

Helga Spindler

Benchmarking - Wettbewerb unter den Kommunen

“Neue Steuerung” in der kommunalen Sozialhilfeverwaltung und die Folgen für die Hilfeempfänger *

1. Vorbemerkung

Armut der Bürger interessiert häufig erst oder nur wenn die Bürger durch Sozialhilfebezug auffallen.

Es gibt viele Menschen an und unter der Sozialhilfegrenze; sie leben von Renten, niedrigem Lohn oder anderen niedrigen Einkünften, Bafög, Arbeitslosengeld, Unterhaltszahlungen. Sie bräuchten ergänzende Sozialhilfezahlungen, notwendige einmalige Beihilfen, einen höheren Erwerbstätigenfreibetrag u.ä., benötigten preiswerte menschenwürdige Unterkünfte und die Entwicklung von Gewerbe, das ihnen angemessene Beschäftigungsmöglichkeiten eröffnet.

Ich habe bei den mir bekannt gewordenen Ansätzen zu “Neuer Steuerung” keine Modelle gefunden, die es sich zur Aufgabe gemacht hätten, hier die Dunkelziffer aufzulösen, offensiver aufzuklären und zu beraten, attraktive und dauerhafte Erwerbsmöglichkeiten zu schaffen, oder wie der fast vergessene Paragraph 1 SGB I ausdrückt: die Verwirklichung sozialer Rechte und den Erwerb des Lebensunterhalts durch frei gewählte Tätigkeit zu fördern. Auch beim Erhalt von oder der Suche nach angemessenem Wohnraum wird man vom Sozialamt selten wirklich unterstützt - kurz: es gibt eigentlich keine Versuche, die Qualität der angebotenen Dienstleistungen zu verbessern, Lebensqualität durch Geldleistungen zu erhöhen und fachkundigeres Personal einzusetzen.

Wenn etwas in der jetzigen Krise deutlich wird, dann die Tatsache, dass es das Leitbild eines “guten Sozialamts” nicht gibt, dass statt ausformulierter politischer Zielvorgaben im Umgang mit erfasster und nicht erfasster Armut ein großes Vakuum existiert.

Erst wenn die Bürger ihre Armut in einem Sozialhilfeantrag manifestieren, werden sie wahrgenommen (selbst die meisten Armutsforscher nehmen sie erst dann wahr, weil es am einfachsten ist, mit der aktenmäßig erfassten Armut zu arbeiten; wenn man die Akten dann länger beobachtet, heißt das heute “dynamische Armutsforschung” und hält Sozialwissenschaftler über mehr als eine Dekade in Lohn und Brot).

Aber man nimmt die Bürger in der Kommune nicht wegen ihrer Armut wahr, sondern wegen der Belastung, die sie nun für die kommunale Kasse darstellen. So wird aus der Armut **in** der Kommune flugs die “Armut der Kommunen” und die Wahrung der Rechte und Bedürfnisse der Kommunen (so berechtigt das für sich genommen ist) bestimmt die Diskussion viel mehr als die Wahrung der Rechte und Bedarfsdeckung der Bürger und deren Perspektiven. Der gezielte Gebrauch einschlägiger Begriffe läßt schlimmes ahnen: “Kostenexplosion” der Hilfe zum Lebensunterhalt, “Sprengsatz” für die kommunalen

Haushalte heißt es da. Das, obwohl der Anteil der Bruttoausgaben der der Hilfe zum Lebensunterhalt (HzL) an den kommunalen Ausgaben 1997 6,3 % betrug. Legt man die um die Einnahmen verminderten Nettoausgaben zugrunde, die die eigentliche Belastung wiedergeben, dann ist der Anteil lediglich 5,5 % [1].

Weniger bei der Sozialhilfe als **Aufgabe**, als bei der Sozialhilfe als **Ausgabe** setzt nun auch die "Neue Steuerung" an, wobei die Ansätze noch recht vielfältig sind.

2. Verschiedene Vergleichsringe

Ende September 1997 hat eine hochrangige Arbeitsgruppe der KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) ihren Bericht veröffentlicht, in dem sie sich mit der "Steuerung der Sozialhilfe" durch Schlüsselkennzahlen beschäftigt. Dieser Bericht gab bereits einen ersten Überblick und ist als Einführung sehr zu empfehlen [2]. Darin wurden drei Vergleichsringe zur Sozialhilfe beschrieben und gegenübergestellt: Ein Vergleichsring von 8 Landkreisen (Innovationsring des DEUTSCHEN LANDKREISTAGS) und ein Vergleichsring von 6 Mittelstädten, die durch die BERTELSMANN Stiftung, Produktgruppe Sozialwesen der Städte, betreut wurden. Der größte Vergleichsring war und ist der der 15 Großstädte [3].

Ich möchte mich mit dem Vergleichsring der Großstädte etwas genauer beschäftigen. Von diesem Vergleichsring werden jedes Jahr Zahlen und Stellungnahmen der einzelnen Teilnehmer veröffentlicht, auf denen die folgende Darstellung aufbaut.

Anfang 1995, also vor über 4 Jahren - und damit ca. anderthalb Jahre nach der Verabschiedung von Dieter Giese, der sich beim DEUTSCHEN VEREIN Jahrzehnte für die Entwicklung einer modernen Sozialhilfe eingesetzt hatte -, hat sich der Arbeitskreis der Leiter der Sozialämter der Großstädte bei einem Treffen beim DEUTSCHEN VEREIN entschlossen, ein Kennzahlensystem ihrer Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt aufzubauen und mit Betreuung durch die Firma KIENBAUM auf dieser Grundlage einen Kennzahlenvergleich durchzuführen (den sog. Düsseldorfer Kennzahlenvergleich). Inzwischen sind für die Jahre 1995, 1996 und 1997 Datenreihen und Kennzahlen erhoben. Die beteiligten 15 Großstädte versorgten 1996 etwa 803.421 Hilfeempfänger .Verglichen mit der Zahl aller Hilfeempfänger zum Stichtag 1996 von 2,080 Millionen Menschen waren das 38,6 Prozent, fast 2/5 aller Hilfeempfänger in Deutschland . Inzwischen haben viele beteiligte Städte begonnen, ihre Verwaltungspraxis zu ändern. Einen aktuellen Überblick über die wichtigsten Kennzahlen gibt der *sozialhilfe - report* Nr.13 des Landessozialamts Hamburg und der Kölner Sozialreport 1996 [4].

Es ist somit das größte Projekt, das kommende Entwicklungen schon gut erahnen läßt. KIENBAUM hat dieses Verfahren inzwischen noch mit weiteren Trägern durchgeführt: mit 8 kreisfreien Städten im Bereich Westfalen Lippe und mit 9 Rheinischen Städten [5], weiterhin existiert inzwischen ein Kennzahlenvergleich von 18 Städten der Größenklasse 2 (bis 400 000 Einwohner). Das Neue an diesen Projekten ist, dass eine große Menge von

Daten mit dem Anspruch erhoben wird, ein "Benchmarking" durchzuführen, was noch zu erklären ist.

3. Kennzahlenvergleich und Benchmarking

Steuerung in Wirtschaftsunternehmen läuft im großen Umfang über Kennzahlen. Und auch die Sozialhilfe scheint sich nun nach Ansicht mancher Unternehmensberater zur Kennzahlenerhebung förmlich anzubieten. Zwar sind Beratung und persönliche Hilfe als Produkt schwer zu erfassen, aber bei Geld- und Sachleistungen gibt es auf den ersten Blick dieses Problem nicht.

Nachdem sich Sozialhilfeträger lange Zeit schwer getan haben, brauchbare Daten zu erheben und etwa die Bundesstatistik zeitnah und verlässlich zu beliefern [6] oder Daten für die Sozialberichterstattung zur Verfügung zu stellen, finden jetzt im Rahmen dieses Projekts noch zusätzliche Erhebungen statt, wobei die Beteiligten behaupten, nun wirklich vergleichbare und relevante Daten zu ermitteln. Die Datenqualität verbessert sich dabei offensichtlich von Jahr zu Jahr, wenn auch bei genauerer Überprüfung noch manche Fragen offen bleiben.

Bisher wurden für 1995, 1996 und 1997 etwa 9 Seiten eng bedruckte Tabellen zum Kennzahlenvergleich erstellt, die dann mehr oder weniger vollständig im kommunalpolitischen Bereich präsentiert werden. Darin sind einmal die üblichen Sozialhilfedaten abzulesen, aber es werden auch Kennzahlen gebildet, in denen die Daten in Beziehung gesetzt werden. So werden nicht nur die absolute Zahl der Hilfeempfänger (HE) erhoben, sondern man bekommt auch Auskunft über Alter, Haushaltsgröße und die Sozialhilfedichte /-quote (das ist die Anzahl der Hilfeempfänger pro 1000 Einwohner) in jeder einzelnen Stadt. Wer Spaß daran hat, kann die Sozialhilfequote verschiedenster Altersgruppen, der unter 7-jährigen oder der 45- bis 54-jährigen in allen Städten vergleichen.

Es werden nicht nur die Ausgaben der Hilfe zum Lebensunterhalt insgesamt ausgewiesen, sondern auch die Ausgaben pro Person, pro Fall, die Ausgaben an einmaligen Leistungen und Bekleidungshilfen pro Person und pro Fall, die Bruttokaltmiete pro Fall.

Außerdem wird die Gruppe der Erwerbsfähigen unter den unterschiedlichsten Aspekten betrachtet (z.B. wie viel *erwerbsfähige* Sozialhilfeempfänger *erwerbstätig* sind, d.h. wenigstens einen Teil ihres Bedarfs durch eigene Arbeit sicherstellen, oder wie viel Empfänger Sozialhilfe ergänzend zu Leistungen der Arbeitslosenversicherung bekommen). Weitere Daten finden sich zu Fallzahlentwicklung und Bezugsdauer und zur Entwicklung der angerechneten Einkommen und beigetriebenen Einnahmen.

