

1. Zielstellung und Methode

Das Benchmarking – Projekt zielt darauf ab, die von den Sozialämtern erbrachten Dienstleistungen hinsichtlich ihrer Effektivität und Qualität zu vergleichen. Die Ergebnisse zur Struktur der Gruppe der Hilfeempfänger und der Kostenarten sind der Ausgangspunkt für den fachlichen Austausch darüber, wie bzw. in welcher Weise das Ergebnis erreicht wurde. Wie sind Prozesse zu organisieren, um günstige Entwicklungen im Sinne der Zielsetzungen zu realisieren? Welche Hindernisse können auftreten und wie sind sie zu lösen?

So werden Teilleistungsprozesse verglichen und im Erfahrungsaustausch Know-how für gute Praxis transferiert. Das Benchmarking ist damit ein Prozess, die soziale Dienstleistung der Sozialhilfe in den beteiligten Großstädten darzustellen und effektiver bzw. erfolgreicher zu machen.

Das Benchmarking identifiziert die Erfolgsfaktoren der im Vergleich „besten Lösungen“ und arbeitet heraus, welche Einflussfaktoren auf das Sozialhilfegeschehen durch Steuerungsmaßnahmen umgestaltet werden können.

Dabei werden für die Bewertung jeweils verschiedene Kennziffern (die Entwicklung mehrerer Faktoren) im Zusammenhang zu betrachtet. Nur so werden Wechselwirkungen des Gesamtgeschehens abgebildet. Wesentliche Entstehungsfaktoren einer Kennzahl müssen in die Betrachtung einbezogen werden. Nicht hinreichend ist es, jeweils nur nach der geringsten oder höchsten Zahl zu suchen. Ziel ist vielmehr, effektive Verfahrensweisen und geeignete Strukturen zu identifizieren. Um die Vergleichbarkeit der Kennzahlen zu gewährleisten, wurden im Teilnehmerkreis exakte Definitionen und Erfassungskriterien festgelegt. Das hat allerdings zur Folge, dass die absoluten Zahlenwerte z. T. geringfügig von Angaben anderer Sozialberichte abweichen, weil für den Kennzahlenvergleich bestimmte Hilfeempfänger ausgeklammert wurden (z. B. Hilfeempfänger mit einer Bezugsdauer von weniger als 4 Wochen, Hilfeempfänger gemäß § 107 BSHG, Empfänger von ausschließlich einmaligen Beihilfen).

Die betrachteten Kennzahlen wurden bei Bedarf präzisiert und weiterentwickelt, um Erklärungsfaktoren für Unterschiede in den Städten zu untersuchen.

Besonderes Augenmerk in der Arbeit des Vergleichsrings wurde auf Handlungsstrategien zur Vermeidung bzw. Loslösung von aus der Sozialhilfe gelegt. Hierzu wurden die verschiedenen Möglichkeiten der Vermeidung von Sozialhilfebezug durch Zugangssteuerung mittels qualifizierter Erstberatung betrachtet. Direkt beim Hilfeersuchen kann geprüft werden, ob alternative Auswege den Sozialhilfebezug vermeiden oder vorrangige Hilfen zügig in Anspruch genommen werden können.

Ein gesonderter Kennzahlenvergleich, der voraussichtlich im Februar 2004 vorliegen wird, widmet sich den Strategien zur (Re-)Integration von Sozialhilfeempfängern in Erwerbsarbeit.

Darüber hinaus kommt gerade in der gegenwärtigen Phase umfangreicher Neuorganisation der sozialen Leistungen durch gesetzliche Neuregelungen sowie der Veränderungen im Rahmen der Verwaltungsreform dem breiten fachlichen Austausch besondere Bedeutung zu.

2. Ergebnisse des Projektjahres 2002

Im folgenden werden einige wesentliche Ergebnisse des Kennzahlenvergleichs dargestellt. Der vollständige Bericht liegt im Sozial- und Wohnungsamt zur Einsichtnahme vor und ist im Internet unter www.consens-info.de/hausig/berichte.html veröffentlicht.

Der Gegenstand des vorliegenden Kennzahlenvergleichs ist die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen.

Die Kennzahlen unterliegen folgender Systematik:

