

RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM

RUB

ZEFIR-Materialien Band 16

**STEUERUNG KOMMUNALER  
SOZIALLEISTUNGEN  
IM KREIS RECKLINGHAUSEN**

Jörg Bogumil

Jonas Hafner

Rolf G. Heinze

**ZEFIR**

RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM  
FAKULTÄT FÜR SOZIALWISSENSCHAFT  
ZENTRUM FÜR INTERDISZIPLINÄRE  
REGIONALFORSCHUNG

**ZEFIR-Materialien Band 16 (Juni 2021)**

Jörg Bogumil, Jonas Hafner, Rolf G. Heinze  
Steuerung kommunaler Sozialleistungen im Kreis Recklinghausen

Verlag: ZEFIR (Verlagsnummer: 978-3-946044)

Die Schriftenreihe wird herausgegeben vom  
© Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR), Fakultät für Sozialwissenschaft,  
Ruhr-Universität Bochum, LOTA 38, 44780 Bochum (zugleich Verlagsanschrift)

Herausgeber der Schriftenreihe:

Prof. Dr. Jörg Bogumil

Prof. Dr. Sören Petermann

Prof. Dr. Jörg-Peter Schräpler

**ISBN: 978-3-946044-16-1**

Jörg Bogumil/Jonas Hafner/Rolf G. Heinze

## **Steuerung kommunaler Sozialleistungen im Kreis Recklinghausen**

Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des  
Jobcenters der Kreisverwaltung Recklinghausen

# Inhaltsverzeichnis

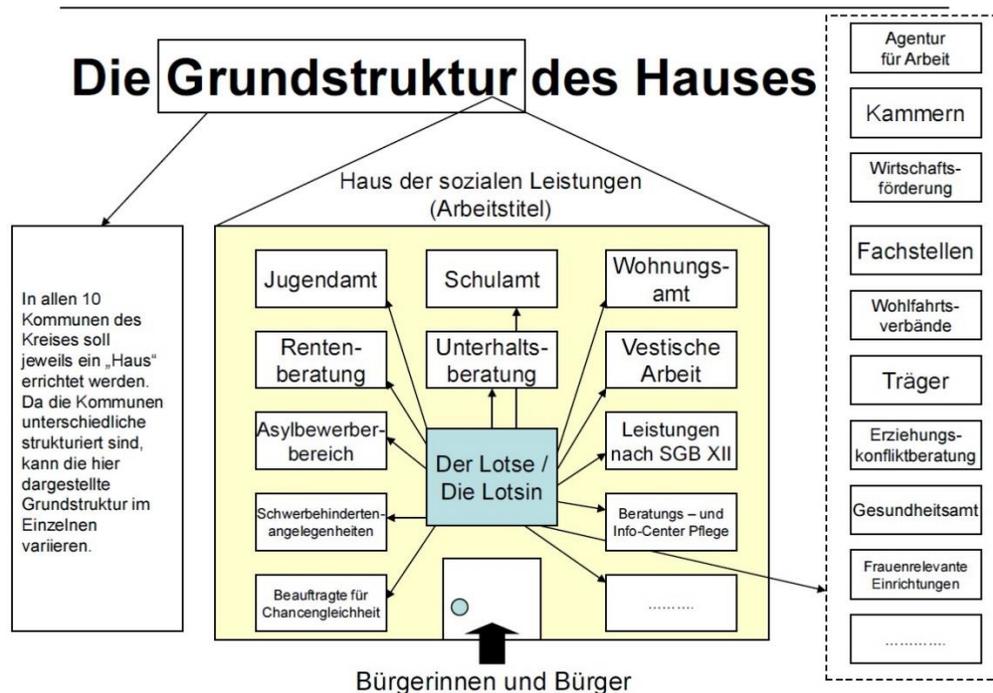
<b>1</b>	<b><i>Einleitung</i></b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b><i>Handlungsmöglichkeiten kommunaler Sozialpolitik</i></b> .....	<b>6</b>
<b>2.1</b>	<b>Rahmenbedingungen kommunaler Sozialpolitik</b> .....	<b>7</b>
2.1.1	Komplexe Zuständigkeiten in der Sozialverwaltung .....	7
2.1.2	Schnittstellenprobleme .....	13
2.1.3	Subsidiaritätsprinzip .....	18
2.1.5	Steigende Sozialkosten für die Kommunen .....	21
2.1.6	Fortschreitende Alterung der Gesellschaft.....	26
<b>2.2</b>	<b>Reformelemente</b> .....	<b>29</b>
2.2.1	Integrierte Ansätze.....	29
2.2.2	Organisationspolitische Optionen: One-Stop-Shops, Case Management und ressortübergreifende Querschnittspolitik .....	33
2.2.3	Management sozialer Dienste .....	39
<b>2.3</b>	<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>43</b>
<b>3</b>	<b><i>Sozialverwaltung im Kreis Recklinghausen</i></b> .....	<b>46</b>
<b>3.1</b>	<b>Organisationen und Zuständigkeiten</b> .....	<b>46</b>
<b>3.2</b>	<b>Das Haus der sozialen Leistungen</b> .....	<b>50</b>
3.2.1	Ausgangslage.....	50
3.2.2	Umsetzungsstand .....	52
3.2.3	Optimierungsmöglichkeiten.....	57
<b>3.3</b>	<b>Strukturelle Herausforderungen</b> .....	<b>62</b>
<b>4</b>	<b><i>Handlungsempfehlungen für Bund und Länder</i></b> .....	<b>63</b>
	<b><i>Literaturverzeichnis</i></b> .....	<b>67</b>
	<b><i>Abbildungs- und Tabellenverzeichnis</i></b> .....	<b>70</b>

# 1 Einleitung

Der Kreis Recklinghausen und seine zehn kreisangehörigen Städte wollen die Sozialleistungen im Kreisgebiet effektiver und effizienter gestalten. Ein wesentliches Ziel auf diesem Weg wurde schon im Optionsantrag des Kreises Recklinghausen aus dem Jahr 2011 formuliert: das „Haus der sozialen Leistungen (HdsL)“. Dieses soll die verschiedenen sozialen Leistungen rechtskreisübergreifend unter einem Dach zusammenfassen und wohnortnah für die Bürger und Bürgerinnen erbringen. Sozialpädagogische Fachkräfte, Verwaltungskräfte, Arbeitsvermittler, der medizinische Dienst sowie psychologische und andere Fachdienste sollten so auch räumlich eng zusammenarbeiten (Kreis Recklinghausen 2011: 59). Insgesamt geht es um die Schaffung eines ämterübergreifenden sozialen Netzwerkes. In diesem „Haus“ hat der sogenannte Lotse eine zentrale Funktion, denn er soll zukünftig der erste Ansprechpartner für die hilfesuchenden Bürger und Bürgerinnen sein.

**Ausgangspunkt**

## Die Kerninnovation der Option: Das „Haus der Sozialen Leistungen“



**Abbildung 1: Haus der „Sozialen Leistungen“**

Quelle: Kreis Recklinghausen 2011: 59.

Das „Haus der Sozialen Leistungen“ sollte zu Netzwerken und Kooperationen führen, die die Zusammenarbeit der verschiedenen Verwaltungseinheiten verbessern, fachliche Effizienzsteigerungen generieren, zu fiskalischen Synergieeffekten führen und eine erhöhte Nachhaltigkeit durch passgenaue und aufeinander abgestimmte Angebote bzw. Maßnahmen

**Ziel des Hauses der Sozialen Leistungen**

für die Bürgerinnen und Bürger bei gleichzeitig erhöhter Serviceorientierung mit sich bringen.

Der Leistungskatalog im SGB II-Bereich soll um die wirtschaftlichen und sozialpädagogischen Hilfen im Wege einer optimierten Hilfe erweitert und somit verbessert werden. Die Bürgerinnen und Bürger sollen in einem ersten Gespräch dahingehend beraten werden, welche Hilfen sie erwarten können und welche Voraussetzungen sie für die jeweilige Leistungserbringung erfüllen müssen. Damit soll ein niederschwelliger Zugang zu Informationen, Beratung und wirtschaftlicher Grundsicherung geboten werden. Werden mehrere Hilfen seitens der Bürgerinnen und Bürger benötigt, sollen sich die beteiligten Mitarbeitenden im Team absprechen und die sozialen Dienste und Leistungen aufeinander abstimmen.

Der SGB II-Vorstand hat in seiner Sitzung am 17.08.2020 beschlossen, die bisherigen Erfahrungen in der Umsetzung des „Hauses der sozialen Leistungen“ zu eruieren und im Rahmen des Strategie- und Umsetzungsprogramms für die Jahre 2021ff. das Konzept des „Hauses der sozialen Leistungen“ weiterzuentwickeln und auf die zukünftigen Anforderungen hin anzupassen. Die Annahme war, dass die Idee des „Hauses der sozialen Leistungen“ an vielen Stellen nur sporadisch umgesetzt wurde. Die Erzielung von Synergieeffekten sowohl für die Leistungsbeziehenden als auch für das Verwaltungshandeln soll daher für die kommenden Jahre ein gemeinsames und rechtskreisübergreifendes Ziel zwischen den kreisangehörigen Städten und dem Kreis selbst sein.

In diesem Zusammenhang sind die Autoren des Gutachtens damit beauftragt worden, die bisherigen Erfahrungen bei der Umsetzung des HdsL analytisch aufzuarbeiten, bestehende Problemlagen zu identifizieren und konkrete Optimierungsansätze zu formulieren. Dabei geht es vor allem um die Zuständigkeiten und Schnittstellen in den Sozialgesetzbüchern II (Grundsicherung für Arbeitssuchende), SGB III (Drittes Kapitel, aktive Arbeitsförderung), VIII (Kinder- und Jugendhilfe), IX (Teil 2, Eingliederungshilfe) und XII (Sozialhilfe), die im Regelfall innerhalb verschiedener Fachebenen/Abteilungen mit häufig unterschiedlichen Handlungslogiken in den kommunalen Verwaltungen wahrgenommen bzw. umgesetzt werden. Insbesondere die kommunalen Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der bestehenden Zuständigkeiten zwischen Sozialämtern, Jugendämtern, Jobcenter, dem LWL und den Wohlfahrtsverbänden sollen näher betrachtet werden. Bei der Analyse der bisherigen Erfahrungen ist danach zu fragen,

- warum das Konzept des „Hauses der sozialen Leistungen“ bisher nur zurückhaltend umgesetzt wurde,
- welche Institutionen im Kreis Recklinghausen wofür zuständig sind,

#### **Zielsetzung des Gutachtens**

- welche Schnittstellen sich daraus ergeben, ob und wie diese bearbeitet werden und wie ggf. ein besseres Schnittstellenmanagement (ggf. durch die Nutzung von Digitalisierungsprozessen) möglich wird, und
- wo „unnötige“ bürokratische Vorgaben Verwaltungsprozesse blockieren.

Zurückgegriffen wurde einerseits auf die sozialpolitische Literatur und Dokumentenanalysen sowie andererseits auf Experteninterviews mit insgesamt 26 Akteuren aus der Kreisverwaltung Recklinghausen, den Kommunalverwaltungen der kreisangehörigen Städte, dem LWL und der Stadt München.

Im Folgenden werden in Kapitel 2 zunächst die Handlungsmöglichkeiten kommunaler Sozialpolitik näher skizziert. Hierzu werden die zentralen wissenschaftlichen Studien zur kommunalen Sozialpolitik und Sozialverwaltung zu Rate gezogen und insbesondere nach den Erfolgsfaktoren und den größten strukturellen Hindernissen auf dem Weg zu einer integrierten und kooperativ organisierten Leistungserstellung gefahndet. In Kapitel 3 werden die Akteure und Institutionen im Kreis Recklinghausen skizziert, die Ausgangsidee des HdsL rekonstruiert und mit den Erkenntnissen aus den Experteninterviews konfrontiert. Auf dieser Grundlage werden in Kapitel 3.2.3 und Kapitel 4 Handlungsempfehlungen entworfen.

#### **Aufbau des Berichtes**

## 2 Handlungsmöglichkeiten kommunaler Sozialpolitik

Kommunale Sozialpolitik hat eine große Bedeutung (rund ein Viertel des kommunalen Personals ist hier beschäftigt und in ähnlicher Größenordnung sind die kommunalen Ausgaben). Gleichwohl kommt der kommunalen Sozialpolitik in der sozialpolitischen Debatte in Deutschland ein Schattendasein im Vergleich zur staatlichen Sozialpolitik zu. Dies liegt auch daran, dass die Kommunen gegenüber dem Bund und den Ländern „am kürzeren Hebel“ sitzen, wenn sie ihre inhaltlichen und finanziellen Wünsche vorbringen. So streitet man schon seit längerem um eine Reform der Gemeindefinanzen und die Realisierung des Konnexitätsprinzips, das zwar verfassungsrechtlich fixiert ist, von dem allerdings real oft abgewichen wird.

Schaut man in die (begrenzte) Forschung zu *kommunalen* Sozialleistungen und deren komplexen Verknüpfungen, so werden einerseits die historischen Prägungen der heutigen Sozialverwaltungen hervorgehoben (als da wären: Subsidiaritätsprinzip, Verrechtlichung, Bürokratisierung). In vielen Grundzügen haben sich wesentliche Elemente dieser historischen Prägung bis heute erhalten, wie die Arbeitsteilung zwischen Sozialversicherungen und Kommunen, die Trennung in örtliche und überörtliche Träger und die interne Ausdifferenzierung verschiedener Aufgabenbereiche innerhalb der kommunalen Sozialverwaltung (vgl. Grohs 2020: 25). Zudem ist die Verrechtlichung von Sozialpolitik im Sinne einer starken Ausdifferenzierung rechtlicher Grundlagen mit der Folge erheblicher Vollzugsprobleme durch eine immer stärkere Versäulung weiter fortgeschritten (vgl. 2.1).

Verändert wurde dagegen des Öfteren die Antwort auf die Frage nach zentraler oder dezentraler Aufgabenwahrnehmung. Beispiele für Zentralisierungen sind die Schaffung von überörtlichen Trägern der Sozialhilfe oder Sozialversicherungen und die Einführung der Pflegeversicherung sowie die Hartz-Reformen. Andererseits kommt es zu Dezentralisierungen, z. B. im Bereich der Eingliederungshilfe, wo beispielsweise in Baden-Württemberg 2005 der überörtliche Sozialhilfeträger aufgelöst wurde und die Eingliederungshilfe auf die Ebene der Kreise und kreisfreien Städte übertragen wurde. Auch der Grad an Spezialisierung und Integration unterschiedlicher Aufgabenbereiche wird häufig diskutiert (vgl. ebd.: 26), wenn es um das richtige Zusammenspiel zwischen unterschiedlichen Ämtern, Behörden sowie Innen- und Außendiensten geht. In letzter Zeit werden die Grenzen der Leistungsfähigkeit durch zu hohe Spezialisierung und Differenzierung immer deutlicher und deshalb schlägt das Pendel bei den Verbesserungsvorschlägen derzeit stark in Richtung von mehr Koordination und Integration, wie z.B. beim geplanten Haus der

**Historische Pfadabhängigkeiten**

**Diskussion der Leistungsfähigkeit**

sozialen Leistungen. Bevor auf die Reformelemente (Kap. 2.2) eingegangen wird, sollen zunächst einige zentrale Rahmenbedingungen kommunaler Sozialpolitik dargestellt werden.

## **2.1 Rahmenbedingungen kommunaler Sozialpolitik**

### **2.1.1 Komplexe Zuständigkeiten in der Sozialverwaltung**

„Während die zu bearbeitenden sozialen Probleme ganzheitlicher Natur sind, sind die zuständigen Ämterstrukturen dagegen fragmentiert: die Zuständigkeit für Sozialhilfe liegt beim Sozialamt, für Jugendhilfe beim Jugendamt, für Mietbeihilfen beim Wohnungsamt. Diese unterschiedlichen Ämter sind häufig noch bei verschiedenen Verwaltungsebenen angesiedelt (Sozial- und Jugendhilfe beim Kreis, Wohngeld bei der Gemeinde). Folge ist eine Selektivität der Hilfe, die an den jeweiligen vom Gesetzgeber bestimmten Zuständigkeiten orientiert ist“ (Grohs 2010: 29).

In den Kommunen hat sich inzwischen ein hoch differenziertes Sozialverwaltungssystem entwickelt, das insbesondere aus dem Sozial-, Jugend- und Gesundheitsamt besteht. Zudem ist seit 2005 mit den Jobcentern nach dem SGB II ein neuer lokaler Akteur hinzugetreten. Die Jobcenter gewährleisten den Lebensunterhalt von Arbeitsuchenden und Arbeitslosen<sup>1</sup> finanziell durch eine Grundsicherung. Sie betreuen die Beziehenden und Bezieher von Arbeitslosengeld II („Hartz IV“) und vermitteln sie an potenzielle Arbeitgeber. Sie fördern Eingliederungsmaßnahmen und berufliche Weiterbildungen. Demgegenüber zeichnen sich die Agenturen für Arbeit für die Arbeitsvermittlung des im SGB III verorteten Personenkreises verantwortlich. Während die Jobcenter in den Optionskommunen sicherlich i.d.R. als Teil der Kommunalverwaltung verortet werden können, sind die gemeinsamen Einrichtungen eigenständige Organisationen und durch die Trägerschaft von Bund und Kommune nicht einem dieser beiden Akteure allein zuzurechnen.

Der weitaus größte Teil der kommunalen sozialen Leistungen sind pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben<sup>2</sup> wie die Sozialhilfe nach SGB XII, die Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII und die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II. Die Leistungserbringung im Bereich des AsylbLG gehört dagegen zu den Auftragsangelegenheiten.

Einen wesentlichen Kern der Sozialleistungen stellen die Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende nach SGB II sowie im Alter und bei

---

<sup>1</sup> Es handelt sich um Arbeitssuchende oder Arbeitslose, die entweder keinen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB III besitzen, bzw. deren Ansprüche aus dem SGB III unter der Höhe der Grundsicherung (SGB II) liegt

<sup>2</sup> Im Bereich der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben liegt der kommunalpolitische Gestaltungsspielraum im Weg, vorgegebene Ziele zu erreichen. Die Ausübung dieser Aufgaben ist durch Bundes- und Landesgesetze vorgeschrieben, die staatlichen Ebenen üben natürlich auch hier die Rechtsaufsicht aus, aber bei der Ausführung der Aufgaben gibt es z.T. erhebliche Handlungsspielräume.

Erwerbsminderung nach SGB XII dar. Die Gesetzgebungskompetenz für Grundsicherungsleistungen liegt beim Bund, nachrangig erlassen die Länder Ausführungsgesetze, die Detailfragen der Umsetzung regeln. Seit 2005 sind die Kreise und kreisfreie Städte in zwei unterschiedlichen Zuständigkeiten an der Verwaltung der Grundsicherung beteiligt. Es geht einerseits um den prinzipiell dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Personen (SGB II, das sog. Arbeitslosengeldes II (ALG II)) und um diejenigen, die dem Arbeitsmarkt aus verschiedenen Gründen (Alter, Behinderung, Betreuungsverpflichtungen) nicht zur Verfügung stehen (SGB XII).

Träger der Leistungen nach dem SGB II sind die Bundesagentur für Arbeit und die Landkreise und kreisfreien Städte als kommunale Träger. Die Trägerschaft richtet sich nach bestimmten Aufgabenkatalogen. Zur einheitlichen Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende bilden die Träger im Gebiet der kreisfreien Städte und Landkreise eine gemeinsame Einrichtung (Jobcenter). Jobcenter werden also gemeinsam durch die Bundesagentur für Arbeit und die jeweilige Kommune betrieben, falls es sich nicht um eine Optionskommune handelt. Optionskommunen nehmen die Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende in alleiniger Trägerschaft, ohne Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit (BA), wahr. Insgesamt gibt es 406 Jobcenter in Deutschland, von denen 302 als gemeinsame Einrichtungen von BA und kommunalen Trägern organisiert sind und weitere 104 Jobcenter, die in alleiniger Verantwortung zugelassener kommunaler Träger (Optionskommune) betrieben werden. In NRW gibt es 53 Jobcenter (mit 255 Geschäftsstellen), davon sind 18 Optionskommunen.

**SGB II**

Die Kreise und kreisfreien Städte sind für die Bewilligung und Finanzierung der Leistungen für Unterkunft und Heizung zuständig, die mittlerweile größtenteils durch den Bund ausgeglichen werden. Hinzukommen als Kann-Leistung die sog. kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II, u.a. die Schuldnerberatung und die Suchtberatung umfassen (vgl. und im Folgenden Grohs 2020).

**Finanzierungszuständigkeit  
der Kommunen**

Die Bundesagentur für Arbeit ist in den gemeinsamen Einrichtungen für die Bewilligung und Zahlung der Regelsätze zur Deckung des Lebensunterhalts sowie für Vermittlungsleistungen in Arbeit zuständig, wozu auch die Unterstützung von Zusatz- und Weiterqualifizierungen gehört. In den Optionskommunen werden auch diese Leistungen von den jeweiligen Kreisen und kreisfreien Städten erbracht, unterliegen dabei aber nach § 48 SGB II einer besonderen Fachaufsicht, die in Zielvereinbarungen zwischen den Ländern und den Optionskommunen ihren Niederschlag findet. Noch rigider ist die Zielsteuerung im Bereich der gemeinsamen Einrichtungen, wo eine vierstufige Kaskade von Zielvereinbarungen (zwischen dem BMAS und der Bundesagentur Zentrale; zwischen BA Zentrale und den BA Regionaldirektionen; zwischen den BA Regio-

naldirektionen und den lokalen Arbeitsagenturen; und schließlich zwischen den Arbeitsagenturen und den Jobcentern (gE) etabliert wurde. In beiden Zielvereinbarungsmodellen werden spezifische Ziele hinsichtlich der drei wesentlichen Steuerungsziele „Verringerung der Hilfebedürftigkeit“, „Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit“, „Veränderung des Bestands an Langzeitleistungsbeziehern“ gesetzt (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2018).

Das Jobcenter verfügt über eine Vielzahl arbeitsmarktrelevanter Beratungs- und Betreuungsleistungen, die in enger Kooperation mit den Ämtern der kommunalen Sozialverwaltung und anderen örtlichen Sozialen Diensten (Sozialamt, Jugendamt, Wohnungsamt, Sucht- und Schuldnerberatung u.a.) erbracht werden sollten und vor allem dem Ziel dienen, Beschäftigung hemmende Vermittlungshindernisse (z.B. Schulden, Suchtprobleme, fehlende Schulabschlüsse, mangelnde Qualifikationen und soziale Kompetenzen) zu beseitigen (Dahme/Wohlfahrt 2018: 149).

Die Einführung der Regelinstrumente § 16h SGB II (berufliche und soziale Integration von schwer zu erreichenden jungen Menschen), § 16i SGB II (Eingliederung von Langzeitarbeitslosen) sowie die Umsetzung des Auftrags des Bundesgesetzgebers, gemäß § 11 SGB IX Modellvorhaben zur Stärkung der Rehabilitation (Gesundheit und Soziales) (Bekanntmachung Erster Förderaufruf vom 2. Mai 2018 (BAnz AT 04.05.2018 B1) des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS)), bringen zudem neue Chancen, Möglichkeit und Anforderungen an eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit.

**Reform innerhalb des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II)**

Die Sozialhilfe nach SGB XII ist Menschen mit Erwerbsminderung (Hilfe zum Lebensunterhalt (HzL)) und nach Überschreitung der Altersgrenze (Grundsicherung im Alter, sowie Menschen in besonderer Lebenslage) vorbehalten. Dazu zählen beispielsweise Pflegekosten, die nicht durch die Pflegeversicherung und eigenes Vermögen finanziert werden können. Diese nachrangige Leistung wird nur gewährt, wenn andere Optionen (Vermögensverzehr, Hilfe durch nahe Verwandte und Selbsthilfe) nicht zum Lebensunterhalt ausreichen. Ein Sonderfall stellt die Grundsicherung im Alter (§§ 41–46 SGB XII) dar, für die kein Rückgriff auf Unterhaltsleistungen naher Verwandter erfolgt und die mittlerweile voll vom Bund finanziert wird, während die übrigen Sozialhilfeleistungen aus dem kommunalen Haushalt finanziert werden müssen.

**SGB XII**

Als drittes Grundsicherungsnetz gilt das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), das rechtlich zum Ausländerrecht gehört, aber seit 2013 für den Personenkreis der hilfebedürftigen Asylbewerber, Geduldeten sowie Ausländern Leistungsansprüche bestimmt. Im Gegensatz zum SGB II und SGB XII besteht die Möglichkeit Geld- durch Sachleistungen zu ersetzen, wovon die Behörden unterschiedlichen Gebrauch machen. Seit 2015 gilt das AsylbLG für 18 Monate, danach werden die Leistungemp-

**AsylbLG**

fänger SGB XII-Bezieher gleichgestellt (Analogleistungen nach § 2 AsylbLG).

Als flankierende Leistungen können noch die Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket genannt werden, die Kindern und Jugendlichen, die Leistungen aus den genannten drei Rechtskreisen beziehen<sup>3</sup>, die Teilhabe am schulischen, kulturellen und sozialen Leben ermöglichen sollen und wiederum von den Kreisen und kreisfreien Städten in unterschiedlichen Modellen verwaltet werden.

**Bildungs- und Teilhabepaket**

Aufbauend zum Bildungs- und Teilhabepaket wurde zum 01.08.2019 das Starke-Familien-Gesetz eingeführt. Die wesentlichen Änderungen beim Bildungs- und Teilhabepaket durch das Starke-Familien-Gesetz sind:

**Starke-Familien-Gesetz**

- die Konkretisierung/Verdeutlichung der Anspruchsvoraussetzungen der Lernförderung im Gesetz. Eine Förderung ist nicht ausschließlich bei einer Versetzungsgefährdung möglich.
- die Erhöhung des Betrages für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf von 100 Euro auf 150 Euro.
- die Erhöhung des Teilhabebeitrags von bis zu zehn Euro auf bis zu 15 Euro im Monat. Damit wird es Kindern und Jugendlichen erleichtert, in der Freizeit bei Spiel, Sport und Kultur mitzumachen.
- der Wegfall der zu leistenden Eigenanteile der Eltern bei gemeinschaftlicher Mittagsverpflegung (1 Euro pro Mahlzeit) und Schülerbeförderung (5 Euro pro Monat beim Schülerticket).
- der Wegfall gesonderter Anträge für Schulausflüge, Schülerbeförderung, gemeinschaftliche Mittagsverpflegung und Teilhabeleistungen.
- Schulen kann die Möglichkeit eröffnet werden Sammelanträge zu stellen und für die anspruchsberechtigten Kinder gesammelt mit dem zuständigen Träger abzurechnen.

Die Zuständigkeitsregelungen für die Eingliederungshilfe unterscheiden sich zwischen den Bundesländern. Maßgeblich hierfür sind die Ausführungsgesetze zum SGB IX, welche die Länder im Rahmen der Umsetzung des BTHG erlassen haben. So erfolgt z.B. in Hessen und Sachsen die Bearbeitung von Leistungsanträgen getrennt: Für Erwachsene sind überörtliche Träger zuständig, während für Kinder und Jugendliche die örtlichen Sozialämter verantwortlich sind. In anderen Bundesländern, z.B. Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen, liegen die Zuständigkeiten für die Leistungsanträge aller Altersgruppen ausschließlich bei den örtlichen Trägern (Gromann 2020: 41).

