



Rechtsgrundlagen regionaler Steuerung: Verlagerung von Zuständigkeiten von der überörtlichen auf die örtliche Ebene

Workshop 10
Bundestagung 2011 in Leipzig
9. bis 11. November
Prof. Dr. Falk Roscher

1. Die gesetzliche Ausgangslage
2. Vier hilfepolitische Ausgangsthesen
3. Überblick zu den länderspezifischen Regeln
4. Die Konsequenzen einer (weitgehenden)
Kommunalisierung der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII
im Vergleich zu überörtlichen Lösungen
5. Warum die Soziale Arbeit
bei der Rekommunalisierung plötzlich
auf der Seite von Gesetz und Bürokratie steht!

Die gesetzliche Ausgangslage im SGB XII

§ 97 Sachliche Zuständigkeit

(1) Für die Sozialhilfe sachlich zuständig ist der örtliche Träger der Sozialhilfe, soweit nicht der überörtliche Träger sachlich zuständig ist.

(2) Die sachliche Zuständigkeit des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe wird nach Landesrecht bestimmt.

(3) Soweit Landesrecht keine Bestimmung nach Absatz 2 Satz 1 enthält, ist der überörtliche Träger der Sozialhilfe für

...

3.

Leistungen der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach den §§ 67 bis 69,

....

sachlich zuständig

L
e
s
e
r
i
c
h
t
u
n
g

3

Was sich der Gesetzgeber bei der entsprechenden Regelung im BSHG 1961 - die allerdings nur auf die stationäre Hilfe bezogen war (!) - gedacht hat:

Die Hilfe erfordere „wegen ihrer überörtlichen Bedeutung und der mit ihr verbundenen, besonders hohen Kosten für die Sicherung einer wirksamen Hilfe die Zuständigkeit des überörtlichen Trägers. Um dies für das gesamte Bundesgebiet zu sichern, ist eine bundeseinheitliche Regelung notwendig.“

Landesrechtliche Abweichungen wurden zunächst abgelehnt, weil eine „Überforderung der Möglichkeiten des örtlichen Trägers bei einem Personenkreis ohne festen Wohnsitz“ befürchtet wurde (Abweichung wurde dann doch gesetzlich zugelassen – nicht zuletzt aus verfassungsrechtlichen Gründen).

4

Vier Ausgangsthesen:

1. Bei Zuständigkeitsfragen ging es seit dem Mittelalter und geht es bis heute immer auch um die Verteilung der „Armenlasten“ - primär in finanzieller Hinsicht, im Bereich der Wohnungslosenhilfe aber auch immer schon unter dem Gesichtspunkt sozialer Ausgrenzung, konkret Vertreibung, wobei die Aspekte Finanzen und Vertreibung miteinander verschränkt sind.
2. Bei der Frage nach der Steuerung sind zwei Ebenen grundsätzlich zu unterscheiden:
 - a) Die Ebene der **Steuerung des bürokratischen und helfenden „Apparats“** (der sowohl die öffentlichen als auch die freien (privaten) Träger umfasst)
 - b) Die Ebene der **„Steuerung der Klienten“** (Schnurr), die ein **wesentliches Merkmal des „aktivierenden“ Sozialstaats** geworden ist.
3. War bis Mitte der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts die erste Ebene der Steuerung vor allem vom Gesichtspunkt der „Verteilung der Armenlasten“ geprägt, wird **seit Ende der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts der Gesichtspunkt der „Steuerung der Klienten“ immer gewichtiger**, nicht zuletzt durch das HartzIV-Regime.
4. **„Rekommunalisierung“** der Wohnungslosenhilfe wie in den vordemokratischen Zeiten **erlaubt es, die politische Zielsetzung der „Steuerung der Klienten“ ganz unmittelbar auf die Handlungsebene umzusetzen**, auf die bei überörtlicher Steuerung vergleichsweise nur in geringem Umfang „durchgegriffen“ werden kann. **Sie erleichtert es außerdem, sich einer ausgewogenen Verteilung der Armenlasten wieder zu entziehen.**

5

Überblick zu den länderspezifischen Regeln* (ohne die „Stadtstaaten“ Hamburg und Berlin)

