

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	XIV
<b>1. Teil: Einleitung</b> .....	1
§ 1 <i>Einführung in die Problematik</i> .....	1
§ 2 <i>Gegenstand und Gang der Untersuchung</i> .....	20
1. Gegenstand der Untersuchung .....	20
2. Gang der Untersuchung .....	20
§ 3 <i>Methodische Grundlagen</i> .....	22
1. Erhebung der empirischen Daten .....	22
a. Eigene Erhebung durch schriftliche Befragung der Kreis- verwaltungen .....	22
aa. Wahl der Erhebungstechnik und der Untersuchungseinheit .	22
bb. Inhaltliche Gestaltung des Fragebogens .....	23
cc. Versendung und Rücklauf der Fragebögen .....	24
dd. Rückkoppelung der ermittelten Ergebnisse mit den Untersuchungsbeteiligten .....	26
b. Erhebung des Landkreistages Nordrhein-Westfalen zur Zusammenarbeit der Kreise mit den Arbeitsämtern .....	26
c. Statistisches Material zu Entwicklungen in der Sozialhilfe . . . .	27
d. Dokumentenanalyse .....	28
<b>2. Teil: Gestaltungsspielraum der Sozialhilfeverwaltung für den Vollzug der Sozialhilfe in fachlich-inhaltlicher Hinsicht</b> .....	30
§ 4 <i>Rechtliche Vorgaben für die Sozialhilfe in fachlich-inhaltlicher Hinsicht</i>	30
1. Verfassungsrechtliche Vorgaben .....	30
2. Vorgaben durch das BSHG und sonstiges Bundesrecht .....	31
a. Regelungsmaterie BSHG und SGB .....	32
b. Grundprinzipien des Sozialhilferechts .....	33
aa. Nachrangprinzip .....	33
bb. Individualisierungsgrundsatz .....	35
cc. Bedarfsdeckungsprinzip .....	35

c. Einzelne Maßnahmen der Sozialhilfe .....	36
d. Anspruch auf Sozialhilfeleistungen .....	40
e. Pauschalierung von Leistungen .....	42
3. Vorgaben durch Landesrecht .....	43
4. Bewertung der materiell-rechtlichen Regelungsdichte .....	44
§ 5 <i>Reformmaßnahmen zur Steigerung der Effektivität und Effizienz in der Sozialhilfe</i> .....	47
1. Effektivität und Effizienz der Sozialhilfe .....	48
2. Zugangs- und Auswegberatung .....	50
3. Hilfeplanung .....	51
4. Fallmanagement .....	52
5. Verselbständigungshilfen / Hilfe zur Arbeit .....	53
6. Unterkunftskosten .....	56
7. Ambulante vor (teil-)stationärer Hilfe .....	56
8. Unterstützende Maßnahmen der Organisations- und Personalentwicklung .....	57
9. Fazit .....	61
<b>3. Teil: Organisatorische und finanzielle Rahmenbedingungen der Sozialhilfeverwaltung im kreisangehörigen Raum</b> .....	63
§ 6 <i>Organisatorische Rahmenbedingungen</i> .....	63
1. Kompetenzverteilung .....	63
2. Zuständigkeitsregelungen .....	64
a. Bundesrechtliche Regelungen .....	64
aa. Bestimmung des örtlichen und überörtlichen Trägers .....	64
bb. Zuständigkeitsverteilung zwischen örtlichem und überörtlichem Träger .....	71
b. Landesrechtliche Regelungen .....	72
aa. Bestimmung von kreisangehörigen Gemeinden zu örtlichen Trägern .....	73
bb. Bestimmung des überörtlichen Trägers .....	78
cc. Zuständigkeitsverteilung zwischen örtlichem und überörtlichem Träger .....	80
3. Art der Aufgabenerfüllung .....	85
a. Gesetzliche Regelung .....	86