Diese Kennzahlenerhebung ist eigentlich ganz sinnvoll und wenn wirklich überall das gleiche erhoben wird, dann lassen sich verschiedene Tätigkeiten, Leistungen oder auch Rahmenbedingungen, unter denen Sozialhilfe geleistet wird, über die Jahre hinweg

vergleichend abbilden. Und man kann in diesem Bereich endlos Daten erheben, wenn man Zeit und das entsprechende Software-Programm hat [7].

Die wichtige Frage ist aber, zu welchem *Zweck* die Daten erhoben werden, wie sie interpretiert werden und welche Daten an *Gewicht* gewinnen. Und da ist das eigentlich neue des Projekts: hier haben wir keine weitere Datensammlung, keinen vergleichenden Sozialbericht, sondern einen Kennzahlenvergleich, der sich, wohl auf Initiative der Firma KIENBAUM hin, "**Benchmarking**" nennt.

4. Was ist nun Benchmarking (*Bm*)?

Die oder der Benchmark ist ein Eckpunkt in der Trigonometrie und kennzeichnet den Standard, den ein Unternehmen, das sich verändern will, erreichen möchte. Benchmarking ist ein Vorgang im Rahmen des Qualitätsmanagements um Arbeitsabläufe zu verbessern und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Mit *Bm* versuchen Unternehmen von den Besten, von den besten Mitbewerbern, zu lernen und deren Erfahrungen auf sich zu übertragen. Bezugsgröße ist ein vergleichbarer Betrieb. Es geht um Techniken, die der erfolgreichere Unternehmer anwendet und die auf das Unternehmen übertragen werden können, das seine Leistungsfähigkeit steigern möchte.

Selbstverständlicher Ausgangspunkt aller *Bm*-Aktivitäten in der Wirtschaft ist das Ziel, Kundenbedürfnisse optimal zu erfassen und zu befriedigen.

Um vergleichen zu können, wie *bm* üblicherweise abläuft, sollen die wichtigsten Teilschritte erwähnt werden: Man legt zunächst fest, was man verbessern will und beginnt die Analyse der eigenen Prozesse. Dann sucht man nach einem geeigneten (besseren) Partner, von dem man lernen will. Diese Suche ist die aufwendigste Phase, bei der man oft Hilfe von außen braucht. Diese Suche ist auch nur erfolgreich, wenn man vorher festlegt, was man verbessern möchte, also seine Ziele klar formuliert. Wenn man das "bessere" Unternehmen gefunden hat, wird mit dessen Einverständnis das Vorgehen des Vergleichsunternehmens untersucht. Die Daten werden bewertet und analysiert und man entwickelt dann einen Maßnahmenkatalog, der für das eigene Unternehmen passt. Bisher wurden häufig Verfahrensabläufe verglichen, beispielsweise die Lagerhaltung und Bestellabwicklung bei RANK XEROX mit der eines Fischereizubehörhandels [8]. Das, was dann herauskommt, ist ein Mittelding zwischen Kopie anderer Modelle oder eigenständiger Umgestaltung des eigenen Betriebs; jedenfalls zielt es auf eine organisatorische und inhaltliche Veränderung eines Betriebs, wobei man sich die Erfahrungen des andern zunutze macht. *Bm*-Studien im Dienstleistungsbereich gibt es allerdings bisher nur vereinzelt [9], *Bm* unter völliger Negierung von Kundeninteressen habe ich bisher nicht gefunden.

Bm hat als Begriff inzwischen Hochkonjunktur; selbst im politischen Zusammenhang ist er "in". Ich erinnere an die Einrichtung der Arbeitsgruppe 8 beim "Bündnis für Arbeit",

das ehemals unter der Leitung von Herrn Hombach stehende “Benchmarking Committee”, das international “best practices” identifizieren und überprüfen soll. Vieles deutet daraufhin, dass man die Niederlande schon vorweg als die Besten identifiziert hat, aber auch nach Großbritannien und selbstverständlich ganz ohne Tabus nach USA schießt, ohne die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten ganz aus den Augen zu verlieren. Aber auch hier ist die Frage, ob sich die Methode bei ganz unterschiedlichen Staaten und Kulturen und komplexen Problemlagen so einfach anwenden lässt. [10]

5. Benchmarking und Sozialhilfe

Von den komplizierten Schritten, die zu einem *Bm* gehören ist bei der Übertragung auf die Sozialhilfe nichts dokumentiert und auch die Frage, ob diese Methode überhaupt zum System paßt, ist bisher nirgendwo erörtert. Es gäbe noch ganz andere Methoden aus dem Qualitätsmanagement, die besonders im Dienstleistungsgewerbe entwickelt wurden und möglicherweise geeigneter wären. Mit dem anmaßenden Schlagwort des „Lernens vom Besten“ eingeführt, werden erst einmal umfangreich Daten erhoben und verglichen; aber ob sie Dienstleistung und korrektes Verfahren widerspiegeln und warum gerade sie und nicht andere erhoben werden, hat bisher niemand ausgewiesen. Und es bleibt die große Frage: **Mit welchem oder welchen “besten” Sozialämtern wollen sich die beteiligten Großstädte eigentlich vergleichen**, was doch eigentlicher Zweck eines *Bm* sein soll?

Deshalb nochmals zur Erinnerung :Sozialhilfe umfasst soziale Geld- Dienst- und Sachleistungen. Sozialhilfe hat zwei Ziele, die sich aus Paragraph 1 BSHG ergeben:

- menschenwürdiges Leben ermöglichen und zweitens
- befähigen, unabhängig von ihr zu leben.

Diese Ziele sollen mit rechtsstaatlichen Mitteln und menschenwürdigem Gesetzesvollzug erreicht werden. Welche Kennzahlen hierzu entwickelt werden müssten, ist bisher nicht ausgewiesen.

Die Fragwürdigkeit des Vorgehens möchte ich am Umgang mit ausgewählten Kennzahlen erörtern. Zunächst die **Sozialhilfedichte, -quote**, die als wichtige Steuerungskennzahl für modern steuernde Verwaltung gilt.

Schaubild 1) Empfängerichte: laufende Hilfe zum Lebensunterhalt pro 1.000 Einwohner

	1995	1996	1997
Bremen	90	93	95
Hamburg	77	77	80
Dortmund	73	75	78
Frankfurt/M.	72	74	61
Hannover	67	70	76
Köln	61	69	73
Berlin	59	67	
Duisburg	66	67	68

Essen	63	64	64
Düsseldorf	59	59	63
Stuttgart	46	39	44
München	35	34	37
Rostock	27	31	44
Leipzig	23	23	30
Dresden	14	14	19

Über die Jahre die geringste SH-Dichte hat Dresden mit 1,9 (1,4) Prozent der Einwohner, die höchste hat Bremen mit 9,5 (9,3) Prozent. Die Dichte ist höchst unterschiedlich und korreliert auch nicht, wie oft behauptet, direkt mit der Arbeitslosenentwicklung. [11] Aber was kann man aus dieser Kennzahl eigentlich ablesen? Sie wirft mehr Fragen auf, als sie beantwortet. Wie ist die Wirtschaftspolitik in den Städten mit der niedrigen Dichte, was haben sie getan, um Unternehmen zu ermuntern, entsprechende Arbeitsplätze zu schaffen oder haben sie selbst mehr Personen eingestellt? Oder können sie nur auf ein erfolgreiches Wirken der Arbeitslosenversicherung stolz sein? Oder schieben oder schrecken sie nur erfolgreicher ab als andere? Oder drückt sich da aus, wie viel die Städte in die "Hilfe zur Arbeit" geben? Da wird in Leipzig trotz geringer Dichte ungeheuer viel ausgegeben, in Dresden aber wenig. Spricht die hohe Dichte für zu wenig Kontrolle oder für bessere Aufklärung der Bürger und für eine niedrigere Dunkelziffer und ist damit ein Kennzeichen für besonders gute Sozialhilfeleistung? Wir wissen es nicht.

Dem KGSt Bericht und der Öffentlichkeitsarbeit der Beteiligten ist allerdings zu entnehmen, dass geringe Dichte als "gut" gilt. In einem konsequenten *Bm* müssten jetzt alle anfangen, von Dresden zu lernen oder von München, wozu aber niemand Anstalten macht.

Wohl aber werden - was man aber nur in Hintergrundberichten oder aus Debatten in Sozialausschüssen erfährt - diejenigen mit der überdurchschnittlich hohen Quote unter Druck gesetzt, sich zu "verbessern". Dieses Spiel mit der Quote hat inzwischen das statistische Bundesamt angeregt, das in seiner Pressemitteilung vom Januar 1999 gleich für alle Städte über 100.000 Einwohner die Dichte ermittelt hat und - damit's nicht so trocken bleibt - in einer anschaulichen Graphik gleich die prozentualen Abweichungen vom Durchschnitt deutlich gemacht hat, damit die "schwarzen Schafe" auch noch dem verschlafensten Kommunalpolitiker gleich ins Auge fallen [12].

Im (hier nicht abgedruckten)Schaubild wird die Sozialhilfequote der Großstädte ab 100.000 Einwohnern zum Jahresende 97 dargestellt. Die Quote der einzelnen Stadt wird als Abweichung vom Großstadtdurchschnitt (5,6 Prozent) nach Prozentpunkten angegeben. Abweichung nach rechts: höhere Quote. Spitzenreiter ist Bremerhaven mit einer Quote von 13,8%.

Abweichung nach links: niedrigere Quote. Spitzenreiter ist Dresden mit 1,9%.

