

## 5. Policy-Subsystem Sozialhilfe im Landkreis Neunkirchen

### 5.1 Die Entwicklung der Sozialhilfe-Policy

Kohle und Stahl hatten über 100 Jahre das Leben der Menschen in und um Neunkirchen herum geprägt – und diese Wirkung entfaltete auch der relativ schnelle Niedergang dieser Industrien in den 70er und 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts. Während die Arbeitsplätze verloren gingen, blieben die Menschen und ihre Probleme wuchsen. In der ersten Hälfte der 90er Jahre machte sich die wirtschaftliche und soziale Krise zunehmend in der Sozialhilfe bemerkbar. Bezogen am 31.12.1990 noch 4.868 Menschen laufende Hilfe zum Lebensunterhalt im Landkreis Neunkirchen, so waren es fünf Jahre später bereits 8.031 Menschen.<sup>366</sup> Die Zahl der Leistungsempfänger hatte sich also innerhalb von nur fünf Jahren fast verdoppelt. Parallel stiegen die Ausgaben des Landkreises für die Hilfe zum Lebensunterhalt im gleichen Zeitraum von 34,4 Mio. DM auf 58,1 Mio. DM. 1995 bezogen also ca. 6 % der Bevölkerung im Landkreis Neunkirchen Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. Leistungen nach dem AsylbLG. Die Folgen für die Kreisfinanzen wurden von Verwaltung und Kreistag übereinstimmend als katastrophal empfunden.<sup>367</sup>

Als örtlicher Träger der Sozialhilfe hatte der Landkreis wesentliche Verwaltungsaufgaben an die Gemeinden sowie die Städte Ottweiler und Neunkirchen delegiert. Dazu zählen u.a.: die Entgegennahme von Anträgen, deren Bearbeitung und das Erstellen von Bescheiden, die Auszahlung der Leistungen, die Beratung der Hilfeempfänger und die Geltendmachung von Ansprüchen gegenüber Dritten (Sozialversicherungen, Angehörige).

Sowohl unter sozial- und arbeitsmarktpolitischen als auch unter finanziellen Aspekten wurde die Sozialhilfe von der Verwaltung und von den im Kreistag vertretenen Fraktionen stets als wichtiger Politikbereich betrachtet, wie die Protokolle sämtlicher Haushaltsberatungen im Kreistag zwischen 1990 und 2000 belegen.

---

<sup>366</sup> Hinzu kommen für 1995 noch 944 Hilfeempfänger nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die 1990 nach der damaligen Rechtslage noch Sozialhilfe erhalten hatten.

<sup>367</sup> vgl. den Bericht der Verwaltung zum explosionsartigen Anstieg der Sozialhilfeausgaben im ersten Quartal 1995 in der Kreistagssitzung vom 24.05.95 und die gemeinsame Resolution der drei Kreistagsfraktion zu diesem Thema in der folgenden Sitzung am 28.06.95

Dabei können im Landkreis Neunkirchen drei Handlungsebenen des örtlichen Sozialhilfeträgers unterschieden werden, die im Folgenden Gegenstand der Untersuchungen sein werden:

- der Ausbau arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zur Reduzierung der Zahl der Sozialhilfeempfänger,
- die Absenkung der durchschnittlichen Kosten pro Fall (Vereinheitlichung und Kürzung von Leistungen sowie die Ausschöpfung von Erstattungsansprüchen gegenüber Dritten)
- die Verbesserung der Steuerungskapazität in der Verwaltung des Landkreises

Die wesentlichen Entwicklungen und politischen Entscheidungen auf diesen drei Handlungsebenen sollen nachfolgend überblicksartig dargestellt werden:

Für den *Ausbau arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zur Reduzierung der Zahl der Sozialhilfeempfänger* nutzten bereits seit 1985 sowohl der Landkreis als auch die Stadt Neunkirchen und andere Gemeinden die Instrumente des BSHG, um Sozialhilfe als Hilfe zur Arbeit in Form der Entgeltvariante gemäß BSHG § 19, 2 Alternative 1 zu gewähren.

Im Untersuchungszeitraum baute der Landkreis sein Engagement in der kommunalen Arbeitsmarktpolitik kontinuierlich aus. Dies gilt sowohl für die Zahl der Maßnahmeteilnehmer als auch hinsichtlich einer qualitativen Differenzierung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Die oben genannten Angebote des zweiten Arbeitsmarktes standen zunächst im Mittelpunkt. Neben den BSHG-Maßnahmen bezuschusste der Kreis auch komplementär AB-Maßnahmen freier Träger bzw. übernahm selbst die Trägerschaft von AB-Maßnahmen. Eine stärkere Orientierung am ersten Arbeitsmarkt wies ab 1994 das Lohnkostenzuschussprogramm (LKZ) des Landkreises auf,<sup>368</sup> das 1996 um die Förderung von Ausbildungsplätzen erweitert wurde.<sup>369</sup> Eine noch stärkere Ausrichtung am ersten Arbeitsmarkt verfolgte der Landkreis ab 1997 mit der Beauftragung von zwei privaten Unternehmen der Arbeitsvermittlung mit der Direktvermittlung von Sozialhilfeempfängern in Beschäftigung.<sup>370</sup>

---

<sup>368</sup> Protokoll der Kreistagssitzung vom 24.04.94

<sup>369</sup> Protokoll der Kreistagssitzung vom 27.09.96

<sup>370</sup> Protokoll der Kreistagssitzung vom 22.07.97

Neben der Programm- und Verwaltungsebene wurde der Landkreis 1995 mit der Gründung des Vereins „Arbeit statt Sozialhilfe“ (VASS) auf Beschluss des Kreistages auch auf der operationellen Ebene handlungsfähig, nachdem er bislang nur mit frei-gemeinnützigen Trägern bei der Durchführung von BSHG-Beschäftigungsmaßnahmen kooperiert hatte.

Die Einstellung eines Projektentwicklers im Sachgebiet Hilfe zur Arbeit<sup>371</sup> beschleunigte ganz erheblich die Fortentwicklung der kommunalen Arbeitsmarktpolitik. Sie war zugleich Ausdruck eines kommunalen Gestaltungsanspruchs als auch Voraussetzung für dessen Umsetzung. Während die freien Träger von BSHG-Maßnahmen sich ihre Maßnahmeteilnehmer bislang bei den örtlichen Sozialämtern selbst aussuchen konnten, übernahm das Sachgebiet Hilfe zur Arbeit nunmehr diese Steuerungsaufgabe. Alle Sozialhilfeempfänger, die von den örtlichen Sozialämtern als arbeitsfähig eingestuft worden waren, wurden von nun an zentral zu Beratungsgesprächen eingeladen und von dort den einzelnen Maßnahmen zugewiesen.

In der Folge wurden, auch nach intensiver Abstimmung mit dem Arbeitsamt, die arbeitsmarktpolitischen Instrumente weiter verfeinert, auf Zielgruppen zugeschnitten und den jeweiligen Bedürfnissen am Arbeitsmarkt angepasst. Im Jahr 1998 wurden insgesamt für 1009 Personen Maßnahmen im Landkreis Neunkirchen finanziert:<sup>372</sup> 279 Teilnehmer in Arbeitsgelegenheiten nach der Mehraufwandsvariante, 270 Maßnahmeplätze in Beschäftigungsverhältnissen nach der Entgeltvariante, 80 Sozialhilfeempfänger sollten über das Lohnkostenzuschussprogramm in Arbeit vermittelt werden und 240 Personen über die Direktvermittlung Arbeit finden. Darüber hinaus nahmen 40 Jugendliche oder junge Erwachsene an der Maßnahme „Placement“ teil, die eine Vermittlung in ein Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis zum Ziel hatte.

Die *Reduzierung der durchschnittlichen Kosten pro Sozialhilfeempfänger* durch die Überprüfung, Vereinheitlichung und Kürzung von Leistungen sowie die Ausschöpfung von Erstattungsansprüchen gegenüber Dritten betrifft die Verwaltungspraxis der Ausführung des BSHG, wo zunehmend Spielräume in Ermessensentscheidungen unter die Lupe genommen wurden, die sich auch auf die Ausgaben auswirken. Mit dem Beschluss zur Einrichtung einer Spar-

---

<sup>371</sup> Protokoll der Kreistagssitzung vom 10.02.95

<sup>372</sup> vgl. Anton Jacob: Hilfe zur Arbeit im Landkreis Neunkirchen; in: ZFSH/SGB 02/1999, S. 72

kommission geriet dies ins politische Blickfeld des Kreistages. Die Kommission empfahl in zahlreichen Detailfragen Leistungskürzungen oder Leistungseinschränkungen bzw. beauftragte die Verwaltung, solche zu prüfen und vorzubereiten. Die Beratungen und Ergebnisse der Kommissionsarbeit sind damit für diese Arbeit von besonderer Bedeutung. Gleiches gilt auch für die deutliche Absenkung der Löhne für die Teilnehmer in BSHG-Maßnahmen<sup>373</sup> und die Einführung eines Kontrolldienstes beim Kreissozialamt, der durch Hausbesuche bei Leistungsempfängern und Antragstellern den Missbrauch von Sozialhilfe bekämpfen sollte.<sup>374</sup>

Eine wesentliche Voraussetzung dafür, die oben genannten Ziele zu erreichen, ist eine effektive und effiziente *Steuerung der Umsetzung des BSHG*. Hierzu ist eine möglichst detaillierte Kenntnis der Leistungsbezieher in Form personenbezogener Daten (Geschlecht, Alter, Familienstand, Ausbildungsniveau, die Ursachen für den Sozialhilfebezug, persönliche Ressourcen, Dauer des Sozialhilfebezugs, usw.) notwendig. Werden diese Daten aggregiert, führen sie zu mehr Transparenz und machen zielgruppenorientierte sozialpolitische Planungen möglich.

Die Strukturen des Policy-Netzwerkes erwiesen sich als Hindernis für eine Reform der Verwaltung: So sind für die Entgegennahme von Anträgen ausschließlich und deren Bearbeitung überwiegend die örtlichen Sozialämter der Städte und Gemeinden zuständig.<sup>375</sup> Diese arbeiteten aber, falls sie zu Beginn der 90er Jahre überhaupt über eine leistungsfähige EDV verfügten, mit unterschiedlichen EDV-Programmen. Daher war es für das Kreissozialamt nahezu unmöglich, über einigermaßen aktuelle Daten der Sozialhilfeempfänger im Kreis zu verfügen. Kreisverwaltung und Kreistag drängten daher auf die Einführung einer einheitlichen EDV in allen örtlichen Sozialämtern. Obwohl der Landkreis die Gemeinden bei der Anschaffung und Einführung der Programme bezuschusste, zog sich die Realisierung dieses Vorhabens in mehreren Schritten bis zum Ende des Untersuchungszeitraums hin.

Die Untersuchung dieser drei Handlungsebenen (Ausbau arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zur Reduzierung der Zahl der Sozialhilfeempfänger, Ab-

---

<sup>373</sup> vgl. Protokoll der Kreisausschusssitzung vom 25.03.98

<sup>374</sup> vgl. Protokoll der Kreistagssitzung vom 22.11.00

<sup>375</sup> Dies bezieht sich nur auf den Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt.

senkung der durchschnittlichen Kosten pro Fall und Verbesserung der Steuerungskapazität) wird aus einer akteurszentrierten Sichtweise durchgeführt. Dazu werden die jeweiligen belief-systems der Akteure (grundsätzliche Überzeugungen, politische Ziele und Akteursinteressen, bevorzugte Instrumente zu deren Umsetzung), die ihnen zur Verfügung stehenden politischen Ressourcen sowie deren Position im Policy-Netzwerk dargestellt. Damit soll die Frage beantwortet werden, ob angesichts insgesamt steigender Ausgaben die Art der Sozialleistung für deren politische Akzeptanz verantwortlich ist oder ob andere Faktoren die Politikentwicklung dominieren. Gerade die Bemühungen des Landkreises um eine stärkere Steuerung der Sozialhilfe, die möglicherweise als Beleg für einen Paradigmenwechsel von einer kommunalen Sozialpolitik zu einer sozialen Kommunalpolitik angeführt werden kann, wirft die Frage auf, ob sich dieser Prozess tatsächlich zu Lasten der freien Träger entwickelt hat.

Die Darstellungen stützen sich dabei sowohl auf die Protokolle des Kreistages und seiner Ausschüsse als auch auf andere Quellen, die zum Teil öffentlich zugänglich sind, zum Teil auch freundlicherweise für diese Arbeit zur Verfügung gestellt wurden, auf die Leitfadeninterviews, die standardisierte schriftliche Befragung der Akteure und nicht zuletzt auf eigene Erfahrungen in diesem Politikfeld in einem Nachbarkreis.

## **5.2 Hilfe zur Arbeit: Königsweg kommunaler Sozialhilfepolitik?**

Die Folgen der anhaltenden und sich strukturell verfestigenden Massenarbeitslosigkeit trafen die Kommunen in Deutschland seit den 80er Jahren in wachsendem Maß: Immer mehr Arbeitslose, die keine oder nur sehr geringe Ansprüche auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe hatten, rutschten in die Sozialhilfe ab und belasteten somit die kommunalen Haushalte. War die Sozialhilfe bei ihrer gesetzlichen Einführung als Instrument gedacht, das wenigen bei der Überbrückung kurzfristiger Notlagen helfen sollte, wurde sie in Zeiten dauerhafter Massenarbeitslosigkeit für Hunderttausende, die ohne Arbeit durch alle Maschen des sozialen Netzes hindurchgefallen waren, zur Finanzierungsquelle des eigenen Lebensunterhaltes. In manchen Regionen war

Arbeitslosigkeit die häufigste Ursache für den Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt.

Die oft beschriebene Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit bedeutete somit zunächst die Kommunalisierung der sozialen und finanziellen Folgekosten dauerhafter Massenarbeitslosigkeit. Vom Betroffenen der Krise am Arbeitsmarkt entwickelten sich die Kommunen jedoch sehr schnell zum Akteur, der eine aktive und eigenständige kommunale Arbeitsmarktpolitik entwickelte. Nachdem die Kommunen die ersten Schritte auf diesem Feld in den 80er Jahren überwiegend als Maßnahmeträger von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit gegangen waren, konzipierten sie eigene Maßnahmen und Instrumente zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von Sozialhilfeempfängern. Auf der Grundlage der in §§ 18 – 20 BSHG geregelten Hilfe zur Arbeit wurde die kommunale Arbeitsmarktpolitik in Deutschland zu einem Feld, das mit Blick auf Zielsetzung, Programmatik, Maßnahmeneinhalte, Strukturen und die zeitliche Dynamik in der Entstehung einer jeweiligen Politik vor Ort als außerordentlich heterogen bezeichnet werden muss.

Angesichts der geradezu verwirrenden Vielzahl an kommunalen Modellen und Best-Practise-Beispielen, die über wissenschaftliche Begleitforschung, die Berichterstattung der Medien sowie Veranstaltungen und Publikationen aus dem weiteren Umfeld der kommunalen Familie wie der KGSt oder der Bertelsmann-Stiftung den Weg in die Öffentlichkeit gefunden haben, ist es kaum möglich, von *der* kommunalen Arbeitsmarktpolitik zu sprechen. Ob die großen Unterschiede in der jeweiligen örtlichen Ausprägung kommunaler Arbeitsmarktpolitik als Stärke der dezentralen Struktur verstanden werden soll, die in der Lage ist, sich den jeweiligen Bedürfnissen anzupassen, oder ob diese Struktur letztlich eher zu Uneinheitlichkeit und mangelnder Leistungsfähigkeit führt, ist in der Diskussion um die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe eine umstrittene Frage.

Nicht wenigen in der politischen Debatte galt die durch kommunale Arbeitsmarktpolitik organisierte Hilfe zur Arbeit sowohl als Königsweg zur Senkung der kommunalen Sozialausgaben wie als Keimzelle einer neuen sozialpolitischen Qualität kommunaler Politik. Ob diese hohen Erwartungen sich erfüllten und wie die Erfahrungen von gut 15 Jahren kommunaler Arbeitsmarktpolitik hinsichtlich der aktuellen Fusion von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu be-

werten sind, lässt sich angesichts der sehr unterschiedlichen Praxis der Städte und Landkreise in der Vergangenheit nicht pauschal beantworten. Die folgende Darstellung zur Hilfe zur Arbeit im Landkreis Neunkirchen gibt allerdings einige Hinweise.

### **5.2.1 Aufbau eines zweiten Arbeitsmarktes**

Die Montankrisen der 70er und 80er Jahre mit ihren verheerenden Auswirkungen auf den saarländischen Arbeitsmarkt hatte im kleinsten Flächenland der Bundesrepublik schon weit früher als in anderen Regionen Deutschlands das Interesse an einer aktiven Beschäftigungspolitik geweckt. So reicht die Geschichte kommunaler Arbeitsmarktpolitik bis zum Ende der 70er Jahre zurück und hat im Amt für Kommunale Arbeitsmarktpolitik der Landeshauptstadt Saarbrücken seinen prominentesten Vertreter, der inzwischen über mehr als zwei Jahrzehnte die fachliche und kommunalpolitische Diskussion zur kommunalen Arbeitsmarktpolitik im Saarland und sicherlich auch ein Stück weit darüber hinaus beeinflusst.<sup>376</sup> Mit dem politischen Willen, auf der kommunalen Ebene zu handeln, wurde auch die Entstehung einer freigemeinnützigen Trägerlandschaft angestoßen, die sich als Partner der Kommunen sah und sieht. Die unmittelbare Nähe zu Saarbrücken und die gemeinsamen Probleme der Montanstädte Saarbrücken und Neunkirchen schafften gute Voraussetzungen für eine innovative kommunale Arbeitsmarktpolitik im Landkreis Neunkirchen. Hilfe zur Arbeit in Form der Mehraufwandsvariante (§ 19 Absatz 2, 2. Alternative) wurde von Sozialämtern der Städte und Gemeinden des Landkreises Neunkirchen seit Beginn der 80er Jahre angewandt. Die Heranziehung von Hilfeempfängern zu zusätzlicher, gemeinnütziger Arbeit orientierte sich am Interesse der jeweiligen Verwaltungsmitarbeiter, sie war insgesamt nicht systematisch und hatte im Wesentlichen die Unterstützung der kommunalen Bauhöfe und damit zusätzliche Wertschöpfung durch gemeinnützige Arbeit zum Ziel. Arbeitsmarktpolitische Ziele wie eine berufliche Integration oder

---

<sup>376</sup> So ist die Landeshauptstadt maßgeblich am Arbeitskreis alternative Arbeitsmarktpolitik (AKAA) beteiligt, der zwischen 1993 und 2000 mit sechs umfangreichen Veröffentlichungen zur Fachdiskussion im Saarland beigetragen hat. Siehe u.a. AKAA (Hrsg.): Integrative Arbeitsmarktpolitik – Zusammenarbeit ist notwendig, Saarbrücken 2000, 87 Seiten

Qualifikation waren genauso nachrangig wie finanzielle Interessen zur Senkung der Sozialhilfeausgaben.

Hilfe zur Arbeit im Sinne der Entgeltvariante des §19 Absatz 2, 1. Alternative wird im Landkreis Neunkirchen seit 1985/86 gewährt.<sup>377</sup> Neben den eigenständigen Anstrengungen der Stadt Neunkirchen und einiger weiterer Kreisgemeinden auf diesem Gebiet nahm die Hilfe zur Arbeit in Form der Entgeltvariante damit beim Landkreis schon früh einen großen Stellenwert ein. So war die Konzeption der Hilfe zur Arbeit Chefsache innerhalb der Sozialverwaltung des Landkreises und wurde maßgeblich von der Sozialdezernentin gesteuert. Die direkte Zuständigkeit lag im Sachgebiet Hilfe zur Arbeit, das bis Mitte der 90er Jahre jedoch nur mit 1,5 Stellen personalisiert war.

Von 1986 bis 1998 wurde die Zahl der Maßnahmeplätze für Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern nach der Entgeltvariante quantitativ kontinuierlich ausgebaut. Zunächst waren der Landkreis und die Kreisstadt Neunkirchen in geringem Umfang Anstellungsträger. Die Arbeitslosenselbsthilfe Neunkirchen (ASH) war 1987 der erste freie Träger, mit dem der Landkreis einen Vertrag zur Durchführung einer Gruppenmaßnahme für zehn Sozialhilfeempfänger/Jahr abschloss. Mit der Neuen Arbeit Saar (NAS) wurde 1988 ein Vertrag für eine Maßnahme mit 30 Teilnehmern/Jahr geschlossen. In den Folgejahren wurden vom Landkreis zusätzliche Plätze bei weiteren freien Trägern geschaffen, so bei der Gesellschaft für Sozialeinrichtungen des Arbeiter-Samariter-Bundes (GSE) 20 Plätze und später bei dem Verein Arbeit statt Sozialhilfe VASS (zunächst 30 Plätze), beim Christlichen Jugenddorf Neunkirchen (CJD) und der Arbeiterwohlfahrt. Die größte Zahl an BSHG-Maßnahmen nach der Entgeltvariante wurde 1998/99 mit ca. 270 Plätzen erreicht.<sup>378</sup>

---

<sup>377</sup> Bereits 1984 vertrat der Leiter des Kreissozialamtes in einem Vermerk für den Kreistag die Auffassung, dass angesichts steigender Arbeitslosigkeit die Hilfe zur Arbeit von großer Bedeutung für die Zukunft werde.

<sup>378</sup> Dabei lag die Quote der Vermittlung von Maßnahmeteilnehmern in den ersten Arbeitsmarkt bei allen Trägern Ende der 90er Jahre zwischen 20 % und 30 %. Quelle: Sachgebiet Hilfe zur Arbeit

**Tabelle 9: Platzzahl in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Landkreises  
Neunkirchen 1990 – 2000**

Jahr	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Platzzahl in BSHG- Maßnah- men</b>	ca. 80	ca. 90	ca. 90	115	150	201	198	397	620	687	684

Quelle: Landkreis Neunkirchen, eigene Berechnungen

Die Motive der Kreisverwaltung für den Ausbau der BSHG-Maßnahmeplätze waren vielschichtig und veränderten sich im Laufe der 90er Jahre.<sup>379</sup> In Übereinstimmung mit dem sozialdemokratischen Programmsatz „Es ist besser Arbeit zu finanzieren als Arbeitslosigkeit“ verfolgten Landrat und Sozialverwaltung mit der Schaffung eines zweiten Arbeitsmarktes ein grundsätzliches arbeitsmarktpolitisches und sozialpolitisches Ziel, das im gesamten Untersuchungszeitraum nicht verändert oder abgeschwächt wurde. „Wir waren der Auffassung, dass es einfach sinnvoller ist, den Menschen Arbeit anzubieten und sie dafür zu bezahlen als ihnen nur Sozialhilfe auszuzahlen. Angesichts der katastrophalen Lage auf dem lokalen Arbeitsmarkt mit Arbeitslosenquoten von über 15 %, wie wir sie nach der Stilllegung des Neunkircher Eisenwerkes zu verzeichnen hatten, war die Etablierung eines zweiten Arbeitsmarktes auch über die Sozialhilfe gewollt. Dadurch konnte auch gezeigt werden, dass Sozialhilfeempfänger keine Drückeberger sind.“<sup>380</sup>

Neben der programmatischen Zielsetzung war die Erwartung, durch die BSHG-Maßnahmen zumindest mittelfristig zu Einsparungen im Sozialhilfeeat zu kommen, von zentraler Bedeutung für die Verwaltung. Dabei wurden Einsparungen aus drei Gründen erwartet:

- Während oder im Anschluss an die Maßnahme sollten die Teilnehmer in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis vermittelt werden. Zu Beginn der 90er Jahre wurden von den Maßnahmeträgern Vermittlungsquoten von über 50 % erreicht, bis Ende der 90er Jahre sank diese Quote jedoch auf ca. 20 %. Damit bedeutete Hilfe zur Arbeit ein effektives Instrument, Menschen unabhängig von Sozialhilfe zu machen und die damit verbundenen Kosten einzusparen.

<sup>379</sup> IP 1, IP 7

<sup>380</sup> IP 7

- Die nicht vermittelten Teilnehmer hatten sich nach einem Jahr in der Maßnahme Ansprüche gegenüber der Arbeitsverwaltung erworben und fielen somit überwiegend aus dem Leistungsbezug nach BSHG. Mit sinkender Vermittlungsquote gewann dieser Zusammenhang an zunehmender Bedeutung für die finanziellen Interessen des Landkreises an BSHG-Maßnahmen. Die Überleitung von Sozialhilfeempfängern in das Leistungssystem des Arbeitsamtes durch BSHG-Maßnahmen ist oft als Verschiebebahnhof von Kosten zwischen den sozialen Sicherungssystemen und den sie finanzierenden Ebenen bezeichnet und kritisiert worden. Gleiches gilt letztlich auch für den nicht unerheblichen Anteil von Sozialhilfeempfängern ohne Krankenversicherungsschutz. Auch diese konnten über Maßnahmen einen Krankenversicherungsschutz erhalten, wodurch auch hier Kosten in ein vorgelagertes System verschoben werden konnten.
- Der Landkreis gewann über BSHG-Maßnahmen politische Handlungsspielräume in der Sozialpolitik und in anderen Politikbereichen, wie z.B. durch den Bau von Kinderspielplätzen, die Zubereitung von Mittagessen für Kindertageseinrichtungen und sozial schwache Bürger, die Bewirtschaftung kreiseigener Gebäude und Liegenschaften (insbesondere der Schulen), in der Denkmalpflege und bei ökologischen und touristischen Vorzeigeprojekten. Die Maßnahmen erzielten also Wertschöpfung in Bereichen, in denen der Landkreis ohne BSHG-Finanzierung kaum oder gar nicht handlungsfähig gewesen wäre.

