

Einleitung

Eine zentrale Ursache für die Krise kommunaler Finanzen in Deutschland¹ ist der rasante Anstieg kommunaler Sozialausgaben in den 90er Jahren. "Während die gesamten kommunalen Ausgaben in den alten Ländern von 1980 bis 1996 um knapp 80% gewachsen sind, mußten die Ausgaben für soziale Leistungen insgesamt mehr als verdreifacht werden."² Diese sozialen Leistungen machten 1996 mit 48,53 Mrd. DM 21% aller Ausgaben der Kommunen in den alten Ländern aus.³ Ein Blick auf die saarländische Datenlage unterstreicht die Brisanz.⁴

Zunächst verursachten explodierende Sozialhilfeausgaben den Kommunen erhebliche Probleme. Ursachen dafür waren der starke Anstieg der Asylbewerberzahlen zu Beginn der 90er Jahre, die Kosten für pflegebedürftige ältere Menschen und vor allem die Finanzierung der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt von Langzeitarbeitslosen.

Nahezu unbemerkt von der Öffentlichkeit hat sich seit Inkrafttreten des neuen Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) am 01.01.91 die Jugendhilfe zu einem der größten Kostenblöcke in den kommunalen Haushalten entwickelt. Nach dramatischen Steigerungen erreichen die kommunalen Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe heute mancherorts fast das Niveau der Sozialhilfe. Zum Vergleich: 2001 wurden in der Bundesrepublik 19,2 Mrd. € für Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe ausgegeben. Die Ausgaben für Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) beliefen sich auf 23,9 Mrd. €, wovon 9,7 Mrd. € auf die Hilfen zum Lebensunterhalt und 14,2 Mrd. € auf die Hilfe in besonderen Lebenslagen entfielen.⁵ Die Bundes- und Landespolitik wie die Öffentlichkeit haben dieser Entwicklung weit weniger Aufmerksamkeit gewidmet,

¹ Demokratische Gemeinde, 7/2001, S. 8, die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 7+8/2003 titelte „Sozialfall Kommune“

² Hanns Karrenberg, Engelbert Münstermann: Kommunale Finanzen, in: Hellmut Wollmann, Roland Roth (Hrsg.): Kommunalpolitik, Opladen 1998, S. 456

³ ebda S. 440

⁴ So stiegen die Nettoausgaben der saarländischen Kommunen für die Kinder- und Jugendhilfe von 124 Mio. DM im Jahre 1990 auf 340,3 Mio. DM im Jahre 1998, was einem Anstieg auf 274 % entspricht. Im gleichen Zeitraum stiegen die Nettoausgaben der saarländischen Kommunen für die Sozialhilfe von 271,2 Mio. DM auf 430,0 Mio. DM (inklusive der Ausgaben nach Asylbewerberleistungsgesetz), was einem Anstieg auf 159% entspricht. Quelle: Statistisches Landesamt des Saarlandes

⁵ Quelle: Statistisches Bundesamt, www.statistik-bund.de, letzter Zugriff 18.08.03

obwohl der Kostendruck, der aus den Entwicklungen in der Kinder- und Jugendhilfe resultiert, vielleicht sogar noch größer ist.⁶

Die Landkreise und die kreisfreien Städte sind von dieser Entwicklung direkt betroffen, weil sie örtlicher Träger der Sozialhilfe und örtlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe sind. Damit zeichnen sie nicht nur für die Erbringung der Leistungen, sondern auch für deren Finanzierung verantwortlich. Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sind über die Kreisumlage zwar nur mittelbar, aber doch wesentlich an den Aufgaben und deren Finanzierung beteiligt. Der kommunalen Sozialpolitik ist deshalb in den 90er Jahren aus doppelter Sicht eine zunehmende Bedeutung im Vergleich mit anderen kommunalen Politikfeldern erwachsen. Dieser Bedeutungszuwachs wird jedoch nicht als positive Entwicklung, sondern als "Dauerkrise" bewertet. Mit dieser Diagnose eröffnen Berthold Dietz u.a. ihr Handbuch zur kommunalen Sozialpolitik.⁷ Trotz stark steigender Ausgaben kann die kommunale Sozialpolitik dem eigenen gesellschaftspolitischen Anspruch ihrer Akteure oft nicht gerecht werden. Vielmehr sehen sich diese angesichts wachsender Sozialausgaben in die Defensive gedrängt.