**SGB IX (Teil 2)**

---

<sup>3</sup> Hinzu kommen für diese Leistung auch Kinder- und Jugendliche aus Familien mit Anspruch auf Wohngeld oder den Kinderzuschlag nach Bundeskindergeldgesetz (BKGG).

In Nordrhein-Westfalen sind demgegenüber fast ausschließlich die beiden überörtlich tätigen Landschaftsverbände (Landschaftsverband Rheinland, LVR und Landschaftsverband Westfalen-Lippe, LWL) Träger der Eingliederungshilfe. Lediglich einige Leistungen der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche werden nach § 1 Abs. 2 AG-BTHG durch die kreisfreien Städte und Kreise erbracht.

Das SGB VIII regelt die Kinder- und Jugendhilfe. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe werden wie im Falle der Eingliederungshilfe durch Landesrecht bestimmt (§ 69 Abs. 1 SGB VIII). Zu unterscheiden sind die durch örtliche Träger einzurichtenden Jugendämter und die durch überörtliche Träger einzurichtenden Landesjugendämter. Überörtliche Träger der Jugendhilfe sind in NRW wiederum die Landschaftsverbände LVR und LWL, die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben (v.a. Beratungs-, Planungs- und Aufsichtsaufgaben nach § 85 SGB VIII) jeweils ein Landesjugendamt eingerichtet haben.

## SGB VIII

Bei den örtlichen Jugendämtern handelt es sich um kommunale Fachbehörden, die bundesweit in jedem der 294 Landkreise und 107 kreisfreien Städte vorzufinden sind. Während es in den anderen Bundesländern in der Regel nur in kreisfreien Städten und Kreisen eigene Jugendämter gibt, haben in NRW aber auch alle mittleren kreisangehörigen Kommunen ein eigenes Jugendamt.<sup>4</sup> Hier gibt es aufgrund der Einwohnerstärke der Kommunen daher eine deutlich größere Anzahl an Jugendämtern (insgesamt 186, davon 54 in Kreisen und kreisfreien Städte und 132 in kreisangehörigen Kommunen). Die Aufgaben eines Jugendamts sind überwiegend gesetzlich geregelt, und zwar bundesweit im Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) und einigen anderen Gesetzbüchern. Die Ausgestaltung und Durchführung der Aufgaben im Einzelnen fallen jedoch in den „eigenen Wirkungskreis der Gemeinde“, also unter die alleinige Zuständigkeit des Landkreises oder der Stadt.

Die Aufgaben des Jugendamts werden durch die Verwaltung des Jugendamts und den dazugehörigen Jugendhilfeausschuss wahrgenommen. Letzterer beschäftigt sich mit allen Angelegenheiten der Jugendhilfe, insbesondere mit der Erörterung aktueller Problemlagen junger Men-

---

<sup>4</sup> Bezüglich der Aufgabenwahrnehmung ist in NRW zwischen großen, mittleren und kleineren kreisangehörigen Kommunen zu unterscheiden. In den größeren (über 50.000 Einwohner) und mittleren (über 20.000 Einwohner) kreisangehörigen Kommunen in NRW wird ein Teil der Aufgaben, den die Kreisverwaltung für die kleineren Kommunen übernimmt, selbst ausgeführt. Die Landkreise sind prinzipiell Träger von Ausländer- und Sozialbehörden, von Jugendämtern und Jobcentern und nehmen auch im Bildungsbereich (Träger von VHS, Berufsschulen) wichtige Aufgaben wahr. Allerdings gibt es in NRW neben den Einrichtungen in der Kreisverwaltung wie oben ausgeführt auch in 132 kreisangehörigen Kommunen ein eigenes Jugendamt. Eine weitere Ausnahme ist Rheinland-Pfalz, wo es noch eine Reihe kommunalisierter Jugendämter bei kreisangehörigen Städten gibt (kritisch dazu Seckinger et al. 2020).

schen und ihrer Familien sowie mit Anregungen und Vorschlägen für die Weiterentwicklung der Jugendhilfe, der Jugendhilfeplanung und der Förderung der freien Jugendhilfe. Ebenfalls besteht ein Landesjugendhilfeausschuss beim jeweiligen Landesjugendamt. Hinzuweisen ist zudem auf die strukturelle Ambivalenz der Kinder- und Jugendhilfe, die sich Gromann folgend am Beispiel der Doppelfunktion des Jugendamtes „als ‚Wächter über das Kindeswohl‘ oder als ‚Dienstleister im Bereitstellen von Leistungen zum Kindeswohl‘ im Rahmen des Kinderschutzes“ zeige (Gromann 2020: 57).

Noch komplexer wird die Ausgangslage, wenn man sich neben der Zuständigkeitsverteilung das gegenwärtige Finanzierungssystem sozialer Dienste näher vergegenwärtigt. Es zeichnet sich aufgrund der Heterogenität der Trägerstruktur durch eine Mischung verschiedener Finanzierungsquellen aus. Dadurch wird das ohnehin schon beträchtliche Maß an Intransparenz noch zusätzlich erhöht (vgl. hierzu Bäcker et al. 2020: 1142):

#### Finanzierungssystem

- Bei den *Finanzierungsgrundlagen* kann zwischen den verschiedenen Träger- bzw. Anbietergruppen (öffentlichen, freien und privatgewerblichen) differenziert werden.
- Bezüglich der *Mittelherkunft* überwiegen die öffentlichen Mittel. Hinzukommen aber (Zu)Zahlungen der Nutzer sowie – bei freigemeinnützigen Trägern – Eigenmittel insbesondere aus Mitgliedsbeiträgen, Kirchensteuern, Spenden und Sponsoring.
- Bei den *Finanzierungsformen* kann unterschieden werden zwischen Zuwendungen, Leistungsentgelten und Leistungsverträgen.
- Bei den *Finanzierungsempfängern* dominiert häufig die Objektförderung, d.h. die finanzielle Förderung der Träger bzw. der Einrichtungen und Dienste, während die Subjektförderung, die auf die unmittelbare Geldzuweisung an den/ die Klienten/in bzw. Kunden/in selbst abhebt, eher selten vorkommt. Allerdings trifft dies nicht auf den Bereich SGB II/XII zu.

Zusammenfassend dürfte die enorme Komplexität kommunaler Sozialverwaltung deutlich geworden sein. Ihre Folge ist eine enorme Fragmentierung<sup>5</sup>, d.h. die Zuständigkeiten sind auf viele unterschiedliche Behörden, Ämter und Fachbereiche verteilt, manchmal zentral, manchmal dezentral und zwischen öffentlich und privat. Dies führt zu erheblichen Schnittstellenproblemen. Anschaulich wird die Intransparenz der Situation in folgendem Zitat:

„In Deutschland liegen die Hauptkompetenzen für Kinderbetreuung, Jugendhilfe und soziale Dienste in der Verantwortung der Kommunen. Grundsicherungsleistungen werden oft unter Beteiligung der Arbeitsagentur erbracht. Schule und Berufsausbildung sind in erster Linie auf Länderebene verortet. Der Gesundheitssektor wird durch verschiedene Krankenkassen finanziert. Die unterschiedlichen Leistungen zwecks Vorbeugung und Heilung werden in Netzwerken erbracht. Das Netzwerk besteht aus niedergelassenen Ärztinnen und Krankenhäusern in unterschiedlicher Trägerschaft. Ärztekammern und kassenärztliche Vereinigung nehmen Einfluss auf Regularien, die konkrete Auswirkungen vor Ort haben. Weitere Akteure sind die Gesundheitsämter in den Kommunen, obgleich sie über ein eher eingeschränktes Portfolio verfügen. Die Koordination der Bereiche Kinder- und Jugendhilfe, allgemeine soziale Dienste, Grundsicherung, Bildung, Gesundheit und Beschäftigung ist folglich hochkomplex und in vielen Kommunen ausbaufähig (Bogumil & Seuberlich 2015)“ (Wieda/Grohs/Beinborn 2020: 23).

### **2.1.2 Schnittstellenprobleme**

Schnittstellen ergeben sich, wenn Themen quer zu verschiedenen Politikfeldern bearbeitet werden müssen (Stöbe-Blossey 2016: 165). Stöbe-Blossey et al. (2019: 754ff.) unterscheiden drei idealtypische Konstellationen von Schnittstellen, mit denen jeweils verschiedene Schnittstellenprobleme und Bearbeitungsstrategien verbunden sind (vgl. Abbildung 2).

---

<sup>5</sup> Die Fragmentierung steht in einem Spannungsfeld zum professionellen Selbstverständnis der Fachkräfte in den verschiedenen Zweigen der Sozialverwaltung, aber auch zu den realen Problemlagen und Bedarfen der Klienten.

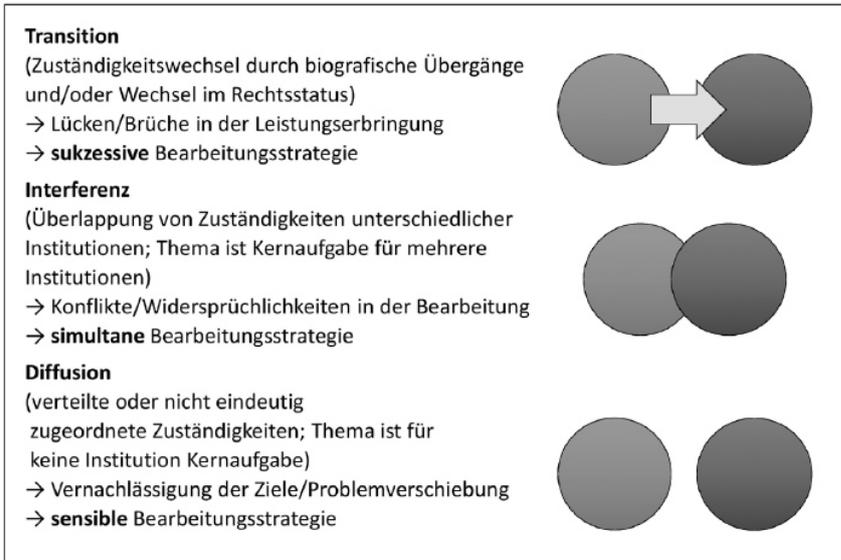


Abbildung 2: Typen von Schnittstellen, Schnittstellenproblemen und Bearbeitungsstrategien

Quelle: Eigene Darstellung; nach Köhling/Stöbe-Blossey 2018, S. 17.

## Abbildung 2: Typen von Schnittstellen

Quelle: Stöbe-Blossey et al. 2019: 755.

Im Falle einer (1.) *Transition* wechselt die zuständige Institution aufgrund biografischer Übergänge und/oder Rechtskreiswechsel. Hieraus können Brüche oder Lücken in der Leistungserbringung entspringen, die durch sog. *sukzessive* Bearbeitungsstrategien (Überleitung der Fallbearbeitung durch z.B. „warme Übergabe“) vermieden werden können. Eine (2.) *Interferenz* hingegen stellt die Überlappung von Zuständigkeiten dar, was bedeutet, „dass das Thema für mehrere Akteure mit einem Anspruch auf Gestaltung und Beteiligung verbunden ist“ (Stöbe-Blossey et al. 2019: 754). Problematisch werden hierbei die unterschiedlichen Orientierungen der beteiligten Akteure gesehen, welche zu Konflikten führen und Widersprüche in der Bearbeitung erzeugen können. Als Lösung wird diesbezüglich auf sog. *simultane* Bearbeitungsstrategien verwiesen, die die Abstimmung zwischen den Akteuren z.B. durch gemeinsame Fallberatung und die Erbringung komplementärer Leistungen umfassen. Die (3.) *Diffusion* liegt vor, wenn Zuständigkeiten entweder nicht eindeutig zugeordnet (siehe klassische Querschnittsthemen) oder auf unterschiedliche Institutionen verteilt sind, wodurch das Thema für keine Institution die Kernaufgabe darstellt. In solchen Fällen kann es zur Vernachlässigung der Ziele oder zur Problemverschiebung hin zu anderen Institutionen kommen. Abhilfe können sog. *sensible* Bearbeitungsstrategien (z.B. *gendersensible* oder *teilhabesensible*) schaffen, bei denen es darum geht, dass die Beteiligten die vorgegebenen Ziele beachten, „auch wenn als Kernaufgaben der Institution andere Aspekte im Vordergrund stehen“ (Stöbe-Blossey et al. 2019: 756).

Schnittstellenprobleme können nur durch die Koordination der in unterschiedlichen Politikfeldern verorteten Institutionen gelöst werden (vgl. im Folgenden Stöbe-Blossey 2016), doch das Eigeninteresse spezialisierter Akteure richtet sich zur Sicherung der organisationalen Stabilität eher auf Abgrenzung als auf Kooperation (Stöbe-Blossey 2016: 165; Wegrich/Stimac 2014: 44). Je nach Politikfeld kann es auf der Makroebene einerseits gesetzliche Vorgaben geben, die die Koordination normieren (z.B. Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII und Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II); in abgeschwächter Form können durch Gesetze oder Förderprogramme (z.B. „Arbeitsbündnisse Jugend und Beruf“<sup>6</sup> und „Netzwerke wirksamer Hilfen für Alleinerziehende“) zumindest Koordinationsimpulse gesetzt werden. Andererseits können Konstellationen identifiziert werden, in denen die gesetzlichen Rahmenbedingungen Anreize für weniger Kommunikation schaffen, da festgelegt wird,

„welche der potenziell beteiligten Institutionen vorrangig tätig werden soll und welche Grenzen aus dem Kompetenzbereich anderer Institutionen beachtet werden müssen“ (Stöbe-Blossey 2016: 173).

Ein Beispiel hierfür ist der Vorrang der SGB-II-Leistungen zur Eingliederung in Arbeit bzw. in Ausbildung gegenüber Angeboten der Jugendhilfe gemäß § 10 Abs. 3 SGB VIII. Trotz gesetzlicher Vorgaben oder Impulse, kann die Koordination mit Schwierigkeiten behaftet sein oder gar ganz unterbleiben, da die rechtlichen Regelungen oft konkretisierungsbedürftig sind bzw. Ermessensspielräume bestehen oder aufgrund der Heterogenität des Spektrums der beteiligten Akteure. So wird anhand einer Untersuchung für die Bereiche Jugendhilfe und Arbeitsmarktpolitik konstatiert:

„Es bestehen Unsicherheiten im Hinblick auf den Datenschutz; die zuständigen Ansprechpartner/innen in den jeweils anderen Institutionen sind oft ebenso wenig bekannt wie ihre Aufgaben; es gibt Vorbehalte gegenüber der professionellen Orientierung der anderen Beteiligten (Stöbe-Blossey 2011; Köhling et al. 2015: 34ff.)“ (Stöbe-Blossey 2016: 171).

Konfliktpotenzial können zudem unterschiedliche (professionelle) Leitbilder bzw. Handlungslogiken der Institutionen bergen (z.B. SGB II: berufliche Integration, inkl. Sanktionsmöglichkeiten vs. Jugendhilfe: Persönliche/soziale Entwicklung, auf Basis von Vertrauen und Freiwilligkeit) (Stöbe-Blossey 2016: 174f.).

Zur Überwindung der Schnittstellenprobleme kommt der Mesoebene (Organisationsebene) die Funktion der Schnittstellen-Koordination zu, indem hier Steuerungsgremien implementiert und Kooperationsverein-

---

<sup>6</sup> Die entsprechenden organisationalen Arrangements werden „Jugendberufsagenturen“ genannt (vgl. Kapitel 2.2.2).

barungen geschlossen werden. Auf der Mikroebene (Individualebene) kann einerseits auf Arbeitsgruppen, Hospitationen und gemeinsame Fortbildungen und andererseits auf Ablaufdiagramme für bestimmte Fallkonstellationen, Verfahrensregelungen (z.B. „Laufzettel“ und „warme Übergaben“) und Checklisten zurückgegriffen werden. Hiermit kann das Ziel einer *integrierenden Kooperation bei der Maßnahmeplanung und Fallbearbeitung* realisiert werden (vgl. Stöbe-Blossey 2016).

Aber nicht nur die Handlungsstrategien der Akteure der kommunalen Sozialpolitik sind von den Schnittstellenproblemen, die zu Exklusionsrisiken für die Adressaten führen können, betroffen. Empirische Studien aus jüngster Zeit bestätigen, wie durch die Diffusion der Verantwortung soziale Risiken nicht adäquat bearbeitet geschweige denn gelöst werden (etwa die Risikosituation der gefährdeten Erwerbsfähigkeit).

„Betrachtet man die Sozialpolitik insgesamt, so ist sie bereits in ihren grundlegenden Strukturen durch eine Konstellation der Diffusion gekennzeichnet – die Umsetzung der im SGB I formulierten übergreifenden Zielsetzung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherung erfolgt in unterschiedlichen Politikfeldern mit jeweils spezifischen Governance-Strukturen, Leitbildern und Akteurskonstellationen. Hier wird mit der Formulierung eines umfassenden Teilhabeziels eine Querschnittsaufgabe der Sozialpolitik formuliert, deren Implementierung auf unterschiedliche Politikfelder und Rechtskreise verteilt wird. Die Organisationen verfolgen jeweils spezifische Ziele und orientieren sich, wie die Auswertungen zeigen, bei der Implementierung häufig stärker an ihren jeweiligen Organisationszielen als an ihrem (potenziellen) Beitrag zur Erreichung des übergeordneten Ziels. Diese Diffusion der Verantwortung für das übergeordnete Teilhabeziel stellt ein Grundproblem der Sozialpolitik dar“ (Stöbe-Blossey et al. 2019: 181).

Die Gründe für die dargestellten Problemlagen liegen in den wesentlichen Strukturmerkmalen der öffentlichen Sozialverwaltung in Deutschland: eine ausgeprägte Arbeitsteilung, Verrechtlichung und Bürokratisierung (vgl. Grohs 2020). Arbeitsteilung und Spezialisierung zeigen sich an der Verantwortungsteilung zwischen Sozialversicherungen und kommunaler Sozialverwaltung. Auf kommunaler Ebene gibt es dann die Zuständigkeitsverteilung zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten wie Sozial-, Gesundheits- und Jugendämtern. Schließlich findet sich in den Sozialverwaltungen eine Arbeitsteilung zwischen Innen- und Außendienst und zwischen öffentlichen und freien Trägern. Ein wichtiger Grund für die komplexe Zuständigkeitsverteilung ist die starke Verrechtlichung<sup>7</sup>, die zur Versäulung führt.

**Diffusion der Verantwortung ist ein Grundproblem der Sozialpolitik**

**Verrechtlichung und Versäulung**

---

<sup>7</sup> Ein Grund für die Verrechtlichung war in der Nachkriegsphase das Nachwirken der Zwangsinorporierung während des Nationalsozialismus, welches als drohende Gefahr über dem Neuaufbau lokaler Sozialverwaltung schwebte. Dies führte zur frühzeitigen rechtlichen Absicherung der Autonomie der Wohlfahrtsverbände und wurde durch das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) und das Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG), die beide 1961 verabschiedet wurden, nochmals gestärkt (Grohs 2020). Ver-

„In der Versäulung der Sozialgesetzgebung sind entsprechende differenzierte Behörden angelegt, aber mit Ausnahme des Jugendamtes nicht vorgeschrieben. Das Recht spezialisiert sich eher und differenziert sich aus. Dies war zuletzt bei den Hartz-Reformen mit der Schaffung des SGB II oder jüngst im Zuge des Teilhabegesetzes mit der Ausgliederung der Eingliederungshilfe aus dem SGB XII zu beobachten. Verbunden mit der Rechtsentwicklung ist die Kontinuität des Fachdiskurses, der durch Verbände wie den Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge getragen wird, der bereits im Kaiserreich gegründet und bis heute den Diskurs über Sozialverwaltung bestimmt und somit bestimmte Weltbilder und -deutungen stabilisiert. Darüber hinaus stoßen weitgehende Veränderungen von Organisationen auf Widerstand bei Führungskräften und Mitarbeitern, so dass weitgehende Organisationsveränderungen häufig Problemen gegenüberstehen“ (Grohs 2020: 26; vgl. auch die Beiträge in Dahme/Wohlfahrt 2011).

Die weiter oben dargestellte Fragmentierung der Sozialverwaltung ist also historisch bedingt und durch die stetige Ausdehnung und Spezialisierung öffentlicher Tätigkeit verschärft worden. Mit zunehmender Spezialisierung, Professionalisierung und Ausdifferenzierung der öffentlichen Sozialverwaltung nehmen die Schnittstellen- und Koordinationsprobleme zu. Es kommt zu erheblichen Reibungsverlusten und anderen Defiziten in der Problembearbeitung (vgl. Brettschneider 2019: 741f.):

#### **Schnittstellen- und Koordinationsprobleme**

- So führt die mangelnde Abstimmung und Verzahnung der verschiedenen Hilfesysteme oftmals zu Sicherheits- und Förderlücken, Unter- und Fehlversorgungen und Brüchen in der Versorgungskontinuität.
- Die leistungsrechtliche ‚Versäulung‘ des deutschen Sozialstaates erschwert die für eine präventive Sozialpolitik wichtige Betrachtung und Bearbeitung von sozialen Risiken in einer Lebenslaufperspektive, denn es entstehen Schnittstellenprobleme bei riskanten biografischen Übergängen und Statuspassagen.
- Die horizontale und vertikale Fragmentierung von Verantwortungsstrukturen erschwert die Bearbeitung von Querschnittsproblemen, die nicht einem einzelnen Rechtskreis zugeordnet sind, sondern eine Koordination unterschiedlicher Leistungssystemen, von unterschiedlichen Institutionen und Professionen erforderlich machen.

---

rechtlichung ist zudem über die hier angesprochenen Aspekte der extremen Ausdifferenzierung rechtlicher Grundlagen hinaus zwiespältig. Einerseits ist erst die Verrechtlichung von sozialen Problemen und daraus resultierender Bedarfslagen eine unerlässliche Voraussetzung für gezieltes sozialstaatliches Handeln. Andererseits werden insbesondere die sozialen Dienste mit ihrer Orientierung auf immaterielle Bedarfslagen mit einem klassischen Problem konfrontiert, nämlich als sozialpolitisch bearbeitungsbedürftig anerkannte soziale Probleme und Bedarfslagen, die den Betroffenen aber selbst häufig gar nicht bewusst sind und im Hinblick auf konkrete Lösungswünsche oft gar nicht benannt werden können, in sozialrechtlich exakt definierte und handhabbare Ansprüche zu überführen. Dadurch entsteht die Gefahr, dass die eigentliche Bedarfslage auf das gesetzlich „Geregelte“ verkürzt wird (vgl. Bäcker et al. 2020: 1109).

Dies alles führt dazu, dass die Inanspruchnahme sozialer Leistungen stark abhängig von den konkreten Verwaltungsprozessen und dem Verhalten der Leistungserbringer ist. Die individuelle Nutzung von Leistungsangeboten ist voraussetzungsvoll.

**Inanspruchnahme sozialer Leistungen ist von den Verwaltungsprozessen abhängig**

„Es gilt z. B. Komm-Strukturen zu überwinden, Papierkriege zu führen oder Verwaltungsstrukturen zu durchschauen. Viele Menschen – insbesondere mit sehr umfassendem und differenziertem Hilfebedarf – finden sich im Dickicht der unterschiedlichen sozialen Dienste nicht zurecht. Die Formen administrativer Leistungsabwicklung, die noch immer in weiten Teilen den bekannten Strukturprinzipien bürokratischer Organisation folgen, wie Standardisierung, Typisierung, Formalisierung (Schriftlichkeit und Aktenführung), Arbeitsteilung und Spezialisierung, können sich als Barrieren erweisen, so dass in der Konsequenz viele an sich Leistungsberechtigte an rechtlichen und/oder administrativen Hürden scheitern. Dies gilt insbesondere für sehr alte Menschen mit traditioneller Behördenscheu, für Migrantinnen mit Verständnis- und Verständigungsproblemen oder für Menschen mit einem niedrigen Bildungsniveau und Sozialstatus“ (Bäcker et al. 2020: 1110).

### **2.1.3 Subsidiaritätsprinzip**

Zu den oben angesprochenen Pfadabhängigkeiten gehört das Subsidiaritätsprinzip, das als sozialpolitisches Ordnungsmodell das deutsche System sozialer Dienste prägt. Zivilgesellschaftliche Organisationen werden hier explizit als zentrale Kooperationspartner in der kommunalen Sozialpolitik angesprochen. Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass „die öffentlichen Träger keine Einrichtungen und Dienste schaffen sollen, sofern Dritte die Leistungen anbieten oder sie kurzfristig bereitstellen können“ (Döhrn et al. 2018: 3). Mit dem Subsidiaritätsprinzip hat sich seit der Weimarer Republik eine zunehmende Subventionierung der freien Wohlfahrtspflege durch die öffentliche Hand etabliert.

Subsidiarität ist in vielfältiger Weise ein verbindlicher, wenn auch auslegungsbedürftiger Grundsatz, im deutschen und europäischen Recht, der im EU-Vertrag ebenso verankert ist wie in der Aufgaben- und Kompetenzzuschreibung zugunsten der Kommunen in Artikel 28 des Grundgesetzes, in Vor- und Nachrangregelungen im Sozialrecht oder hinsichtlich der Stellung der Wohlfahrtsverbände. Ausgangspunkt des Subsidiaritätsprinzips bildet im modernen Staat die Verantwortung von Staat und Kommunen für die Vorhaltung von infrastrukturellen und sozialen Ressourcen, die die Verwirklichung von Selbstbestimmung und Teilhabe begründen.

Im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips nehmen die Wohlfahrtsverbände eine Vorrangstellung im Bereich der sozialen Dienste auf kommunaler Ebene ein. Dadurch werden sie auch materiell im Vergleich zu staatlichen und kommunalen, aber auch gewinnorientierten, privaten Einrichtungen privilegiert. Als Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege prägen sie den deutschen Sozialstaat; ihre Tätigkeit erstreckt sich auf das

**Vorrangstellung der Wohlfahrtsverbände**

ganze Bundesgebiet sowie auf das gesamte Gebiet der Wohlfahrtspflege. Die eigentliche Basis ihrer sozialen Dienste liegt jedoch auf regionaler und kommunaler Ebene, wobei die freie Wohlfahrtspflege den Großteil ihrer Leistungen nicht auf einem freien Dienstleistungsmarkt anbietet, sondern auf einem staatlich regulierten „Quasi-Markt“. Hierbei handelt es sich um ein politisch folgenreiches Dreiecksverhältnis zwischen öffentlichen Gewährleistungs- und Kostenträgern, Klienten und freige-meinnützigen Leistungsträgern. Dieser deutsche Sonderweg der Wohlfahrtsproduktion mit mächtigen Wohlfahrtsverbänden kann als ein in Europa relativ einzigartiges Konstrukt bezeichnet werden (vgl. die Beiträge in Heinze et al. 2018).