Die arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen wurden spätestens ab Mitte der 90er Jahre immer bestimmender für die Entwicklung der Hilfe zur Arbeit. Mit Blick auf die Maßnahmeinhalte, die Definition von Zielgruppen und die Auswahl der Teilnehmer wurden deutliche qualitative Verbesserungen erreicht: Man systematisierte mit zunehmender Erfahrung die Hilfe zur Arbeit, es differenzierten sich Programme für unterschiedliche Gruppen von Sozialhilfeempfängern (Alleinerziehende, Jugendliche und junge Erwachsene, Frauen, ...) heraus. Beispiele hierfür sind Maßnahmen im Bereich der Telekommunikation, die Ausbildung zur Altenpflegehelferin über BSHG, haushaltsbezogene Dienstleistungen oder der behindertengerechte Umbau von Wohnungen. Auch im Einzelfall wurde nachgerechnet, ob und wann sich die Kosten eines poten-

tiellen Maßnahmeteilnehmers für den Landkreis amortisierten. Zur Schaffung von Arbeitsplätzen auf dem zweiten Arbeitsmarkt kooperierte der Landkreis immer enger mit dem Arbeitsamt Neunkirchen. Auf der Grundlage regelmäßiger Informations- und Abstimmungsgespräche „fanden gemeinsam konzipierte Maßnahmen oder Förderketten nach dem BSHG und dem SGB III statt.“<sup>381</sup>

**Tabelle 10: Träger und Inhalte von BSHG-Maßnahmen**<sup>382</sup>

Träger	Anzahl TN 1998	Tätigkeitsfeld
Landkreis in Eigenregie	13	Haustechnik, Hauswirtschaft, Büro, Umwelt
NAS	50	Außenanlagen, Umwelt, Bau
ASH	60	Bau, Schreinerei, Dienstleistungszentrum
CJD	40	Kinderspielplätze, Altenpflege
VASS	60	Bau, Malerarbeiten, Schreinerei, Hauswirtschaft
AWO	20	Telekommunikation
GSE	5	Bau
Städte/Gemeinden	26	Diverses

Neben der Verwaltung wurden die Angebote am zweiten Arbeitsmarkt ganz erheblich von der saarländischen Landesregierung und zumindest mittelbar von der Europäischen Union beeinflusst. Mit den EU-cofinanzierten BSHG-Landesprogrammen beteiligte sich das Land ganz erheblich an den Kosten der BSHG-Maßnahmen: In der Regel zahlte das Land den freien Trägern die Personal-, Verwaltungs- und Overheadkosten, die mit einer Maßnahme verbunden waren, der Landkreis trug dagegen die Bruttopersonalkosten der Maßnahmeteilnehmer. EU und Land knüpften diese Förderung jedoch zunehmend an Bedingungen bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung der Maßnahmen. Der Qualifizierungsanteil der Maßnahmen erhielt so eine immer größere Bedeutung, während der reine Beschäftigungsanteil etwas mehr in den Hintergrund rückte. Damit sollten die Vermittlungschancen in den ersten Ar-

<sup>381</sup> Dazu gehörten kombinierte Maßnahmen mit ABM- und BSHG-Teilnehmern und die oben genannte Ausbildung zur Altenpflegehelferin, die ein Jahr aus BSHG-Mitteln finanziert wurde, an die sich eine sechsmonatige Förderung aus Arbeitsamtsmitteln für Fortbildung und Umschulung (FuU) anschloss.

Anton Jacob, a.a.O., S. 73

<sup>382</sup> Quelle: Sachgebiet Hilfe zur Arbeit, eigene Berechnungen

beitsmarkt verbessert werden. Arbeitsmarktferne Maßnahmen, die rein auf Beschäftigung und Wertschöpfung orientiert waren und darüber hinaus vor allem auf die Verlagerung von Kosten von den Landkreisen auf die Arbeitsämter abzielten, wurden von EU und Land zunehmend kritisch bewertet und gegen Ende der 90er Jahre fast gar nicht mehr gefördert.

Ab 1999 wurde die Zahl der BSHG-Maßnahmeplätze leicht abgebaut. Ausschlaggebend war, dass vom Kreissozialamt auf Grund insgesamt rückläufiger Empfängerzahlen und der zunehmenden Ausdifferenzierung des Förderangebotes des Landkreises (siehe unten) nicht mehr ausreichend viele Sozialhilfeempfänger für diese Maßnahmeform ausfindig gemacht werden konnten. Hinzu kam, dass wegen sinkender Zuschüsse aus ESF-Mitteln die finanzielle Rentabilität dieser Maßnahmen in einer wachsenden Zahl von Fällen für den Landkreis nicht mehr gegeben war.

Im Kreistag war der von der Verwaltung vorgeschlagene Weg einer aktiven kommunalen Arbeitsmarktpolitik und vor allem eines BSHG-finanzierten zweiten Arbeitsmarktes, der mittelfristig die Kreisfinanzen entlasten sollte, lange Zeit heftig umstritten. Die SPD-Fraktion unterstützte und verteidigte diesen Ansatz stolz als eine Kommunalpolitik, in der die „sozialdemokratische Handschrift“ besonders erkennbar werde.<sup>383</sup> Dabei wurde die SPD auch von den Grünen im Kreistag unterstützt. Die CDU-Fraktion bekämpfte diese Maßnahmen als „freiwillige soziale Leistungen“, die sich der Landkreis nicht leisten könne.<sup>384</sup> Neben den Kosten der Maßnahmen sprach für zahlreiche CDU-Kreistagsmitglieder ein weiteres Argument gegen solche Maßnahmen, das auch häufig von IHK und HWK aufgeführt wird: BSHG-Maßnahmen seien steuerfinanzierte Konkurrenz für private Handwerker und Dienstleister, führten bei diesen zu Auftragseinbußen und damit mittelfristig sogar zu einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit.<sup>385</sup> Auch Gemeinden mit CDU-Mehrheit äußerten in Resolutionen Kritik an den BSHG-Maßnahmen.<sup>386</sup>

Da für jede einzelne BSHG-Maßnahme der Abschluss eines Vertrages zwischen dem Maßnahmeträger und dem Landkreis notwendig ist und solche

---

<sup>383</sup> So der SPD-Fraktionsvorsitzende in seiner Haushaltsrede in der Kreistagssitzung vom 18.12.92.

<sup>384</sup> So der CDU-Fraktionsvorsitzende in seiner Haushaltsrede in der Kreistagssitzung vom 18.12.92.

<sup>385</sup> IP 2

<sup>386</sup> Beratung des Kreistages zur Resolution des Gemeinderates Illingen zur kommunalen Arbeitsmarktpolitik, Kreistagssitzung vom 22.10.93

Verträge der Zustimmung des Kreistages bedürfen, musste sich der Kreistag allein aus formalen Gründen mehrmals im Jahr mit der Thematik beschäftigen. Nachdem immer mehr Gemeinden mit CDU-Bürgermeistern sich aktiv an Planungen und Umsetzungen dieser Maßnahmen beteiligten und die Verwaltung detaillierte Berechnungen vorgelegt hatte, die die finanzielle Entlastungen des Kreishaushaltes durch diese Maßnahmen belegten, änderte die CDU-Fraktion ihre Haltung. Seit 1995 unterstützten alle Fraktionen mit ihrem Abstimmungsverhalten die von der Verwaltung vorgeschlagene Politik am zweiten Arbeitsmarkt.

### **5.2.2 Zunehmende Orientierung am ersten Arbeitsmarkt**

Mit zunehmender Erfahrung mit den Instrumenten des zweiten Arbeitsmarktes, dem besseren Wissen über Qualifikation und Vermittlungshemmnisse der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger und der insgesamt gewachsenen arbeitsmarktpolitischen Kompetenz des Landkreises entschloss sich die Sozialverwaltung, die kommunale Arbeitsmarktpolitik über die klassischen Maßnahmen am zweiten Arbeitsmarkt hinaus deutlich auszuweiten und zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, die auf eine direkte Integration von Sozialhilfeempfängern im ersten Arbeitsmarkt abzielten.

Ein erster Schritt hierzu war 1994 die Schaffung des Lohnkosten-Zuschuss-Programms (LKZ).<sup>387</sup> Damit reagierte der Landkreis auf die Rückmeldung der BSHG-Maßnahmeträger, wonach zahlreiche Maßnahmeteilnehmer aufgrund ihrer fachlichen und persönlichen Qualifikationen gut in den ersten Arbeitsmarkt vermittelbar seien. Besondere Attraktivität hatte das LKZ-Programm auch deshalb, weil es im Gegensatz zu klassischen BSHG-Maßnahmen in den meisten Fällen schon ab dem ersten Tag für den Landkreis kostendeckend war.<sup>388</sup> Die Initiative für das LKZ-Programm ging auch hier schließlich

---

<sup>387</sup> Nach dem Programm erhielten Arbeitgeber, die einen Sozialhilfeempfänger auf einen zusätzlichen Arbeitsplatz einstellten, ein Jahr lang einen Zuschuss von 50 % des monatlichen Bruttolohnes, höchstens jedoch 1.400 DM/Monat, bei Arbeitnehmern über 45 Jahren betrug die Förderung 60 %, höchstens jedoch 1.600 DM/Monat. Ab 1996 wurde mit diesem Programm, ebenfalls auf Vorschlag der Verwaltung, auch die Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze gefördert.

<sup>388</sup> Der Zuschuss entsprach in etwa der durchschnittlichen Höhe des Sozialhilfebezugs der Maßnahmeteilnehmer. Anton Jacob, a.a.O., S. 75

von der Sozialdezernentin aus. Sie beschreibt die Weiterentwicklung von Maßnahmeformen und Maßnahmeinhalten so: „Das war alles ein Stück weit zufällig. Wir haben uns einfach ständig informiert, was andere Landkreise und andere freie Träger in der Republik machten und anboten, und wenn wir auf etwas stießen, was auf unsere Situation übertragbar schien, dann haben wir das gemacht.“<sup>389</sup> Mit diesem Instrument wurden in der zweite Hälfte der 90er Jahre zwischen 80 und 150 Sozialhilfeempfänger pro Jahr erfolgreich in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt. Das LKZ-Programm wird durch das Sachgebiet Hilfe zur Arbeit umgesetzt, das die Antragsteller berät, Anträge bearbeitet und die Auszahlung der Mittel durch die Kreiskasse veranlasst.

Noch stärker auf den ersten Arbeitsmarkt gerichtet als das LKZ-Programm ist die Direktvermittlung von Sozialhilfeempfängern in reguläre Beschäftigung ohne Zuschüsse für den Arbeitgeber. Dieses Instrument wird seit September 1997 im Landkreis Neunkirchen eingesetzt. Damit war der Landkreis Neunkirchen der erste im Saarland, der sich privat-gewerblicher Unternehmen zur Vermittlung von Sozialhilfeempfängern bediente. Die Träger erhielten pro erfolgreiche Vermittlung ein Erfolgshonorar in Höhe von 4.000 DM. Als erfolgreich wird eine Vermittlung erst anerkannt, wenn das Beschäftigungsverhältnis mindestens sechs Monate Bestand hat. Für die Sondierungs- und Praktikumsphase erhalten die Träger einen Festbetrag, der im Erfolgsfalle jedoch mit der Prämie verrechnet wird.<sup>390</sup> Die Initiative dafür ging wiederum von der Sozialdezernentin und den Mitarbeitern im Sachgebiet Hilfe zur Arbeit aus. Dieses hatte seit Einführung einer eigenen zentralen Berufswegberatung aller Erstantragsteller auf HzL festgestellt, dass sich in der Gruppe der Sozialhilfeempfänger zahlreiche Personen befanden, die direkt und ohne finanzielle Anreize für Unternehmen in den Arbeitsmarkt vermittelbar seien. Darüber hinaus war die Direktvermittlung aus zwei Gründen finanziell besonders attraktiv für den Landkreis. Die Leistung der privaten Arbeitsvermittler mussten nur im Erfolgsfall bezahlt werden (von einer geringen Pauschale abgesehen). Das Erfolgshonorar amortisierte sich für den Landkreis schon nach zwei bis drei Monaten.

---

<sup>389</sup> IP 7

<sup>390</sup> Protokoll der Sozialausschusssitzung vom 23.06.98

Angeregt durch eine Fachveranstaltung in Saarbrücken, in der u.a. die Arbeit der niederländischen Firma Maatwerk vorgestellt wurde, forderte der Landkreis die in der Region ansässigen freien und gewerblichen Träger auf, Konzepte für die Umsetzung einer privaten Arbeitsvermittlung vorzulegen.<sup>391</sup> Schließlich wurden die DEKRA Akademie und das Institut für Beruf, Bildung und Vermittlung (IBBV), beide mit Sitz in Neunkirchen, mit der Aufgabe betraut.<sup>392</sup> Beide Träger hatten bis dato bereits in den Bereichen Bildung und Vermittlung für das Arbeitsamt Neunkirchen gearbeitet und konnten auf gute Kontakte zu den Unternehmen in der Region verweisen. Auf diesem Weg vermittelten beide Unternehmen je ca. 40-50 Sozialhilfeempfänger pro Jahr erfolgreich in Arbeit.<sup>393</sup> Insgesamt entsprach dies ca. 40–50 % der vom Landkreis zugewiesenen Personen.<sup>394</sup>

Die Zuweisung der Sozialhilfeempfänger zu den privaten Arbeitsvermittlern erfolgt durch das Sachgebiet Hilfe zur Arbeit. DEKRA und IBBV führen mit diesen Teilnehmern eine Qualifizierungs- und Trainingsmaßnahme durch, in der die Stärken und Schwächen der Teilnehmer festgestellt und Vermittlungshemmnisse so weit wie kurzfristig möglich abgebaut werden. Über Bewerbungstrainings und sozialpädagogisch begleitete Praktika werden die Sozialhilfeempfänger in Unternehmen des ersten Arbeitsmarktes vermittelt, wobei die Beschäftigungsfelder sowohl im Handwerk, in der Industrie als auch im haushaltsbezogenen und sonstigen Dienstleistungsbereich liegen. Die privaten Arbeitsvermittler profitieren dabei auch davon, dass Unternehmen ihren Personalbedarf zum Teil über direkte Nachfrage bei IBBV und DEKRA abdecken. Nicht vermittelte Bewerber werden an das Sachgebiet Hilfe zur Arbeit zurücküberwiesen. Gleichzeitig dient das Angebot der Bekämpfung von Missbrauch, weil es den Druck auf die Hilfeempfänger zur Aufnahme einer Beschäftigung erhöht. Leistungsempfänger, die sich einer aktiven Mitarbeit verweigern, in den Trainingsmaßnahmen oder im Praktikum häufig fehlen oder in

---

<sup>391</sup> Dabei entschied sich die Verwaltung bewusst dagegen, einen Anbieter wie Maatwerk zu engagieren, der bislang keinen Sitz im Landkreis hatte, die Situation vor Ort nicht kennt und im Kreis kaum eigene Arbeitsplätze bereithält.

<sup>392</sup> vgl. Protokoll der Kreistagssitzung vom 22.07.97

<sup>393</sup> Protokoll der Sozialausschusssitzung vom 20.11.00, S. 5

<sup>394</sup> Landkreis Neunkirchen: 10 Jahre Entwicklung der Hilfe zur Arbeit im Landkreises Neunkirchen vom März 2003, S. 3

anderer Weise zeigen, dass sie an der Aufnahme einer Beschäftigung kein Interesse haben, müssen mit Leistungskürzungen rechnen.

Die gemeinnützigen freien Träger, die mit dem Landkreis schon lange auf dem Gebiet der Schaffung von Arbeitsplätzen auf einem zweiten Arbeitsmarkt zusammengearbeitet hatten, konnten sich auf dem Feld der Maßnahmen, die auf den ersten Arbeitsmarkt gerichtet waren, nicht etablieren. Hatten sie an der Verwaltung des LKZ-Programms noch wenig Interesse gezeigt, so waren die größeren unter ihnen an der Trägerschaft der Direktvermittlung durchaus interessiert gewesen und hatten bei der Sozialverwaltung auch entsprechende Konzepte eingereicht. Offensichtlich trauten Verwaltung und Politik privaten Anbietern jedoch eine größere Marktnähe und damit bessere Vermittlungsbilanzen zu.

Der wesentliche Unterschied zwischen den BSHG-Programmen und der Orientierung am ersten Arbeitsmarkt besteht darin, dass durch Maßnahmen mit Orientierung am ersten Arbeitsmarkt in geringerem Umfang zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden als mit Maßnahmen am zweiten Arbeitsmarkt, wo alle Arbeitsplätze zusätzlich sind, wobei Lohnkostenzuschussprogramme mehr Anreize für zusätzliche Arbeitsplätze schaffen als die Direktvermittlung. Besonders die Direktvermittlung bringt nur sehr bescheidene Beschäftigungseffekte: Orientierung am ersten Arbeitsmarkt bedeutet hier, durch Beratung, Qualifizierung und finanzielle Förderung die Chancen von Individuen, auf dem ersten Arbeitsmarkt eine Anstellung zu finden, verbessert werden. Gelingt es einem Landkreis, seine Sozialhilfeempfänger am Arbeitsmarkt konkurrenzfähiger zu machen, so sinkt auch bei insgesamt gleich bleibender Anzahl an Arbeitslosen der Anteil der Sozialhilfebezieher an dieser Gruppe. In der Folge reduzieren sich die durch Arbeitslosigkeit ausgelösten Kosten für den Sozialhilfeträger. Für den Haushalt des Landkreises Neunkirchen war dies von Vorteil, weil eine nicht unerhebliche Zahl von Sozialhilfeempfängern mit geringeren Kosten in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt als im zweiten Arbeitsmarkt beschäftigt werden konnten. Instrumente mit einer stärkeren Orientierung am ersten Arbeitsmarkt verbessern für einen Teil der Sozialhilfeempfänger die Integrationschancen und sind gleichzeitig kostengünstiger für den Sozialhilfeträger.

Der Kreistag unterstützte die Verwaltungsvorschläge für das LKZ-Programm und die Direktvermittlung über DEKRA und IBBV von Beginn an. Ab Mitte der 90er Jahre wurden die Kreistagsmitglieder mindestens einmal im Jahr über die Vermittlungszahlen informiert. Die Beschlussempfehlungen der Verwaltungen fanden einstimmige Zustimmung. Programmatische Initiativen zur Fortentwicklung der kommunalen Arbeitsmarktpolitik aus dem Kreistag oder den Fraktionen konnten durch diese Untersuchung nicht festgestellt werden.

### **5.2.3 Beratung und Qualifizierung als aktivierende Hilfen**

Die Hilfe zum Lebensunterhalt soll es dem Leistungsempfänger ermöglichen, ein Leben in Würde zu führen. Diese in § 1 Absatz 2 BSHG definierte Aufgabe der Sozialhilfe verpflichtet zunächst, orientiert am individuellen Bedarf, dem Anspruchsberechtigten die finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen, die zur Bestreitung eines Lebens in Würde notwendig sind. Die Verpflichtung des Sozialhilfeträgers geht jedoch weit darüber hinaus:

- Die Hilfe ist so zu gewähren, dass sie eine Hilfe zur Selbsthilfe darstellt (§ 1, Absatz 2 BSHG).
- Der Sozialhilfeträger hat den Empfänger dabei zu beraten und zu unterstützen, seine Notlage zu überwinden. Dazu sollen schriftliche Vereinbarungen geschlossen werden, die Aussagen über Ziele, Instrumente zur Zielerreichung und Verantwortung für die Umsetzung enthalten (§ 17 BSHG) und damit an die Hilfepläne als Verfahrensbestandteil der Hilfe zur Erziehung nach KJHG erinnern.
- Insbesondere die Hilfe zur Arbeit ist über den damit verbundenen Transfer von Geld (in Form von Lohn oder Mehraufwandsentschädigung) hinaus an sich eine zentrale Hilfeleistung für den Sozialhilfeempfänger, da sie über Arbeit dem Alltag Sinn und Struktur gibt, soziale und berufliche Qualifikation vermittelt, individuelle Problemlagen aufarbeitet und damit insgesamt die Chancen verbessert, schnell unabhängig von Sozialhilfe zu werden (§§ 18 – 20 BSHG).

In der Realität klafft häufig eine sehr große Lücke zwischen dem Beratungs- und Qualifizierungsauftrag des Gesetzgebers an die Sozialhilfeträger und der

Sozialhilfepraxis in den örtlichen Sozialämtern.<sup>395</sup> Auf die Ursachen und Lösungsansätze für dieses Dilemma wird in Kapitel 5.3.2 ausführlich eingegangen. Grundsätzlich gilt, dass die Verwaltung der Sozialhilfe durch den öffentlichen Träger hohen Bedarf an Professionalisierung aufweist.<sup>396</sup> In diesem Zusammenhang ist nur von Bedeutung, dass eine systematische Erfassung der Erstanträge auf Hilfe zum Lebensunterhalt, eine qualifizierte berufsorientierende Beratung und ein differenziertes Set an Förderinstrumenten und Maßnahmeninhalten Voraussetzung dafür sind, eine qualitativ anspruchsvolle Hilfe zur Arbeit zu organisieren, die sich an den Bedarfen und Kompetenzen der Sozialhilfeempfänger orientiert.

Bis 1995 war der Landkreis Neunkirchen weit von einer solchen systematisch organisierten Beratung, Qualifizierung und Beschäftigung der Hilfeempfänger entfernt. Die Antragsbearbeitung erfolgte durch die Sozialämter der Städte und Gemeinden, die jedoch nicht über das Personal verfügten, das eine qualifizierte sozialpädagogische und berufsorientierte Beratung durchführen konnte. „Die Qualität dieser Beratung unterlag – je nach Kompetenz des Sachbearbeiters – großen Schwankungen. Das größte Dilemma dieser Beratung bestand darin, dass kaum jemand einen Überblick über die bestehenden Maßnahmenformen und Maßnahmen hatte und keine einheitlichen Zuweisungskriterien in die Maßnahmen existierten.“<sup>397</sup> Die Teilnehmer von BSHG-Maßnahmen wurden gemeinsam von dem Maßnahmeträgern und den örtlichen Sozialämtern ausgesucht. Die Auswahl orientierte sich häufig eher an den Interessen der Gemeinden und freien Träger an einer möglichst effizienten Wertschöpfung der Maßnahmen als an den Integrationschancen der Teilnehmer. „Daher wurden viele Personen in für sie weniger geeignete Maßnahmen zugewiesen, andere, die dringend eines Maßnahmeplatzes bedurft hätten, gingen leer aus. Die Vorgehensweise war sowohl unter sozialen als auch unter fiskalischen Gesichtspunkten kontraproduktiv.“<sup>398</sup> Das Sachgebiet Hilfe zur Arbeit im Kreissozialamt, das mit 1,5 Stellen personalisiert war, hatte keine Chance, auf

---

<sup>395</sup> vgl. Peter Hötger: Sozialhilfe – Aufforderung zur sozialen Hängematte oder Beitrag zur sozialen Gerechtigkeit?, Völklingen 2001, S.164 - 217

<sup>396</sup> Eva-Marie von Harrach, Thomas :Loer, Oliver Schmidtke: Die Verwaltung des Sozialen – Formen der subjektiven Bewältigung eines Strukturkonfliktes, Konstanz 2000

<sup>397</sup> Landkreis Neunkirchen, a.a.O., S. 2

<sup>398</sup> ebda.

Beratung und eine effiziente Qualifizierung über die Hilfe zur Arbeit Einfluss zu nehmen.

Dies änderte sich mit der Einstellung eines Projektentwicklers im Sachgebiet Hilfe zur Arbeit Mitte 1995. Dieser entwickelte Konzepte, die einen Wandel der Rolle des Landkreises vom reaktiven Anbieter von Hilfsangeboten zum aktiven arbeitsmarktpolitischen Akteur vorsahen. Die erste Veränderung war die Einführung einer zentralen Berufswegeberatung 1996. Die örtlichen Sozialämter wurden verpflichtet, alle potentiell arbeitsfähigen Personen an das Sachgebiet Hilfe zur Arbeit zu melden. Von dort werden sie kurzfristig zur Beratung eingeladen mit dem Ziel, ihnen ein geeignetes Hilfeangebot zu machen oder ein neues zu schaffen. Von großer Bedeutung dabei ist, dass die Zuweisung von Teilnehmern in BSHG-Maßnahmen seither ausschließlich zentral vom Sachgebiet vorgenommen werden soll. Diese wichtige strukturelle Veränderung der Sozialhilfepraxis traf zwar offiziell auf die Zustimmung aller Städte und Gemeinden, in der Praxis dauerte es jedoch teilweise Jahre, bis diese Umstellung vollständig vollzogen war.<sup>399</sup> Durchschnittlich werden mehr als 1.200 Sozialhilfeempfänger jährlich auf diesem Weg vom Sachgebiet Hilfe zur Arbeit beraten. Um dies bewältigen zu können, wurde das Sachgebiet 1997, 1999 und 2000 jeweils um eine Personalstelle verstärkt.

Die Einführung der zentralen Berufswegeplanung wurde zum Nukleus der Entwicklung zu einer qualitativ neuen, arbeitsmarktbezogenen Umsetzung des BSHG, in deren Verlauf das Sachgebiet Hilfe zur Arbeit Eigenschaften eines kommunalen Arbeitsamtes annahm und die Auswirkung auf die gesamte Praxis der Sozialhilfegewährung möglich machte:

- Sehr viel mehr Sozialhilfeempfänger wurden als potentielle Teilnehmer einer Maßnahme der Hilfe zur Arbeit bekannt.
- Die Zuweisung der Teilnehmer in Maßnahmen konnte systematisch nach folgenden Kriterien erfolgen: Qualifizierungsbedarf, Eignung, Nähe zum ersten Arbeitsmarkt, Kosten-Nutzen-Verhältnis für den Landkreis.

---

<sup>399</sup> So „bunkerten“ einige Sozialämter qualifizierte Sozialhilfeempfänger für den Einsatz im eigenen Bauhof nach der Mehraufwandsvariante. Auch kam es in der Praxis zu unterschiedlichen Interpretationen des Begriffs „arbeitsfähige Personen“.

- Die zentrale Erfassung markierte den Einstieg in die systematische Erhebung und Auswertung von Daten, die erstmals zumindest für einen Teil der Sozialhilfeempfänger verlässliche, statistische Aussagen möglich machten.
- Neue Maßnahmeinhalte und neue Instrumente konnten auf der Grundlage systematisch erhobener Daten kreiert werden (siehe Kapitel 5.2.1 und 5.2.2).
- Kommunale Arbeitsmarktpolitik hatte erstmals in nennenswertem Umfang eigene Strukturen aufgebaut. Dabei kümmerte man sich um ein Klientel, das in der Regel nicht im Mittelpunkt der Vermittlungsbemühungen des Arbeitsamtes stand.