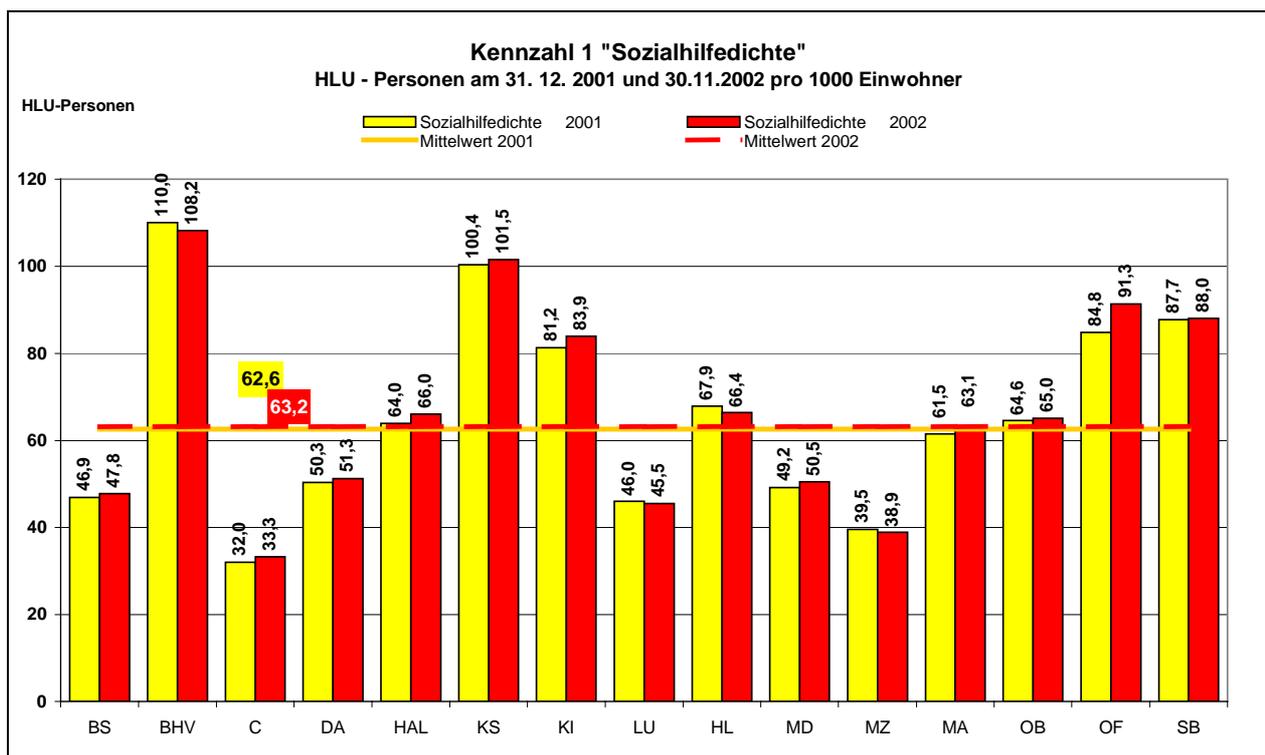
- Der erste Bereich bezieht sich auf die Abbildung des Fallbestandes hinsichtlich seiner verschiedenen strukturellen Merkmale. Die hierfür bestimmte Top-Kennzahl ist die „Sozialhilfedichte“ (Abbildung 1).
- Der zweite Bereich befasst sich mit den Bewegungen im Sozialhilfebezug: Neueintritt von Sozialhilfebedarf und seine Beendigung. Hierzu zählen die Fallzugänge und die Fallabgänge (Abbildungen 7 und 8).
- Im dritten Bereich werden Kostenkennzahlen betrachtet, deren Ausprägungen in der Kennzahl zu den Gesamtkosten je Person und Fall münden. Dieser Kennzahlenbereich ist repräsentiert in der Top-Kennzahl „Nettoausgaben pro Hilfeempfänger“ (Abbildung 10).

2.1. Struktur der Hilfeempfänger

Sozialhilfedichte

Die „Sozialhilfedichte“ stellt den Anteil der Empfänger (Personen) von Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (HLU) an der Zahl der Einwohner (mit Hauptwohnsitz) der jeweiligen Stadt zum 31.12. des Berichtsjahres dar.

Abbildung 1



2002 waren im Mittelwert aller Teilnehmerstädte 63,2 Personen je 1000 Einwohner im Bezug laufender Hilfe zum Lebensunterhalt. Für Magdeburg lag der Wert bei 50,5. Nach einem geringfügigen Rückgang der durchschnittlichen Sozialhilfedichte für alle Teilnehmerstädte im Jahr 2001 gegenüber 2000 ist der Durchschnittswert in 2002 wieder leicht gestiegen.

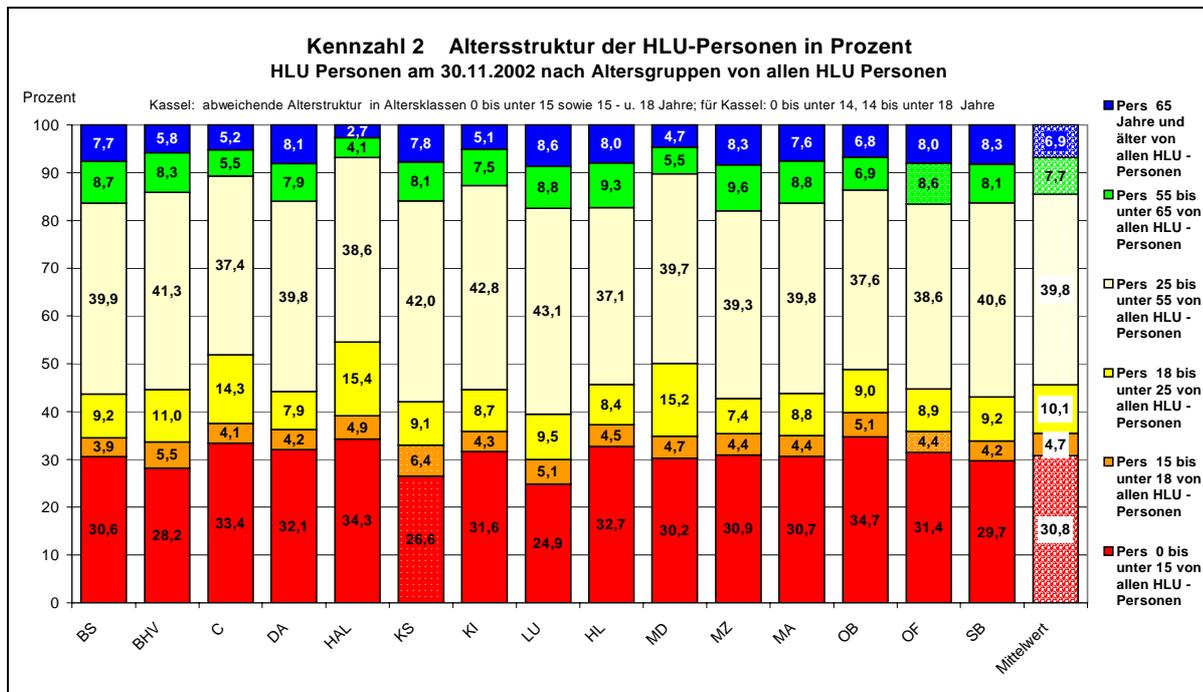
Das Sozialhilfegeschehen ist vor dem Hintergrund der externen Rahmenbedingungen zu betrachten. Die Arbeitsmarktsituation ist besonders in den ostdeutschen Städten Chemnitz, Halle (Saale) und Magdeburg weiterhin sehr angespannt. Die Arbeitslosenquote A liegt für alle 3 Städte besonders hoch, mit steigender Tendenz. Obwohl in den ostdeutschen Städten auch die Sozialhilfedichte im vergangenen Jahr zugenommen hat, spiegelt sich die sonst häufig anzutreffende Korrelation von Arbeitslosenquote und Sozialhilfedichte hier noch nicht wider.