*Diesem Teil liegen von Herrn Dr. Manfred Hammel zur Verfügung gestellte Vorarbeiten zu Grunde

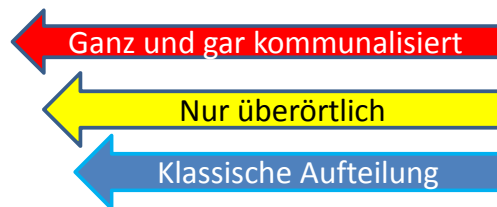
Bundesländer	Zuständigkeitsmodi (vereinfacht!)					
	Ambulante Hilfen	(Teil-) Stationäre Hilfen	Hilfen für über 65-Jährige	„Nichtsesshafte“	Betreutes Wohnen	Sonstiges
Baden-Württemberg	Örtliche Träger der Sozialhilfe – kreisfreie Städte/Landkreise					
Saarland	Überörtlicher Träger der Sozialhilfe					
Sachsen-Anhalt + Schleswig.-Holstein	Örtlicher Träger	Überörtlicher Träger				
Bayern	Örtlicher Träger	Überörtlicher Träger				Ausgleichs- und Bündlungsfunktion der üT
Brandenburg	Örtliche Träger der Sozialhilfe – kreisfreie Städte/Landkreise					üT (Land) erstattet „notwendige Gesamtnetto - aufwendg.“

Bundesländer	Zuständigkeitsmodi (vereinfacht!)					
	Ambulante Hilfen	(Teil-) Stationäre Hilfen	Hilfen für über 65-Jährige	„Nichtsesshafte“	Betreutes Wohnen	Sonstiges
Meck.-Pomm + Thüringen	Örtliche Träger der Sozialhilfe – kreisfreie Städte/Landkreise					üT (Land) leistet finanziellen Ausgleich f. teil-/stationäre Einrichtungen
Sachsen	Örtlicher Träger	Überörtl. Träger 18-65	Örtlicher Träger		Überörtl. Träger	
NRW	Örtlicher Träger	Überörtlicher Träger für unter 65-jähr.	Örtl. Träger teil-/stationäre Hilfen		Überörtl. Träger	
Hessen				Überörtlicher Träger		
Niedersachsen	Örtl. Träger für „Ortsarme“ - Obdachlose		Für über 60-jährige örtlicher Träger	Überörtl. Träger bis 60. Lj		„Heranziehung“ der örtl. Träger mit Budgetzuweisungen nach Statistikdaten + Kontrakt

Bundesländer	Zuständigkeitsmodi (vereinfacht!)					
	Ambulante Hilfen	(Teil-) Stationäre Hilfen	Hilfen für über 65-Jährige	„Nichtseßhafte“	Betreutes Wohnen	Sonstiges
Rheinland-Pfalz	Überörtlicher Träger der Sozialhilfe – für Wohnungslose „ohne häufig wechselnde Aufenthaltsorte“ („Ortsarme“) ambulante Hilfen Örtlicher Träger					Kostenbeteiligung der örtl. Träger nach gebietsbezogenen Statistikdaten von SGB II-Beziehern –zu 50%
Bremen	Örtlicher Träger der Sozialhilfe der Samtgemeinden Bremen und Bremerhaven; verbindliche Rahmenbedingungen durch den ÜT					„Nettosozialhilfekosten“ durch den überörtlichen Träger (ca. 90 v. H.)

