

## **2. Strukturen der Policy-Subsysteme Kinder- und Jugendhilfe sowie Sozialhilfe**

### **2.1 Die kommunalpolitische Arena**

#### **2.1.1 Stellung und Funktion der Landkreise im föderalen Bundesstaat**

Die kommunale Selbstverwaltung und die Existenz von Gemeinden und Kreisen ist keine Neuerung der Bundesrepublik, sondern kann auf eine lange Tradition in der deutschen Geschichte zurückweisen.<sup>144</sup> Ein Hinweis für die Stellung und Funktion der Landkreise in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949 ergibt sich aus Artikel 28, Absatz 1 und Absatz 2 des Grundgesetzes. Die Existenzberechtigung von Gemeinden und Kreisen leitet sich aus Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 ab, der von Ländern, Gemeinden und Kreisen spricht, in denen das Volk eine aus Wahlen hervorgegangene Vertretung haben muss. Daraus folgt jedoch keine Existenzberechtigung eines konkreten Landkreises oder einer konkreten Gemeinde, sondern lediglich der generelle Schutz vor der gänzlichen Abschaffung von Gemeinden und Kreisen. Über die Bildung, Zusammenlegung oder Auflösung einzelner Gemeinden oder Kreise entscheiden die Länder für ihren Zuständigkeitsbereich durch Gesetz.<sup>145</sup>

Während den Gemeinden in Artikel 28, Absatz 2 das Recht gewährleistet wird, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln, haben die Landkreise als Gemeindeverbände eine eingeschränktere Funktion, nämlich die Umsetzung gesetzlicher Aufgaben. Der Spielraum für die Selbstverwaltung wird durch die Maßgabe der Gesetze deutlich eingeschränkt. Wie sich im folgenden noch zeigen wird, eröffnen landesgesetzliche Regelungen und die richterliche Rechtsprechungen den Landkreisen jedoch durchaus die Chance, über die Umsetzung gesetzlicher Pflichtaufgaben hinaus tätig zu werden.

Über viele Jahre hinweg hatten die Landkreise und in besonderer Weise auch die kreisfreien Städte einen doppelten Charakter, der ihnen eine Sonderstel-

---

<sup>144</sup> vgl. Adelheid von Saldern: Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland; in: Hellmut Wollmann, Roland Roth, a.a.O., S. 23 - 36

<sup>145</sup> Von dieser Möglichkeit machten die Länder in der alten Bundesrepublik besonders mit den Gebiets- und Verwaltungsreformen in den 70er Jahren und die neuen Ländern in den 90er Jahren umfassend Gebrauch.

lung im bundesdeutschen Staatsgefüge zukommen ließ:<sup>146</sup> Einerseits waren sie Teil der staatlichen Verwaltung, also untere Landesbehörden, die direkt den Weisungen der Landesregierung unterstellt waren und deren Mitarbeiter zum großen Teil im Landesdienst standen. Andererseits waren die Landkreise als Gemeindeverbände kommunale Gebietskörperschaften. „Es gibt zwischen dem Kreis und seinen Gemeinden keine Über- oder Unterordnung wie im hierarchischen Verwaltungsaufbau des Staates. Die Gemeinden und der Kreis sind Glieder einer gestuften Verwaltung. Sie nehmen eine Art Funktionsverbund für kommunale Aufgaben wahr.“<sup>147</sup> Die Entscheidung darüber, ob eine Aufgabe von den Landkreisen bzw. den kreisfreien Städten als staatliche Auftragsangelegenheit oder als kommunale Selbstverwaltungsangelegenheit im Rahmen der geltenden Gesetze wahrgenommen wird, treffen die Länder oder wird im jeweiligen Gesetz geregelt. In den 90er Jahren konnte bundesweit ein Trend zur Kommunalisierung staatlicher Aufgaben verzeichnet werden. Damit wurden sowohl Aufgaben, die bislang von den Landkreisen und kreisfreien Städten in ihrer Funktion als Teil der staatlichen Verwaltung wahrgenommen wurden, als auch Aufgaben, die bislang von anderen Landesbehörden wahrgenommen wurden, in die Zuständigkeit der Landkreise als kommunaler Gebietskörperschaft übertragen und damit zu einer Selbstverwaltungsangelegenheit gemacht.

