

**Abdruck**

12 N 02.2189

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof****Im Namen des Volkes**

In der Normenkontrollsache

M P

- Antragsteller -

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte Hartmut Wächtler und Kollegen,  
Rottmannstr. 11a, 80333 München,

gegen

**Landeshauptstadt München,**vertreten durch den Oberbürgermeister,  
dieser vertreten durch den Leiter des Sozialreferates o.V.i.A.,  
Orleansplatz 11, 81667 München,

- Antragsgegnerin -

beteiligt:

Landesrechtsanwaltschaft Bayern als Vertreter des öffentlichen Interesses,

wegen

Sozialhilfe;

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 12. Senat,

EINGEGANGEN

26. Aug. 2003

Rechtsanwälte  
Wächtler & Kollegen

durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Werner,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Traxler,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Boese

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 15. Mai 2003

**am 15. Mai 2003**

folgendes

### **Urteil:**

- I. Der Antrag wird abgelehnt.
- II. Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.  
Das Normenkontrollverfahren ist gerichtskostenfrei.
- III. Die Revision wird zugelassen.

### **Tatbestand:**

1. Der Antragsteller wendet sich im Wege der Normenkontrolle gegen die Ausführungsbestimmungen der Antragsgegnerin vom 29. November 2001 in der Fassung des Beschlusses der Vollversammlung des Stadtrats vom 3. Juli 2002, dem die Beschlüsse des Sozialhilfeausschusses (samt Anlagen) vom 29. November 2001 und vom 13. Juni 2002 zu Grunde liegen. Die Ausführungsbestimmungen sind für ihren Vollzug durch die Sachbearbeiter des Sozialamtes der Antragsgegnerin in den AHB-Infos 22/2002 und 43/2002 (Arbeitshandbücher) näher konkretisiert.

Nach den Ausführungsbestimmungen gewährt die Antragsgegnerin seit dem 1. April 2002 Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt einen Großteil der einmaligen Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt in der Form, dass die Hilfeempfänger zusätzlich zu den Regelsatzleistungen der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt monatlich einen Pauschbetrag ausbezahlt bekommen (für Erwachsene: 29 Euro).

Nach Nummer 3.2 Abs. 1 der Ausführungsbestimmungen (vgl. auch Nr. 3.1 AHB-Info 22/2002) werden von dem Modellversuch grundsätzlich alle Empfänger von

laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Anstalten, Heimen und gleichartigen Einrichtungen verbindlich erfasst. Die Pauschalierung erfasst (Nr. 3.1 der Anlage zum Beschluss vom 29.11.2001) die Bedarfe für

- Wohnen (Ersatz/Nachbeschaffung und Reparatur von Gebrauchsgütern des Haushalts, Schönheitsreparaturen und sonstiges - ohne Grundausstattung bei Erstbezug einer Wohnung)
- Bekleidung (ohne Baby-Erstausrüstung)
- Schule (ohne die Einmalzahlungen bei Ersteinschulung und einmaligem Schulwechsel in eine weiterführende Schule).

Neben diesen Monatspauschalen gewährt die Antragsgegnerin - wie bisher - einmalige Leistungen im Einzelfall auf Antrag pauschaliert für z.B. Baby-Erstausrüstung. In der Nummer 12.3 der Ausführungsbestimmungen (Negativliste) sind Bedarfe aufgeführt, für die weiterhin nicht pauschalierte einmalige Leistungen gewährt werden können (z.B.: Beihilfen anlässlich Familienfeiern, für die Grundausstattung bei Erstbezug einer Wohnung, für Bestattungskosten, die Weihnachtshilfe und die Heizungshilfe). Die Nummer 11 (vgl. Nr. 6 Abs. 1 AHB-Info 43/2002) sieht vor, dass in Härtefällen neben den Pauschalen zusätzliche Leistungen erbracht werden. Da die Hilfeempfänger die Pauschalen ansparen sollen, um im Bedarfsfall auch einen größeren einmaligen Bedarf decken zu können, wurden in allen Fällen, in denen die monatlichen Pauschalen 12 Monate geleistet wurden und weiter gewährt werden, die bei der Gewährung von Hilfe zum Lebensunterhalt maßgebenden Vermögensfreibeträge erhöht (vgl. Nr. 7 der Anlage zum Beschluss vom 29.11.2001), z.B. bei dem Haushaltsvorstand auf 1.700 Euro (Nr. 8 AHB-Info 22/2002). Nach Nummer 7.4 der Anlage zum Beschluss vom 29.11.2001 (Nr. 10.2 Satz 2 AHB-Info 22/2002) sind die monatlichen Pauschalen unverzüglich einzustellen und der Leistungsberechtigte aus dem Modellversuch herauszunehmen, wenn ein Gläubiger hinsichtlich der höheren Zahlungen einen (erfolgreichen) Pfändungsversuch unternimmt. Die Ausführungsbestimmungen werden bis zunächst 31. März 2004 angewandt.

2. Die Antragsgegnerin, die dem Antragsteller seit längerem Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt, bewilligte ihm mit Bescheid vom 22. März 2002 erstmals für den Monat April 2002 die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Modellversuch. Der Antragsteller legte dagegen mit Schreiben vom 8. April 2002 Widerspruch ein. Dabei trug er u.a. vor, er könne insbesondere seinen Bedarf an Bekleidung mit der monatlichen Pau-

schale nicht decken. Die Antragsgegnerin solle wie bisher zur Deckung dieses Bedarfes die zweimal im Jahr gewährte sogenannte Bekleidungspauschale ausbezahlen.

In dem Normenkontrollverfahren beantragt der Antragsteller,

die Ausführungsbestimmungen der Antragsgegnerin vom 29. November 2001 in der Fassung des Beschlusses der Vollversammlung des Stadtrats vom 3. Juli 2002 zur Durchführung von Modellvorhaben zur Pauschalierung der Sozialhilfe für nichtig zu erklären.

Er trägt vor, die Pauschalierung führe bei den von ihr erfassten Bedarfen zu einer Bedarfsunterdeckung. Seine zwangsweise Heranziehung zu dem Modellversuch verstoße gegen höherrangiges Recht. Die Ausführungsbestimmungen seien weder mit dem Bedarfsdeckungs- noch mit dem Bestimmtheitsgrundsatz vereinbar. Außerdem hätte die Antragsgegnerin eine Übergangsregelung treffen müssen. Er habe im April 2002 darauf vertraut, wie bisher üblich die Bekleidungspauschale in Höhe von rund 180 Euro zu erhalten, um seinen Bedarf an Kleidung für das nächste Halbjahr zu decken.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Normenkontrollantrag abzuweisen.

3. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und die vorgelegten Unterlagen verwiesen.

### **Entscheidungsgründe:**

Der zulässige Normenkontrollantrag ist nicht begründet.

I.

Der Normenkontrollantrag ist statthaft und auch im übrigen zulässig.

1. Nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO entscheidet der Verwaltungsgerichtshof über die Gültigkeit von im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften, sofern das Landesrecht das bestimmt. Eine solche Regelung hat der Landesgesetzgeber in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 AGVwGO - in der Fassung des § 5 des Gesetzes vom 27.12.1999 (GVBl S. 542) - getroffen. Da hiernach die Normenkontrolle nur gegen Rechtsvorschriften im Range unter dem Landesgesetz statthaft ist, setzt die Zulässigkeit des vorliegenden Antrags voraus, dass es sich bei den von der Vollversammlung des Stadtrats der Antragsgegnerin beschlossenen Ausführungsbestimmungen zur Ausgestaltung des Modellversuchs zur Pauschalierung der Hilfe zum Lebensunterhalt um eine Rechtsvorschrift im Sinne von § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO handelt. Das ist zu bejahen.