Die kommunale Sozialpolitik mit ihren hohen Ausgaben gilt darüber hinaus als Bremsklotz auf dem Weg in eine positive kommunale Zukunft, weil sie diejenigen Ressourcen bindet, die die Kommunen für Investitionen in harte und weiche Standortfaktoren im internationalisierten Wettbewerb zwischen Standorten brauchen. In der Praxis bedeutet dies: Wer hohe Summen für Pflichtleistungen der Kinder- und Jugendhilfe und der Sozialhilfe aufbringen muss, dem fehlt das notwendige Geld für die Schaffung von Gewerbe- und Baugebieten, die Ansiedlung neuer Unternehmen und den Erhalt von Schulen, Bädern, Museen und Theatern, etc. Schon lange fordern Städte, Gemeinde sowie Landkreise und deren kommunalen Spitzenverbände deshalb eine grundlegende kommunale Finanzreform.

Im Sommer 2003 haben die kommunalen Finanzen und die Gründe für deren Schieflage es endlich ins Rampenlicht der bundespolitischen Debatte in Berlin geschafft. Gleich zwei Reformkommissionen der Bundesregierung, eine unter

⁶ Ausgaben nach KJHG in Deutschland 1998: 34,6 Mrd. DM; Ausgaben nach BSHG in Deutschland 1998: 45 Mrd. DM; Ausgaben nach Asylbewerberleistungsgesetz 1998: 4,4 Mrd. DM; Quelle: Statistisches Bundesamt, www.statistik-bund.de, letzter Zugriff 16.09.00

⁷ Berthold Dietz u.a.: Handbuch der kommunalen Sozialpolitik, Opladen 1999, S. 9

dem Vorsitz des Bundesfinanzministers, Hans Eichel, und eine unter dem Vorsitz des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit, Wolfgang Clement, suchten über Monate erfolglos nach einem Konsens zwischen den unterschiedlichen Interessen der gesellschaftlichen Gruppen und staatlichen Ebenen. So interessant die politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit Fragen ist, die aktuell zur politischen Entscheidung anstehen, so schwierig wird dies zuweilen, wenn der Gegenstand längerfristiger Forschungen durch aktuelle Entscheidungen verändert wird. Welche Entscheidungen zur Reform der kommunalen Finanzen tatsächlich getroffen werden, ist zum Abschluss dieser Arbeit noch unklar. Dass diese die kommunale Sozialpolitik zumindest in einigen Bereichen tiefgreifend verändern werden, scheint als sehr wahrscheinlich. Veränderungen auf der kommunalen Ausgabenseite bleiben jedoch auf die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige beschränkt, während die Kinder- und Jugendhilfe von der geplanten Gemeindefinanzreform nur am Rande berührt wird. Angesichts der ebenfalls desolaten Haushaltslagen von Bund und Ländern ist jedenfalls von einer nachhaltigen Lösung der kommunalen Finanzmisere nicht auszugehen.

Die kommunale Finanzkrise stellte daher nicht nur in der Vergangenheit eine große Herausforderung für die politische Steuerung auf der kommunalen Ebene dar, sie wird uns wahrscheinlich auch zukünftig beschäftigen. Dieses Dilemma kommunaler Politik erscheint, zumindest auf den ersten Blick, um so schwerer lösbar, als die gesellschaftlichen und gesetzlichen Ursachen für die Kostenexplosion weitgehend nicht durch kommunalpolitische Entscheidungen beeinflusst werden können. Das KJHG sowie das BSHG lassen den Landkreisen nur einen begrenzten Gestaltungsraum in der Ausgestaltung von individuellen Leistungen, auf die die Leistungsempfänger häufig einen Rechtsanspruch haben. Dennoch haben die Kommunen in Deutschland sehr unterschiedliche Antworten auf diese Herausforderungen gesucht und gefunden, denen unterschiedlichen kommunalpolitische Entscheidungen voraus gingen. Diese Arbeit wirft die Frage auf, wie die Kommunen in den 90er Jahren auf die Kostenexplosion in der kommunalen Sozialpolitik reagierten und welche Faktoren die unterschiedliche Wahrnehmung und politische Verarbeitung der Ausgabenzuwächse in der Kinder- und Jugendhilfe einerseits, sowie in der Sozialhilfe andererseits bewirkten, die sich letztlich bis in die Diskussion um

