

Peter Szynka

## Die Neuorganisation der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten in Niedersachsen

Die Neuorganisation der Hilfen nach §§ 67 bis 69 SGB XII hat in Niedersachsen zu einer neuen Form der Zusammenarbeit zwischen dem überörtlichen Sozialhilfeträger, den örtlichen Sozialhilfeträgern und der Freien Wohlfahrtspflege geführt. Die Kommunen sind weitgehend in die Aufgaben des überörtlichen Sozialhilfeträgers einbezogen worden und haben nunmehr die Verantwortung für die Gestaltung der Verträge mit der Freien Wohlfahrtspflege übernommen. Diese Verträge umfassen ein flächendeckendes System ambulanter Beratungsstellen, Tagesaufenthalte in den größeren Städten, ein Netz historisch gewachsener, stationärer Einrichtungen mit nachgehenden Hilfen sowie ein Programm zur Risikofinanzierung sog. Übergangswohnungen. Beim Land verbleiben die Fachaufsicht und die Finanzierungsverantwortung für einen Teil der Aufgaben. Das Land stellt den Kommunen hierfür Sozialraumbudgets zur Verfügung und will seiner Steuerungsverantwortung im Rahmen einer Zielsteuerung nachkommen, an der auch die Freie Wohlfahrtspflege beteiligt ist. Der vorliegende Beitrag beschreibt, wie es zu dieser Neuorganisation kam. Er beschreibt das Vorgängermodell (1.), die Kritik an diesem Modell (2.), die Neuorganisation (3.) und die mit ihr verbundenen Hoffnungen, Chancen und Risiken (4.).

### 1. Das Vorgängermodell

Ein niedersächsisches Modell zur Organisation der Hilfen zur „Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“ (§ 72 BSHG, jetzt: §§ 67 bis 69 SGB XII) wurde zum ersten Male im Jahre 1984 konzipiert.<sup>1</sup> Dies geschah als Reaktion auf die Einführung des „Vorrangs ambulanter Hilfen“ im damaligen § 3 BSHG. Die Einführung des Vorrangs ambulanter Hilfen war einerseits der Versuch, die steigenden Kosten einer anstaltsmäßigen Unterbringung im Bereich

der Eingliederungshilfe in den Griff zu bekommen, andererseits aber auch der inhaltliche Versuch, die Erkenntnisse aus der Psychiatrieenquete oder die Forderungen aus der Heimkampagne aufzunehmen. Fachlich wurde die ortsnahe, ambulante Versorgung in kleinen überschaubaren Einrichtungen und Diensten empfohlen und gefordert.



Peter Szynka

Leider entbehrte die Einführung des Vorrangs ambulanter Hilfen einer entsprechenden Kostenregelung. Die Aufteilung der sachlichen Zuständigkeit im damaligen § 100 BSHG schrieb den überörtlichen Sozialhilfeträgern die Verantwortung für die Finanzierung der stationären Einrichtungen vor, den örtlichen Trägern hingegen die Finanzierung ambulanter Hilfesysteme. Dies hatte nun wiederum zur Folge, dass ambulante Hilfeangebote absehbar nur sporadisch auf Kosten der örtlichen Träger, also der Landkreise und kreisfreien Städte, aufgebaut wurden.

Diese beließen es vielmehr beim Status Quo, schonten ihre Kassen und brachten die Menschen wie bisher lieber in stationären Einrichtungen unter – und die Kosten beim überörtlichen Sozialhilfeträger. Versuche in den 1980er-Jahren, die Kosten- und Zuständigkeitsregelungen der neuen Zielsetzung anzupassen, scheiterten.