Neben den finanziellen Kriterien und der Orientierung an den Bedürfnissen unterschiedlicher Zielgruppen nahm die Qualifizierung der Sozialhilfeempfänger an Bedeutung zu – zu Lasten der reinen Wertschöpfung der Maßnahmen. Bezüglich der BSHG-Maßnahmen reagierte man dabei einerseits auf eine Veränderung in der Zusammensetzung der Teilnehmer. Durch die besseren konjunkturellen Rahmendaten gegen Ende der 90er Jahre, die vorrangige Integration von gut qualifizierten Sozialhilfeempfängern in den ersten Arbeitsmarkt durch das LKZ-Programm, die Direktvermittlung und die eigenen Vermittlungserfolge der vergangenen Jahre wies das zur Verfügung stehende männliche Klientel immer mehr und größere Vermittlungshemmnisse auf.

Die Zielsetzung für die kommunale Arbeitsmarktpolitik veränderte sich andererseits durch die bessere Kenntnis der Klientel und der eigenen Handlungsmöglichkeiten. Qualifizierung sowie die berufliche und soziale Integration nahmen an Bedeutung zu, während bloße Beschäftigung, Überleitung von Kosten zum Arbeitsamt oder die Wertschöpfung weniger wichtig wurden. Diese programmatische Veränderung wurde vom Landrat und den Fraktionen im Kreistag uneingeschränkt unterstützt.

Die Impulse dazu gingen jedoch wesentlich von der saarländischen Landesregierung und mittelbar von der EU aus. Die Landesregierung hatten die Einstellung eines Projektentwicklers als strukturelle Voraussetzung systematischer Planung und Umsetzung nicht nur angeregt, sondern auch finanziert – teilweise mit Mitteln des ESF. Auch über die Richtlinien des BSHG-Landesprogramms und programmatischen Modifizierungen des ESF, die hö-

here Qualifizierungsanteile der BSHG-Maßnahmen zu Fördervoraussetzungen machten, wurden die Rahmenbedingungen für die oben dargestellten Entscheidungen und Prozesse im Landkreis Neunkirchen maßgeblich beeinflusst. Auf die Politikverflechtung in der kommunalen Arbeitsmarktpolitik soll in Kapitel 5.6 eingegangen werden.

**Schaubild 11: Ziele und Instrumente aktivierender Sozialhilfepolitik**

Ziel	Instrument	Wann und wie
Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in öffentlich finanziertem zweiten Arbeitsmarkt	BSHG-19-Maßnahmen in der Entgeltvariante	seit 1985 kontinuierlich ausgebaut, ab 1995 stärker auf Zielgruppen orientiert
Gewinn von Handlungsoptionen in anderen Politikbereichen außerhalb kommunaler Arbeitsmarktpolitik	BSHG-19-Maßnahmen in der Entgeltvariante	seit 1985 kontinuierlich ausgebaut, ab 1995 abnehmende Bedeutung, da verstärkt im Dienstleistungsbereich
Senkung von Kosten durch Verlagerung in die Sozialversicherungen	BSHG-19-Maßnahmen in der Entgeltvariante LKZ-Programm Direktvermittlung	konstant sehr wichtiges Ziel
Druck auf Sozialhilfeempfänger, eigene Anstrengungen zu unternehmen, um aus der Sozialhilfe auszuschneiden	BSHG-19-Maßnahmen in der Entgelt- und der Mehraufwandsvariante LKZ-Programm Direktvermittlung Beratung	zunehmende Bedeutung, je zahlreicher und vielfältiger die Angebote der HZA, desto größer der Druck, daran teilzunehmen. Bei Verweigerung Kürzung bzw. Streichung der Leistungen
positive Beispiele sollen für Akzeptanz in der Bevölkerung sorgen	BSHG-19-Maßnahmen in der Entgelt- und der Mehraufwandsvariante LKZ-Programm Direktvermittlung	konstant wichtiges Ziel
Herstellung von Kostentransparenz sowie Steigerung der Effizienz und Effektivität von Maßnahmen	Beratung und Steuerung Orientierung am ersten Arbeitsmarkt Differenzierung der Maßnahmen nach BSHG 19	ab 1995

#### 5.2.4 Anfänge einer Kooperation von Landkreis und Arbeitsamt

Seit dem Bericht des Bundesrechnungshofes über falsche Zahlen in den Vermittlungsbilanzen der Arbeitsämter, den anschließenden Veränderungen an der Spitze der Bundesbehörde und den langwierigen Diskussionen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission und der Agenda 2010 ist die Bundesanstalt für Arbeit ins Gerede gekommen. Dabei ist zumindest deutlich

geworden, dass die aktive Vermittlung von Arbeitslosen in Beschäftigung, die Beratung, Qualifizierung sowie die Finanzierung von Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt (also ein zentrales Feld klassischer Arbeitsmarktpolitik) nur ein Aufgabenbereich dieser riesigen, weitgehenden zentralistisch strukturierten Organisation unter mehreren ist. Umgekehrt ist man sich dort bewusst, dass die eigenen Möglichkeiten, mit Arbeitsmarktpolitik gleichzeitig auch Beschäftigungspolitik zu betreiben, äußerst begrenzt sind und oft „dem Versuch gleichen, einen 15-Tonner-LKW mit einer Kinderschaufel zu beladen“.<sup>400</sup>

Das Arbeitsamt Neunkirchen ist zuständig für den Landkreis Neunkirchen, den Landkreis St. Wendel und Teile des Saar-Pfalz-Kreises. Die Hauptstelle befindet sich in Neunkirchen, Nebenstellen in Illingen, St. Wendel und Homburg. Die Situation am Arbeitsmarkt im Landkreis Neunkirchen stellte sich in den 90er Jahren angespannt dar. Die Arbeitslosenquote stieg zwischen 1990 und 2000 von 9,3 % auf 12,3 %. Gleichzeitig war die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Arbeitsamtsbezirk allein zwischen 1987 und 1995 um 11 % gewachsen. Dies wird vor allem auf die Schaffung von Arbeitsplätzen im Handel und den Dienstleistungen, dem Gesundheitsgewerbe, der Automobilzuliefererindustrie und der Lebensmittelbranche in wenigen Großunternehmen in den drei Landkreisen zurückgeführt.<sup>401</sup> Die neuen Arbeitsplätze passten jedoch nur teilweise auf die ehemaligen Beschäftigten der niedergegangenen Industrien, und so konnte nur ein Teil dieser Menschen eine neue Chance im Strukturwandel ergreifen – ein anderer blieb in der Arbeitslosigkeit bzw. rutschte in die Sozialhilfe.

Seit Beginn der 80er Jahre bis in die 90er Jahre hinein hatte deshalb die Schaffung von Beschäftigung über AB-Maßnahmen einen Schwerpunkt in der aktiven Arbeitsmarktpolitik des Arbeitsamtes Neunkirchen gebildet, für den rund ein Drittel der Mittel aus dem Eingliederungstitel verausgabt wurden. Die wichtigsten Partner des Arbeitsamtes waren die Städte und Gemeinden, die überwiegend die Trägerschaft dieser Maßnahmen übernommen hatten und sich auch an der Finanzierung der Maßnahmen beteiligten.<sup>402</sup> Kommunale Arbeitsmarktpolitik hatte sich also zunächst bei den Städten und Gemeinden

---

<sup>400</sup> IP 17

<sup>401</sup> vgl. Landesarbeitsamt Rheinland-Pfalz-Saarland, INFO vom 29.10.96, S. 3

<sup>402</sup> Das Arbeitsamt finanzierte 75 % bis 95 % der Personalkosten. Die Städte und Gemeinden mussten dabei mindestens 5 % der Personalkosten und die Sachkosten tragen.

und nur in geringem Umfang beim Landkreis entwickelt, und sie wurde überwiegend aus Mitteln des Bundes bzw. des ABM-Landesprogramms finanziert. Die Bedeutung des Arbeitsamtes Neunkirchen für die Arbeitsmarktpolitik in der Region wird schon daran deutlich, dass diesem vor allem in der ersten Hälfte der 90er Jahre die Mittel in Höhe Verfügung standen, um den Arbeitsmarkt merklich zu entlasten. Im Vergleich dazu nehmen sich bsw. die 150 Maßnahmenplätze, die beim Landkreis sowie den Städten und Gemeinden 1994 über

**Tabelle 11: Eingliederungsmaßnahmen im Arbeitsamtsbezirk Neunkirchen**

<b>Jahr</b>	<b>ABM-Beschäftigte im Jahresdurchschnitt</b>	<b>Teilnehmer in Maßnahmen der beruflichen Bildung zum Jahresende</b>
1990	617	1.689
1995	440	1.859
2000	250 (davon im LK Neunkirchen 141)	1.002 (davon im LK Neunkirchen 612)

Quelle: Arbeitsamt Neunkirchen, eigene Berechnungen. Für 1990 und 1995 konnten nur die Daten für den gesamten Arbeitsamtsbezirk inklusive des Landkreises St. Wendel und eines Teils des Saar-Pfalz-Kreises ermittelt werden.

BSHG finanziert wurden, doch bescheiden aus. Die Aktivitäten des Arbeitsamtes wirkten strukturbildend - auch auf die kommunale Arbeitsmarktpolitik: Sie prägten die Entwicklung einer Landschaft aus gemeinnützigen und gewerblichen Trägern und förderten sowohl in Politik und Verwaltung, bei freien Trägern sowie auf der Planungs- und Durchführungsebene unterschiedlicher Akteure das Know-how, das für eine erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik notwendig ist.<sup>403</sup>

Sozialhilfeempfänger wurden im Arbeitsamt nur dann als eigene Klientel betrachtet, wenn sie noch Versicherungsansprüche geltend machen konnten, aber auch hier galt: „Für langjährige Sozialhilfeempfänger mit zahlreichen persönlichen Problemen kann der Landkreis umfassendere Hilfen anbieten, bsw. die Schuldner- und Suchtberatung. Das Arbeitsamt konzentriert sich auf dieje-

<sup>403</sup> So wurde eine sehr ähnliche Maßnahme wie die Direktvermittlung von Sozialhilfeempfängern durch IBBV und DEKRA seit 1997 zuvor von den gleichen Trägern bereits für das Arbeitsamt und dessen Klientel durchgeführt.

nigen, die am Markt vermittelbar sind. Sozialhilfeempfänger sind da keine Zielgruppe.“<sup>404</sup>

Die Arbeitsmarktpolitik von Landkreis und Arbeitsamt war aus Sicht des Arbeitsamtes dadurch gekennzeichnet, dass es nur wenige Berührungspunkte gab, aber auch keine Konkurrenz, da man für unterschiedliches Klientel zuständig war. Die Bedeutung des Landkreises als arbeitsmarktpolitischen Akteur relativierte sich wohl für das Arbeitsamt in der ersten Hälfte der 90er Jahre dadurch, dass dieser insgesamt keine entscheidende Bewegung am Arbeitsmarkt bewirken konnte und für das Arbeitsamtsklientel nur selten zuständig war. Umgekehrt wusste man beim Landkreis, dass die eigenen Hilfeempfänger häufig keine Ansprüche gegen das Arbeitsamt hatten und wenn doch, dann nur mit geringen Chancen auf eine Vermittlung in Beschäftigung.

Dennoch gab es zahlreiche Kontakte zwischen dem Arbeitsamt und dem Landkreis als Sozialhilfeträger:

- Vertreter des Arbeitsamtes berichteten in den Ausschüssen des Kreistages regelmäßig über die Arbeitsmarktentwicklung.
- Auf der Arbeitsebene kam es zu zahlreichen informellen Kontakten zwischen dem Sachgebiet Hilfe zur Arbeit und dem Arbeitsamt, die sich in der Regel aus situationsbedingten Erfordernissen der alltäglichen Arbeit ergaben.
- Die gemeinsame Finanzierung von Maßnahmen, die sich an das gemeinsame Klientel richtet, gewann mit dem weitgehenden Rückzug des Arbeitsamtes aus der Finanzierung von Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt<sup>405</sup> an Bedeutung. Dies führte dazu, dass ehemalige AB-Maßnahmen ganz oder teilweise in BSHG-Maßnahmen umgewandelt wurden<sup>406</sup> (Damit veränderte sich allerdings auch die Klientel). Umgekehrt beteiligte sich das Arbeitsamt an der Finanzierung von BSHG-Maßnahmen, indem es die Anleiter über ABM förderte. Zudem kam es

---

<sup>404</sup> IP 17

<sup>405</sup> So ist der Anteil von Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt am Eingliederungstitel 2002 auf sechs Prozent gesunken. IP 17

<sup>406</sup> so das Zoo-Projekt in Neunkirchen

zur Konstruktion von Förderketten über SGB III und BSHG, wenn Maßnahmen eine gewisse Dauer überschritten.<sup>407</sup>

Die systematische Kooperation zwischen Landkreis und Arbeitsamt hat „mit der Einstellung eines Projektentwicklers beim Landkreis 1995 erst begonnen.“<sup>408</sup> Sie umfasst vor allem regelmäßige Kontakte auf der Arbeitsebene und erhielt wesentlichen Auftrieb durch die Einstellung eines Jugendkoordinators 1998 und eines Erwachsenenkoordinators 2000, die beide je zur Hälfte bei Arbeitsamt und Kreissozialamt beschäftigt sind und durch das Arbeitsamt Neunkirchen cofinanziert werden. Der Anstoß zur Einstellung dieser Koordinatoren kam allerdings vom Land, das ebenfalls einen erheblichen Teil der Finanzierung dieser Stellen trägt. Die auf diesem Weg hergestellte Vernetzung beider Systeme wurde zum Nukleus eines Lernprozesses im Arbeitsamt und im Sachgebiet Hilfe zur Arbeit. So standen beiden Seiten die Daten der anderen zur Verfügung, soweit dies die Bestimmungen des Datenschutzes zuließen. Auch persönliches Kennenlernen, die Fähigkeit, die Perspektive des Kooperationspartners einzunehmen und das Wissen über Arbeits- und Entscheidungsstrukturen wuchsen sowohl im Arbeitsamt als auch beim Landkreis. Zudem hatte die Kooperation die Wirkung, dass arbeitslose Sozialhilfeempfänger wieder dem Arbeitsamt zugeführt werden.

Eine systematische, strategische Kooperation, die darauf abzielte, das Handeln von Landkreis und Arbeitsamt für verschiedene Zielgruppen schon bei der Planung aufeinander abzustimmen, wo nötig gemeinsam zu finanzieren und die Integrationsbemühungen möglichst im Einzelfall gemeinsam zu steuern, kam jedoch erst wesentlich später zustande.<sup>409</sup> Arbeitsamt und Landkreis Neunkirchen arbeiteten im Untersuchungszeitraum also nicht gegeneinander, sondern manchmal miteinander und meist nebeneinander.

---

<sup>407</sup> So wurde die Ausbildung von Sozialhilfeempfängerinnen zu Altenpflegehelferinnen über BSHG und SGB III finanziert.

<sup>408</sup> IP 17

<sup>409</sup> vgl. Magnus Jung: Erfolgreicher Weg zu mehr Arbeit; in: DEMO 06/2003

### 5.3 Die Sozialhilfebürokratie: Motor und Bremse von Reformen

Die Gewährung von Sozialhilfe in ihren unterschiedlichen Formen (laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, einmalige Beihilfen, Krankenhilfe, Beratung, Hilfe zur Arbeit, u.s.w.) ist das laufende Geschäft der Verwaltung. Insofern ist die Verwaltung derjenige Akteur, der – im Rahmen der gesetzlichen Regelungen – den größten Einfluss darauf hat, wie hoch die Sozialhilfekosten für eine gegebene Zahl von Hilfeempfängern sind. So kommt die KGSt mit Blick auf Reformprojekte in Hamburg sowie im Landkreis Osnabrück und im Main-Kinzig-Kreis zu der Aussage: „Häufig wird behauptet, die Kommunen hätten auf Grund der Regelungsdichte keine Steuerungsmöglichkeiten und damit keine Möglichkeiten, die Sozialhilfekosten zu reduzieren. Pilotprojekte zeigen jedoch, dass eine verbesserte

- Zugangsprüfung die Fallzahlen reduzieren kann,
- Hilfeplanung die Bezugszeit oder den Leistungsbedarf verringern kann,
- Verselbständigungshilfe die Abgänge erhöhen kann.

Das Einsparpotential ist abhängig von den Strukturen (Stadt/Land) und den bisherigen Aktivitäten der Kommunen in diesen Feldern. Für einige Kommunen belaufen sich die Schätzungen aber durchaus auf 10 bis 20 %. Dabei handelt es sich nicht um eine Qualitätsreduzierung, sondern im Gegenteil um eine Kostenreduzierung durch Qualitätsverbesserung. Umbau statt Abbau!<sup>410</sup> Effizienz und Effektivität als zentrale Prinzipien des Verwaltungshandelns werden also auch im Bereich der Sozialhilfe als Leitbilder von Entscheidungen und Prozessen betrachtet, die zu einer Reduzierung der Ausgaben führen sollen. Solche Ansätze betonen die hohe Bedeutung einer effektiven Steuerung sowohl im Einzelfall als auch mit Blick auf die Gesamtgruppe der Hilfeempfänger.

Dies steht im Gegensatz zu einem anderen Ansatz, der immer wieder diskutiert und umgesetzt wird, wenn es um die Begrenzung der Kosten des Sozialstaates geht: die Kürzung oder gänzliche Streichung von Leistungen. Insbesondere dieser Ansatz impliziert eine geringe Akzeptanz dieser Leistungen bei Politik und Verwaltung entweder dem Grunde oder zumindest der Höhe nach.

---

<sup>410</sup> KGSt: Steuerung der Sozialhilfe, Bericht 11/1997, Köln 1997, S. 7f

Beispiele aus der jüngsten Vergangenheit sind die Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes und die Herausnahmen von Leistungen aus dem paritätisch finanzierten Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenkassen. Die Liste ließe sich mit Blick auf das vergangene Jahrzehnt noch lange fortsetzen, und sie enthält auch Beispiele aus der Sozialhilfe, so das Einfrieren der Regelsätze auf dem Niveau des Vorjahres. In diesem Zusammenhang heißt Sparen meist nicht anderes als Abbau von Leistungen.

Einsparungen können aber auch dadurch erreicht werden, dass der Missbrauch von Sozialhilfe erfolgreich bekämpft wird oder die Einnahmen des Sozialhilfeträgers erhöht werden, indem die Ansprüche gegen Dritte verstärkt ausgeschöpft werden. Solche Maßnahmen können unabhängig davon betrachtet werden, ob Leistungen bei den Akteuren in der Verwaltung eine hohe Akzeptanz finden oder nicht.

Im Folgenden soll gezeigt werden, wie die Verwaltung des Landkreises versuchte durch administrative Maßnahmen auf den Kostenanstieg in der Sozialhilfe zu reagieren. Als problematisch für die Forschung erwies sich dabei, dass die Praxis der Sozialhilfegewährung auf Grund der Delegation vom Landkreis auf die Städte und Gemeinden von Sozialamt zu Sozialamt unterschiedlich ist. Eine detaillierte Untersuchung aller Gemeindesozialämter wäre rückwirkend kaum möglich gewesen und hätte auch für die Fragestellung dieser Arbeit wenig relevante Ergebnisse gebracht. Deshalb konzentriert sich die Darstellung auf die Bereiche, die kreisweit einheitlich gehandhabt wurden bzw. die in direkter Kompetenz des Kreissozialamtes lagen oder von diesem veranlasst wurden.

### **5.3.1 Handlungsstrategien der Sozialhilfeverwaltung**

In einem engen und wohl auch verkürzten Begriffsverständnis bedeutet Sparen die Begrenzung von Ausgaben. Eine sparsame Sozialverwaltung hat es angesichts der Regelungsdichte des BSHG mehr als schwer, die Begrenzung der Ausgaben wirkungsvoll vorzunehmen. Dennoch kann man mindestens vier Ansatzpunkte in der Praxis der Hilfegewährung unterscheiden:

- die Pauschalierung von Leistungen,

- die Kürzung von Leistungen,
- die Bekämpfung des Missbrauchs,
- die verstärkte Ausschöpfung von Einnahmequellen

Während die Regelsätze für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt landesweit einheitlich sind, besteht bei den einmaligen Leistungen jedoch ein gewisser Ermessensspielraum für den örtlichen Sozialhilfeträger, sodass hier Ansatzpunkte einer sparsamen Sozialhilfeadministration zu suchen sind. Einmalige Leistungen stehen daher im Mittelpunkt, wenn es um die Pauschalierung und Kürzung

von Leistungen geht. Sie sollen nach § 21a BSHG insbesondere gewährt werden für:

**Schaubild 12: Regelsätze der Hilfe zum Lebensunterhalt**

	<b>Regelsätze gemäß § 22 BSHG Gültig ab dem 01.07.2000 im Saarland<sup>411</sup></b>
1. Haushaltsvorstand und Alleinstehende	550 DM
2. für Haushaltsangehörige	
2.1 bis zur Vollendung des 7. Lebensjahres	275 DM
2.2 beim Zusammenleben mit einer Person, die allein für die Pflege und Erziehung des Kindes sorgt	303 DM
2.3 vom Beginn des 8 bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres	358 DM
2.4 vom Beginn des 15. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres	495 DM
2.5 vom Beginn des 19. Lebensjahres an	440 DM

1. Instandsetzung von Bekleidung, Wäsche und Schuhen in nicht kleinem Umfang und deren Beschaffung von nicht geringem Anschaffungspreis,
2. Beschaffung von Brennstoffen für Einzelheizungen,
3. Beschaffung von besonderen Lernmitteln für Schüler,
4. Instandsetzung von Hausrat in nicht kleinem Umfang,
5. Instandhaltung der Wohnung,

<sup>411</sup> Mehrbedarfzuschläge in Höhe von 20 %, 40 % oder 60 % werden gemäß § 23 Absatz 1 bis 3 BSHG gewährt

6. Beschaffung von Gebrauchsgütern von längerer Gebrauchsdauer und von höherem Anschaffungswert sowie
7. für besondere Anlässe“.

Bei der Gewährung dieser Hilfen muss die Verwaltung das Bedarfsdeckungsprinzip beachten, dass heißt, auch wenn ein Anspruch dem Grunde nach besteht, können von Fall zu Fall unterschiedlich hohe Kosten zur Abdeckung des Bedarfs entstehen. Dies ist abhängig von

- der individuellen Situation des Antragstellers,
- der Bereitschaft des Sachbearbeiters, dem Antrag in vollem Umfang nachzukommen
- der Möglichkeit, den Bedarf zu überprüfen

Darüber hinaus können unterschiedliche Kosten dadurch entstehen, dass die Ansprüche auf unterschiedlichen Wegen befriedigt werden, bsw.

- über Barleistung,
- über die Ausgabe von Gutscheinen,
- über die direkte Ausgabe der beantragten Gegenstände und Dienstleistungen durch den Kreis,
- über Möbelbörsen und Kleiderkammern,
- über die Pauschalierung der einmaligen Beihilfen.

Im Landkreis Neunkirchen war dieser Leistungsbereich regelmäßig Gegenstand der Besprechung der Leiter der Gemeindesozialämter mit dem Kreissozialamt. Dieses Gremium hatte maßgeblichen Einfluss auf die Sozialhilfepraxis im Landkreis. Dort wurde nicht nur die Umsetzung neuer gesetzlicher Regelungen oder Verordnungen vorbereitet, sondern man tauschte Erfahrungen aus und strebte einheitliche Vorgehensweisen an. Das Auseinanderfallen von Aufgabenwahrnehmung (durch die Städte und Gemeinden) und Finanzierung der Aufgaben (durch den Landkreis) führte jedoch dazu, dass es bis weit über die Mitte der 90er Jahre hinaus in wesentlichen Bereichen nicht zu einer einheitlichen Sozialhilfepraxis kam. Erst der wachsende Finanzdruck durch die steigende Kreisumlage, die erheblich auf die bis 1997 wachsenden Sozialhilfeausgaben zurückzuführen war, und die Empfehlungen der Sparkommission

fürten dazu, dass kreisweit Einsparungen bei den einmaligen Beihilfen erzielt werden sollten.

Insgesamt wurden die Mitarbeiter in den Ämtern angewiesen, in der Verwaltungspraxis darauf zu achten, dass die einmaligen Hilfen und die Übernahme der Kosten für Unterbringung, Heizung, Wasser und Strom eine angemessene Höhe nicht überschritten, wobei als angemessen die ortsüblichen Kosten betrachtet wurden.

Dafür nutzt man im Wesentlichen die *Pauschalierung* von Beihilfen für Bekleidung, die einmalige Anschaffung von Möbeln und Gebrauchsgütern und Wohnnebenkosten sowie die Einführung von Obergrenzen für Mieten. Es wurden auch Kleiderkammern und Möbelbörsen eingerichtet. Häufig war dabei die Praxis des Sozialamtes der Stadt Neunkirchen Vorbild. Dort hatte man die Philosophie vertreten, dass mit der Pauschalierung von Beihilfen auch ein größeres Stück Verantwortung für das eigene Leben vom Sozialamt auf die Sozialhilfeempfänger rückübertragen wurde. „Die Pauschalierung von Leistungen fördert wirtschaftlich rationales Verhalten der Sozialhilfeempfänger, denn es belohnt diejenigen, die pauschalierte Zuwendungen ansparen, Preise vergleichen und ihren Bedarf möglichst kostengünstig decken. Sie erhalten dadurch eine größere Freiheit und müssen nicht für jede Kleinigkeit einen erneuten Antrag stellen, was für die Antragsteller oft entwürdigend ist.“<sup>412</sup>

Eine erhebliche *Kürzung von Leistungen* schlug das Kreissozialamt bei den Löhnen der Teilnehmer in Beschäftigungsmaßnahmen nach § 19, 2 BSHG vor: Diese waren bis 1998 nach BMTG, Lohngruppe 1 bezahlt worden, inklusiv der Zuschläge und Sozialleistungen des öffentlichen Dienstes. Jugendliche Sozialhilfeempfänger ohne Berufsausbildung oder Familienväter mit drei und mehr Kindern erhielten so während der Maßnahme ein wesentlich höheres Einkommen als in einem Unternehmen der Privatwirtschaft üblich. Diese Regelung wurde auf Vorschlag der Verwaltung durch die Einführung eines Handwerkerlohns und eines Dienstleistungslohns ersetzt, der sich in der Höhe an den im Saarland üblichen Löhnen der untersten Lohngruppen orientierte, wie sie von der IHK und der HWK eingestuft wurden. Der Handwerkerlohn betrug 2.840,78 DM Arbeitnehmerbrutto, der Dienstleisterlohn 2.417,26 DM. Urlaub-

---

<sup>412</sup> IP 16

und Weihnachtsgeld werden nicht gezahlt.<sup>413</sup> Mit dieser Reduzierung der Löhne sollte einerseits der Anreiz verstärkt werden, schon aus der laufenden Maßnahme heraus ein Beschäftigungsverhältnis am ersten Arbeitsmarkt einzugehen. Denn solange der Lohn in der BSHG-Maßnahme über dem lag, was für eine vergleichbare Tätigkeit in der freien Wirtschaft gezahlt wird, war es für die Teilnehmer ökonomisch rational gewesen, bis zum Ende in der Maßnahme zu bleiben. Zu dieser Erkenntnis war man sowohl im Sachgebiet Hilfe zur Arbeit als auch bei den Maßnahmeträgern gelangt. Neben der Orientierung der Löhne an den Marktbedingungen und der damit verbundenen Zielsetzung, die Bedingungen für eine schnellere Integration von Maßnahmeteilnehmern in den ersten Arbeitsmarkt zu verbessern, konnte der Landkreis mit dem neuen Lohnsystem ganz erhebliche Einsparungen im Bereich Hilfe zur Arbeit realisieren.<sup>414</sup>

Darüber hinaus wurden weder vom Kreissozialamt noch von den örtlichen Sozialämtern Leistungseinschränkungen vorgenommen. Das wäre auch nur in außerordentlich geringem Umfang möglich gewesen, weil der Gestaltungsspielraum in der Praxis durch die Gesetzgebung, Verordnungen, die einschlägigen Rechtssprechung und den Willen zu einer landesweit einheitlichen Verwaltungspraxis außerordentlich eng begrenzt war.