(Angaben und Schaubild sind den Pressematerialien 1/1999 des Statistischen Bundesamtes zur Sozialhilfe entnommen)

Bei diesem Überblick scheint sich die Überlegenheit der ehemaligen DDR endgültig zu beweisen, die zwar viele unrentable Arbeitsplätze aufzuweisen hatte, was aber offensichtlich dazu führt, dass die Bürger mehrheitlich in der Sozialversicherung aufgefangen werden. Ein Sozialpolitiker drückte das einmal so aus: da ist der Nachrang der Sozialhilfe noch gewahrt. Die Frage ist nur, zu welchem Preis und ob man von einem solchen System wirklich lernen sollte?

Solche Fragen müssten in einem korrekten *Bm* vorher geklärt sein und nicht nachher.

Die Träger selbst interpretieren ihre Sozialhilfedichte ziemlich frei.

Hamburg erklärt die hohe Dichte mit der hohen Arbeitslosigkeit, obwohl die in andern Städten, nicht nur in den neuen Bundesländern viel höher liegt. *Duisburg* wundert sich umgekehrt, warum die Dichte bei so hoher Arbeitslosigkeit so niedrig ist; *Hannover* geht in der Stellungnahme stillschweigend darüber hinweg, dass sich die Dichte um drei Prozent gesteigert hat.

Interessant wäre hier, Gründe für die Veränderung der Sozialhilfedichte zu analysieren.

Die *Kölner* hatten z.B. von 95 nach 96 einen großen Sprung nach oben, aber angeblich nur deswegen, weil sie diesmal die Studenten und andere mit dem Zweitwohnsitz aus der Wohnbevölkerung als Vergleichsgröße herausgerechnet hatten. Ob das die andern auch so machen, weiß aber keiner, was wieder auf mangelnde Verständigung in der Datengrundlage hindeutet.[13].

Auskunft über die aktuellere Zielrichtung des Projekts bekommt man nur indirekt aus den Reaktionen der Beteiligten und aus ihrer Öffentlichkeitsarbeit. So heißt es im Anschluss an die Erhebung von 1995 bei KIENBAUM: "Der Düsseldorfer Kennzahlenkatalog ist die konkrete Umsetzung eines benchmarking, d.h. die »Suche nach der besten Lösung«. Dies geschieht durch einen themenbezogenen Kennzahlenvergleich und anschließenden Austausch der Erfahrungen in Arbeitsgruppen (Erfahrung-Gruppen)." Drei solcher interkommunalen Erfahrung-Gruppen zu den Themen "Kosten der Unterkunft", "Einnahmen, Heranziehung von Unterhaltspflichtigen" sowie "einmalige Leistungen" haben sich bereits gebildet, sodass hier ein Schwerpunkt der gegenwärtigen Veränderung vermutet werden darf.

Da die **beizutreibenden Einnahmen** als steuerbar gelten auch noch ein Blick auf diese Kennzahlen:

Hier wird z.B. die Höhe der übergeleiteten Unterhaltsansprüche ermittelt und da lag etwa Köln 1996 mit 208 DM pro Person und 391 DM pro Fall ganz weit vorne, war also der "beste" Träger.

Was leider nicht „ge-benchmarkt“ wurde, sind die mit der Erzielung der Einnahmen verbundenen stark erhöhten Personalkosten, die in einem andern Haushaltstitel versteckt sind, über den in Köln nicht öffentlich berichtet wird. In Bremen ist inzwischen die Frage aufgekommen, ob das in diesem Bereich noch am Mittelwert liegende Ergebnis nur dadurch zustande gekommen ist, dass auch die öffentliche Sozialleistung:

Unterhaltsvorschuss bei den Unterhaltszahlungen mitgerechnet wurde. Eine präzise Abklärung, welche Daten hier verglichen werden, scheint also noch nicht stattgefunden zu haben.

Schon bei der Kennzahl "Leistung von (andern) Sozialleistungsträgern" wird die Interpretation noch schwieriger. Diese Einnahmen reichen pro Fall 1996 von durchschnittlich 732 DM in Köln bis 2.665 DM in Bremen. Ist hier ein geringer Einnahmebetrag ein Indiz dafür, dass es mit Sozialleistungsträgern Vereinbarungen gibt, die Vorschussleistungen durch die Sozialhilfe auf ein Minimum zu reduzieren (was "gut" wäre) oder ein Indiz dafür, dass man die Überleitung von vorrangigen Leistungen vernachlässigt (was als "schlecht" zu beurteilen wäre) ? [14]

Auch aus dem KGSt Bericht ergeben sich Hinweise auf die Bereiche der Sozialhilfe, die als "steuerbar" gelten und die ganz offenbar, ohne dass das zusammenhängend ausgewiesen wird, auch von den *Bm* Teilnehmern angegangen werden: Dazu gehören insbesondere noch die Bereiche **Zugang** und **Abgang** aus der Sozialhilfe.

Man umschreibt dies als „qualifizierte Zugangsprüfung“, oder dezent als „Erhöhung der Zugangsschwelle“, „Optimierung der Bedarfsprüfung“, „ Pilotprojekt Zugangssteuerung“ [15]. Dahinter kann sich sehr viel verbergen. Ein qualifiziertes Eingangsgespräch mit guter Beratung und Ermittlung vorhandener Bedarfe und zumutbarer Selbsthilfe oder Abschreckungs- und Verzögerungstaktiken aller Art

Es gibt viele Hinweise darauf, dass hier manche alles daran setzen, möglichst lange keinen Pfennig auszahlen zu müssen [16]. In der Aus- und Fortbildung und auch in der Sachverhaltsdarstellung in gerichtlichen Eilverfahren mehren sich z.Zt. die Hinweise darauf, dass immer mehr Antragstellern im Rahmen von "Selbsthilfe" nahegelegt wird, nahe Verwandte zu ermuntern, ihnen etwas auszuhelfen, sozialhilferechtlich geschütztes Vermögen oder gar erst einmal den Überziehungskredit voll zu verbrauchen. Häufig wird die Bearbeitung von Hilfeanträgen verzögert mit der Begründung der Auswegberater (an manchen Orten auch Einstiegsberater oder Fallmanager genannt) oder auch der neu eingestellte Ermittler (an manchen Orten auch Bedarfsfeststeller genannt) habe erst zu einem späteren Zeitpunkt einen Termin frei. Auch die Projekte "Arbeit sofort" oder "Arbeit vor Sozialhilfe" zielen in diese Richtung [17] , wenn nicht echte Arbeitsstellen angeboten werden, sondern erst neu eingerichtete befristete Stellen mit unzureichenden Arbeitsbedingungen und Löhnen, die unter dem existentiellen Druck angenommen werden müssen. Als Erfolg dieser Programme wird dann konsequent auch gemessen, wie viele Antragsteller durch diese Prozedur wegfallen.

Bei der Steuerung des Abgangs spricht man von der Auswegberatung nach Paragraph 17 BSHG oder auch von Hilfeplanung oder gar von individuellem Fallmanagement. Auch da kann sich vieles verbergen - eine umfassende Auswegberatung und Begleitung oder der pauschale Verweis auf die immer gleiche Beschäftigungsgesellschaft mit ihren

eingeschränkten Arbeitsangeboten, verbunden mit der Drohung der Einstellung der Hilfeleistung. [18]

Als steuerbar gelten außerdem besonders **die einmaligen Beihilfen** und die **Unterkunftskosten**, weil hier, anders als beim Regelsatz, im Gesetz die Höhe nicht festgeschrieben ist. Mit der Steuerung einmaliger Beihilfen und Unterkunftskosten möchte ich mich ausführlicher beschäftigen, weil hier ein Kern der Sozialhilfe, nämlich der notwendige Lebensunterhalt berührt wird.

6. Steuerung von Ausgaben bei der Hilfe zum Lebensunterhalt

Eine wichtige Kennzahl im Rahmen der Erhebung beschäftigt sich mit dem **Unterkunftsbedarf**, erhoben als Bruttokaltmiete pro Fall. Außerdem wird beim Einkommen die Wohngeldleistung pro Fall ermittelt.

Eines der Ergebnisse bei der Auswertung der Daten war, dass die Beträge für die Kaltmiete starke Differenzen aufwiesen und so lag es nahe die Unterkunftskosten als Einsparpotential zu identifizieren. Hier sieht man aber auch, wie man Opfer unverständlicher Zahlen werden kann.

Köln, Bremen und München lagen da mit 672 bis 724 Mark 1996 an der Spitze; Rostock, Duisburg und vermutlich auch Dresden lagen unter 500 Mark. Also begannen hier hektische Aktivitäten: umfangreiche neue Richtlinien und Arbeitshilfen für Sachbearbeiter wurden erstellt; Sozialhilfeempfänger wurden auch bei geringfügigen Überschreitungen reihenweise aufgefordert, sich neue Wohnungen zu suchen; Neuantragssteller wurden im ersten Monat bereits beschieden, dass ihre Mieten spätestens nach 3 Monaten gekürzt ausgezahlt würden, obwohl keine preiswertere Ersatzwohnung verfügbar war; auch bei unzumutbaren Wohnbedingungen wurden Sozialhilfebeziehern keine Umzüge mehr genehmigt, selbst ihre Freizügigkeit und ihr Recht sich um Sozialwohnungen zu bewerben wurde eingeschränkt. Große Probleme wurden und werden auch allenthalben bei der Übernahme der dann fällig werdenden Umzugs- und Renovierungskosten gemeldet. (19). Betrachtet man bei den Kennzahlen allerdings die einige Spalten weiter erhobenen pauschalierten Wohngeldeinnahmen, dann lagen 1996 alle Städte mit ihren Nettoausgaben (hier verstanden als Kaltmiete minus Wohngeldeinnahme pro Fall) zwischen 300 und 400 Mark, nur Bremen und München mit ca.470 bis 480 Mark leicht darüber

Schaubild 2) Vergleich Bruttokaltmiete/Nettokaltmiete (=minus Wohngeld) pro Fall 1996

	Bruttokaltmiete	Nettokaltmiete
München	706	481
Köln	676	356
Bremen	657	468
Essen	606	381
Hamburg	601	375
Hannover	590	305

Düsseldorf	575	336
Stuttgart	570	375
Dortmund	532	303
Berlin	498	0
Duisburg	445	335
Rostock	439	299
Leipzig	374	0
Dresden	369	0
Frankfurt/M.	0	0

Noch stärker nivelliert sich das Ganze, wenn man die Ausgaben auf die unterschiedliche Personenzahl umrechnet, die in einem Haushalt wohnt. Hier wurde ein Popanz aufgebaut und akuter Handlungsbedarf suggeriert, Druck auf die Betroffenen erhöht, ohne dass die Struktur der hohen Kosten einmal wirklich durchleuchtet und die Folgekosten gegengerechnet wurden. Demgegenüber hat bisher kein Träger redlich ausgewiesen, wie hoch der Sozialhilfeanteil der sog. „Hotelunterbringungen“ und sonstiger überhöhter Mieten ist, die er für die Unterbringung von besonderen Problemgruppen aufbringt. [20]

Erheblich umfangreicher aber waren die Aktivitäten bezüglich der **einmaligen Beihilfen**, denn sie zählen zu den hochgradig steuerungsrelevanten Positionen und - wegen der Auslegungsspielräume - bei manchem sogar zu den freiwilligen Leistungen, die man willkürlich festlegen kann.

