

Dr. Sybille Stöbe-Blossey, Institut Arbeit und Technik

Thesenpapier für die Konferenz der Kreisgruppenvorsitzenden des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes - Landesverband NRW - am 06.03.1999 in Wuppertal

Verwaltungsumstrukturierung in NRW - Sachgerechte Modelle für die Sozial- und Jugendhilfe

Thesen

A. Allgemeine Anmerkungen zur Verwaltungsstrukturreform

1. Die Absicht der Landesregierung, als Kern der Verwaltungsstruktur des Landes Nordrhein-Westfalen fünf regionale Dienstleistungszentren zu schaffen, ist zu begrüßen. Mit der Zusammenfassung von Aufgaben der Landschaftsverbände und Bezirksregierungen einerseits und der Eingliederung von Sonderbehörden andererseits kann eine umfassende Lösung für eine zukunftsorientierte, übersichtliche Verwaltungsstruktur geschaffen werden. Damit besteht die Chance, das regionale Dienstleistungszentrum zu einem Kristallisationspunkt für die Region zu entwickeln.
2. Es ist sinnvoll, für das regionale Dienstleistungszentrum den Gebietszuschnitt der bisherigen Bezirksregierungen zugrunde zu legen. Damit vermeidet man zum einen problematische Regionaldebatten, zum anderen kann man an bestehende Behördenstrukturen an vorhandenen Standorten anknüpfen, was sowohl die organisatorische Umsetzung als auch die sozialverträgliche Ausgestaltung für die Beschäftigten erleichtert. Der Gebietszuschnitt der bestehenden Landschaftsverbände wäre insgesamt zu groß, um eine regionalpolitische Funktion der neuen Behörde zu ermöglichen. Diejenigen Aufgaben, die aufgrund von Spezialisierung und geringer Quantität nicht an fünf Standorten wahrgenommen werden sollen („Vor-Ort-Zuständigkeiten“), könnten vorrangig in Köln und Münster, also an den Standorten der bisherigen Verwaltungen der Landschaftsverbände, angesiedelt werden.

Eingewandt wird gegen die Orientierung an den Abgrenzungen der Regierungsbezirke, daß die bestehende regionale Gliederung suboptimal sei (Stichwort Ruhrgebiet). In der Tat ist sie mit Nachteilen verbunden. Jede andere regionale Gliederung wird jedoch ihre jeweils spezifischen Nachteile aufweisen. Insofern sollte die politische Debatte auf die Ausgestaltung der Behördenstruktur konzentriert werden; der - zum Scheitern verurteilte - Versuch, eine optimale regionale Gliederung zu schaffen, würde die Aufmerksamkeit von den zentralen Problemstellungen ablenken.

3. Das neue Dienstleistungszentrum kann keine ausschließlich staatliche Behörde sein, denn eine Reduzierung kommunaler Mitgestaltungsmöglichkeiten würde sowohl einer regionalpolitischen Rolle der neuen Behörde als auch dem Postulat der bürgernahen Verwaltung zuwiderlaufen. Eine kommunale Vertretung auf der Ebene des Dienstleistungszentrums ist also erforderlich. Diese Vertretung sollte die Funktionen des bisherigen Bezirksplanungsrates, der Landschaftsversammlungen und verschiedener regionalpolitischer Gremien zusammenfassen und für alle die-

jenigen Aufgaben des Dienstleistungszentrums zuständig sein, die nicht als rein staatlich angesehen werden.

4. Gegen eine Veränderung der Struktur der Landschaftsverbände wird immer wieder eingewandt, sie trügen landsmannschaftlichen Verbundenheiten Rechnung und müßten aufgrund von regionalen Identitäten erhalten bleiben. Diese Vorstellung entspricht jedoch eher einer historisch orientierten Denkweise in der Verwaltungswissenschaft als der Sichtweise einer überwiegenden Mehrheit der Bürger. Argumente für oder gegen die Struktur von Behörden lassen sich aus der historischen Entwicklung nicht zwingend ableiten. Auch für die überkommunale Ausgleichsfunktion der Landschaftsverbände sind andere institutionelle Lösungen denkbar; der (gerade im Hinblick auf sozialpolitische Funktionen erforderliche) Finanzausgleich zwischen den Kommunen kann über das Gemeindefinanzierungsgesetz gelöst werden. Bestehende Einrichtungen schließlich können in eine andere Trägerstruktur überführt werden. Anders als es die derzeitige öffentliche Diskussion teilweise nahelegt, ist die Auflösung der Landschaftsverbände keinesfalls gleichbedeutend mit einer Abschaffung der von ihnen getragenen Einrichtungen. Mögliche institutionelle Lösungen sollten also aus sozialpolitischer Perspektive unvoreingenommen diskutiert werden.