Altersstruktur

Der Anteil der Kinder und Jugendlichen bis unter 15 Jahre beträgt im Mittel der Städte 30,8 Prozent – damit gab es entgegen der Vorjahresentwicklung im Jahr 2002 eine deutliche Erhöhung des Anteils der Kinder und Jugendlichen.

Eine wichtige Gruppe für Aktivitäten, den Sozialhilfebezug zu vermeiden oder zu beenden, ist die Gruppe der jungen Erwachsenen im Alter von 18 bis unter 25 Jahre. In Halle (Saale), Magdeburg und Chemnitz ist dieser Anteil wie in den Vorjahren hoch. Es handelt sich um geburtenstarke Jahrgänge, die auf ein sehr knappes Ausbildungsplatzangebot treffen. Bei den jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe handelt es sich dabei oftmals um gering Qualifizierte, deren Chancen am Arbeitsmarkt besonders schlecht sind und die nicht, wie zum Teil junge Erwachsene mit besserer Qualifikation aus den Städten abwandern.

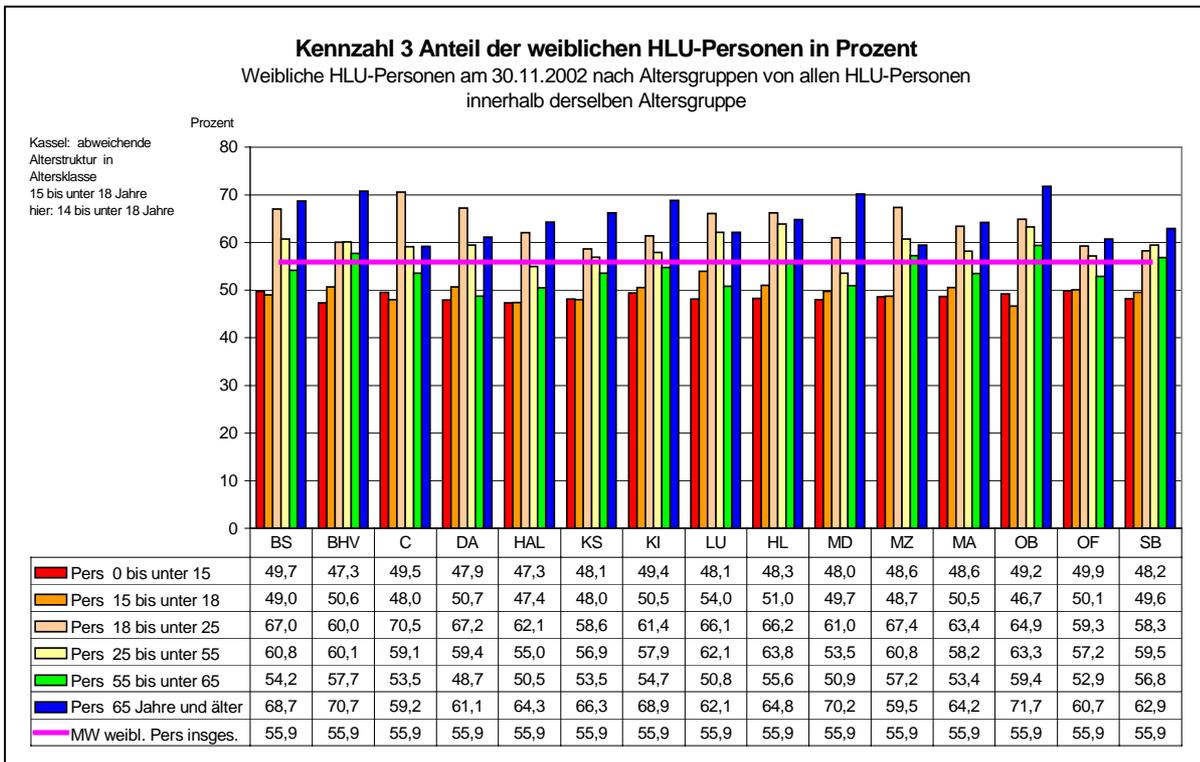
Abbildung 2



Im Mittel der Städte waren 55,9 Prozent der gesamten Hilfeempfänger weiblich. In der Altersklasse der 18- bis unter 25-jährigen ist der Frauenanteil deutlich höher als der der männlichen Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt.