9

Bundesländer	Zuständigkeitsmodi (vereinfacht)					
	Ambulante Hilfen	(Teil-) Stationäre Hilfen	Hilfen für über 65-Jährige	„Nichtsesshafte“	Betreutes Wohnen	Sonstiges
Baden-Württemberg	Örtliche Träger der Sozialhilfe – kreisfreie Städte/Landkreise					
Saarland	Überörtlicher Träger der Sozialhilfe					
Sachsen-Anhalt + Schleswig-Holstein	Örtlicher Träger	Überörtlicher Träger				
Bayern	Örtlicher Träger	Überörtlicher Träger				Ausgleichs- und Bündelfunktion der ÜT
Brandenburg	Örtliche Träger der Sozialhilfe – kreisfreie Städte/Landkreise					ÜT (Land) erstattet „notwendige Gesamtnettoaufwend.“
Meck-Pomm + Thüringen	Örtliche Träger der Sozialhilfe – kreisfreie Städte/Landkreise					ÜT (Land) leistet finanziellen Ausgleich f. teil-/stationäre Einrichtungen
Sachsen	Örtlicher Träger	Überörtl. Träger 18-65	Örtlicher Träger		Überörtl. Träger	
NRW	Örtlicher Träger	Überörtlicher Träger für unter 65-jähr.	Örtl. Träger teil-/stationäre Hilfen		Überörtl. Träger	
Hessen				Überörtlicher Träger		
Niedersachsen	Örtl. Träger für „Ortsarme“ - Obdachlose		Für über 60-jährige örtlicher Träger	Überörtl. Träger bis 60. Lj		„Heranziehung“ der örtl. Träger mit Budgetzuweisungen nach Statistikdaten + Kgntrakt
Rheinland-Pfalz	Überörtlicher Träger der Sozialhilfe – für Wohnungslose „ohne häufig wechselnde Aufenthaltsorte“ („Ortsarme“) ambulante Hilfen Örtlicher Träger					Kostenbeteiligung der örtl. Träger nach gebietsbezogenen Statistikdaten von SGB II-Beziehern –zu 50%
Bremen	Örtlicher Träger der Sozialhilfe der Samtgemeinden Bremen und Bremerhaven; verbindliche Rahmenbedingungen durch den ÜT					„Nettosozialhilfekosten“ durch den überörtlichen Träger (ca. 90 v. H.)



Die Farbvarianten von rot, blau und gelb sind jeweils Varianten der drei Grundmodelle

Hessen und Niedersachsen gesetzeswidrig nach „nichtseshaft“ differenziert.

10

Die Konsequenzen einer (weitgehenden) Kommunalisierung der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII im Vergleich zu überörtlichen Lösungen

11

Konsequenzen einer Kommunalisierung auf örtlicher Ebene in „Reinform“

Möglichkeiten	„Vorteile“	„Nachteile“
Die kommunale „Allzuständigkeit“ (28 II GG) ermöglicht eine umfassende Planung und Steuerung des Hilfeangebots für das konkrete Gebiet.	Kommunalpolitik kann unmittelbar in „Neue Steuerung“ umgesetzt werden.	Statt der gesetzlichen Ziele gewinnen andere Ziele wie „Kostensenkung“, „Effizienz“ „saubere Stadt (Vertreibung)“ die Oberhand – <i>fast</i> ohne Kontrolle durch Aufsicht!
Dazu gehört die „Vernetzung“ der in Frage kommenden Angebote auf der „örtlichen“ Ebene (Stadt/Landkreis) – betrifft sowohl die eigene Zuständigkeiten als auch die sonstiger Leistungsträger.	Die bürokratische Fallabwicklung wird durch Absprachen, also „Kontraktmanagement“ ersetzt. Systematische Verlagerung der Kosten auf andere Träger.	Keine, nur beschränkte und/oder unklare „Kontrakte“ mit anderen Leistungsträgern. Gesteigerte Abhängigkeit der Leistungserbringer. Leistungsverweigerung im Einzelfall wg. „Unzuständigkeit“ Abbau der Hilfen nach § 67 ff.
In kommunaler Verantwortung (z. B. zentrale Beratungsstelle) kann der Zugang zu den Hilfen geregelt werden, um die „Schnittstellenproblematik“ in den Griff zu bekommen.	Nicht Einzelansprüche werden befriedigt, sondern durch Fallmanagement wird die Gesamtsituation eines Falles bearbeitet. Direkter Zugriff auf die Hilfestellung im Hilfeplanverfahren.	„Steuerung der Klienten“, aber auch der Leistungserbringer. „Vertreibung“ im Einzelfall durch Aussortieren der nicht zu „steuernden“ Klienten. Erschwerung der Rechtsdurchsetzung mittels „Vereinbarungsdiktat“ statt Verwaltungsakt. ¹²