Die *Bekämpfung des Sozialhilfemissbrauchs* ist ein weiteres Feld, auf dem die Verwaltung aus eigener Kraft einen Beitrag zur Senkung der Sozialhilfekosten leisten kann. Der Begriff des Missbrauchs und das vermutete Ausmaß des Missbrauchs sind jedoch sowohl in der politischen Diskussion als auch in der Verwaltungspraxis durchaus strittig. Während der Missbrauch von Sozialhilfe immer wieder in der politischen Debatte auf Bundesebene und vor allem in den Medien breit diskutiert wird, behaupten Insider, dass sich die Sozialhilfebürokratie mit dem Thema schwer tue: „Viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfahren fast täglich Hinweise auf Missbrauch. Weil das entsprechende Personal fehlt, bleibt es dem einzelnen überlassen, ob er tätig wird oder nicht. Bei einer hohen Fallzahl ist jeder froh, wenn er mit seiner normalen Arbeit über die

---

<sup>413</sup> Protokoll der Kreissauschusssitzung vom 25.03.98

<sup>414</sup> Eigene Berechnungen dazu hat der Landkreis nicht angestellt. Eine Modellrechnung, die bei den Personalkosten von einem Personenkreis ausgeht, der durchschnittlich 35 Jahre alt und verheiratet ist sowie ein Kind hat, und die von 200 Beschäftigten mit Handwerkerlohn und 70 Beschäftigte mit Dienstleiterlohn ausgeht, kommt auf jährliche Einsparungen von rund 2,7 Mio. DM.

Kurve kommt. Ermittlungen zu führen, Beweise zu sammeln, die gerichtsfest sein müssen, ist dann eher die Ausnahme als die Regel.“<sup>415</sup> Dabei ist Missbrauch in vielfältiger Weise möglich. Manche Autoren halten Missbrauch jedoch für ein eher zu vernachlässigendes Phänomen.<sup>416</sup> Das Kreissozialamt des Landkreises Neunkirchen nennt u.a. acht mögliche Missbrauchsformen:

- „das Verschweigen von Einkommen (Erwerbseinkommen, Leistungen vorrangiger Leistungsträger wie Arbeitsverwaltung, Rentenversicherungsträger, Krankenkassen, Pflegekassen Leistungen anderer Sozialhilfeträger)
- das Verschweigen von Sachbezügen
- das Verschweigen von Vermögen (Sparguthaben, Wertpapieren, Wertgegenständen, Versicherungen, Bausparverträgen, Grundvermögen, Wohnungseigentum, Kraftfahrzeuge)
- das Verschweigen einer eheähnlichen Gemeinschaft
- das Verschweigen von legalen und illegalen erwerbsbringenden Tätigkeiten (geringfügige Beschäftigung, Erwerbsarbeit)
- das Vorbringen eines nicht oder nicht in diesem Umfang bestehenden Bedarfs (Kleiderbedarf, Bedarf an Hausrat, Renovierungsbedarf in Wohnungen)
- das Vortäuschen eines höheren Unterkunftsbedarfs (falsche Mietbescheinigungen, zu hohe Energie- und Gebührenabrechnungen, Heizkostenrechnungen)
- falsche Angaben über den tatsächlichen Aufenthalt von Personen“<sup>417</sup>

Im Landkreis Neunkirchen zeigte das Kreissozialamt mit der steigenden finanziellen Belastung des Kreishaushaltes durch die Sozialhilfe ein wachsendes Interesse, Missbrauch zu begegnen. Die Delegation der Sozialhilfe an die Städte und Gemeinden schränkte die Handlungsmöglichkeiten der Kreisverwaltung jedoch ganz erheblich ein, weil die Vermeidung von Missbrauch unmittelbar mit der Antragsbearbeitung verbunden ist. Im Wesentlichen beschränkte man sich deshalb auf drei Punkte:

---

<sup>415</sup> Peter Hötger, a.a.O., S. 39

<sup>416</sup> Friedrich Putz: Sozialhilfemissbrauch, Bedarfsdeckungsprinzip und Pauschalierung der Sozialhilfe; in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit 2/2002, S. 85 ff

- den Datenabgleich zwischen der KfZ-Zulassungsstelle und dem Kreissozialamt
- die Kürzung von Leistungen im Fall der Weigerung, gemeinnützige Beschäftigung aufzunehmen, die durch das Sachgebiet Hilfe zur Arbeit zugewiesen worden war
- die Einführung eines mobilen Kontrolldienstes.

Die Überprüfung der Daten von Sozialhilfeempfängern mit denen von der KfZ-Zulassungsstelle zielte darauf ab, zu prüfen, ob die Empfänger Vermögen verheimlicht hatten, zu dessen Einsatz sie vorrangig verpflichtet sind. Die Kürzung und gegebenenfalls gänzliche Streichung der Sozialhilfe sollte dann vorgenommen werden, wenn ein arbeitsfähiger Empfänger die ihm angebotene Hilfe zur Arbeit ablehnte. Innerhalb der Verwaltung bestand Konsens, dass die gesetzlichen Regelungen hierzu strikt anzuwenden seien. Entsprechend hatte man auch die Erwartung an die Träger von BSHG-Maßnahmen und der privaten Arbeitsvermittlung, dass diese dem Sachgebiet Hilfe zur Arbeit Meldung erstatteten, wenn ein Hilfeempfänger die Mitarbeit verweigerte.

Nach dem Vorbild der Stadt Gelsenkirchen schlug die Verwaltung dem Kreistag Ende 2000 die Einführung eines besonderen Ermittlungsdienstes beim Kreissozialamt vor. Damit sollte der Sozialhilfemissbrauch mit einer restriktiven Verwaltungspraxis bekämpft werden. Als Aufgabenfelder sah die Verwaltung vor:

- „Aufhellung von Verdachtsfällen
- Überprüfung des Sozialhilfebedarfs vor Ort
- Überprüfung der Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft (eheähnliche Gemeinschaft, Haushaltsgemeinschaft, sonstige Einstandsgemeinschaften)
- Überprüfung der Beschaffenheit der Unterkunft
- Überprüfung einer legalen bzw. illegalen Beschäftigung
- Überprüfung von illegalen Gewerben
- Überprüfung von Kraftfahrzeughaltungen
- Überprüfung des tatsächlichen Aufenthalts“<sup>418</sup>

---

<sup>417</sup> Protokoll der Sitzung des Ausschusses für Gesundheit und Soziales vom 20.11.00, S. 12

<sup>418</sup> Protokoll der Sitzung des Ausschusses für Gesundheit und Soziales vom 20.11.00, S. 13

Nachdem die Stadt Gelsenkirchen in diesem Bereich vier mal höhere Einsparungen erzielt hatte als die Personalkosten für die Einrichtung eines Ermittlungsdienstes betragen hatten, hoffte man auch in der Verwaltung des Landkreises Neunkirchen, auf diesem Weg einen erheblichen Beitrag zur Eindämmung der Sozialhilfeausgaben leisten zu können. Dabei stützte man sich auf die Erfahrungen der Stadt Neunkirchen, die schon seit einigen Jahren fünf Mitarbeiter in diesem Bereich beschäftigte. In der weiteren Diskussion zwischen dem Kreissozialamt und den örtlichen Sozialämtern wurde der restriktive, kontrollierende Ansatz um einen aufsuchenden Ansatz im Sinne sozialpädagogischen Denkens ergänzt. Die Hilfeempfänger sollen nicht nur kontrolliert, sondern auch beraten, unterstützt und gegebenenfalls auf Leistungsansprüche hingewiesen werden, die diese auf Grund von Scham oder Unwissenheit noch nicht geltend gemacht haben. Neben das Ziel der Kostensenkung trat somit das Ziel einer größeren Gerechtigkeit in der Sozialhilfepraxis.

Positiv auf die Kreisfinanzen wirken sich *verstärkte Bemühungen zur Verbesserung der Einnahmen aus Ansprüchen gegen Dritte* aus. Solche Dritte können Verwandte und Unterhaltspflichtige ebenso sein wie alle möglichen Instanzen des Sozialstaates, die vorrangig zur Leistung verpflichtet sind. Ist der Sozialhilfeträger einmal in Vorlage getreten, weil der vorrangige Dritte nicht gezahlt hat oder noch nicht zahlen konnte, so muss er diesem gegenüber Anspruch auf Rückerstattung geltend machen. Dass es dabei häufig zu Auseinandersetzungen kommt, die letztlich vor Gericht entschieden werden, lässt sich leicht vorstellen. Es bedarf daher einer umfassenden rechtlichen Kompetenz und der notwendigen zeitlichen Ressourcen, dieser Aufgabe tatsächlich in dem gebotenen Umfang und der notwendigen Qualität nachzukommen.

Auch hier erwies sich die Delegation dieser Aufgabe als Hemmnis, wenn es galt, Erstattungsansprüche konsequent auszuschöpfen: In kleinen örtlichen Sozialämtern fehlen die personellen Ressourcen, um die notwendige Spezialisierung einzelner Mitarbeiter für die Aufgabe leisten zu können. Die Kosten für zusätzliches Personal, das ja zusätzliche Einnahmen erwirtschaften soll, sind für eine kleine Gemeinde finanziell wenig interessant, da sie die Personalkosten selbst tragen muss, die zusätzlichen Einnahmen über das Erstattungssy-

stem zwischen Landkreis und Gemeinden jedoch nicht behalten darf, sondern mit allen anderen Kommunen teilen muss.

Aus diesen Gründen wurde in der Kreisverwaltung schon seit 1995 darüber nachgedacht, die Delegation dieser Aufgabe aufzuheben und eine zentrale Stelle im Kreissozialamt mit dieser Aufgabe zu betrauen.<sup>419</sup> Zunächst versuchte man jedoch, in Gesprächen mit den örtlichen Sozialämtern darauf hinzuwirken, dass diese die Einnahmen in eigener Verantwortung verbesserten. Bis zum Jahr 2003 scheiterte die Einrichtung dieser Stelle an strukturellen Hindernissen.

### **5.3.2 Der Ausbau der Steuerungskompetenzen des Kreissozialamtes**

Auf fast allen Handlungsfeldern, die die Entwicklung und Umsetzung einer Sozialhilfe-Policy berühren, waren die Steuerungskompetenzen des Landkreises Neunkirchen auf Grund struktureller Hemmnisse (Delegation, starke Stellung freier Träger bei BSHG-Maßnahmen) bis weit in die Mitte der 90er Jahre hinein stark eingeschränkt. Dies betraf sowohl die Bearbeitung der Anträge von Sozialhilfeempfängern, die Gewährung von einmaligen Beihilfen, die Beratung von Sozialhilfeempfängern, die Durchsetzung von Erstattungsansprüchen gegenüber Dritten als auch die Bekämpfung des Sozialhilfemissbrauchs, die Organisation der Hilfe zur Arbeit, die Zuweisung der Maßnahmeteilnehmer und die einheitliche Erhebung von Daten zur Planung einer systematischen Politik. Die Funktion des Landkreises beschränkte sich bei den Hilfen zum Lebensunterhalt also im Wesentlichen auf die Finanzierung der Ausgaben, die Information der Gemeindesozialämter bezüglich neuer gesetzlicher Regelungen und Verordnungen sowie die Organisation der Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren.

Ab 1995 versuchte das Kreissozialamt in nahezu allen Bereichen, seine faktischen Steuerungskompetenzen auszubauen. Dafür gab es mehrere Gründe: Erstens hatte der starke Ausgabenzuwachs in der Sozialhilfe innerhalb der

---

<sup>419</sup> Diese Überlegungen ergaben sich u.a. aus dem Bericht des Rechnungsprüfungsamtes über die Arbeit der Gemeindesozialämter, der in der Kreistagssitzung vom 22.11.95 vorgestellt wurde.

Verwaltung den Druck für Veränderungen ganz erheblich anwachsen lassen. Dieser Druck wurde zweitens verstärkt durch die sehr deutlich geäußerten Erwartungen aller Kreistagsfraktionen, dass die Verwaltung alle Wirtschaftlichkeitsreserven im Vollzug des BSHG ausschöpfen sollte. So war die Sozialhilfe nicht nur Gegenstand der Arbeit des Rechnungsprüfungsausschusses, sondern neben der Kinder- und Jugendhilfe der zentrale Beratungspunkt in der Sparkommission des Kreistages. Drittens standen dem Kreissozialamt mit der Einstellung eines Projektentwicklers im Sachgebiet Hilfe zur Arbeit im Jahr 1995 erstmals die personellen Ressourcen zur Verfügung, wenigstens einen Teilbereich des Vollzugs des BSHG systematisch neu zu planen und diese Pläne in eigener Regie umzusetzen, um damit zu einer wirtschaftlicheren Verwaltungspraxis und letztlich zu Ausgabenbegrenzungen in der Sozialhilfe zu kommen.

Der Anspruch, die eigene Steuerungskompetenz auszubauen, wurde zunächst vor allem bei den Hilfen zur Arbeit realisiert. Dazu wurde eine Reihe von Maßnahmen ergriffen:

- Ab 1995 zentralisierte der Landkreis die beschäftigungsorientierte Beratung aller Erstantragsteller auf Hilfe zum Lebensunterhalt. Dies zielte darauf ab, jedem Sozialhilfeempfänger ein individuelles, passgenaues Angebot der Hilfe zur Arbeit zu unterbreiten und somit die Hilfe zur Arbeit selbst effektiv und effizient zu steuern. Um dies zu erreichen, wurden von den Gemeindesozialämtern schon bei der Stellung des Erstantrages auf Sozialhilfe wichtige Daten erhoben und an das Sachgebiet Hilfe zur Arbeit weitergeleitet. Dieses lädt die Sozialhilfeempfänger, die aufgrund ihrer persönlichen Situation als potentiell arbeitsfähig erscheinen, zu persönlichen Beratungsgesprächen ein. Die Teilnahme an der Beratung ist verpflichtend.
- Die Zuweisung von Sozialhilfeempfängern in Maßnahmen wurde ebenfalls zentralisiert und systematisiert. Wesentliche Kriterien sind: Nähe zum ersten Arbeitsmarkt, Qualifizierungsbedarf, Höhe des Sozialhilfebezugs im Vergleich zu den Kosten der Maßnahme.
- Die Maßnahmeinhalte wurden zunehmend vom Landkreis und weniger von den freien Trägern oder den Städten und Gemeinden bestimmt. Dies hatte zur Folge, dass die Maßnahmeinhalte stark ausdifferenziert

und stärker auf definierte Zielgruppen zugeschnitten wurden, um insgesamt mehr Menschen eine Hilfe zur Arbeit anbieten zu können.

- Der Landkreis gründete den Verein „Arbeit statt Sozialhilfe“ (VASS) als gemeinnützigen Träger von BSHG-Maßnahmen.<sup>420</sup> Mit dieser Initiative, die vor allem auf den Landrat persönlich zurückgeht, wollte sich der Landkreis auf der operativen Ebene handlungsfähig machen und so die Abhängigkeit vom Know-how der freien Träger verringern.
- Mit dem Ausbau der Hilfe zur Arbeit und der Entwicklung neuer Instrumente (Direktvermittlung, Sondermaßnahmen für Jugendliche und alleinerziehende Frauen, arbeitsmarktbezogene Qualifizierung, Bildung von Förderketten mit dem Arbeitsamt, u.s.w.) wollte man mehr Menschen in Hilfe zur Arbeit bringen und damit zu einer Ausgabenbegrenzung beitragen.
- Es wurde eine systematische Kostenkontrolle eingeführt, die darauf abzielte, die Maßnahmen so früh wie möglich für den Landkreis rentabel zu machen.
- Das Sachgebiet begann eine systematische und offensive Informationspolitik gegenüber dem Kreistag.
- Die Verwaltung setzte die personelle Aufstockung des Sachgebiets von 1,5 auf 5,5 Stellen durch.<sup>421</sup>

Die Städte und Gemeinden unterstützten die Verlagerung von Kompetenzen zum Landkreis im Bereich der Hilfen zur Arbeit grundsätzlich, weil sie von einer zentralen Organisation fachliche Vorteile erwarteten und weil der Landkreis die Kosten von eigenen Maßnahmen ganz trug, während die Gemeinden bei BSHG-Maßnahmen, die sie selbst initiiert hatten, einen Kostenanteil zwischen 25 % und 50 % tragen mussten. Dennoch dauerte es einige Jahre bis in der Verwaltungspraxis aller Gemeinden tatsächlich alle arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger unverzüglich an den Landkreis gemeldet wurden.

Als erheblich schwieriger erwies sich die Lösung eines anderen Problems, das sich auf alle Bereiche der Verwaltungspraxis auswirkte und die Chance auf eine effektive und effiziente Steuerung der Sozialhilfe gegen null führte: die Ausstattung der Sozialämter der Städte und Gemeinden mit jeweils unter-

---

<sup>420</sup> Protokoll der Kreistagssitzung vom 29.03.95

schiedlichen EDV-Programmen. Ein zeitnahe Datenabgleich, der Transfer von Daten oder die Erstellung einer einheitlichen Statistik, die die Grundlage einer systematischen Planung hätte sein können, wurde dadurch lange Zeit unmöglich gemacht. Während bsw. die KGSt Konzepte veröffentlichte, wie auf der Grundlage von systematisch erhobenen Daten Kennzahlen entwickelt werden können,<sup>422</sup> war es für das Sozialamt des Landkreises nicht möglich, zeitnah Aussagen darüber zu machen

- wie hoch die Sozialhilfedichte in einer Stadt oder Gemeinde ist
- wie sich die Fallzahlen regional entwickeln
- welche Kosten pro Person in welcher Stadt oder Gemeinde entstehen
- wie lange die gesamte Bezugszeit der Hilfeempfänger ist und wie hoch die Gesamtkosten eines Falls sind

Darüber hinaus fehlten definierte Qualitätsmerkmale für die Prozessqualität und die Zufriedenheit der Leistungsempfänger mit den angebotenen Hilfen. Eine systematische Sozialhilfeberichterstattung, wie sie bsw. im Stadtverband Saarbrücken entwickelt wurde,<sup>423</sup> war unter diesen Voraussetzungen unmöglich.

Um diesem Dilemma zu entgehen, bot der Landkreis den Kommunen 1996 an, die Kosten für die Einführung einheitlicher EDV-Software in allen örtlichen Sozialämtern ebenso zu übernehmen wie die Kosten für die Schulung der Mitarbeiter und die Wartung der Software. Damit sollten nicht nur die Voraussetzungen geschaffen werden, planungsrelevante Informationen zu gewinnen, sondern auch eine größere Transparenz über die Verwaltungspraxis der einzelnen örtlichen Sozialämter hergestellt werden. Dennoch gelang es bis zum Ende des Untersuchungszeitraums nicht, alle Städte und Gemeinden dazu zu bewegen, diese Software anzuschaffen, wenn auch zwischen 1997 und 1999 sechs von sieben Gemeinden die gemeinsame Software einführten.<sup>424</sup> Selbstverständlich behinderte dies auch eine stärkere Kontrolle der Verwaltungspraxis der Gemeindesozialämter durch das Kreissozialamt.

---

<sup>421</sup> Diese werden jedoch überwiegend durch das Land bzw. das Arbeitsamt cofinanziert.

<sup>422</sup> KGSt: Steuerung der Sozialhilfe, Bericht 11/1997, Köln 1997

<sup>423</sup> Der erste Sozialhilfereport im Saarland wurde im September 1997 vom Stadtverband Saarbrücken veröffentlicht und umfasst 50 Seiten. Stadtverband Saarbrücken (Hrsg.) Sozialhilfe Report, Saarbrücken 1997

Diese Pläne, die Sozialhilfeverwaltung teilweise zu vereinheitlichen, gehen u.a. auf die Beratungsergebnisse der Kommission zur Modernisierung der Verwaltung zurück, die der Kreistag parallel zur Sparkommission eingerichtet hatte. Sie wurden wesentlich von der Finanzverwaltung des Landkreises mit dem Kämmerer an der Spitze beeinflusst. Mit der Einführung einer einheitlichen EDV wurde neben den planerischen Zielen auch die direkte Verbuchung der Ausgaben der Sozialämter der Städte und Gemeinden im Kreishaushalt angestrebt. Bislang hatten diese einmal im Quartal mit dem Landkreis abgerechnet, sodass unter Berücksichtigung weiterer Verzögerungen in der Verwaltungspraxis der Landkreis bei seinem größten Einzelplan im Gesamthaushalt nie einen aktuellen Überblick über die Ausgabenentwicklung haben konnte. Umgekehrt profitierten auch die Städte und Gemeinden von der neuen Regelung, weil sie die Ausgaben bislang vorfinanzieren mussten. Außerdem hatte die Abrechnung zwischen Kreis und Gemeinden bis dahin erheblichen Verwaltungsaufwand auf beiden Seiten verursacht. Seit 1999 buchen alle Städte und Gemeinden ihre Sozialhilfeausgaben direkt in den Kreishaushalt.

Ein umfassendes Konzept zur Steuerung der Verwaltungspraxis in der Sozialhilfe wurde vom Kreissozialamt nicht entwickelt. Reformansätze beschränkten sich auf die Hilfen zur Arbeit, die Einführung einer gemeinsamen Software und die direkte Verbuchung der Ausgaben der Städte und Gemeinden im Kreishaushalt. Auch wenn Landrat, Sozialverwaltung und Finanzverwaltung in diesen Fragen an einem Strang zogen, erwiesen sich die strukturellen Hürden der Delegation als zu hoch für eine weitergehende Reform. Die Rücknahme der Delegation, die heute landauf landab diskutiert wird<sup>425</sup> und die durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe weiteren Auftrieb erhalten wird, diskutierte man im Neunkircher Landratsamt dennoch nicht ernsthaft. Zum einen war man mit den laufenden Problemen<sup>426</sup> ausreichend beschäftigt, zum anderen fürchtete man erhebliche organisatorischen Schwierigkeiten, wenn rund 100 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Sozialämter der Städte und Gemeinden vom Landkreis übernommen würden und nicht zuletzt

---

<sup>424</sup> So machten einige Gemeinden in Schreiben gegenüber dem Landkreis Bedenken hinsichtlich des erneuten Arbeitsaufwandes zur Erfassung von Daten bzw. der Leistungsfähigkeit der vom Landkreis ausgewählten Software deutlich.

<sup>425</sup> Vgl. Bericht K 21, Konzept des Landkreises Saarlouis zur Rücknahme der Delegation

einen weiteren Anstieg der Kreisumlage durch die dadurch steigenden Personalkosten.

#### **5.4 Die Politik zwischen Reformeifer und Ohnmacht**

Ohne Zweifel ist die Sozialhilfe in der Form als Hilfe zum Lebensunterhalt ein politisches Reizthema. Als letztes Netz im bundesdeutschen Sozialstaat, das Menschen in den unterschiedlichsten Notlagen auffangen soll, bilden ihre Leistungshöhen und der durch sie definierte Standard einen Orientierungspunkt letztlich auch für viele andere Leistungsbereiche. Die Sozialhilfe als Hilfe zum Lebensunterhalt verdankt ihre politische Bedeutung in der bundesdeutschen Debatte weit eher ihrer systematischen Stellung im Sozialstaat als der Höhe der erbrachten Leistungen.

Auf der kommunalen Ebene, die nicht nur für die Leistungserbringung, sondern auch für deren Finanzierung verantwortlich zeichnet, wird dagegen sowohl die Belastung der kommunalen Haushalte durch die Hilfe zum Lebensunterhalt und vor allem der rasante Anstieg dieser Ausgaben in den 90er Jahren als drängendes Problem betrachtet. Im Landkreis Neunkirchen hatten sich die Bruttoausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt inklusive der Leistungen für Asylbewerber von 34,4 Mio. DM im Jahr 1990 auf 64,5 Mio. DM im Jahr 1996 innerhalb eines halben Jahrzehntes nahezu verdoppelt. Die steigenden Pflichtleistungen wurden überwiegend durch eine steigende Kreisumlage finanziert und schränkten damit die Handlungsfähigkeit nicht nur des Landkreises, sondern auch seiner Städte und Gemeinden dramatisch ein.

Vor diesem Hintergrund ist ein extrem großes Interesse der politischen Akteure im Landkreis, vor allem des Landrates, der Mitglieder des Kreistages sowie der Bürgermeister an der Entwicklung einer politischen Strategie zur Begrenzung der Ausgaben für die Hilfen zum Lebensunterhalt zu erwarten. Ihre Positionen, ihre Initiativen und ihre Ressourcen sowie die daraus resultierenden Konflikte und Maßnahmen sollen im Folgenden dargestellt werden. Es ist zu fragen, ob sich die Akzeptanz der Ausgaben im Laufe des politischen Prozes-

---

<sup>426</sup> Dazu gehörte auch, dass der Leiter des Kreissozialamtes über einen längeren Zeitraum seinen Dienst aus gesundheitlichen Gründen nicht verrichten konnte.

ses veränderte und welche Bedeutung die politischen Akteure insgesamt im Policy-Netzwerk Sozialhilfe für die Generierung von Politik entfalten konnten. Dabei beziehe ich mich im Wesentlichen auf die Interviews mit den beteiligten Akteuren sowie deren Antworten auf die schriftliche Befragung, die für diese Arbeit durchgeführt wurde.