Zunächst auch hier die Kennzahlen, wobei zu den einmaligen Leistungen die Bekleidungsbeihilfe, Hausratsbeihilfe, Hilfen für Brennstoffe, Umzüge und die Leistungen nach Paragraph 15 a BSHG gezählt werden.

Schaubild 3) Einmalige Leistungen pro Person/Jahr in DM

	1995	1996	1997
Stuttgart	1500	1521	1599
Hamburg	1361	1360	1335
München	1515	1306	1449
Leipzig	1216	1137	926
Essen	1269	1135	1009
Frankfurt/M.	1113	1133	1059
Dortmund	1061	1130	998
Bremen	1102	1106	1312
Berlin	1340	1089	0
Düsseldorf	923	1005	973
Köln	1123	1003	905
Dresden	1008	966	1125
Rostock	710	905	1074
Hannover	841	863	873
Duisburg	738	701	725

Duisburg und Hannover halten hier seit drei Jahren die niedrigsten Plätzen, Köln und Leipzig haben es erst 1997 geschafft, in diese Gruppe kontinuierlich *abzusteigen* - oder *aufzusteigen*?

Wo sind jetzt hier die *Besten* im Bereich menschenwürdiger, bedarfsdeckender Versorgung ? Sind es die, die bereits im Berichtszeitraum eine Senkung der Ausgaben geschafft haben ? Sind es die, die über 1.000 DM oder die, die darunter liegen ?

Die Kennzahl enthält darüber hinaus noch einige Verfälschungen, weil die Brennstoffbeihilfen nur noch bei einem kleinen Teil der Hilfebezieher als einmalige Beihilfen anfallen, während sie bei allen andern als Heizkosten in einer anderen Kennzahl ausgewiesen sind, und weil Leistungen nach Paragraph 15 a BSHG Schulden für rückständige Mieten und Energierechnungen umfassen, die den aktuellen Bedarf überhaupt nicht betreffen. Deshalb soll aus den einmaligen Leistungen die Einzelkennzahl: „Bekleidung pro Person“ betrachtet werden.

Schaubild 4) Bekleidung pro Person/Jahr in DM

	1995	1996	1997
Hamburg	661	675	669
Stuttgart	562	618	642
Dortmund	590	605	577
München	476	573	571
Essen	640	558	494
Berlin	596	525	0
Düsseldorf	461	497	532
Frankfurt/M.	485	489	525
Bremen	426	460	544
Köln	498	448	423
Dresden	458	435	492
Hannover	389	359	376
Duisburg	0	0	394
Leipzig	0	0	422
Rostock	0	0	0

Sind die die *Besten*, die bei der Bekleidung im Durchschnitt über 550 DM liegen ,oder sind es die, die darunter liegen und schon die 400 DM-Grenze unterschritten oder wie Essen in zwei Jahren um 146 Mark reduziert haben ?

Der Rechnungshof in Bremen hat hier, wie man der *taz bremen* [21] entnehmen kann, schon klare Schlüsse gezogen: Bremen habe trotz des Städtevergleichs nichts getan, um sein Kleidergeld zurückzufahren. Man solle doch die Pauschale um bis zu 20 Mark pro Person und Monat senken, um sich dem Städtevergleichs-“Sieger” Hannover anzupassen. Ziel des Benchmarking sei es schließlich, die beste Lösung zu finden und sich nicht bei den „Benchmarking - Verlieren“ einzureihen.

Köln lobte sich schon für 1996 verhalten, man sei eine der wenigen Städte, in denen die Ausgabenentwicklung im Bereich einmalige Leistungen rückläufig sei. Bei der Bekleidung

sei mit 50 DM Minus pro Jahr pro Person das größte Einsparpotential schon erreicht, zumal nur noch Dresden und Hannover geringere Ausgaben in diesem Bereich hätten [22]. Hamburg steuert das Problem auch ohne Anstoß von außen: "Bei den Aufwendungen für einmalige Leistungen liegt Hamburg bei im Vorjahresvergleich unveränderten Kosten inzwischen auf dem 2. Platz der Rangskala der Großstädte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass verschiedene Maßnahmen zur Steuerung der Aufwendungen für einmalige Leistungen - etwa im Rahmen des Projektes Herkules erst 1997 ihre Wirkung zeigen können." schreibt H. HARTMANN, 1997 noch als Leiter des Hamburger Sozialamts [23]. Das "Projekt HERKULES" hat Vorschläge für umfangreiche Einsparungen bei einmaligen Leistungen entwickelt. Ein Jahr später schreibt man aus Hamburg: "Jeder 2. der am Kennzahlenvergleich teilnehmenden Städte gelang es 1997 durch Maßnahmen wie Bedarfsprüfung, Veränderung der Bedarfsobergrenzen u.ä., die Ausgaben im Bereich einmalige Beihilfen zu reduzieren." Auch in Hamburg habe man die Aufwendungen für einmalige Beihilfen insgesamt und unter bislang noch sozialpolitisch bewusst beibehaltener Höhe der Bekleidungs pauschale um 25 Mark pro Person senken können [24]. Als fachlichen Zielrahmen bei einmaligen Leistungen hat man im Projekt HERKULES z.B. folgendes entwickelt: "Die HE sollen nach ihren Kräften an der Bedarfsdeckung mitwirken" und "Grundsätzlich keine Leistungen bei Neueintritt in HzL" Um diese Ziele zu erreichen wird dann z.B. vereinbart und mit Kennzahlen gemessen, dass die Ausgaben für diese Bereiche auf feste Prozentsätze unter dem statistischen Durchschnitt gesenkt werden. Um die Mitarbeiterzufriedenheit bei derartigen Aktionen zu erhöhen, werden gleichzeitig Anreizmodell angedacht, „mit denen Sozialdienststellen aufgrund nachgewiesener erfolgreicher und effektiver Bewilligungspraxis und dadurch erzielter Haushaltsentlastungen Einfluss auf die für sie erforderliche Ausstattung mit Personal nehmen können [25]. Hilfeempfänger selbst sind im Verständnis dieser Steuerungsmodelle nur noch Objekte der Kontrakte, die zwischen Sachbearbeiter und Leitungsebene geschlossen werden. Neuerdings gibt eine materialreiche, kritische Analyse von D. HAUER Auskunft über die Instrumente dieses und weiterer Projekte der neuen Steuerung, die in Hamburg weit über das Benchmarking Projekt hinaus vorangetrieben worden ist [26].

Aber so richtig stolz ist Sozialdezernent SPANIEL aus Duisburg: Bei den Gesamtausgaben für einmalige Leistungen meldete er schon für das Jahr 1996 stolz in seinem Sozialausschuss und der Presse: "geringster Wert aller westdeutschen Großstädte"! Inzwischen hat er schon den geringsten Wert aller deutschen Großstädte erreicht. Duisburg stehe damit im Städtevergleich an letzter Stelle, das bedeute im Umkehrschluss, dass die Sozialhilfe in Duisburg "sparsam und zielgerichtet" eingesetzt werde. Das zeige sich sehr deutlich bei den einmaligen Leistungen insbesondere durch den Einsatz der Möbelwerkstatt und der Selbsthilfe bei Umzügen und Renovierungen [27].

Noch mehr erfährt man in der Zeitschrift der Arbeitwohlfahrt (Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, TuP) von ihm. Er hält es für besonders bemerkenswert, dass die Vergleichsstädte bei einmaligen Beihilfen teilweise eine “unverhältnismäßig kostenintensive Gewährungspraxis” aufweisen, “die auch sozialpolitisch betrachtet zumindest einer kritischen Bewertung bedarf”. Und weiter: “Anders als die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt sind die einmaligen Beihilfen zwar nach ihrer Art, aber nicht nach der Höhe gesetzlich vorgeschrieben. Insofern sind sie in gewissem Maß veränderbar, d.h. steuerungsrelevant.” “Sozialhilfeträger haben hier die Chance, örtliche Gegebenheiten zu berücksichtigen und das Preisniveau praxisnah zu ermitteln. So werden in Duisburg die Werte für Bekleidungsbeihilfen nicht anhand von abstrakten Statistikmodellen oder durchschnittlichem Verbraucherverhalten festgelegt. Vielmehr wurden durch Spezialisten des Sozialamts konkret in Kaufhäusern, Einzelhandelsgeschäften etc. die entsprechenden Werte ermittelt.” Abschließend hält er es für völlig unverständlich, dass das Ministerium eine bundeseinheitliche Pauschale festlegen wolle (es war damals im Entwurf der DVO zu § 21 Abs. 1a BSHG [28] ein bescheidener Richtwert von 570 Mark mit Abweichmöglichkeiten nach oben und unten vorgesehen). Das gehe an einer sachgerechten Lösung voll vorbei [29].