Das von außen oft schwer zu durchschauende Geflecht von öffentlichen und freigemeinnützigen sozialpolitischen Institutionen macht eine Neustrukturierung sozialer Dienste auf kommunaler Ebene prinzipiell schwierig, da viele Organisationsinteressen tangiert werden und einzelne befürchten, Statusverluste zu erleiden. Soziale Innovationen sind deshalb gerade im deutschen Sozial- und Arbeitsmarktsektor schwer zu realisieren und dies vor dem Hintergrund, dass ohnehin der öffentliche Sektor gegenüber dem Marktsektor bei Innovationen strukturelle Unterschiede überwinden muss.

Angesichts der Trägerkapazität von bundesweit rund zwei Dritteln der sozialen Einrichtungen sind die Wohlfahrtsverbände nicht nur sozialpolitisch mächtige Akteure, sie sind auch beschäftigungspolitisch bedeutsam. Seit 1970 hat sich die Zahl der Hauptamtlichen fast vervierfacht; insgesamt werden rund drei Viertel der sozialen Dienste verbandlich angeboten. Allerdings ist die Verbändelandschaft ein hoch komplexes System, denn die Freie Wohlfahrtspflege besteht aus sechs Spitzenverbänden, die wiederum jeder für sich ein Zusammenschluss von föderalen Mitgliedsorganisationen mit Gliederungen auf Bundes-, Landes- und Kommunal-ebene sind und über verschiedene stationäre Einrichtungen und ambulante Dienste verfügen. Insgesamt hat sich so eine vielschichtige Sozial-landschaft gemeinnütziger Organisationen etabliert. Sozial- und Gesundheits- aber auch die Energie- und Wasserversorgung ist ohne die gemeinwirtschaftlichen Organisationen nicht denkbar.

Vor diesem ordnungspolitischen Hintergrund wird deutlich, dass die Kommunen nur im geringen Maße selbst soziale Dienste anbieten und Einrichtungen in eigener Trägerschaft unterhalten. Die bei den Trägern (sowohl Wohlfahrtsverbänden als auch privaten Anbietern) entstehenden Kosten werden allerdings fast vollständig öffentlich finanziert (aus den kommunalen Haushalten und Sozialversicherungskassen). Die von den Verbänden oft hervorgehobenen Eigenmittel (Spenden, Mitgliedsbeiträge, ehrenamtliches Engagement etc.) sind sehr begrenzt und schrumpfen zudem in den letzten Jahrzehnten.

Da die kommunalen Instanzen letztlich für die Sicherstellung eines Grundangebots sozialer Leistungen verantwortlich sind und auch bei ihnen die Planungskompetenz liegt, haben die öffentlichen Institutionen auch selbst Einrichtungen im Sozialsektor geschaffen. Parallel hierzu hat sich auch das Beziehungsmuster zwischen staatlichen und verbandlichen Trägern verändert. Anstelle einer formalen Rangordnung haben sich wechselseitige Abhängigkeits- und Kooperationsverhältnisse etabliert. Diese faktische Verflechtung öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege schlägt sich auch in den offiziellen Formulierungen nieder, wo immer weniger vom Vorrangverhältnis gesprochen wird. Stattdessen fungiert als zentraler Begriff mittlerweile die „partnerschaftliche Zusammenarbeit“.

Für die kommunale Steuerung ist relevant, wie sich das Beziehungsgeflecht zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden entwickelt. So wird seit einigen Jahren staatlicherseits versucht,

„die Freie Wohlfahrtspflege durch die Einführung (betriebs-) wirtschaftlicher Vorgaben stärker politisch zu steuern. Der Korporatismus zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden besteht in veränderter Form fort, aber die Machtbalance zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden hat sich deutlich zu Gunsten des Staates verschoben“ (Backhaus-Maul 2018: 22).

Allerdings ist die im deutschen Sozialsektor über Jahrzehnte etablierte verbandliche Selbstverwaltung weiterhin ein relevanter Machtfaktor. Durch die neuen Steuerungsansprüche des Staates müssen die Verbandsführungen zwischen den Mitgliederinteressen und staatlichen Ansprüchen vermitteln. Manche Beobachter sprechen von einem „Intermediaritätsdilemma“.

„Die intermediäre Stellung zwischen Mitgliederinteressen und Staatsauftrag konfrontiert Verbandsführungen mit widerstreitenden Handlungslogiken: Als Interessenvertreter sind sie ihrer Mitgliedschaft verpflichtet, als Verhandlungspartner werden ihnen im Austausch mit anderen Verbänden und dem Staat Kompromissbereitschaft im Interesse der Allgemeinheit abverlangt. Das Spannungsfeld von Vertretung und Verhandlung drängt sie zu Konfliktmoderation und Kompromissbildung. Dies unterscheidet den Verbändekorporatismus vom pluralistischen Kräfteressen, das allein Interessendurchsetzung zum Ziel hat“ (Czada 2020: 313).

Man kann zusammenfassend von einem regulierten Wohlfahrtskorporatismus sprechen, der sich bspw. im Kontraktmanagement, einem wesentlichen Bestandteil neuer Steuerungsmodelle auf kommunaler Ebene, zeigt. Das Kontraktmanagement hat auf die Wohlfahrtspflege je nach Arbeitsbereich unterschiedliche Auswirkungen. In Kommunen, in denen sich Vernetzungen zwischen lokaler Sozialpolitik und den Wohlfahrtsverbänden auch in Krisensituationen halten (wie etwa in der Jugendhilfe) wirken sie sich nicht negativ für die Verbände aus. In Kommunen mit losen Arrangements sind Wettbewerbselemente wie Ausschreibungen von sozialen Diensten wahrscheinlicher. Die Kehrseite neuer Steue-

**Regulierter Wohlfahrtskorporatismus**

rungsmodelle für die Verbände ist jedoch, dass sie Unstimmigkeiten und finanziellen Anpassungsdruck weitgehend selbst zu verantworten haben. Die Konfliktregelung wird so in die Organisation verschoben und kann zu internen Restrukturierungen führen, die aber auch Innovationen freisetzen können.

„Ein offensiver Umgang mit den Anforderungen neuer Steuerungsmodelle und Sozialmanagement kann auch Spielräume für eine pragmatische Anpassung der Instrumente an die fachlichen Anforderungen eröffnen. In Zukunft wird die soziale Arbeit und Sozialwirtschaft nicht umhinkommen, Rechenschaft über ihren Ressourceneinsatz, die Qualität ihrer Angebote und die erreichten Wirkungen abzulegen, ob dies unter dem Etikett ‚Management‘ firmiert oder einem anderen“ (Grohs 2018: 99).

### 2.1.5 Steigende Sozialkosten für die Kommunen

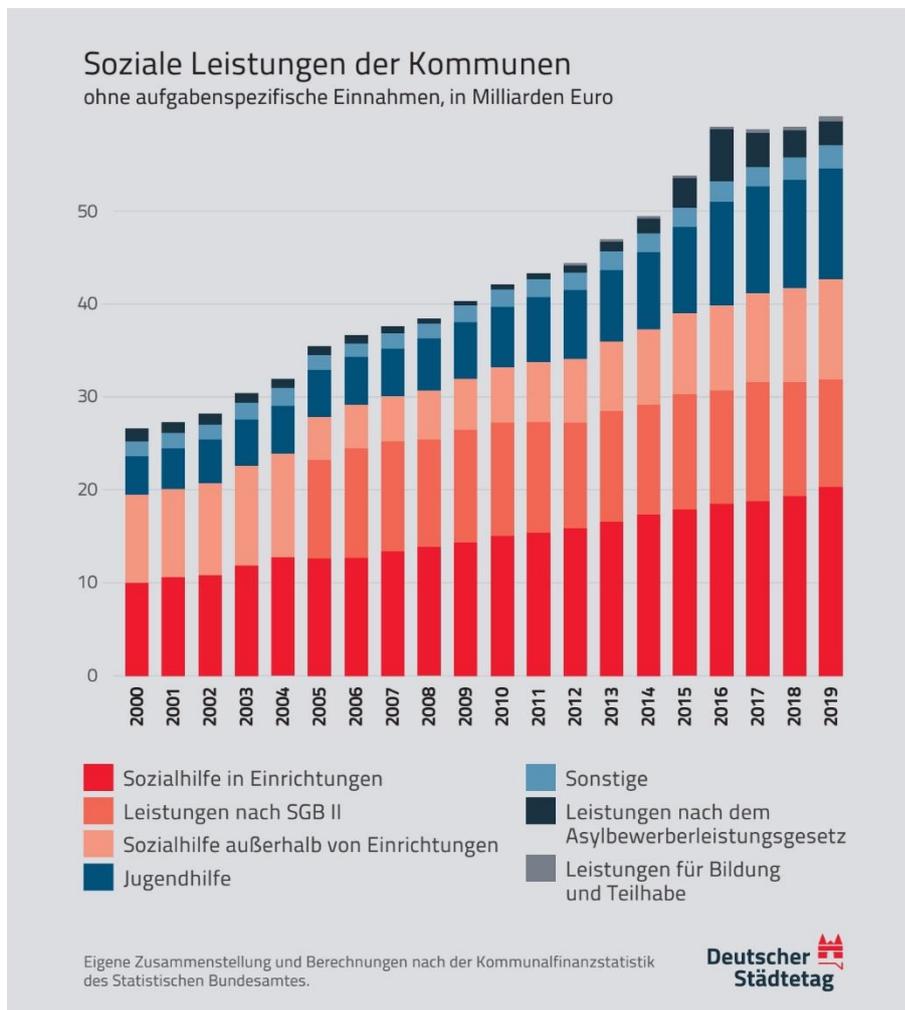
Die hohe Altschuldenbelastung des Ruhrgebietes (mit hohen Liquiditäts- bzw. Kassenkreditbeständen einschl. Wertpapierschulden zu Liquiditätszwecken) ist vor allen Dingen das Ergebnis von hohen sozialen Belastungen. Fasst man einige wesentliche Studien der letzten Jahre zusammen, ergibt sich folgendes Bild (vgl. Bogumil/Junkernheinrich 2020): Eltges und Müller-Kleißler fanden bezüglich der Ursachen von Kassenkrediten heraus, dass es einen ausgeprägten Zusammenhang zwischen Liquiditätskrediten und Personen in Bedarfsgemeinschaften gibt (Eltges/Müller-Kleißler 2012). Auch bei der groß angelegten und von der DFG geförderten Studie von Bogumil, Holtkamp, Junkernheinrich und Wagschal kam heraus, dass die SGB II-Quote einen deutlichen Einfluss auf kommunale Verschuldung hat. Weitere wichtige Erklärungsfaktoren sind darüber hinaus die Personalausgaben und Gewerbesteuererinnahmen (vgl. Bogumil et al. 2014). Zudem hat Boettcher (2013a/b) herausgefunden, dass die Varianz kommunaler Haushaltslagen in hohem Maße durch die sozioökonomischen und räumlichen Umfeldbedingungen als gemeindespezifisch-exogene Faktoren geprägt ist. So sieht dies auch die AG Altschulden, die einen engen Zusammenhang zwischen Liquiditätskrediten und hohen KdU-Belastung konstatiert. Die Forschung ist sich also einig darüber, dass die sogenannte Verursachungshypothese, dass also hoch verschuldete Kommunen nicht mit Geld umgehen können, so nicht zutrifft.

Während sich die Gesamteinnahmen aller deutschen Kommunen im Verwaltungshaushalt (ohne Stadtstaaten) im Jahr 2019 auf 246 Mrd. Euro beliefen, wurde davon rund ein Viertel, das heißt genau 60 Mrd. Euro (24,4 %) allein für soziale Aufgaben aufgewandt (Deutscher Städtetag 2020: 10). Den größten Ausgabenposten bildet dabei die Sozialhilfe in Einrichtungen, gefolgt von den Leistungen für erwerbsfähige Arbeitslose im Rahmen des Sozialgesetzbuches II (SGB II), der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen. Dagegen

**Altschulden sind vor allem eine Folge der Soziallasten**

**Soziale Ausgaben machen ¼ der kommunalen Gesamtausgaben aus**

sind die Kosten für die Leistungen für Asylbewerber, Geflüchtete und Zugewanderte sowie für die Bildungsteilnahme deutlich geringer (vgl. Abbildung 3).



**Abbildung 3: Kommunale Ausgaben für Sozialleistungen**

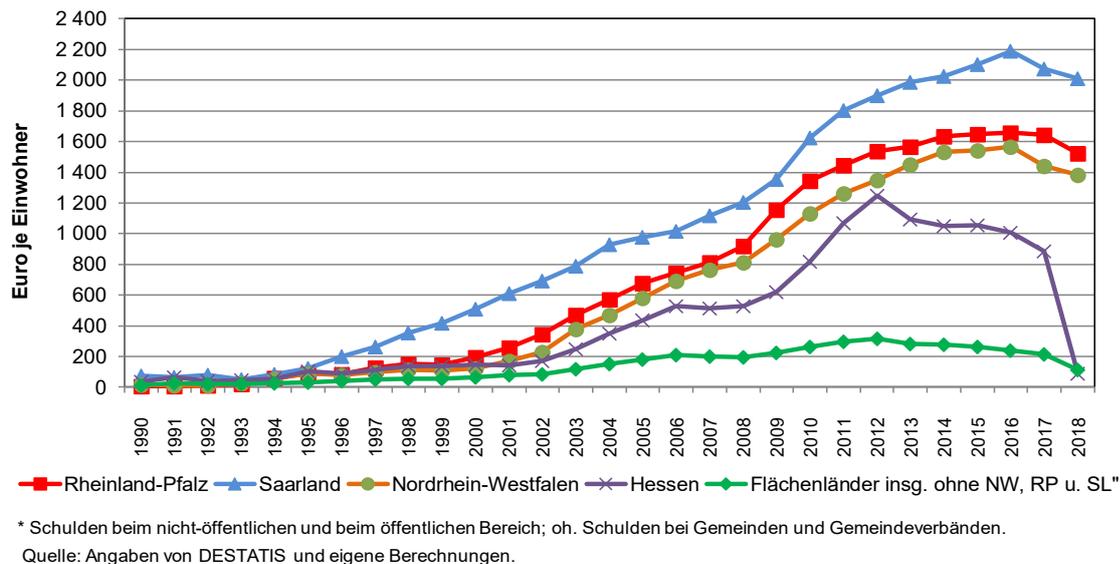
Quelle: Deutscher Städtetag 2020: 14.

Betrachtet man für Nordrhein-Westfalen den Zusammenhang zwischen den Liquiditätskrediten und verschiedenen exogenen Erklärungsfaktoren, zeigt sich, dass die Liquiditätskredite und die Empfänger von Mindestsicherungsleistungen und von Sozialgeld zu fast 80 % korrelieren. Die negative Korrelation von Liquiditätskrediten und der Veränderungen der Erwerbstätigen von etwa -60 % zeigt außerdem den Zusammenhang zwischen der hohen Verschuldung von Kommunen und deren wirtschaftlicher Situation. Die durchgeführten Regressionsanalysen für NRW zeigen, dass man über die Realsteuerkraft und die Empfänger von Sozialgeld eine Erklärung der Liquiditätskredite von etwa 65 % erzeugen kann. Zusammenfassend zeigt sich auch an diesen Daten, dass die Altschulden größtenteils nicht selbst verschuldet sind, sondern in hohem Maße exogen verursacht wurden (vgl. hierzu und im Folgenden Bogumil/Junkernheinrich 2020).

**Hohe Kassenkredite hängen mit geringer Realsteuerkraft und hohen Sozialleistungen zusammen**

Das Problem der hohen kommunalen Verschuldung mit *Liquiditätskrediten* hat sich im Laufe der letzten 30 Jahre entwickelt (vgl. Abbildung 4). Seit den 1990er Jahren steigen die Kredite immer weiter an. Zum Ende von 2018 verzeichneten die Kernhaushalte im Bundesdurchschnitt einen Kreditbestand von 509 Euro je Einwohner. Die Kommunen im Saarland sind dabei mit 2.011 Euro je Einwohner am höchsten verschuldet, dicht gefolgt von Rheinland-Pfalz, Hessen und Nordrhein-Westfalen. In Nordrhein-Westfalen ist das Ruhrgebiet mit durchschnittlich 2.795 Euro je Einwohner am höchsten verschuldet.

## Darstellung der Entwicklung der Schulden



**Abbildung 4: Kommunale Liquiditätskredite im Vergleich ausgewählter Länder 1991 bis 2018**

Quelle: Bogumil/Junkernheinrich 2020: 20.

Man kann also sagen, dass da, wo die Kommunen wegen fehlender Finanzmittel in überdurchschnittlichem Maße Investitionen über Kredite finanziert haben, seit Mitte der Neunziger Jahre das Geld auch nicht zur Erfüllung der laufenden Ausgaben gereicht hat (Junkernheinrich et al. 2019: 49). Mit Liquiditätskrediten wurden strukturelle Lücken im Haushalt geschlossen, zum Beispiel bei einer überdurchschnittlichen Belastung mit Sozialausgaben oder Steuerausfällen. Infolgedessen ist die Überschuldung mit Liquiditätskrediten in den letzten Jahren immer stärker zu einem Problem geworden.

Bundesweit liegt der Durchschnitt der *Gesamtverschuldung* der kommunalen Kernhaushalte Ende 2018 bei 1.611 Euro je Einwohner. Die Disparitäten zwischen den Bundesländern sind dabei enorm; die Saarländer verzeichnen 3.510 Euro je Einwohner an Krediten, die baden-württembergischen Kommunen dagegen gerade mal 554 Euro. Im Ruhrgebiet beträgt die Gesamtverschuldung je Einwohner 4.358 Euro, im übrigen Nordrhein-Westfalen sind es mit 1.960 Euro weniger als die Hälfte.

Ohne Zweifel werden auch in den Kommunen Fehler gemacht und es liegen individuelle Problemlagen vor, weshalb man die Kommunen nicht aus der Verantwortung nehmen kann. Die hohen Liquiditätskredite im Ruhrgebiet sind dennoch überwiegend das Ergebnis einer strukturellen Unterfinanzierung im Strukturwandel, die permanent unausgeglichene Haushalte zur Folge hatte. Im Ergebnis ist eine fiskalische Konstellation entstanden, die man gut als *Fünffaches Dilemma* beschreiben kann.

Der Strukturwandel hat die Steuerbemessungsgrundlage geschwächt, zugleich aber die Sozialausgaben deutlich ansteigen lassen. Dadurch mussten die Ausgaben für andere wichtige Aufgaben zurückgefahren werden. Insbesondere das Investitionsniveau ist deshalb ausgesprochen niedrig. Zur Konsolidierung mussten u. a. die standortrelevanten Gewerbe- und Grundsteuerhebesätze überproportional angehoben werden. Dennoch reichten die Maßnahmen zum Haushaltsausgleich nicht aus. Es kam zu überproportional hohen Liquiditätskrediten, aus deren Finanzierung eine zusätzliche Belastung aus hohen Zinsausgaben resultiert. Weitere Beispiele für Regionen, die sich in einem ähnlichen Dilemma befinden, sind die Schuhindustrie in Rheinland-Pfalz, die Montanindustrie im Saarland oder die Werftstandorte an der deutschen Küste. Was das konkret bedeutet für die Städte im Arbeitskreis des Aktionsbündnisses NRW zeigt die folgende Tabelle (vgl. Tabelle 1).

#### Fiskalische Dilemmata

Steuern	Grundbetrag <i>Gewerbesteuer</i> : -40,1 % Grundbetrag <i>Grundsteuer B</i> : -12,6 % Gemeindeanteil an der <i>Einkommensteuer</i> : -17,1 %
Sozialausgaben	+45,8 % (netto)
Investitionen	-49,0 %
Steuersätze	Gewerbesteuer: +23,5 % Grundsteuer B: +51,5 %
Altschulden	+494 %, Zinsausgaben +95,9 %

**Tabelle 1: Niveauunterschiede zwischen den Kommunen des Ruhrgebietes und dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer 2018**

Quelle: Eigene Berechnung (Finanzberichterstattung Metropole Ruhr, Bogumil/Junkernheinrich 2020: 22).

Trotz deutlich höherer Hebesätze (23 % bei der Gewerbesteuer) gibt es deutlich geringere Steuereinnahmen (-20 %) weil die Steuerbasis weit unterdurchschnittlich ist (-40 %). Erhöhte Sozialkosten (+46 %) und höheren Zinslasten (+96 %) stehen deutlich geringere öffentliche Investitionen (-49 %) gegenüber.

Da in den letzten Jahren bundesrechtlich verursachte Sozialkosten die strukturelle Unterfinanzierung von Kommunen verschärften, besteht hier ein dringender Handlungsbedarf. Vor dem Hintergrund der weitge-

hend exogen verursachten Liquiditätskredite wäre im Sinne einer nachholenden Konnexität und der Verantwortung für die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse, eine Beteiligung des Bundes an einer kommunalen Altschuldenlösung sachgerecht gewesen. Leider ist es dazu im Sommer 2020 nicht gekommen, stattdessen ist es im Bereich der kommunalen SGB II-Leistungen durch die dauerhafte Erhöhung der Bundesentlastung an den Kosten der Unterkunft (KdU) ab 2020, durch Anhebung der Höchstgrenze für die Bundesauftragsverwaltung auf 74 %, zu einer finanziellen Entlastung der Kommunen gekommen. Damit ist eine zentrale Ursache für die wachsenden Liquiditätskredite beseitigt, aber die Belastung der Kommunen durch die Kassenkredite bleibt bestehen. Zudem bleibt die Schlechterstellung z.B. des Kreises Recklinghausen gegenüber finanziell besser aufgestellten Kreisen bzw. kreisfreien Städten durch die Finanzierungsmodalitäten der Bundesentlastung jedoch bestehen. Die Umverteilungsnotwendigkeiten nach § 46 Abs. 10 SGB II, wonach zunächst die Erhöhung der Bundesbeteiligung zu Gunsten des Umsatzsteueranteiles der Kommunen reduziert wird, führt weiterhin zu Einbußen insbesondere des Ruhrgebietes.<sup>8</sup> Ein vollständiger Ausgleich für die jeweils entstehenden Kosten ist so nicht gewährleistet.

Eine möglichst rasche Verbesserung der kommunalen Gestaltungsspielräume ist auch für den Kreis Recklinghausen notwendig, weil die Kommunen im Ruhrgebiet unverschuldet in eine Situation geraten sind, in der sie Liquiditätskredite in beträchtlicher Höhe vor sich herschieben; allein im Kreis Recklinghausen sind dies rd. 1,6 Mrd. Euro. Zudem steigen die Ausgaben in den städtischen Haushalten für Aufgaben im Bereich der Kinder-, Jugend- und Sozialhilfe stetig, was wiederum zu Lasten notwendiger und zukunftsgerichteter Investitionen und Unterhaltungsmaßnahmen in die eigene Infrastruktur geht. Und die Belastungen für die Kommunen vergrößern sich. So kommen neue soziale Standards durch das Bundesteilhabegesetz oder das Angehörigenentlastungsgesetz, die zwar sachlich sinnvoll sind, für die es aber kein zusätzliches Geld gibt (Stichwort: Konnexitätsprinzip). Negativ trifft auch den Kreis Recklinghausen, dass finanzielle Entlastungen des Bundes bei der Eingliederungshilfe nicht zielgerichtet in den Regionen mit hohen Sozialkosten ankommen, sondern dort, wo die Wirtschaftskraft ohnehin groß ist. In den letzten Jahren sind zudem die konnexitätsrelevanten Belastungen für die Kommunen deutlich angestiegen:

„Die wesentlichen Kostentreiber sind die Sozialgesetzbücher II („Grundsicherung für Arbeitssuchende“), IX („Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen“) und XII („Sozialhilfe“), die vom Bund be-

---

<sup>8</sup> Hinzu kommt, dass die Bundesbeteiligung an den KdU zur Kostenkompensation von „KdU-fremden“ Leistungen (Bildung- und Teilhabe, Eingliederungshilfe) genutzt wird und es unterschiedliche Sockelbeiträge der Bundesländer für die Bundesbeteiligung gibt.

schlossen, aber zu großen Teilen von den Ländern und Kommunen finanziert werden. Für den Kreis Recklinghausen lässt sich im Einzelnen Folgendes zusammenfassend feststellen: Mit allein knapp 53 Mio. Euro entfallen mehr als 85 % aller direkten konnexitätsrelevanten Belastungen des Kreises im Jahr 2018 auf die Hilfe zur Pflege. Hierzu ist allerdings festzustellen, dass deren Standards nicht nur bundesgesetzlich (SGB XII, Pflegestärkungsgesetze II und III), sondern auch landesgesetzlich (2. Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in NRW, AG BSHG, Landespflegegesetz) festgelegt sind“ (Kreis Recklinghausen 2019: 11f.; vgl. zum Leistungserbringungsrecht in der kommunalen Sozialpolitik allgemein Gerlach/Hinrichs 2018).

### 2.1.6 Fortschreitende Alterung der Gesellschaft

Mit der fortschreitenden Alterung der Gesellschaft entstehen neue Herausforderungen auf allen staatlichen Ebenen. Dazu zählt einerseits ein deutlicher Anstieg der Altersarmut, der auch ansteigende Kosten für die kommunale Sozialpolitik impliziert. Nach seriösen Berechnungen

„würde die ‚Armutrisikoquote‘ von derzeit etwa 16,7 auf 21,6 Prozent in der zweiten Hälfte der 2030er Jahre steigen. Besonders Frauen, Langzeitarbeitslose, Personen ohne Bildungsabschluss sowie Migrantinnen und Migranten wären davon betroffen“ (Ebert 2020: 10).

Neben den finanziellen Mehrbelastungen im Grundsicherungsbereich ist andererseits die Sicherstellung und Verbesserung der medizinischen und pflegerischen Versorgung älterer Menschen eine drängende Herausforderung. Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Singularisierung (insbesondere) hochaltriger Personen werden Konzepte benötigt, wie – auch bei Krankheit oder Pflegebedürftigkeit im Alter – die Teilhabe an gesellschaftlichen Prozessen sowie ein möglichst hohes Maß an Selbständigkeit gewährleistet werden kann. Infolge des demografischen Wandels ist eine Zunahme (altersverbundener und oft chronischer) Erkrankungen zu beobachten und zukünftig weiter zu erwarten. Parallel dazu wird auch die Zahl von Personen mit einem differenzierten Bedarf an pflegerischen Leistungen zunehmen. Auch wenn weiterhin die häusliche Pflege eine zentrale Rolle bei der Versorgung spielt, werden die Kommunen zunehmend in diesem Politikfeld gefordert. Von der lokalen Sozialpolitik wird verstärkt erwartet, dass die Schnittstellen unterschiedlicher Versorgungssysteme im Sozialraum besser vernetzt werden.