Allerdings hat die Antragsgegnerin die angegriffenen Ausführungsbestimmungen nicht in der für derartige Rechtsvorschriften wie Rechtsverordnungen oder Satzungen vorgesehenen Form der Verkündung im Amtsblatt erlassen; sie wurden lediglich in der Vollversammlung des Stadtrats beschlossen. Das schließt aber ihren Rechtsnormcharakter nicht aus. Nach ihrem Inhalt enthalten sie wie ein förmlich erlassenes Gesetz (oder eine Rechtsverordnung) generell-abstrakte Regelungen mit rechtlicher Außenwirkung für den Bürger (vgl. dazu Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl. 2000, § 24). Damit unterliegen sie einer Überprüfung im Verfahren nach § 47 VwGO. Sinn und Zweck der Normenkontrolle nach § 47 VwGO sprechen für eine weite Auslegung des Begriffs der anderen untergesetzlichen Rechtsvorschrift. Die in dieser Vorschrift geregelte Normenkontrolle dient der Rechtsklarheit und der ökonomischen Gestaltung des Prozessrechts; ihr Zweck liegt darin, durch eine einzige Entscheidung eine Reihe von Einzelklagen zu vermeiden und dadurch die Verwaltungsgerichte zu entlasten. Zugleich will § 47 VwGO den Schutz des subjektiv-öffentlichen Rechts des Bürgers verbessern, indem er mögliche Zweifel an der Gültigkeit einer Rechtsvorschrift in einem ausschließlich der Klärung dieser Zweifel dienenden Verfahren bündelt und so zahlreichen Einzelprozessen gegen auf die Rechtsvorschrift gestützte konkrete Verwaltungsentscheidungen vorbeugt, in denen die Gültigkeit der Rechtsvorschrift nur als Vorfrage geprüft werden kann. Diesem Zweck wird nur eine Auslegung des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO gerecht, die den dort verwendeten Begriff der Rechtsvorschrift in einem weiten Sinne versteht und jedenfalls solche (abstrakt-generellen) Regelungen der Exekutive einbezieht, die rechtliche Außenwirkung gegenüber dem Bürger entfalten und auf diese Weise dessen subjektiv-öffentlichen Rechte unmittelbar berühren (vgl. BVerwG vom 25.11.1993

BVerwGE 94, 335 = NDV 1994, 153 = FEVS 45, 1 = BayVBl 1994, 313; Eyermann/Jörg Schmidt, VwGO, 11. Aufl. 2000, RdNr. 26 zu § 47; Gerhardt, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Stand Januar 2003, RdNrn. 24 ff. zu § 47). Die formal in Verwaltungsvorschriften getroffenen Ausführungsbestimmungen der Antragsgegnerin sind nach ihrem Inhalt darauf gerichtet, im Außenverhältnis in derselben Weise in subjektive Rechte einzugreifen, wie das auch sonst bei Rechtsvorschriften (Rechtsverordnungen, Satzungen) im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO der Fall ist. Es kommt ihnen unmittelbare Außenwirkung auch gegenüber dem Bürger zu. Sie binden nicht nur die Antragsgegnerin wie beispielsweise Dienstvorschriften, die nur den internen Dienstbetrieb betreffen und sich auf dessen Regelung beschränken. Vielmehr bestimmen sie generell-abstrakt und unabhängig vom konkreten Einzelfall die auf die Gewährung einmaliger Leistungen gerichteten Sozialhilfeansprüche der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt zwar nicht dem Grunde aber jedenfalls der Höhe nach. Es kommt ihnen Kraft ihrer Funktion, feste schematisierte Sätze für die durch (nahezu alle) einmaligen Leistungen zum Lebensunterhalt abzudeckenden (einmaligen) Bedarfe zu bestimmen, Bindungswirkung auch gegenüber dem sozialhilfebegehrenden Bürger zu. Die angegriffenen Ausführungsbestimmungen binden nicht nur die Antragsgegnerin, sondern wenden sich unmittelbar auch an den Bürger und regeln diesem gegenüber Form und Maß der von ihm beanspruchbaren einmaligen Leistungen zum Lebensunterhalt (vgl. dazu Ziekow in Sodan/Ziekow, VwGO, Stand Dezember 2001, RdNr. 119 zu § 47). In der normativen Konstituierung des Sozialhilfeanspruchs erscheint die Pauschalierung nahezu aller einmaligen Leistungen so als "materiell-rechtlicher Schlusstein", der von der Exekutive anspruchskonkretisierend gesetzt wird. Die in den Ausführungsbestimmungen der Antragsgegnerin festgesetzte Pauschale für einen Großteil der einmaligen Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt geben dem im Bundessozialhilfegesetz und den hierzu erlassenen "förmlichen" Rechtsvorschriften nicht in allen Einzelheiten geregelten Anspruch des Hilfeempfängers auf Hilfe zum Lebensunterhalt in Bezug auf die einmaligen Bedarfe die abschließende Gestalt. Der Unterabschnitt 3 des Abschnitts 2 des Bundessozialhilfegesetzes (Hilfe zum Lebensunterhalt) regelt in seinen §§ 21 ff. BSHG nach seiner Überschrift zwar „Form und Maß der Leistungen“, zählt jedoch in § 21 Abs. 1 a BSHG nur Bedarfe auf, für die einmalige Leistungen insbesondere gewährt werden. Die Bundesregierung hat die in § 21 Abs. 1 b BSHG vorgesehene Rechtsverordnung, mit der sie das Nähere über den Inhalt, den Umfang, die Pauschalierung und die Gewährung der einmaligen Leistungen mit Zustimmung des Bundesrates regeln könnte, bisher nicht erlassen. § 3 Abs. 1 Satz 1

BSHG bestimmt nur recht allgemein, dass sich Art, Form und Maß der Sozialhilfe nach der Besonderheit des Einzelfalles, vor allem nach der Person des Hilfeempfängers, der Art seines Bedarfs und den örtlichen Verhältnissen richten. Den so im Gesetz geregelten Anspruch auf einmalige Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt ergänzen die vom Antragsteller angegriffenen Vorschriften normkonkretisierend insofern, als sie bestimmen, dass die von ihnen erfassten Bedarfe jedenfalls im Regelfall mit der den Hilfeempfänger gewährten monatlichen Pauschale gedeckt und der Sozialhilfeanspruch damit in vollem Umfang erfüllt wird.

2. Der Antragsteller ist antragsbefugt im Sinne von § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Danach kann den Antrag u.a. jede natürliche Person stellen, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Der Antragsteller erhält schon seit dem Monat April 2002 von der Antragsgegnerin Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Modellversuch zur Pauschalierung der Hilfe zum Lebensunterhalt. Er macht geltend, durch die damit verbundene Anwendung der fraglichen Ausführungsbestimmungen in seinen Rechten dadurch verletzt zu sein, dass die darin festgesetzte Gesamtpauschale nicht bedarfsdeckend sei und damit sein Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt durch einmalige Leistungen nicht erfüllt werde. Er will nicht nur die bloße Zuerkennung von über die Pauschale hinausgehenden besseren, günstigeren Leistungen erreichen (so Rothkegel, Der rechtliche Rahmen für die Pauschalierung von Sozialhilfeleistungen - insbesondere zur Experimentierklausel des § 101 a BSHG, ZFSH/SGB 2002, 585/592). Er geht vielmehr davon aus, dass nur bei Nichtigerklärung der Ausführungsbestimmungen und deren Nichtanwendung der ihm zustehende Anspruch auf einmalige Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt von der Antragsgegnerin rechtmäßig befriedigt werden kann. Das ist aber nicht offensichtlich auszuschließen. Daher kann dem Antrag auch das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis nicht bestritten werden.