Der gleiche Geist prägt auch das Kölner Sozialamt und wird recht deutlich in einem Kommentar des Amtsleiters SCHWENDY, wieder in der Zeitschrift der Arbeiterwohlfahrt, wo er im Zusammenhang mit einmaligen Beihilfen folgende Begriffe gebraucht: “Beihilfe-Zubrot” und “Beihilfen-Bettelei” und Beihilfen als zusätzliche, individuelle Extras bezeichnet [30].

7. Produkte und Kosten

Aus allen diesen Äußerungen und Aktivitäten lässt sich eine Stoßrichtung des *Bm*-Projekts erkennen: der sozialrechtliche Bedarf ist ein Kostenfaktor und überall, wo kein Gesetz daran hindert, wird versucht die Kosten, sprich Sozialhilfeleistungen, zu senken. Und die obigen Zitate zeigen, dass sich der Begriff der *Kosten* für Bedarfsaufwendungen bei allen Akteuren der neuen Steuerung wie beiläufig einschleicht. Das gilt auch für die KGSt: „Aufgrund der Regelungsdichte bezüglich der Transferleistungen liegen kostenwirksame Gestaltungsmöglichkeiten vor allem bei den Bewilligungen einmaliger Beihilfen.“ [31]. „Ge- benchmark“ wird so eigentlich nicht die Leistung des Amtes, sondern die Fähigkeit der Hilfebezieher, mit weniger Geld über die Runden zu kommen und zu wirtschaften. Bei mehr Offenheit der Akteure wäre der eigentliche „Benchmark“ vielleicht schon anschaulicher: der Bewohner eines Slums in Großbritannien, USA oder vielleicht einem Drittweltland, der ja ohne Zweifel auch überlebt.

Und an der Stelle sehe ich schon so etwas wie einen Kunstfehler, da werden **Produkte und Kosten vertauscht**. Das gilt besonders bei *Unterkunft* und *einmaligen Leistungen*, denn die sind Bestandteil des notwendigen Lebensunterhalts, den die Sozialhilfe

menschenwürdig sicherstellen soll. Sie sind sozusagen “Produkte” des Unternehmens Sozialhilfe. Die Gefahr besteht hier darin, dass diese Produkte durch den Kennzahlenvergleich auf reine Ausgabenpositionen reduziert werden und als Kosten des Unternehmens betrachtet werden. Während Kostenreduktion allgemein etwas erstrebenswertes sein kann, kann die Reduktion des notwendigen Lebensunterhalts die Existenz oder zumindest ein menschenwürdiges Leben gefährden. Deshalb wurde ja in der Vergangenheit immer mit besonderer Sorgfalt versucht, den Maßstab für notwendigen Lebensunterhalt zu ermitteln [32]. Besonders beunruhigend in diesem Bereich ist, dass es für manche Teilnehmer keine verbindlichen Standards über notwendige Bedarfsniveaus mehr zu geben scheint und dass im Kreis der Benchmarking-Partner auch noch diejenigen, die hier bewusst an einem begründeten Leistungsniveau festhalten wollen, als ineffiziente Kostentreiber kritisiert werden.

Oder anders ausgedrückt:

Wer die Bedarfsdeckung durch die Sozialhilfe nur noch als Kostenfaktor begreift, kann die „Kosten“ anders als die echten Kosten eines Verwaltungsapparates im Prinzip einfach senken: er muss nur weniger zahlen, die Zugangsbarrieren erhöhen, das Verfahren verändern (z.B. grundsätzlich unangemeldete Hausbesuche durchführen, nach langer Bearbeitungszeit auch noch Vorkasse verlangen) oder die Leistung einstellen, also das Produkt verschlechtern [33]. Und wenn er auf einen “Kunden” trifft, der sich dagegen nicht wehren kann, weil die rechtlichen Regeln, eigentlich um in seinem Einzelfall sachgerechter entscheiden zu können, unbestimmt geblieben sind, dann ist das sogar recht einfach eine Produktverschlechterung als Kostenreduktion auszugeben. **Die wertende Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs wird so durch die betriebswirtschaftliche Nutzung von Einsparpotentialen abgelöst: dafür war das Regelwerk aber bisher nicht gedacht und müsste ganz neu präzisiert werden.**

Nur unter einem Aspekt haben die Benchmarking Aktivitäten eine Logik: wenn man überhaupt nicht mehr den leistungsberechtigten Bürger als „Kunden“ des Systems Sozialhilfe betrachtet, sondern den Sozialhilfeträger, vielleicht noch im Auftrag des finanzierenden Steuerbürgers, zum Kunden erklärt, der trotz dieser altmodischen sozialen Gesetzgebung und trotz einer offensichtlichen Krise am Arbeitsmarkt und zu hoher Zuwanderung möglichst wenig einsetzen will, dann ist die gewählte Methode optimal. Und dass Unternehmensberatungen diesem zahlungskräftigen Kundenstamm näher stehen als dem leistungsberechtigten Hilfebezieher ist auch nachvollziehbar.

Dabei ist keinesfalls jede Leistungsreduzierung eine Produktverschlechterung. Wenn preiswerte Möbel oder Elektrogeräte beschafft werden, um den Bedarf zu decken, dann ist das nicht schlecht an sich. Wenn die Voraussetzungen für den Bedarf an größeren Gebrauchsgütern etwas genauer überprüft werden als in den fetten Jahren, dann ist auch das verständlich.

Aber wenn man, nur um alle zwingen zu können, sich bei Gebrauchtmöbeln zu bedienen, den städtisch finanzierten Gebrauchtmöbelmarkt mit vielen Zuschüssen erst aufbaut und diese Zuschüsse nicht „benchmarkt“, dann zwingt man Sozialhilfeempfängern eine minderwertigere Versorgung auf, ohne damit wirkliche Kosteneinsparung zu erreichen und das ist Schikane. Auf alle Fälle werden private Gewerbe und damit Arbeitsplätze durch den städtischen Eingriff beeinträchtigt und Hilfeempfänger nicht mehr als selbständige Partner behandelt, denen noch ein kleiner eigenständiger Gestaltungsspielraum am Markt verbleibt, sondern sie werden einem autoritären Fürsorgesystem unterworfen und ihre Fähigkeiten selbständig zu wirtschaften werden nicht mehr gefordert sondern unterdrückt. Das selbe gilt, ohne, dass hier darauf eingegangen werden kann, für die Hilfe zur Arbeit, für die noch ein Benchmarking aufgebaut werden soll.

8. Neue Steuerung versus alte Steuerung und Folgen für die Rechtsposition der Hilfeempfänger

Sozialhilfeverwaltung ist auch schon bisher gesteuert worden und zwar durch Richtlinien und Verwaltungsanweisungen, die nicht nur Sachbearbeitern, sondern auch Bürgern Rechtssicherheit geben sollten. Richtlinien, in denen versucht wurde, fachlich und rechtlich einwandfreie Arbeit zu steuern, werden nun abgelöst durch Checklisten und Vorgaben, Globalrichtlinien und Zielvereinbarungen, die auf alle Fälle Ausgabenüberprüfung beinhalten oder wie auch immer Ausgaben reduzieren sollen. Die Geldleistungen und auch die Beratungsangebote werden immer schmaler, über die dezente Formulierung “Zugangsschwellen erhöhen” wird der Umgang vor allem mit den Erstantragstellern immer fragwürdiger.

Es gibt zwar durchaus noch den Anspruch, auch zur Kundenzufriedenheit und zur Prozess- und Ablaufqualität Kennzahlen zu erheben [34], was aber in der Durchführung auch scheinbar beiläufig auf unbestimmte Zeiten verschoben wird. Was dann zur Erhebung vorgeschlagen wird, beschränkt sich im Regelfall auf die Prozess- und Ablaufqualität (z.B. zeitliche und örtliche Erreichbarkeit, Wartezeiten, Bearbeitungsdauer, Freundlichkeit. Gelegentlich wird auch vorgeschlagen, die Widerspruchshäufigkeit zu messen, wobei allerdings versäumt wird, die Hilfeempfänger darüber aufzuklären, dass dies als Kennzahl erhoben wird), nicht auf die inhaltliche Qualität der Sozialhilfeleistung wie Rechtmäßigkeit, Bedarfsorientierung, Einzelfallorientierung, umfassende Beratung über die zustehenden Leistungen, rechtmäßiger Verfahrensablauf. Im Gegensatz zur Privatwirtschaft fehlt deshalb die Kundenperspektive als Korrektiv auf fast allen Ebenen der Umgestaltung [35].

Wenn man schon einen Vergleich zum souveränen Kunden in der Privatwirtschaft ziehen will, dann entspricht diesem die/der **Hilfeberechtigte als Rechtssubjekt** (Inhaber von Rechten) gegenüber dem öffentlichen Träger. Ein Ärgernis für die neuen Sozialmanager

sind aber alle eindeutigen Festlegungen zum Schutz der „Kunden“, wie Regelsätze, Mehrbedarfe, bedarfsgerechte Bekleidungs pauschalen, die aus nachprüfbar en statistischen Werten ermittelt werden, zentral vorgeschriebene Erwerb stätigen Freibeträge, Übernahme der tatsächlichen Mieten usw. Alles nicht steuerbar ! Und die Leute gehen vor Gericht, anstatt dankbar eine kleine Zahlung auszuhandeln und sich in die gemeinnützige Putzstelle zu begeben, die man extra für sie eingerichtet hat, nachdem man alle Putzfrauen entlassen hat.

