnisse in besonderem Maße fachlich fundiert sind und ermöglicht, dass ein hohes Interesse am Programm und den Reformvorhaben insgesamt ausgelöst wird. Modellvorhaben wie begleitende Evaluation haben durch das große Engagement von Führungskräften und Mitarbeitenden vor Ort, den Akteuren aus kommunalen Spitzenverbänden und Wohlfahrtsorganisationen sowie des zuständigen Referats im Landesministerium gewonnen. Seitens der Evaluation möchten wir diesen Personen, deren Weg wir über fast ein halbes Jahrzehnt begleitet haben, danken.

C) Erkenntnisse für die Evaluation sozial- und arbeitsmarktpolitischer Programme

Im Folgenden werden zentrale Erkenntnisse aus den Modellvorhaben „Pauschalierung von Sozialhilfe“ für die Anlage künftiger Programme und ihrer Evaluation gegliedert nach **Programmplanung, Programmdurchführung und Programmbeurteilung** zusammengeführt und in Form einer Checkliste systematisch aufbereitet. Abschließend wird eine wirkungsorientierte Konzeptentwicklung am Beispiel von Maßnahmen der persönlichen Hilfe veranschaulicht und ihre Bedeutung für die Evaluation herausgestellt.

8 Programmplanung

Als besonders zielführend und wirkungsunterstützend hat sich im Rahmen der Modellvorhaben die rechtzeitige Entwicklung von regionalen Konzepten für die Umsetzung der Pauschalierung erwiesen. Mittels der am 22.2.2000 erlassenen Pauschalierungsverordnung (PauschV) wurden seitens des Sozialministeriums NRW politische Vorgaben zur Ausgestaltung der lokalen Projekte gemacht. In der Broschüre des Ministeriums wurden Eckpunkte vorgegeben, welche in den Konzepten näher beschrieben werden sollten:

- Kurzdarstellung der Zielsetzung und Inhalte der Erprobung
- Beschreibung der Zielgruppe
- An der Erprobung teilnehmende Stadt- bzw. Kreisgebiete
- Festlegung und Ausgestaltung der Pauschalen nach § 3 PauschV
- Hinweise zur Ausgestaltung von Einzelfallentscheidungen nach § 4 PauschV
- Umfang und Ausgestaltung von Aufklärung, Information und Beratung der Hilfeberechtigten
- Hinweise zu gegebenenfalls beabsichtigten Veränderungen in der Organisation der Hilfe und der Verwaltung
- Beginn und Ende der Erprobung

Laut Pauschalierungsverordnung des Landes NRW (PauschV) konnte grundsätzlich jeder Träger der Sozialhilfe an dem Modellprojekt „Pauschalierung von Sozialhilfe“ teilnehmen. Bedingung für den Einstieg war eine Konkretisierung und Festschreibung der in der PauschV enthaltenen Gestaltungsparameter in Form eines Pauschalierungskonzeptes. Das Sozialministerium hat die Verordnung inhaltlich bewusst weit gefasst, um die Träger zu ermutigen, ihre eigenen Praxiserfahrungen und Ideen bei der Umsetzung der Pauschalierung zu nutzen. Gemäß § 7 der Pauschalierungsverordnung sollten Ziele, Inhalte und Dauer der Erprobung dem Ministerium vor Beginn des Vorhabens angezeigt werden. Die Träger der Sozialhilfe waren demnach aufgefordert, Zielsetzung, Inhalte und begleitende Verwaltungsverfahren des Modellvorhabens in einem Pauschalierungskonzept transparent und verbindlich festzulegen.

So trugen die Konzepte zum einen dazu bei, Funktion, Planung und Umsetzung der regionalen Erprobung offen zu legen. Zum anderen boten sie für die Träger der Sozialhilfe die Möglichkeit, Eckpunkte ihres Modellvorhabens unter Berücksichtigung lokaler Besonder-

heiten konzeptionell zu klären und damit die Zielgeföhrtheit des Projektes fortlaufend sicher zu stellen und voran zu treiben.