3. Im übrigen bestehen keine Bedenken gegen die Zulässigkeit des Normenkontrollantrags, insbesondere auch nicht im Hinblick auf die Zweijahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO.

II.

Der Antrag ist nicht begründet. Die angegriffenen Ausführungsbestimmungen der Antragsgegnerin verstoßen nicht gegen höherrangiges Recht.

1. Die Ausführungsbestimmungen sind im Hinblick auf ihr Zustandekommen nicht mangelhaft; sie konnten insbesondere in der Form allgemeiner Verwaltungsvorschriften erlassen werden.

a) Das Bundessozialhilfegesetz sieht in der Experimentierklausel des § 101 a BSHG ausdrücklich vor, dass zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe die Pauschalierung weiterer Leistungen nach diesem Gesetz (also auch die Pauschalierung einmaliger Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt) im Rahmen der Sätze 2 bis 6 der Vorschrift erprobt werden soll (§ 101 a Satz 1 BSHG). Zu diesem Zweck können die Landesregierungen die Träger der Sozialhilfe durch Rechtsverordnung ermächtigen, in Modellvorhaben solche Leistungen der Sozialhilfe pauschaliert zu erbringen; für die Beträge nicht schon durch dieses Gesetz oder auf Grund dieses Gesetzes festzusetzen sind (§ 101 a Satz 2 BSHG). Auf Grund des § 101 a BSHG hat die Bayerische Staatsregierung die Verordnung zur Durchführung von Modellvorhaben zur Pauschalierung der Sozialhilfe vom 10. Januar 2000 – PauschVO – (GVBl S. 21) erlassen. In dieser Verordnung ist gemäß § 101 a Satz 6 BSHG Näheres über Dauer und Ausgestaltung der Modellvorhaben, über die Bemessung der Pauschalbeträge für Einzelne oder für Haushalte im Sinne von § 11 Abs. 1 Satz 2 BSHG, über die Voraussetzungen für die Teilnahme von Hilfeberechtigten und über die Auswertung der Modellvorhaben festgelegt. § 1 Abs. 1 PauschVO ermächtigt die Träger der Sozialhilfe, in Modellvorhaben die Pauschalierung von Sozialhilfeleistungen im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt einschließlich der Kosten der Unterkunft und im Rahmen der Hilfe in besonderen Lebenslagen zu erproben, soweit das Bundessozialhilfegesetz solche Pauschalierungen nicht bereits vorsieht oder enthält.

b) Vorweg sei festgehalten, dass die Ermächtigung des § 101 a BSHG mit dem aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip abgeleiteten und auch im Recht der sozialen Leistungen geltenden Grundsatz vereinbar ist, wonach in grundrechtsrelevanten Bereichen die wesentlichen Entscheidungen durch den Gesetzgeber selbst zu treffen sind und nicht der Verwaltung überlassen werden dürfen (sog. Gesetzesvorbehalt, vgl. dazu BVerfG vom 9.5.1972 BVerfGE 33, 125/158 f.). Der Gesetzgeber hat in den

Vorschriften des Bundessozialhilfegesetzes die wesentlichen und grundrechtsrelevanten Voraussetzungen auch des Anspruchs der Hilfeempfänger auf Gewährung einmaliger Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt selbst festgelegt. § 101 a BSHG ermächtigt die Exekutive lediglich, das Maß der durch einmalige Leistungen zu gewährenden Hilfe zum Lebensunterhalt pauschalierend festzulegen. Dabei ist die Exekutive insbesondere auch daran gebunden, dass sich nach § 3 Abs. 1 Satz 1 BSHG die Hilfe nach der Art des Bedarfs des Hilfeempfängers und den örtlichen Verhältnissen zu richten hat (vgl. dazu für die durch Regelsätze der Verwaltung festgesetzte Höhe der laufenden Leistungen zum Lebensunterhalt VGH BW vom 4.5.1990 FEVS 41, 154 = NVwZ 1991, 92 = NDV 1990, 253).

c) Ebenso wenig ist zu beanstanden, dass die Antragsgegnerin die Pauschalierung der einmaligen Leistungen nicht durch förmlich verkündete Norm geregelt hat. § 101 a BSHG und die Verordnung vom 10. Januar 2000 sehen zwar nicht ausdrücklich vor, dass die Träger der Sozialhilfe ein Modellvorhaben in Form von Verwaltungsvorschriften umsetzen können, sie verlangen aber auch nicht den Erlass förmlicher, im Amtsblatt zu verkündender Rechtsverordnungen oder Satzungen (vgl. Armbrorst in LPK-BSHG, 6. Aufl. 2003, RdNr. 8 zu § 101 a). Auf dem Gebiet des Sozialhilferechts geht der Gesetzgeber vielmehr davon aus, dass auch abstrakt-generelle Regelungen mit Außenwirkung in Form von allgemeinen Verwaltungsvorschriften erlassen werden können. Nach § 114 Abs. 1 BSHG sind nämlich vor dem Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften und der Festsetzung der Regelsätze sozial erfahrene Personen zu hören. Diese Regelsätze werden nach § 22 Abs. 2 Satz 1 BSHG nunmehr von den Landesregierungen zwar durch Rechtsverordnung festgesetzt. Dieses Formerfordernis wurde jedoch erst durch Art. 7 Nr. 7 des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms – FKPG – vom 23. Juni 1993 (BGBl I S. 944) eingeführt. Bis dahin konnten durch Runderlass, also durch allgemeine Verwaltungsvorschriften und nicht durch Rechtsverordnung, Regelsätze für laufende Leistungen zum Lebensunterhalt mit Normcharakter als andere im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschriften im Sinne von § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO zulässig erlassen werden (BVerwG vom 25.11.1993, a.a.O.; Armbrorst, a.a.O., RdNr. 15 zu § 101 a). Für die hier strittigen Verwaltungsvorschriften für einmalige Leistungen gilt das ebenfalls.

Im Gegensatz zu Rechtsverordnungen (oder Satzungen) ist für den Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften keine Verkündung in einem dafür vorgesehenen

Publikationsorgan (Gesetz- oder Amtsblatt o.ä.) vorgeschrieben. Die allgemeine Verwaltungsvorschrift wird im Gegensatz zu einer Rechtsverordnung auch ohne Verkündung wirksam. Das Gebot, Rechtsvorschriften so bekannt zu geben, dass die davon Betroffenen Kenntnis von deren Inhalt nehmen können, ist allerdings ein wohl unverzichtbares rechtsstaatliches Erfordernis (vgl. Schneider, Gesetzgebung, 2. Aufl. 1991, RdNr. 482). Das gilt auch für die Ausführungsbestimmungen, die gegenüber den von ihnen erfassten Hilfeempfängern wie ein Gesetz Geltung beanspruchen (vgl. auch Maurer, a.a.O., § 24 RdNr. 36). Diesem Gebot ist hier Genüge getan. Die Antragsgegnerin hat den von den Ausführungsbestimmungen erfassten Hilfeempfängern mit den den Bewilligungsbescheiden beigefügten Merkblättern den Inhalt und die Auswirkungen der Ausführungsbestimmungen sowie den Zeitraum ihrer Geltung eingehend erläutert.

d) Einmalige Leistungspauschalen für den Lebensunterhalt dürfen auch außerhalb des Katalogs des § 21 Abs. 1 a BSHG durch Rechtsverordnung der Länder aufgrund von § 101 a Satz 2 und 6 BSHG, hier die Verordnung der Bayerischen Staatsregierung, vorgesehen werden. An seiner - allerdings im vorläufigen Rechtsschutzverfahren gewonnenen - gegenteiligen Auffassung (vgl. Beschluss vom 6.2.2003 Az. 12 CE 02.2544) hält der Senat nicht fest. Die Verordnungsermächtigung in § 101 a Satz 2 BSHG ermöglicht die Pauschalierung solcher Leistungen, "für die Beträge nicht schon durch dieses Gesetz festgesetzt oder aufgrund dieses Gesetzes festzusetzen sind". Es steht außer Frage, dass die Höhe der von den angegriffenen Verwaltungsvorschriften erfassten einmaligen Leistungen nicht durch Gesetz festgesetzt sind. Sie ist auch nicht unabhängig von § 101 a BSHG "aufgrund dieses Gesetzes festzusetzen".