eine Gemeindefinanzreform fortsetzen. Mit einer Politikfeldanalyse zur kommunalen Sozialpolitik im Landkreis Neunkirchen/Saar in den 90er Jahren sollen diese Fragen exemplarisch untersucht werden. Da die Ungleichzeitigkeit und Unterschiedlichkeit politischer Entwicklungen von Kommune zu Kommune ein zentrales Merkmal kommunaler Sozialpolitik ist, führt eine empirische Fallstudie nur begrenzt zu Ergebnissen, die generalisiert werden können. Weil es *die* kommunale Sozialpolitik nicht gibt, muss die Politikwissenschaft zunächst Fallstudien vorlegen. Gerade zur Kinder- und Jugendhilfe existieren jedoch bis heute so gut wie keine politikwissenschaftlichen Fallstudien. Erst auf der Grundlage einer größeren Zahl solcher Studien können Aussagen über allgemeine Trends in der Entwicklung kommunaler Sozialpolitik empirisch untermauert werden. Auch wenn die Chance, mit dieser Arbeit zu generalisierbaren Aussagen zu kommen, begrenzt ist, bieten Beschreibung und Analyse (im Sinne von good-practise oder bad-practise – Modellen) doch Anhaltspunkte für die Planung politischer Reformen in anderen Kommunen. Nicht zuletzt ist diese Arbeit eine brauchbare Grundlage, um aktuelle Reformvorschläge einer kritischen Überprüfung zu unterziehen.

Im Unterschied zu zahlreichen Forschungsarbeiten, die nur einzelne Teilbereiche kommunale Sozialpolitik betrachteten, werden hier Sozialhilfe und Kinder- und Jugendhilfe gemeinsam betrachtet und miteinander verglichen. Die Sinnhaftigkeit eines solchen Vergleichs erschließt sich nicht direkt, denn auf den ersten Blick erscheinen beide Felder als autonom und der theoretische Erkenntnisgewinn eines Vergleichs wird nicht gleich sichtbar.⁸ Bei genauerer Betrachtung spricht jedoch einiges für die vergleichende Perspektive: Bereits der Oberbegriff „kommunale Sozialpolitik“ impliziert, dass diese beiden wichtigsten Teilbereiche der kommunalen Sozialpolitik Gemeinsamkeiten aufweisen und sich wechselseitig beeinflussen. Dies ergibt sich nicht nur aus den gesetzlichen Aufgaben und Zielsetzungen, sondern auch aus verwaltungsorganisatorischen Gründen und vor allem aus konkreten politischen Entscheidungsprozessen und deren Implementierung in einer Kommune. Personelle Überschneidungen bestehen nicht nur in den Zielgruppen der Leistungsempfänger, sondern auch bei den Akteuren, die das jeweilige Politikfeld gestalten.

⁸ zum Vergleich in der Politikwissenschaft: Hiltrud Naßmacher: Vergleichende Politikforschung, Opladen 1991

Vor allem jedoch stehen beide Policy-Subsysteme⁹ angesichts der Ausgabenentwicklung unter dem gleichen Druck zur Veränderung, wodurch ein sinnvoller Vergleich ermöglicht wird.

Darüber hinaus sprechen forschungssystematische Gründe dafür, Sozialhilfe und Kinder- und Jugendhilfe gemeinsam zu betrachten. So lässt die große Überschneidung der Akteure in der Sozialhilfe und der Kinder- und Jugendhilfe erwarten, dass Entscheidungsvorgänge in beiden Policy-Systemen besser verstanden werden können, wenn sie nicht getrennt voneinander betrachtet werden, da sie zu einem Politikfeld gehören. Dies entspricht theoretischen Erkenntnissen der Policy-Forschung: "Oft lässt die Einteilung in Politikbereiche- und Sektoren vergessen, dass sektorale bzw. bereichsspezifische Politiken nicht isoliert 'prozessiert' werden, sondern, sei es intendiert, sei es unintendiert, sachlich, zeitlich oder sozial miteinander verknüpft sind. Politische Entscheidungsprozesse werden dadurch zu einem Komplex verschachtelter Spiele."¹⁰

Auch aktuelle Diskussionen in der Fachöffentlichkeit über die Bedeutung von Sozialraumorientierung¹¹ für die kommunale Sozialpolitik unterstützen die These, dass Sozialhilfepolitik und Kinder- und Jugendhilfepolitik im gleichen Sozialraum agieren. Dies impliziert insofern eine neue Qualität kommunaler Sozialpolitik, als nicht mehr nur die Hilfestellung im Einzelfall, sondern auch die präventive und nachhaltige Gestaltung des Sozialraums im Mittelpunkt steht.