Kennzeichnend für die mit der neuen Steuerung einhergehende Veränderung ist, dass das subjektive Recht auf Sozialhilfe immer stärker zurückgedrängt wird. Stellvertretend dafür steht die subtile Veränderung von Formulierungen im Aufklärungsmaterial der Bundesministerien. *“Sozialhilfe - Ihr gutes Recht”* hieß es da seit den 70er Jahren. Seit einigen Jahren lautete der Titel zurückhaltender *“Das Sozialhilferecht”*.

1979 ließ damals noch Frau Ministerin HUBER ins Vorwort schreiben: *“Sozialhilfe hat nichts mit der früheren Fürsorge zu tun. Sie ist eine moderne Sozialleistung, wie das Kindergeld, das Wohngeld und die Ausbildungsförderung.”*

1982 ergänzte Frau FUCHS mit Bezug auf die hohe Dunkelziffer in der Sozialhilfe: *“Sicher freuen wir uns über jede Mark, die in den öffentlichen Kassen bleibt. Hier aber geht es um Wichtigeres, nämlich darum, dass Menschen in Not geholfen wird. Auch darum haben wir diese Broschüre gemacht und darum bitte ich alle Leser, diese Informationen weiterzugeben an Menschen, die Hilfe brauchen.”*

1987 bestätigte Frau SÜSSMUTH den Anspruch, ergänzte ihn allerdings sinnvollerweise um das Merkmal der Selbsthilfe *“Sozialhilfe ist eine staatliche Leistung, auf die jeder Bürger wie auf Kindergeld und Wohngeld - unter bestimmten Voraussetzungen - Anspruch hat.. Wenn Sie Hilfe brauchen, dann wenden Sie sich ohne Scheu an Ihr örtliches Sozialamt. Bürger können auf die Hilfe der staatlichen Gemeinschaft vertrauen. Von Ihnen wird aber auch erwartet, dass Sie Ihre eigenen Kräfte und Mittel nutzen, um nach Möglichkeit wieder unabhängig von Sozialhilfe leben zu können. Die Sozialhilfe will Ihnen dabei helfen.”*

1997 hieß es bei Herrn SEEHOFER: *“Alle Menschen in unserem Land, die eine Notlage nicht selbst bewältigen können und die erforderliche Hilfe auch nicht von anderer Seite - Angehörigen / Sozialleistungsträgern - erhalten können, haben einen Rechtsanspruch auf Sozialhilfe ... Sozialhilfe ist aber vor allem Hilfe zur Selbsthilfe ... Deshalb ist die eigene Anstrengung des Hilfeempfängers wesentlich”*

1999 ist Minister Riester zuständig, die Broschüre ist so klein wie nie in ihrer Geschichte und der Titel ist noch schlichter : *„Sozialhilfe“*. Das Vorwort ist ähnlich wie beim Vorgänger. *„Jeder, der sich nicht selbst helfen kann und auch nicht auf andere Unterstützung zählen kann, hat einen Rechtsanspruch auf...Sie soll ihn aber auch in die Lage versetzen, sein Leben möglichst bald wieder aus eigener Kraft zu gestalten. Deshalb haben die Regelungen zur Stärkung dieser Selbsthilfe besondere Bedeutung.“*

Wenn man das noch als Akzentverschiebung auf die lange Zeit vernachlässigten Mitwirkungspflichten interpretieren kann, die Zurückdrängung des Rechts als Regelungsinstrument und Anspruchsgrundlage geht schon viel weiter.

Wer neu steuern will, scheint sich berufen zu fühlen, die korrekte Rechtsanwendung in Verruf zu bringen. Besonders vieldeutig die Formulierung der KGSt: *“Notwendig ist ein Philosophiewechsel von der auf Rechtmäßigkeit konzentrierten Verwaltung der Sozialhilfe hin zu einem aktiven und auf Hilfe zur Selbsthilfe gerichteten Fallmanagement”* [36].

In unendlich vielen Variationen findet sich dieser Paradigmenwechsel von der gesicherten Rechtsposition zum Aushandlungsprozeß im Rahmen der Hilfeplan-/Fallmanagementliteratur. URBAN [37] kennzeichnet die Entwicklung von der Sozialhilfebehörde zur Dienstleistungsverwaltung unter anderem mit folgenden Begriffsgegensätzen.

Gesetzesvollzug (output)	-	Hilfe zur Selbsthilfe ,Autonomie
Bedarfsfeststellung	-	Hilfeprozeß
Richtlinien, Dienstanweisung	-	Konzeptionen, Zielorientierung
hoheitliche Entscheidungsebene durch - fachlich abgrenzbarem Rahmen	-	Aushandlung in
Verwaltungsakte (Rechtsweg)		
Über-, Unterordnungsverhältnis	-	Vereinbarungsebene
Rechtskenntnisse	-	Verhandlungstechnik, Moderationstechnik, Gesprächsführungstechnik
Rechtmäßigkeit	-	Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit.

Auch wenn die späteren Ausführungen versuchen, diesen Perspektivenwechsel etwas abzumildern, letztlich wird rechtmäßiges Behördenhandeln, das in erster Linie dem Schutz des Bürgers dient, auf allen Ebenen abgewertet. Der Sinn der Qualifizierung einer Entscheidung als Verwaltungsakt liegt nicht darin, Hoheit zu demonstrieren, sondern darin, die Kontrolle über diese Entscheidung zu ermöglichen und den Bürger vor Willkür zu schützen. Über- und Unterordnungsverhältnisse sind im Verwaltungsrecht schon längst passe, aber die ungleichen Verhältnisse, die zwischen einer Behörde und einem Bürger in einer existentiellen Krisensituation faktisch bestehen, lassen sich nicht durch eine Vereinbarungsebene wegzaubern. Mangelnde Rechtskenntnisse können mit guter Gesprächsführungstechnik überspielt aber nicht ersetzt werden usw. Typisch auch, daß versucht wird, die Selbstverständnisdiskussion von Fachkräften aus der Jugendhilfe zu übertragen, so als sei der Sozialhilfeantragsteller in erster Linie jemand mit persönlichen Entwicklungsdefiziten. [38].

Auch die Projektgruppe HERKULES in Hamburg sieht ein Hauptproblem der bisherigen Sozialhilfesteuern in der „Betonung des rechtmäßigen Verwaltungshandelns (Gesetzesorientierung)“ [39]. In die gleiche Richtung gehen die Ausführungen von C. REIS. *“Sowohl BSHG wie auch das AFG leiden von Geburt an an einer »individualistischen Schlagseite«, d.h. sie basieren auf individuellen Rechtsansprüchen und gewähren individuell zurechenbare Leistungen”*. Strukturorientierte Hilfen blieben immer in einem Spannungsverhältnis zu diesem Rechtsanspruch. Zur Reform schlägt er vor, Spielräume und Experimentierklauseln einzubauen, die den Sozialhilfeträgern die Möglichkeiten eröffnen, eigene Ziele für kommunale Armutspolitik zu formulieren [40]. Von einem andern Ausgangspunkt zum fast gleichen Ergebnis kommt W. HINTE, der Rechtsanwendung gegen Gestaltung stellt. Es gehe für das Sozialamt der Zukunft nicht um die Kompetenz (Bedarfs-) Tatbestände juristisch korrekt, nachprüfbar und berechenbar festzustellen. Bislang seien *„die zentralen Themen: Welche Ansprüche hat wer an wen auf welcher rechtlichen Grundlage ?“* Die Eingangsfrage müsse demgegenüber *„immer lauten. „Was tun Sie um Arbeit (oder eine kleinere Wohnung) zu kriegen ? Wie können wir Sie dabei unterstützen ?“* Das Erstgespräch sollte immer schon konkrete Auswegberatung sein. Den einzigen Auftrag des Gesetzes sieht er darin, *„grundsätzlich Sozialhilfe zu vermeiden.“* Die Zahlung von Hilfe zum Lebensunterhalt sei im Rahmen einer Hilfeplanung nur *ein* Instrument [41].

Diesen (nur noch rahmenrechtlich geregelten) Gestaltungsaspekt führt HARTMANN weiter aus: Sozialämter und Arbeitsämter seien *“ihrer Tradition nach Behörden, die ihrem Wesen nach von den Aufgaben der Rechtsanwendung und Durchsetzung von Rechtmäßigkeit sowie der Gleichmäßigkeit des Verwaltungshandelns geprägt sind. Diese Organisationsform ist jedoch keineswegs optimal für die Durchführung sozialer Dienstleistungen. Vielmehr wird es darauf ankommen, dass sich die kostenverantwortliche Organisation des integrierten Sozialtransfers auf die Steuerung des Dienstleistungsprozesses einschließlich des Mitteleinsatzes als Kernaufgabe konzentriert und durchführende Dienstleistungen an dritte (...) Organisationen delegiert. Dabei gelingt Steuerung am besten und in effizienter Weise, wenn zwischen den Dienstleistern ein echter Wettbewerb besteht”* [42]

Aus dem Zusammenhang ergibt sich, dass mit dieser Dienstleistung, mit der andere Organisationen nicht gegenüber dem Bürger, sondern gegenüber dem Sozialamt in Wettbewerb treten sollen, im weitesten Sinne Arbeitsvermittlungs- und Qualifizierungsleistungen gemeint sind. Zwar sollen seiner Auffassung nach nicht auch noch Bedarfsleistungen gekürzt werden, aber dabei folgt er reinen Zweckmäßigkeitserwägungen; die Rechtsposition des Bürgers ist ihm kein Anliegen. Und dass mit solchen Dienstleistungen nicht die Beratung der Hilfeempfänger über ihre Ansprüche gemeint ist, macht A. SCHWENDY in seinem Kommentar in der erwähnten Zeitschrift aber auch klar. Im Gegenteil, die Sozialhilfebezieher, die sich in einer

Beratungsstelle schlau machen oder einen Leitfaden heranziehen, trügen dazu bei, dass die Sozialämter in einer Armutsfalle säßen. Das werde andauern, solange die Sozialämter gezwungen seien, die Bettelorganisation (der einmaligen Beihilfen) *“mit der rechtlich gebotenen Pingeligkeit eines Rechtsstaats aufrecht zu erhalten”* [43].