Die Niedersächsische Landesregierung übernahm daher freiwillig – über die Verpflichtungen des damaligen § 100 BSHG hinaus – die Zuständigkeit für die ambulante Hilfe für sog. „Nichtsesshafte, sofern die Hilfe dazu bestimmt

1) Hauenschild, C. F.: Mustervereinbarung zwischen dem Land Niedersachsen und den freien Trägern über die Durchführung der ambulanten Nichtseßhaftenhilfe, in: Gefährdetenhilfe 1/1984, S. 4 ff.; Loschen, A.: Stand der Nichtseßhaftenhilfe in Niedersachsen, ebd., S. 5–7.

**Dr. Peter Szynka** ist Referent des Diakonischen Werkes der Ev.-luth. Landeskirche Hannovers e.V. und Sprecher des Expertenkreises Wohnungslosenhilfe der LAG FW Niedersachsen.

war, Nichtsesshafte sesshaft zu machen“ oder wie es in einer späteren Fassung hieß, um „Nichtsesshaften bei der Überwindung ihrer besonderen sozialen Schwierigkeiten zu helfen“ (Nds. AG BSHG).

Der Begriff „nichtsesshaft“ geriet damals schon in die fachliche Kritik. Er schien dem Wörterbuch des nationalsozialistischen Unmenschen zu entstammen und Menschen zu beschreiben, die zurückgeblieben sind auf einem niederen Zivilisationsstand und den Übergang vom nichtsesshaften Jäger und Sammler zum sesshaften Viehzüchter und Ackerbauern nicht mit vollzogen zu haben. Im Dritten Reich wurden diese Menschen daher verfolgt, rassehygienischen Maßnahmen überantwortet und umgebracht.

Gleichwohl fand sich dieser Begriff im zunächst 1961 verabschiedeten Bundessozialhilfegesetz wieder und überlebte auch die wichtige Reform des § 72 BSHG im Jahre 1974. In einer nicht abschließenden Aufzählung tauchte der sog. „Nichtsesshafte“ dort neben den „Obdachlosen“, den „Landfahrern“, den aus „richterlichem Freiheitsentzug Entlassenen“, den „verhaltensgestörten jungen Erwachsenen“ als Teil einer Zielgruppe auf, die den „Anforderungen der modernen Industriegesellschaft nicht genügt“. Nach Willen des Gesetzgebers sollte diesen Menschen bei der Überwindung der sozialen Schwierigkeiten geholfen werden, die daraus entstanden. Dies sollte insbesondere durch „Beratung und Betreuung“ sowie durch Hilfen bei der „Beschaffung und Erhaltung einer Wohnung“, durch „Ausbildung“ und bei der „Beschaffung und Erhaltung eines Platzes im Arbeitsleben“ erfolgen.

Da das Land Niedersachsen die Selbstverpflichtung zur ambulanten Betreuung dieser Zielgruppe über die gesetzlichen Vorgaben des § 100 BSHG hinaus freiwillig übernommen hatte, stellte sich die Frage, wie der Umfang dieser Hilfen sinnvoll begrenzt werden könne. Dies geschah durch die Einengung der im BSHG vorhandenen Zielgruppendefinitionen auf die Gruppe der sog. „Nichtsesshaften“ sowie durch eine ständig präzisierte Definition dessen, was unter diesem unbestimmten Rechtsbegriff zu verstehen sei.

So entstand durch die Selbstverpflichtung des Landes Niedersachsen, die sachliche Zuständigkeit für diesen Personenkreis zu übernehmen, ein bundesweit richtungweisendes, gesetzlich abgesichertes, flächendeckendes Programm. In den Regierungsbezirken wurden bei freien Trägern Zentrale Beratungsstellen nach den Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. eingerichtet, die Aufgaben der Sozialplanung, der Fachberatung und der Koordination übernahmen. Die Zentralen Beratungsstellen wiederum realisierten in wenigen Jahren ein flächendeckendes Netz von ambulanten Beratungsstellen in jedem Landkreis und in jeder kreisfreien Stadt in Niedersachsen. Das Land schloss mit den Trägern der ambulanten Beratungsstellen Mustervereinbarungen ab, die die Finanzierung und Qualität der Arbeit sicherten. Begleitet wurde dieser Aufbau von ambulanten Hilfen durch den Abbau stationärer Plätze in den Großenrichtungen.