Die konzeptionelle Grundlegung der Modellversuche ermöglichte, dass die Verantwortlichen bei den Trägern der Sozialhilfe durch eine intensive Konzeptklärung aktiv an der Entwicklung und Umsetzung der Erprobung beteiligt wurden und die Maßnahmenschritte passgenau auf die Zielsetzungen zuschneiden konnten.

Die fachliche Diskussion zu den inhaltlichen Fragen der Pauschalierungskonzepte und ihrer Umsetzung vor Ort wurde in regelmäßigen Abständen in Arbeitskreisen, Projektgruppen und -beiräten geführt. Diese setzten sich in der Regel aus verschiedenen Beteiligten wie Projektleitenden, Amtsleitenden, Fachbereichsleitenden und Sachbearbeitenden zusammen. Häufig nahmen auch die Träger der freien Wohlfahrtspflege an Sitzungen teil. Der Einbezug verschiedener Hierarchieebenen aus den Sozialämtern und weiterer relevanter Beteiligter in die Konzeption und Weiterentwicklung der lokalen Modellversuche kann als partizipative und praxisorientierte Gestaltung der Erprobungen beschrieben werden. Dies hat zu einer hohen Akzeptanz insbesondere bei den Mitarbeitenden in der Sozialhilfe sowie einer konstruktiven Unterstützung der freien Träger der Wohlfahrtspflege geführt. Die Erarbeitung und Weiterentwicklung der Pauschalierungskonzepte ermöglichte auch die kontinuierliche Abstimmung der örtlichen Erprobungen mit der Zielsetzung und Aufgabenstellung des Modellprojektes „Pauschalierung von Sozialhilfe“. Eine sorgfältige konzeptionelle Grundlegung, die auf der Basis von Erfahrungswerten laufend aktualisiert wird, schafft ein solides Fundament für die erfolgreiche Umsetzung von Modellversuchen und die Anbindung an die Leitziele des übergreifenden Reformprozesses.