Eine solche Festsetzung aufgrund des Gesetzes sieht beispielsweise § 22 Abs. 2 BSHG für die Regelsätze vor. Danach setzen die Landesregierungen durch Rechtsverordnung am 1. Juli eines Jahres die Höhe der Regelsätze der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt im Rahmen der Rechtsverordnung nach Abs. 5 fest. Nach Satz 2 der Vorschrift können sie dabei die Träger der Sozialhilfe ermächtigen, auf der Grundlage von in der Rechtsverordnung festgelegten Mindestregelsätzen regionale Regelsätze zu bestimmen.

In Bezug auf die einmaligen Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt besteht eine entsprechende Regelung zur Festsetzung der Leistungen aufgrund des Gesetzes je-

doch nicht. § 21 Abs. 1 b BSHG ermächtigt die Bundesregierung zwar "durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats das Nähere über den Inhalt, den Umfang, die Pauschalierung und die Gewährung der einmaligen Leistungen" zu regeln. Die Bundesregierung hat aber von dieser Ermächtigung bisher keinen Gebrauch gemacht. Beträge für einmalige Leistungen werden daher auch nicht "auf Grund" des Bundessozialhilfegesetzes mit einer solchen Verordnung festgesetzt. Im Übrigen ermächtigt § 21 Abs. 1 b BSHG die Bundesregierung nicht, für einzelne oder alle denkbaren einmaligen Leistungen bestimmte Beträge vorzusehen, was dann einer entsprechenden "Festsetzung" aufgrund des Gesetzes entspräche, vielmehr kann sie nähere Regelungen allgemeiner Art treffen (vgl. Armbrorst, a.a.O., RdNr. 3 zu § 101 a). So kann sie mit einer Verordnung im Sinne des § 21 Abs. 1 b BSHG beispielsweise näher definieren, zu welchem Zweck und in welchen Fällen einmalige Leistungen zu gewähren, wie sie zu bemessen und in welchen Zeiträumen sie zu gewähren sind; sie könnte auch Richtgrößen oder "Bandbreiten" festlegen. Der Sozialhilfeträger vor Ort kann den Besonderheiten des Einzelfalles im Sinne von § 3 BSHG besser als die Bundesregierung Rechnung tragen und für bestimmte einmalige Leistungen konkrete Geld-"Beträge" festsetzen. Das heißt, die Rechtsverordnung nach § 21 Abs. 1 b BSHG bestimmt lediglich den eigentlichen Inhalt des Katalogs der einmaligen Leistungen des § 21 Abs. 1 a BSHG (vgl. W. Schellhorn/H. Schellhorn, BSHG, 16. Aufl. 2002, RdNr. 7 a zu § 21). Der gleichen Ansicht ist offensichtlich Dauber (in Mergler/Zink, BSHG, Stand September 2002, RdNr. 26 zu § 101 a), der davon ausgeht, dass die Rechtsverordnungsermächtigung des § 21 Abs. 1 b BSHG zur Präzisierung des § 21 Abs. 1 a BSHG dienen soll. Dass auch das zuständige Bundesministerium den gesetzlichen Auftrag entsprechend verstanden hat, zeigt der aus dem Jahr 1997 stammende Arbeitsentwurf einer Verordnung zur Durchführung des § 21 Abs. 1 a BSHG (veröffentlicht in info also 1997, 36). Weil § 21 Abs. 1 a BSHG keine abschließende Aufzählung einzelner zu deckender Bedarfe enthält ("insbesondere") und außerdem einzelne verwendete Begriffe offen sind, z.B. "besondere Anlässe", präzisiert der Arbeitsentwurf insoweit. Eine Festsetzung von Beträgen enthält er gerade nicht. Nach dem Willen und den Motiven des Gesetzgebers bei der Schaffung des § 101 a BSHG soll der Modellversuch gerade auch die Pauschalierung einmaliger Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt ermöglichen. Der Gesetzgeber knüpfte daran an, dass für andere Sozialhilfeleistungen im Bundessozialhilfegesetz bereits seit langem Pauschalen verankert sind (z.B. die Regelsätze der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt, Mehrbedarfzuschläge oder das Pflegegeld) und diese sich in langjähriger Praxis bewährt haben (vgl.

BT-Drs. 14/820, S. 7). Andererseits zeigen die Erfahrungen der Vergangenheit, dass eine bundeseinheitliche Regelung der einmaligen Hilfen selbst auf der Basis von Richtgrößen und Bandbreiten nicht mehrheitsfähig war. So wurde der oben genannte Arbeitsentwurf des Bundesgesundheitsministeriums nie Wirklichkeit. Nach Armbrorst (a.a.O., RdNr. 4 zu § 101 a) war das bisher fruchtlose Bemühen der Bundesregierung, eine Zustimmung des Bundesrates zu einer Rechtsverordnung nach genannter Vorschrift zu erreichen, eine wesentliche Ursache für die Schaffung der Experimentierklausel. Mit § 101 a BSHG ermöglicht der Gesetzgeber statt dessen den örtlichen Trägern der Sozialhilfe im Rahmen eines Modellversuchs eine eigenständige Regelung. Sollte die Bundesregierung den Katalog der einmaligen Leistungen des § 21 Abs. 1 a BSHG durch Rechtsverordnung nach Abs. 1 b der Vorschrift präzisieren, ginge diese Verordnung allerdings der Verordnung der Bayerischen Staatsregierung vom 10. Januar 2000 und den hier angegriffenen Verwaltungsvorschriften vor (Art. 31, Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG). Damit hat die Einschränkung der Ermächtigung nach § 101 a Satz 2 BSHG auch den Sinn, sich widersprechende oder inhaltlich gleiche und daher überflüssige Festsetzungen von Beträgen für Leistungen zu vermeiden.

e) Schließlich ist die Antragsgegnerin auch dem Beteiligungserfordernis nach § 114 Abs. 1 BSHG gerecht geworden. Vor der Beschlussfassung in der Vollversammlung hat der Sozialhilfeausschuss wiederholt über die Ausführungsbestimmungen beraten und diese sodann der Vollversammlung zur Beschlussfassung vorgelegt. Dem Sozialhilfeausschuss gehören als beratende Mitglieder sozial erfahrene Personen an, wie z.B. Vertreter von Verbänden der freien Wohlfahrtspflege (Art. 2 Abs. 2 b Nrn. 1 bis 3 AGBSHG).