Im Laufe der Jahre erfuhr dieses System mehrere Anpassungen, von denen insbesondere diejenigen erwähnenswert sind, die mit der BSHG-Reform von 1994/95 angestoßen worden sind. Nach langen Vertragsverhandlungen wurden die bis dahin geltenden Mustervereinbarungen durch Leistungs-, Vergütungs- und Qualitätsvereinbarungen ersetzt, die den Anforderungen der entsprechenden Vorschriften des BSHG genügten. Gleichzeitig wurden die ambulanten Dienste in den Landesrahmenvertrag als besonderer Leistungstyp aufgenommen. Aufgrund der bereits bestehenden Erfahrung mit landesweit einheitlichen Verträgen im Bereich der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten waren es genau diese Verträge über die ambulante Wohnungslosenhilfe, die zuerst unterschriftsreif waren und im Verhandlungsmarathon um den Landesrahmenvertrag bewirkten, dass den verhandelnden Parteien der Wert einer gütlichen Einigung, landesweiter Vergleichbarkeit und Rechtsicherheit wie ein „Silberstreifen am Horizont“ erschien.

Einen wesentlichen Durchbruch in den Vertragsverhandlungen brachte die Einigung auf pauschale Vergütungen auf der Basis der Berechnungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) zur Normalarbeitszeit und zu den Kosten eines Arbeitsplatzes. Dies geschah vorausschauend auf eine eventuell spätere Kommunalisierung dieses Arbeitsbereiches. Als fairer Preis für die Leistungen wurde ein Betrag angenommen, zu dem auch die Kommunen dieselben definierten und den Vorschriften des Gesetzes genügenden Leistungen erbringen konnten.

## 2. Kritik und Bilanz

Ein Kritikpunkt wurde schon genannt, die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten in Niedersachsen ist im Wesentlichen „Nichtsesshaftenhilfe“ geblieben. Sie hat die fachliche Weiterentwicklung zur Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten oder zur Wohnungsnotstandshilfe nicht mit vollzogen. Das niedersächsische Modell ist landesgesetzlich nur auf bestimmte, in einem Teil der alten Durchführungsverordnung genannte Zielgruppen bezogen und von daher beschränkt. Der Grund für diese Beschränkung liegt, wie oben gezeigt wurde, in der freiwilligen Ausweitung der gesetzlichen Aufgaben nach § 100 BSHG im niedersächsischen Ausführungsgesetz. Man könnte sagen, der Preis für die Ausdehnung der Landeszuständigkeit auf eine ambulante Hilfeform war die Eingrenzung der Zielgruppe. Immerhin hat diese Kombination zu einer einzigartigen gesetzlichen Verankerung eines flächendeckenden Hilfesystems geführt, auf das man jetzt aufbauen kann.

Die Beschränkung auf die Zielgruppe der sog. „Nichtsesshaften“ wurde auch dann noch aufrechterhalten, als die Durchführungsverordnung und damit die Zielgruppenbeschreibungen grundlegend geändert worden sind. Im Bundesgesetz war nun nicht mehr die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Zielgruppe ausschlaggebend, sondern der Tatbestand, dass „besondere soziale Schwierigkeiten“ mit „besonderen Lebenslagen“ verbunden sind. Diese all-

gemeine Formulierung traf auf die bisherigen Zielgruppen nach wie vor zu, eröffnete aber zusätzlich weitere Interpretationsspielräume und Anwendungsmöglichkeiten.