Über 90 Prozent der Älteren über 65 Jahre lebt in privaten Wohnungen, knapp 4 Prozent in Alten- und Pflegeheimen (jenseits des 80. Lebensjahres steigt der Wert auf rund 11 Prozent). Nach den Mikrozensusdaten wohnen über 95 Prozent der 60-Jährigen und Älteren in einem privaten Haushalt, also allein oder mit Partnerin oder Partner. Die Zufriedenheit mit der eigenen Wohnsituation und dem Wohnumfeld ist sehr hoch und deshalb stellt das Wohnen in den eigenen vier Wänden weiterhin für die große Mehrheit der älteren Menschen die beliebteste Wohnform dar. Diese Präferenz kann aber nur realisiert werden, wenn von kommunaler

**Medizinische und pflegerische Versorgung hochaltriger Personen neue Herausforderung**

Seite einerseits der Anpassungsbedarf in baulicher Hinsicht aktiv angegangen wird und andererseits neue soziale Dienstleistungsangebote auf der lokalen Ebene entwickelt werden. Dann könnten ältere Menschen auch in der eigenen Wohnung oder dem eigenen Haus im höheren Lebensalter und bei Pflegebedarf versorgt werden.

Als Initiator und Moderator von Steuerungsprozessen kommt den Kommunen gerade mit Blick auf die alternde Gesellschaft und einen Ausbau ambulanter Versorgungsformen eine entscheidende Rolle zu. Die vom Bundesgesundheitsministerium vorangetriebene Aufhebung der strikten Trennung zwischen ambulanter und stationärer Versorgung bewegt sich auch in dieser Richtung. Nicht nur von Expert/innen und den Krankenkassen wird seit langem eine stärkere Durchlässigkeit dieser Grenze gefordert: Versorgung sollte unabhängig von Sektorengrenzen dort geleistet werden, wo sie gebraucht wird. Mit Blick auf die Betreuung und Versorgung von in stärkerem Maße auf Unterstützungsleistungen angewiesenen Menschen steht für die Kommunen insbesondere die Aufgabe im Vordergrund, die Verfügbarkeit und Vernetzung professioneller Dienste im Wohnquartier zu ermöglichen und zu sichern.

## **Ausbau ambulanter Versorgungsformen**

Zudem muss eine Infrastruktur bereitgestellt werden, die eine selbstverantwortliche Alltagsgestaltung unterstützt, bspw. öffentliche Verkehrsmittel, ärztliche und pflegerische Versorgung, aber auch Freizeit-, Kultur- und Bildungsangebote. All diese Aufgaben werden die Kommunen aber nur erfüllen können, wenn sie Kompetenzen und vor allem finanzielle Ressourcen bekommen, die sie in die Lage versetzen, eine derartige Infrastruktur sicherzustellen. Insgesamt muss den Kommunen ein größerer Einfluss bei der Ausgestaltung der Daseinsvorsorge eingeräumt werden. Weiter sollten zentrale Instrumente der Infrastrukturentwicklung, der Planung und der sozialräumlichen Entwicklung auf kommunaler Ebene angesiedelt und sowohl rechtlich als auch finanziell abgesichert werden. Nicht nur der kommunalpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion hat sich dementsprechend geäußert:

„Unsere Lebensqualität in Städten und Gemeinden hängt entscheidend von der Qualität kommunaler Daseinsvorsorge ab. Zur Daseinsvorsorge gehören nicht nur selbstverständliche kommunale Leistungen wie die Versorgung mit Strom und frischem Trinkwasser. Auch ob Parks sauber oder Schulen und Sporthallen in Schuss sind, ob es genug Kitas gibt, ob der Nahverkehr funktioniert oder das nächste Krankenhaus erreichbar ist – all das gehört zum Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge. Die Daseinsvorsorge gehört zum Kernbestand kommunaler Selbstverwaltung“ (PM v. 22.6. 2020).

Sowohl die aktuellen Herausforderungen durch die Corona-Pandemie als auch der immer raschere demografische Wandel sowie der Klimaschutz und die Digitalisierung verweisen auf den Beitrag der Daseinsvorsorge, um die Zukunftsfähigkeit und den inneren Zusammenhalt der Gesellschaft zu sichern. Insbesondere die unvorhergesehene Seuche scheint für

grundlegende Fragen der Gesellschaftsgestaltung und die Rolle des Staates zu sensibilisieren, der nun als Gewährleistungsstaat verstärkt in die Pflicht genommen wird. Damit kommen auch verschiedene Facetten der Gemeinwohlökonomie (wie bspw. Genossenschaften) erneut auf die politische Tagesordnung. Strategische Überlegungen zu einer neuen Infrastrukturpolitik auf lokaler Ebene werden zunehmend publiziert. Benötigt werden dazu

„Hybridorganisationen und fundamentalökonomische Bündnisse, in denen entweder lokale/regionale Verwaltungen oder intermediäre Institutionen die Führung übernehmen, um die Politik zu einer Erneuerung der Fundamentalökonomie zu bewegen“ (Foundational Economy Collective 2019: 233; vgl. auch Streeck 2019 sowie die Beiträge in Heinrich-Böll-Stiftung 2020)<sup>9</sup>.

Interessant ist das breite politische Spektrum in Deutschland, das sich für eine Öffnung gegenüber solidarökonomischen Strategien ausspricht und nahezu alle politischen Strömungen umfasst. Auf EU-Ebene wird ebenfalls die Revitalisierung des Solidar- und auch explizit des Genossenschaftsgedankens im Rahmen der Debatte um soziale Innovationen angestrebt. Die Corona-Krise hat nachdrücklich darauf hingewiesen, dass öffentliche Infrastrukturen und eine Politik der Daseinsvorsorge offensiver auftreten und zudem den Wirkungsradius auf kommunaler Ebene erweitern müssen.

Es gilt also umfassende kommunale Konzepte zu entwickeln, die auf eine Verbesserung der quartiersbezogenen Infrastruktur zielen. Hierfür müssen „neue Allianzen“ auf kommunaler Ebene gebildet werden und die verschiedenen Akteure motiviert werden, besser zusammenzuarbeiten. Im Ruhrgebiet wird in diesem Kontext auf die Emschergenossenschaft hingewiesen, die sich als Pionier des Strukturwandels sieht und mit ihrer integrierten Wasser- und Stadtentwicklungspolitik auf eine gemeinwohlverträgliche Gestaltung des Wandels zielt. Sie unterstützt die Quartiere bei der Gestaltung der unterschiedlichen Herausforderungen zur Sicherung und Verbesserung ihrer Standortattraktivität und Lebensqualität. Solche Vorreiterprojekte können nicht nur Innovationspotentiale „vor Ort“ freisetzen, sondern auch eine positive Signalwirkung für andere Kommunen entfalten und Spill-Over-Effekte anstoßen. Ein wichtiges Merkmal dieser auch überregional anerkannten kooperativen Strategie des Emscherumbaus ist die *ressortübergreifende* Vernetzung von Stadtentwicklungs-, Wohnungs-, Bildungs- und Strukturpolitik. Insbesondere für das Ruhrgebiet ist es essenziell, ressortübergreifende Programme für benachteiligte Sozialräume aufzulegen, um deprivierte Stadt-

**Emschergenossenschaft als Pionier einer integrierten Stadtentwicklungspolitik**

---

<sup>9</sup> Der Begriff Fundamentalökonomie ist in Deutschland erklärungsbedürftig (ebenso wie der parallel verwandte Begriff der „Ökonomie des Alltagslebens“); er meint die öffentliche Daseinsvorsorge oder auch öffentliche Infrastrukturen als gesellschaftliche Basiseinrichtungen.

teile und Quartiere zusätzlich zu unterstützen. Inzwischen gibt es Konsens, dass die Stärkung sozialer Bindungen auf Quartiersebene zur Bewältigung wichtiger gesellschaftlicher Herausforderungen wie etwa den demographischen Wandel von zentraler Bedeutung ist.

## 2.2 Reformelemente

Neben der Diskussion um die Finanzierung der kommunalen Sozialpolitik stehen vor allem die dargestellte *Fragmentierung* und die daraus resultierenden *Schnittstellenprobleme* im deutschen Sozialsektor im Fokus der Reformdiskussionen. Aus der Perspektive vieler sozialpolitischer Akteure vor Ort gelten nicht unbearbeitete Probleme, sondern mangelnde Koordination in der Problembearbeitung als das Hauptproblem (Grohs 2018: 97f.). Derartige Fragmentierungen zeigen sich zudem nicht nur in der kommunalen Sozialpolitik, sondern sind kennzeichnend für das politisch-administrative System in Deutschland. Die Abschottung von spezifischen Politikfeldern ist also kein neues Phänomen, aber bereitet gerade den Kommunen bei neuen Herausforderungen wie dem demografischen Wandel, der Dauerarbeitslosigkeit, der Armut oder der Migration erhebliche Probleme. Eine konsistente und traditionelle Fachfelder überwindende kommunale Sozialpolitik muss daher versuchen diese „Silos“ zu überwinden.

Um die Fragmentierung zu bearbeiten, wird auf eine bessere Koordination in der Sozialpolitik gesetzt. Bessere Koordination soll erreicht werden durch integrierte Konzepte und Sozialraumorientierung (vgl. Kap. 2.2.1), sowie organisatorische Lösungen wie One-Stop-Shops, Sozialbürgerhäuser oder ressortübergreifenden Querschnittspolitik (vgl. Kap. 2.2.2). Reflektiert werden zudem die Entwicklungen zur stärkeren Managementorientierung sozialer Dienste seit Ende der 1990er Jahre (Kap. 2.2.3).

### 2.2.1 Integrierte Ansätze

Es gibt einen weitgehenden Konsens, dass nur mit integrierten Konzepten und einer Intensivierung der Wissensströme zwischen den verschiedenen Akteuren die dargestellten Herausforderungen gemeistert werden können. Dies erfordert das Anstoßen interaktiver Lernprozesse systemisch vernetzter Akteure, da sich sowohl soziale Innovationen als auch wirtschaftlich nutzbare Innovationen immer stärker aus der Verknüpfung unterschiedlicher Themenfelder ergeben (Grohs 2018: 97f.).

Die hinter den integrierten Konzepten<sup>10</sup> stehende Idee ist, dass ein leistungsübergreifender Personen-, Sozialraum- oder Trägerbezug die

---

<sup>10</sup> Schon seit den 1970er Jahren gab es eine von den Kommunen selbst in Angriff genommene Modernisierungswelle im Bereich der Jugend- und Sozialverwaltung (vgl. Kühn 1994), die sich mit den Stichworten Dezentralisierung der sozialen Dienste, Neuordnung der Arbeitsteilung, Enthierarchisierung der Arbeitsvollzüge, Umstel-

Schnittstellenproblematik entschärft. Dies setzt allerdings eine fachübergreifende Kooperation in den Kommunalverwaltungen sowie eine Abstimmung zwischen vielen Akteuren voraus:

„Durch sie können aber Ressourcen auf der Mikroebene (Individuum, Familie), der Mesoebene (u.a. Nachbarschaft, Stadtviertel) und der Makroebene (u.a. Stadt, Milieu, Gesellschaft) mobilisiert und eingebunden werden.“ (Döhrn et al 2018: 7; vgl. auch Grohs 2020).

Elemente einer solchen Sozialraumorientierung bzw. eines integrierten Zuganges sind bereits in die Sozialgesetzgebung eingebaut.<sup>11</sup> So wird in der Jugendhilfe bei der Aufzählung der Schwerpunkte der Jugendarbeit (§ 11 SGB VIII) explizit auf Formen der Selbst- und der Nachbarschaftshilfe (§ 16 SGB VIII) oder die Einbeziehung des näheren sozialen Umfeldes (§ 27 SGB VIII) verwiesen (Döhrn et al. 2018: 7). Auch im Bundesteilhabegesetz ist eine bessere Verzahnung von Leistungsbereichen auf die unterschiedlichen Träger bei der Rehabilitation von Menschen mit Behinderungen angelegt.

Die neuen sozial integrativ ansetzenden Verschränkungen werden in der wohlfahrtsstaatlichen Literatur als hybride Organisationsformen bezeichnet (vgl. Grohs et al. 2014). Der Staat besitzt ohne die Mitwirkung privater Akteure und Organisationen nicht mehr die geforderten Kompetenzen und finanziellen Ressourcen. Von den öffentlichen Institutionen wird im Sinne eines neuen Managements sozialer Sicherung ein Paradigmenwechsel von bürokratischer Organisation und Planung hin zu einer Rolle als Vernetzungsinstanz und Koordinatoren gefordert, um die im deutschen System sozialer Sicherung angelegten Fragmentierungen zu überwinden. Netzwerke im sozialräumlichen Kontext sollen zukünftig an Bedeutung gewinnen. Hier sollen offene, plurale Kooperationsstrukturen entstehen, die aber nicht mehr die Sicherheit eines geordneten Sozialsystems aufweisen. Die Zeit der traditionellen Sicherheiten ist vorüber, die Rahmenbedingungen bleiben in vielen Kommunen prekär und die Heterogenität im Sozialsektor wächst. Allerdings zeigt sich – auch bedingt durch die Impulse der NSM – eine Revitalisierung gemeinwesenorientierter, dezentraler und integrierter Ansätze sozialer Arbeit. Dennoch

---

lung von Konditional- auf Zweck-Programmierung und Aufwertung der professionellen Handlungskompetenz umreißen ließ. Insofern erinnern die heutigen Diskussionen um Sozialraumorientierung und neue Koordinationsformen an die Diskussionen um Familienfürsorge, ASD und die Neuordnung sozialer Dienste aus dieser Zeit (vgl. Grohs 2020 und Kap. 2.2.2).

<sup>11</sup> Die Gemeinwesen- und Sozialraumorientierung kann als Konkretisierung des Anspruchs auf Lebensweltorientierung sozialer Arbeit angesehen werden (vgl. Hinte et al. 2003). Durch eine Orientierung an Sozialräumen soll eine ganzheitliche Bearbeitung von Problemlagen angestrebt werden. Dem liegt bezogen auf die Jugendhilfe die Einsicht zu Grunde, dass nicht nur an den Defiziten des Einzelfalls angesetzt, sondern auch in der konkreten Lebenswelt der Klienten präventiv eingegriffen werden sollte und daher eine Bündelung der Ressourcen „vor Ort“ zu verfolgen sei (Grohs/Reiter 2014).

besteht weiterhin ein zentrales Spannungsverhältnis zwischen fachlicher Steuerung und deren Steuerungskriterien und der betriebswirtschaftlichen Managementorientierung, wobei dieses jedoch nicht als diametraler Gegensatz begriffen werden sollte. Vielmehr geht es um einen reflektierten Umgang von Gedanken und Instrumenten des kollaborativen Innovationsmanagements in der Gestaltung der Organisation sozialer Dienste. So können beispielsweise dezentralisierte Verantwortungsstrukturen auch die Möglichkeit verstärkter Prävention und flexibleren, zielgerichteteren Ressourceneinsatzes unterstützen. Management kann hier auch zu einer Optimierung fachlichen Handelns beitragen. Hinsichtlich des Erwartungshorizontes ist aber vor überzogenen Hoffnungen zu warnen: Die Grenzen der Innovationsfähigkeit der Organisationen müssen beachtet werden und legen eher inkrementalistische „Muddling-Through-Strategien“ der Organisationspolitik nahe.

Deshalb bleiben – nimmt man die sozialwissenschaftliche Forschung zur kommunalen Verwaltungspraxis und sozialen Dienste zu Rate – gewisse Bedenken hinsichtlich einer steuerungstheoretisch geläuterten kommunalen Sozialpolitik. Da derzeit durchaus ein gesteigertes Interesse an Formen öffentlicher Güterproduktion zu erkennen ist, wird es darauf ankommen, lokale Innovationsallianzen zu schmieden. Erfolgreiche soziale Innovationen liegen aber erst dann vor, wenn sie die etablierten Institutionen mit ihren stark fragmentierten Handlungslogiken überwinden. Der Trend zur Hybridisierung der Wohlfahrtsproduktion dürfte weitergehen, zumal die abgeschotteten Problemlösungen des traditionellen Sozialkorporatismus mit der Tendenz zu „closed shops“ nicht mehr der sozialen Vielfalt und den nötigen Problemlösungskompetenzen entsprechen. Die damit implizierten Steuerungsnotwendigkeiten im Feld sozialer Dienste werden eines der Schlüsselthemen der nächsten Jahre sein. Gefragt sind experimentelle Antworten und es hat sich inzwischen in Deutschland auch ein buntes Bild einer wachsenden Experimentierlandschaft im Feld der kommunalen Sozialpolitik herausgebildet.

Um allerdings nicht zu viel Energie in singuläre lokale Innovationsprojekte zu stecken, die oft nach einigen Jahren drohen, wieder „einzuschlafen“, wären allgemein ansetzende politische Lösungen erforderlich, die in der neueren Forschungsliteratur als „Metagovernance“ beschrieben werden. Solche Arrangements werden in einigen Bundesländern inzwischen gefördert (vgl. Schroeder et al. 2018), allerdings fehlt es an einer breiten Unterstützung für eine solche sozialinvestive Politik auch auf Bundesebene.

„The results also suggest that politicians and public servants in charge of designing implementation arrangements for social investment programmes increasingly perceive themselves as metagovernors: they are aware of the typical pitfalls of local network governance, and they know that they can make a difference by using tools of metagovernance. The legal and financial frameworks designed for social invest-

ment projects provide incentives for cross-cutting coordination, newly created local networks are supported through discursive framing, cooperation between local actors is facilitated through the establishment of service units, and compulsory procedures are introduced. Sometimes, metagovernors even participate directly in the management of social investment projects to encourage horizontal coordination“ (Berzel/Klenk i.E.: 19).

Viele innovative Projekte haben bei der Umsetzung in die Regelversorgung oft einen hohen Bedarf an „Feintuning“. Um diese institutionellen Beharrungen zu überwinden, kommt es auf den richtigen Zeitpunkt und Treiber für Innovationen an. Dabei müssen auch die Mitarbeiter aktiv in die Schnittstellensteuerung einbezogen werden, worauf empirische Studien hinweisen:

„Insgesamt ist bei der Schnittstellen-Steuerung über prozedurale Vorgaben zu beachten, dass viele Regelungen – trotz aller Bemühungen um eine abweichungsfeste Gestaltung – in der Praxis ins Leere laufen oder nur partiell angewendet werden können, wenn den mit einem Fall befassten Mitarbeiter\*innen das Wissen darüber fehlt, welche Lösungsbeiträge andere Akteure in einer konkreten Situation leisten und warum diese Lösungsbeiträge für die Bearbeitung der Risikosituation sinnvoll sein können. Die Stärkung der Kompetenzen der Mitarbeiter\*innen für eine teilhabesensible Beratung ist somit von hoher Bedeutung. Diese Stärkung kann durch Impulse der Makroebene zwar angestoßen und durch die Bereitstellung von Ressourcen erleichtert, aber nicht verordnet werden; hier sind Aktivitäten auf der Mesoebene und innerhalb der einzelnen Organisationen gefragt“ (Stöbe-Blossey 2019: 208f.).

Abgezielt wird letztlich auf eine „Experimentelle Sozialpolitik“ als prozessualer Rahmen, in dem sich soziale Innovationen entfalten können. Hierzu braucht es Akteure, die mit sozialpolitischen Arrangements vertraut sind, die Leistungsfähigkeiten und Grenzen klassischer Sicherungssysteme kennen. Mit Hilfe von Modellprojekten, freiwilligen Leistungen der Kommunen oder Hilfsangeboten jenseits der Regelversorgung können erfahrene sozialpolitische Akteure die Grenzen der Sozialpolitik ausloten und gegebenenfalls verschieben (Strünck 2017: 318).

Ein Beispiel hierfür ist die soziale Quartiersentwicklung, die in den Kommunen auf Basis einer Sozialraumanalyse als integriertes kommunales Handlungskonzept entwickelt werden kann. Der Schub für integrierte, quartiersnahe Lösungen gelingt nur unter Einbeziehung aller betroffenen Akteure. „Treiber“ können verschiedene politische Akteure sein, die als „Spinne“ im Sozialraum wirken und dialogorientierte integrierte Handlungskonzepte umsetzen. Allerdings reicht es nicht, „runde Tische“ zu bilden, da eine aktive Prozesssteuerung nötig ist, damit aus „runden Tischen“ nicht „lange Bänke“ werden. Quartiersstrategien sind nicht geeignet, um den Rückzug staatlicher Unterstützung zu kompensieren. Gefragt sind nicht nur temporäre Förderungen, sondern langfristig angelegte kooperative Lösungen. So besteht unter Experten weitgehend Konsens, dass integrierte Versorgungsstrukturen auszubauen sind. Neue

**Einbeziehung der Mitarbeiter  
in die Schnittstellensteuerung**

**Experimentelle Sozialpolitik**

**Soziale Quartiersentwicklung**

Kooperationen zwischen sozialen Diensten, Netzwerken, Kommunen und Trägern (bspw. der Wohnungswirtschaft) werden auch experimentell erprobt. Sie haben in Praxisbeispielen ihre Leistungsfähigkeit belegt, sind aber nicht in die Regelversorgung überführt worden. Erneuerungsstrategien haben bislang nur „Inseln“ geschaffen: mehr „Talk“ als „Action“. Die sektorale Aufgliederung des Gesundheits- und Sozialsystems muss durch neue integrierte Governancestrukturen überwunden werden, die auch als Metagovernance bezeichnet werden.

Ob die klassischen Silostrukturen in der kommunalen Sozialpolitik aufgebrochen werden können, hängt von verschiedenen Faktoren ab (bspw. der Durchsetzungsfähigkeit der Verwaltungsspitze oder zivilgesellschaftlicher Unterstützung). Eine wichtige Rolle können auch fachpolitische Modernisierungsnetzwerke sein, die sich offensiv in die Fach- und Konsolidierungsdebatten einbringen. Hier können Fachverbände aber auch Hochschulen aus der Region eine wichtige Position einnehmen, denn dadurch dringen neue, fachlich kompetente Steuerungskonzepte schrittweise in die sozialpolitische Praxis ein. Dies belegen auch empirische Untersuchungen zur Modernisierung der kommunalen Sozialpolitik (vgl. Grohs 2010).

### **2.2.2 Organisationspolitische Optionen: One-Stop-Shops, Case Management und ressortübergreifende Querschnittspolitik**

Koordinationsanforderungen sind je nach örtlichen Verhältnissen sehr unterschiedlich und können zudem auf unterschiedlichen Ebenen angegangen werden (vgl. Grohs/Reiter 2014). Es geht erstens um die kommunalpolitischen Entscheidungsstrukturen, zweitens die Verwaltungsorganisation und drittens die Ebene der Adressaten kommunaler Sozialpolitik.

Auf Ebene der Entscheidungsstrukturen sind viele Entscheidungsgremien an der segmentierten Verwaltungsstruktur orientiert. So existieren in der Regel getrennte Sozial-, Jugendhilfe- oder Schulausschüsse, die eine Abstimmung erschweren. Zum Teil ist dies auch rechtlichen Regelungen geschuldet, die z. B. immer noch einen eigenständigen Jugendhilfeausschuss erfordern. Auf der Ebene der Verwaltungsorganisation bieten sich verschiedene Möglichkeiten an, Koordination zu verstärken. Auf sie wird im Folgenden eingegangen.

Begonnen wird mit einem adressatenbezogenen Organisationskonzept, welches in Deutschland durch die Bürgerämter populär geworden ist. Kommunale Bürgerämter sind der wichtigste und häufigste direkte Anlaufpunkt der Bürger zur öffentlichen Verwaltung. Seit Mitte der 2000er Jahre sind Bürgerämter in Kommunen der Regelfall, es gibt heute in nahezu allen Kommunalverwaltungen – zumindest ab 15.000 Einwohnern – derartige Bürgeramtsstrukturen. Die Idee des Bürgeramts geht im

**Verschiedene Kooperations-  
ebenen**

deutschen Kontext zurück auf die Stadt Unna, in der erstmals Ende der 1970er Jahre ein solches entstand. Nachdem es zunächst wenige Nachahmer gab, wurde die Idee zu Beginn der 1990er Jahre, nicht zuletzt im Sog der Reformbewegung des „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM), durch einen weiteren Modellversuch – diesmal mit dem „Bürgerladen Hagen“ – wiederbelebt und anschließend bundesweit beachtet (vgl. Kißler/Bogumil/Wiechmann 1994).

Die Grundüberlegung hinter der organisationalen Neugestaltung war die Integration von verschiedenen Aufgaben, d.h. publikumsintensive Dienstleistungen sollten an einer Stelle für den Bürger gebündelt werden. Dies hat den entscheidenden Vorteil, dass Bürger nicht mehrere kommunale Ämter aufsuchen müssen, um Verwaltungsleistungen in Anspruch zu nehmen, sondern ein „single window access“ oder „one stop agency“ entsteht. Durch die Errichtung von Außenstellen bringen die Bürgerämter zudem die Kommunalverwaltung in die Stadtteile, sodass auch die Wegekosten der Bürger reduziert werden. Somit kommt es zu einer Konzentration von Verwaltungsaufgaben bei gleichzeitiger organisatorischer und räumlicher Dekonzentration. Dieses Modell von One-Stop-Agencies ist inzwischen eine gängige Organisationsvariante lokaler Leistungserbringung und hat sich – auch unabhängig vom deutschen Beispiel – international verbreitet. In Deutschland gilt es als Erfolgsmodell der Verwaltungsmodernisierung in Richtung einer verstärkten Bürgerorientierung.

#### **One-Stop-Shop**

Im Organisationsmodell des Bürgeramtes werden unterschiedliche Gestaltungselemente genutzt, wie die Information und Partizipation der Bürger, die räumliche Verteilung des Leistungsangebotes, die zeitlichen Spielräume, die räumlich-baulichen Gegebenheiten, die Organisation der Verwaltungstätigkeit (Entscheidungsbefugnisse, Anerkennung von Publikumsfähigkeit), der Personaleinsatz, die Kommunikationsstrukturen und die Leistungsgewährung. Statt fragmentierter Leistungsangebote, die über mehrere Ämter verteilt sind und die in spezifischen Lebenslagen (z.B. Umzug) nacheinander aufzusuchen sind (etwa Einwohnermeldeamt, Sozialamt, Wohnungsamt, Versicherungsamt, Straßenverkehrsamt), bieten Bürgerämter zahlreiche Dienstleistungen für die Bürger an einer Stelle an.

Eine umfassende Analyse der aktuellen organisatorischen, personellen und technischen Situation in den deutschen Bürgerämtern zeigt, dass sich die institutionellen und personellen Rahmenbedingungen der Bürgerämter in den letzten Jahren teilweise erheblich verändert haben (vgl. Bogumil et al. 2019). So führt ein wachsender Erfüllungsaufwand aufgrund von geänderten Bundesgesetzen dazu, dass die einzelnen Verwaltungsprozesse deutlich länger dauern. Da in vielen Bürgerämtern der Personaleinsatz nicht erhöht oder gar verringert wurde, ist es zu einer zunehmenden Arbeitsverdichtung für die einzelnen Mitarbeiter

und/oder rückläufiger Servicequalität (z.B. längere Verfahrensdauer, Wartezeiten) gekommen. Dies wiederum führt zu einer teilweise erheblichen Fluktuation von Mitarbeitern. Um weiterhin (oder wieder) kurze Wartezeiten zu realisieren, wird jedoch in zunehmendem Maße auf das neue Element von Terminsprechstunden, die online gebucht werden können, zurückgegriffen und zum Teil auch der Personaleinsatz erhöht.