2. Auch der Inhalt der angegriffenen Ausführungsbestimmungen ist nicht zu beanstanden.

a) Der im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle nach § 47 VwGO zugrunde zu legende Kontrollmaßstab geht grundsätzlich auf eine Vollprüfung der Pauschalierungsvorschrift. Die materielle Inhaltskontrolle erstreckt sich dabei insbesondere auf die Prüfung, ob die Antragsgegnerin die in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entwickelten Kriterien der Zulässigkeit von Pauschalierung, Generalisierung und Typisierung beachtet hat. Die pauschalierten Leistungen müssen so bemessen sein, dass sie den typischer Weise auftretenden Bedarf decken. Für die

Bemessung der Leistungen bedeutet das, dass die für die Bemessung der Regelsätze geltenden Regeln zu beachten sind. Mit der Reduktion auf den Maßstab der "Vertretbarkeit" von Wertungen, für die der Gesetzgeber gewisse "Toleranzen" zugelassen hat (BVerwG vom 25.11.1993 BVerwGE 94, 396/331 = FEVS 44, 362 und vom 22.12.1998 BVerwGE 108, 221/227) ist eine Lockerung der gerichtlichen "Kontrolldichte" bei der Überprüfung von Pauschalierungsvorschriften verbunden. Außerdem impliziert die "Experimentierklausel", dass es in Bezug auf andere als die gesetzesunmittelbaren und die aufgrund Gesetzes vorgesehenen Pauschalleistungen nur unzureichende Erfahrungen hinsichtlich der Möglichkeiten und Auswirkungen pauschalierter Sozialhilfeleistungen gibt (vgl. Rothkegel a.a.O., S. 657 f.). Das wird allerdings insofern ausgeglichen, als nach § 2 Abs. 2 Satz 1 PauschVO, die Einführung der Pauschalierung und der Umgang mit den Pauschalen von der Antragsgegnerin durch Beratung nach § 8 Abs. 1 BSHG und § 14 SGB I zu unterstützen sind. Außerdem hat die Vollversammlung am 3. Juli 2002 auch beschlossen, dass nach Einführung der Grundsicherung zum 1. Januar 2003 eine Überprüfung der finanziellen Situation der allein stehenden Frauen in Wohnungen stattfindet und der Sozialhilfeausschuss das Ergebnis der Überprüfung vorlegt. Im Übrigen führten Prüfungen zu Änderungen der vom Sozialhilfeausschuss zunächst am 29. November 2001 beschlossenen Ausführungsbestimmungen und zu ihrer nunmehr maßgeblichen Fassung. Auch muss die Antragsgegnerin nach § 1 Abs. 2 Satz 1 PauschVO weiterhin prüfen, inwieweit durch die auf Grund ihrer Ausführungsbestimmungen gewährten pauschalierten Leistungen die Aufgaben des Bundessozialhilfegesetzes besser erreicht und dadurch Grundlagen geschaffen werden, die seiner Weiterentwicklung dienen. Andererseits ist zu fordern, dass die auf Grund der Ausführungsbestimmungen gewährten monatlichen Pauschalen geeignet sind, die von ihnen erfassten Bedarfe zu decken. Dabei ist zu beachten, dass mit der Gewährung der monatlichen Pauschale der Anspruch des Hilfeempfängers auf die einmaligen Leistungen im Sinne von § 21 Abs. 1 a BSHG erfüllt wird. Das ist hier zu bejahen. Die Ausführungsbestimmungen erfassen nicht die Bedarfsfälle, die nicht typischerweise mit einer gewissen Regelmäßigkeit bei allen Leistungsberechtigten gleichermaßen auftreten (s. die in Nr. 12.3 des Beschlusses vom 13. Juni 2002 und Nr. 4.3 AHB-Info 22/2002 aufgeführten Bedarfsfälle, wie Beihilfen anlässlich Familienfeiern, Hilfen nach § 15 a BSHG oder Bestattungskosten etc.). Damit werden auf der Grundlage der Ausführungsbestimmungen monatliche Pauschbeträge zur Deckung von Bedarfen gewährt, die sowohl in aller Regel wiederkehrend entstehen als auch im Hinblick auf ihren Umfang vorab einer Schätzung zugänglich sind. Jedenfalls

werden von der Pauschalierung Bedarfe erfasst, die ihrer Art nach generalisierbar und typisierbar sind und in aller Regel nach Art und Höhe keine individuellen Besonderheiten aufweisen.

b) Die Ausführungsbestimmungen werden dem Grundsatz der Bedarfsdeckung, einem "Strukturprinzip" der Sozialhilfe, gerecht.

aa) § 101 a Satz 3 BSHG und § 3 Abs. 1 Satz 4 PauschVO bestimmen ausdrücklich, dass die Pauschalbeträge dem Grundsatz der Bedarfsdeckung gerecht werden müssen. Das bedeutet, dass auch im Falle der Pauschalierung von einmaligen Leistungen ausdrücklich am Bedarfsdeckungsprinzip festgehalten wird. Die Pauschalbeträge müssen ausreichen, um in Durchschnittsfällen den jeweiligen sozialhilferechtlich berücksichtigungsfähigen Bedarf zu decken, ohne im einzelnen Fall Leistungen bei Bedarf in Sondersituationen auszuschließen (vgl. Dauber, a.a.O., RdNr. 6 zu § 101 a). Bedarfsdeckung heißt, dass nicht mehr und nicht weniger als der tatsächliche Bedarf gedeckt wird. Das ist bei Pauschalierung der typische tatsächliche Bedarf, d.h. der, der bei einer typischen Lebenssituation als der entsprechende Bedarf anzuerkennen ist und in einem überschaubaren Zeitraum regelmäßig und relativ gleichmäßig unter den Hilfebedürftigen auftritt. Daher ist durch die monatliche Pauschale der tatsächliche, sozialhilferechtlich anerkannte Bedarf für z.B. Wohnen oder Schule zu decken, jedoch auch nur dieser (vgl. Dauber, a.a.O., RdNr. 29 f. zu § 101 a). Dieser Bedarf wird begrenzt durch den verfassungsrechtlich verbürgten Anspruch auf das soziokulturelle Existenzminimum. Orientierungspunkt ist dabei der Lebensstandard unterer Einkommensschichten, ohne dass dieser in jeglicher Hinsicht zu befriedigen ist. Der Hilfeempfänger soll in der Umgebung von Nichthilfeempfängern ähnlich wie diese leben können.

Ist eine objektiv atypische Lebenssituation gegeben, ist das über eine Regulierung der Pauschale zu berücksichtigen, z.B. bei Sondergrößen bei Bekleidung, Verlust von Hausrat, Wohnungsbrand oder Wasserschäden, krankheits- oder behinderungsbedingte Sonderausstattung (Dauber, a.a.O., RdNr. 29 zu § 101 a; Armborst, a.a.O., RdNr. 7 zu § 101 a). Hierfür sehen die Ausführungsbestimmungen der Antragsgegnerin in Nummer 11 Härtefallregelungen vor (vgl. auch Nr. 6.1, AHB-Info 22/2002, Nr. 6, AHB-Info 43/2002). Diese gehen ausdrücklich davon aus, dass es ein Strukturprinzip der Sozialhilfe sei, "bei Auftreten einer akuten Notlage unverzüglich und bedarfsdeckend einzugreifen. Dies gilt nicht nur für laufende, sondern

auch für einmalige Bedarfstatbestände". Nach der Härteregelung sind zusätzliche einmalige Leistungen zur Deckung eines Bedarfs, für den die monatlichen Pauschalen geleistet werden, dann geboten, "wenn die Pauschalen bei objektiver Betrachtungsweise wegen der Besonderheit des Einzelfalls (beispielsweise bei extremer Kleiderübergröße) zur Deckung des notwendigen Bedarfs nicht ausreichen können. Auch bei unerwartet auftretendem unabweisbaren Bedarf sind individuelle Leistungen möglich, auch wenn für den gleichen Zweck bereits Pauschalen geleistet wurden". Damit ist gewährleistet, dass in außergewöhnlichen Fällen eines gegenwärtigen, konkreten und unabweisbaren Bedarfs der Grundsatz der Bedarfsdeckung, wonach ein notwendiger Bedarf vollständig und zeitnah zu decken ist, gewährleistet ist.