Neben der Beibehaltung des Begriffs der sog. Nichtsesshaften bestand ein weiterer Kritikpunkt in der behaupteten „Wirkungslosigkeit“ des lebensweltorientierten Ansatzes, zu dem ja auch das Programm der ambulanten Wohnungslosenhilfe in Niedersachsen gehörte. Kern dieser Kritik war die Annahme, dass trotz aller sozialen Schwierigkeiten Persönlichkeitsveränderungen und psychische Faktoren ursächlich sind, die einer besonderen Behandlung bedürften, welche in einem besonderen Setting stattzufinden hätte, das die Betroffenen von ihrer Lebenswelt zumindest zeitweise isoliert. Hier trafen sich die Interessen der Befürworter stationärer Hilfen mit den Interessen derer, die an die bisher nicht ausgeschöpften Möglichkeiten therapeutischer Verfahren glaubten.<sup>2</sup>

Eine wichtige Kritik der niedersächsischen Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten erfolgte schließlich in den Jahren 2005 und 2006 durch den Niedersächsischen Landesrechnungshof. Kernpunkte dieser Kritik waren mangelnde Kostenkontrolle und Steuerung durch die Landesbehörden, Unklarheiten über die Zusammenarbeit mit der Freien Wohlfahrtspflege und die Rolle der Zentralen Beratungsstellen.

### 3. Vollständige Heranziehung

Insbesondere die Kritik des Landesrechnungshofes führte zur Ausarbeitung des Niedersächsischen Modells der vollständigen Heranziehung der örtlichen Sozialhilfeträger zur Durchführung der Aufgaben nach §§ 67 bis 69 SGB XII. Während die Durchführung der Aufgaben nun den örtlichen Sozialhilfeträgern obliegt, verbleibt bei diesem Modell die Gewährleistungsfunktion, die Fachaufsicht und Steuerung beim Land. Dieses Modell besteht im Wesentlichen aus folgenden Elementen:

- Budgetierung
- Zielsteuerung
- Regelung zum Monitoring.

Zusammengenommen ergeben diese Elemente eine neue Form des Regierens. Um diese Änderung zu verstehen, ist noch auf eine Entwicklung einzugehen, die im Hintergrund stattfand: die Ermächtigung der Länder, die sachliche Zuständigkeit in eigener Verantwortung zu regeln.

Das eingangs erwähnte Versäumnis des Bundesgesetzgebers, gleichzeitig mit dem Vorrang der ambulanten Hilfe eine entsprechend geänderte Kostenregelung ins BSHG einzuführen, führte zu weiteren Diskussionen um § 100 BSHG (jetzt § 97 SGB XII): Kritisiert wurde zurecht, dass mit dem Wechsel der Betreuungsform auch der Wechsel des Kostenträgers einherging. Die Länder wurden deshalb ermächtigt, in ihrem Wirkungskreis Regelungen zu treffen mit dem Ziel, die „Hilfe aus einer Hand“ zu gewährleisten. Diese Ermächtigung der Länder führte zu verschiedenen Versuchen der Neuorganisation der Hilfe. Sie reichten

von der vollständigen Kommunalisierung der sachlichen und fachlichen Zuständigkeit bis hin zur bewussten Entscheidung, zunächst alles so zu belassen, wie es ist.<sup>3</sup>

In Niedersachsen wurde eine Arbeitsgruppe der Gemeinsamen Kommission nach § 5 Nds. AG SGB XII eingerichtet, die sich mit der Neuorganisation der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII befasste. Hierbei wurden auch die Entwicklungen in den anderen Bundesländern aufmerksam verfolgt und bewertet. Insbesondere wurden die Auswirkungen einer Kommunalisierung der sachlichen und fachlichen Zuständigkeit für die Aufgaben nach §§ 67–69 SGB XII in Baden-Württemberg kritisch beurteilt. In Baden-Württemberg führte der Verzicht auf jegliche Steuerung durch das Land dazu, dass inzwischen zwei Drittel aller Fälle nach §§ 67–69 SGB XII allein von der Landeshauptstadt Stuttgart versorgt werden. Demgegenüber hielt die Arbeitsgruppe daran fest, ein gleichmäßiges Hilfeangebot in ganz Niedersachsen aufrechterhalten zu wollen und sah deshalb nicht in der Kommunalisierung das geeignete Modell, sondern in der „vollständigen Heranziehung“ der Kommunen zur Durchführung der Aufgaben gemäß §§ 67–69 SGB XII. Bei diesem Modell verbleibt die Fachaufsicht und Steuerung auf Landesebene. Als geeignete Form der Steuerung wurde die gemeinsame Vereinbarung und Operationalisierung von Zielen, die aus dem Gesetz abzuleiten sind, angesehen (Zielsteuerung).