Weiterhin sind die Bürgerämter im Bereich digitaler Verwaltungsprozesse nicht die Vorreiter der Modernisierungsbewegung. Zwar ist es in den letzten Jahren gelungen, die Informationsfunktion von E-Government, also das Bereitstellen von Informationen zu Verwaltungsleistungen auf elektronischem Wege, als ersten Reifegrad der Digitalisierung, zu verbessern. Insbesondere bei der Suche nach der zuständigen Stelle werden die Online-Auftritte der Kommunen oder Suchmaschinen mittlerweile von den Bürgern als Hauptinformationsquelle genutzt. Damit ist der Anteil derjenigen Bürger, die Schwierigkeiten haben, die richtige Stelle in der Kommunalverwaltung zu identifizieren relativ gering. Im Hinblick auf den zweiten Reifegrad, d.h. die Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger, und insbesondere im dritten Reifegrad, der medienbruchfreien Transaktion, bestehen jedoch erhebliche Lücken und Defizite. Es gibt beispielsweise keine einzige Verwaltungsleistung, die deutschlandweit in allen Bürgerämtern als medienbruchfrei online abschließbar einzustufen wäre. Betrachtet man die Performanz der Bürgerämter, so ergibt sich ein zwiespältiges Bild. Einerseits besteht nach wie vor eine hohe Zufriedenheit mit den Leistungen der Bürgerämter sowohl aus der Sicht der Bürger, des Verwaltungschefs oder der Mitarbeiter selbst. Zudem haben Organisationsveränderungen (z.B. Terminsprechstunden) Leistungsverbesserungen mit sich gebracht. Andererseits haben Personalreduzierungen teilweise zu Leistungseinbußen geführt und auch die positiven Effekte der Digitalisierung halten sich bislang in Grenzen bzw. in Teilbereichen ist es zu Leistungsverschlechterungen (z.B. zunehmendem Zeitaufwand der Fallbearbeitung) gekommen.

Diese Grundidee, Verwaltungsleistungen nicht nach internen Zuständigkeiten zu organisieren, sondern aus der Sicht der Leistungsadressaten als One-Stop-Shop, ist das eigentlich Innovative der Bürgeramtsidee. Sie ist eine Möglichkeit Schnittstellen zu überbrücken. Es ist zu überprüfen, wie diese Grundidee auch für die kommunale Sozialpolitik fruchtbar gemacht werden kann. Die Idee des „Hauses der sozialen Leistungen“ beruht auf diesem Prinzip. Hier sollen die verschiedenen sozialen Leistungen rechtskreisübergreifend unter einem Dach gebündelt und wohnortnah für die Bürger angeboten werden.

**One Stop Shops zur Überbrückung von Schnittstellen**

Solche Modelle der Orientierung an Adressaten durch Dezentralisierung und Zusammenlegung der Servicebereiche stellten in den 1970er Jahren einen wesentlichen Reformstrang im Bereich der kommunalen Sozialpolitik dar. Eine „Neuordnung Sozialer Dienste“ (vgl. Pitschas 1979) sollte

**Orientierung am Adressaten**

durch Aufgabenintegration (institutionell sowie durch ganzheitliche Sachbearbeitung), Dekonzentration bzw. Dezentralisierung sowie Zielgruppenorientierung erfolgen. Ziel war die Überwindung der etablierten Ämterstrukturen in der Sozialverwaltung.<sup>12</sup>

„In diesem Zusammenhang stehen Versuche der Einführung von Matrixorganisation. Dies führte insbesondere in Großstädten zu Modellversuchen, so z. B. in Trier, Hanau, Karlsruhe (Durlacher Modell), Freiburg, Mannheim, Berlin, Duisburg und Bremen. In den ‚Modellprojekten‘ zeigten sich jedoch schnell Probleme (Mitarbeiterüberforderung, Abkopplungs- und Verständigungsprobleme) der neuen Organisationsformen (vgl. Pitschas 1979: 420), die häufig in der Folgezeit zur Rücknahme von Reformschritten führten. In den vergangenen Jahren wurden insbesondere die Münchener Sozialbürgerhäuser als ein gut funktionierendes Modell dargestellt“ (Grohs/Reiter 2014: 30).

Die im Zitat erwähnten Sozialbürgerhäuser in München kommen im Bereich der Sozialpolitik der Idee einer stärker bürgerorientierten Dienstleistungsangebotes sehr nahe. Das Sozialbürgerhaus ist erster Ansprechpartner für soziale Problemlagen der Bürger in München, wobei die Zuordnung nach der Wohnadresse erfolgt. In jedem der inzwischen zwölf Sozialbürgerhäuser sind verschiedene kommunale soziale Dienstleistungen unter dem Aspekt der Bürgerorientierung und der gesamten regionalen Zuständigkeiten zusammengeführt. Bereits 1995 wurde von der Kommunalpolitik der Auftrag gegeben, ein Sozialbürgerhaus zu konzipieren, zu erproben und dessen Übertragbarkeit auf andere Regionen zu sichern. 1997 startete dann das erste Sozialbürgerhaus und weitere folgten (von der Größe her geht es zumeist um gut 100.000 Einwohner). Während zuvor 17 verschiedene Dienststellen verantwortlich waren, konnten nun 54 verschiedene soziale Leistungen unter einem Dach angeboten werden. Hierzu sind die Aufgaben von früher selbstständigen Dienststellen zusammengefasst worden. Sie sind verantwortlich für Sozialhilfe, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Hilfen für pflegebedürftige Menschen, alte Menschen und Menschen mit Behinderungen, Schuldnerberatung und für die Sozialhilfe in Senioreneinrichtungen. Aus den vorher eigenständigen Diensten Allgemeiner Sozialdienst, Sozialamt, Jugendamt, Flüchtlingsamt und Amt für Wohnungswesen

**Sozialbürgerhäuser in München als bürgerorientierte Dienstleistungseinrichtungen**

---

<sup>12</sup> Es ging dabei um das prekäre Verhältnis zwischen professioneller sozialpädagogischer Arbeit und der bürokratischen Organisation, also Problemfragmentierung, die Selektivität der Hilfe, Zentralisierungsprobleme und Aufgabentrennung. Aufgabenintegration (institutionell sowie durch ganzheitliche Sachbearbeitung), Dekonzentration bzw. Dezentralisierung sowie Zielgruppenorientierung waren Gegenstand von Organisationsreformen. Geschaffen wurden zielgruppen- oder stadtteilorientierte Teams, dezentrale Anlaufstellen mit Aufgabenbündelung aus Sozial-, Jugend- und anderen Aufgabenfeldern (insb. die sogenannte „Neuordnung Sozialer Dienste“ (NOSD) z.B. in Bremen oder Wiesbaden). In den „Modellprojekten“ zeigten sich Probleme der neuen Organisationsformen, wie eine Überforderung der Mitarbeiter durch zu große Aufgabenfelder (Spezialisten vs. Generalisten) oder Abkoppelungs- und Verselbständigungsprobleme durch Dezentralisierung (Außenstellen), die häufig in der Folgezeit zur Rücknahme von Reformschritten führten (vgl. Grohs 2020).

wurden die bürgerbezogenen und operativen Dienste weitgehend dezentralisiert.

Die Jobcenter sind seit 2012 elementarer Bestandteil der Sozialbürgerhäuser, wobei man an der Infothek oder am Servicetelefon erfährt, wer sich der Anliegen annimmt. In folgenden Bereichen bietet das Sozialbürgerhaus u.a. Information, Beratung und Unterstützung an:

- Vermittlung in Ausbildung und Arbeit **Arbeit**
- Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement
- Arbeitslosengeld II
- Wohnprobleme **Wohnen**
- drohende Wohnungslosigkeit
- Mietschulden
- Versorgung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen **Familie**
- Familien- und Partnerkonflikte
- Finanzielle Hilfen im Bereich Wirtschaftliche Jugendhilfe
- Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket für Kinder und Jugendliche
- Fragen zu Trennung / Ehescheidung und Sorgerechtsregelung
- Kindertagespflege in Familien in den Sozialbürgerhäusern
- Hilfen im Alter, im Haushalt, bei Behinderung und bei Erwerbsminderung **Alter, Krankheit und Behinderung**
- Hilfen zum Lebensunterhalt, bei Pflegebedarf und gesundheitlichen Problemen

Geführt werden die inzwischen 12 Sozialbürgerhäuser von den Leitungen der Bereiche Soziales und Arbeit (Jobcenter) und es wurden auch fallbezogene Kommunikations- und Kooperationsstrukturen vereinbart. Zu den Kernelementen der Organisationsstruktur zählt für die Mitarbeiter das interdisziplinäre Arbeiten auf allen Hierarchieebenen, Teamarbeit sowie Sozialraumorientierung. Die Sozialbürgerhäuser haben eine interdisziplinäre Führungsstruktur; die Ziele sind mehr Bürgernähe, Transparenz und Effektivität. Sie sollen sich durch folgende Merkmale auszeichnen:

- Alle Hilfen möglichst aus einer Hand
- Geringe Warte- und Durchlaufzeiten
- Ganzheitliche Wahrnehmung der Lebenssituation der Bürger\*innen

Obwohl nach Gesprächen mit Mitarbeitern durchaus noch von gewissen Schnittstellenproblemen berichtet wird, ist in München auf Basis einer Kooperationsvereinbarung zwischen der Stadt München und der Bundesagentur für Arbeit ein vergleichsweise fortgeschrittenes Modell einer Kooperation von Arbeits- und Sozialverwaltung umgesetzt worden, das auch eine sozialräumliche Vernetzung der öffentlichen Dienstleistungsangebote realisiert. Das Ziel, die Aufgaben des Sozialreferats ämterübergreifend, aufgaben- und produktorientiert zu organisieren und mit dem Jobcenter zusammenzuführen kann weitgehend als erreicht angesehen werden.

Auch die mittlerweile vielerorts implementierten Jugendberufsagenturen knüpfen an die Idee der One-Stop-Shops an. Sie sollen die verschiedenen Leistungen der Sozialleistungsträger (SGB II, SGB III und SGB VIII) örtlich bündeln und hierdurch eine integrierte Leistungserbringung fördern (vgl. Hagemann/Ruth 2019 sowie Stöbe-Blossey et al. 2019).

**Jugendberufsagenturen**

Ganz am Adressaten setzen zudem Ansätze eines Case Managements an, das die Klienten als Lotsensysteme durch die verschiedenen Hilfesysteme lenken sollen. Die Schaffung integrierter Angebote und fallspezifischer Koordination von Angeboten soll die versäulte Finanzierungs- und Organisationsstruktur im Sozialbereich flexibilisieren und integrieren. Ein Case Management soll die Schnittstellen der unterschiedlichen Hilfearten und -anbieter koordinieren. Dieser Ansatz wird in jüngster Zeit verstärkt im Bereich der kommunalen Integrationspolitik diskutiert (vgl. Bogumil/Hafner 2021)

**Case Management**

Eine weitere Möglichkeit Schnittstellenprobleme zu bearbeiten ist eine *ressortübergreifende Querschnittspolitik* (bspw. beim Wohnen im Alter oder bei biografischen Übergängen von der Schule in den Beruf). Hier sind alle tangierten Organisationen (von den Kommunen bis zu den Wohlfahrtsverbänden) aufgefordert, der in Deutschland ausgeprägten Gefahr des „Silodenkens“ aktiv zu begegnen, um sowohl Doppelstrukturen zu vermeiden als auch neue Kooperationsformen mit Akteuren aus anderen Handlungsfeldern aufzubauen. Benötigt wird dafür ein Schnittstellenmanagement, in dem z. B. die Kommune mit den zentralen Organisationen eine wichtige Moderations- und Koordinationsfunktion übernehmen könnte. In diesem Kontext sind in den letzten Jahren viele Modellprogramme aufgelegt worden (z.B. neue gemeinschaftliche Wohnkonzepte für Pflegebedürftige im Quartier), allerdings bestehen weniger Wissens- denn Umsetzungsdefizite. Gefragt ist deshalb ein konsistenter Politikansatz, der ressort- und politikfeldübergreifend organisiert sein muss und die lokale Politik zu einem Labor für eine experimentell ausgerichtete Sozialpolitik macht.

**Ressortübergreifende Querschnittspolitik**

Die organisatorisch weitreichendste Option ist die Zusammenlegung von Aufgabengebieten zu eigenständigen Aufgaben oder Fachbereichen. Ei-

ne inzwischen nicht mehr ganz aktuelle Untersuchung zu Jugendämtern ergab, dass in zahlreichen Jugendämtern solche Strategien verfolgt wurden (Grohs/Reiter 2014). Dabei gibt es trotz vieler Unterschiede einen dominierenden Modernisierungspfad, der zu einem integrierten Fachbereich für Jugend und Soziales führt. Weichere Formen der organisatorischen Schaffung von Koordination stellen Stabstellen, die Federführung, etwa bei einem Dezernenten, oder die Matrixorganisation dar, die seit den 1970er Jahren für die kommunale Sozialpolitik diskutiert werden (vgl. Pitschas 1979, zu den verschiedenen Varianten von Querschnittspolitik vgl. Bogumil/ Kohrmeyer/Gerber 2010, Bogumil/Seuberlich 2015, für die Migrationspolitik Hafner 2019).

Ein weiterer Versuch die ressortspezifische Verengung zu überwinden sind Ansätze einer neuen Fachsozialplanung. Ziel ist eine stärker integrativ ausgerichtete und kooperative Sozialplanung. Abgezielt wird auf eine verstärkte (institutionalisierte) Abstimmung der jeweiligen Fachsozialplanung mit anderen betroffenen Ressorts, um mit den begrenzten finanziellen Ressourcen gemeinsame sozialpolitische Ziele zu erreichen:

## Neue Fachsozialplanung

„Ihre Steuerungsfunktion besteht in der kontinuierlichen Bereitstellung von solchen Informationen über Bedarfsentwicklungen, Versorgungsstrukturen und Ergebnissen, um eine verbesserte Koordination der jeweils betroffenen (Sozial-)Politikbereiche zu ermöglichen. Auch die in einigen Kommunen durchgeführten neuen Demografieplanungen beruhen auf diesem Prinzip: Dabei soll die soziale Gestaltung des demografischen Wandels möglichst durch Einbezug der Bereiche Gesundheit, Pflege, Stadtentwicklung, Bildung, Wohnen und Verkehr erfolgen. Ziel ist es, partizipativ räumlich spezifische Lösungen zu erarbeiten und mittels regional mobilisierter Ressourcen umzusetzen. Die Anbieter sozialer Dienstleistungen werden in diesem Planungskonzept zu Vertragspartnern, die strategische Vorgaben der Kommunen, denen die Letztverantwortung obliegt, nach eigenem Ermessen umsetzen und mittels Dokumentations- und Berichtspflichten kontrolliert werden. Ziel ist die Bildung von Netzwerken, die ihre gemeinsamen Anliegen in partizipativen institutionellen und gemischt zusammengesetzten Arrangements unter Beteiligung der Betroffenen verhandeln und in möglichst gemeinsam getragene Empfehlungen überführen sollen. Als geeignete Verhandlungsorte gelten z.B. runde Tische, Stadtteilkonferenzen oder Ideen-Camps, als geeignete Instrumente Sozialraumanalysen, Mehrebenenplanung und Bürger-/Betroffenenbefragungen“ (Bäcker et al. 2020: 1140).

### 2.2.3 Management sozialer Dienste

Als grundlegendes Konzept der managementorientierten Umgestaltung sozialer Dienste diente das New Public Management (NPM). Zentrales Credo des NPM war und ist es, dass die klassische bürokratische Steuerung zunehmend dysfunktionale Folgen zeitige und sich moderne Konzepte betriebswirtschaftlichen Managements mit Erfolg auf die öffentliche Verwaltung und Non Profit Organisationen übertragen lassen. Dem negativen Leitbild der bürokratischen und zentralistischen Steuerung

wurde das neue Leitbild einer ergebnisorientierten, transparenten und dezentralen Steuerung entgegengesetzt: Motivation statt Alimentation für das Personal (z.B. leistungsgerechte Bezahlung), Eigenverantwortung statt Hierarchie für die Organisation (dezentrale Ressourcenverantwortung, flache Hierarchien etc.), Resultate statt Regeln für die Verfahren (Kontraktmanagement, Leistungsvergleiche, Produktorientierung) und Kostenrechnung statt Kameralistik für die Finanzen.

Für den Bereich der sozialen Dienstleistungen war dieses managerielle Konzept nie unumstritten und sorgte für erhebliche Unruhe in der fachlichen Diskussion. Die Professionellen in der sozialen Arbeit befürchteten eine umfassende Ökonomisierung der traditionell marktfernen sozialen Dienstleistungen. Auch die Begriffsprägung Sozialmanagement ist als Abgrenzung vom „blanken“ Managementbegriff zu verstehen. Soziale Dienste weisen eine Reihe von Besonderheiten auf, die eine einfache Übertragung des Managementbegriffs der privaten Unternehmung verbieten. Sie lassen sich dadurch kennzeichnen, dass sie in unmittelbarer Interaktion zwischen Dienstleistungsproduzent und -konsument produziert werden mit dem Ziel, die Handlungskompetenzen, Wissensbestände oder psychischen Dispositionen der Person des Dienstleistungskonsumenten zu verändern. Da die Dienstleistung als immaterielles Gut im Prozess ihres Entstehens vergeht, fallen Produktion und Konsumtion in einem Akt zusammen (uno actu Prinzip). Dabei ist die Produktivität der Dienstleistung unmittelbar von der aktiven Mitarbeit des Dienstleistungskonsumenten abhängig.

Soziale Dienste verfügen gegenüber gewinnorientierten Unternehmen über ein komplexeres mehrdimensionales Zielsystem, bei dem nicht Gewinn, sondern Zielerreichung hinsichtlich von Sach- und Wirkungszielen im Mittelpunkt stehen. Die Wirkungsziele sind dabei häufig uneindeutig und unter verschiedenen Anspruchsgruppen (Träger, Mitarbeiter, Klienten, Bürger) vielfach umstritten. Dies macht die fachlich-inhaltliche Zieldefinition und die Entwicklung von Steuerungsinstrumenten zur Erfassung des Zielerreichungsgrads zu einer besonderen Herausforderung eines Managements sozialer Dienste.

Öffentliche und freie Träger wurden in den 1990er Jahren gleichermaßen zu einer intensiveren Beschäftigung mit Managementthemen bewegt. Besonderheiten in den jeweiligen Aufgabenbereichen, der Organisation und der Finanzierung führten allerdings zu deutlichen Unterschieden in der Schwerpunktsetzung. Während die öffentlichen Träger – zumindest auf der kommunalen Ebene – eine Doppelfunktion als Einrichtungsträger und Planungs- und Finanzierungsverantwortliche innehaben, nehmen die freien Träger in erster Linie die Rolle der Leistungserbringer ein – die Finanzierung und Planung liegt hier weiter bei der öffentlichen Hand als gewährleistungsverantwortlicher Seite des sozialrechtlichen Leistungsdreiecks zwischen öffentlicher Hand, Leistungserbringer und

Leistungsnehmer. Während die öffentlichen Träger im Rahmen der rechtlichen Vorgaben zur Leistungserstellung verpflichtet sind – soweit nach dem Subsidiaritätsprinzip keine freien Träger aktiv werden – können die freien Träger nicht zur Übernahme sozialer Dienstleistungen verpflichtet werden. Auf der anderen Seite sind die freien Träger auf die Mobilisierung externer finanzieller Ressourcen angewiesen, so dass sich für diese Themenfelder stellen, die den öffentlichen Trägern recht fremd sind: z.B. Fundraising, Sozialmarketing und Spenderbetreuung. Hinsichtlich der Führungsstrukturen stellt sich für die öffentlichen Träger das Professionalitätsgefälle zwischen Leitungsgremien und operativer Ebene in wesentlich geringerem Maße als bei den freien Trägern. Die Managementdiskussion lief daher für öffentliche und freie Träger mit parallelen, jedoch deutlich unterschiedlichen Schwerpunkten.

Mit Blick auf die Sozialorganisationen wird in der Forschung oft hervorgehoben, dass es ihnen schwerfällt organisatorische Neustrukturierungen einzuleiten, da sie nicht auf Wandel programmiert sind.

„Organisationen der Sozialwirtschaft gelten oft als veränderungsresistent. Strukturen und Haltungen sind oft auf Langlebigkeit ausgelegt. Allerdings zeigen zunehmend mehr dieser Organisationen die notwendige Flexibilität und Bewegung, um sich den aktuellen Herausforderungen zu stellen. Die wirksame Planung, Umsetzung und Begleitung der Veränderung erfordert Mut und das Rüstzeug wirksamer Führung, beim Ansatz der Selbstorganisation der Selbstführung. Ein solcher Wandel muss nicht zwangsläufig radikal verlaufen, sondern wird oft über weiche Kanäle gesteuert“ (Kaegi/Zängl 2019: 121).

Trotz gewisser Bedenken bei der Implementation neuer Governancemodelle im Feld der Sozialpolitik und sozialer Dienste war eine an ökonomischen Prinzipien orientierte Neustrukturierung erkennbar, die sich u.a. in der Infragestellung korporatistischer Organisationsformen der Leistungserstellung, der (partiellen) Privatisierung vormals durch die öffentliche Hand oder freigemeinnützige Träger erbrachten Aufgaben sowie einer gestiegenen Selbstbestimmung der Zielgruppen sozialpolitischer Maßnahmen manifestiert. Vor dem Hintergrund von beschränkten öffentlichen Ressourcen bei gleichzeitig stabilen bzw. steigenden Bedarfen ist die kommunale Sozialpolitik zunehmend aufgefordert, die vorhandenen Ressourcen nicht nur effektiv (d.h. wirkungsvoll), sondern auch effizient (d.h. mit möglichst geringen Mitteln wirkungsvoll) zu verwenden. Das Aufkommen der Integration einer ökonomischen Perspektive in die Sozialpolitik verläuft zeitgleich mit der Einführung und der Diskussion um das erwähnte „Neue Steuerungsmodell“ für die öffentliche Verwaltung.

Diese zumindest partiell in vielen deutschen Kommunen umgesetzte Verwaltungsreform hatte erhebliche Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen kommunaler Verwaltung als einem der wichtigsten Kostenträger bzw. Auftraggeber sozialpolitischer Maßnahmen sowie deren Leis-

tungserbringern bzw. Anbietern. Die Integration betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente sowie der Neuzuschnitt von Fachressorts in die Kommunalverwaltung haben dazu geführt, dass die den sozialen Dienstleistungssektor bis in die 1990er Jahre weitgehend konkurrenzlos dominierenden Wohlfahrtsverbände unter Druck geraten sind, ihrerseits ökonomische Rationalitäten in die Leistungserstellung stärker zu integrieren. Positiv wurde diese Neuorientierung als „Modernisierung sozialer Dienste“ bzw. negativ als „Ökonomisierung“ bzw. „Entprofessionalisierung“ kontrovers diskutiert. Eingebettet ist sowohl die kommunale Verwaltungsreform als auch die Modernisierung sozialer Dienste in den gesamtgesellschaftlichen Trend der Ökonomisierung, der sich auch auf anderen Ebenen des sozialpolitischen Agenda-Settings wiederfindet (vgl. Schimank/Volkman 2017).

Aus politikfeldanalytischer Perspektive ist dabei zwischen der Makro-Ebene der sozialrechtlichen Rahmensetzung bzw. des sozialpolitischen Regimes, der Umsetzung auf der Meso-Ebene durch Organisationen des sozialen Dienstleistungssektors (öffentliche, frei-gemeinnützige und privat-gewerbliche Anbieter) sowie der Mikroebene (Zielgruppen bzw. Kunden sozialer Dienstleistungsproduktion) zu unterscheiden. Ökonomisierungstendenzen zeigen sich nicht auf allen Ebenen gleichermaßen und auch zwischen den sozialpolitischen Handlungsfeldern sind erhebliche Unterschiede hinsichtlich der qualitativen als auch quantitativen Ausprägung von Ökonomisierungstendenzen zu unterscheiden. Kontraktmanagement und Leistungsvereinbarungen wurden mit den Zielen eingeführt, die Trägerstrukturen stärker über die Leistungsseite zu steuern, dabei von den freien Trägern vermehrt Rechenschaft über Qualität und Kosten einzufordern und sie damit einem stärkeren Wettbewerb auszusetzen. Wie Grohs und Reiter ausführen, ergab eine Umfrage unter den deutschen Jugendämtern, dass rund 70 Prozent der Jugendämter inzwischen mit Leistungsvereinbarungen arbeiten. Sie kommen hinsichtlich der Ausgestaltung allerdings zum Ergebnis, „dass in einer großen Zahl der Fälle die Einführung nur formal ist und wesentliche Ökonomisierungsimpulse ausbleiben“ (Grohs/Reiter 2014: 31). Aus ihrer Sicht deutet wenig auf eine tiefgreifende Pluralisierung der Anbieterstruktur hin, ganz im Gegenteil scheint Kontraktmanagement häufig zu einer Verfestigung der Anbieterstrukturen zu führen.

„Ebenso bleiben Wettbewerbsimpulse die Ausnahme; in weniger als der Hälfte der Fälle werden etwa im Rahmen der Vergabe von Leistungsvereinbarungen Qualitäts- und Kostenvergleiche angestellt. Kosteneinsparungen werden zumeist durch hierarchisch durchgesetzte Budgetdeckelungen ohne Rückkoppelung an sozialpolitische Zielsetzungen durchgesetzt“ (ebd.).

Skeptisch sind sie auch hinsichtlich der zentralen Hoffnung sowohl der Kommunal- und Verwaltungswissenschaften als auch der kommunalen Praktiker, nämlich dass sich durch effizientere Steuerungsmodelle Leis-

tungen und Qualität in der kommunalen Sozialpolitik bei gleichzeitigen Einsparungen steigern lassen. Dies hat sich allerdings in der Implementation vor Ort als häufig trügerisch erwiesen:

„Hinter der Fassade der neuen Managementsysteme wirken häufig noch dieselben Kräfte wie vor der Einführung. Einsparungen werden meist im freiwilligen Bereich, der nicht durch einklagbare Rechte der Klienten abgesichert ist, nach dem Rasenmäherprinzip durch Druck der Verwaltungsspitze vorgenommen, während der weit größere Teil des Haushalts, z. B. im Bereich der Sozial- und Erziehungshilfe oder bei den Kindertagesstätten, nicht zur Disposition steht. Die Ausgaben in diesen Bereichen dürften durch diverse Leistungsgesetze und sozialstrukturelle Entwicklungen vielmehr weiter steigen und werden damit indirekt den Konsolidierungsdruck auf die freiwilligen Aufgaben sowie nicht in die Verwaltungsstruktur integrierte Aufgabenfelder weiter erhöhen“ (Grohs/Reiter 2014: 39f.).