b. Mißbräuchliche gesetzliche Bestimmung . . . . .	87
4. Einbeziehung der kreisangehörigen Gemeinden in den Aufgabenvollzug . . . . .	89
a. Bundesrechtliche Bestimmungen über eine Heranziehung zur Aufgabendurchführung . . . . .	90
aa. Vorgaben aus § 96 BSHG . . . . .	90
bb. Vorgaben aus §§ 88 ff. SGB X . . . . .	93
cc. Verfassungsrechtliche Vorgaben . . . . .	95
b. Landesrechtliche Bestimmungen über eine Einbeziehung der kreisangehörigen Gemeinden in den Vollzug der Sozialhilfenaufgaben . . . . .	95
c. Einzelfragen der Einbeziehung der kreisangehörigen Gemeinden in den Vollzug der Sozialhilfenaufgaben . . . . .	96
aa. Festlegung von Eilzuständigkeiten . . . . .	96
bb. Bestimmungen über die »Heranziehung« im Sinne des §§ 96 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 S. 2 BSHG . . . . .	97
(1) Ermächtigung der Kreise und überörtlichen Träger zur Heranziehung kreisangehöriger Gemeinden . . . . .	98
(2) Umfang und Dichte der Heranziehung . . . . .	100
(3) Art der Heranziehung . . . . .	102
(4) Voraussetzungen für eine Heranziehung . . . . .	103
(a) Form der Heranziehung . . . . .	103
(b) Verfahrensrechtliche Voraussetzungen . . . . .	104
(c) Materielle Voraussetzungen . . . . .	104
(5) Weisungsbefugnisse . . . . .	105
(a) Landesgesetzliche Regelungen . . . . .	105
(b) Übertragung der Grundsätze über die Fachaufsicht in Auftragsangelegenheiten . . . . .	107
(c) Arten und Inhalte von Weisungen . . . . .	113
(d) Grenzen der fachaufsichtlichen Weisungsbefugnis . . . . .	114
(6) Weitere fachaufsichtliche Befugnisse . . . . .	117
(a) Unterrichtungs-, Auskunfts- und Rechenschaftspflicht . . . . .	118
(b) Prüfungsrecht . . . . .	119
(c) Selbsteintrittsrecht . . . . .	120

(aa) Bestandteil der Fachaufsicht .....	120
(bb) Landesspezifische Besonderheit .....	121
(cc) Ausschließliche Wahrnehmungszuständigkeit der herangezogenen Gemeinde .....	121
(7) Kostenerstattung bzw. Kostentragung bei Heranziehung .....	129
(a) Grundsatz der Kostentragung nach dem allgemeinen Konnexitätsprinzip .....	129
(b) Abweichende Bestimmungen .....	131
(c) Kostenerstattungsverfahren .....	132
(d) Veränderung der Kostenerstattungsregeln in NRW .....	132
(aa) Regelung durch das 1. Modernisierungsgesetz .....	133
(bb) Regelung durch das 2. Modernisierungsgesetz .....	133
(cc) Abweichende Vereinbarung über Kostenverteilung .....	135
(dd) Härtefallregelung .....	135
(ee) »Aufwendungen« .....	142
(8) Haftung .....	144
(9) Pflichten der herangezogenen Gemeinde .....	145
(10) Rücknahme und sonstige Veränderung der Heranziehung .....	145
cc. Weitere Mitwirkungspflichten kommunaler Körperschaften im Rahmen einer »erweiterten Amtshilfe« .....	146
<i>§ 7 Finanzielle Rahmenbedingungen für die Aufgabenerfüllung der örtlichen Träger .....</i>	148
1. Bundesrechtliche Vorgaben .....	148
2. Landesrechtliche Bestimmungen zur Finanzierung der Sozialhilfe der örtlichen Träger .....	150
a. Kommunale Finanzgarantie .....	150
b. Bestimmung der Kostenträger .....	152
c. Finanzausgleichsbestimmungen .....	154
d. Kreisumlage .....	156
e. Exkurs: Abweichende Vereinbarungen über die Finanzierung der Sozialhilfesaufwendungen ohne ausdrückliche gesetzliche Bestimmung .....	157
aa. Vertragliche Vereinbarung über die Kreisumlage .....	158
bb. Regelungsgehalt der Erstattungsregeln .....	160

cc. Verbot der Mischfinanzierung .....	162
<b>§ 8 Bewertung der organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen für den Vollzug der Sozialhilfe im kreisangehörigen Raum .....</b>	<b>164</b>
1. Effektivität .....	165
a. Sach- und Betroffenennähe .....	165
b. Besondere Fachlichkeit und finanzielle Leistungsfähigkeit .....	166
c. Koordinierungs- und Steuerungsfunktion .....	168
d. Fazit .....	169
2. Effizienz .....	170
a. Vorteile der dezentralen Organisation .....	171
b. Größenvorteile, Aufgabenbündelung und Verfahrensökonomie .....	172
c. Fazit .....	172
3. Bürgernähe .....	172
4. Steuerungsaspekt .....	173
a. Erkenntnisse aus den institutionenökonomischen Organisations- theorien .....	173
b. Interessensteuerung beim Sozialhilfevollzug .....	176
aa. Auseinanderfallen von Durchführungs- und Finanzierungs- verantwortung .....	176
bb. Zusammenführung von Durchführungs- und Finanzierungs- verantwortung .....	181
5. Fazit .....	183
<b>4. Teil: Verwaltungspraxis in den Kreisen in Nordrhein-Westfalen ...</b>	<b>186</b>
<b>§ 9 Heranziehung der kreisangehörigen Kommunen durch die Kreise in     Nordrhein-Westfalen .....</b>	<b>187</b>
1. Grundsätzliche Heranziehung .....	187
a. Grundsätzliche Heranziehung .....	187
b. Delegations-, Heranziehungs-, Durchführungssatzung .....	187
c. Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden vor der Heran- ziehung .....	188
2. Umfang der von den herangezogenen Gemeinden wahrgenommen Aufgaben .....	189
3. Kriterien für die Heranziehung .....	196