Im politischen System der Bundesrepublik Deutschland sind die Landkreise und kreisfreien Städte Subsysteme, deren Funktion die Ausführung von Verwaltungsangelegenheiten ist, die diesen von Bund und Ländern aufgetragen worden sind. Darüber hinaus erwächst ihnen aus ihrem begrenzten Selbstverwaltungsauftrag die Möglichkeit, Sinn und Strukturen des Landkreises wenigstens zum Teil selbst zu definieren oder aufgrund externer Veränderungen neu festzulegen.

---

<sup>146</sup> vgl. Hans-Jürgen von der Heide: Stellung und Funktion der Kreise; in: Hellmut Wollmann, Roland Roth, a.a.O. S. 126 f

<sup>147</sup> Hans-Jürgen von der Heide, a.a.O., S. 127

## 2.1.2 Die Landkreise im Saarland

Die Stellung der Landkreise im Saarland ergibt sich über den Artikel 28 GG hinaus aus der saarländischen Verfassung und dem Kommunalselfverwaltungs-gesetz (KSVG). Sie wurde durch die Gebiets- und Verwaltungsreform 1974 einer grundlegenden Änderung unterzogen. Ganz lapidar lautet Artikel 118 der Saarländischen Verfassung (SVerf): „Die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.“ In den Artikeln 119 bis Artikel 124 SVerf werden weitere grundlegende Regelungen getroffen, die einerseits die eigenen Kompetenzen und Rechte der Gemeinden und Gemeindeverbände bestimmen (eigene Finanz- und Haushaltswirtschaft, eigene Steuern und Abgaben, Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der Vorbereitung von Gesetzen und Verordnungen, ausreichende Finanzausstattung durch das Land), sie andererseits unter die Aufsicht des Staates stellen und diesem das Recht geben, die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz mit der Durchführung der staatlichen Aufgaben zu beauftragen.

Im Unterschied zu anderen Bundesländern kennt das saarländische KSVG seit der Gebiets- und Verwaltungsreform 1974 zwei verschiedenen Formen der Gemeindeverbände. Dies sind zum einen die fünf saarländischen Landkreise Merzig-Wadern, Neunkirchen, Saarlouis, Saarpfalz-Kreis, St. Wendel und zum anderen der Stadtverband Saarbrücken, der aus der Landeshauptstadt Saarbrücken und umliegenden Städten und Gemeinden besteht. Kreisfreie Städte gibt es im Saarland nicht, wenngleich die Landeshauptstadt ebenso wie Völklingen und Neunkirchen als Mittelstädte Teile der Aufgaben, die den Kreisen zugewiesen werden (aber nicht die örtliche Trägerschaft der Sozialhilfe und der Kinder- und Jugendhilfe) selbst durchführen und unabhängig vom Stadtverband bzw. Landkreis verantworten.<sup>148</sup>

Der Teil B des saarländischen KSVG (Landkreisordnung, §§ 140 – 193 KSVG) regelt die rechtlichen Verhältnisse der Landkreise. Zum Wesen der Landkreise wird in § 140 KSVG ausgeführt: (1) „Die Landkreise sind Gemeindeverbände und Gebietskörperschaften. Das Gebiet des Landkreises deckt sich mit dem Bezirk der Landrätin oder des Landrates als unterer staatlicher Verwaltungs-