bb) Im Regelfall wird dem Grundsatz, dass der Bedarf zeitnah zu decken ist, allerdings nur eingeschränkt Rechnung getragen. Die Antragsgegnerin hat in den Ausführungsbestimmungen nicht nur eine Gesamtpauschale für mehrere Bedarfe festgesetzt, was nach § 3 Abs. 1 Satz 1 PauschVO zulässig ist, sondern sie gewährt die Pauschalbeträge als Monatsbeträge. Das sieht § 3 Abs. 1 Satz 2 PauschVO zwar als Regelfall an. Jedoch wird damit die Sozialhilfeleistung regelmäßig bereits vor dem Entstehen des zu deckenden Bedarfs gewährt. Der Hilfeempfänger soll die monatlich gewährten Leistungen ansparen, damit er einen erst in Zukunft eintretenden Bedarf, z.B. einen Wintermantel, mit seinem Ersparten decken kann. Der Hilfeempfänger erhält vorab schon Leistungen, obwohl Sozialhilfe grundsätzlich als eine Soforthilfe in einer gegenwärtigen Notlage und das Gegenwärtigkeitsprinzip als eine Ausprägung des Bedarfsdeckungsgrundsatzes angesehen wird (vgl. dazu Rothkegel, Die Strukturprinzipien des Sozialhilferechts, 1. Auflage 2000, S. 17 f.). Ansparpauschalen sind jedoch darauf angelegt, einen erst für die Zukunft erwarteten finanziellen Bedarf zu decken. Es geht bei ihnen folglich um (laufende) Leistungen für einen Bedarf, dessen Entstehung (einigermaßen) gewiss, dessen Entstehungszeitpunkt jedoch (mehr oder weniger) ungewiss ist. Damit durchbrechen Ansparpauschalen – auch wenn sie auf einen bestimmten Bedarfsgegenstand bezogen sind – den Bedarfsdeckungsgrundsatz in der Gestalt des Gegenwärtigkeits- und des Faktizitätsprinzips. Diese inhaltliche Änderung des Bedarfsdeckungsgrundsatzes ist nicht nur in § 3 Abs. 1 Satz 2 PauschVO vorgesehen, sondern auch vom Gesetzgeber selbst gewollt. § 101 a Satz 6 Halbsatz 2 BSHG sieht vor, dass die von den Landesregierungen nach Satz 2 der Vorschrift zu erlassenden Rechtsverordnungen für die jeweiligen Teilnehmer der Modellvorhaben die Vermögensgrenzen nach § 88 Abs. 2 Nr. 8

BSHG in Verbindung mit der dazu ergangenen Rechtsverordnung von bis zu 80 vom Hundert erhöhen können. Von dieser Ermächtigung hat die Bayerische Staatsregierung in § 7 PauschVO Gebrauch gemacht. Nach Satz 2 der Vorschrift können die Sozialhilfeträger eine Staffelung nach dem Ausmaß und der bisherigen Dauer der Pauschalierung im Einzelfall vornehmen. Diese auch in den angegriffenen Ausführungsbestimmungen vorgesehene Erhöhung der Vermögensgrenzen liegt die Überlegung zu Grunde, dass die Pauschalierung auch das Ansparen von Beträgen für größere Ausgaben wie z.B. für eine Wohnungsrenovierung zulassen muss, was bei ihrer gleichzeitigen Anrechnung auf die Leistungen nicht möglich wäre (so BT-Drs 14/820, S. 8, Bericht der Abgeordneten Dr. Thea Dückert). Der Gesetzgeber wollte somit selbst eine Einschränkung des strikten Gegenwärtigkeitsprinzips, um damit neben größerer Dispositionsfreiheit und Selbstständigkeit bei den Hilfeempfängern auch erhebliche Vereinfachungen und dadurch Einsparungen bei der Verwaltung zu ermöglichen, weil mit den im Bundessozialhilfegesetz bereits verankerten Pauschalen, wie den Regelsätzen, Mehrbedarfzuschlägen, dem Pflegegeld oder den Pflegeätzen in Einrichtungen solche Erfahrungen in langjähriger Praxis gemacht wurden (vgl. BT-Drs. 14/820 S. 7). Damit wird dem Ziel des Gesetzes Rechnung getragen, wonach die Sozialhilfe nicht nur dem besonderen Bedarf des einzelnen Hilfeempfängers zu entsprechen hat, sondern ihn auch zur Selbsthilfe befähigt, die Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft ermöglicht und die Führung eines menschenwürdigen Lebens sichert (§ 9 SGB I; § 1 Abs. 2 Satz 1 BSHG). Dem trägt die Gewährung der Pauschalbeträge als Monatsbeträge Rechnung, weil durch das "Ansparmodell" die Eigenverantwortlichkeit gestärkt, die Selbsthilfekräfte ange-regt und die Abhängigkeit von Einzelfallentscheidungen des Trägers der Sozialhilfe gemindert werden. Andererseits ist aber auch gesichert, dass der notwendige Bedarf der von den Ausführungsbestimmungen erfassten Hilfeempfänger tatsächlich in vollem Umfang befriedigt werden kann, auch wenn der Hilfeempfänger noch keine bedarfsdeckenden Beträge ansparen konnte oder wollte. Denn zum einen sind nach der bereits genannten Härteregelung der Ausführungsbestimmungen individuelle Leistungen bei unerwartet auftretendem unabweisbarem Bedarf auch dann möglich, wenn für den gleichen Zweck bereits Pauschalen geleistet wurden. Zum anderen sieht bereits § 4 Satz 2 PauschVO vor, ausnahmsweise Vorausleistungen auf die Pauschale zu gewähren und mit dieser entsprechend § 25 a Abs. 1 BSHG aufzu-rechnen, wenn die Pauschale zur Deckung eines nachgewiesenen und unaufschieb-baren Bedarfs nicht ausreicht.

c) Die Ausführungsbestimmungen entsprechen dem „Bestimmtheitsgrundsatz“.

Nach § 101 a Satz 3 BSHG sind die Pauschalbeträge für „einen bestimmten Bedarf“ festzusetzen. § 3 Satz 3 PauschVO bestimmt, dass die durch einen Pauschalbetrag gedeckten Bedarfe beschrieben und von den Bedarfen, die damit nicht gedeckt werden sollen, abgegrenzt sein müssen. Diesen Anforderungen werden die Ausführungsbestimmungen gerecht. Die von der Antragsgegnerin monatlich ausgezahlte Pauschale stellt sich nur rechnerisch nicht jedoch strukturell als Gesamtpauschale dar, weil die bestimmten Bedarfe sehr wohl voneinander abgegrenzt sind im Sinne von § 101 a BSHG i.V. mit § 3 Abs. 1 Satz 1 PauschVO. Die Pauschale setzt sich aus dem Bedarf für Bekleidung, Wohnen und Schule zusammen (Nr. 5 der Ausführungsbestimmungen; vgl. auch Nr. 4 AHB-Info 43/2002). In jeder Kategorie wurden die konkreten Preise für die einzelnen, sozialhilferechtlich anerkannten Gegenstände ermittelt und durch die Gebrauchsdauer (Anzahl der Monate) geteilt. Die sich dabei errechnenden Beträge wurden in jeder Kategorie addiert und dann wiederum die Ergebnisse der einzelnen Kategorien in einer Summe zusammengefasst (vgl. Nr. 5 des Beschlusses vom 13.6.2002; Nr. 5 der Anlage zum Beschluss vom 29.11.2001). Das ist im Rahmen des § 101 a BSHG erlaubt und stellt keine Gesamtpauschale dar. Eine - nach geltendem Recht wohl unzulässige - Gesamtpauschale wäre ein Gesamtbudget für den Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt insgesamt ohne Differenzierung nach einzelnen Bedarfen (z.B. Bekleidung, Unterkunft) oder Bedarfsgruppen (z.B. besondere Anlässe; vgl. hierzu Dauber, a.a.O., RdNr. 25 zu § 101 a).