Bei der Finanzierung ist an die Stelle der bisherigen Spitzabrechnung die Zuweisung eines Budgets getreten. Dieses sogenannte „Sozialraumbudget“ bezieht sich auf das jeweilige Verwaltungsgebiet des örtlichen Trägers. Die Höhe des Budgets wurde als Durchschnitt aus den Ausgaben des Landes in den Jahren 2007 bis 2009 errechnet. Fortschreibungen der Budgets sind durch ein Verfahren im neuen Nds. AG SGB XII geregelt.

Insgesamt ist das Niedersächsische Modell der vollständigen Heranziehung im Wesentlichen durch vier Dokumente ins Werk gesetzt worden:

- die Ausführungsbestimmungen (Nds. AG SGB XII),
- das Ausführungsgesetz (Nds. AG SGB XII),
- die Durchführungsverordnung (DVO Nds. AG SGB XII),
- die ZBS-Richtlinie.

Diese Dokumente wurden alle in den Jahren 2010 und 2011 veröffentlicht. Sie enthalten neben der hier zu behandelnden „vollständigen Heranziehung“ noch weitere Regelungen, auf die aber nicht näher eingegangen werden kann. Die vollständige Heranziehung umfasst neben der Einzelfallanerkennung auch den Abschluss der Verträge mit der Freien Wohlfahrtspflege. Für die Verträge mit der Freien Wohlfahrtspflege gelten darüber hinaus noch die Leistungstypen und Regelungen des Niedersächsischen Landesrahmenvertrages.

2) So zuletzt noch: Drgala, J.: Von der Wirkungslosigkeit der Hilfe nach § 67–69 SGB XII, Münster 2008.

3) Vgl. den Artikel von Christian Armbrorst in diesem Heft, insbesondere die Fußnoten 1 und 2.

Die *Ausführungsbestimmungen* enthalten detaillierte Hinweise zum Achten Kapitel des SGB XII (§§ 67 bis 69 SGB XII). Die Personengruppen und Maßnahmen, für die das Land zuständig ist, werden im Einzelnen beschrieben. Das Verfahren zur Anerkennung von Einzelfällen und die Aufstellung von Hilfeplänen (Gesamtpläne) werden beschrieben. Der externe und interne Nachrang wird erläutert und die Hilfe nach §§ 67 bis 69 SGB XII von anderen Hilfearten des Sozialgesetzbuches abgegrenzt.

Das *Niedersächsische Ausführungsgesetz* schließlich zieht die örtlichen Träger zur Durchführung der Aufgaben des Landes nach dem Achten Kapitel des SGB XII heran und schreibt vor, wie die zur Verfügung gestellten Budgets abzurechnen sind. Das Ausführungsgesetz benennt darüber hinaus Regeln, wie die Budgets durch Einbeziehung eines gemeinsamen Ausschusses verändert werden können. Die Weiterentwicklung des Systems im Rahmen einer Zielsteuerung, an der die Zentrale Beratungsstelle zu beteiligen ist, wird in Aussicht gestellt.