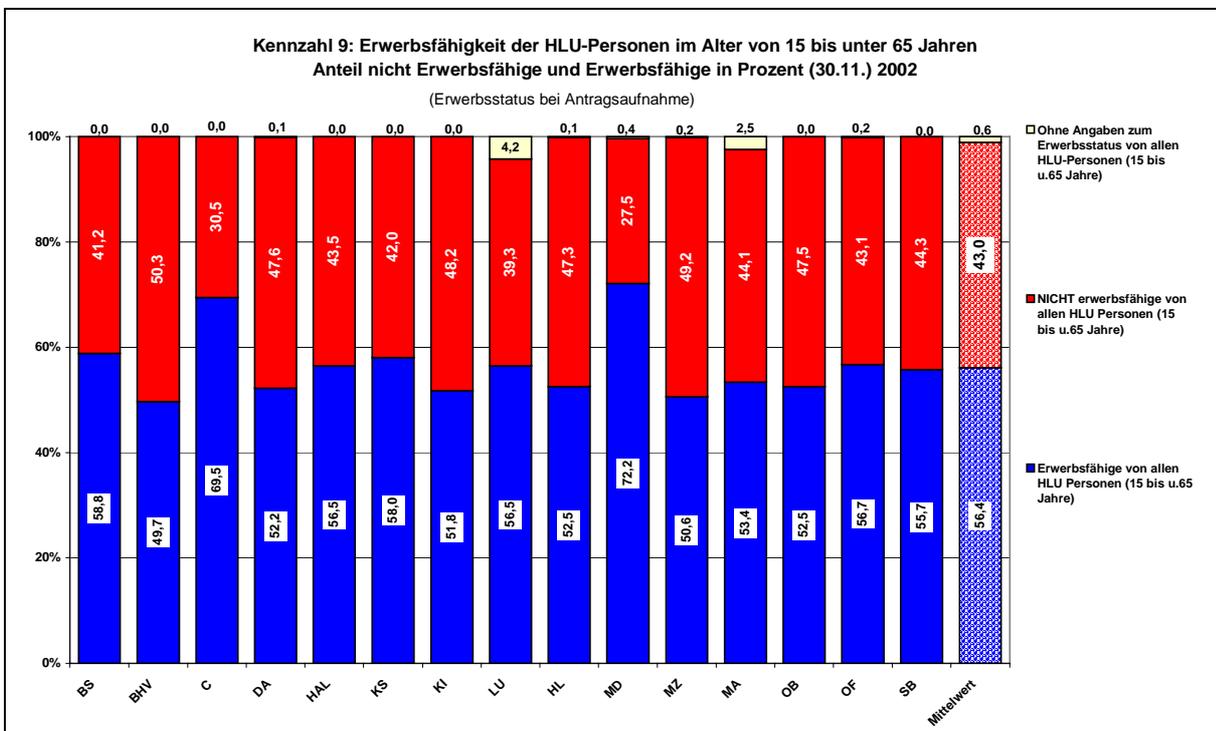
Die Ursache hierfür liegt zum Teil in einem hohen Anteil junger allein erziehender Mütter in der Sozialhilfe.

Abbildung 3



Im Mittel der Städte waren 62,2 Prozent der Hilfeempfänger im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 bis unter 65 Jahren. Wie die gestiegene Sozialhilfedichte und die Auswertungen nach Alter bereits zeigten, ist auch hier ein Anstieg gegenüber dem Vorjahr eingetreten. Von diesen Hilfeempfängern zwischen 15 bis unter 65 Jahren sind im Städtedurchschnitt 56,4 Prozent erwerbsfähig, 43,0 Prozent nach den Kriterien des BSHG nicht erwerbsfähig, und zu 0,6 Prozent fehlen die Angaben.

Abbildung 4

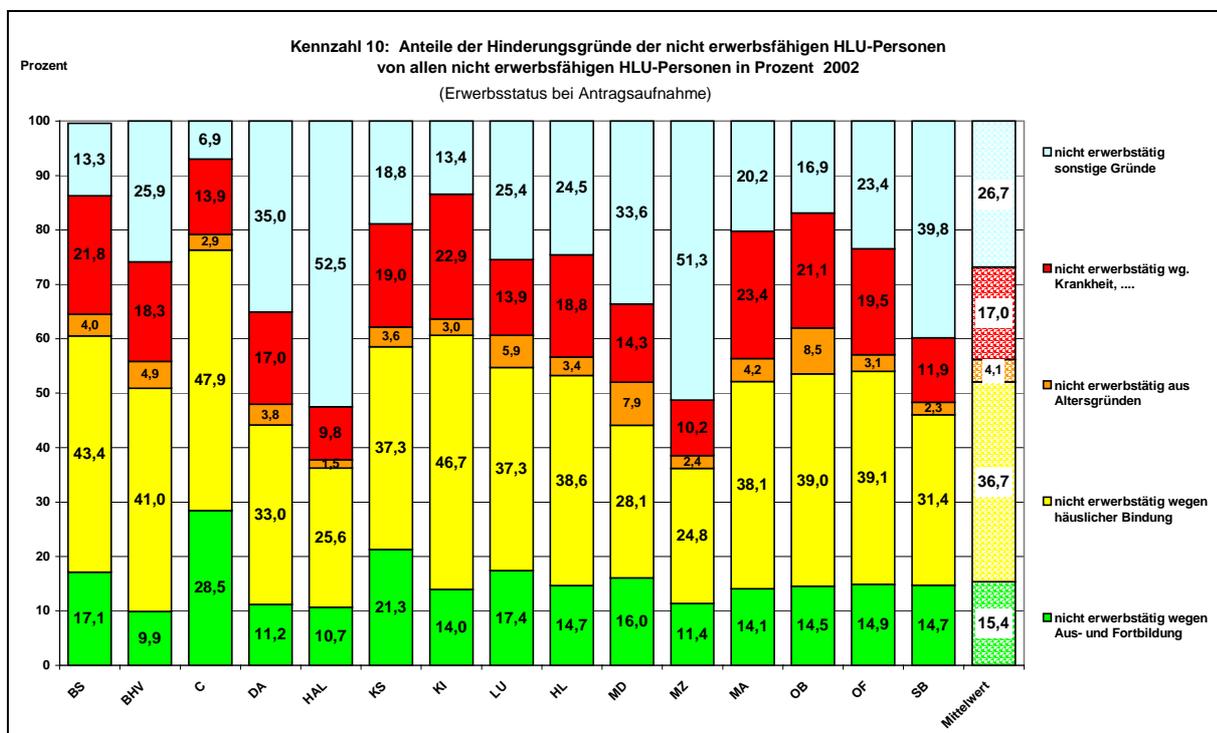


Besonders hohe und gegenüber dem Vorjahr angestiegene Anteile Erwerbsfähiger sind ausgewiesen für die Städte Magdeburg () und Chemnitz (69,5 Prozent). Es ist plausibel anzunehmen, dass der Mangel an Arbeitsplätzen, d.h. die steigende Arbeitslosigkeit als eine wesentliche Ursache zu sehen sind.