d) Auch die in den Ausführungsbestimmungen festgesetzte Höhe der monatlich gewährten Pauschalen ist nicht zu beanstanden; sie entspricht, berücksichtigt man die Härteregelung und § 4 Satz 2 PauschVO, dem Gebot, dem Empfänger der Hilfe ein Leben zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht (§ 3 Abs. 2 Satz 1 BSHG).

aa) Der Antragsgegnerin steht insoweit als Normgeberin eine Einschätzungsprärogative zu, die die gerichtliche Kontrolldichte einschränkt. Denn die Anschauungen über das, was alles zu einem menschenwürdigen Leben gehört und als sozialhilferechtlich zu berücksichtigender Bedarf anzuerkennen ist, sind wandelbar und auch von sozialpolitischen Vorgaben abhängig (BVerwG vom 30.11.1966 BVerwGE 25, 307/317). Das gilt nicht nur bei der Festsetzung von Regelsätzen als laufende

Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt, sondern auch bei der Festsetzung bzw. Bemessung der monatlichen Pauschalen für einmalige Leistungen in den Ausführungsbestimmungen der Antragsgegnerin. Daher beschränkt sich auch bei der Überprüfung der in den Ausführungsbestimmungen festgesetzten Pauschalbeträgen die gerichtliche Kontrolle darauf, ob die Festsetzung sich auf ausreichende Erfahrungswerte stützen kann und ob die ihr zugrunde liegenden Wertungen im Hinblick auf und gemessen an den gesetzlichen Vorgaben vertretbar sind (vgl. zur Regelsatzfestsetzung BVerwG vom 25.11.1993 BVerwGE 94, 326/331 f. und vom 18.12.1996 BVerwGE 102, 366/368).

bb) § 101 a Satz 6 Halbsatz 1 BSHG bestimmt, dass das Nähere (auch) über die Bemessung der Pauschalbeträge für Einzelne oder für Haushalte im Sinne von § 11 Abs. 1 Satz 2 BSHG in der Verordnung im Sinne von § 101 a Satz 2 BSHG festzulegen ist. Das ist geschehen. Insbesondere sieht § 3 Abs. 2 PauschVO vor, dass die Sozialhilfeträger die Pauschalbeträge auf der Grundlage vorliegender statistischer Daten oder Erfahrungswerte bemessen. Dem wurde die Antragsgegnerin gerecht. Sie ging davon aus, dass sich die Pauschalierung für ihren Haushalt kostenneutral auswirken werde (vgl. Nr. 7 des Beschlusses vom 13.6.2002). Sie legte somit ihrer Bemessung die Erfahrung zu Grunde, in welchem Umfang sie bisher Leistungen in der Vergangenheit für die nunmehr auf der Grundlage der Ausführungsbestimmungen zu deckenden Bedarfe gewährte. Die einzelnen mit der Gesamtpauschale zu deckenden Bedarfe beschrieb sie gemäß § 3 Abs. 1 Satz 3 PauschVO und setzte für sie jeweils einzelne Pauschalbeträge fest. Der Verwaltungsgerichtshof vermag dabei den vom Antragsteller vorgetragene Bedenken nicht zu folgen. Insbesondere ist es nicht zu beanstanden, wenn die ihm bisher zweimal jährlich gewährte Bekleidungs-pauschalen betragsmäßig der ihm nunmehr in einem Jahr gewährten Gesamtpauschale entspricht. Im Einzelnen gilt Folgendes:

1.1 Die überprüften und teilweise neu bemessenen Bedarfe ermittelte die Antragsgegnerin, indem Mitglieder einer Projektgruppe u.a. in örtlichen Bekleidungs- und Schuhgeschäften die aktuellen Preise für die in der Pauschale enthaltenen Bekleidungsgegenstände prüften. Darüber hinaus wurden Angebote des Quelle-Versands und von Aldi berücksichtigt. Dabei ergab sich, dass die Kleidungsstücke teilweise zu niedrigeren Preisen erworben werden können, als sie der früheren, halbjährigen Pauschale zugrundegelegt waren. Die so vorgenommene Ermittlung der Höhe der einzelnen Bedarfe ist nicht zu beanstanden. Die Antragsgegnerin musste

im Rahmen des Modellversuches zum ersten Mal die Höhe der monatlichen Pauschalbeträge ermitteln und festsetzen. Wegen der Neuregelung in § 101 a BSHG konnte sie insoweit - außer dem Umfang ihrer Leistungen in der Vergangenheit - auf keine vorhandene Praxis zurückgreifen. Wie bereits oben unter Nummer 2 a aufgeführt, müssen auf der Grundlage von § 101 a BSHG festgesetzte Pauschalbeträge nicht denselben Anforderungen an eine methodische und empirische Absicherung genügen, wie sie sonst für pauschalierte Festlegungen gelten. Die genaue Zusammensetzung der Pauschale unter Berücksichtigung verschiedener Alters- und Bedarfsgruppen kann dem Beschluss des Sozialhilfeausschusses vom 3. Juni 2002 unter Nummer 5 entnommen werden (vgl. Nr. 4 AHB-Info 43/2002). Dass die von der Antragsgegnerin festgesetzten Pauschalbeträge für Kleidung bedarfsdeckend sind, ergibt sich nachvollziehbar aus den von ihr vorgelegten Aufstellungen über die Bekleidungspreise für September 2002 (VGH -Akt Bl. 29 ff. und 47 ff.). Wie die Auflistung zeigt, kann ein Teil der Bekleidungsgegenstände (z.B. Wintermantel, Hemden für Männer, Hose/Rock für Frauen, Schuhe) teilweise wesentlich günstiger erworben werden, als in den angesetzten Einzelbeträgen, so dass Defizite bei etwaig verteuerten Kleidungsstücken ausgeglichen werden können. Im Übrigen ergibt sich aus dem von der Antragsgegnerin vorgelegten Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2002, dass die Verbraucherpreise für Bekleidung und Schuhe gesunken sind. Hinzu kommt, dass durch die Aufhebung des Rabattgesetzes im Einzelhandel ständig Waren zu Sonderpreisen verkauft werden. Weiter beabsichtigt die Bundesregierung, die Regelung zum Sommer- und Winterschlussverkauf aufzuheben, so dass unbeschränkte Sonderaktionen während des ganzen Jahres ermöglicht werden.