#### **5.4.1 Die Sparkommission**

Die Ausgestaltung der gesetzlichen Aufgaben und Leistungen eines Landkreises als örtlichem Träger der Sozialhilfe stand auch im Landkreis Neunkirchen bis in die 90er Jahre hinein bei weitem nicht im Mittelpunkt des Interesses der politischen Akteure. Aus Sicht des Kreistages gehörten diese gesetzlichen Pflichtleistungen zum Verantwortungsbereich der Verwaltung und der Landrat wusste, dass auf Grund der Delegation die Städte und Gemeinden einen wesentlich größeren Einfluss auf die Verwaltungspraxis hatten als das Kreissozialamt. Dennoch war der Landrat aus seinen dienstlichen Verpflichtungen stets über wichtige Entwicklungen, Probleme und gesetzliche Neuerungen informiert, während die Mitglieder des Kreistages so gut wie keine Berührungspunkte mit der Sozialhilfegewährung hatten und auf diesem Feld über keine vertieften Kenntnisse verfügten, wenn sie nicht aus ihrer beruflichen Tätigkeit oder anderen Zusammenhängen Einblick in die komplizierte Gesetzesmaterie hatten nehmen können.

Dennoch identifizierten sowohl der Landrat als auch die beiden Kreistagfraktionen die von der Sozialhilfe ausgehenden steigenden Kosten schon seit 1991 als zentrales Problem für die kommunalen Haushalte.<sup>427</sup> Dabei wurden von der Politik zunächst zwei unterschiedliche Ansätze zur Ausgabenbegrenzung diskutiert: Der Landrat setzte mit Unterstützung der SPD-Fraktion schon seit Ende der 80er Jahre auf die Schaffung von BSHG- Maßnahmen. Dafür waren vier Motive ausschlaggebend:

---

<sup>427</sup> Vgl. die Haushaltsreden des Landrates sowie der Fraktionsvorsitzenden von SPD und CDU vom 18.12.91 und der folgenden Jahre.

- die Umsetzung einer sozialdemokratischen Programmatik, die im Saarland schon in den 80er Jahren den Ausbau einer kommunalen Arbeitsmarktpolitik beinhaltete,<sup>428</sup>
- die Verlagerung von Kosten vom Landkreis zum Arbeitsamt,
- die Stärkung eigener Handlungskompetenz in der Umsetzung des BSHG gegenüber den Städten und Gemeinden sowie den freien Trägern
- der Gewinn von Gestaltungsspielräumen in den Bereichen Ökologie, Tourismus, Kultur und Soziales, der mit den Kosten regulärer Beschäftigung nicht hätte finanziert werden können.

Dieser Politikansatz war mit der Absicht verbunden, eine politische und soziale Diskriminierung von Sozialhilfeempfängern in der öffentlichen Debatte zu vermeiden, obwohl hinter vorgehaltener Hand auch bei den Sozialdemokraten von uneingeschränkter Akzeptanz aller Transferleistungen nicht gesprochen werden kann.

Die CDU lehnte die kommunale Arbeitsmarktpolitik des Landrates und der SPD-Fraktion als unnötige freiwillige Leistung ab, die zudem zu Lasten der Handwerkerschaft gehe und damit zusätzliche Arbeitsplätze gefährde. Die CDU-Fraktion stimmte mit diesen Argumenten sowohl grundsätzlich gegen die Förderung der BSHG-Maßnahmen als auch gegen die Einrichtung einzelner Maßnahmen.<sup>429</sup>

Nachdem einzelne CDU-geführte Gemeinden im Landkreis positive Erfahrungen mit BSHG-Maßnahmen gemacht hatten und die Verwaltung des Landratsamtes Berechnungen vorlegte, die eine tatsächliche Kostenersparnis für den Landkreis durch BSHG-Maßnahmen nachwies, legte die CDU-Fraktion ihre ablehnende Haltung in diesem Punkt ab. Seit 1994 wurden sämtliche Beschlüsse des Kreistages zur kommunalen Arbeitsmarktpolitik einstimmig getroffen. Sie gingen jedoch allesamt auf Initiativen der Verwaltung zurück, in die zwar der Landrat, nicht aber die Kreistagsfraktionen eingebunden waren. Insofern ist die weitere programmatische Weiterentwicklung und organisatori-

---

<sup>428</sup> Dazu gehörte schließlich auch die Stärkung der Demokratie, die man ab Mitte der 90er Jahre angesichts einer durchschnittlichen Wahlbeteiligung von unter 30 % in einigen Wahllokalen der Neunkircher Innenstadt als gefährdet ansah.

<sup>429</sup> vgl. Protokolle der Kreistagssitzungen vom 16.12.92 und 31.03.93

sche Implementierung in Kapitel 5.2 bereits an der richtigen Stelle dargestellt worden.

Die besondere Bedeutung der Sozialhilfe für die Kreisfinanzen wird aus einer gemeinsamen Resolution der Fraktionen von SPD, CDU und Bündnis 90/Die Grünen ersichtlich, die einstimmig beschlossen wurde:<sup>430</sup>

**Gemeinsame Resolution der im Landkreis Neunkirchen vertretenen Fraktionen SPD, CDU, Grüne/Bündnis 90 zur Finanzlage der saarländischen Gemeinden und Kreise**

Wie im Gesamtbundesgebiet haben auch die saarländischen Gemeinden und Kreise keinen finanziellen Handlungsspielraum mehr. Immer mehr Lasten, die nicht aus eigentlichen kommunalen Aufgaben resultieren, werden ohne finanziellen Ausgleich an die Gemeinden weitergegeben.

Die Ursachen dieser ungerechten Lastenverschiebungen müssen endlich offengelegt werden:

1. Die Kürzungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik durch die Bundesregierung haben zu einer systematischen Kostenverschiebung zu Lasten der Kommunen geführt. Durch Einschnitte im Arbeitsförderungsgesetz entlastet sich der Bund auf Kosten der Träger der örtlichen Sozialhilfe. So hat sich die Zahl der Sozialhilfeempfänger seit 1980 fast verdoppelt. Mit allem Nachdruck muss verhindert werden, dass die Absicht der Bundesregierung realisiert wird, durch eine Begrenzung der Arbeitslosenhilfe auf zwei Jahre Langzeitarbeitslose der Sozialhilfe zu überwiesen. Die Sozialhilfe ist längst keine individuelle Hilfe in besonderen Lebenslagen. Ihr wird von der Bundesregierung die wesensfremde Aufgabe zugeschoben, generelle Lebensrisiken abzudecken.

Der Bund steht hier in der Verantwortung, sich endlich dieses gesamtgesellschaftlichen Problems anzunehmen und wird aufgefordert, sich an den Soziallasten zu beteiligen.

2. Auch bei der Flüchtlingsproblematik werden die Gemeinden und Kreise durch Kosten belastet, die aus ursächlichen Aufgaben des Bundes resultieren. Gemeinden und Kreise sind auch weiterhin bereit, ihren Solidaritätsbeitrag zu dem Flüchtlingsproblem zu leisten. Wir erwarten aber eine angemessenen Beteiligung des Bundes. Die Bundesregierung wird aufgefordert, durch entsprechende Änderungen des Ausländergesetzes die Gemeinden und Kreise von diesen Kosten zu entlasten. Das Land wird aufgefordert, sich bis zu einer solchen Gesamtregelung zumindest angemessen an den Kosten zu beteiligen, wie dies auch in anderen Bundesländern der Fall ist.

3. Aufgaben und Lasten müssen endlich gerecht verteilt werden. Es kann nicht weiterhin so sein, dass Bund und Land Gesetze erlassen, deren Finanzierung dann Aufgabe der Kommunen und Kreise ist.

Notwendig ist eine grundsätzliche Finanzreform, mit dem Ziel, dass derjenige, der die Gesetze erlässt, auch für die finanzielle Ausstattung ihrer Durchführung verantwortlich sein muss. Das Prinzip „Wer bestellt bezahlt“ muss auch zur Maxime des Gesetzgebers werden.

Es dürfen von Seiten der Landesebene keinerlei Regelungen getroffen werden, die zu Lasten der kommunalen Ebene ohne vollen Kostenausgleich gehen. Auch der Soziallastenausgleich gemäß § 14, 5 K FAG, der in seiner Veränderung begrüßt wird, reicht bei der besonderen Belastung der Gemeinden und Kreise nicht aus.“

In dieser Resolution werden nicht die Aufgaben und Leistungen nach BSHG und AsylbLG an sich in Frage gestellt, sondern die daraus folgende Kostenbelastung. Keine Akzeptanz besteht für die Zuordnung dieser Leistungen in die kommunale Kostenträgerschaft, da es sich bei den Folgen von Massenarbeitslosigkeit und Flüchtlingsströmen nicht um kommunale Aufgaben handele. Während Landrat und SPD vor allem auf die positiven Wirkungen durch den Ausbau der kommunalen Arbeitsmarktpolitik setzten, entwickelte die CDU-Opposition einen anderen Politikansatz und stellte die Verwaltungspraxis der Sozialhilfegewährung und teilweise auch die Sinnhaftigkeit der Hilfen zum Lebensunterhalt in wesentlich größerem Maße in Frage. Sie befürchtete umfangreichen Missbrauch und kritisierte schon 1991 die mangelnde Überprüfung der Sozialhilfepraxis der Städte und Gemeinden durch den Kreis. Diese Kritik wurde jedoch sehr pauschal formuliert und nicht mit einer konkreten, konstruktiven Reformkonzeption verbunden.

Der Wille, gemeinsam einen eigenständigen Beitrag der politischen Akteure zur Begrenzung der Sozialhilfeausgaben zu leisten, wird in der Einsetzung der Sparkommission durch den Kreistag deutlich<sup>431</sup>. Neben der Kinder- und Jugendhilfe stellte die Sozialhilfe den zweiten Schwerpunkt der Kommissionsarbeit dar. Auch in der SPD-Fraktion hatte die grundsätzliche Akzeptanz der Leistungen abgenommen hatte und man sah, ebenso wie 1991 die CDU, die Notwendigkeit, Missbrauch zu bekämpfen und die Verwaltungspraxis der Sozialämter der Städte und Gemeinden effektiver zu gestalten. Aus Sicht der politischen Akteure wurde der Handlungsdruck durch den Bericht des Kreissozialamtes über den explosionsartigen Anstieg der Sozialhilfeausgaben im ersten Quartal 1995<sup>432</sup> erhöht. Erheblichen Reformbedarf in der Sozialhilfeverwaltung, besonders bei den Städten und Gemeinden, monierte auch der Rechnungsprüfungsausschuss des Kreistages, der sich eingehend mit den Prüfungsvermerken 1994 der Sozialämter der Stadt Neunkirchen und der Gemeinde Schiffweiler befasst hatte.<sup>433</sup> Die Sozialhilfe war zum Top-Thema der Kreispolitik und des Kreistages geworden.

---

<sup>430</sup> Protokoll der Kreistagssitzung vom 28.06.95

<sup>431</sup> Protokolle der Kreistagssitzungen vom 17.12.94 und 29.03.95

<sup>432</sup> Protokoll der Kreistagssitzung vom 24.05.95

<sup>433</sup> Protokoll der Kreistagssitzung vom 22.11.95

Der Abschlussbericht der Sparkommission sah insgesamt 16 Änderungsvorschläge bzw. Prüfaufträge an die Kreisverwaltung vor, mit denen die Ausgaben für die Hilfen zum Lebensunterhalt gesenkt werden sollten:

- “Untersuchung der Organisationsstruktur der Sozialverwaltungen der Kreiskommunen ... mit dem Ziel der Neuordnung des Sozialhilfeabrechnungssystems, Beschaffung einheitlicher EDV-Systeme.
- Verstärkte Kooperation der Gemeinden mit dem Ziel, bestimmte Maßnahmen im Sozialhilfebereich, die sich als kosteneinsparend darstellen und in jeder Stadt oder Gemeinde in verschiedener Intensität gehandhabt werden, mit Unterstützung der Verwaltungschefs auch in den übrigen Gemeinden umzusetzen (Möbellager, Kleiderkammern, Mobile soziale Dienste).
- Senkung der Kosten der Unterkunft durch Schaffung von mehr Sozialwohnungen und Einleitung anderer geeigneter Maßnahmen zur Steuerung des Unterkunftsbedarfs
- Erstellung einer Richtlinie zur Vorgabe von Obergrenzen bei nicht bevorratetem Heizmaterial, Strom, Gas, Wasser u.ä.
- Schnellstmögliche Erstellung von Statistiken über Fallzahlen, einmalige Beihilfen u.s.w. im Sozialbereich aller kreisangehörigen Gemeinden nach einheitlichen Grundsätzen zur Gewinnung von entscheidungsrelevanten Informationen
- Intensive Ausschöpfung vorrangiger Ansprüche anderer Sozialleistungsträger, Unterhaltsverpflichteter und sonstiger Dritter
- Einführung einer Eigenbeteiligung der Gemeinden an den Sozialhilfeaufwendungen
- Befassung der Arbeitsgemeinschaft der Sozialamtsleiter der kreisangehörigen Gemeinden mit der Aufgabe, kreiseinheitliche Richtlinien im Bereich der Gewährung einmaliger Beihilfen zu erarbeiten, verstärkte Bedarfsprüfung vor Ort
- Keine Finanzierung von Nachhilfeunterricht auf Dauer durch Sozialhilfe
- Generelle Überprüfung der Zuschussbedürftigkeit von sozialen und kirchlichen Organisationen, gezielte Überprüfung und Ausschaltung von Mehrfachförderungen

- Erstellung einer kreiseinheitlichen Richtlinie zur Entwicklung von Projekten – Hilfe zur Arbeit – in Zusammenarbeit mit dem Projektentwickler beim Landkreis
- Verstärkte Anstrengungen zur Erlangung von Mitteln der EU und der Arbeitsverwaltung insbesondere für Projekte im Rahmen der sozialen Sicherung; zwingende Zusammenarbeit zwischen dem örtlichen Träger und den kreisangehörigen Kommunen zur Ausschöpfung der existierenden Förderprogramme der Bundesanstalt für Arbeit und anderer
- Zwingende Heranziehung aller Sozialhilfeempfänger zu gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeit
- Abänderung von Sozialhilferichtlinien (Erhöhung von Sozialhilfeleistungen ab dem Tag des Ereignisses und nicht mehr rückwirkend ab dem 1. des laufenden Monats, Kürzung von Sozialhilfeleistungen ab dem Tag des Ereignisses und nicht mehr zum nächsten Monatsersten, ...)
- Wegfall des geringfügigen Lernmittelbedarfs
- Verbesserung der materiellen Ausstattung der Sozialämter zur Umsetzung der Ziele der Sparkommission. Intensivierung der Fortbildung der Beschäftigten<sup>434</sup>

Angesichts der eher rudimentären Vorkenntnisse der Kreistagsmitglieder trägt der Bericht deutlich die Handschrift der Sozialverwaltung und des Kämmerers. Dies zeigt sich vor allem in den zahlreichen und detaillierten Vorschlägen, die auf eine Reform der Verwaltungspraxis abzielen. Sie sind in erster Linie an die Sozialämter der Städte und Gemeinde gerichtet und belegen, dass die Verwaltung schon relativ früh die Schwachstellen in der Sozialhilfepraxis erkannt und Vorschläge zu deren Abhilfe entwickelt hatte. Diese wurden von den politischen Akteuren eindeutig unterstützt. Allerdings wird in dem Vorschlag, die Städte und Gemeinden an den Kosten der Sozialhilfe direkt und nicht nur über die Umlage zu beteiligen und damit einen finanziellen Anreiz für Einsparungen zu schaffen, eine Skepsis gegenüber deren Reformwille deutlich. Dieser Vorschlag spielte in der Folge jedoch keine Rolle mehr, weil ihm rechtlich die Grundlage fehlte und er darüber hinaus auch politisch nicht durchsetzbar gewesen wäre. Gerade angesichts der Skepsis von Politik und Verwaltung ist es

---

<sup>434</sup> Bericht der Sparkommission vom 01.07.96

erstaunlich, dass eine Rücknahme der Delegation der Sozialhilfe an die Städte und Gemeinden in der Kommission nicht erwogen wurde und erst viel später nach einer entsprechenden Initiative des Landkreises Saarlouis 2002 auch in Neunkirchen in die Diskussion kam.

Neben dem Bekenntnis zum Ausbau der kommunalen Arbeitsmarktpolitik und der Hilfen durch mobile soziale Dienste sollten die Einnahmen verbessert werden. Der „Arbeitszwang“ für Sozialhilfeempfänger und der Ausbau von Bedarfsprüfungen in den Familien wurde als repressives Mittel zur Bekämpfung von Missbrauch verstanden.

Echte Leistungskürzungen schlug die Kommission nur in sehr geringfügigem Umfang vor (Änderung der Stichtagsregelungen bei Leistungsänderung). Einsparungen erwartete man allerdings durch die Begrenzung von einmaligen Beihilfen auf das ortsübliche Niveau, die Vereinheitlichung der Sozialhilfepraxis, eine systematischere, kostenbewusstere Steuerung der Unterbringung in Wohnungen sowie Pauschalierungen und der verstärkten Nutzung von Kleiderkammern und Möbellagern.

Die Wirkungen der einzelnen Vorschläge der Sparkommission auf die Praxis und damit auf die Ausgaben des Landkreises können nicht exakt belegt werden. Es muss allerdings vermutet werden, dass die Einsparungen bei weitem nicht das Ausmaß erreichten, das die Kommissionsmitglieder angestrebt hatten – mit Ausnahme der Verringerung der Empfängerzahl durch den Ausbau der Hilfen zur Arbeit. Dafür gibt es mehrere Gründe: Die Umsetzung einer Verwaltungsreform bei Städten und Gemeinden (vgl. Kapitel 5.3) wurde durch institutionelle Hürden und letztlich auch durch das teilweise mangelnde Interesse der Verantwortlichen in den Gemeinden erheblich verzögert, verwässert oder gänzlich verhindert.

Der Verwaltung des Landkreises fehlten nicht nur die personellen, sondern auch die politischen Ressourcen, eine solche Reform planvoll zu betreiben. Denn Kreistag und Landrat hatten es versäumt, der Verwaltung die politische Legitimation zu erteilen, die Reformen notfalls durch Konflikte mit den Gemeinden durchzusetzen. Eine systematische Berichterstattung der Verwaltung zur Umsetzung der Beschlüsse der Sparkommission, soweit sie die Sozialhilfe berührten, wurde vom Kreistag nicht eingefordert. Folglich wurden vom Kreis-

tag nach 1996 auch keine politischen Initiativen gestartet, die darauf abgezielt hätten, bestehende Reformhindernisse, gleich welcher Art, zu beseitigen. Das nachlassende Engagement der Politik ist auf mehrere Ursachen zurückzuführen: Zum einen hatte die intensive Beschäftigung der Fraktionen mit den Leistungsinhalten Vorurteile und Bedenken von Kreistagsmitgliedern, wonach die Sozialhilfe zu üppig ausgestattet sei und oft die falschen Menschen erreiche, abgebaut. Die Akzeptanz von Transferleistungen wuchs mit zunehmender Transparenz der Sozialhilfepraxis für die Politik.<sup>435</sup> Der vertiefte Blick in die Organisation der Sozialhilfeverwaltung hatte auch bei den politischen Akteuren zur Erkenntnis geführt, dass Einsparungen auf schnellem und einfachem Weg nicht zu realisieren seien. Darüber hinaus sind auch die zeitlichen Ressourcen ehrenamtlicher Kreistagsmitglieder begrenzt, sodass neue Themen auf der politischen Agenda der Kreispolitik die Aufmerksamkeit von der Sozialhilfe abzogen. Angesichts sinkender Sozialhilfeausgaben ab 1997 und der steigenden und erfolgreichen Aktivitäten des Landkreises in der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, über die die Verwaltung regelmäßig und sehr ausführlich berichtete, konnten die Kreistagsmitglieder davon ausgehen, dass in Folge der Arbeit der Sparkommission eine positive Entwicklung in Gang gesetzt worden sei.

#### **5.4.2 Die politischen Akteure im Netzwerk**

Die Sozialhilfepolitik des Landkreises Neunkirchen in den 90er Jahren wurde ganz erheblich vom Landrat geprägt, der dieses Politikfeld aus sozialpolitischen Motiven wie aus der Bedeutung für die Kreisfinanzen für sich als zentrale Aufgabenstellung betrachtete. Sein zentrales Ziel war der Ausbau der kommunalen Arbeitsmarktpolitik. Seine Steuerungsmöglichkeiten waren jedoch durch die ihm zur Verfügung stehenden zeitlichen Ressourcen, die Distanz zur Verwaltungspraxis im dienstlichen Alltag und die begrenzten fachlichen Voraussetzungen eingeschränkt. Auch in einer hierarchisch organisierten Behörde ist das direkte Hineinregieren eines Behördenleiters in die tägliche Arbeit eines Amtes höchstens punktuell möglich, wenn überhaupt. Inso-

fern beschränkte sich der Landrat darauf, die Richtlinien der Politikentwicklung gemeinsam mit Dezernentin und Amtsleiter festzulegen, die regelmäßige Information durch seine Mitarbeiter und andere Akteure in Netzwerk (Gemeinden, freie Träger) einzufordern und neue Anätze politisch kräftig zu unterstützen. Die Dynamik, die der Ausbau der kommunalen Arbeitsmarktpolitik nach der Einstellung des Projektentwicklers 1995 nahm, belegt, dass der politische Wille des Landrates auf entsprechende Kompetenzen und Ressourcen Dritter angewiesen war, um tatsächlich in die Praxis umgesetzt zu werden.

Eine Ausnahme von dieser mittelbaren Steuerung durch den Landrat ist die Gründung des Vereins Arbeit statt Sozialhilfe (VASS).<sup>436</sup> Dieser geht direkt auf eine Initiative des Landrates zurück, der auch ehrenamtlicher Vorsitzender von VASS wurde. Mit der Schaffung eines freien Trägers für die operative Umsetzung der Hilfen zur Arbeit, auf den der Landkreis das direkte Durchgriffsrecht hat, sollte die Handlungsfähigkeit des Landkreises erhöht und die Abhängigkeit von den freien Trägern gesenkt werden. Gleichzeitig erwartete der Landrat mit VASS eine verstärkte Konkurrenz zwischen den freien Trägern bezüglich Qualität und der Kosten der Maßnahmen. Tatsächlich ist der Landrat jedoch in das Tagesgeschäft von VASS nicht eingebunden. Eine dominierende Bedeutung des Trägers blieb aus.

Die Bedeutung des Kreistages für die Sozialhilfe-Policy ist eher formaler als inhaltlicher Art, auch wenn die Kreistagsfraktionen sich mit der Sozialhilfe regelmäßig in den jährlichen Haushaltsberatungen sowie bei der Einrichtung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen befassten. Die eingeschränkte Relevanz des Kreistages auf die Politik hat mehrere Ursachen:

- Die politischen Akteure, also der Landrat und die Kreistagsfraktionen, unterscheiden sich – mit Ausnahme der Bewertung der BSHG-Maßnahmen bis 1994 - nicht in ihren grundsätzlichen Positionen. Im Vergleich zu anderen Politikfeldern spielte die Sozialhilfe für die Arbeit der Kreistagsmitglieder eher eine untergeordnete Rolle. Weder SPD noch CDU suchten mit Blick auf die Sozialhilfe die parteipolitische Auseinandersetzung, um sich öffentlich zu profilieren. Die Ausgaben sind für die politischen Akteure die wichtigste Kategorie zur Beurteilung die-

---

<sup>435</sup> IP 2

<sup>436</sup> Protokoll der Kreistagssitzung vom 29.03.95

ses Politikfeldes. Allerdings hat das Interesse an inhaltlichen Zusammenhängen im Beobachtungszeitraum kontinuierlich zugenommen. Dies wird auch daran deutlich, dass der Kreistag (erst) 1997 einen eigenen Fachausschuss für die Sozialhilfe-Policy bildete.<sup>437</sup>

- Durch die Delegation der Sozialhilfe war dem Kreistag nur eine sehr eingeschränkte direkte Kontrolle der Verwaltungsarbeit möglich, weil ein wesentlicher Teil der Sozialhilfeverwaltung von den Städten und Gemeinden durchgeführt wurde. Die vertikal und horizontal sehr komplexe Netzwerkstruktur mit Akteuren auf Landesebene, Kreisebene und bei Städten und Gemeinden einerseits sowie unterschiedlichen Akteuren bei öffentlichen und gemeinnützigen Trägern, gewerblichen Anbietern und Arbeitsamt andererseits schränkte neben den Kontrollmöglichkeiten auch die Initiativchancen des Kreistages erheblich ein.
- Zusätzlich wird die Handlungsfähigkeit der Politik begrenzt durch den Mangel an eigener fachlicher Kompetenz – gerade gegenüber der Verwaltung und den freien Trägern. Im Beobachtungszeitraum hat die Fachkompetenz der Politik durch die inhaltliche Auseinandersetzung in der Sparkommission und die offensivere Informationspolitik des Kreissozialamtes bei den Hilfen zur Arbeit allerdings zugenommen.
- Die Kreistagsfraktionen unterhielten keine eigenständigen Kontakte zu den freien Trägern oder anderen Akteuren, sodass sie nahezu vollständig auf die Informationen angewiesen waren, die sie von der Verwaltung erhielten.
- Krisen des gesamten Policy-Subsystem oder Konflikte zwischen anderen Akteuren, die diese untereinander nicht gütlich beilegen konnten und die einer politischen Entscheidung durch den Kreistag bedurft hätten, gab es nicht.

---

<sup>437</sup> Protokoll der Kreistagssitzung vom 21.02.97: Bildung eines Ausschusses für Gesundheit und Soziales. Die Bildung des Ausschusses geht aber auch auf die Kommunalisierung der Gesundheitsämter 1997 zurück. Sozialhilfeangelegenheiten waren bis dato im Kreissauschuss vorberaten worden.