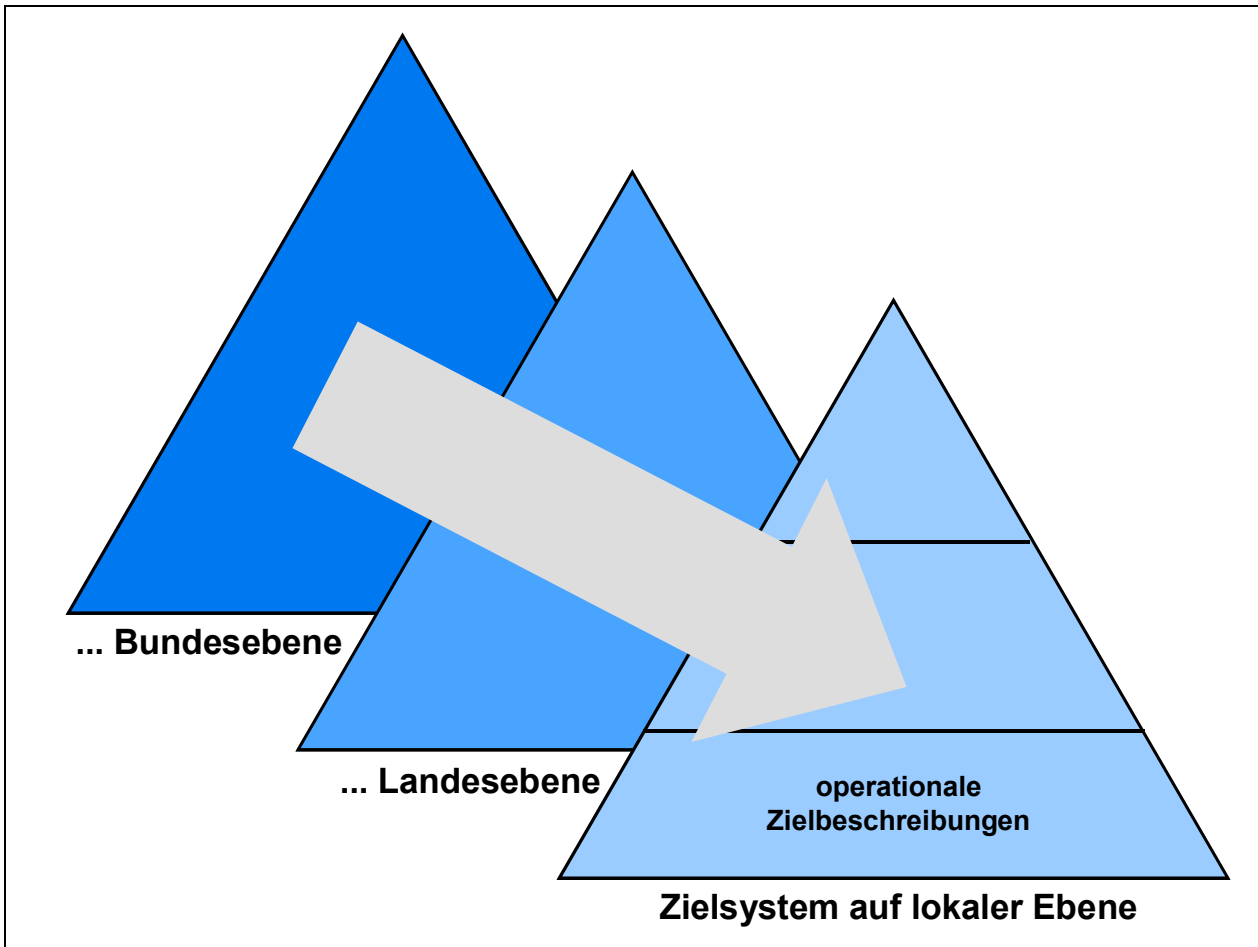
Für die Anlage zukünftiger Modellprojekte werden folgende Hinweise für die Programmplanung gegeben:

Das zu Beginn zu erstellende Konzept enthält Aussagen von Auftraggebenden und Programmverantwortlichen über das, was das Programm bis wann bei welchen Zielgruppen in welchen Kontexten auslösen soll (Zielsetzungen), welche Aktivitäten zur Zielerreichung eingesetzt werden sollen (Interventionsplanung) und wie der Programmprozess insgesamt gesteuert und überwacht werden soll (Qualitätssicherung/-management). Auch sollten Revisionszeitpunkte für das Konzept festgelegt werden.

Wünschenswert ist, dass Ziele, die in Zielsysteme eingebettet sind, leitend sind für die Entwicklung eines Konzeptes. Diese Ziele müssen bestimmten fachlichen und formalen Anforderungen genügen, damit sie orientierend für die Programmplanung insgesamt sind und damit sie eine Grundlage für die Entwicklung von Bewertungskriterien für das Programm bieten.

Derartige Zielsysteme sind über mehrere Programmebenen hinweg – z.B. von der Bundes-, über die Landes- bis zur lokalen Ebene – weiter auszudifferenzieren, bis sie auf der Maßnahmenebene in weitgehend operationale Zielbeschreibungen einmünden. Dies ermöglicht auch eine systematische Entwicklung von Interventionen, von denen erwartet wird, dass sie einen maßgeblichen und nachhaltigen Beitrag zur Zielerreichung leisten.

Abbildung 9: Zielsysteme über mehrere Programmebenen



9 Programmdurchführung

Während der Implementation des Programms empfiehlt sich die Anwendung von Übergangsregelungen und Anpassungsstrategien, welche im Vorfeld bzw. fortlaufend entwickelt werden. Bei der Einführung der Pauschalierung war es z.B. notwendig, verbindliche Regelungen für zusätzliche Bedarfsanmeldungen zu Beginn der Pauschalierung aufgrund des noch geringen Ansparzeitraums festzulegen.