1.2 Es ist weiter nicht ersichtlich, dass Haushaltsgüter nicht zu den von der Antragsgegnerin festgesetzten Beträgen in Niedrigpreisgeschäften erworben werden können. Soweit der Antragsteller rügt, dass Bedarfsgüter in der Kalkulation teilweise gar nicht erfasst seien, obwohl sie, wie z.B. Staubsauger, Waschmaschine und Geschirr, durch die Pauschale als abgegolten erklärt würden, ist das unzutreffend. Weder die Kosten für einen Staubsauger, noch für Geschirr oder eine Waschmaschine wurden von der Monatspauschale gedeckt (vgl. Nr. 5.2.1 des Beschlusses vom 13.6.2002; Nr. 4.1 AHB-Info 22/2002). Diese Gebrauchsgüter sind in der Auflistung der berücksichtigten einzelnen Güter des einmaligen Bedarfs "Wohnen" im Beschluss vom 3. Juli 2002 nicht enthalten (Positivliste); Waschmaschinen stehen darüber hinaus in der "Negativliste" des nicht von der Pauschalierung erfassten einmaligen Bedarfs

(vgl. Nr. 4.3 AHB-Info 22/02). Geschirr und andere Gebrauchsgüter für die Haushaltsführung sind bereits im Regelsatz enthalten. Darüber hinaus gewährt die Antragsgegnerin bei Neubezug einer Wohnung eine Geschirrpauschale in Höhe von 51,13 Euro.

1.3 Der für Schönheitsreparaturen angesetzte Betrag entspricht den Aufwendungen, die die Antragsgegnerin in den vergangenen Jahren zu diesem Zweck aufgebracht hat. Dass dieser Betrag nicht gleichmäßig und gerecht auf alle Hilfeberechtigten verteilt worden wäre, ist weder vorgetragen noch ersichtlich. Dass die Renovierungspauschale nur die Materialkosten deckt und voraussetzt, dass die erforderlichen Arbeiten in Eigenregie durchgeführt werden, ist nicht zu beanstanden. Soweit nämlich ein Leistungsberechtigter aus gesundheitlichen Gründen nachweislich nicht in der Lage ist, diese Arbeiten selbst durchzuführen, ist zwangsläufig eine Firma zu beauftragen und es sind die notwendigen Kosten im Rahmen einmaliger Leistungen neben der Pauschale zu übernehmen (Nr. 5.2.2 des Beschlusses vom 13.6.2002). Im übrigen ist die erforderliche Erstausrüstung einer Wohnung mit Mobiliar und Haushaltsgeräten inklusive Kühlschrank nicht pauschaliert worden (Nrn. 4.1, 4.3 AHB-Info 22/02).

d) Entgegen dem Vorbringen des Antragstellers sind die Ausführungsbestimmungen der Antragsgegnerin nicht deshalb nichtig, weil die von ihnen erfassten Hilfeempfänger, wie u.a. der Antragsteller, zwangsweise zu dem Modellvorhaben herangezogen werden. Der Antragsteller übersieht, dass seine "Zwangsteilnahme" mit den gesetzlichen Vorgaben vereinbar ist und letztlich auf diesen beruht. Gemäß § 101 a Satz 6 BSHG i.V.mit § 2 Abs. 1 PauschVO können grundsätzlich alle Hilfeempfänger in die Pauschalierung einbezogen werden. Der Träger der Sozialhilfe legt für die Durchführung der Erprobung den Personenkreis unter Berücksichtigung der Ziele des § 1 Abs. 2 PauschVO und unter dem Gesichtspunkt der Geeignetheit fest und bestimmt die Voraussetzungen, unter denen dem festgelegten Personenkreis pauschalierte Leistungen gewährt werden. Diese Regelungen sind, ohne dass es einer weiteren Begründung bedarf, mit höherrangigem Recht vereinbar. Es ist Sache des Gesetzgebers den nach Art. 1 Abs. 1 GG geschützten Hilfeanspruch des einzelnen Hilfeempfängers, nämlich ihm die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht, im Einzelnen näher zu regeln. Ebenso wenig ist die Entscheidung der Antragsgegnerin willkürlich, mit dem Modellversuch grundsätzlich alle Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Anstalten, Hei-

men und gleichartigen Einrichtungen "verbindlich" zu erfassen. Nach Nummer 3.2 des Beschlusses vom 29. November 2001 und Nr. 2.2 der Anlage hierzu (vgl. Nr. 3.1 Satz 2 AHB-Info 22/2002) kann in besonders begründeten Fällen eine Ausnahmeregelung getroffen werden. So wird die Pauschalierung nicht vollzogen, soweit diese im Einzelfall aus persönlichen Gründen nicht zumutbar ist, insbesondere wurden für Personen, die erkennbar nicht mit Geld wirtschaften können, besondere Kriterien und Verfahren eingerichtet (Nr. 12.4 des Beschlusses vom 13.6.2002; Nr. 3.2 Abs. 2 Satz 2 des Beschlusses vom 29.11.2001). Der Leistungsberechtigte ist aus dem Modellversuch herauszunehmen, wenn ein Gläubiger hinsichtlich der höheren Zahlungen des Sozialamts einen (erfolgreichen) Pfändungsversuch unternimmt. In der mündlichen Verhandlung hat sich zwar gezeigt, dass letztere Regelung nicht sehr praktikabel ist. Droht dem Leistungsberechtigten die Pfändung, wird die Herausnahme in der Regel zu spät geschehen, um eine Pfändung seines (Schon-)Vermögens zu verhindern. Jedoch ist, wie bereits ausgeführt, aufgrund § 4 Satz 2 PauschVO und der Härtefallregelung in Nummer 11 des Beschlusses vom 13. Juni 2002 (AHB-Info 43/2002) gesichert, dass auch in außergewöhnlichen Fällen eines gegenwärtigen, konkreten und unabweisbaren Bedarfs der Grundsatz der Bedarfsdeckung gewährleistet ist.

3. Andere Nichtigkeitsgründe sind weder geltend gemacht noch ersichtlich.

4. Die Kostenentscheidung stützt sich auf § 154 Abs. 2, § 188 Satz 2 Halbsatz 1 VwGO. Der Senat hat davon abgesehen, die Kostenentscheidung für vorläufig vollstreckbar zu erklären, weil er davon ausgeht, dass die Antragsgegnerin nicht beabsichtigt, ihre außergerichtlichen Kosten, soweit solche überhaupt angefallen sind, vor Rechtskraft des Urteils zu vollstrecken.

5. Die Revision ist zuzulassen, weil die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat (§ 49 Abs. 1 Nr. 1, § 132 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Die Frage, ob die einmaligen Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt vom Träger der Sozialhilfe durch normative allgemeine Verwaltungsvorschriften in Form von monatlich gewährten Pauschalbeträgen festgesetzt werden dürfen, hat über den vorliegenden Fall hinaus Bedeutung und ist, soweit ersichtlich, obergerichtlich noch nicht geklärt.

### Rechtsmittelbelehrung

Nach § 139 VwGO kann die Revision innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) schriftlich eingelegt werden. Die Revision muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. Sie ist spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist beim Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig (Postfachanschrift: Postfach 10 08 54, 04008 Leipzig), einzureichen. Die Revisionsbegründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule in Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten vertreten lassen. Das gilt auch für die Einlegung der Revision. Abweichend davon können sich juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen.

Werner

Traxler

Dr. Boese  
Richter am Bayer.  
Verwaltungsgerichtshof  
Dr. Boese ist wegen Urlaubs  
an der Unterschriftsleistung  
verhindert

**Beschluss:**

Der Wert des Gegenstandes der anwaltlichen Tätigkeit wird auf 8.000 Euro festgesetzt (§ 10 Abs. 1, § 8 Abs. 1 Satz 1 BRAGO, § 13 Abs. 1 Satz 1 GKG).

Werner

Traxler

Dr. Boese  
Richter am Bayer.  
Verwaltungsgerichtshof  
Dr. Boese ist wegen Urlaubs  
an der Unterschriftsleistung  
verhindert