4. Außenstellen .....	197
5. Steuerung der Aufgabendurchführung .....	197
a. Weisungen und Empfehlungen .....	197
b. Rückholrecht/Selbsteintritt .....	200
c. Wirksamkeitsanalyse, Planung und Steuerung der Sozialhilfe ..	201
aa. Relevanz der erhobenen Daten .....	201
bb. Schwierigkeiten bei der Datengewinnung und -analyse aufgrund der Aufgabendurchführung durch die kreis- angehörigen Gemeinden .....	202
<i>§ 10 Grundsätzliche Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit</i> .....	205
<i>§ 11 Reformmaßnahmen zur Optimierung der Sozialhilfeverwaltung</i> .....	207
1. Zusammenführung von Durchführungs- und Finanzverantwortung ..	207
a. Grundsätzliche Alternativen .....	208
b. Verhandlungen in den Kreisen .....	210
aa. Anlaß .....	210
bb. Zeitreihenfolge der Modellvereinbarungen .....	210
cc. Schwierigster Verhandlungsgegenstand .....	211
dd. Verhandlungserfolg .....	212
ee. Hauptziele der Modellvorhaben .....	213
c. Aachener Modell .....	213
aa. Ausgangslage .....	214
bb. Modellvereinbarung .....	215
cc. Erfahrungen .....	221
d. Weitere Modellvereinbarungen bis zum 2. Modernisierungsgesetz .....	227
aa. 100%-Verlagerung mit interkommunalem Gewinner-/Verlierer-Ausgleich .....	229
bb. Quotale Beteiligung ohne Härteausgleich .....	233
cc. Zielvereinbarungen mit reiner Prämien-/Bonus-Regelung ..	233
(1) Quotale Beteiligung an den Sozialhilfeeinsparungen ...	233
(2) Budget- und Vermittlungsprämie .....	235
dd. Zielvereinbarungen mit Bonus-/Malus-Regelung .....	237
e. Bewertung .....	241

aa. Faktoren für das Zustandekommen von Vereinbarungen . . .	242
bb. Erfolg der Modellvorhaben . . . . .	245
f. Umsetzung des 2. Modernisierungsgesetzes . . . . .	258
aa. Auswirkungen auf laufende Modellvorhaben . . . . .	259
bb. Überblick über die gegenwärtigen Modelle . . . . .	261
cc. 50%-Beteiligung ohne Härtefallregelung . . . . .	266
dd. 50%-Beteiligung mit Härtefallregelung . . . . .	266
ee. Abweichende Vereinbarungen . . . . .	269
2. Weitere Reformmaßnahmen zur Optimierung der Sozialhilfe- verwaltung . . . . .	269
a. Veränderung des Heranziehungsumfangs . . . . .	270
b. Veränderung der Aufgabendurchführung durch die Gemeinden .	271
c. Veränderung der Zusammenarbeit zwischen dem Kreis und den Gemeinden . . . . .	272
<i>§ 12 Bewertung der Verwaltungspraxis . . . . .</i>	274
<b>5. Teil: Zusammenfassung . . . . .</b>	285
<i>§ 13 Zusammenfassung der Ergebnisse und Ausblick . . . . .</i>	285
<b>Literaturverzeichnis . . . . .</b>	292

## **Anhang**

Anhang 1: Fragebogen der schriftlichen Umfrage bei den 31 nord- rhein-westfälischen Kreisen . . . . .	313
Anhang 2: Persönliches Begleitschreiben an die Landrätin/die Landräte zur schriftlichen Umfrage . . . . .	321
Anhang 3: Rundschreiben des Landkreistages NW Nr. 68/01 zur schriftlichen Umfrage . . . . .	322
Anhang 4: Zusammenfassende Übersicht über die Antworten zur schriftlichen Umfrage . . . . .	324