Eine wesentliche Erleichterung gegenüber den bisher geltenden Regelungen besteht darin, dass die zweckentsprechende Verwendung der zur Verfügung gestellten Budgets schon dann als gegeben anerkannt wird, wenn die Ausgaben für Hilfe nach §§ 67 bis 69 SGB XII ausgegeben worden sind. Eine Beschränkung auf die Personengruppe der sog. Nichtsesshaften, für deren ambulante Betreuung sich allein das Land bisher zuständig erklärt hat, entfällt. Damit ist die Hoffnung verbunden, vermehrt zu präventiven Maßnahmen zu gelangen und sog. Nichtsesshaftigkeit erst gar nicht mehr entstehen zu lassen. Eine Kennzeichnung der sog. Nichtsesshaftigkeit in den Ausführungsbestimmungen ist das „mittellose Umherziehen“, welches oftmals als Folge einer restriktiven Zugangssteuerung („vertreibende Hilfe“) in den Kommunen angesehen wird.

Die *Durchführungsverordnung* schließlich beziffert die Budgets, die den örtlichen Sozialhilfeträgern zur Verfügung gestellt werden. Diese Budgets errechnen sich auf der Grundlage der Kosten des Landes in den Jahren 2007 bis 2009.

Schließlich regelt die ZBS-Richtlinie oder die „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Zentralen Beratungsstelle Niedersachsen“ die Frage der Sozialplanung, der Koordination, der Fachberatung und des Monitoring. Die Zentrale Beratungsstelle ist eine Einrichtung, die von der Freien Wohlfahrtspflege getragen und im Rahmen einer institutionellen Förderung vom Land Niedersachsen mitfinanziert wird. Bereits während des Aufbaus des flächendeckenden Systems ambulanter Beratungsstellen, bei der Aushandlung flächendeckender Leistungs-, Vergütungs- und Qualitätssicherungsverträge spielten die Zentralen Beratungsstellen eine wichtige Rolle. Durch die neue Richtlinie werden die bisherigen fünf Zentralen Beratungsstellen in den Gebieten der ehemaligen Regierungsbezirke zu einer Zentralen Beratungsstelle Niedersachsen zusammengefasst und ihre Arbeit wird gestrafft. Als neues Aufgabengebiet wird ihr das Monitoring zugewiesen, mit dessen Hilfe dem vorgesehenen Zielsteu-

erungsverfahren auf der Grundlage der bestehenden Datenerfassungen eine empirische Basis ermöglicht werden soll.

#### 4. Hoffnungen, Befürchtungen und erste Ergebnisse

Die Dokumente, mit denen die Neuorganisation der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten in Niedersachsen ins Werk gesetzt wurde, waren auch Gegenstand von Stellungnahmen der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in Niedersachsen (Nds. LAG FW). Zudem waren Vertreter der LAG FW schon an der vorbereitenden Arbeitsgruppe des „Beirates nach § 3 Nds. AG SGB XII“ zum Thema „Neuorganisation der Hilfen nach §§ 67–69 SGB XII“ beteiligt. Die LAG FW begrüßte deshalb die Zielsetzung der Gesetzesänderung, die darin besteht, die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten in Niedersachsen und den Zugang für Hilfeberechtigte zu verbessern, insbesondere durch präventive Angebote und Wegfall der Zielgruppeneinschränkung im ambulanten Bereich auf die sog. „Nichtsesshaften“.

Gleichwohl äußerte die LAG FW auch Kritik. Diese Kritik wendete sich im Wesentlichen gegen die Einführung von Festbeträgen. Faktisch bedeutet die Bereitstellung von Sozialraumbudgets an die Kommunen eine Deckelung der für diesen Zweck bereitgestellten Landesmittel. Die Erhöhung des Landesanteils an der Gesamtfinanzierung sei theoretisch nur möglich, wenn die Kommunen einen Anstieg der Personen nachweisen, für die das Land sachlich zuständig sei. Dieses sei aufgrund des Fehlens gemeinsamer kommunaler Dokumentationssysteme aber praktisch unmöglich. Deshalb werde die Gefahr gesehen, dass bei einer steigenden Zahl von Anspruchsberechtigten die Hilfe ausgedünnt und der Rechtsanspruch der Betroffenen ausgehöhlt wird. Dieser Kritik und diesen Anregungen ist die Landesregierung nicht gefolgt.