Darüber hinaus ist eine systematische und kontinuierliche Kommunikation nach Innen und Außen über Medien und Gremien sicher zu stellen. Die Einbindung relevanter Akteure in die Weiterentwicklung des Programms dient einerseits der fachlich fundierten Ausgestaltung der Projekte, andererseits der transparenten und praxisorientierten Politikgestaltung. Der angewandte beteiligtenorientierte Evaluationsansatz folgt den Informationsbedarfen der Akteure und achtet darauf, dass Gremien gebildet werden, in denen die Beteiligten ein Mitspracherecht wahrnehmen können.

Um eine Fortschrittskontrolle und Programmoptimierung zu ermöglichen, bietet sich die Installation eines Monitoring-Systems an, welches laufend zentrale Kennzahlen wie z.B. Anzahl an Widersprüchen gegen die Verwaltungsakte bereitstellt. Die Erhebung sollte möglichst in den Programmverlauf eingebaut werden, das heißt z.B. Buchungsposten für

Ausgaben für zusätzliche einmalige Beihilfen sollten in das ADV-System der Modellstandorte aufgenommen werden. Eine kurzfristige Rückkopplung an Programmverantwortliche zu festgelegten Zeitpunkten (monatlich, quartalsweise, jährlich) ist vorzusehen. Hierbei handelt es sich überwiegend um Output-Indikatoren³², welche die Feinabstimmung und Programmlegitimierung fördern.

Zu einem festzusetzenden Zeitpunkt sollte eine Zwischenbilanz bezüglich der Passgenauigkeit der eingesetzten Maßnahmen gezogen werden. Gegebenenfalls ist anschließend das Konzept zu überarbeiten.

Folgende Maßnahmen sind bei der Programmdurchführung zu beachten:

- Entwicklung von Übergangsregelungen und Anpassungsstrategien
- Konzeption und Installation von Monitoring-Systemen: Einigung auf zentrale Kennzahlen, welche programmspezifische Aktivitäten abbilden; Integration in den Programmablauf/ Programmroutinen; Rückmeldung organisieren.
- Geeignete Medien für die Information und Kommunikation mit relevanten Beteiligten bzw. der Fachöffentlichkeit entwickeln (z.B. Homepage, Diskussionsplattform, Informationsrundbrief, Newsletter etc.)
- Einbeziehung der Beteiligten über Gremien sicherstellen (z.B. Steuerungsgruppe, Projektleitertreffen, Facharbeitskreis Recht, Beirat etc.)

10 Programmbeurteilung

Bei der Programmbeurteilung geht es darum nachzuzeichnen, welche Ziele das Programm in welchem Umfang erreicht hat und ggf. ob dies tatsächlich auf die Durchführung des Programms zurückzuführen ist. Zusätzlich zur Beobachtung von Output-Indikatoren werden hier die intendierten Wirkungen bei den Zielgruppen³³ oder auch darüber hinaus gehende Veränderungen auf die soziale Umwelt betrachtet. Im Falle der Pauschalierung von Sozialhilfe ist die Zunahme an Eigenverantwortung der Hilfeberechtigten im Umgang mit Geld bzw. in der Lebensführung eine angestrebte Veränderung durch das Programm. Darüber hinaus können Nebenwirkungen, sowohl positive als auch negative, offen gelegt werden (z.B. Schließung von Möbellagern, Streitfälle in der Familie). In Kaskadenprojek-

³² Output bezeichnet sämtliche Leistungen wie Materialien, Waren, Aktivitäten, Publikationen und insbesondere Dienstleistungen, die durch den Evaluationsgegenstand (ein Programm, ein Projekt etc.) direkt produziert werden, wie z.B. Broschüren, Profilings, Assessments, Kurse, Beratungsgespräche, Leistungsstunden, Hilfepläne, Vermittlungen, etc. (Univation 2004: 30).

