

Freie Universität Berlin

**Kommunale Sozialpolitik zwischen Resignation
und Reform**

**Kinder- und Jugendhilfe und Sozialhilfe in Zeiten der
kommunalen Finanzkrise. Eine vergleichende
Politikfeldanalyse.**

Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades des Doktors der
Philosophie (Dr. phil.)
am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
(Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft)
der Freien Universität Berlin

Vorgelegt von: Magnus Jung
Im Brühl 1
66620 Kastel

Abgabe der Dissertation: 17.10.03

Termin der Disputation: 28.01.04

Gutachterin: Frau Prof. Dr. Barbara Riedmüller

Gutachter: Herr Prof. Dr. Richard Münchmeier

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	Seite 1
1. Theoretischer, methodischer und wissenschaftlicher Bezugsrahmen	8
1.1 Forschungsleitende Theorien und begriffliche Klärungen	8
1.2 Einordnung in die bisherige Forschung	26
1.2.1 Die lokale Politikforschung	27
1.2.2 Die (Neo-)Korporatismusforschung	33
1.2.3 Die Sozialhilfeforschung	35
1.2.4 Die Kinder- und Jugendhilfeforschung	38
1.3 Forschungsmethoden und Forschungsdesign	41
2. Strukturen der Policy-Subsysteme Kinder- und Jugendhilfe sowie Sozialhilfe	51
2.1 Die kommunalpolitische Arena	51
2.1.1 Stellung und Funktion der Landkreise im föderalen Bundesstaat	51
2.1.2 Die Landkreise im Saarland	53
2.1.3 Kommunalpolitische Akteure	55
2.1.4 Die Finanzbeziehungen zwischen Land, Landkreisen und Gemeinden	59
2.2 Kommunen als örtliche Sozialhilfeträger	62
2.2.1 Vom Almosen zur Sicherung der Menschenwürde	62
2.2.2 Ziele, Aufgaben und Leistungen nach dem BSHG	64
2.2.3 Die Hilfe zur Arbeit als kommunales Instrument	67
2.2.4 Öffentliche und freie Träger	69

2.3	Die Kommunen als örtliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe	73
2.3.1	Die Entwicklung des Kinder- und Jugendhilferechtes in Deutschland	73
2.3.2	Ziele, Leistungen und Aufgaben nach KJHG	75
2.3.3	Öffentliche und freie Träger der Jugendhilfe	79
2.3.4	Der Jugendhilfeausschuss	81
2.4	Die Untersuchungsregion Landkreis Neunkirchen	83
2.5	Die Untersuchungsgegenstände aus systemtheoretischer Perspektive	87
2.5.1	Begriffliche Klärungen	87
2.5.2	Sozialhilfe und Kinder- und Jugendhilfe als Policy-Subsysteme	91
3.	Ausgabensteigerung als Impuls für politischen Wandel	100
3.1	Methodische Vorbemerkungen	100
3.2	Die Ausgabenentwicklung im Landkreis Neunkirchen	102
3.2.1	Die Entwicklung der Ausgaben für die Sozialhilfe	106
3.2.2	Die Entwicklung der Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe	109
3.3	Zusammenfassung statistischer Entwicklungen	111
3.4	Ein Zwischenfazit aus systemtheoretischer Perspektive	115
4.	Das Policy-Subsystem Kinder- und Jugendhilfe im Landkreis Neunkirchen	125
4.1	Die Entwicklung der Jugendhilfe-Policy – eine Übersicht	126
4.1.1	Das Jahr 1990 als Ausgangspunkt und Vergleichsmaßstab	127
4.1.2	Die Integrationsphase 1991 - 1994	128
4.1.3	Die Reformphase 1995 - 1997	130

4.1.4	Die Implementierung der Reformen 1998 - 2000	133
4.1.5	Die wesentlichen Entwicklungslinien der Jugendhilfe-Policy	133
4.2	Die Verwaltungsreform	135
4.2.1	Die Politik: Auftraggeber ohne klaren Auftrag	136
4.2.2	Das Jugendamt: Neues Denken durch neue Leitung	140
4.3	Die Reform der Erziehungshilfen	146
4.3.1	Ambulant statt stationär	147
4.3.2	Die Professionalisierung der ambulanten Hilfen	152
4.3.3	Sozialraumorientierung: Paradigmenwechsel oder Bluff?	156
4.3.4	Die Politisierung der Erziehungshilfen	166
4.4	Ausbau freiwilliger Leistungen bei knappen Kassen	169
4.4.1	Der Ausbau der Angebote in Kindertageseinrichtungen	170
4.4.2	Der Ausbau der außerschulischen Jugendarbeit	176
4.5	Die Politik zwischen Reformwillen und mangelnder Kompetenz	179
4.5.1	Sparen als Programm: Viel Mut und wenig Kreativität	180
4.5.2	Die politischen Akteure im Politiknetzwerk Kinder- und Jugendhilfe	187
4.6	Freie Träger und Jugendamt in einem Boot	192
4.6.1	Die freien Träger im Netzwerk	193
4.6.2	Mitsteuern und Mitverantworten	201
4.7	Zwischenergebnis zur Kinder- und Jugendhilfe-Policy	204
4.7.1	Die politische Akzeptanz von Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe	204
4.7.2	Korporatistische Politikmodelle unter Druck?	209