Begünstigt wurden allerdings deutliche Verbesserungen im Bereich der Bürger und Klientenorientierung bei den öffentlichen Trägern und eine verstärkte Thematisierung von Qualitätsaspekten der sozialen Dienste. Zwar wären diese prinzipiell auch ohne NSM erreichbar gewesen, aber die Verwaltungsmodernisierung hat ein günstiges Reformklima geschaffen, sodass aus früheren Diskurskontexten stammende Reformkonzepte wie regionalisierte Anlaufstellen oder integrierte Hilfen verstärkt implementiert wurden. Die vielfältigen Bemühungen um eine verbesserte Outputsteuerung haben die Transparenz des Verwaltungshandelns ohne Zweifel erhöht, ohne dass es zu einer wirklichen Ablösung der „klassischen“ Input- und Regelsteuerung gekommen ist. Viele öffentliche Träger haben bessere Kenntnisse im Hinblick auf Verwaltungsleistungen, Kosten und wichtige „Wirtschaftskennzahlen“ der Verwaltung. Dies hat jedoch nicht zu relevanten Veränderungen in der politischen und administrativen Steuerung der Kommunen geführt. Eine klare Trennung von Rollen und Verantwortlichkeiten findet selten statt. Je radikaler dezentralisiert wurde, ohne neue zentrale Steuerungsmechanismen zu installieren, umso stärker kam es zur sektoralen Fragmentierung und letztlich zur Desintegration der Gesamtverwaltung, was die Bemühungen um integrierte Hilfen teilweise konterkarierte. Moderatere Dezentralisierungsschritte führen eher zu einer relativ guten Balance zwischen zentraler und dezentraler Steuerung.

### **2.3 Zusammenfassung**

Die dargestellte ausgeprägte institutionelle Segmentierung und Differenzierung von Politikfeldern mit spezifischen Spielregeln und Diskursformen prägt den deutschen Wohlfahrtsstaat und erschwert so eine konsistente und sektorenübergreifende Politik, wie sie gerade heute in vielen Fällen gefordert ist. Insgesamt kann die Bundesrepublik auf dem Feld der Sozialpolitik als eine Ansammlung mehr oder weniger lose verkoppelter policy-communities angesehen werden, von denen jede für sich als

ein eigenes Verhandlungssystem zu betrachten ist (Czada 2000: 42; vgl. auch ders. 2008). In der Konsequenz wird angesichts der Beharrlichkeit dieser institutionellen Strukturen die verstärkte Zusammenarbeit und Koordination unterschiedlicher Verwaltungseinheiten als notwendig erachtet, die auch dem Begriff Metagovernance firmiert (vgl. Grohs 2020 sowie Berzel/Klenk i.E.).

Dass über eine verstärkte Kooperation und Netzwerkbildung Synergieeffekte erzielt werden können, die die Effizienz der Sozial- und Arbeitsmarktdienstleistungen erhöhen und auch zu positiven fiskalischen Effekten führen, ist im Kern unstrittig. Allerdings entstehen die Positiveffekte nicht „automatisch“, sondern hängen von den politisch-institutionellen Rahmenbedingungen vor Ort, der Kooperationskultur (dem gesellschaftlichen Klima für Innovationen) sowie Anreize von „oben“ (Kooperationsprämien) ab.

Wenn man die real vorfindbare Komplexität des sozialpolitischen Institutionensystems auf kommunaler Ebene inklusive der Verschränkungen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen wie den Wohlfahrtsverbänden betrachtet, dann überrascht es nicht, dass Reformen in der kommunalen Sozialpolitik eher selten sind. Sie konnten zumeist nur gelingen, wenn ein „window of opportunity“ zur Verfügung stand und „political entrepreneurs“ die Entscheidungen klug und schöpferisch vorbereitet und umgesetzt haben. Aus der Sicht mikropolitischer Ansätze werden die in den meisten politischen Organisationsstrukturen noch immer dominierenden Vetopositionen, die alles „beim Alten“ lassen wollen oder eine Strategie der Problemverschiebung präferieren, eher verständlich (vgl. Bogumil/Schmid 2001).

Die Frage bleibt also, wie es gelingt ressortübergreifende und flexible Steuerungsformen zu schaffen, die sich nicht einer traditionellen bürokratischen Logik unterwerfen, sondern vielmehr von den Fähigkeiten der Akteure zu „Politiklernen“ ausgehen. In Kapitel 2.2. sind einige organisationspolitische Optionen aufgezeigt worden, die bezogen auf den Kreis Recklinghausen weiter konkretisiert werden sollen.

Es gibt allerdings keinen „one best way“ bei der Schaffung sozialer Innovationen, auf politisch-organisatorischen Konfigurationen und den Eigensinn der beteiligten Akteure ist Rücksicht zu nehmen. Das Gelingen von Innovationsnetzwerken basiert auf institutionellen Voraussetzungen und dem Willen zur Kooperation, was allerdings in einem hoch fragmentierten, und entsprechend unterschiedlich verrechtlichten System wie dem deutschen Sozialsektor schwer zu realisieren ist. Die in den letzten Jahren entstandenen Verschränkungen unterschiedlicher Steuerungsmodi in der kommunalen Sozialpolitik und den sozialen Diensten werden nicht umsonst als hybride Organisationsformen bezeichnet (vgl. Grohs et al. 2014 und Evers 2017).

Da sich soziale Innovationen immer stärker aus der Verknüpfung unterschiedlicher Themenfelder ergeben, müssen demnach interaktive Lernprozesse systemisch vernetzter Akteure angestoßen werden. Organisationen sind nun als Akteure des Wandels gefordert, Führungskräfte müssen zu „Change Agents“ bzw. zu „Social Intrapreneurs“ werden (vgl. die Beiträge in Eurich et al. 2018). Diese neue strategische Option zur Steuerung kommunaler Sozialleistungen ist allerdings schwer zu realisieren, denn integrative Angebote stoßen in der etablierten Landschaft auf zahlreiche institutionelle Hürden. Das Beharrungsvermögen und die Eigeninteressen der traditionellen politischen Akteure sind nicht zu unterschätzen, obwohl auch in der Forschung immer wieder darauf hingewiesen wird, dass der Spielraum für Variationen innerhalb eines Entwicklungspfades relativ groß ist und auch Pfadkombinationen möglich sind.

### 3 Sozialverwaltung im Kreis Recklinghausen

Im Folgenden werden zunächst der Kreis Recklinghausen und seine zehn kreisangehörigen Kommunen kurz vorgestellt und die Zuständigkeiten, bezogen auf die wichtigsten Aufgaben der Sozialverwaltung, präzisiert (3.1). Kapitel 3.2 beschäftigt sich mit dem HdsL, seiner Ausgangslage, dem Umsetzungsstand und Optimierungsvorschlägen. Abschließend wird auf einige weitere strukturelle Notwendigkeiten in der Sozialverwaltung aufmerksam gemacht (3.3).

#### 3.1 Organisationen und Zuständigkeiten

Der Kreis Recklinghausen ist mit 614.000 Einwohner der, bezogen auf die Einwohnerzahl, größte Kreis in Deutschland. Im Kreis gibt es zehn kreisangehörige Kommunen mit einer im Vergleich zu anderen Kreisen relativ großen Einwohnerzahl (von 30.000 bis 110.000) und Verwaltungsstärke.

Kommune	Einwohnerzahl
Kreis Recklinghausen	614.137
Recklinghausen	111.397
Marl	84.067
Gladbeck	75.610
Dorsten	74.704
Castrop-Rauxel	73.343
Herten	61.821
Haltern am See	37.850
Datteln	34.596
Oer-Erkenschwick	31.421
Waltrop	29.328

**Tabelle 2: Kommunen des Kreis Recklinghausen**

Quelle: IT. NRW. Fortschreibung des Bevölkerungsstandes auf Basis des Zensus 2011 mit Stand 31.12.2019.

Alle diese zehn Kommunen verfügen über ein eigenes Jugendamt, so dass es in der Kreisverwaltung kein eigenes Jugendamt gibt. Alle Kommunen verfügen ebenfalls über Sozialämter und über Bezirksstellen des Jobcenters, da der Kreis Recklinghausen als Optionskommune das operative Kundengeschäft den Städten übertragen hat (s.u.). Insgesamt findet damit ein großer Teil der Aufgabenwahrnehmung im Sozialbereich in den zehn Kommunen statt. Weiterhin übernimmt auch der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) in den Bereichen SGB VIII, SGB IX (Teil 2) und SGB XII gewisse Aufgaben (vgl. Tabelle 3).

<b>Gesetzesgrundlage</b>	<b>Aufgaben von</b>	<b>Träger / Zuständigkeiten</b>
<b>SGB II</b>		<b>Kreis ist zugelassener kommunaler Träger</b>
Grundsicherung für Arbeitssuchende	<i>Kreis</i> <i>Städte</i>	Jobakademie, zentrale Steuerung, Vermittlungsservice (VS), Widerspruchsbearbeitung, zentraler Ermittlungsdienst, zentrale Abrechnung Leistungssachbearbeitung, Vermittlung
<b>SGB VIII</b>		<b>Überörtlicher Träger des Landesjugendamtes: LWL</b>
Kinder- und Jugendhilfe	<i>LWL</i>	v.a. finanzielle und fachliche Unterstützung der Jugendämter
		<b>Örtliche Träger der Jugendämter: ausschließlich kreisangehörige Städte</b>
	<i>Kreis</i> <i>Städte</i>	keine u.a. Angebote der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des erz. Kinder - und Jugendschutzes; Angebote zur Förderung der Erziehung in der Familie; Angebote zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege, Hilfe zur Erziehung und ergänzende Leistungen; Hilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche und ergänzende Leistungen; Hilfe für junge Volljährige und Nachbetreuung
<b>SGB IX, Teil 2</b>		<b>Überörtlicher Träger der Eingliederungshilfe: LWL</b>
Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen	<i>LWL</i>	Bewilligung und Leistungsgewährung der Eingliederungshilfe, Frühförderung
		<b>Örtliche Träger der Eingliederungshilfe: Kreis und kreisangehörige Städte</b>
	<i>Kreis</i> <i>Städte</i>	Schulbegleitung/Integrationshelfer, Mobilitätshilfe, Familienunterstützender Dienst (befristet), Heilpädagogische Maßnahmen und Autismustherapie bis zur Beendigung der Schule Keine
<b>SGB XII</b>		<b>Überörtlicher Träger der Sozialhilfe: LWL</b>
Sozialhilfe	<i>LWL</i>	Leistungsgewährung Schwerbehinderung, Leistungsgewährung stationäres und ambulantes Wohnen, tagesstrukturierende Maßnahmen, Betreuung in einer Pflegefamilie
		<b>Örtliche Träger der Sozialhilfe: Kreis und kreisangehörige Städte</b>
	<i>Kreis</i> <i>Städte</i>	Fachaufsicht, Bewilligung von Leistungen innerhalb von Einrichtungen (HzL, Grundsicherung und Pflege), Feststellung Grad der Schwerbehinderung, Bestattungskosten, Fachstelle für behinderte Menschen, Widerspruchssachbearbeitung/Klagevertretung Gewährung von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt, Gewährung von einmaligen Leistungen der Sozialhilfe, Hilfen der Grundsicherung und in besonderen Lebenslagen (z. B. Pflege außerhalb von Einrichtungen) Grundsicherung im Alter
<b>Sonstige Leistungen</b>	<i>Kreis</i> <i>Städte</i>	BAföG (Schulbesuch), Elterngeld BuT, Wohngeld, Kinderzuschlag

**Tabelle 3: Träger und Zuständigkeiten kommunaler Sozialpolitik im Kreis Recklinghausen**

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Aus der Tabelle wird überdeutlich, zu welchen extrem komplexen und Außenstehenden (und wahrscheinlich auch vielen Verwaltungsmitarbeitern) kaum vermittelbaren Verwaltungszuständigkeiten das in Kapitel

**Extrem komplexe Verwaltungszuständigkeiten**

2.1.1 beschriebene hoch differenzierte kommunale Sozialverwaltungssystem führt. Die Komplexität nimmt auf der Kreisebene im Vergleich zu den kreisfreien Städten nochmal zu.

Bezogen auf das Jobcenter erfolgt die direkte operative Umsetzung/Koordinierung (Leistungsgewährung, Vermittlung) in den zehn kreisangehörigen Städten. Die strategische Steuerung, einige zentralisierte Aufgaben (u.a. Arbeitgeberservice, Widerspruchsbearbeitung, zentraler Ermittlungsdienst, zentrale Abrechnung) sowie die Koordinierung der Bundesmittel, werden hingegen durch die Kreisverwaltung verantwortet. In Tabelle 4 sind die Vollzeitäquivalente der einzelnen Bezirksstellen aufgelistet, in Tabelle 5 der Personalbestand des Fachbereiches J in der Kreisverwaltung.

**Arbeitsteilung Jobcenter  
Kreisverwaltung/  
kreisangehörige Städte**

Bezirksstellen	Bereich Leistungsgewährung	Bereich Markt und Integration	Führungskräfte	sonstige zusätzliche Stellen z.B. eAkte	SOLL VZÄ Bezirksstellen Gesamt
Castrop-Rauxel	41,83	38,26	8,90	2,42	91,42
Datteln	18,42	16,87	3,92	1,85	41,06
Dorsten	30,02	27,08	6,35	2	65,45
Gladbeck	51,01	50,04	11,23	2,26	114,54
Haltern am See	8,78	7,73	1,83	1,57	19,91
Herten	34,79	32,67	7,50	2	76,96
Marl	51,33	47,48	10,98	2,11	111,89
Oer-Erkenschwick	13,79	13,65	3,05	1,62	32,11
Recklinghausen	71,36	66,37	15,30	5,11	158,13
Waltrop	11,27	9,95	2,36	1,54	25,11
<b>GESAMT</b>	332,60	310,09	71,41	22,48	736,58

**Tabelle 4: Personal der Bezirksstellen des Jobcenters**

Quelle: Kreis Recklinghausen.

Zudem verfügt das Jobcenter als zugelassener Träger über einen eigenen Maßnahmebetrieb, die Jobakademie, über welche Aktivierungsmaßnahmen durchgeführt werden. Diese ist im Kreisgebiet an drei Standorten, nämlich in Datteln, Dorsten (mit Teilstandort Gladbeck) und der Stadt Recklinghausen (mit Teilstandort Marl), vertreten. Mit den eigenen Maßnahmen werden ausgewählte Kundengruppen in den Blick genommen. So zielt z.B. das aktuelle Programm „job:first“ auf eine schnellstmögliche Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt, in eine Ausbildungsstelle oder Einstiegsqualifizierung ab. Mithilfe von Jobcoaches sollen die Eigenständigkeit und die Eigeninitiative der Teilnehmenden gefördert, Selbstvermarktungsstrategien entwickelt sowie ein Profil der individuellen Stärken und Ressourcen erarbeitet werden.

Fachbereich J	Anzahl Mitarbeiter VZÄ	Führungskräfte VZÄ	SOLL Gesamt
<b>FD 80 Markt und Integration</b>			
Ressort 80.1 Grundsatzangelegenheiten	11	1	12
Ressort 80.2 Koordination	11,7	1	12,7
Ressort 80.3 zentrale Abrechnung	27,38	3	30,38
Ressort 80.4 Jobakademie und Vermittlungsservice	86	9	95
<b>FD 81 JobFin</b>	10	1	11
<b>FD 82 Leistungs- und Rechtsangelegenheiten</b>			
Ressort 82.1 Grundsätzliche Rechtsangelegenheiten	30,5	1	31,5
Ressort 82.2 Rechtsbehelfsstelle SGB II	25,21	1	26,21
Ressort 82.3 Ordnungswidrigkeiten, Zentraler Ermittlungsdienst	12,63	1	13,63
<b>FD 83 Qualitätssicherung und Risikomanagement (QSRM)</b>			
Ressort 83.1 Interne Revision	10	1	11
Ressort 83.2 Controlling, Datenqualität, Statistik	5,5	1	6,5
<b>FD 84 Stab/BCA/Interne Dienste (Personal, Orga, EDV)</b>	24	2	26
<b>GESAMT</b>	253,92	22	275,92

**Tabelle 5: Personal des Fachbereiches Jobcenter**

Quelle: Kreis Recklinghausen.

Neben dem Kreis und den kreisangehörigen Städten, kommt darüber hinaus dem LWL eine wichtige Rolle innerhalb der kommunalen Sozialverwaltung in NRW zu. Als höherer Kommunalverband, übernimmt er für seine Mitgliedskommunen verschiedenste Aufgaben in den Bereichen Soziales, Psychiatrie, Maßregelvollzug, Jugend und Schule sowie Kultur. Einen wesentlichen Schwerpunkt im Bereich Soziales bildet dabei die Unterstützung behinderter Menschen.

## 3.2 Das Haus der sozialen Leistungen

### 3.2.1 Ausgangslage

Das „Haus der sozialen Leistungen“ zielt laut Optionsantrag aus dem Jahr 2011 auf eine organisatorische Zusammenführung verschiedener Rechtskreise mit dem Ziel der optimierten Organisation von Lebensperspektiven ab. Dabei sollen die jeweiligen Verantwortlichkeiten innerhalb der Rechtskreise beibehalten werden (vgl. Leitbild HdsL 2011). Die Zusammenfassung möglichst aller Bereiche des Leistungsspektrums mehr oder minder unter einem „Dach“ soll eine schnellere Zusammenarbeit der verschiedenen Bereiche ermöglichen und verhindern, dass der Bürger durch einen „Behördenschwung“ frustriert wird. Dem Lotsen kommt laut Optionsantrag eine zentrale Funktion im HdsL zu, denn er solle der erste Ansprechpartner für die hilfeschuchenden Bürger sein. Er soll die eventuellen Ansprüche dieser Bürger klären, darauf hinweisen, welche Unterlagen notwendig sind und wer der richtige Ansprechpartner ist. Außerdem soll er den Bürgern bei der Terminbeschaffung helfen und Informationen an die Fachleute im HdsL weitergeben.

**Ausgangsidee**

Zum Aufbau des „Hauses der sozialen Leistungen“ gehört das innere sowie das äußere Netzwerk (vgl. Lensing et al. 2012). Zum inneren Kreis gehören Ämter und Bereiche, welche soziale Angebote abdecken, wie beispielsweise das Jugendamt, der Asylbewerberleistungsbereich, die Unterhaltsberatung, das Jobcenter, das Sozialamt, das Schulamt, das Wohnungsamt und die Rentenberatung. Zum äußeren Netzwerk gehören die Wohlfahrtsverbände, wie zum Beispiel der Caritasverband, das Diakonische Werk, das Deutsche Rote Kreuz sowie die Arbeiterwohlfahrt sowie die Wirtschaftsförderung, die Agentur für Arbeit und verschiedene Kammern.

**Innere und äußere Netzwerke**

In einer Schnittstellenanalyse des Jobcenters zu den anderen Einrichtungen des HdsL aus dem Jahr 2011 wurde festgestellt, dass jede Stadt unterschiedlich organisiert ist, sich aber zunehmend eine Kooperationsstruktur im Laufe der Jahre entwickelt hat (vgl. Aufgabenbeschreibung vom 6.10.2011). Die Qualität der Zusammenarbeit der verschiedenen Organisationseinheiten vor Ort war allerdings unterschiedlich. Festgestellt wurde auch, dass ein Teil der hilfeschuchenden Bürgerinnen und Bürger selbst oder mit Hilfe von Dritten den richtigen Zugang zu den Fachbereichen findet. Gleiches gilt für die Weitergabe an andere Fachbereiche, wenn mehrere Hilfebedarfe angezeigt sind. Dieser Teil der Bürgerinnen und Bürger benötigt auch künftig nicht die Funktion des Lotsen. Vor diesem Hintergrund sollten die Lotsen vorrangig und schwerpunktmäßig

**Ausgangskonzept 2011**

- die Koordination der Netzwerke vor Ort übernehmen, also Vorschläge für den Aufbau, Ausbau und die dispositive Steuerung einer verbindlichen Netzwerkstruktur entwickeln,
- Ansprechpartner für alle externen und internen Hausbewohner sein,
- Regeln der organisationsübergreifenden Zusammenarbeit entwickeln, die in eine gemeinsame Vereinbarung der Hausbewohner vor Ort münden, und eine Klärung der Ansprüche eines Bürgers ermöglichen.

In Fällen, in denen der Bürger ohne Unterstützung des Lotsen keinen Zugang zu den Hausbewohnern findet, oder zwischen den Hausbewohner Klärungsbedarf besteht, sollte der Lotse/ die Lotsin tätig werden und eine Lösung im Sinne des Bürgers finden, die die beteiligten Hausbewohner mittragen. Dabei sollte er keine verbindliche Entscheidung in der Sache treffen, sondern Zuständigkeiten klären oder Terminvergaben vornehmen, so dass kein/e Bürger/Bürgerin ohne Ergebnis nach Hause geschickt wird.

Der Standort des Lotsen sollte möglichst das jeweilige Rathaus, im Bereich mit der höchsten Bürgerfrequenz sein. Sinnvoll sei eine gemeinsame Infostelle des Bereiches Soziales und SGB II. Die Städte organisieren die Lotsenfunktion eigenständig vor Ort. Der Lotse muss über ein breites Fachwissen verfügen. Die bereichsübergreifenden Koordinierungsaufgaben und Konfliktlösungsaufgaben dürften nach einer ersten Bewertungseinschätzung des Kreises eine Eingruppierung nach EG 10 - EG 11 rechtfertigen.

Insgesamt sind in dem dargestellten Ausgangskonzept des HdsL und seinen Konkretisierungen verschiedenste Gestaltungselemente enthalten. Zur Strukturierung empfiehlt es sich grob zwischen vier Elemente zu unterscheiden:

- die Bündelung der relevanten Ämter auf Ebene der Aufbauorganisation,
- die räumliche Bündelung der Ämter,
- der Rückgriff auf Instrumente für ein Schnittstellenmanagement und
- die Implementation einer Lotsenstelle, wobei es hier verschiedene Anforderungen (Ansprechpartner für Bürger/innen, Klärung von Ansprüchen, Verweisberatung, Netzwerkmanagement) an den Lotsen gibt, die nicht immer parallel erfüllt werden können.

Im Folgenden wird der Umsetzungsstand der einzelnen Elemente in den 10 Kommunen des Kreises Anfang 2021 skizziert.

#### Gestaltungselemente des HdsL

### 3.2.2 Umsetzungsstand

Betrachtet man den aktuellen Umsetzungsstand der HdsL, bezogen auf die eben dargestellten vier verschiedenen Elemente, so ergibt sich überblicksartig folgendes Bild (vgl. Tabelle 6).

Hinsichtlich der Bündelung der drei genannten Ämter innerhalb der Aufbauorganisation ergibt sich ein nahezu einheitliches Bild. In allen Kommunen sind sie zusammen im selben Dezernat angesiedelt, bzw. in Haltern direkt dem Bürgermeister zugeordnet. Die formale Zuordnung zum selben Dezernat ist im Prinzip eine gute Voraussetzung für Koordinationsprozesse. Deutlich wird aus den Experteninterviews aber auch, dass sich die praktische Integration der Bezirksstellen des Jobcenters Kreis Recklinghausen in die Stadtverwaltungen recht unterschiedlich gestaltet.

**Organisatorische Bündelung**

Unterschiede ergeben sich auch mit Blick auf die räumliche Unterbringung der Ämter. In fünf Städten (Castrop-Rauxel, Dorsten, Gladbeck, Haltern und Waltrop) sind das Sozialamt und die Bezirksstelle des Jobcenters räumlich in einem Gebäude (i.d.R. Rathaus) gebündelt, in vier Städten davon auch noch große Teile des Jugendamtes. In Waltrop bestand z.B. der Vorteil, dass für das Jobcenter neu gebaut wurde, so dass auch die komplette Sozialverwaltung gemeinsam mit der Bezirksstelle räumlich untergebracht werden konnte. In den anderen fünf Städten befindet sich jeweils die Bezirksstelle des Jobcenters an einem separaten Standort. Unstrittig ist unter den befragten Experten, dass die gemeinsame räumliche Unterbringung Koordinationsprozesse eindeutig begünstigt. Allerdings hängt die Frage der räumlichen Unterbringung auch mit der vorhandenen Gebäudesituation zusammen und ist insbesondere in den größeren Städten wie Recklinghausen schwierig. Dort wo es eine gemeinsame räumliche Bündelung insbesondere von Sozialamt und der Bezirksstelle des Jobcenters gibt, gehen die Wartezonen z.T. ineinander über (z.B. in Waltrop). Dennoch gibt es mitunter getrennte Informationstheken. In diesen Fällen könnte ggf. über eine engere Kooperation/Zusammenlegung der Wartezonen/Infotheken nachgedacht werden.

**Räumliche Bündelung**

Kommune	Bündelung in der Aufbauorganisation (Jugendamt, Sozialamt, JC) <sup>13</sup>	Räumliche Bündelung (Jugendamt, Sozialamt, JC)	Schnittstellen-Instrumente <sup>14</sup>	Lotsen-Varianten <sup>15</sup>	Eingruppierung, Stellenanteil
Castrop-Rauxel	im selben Dezernat	Ja	Amtsleiterkonferenzen, selten Fallkonferenzen	2.	EG 11 1 VZÄ
Datteln	im selben Dezernat	Nein, JC an separatem Standort	Kooperationsvereinbarungen	1.	A 11 0,2 VZÄ <sup>16</sup>
Dorsten	im selben Dezernat	Ja	Amtsleiterkonferenzen, AK Fachplanung, Lenkungsgruppe	4.	A 11 0,2 VZÄ
Gladbeck	im selben Dezernat	Ja, bis auf Jugendamt	Kooperationsvereinbarungen, Fallkonferenzen	1.	EG 11 0,5 VZÄ
Haltern	dem Bürgermeister zugeordnet	Ja	anlassbezogene Fallbesprechungen, fallbezogen ämterübergreifende Teams ergänzen	1.	A 11 0,5 VZÄ
Herten	im selben Dezernat	Nein, JC an separatem Standort	Amtsleiterkonferenzen, Fallkonferenzen	/	/
Marl	im selben Dezernat	Nein, JC an separatem Standort	Amtsleiterkonferenzen	3.	EG 10 1 VZÄ
Oer-Erkenschwick	im selben Dezernat	Nein, JC an separatem Standort	Monatliche Gespräche des JC mit Dezernats- und Fachdienstleitung	1.	A 11 1 VZÄ
Recklinghausen	im selben Dezernat	Nein, JC an separatem Standort	Amtsleiterkonferenzen, Fallkonferenzen, Quartalsgespräche zwischen Dezernent und Amtsleitern	3.	SUE 12 2,67 VZÄ
Waltrop	im selben Dezernat	Ja	Amtsleiterkonferenzen, interne Runde	/	/

**Tabelle 6: Elemente des HdsL**

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

<sup>13</sup> Da die zum HdsL zugehörigen Ämter in den Städten des Kreises variieren, wird die Betrachtung die ersten beiden Dimensionen (organisatorische und räumliche Bündelung) nachfolgend ausschließlich auf die Kerninstitutionen Jugendamt, Sozialamt und Jobcenter-Bezirksstelle bezogen.

<sup>14</sup> Für Konferenzen des Leitungspersonals unterhalb der Dezernentenebene, wird einheitlich der Begriff „Amtsleiterkonferenzen“ verwendet, auch wenn in manchen Kommunen die Verwaltungseinheiten innerhalb eines Dezernats als Fachbereiche bezeichnet werden.