³³ „Outcomes“ bezeichnen die intendierten Resultate der Interventionen/Aktivitäten eines Programms, wie z.B. veränderte Einstellungen oder verändertes Verhalten bei Zielgruppenmitgliedern oder Vorteile für die Zielgruppen (Univation 2004: 30).

ten³⁴ ist zudem meistens die Erreichung sogenannter „enabling goals“ (deutsch: befähigende Ziele) vorrangig. Diese Ziele bereiten häufig erst die angestrebte Veränderung bzw. Stabilisierung bei den Zielgruppen vor. Im Rahmen der Pauschalierung von Sozialhilfe können die verwaltungsinternen Zielzustände wie Verwaltungsvereinfachungen, Einsatz von Personalressourcen in der Beratung als „enabling goals“ bezeichnet werden. Das Eintreten der „enabling goals“ ermöglicht erst die Erreichung der Leitziele – Unabhängigkeit in und von Transferleistungen für die Hilfeberechtigten.

Generell gilt es sicher zu stellen, dass die erhobenen Daten zur Programmbeurteilung durch die Programmteiligten kommentiert werden. Hierzu zählen Entscheidende, Konzipierende, Durchführende, Interessenvertretende und die Fachöffentlichkeit. Weiterhin ist im Vorfeld festzulegen, wann welche Personen welche Ergebnisse für die Programmoptimierung bzw. als Entscheidungsgrundlage benötigen. So soll sicher gestellt werden, dass die Ergebnisse rechtzeitig in den fachlichen bzw. politischen Prozess eingebracht und tatsächlich genutzt werden.

Für die Phase der Programmbeurteilung sind folgende Aspekte zu bedenken:

- Welche Veränderungen bei welchen Zielgruppen werden überprüft? Hierfür ist die konzeptionelle Grundlegung des Programms entscheidende Voraussetzung.
- Wann benötigen welche Beteiligten welche Informationen?
- Wie kann die Rückmeldung der Ergebnisse zeitnah organisiert werden?

11 Checklisten

Checkliste für die Programmplanung	
<input checked="" type="checkbox"/>	Welche personellen und finanziellen Ressourcen stehen für das Programm zur Verfügung?
<input type="checkbox"/>	Das Konzept beinhaltet, welche Zielsetzungen das Programm verfolgt (Leitziele) ³⁵ . Die Programmziele sollten mit relevanten Beteiligten ausgehandelt werden bzw. von diesen akzeptiert werden.
<input type="checkbox"/>	Ausgehend von den Leitzielen sind spezifische, zeitlich terminierte, überprüfbare Detailziele abgeleitet. ³⁶

³⁴ Programme, die sich nicht unmittelbar auf die Leitzielgruppe richten, sondern vorab andere Zielgruppen adressieren, um in einem zweiten Schritt die Programmwirkungen zu erzielen (bspw. Zeiterparnis bei den Sachbearbeitenden, um durch verstärkte Beratung Veränderungen bei der Leitzielgruppe der Hilfebedürftigen zu erreichen).

³⁵ Leitziele geben die Grundausrichtung eines Programms bzw. Projekts an. Sie sind längerfristig gültig und sind Ausdruck eines Leitbildes, Paradigmas oder Gesetzes. Es ist selten möglich, es in vollem Umfang zu erreichen. Zumeist müssen die Leitziele für eine Evaluation weiter präzisiert werden. Dies geschieht durch Mittlerziele und Detailziele (Univation 2004: 25).