5.	Das Policy-Subsystem Sozialhilfe im Landkreis Neunkirchen	216
5.1	Die Entwicklung der Sozialhilfe-Policy	216
5.2	Hilfe zur Arbeit: Königsweg kommunaler Sozialhilfepolitik?	220
5.2.1	Aufbau eines zweiten Arbeitsmarktes	222
5.2.2	Zunehmende Orientierung am ersten Arbeitsmarkt	228
5.2.3	Beratung und Qualifizierung als aktivierende Hilfen	232
5.2.4	Anfänge einer Kooperation von Landkreis und Arbeitsamt	236
5.3	Die Sozialhilfebürokratie: Motor und Bremse von Reformen	241
5.3.1	Handlungsstrategien der Sozialhilfeverwaltung	242
5.3.2	Der Ausbau der Steuerungskompetenzen des Kreissozialamtes	250
5.4	Die Politik zwischen Reformeifer und Ohnmacht	255
5.4.1	Die Sparkommission	256
5.4.2	Die politischen Akteure im Netzwerk	263
5.5	Die freien Träger – effizient und unpolitisch	266
5.5.1	Freie Träger als Dienstleister	267
5.5.2	Freie Träger im Netzwerk	271
5.6	Das Land als arbeitsmarktpolitischer Impulsgeber	275
5.6.1	Innovationen für kommunale Arbeitsmarktpolitik	276
5.6.2	Die Landesregierung als Impulsgeber für das Policy-Netzwerk	280
5.7	Zwischenergebnis zur Sozialhilfe-Policy	281
5.7.1	Die politische Akzeptanz der Ausgaben für Sozialhilfe	281
5.7.2	Korporatistische Politikmodelle unter Druck?	287

6.	Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: Ausbau oder Abbau kommunaler Sozialpolitik?	295
7.	Literaturverzeichnis	304
8.	Quellenverzeichnis	319
Anlage 1	Leitfragen	324
Anlage 2	Standardisierter Fragebogen	326
Anlage 3	Interviewpartner im Landkreis Neunkirchen	336
Anlage 4	Vertrag zum „Neunkircher Modell“	337
Anlage 5	Tabellarischer Lebenslauf Magnus Jung	343

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O:	am angegebenen Ort
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
AG	Ausführungsgesetz
Art.	Artikel
ASD	Allgemeiner sozialer Dienst
ASH	Arbeitslosenselbsthilfe
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AWO	Arbeiterwohlfahrt
BMTG	Bundesmanteltarifvertrag
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
bsw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	cirka
CDU	Christlich Demokratische Union
d.h.	das heißt
CJD	Christliches Jugenddorf
DW	Diakonisches Werk
ebda.	ebenda
etc.	et cetera
FDP	Freie Demokratische Partei
FNZ	Familien- und Nachbarschaftszentrum
GG	Grundgesetz
HbL	Hilfe in besonderen Lebenslagen
HzL	Hilfe zum Lebensunterhalt
IP	Interviewpartner
JWG	Jugendwohlfahrtsgesetz
KFAG	Kommunales Finanzausgleichsgesetz
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
KSVG	Kommunales Selbstverwaltungsgesetz
LKZ	Lohnkostenzuschuss
LOG	Landesorganisationsgesetz
NAS	Neue Arbeit Saar
NDV	Nachrichten des Deutschen Vereins
RFV	Reichsfürsorgepflichtverordnung

RJGW	Reichsjugendwohlfahrtsgesetz
SKZ	Saarländische Kommunalzeitschrift
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SVerf.	Saarländische Verfassung
u.s.w.	und so weiter
VASS	Verein Arbeit statt Sozialhilfe
vgl.	vergleiche

Abbildungsverzeichnis

Schaubild 1	Das Institutionengefüge der kommunalen Sozialpolitik
Schaubild 2	Das Policy-Subsystem Sozialhilfe
Schaubild 3	Das Policy-Subsystem Kinder- und Jugendhilfe
Schaubild 4	Haushalt des Landkreises Neunkirchen 1990-2000
Schaubild 5	Ausgaben nach BSHG; AsylbLG und KJHG im Vergleich zum Gesamthaushalt
Schaubild 6	Empfänger von Leistungen nach dem BSHG und AsylbLG am 31.12 eines Jahres
Schaubild 7	Anzahl der Hilfen zur Erziehung (§29-34 KJHG) pro 1000 junge Menschen unter 21 Jahren im Jahr 2000 (Eckwerte)
Schaubild 8	Herkunftsfamilien junger Menschen in Hilfe zur Erziehung und deren soziale Situation
Schaubild 9	Organigramm Neunkircher Modell
Schaubild 10	Ziele und Instrumente aktivierender Sozialhilfepolitik
Schaubild 11	Regelsätze der Hilfe zum Lebensunterhalt

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Haushalt des Landkreises Neunkirchen 1990 - 2000
Tabelle 2	Ausgaben nach BSHG; AsylbLG und KJHG im Vergleich zum Gesamthaushalt
Tabelle 3	Ausgaben nach BSHG und AsylbLG 1990 –2000 (in Mio. DM)
Tabelle 4	Empfänger von Leistungen nach dem BSHG und AsylbLG zum 31.12 eines Jahres
Tabelle 5	Bruttoausgaben nach KJHG (in Mio. DM)
Tabelle 6	Maßnahmen der Hilfe zur Erziehung
Tabelle 7	Betreute Kinder am 01. März eines Jahres in Kindertageseinrichtungen
Tabelle 8	Betreute Kinder am 01. März eines Jahres in Kindertageseinrichtungen im Landkreis Neunkirchen
Tabelle 9	Platzzahl in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Landkreises Neunkirchen 1990 - 2000
Tabelle 10	Träger und Inhalte von BSHG-Maßnahmen
Tabelle 11	Eingliederungsmaßnahmen im Arbeitsamtsbezirk Neunkirchen