Im Mittel der Städte gehen 16,3 Prozent der Erwerbsfähigen zum Erfassungszeitpunkt einer Erwerbstätigkeit (verschiedenen Umfangs) nach. Die Spanne reicht von 8,5 Prozent in Magdeburg bis zu 22,2 Prozent in Ludwigshafen.

Der häufigste Grund, der eine Erwerbstätigkeit zunächst „verhindert“, ist die häusliche Bindung, das heißt dass die HLU - Personen (überwiegend Frauen) zur Betreuung ihrer Kinder unter 3 Jahren oder wegen der Pflege eines Angehörigen nicht zum Einsatz ihrer Arbeitskraft für den Lebensunterhalt verpflichtet sind. Nicht erwerbsfähig wegen Krankheit oder Behinderung sind im Durchschnitt 17,0 Prozent des Klientels.

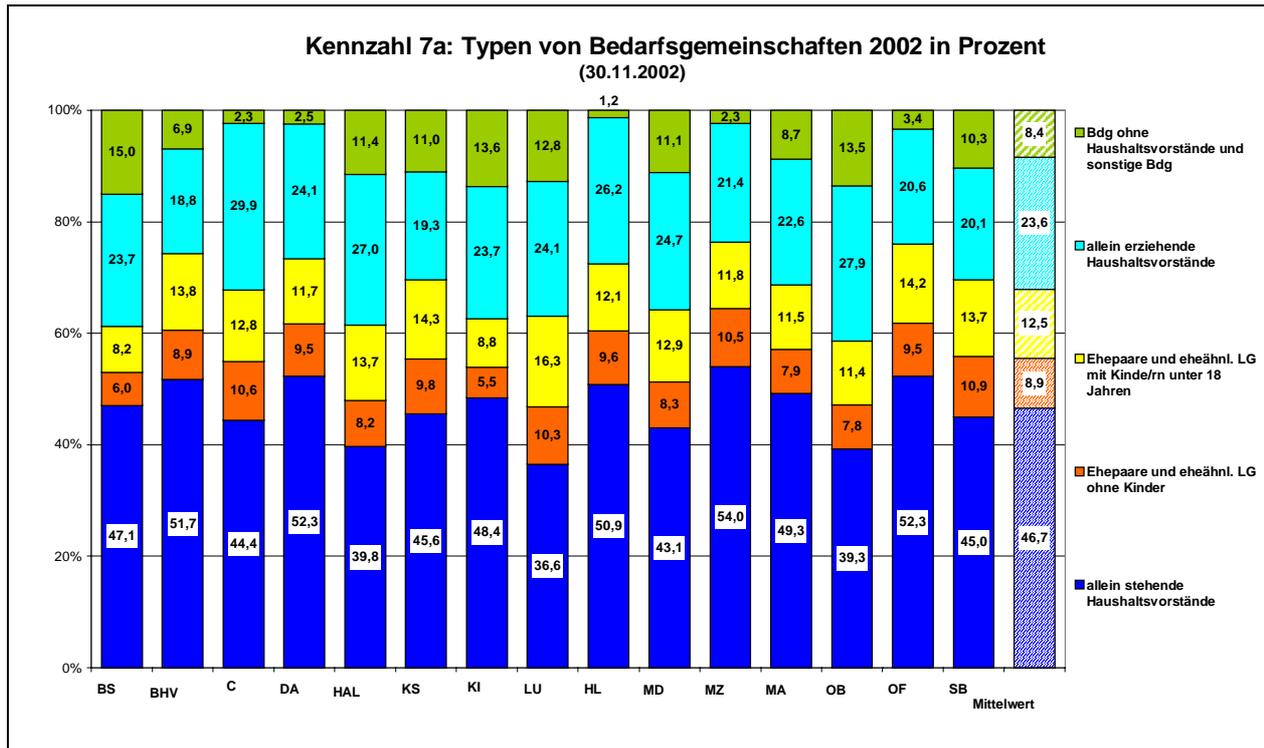
Abbildung 5



Arten der Bedarfsgemeinschaften

In allen Städten sind allein lebende Personen (Einpersonenhaushalte) am stärksten von Sozialhilfebedürftigkeit betroffen. In Magdeburg betrifft das 43,1 % aller Bedarfsgemeinschaften. Am zweithäufigsten sind allein erziehende Personen (meistens Mütter) mit Kindern betroffen – in Magdeburg 24,7 % aller Bedarfsgemeinschaften. Ehepaare und eheähnliche Lebensgemeinschaften ohne Kinder sind vergleichsweise seltener sozialhilfebedürftig als Paare mit Kindern. Das Verhältnis der Bedarfsgemeinschaftstypen zueinander stellt sich in den teilnehmenden Städten recht ähnlich dar.

Abbildung 6



2.2. Veränderungen des Fallbestandes

Für einen Vergleich der Leistungen der Sozialämter hat der Zugang von neuen Hilfeempfängern (HLU) und der Abgang von Hilfeempfängern (HLU) eine besondere Bedeutung. Durch gezielte Erstberatung und durch passgenaues Fallmanagement im Bezug befindlicher Bedarfsgemeinschaften können diese Größen beeinflusst werden.

Die Zugänge zur Sozialhilfe, also die Zahl der neu Hilfe zum Lebensunterhalt beziehenden Haushalte, sind durch ein Sozialamt jedoch nur begrenzt steuerbar. Externe Faktoren, wie z. B. wachsende Langzeitarbeitslosigkeit, schlagen sich in der Zahl der Neuantragsteller von Sozialhilfe nieder. Trotzdem können sich gezielte Bemühungen der Sozialämter zur Vermeidung von Hilfebedürftigkeit, beispielsweise eine intensive Beratung und Hilfe bei der Kontaktaufnahme der hilfebedürftigen Personen zum Sozialamt, in geringeren Zugangszahlen widerspiegeln. So konnten in Magdeburg z. B. durch die gezielte Erstberatung in 2.088 Fällen der Sozialhilfebezug abgewendet werden. Im Vergleich dazu kamen 3.980 Bedarfsgemeinschaften 2002 neu in den Leistungsbezug.