## 5.5 Die freien Träger – effizient und unpolitisch

„Tatsächlich erfüllt die aktive Arbeitsmarktpolitik höchst selten ihren Zweck, die Zeit ohne Job derart zu überbrücken, dass der Arbeitslose seine Chance auf dem Arbeitsmarkt verbessert. Stattdessen wird „Luft über den Zaun geschaufelt“ oder „Eis poliert“, wie Insider behaupten.“<sup>438</sup> Nach zwei Jahrzehnten kommunaler bzw. regionaler Arbeitsmarktpolitik steckt heute die öffentlich geförderte Beschäftigungspolitik in Deutschland in einer tiefen Legitimationskrise, die für nicht wenige Träger dieser Maßnahmen zugleich eine Existenzkrise bedeutet. Einerseits bezweifeln Kritiker bis hin zum Chef der Bundesanstalt für Arbeit<sup>439</sup> die Effizienz und Effektivität von Beschäftigungsmaßnahmen auf dem zweiten Arbeitsmarkt sowie der zahlreichen Qualifizierungsmaßnahmen, gleich ob über BSHG oder SGB III finanziert.

Andererseits können Instrumente, die kurz- oder mittelfristig auf eine dauerhafte Vermittlung von Maßnahmeteilnehmern in den ersten Arbeitsmarkt abzielen, angesichts von rund sechs Millionen fehlenden Arbeitsplätzen nur sehr begrenzte Erfolge erzielen. Dies führt bei den Befürwortern dieser Instrumente und den Akteuren bei den Maßnahmeträgern zu Selbstzweifeln, Resignation und Enttäuschung, nicht zuletzt weil zahlreiche wissenschaftliche Begleitstudien unter dem Stichwort „creaming the poor“ gezeigt hatten, dass die Maßnahmen zu einem „öffentlich subventionierten Verdrängungswettbewerb (führen), der die einen Arbeitslosen durch Hilfe zur Arbeit fördert, die dann, als Qualifiziertere, die anderen, die Nicht-Geförderten, verdrängen. Man könnte hier von einem administrativ gesteuerten „survival of the fittest“ sprechen, das unter den Opfern der Arbeitsmarktentwicklung noch einmal selektiert und zwar nach Förderungswürdigen und nach Chancenlosen, für die sich ein „Sozialinvestment“ nicht mehr lohnt.“<sup>440</sup> Zudem ging die Zahl derjenigen, die erfolgreich in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt wurden, im Laufe der 90er Jahre ständig zurück. Neo-liberale Kritiker dieser Maßnahmen favorisieren dagegen die

---

<sup>438</sup> DIE ZEIT, 04.06.03

<sup>439</sup> DIE ZEIT, 28.05.03

<sup>440</sup> Achim Trube: Sozioökonomische Analysen öffentlicher Beschäftigungsförderung – Grundlagen, Methoden und ausgewählte Ergebnisse; in: Achim Trube, Holger Wittig-Koppe (Hrsg.) Effekthascherei oder: Wie effektiv ist die Arbeitsmarktpolitik, Münster 2000 S. 84, siehe auch: Achim Trube: Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen – tut die freie Wohlfahrtspflege das Richtige?; in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit 10/99, S. 384 ff

Senkung der Lohnkosten in den untersten Einkommensgruppen, um es für Arbeitgeber interessanter zu machen, tatsächlich zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen.

Diese Debatte betrifft die Träger von Maßnahmen in besonderer Weise, weil sie nicht nur die Qualität ihrer Arbeit in Frage stellt, sondern generell den Sinn dieser Angebote. Die Sozialwissenschaften haben sich intensiv mit dieser Frage beschäftigt<sup>441</sup>. Nach Ansicht Trubes bewegt sich die Arbeitsmarktpolitik dabei im magischen Dreieck von Arbeitsmarktintegration, Sozialintegration und fiskalischem Ertrag als konfligierenden Zielen. Im Rahmen dieser Arbeit kommt es nicht darauf an, empirisch abgesichert zu untersuchen, wie hoch die Integrationsquote getrennt nach Maßnahmeart und Träger ist, welche Wirkungen Integration, Qualifizierung und sozialpädagogische Betreuung auf die Lebenssituation der Sozialhilfeempfänger hatten oder möglichst exakt zu berechnen, wie hoch die Einsparungen des Landkreises Neunkirchen in welcher Maßnahmen waren. Vielmehr soll gezeigt werden, welche inhaltlichen Positionen die freien Träger zur Weiterentwicklung der kommunalen Arbeitsmarktpolitik einnahmen, von welchen Motiven sie geleitet wurden, welche politischen Ressourcen ihnen im Netzwerk der Sozialhilfe-Policy zur Verfügung standen und wie sich ihre Position im Netzwerk in den 90er Jahren veränderte. Dabei stützt sich die Darstellung im Wesentlichen auf die Leitfadeninterviews mit den Trägervertretern, der schriftlichen Befragung dieser Personengruppen und Tätigkeitsberichten.

### **5.5.1 Freie Träger als Dienstleister**

Waren zu Beginn der 80er Jahre zunächst die Städte und Gemeinden Träger von Maßnahmen der vom Arbeitsamt finanzierten kommunalen Arbeitsmarktpolitik, gewannen ab 1986 die freien, gemeinnützigen Träger eine zentrale Rolle bei der Umsetzung dieser Programme. In den 90er Jahren wurden rund 90 % der Plätze in BSHG-19-Maßnahmen bei freien Trägern vorgehalten. Von

---

<sup>441</sup> Achim Trube, Holger Wittig-Koppe (Hrsg.) Effekthascherei oder: Wie effektiv ist die Arbeitsmarktpolitik, Münster 2000, Jürgen Kempken, Achim Trube: Effektivität und Effizienz sozialorientierter Hilfen zur Arbeit, Münster 1997

besonderer Bedeutung im Landkreis Neunkirchen sind die Neue Arbeit Saar,<sup>442</sup> die Arbeitslosenselbsthilfe<sup>443</sup> und der Verein Arbeit statt Sozialhilfe (VASS).<sup>444</sup> Weitere frei-gemeinnützige Träger waren in geringerem Umfang die AWO, das Christliche Jugenddorf (CJD) und die GSE. Wohlfahrtsstaatliche Ziele dominierten die Motive der verantwortlichen Akteure und Mitarbeiter bei diesen Trägern. Beispielhaft sagt der Geschäftsführer der NAS: „Im Mittelpunkt der Arbeit steht das christliche Menschenbild und die Zielsetzung, arbeitslose Menschen, vor allem Sozialhilfeempfänger, wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Als gemeinnütziger Träger beschränkt sich die NAS nicht nur auf die Erbringung fachlicher Leistungen, sondern reflektiert die eigene Rolle im sozialpolitischen Kontext und achtet dabei auch auf die Perspektive der Maßnahmeteilnehmer.“<sup>445</sup>

---

<sup>442</sup> Die Neue Arbeit Saar (NAS) ist eine gGmbH, deren Gesellschafter die evangelischen Kirchenkreise Ottweiler und Saarbrücken sind. Als Einrichtung der Diakonie im Rheinland wurde sie 1977 aus dem Diakonischen Werk an der Saar ausgegründet und gehört zu den ältesten Beschäftigungsgesellschaften in Deutschland. Sie beschäftigte in den 90er Jahren durchschnittlich 100 eigne Mitarbeiter und ca. 280 Maßnahmeteilnehmer. Ihr Wirkungsraum ist auf die Landkreise St. Wendel, Neunkirchen, den Saarpfalz-Kreis und den Stadtverband Saarbrücken beschränkt. In erster Linie ist die NAS als Träger von BSHG-Maßnahmen aktiv, jedoch auch als Maßnahmeträger für das Arbeitsamt. Nachdem die NAS zuvor bereits im Stadtverband Saarrücken engagiert war, wurde sie 1987 auch im Landkreis Neunkirchen aktiv. Die Initiative dazu ging von der Kreisverwaltung aus. Der Landkreis schloss mit der NAS einen Kooperationsvertrag über die Durchführung von BSHG-19-Maßnahmen, der immer wieder verlängert und modifiziert wurde und im gesamten Zeitraum der 90er Jahre Grundlage der Zusammenarbeit zwischen Landkreis und NAS blieb. Die Kooperation mit dem Landkreis wurde im Untersuchungszeitraum durch ähnliche Kooperationen mit den Städten Neunkirchen und Ottweiler sowie den Gemeinden Merchweiler, Schiffweiler, Illingen und Spiesen-Elversberg ergänzt. Der Kreis war jedoch stets im Vergleich zu den Gemeinden der wichtigere Partner.

<sup>443</sup> Die Arbeitslosenselbsthilfe geht auf eine Initiative der evangelischen Kirchengemeinde Neunkirchen zurück. Diese verfolgte angesichts der dramatischen Auswirkungen der Stahlkrise auf die Menschen in der Kreisstadt einen gemeinwesenorientierten Ansatz, um Menschen konkrete Hilfen anbieten zu können. Zu diesen Hilfen gehört auch die Bereitstellung von Arbeit und Qualifizierung für arbeitslose Sozialhilfeempfänger. Als gemeinwesenorientierter, lokaler Träger kooperierte die ASH zunächst vor allem mit der Stadt Neunkirchen. Als kleiner evangelischer Träger ging die ASH in den 90er Jahren eine strategische Kooperation mit der NAS ein.

<sup>444</sup> Der Verein Arbeit statt Sozialhilfe (VASS) wurde 1995 auf Beschluss des Kreistages als privatrechtlicher, gemeinnütziger e.V. gegründet. Vorsitzender ist der Landrat, die weiteren Vorstandsmitglieder sind führende Mitarbeiter des Landratsamtes und Mitglieder des Kreistages. Seit April 1996 ist VASS Träger von Beschäftigungsmaßnahmen nach BSHG 19, 2 in Form der Entgeltvariante. Die Zahl der Maßnahmeplätze wuchs von zunächst 30 auf 60 und wurde Ende der 90er Jahre wieder auf 40 reduziert. In den Bereichen Verwaltung und Qualifizierung sind 12 Mitarbeiter beschäftigt. Die Maßnahmen vermitteln Kompetenzen in den Berufsbildern Maler, Schreiner, Hoch- und Tiefbau sowie Gas- und Wasserinstallateur. VASS arbeitet überwiegend an Gebäuden und Liegenschaften des Landkreises. Die damit gewonnene Wertschöpfung kommt damit direkt dem Landkreis zugute, da auf diesem Weg erhebliche Summen für die Vergabe von Aufträgen an Fremdfirmen eingespart werden. Darüber hinaus arbeitet VASS in geringerem Umfang auf Anforderung von Gemeinden und bei der behindertengerechten Umgestaltung von Wohnräumen, hier allerdings gegen ein Entgelt von 40 DM pro Teilnehmer und Arbeitstag.

<sup>445</sup> IP 21

Neben diesen humanitären, sozialpolitischen Zielsetzungen gewann im Selbstverständnis der freien Träger zunehmend die Überzeugung an Gewicht, dass professionelles Arbeiten mit Maßnahmenteilnehmern nur möglich sei, wenn diese die Pflichten, die ihnen aus einem Arbeitsvertrag entstehen, tatsächlich erfüllen. Die Philosophie von VASS zeichnet sich bsw. dadurch aus, dass bereits in der Maßnahme Bedingungen wie am ersten Arbeitsmarkt herrschen sollen: „Wir sind kein soziales Biotop, sondern ein Unternehmen wie andere auch. Deshalb kündigen wir unzuverlässigen Teilnehmern auch häufiger als andere Träger. Dies ist keine Vorgabe durch die Vereinsführung, sondern entspricht den Vorstellungen unseres Stammpersonals.“<sup>446</sup>

Die im Landkreis Neunkirchen agierenden gemeinnütziger Träger bzw. ihre im Kreis stationierten Organisationseinheiten zeichnen sich überwiegend (mit Ausnahmen der NAS) dadurch aus, dass sie relativ klein sind und als Träger auf dem Feld der kommunalen Arbeitsmarktpolitik auf eine relativ kurze eigene Vergangenheit zurückblicken. Mit Ausnahme von VASS sind alle Träger auch im Auftrag des Arbeitsamtes aktiv oder beteiligen sich an dessen Ausschreibungen. Die Finanzierung der Trägerstrukturen ist vergleichsweise unsicher, da Maßnahmen in der Regel jeweils nur für ein Jahr vergeben werden. Der Maßnahmeerfolg ist daher aus Sicht der Träger von großer Bedeutung für die Sicherung der eigenen Existenz in der Zukunft.

Untersucht man die Motive der freien Träger im Sinne des von Trube behaupteten magischen Zieldreiecks der Arbeitsmarktpolitik, ergibt sich folgendes Bild: Die Vermittlungsquote von Teilnehmern in den ersten Arbeitsmarkt und die in den Maßnahmen erzielte Wertschöpfung dienten den Trägern als zentrale Kriterien zur Beurteilung und Legitimierung der eigenen Leistung. Besonders in der ersten Hälfte der 90er Jahre entsprach dies aus Sicht der Träger auch den Erwartungen des Landkreises: „Damals gab es noch viele motivierte, junge männliche Sozialhilfeempfänger mit wenigen Leistungseinschränkungen, so dass die Vermittlungsquote Anfang der 90er Jahre bei bis zu 60 % lag. Zu Beginn der 90er Jahre lag die Priorität der Landkreise eher bei der Wertschöpfung, gegen Ende ganz eindeutig bei der Qualifizierung und Vermittlung.“<sup>447</sup>

---

<sup>446</sup> IP 19

<sup>447</sup> IP 21

Der Sozialintegration der Teilnehmer maßen die Träger ebenfalls eine große Bedeutung zu, allerdings fehlten ihnen zum Teil die Ressourcen, diese Ziele systematisch zu verfolgen und die Instrumente und Kriterien, Erfolg oder Misserfolg sozialpädagogischer Arbeit zu messen. Dabei darf nicht übersehen werden, dass die meist befristete (Teilzeit-)Beschäftigung in solchen Maßnahmen für Sozialarbeiter oder Lehrer nicht sonderlich attraktiv ist.

Der fiskalische Ertrag der Maßnahmen wurde von den Trägern nicht systematisch als Ziel verfolgt, zumal ihnen auch die für eine solche Berechnung notwendigen Informationen fehlten.

Strukturelle Innovationen in der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, wie die stärkere Orientierung am ersten Arbeitsmarkt durch ein Lohnkostenzuschussprogramm oder die Direktvermittlung von Sozialhilfeempfängern, sind nicht direkt auf Initiativen der freien Träger zurückzuführen. Allerdings standen sie in einem regelmäßigen fachlichen Austausch mit dem Sachgebiet Hilfe zur Arbeit und gaben so wichtige Impulse für die Arbeit des dortigen Projektentwicklers. Es fällt auf, dass alle gemeinnützigen Träger in ihren Angeboten auf Qualifizierung und Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt beschränkt blieben, auch wenn sie sich teilweise – allerdings erfolglos – um die Trägerschaft der Direktvermittlung bemühten. Insgesamt überwiegt bei den freien Trägern die Binnenperspektive (Wie kann der Auftrag des Trägers möglichst gut erfüllt werden?) vor der Subsystemperspektive (Welcher Instrumentenmix führt zu einer optimalen Entlastung des Arbeitsmarktes und der Kreisfinanzen?).

Dies gilt im übrigen auch für die privat-gewerblichen Träger IBBV und DEKRA<sup>448</sup>, die einerseits professionell und mit dem Ethos der Sozialen Arbeit um Erfolge im Interesse der Maßnahmeteilnehmer bemüht sind. Sie verstehen sich andererseits als „gewinnorientiertes Unternehmen, das in seiner Kultur von der sozialpädagogischen Herkunft seiner Mitarbeiter geprägt wird.“<sup>449</sup> Ein Konflikt zwischen der eigenen Gewinnorientierung und arbeitsmarktpolitischen Zielen wird nicht gesehen, da die Träger „das umsetzen, wozu sie vom Landkreis beauftragt worden sind. Je erfolgreicher die Träger dabei sind, desto po-

---

<sup>448</sup> Die DEKRA ist ein bundesweit agierender Weiterbildungsträger, der seit 1992 auch im Landkreis Neunkirchen eigene Strukturen und Angebote unterhält. Das IBBV ist eine Tochter des Institutes für Bildung und Beruf, das seit 1982 im Landkreis Neunkirchen arbeitet, weitere Standorte befinden sich im Saarland und in Bayern. Beide Träger weisen große Übereinstimmungen bezüglich ihrer Größe im Landkreis, ihrer Arbeitsschwerpunkte und der Unternehmensphilosophie auf.

sitiver ist die Wirkung auf den Arbeitsmarkt.“<sup>450</sup> Die Fokussierung der gewerblichen Träger auf Vermittlungsquoten wird durch die Finanzierung ihrer Arbeit gefördert. Während die Finanzierung der BSHG-Maßnahmen bei den gemeinnützigen Trägern unabhängig von der Vermittlungsquote ist, erhalten die gewerblichen Träger neben einer Fallpauschale für eine mehrwöchige Anamnese und Kurzqualifikation ein Honorar pro erfolgreicher Vermittlung.

Obwohl der Landkreis mit bis zu acht freien und gewerblichen Trägern gleichzeitig kooperierte, war das Verhältnis der Träger untereinander kaum von Konkurrenzdenken geprägt. „Es gibt keine Trägerkonkurrenz, sondern ein Miteinander. Wir wollten nicht alles machen, aber das was wir machen, wollten wir gut machen. Die freien Träger unterstützen sich bei ihrer Arbeit gegenseitig. Die Zusammenarbeit wäre sicherlich noch besser, wenn man sich regelmäßig trafe.“<sup>451</sup> Auch der Landkreis sei nicht darauf aus, aus Konkurrenzsituationen zu profitieren. „Es ist noch nie gesagt worden, die Konkurrenz ist billiger.“<sup>452</sup> Tatsächlich jedoch wissen die einzelnen Träger nur relativ wenig über die Angebote, Leistungen, Erfolge und Sorgen der anderen. Im Mittelpunkt der eigenen Ansprüche steht: die Dienstleistung, die Erwartungen des Landkreises so gut wie möglich zu erfüllen und damit die Finanzierung der eigenen Angebote in der Zukunft zu sichern.

### **5.5.2 Freie Träger im Netzwerk**

Die Bedeutung der freien und gewerblichen Träger im Policy-Subsystem Sozialhilfe und damit ihr Einfluss auf die kommunale Arbeitsmarktpolitik im Landkreis Neunkirchen hat in den 90er Jahren kontinuierlich abgenommen. Verantwortlich dafür sind sowohl der wachsende politische Gestaltungsanspruch des Landkreises als auch sich verfestigende strukturelle Faktoren, die die politische Handlungsfähigkeit der freien Träger und ihre Position im Netzwerk negativ beeinflussten. Hinzu kommt der fehlende Wille der freien Träger, nicht

---

<sup>449</sup> IP 18

<sup>450</sup> IP 20

<sup>451</sup> IP 21

<sup>452</sup> IP 20

nur Maßnahmeträger, sondern auch sozialpolitischer Akteur zu sein, oder zumindest die Unfähigkeit, einen solchen Willen erfolgreich durchzusetzen.

Zu Beginn der 90er Jahre waren die wenigen freien Träger, die für den Kreis arbeiteten (vor allem NAS und ASH) in einer sehr komfortablen, starken Position. Sie hatten eine Monopolstellung bezüglich des Know-hows, das für die Durchführung von BSHG-Maßnahmen notwendig ist. Dazu gehört u.a. die aufwendige Akquisition von Zuschüssen aus Landes- und ESF-Mitteln. Die inhaltliche Konzeption der Maßnahmen, die Fokussierung auf bestimmte Zielgruppen (männlich, relativ gut qualifiziert, arbeitsmarktnah) und selbst die Auswahl einzelner Teilnehmer wurde im Wesentlichen den freien Trägern überlassen. Das Angebot der freien Träger bestimmte die Nachfrage des Landkreises bzw. der Städte und Gemeinden.

Bis Mitte der 90er Jahre baute sich die Verwaltung des Landkreises durch die langjährige Kooperation eigene Kompetenzen auf und entwickelte eigenständige Ziele. Vor allem schuf sie sich mit der Aufstockung des Sachgebietes Hilfe zur Arbeit die personellen Ressourcen, um Steuerungsfunktionen an sich zu ziehen, die zuvor bei den freien Trägern angesiedelt waren oder überhaupt nicht (systematisch) verfolgt worden waren. Der Wille des öffentlichen Trägers, selbst eine wichtigere Position einzunehmen, ist nicht nur darauf zurückzuführen, dass dieser den Kompetenzvorsprung der freien Träger in der kommunalen Arbeitsmarktpolitik erheblich verringern konnte. Vielmehr hatte sich aus konkreten Erfahrungen mit der Arbeit von freien Trägern die Sorge entwickelt, dass in deren Verantwortung das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag der Maßnahmen für den Landkreis nicht optimal sei. In Politik und Verwaltung hatte sich der Eindruck breit gemacht, dass Maßnahmeteilnehmer verhätschelt würden und die gemeinnützigen Träger zu wenig Leistungsbereitschaft von den Sozialhilfeempfängern einfordern würden.<sup>453</sup> Dies war auch ein zentrales Motiv von Politik und Verwaltung für die Gründung von VASS. Mit der Schaffung eines eigenen Trägers von BSHG-Maßnahmen erwarb der Landkreis sowohl das Know-how für die Durchführung solcher Maßnahmen<sup>454</sup> als auch größere Unabhängigkeit von den anderen freien Trägern.

---

<sup>453</sup> Protokoll der Kreistagssitzung vom 28.06.95

<sup>454</sup> Dies umfasst u.a. die inhaltliche und organisatorische Konzepterstellung, die Beantragung und Verwaltung der ESF- und Landesmittel, die Durchführung von Projekten und die Qualifizierung der Teilnehmer.

Nach der Einstellung des Projektentwicklers wurden die Maßnahmeinhalte und die Zielgruppen von den freien Trägern gemeinsam mit dem Sachgebiet Hilfe zur Arbeit entwickelt. Die Träger mussten sich jedoch mehr und mehr nach den Vorgaben des Landkreises richten, wenn sie ihre eigene Position behaupten wollten. Die Abhängigkeit der Träger vom Kreis nahm darüber hinaus ab 1996 deshalb zu, weil dieser nun selbst die Teilnehmerauswahl vornahm. Es ist leicht einsehbar, dass der Erfolg einer Maßnahme, gleich nach welchen Kriterien man ihn definiert, in hohem Maße davon abhängt, dass die Teilnehmer bereit und in der Lage sind (geistig, körperlich, seelisch, gesundheitlich, sozial), den Anforderungen der Maßnahme gerecht zu werden. Je geringer die Qualifikation der Teilnehmer, je höher der Anteil derjenigen, die über keine oder unzureichende Deutschkenntnisse verfügen oder je größer die Einschränkungen sind, desto größer sind die Probleme der freien Träger, den eigenen Ansprüchen gerecht zu werden.<sup>455</sup> Für den Landkreis ist es dagegen vorteilhaft, eine Familie mit vielen Kindern, die bislang ohne Krankenversicherungsschutz war, über die Aufnahme des Vaters in eine BSHG-Maßnahme wieder in den Versicherungsschutz zu nehmen, und somit zukünftig Leistungen der Krankenhilfe einzusparen – auch wenn dieser Mann dem Anforderungsprofil der Maßnahme weniger entspricht als ein junger, alleinstehender Mann, der den Landkreis relativ wenig Sozialhilfe kostet.

Neben dem wachsenden Planungs- und Steuerungsanspruch des Kreises und seiner neuen Handlungskompetenz auf der operationellen Ebene durch die Schaffung von VASS schwächten zunehmend strukturelle Ursachen die Position der freien Träger. Besonders zu nennen sind hier:

- Die wachsende Zahl der Träger mit vergleichbarer Leistungsfähigkeit, die Maßnahmen für den Landkreis durchführten, machten einen einzelnen Träger im Prinzip entbehrlicher.
- Die Spezialisierung und Beschränkung der Träger auf angestammte Tätigkeitsfelder begrenzt zwar die Konkurrenz. Sie schränkt jedoch die

---

<sup>455</sup> Illustratorisch ein Auszug aus dem Geschäftsbericht 1999: „Insgesamt haben 1999 38 Teilnehmer die Maßnahme durchlaufen. Das Verhältnis Deutsche zu Ausländern ist 20 : 18. Die Verschiebung zu Gunsten der deutschen Teilnehmer erfolgte durch den Anstieg der Aussiedler (8) und der hier geborenen Deutschen (13) ... Rund 30 % der Maßnahmeteilnehmer verfügen nicht über einen Schulabschluss. Hiervon sind 70 % Ausländer. ... Eine abgeschlossene Ausbildung besitzen 31 % der Teilnehmer, wobei die Angaben bisweilen kaum nachprüfbar sind.“ NAS (Hrsg.): Jahresbericht 1999 der Abteilung Hilfe zur Arbeit Neunkirchen, S. 21

strategischen Optionen der Träger ein und führt letztlich dazu, dass die Träger weniger die Perspektive des gesamten Policy-Subsystems einnehmen, sondern eher die eines Dienstleisters mit begrenztem Auftrag.

- Die Anbieter im Kreis sind überwiegend entweder selbst kleine Träger oder kleine Einheiten großer Träger, die jedoch für die Dachorganisation keine zentrale Bedeutung haben. Das politische Gewicht eines Trägers ist jedoch nicht unwesentlich mit seiner Größe verbunden.
- Die Koppelung der Finanzierung des Stammpersonals der Träger an die Laufzeit der Maßnahmen (meist ein Jahr) belässt Träger und Mitarbeiter grundsätzlich in einer gewissen Unsicherheit bezüglich der eigenen Zukunft.
- Die Träger haben keine umfassenden Informationen über die Entwicklung der Sozialhilfe (Ausgaben, Empfänger), die strategische Planung der Verwaltung und deren politische Bewertung im Kreistag. In den 90er Jahren hatte die Abhängigkeit der Hilfe zur Arbeit von anderen Bereichen im Policy-Subsystem Sozialhilfe zugenommen.<sup>456</sup> Da die Transparenz des Subsystems aus Sicht der Träger nicht in gleichem Maße gewachsen ist, ist wachsende Unsicherheit die logische Folge.