Die Untersuchung der konkreten kommunalpolitischen Entscheidungsfindung zur Erklärung der unterschiedlichen Problembearbeitung zwischen Kinder- und Jugendhilfe sowie der Sozialhilfe wird durch **zwei Hypothesen** strukturiert:

1. Die Akzeptanz von kostenwirksamen Entscheidungen in der kommunalen Sozialpolitik hängt wesentlich davon ab, ob die damit erbrachten Leistungen

⁹ Paul A. Sabatier, Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Adrienne Héritier: Policy-Analyse, Opladen 1993, S. 126

¹⁰ Edgar Grande, Volker Schneider: Reformstrategien und staatliche Handlungskapazitäten. Eine vergleichende Analyse institutionellen Wandels in der Telekommunikation in Westeuropa, in: PVS 32, S. 461

¹¹ KGSt-Berichte 3/1996, 12/1998, 11/2000, vgl. W. Hinte, G. Litges, W. Springer: Soziale Dienste: Vom Fall zum Feld. Soziale Räume statt Verwaltungsbezirke, Berlin 1999

überwiegend als Transferleitung (Sozialhilfe) oder soziale Dienstleistung (Kinder- und Jugendhilfe) Charakter haben.

2. Der Paradigmenwechsel von kommunaler Sozialpolitik zu sozialer Kommunalpolitik stärkt im kommunalpolitischen Entscheidungsprozeß die Position der politischen Administration zu Lasten der freien Träger.

Die Arbeit ist wie folgt gegliedert: Im ersten Kapitel werden die forschungsleitenden Theorien, das methodische Vorgehen und die relevanten Bezugspunkte aus der politikwissenschaftlichen Literatur vorgestellt.

Das zweite Kapitel beschreibt die konstituierenden Rahmenbedingungen der untersuchten Policy-Subsysteme. Die Untersuchungsregion wird anhand ausgewählter geographischer, sozioökonomischer und politischer Kriterien vorgestellt. Der Blick kann hier jedoch nicht allein auf das Netzwerk kommunaler Sozialpolitik im Landkreis Neunkirchen beschränkt bleiben, weil eine solche Sichtweise historisch, rechtlich und soziologisch blind wäre. Dies gilt gleichermaßen für die Notwendigkeit, den Bezug zu sozialpolitischen und kommunalpolitischen Entwicklungen im Untersuchungszeitraum herzustellen, die das zu untersuchende Politikfeld erst konstituieren.

Zur Darstellung der Herausforderungen der kommunalen Sozialpolitik wird im dritten Kapitel eine ausführliche Darstellung der Entwicklung der kommunalen Sozialhaushalte, differenziert nach einzelnen Leistungsbereichen und Empfängerzahlen, vorgenommen und einer systemtheoretischen Analyse unterzogen.

Der akteurszentrierte Ansatz der Netzwerkanalyse nach Sabatier dient dazu, die einzelnen Akteure, die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen, die formellen und informellen Koalitionen und die diesen zugrunde liegenden belief-systems zu identifizieren und zu beschreiben. Die Darstellung der Ergebnisse der empirischen Untersuchung ist wie folgt aufgebaut: Kapitel vier widmet sich dem Policy-Subsystem Kinder- und Jugendhilfe und den dort relevanten Ereignissen und Entscheidungen im Landkreis Neunkirchen, Kapitel fünf dem Policy-Subsystem Sozialhilfe und den dort relevanten Ereignissen und Entscheidungen. In beiden Kapiteln werden die empirischen Daten mit Blick auf die formulierten Hypothesen und die forschungsstrukturierenden Leitfragen analysiert, so dass die Hypothesen als falsifiziert, modifiziert oder vorläufig bestätigt gelten können.

Kapitel sechs versucht, die Ergebnisse der Fallstudie für die aktuelle Diskussion um die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe nutzbar zu machen. Programmatische Parallelen zwischen der aktuellen Reformdebatte und der politischen Praxis im Landkreis Neunkirchen ermöglichen die kritische Problematisierung des zentralen sozialpolitischen Versprechens der Reform. Gleichzeitig lassen sich aus der Praxis Anregungen dafür geben, welche Strukturen eine erfolgreiche Umsetzung der Reformziele wahrscheinlich machen und ob die Argumente, die aktuell für unterschiedliche Modelle ins Feld geführt werden, überzeugen können.