Die Abgänge, also die Zahl der Beendigungen des Bezugs von Hilfe zum Lebensunterhalt, sind von Interesse, weil sie den Erfolg des Sozialamtes bei der Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit zum Ausdruck bringen können.

In der fachlichen Diskussion werden unter den Maßnahmen zur Steuerung der Zugänge Beratungsgespräche und Prüfungen subsummiert, die vor oder bei der Antragstellung stattfinden, zum Beispiel Beratungen bezüglich vorrangiger Leistungsansprüche oder auch sofortige Arbeits- und Qualifizierungsangebote insbesondere für junge Erwachsene.

Instrumente, mit denen Fallabgänge gesteuert werden können, sind ein dem Bedarf angepasstes individuelles Fallmanagement, das professionelle Ausstiegsberatungen, ggf. mit Entwicklung eines Hilfeplanes zur langfristigen Beendigung der Abhängigkeit vom Sozialhilfebezug einschließen kann.

Alle Maßnahmen, die geeignet sind, den Lebensunterhalt anderweitig sicher zu stellen, kommen hierbei in Frage: überwiegend ist das Ziel Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, aber auch Unterstützung, eine Kindertagesbetreuung sicherzustellen, die Realisierung von Unterhalt oder angemessene Wohnraumversorgung kommen in Frage.

Abbildung 7

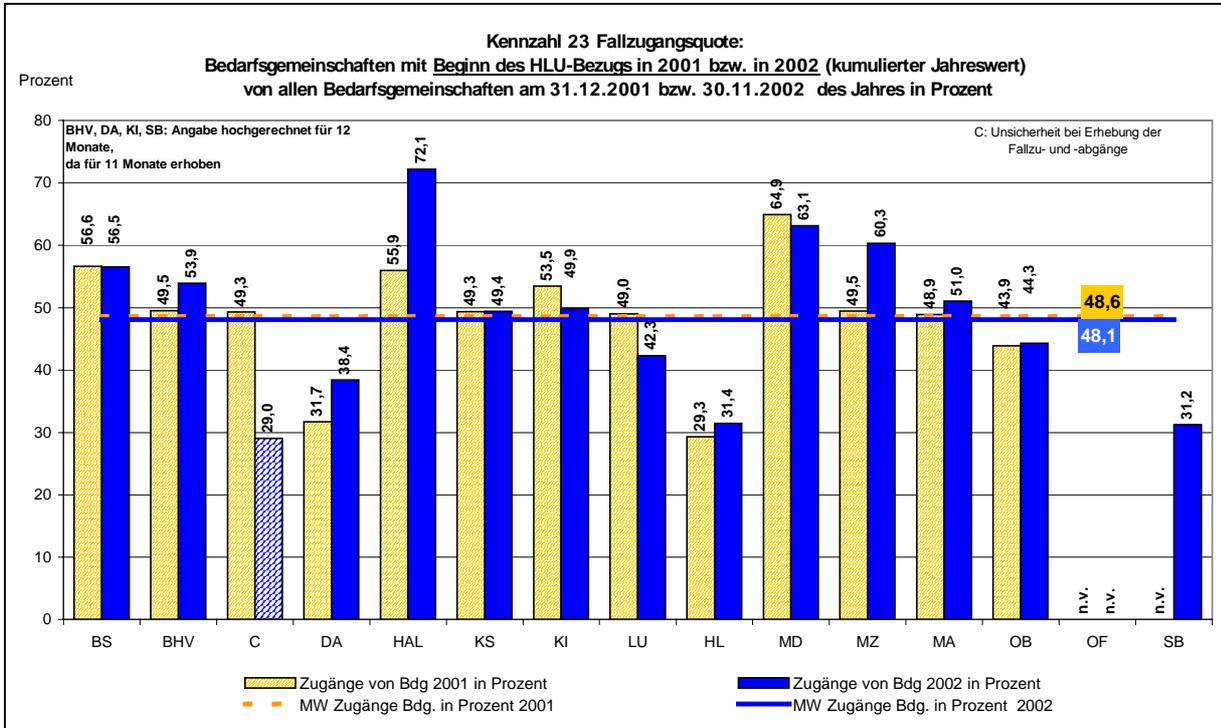
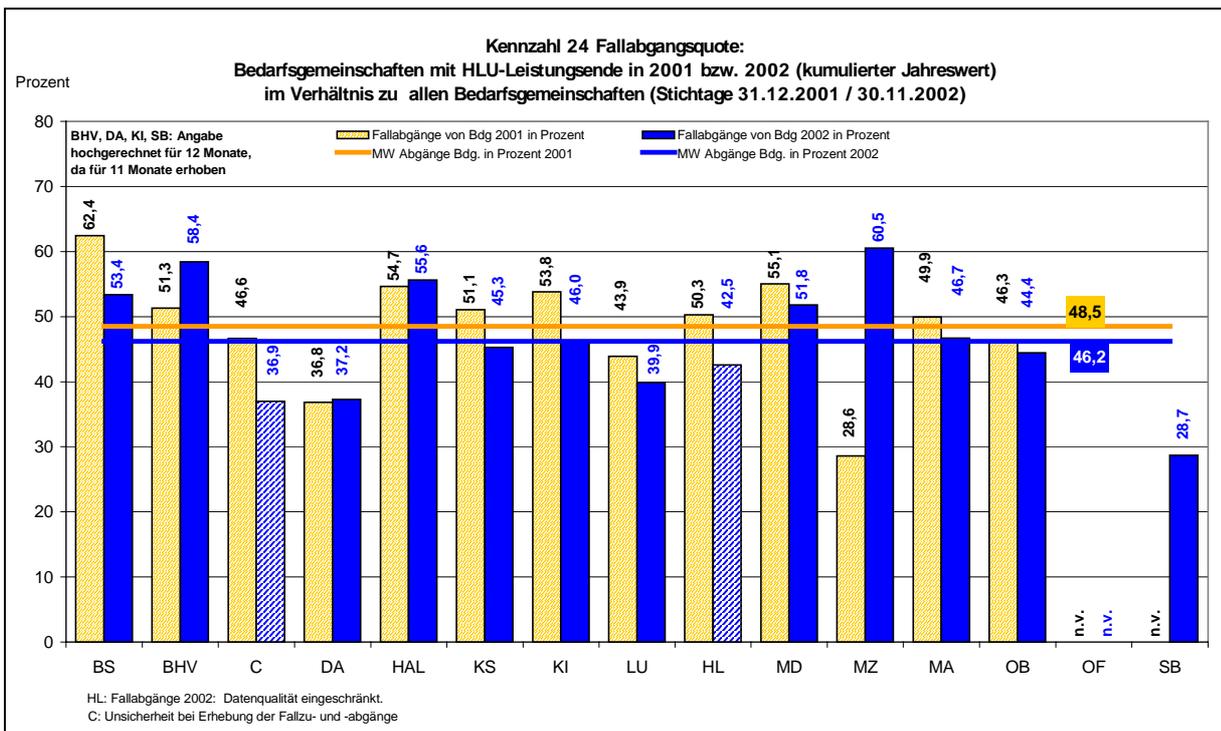