Der Verlust der Träger an politischer Bedeutung im Policy-Subsystem ist auch auf das Selbstverständnis bzw. die strategische Ausrichtung der Träger selbst zurückzuführen. Dass die gewerblichen Träger sich nicht als sozialpolitischen Akteur sehen, darf dabei noch am wenigsten überraschen. Aber auch viele frei-gemeinnützigen Träger beschränkten sich in ihrer Zielsetzung darauf, die ihnen übertragenen Aufgaben so gut wie möglich zu erfüllen. Im Vordergrund standen also die eigenen Interessen.

Besonders deutlich wird dies daran, dass die allermeisten Träger über keine Kontakte in die Politik verfügten. Den Landrat kannte man zwar aus der gemeinsamen öffentlichen Präsentation neuer Projekte oder von der gemeinsamen Vorstellung der Projektergebnisse in der Öffentlichkeit. Was dagegen im Kreistag diskutiert und gedacht wurde, wer dort die Experten der einzelnen Fraktionen für die Sozialhilfe waren und wie sich politische Entscheidungsver-

---

<sup>456</sup> Dies ist aus systemtheoretischer Perspektive bei wachsenden, sich ausdifferenzierenden Systemen zu erwarten, deren Komplexität wegen größer werdenden Integrationsleistungen zunimmt. Dies gilt aber

gänge im Verhältnis Landrat – Verwaltung – Kreistag entwickelten, war den meisten Trägern unbekannt. Exemplarisch dazu: „Politische Kontakte zum Landrat oder in den Kreistag bestanden nicht und wurden auch nicht angestrebt.“<sup>457</sup> Dies deutet einerseits darauf hin, dass die Träger mit den Entscheidungen von Verwaltung und Kreistag einverstanden waren. Andererseits entspricht politische Lobbyarbeit, ob in eigener Sache oder im Interesse der Sozialhilfeempfänger, nicht dem Selbstbild der Träger, die sich überwiegend aus der Politik heraushalten wollen.

Auch die Verbindungen zu anderen im Landkreis tätigen Trägern gingen über zufällige Treffen nicht hinaus. „Eine gemeinsame Vertretung von Trägerinteressen gegenüber dem Landkreis gibt es nicht, da ist jeder seines Glückes Schmied.“<sup>458</sup> Die Gründung einer Arbeitsgemeinschaft auf Landkreisebene wäre ein Instrument hierzu, das freie Träger in anderen Bereichen häufig wählen. Eine derartige Initiative konnte im Landkreis Neunkirchen jedoch nicht festgestellt werden. Zwar hatte das Sachgebiet Hilfe zur Arbeit 1997 zu einigen Besprechungen mit allen Trägern eingeladen, dies allerdings relativ bald wieder eingestellt.

## **5.6 Das Land als arbeitsmarktpolitischer Impulsgeber**

Wie schwierig der Begriff „kommunale Sozialpolitik“ mitunter sein kann, wird besonderes deutlich, wenn man auf die Rolle der Landesregierung bei der Gewährung von Sozialhilfe und hier vor allem auf die Hilfe zur Arbeit zu sprechen kommt. Einerseits ist das Land der Partner der örtlichen Sozialhilfeträger und nimmt über Förderprogramme und direkte Zuschüsse erheblichen Einfluss vor allem auf die Hilfe zur Arbeit. Andererseits steht es jedoch in einem mehr oder weniger offenen strukturellen Interessenkonflikt<sup>459</sup> mit den Kommunen, da es im Rahmen der Gesetze die Aufgabenverteilung zwischen dem

---

auch, weil der Bereich der Hilfe zur Arbeit als Teil des Policy-Subsystems durch das eigene Wachstum anfälliger wird auf Veränderungen im übergeordneten Policy-Subsystem, zu dem er ja gehört.

<sup>457</sup> IP 18

<sup>458</sup> IP 18

<sup>459</sup> Zuletzt wurde dies deutlich an der Absicht der saarländischen Landesregierung, im Rahmen eines Nachtragshaushaltes zum Landeshaushalt 2003 die Kosten für stationäre Pflege vom Land auf die Landkreise zu übertragen. Landtagsdrucksache 12/900

örtlichen und dem überörtlichen Sozialhilfeträger regelt. Aufgaben und Kostenverschiebungen zwischen den Landkreisen und dem Land führen immer wieder zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen der staatlichen und der kommunalen Ebene.

In jedem Fall nimmt das Land erheblichen Einfluss auf die Praxis der Sozialhilfe bei den örtlichen Trägern, zumindest in Teilbereichen. Im Folgenden soll gezeigt werden, welche Ziele das Land verfolgte, wo es sich engagierte und wo nicht und welche Bedeutung es damit für das Policy-Netzwerk der kommunalen Sozialhilfe einnimmt. Dabei soll nicht übersehen werden, dass die Handlungsfähigkeit des Landes überwiegend auf finanziellen Ressourcen beruht, die über den Europäischen Sozialfonds (ESF) zur Verfügung gestellt und aus Landesmitteln nur noch cofinanziert werden müssen.

### **5.6.1 Innovationen für kommunale Arbeitsmarktpolitik**

Die Förderung eines zweiten Arbeitsmarktes für Sozialhilfeempfänger besaß seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre sehr große Bedeutung für die Arbeitsmarktpolitik der saarländischen Landesregierung. Aus originären Landesmitteln und vor allem aus Geldern des Europäischen Sozialfonds (ESF) bezuschusste das Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales (Mifags) Beschäftigungsmaßnahmen nach der Entgeltvariante des § 19, 2 BSHG. Seit 1989 mussten die Maßnahmenträger auch die ESF-Mittel direkt in Saarbrücken beantragen. Der vom Land ausgezahlte Zuschuss deckte in etwa die Maßnahmekosten für das Fachpersonal der freien Träger (Anleiter, Sozialarbeiter, Lehrer) inklusiv der Overheadkosten für die Verwaltung und der Sachkosten für den Qualifizierungsanteil. Damit wurden zwischen einem Drittel und der Hälfte der Maßnahmekosten vom Land getragen.<sup>460</sup>

Mit der Förderung war die Absicht verbunden, durch den quantitativen Ausbau der Hilfe zur Arbeit in Form der Entgeltvariante eine Entlastung für den sehr angespannten saarländischen Arbeitsmarkt zu erreichen. Zeitweise befanden sich im Saarland ebenso viele Arbeitslose in kommunalen Beschäftigungs-

---

<sup>460</sup> IP 15

maßnahmen über BSHG wie im ABM-Programm der Landesregierung.<sup>461</sup> Neben dem Ziel einer quantitativen Ausweitung eines zweiten Arbeitsmarktes für Sozialhilfeempfänger forderte das Land von den Landkreisen und den freien Trägern qualitative Standards und wirkte mit den von der Landesregierung aufgestellten Fördervoraussetzungen steuernd auf die Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahmen. Die Landesregierung war nicht daran interessiert, solche BSHG-Maßnahmen zu fördern, die kaum darauf abzielten, die Teilnehmer in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, sondern sich damit begnügten, diese in die Kostenverantwortung der Arbeitslosenversicherung bzw. auch der gesetzlichen Krankenversicherung abzuschieben. Vielmehr nutzte das Ministerium die Überarbeitung der Richtlinien zum BSHG-Landesprogramm 1992 und die Vorbereitung der ESF-Förderperiode 1994 - 1999 dazu, die starke Orientierung an der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt und damit einen möglichst hohen Qualifizierungsanteil der Maßnahmen zur Fördervoraussetzung zu machen.

Ziel des Sozialministeriums war es also, „diejenigen in den Landkreisen zu unterstützen, die eine klare arbeitsmarktpolitische Motivation verfolgten und die sich nicht auf den fiskalischen Erfolg der Maßnahmen für die Landkreise beschränken wollten.“<sup>462</sup> Dabei waren für das Land keine offen ausgetragenen Zielkonflikte innerhalb der Kommunalverwaltung oder gar der Kommunalpolitik erkennbar. Vielmehr gab es unterschiedliche Kulturen, die stark vom Problemdruck am Arbeitsmarkt in den einzelnen Landkreisen bestimmt waren. Je höher die Arbeitslosigkeit, desto stärker sei der Fokus auf die Beschäftigungswirkung gewesen.

Die LKZ-Programme und die Direktvermittlung förderte das Land dagegen nicht, wengleich diese Instrumente die vom Land eingeforderte Orientierung am ersten Arbeitsmarkt am stärksten berücksichtigten. „Hier hätte eine Landesförderung falsche Anreize gesetzt, da die Landkreise mit diesen Instrumenten meist schon ab dem ersten Tag Einsparungen erzielen konnten.“<sup>463</sup>

Allerdings war die Förderung von BSHG-Maßnahmen nur ein Element der arbeitsmarktpolitik der saarländischen Landesregierung neben vielen anderen.

---

<sup>461</sup> IP 15

<sup>462</sup> IP 15

<sup>463</sup> IP 15

So standen im Landeshaushalt ab 1992 jeweils rund 4 Mio. DM bereit, mit denen jährlich landesweit ca. 800 Beschäftigungsverhältnisse mit ehemaligen Sozialhilfeempfängern und 100 Arbeitsplätze für Betreuungspersonal (Anleiter, Sozialarbeiter, Lehrer usw.) finanziert wurden.<sup>464</sup> Insgesamt standen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (inklusive zwölf weiterer Landesprogramme und der ESF-Förderprogramme Ziel 2, Ziel 3, Ziel 5b, RECHAR II, LEADER II, YOUTHSTART) mehr als 50 Mio. DM jährlich im Landeshaushalt bereit, mit denen jeweils mehr als 6.000 Arbeitsplätze gefördert wurden.<sup>465</sup>

Ein quantitativer Ausbau der BSHG-19-Maßnahmen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre hatte für die Landesregierung keine Priorität. Zum einen waren hier sowohl dem Land als auch den Landkreisen finanzielle Grenzen gesteckt. Denn nicht bei jedem Sozialhilfeempfänger lohnt eine solche Maßnahme sich aus Sicht der öffentlichen Finanziere so schnell wie bei dem Familienvater mit drei Kindern. Zum anderen war es angesichts der Erfolge durch Direktvermittlung und LKZ-Programm zunehmend schwerer, Sozialhilfeempfänger zu finden, die für diese Maßnahmen ausreichend qualifiziert waren.

Ab Mitte der 90er Jahre schaffte das Land finanzielle Anreize, um die Steuerungskompetenz der Landkreise im Bereich der Hilfe zur Arbeit zu erhöhen. Die Bedeutung dieser intelligenten Strategie für die Fortentwicklung der Hilfe zur Arbeit, den Ausbau der Beratung von Sozialhilfeempfängern, die qualifizierte Fallsteuerung durch das Sachgebiet Hilfe zur Arbeit, die Differenzierung der Instrumente des Landkreises Neunkirchen und den Investitionen in eine einheitliche Software bei allen Sozialämtern im Landkreis kann gar nicht überschätzt werden. Zunächst bezuschusste das Land u.a. im Landkreis Neunkirchen einen Projektentwickler. „Bis dahin wurden Zielgruppen und Inhalte von Maßnahmen überwiegend von den freien Trägern bestimmt. Es war jedoch notwendig, die Landkreise als Sozialhilfeträger hier stärker in die Verantwortung zu bringen.“<sup>466</sup> In der Tat wurde diese Einstellung zu einer Initialzündung, weil der Landkreis nunmehr über die personellen Ressourcen verfügte, die Realisierung derjenigen Ideen systematisch voranzutreiben, die bis dato, teilweise noch in rudimentärer Form, in den Schubladen der Verwaltung gelegen

---

<sup>464</sup> Der Landkreis Neunkirchen hatte also gemessen an seiner Einwohnerzahl weit überdurchschnittlich von der Förderung des Landes Gebrauch gemacht.

<sup>465</sup> Arbeitsmarktbericht der Saarländischen Landesregierung 1999, S. 25 f

<sup>466</sup> IP 15

hatten. Auch wenn man nur spekulieren kann, so drängt sich dem Betrachter doch der Eindruck auf, dass der ab 1995 erfolgte quantitative und qualitative Ausbau der Hilfe zur Arbeit ohne die von der Landesregierung angestrebte Lenkungswirkung ihrer Förderprogramme zumindest nicht so schnell und so umfangreich erfolgt wäre.

Diese Strategie wurde bis Ende der 90er Jahre durch die saarländische Landesregierung mit zunehmender Intensität verfolgt. So finanzierte das Land 1998 den Landkreisen über das Programm Jugend-Arbeit-Zukunft anteilig einen Jugend-Koordinator, der seinen Dienstsitz je zur Hälfte im Kreissozialamt und zur Hälfte beim örtlichen Arbeitsamt hat. Später wurde ein solcher Koordinator auch für Erwachsene bezuschusst. Damit sollte einerseits die Steuerungskompetenz der Landkreise in der Arbeit mit arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern verbessert werden. Andererseits griff die Landesregierung auf diese Weise Diskussionen in der Fachöffentlichkeit auf, die eine verbesserte Kooperation von Arbeitsämtern und Sozialämtern fordern.

Allerdings beschränkte sich die Landesregierung bei ihren Versuchen, die Ausgestaltung der Sozialhilfe durch die Landkreise zu beeinflussen, im Wesentlichen auf die Hilfe zur Arbeit und angrenzende Bereiche des Verwaltungshandelns. Die Praxis der Hilfestellung, die Entwicklung von Sozialhilferichtlinien oder Fragen der Verwaltungsorganisation bzw. Ansätze zu Verwaltungsreformen wurden landesweit in der Arbeitsgemeinschaft der örtlichen Sozialhilfeträger gemeinsam mit dem Land beraten. Programmatische Vorstellungen oder gar eine Lenkungsabsicht der Landesregierung in Fragen der allgemeinen Verwaltung der Sozialhilfe können für die 90er Jahre nicht in nennenswertem Maß festgestellt werden. Dies ist sicherlich zum einen darauf zurückzuführen, dass es sich hierbei in der Tat um eindeutig kommunale Aufgaben handelt. Zum anderen standen dem Land keine ESF-Mittel zur Verfügung, um Verwaltungs- und Organisationsreformen der Landkreise anzustoßen, zumal diese, je nach Umfang, auch Fragen nach der Aufgabenverteilung zwischen dem Land als überörtlichem Träger der Sozialhilfe und den Landkreisen aufgeworfen hätte.

### **5.6.2 Die Landesregierung als Impulsgeber für das Policy-Netzwerk**

Die Landesregierung hat den quantitativen und qualitativen Ausbau der Hilfe zur Arbeit im Landkreis Neunkirchen maßgeblich beeinflusst, denn diese Entwicklung war eine von der Landesregierung beabsichtigte Lenkungswirkung ihrer Förderprogramme. Gleiches gilt für notwendigen Ausbau der Steuerungskompetenzen der Verwaltung des Landkreises soweit diese für die Hilfe zur Arbeit relevant sind. Darüber hinaus hat die Landesregierung keine systematische Politik verfolgt, um die Sozialhilfepraxis der örtlichen Sozialhilfeträger zu beeinflussen. Angesichts der großen Wirkung der Landesregierung auf Teile des Policy-Subsystems Sozialhilfe ist die Frage zu klären, wie die Position der Landesregierung im Netzwerk einzuordnen ist.

Um eine Antwort zu geben, müssen die Beziehungen des Sozialministeriums zu den Akteuren im Netzwerk berücksichtigt werden. So ist festzustellen, dass der wichtigste Partner der Landesregierung die Verwaltung des Landkreises war, insbesondere die Sozialdezernentin und das Sachgebiet Hilfe zur Arbeit. Die Kontakte liefen also überwiegend auf Arbeitsebene. Darüber hinaus unterhielt das Sozialministerium Gesprächs- und Arbeitskontakte zu den gemeinnützigen Trägern der BSHG-Maßnahmen. Diese ergaben sich zum einen daraus, dass die freien Träger Antragsteller und somit Zuschussempfänger der ESF- und Landemittel sind und deren Verwendung gegenüber dem Sozialministerium nachweisen mussten. Zum anderen suchte das Ministerium regelmäßig den fachlichen Austausch mit den Trägern, um aus deren Erfahrungen mit der praktischen Durchführung der Maßnahmen Impulse für die fachliche Weiterentwicklung der Ziele und Instrumente der Politik des Landes zu gewinnen.

Die politischen Kontakte der Landesregierung beschränkten sich auf den Landrat. Zwischen den Kreistagsfraktionen oder einzelnen Mitgliedern des Kreistages und dem Sozialministerium bestanden dagegen keine Gesprächs- oder Arbeitskontakte. Eine aktive Einmischung in politische Entscheidungs- und Diskussionsprozesse im Landkreis Neunkirchen war aus Sicht des Sozialministeriums nicht notwendig. Eine intervenierende Politik wäre auch kaum möglich gewesen, denn Verwaltung und Politik des Landkreises hätten sich

wohl eindeutig gegen eine Einmischung des Landes in kommunale Aufgaben verwehrt.

Insofern ist das Land einerseits ein Akteur, der zwar die Sozialhilfe-Policy in Teilen maßgeblich beeinflusst hat. Andererseits ist es selbst nicht Bestandteil des Policy-Netzwerkes. Als kommunales Policy-Netzwerk soll hier ein Beziehungsgeflecht zwischen Akteuren verstanden werden, die auf der kommunalen Ebene handeln und deren Selbstbild aus den Strukturen des Landkreises und seinen Funktionen für die verschiedenen Leistungsbereiche der Sozialhilfe geprägt werden. Systemtheoretisch betrachtet haben die Akteure, die zum Policy-Netzwerk gehören, die kommunale Brille auf. In diesem Sinn ist das Land ein externer Akteur, der von außen versucht, Einfluss auf die Akteure im Landkreis und deren gemeinsamen Policy-Output zu nehmen.

## **5.7 Zwischenergebnis zur Sozialhilfe-Policy**

### **5.7.1 Die politische Akzeptanz der Ausgaben für Sozialhilfe**

Dieser Policy-Analyse liegt die Annahme zugrunde, dass es einen Wirkungszusammenhang gibt zwischen dem Anstieg der Ausgaben für die Sozialhilfe (nur Hilfe zum Lebensunterhalt), der politischen Akzeptanz dieser Ausgaben und der darauf bezogenen Generierung von Politik im Policy-Subsystem Sozialhilfe. Dabei sind die Belastungen für die kommunalen Haushalte durch die Sozialhilfeausgaben nicht die einzigen Bestimmungsfaktoren für die Politikentwicklung. Die Zunahme von weltweiten Flüchtlingsbewegungen in Folge von Krieg, Bürgerkrieg und Hunger, hohe Arbeitslosigkeit in Folge ökonomischer Krisen beeinflussen die Politikentwicklung ebenso wie fachliche Debatten um das sich wandelnde sozialpolitische Selbstverständnis der Kommunen. Die Darstellungen in Kapitel 5 haben allerdings gezeigt, dass die Entwicklung der Ausgaben und der daraus abgeleitete Kostendruck im Sinne des Modells alle Phasen des policy-cycle nachhaltig beeinflussen.

Der Begriff der Akzeptanz von Ausgaben wird hier ebenso operationalisiert wie in Kapitel 4.7. Merkmale für die möglichen unterschiedlich starken Ausprägungen von zustimmendem, ablehnendem oder neutralem Verhalten sind Einstellungen bzw. Meinungsäußerungen von Akteuren (also die belie-

systems), das Handeln der Akteure und das Interesse und die Aufmerksamkeit, die sie der Kinder- und Jugendhilfe und der mit ihr verbundenen Ausgaben zukommen lassen. Die Ausprägung dieser Merkmale wird von diesen Faktoren beeinflusst:

- der absoluten und relativen Höhe der Ausgaben und deren Entwicklung
- dem Wissen der Akteure
- der Transparenz hinsichtlich der Leistungserbringung und der Ursachen für Ausgaben
- der handlungsleitenden Programmatik der Akteure

Hängt nun die Akzeptanz von Ausgaben in der Sozialhilfe tatsächlich davon ab, ob es sich bei der Leistung, die diese Ausgaben verursacht, um eine monetäre Transferleistung oder um eine soziale Dienstleistung handelt? Als Transferleistungen gelten dabei alle Geld- und Sachleistungen, die Sozialhilfeempfänger erhalten. Der Begriff soziale Dienstleistung meint Beratung, Beschäftigung, Qualifizierung und Vermittlung von Sozialhilfeempfängern und die sozialpädagogische Begleitung bei Clearingprozessen und im Case-Management.

Der Vergleich der Akzeptanz von Transferleistungen und sozialen Dienstleistungen zeigt eindeutig, dass die Akzeptanz sozialer Dienstleistungen wesentlich größer ist als die Akzeptanz von Transferleistungen. Allerdings ist festzustellen, dass sich die Frage nach der Entwicklung der Ausgaben und deren Akzeptanz in erster Linie für Akteure aus Politik und Verwaltung stellt, denn diese sehen sich in der Gesamtverantwortung für das Policy-Subsystem Sozialhilfe und das übergeordnete Policy-Subsystem des Landkreises Neunkirchen.

Die Kostenentwicklung in der Sozialhilfe war für die freien Träger, zumindest mit Blick auf ihre eigenen Interessen, irrelevant, solange sie davon ausgehen konnten, dass eine Mehrheit in Politik und Verwaltung ihre Leistung als geeignet dafür ansah, zumindest mittelfristig einen wirkungsvollen Beitrag zur Ausgabenbegrenzung leisten zu können. Sie engagierten sich nur in Teilbereichen des Policy-Subsystems und besaßen meist nur die für ihre spezielle Funktion relevanten Informationen.

Die Einschätzung, dass sich die Hypothese 1 im Policy-Subsystem bestätigt hat, wird im Folgenden begründet und gleichzeitig kritisch hinterfragt. Die Aussagen zur Akzeptanz *finanzieller Transferleistungen* nach BSHG stützen sich auf die Interviews und die schriftliche Befragung, die für diese Arbeit durchgeführt wurden, sowie auf die Protokolle der Kreistagssitzungen. Sie beziehen sich auf die in Kapitel 5.3 dargestellten vier Handlungsstrategien der Verwaltung zur Kostenbegrenzung bei der Hilfestellung in Form von direkten finanziellen Transferleistungen (ob in Form von Regelleistungen, einmaligen Beihilfen oder Lohn in BSHG-Maßnahmen) und die Initiativen der Politik, vor allem in der Sparkommission.

Sozialhilfe in Form der Hilfe zum Lebensunterhalt wird von Politik und Verwaltung dem Grunde nach als notwendige Leistung des Sozialstaates verstanden, so wie der Sozialstaat insgesamt als Voraussetzung für Freiheit und Demokratie gilt. Allerdings sehen es beide Gruppen grundsätzlich nicht als kommunale Aufgabe, die gesellschaftlichen Folgekosten von Massenarbeitslosigkeit und weltweiten Flüchtlingsbewegungen zu finanzieren. Die Höhe der Transferleistungen durch die Sozialhilfe wird nur mit Einschränkungen als angemessen betrachtet,<sup>467</sup> wobei die Akzeptanz in der Politik geringer ist als in der Verwaltung und bei den freien Trägern.

Als Maßstab für die angemessene Höhe von Leistungen, ob Regelsätze oder einmalige Beihilfen, nennen die Akteure aus Politik und Verwaltung übereinstimmend, dass die Transferleistungen an Hilfeempfänger oder Bedarfsgemeinschaften nicht über dem liegen dürfen, was eine vergleichbare Person oder Familie in einer unteren Gehaltsgruppe als Erwerbseinkommen zur Verfügung steht. Genau dieser Maßstab fand auch bei der Neufestlegung der Löhne für die BSHG-Maßnahmeteilnehmer Anwendung.

Die Verwaltung und in wachsendem Maß die Politik bemühen sich um einen differenzierten Blick auf unterschiedliche Leistungsbereiche der Hilfe zum Lebensunterhalt. Die Komplexität der gesetzlichen Regelungen samt Rechtsprechung hat jedoch zur Folge, dass allein die Verwaltung das Wissen und die Handlungskompetenz besitzt, gesetzeskonforme Einsparungen bei Transfer-

---

<sup>467</sup> Dies zeigt sich u.a. daran, dass Leistungskürzungen des Bundesgesetzgebers in den 90er Jahren durchweg auf die Zustimmung aller Akteure treffen.

leistungen vorzuschlagen und umzusetzen,<sup>468</sup> sofern diese überhaupt vom Landkreis beeinflusst werden können. Die ohnehin eingeschränkte Handlungsfähigkeit der Verwaltung wird zusätzlich begrenzt, weil bereits die Bewältigung der bestehenden Aufgaben nach den Regeln des jeweiligen status quo die vorhandenen Ressourcen bindet.

Pauschalierung von Leistung, Anpassung von Leistungen an den ortsüblichen Bedarf und die Gewährung von Sachleistungen (Kleider, Möbel) sind die bevorzugten Instrumente zur Begrenzung von Ausgaben. Direkte Leistungskürzungen wurden dagegen mit Ausnahme der Änderung bei den Löhnen für BSHG-Maßnahmeteilnehmern nicht beschlossen.

Große Übereinstimmung besteht schon seit der ersten Hälfte der 90er Jahre darin, dass die Bekämpfung von Missbrauch eine zentrale Aufgabe für den Landkreis und seine Delegationsgemeinden darstellen soll. Die systematische Umsetzung dieser Forderung in praktische Politik erfolgte jedoch im Untersuchungszeitraum nicht mehr, weil den meisten Sozialämtern die personellen Ressourcen dafür fehlten.<sup>469</sup> Zusätzliches Personal wollte der Kreistag trotz der eigenen Forderung, den Sozialhilfemissbrauch zu bekämpfen, für diese Aufgabe lange Zeit der Verwaltung nicht zur Verfügung stellen.

Gleiches gilt für Maßnahmen zur systematischen Verbesserung der Einnahmen. Obwohl man die Defizite hier früh erkannte, wurde die zentrale Beitreibungsstelle im Kreissozialamt nicht eingerichtet. Wie bei der Bekämpfung von Missbrauch zeigten sich die Strukturen einer auf die Städte und Gemeinden delegierten Sozialhilfeverwaltung als ein wesentliches Hindernis für Verwaltungsreformen zu Ausgabenbegrenzungen, die in die Kompetenzen der Gemeindesozialämter eingreifen und zusätzliches Personal im Kreissozialamt erfordern.