Beratung wird als Kostenfaktor gesehen. „Gebenchmarkt“ werden nicht nur die Hilfeempfänger in ihrer Fähigkeit mit weniger Geld auszukommen, sondern vielleicht auch bald die Beratungsstellen, wieviel Zusatzkosten oder Widersprüche sie verursachen. Da auch noch die Gerichte ihre Kontrollaufgaben immer oberflächlicher wahrnehmen und nach der Reform der Verwaltungsgerichtsordnung ein Teil der Rechtsmittel abgeschnitten wurde (die Anrufung der zweiten Instanz bei abschlägigem Urteil des Verwaltungsgerichts ist nur noch unter Bedingungen möglich, die Sozialhilfebezieher im Regelfall ausschließen), findet ein Teil dieser neuen Steuerungsexperimente im rechtsfreien Raum statt. **Es fehlt der Neuen Steuerung als Gegenpart der aufgeklärte Bürger mit eindeutigem Rechtsanspruch.** Da werden schon Menschen, die in schwierigen Situationen sind, genötigt durch *“freiwilligen Vertrag”* oder Vereinbarung sich zu verpflichten, einen Teil ihrer Miete selbst zu zahlen oder eine unattraktive Arbeit anzunehmen, die ihnen weder Rechte noch Perspektive bietet, oder gar in eine extrem niedrige Pauschalierung des gesamten Lebensbedarfs bis auf die reinen Mietkosten einzustimmen [44].

9. Aufgaben einer Bürger- und Sozialberatung unter veränderten Umständen

Angesichts der geschilderten Entwicklung sind nicht nur die alten Rechtsgrundlagen zu überprüfen, es reicht auch eine klassische soziale Beratung über Rechte nicht mehr aus, falls sie von Wohlfahrtsverbänden und freien Trägern überhaupt noch angeboten werden kann, weil das Sozialamt nur noch *“effizientere”* Dienstleistungsangebote fördert.

Wenn systematisch der Antrag nicht mehr entgegengenommen wird, dann konnte man das früher oft auf mangelnde Qualifikation, Überlastung oder auch Einstellung einzelner Sachbearbeiter zurückführen - heute kann das eine beabsichtigte Kostensparmethode sein, mit der systematisch versucht wird, die Zugangsschwelle zu erhöhen, den Fall zu gestalten oder die Aktivität des Hilfeempfängers zu stimulieren.

Erstantragsteller sind dabei in ihrer Unerfahrenheit bevorzugtes Steuerungsobjekt. Dazu die KGST: *“Qualifizierte Zugangsprüfung ist ein wesentlicher und bereits kurzfristig wirksamer Erfolgsfaktor effektiver und effizienter Sozialhilfe.”* [45]. Das muss nicht, aber das kann in rechtswidriger Ablehnung oder Verzögerung von Sozialhilfe, im Abschneiden von Rechtsmitteln liegen. Ein Wohlfahrtsverband in einer Benchmarking-Gemeinde betreibt bereits eine ganze Fortbildungseinheit zum Erstantrag mit folgenden Themen: Vorbereitung des Klienten auf den Erstantrag, der Verfahrensweg des Amtes, die Hilfeplanung im Verständnis des Amtes, Probleme durch Selbstverpflichtung

Sozialhilfeberechtigter etc.. Die Bürger müssen schon fit gemacht werden, um mit der Behörde, die für Notfälle gedacht ist, noch kommunizieren zu können.

Problematisch etwa auch eine Verwaltungspraxis, die Neuantragsteller vor der Bearbeitung seines Antrags zur neuen Unterhaltsstelle schickt, die die Antragsbearbeitung stoppen kann, wenn sie Probleme bei der Unterhaltsbeitreibung befürchtet. Wenn bei jedem Erstantragsteller automatisch ein Hausbesuch zu erwarten ist, der Inhalte von Schränken, Schreibtischen und Kellern zu sehen wünscht und Inventarlisten anlegt, dann sollen hier die Zugangsschwellen erhöht werden und nicht der Bedarf gesichert. Der hessische Verwaltungsgerichtshof hat vor 10 Jahren noch den Einsatz eines solchen Bedarfsfeststellungsdienstes, der heute bei einigen Benchmarking Partnern regelmäßig eingesetzt wird, für unverhältnismäßig und rechtswidrig gehalten [46] - heute wird das als Geheimtip für effiziente Sozialhilfepraxis gehandelt. Solchermaßen entnervt, stimmen manche Hilfebezieher dann auch niedrigsten Pauschalen zu.

Verfahren, die sich entwickelt haben, müssen dokumentiert werden, Hilfeempfänger müssen an die Öffentlichkeit gehen und langen Atem haben. In manchen Städten beginnen Untersuchungen zu Dienstleistungsqualität und Rechtmäßigkeit von Verwaltungshandeln - ein sehr kompliziertes Unterfangen, weil es so schwierig ist, diese Qualität zu beschreiben und zu messen, eine Aufgabe, der sich selbstredend keine der großen Unternehmensberatungsgesellschaften verpflichtet fühlt, für die keine Mark in einen Forschungsauftrag fließt [47]. Unabhängige und qualifizierte Beratung und Aufklärung muss sich um die Sicherstellung auch der Leistungen und um die Aufrechterhaltung menschenwürdiger Verwaltungspraxis kümmern. Und wenn sich die Träger schon untereinander vergleichen, dann sollten die Bürger nicht nachstehen. Ein unabhängiger sozialer Bürgerschutz tut Not, der überregionale Vergleich schlechter und guter Leistungsträger - der ist eine Aufgabe der Zukunft.

Quellen / Anmerkungen:

* Der Aufsatz basiert auf zwei Vorträgen, die die Autorin auf dem Fachbereichstag 1998 an der FH Darmstadt und beim Treffen der BAG Sozialhilfeinitiativen gehalten hat.

[1] Statistisches Bundesamt, Sozialhilfe in Deutschland, Entwicklung und Strukturen, Wiesbaden 1999, S. 13

[2] KGSt Bericht Nr. 11/1997, Steuerung der Sozialhilfe vom 30.9.1997;

[3] Ein weiteres überregionales Projekt ist das Modellprogramm des Bundesministeriums für Gesundheit: Maßnahmen zur Erfolgskontrolle im Bereich der Sozialhilfegesetzgebung in Modellsozialämtern, das durch die Firma Mummert und Partner betreut wird und durch das ISG Köln begleitend ausgewertet wird. Es umfasst Schwerpunkte im Bereich Auswegberatung, Hilfe zur Arbeit, Controlling und Personalentwicklung.

[4] *sozialhilfe - report* Nr.13, Landessozialamt Hamburg, September 1998, S.11 f. vergl. auch schon vorher: Sozialhilfe in Hamburg im Städtevergleich 1995/96. Mit der ausführlichsten Datenaufbereitungen für das Jahr 1996 auch: Kölner Sozialreport, Kennzahlenvergleich Offene Hilfe zum Lebensunterhalt 1996. Sozialhilfe in Köln im Städtevergleich. Dezernat für Soziales und Gesundheit Köln

[5] Endbericht 1997 vom 30.9.1998 Kombinationsprojekt LWK/ KSJR mit den Städten Bielefeld, Bochum, Bottrop, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Münster, Bonn, Leverkusen, Mönchengladbach, Moers, Mülheim/Ruhr, Oberhausen, Remscheid, Solingen, Wuppertal.

[6] Zur Entwicklung der bisherigen Sozialhilfestatistik und den Versuchen, sie zu verbessern: M. Beck, H. Seewald: Zur Reform der amtlichen Sozialhilfestatistik, NDV 1994, Heft 1, S.27 f.; K.G Wolff, M. Beck: Defizite der amtlichen Sozialhilfestatistik. Armutsdiskussion und Statistikreform, Zeitschrift für Sozialreform 1993, Heft 7, S.417 f.

[7] Aus der Wirtschaft gibt es bereits mahnende Stimmen, die vor einer uferlosen Datensammlung warnen. Vergl. FAZ vom 15.3.1999, S. 28 „Erfolgsfaktoren für das Benchmarking in Unternehmen“ und den Bericht vom Benchmarking beim Schraubenhersteller Würth: „Der Ärgerquotient und das Märchenbuch“

[8] Vergl. zum Ganzen etwa Watson, G.H. Benchmarking: vom Besten lernen, Landsberg 1993, Besonders zur Xerox Studie S.165 f. Allgemein zur Methode auch Mertins K. (Hrg.) Benchmarking: Praxis in deutschen Unternehmen, Berlin 1995. Die Ermittlung von Kennzahlen und Messung von Kosten ist aber auch im industriellen Bereich meist nur Hilfsmittel, um die Prozesse zu untersuchen, mit denen das andere Unternehmen zu der guten Leistung kommt.

[9] zur möglichen Erweiterung des Anwendungsbereichs Watson, G.H. a.a.O S.183 f. mit einer Studie des amerikanischen HEALTH CARE FORUMS über den Ablauf des Aufnahmeverfahrens bei Notfallopfern

[10] anders als beim datengestützten Bm stützt man sich bei diesen best-practices Vergleichen offensichtlich stark auf die Selbstdarstellung der Vorbilder, was die Datengrundlage noch fragwürdiger macht. So auch bei der internationalen Recherche zu Beschäftigungsmaßnahmen der Bertelsmann Stiftung „Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in den Kommunen“, über die mit Nachweis von Bezugsmöglichkeiten in BldW 1999, Heft 7/8 S. 149 berichtet wird.