<sup>15</sup> Bei den Lotsenvarianten kann zwischen (1.) Lotsen mit der Funktion einer Verweisberatung ohne vorgeschaltete Infotheke, (2.) der Verweisberatung durch Lotsen bei komplexen Fällen mit vorgeschalteter Infotheke, (3.) der Lotsentätigkeit als ein abgeschwächtes Fallmanagement sowie (4.) dem Lotsen als Vernetzer innerhalb der Verwaltung, unterschieden werden.

<sup>16</sup> Die Jobcenter Bezirksstelle hat eine eigene Lotsenstelle mit der Vergütung 9c.

Für das Schnittstellenmanagement zwischen den beteiligten Ämtern wird auf verschiedenste Instrumente zurückgegriffen. Im Großteil der Kommunen findet zumindest auf strategischer Ebene ein regelmäßiger Austausch in Form von Besprechungen zwischen dem Leitungspersonal (Fachbereiche, Ämter, etc.) innerhalb des Dezernats statt. Besonders umfangreich stellen sich die Strukturen zur Bearbeitung der Schnittstellen in Dorsten dar, hier wird auf drei institutionalisierte Gremien zurückgegriffen: Alle zwei Wochen findet eine Amtsleiterrunde statt, auf der Planungsebene besteht der Arbeitskreis Fachplanung, der in sechswöchigem Rhythmus tagt und durch eine Lenkungsgruppe, bestehend aus den Amtsleitern, Fachplanern, der Stabstelle Bürgerengagement und der Lotsin, werden die verschiedenen Ebenen und Ressorts miteinander verzahnt. Zudem wurde in den Kommunen vereinzelt auf Verwaltungsvereinbarungen zwischen den Ämtern hingewiesen, die Strukturen und Prozesse für die Kooperation formalisieren. Bisher wenig Verwendung finden hingegen Ämter übergreifende Fallkonferenzen. Aber auch eine, wie sie in Haltern beschrieben wird, wenig institutionalisierte Kooperation zwischen den Fachbereichen, die eher aus der Situation heraus entstehe, wenn es nötig sei, kann in kleineren Verwaltungseinheiten durchaus funktionieren. So kenne man sich in Haltern untereinander gut und es herrsche kaum Fluktuation in den Ämtern. Auch die gute Vernetzung des Lotsen/ der Lotsin kompensiere die geringe Institutionalisierung der Prozesse. Dieser grundlegende Aspekt/diese Möglichkeit der gemeinsamen Fallkonferenzen sollte bei weiteren Überlegungen besondere Berücksichtigung finden und könnte ein bedeutender Optimierungs- bzw. Weiterentwicklungsbaustein darstellen

#### Lotsen Variante 1

Weitaus divergenter stellt sich das vierte Element, die Implementation einer Lotsenstelle, dar. In der Gesamtschau können diesbezüglich vier verschiedene Varianten differenziert werden: Die häufigste Form ist die des *Lotsen mit der Funktion einer Verweisberatung*, ohne vorgeschaltete Infotheke (Datteln, Gladbeck, Haltern, Oer-Erkenschwick). Die Lotsentätigkeit wird in Datteln mit einem Stellenanteil von 20 Prozent ausgeübt, in Gladbeck und Haltern handelt es sich jeweils um eine halbe Stelle und in Oer-Erkenschwick um eine volle Stelle, in allen Fällen sind die Lotsen beim Sozialamt angesiedelt. Hilfesuchende werden entweder durch den Internetauftritt der jeweiligen Stadt oder durch andere Ämter über das Angebot des Lotsen informiert. Beispielsweise resultieren hieraus in Haltern ca. 210-280 Bürgerkontakte pro Jahr für den Lotsen. Um Informationen zum jeweiligen Fall von den beteiligten Ämtern einholen zu können, wird dort auf Datenschutzerklärungen in Papierform zurückgegriffen. In Gladbeck wiederum entwarf der Lotse eine Art Behördenwegweiser, der aus dem Knüpfen eines Netzwerkes innerhalb der Verwaltung resultierte.

Die zweite Lotsen-Variante ist die der *Verweisberatung durch Lotsen bei komplexen Fällen mit vorgeschalteter Infotheke* (Castrop-Rauxel). Im Rathaus der Stadt gibt es seit 2013 eine gemeinsame Infotheke, die für Neukunden des Bereichs Soziales und des Jobcenters, zuständig ist. Im Falle existenzsichernder Leistungen übernimmt die Infotheke die Zugangssteuerung und weist den Hilfesuchenden konkrete Ansprechpartner zu. Für die Ausübung dieser Tätigkeit sind somit zum einen Grundkenntnisse im Leistungsrecht und zum anderen Kenntnisse über die Zuständigkeiten innerhalb der Stadtverwaltung vonnöten. Die Lotsin der Stadt ist gleichzeitig Abteilungsleiterin der Infotheke und stellvertretende Leiterin des Bereichs Soziales. Sie wird immer dann von der Infotheke kontaktiert, wenn im jeweiligen Fall multiple Problemlagen vorliegen. Hierdurch hat sie zu ca. 100-120 Hilfesuchenden im Jahr Kontakt. Zu Beginn ihrer Tätigkeit stand die Aufbauarbeit im Vordergrund: die Klärung von Zuständigkeiten und das Benennen von Ansprechpartnern auf der Sachbearbeiter- und Führungsebene.

## **Lotsen Variante 2**

Bei der dritten Variante der Lotsentätigkeit handelt es sich um ein *abgeschwächtes Fallmanagement bzw. eine allgemeine Lebenshilfe* (Recklinghausen, Marl). In der Stadt Recklinghausen gibt es drei Lotsen (2 Stellen), die dem Allgemeinen Sozialen Dienst, in der Abteilung Soziales, zugeordnet sind. Sie sind ein Teil des Teams „Soziale Beratung“, das sich darüber hinaus aus je zwei Stellen für die Wohn- und Pflegeberatung zusammensetzt. Die Lotsen unterstützen die Bürger umfassend im Rahmen einer allgemeinen Lebenshilfe und betreiben eine abgeschwächte Variante des Fallmanagements. Zu Beginn ihrer Beratungstätigkeit findet ein Clearing statt und es wird u.a. der Kontakt zu anderen Behörden hergestellt, ein Monitoring der angestoßenen Hilfeleistungen wird jedoch nicht durchgeführt. Die Lotsen werden entweder durch eine Selbstmeldung oder durch einen Hinweis anderer Behörden bzw. von Bürgern aktiv und bieten sowohl Sprechstunden als auch aufsuchende soziale Arbeit an. Jeder Lotse betreut wenige (zwei bis drei) Langzeitfälle (ca. alle 14 Tage Kontakt) und ca. 50-60 Fälle, zu denen etwa einmal im Jahr, z.B. aufgrund von Antragsstellungen für Hilfeleistungen, Kontakt besteht. Ebenso wie die Leistungssachbearbeiter in der Bezirksstelle Recklinghausen des Jobcenters Kreis Recklinghausen, teilen sich die Lotsen ihre Kunden nach Buchstaben auf, wodurch die Kooperation zwischen den beiden Behörden vereinfacht wird. Zudem finden zweimal jährlich Rücksprachen mit den Mitarbeitenden der Bezirksstelle Recklinghausen des Jobcenters Kreis Recklinghausen statt, gleichermaßen ist die Fallübergabe aus dem Jugendamt fest institutionalisiert. In Marl wurde schon seit 2018 ein starker Fokus auf ein rechtskreisübergreifendes Case Management gesetzt. In zwei parallelen Inhouse-Kursen werden zurzeit ca. 30 Mitarbeiter rechtskreis- und organisationsübergreifend zu Case Managern ausgebildet und auf Wunsch nach den Richtlinien der Deutschen Gesellschaft

## **Lotsen Variante 3**

für Care und Case Management zertifiziert. Der Lotse, der ebenfalls an dieser Ausbildung und Zertifizierung teilnimmt, soll in diesem Case Management eine entscheidende Rolle einnehmen: Er übernimmt die 30 % Netzwerkarbeit und wird in den 70 % Fallarbeit ab dem Verfahrensschritt „Assessment“ im Rahmen des Case Managements vollständig eingebunden und unterstützend tätig. Im Rahmen des Landesförderprogramms „Kommunales Integrationsmanagement NRW“ soll der Lotse in enger Kooperation mit der nach der Förderrichtlinie zur Implementierung eines strategischen Kommunalen Integrationsmanagements (strategischer Overhead) besetzten Stelle nach durchgeführter Stake-Holder-Analyse auch hier die Netzwerkarbeit forcieren und dazu beitragen, Schnittstellen abzubauen bzw. zu optimieren. Damit wird versucht in der Person des Lotsen die drei auf das gleiche Ziel ausgerichteten Strategien (virtuelles Haus der Sozialen Leistungen 2.0, Kommunales Case Management, Kommunales Integrationsmanagement NRW) miteinander zu verzahnen und aufeinander abzustimmen.

In der vierten Variante wird der Lotse als *Vernetzer innerhalb der Verwaltung* und Ansprechpartner für das Verwaltungspersonal definiert (Dorsten). Die Lotsenstelle wurde 2013 zunächst als Stabstelle beim Jobcenter angesiedelt, 2015 wurde die Stabstelle dann der Leitung des Dezernats 3 zugeordnet. Inhaltlich befasst sich die Stelle mittlerweile (seit 2019) hauptsächlich mit der strategischen Sozial(raum)planung der Stadt. Die originäre Lotsentätigkeit wird nur noch mit einem Umfang von fünf Std./Woche ausgeübt, sie sei jedoch, laut Auskunft der Lotsin, nicht wirklich von der Sozialplanung zu trennen, sondern eher deren Grundstein. Das Aufgabenprofil der Lotsenstelle umfasst v.a. die Vernetzung der Verwaltung nach innen und außen, dabei wird u.a. auf Mitarbeiter-schulungen und Austauschgespräche zurückgegriffen. Zu Beginn der Lotsentätigkeit ging es primär um die Identifizierung und Benennung von internen sowie externen Ansprechpartnern in den jeweiligen Ämtern bzw. in sozialen Einrichtungen vor Ort. Zudem wurden Aufgabenbeschreibungen angefertigt, die die Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe beschreiben. Ansprechpartner, Aufgabenbeschreibungen und themenspezifische Angebotsübersichten lokaler Akteure wurden dann mittels Newsletter dem Verwaltungspersonal bekannt gemacht. Hierdurch wurde die Ämter übergreifende Kooperation auf Ebene der Sachbearbeiter gestärkt, sodass der Rückgriff auf Instrumente wie z.B. Fallbesprechungen nur selten notwendig ist, da das Gros des Abstimmungsbedarfs durch bilaterale Kommunikation, von Sachbearbeiter zu Sachbearbeiter, abgedeckt werden kann. Die Lotsin kommt daher im Einzelfall nur dann ins Spiel, wenn auf Ebene der Sachbearbeiter Unsicherheiten bzgl. der zuständigen Akteure bestehen.

#### **Lotsen Variante 4**

Insgesamt wird die Funktion des Lotsen also sehr unterschiedlich genutzt und auch die jeweiligen Stellenanteile sind durchaus verschieden. Deutlich ist in allen Fällen, dass nicht jede/r Kunde/in der Sozialverwaltung einen Lotsen benötigt, sondern eher die komplexeren Fälle. Die Lotsen werden daher nur für einen bestimmten Kundenkreis eingesetzt, bei dem sie dann in der Regel die Verweisberatung oder selbst eine Art abgeschwächten Fallmanagements durchführen (Varianten 1-3). Die Wege, wie die Bürger zum Lotsen finden, sind dabei unterschiedlich (über Infotheke, durch Hinweise der Sachbearbeitung, Beratungsteams, Homepage).

**Lotsen insbesondere für komplexere Fälle**

Nachdem anfangs gehofft wurde, dass die Kosten für die Lotsen über das SGB II finanziert werden können, wurde ein solcher Antrag später, angesichts der unterschiedlichen Umsetzung in den Städten, nicht mehr gestellt. In der Folge müssen die Kosten für die Lotsen jeweils aus dem städtischen Haushalt aufgebracht werden. Die Verschiedenheit der Lotsen-Varianten geht zudem mit unterschiedlichen Qualifikationsmerkmalen einher. Einerseits soll der Lotse/ die Lotsin fundierte Kenntnisse in den verschiedenen Rechtskreisen besitzen und bestenfalls eine langjährige Verwaltungserfahrung aufweisen, um ein Netzwerk mit den relevanten Akteuren knüpfen zu können und die Bürger in komplexen Fällen beraten zu können. Andererseits ist er i.d.R. „nur“ Vermittler zwischen dem Bürger und den Leistungserbringern in den Fachämtern. Während Erstgenanntes zu einer relativ hohen Eingruppierung führen sollte, spricht Letzteres gegen eine Eingruppierung oberhalb eines Sachbearbeiters, da dieser letztlich die Sachentscheidungen trifft.

**Finanzierung der Lotsen aus den städtischen Haushalten**

### **3.2.3 Optimierungsmöglichkeiten**

Die angestrebte Kerninnovation des Optionsantrages war die Reorganisation der kommunalen Sozialleistungen. Dieses Ziel sollte mit dem HdsL erreicht werden und wurde daher als Bündelung und Vernetzung der Sozialleistungsverwaltung beschrieben. Die Grundidee beruhte darauf, dass die Bürger bei Bedarf zeitnah ein ganzheitliches Angebot erhalten und durch einen(e) Lotsen/Lotsin ein Stück weit begleitet bzw. an die richtigen Stellen/Ansprechpartner vermittelt werden. Lotsen/Lotsinnen sollten insgesamt bei der Prävention und Bewältigung von Armut, in Fragen der Pflege, der Wohnung, der Kinderbetreuung, der Schulden etc. behilflich sein. Zudem sollten sie ggf. auch als Ansprechpersonen in Richtung externer Akteure dienen, die im Rahmen sozialer Leistungen relevant sind. Angedacht war ein Netzwerk, das im Idealfall Beratungsstellen, Kirchen, Schulen, Familienzentren, Beiräte, Arbeitskreise, Bürgertreffs, Betreuungsstellen und vieles andere mehr umfasst. Generell greift die Idee des HdsL die in Kapitel 2 ausgeführten Verbesserungsvorschläge auf, indem hier einerseits durch Netzwerkmanagement versucht wird, bestehende *Verflechtungsstrukturen* zu optimieren

und andererseits durch *Bündelungsmaßnahmen* (z.B. räumliche und organisatorisch) versucht werden soll, der bestehenden Fragmentierung der Sozialverwaltung entgegenzuwirken.

Die Integration in den Arbeitsmarkt als eine Leistung und kommunales Ziel ist dabei einerseits die Grundvoraussetzung für eine gelingende Integration in andere soziale Teilsysteme der Gesellschaft, und andererseits verbessert die Integration in die Teilsysteme der Gesellschaft die Möglichkeiten zur Arbeitsmarktintegration. Insofern sollten insbesondere die Bezirksstellen des Jobcenters Kreis Recklinghausen und die anderen Bereiche der Sozialverwaltung stärker miteinander vernetzt werden. Das HdsL und die Lotsen/Lotsinnen sollten wertvolle Hilfen sein, um Arbeitsmarktintegration und Sozialintegration sinnvoll miteinander zu verzahnen. Je „ganzheitlicher“ die Integration gelingt, desto größer sind auch die Chancen auf eine nachhaltig wirkende Arbeitsmarktintegration. Der Anspruch dieses Modells war und ist, die Arbeits- und Sozialverwaltung effektiver, effizienter und bürgerfreundlicher zu machen.

Die obigen Ausführungen haben gezeigt, dass das Konzept verschiedene Gestaltungselemente (organisatorisch und räumliche Bündelung, Schnittstellenmanagement, Lotsentätigkeit) umfasst und bezogen auf diese kreisweit in den vergangenen Jahren z.T. unterschiedlich umgesetzt und gelebt wurde. Bevor auf Optimierungsmöglichkeiten eingegangen wird, sollten kurz die Gründe für die unterschiedliche Implementation analysiert werden. Zu nennen sind hier folgende:

- Das Konzept des HdsL wurde in den kreisangehörigen Städten unterschiedlich interpretiert bzw. es wurden unterschiedliche Schwerpunkte hinsichtlich der Gestaltungselemente gesetzt.
- Die Stadtverwaltungen und die Bezirksstellen des Jobcenters Kreis Recklinghausen sind unterschiedlich groß (Personalanzahl), wodurch divergierende Ausgangslagen, Bedarfe, Restriktionen (z.B. räumlich) und Handlungsmöglichkeiten entstehen.
- Die Verwaltungsstrukturen waren in den Kommunen bereits vor Stellung des Optionsantrages historisch unterschiedlich gewachsen und teils mussten Strukturen an das vorhandene Personal angepasst werden.
- Die Bezirksstellen des Jobcenters Kreis Recklinghausen sind nicht gleichermaßen in die Kommunalverwaltungen der Städte eingebunden, wodurch Schnittstellenverluste entstehen können.
- Es gibt einen z.T. unterschiedlichen Handlungsdruck, bedingt durch variierende sozio-ökonomische Strukturen der Städte und unterschiedliche finanzielle Möglichkeiten. Letzteres kann in Verbindung mit einer teils geringen Akzeptanz der Lotsen in einigen Städten, die u.a. daraus resultiert, dass der Mehrwert der Lotsentätigkeit nicht im-

#### **Gründe für unterschiedliche Lösungen**

mer in den anderen Ämtern bzw. in der Verwaltungsspitze wahrgenommen wird, die Begründung entsprechender Personalstellen erschweren.

Vergegenwärtigt man sich Optimierungsmöglichkeiten, so ist zunächst festzuhalten, dass es aufgrund der angesprochenen Rahmenbedingungen nicht das Musterkonzept der Umsetzung des HdsL für alle Städte gibt.

Hinsichtlich der aufbauorganisatorischen Bündelung von Bezirksstellen des Jobcenters Kreis Recklinghausen, Sozialamt und Jugendamt als Kerninstitutionen, ergibt sich ohnehin ein einheitliches Bild. In allen Kommunen sind sie zusammen im selben Dezernat angesiedelt, bzw. in Haltern direkt dem Bürgermeister zugeordnet. Damit gibt es aus aufbauorganisatorischer Sicht im Prinzip eine gute Voraussetzung für Koordinationsprozesse. Allerdings muss diese auch gelebt werden (vgl. hierzu auch das Schnittstellenmanagement). Dies variiert zwischen den Städten, wobei sich insbesondere die praktische Integration der Bezirksstellen des Jobcenters Kreis Recklinghausen in die Stadtverwaltungen doch recht unterschiedlich gestaltet. Hilfreich wäre, wenn es in allen Städten gelingt, die Bezirksstellen des Jobcenters Kreis Recklinghausen stärker mit der anderen Sozialverwaltung zu vernetzen.

Bezüglich der räumlichen Bündelung sind in fünf Städten (Castrop-Rauxel, Dorsten, Gladbeck, Haltern und Waltrop) das Sozialamt und die Bezirksstelle des Jobcenters Kreis Recklinghausen räumlich in einem Gebäude (i.d.R. Rathaus) gebündelt, in vier Städten davon auch noch große Teile des Jugendamtes. Dies ist ein eigentlich erstrebenswerter Zustand, da die gemeinsame räumliche Unterbringung Koordinationsprozesse eindeutig begünstigt. Deshalb sollte in den Städten, in denen die räumliche Bündelung nicht möglich ist, besondere Aufmerksamkeit auf ein gutes Schnittstellenmanagement gelegt werden.

Wesentliche Aufgabe des Schnittstellenmanagements ist es die Folgen der Versäulung der Sozialverwaltung abzumildern. Dazu wäre es zunächst wichtig, die Zuständigkeiten innerhalb der Sozialverwaltung für alle Mitarbeiter transparent zu machen, was sicher nicht überall der Fall ist. Helfen kann darüber hinaus, feste Ansprechpartner in den Fachämtern für bestimmte Fragestellungen zu benennen. Für das Regelgeschäft erweisen sich regelmäßige Kooperationsformate auf Leitungs- und Sachbearbeitungsebene als sinnvoll, z.B. Amtsleiterrunden, Absprachen unter Sachbearbeitern oder Fallkonferenzen. Erstaunlicherweise gibt es nicht in allen Städten solche Besprechungs- und Koordinationsformate. Insbesondere die Einbindung der Bezirksstellen des Jobcenters Kreis Recklinghausen in das Schnittstellenmanagement ist sehr unterschiedlich und nicht in allen Städten wirklich gelungen. Auf operativer Ebene kann zusätzlich in Betracht gezogen werden, dieselbe Kundenaufteilung in den verschiedenen Ämtern des HdsL vorzunehmen, z.B. entsprechend des

**Es gibt kein Musterkonzept**

**Bezirksstellen des Jobcenters Kreis Recklinghausen sollten überall besser integriert werden**

**Räumliche Bündelung begünstigt Kooperationsprozesse**

**Schnittstellenmanagement z.T. ausbaufähig**

Nachnamens oder der Wohnanschrift (wobei Letzteres zudem einen Sozialraumbezug ermöglicht), wodurch die Anzahl der Akteure, mit denen die Sachbearbeiter in Austausch stehen müssen, verringert werden kann.

Unabhängig von der Art des verwendeten Instruments, sollte sichergestellt werden, dass Prozesse und Strukturen institutionalisiert werden (z.B. über Vereinbarungen), sodass sie auch bei (den anstehenden) Personalwechseln möglichst fortbestehen. In einigen Kommunen besteht die Notwendigkeit eines aktiven Wissensmanagements im Falle von Personalwechseln. Aktuell ist auffällig, dass fast keinerlei formelle Vereinbarungen/Zielsetzungen hinsichtlich der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit bzw. der Gestaltung diesbezüglich innerhalb der Verwaltungen/HdsL bestehen.

#### **Wissensmanagement**

Ungenutztes Potential im Umgang mit Schnittstellenproblemen besteht zudem beim Instrument einer gemeinsamen Fallberatung, z.B. im Bereich des SGB II und des SGB IX. Hier ist regelmäßig zu beobachten, dass in der Eingliederungshilfe Menschen in die Beratungsgespräche kommen, die im SGB II-Bezug sind, aber nicht mehr als arbeitsfähig erscheinen (z. B. aufgrund einer Suchtproblematik). Im Bereich des achten Kapitels des SGB XII werden Leistungen erbracht, die zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten benötigt werden. Eine Aufzählung der Unterstützungsleistungen lässt eine breite Dienstleistung und Unterstützungsleistung zu. Im Abgleich der Fälle kommt man im Kreis Recklinghausen auf eine Schnittmenge von 600 Kunden. Von diesen sind laut Stichprobe 300 Fälle im Jobcenter bekannt. Bei den anderen Fällen ist laut System nicht ersichtlich, dass es Kontakte zwischen den betreuenden Diensten und den Integrationsfachkräften gibt. Eine vergleichbare Fallzahl ist auch seitens der Stadt Dortmund bekannt. Es ist anzunehmen, dass ein Teil der gemeinsamen Kunden im Rechtskreis des SGB II dauerhaft falsch verortet ist, insbesondere, wenn soziale Schwierigkeiten mit Krankheitsbildern einhergehen, die die Eingliederung deutlich erschweren oder sogar mehr als wahrscheinlich verhindern. Aufgrund der doppelten Zuständigkeiten wird es bei einem Teil der Schnittmenge zu einer unkoordinierten Hilfestellung und/oder Stabilisierung kommen. Oder es arbeiten sogar die verschiedenen Akteure an unterschiedlichen „Problemlagen“ der Kunden, was sich ggf. sogar als kontraproduktiv erweist. (Sozialarbeiter finanziert durch LWL zur Stabilisierung des Wohnumfeldes und Sozialpädagogen im Rahmen einer Maßnahme). Im Rahmen der Betreuung durch den LWL wird die Kommune finanziell belastet. Ggf. könnten diese Dienstleistungen über eine kombinierte Maßnahme aus dem SGB II heraus, ohne finanzielle Eigenbeteiligung der Kommune, über den Eingliederungstitel, finanziert werden. Damit wären Hilfen preiswerter und aus einer Hand zu beschaffen. Sollte die

#### **Gemeinsame Fallberatung**

abgestimmte Hilfestellung nicht möglich sein, ist zu prüfen, ob Synergieeffekte erzielt werden können.

Insgesamt wird die Funktion des Lotsen sehr unterschiedlich genutzt und auch die jeweiligen Stellenanteile sind durchaus verschieden. Die Lotsen werden vor allem dafür eingesetzt, sich um komplexere Fälle zu kümmern, sei es, dass sie selbst Beratungen vornehmen oder dafür sorgen, dass die Bürger die Wege durch die Sozialverwaltung finden (Verweisberatung versus abgeschwächtes Fallmanagement). Es gibt zudem einen Konsens, dass Lotsen nicht für den gesamten Kundenkreis benötigt werden, so dass darüber nachgedacht werden muss, wie die Kunden zum Lotsen und der Lotse/die Lotsin zum Kunden/zur Kundin kommt. Die Wege, wie die Bürger zum Lotsen finden, sind dabei unterschiedlich (über Infotheke, durch Hinweise der Sachbearbeitung, Beratungsteams, Homepage). Hier gibt es in manchen Sozialverwaltungen einen Optimierungsbedarf.

**Lotsenfunktion wird unterschiedlich gefüllt**

Betrachtet man die Stellenanteile der Lotsen im Kreis Recklinghausen insgesamt, so gibt es insgesamt ca. acht VZÄ in zehn Städten. Diese Anzahl ist angesichts der großen konzeptionellen Bedeutung der Lotsen für das HdsL sehr gering. Der Grund liegt möglicherweise darin, dass die Kosten für den Lotsen nicht über das SGB II finanziert werden können, sondern jeweils aus dem städtischen Haushalt aufgebracht werden müssen. Zudem gibt es mittlerweile keine Treffen der Lotsen auf Kreisebene mehr (Arbeitskreis). Insgesamt besteht der Eindruck, dass die Lotsentätigkeit von Teilen der Städte als nicht so wichtig angesehen wird. Hier sollte dringend eine Verständigung und ein Austausch über die Zukunft der Lotsen erfolgen. Aus der Sicht der Gutachter erfüllen die Lotsen eine wichtige Funktion, allerdings sollte ihr Tätigkeitsbereich stärker präzisiert werden. Dabei erscheint vor allem wichtig, durch die Lotsentätigkeit die Sozial- und Jugendämter stärker mit den Bezirksstellen der Jobcenter des Kreises Recklinghausen zu vernetzen. Wenn es generell Ziel der Lotsentätigkeit sein soll, die Schnittstellen zwischen den Ämtern besser zu bearbeiten, könnte es zudem sinnvoll sein, Lotsen als Stabstelle beim Dezernenten zu implementieren. Des Weiteren profitieren Lotsen prinzipiell von einer langjährigen Erfahrung innerhalb der Verwaltung, die zum einen Fachwissen mit sich bringt und zum anderen das Knüpfen eines Netzwerkes durch bestehende Kontakte erleichtert.