Konsequenzen einer Zentrierung auf der überörtlichen Ebene

Möglichkeiten	„Vorteile“	„Nachteile“
Überörtliche Entwicklung eines umfassenden Hilfskonzepts für alle Hilfebereiche (stationär, teilstationär, ambulant, bestimmte Wohnformen – außer Notunterkunft)	Von lokalen „Sozialpolitiken“ unabhängige, am gesetzlichen Ziel orientierte Hilfestandards als Maßstab. Orientierung an den Ansprüchen aus §§ 67 ff. „Steuerung der Klienten“ tritt in den Hintergrund.	„Effizienz“-Gesichtspunkte werden eher zweitrangig. Kommunale Träger halten sich mit eigenen Initiativen zurück. „Verantwortungslosigkeit“ der kommunalen Träger. Örtliche Belange werden u. U. ausgeblendet. Klienten werden im System „gehalten“.
Sicherstellung eines sachangemessenen Hilfeangebots für die gesamte Fläche des Landes (bzw. Bezirks, Wohlfahrtsverbandes ...)	Vermeidung der Konflikte zwischen örtlichen und überörtlichen Zuständigkeiten aus Kostengründen. Verteilung der Kosten im Rahmen allgemeiner Umlagen oder aus Steuermitteln (Land).	Angewiesen auf die vorhandenen Angebote, dadurch strukturelle Neuentwicklung erschwert. Kein „Durchgriff“ auf operative Ebene, nur allgemeine Vorgaben möglich – Hilfe bleibt „anspruchorientiert“, Bewilligung überörtlich.
Vernetzung der örtlichen Träger sowie der freien Träger für die Leistungserbringung im Rahmen überörtlicher Steuerung.	Flexible Steuerung über „Kontraktmanagement“, hinsichtlich Kommunen auch „Heranziehung“ denkbar (nach Ausführungsgesetzen der Länder)	Budgetstreitigkeiten. Kontrolle der Durchführung erschwert. Einbindung sonstiger Kostenträger kaum möglich. Lokale Handlungsspielräume (z. B. Notunterkunft) schwer zu beeinflussen. Zusätzliche Gremien zur Abstimmung nötig.

**Warum die Soziale Arbeit
 bei der Rekommunalisierung plötzlich
 auf der Seite von Gesetz und Bürokratie steht!**

Die klassische „Konfliktlage“

Herkömmlich wurde das Verhältnis von öffentlicher Verwaltung einerseits und sozialer Arbeit andererseits durch das **Gegensatzpaar Bürokratie – Fachlichkeit** bzw. Bürokratie – Profession umschrieben. **Bürokratische Vorgehensweise** ist dabei gekennzeichnet durch **Recht und Gesetz, Schriftlichkeit, überprüfbare Entscheidungen, Hilfen streng nach Anspruchsvoraussetzungen** (wenn auch mit ausdrücklichen Ermessensspielräumen). **Fachliches Handeln der Profession** ist an den **Bedürfnissen, den Lebens- und Gestaltungsinteressen der Klienten, an der Wiederherstellung ihrer Handlungsfähigkeit** auch jenseits ihnen zustehender Leistungen **orientiert**, die **Steuerung durch Gesetz und Verwaltung** wird daher **eher** als **Schranke** empfunden.

Die neue Konfliktlage im „aktivierenden“ Sozialstaat

Im Rahmen der „Rekommunalisierung“ soll an die Stelle „bürokratischer“ Steuerung eine **von formalen Regeln freie Steuerung vor allem mittels „Kontraktmanagement“ und Hilfeplan treten**, die **zum einen effizienter (Kosten) und zum anderen im Hinblick auf die Klienten auch „effektiver“ (Verhaltenssteuerung)** ist, indem statt der Einzelansprüche eine „Vollerfassung“ der Betroffenen vorgenommen wird und zwar mit den Zielsetzungen des „aktivierenden“ Sozialstaats („Entfesselung der Verwaltung“). **Fachliches Handeln der Profession** sieht sich dadurch **plötzlich in der Position, auf klassisch bürokratischer Aufgabenerfüllung also auf Gesetzlichkeit und Bürokratie bestehen zu müssen**. Sie muss also deren herkömmliche und unverändert wichtige Funktion geltend machen, nämlich **die Betroffenen vor Willkür, Benachteiligung und vor allem vor Bevormundung und Eingriffen in ihre Freiheit zu schützen (Einforderung der Rechtsstaatlichkeit)**.