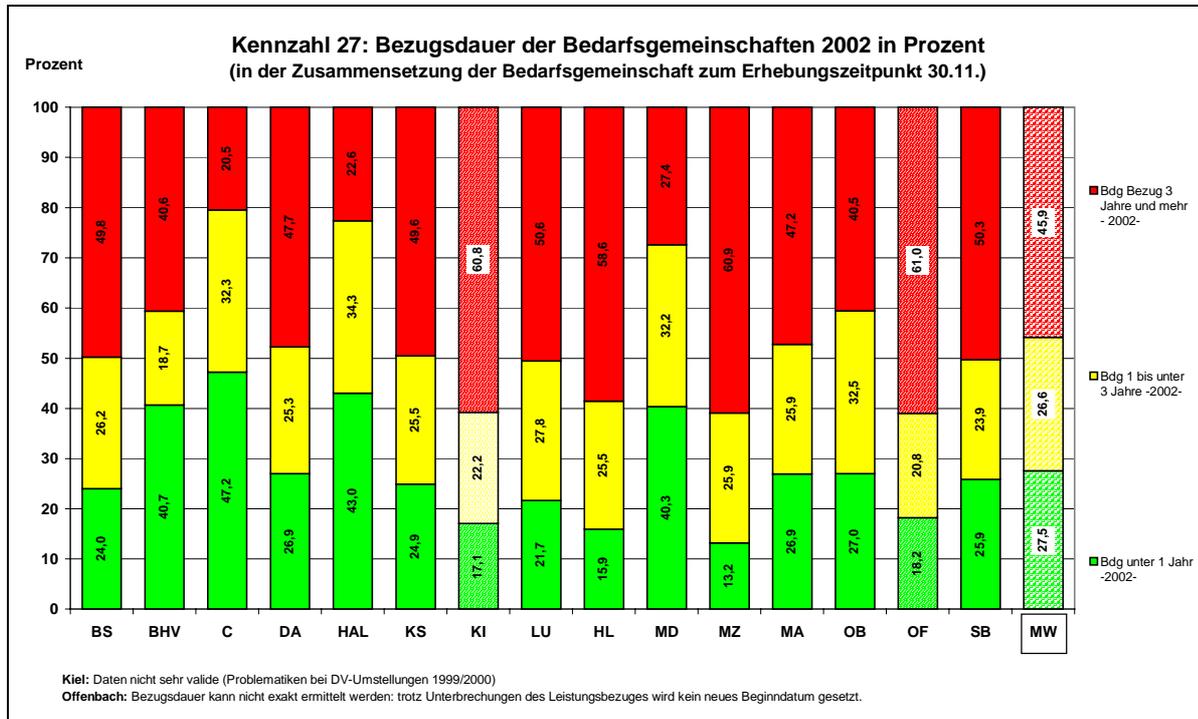
Abbildung 8



Für Magdeburg liegen sowohl Zugangs- als auch Abgangsquote über dem Durchschnitt der Teilnehmerstädte.

Im Zusammenhang mit dem hohen Anteil von Bedarfsgemeinschaften in Magdeburg, die nur kurze Zeit im Leistungsbezug stehen (vgl. Abbildung 9) ist das ein Zeichen dafür, dass die Sozialhilfe zu einem hohen Anteil der Überbrückung von vorübergehenden Notlagen dient, und dass die Instrumente zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit konsequent eingesetzt werden. An erster Stelle stehen hier die unterschiedlichen Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit.