[11] Statistisches Bundesamt, Sozialhilfe in Deutschland, Entwicklung und Strukturen, Wiesbaden 1999 .Schaubild 2 und Tabelle 1

[12] Bericht Statistisches Bundesamt a.a.O. Schaubild 13

[13] Nachweise im Einzelnen in: Sozialhilfe in Hamburg im Städtevergleich 1995/96, S.2, sozialhilfe -report Hamburg Nr. 13 (Anm.4) ,S.13; R. Spaniel. Aktuelle Situation in der Sozialhilfe (für Duisburg), TuP 1997, Heft 6, S.2; C. Cordes. Kennzahlenvergleich der deutschen Großstädte in der Hilfe zum Lebensunterhalt, (für Hannover), ZfF 1998, S.36; Kölner Sozialreport (Anm. 4), S.8

[14] alle Daten aus: Kölner Sozialreport (Anm. 4)

[15] so z.B. sozialhilfe - report Hamburg Nr. 15, S. 23. KGSt Bericht 11,1997 (Anm.2) S. 26. Kölner Sozialreport (Anm.4) S.3

[16] für Duisburg: vergl. die anschauliche Schilderung im Buch von M. Schomers: Alltag Armut, Köln 1998 , S.54 f. 177 f. Zwar hat er die Verzögerung der Leistung z.T. selbst zu vertreten, aber er bekommt erstmals nach 25 Tagen seinen Bedarf bewilligt und zwar durch Übergabe eines Schecks, den er erst mit 7 Tagen Sperrfrist auf einem Bankkonto einlösen kann, S.198 f.. Für einmalige Beihilfen S.203 f.

[17] Vergl. dazu und insbesondere zur erweiterten Auslegung von § 2 BSHG in Verwaltungspraxis und Rechtsprechung H.Spindler, Hilfe zur Arbeit, Existenzsicherung und Arbeitnehmerrechte, info also 1999, Heft 4

[18] Zur Gefahr den Zugang zur Sozialhilfe oder die Durchsetzung von Rechtsansprüchen und Einleitung förmlicher Verwaltungsverfahren durch aufgezwungene Beratungs- und „Aushandlungsprozesse“ zu erschweren, H. Spindler , Aufklärung, Beratung, Transparenz der Leistungen... in Dokumentation der Auftaktveranstaltung zum Modellprojekt: Maßnahmen der Erfolgskontrolle im Bereich der Sozialhilfegesetzgebung, ISG Köln 1995, S.34 f..

[19] H. Spindler, Unterkunfts-kosten von Sozialhilfebezieher in ihrer Bestandswohnung und nach einem Umzug, info also 3/1998, S. 105 f mit vielen Anwendungsfällen aus Städten, die am Benchmarking teilnehmen

[20] Manchen weisen allerdings inzwischen an anderer Stelle aus, dass sie bestimmte Problemgruppen verstärkt im normalen sozialen Wohnungsbau unterbringen, was die Leistungen für Unterkunft senken mag, aber andere Probleme verstärkt. Vergl. Überforderte Nachbarschaften, Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen, GdW Schriften Nr. 48, Köln 1998

[21] taz Bremen vom 26.1.1999, S.21. Die Bremer Nachrichten vom 28.1.99: „Bremen Dorado für Sozialhilfeempfänger?“ berichten, dass der Rechnungshof auf der Grundlage der Benchmarking-Ergebnisse vorschlägt, die Bekleidungs pauschale auf den Stand von Hannover und die sonstigen Einmalhilfen auf den Stand von Duisburg zu bringen.

[22] Köln Sozialreport (Anm.4) S.18. Doch auch für 1997 wurde eine weitere Senkung von 25 DM erreicht. Wer weiß, dass die Kölner keine Bedarfsüberprüfung der niedrigen Bekleidungs pauschalen durch ihre Gerichte erwarten können, bzw. dass das Obergericht 33% Abschlag im Vergleich zum Bekleidungsbedarf unterer Einkommensgruppen noch für völlig normal hält, den verwundert das Ergebnis nicht. (VG Köln, info also 1996, S.205 f. mit Anmerkung H. Spindler; OVG NW Urteil vom 16.4.1998, 24 A 2057/96)

[23] *sozialhilfe- report* Nr 12, S.3.

[24] *sozialhilfe - report* Nr. 13, September 1998, S.18 f.

[25] M. von Fintel, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Doppelheft 4, 1998 / 1, 1999 S.347 f.

[26] D. Hauer, „Das Sozialamt als Profit - Center“, Zusammenstellung und Überblick über die Modernisierung der Sozialhilfesteuern in Hamburg. Im Internet www.labournet.de unter dem Stichwort Arbeitslosigkeit und in der Broschüre „BROTHlos leben“ Sozialpolitische Initiative Hamburg ,1999 veröffentlicht.

[27] Vorlage im Sozialausschuss Duisburg vom 1.12.1997. Die Statistik zeigt allerdings, dass die Einsparung vor allem über die Bekleidungs beihilfe erreicht wird.

[28] abgedruckt in: info also 1997, S.36 f.

[29] R. Spaniel, Aktuelle Situation in der Sozialhilfe, TuP, Heft 6/1997, S. 3.

[30] A. Schwendy, Organisiertes Bettlertum - Sozialämter in der Armutsfalle, TuP Heft 11,1997 S.2 f.

[31] Bericht Nr. 11/1997, Steuerung der Sozialhilfe S.27. Im weiteren ist mit Bezug auf die Ausgaben der Hilfe zum Lebensunterhalt mehrfach von „Fallkosten“ die Rede.

[32] erinnert sei an die Empfehlungen des Deutschen Vereins, Bekleidungs- und Heizungshilfen, Kleinere Schriften , Heft 60, 2.Aufl. 1990 und natürlich an alle Untersuchungen zum Warenkorb- und Statistikmodell

[33] In der Kritik ähnlich auch Zwischenbericht Modellprojekt Sozialbüros NRW, MASSKS 1998, S.44 f. „Diskussionslinie „Neue Steuerung““

[34] Bericht Nr. 11/1997, S.16,18

[35] einer genaueren Auseinandersetzung bedarf hier sicher die in Duisburg im Jahr 1997 durchgeführte Befragung von über 19.000 Haushalten, die ein Rücklaufquote von 22,8 % hatte. 52% davon bestätigten, sie hätten Verständnis für ihre Situation gefunden , 44% sie hätten umfangreiche Beratung und Information erhalten. Bei 58 % hat sich ihr Problem gelöst, 61 % bestätigten, ihnen seien die Gründe erläutert worden, 46 % konnten die Entscheidung voll nachvollziehen. Vorlage im Sozialausschuß vom 28.5.1998. Schon Schomers (a.a.O.Anm.16) S.253 wagt zu bezweifeln, ob dieses Ergebnis, das die Zufriedenheit von 10% der Sozialhilfepopulation widerspiegelt, den Sozialdezernent der Stadt Duisburg berechtigt, der Presse zu vermelden: „ Über 50% der Bürger sind mit der Arbeit der Sozialämter zufrieden.“ Der geringe Rücklauf macht aber auch die Schwierigkeiten derartiger Qualitätsprüfung deutlich.

[36] Bericht Nr. 11/1997, S.26

[37] M. Urban, Hilfeplanung in der Sozialhilfe - von der Behörde zum Dienstleistungsamt Sozialhilfe, NDV Heft 2/1999 S.55, 56.

[38] Im KGSt Bericht S. 26 wird unmittelbar empfohlen, die Erfahrungen der Jugendhilfe zu übernehmen. Nun ist das Verfahren in der Jugendhilfe aber auch nicht unumstritten, weil durch Aushandlungsprozesse Rechtsansprüche verkürzt werden können. Vergl. insbesondere Maas,U. in: NDV 1997, S.147 und S. 219 f.. Bei der Existenzsicherung und menschenwürdigen Lebensführung stellt sich das Problem der Sicherung von Rechtsansprüchen in viel höherem Maße, insbesondere wenn die Gefahr besteht, dass der Bürger nur als Kostenfaktor wahrgenommen wird.

[39] Zitiert nach D. Hauer, a.a.O (Anm. 26) Anmerkung 10.

[40]. C. Reis, Anforderungen an eine Sozialhilfereform, in: VSOP - Dokumentation Nr. 5, Kostenexplosion in der Hilfe zum Lebensunterhalt, Herten 1998, S. 40, 41.

[41] W. Hinte: Zukunftsmodell: "Amt für Arbeit, Einkommen und Existenzsicherung" - für eine gestaltende Sozialverwaltung, TuP, Heft 5, 1999 S.176 f. Konsequenz muss er sich dann auch gegen „unabhängige Sozialhilfeberatung“ aussprechen. Dadurch würde das Sozialamt stigmatisiert.

[42] H. Hartmann: Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe - zwei Systeme für das gleiche soziale Problem? NDV 1998 S.11.

[43] A. Schwendy, a.a.O.(Anm. 30) S. 1-3.

[44] Zur Unterkunft: H. Spindler, Die Unterkunftskosten von Sozialhilfebeziehern in ihrer Bestandswohnung und nach einem Umzug, info also 1998, S.105 f. (Anm.19) Zur Pauschalierung und da insbesondere zum Ravensburger Modellprojekt, F.Pütz, Pauschalierung der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG - Sind Experimentierklauseln und Modellversuche sinnvoll ? info also ,Heft 1, 1999, S. 3 f.

[45] KGSt Bericht 11, 1997, S. 26 mit Bezug auf den Erfahrungsbericht des Main- Kinzig Kreises, dem es durch Zugangsprüfung gelungen sei, die Bewilligungsquote von Erstanträgen von 70% auf 42 % zu reduzieren.

[46] VGH Hessen, FEVS 35,333; info also 1986 mit Anm. Möller. Aktuell zur rechtlichen Einordnung, A. Brühl, info also 1998, S.203

[47] wie ehemals in Forschungsprojekten zur Bürgernähe der Sozialhilfeverwaltung, zur Dunkelziffer in der Sozialhilfe u.ä.