Berechnungen darüber, wie viel Geld der Landkreis Neunkirchen durch die angeführten Maßnahmen tatsächlich eingespart hat, wurden von der Verwaltung des Landkreises nicht angestellt. Die dafür notwendigen Daten werden entweder nicht erhoben oder können nicht in Berechnungen eingebracht werden. Lediglich die effektiven Einsparungen durch Leistungskürzung bei den

---

<sup>468</sup> So waren zahlreiche Vorschläge der Sparkommission aus rechtlichen oder verwaltungspraktischen Gründen nicht umsetzbar.

<sup>469</sup> Der Ermittlungsdienst des Kreissozialamtes nahm seine Arbeit erst im März 2002 auf.

Löhnen der BSHG-Maßnahmeteilnehmer kann auf ca. 2,7 Mio. DM im Jahr 1997 und eine ähnlich große Summe in den Folgejahren beziffert werden.

*Personale Dienstleistungen* nach BSHG haben im Untersuchungszeitraum im Landkreis Neunkirchen kontinuierlich an Bedeutung gewonnen. Dazu zählen die allgemeine Beratung von Sozialhilfeempfängern, die arbeitsmarktbezogene Beratung, die Hilfen zur Arbeit, die Vermittlung in Arbeit, die sozialpädagogische Begleitung (case management) von Maßnahmeteilnehmern und die Qualifizierung von Maßnahmeteilnehmern. Die hierfür aufgewendeten Mittel und die Zahl der Mitarbeiter, die öffentliche und freie Trägern hierfür beschäftigten, stiegen im Untersuchungszeitraum kontinuierlich an.<sup>470</sup> Dies spricht für eine hohe politisch-programmatische Akzeptanz personenbezogener, sozialer Dienstleistungen in der Praxis der Sozialhilfegewährung. Diese hohe Akzeptanz ist allerdings auf sehr unterschiedliche Ursachen zurückzuführen:

Die Personalkosten, die öffentlichen und freien Trägern für die Hilfe zur Arbeit und die damit zusammenhängen sozialen Dienstleistungen entstehen, werden ganz oder überwiegend von Dritten (Landesregierung, ESF, Arbeitsamt) getragen. Gerade diese finanziellen Anreize waren aber notwendige Voraussetzung für den Ausbau dieser Hilfen, den der Landkreis Neunkirchen aus eigenen Mitteln sicherlich nicht in dieser Weise betrieben hätte.

Der Ausbau personaler Leistungen geschieht in der Erwartung und mit der Begründung, dass diese Leistungen sich für den Landkreis finanziell rechnen, weil sie Menschen unabhängig von öffentlicher Unterstützung machen oder zumindest Kosten auf vorgelagerte Sozialversicherungssysteme verlagern. Gerade im Bereich der Hilfen zur Arbeit sind mit großem Aufwand Berechnungen dazu angestellt worden, wann sich welche Kosten für Beratung, Begleitung und Qualifizierung für den Landkreis amortisieren. Sie begünstigten den Ausbau jener Instrumente in der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, die ein möglichst optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis zwischen betriebenem Personaleinsatz bzw. Ausgaben und den Einsparungen für den Landkreis erwarten ließen.

Die Akzeptanz dieser Leistungen ist sicherlich bei den freien Trägern am größten, da dies den Kern ihres professionellen Selbstverständnisses betrifft.

---

<sup>470</sup> Der Anteil der Ausgaben für die Hilfe zur Arbeit an den Gesamtausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt stieg in den 90er Jahren von einem Zehntel auf rund ein Viertel.

Aber auch in der Verwaltung und mit einigen Abstrichen in der Politik sind die Hilfe zur Arbeit, Beratung, Begleitung und Qualifizierung in wachsendem Maß als Werte an sich betrachtet worden. Die Hilfen sollen Menschen angeboten werden, die nach Ansicht aller Akteursgruppen zumindest mehrheitlich ohne Schuld in eine Notsituation geraten sind, aus der sie ohne Hilfe nicht mehr oder nicht so schnell herausfinden können. Allerdings bestand hier nicht von Anfang an Konsens: Die einzige nennenswerte parteipolitische Kontroverse im Untersuchungszeitraum führten SPD und CDU im Kreistag Anfang der 90er Jahre, weil die CDU BSHG-Maßnahmen als unnötige freiwillige Leistung ablehnte. Dass sich heute alle Akteursgruppen mit diesen Leistungen identifizieren, belegt die einstimmig beschlossene Resolution des Kreistages vom Frühjahr 2003, in der der Bund aufgefordert wird, die Zuständigkeit für das Arbeitslosengeld II und die kommunale Arbeitsmarktpolitik in die Zuständigkeit der Landkreise und nicht der Arbeitsämter zu überweisen.<sup>471</sup>

Personenbezogene Leistungen sind jedoch nicht nur Hilfen. Zu ihrer Janusköpfigkeit gehört, dass sie gleichzeitig immer auch Bedarfskontrolle sind und damit zur Bekämpfung von Missbrauch beitragen. Dass mancher, dem eine Hilfe zur Arbeit angeboten wird, sich umgehend aus der Sozialhilfe abmeldet, ist ein durchaus beabsichtigter Nebeneffekt dieser Angebote. Noch deutlicher wird diese Absicht bei der Einführung des Kontrolldienstes, der zwar auch beraten, aber in erster Linie zur Reduzierung der Zahl der Leistungsempfänger beitragen soll.

Analysiert man die Motive der Akteure in Politik und Verwaltung, die zu der hohen Akzeptanz von Ausgaben für soziale Dienstleistungen führen, so zeigt sich, dass der Ausbau personaler Leistungen weniger Zweck als Mittel ist. Es geht den Akteuren dabei nur zum Teil um eine andere sozialpolitische Qualität dieser Leistungsart, die als solche auf eine höhere Akzeptanz treffen würde. Als Maßstab für die Entwicklung und Beurteilung von Leistungen und politischen Reformbemühungen ist für Politik und Verwaltung die Begrenzung oder Reduzierung der Ausgaben das dominierende Motiv. Was zu diesem Zweck geeignet erscheint, soll gemacht werden. Der Ausbau dieser Leistungen wird durch folgende Faktoren begünstigt:

---

<sup>471</sup> Magnus Jung: Erfolgreicher Weg zu mehr Arbeit, Demo 06/03, S. 29

- Die Ausgaben für die Hilfe zur Arbeit sowie für Beratung und Verwaltung dieses Teilbereichs der Hilfe zum Lebensunterhalt werden durch hohe Zuschüsse Dritter (vor allem des Landes/ESF) refinanziert.
- Personengebundene soziale Dienstleistungen reduzieren kurz- und mittelfristig die Ausgaben der Hilfe zum Lebensunterhalt, weil Vermittlungen in den ersten Arbeitsmarkt die Empfängerzahlen reduziert, Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt Ansprüche gegen Sozialversicherungen schafft und die Hilfsangebote des Landkreises gleichzeitig den Missbrauch von Sozialhilfe erschweren.
- Die Hilfe zur Arbeit ist ein Handlungsfeld innerhalb des Policy-Subsystems Sozialhilfe, in dem politische Akzente gesetzt werden können. Sie eröffnet darüber hinaus Handlungsoptionen in anderen kommunalen Politikfeldern (Umweltpolitik, Tourismusförderung, ...)

### **5.7.2 Korporatistische Politikmodelle unter Druck?**

Neben der Akzeptanz steigender Ausgaben für die Sozialhilfe untersucht diese Arbeit die Folgen des Ausgabenanstieges auf das Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern. Ausgangspunkt war die Hypothese, dass der Paradigmenwechsel von kommunaler Sozialpolitik zu sozialer Kommunalpolitik im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess die Position der politischen Administration zu Lasten der freien Träger stärkt.

Für einen solchen Paradigmenwechsel spricht vor allem der kontinuierliche Ausbau der Hilfen zur Arbeit in den 90er Jahren - in der Folge politischer Entscheidungen im Landkreis Neunkirchen. Der Gesetzgeber hat zwar die Möglichkeiten dazu geschaffen und Land sowie ESF haben finanzielle Anreize gegeben, eine allgemeine Verpflichtung oder gar individuelle Rechtsansprüche von Sozialhilfeempfängern auf eine konkrete Hilfe zur Arbeit gibt es aber nicht. Insofern war der Landkreis Neunkirchen frei, selbst festzulegen, wie weit er auf dem Weg der kommunalen Arbeitsmarktpolitik gehen will, welche Schwerpunkte gesetzt und mit welchen Partnern und Instrumenten die Ziele erreicht werden sollen.

Die quantitative Ausweitung der Maßnahmeplätze für rund 1.000 Sozialhilfeempfänger im Jahr und die qualitative Fortentwicklung der Maßnahmeinhalte und Instrumente in Richtung erster Arbeitsmarkt, Qualifizierung und Zielgruppenorientierung sind deutliche Belege für einen Paradigmenwechsel. Kommunale Arbeitsmarktpolitik wurde nicht (mehr) als Last, sondern als Chance für die Kreisfinanzen, die Handlungsfähigkeit des Landkreises bei ökologischen, touristischen und sozialen Projekten sowie als Instrument für sozialpolitische Ziele verstanden. Nach dem Motto „Fördern und Fordern“ sollen Sozialhilfeempfänger aktiviert statt versorgt werden. Der Ausbau der personellen Ressourcen im Sachgebiet Hilfe zur Arbeit und die Gründung von VASS symbolisieren diesen Bewusstseinswandel.

Die Struktur des Policy-Subsystems Sozialhilfe hat in den 90er Jahren deutliche Veränderungen erfahren, die auf die große Integrationsleistung des Subsystems und den oben dargestellten Paradigmenwechsel als Änderung im „Sinn“ des Policy-Subsystems zurückgeführt werden können. Zu Beginn der 90er Jahre war das Policy-Subsystem von einem Mangel an Kommunikation und Koordination seiner Akteure miteinander gekennzeichnet, die ihre spezifische Funktion für das Subsystem in großer Autonomie erfüllten:

- Die Städte und Gemeinden waren für die Antragsbearbeitung und die Auszahlung der Sozialhilfe verantwortlich.
- Die freien Träger konzipierten die Inhalte des BSHG-Maßnahmen, suchten sich selbst die Maßnahmeteilnehmer aus und organisierten die Abstimmung der kommunalen Arbeitsmarktpolitik mit den Zuschussgebern in Saarbrücken und Brüssel.<sup>472</sup> Sie hatten die wesentlichen Steuerungsfunktion im Bereich Hilfe zur Arbeit. Untereinander standen die freien Träger, mit wenigen Ausnahmen, kaum in Kontakt.
- Die Verwaltung des Landkreises nahm eine moderierende und informierende Funktion ein, für eine starke, steuernde Wirkung in die Praxis der Sozialhilfegewährung oder in die Hilfe zur Arbeit fehlten die personellen Ressourcen.

---

<sup>472</sup> Als Akteure im Policy-Subsystem Sozialhilfe wurden identifiziert: der Landrat und die Kreistagsfraktionen als politische Akteure, die Sozialdezernentin, das Kreissozialamt und hier insbesondere das Sachgebiet Hilfe zur Arbeit, die Städte und Gemeinden im Landkreis, die Landesregierung (und durch diese mittelbar die Europäische Union), das Arbeitsamt sowie die zahlreichen freien Träger, insbeson-

- Für die Politik im Kreis war die Sozialhilfe ein Thema, zu dem man zwar Resolutionen verfassen konnte, das aber nicht als eigenes Handlungsfeld mit kommunalen Entscheidungsbedarf verstanden wurde.
- Die Landesregierung konzentrierte sich auf die Hilfen zur Arbeit, indem sie BSHG-Maßnahmen cofinanzierte.

Mit Ausnahme der Verwaltung des Landkreises und des Kreistages trug kein Akteur auf allen Handlungsebenen Verantwortung. Vielmehr war die Struktur des Policy-Subsystems durch eine starke horizontale und vertikale Binnendifferenzierung gekennzeichnet. Große Übereinstimmungen von Programmatik und Interessen gibt es vor allem innerhalb der jeweiligen Akteursgruppen (Politik, Verwaltung bzw. freie Träger) auf Landkreisebene. So geht es der Politik in erster Linie um die Begrenzung und Reduzierung der Sozialhilfeausgaben. Die Verwaltung nimmt eine koordinierende, informierende und beratende Funktion gegenüber den Sozialämtern der Städte und Gemeinden ein. Die freien Träger verfolgen ihre wirtschaftlichen und fachlichen Trägerinteressen sowie arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen. Mitarbeiter, die in verantwortlicher Position in der Sozialhilfeverwaltung sind, verstehen sich ebenso wie Repräsentanten freier Träger auch als Anwälte der Sozialhilfeempfänger, befürworten den sozialpolitischen Anspruch des BSHG und verteidigen diesen gegen Vorurteile und Angriffe.

Der Anstieg der Zahl der Sozialhilfeempfänger bis 1997 machte eine weitere Binnendifferenzierung der Funktionen des Policy-Subsystems notwendig:

- Beratung und sozialpädagogische Begleitung wurden neben der Antragsbearbeitung als wichtiger Auftrag des BSHG entdeckt
- die unterschiedlichen Elemente der Verwaltungspraxis bei der Ausführung des BSHG rückten stärker ins Bewusstsein
- die Gruppe der Hilfeempfänger wurde nicht als homogene Masse, sondern stärker differenziert nach Qualifikation, Grund der individuellen Notlage, familiärer Situation, usw. betrachtet
- die Instrumente und Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit richteten sich immer stärker auf unterschiedliche, definierte Zielgruppen und deren Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt

---

dere die Neue Arbeit Saar, die Arbeitslosenselbsthilfe, der Verein Arbeit statt Sozialhilfe, das Christli-

Die funktionelle Differenzierung und der Leistungszuwachs des Policy-Subsystems hatten erhebliche Auswirkungen auf die Strukturen des Policy-Subsystems Sozialhilfe. Der Landkreis als öffentlicher Träger gewann durch Ausbau und Reform der Hilfen zur Arbeit deutlich an Steuerungskompetenz und politischer Durchsetzungskraft gegenüber den freien Trägern. Voraussetzungen dafür waren das wachsende Know-how der Akteure in der Kreisverwaltung (Landrat, Dezernentin, Sozialamtsleitung, Sachgebiet Hilfe zur Arbeit), die ab 1995 stark steigenden personellen Ressourcen und das zunehmende Interesse der Politik, die eine solche Entwicklung begleitete und legitimierte. Dass der Paradigmenwechsel von einer kommunalen Sozialpolitik zur sozialen Kommunalpolitik tatsächlich den öffentlichen Träger zu Lasten der freien Träger stärkte, wird im Landkreis Neunkirchen deutlich durch

- die zentrale Beratung von arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern und deren Zuweisung in Maßnahmen durch das Sachgebiet Hilfe zur Arbeit ab 1996
- den systematischen Ausbau der Instrumente und Methoden der Hilfe zur Arbeit für differenzierte Zielgruppen und spezifische Inhalte. Nicht mehr das Angebot (der Träger) bestimmte die Nachfrage, sondern die Nachfrage (des Landkreises) bestimmte das Angebot und die Anbieter.
- den Gewinn an Handlungsfähigkeit des Landkreises auf der operativen Ebene durch die Gründung von VASS und die Zuordnung der Umsetzung des LKZ-Programms zum Sachgebiet Hilfe zur Arbeit (statt an einen freien Träger)

Die Stärkung des öffentlichen Trägers war das Ergebnis politischer Entscheidungen im Policy-Subsystem, die von zwei Entwicklungen angestoßen wurden: Einerseits reagiert der Landkreis auf den starken Anstieg der Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt wegen Arbeitslosigkeit. Andererseits war man sich in der Verwaltung und bei den politischen Akteuren zunehmend darüber klar geworden, dass das klassische Spannungsverhältnis kommunaler Arbeitsmarktpolitik zwischen Arbeitsmarktintegration, Sozialintegration und fiskalischem Ertrag für den Landkreis nicht optimal aufgelöst werden kann,

---

che Jugenddorf und die privaten Arbeitsvermittler IBBV und DEKRA.

wenn dieser wesentliche Steuerungsaufgaben den freien Trägern überlässt oder wenn diese Steuerungsaufgaben gar nicht wahrgenommen werden.

Die Bedeutung der freien Träger für das Policy-Subsystem Sozialhilfe ist quantitativ gewachsen und qualitativ gesunken. Mit dem Ausbau der Hilfen zur Arbeit und der Differenzierung der Instrumente und Zielgruppe hat sich der Umfang der sozialen Arbeit, die von freien Trägern als Dienstleistung für den Landkreis erbracht wird, kontinuierlich vergrößert, während die Träger gleichzeitig Steuerungsfunktionen an den Landkreis abgeben mussten. Bis Ende der 90er Jahre konnten die freien Träger relativ sicher sein, dass ihre Angebote auch in näherer Zukunft vom Kreis nachgefragt würden, womit eine Finanzierung des eigenen Stammpersonals gesichert werden konnte. Erst mit dem Rückgang der Platzzahl in BSHG-Maßnahmen ab 1999 mussten einige freie Träger Einbußen hinnehmen.

Die Chancen eines einzelnen freien Trägers oder der Gruppe aller freier Träger, Entscheidungen und Entwicklungen im Policy-Subsystem Sozialhilfe zu beeinflussen, haben sich in den 90er Jahren kontinuierlich verringert. Dafür gibt es mehrere Ursachen: Der Kompetenzvorsprung der Träger gegenüber Verwaltung und Politik schmolz schon Anfang der 90er Jahre ab, wodurch sich die strategische Position der freien Träger insgesamt verschlechterte. Da die Zahl der Träger, mit denen der Landkreis zusammenarbeitete, wuchs, nahm die Bedeutung jedes einzelnen freien Trägers ab, denn jeder Anbieter hätte vom Landkreis in relativ kurzer Zeit ohne größere Probleme durch einen anderen ersetzt werden können. Steuerungsaufgaben wie die Definition von Maßnahmeanhalten und Zielgruppen sowie die Auswahl der Teilnehmer wurden nicht mehr von den Trägern und deren Interessen nach hohen Vermittlungsquoten und hoher Produktivität dominiert, sondern wurden vom Landkreis übernommen, für den zum Teil andere Kriterien entscheidungsrelevant sind.

Die freien Träger setzten sich gegen die Entwicklung nicht zur Wehr. Überhaupt gingen sie im gesamten Untersuchungszeitraum weder mit der Politik noch mit der Verwaltung Konflikte ein. Unterschiedliche fachliche Standpunkte wurden zwar sachlich diskutiert und eigene Interessen gegenüber der Verwaltung und dem Landrat vorgetragen, die Bereitschaft eigene Ziele oder Interessen notfalls im Konflikt mit anderen Trägern, der Verwaltung oder der

Politik durchzusetzen, kann bei den freien und gewerblichen Trägern nicht festgestellt werden.

Der Bedeutungsverlust der freien Träger mag in einer Zeit, in der vor allem über den Trend zum schlanken Staat und die Privatisierung öffentlicher Aufgaben gesprochen wird, zumindest auf den ersten Blick verwundern. Gerade der Vergleich mit der – wesentlich älteren - Kinder- und Jugendhilfe zeigt jedoch, dass der Landkreis sich im Policy-Subsystem Sozialhilfe von den freien Trägern jene Steuerungskompetenzen zurückholt, die er in anderen Feldern schon immer besessen hatte und für die er dort weiterhin zuständig ist: die Fallsteuerung, die strategische Planung und Weiterentwicklung sowie die Koordination der unterschiedlichen Akteure und die Vertretung des Policy-Subsystem gegenüber Dritten (Arbeitsamt, Landesregierung).

Strukturelle Veränderungen im Policy-Subsystem gehen vor allem auf Initiativen des Landrates, der Kreisverwaltung und der Landesregierung zurück und finden ausnahmslos die Zustimmung des Kreistages. Die zentrale Zielsetzung, das Spannungsverhältnis zwischen Arbeitsmarktintegration, Sozialintegration und fiskalischem Ertrag so aufzulösen, dass der fiskalische Ertrag für den Landkreis besonders groß ist, impliziert nicht notwendigerweise die Verlagerung von Kompetenzen von den freien Trägern zum öffentlichen Träger. Diese Strukturentscheidung ist nur eine von mehreren Alternativen, wie ein Blick in die sehr bunte Landschaft kommunaler Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik zeigt. Dass Politik und Verwaltung gerade diesen Weg wählten, ist vor allem auf zwei Faktoren zurückzuführen: Zum einen traute man den freien Trägern nicht zu, Strukturen und Leistungen des Policy-Subsystems in die gewünschte Richtung zu verändern. Zum anderen stellte das Land dem Landkreis den größten Teil der finanziellen Ressourcen zur Verfügung, die dieser für den Ausbau seiner eigenen Handlungsfähigkeit benötigte. Die Landesregierung hat damit die Veränderungen in den Strukturen des Policy-Subsystems Sozialhilfe maßgeblich beeinflusst. Insofern ist die Stärkung des öffentlichen Trägers auch ein Ziel, das die Landesregierung unterstützt hat. Ob sie damit die Position der freien Träger schwächen oder die Position des Landkreises gegenüber den Delegationsgemeinden stärken wollte, muss hier offen bleiben.

Diese Skepsis stützt sich auch auf die Analyse einer zweiten Strukturreform im Policy-Subsystem Sozialhilfe, die die Sozialverwaltung des Landkreises eben nicht durchsetzen konnte: die Aufhebung der Delegation der Sozialhilfe oder zumindest die Stärkung zusätzlicher Steuerungs- und Durchführungskompetenzen beim Kreissozialamt (z. B. Beitreibungsstelle, Kontrolldienst, einheitliche EDV), die sich nur nach Jahren umsetzen ließen, wenn überhaupt. Im Unterschied zu den freien Trägern waren die Städte und Gemeinden nämlich durchaus bereit und in der Lage, eine politische Auseinandersetzung mit dem Kreis einzugehen, wenn die eigenen Kompetenzen beschnitten werden sollten. Zudem warnten auch in der Kreisverwaltung und der Politik viele davor, dass eine Verwaltungsreform in der Sozialhilfe zunächst einmal zu einer erheblichen Ausweitung des Personalbestandes des Landkreises und damit zu einem weiteren Anstieg der Kreisumlage, umfangreichen organisatorischen Schwierigkeiten und letztlich zu einer Menge politischen Ärger führen werde, während die fachlichen und finanziellen Vorteile einer solchen Reform längst noch nicht bewiesen seien. So fehlten hier die finanziellen Anreize bsw. des Landes, eine solche Reform anzugehen. Im Vergleich mit der Kinder- und Jugendhilfe zeigen sich die Nachteile einer Zersplitterung öffentlicher Verantwortung noch deutlicher, denn dieser strukturelle Unterschied ist mit entscheidend dafür, dass in einem Fall eine Verwaltungsreform erfolgreich umgesetzt werden konnte, während im anderen schon kleine Reformschritte in der Praxis scheiterten oder zumindest verzögert wurden.

Was bedeutet die Verlagerung von Steuerungskompetenz von den freien Trägern zum Kreissozialamt für die Qualität korporatistischer Strukturen? Korporatismus zeichnet sich aus durch Partnerschaftlichkeit, gegenseitige Unabhängigkeit, Gleichberechtigung und die gemeinsame Verantwortung für gemeinsame sozialpolitische Ziele. Auf dem relativ jungen Feld der kommunalen Arbeitsmarktpolitik besitzen die Beziehungen zwischen öffentlichen und freien Trägern gegen Ende der 90er Jahre diese Qualitäten – im Gegensatz zur Situation zu Anfang des Jahrzehntes - nur noch eingeschränkt. Für den Landkreis macht es Ende der 90er Jahre keinen Unterschied, ob er mit einem gemeinnützigen oder einem privat-gewerblichen Träger kooperiert. Steuerungsfunktionen werden ausschließlich vom Landkreis übernommen. Insofern gibt es kaum noch Unterschiede zur Qualität der Beziehungen, die der Auftragge-

ber Landkreis mit einem Auftragnehmer unterhält, der für ihn technische Dienstleistungen oder die Ausführung von Bauarbeiten übernimmt.

Allerdings wäre es nicht zutreffend, das Verhältnis zwischen Leistungsanbietern (freien und gewerblichen Trägern) und Leistungsnachfragern (Kreissozialamt Neunkirchen) als marktförmig zu bezeichnen. Zwar hatten die Preise der Anbieter sicherlich Einfluss auf die Vergabep Praxis des Landkreises und waren Gegenstand von Verhandlungen. Ein tatsächlicher Preiswettbewerb zwischen den Trägern findet aber nicht statt. So werden die Leistungen nicht ausgeschrieben und es besteht keine hinreichende Preistransparenz zwischen den Anbietern. Die Maßnahmeträger müssen nicht preiswerter sein als andere, sondern lediglich ihre Kosten gegenüber den Zuschussgebern nachweisen und als angemessen begründen. Konkurrenz um die Trägerschaft bestehender Angebote wird von den freien Trägern abgelehnt. So wie sich diese auf die Sicherung ihrer eigenen Angebote und Strukturen konzentrieren, erwarten sie umgekehrt von anderen Trägern, dass diese nicht zu ihren Lasten expandieren wollen. Wirklichen Wettbewerb gibt es daher nur um die Vergabe neuer Maßnahmen. Doch auch dieser Wettbewerb ist nicht völlig transparent, weil er nicht auf der Basis öffentlicher Ausschreibungen erfolgt.<sup>473</sup> Dass also der Abbau korporatistischer Strukturen nicht unbedingt mit einer Stärkung marktförmiger Strukturen einher gehen muss, ist eine durchaus interessante Erkenntnis dieser Untersuchung.

Die Stärkung des öffentlichen Trägers begünstigt vor allem die Position der Kreisverwaltung im Policy-Netzwerk. Allerdings hat diese mit dem politischen Bedeutungsverlust der freien Träger auch einen wichtigen Partner verloren, wenn es darum geht neue, sozialpolitisch innovative Anätze gegen Bedenken aus der Politik durchzusetzen. So lange die Verwaltung allein stark genug ist, kann sie in diesem Sinn auf freie Träger verzichten. Es sind aber auch Situationen denkbar, in denen die Sozialdezernentin, das Kreissozialamt und das Sachgebiet Hilfe zur Arbeit, beispielsweise gegenüber der Politik, in stärkerem Maße auf fachliche und politische Unterstützung der freien Träger angewiesen sind.

---

<sup>473</sup>im Gegensatz zur Vergabe- und Ausschreibungspraxis des Arbeitsamtes