Abbildung 9



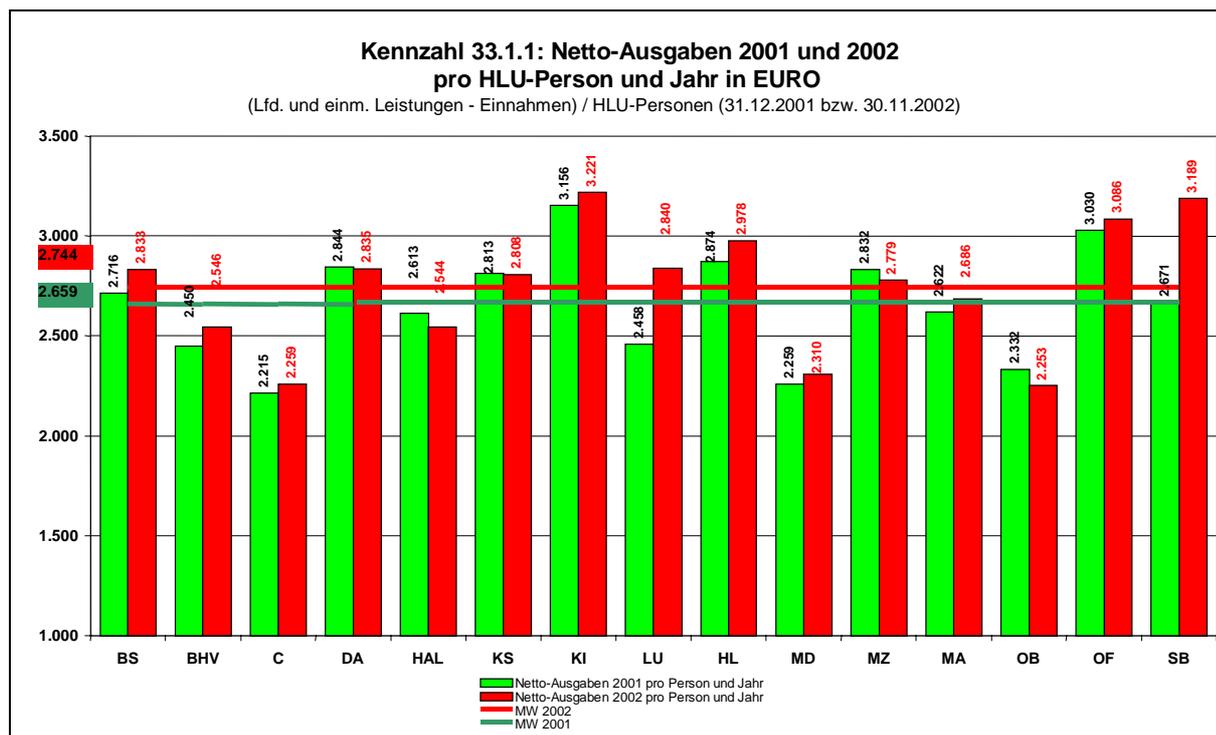
Eine lange Bezugsdauer zeigt sich besonders bei allein lebenden Personen sowie bei allein Erziehenden. Bei diesen Personengruppen liegen teilweise besondere Vermittlungsschwierigkeiten vor. Insbesondere bei allein Erziehenden mit noch sehr jungen Kindern oder mit mehreren Kindern aber auch bei allein lebenden Hilfeempfängern mit sozialen und /oder gesundheitlichen Problemen z. B. Suchtproblemen stellt sich die Integration in Erwerbsarbeit oftmals besonders kompliziert dar.

2.3. Sozialhilfe-Ausgaben

Die Nettoausgaben für laufende und einmalige Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt liegen im Mittel der Städte bei 2.659 EUR pro HLU - Person im Jahr. Entsprechende Einnahmen wurden bei dieser Betrachtung von der Summe der Ausgaben abgesetzt.

Die in den ostdeutschen Städten niedrigeren Regelsätze und ein niedrigeres Mietniveau bewirken, dass die Durchschnittsausgaben pro Person hier deutlich unterdurchschnittlich ausfallen. Ein hoher Anteil lediglich ergänzender Leistungen verstärkt dieses Ergebnis. Für Magdeburg lagen die Nettoausgaben je HLU-Empfänger im Jahr 2002 bei 2.310 EUR. Gegenüber den Vorjahren hat sich dieser Wert für Magdeburg – wie für viele andere Städte auch - erhöht.

Abbildung 10



3. Auswertung für Magdeburg

In Magdeburg ist ein im Vergleich mit den anderen Teilnehmerstädten hoher Anteil erwerbsfähiger arbeitsloser Sozialhilfeempfänger zu verzeichnen. Bei 72,2 Prozent der Hilfeempfänger im sogenannten erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre) sind keine Hinderungsgründe für eine Erwerbstätigkeit erfasst. Von diesen erwerbsfähigen Personen gehen nur 8,5 Prozent einer Erwerbstätigkeit nach.

Auch wenn die exakten Einstufungskriterien zur Bestimmung von Erwerbsfähigkeit durch das Arbeitsamt noch nicht vorliegen, wird der Personenkreis der erwerbsfähigen arbeitslosen Hilfeempfänger künftig im wesentlichen zur Zielgruppe des „Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ gehören und aus dem Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt herausfallen. Dasselbe gilt für deren sozialhilfebedürftige unterhaltsberechtigter Kinder.

Der Erfahrungsaustausch mit den Sozialämtern der anderen Städte zeigte den hohen Stellenwert der Hilfe zur Arbeit für die Überwindung von Sozialhilfe-Bedürftigkeit. Besonders die Fortsetzung der kooperativen Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt in Magdeburg nach Beendigung des Modellprojektes MoZArT bildet eine gute Grundlage für die Umsetzung der gesetzlichen Neuregelungen zu Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe im kommenden Jahr.

Erste Ansätze einer umfassenden Hilfeplanung wurden bereits in der „Ausstiegshilfe“ im Rahmen der Hilfe zur Arbeit genutzt.

Durch die gezielte Ausbildung von Fallmanagern, die im Magdeburger Sozial- und Wohnungsamt 2003 begonnen wurde, werden Voraussetzungen dafür geschaffen, dass künftig zielgerichtet gemeinsam mit den Hilfeempfängern an der Überwindung der Sozialhilfe-Bedürftigkeit gearbeitet werden kann. Insbesondere mit dem Herauslösen der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger aus der Verantwortung der Sozialämter durch die Umsetzung des „Hartz IV“-Gesetzes im kommenden Jahr werden in hohem Maße Personen mit einem umfangreichen persönlichen Beratungs- und Hilfebedarf vom Sozial- und Wohnungsamtes zu betreuen sein.