<input type="checkbox"/>	Bei welchen Personen sollen Veränderungen bzw. Stabilisierungen erreicht werden? (Zielgruppen)
<input type="checkbox"/>	Bis wann sollen die Ziele erreicht sein, die angestrebten Veränderungen eingetreten sein?
<input type="checkbox"/>	Durch welche Interventionen sollen die Zielzustände bei den Zielgruppen erreicht werden?
<input type="checkbox"/>	Wie werden die Zielgruppen über das Programm informiert bzw. in die Programmgestaltung einbezogen?
<input type="checkbox"/>	Wie wird der Prozess gesteuert? Welche begleitenden Projektgruppen sind einzurichten? (siehe Checkliste Programmdurchführung)
<input type="checkbox"/>	Wie wird die Programmdurchführung kontrolliert bzw. die Qualität des Prozesses gesichert? (siehe Checkliste Programmdurchführung)

Checkliste für die Programmdurchführung	
<input type="checkbox"/>	Welche Probleme treten ggf. bei der Einführung des Programms auf? Welche Übergangsregelungen sollten getroffen werden?
<input type="checkbox"/>	Wie kann der Programmablauf überwacht werden?
<input type="checkbox"/>	Welchen zentralen Kennzahlen bilden Kernbereiche des Programmprozesses ab?
<input type="checkbox"/>	Wie kann die Erhebung dieser Kennzahlen in den Programmablauf bzw. in bestehende Controlling-Systeme integriert werden?
<input type="checkbox"/>	Wann sollen welche Personengruppen welche Rückmeldungen erhalten?
<input type="checkbox"/>	In welchen Gremien und über welche Medien erfolgt die Rückmeldung bzw. haben die Beteiligten die Möglichkeit, die Zwischenergebnisse zu kommentieren?

Checkliste für die Programmbeurteilung	
<input type="checkbox"/>	Welche Veränderungen sollen bei welchen Zielgruppen überprüft werden?
<input type="checkbox"/>	Welche Programmbereiche (Ausgangssituation, Prozess, Ergebnis) sollen näher betrachtet werden?
<input type="checkbox"/>	Zu welchen Fragestellungen sollen zusätzliche Datenerhebungen durchgeführt werden?

Ein Detailziel ist die eindeutige Beschreibung eines bestimmten Zustands, der bei den Zielgruppen durch bestimmte Interventionen erreicht werden soll. Bspw.: Hilfeberechtigte über 55 Jahre nennen bis zum Ablauf der Maßnahme mindestens drei Ziele, die sie in nächster Zukunft erreichen wollen. Detailziele sind konkretisierte Leitziele und Mittlerziele. Sie müssen spezifisch, messbar, akzeptabel, realistisch und terminiert sein (Univation 2004: 6).

<input type="checkbox"/>	Welche Personengruppen haben ein Nutzungsinteresse an den Ergebnissen der Programmbeurteilung?
<input type="checkbox"/>	Wie können diese Nutzungsinteressen bei der Anlage, Durchführung und Ergebnismeldung berücksichtigt werden?
<input type="checkbox"/>	In welcher Form und wann soll die Rückmeldung erfolgen?
<input type="checkbox"/>	Welche Arten von Empfehlungen sollen abgeleitet werden? Gibt es einen Konsens zwischen den Beteiligten über anzuschließende Maßnahmen?

12 Ausblick

Mit der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) wird ein Leistungsrecht eingeführt, das u.a. den Berechtigtenkreis, die Anrechnung von Einkünften und die Leistungshöhe neu absteckt. Seine eigentliche Bewährungsprobe wird das neue Sicherungssystem in der Ausgestaltung und der Wirksamkeit der Leistungen zur Eingliederung in Arbeit erfahren. Die Modellprojekte zur Pauschalierung von Sozialhilfe machen deutlich, dass neben den notwendigen Veränderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation klare Konzepte und deren konsequente Umsetzung entscheidend sind.