B. Reform der Sozialverwaltung

1. Die Sozialverwaltung muß sich in das Gesamtkonzept der Landesverwaltung einordnen. Aus fachpolitischer Perspektive ist es immer reizvoll, die für das jeweilige Fachgebiet optimale Struktur einer Verwaltung (und das heißt meistens: einer Sonderverwaltung) zu entwerfen. Geschieht dies in allen Fachgebieten, entsteht eine teure, inflexible und unübersichtliche Gesamtstruktur. Es ist also eine Querschnittsverantwortung, ein Gesamtkonzept zu entwerfen, und fachpolitische Aufgabe ist es, die fachpolitischen Erfordernisse darin zu verankern. Sozialpolitische Akteure wären daher gut beraten, die Diskussion um die Umstrukturierung der Landesverwaltung für eine Neugestaltung der Aufgabenstruktur im sozialen Bereich zu nutzen.
2. Grundsätzlich sind für die Aufgaben im sozialen Sektor vier Varianten der Zuordnung denkbar:
 1. Kommunalisierung;
 2. Aufgabenwahrnehmung durch die fünf regionalen Dienstleistungszentren;
 3. Vor-Ort-Zuständigkeiten einzelner regionaler Dienstleistungszentren;
 4. Zuordnung zu Sonderbehörden (Versorgungsverwaltung).
3. *Kommunalisierung*: Die Kommunen sollten die wesentliche Ebene sozialer Verwaltung in NRW werden. Auf der Ebene der Kommunen lassen sich Zielgenauigkeit, Wirkungsorientierung, Ausrichtung am Bedarf der Leistungsadressaten und Bürgernähe am besten verbinden. Ziel ist es, daß sich Bürgerinnen und Bürger im Bedarfsfall für möglichst alle sozialen Leistungen an ihre Kommune (kreisfreie Stadt bzw. Kreis) wenden können. Die Kommunen sollten also einerseits für den einzelnen Hilfesuchenden ein möglichst umfassendes Einzelfallmanagement leisten. Zum anderen liegt bei ihnen die zentrale Verantwortung für die soziale Infrastruktur auf lokaler Ebene. Beide Funktionen bedingen eine enge Zusammenar-

beit mit Partnern außerhalb der Sozialverwaltung - etwa mit Sozialversicherungsträgern, mit Wohlfahrtsverbänden, mit der Arbeitsverwaltung, mit Wohnraumversorgern.

Konkret heißt dies, daß die Aufgaben des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe soweit wie möglich dezentralisiert, das heißt, den Kommunen als den örtlichen Trägern übertragen werden sollten. Dies gilt insbesondere für die Aufgaben, die mit der Hilfe für Heimbewohner zusammenhängen. Wenn für diesen Personenkreis auch die Kommunen zuständig würden, gäbe es für diese einen zusätzlichen Anreiz, sich um die Verbesserung der Infrastruktur für ambulante Hilfen zu bemühen. Dies wäre sowohl im Sinne der Klienten als auch der Reduzierung von Kosten sinnvoll. Bislang nämlich wirkt der Anreiz in die entgegengesetzte Richtung: Für die Kommunen ist es finanziell attraktiv, wenn Sozialhilfeempfänger zu Heimbewohnern werden und damit aus dem kommunalen Sozialhilfebezug herausfallen.

Bei einer Dezentralisierung ist der notwendige Finanzausgleich zum einen darüber regelbar, daß diejenige Kommune zuständig bleibt, in der der Heimbewohner vor der Unterbringung seinen letzten Wohnsitz hatte; zum anderen können strukturelle Unterschiede (Stadt-Land-Problematik) durch das Gemeindefinanzierungsgesetz aufgefangen werden.

Des weiteren können auch Aufgaben der Versorgungsverwaltung auf diese Weise dezentralisiert werden. Dies gilt im Schwerbehindertenbereich ebenso wie für das Erziehungsgeld.

Erforderliches Spezialwissen kann auf dem Wege der Telekooperation in der einzelnen Kommune verfügbar gemacht werden. So könnten Bürgerinnen und Bürger Anträge auf bestimmte Leistungen durchaus bei ihrer Kommune stellen, wo der Sachbearbeiter dann die Daten an die bearbeitende Instanz (etwa ein Versorgungsamt) übermittelt und eventuell auftretende (Spezial-) Fragen - ggf. gemeinsam mit dem Antragsteller - mit dem dortigen Bearbeiter online klärt. Eine verstärkte mediale Vernetzung kann darüber hinaus auch Wege weisen, die - im Sinne des Einzelfallmanagements - die Kooperation der Sozialverwaltung mit anderen Trägern aus dem Bereich der beitragsfinanzierten Sozialsysteme oder der Arbeitsmarkt-, Jugend- und Gesundheitspolitik zu verbessern.