Das Fehlen einer Regelung zum Ausgleich der teilweise sehr großen Differenzen in den Sozialraumbudgets zwischen einzelnen herangezogenen Gebietskörperschaften<sup>4</sup> wurde bemängelt. Dieser Einwand fand jedoch keine Berücksichtigung.

Weiter wurde Kritik an der Zusammensetzung des Gemeinsamen Ausschusses geübt, der paritätisch aus Teilnehmer/innen des Landes und der Kommunen besetzt ist und der Empfehlungen zur (Um-)Verteilung der Budgets erarbeiten soll. Die Landesarbeitsgemeinschaft forderte hier eine beratende Teilnahme der LAG FW. Dieser Anregung ist die Landesregierung ebenfalls nicht gefolgt.

Ein weiterer von der LAG FW vorgebrachter Punkt betraf die in Aussicht gestellten Zielvereinbarungsgespräche. Hier wurde auf eine Beteiligung der Freien Wohlfahrtspflege gedrängt und eine Regelung gefordert zu der Frage, wie

4) So verhält sich das Budget des Landkreises Diepholz (= Standort einer großen stationären Einrichtung) zu dem des Landkreises Wittmund einwohnerbereinigt wie 13:1.

mit den Gebietskörperschaften zu verfahren sei, die sich nicht an die vereinbarten Ziele hielten. Die Landesregierung verwies in diesem Zusammenhang auf die „vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Land und kommunalen Gebietskörperschaften“ und „die fest vorgesehene Beteiligung der ZBS“. Außerdem sei es möglich, derartige Probleme „untergesetzlich“ zu regeln, also beispielsweise in den Verträgen mit der Freien Wohlfahrtspflege.

Wie bereits angedeutet, war die Neuorganisation der Hilfen nach §§ 67 bis 69 SGB XII auch Teil einer neu zu entwickelnden Form des Regierens. Durch kompetente und vertrauensvolle Zusammenarbeit soll die Landkreisebene an den Aufgaben der Landesregierung beteiligt werden. Die umfangreiche Beteiligung der LAG FW und der kommunalen Spitzenverbände lässt darauf schließen, dass die Regeln einer „guten Regierung“ (Good Governance) – wie z.B. Transparenz und Beteiligung – eingehalten worden sind. Gleichwohl benötigt jede neue Form des Regierens auch neue Formen der Gouvernamentalité, um eine Wortschöpfung des französischen Sozialphilosophen Michel Foucault zu benutzen. Jede Form der Regierung braucht eine bestimmte Mentalität, um zu funktionieren. Die Neuorganisation der Hilfen nach §§ 67 bis 69 SGB XII benötigt eine Haltung, die über die Erwartung von Anordnungen und Umsetzungen hinausgeht und die offen ist für die rationalen Argumente der an ihr beteiligten Akteure und von ihr betroffenen Menschen. Dies wird insbesondere am Zielsteuerungsprozess deutlich, der ein wesentliches Moment der Umsetzung der Neuorganisation werden soll und der, wenn er gelingt, auf eine offene, rationale Diskussion und Argumentation angelegt ist. Dies setzt ein gewisses Engagement bei allen Beteiligten voraus. Und dieses Engagement ist nicht selbstverständlich, zumal der Arbeitsbereich in den Kommunalverwaltungen eher ein Randgebiet darstellt und nicht immer der beliebteste ist.