Mit der Umsetzung der Eingliederungsleistungen ist ein Herzstück des Reformprozesses berührt. In verschiedenen Modellvorhaben – weit über die Pauschalierung hinaus – wurden in NRW und in anderen Ländern intensive Erfahrungen mit der passgenauen und bedarfsgerechten Steuerung der verschiedensten Hilfeformen gemacht. Diese Erkenntnisse und Umsetzungsmodelle gilt es für die weitere Ausgestaltung der Reform des Arbeitsmarkts systematisch zu nutzen.

Eine Konkretisierung der mit den Maßnahmen verfolgten Ziele auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene in Form von Programmen mit spezifizierten Zielsystemen, Handlungskonzepten und Erfolgskriterien trägt dazu bei, dass fachliche Qualität sowie sozialpolitische Wirksamkeit der Maßnahmen erhöht werden. Mit Hilfe eines vertikalen Wissensmanagements können lokale Programme mit den übergeordneten Leitzielen des Reformprozesses verknüpft werden. Der horizontale Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen, den Agenturen für Arbeit sowie den neu gegründeten Arbeitsgemeinschaften kann erheblich zur Fachlichkeit und Wirkfähigkeit der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen beitragen.

Eine klare konzeptionelle Rahmung – wie im Falle der Modellversuche zur Pauschalierung durch die Landesverordnung geleistet – kann in Kombination mit einer partizipativen Anlage der Zielklärungs- und Gestaltungsprozesse die Tragfähigkeit und Akzeptanz der entwickelten Maßnahmen zur Beendigung der Hilfebedürftigkeit sicher orientieren. In die Entwicklung dieses Rahmens sollten die relevanten Akteure angemessen und verbindlich einbezogen werden. Dabei sind neben den kommunalen Spitzenverbänden, der Bundesagentur für Arbeit und den Wohlfahrtsverbänden auch lokale Akteure substantiell einzubeziehen. Auch die Einrichtung eines begleitenden „Facharbeitskreises Recht“ sollte wiederum erfolgen.

Eine derartige beteiligtenorientierte Konkretisierung von Konzepten der Hilfgewährung erhöht in Kombination mit einer internetgestützten Wissensbasis und einem laufenden Erfahrungsaustausch die Erfolgsaussichten der Arbeitsmarktreform.

Hierbei kann eine begleitende Evaluation erneut wichtige Funktionen übernehmen: Zum einen werden abgesicherte Informationen für Planungs- Verbesserungs- und Entscheidungsprozesse zur Verfügung gestellt, zum anderen wird der Erfahrungsaustausch zwischen den Akteuren organisiert.

13 Literatur

Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen (2003): Abschlussbericht (vom 17.4.2003).

Barthelheimer, Peter (2001): „Sozialhilfe als Dienstleistung – Widersprüche einer Dienstleistungsorientierung im Sozialamt“. In : NDV, 6/2001.

Buestrich, Michael (2003): „Arbeitsmarktpolitische Reformvorhaben an der Schnittstelle von SGB III und BSHG“. In: NDV, 1/2003.

Bundesagentur für Arbeit (2005): Arbeitsmarkt in Zahlen – Aktuelle Daten. Januar 2005.

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2003): Protokoll der Sitzung im BMGS Bonn am 10.4.2003.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2002): Armutsprävention und Milderung defizitärer Lebenslagen durch Stärken von Haushaltsführungskompetenzen.

Deutsche Gesellschaft für Hauswirtschaft (Hg.) (2002): Präventive Einkommens- und Budgetberatung. Das Bundes- und Landesmodellprojekt in Rostock. Evaluationsbericht. Aachen, Bonn.

Deutscher Bundestag (2001): Lebenslagen in Deutschland – Erster Armuts- und Reichtumsbericht. Drucksache, 14/5990. Berlin.

Deutscher Bundestag (2002): Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages am 28.1.2002.

Deutscher Bundestag (2005): Lebenslagen in Deutschland - Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2004): „Familienfreundlichkeit in Job Centern“. In: NDV, 11/2004.