4. *Aufgabenwahrnehmung durch die fünf regionalen Dienstleistungszentren:* So sinnvoll die Kommunalisierung von mit unmittelbarem Bürgerkontakt verbundenen Aufgaben unter dem Gesichtspunkt der Bürgernähe und des Einzelfallmanagements ist, so wenig kann Kommunalisierung generell als ein Wert an sich gelten. Es gibt Aufgaben, bei denen einerseits aus wirtschaftlicher Perspektive, andererseits aus Gründen der Qualitätssicherung eine überörtliche Wahrnehmung angemessener ist:

- Erstens kommen hier die Aufgaben des überörtlichen Trägers der Jugendhilfe in Betracht. Abgesehen davon, daß das KJHG die Kommunalisierung von bestimmten Aufgaben nicht zuläßt, ist zu beachten, daß es unter dem Aspekt der Qualitätssicherung nicht sinnvoll sein kann, wenn dieselbe Institution (also die Kommune oder der Kreis) sowohl für die Finanzierung als auch für die Aufsicht über eine Einrichtung zuständig ist.
- Zweitens geht es um einige Aufgaben des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe. Einige Tatbestände, wie die Blindenhilfe oder die Hilfe zum Besuch einer Hoch-

schule im Rahmen der Eingliederungshilfe für Behinderte, betreffen nur einen kleinen Personenkreis, so daß eine kommunale Bearbeitung wahrscheinlich nicht sinnvoll ist.

- Drittens kann das regionale Dienstleistungszentrum Träger von Einrichtungen sein. Eine Zuordnung von Einrichtungen mit überregionaler Bedeutung in den Zuständigkeitsbereich der Standortkommune würde unsachgemäße Anreizstrukturen entstehen lassen: So hätte etwa bei der Überführung einer Sonderschule in die Trägerschaft einer einzelnen Stadt diese ein Interesse daran, die Plätze auszulasten; die übrigen Kommunen würden aufgrund entstehender Zahlungsverpflichtungen zögern, notwendige Überweisungen vorzunehmen.
- Viertens kann die Hauptfürsorgestelle im regionalen Dienstleistungszentrum angesiedelt werden.
- Fünftens schließlich sollte das regionale Dienstleistungszentrum Ansprechpartner für alle Förderprogramme sein.

Mit einer solchen Konzentration überregional wahrzunehmender sozialpolitischer Aufgaben in den regionalen Dienstleistungszentren besteht die Chance, Verknüpfungen zwischen verschiedenen Feldern der Sozialpolitik herzustellen und zu nutzen.

5. *Vor-Ort-Zuständigkeiten einzelner regionaler Dienstleistungszentren:* Vor-Ort-Zuständigkeiten einzelner regionaler Dienstleistungszentren sind bei denjenigen Aufgaben sinnvoll, die nur in geringer Quantität anfallen oder von überregionaler Bedeutung sind. Alle Aufgaben, die grundsätzlich den regionalen Dienstleistungszentren zugeordnet werden können, sollten unter diesem Gesichtspunkt überprüft und gegebenenfalls als Vor-Ort-Zuständigkeit abgewickelt werden. Denkbar ist dies zum Beispiel für die die allgemeinen Aufgaben des überörtlichen Trägers ("Weiterentwicklung von Maßnahmen der Sozialhilfe, vor allem bei verbreiteten Krankheiten"; § 101 BSHG). Rechtliche Bedenken, die der Einrichtung von Vor-Ort-Zuständigkeiten im kommunal verfaßten Bereich entgegenstehen, können durch angemessene organisatorische Lösungen entkräftet werden (zum Beispiel durch die Einrichtung von gemeinsamen Ausschüssen der kommunalen Vertretungen).
6. *Zuordnung zu Sonderbehörden:* Die Zuordnung zu Sonderbehörden (Versorgungsverwaltung) sollte die Ausnahme und im Idealfall auch nur eine Übergangslösung darstellen. Was die Kriegsopferversorgung betrifft, so ist die Aufrechterhaltung einer zweistufigen Versorgungsverwaltung bundesgesetzlich vorgeschrieben (§ 1 des Gesetzes über die Errichtung der Verwaltungsbehörden der Kriegsopferversorgung vom 12.03.1951), so daß ein Organisationsvorschlag, der dies nicht berücksichtigt, kurzfristig keine Realisierungschancen hätte. Hier sind bundesgesetzliche Änderungen erforderlich. Solange die Versorgungsverwaltung aufrecht erhalten werden muß, kann es sinnvoll sein, neben der Kriegsopferversorgung auch andere Aufgaben dort zu belassen. Langfristiges Ziel in der Sozialverwaltung sollte aber eine klare dreistufige Lösung sein, die nur noch die Ebene der Ministerien, der regionalen Dienstleistungszentren und der Kommunen umfaßt.
7. Angesichts der politischen Brisanz der geplanten Umstrukturierung besteht die Gefahr, daß sich die Diskussion auch in der Sozialverwaltung nur auf die Aufbauorganisation fixiert. Wenn aber nur der Aufbau neu strukturiert wird, ohne daß Arbeitsabläufe verändert werden, wird die Reform nur von begrenzter Reichweite sein. Sozialpolitische Akteure sollten also die Verwaltungsreform-Diskussion nut-

zen, um ihre Alltagsprobleme im Verhältnis zur Verwaltung auf die Tagesordnung zu setzen und auf diese Weise eine Qualitätsdebatte in Gang zu bringen.