Inzwischen liegen erste Erfahrungen mit dem Zielsteuerungsprozess vor. Ein gemeinsamer Workshop machte die Beteiligten mit der Philosophie der Zielsteuerung bekannt. In erster Linie sei wichtig, dass die Ziele erreicht werden, erst in zweiter Linie käme es auf die Mittel an. Wichtiger als die Zielerreichung sei, dass die Ziele ernsthaft und mit den besten zur Verfügung stehenden Mitteln verfolgt würden.<sup>5</sup> Die Beteiligten erarbeiteten darüber hinaus eine Liste von Zielen und suchten nach Indikatoren, die geeignet sind, die Zielerreichung belegen zu können. Während die Teilnahme an den Zielvereinbarungsgesprächen auf Seiten des Landes und der Freien Wohlfahrtspflege konstant ist, kann auf Seiten der Kommunen eine gewisse Fluktuation nicht übersehen werden. Es ist aber noch zu früh, um zu beurteilen, welche Auswirkungen hierdurch für die Umsetzung der Neuorganisation entstehen.

Für das Monitoring stehen Leistungsdaten aus den Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege zur Verfügung, darü-

ber hinaus Leistungs- und Haushaltsdaten der örtlichen Sozialhilfeträger. Eine landesweite Stichtagserhebung in den kommunalen Notunterkünften wurde ins Auge gefasst.

Insgesamt ist die „vollständige Heranziehung“ ein Teil des New Public Managements und eine Weiterentwicklung des neuen Steuerungsmodells (Wohlfahrt). Gleichzeitig erfordert die Neuorganisation aber ein erneuertes Bekenntnis aller Beteiligten zum Sozialstaat und einer geordneten, öffentlich finanzierten Daseinsvorsorge.

Während der letzten 15 Jahre hat die Diskussion um die neue Steuerung auf Landesebene zu einem stabilen System von Rahmen- und Leistungsverträgen mit der Freien Wohlfahrtspflege geführt. Auf der Ebene der örtlichen Träger hat sich im gleichen Zeitraum ein System des „Contracting-Out“ entwickelt, das mit dem Begriff „Fachleistungsstunde“ hinreichend umschrieben ist. Während es in Niedersachsen im Bereich der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten zurzeit vergleichbare Preise für vergleichbare Leistungen gibt, ist dies für die Bereiche, in denen die Kommunen „Fachleistungsstunden“ eingeführt haben, nicht der Fall. Es ist landesweit nicht geklärt, was genau in einer Fachleistungsstunde enthalten ist und was nicht. Ökonomischer Druck hat in den Kommunen zu Regelungen geführt, die fernab von dem liegen, was ich oben als „fairen Preis“ bezeichnet habe (= Preis, zu dem auch die Kommunen dieselben definierten und den Vorschriften des Gesetzes genügenden Leistungen erbringen können). So ist es im Bereich der „Fachleistungsstunde“ zu zahlreichen Verträgen gekommen, die untertarifliche Bezahlung, unregelmäßige und befristete Arbeitsverhältnisse, Scheinselbstständigkeit, kurz: die Entprofessionalisierung sozialer Arbeit wesentlich und billigend in Kauf nehmen. In Bezug auf die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten liegen von kommunaler Seite bereits erste Anfragen vor, wie der Landesrahmenvertrag, der diese bisher ordnet, zu kündigen sei.

Die Deregulierungsbereitschaft der Kommunen ging also zumindest in der Vergangenheit weiter als die des Landes oder der Freien Wohlfahrtspflege. Demgegenüber ist die „Vollständige Heranziehung“ zumindest im Ansatz eine kontrollierte und in ihren Auswirkungen kritisch reflektierte Deregulierung.

Es wird deshalb nicht unwesentlich vom Gelingen der Zielsteuerungsgespräche abhängen, ob es in diesem Bereich zu einer differenzierten Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge kommt oder zu einem schleichenden Abbau der sozialen Dienste insbesondere in den ländlichen Gebieten.

<sup>5</sup>) Dr. Kaltenborn, Seminarunterlagen, o.J.