Hanesch, Walter / Jung-Kroh, Imke (2004): „Sozialhilfeempfänger und Arbeitsmarkt – Erste Befunde zur Wirkungsforschung im Landkreis Gießen“. In NDV, 12/2004.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGST) (1997): Steuerung in der Sozialhilfe.

Korcak, D. / Roller, K. (2000): Überschuldung in Deutschland zwischen 1988 und 1999. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ).

Korcak, D. (2004): Überschuldungssituation in Deutschland im Jahr 2002. Aktualisierung der Daten zur Überschuldung. München.

Krahmer, Utz (2004): „Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Hartz IV-Gesetze“. In: ZfH 2004. Seitenzahlen.

Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport NRW (MASSKS, heute MWA) (2000): Pauschalierung von Sozialhilfe. Modellvorhaben zur Umsetzung von § 101 a BSHG in NRW. Düsseldorf.

Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie NRW (MASQT) (Hg.) (2000): Modellprojekt „Sozialbüros“ NRW. Endbericht. Düsseldorf.

Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie NRW MASQT (Hg.) (2002): Modellprojekt „Pauschalierung von Sozialhilfe. Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung. Nr. 1104. Düsseldorf.

Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit NRW (MFJFG) (Hg.) (2000): Sozialstaat im Wandel. Eine wissenschaftliche Untersuchung. Düsseldorf.

Mrozynski, Peter (2004): „Grundsicherung für Arbeitssuchende, im Alter, bei voller Erwerbsminderung und die Sozialhilfereform“. In: ZfSH/SGB 2004.

Münster (2003): Interner Bericht zur Erfassung der indirekten Kosteneffekte der Pauschalierung. (unveröffentlicht).

Nothbaum, Norbert / Lübker, Sabine / Kämpfer, Andreas (2004): Die Konsequenzen einer pauschalierten Sozialhilfe. In: NDV, 10/2004.

Projektgruppe Pausch-eB Recklinghausen (2004): Empfehlungen der Projektgruppe für den Sozial- und Gesundheitsausschuss des Kreises Recklinghausen vom 2.3.2004.

Prosozial GmbH (2003): Bericht zur Kostenwirksamkeit der Pauschalierung in NRW. (unveröffentlicht).

Rothkegel, Ralf (2004): Sozialhilferecht im Umbruch. In ZfSH/SGB 2004.

Sozialausschusses der Stadt Dorsten (2002): Berichtsvorlage der Sitzung vom 25.9.2002. Drucksache Nr. 211/02.

Univation (2001a): Praxis der Unterkunftskostenpauschalierung. Kurzgutachten. (unveröffentlicht).

Univation (2001b): Profile der Ämter. Köln.
http://www.5-q.de/paso/berichte/zwischenbericht_organ.pdf

Univation (2002a): Teilbericht zur Hilfeberechtigten – Ausgangsbefragung. Köln.
http://www.5-q.de/paso/berichte/abschlussbericht_HB_ausgang.pdf

Univation (2002b) Vergleich der Pauschalierungskonzepte. Teilbericht der wissenschaftlichen Begleitung. Köln. http://www.5-q.de/paso/berichte/Analyse_Pauschkonzepte.pdf

Univation (2003a): Erhebung der statistischen Grunddaten. Zwischenbericht.
http://www.5-q.de/paso/berichte/Zwischenbericht_statGrunddaten.pdf

Univation (2003b): Ergebnisbericht zur zweiten Hilfeberechtigten-Befragung in NRW. Köln:
http://www.5-q.de/paso/berichte/072b_Ergebnisbericht_allgemein_02.pdf

Univation (Hg.) (2004): Das A-B-C der wirkungsorientierten Evaluation. Glossar – Deutsch / Englisch – der wirkungsorientierten Evaluation. Köln.

Univation (2005): Modellvorhaben zur Pauschalierung von Sozialhilfe in NRW (PASO). Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung. Köln.