**Handlungsbedarf im Hinblick auf die Lotsen**

Zudem ist darüber nachzudenken, wie die Lotsentätigkeit stärker aus der vorwiegend passiven Rolle herausgeholt werden kann. Im Moment wird in der Regel immer noch eine Holschuld der Adressaten angenommen, statt eine Bringschuld der Verwaltung. Vor dem Hintergrund, dass es in allen Rechtskreisen Personen gibt, die gar nicht erreicht werden, wäre es für eine fortgeschrittene Gestaltung nötig, dass das Hinwirkungsgebot, das z.B. das BuT vorsieht, stärker umgesetzt wird. Dafür braucht es Schnittstellen mit anderen Systemen, die bisher nicht immer integriert

sind wie Frühe Hilfen, Schulen, Kitas, aber auch Ältere, die am ehesten über Ärzte, evtl. Wohnungsgesellschaften erreicht werden. Letzteres gilt auch in Wohngeldfragen, bei der es immer noch eine eklatante Nicht-Inanspruchnahme gibt.

### **3.3 Strukturelle Herausforderungen**

Neben diesen Aspekten können weitere strukturelle Herausforderungen für eine gelingende Steuerung der Sozialleistungen identifiziert werden. Hierzu gehört, dass nach Aussage der Interviewpartner in einigen Städten eine recht hohe Fluktuation in den Bezirksstellen des Jobcenters des Kreises Recklinghausen herrsche, wodurch eine durchgängige Kooperation mit den anderen Ämtern erschwert werde, da die zuständigen Akteure auf Seiten der Bezirksstellen des Jobcenters Kreis Recklinghausen sehr oft wechseln.

**Z.T. hohe Fluktuation in den  
Bezirksstellen des JC**

Das OZG verpflichtet Bund, Länder und Kommunen, Verwaltungsleistungen bis zum 31. Dezember 2022 auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und ihre Verwaltungsportale miteinander zu einem sogenannten Portalverbund zu verknüpfen. Auf Basis dieses Gesetzes steht die Frage nach erfolgsversprechenden digitalen Angeboten bzw. Digitalisierungsstrategien für das „Haus der sozialen Leistungen 2.0“. Hierzu sollte eine stärkere Kooperation zwischen den Kommunen stattfinden. Digitalisierung könnte als Chance für die Weiterentwicklung des „Hauses der sozialen Leistungen 2.0“ angesehen werden, wenn es gelingt, ein virtuelles „Haus der sozialen Leistungen“ für die zu schaffen, die mit digitalen Medien sehr gut umgehen können.

**Onlinezugangsgesetz (OZG)**

Förderlich i.S.d. Gesamtausrichtung der Verwaltungsorganisation erscheint weiterführend die Implementierung einer standardisierten Sozialberichterstattung, um eine einheitliche Datengrundlage für die Ämter übergreifende Zusammenarbeit zu schaffen. Diese ist nicht überall vorhanden.

**Sozialberichterstattung**

## 4 Handlungsempfehlungen für Bund und Länder

In Kap. 2.1.1 ist die enorme Komplexität kommunaler Sozialverwaltung deutlich geworden. Zuständigkeiten verteilen sich auf viele unterschiedliche Behörden, Ämter und Fachbereiche, manchmal zentral, manchmal dezentral und zwischen öffentlich und privat. Jeder Akteur, sei es Jugendamt, Sozialamt, Krankenkassen, Jobcenter, Arbeitsagentur oder Schulbehörde, bewegt sich im Rahmen seiner spezifischen Zuständigkeiten. Dies führt zu erheblichen Schnittstellenproblemen. Die Hauptkompetenzen für Kinderbetreuung, Jugendhilfe und soziale Dienste liegen in der Verantwortung der Kommunen. Grundsicherungsleistungen werden oft unter Beteiligung der Arbeitsagentur erbracht. Schule und Berufsausbildung sind in erster Linie auf Länderebene verortet. Die Koordination der Bereiche Kinder- und Jugendhilfe, allgemeine soziale Dienste, Grundsicherung, Bildung, Gesundheit und Beschäftigung ist folglich hochkomplex. Diese Fragmentierung steht in einem enormen Spannungsfeld zu den realen Problemlagen und Bedarfen der Klienten. Menschen haben soziale Problemlagen, die sich nicht an diese Zuständigkeiten halten. Deshalb bleibt der eigentlich gut ausgebaute Sozialstaat oft weit unter seinen Möglichkeiten, Notlagen vorzubeugen und Menschen stark zu machen (vgl. Cremer 2021).

Diese Komplexität der Sozialverwaltung ist historisch geprägt durch die Arbeitsteilung zwischen Sozialversicherungen und Kommunen, die Trennung in örtliche und überörtliche Träger und die interne Ausdifferenzierung verschiedener Aufgabenbereiche. Sozialpolitik ist zunehmend verrechtlicht worden im Sinne einer starken Ausdifferenzierung rechtlicher Grundlagen mit der Folge erheblicher Vollzugsprobleme durch eine immer stärkere Versäulung.

Betrachtet man generell Reformoptionen zur Optimierung eines verflochtenen Systems mit dem Ziel, Verwaltungskomplexität zu reduzieren und Vollzugsprobleme zu entschärfen (vgl. hierzu für den Bereich der Migrations- und Integrationspolitik Bogumil et al. 2018, Bogumil/Kuhlmann 2020), geht es darum, unnötige Schnittstellen abzubauen und Doppelarbeiten zu vermeiden (Entflechtung), Kooperation und Koordination da, wo nötig, zu verstärken und zu verbessern (Verflechtung) und Verwaltungsverfahren ohne Qualitätsverluste zu beschleunigen. Bezieht man diese Annahmen auf die Sozialpolitik geht es

- erstens um eine *Entflechtung* (z.B. Abschaffung komplizierter Vorrangregeln) Vermeidung des Rechtskreiswechsels z.B. bei Leistungen des AsylbLG/SGB III zum SGB II),

- zweitens um eine *Optimierung von Verflechtungsstrukturen* (z.B. Schnittstellenmanagement durch Fachkonferenzen, Fallmanagement oder Lotsen, übergreifendes Datenmanagement) und
- drittens um *Bündelungsmaßnahmen* (z.B. räumliche und organisatorische).

Während sich Entflechtungsmaßnahmen an die Gesetzgeber in Bund und Ländern richten, können die Optimierung von Verflechtungsstrukturen und Bündelungsmaßnahmen von den kommunalen Akteuren bearbeitet werden. Diese sind bezogen auf den Kreis Recklinghausen bereits in Kapitel 3.2.3 und 3.3. dargestellt worden. Hier konzentrieren wir uns daher auf Maßnahmen, die sich an den Gesetzgeber richten.

Im Bereich der Entflechtungsmaßnahmen wären zu nennen: die Zusammenlegung von AsylbLG und SGB II zur Vermeidung des Rechtskreiswechsels. Ein entscheidender Punkt für den enormen Verwaltungsaufwand ist der *Rechtskreiswechsel* von Leistungen des AsylbLG / SGB III zum SGB II, nach der Entscheidung des BAMF bei Anerkennung oder der Erlangung eines Aufenthaltstitels aus anderen Gründen. Hier wechseln grundsätzlich die Zuständigkeiten hinsichtlich der Leistungserbringung zwischen Sozialamt/BA und Jobcentern, die erhebliche Konsequenzen für die Abwicklung der Sozial-, Gesundheits- und Unterbringungsleistungen und das Förderinstrumentarium im Bereich des Arbeitsmarktes haben. Die ursprüngliche Idee des AsylbLG war es, die Leistungen im Vergleich zur Sozialhilfe abzusenken, um Deutschland weniger attraktiv für Migranten zu machen. Dies ist im Kern vom Bundesverfassungsgericht 2012 als verfassungswidrig erklärt worden, so dass die faktischen Unterschiede in der Höhe der Leistungen heute nicht mehr besonders groß sind (Regelsatz für Alleinstehende liegt im SGB II und SGB XII 82 Euro über dem des AsylbLG). Der zusätzliche Verwaltungsaufwand im Zuge der Rechtskreiswechsel übersteigt die vermeintlichen Kosteneinsparungen (AsylbLG gg. SGB II) jedoch beträchtlich. Die beabsichtigte Migration hemmende Wirkung ist zudem nicht eingetreten. Insofern spricht viel dafür das AsylbLG abzuschaffen und für Asylbewerber generell das SGB II zu öffnen. Dies würde zu erheblichen Verwaltungsvereinfachungen führen (vgl. Bogumil/Hafner/Kastilan 2017).

#### **Entflechtung**

Ein weiterer Punkt betrifft die Überprüfung der zahlreichen Vorrangregeln (BAföG, Wohngeld, Berufsausbildungshilfe, SGB II, Eingliederungshilfe), die dazu führen, dass die Bürger sich zwangsläufig an verschiedene Sozialbehörden wenden müssen, was in der Praxis häufig zu Vollzugsproblemen führt.

Erstrebenswert sind weiterhin Maßnahmen zum Abbau überzogener Verrechtlichung wie die Veränderung der geringen Zuverdienstregelungen im SGB II (100 Euro). Anzustreben wäre hier eine Vereinheitlichung

#### **Entbürokratisierung**

mit anderen staatlichen Hilfeleistungen, wie z. B. dem BAföG (hier sind es 450 Euro).

Bedingt durch die Corona-Pandemie wurden im Feld der Arbeitsverwaltung Schritte zur Verwaltungsvereinfachung eingeleitet. Im Rahmen des bereits Ende März 2020 beschlossenen Sozialschutzpakets I wurden nicht nur milliardenschwere Soforthilfen für Unternehmen auf den Weg gebracht, sondern auch weitreichende Verfahrensänderungen im Sozialgesetzbuch (SGB) II. Durch § 67 SGB II wurde zunächst temporär eine „bedingungsarme Grundsicherung“ realisiert. Die Änderungen zielen vor allem darauf ab, schnelle und unbürokratische Zugänge zur sozialen Sicherung sowie eine zügige Bereitstellung von Geldzahlungen für den Lebensunterhalt zu ermöglichen. Notwendig war dies, da die Corona-Krise wie unter einem Brennglas die Schwachstellen eines lohn- und normalarbeitszentrierten sowie beitragsfinanzierten Sozialversicherungssystems offengelegt hat. Vor allem für geringfügig Beschäftigte und (Solo-)Selbstständige (re-)produziert dessen Architektur systematisch soziale Sicherungslücken, denn während sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Kern des Arbeitsmarktes sowohl auf die Arbeitslosenversicherung als auch das hierüber abgeleitete Kurzarbeitergeld zählen können, fallen Minijobbende und Solo-Selbstständige durch dieses Sicherungsraster.

## **Bedingungsarme Grundsicherung**

Um die gewünschten schnellen und unbürokratischen Hilfen durch die Grundsicherung ermöglichen zu können, wurde die bislang bestehende Praxis einer strikten Konditionalisierung von Leistungen deutlich abgeschwächt und dadurch „bedingungsärmer“. Zu den wichtigsten Maßnahmen zählten u.a.:

- Ersetzung des Verfahrens zur Vermögensprüfung bei Neuantragstellungen durch eine „Selbsterklärung“, in der bestätigt werden muss, dass kein verwertbares Vermögen von über 60.000 Euro vorhanden ist;
- Heraufsetzung der Grenze für die Anrechnung von verwertbarem Vermögen auf pauschale 60.000 Euro;
- Verlängerung von Bewilligungsabschnitten ohne Weiterbewilligungsantrag;
- Erstattung der tatsächlichen Ausgaben für die Kosten der Unterkunft (KdU) für einen Zeitraum von sechs Monaten;

Exemplarisch wurde für den Bereich der Kosten der Unterkunft (KdU) im Jobcenter Kreis Recklinghausen gezeigt, dass die „bedingungsarmen“ Regulierungen zwar mit Mehrkosten verbunden sein können. Sofern diese Mehrkosten jedoch nur im niedrigen einstelligen Prozentbereich angesiedelt sind, gleichzeitig durch Verfahrenserleichterungen (z.B. weniger Prüfkosten) organisational eine Entbürokratisierung erreicht und auf individueller Ebene der Druck auf die Leistungsbeziehenden redu-

ziert wird und damit Potentiale für eine erfolgreiche Arbeitsvermittlung freigesetzt werden, kann eine gut austarierte „bedingungsarme“ Grundsicherung die überlegene Alternative zum bestehenden System darstellen und einen sinnvollen Beitrag zur Bürokratiereduzierung leisten (vgl. Beckmann/Heinze/Schad/Schupp 2021).

Ein Bürokratieabbau wird allerdings durch die sehr häufigen Rechtsänderungen ein Stück weit wieder ausgehebelt. Ähnlich wie im Bereich der Migrationspolitik ist dem Gesetzgeber nicht immer bewusst, welche Konsequenzen zu häufige Rechtsänderungen mit sich bringen. So wurde im Bereich der Migrationspolitik z.B. das AufenthG von Juli 2015 bis Juli 2017 über zwanzig Mal geändert (Störr-Ritter 2019: 129), ohne dass sich der Bundesgesetzgeber ausreichend Gedanken darüber gemacht hat, wie dies denn vor Ort in den über 600 Ausländerämtern implementiert werden soll. Auch im Bereich der Sozialgesetzgebung kommt es häufig zu Änderungen in den Sozialgesetzbüchern oder im AsylbLG, die dann von über 400 Jobcentern, Jugendämtern oder Sozialämtern immer wieder neu umgesetzt werden. Insgesamt fehlt es in der Politik an einem Bewusstsein für die Schwierigkeiten bei der Umsetzung rechtlicher Änderungen.

**Zu häufige Rechtsänderungen**

## Literaturverzeichnis

- Backhaus-Maul, H., 2018: Sozialpolitische Entwicklungslinien in Deutschland, in: K. Grunwald/A. Langer (Hg.), Sozialwirtschaft. Handbuch für Wissenschaft und Praxis, Baden-Baden, S. 118ff.
- Bäcker, G./Naegele, G./Bispinck, R., 2020: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, (6. Auflage) (2 Bände), Wiesbaden.
- Baumgartner, A. D./Fux, B. (Hg.), 2019: Sozialstaat unter Zugzwang? Zwischen Reform und radikaler Neuorientierung, Wiesbaden.
- Beckmann, F./Heinze, R.G./Schad, D./Schupp, J., 2021: Erzwungene Modernisierung? Arbeitsverwaltung und Grundsicherung in der Corona-Pandemie. Abschlussbericht der Organisationsbefragung, Berlin/Bochum/Recklinghausen (DIW Berlin: Politikberatung kompakt 160).
- Berzel, A./Klenk, T., i.E.: Metagovernance in the Social Investment State – Lessons from the German Case, in: R. Pinheiro/J. Trondal (Hg.), Organizing and Governing Local Government Institutions.
- Boettcher, F., 2013a: Determinanten der kommunalen Hebesatzpolitik (Teil 1), in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 63, S. 103ff.
- Boettcher, Florian. 2013b: Determinanten der kommunalen Hebesatzpolitik (Teil 2), in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 63, S. 126ff.
- Bogumil, J./Burgi, M./Kuhlmann, S./Hafner, J./Heuberger, M./Krönke, C., 2018: Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System. Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 49, Baden-Baden.
- Bogumil, J./Grohs, S., 2011: Management sozialer Dienste, in: Evers, A./Heinze, R.G./Olk, T. (Hg.), Handbuch soziale Dienste, Wiesbaden, S. 299ff.
- Bogumil, J./Hafner, J./Kastilan, A., 2017: Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es – und wie kann man sie lösen? Essen.
- Bogumil, J./Kohrsmeyer, M./Gerber, S. 2010: Politikfeldübergreifende Koordination – eine intrakommunale Herausforderung, in Regionales Zukunftsmanagement. Band 4: Kommunale Kooperation, in: W. M. George/M. Bonow, Lengerich, S. 156ff.
- Bogumil, J./Seuberlich, M., 2015: Gestalten statt Verwalten. Ressortübergreifende Präventionspolitik. Erfolgsfaktoren und Hindernisse in den KeKiz-Kommunen. Schriftenreihe Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung »Kein Kind zurücklassen!«, Band 4. Gütersloh.
- Bogumil, J./Jann, W., 2020: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Eine Einführung, 3. Auflage, Wiesbaden.
- Bogumil, J./Kuhlmann, S./Gerber, S./Schwab, C. 2019: Bürgerämter in Deutschland, Baden-Baden.
- Bogumil, J./Schmid, J., 2001: Politik in Organisationen, Opladen .
- Bogumil, J./Junkernheinrich, M., 2020: Regionale Entwicklungspolitik und kommunale Handlungsfähigkeit – Zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Ruhrgebietes. Wissenschaftliches Kurzgutachten im Auftrag der Business Metropole Ruhr (BMR), unveröffentlichtes Manuskript 2020.
- Brettschneider, A., 2019: Editorial: Fragmentierung und Integration – Schnittstellenprobleme und Schnittstellenmanagement im deutschen Sozialstaat, in: Sozialer Fortschritt, 68, S. 741ff
- Busemeyer, M. R./Garritzmann, J. L., 2019: Bildungspolitik und der Sozialinvestitionsstaat, in: H. Obinger/M. G. Schmidt (Hg.), Handbuch Sozialpolitik, a.a.O., S. 783ff.
- Czada, R., 2000: Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie, in: E. Holtmann/H. Voelzkow (Hg.), Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie: Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, S. 23ff.
- Czada, R., 2008: Irrwege und Umwege in die neue Wohlfahrtswelt, in: A. Evers/R. G. Heinze (Hg.), Sozialpolitik: Ökonomisierung und Entgrenzung, Wiesbaden, S. 181ff.

- Czada, R., 2020: Governance-Transformation durch Richterrecht? Juristische Diskurse zur Selbstverwaltung im Gesundheitswesen, in: *dms* 2/2020, S. 300ff.
- Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N. (Hg.), 2011: *Handbuch Kommunale Sozialpolitik*. Wiesbaden.
- Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N., 2018: Die kommunale Ebene der Sozialpolitik, in: K. Grunwald/A. Langer (Hg.), *Sozialwirtschaft. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, Baden-Baden, S. 145ff.
- Döhrn, R./Rappen, H./Klein, M./Fiebig, M., 2018: Gestaltungsspielräume der Kommunen und Länder bei sozialen Aufgaben und Ausgaben: Analyse und Ansätze zur Stärkung der Eigenverantwortung, Essen (RWI Projektbericht).
- Deutscher Städtetag, 2020: *Stadtfinanzen 2020. Beiträge zur Stadtpolitik* 116, Köln.
- Ebert, T., 2020: Das Dilemma der Alterssicherung. Plädoyer für eine umfassende Systemreform, Bonn (FES/WISO Diskurs).
- Eltges, M./Müller-Kleißler, R., 2012: *Kommunale Kassenkredite. Zuviel ist zuviel*. Bonn. BBSR-Analysen Kompakt, Nr. 01/2012.
- Eurich, J./Glatz-Schmallegger, M./Parpan-Blaser, A. (Hg.), 2018: *Gestaltung von Innovationen in Organisationen des Sozialwesens*, Wiesbaden.
- Evers, A., 2017: Lokale Governance. Engagement und die Rolle der Wohlfahrtsverbände, in: F. Hoose/F. Beckmann/A.-L. Schönauer (Hg.), *Fortsetzung folgt. Kontinuität und Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft*, Wiesbaden, S. 231ff.
- Foundational Economy Collective, 2019: *Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik*, Berlin.
- Gerlach, F./Hinrichs, K., 2018: Leistungserbringungsrecht in der Sozialwirtschaft, in: K. Grunwald/A. Langer (Hg.), *Sozialwirtschaft. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, Baden-Baden, S. 168ff.
- Grohs, S., 2010: *Modernisierung kommunaler Sozialpolitik. Anpassungsstrategien im Wohlfahrtskorporatismus*, Wiesbaden.
- Grohs, S., 2018: Wohlfahrtsverbände als föderale Organisationen. Die Rolle der Mitgliedschaftslogik im Governancewandel?, in: R.G. Heinze/J. Lange/W. Sesselmeier (Hg.), *Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege*, a.a.O., S. 79ff.
- Grohs, S., 2020: Historische und theoretische Bezüge zum (Selbst-)Verständnis von öffentlicher Verwaltung, in: P. Gromann (Hg.), *Soziale Arbeit in der öffentlichen Sozialverwaltung, BASA-online-Modul 0-8.7 (Version v. 9/2020)*.
- Grohs, S./Reiter, R., 2014: *Kommunale Sozialpolitik. Handlungsoptionen bei engen Spielräumen*, Bonn (FES/WISO Diskurs).
- Grohs, S./Schneiders, K./Heinze, R. G., 2014: *Mission Wohlfahrtsmarkt. Institutionelle Rahmenbedingungen, Strukturen und Verbreitung von Social Entrepreneurship in Deutschland*, Baden-Baden.
- Gromann, Petra (Hg.), 2020: *Soziale Arbeit in der öffentlichen Sozialverwaltung, BASA-online-Modul 0-8.7 (Version v. 9/2020)*.
- Hafner, J., 2019: Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Integrationsverwaltung, in: J. Bogumil/S. Kuhlmann/I. Proeller (Hg.), *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise*, Baden-Baden, S. 103ff.
- Hagemann, L./R. M., 2019: *Schnittstellen in der Sozialpolitik. Eine Analyse am Beispiel der Einrichtung von Jugendberufsagenturen, Duisburg (IAQ-Report)*.
- Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.), 2020: *Öffentlicher Raum! Politik der gesellschaftlichen Teilhabe und Zusammenkunft*, Frankfurt/New York.
- Heinze, R.G., 2020: *Gesellschaftsgestaltung durch Neujustierung von Zivilgesellschaft, Staat und Markt*, Wiesbaden.
- Heinze, R.G./Lange, J./Sesselmeier, W. (Hg.), 2018: *Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege*, Baden-Baden.
- Heinze, R.G./Paetzel, U./Bölting, T. (Hg.), 2019: *Wasser, Wohnen, Werte. Genossenschaften schaffen Mehrwert*, Essen.
- Hinte, W./Litges, G./Groppe, J., 2003: *Sozialräumliche Finanzierungsmodelle. Qualifizierte Jugendhilfe auch in Zeiten knapper Kassen*, Berlin.
- Junkernheinrich, M./Diehl, A./Micosatt, G. unter Mitarbeit von C. Müller, 2019: *Abbau kommunaler Altschulden aus Liquiditätskrediten im Ruhrgebiet. Begründung – Ausgestaltung – Simulation. Gutachten im Auftrag des Regionalverbandes Ruhrgebiet*. Berlin. *Forum Öffentliche Finanzen*, Bd. 16.
- Kaegi, U./Zängl, P., 2019: Was ist Management?, in: A. Wöhrle et al. (Hg.), *Organisationsentwicklung – Change Management*, Baden-Baden, S. 77ff.

- Kersten, J./Neu, C./Vogel, B., 2015: Der Wert gleicher Lebensverhältnisse, Bonn (FES).
- Kißler, L./Bogumil, J./Wiechmann, 1994: Das kleine Rathaus. Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch den Bürgerladen, Baden-Baden.
- Kreis Recklinghausen, 2019: Auf dem Weg zu einer effektiveren Arbeitsmarktpolitik im Kreis Recklinghausen (Antrag zur Anerkennung als Optionskommune), Recklinghausen.
- Lensing, A./Buschmann, B./Dressel, I./Hater, I., 2012: Haus der Sozialen Leistungen, Projektarbeit für die Fachhochschule für öffentlichen Verwaltung NRW, Dorsten.
- Obinger, H./Schmidt, M.G. (Hg.), 2019: Handbuch Sozialpolitik, Wiesbaden.
- Ott, E./Landsberg, G., 2018: Vorwort, in: Deutscher Städte- und Gemeindebund/Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband (Hg.), Genossenschaften und Kommunen, Frankfurt, S. 3.
- Seckinger, M./Weigel, N./Pluto, L., 2000: "Regionalisierte Jugendämter" - Jugendämter kreisangehöriger Gemeinden, in: Zeitschrift für Jugendrecht, 87, S. 99ff.
- Schimank, U./Volkman, U., 2017: Das Regime der Konkurrenz: Gesellschaftliche Ökonomisierungsdynamiken heute, Weinheim/Basel.
- Schroeder, W./Klenk, T./Berzel, A./Stöber, M./Akel, A., 2018: Vorbeugende Sozialpolitik als Antwort auf soziale Ungleichheiten und neue soziale Risiken. Kommunikation und Steuerung vorbeugender Sozialpolitik in den Bundesländern, Düsseldorf (Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung).
- Stöbe-Blossey, S., 2016: Kooperation in der Sozialpolitik: Koordinationsmechanismen an den Schnittstellen von Politikfeldern, in: dms, 1, S. 161ff.
- Stöbe-Blossey et al, 2019: Schnittstellen in der Sozialpolitik: Differenzierung und Integration in der Absicherung sozialer Risiken, MS Universität Duisburg-Essen (IAQ).
- Störr-Ritter, Dorothea 2019: Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise – Umsetzungsprobleme und Erfüllungsaufwand in Ländern und Kommunen aus Sicht der Praxis, in: J. Bogumil/S. Kuhlmann/I. Proeller (Hg), Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise, Baden-Baden, S. 127ff.
- Streeck, W., 2019: Vorwort zur deutschen Ausgabe, in: Foundational Economy Collective, a.a.O., S. 7ff.
- Strünek, C., 2017: Experimentelle Sozialpolitik. Ein Kampf gegen Kostenträgerlogik und Fragmentierung im deutschen Wohlfahrtsstaat, in: F. Hoose/F. Beckmann/A.-L. Schönauer (Hg.): Fortsetzung folgt. Kontinuität und Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft, a.a.O., S. 309 ff.
- Vinnova/Engström, R., 2020: Public Sector Innovation – the case of Sweden (Vinnova Rapport VR 2020:02), Stockholm.
- Vogt-Janssen, D., 2015: Von einer versäulten Versorgungsstruktur zu einem bedürfnisgerechten Sozialraum. Die kommunale Daseinsvorsorge vor neuen Aufgaben, in: B. Becher/M. Hölscher (Hg.), Wohnen und die Pflege von Senioren, Hannover, S. 349ff.
- Wieda, C./Grohs, S./Beinborn, N., 2020: Kommunale Prävention für Kinder und Familien. Erfahrungen aus Europa, Gütersloh (Bertelsmann Stiftung).

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

<i>Abbildung 1: Haus der „Sozialen Leistungen“</i> .....	3
<i>Abbildung 2: Typen von Schnittstellen</i> .....	14
<i>Abbildung 3: Kommunale Ausgaben für Sozialleistungen</i> .....	22
<i>Abbildung 4: Kommunale Liquiditätskredite im Vergleich ausgewählter Länder 1991 bis 2018</i> .....	23
<i>Tabelle 1: Niveauunterschiede zwischen den Kommunen des Ruhrgebietes und dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer 2018</i> .....	24
<i>Tabelle 2: Kommunen des Kreis Recklinghausen</i> .....	46
<i>Tabelle 3: Träger und Zuständigkeiten kommunaler Sozialpolitik im Kreis Recklinghausen</i> .....	47
<i>Tabelle 4: Personal der Bezirksstellen des Jobcenters</i> .....	48
<i>Tabelle 5: Personal des Fachbereiches Jobcenter</i> .....	49
<i>Tabelle 6: Elemente des HdsL</i> .....	53