behörde. (2) Die Landkreise erfüllen die überörtlichen, in ihrer Bedeutung auf das Kreisgebiet beschränkten öffentlichen Aufgaben im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung.“ Im Kommentar zum saarländischen KSVG werden die Gemeindeverbände so definiert: „Gemeindeverbände sind Körperschaften des öffentlichen Rechtes kommunaler Art, die über den Gemeinden stehen und deren Wirkungskreis nicht begrenzt ist wie bei Zweckverbänden. ... Gebietskörperschaft ist der Landkreis wie eine Gemeinde, die Bundesländer und die Bundesrepublik. Gebietskörperschaften sind solche Körperschaften des öffentlichen Rechts, bei denen sich die Mitgliedschaft aus dem Wohnsitz im Gebiet der Körperschaft ergibt und die mit Gebietshoheit ausgestattet sind, also das unmittelbare Verhältnis zwischen Personen, Fläche und hoheitlicher Gewalt regeln.“<sup>149</sup> Eine enumerative Aufzählung der Aufgaben der Landkreise ergibt sich im Gesetz nicht, zumal die Abgrenzung zwischen gemeindlichen Aufgaben und den Aufgaben der Landkreise im Einzelfall kompliziert und nicht selten strittig ist.<sup>150</sup>

Wesentliche Veränderungen in der saarländischen Rechtslage seit 1974 hatten in ihrer Tendenz eine Kommunalisierung der Landkreise und des Stadtverbandes zur Folge. Besonders zu nennen sind hier drei Gesetzesänderungen: Die Kommunalisierung der Landräte 1986 gab erstmals den Kreistagen bzw. dem Stadtverbandstag das Recht, den Landrat bzw. Stadtverbandspräsidenten selbst zu wählen, während dieser zuvor durch die saarländische Landesregierung bestellt worden war. Dem folgte zweitens 1994 die Einführung der Direktwahl der Landräte und des Stadtverbandspräsidenten durch die Bevölkerung. Die umfangreiche Kommunalisierung unterer Landesbehörden und der staatlichen Abteilungen der Landratsämter und des Stadtverbandstages zum 01.01.1997 stellte drittens den bisherigen Abschluss einer Stärkung der Kompetenzen der kommunalen Ebene dar.<sup>151</sup>

Die Stellung der Landkreise als politische Subsysteme wurde damit in zweifacher Hinsicht gestärkt: Einerseits stieg ihre Bedeutung durch den Zuwachs an Funktionen (Regelungskompetenz), die für das gesamte System erbracht

---

<sup>148</sup> vgl. Landesorganisationsgesetz (LOG) Amtsblatt des Saarlandes 1997, S. 410

<sup>149</sup> Hermann Lehné, Rainer Weirich: Saarländisches Kommunalrecht, KSVG/Kommentar § 140, S. 2 f, 10. Ergänzungslieferung, St. Ingbert 2000

<sup>150</sup> vgl. Hermann Lehné, Rainer Weirich, a.a.O., S. 3

werden. Andererseits wuchs durch die Kommunalisierung von Aufgaben die Entscheidungsautonomie. Letzteres stärkte auch die Entscheidungskompetenz der Kreistage, wodurch Angelegenheiten, die ehemals Gegenstand von Verwaltungshandeln waren, nun politisch entschieden werden müssen.

### **2.1.3 Kommunalpolitische Akteure**

Kommunalpolitische Akteure sind zum einen die Organe des Landkreises. Organe eines Landkreises nach KSVG sind der Kreistag (§§156 – 173 KSVG), der Kreisausschuss (§§174 – 176 KSVG) und der Landrat als Chef der Verwaltung (§§177 – 184 KSVG). Die Kreistage im Saarland werden alle fünf Jahre im Rahmen der Kommunalwahlen (gleichzeitig mit der Europawahl) gewählt.<sup>152</sup> Dabei treten Parteien mit festen Listen an. Es gilt die 5%-Hürde. Die Zahl der Mitglieder des Kreistages ist von der Größe des Landkreises abhängig. Der Kreistag des Landkreises Neunkirchen besteht aus 33 Mitgliedern. Die Mitglieder des Kreistages sind ehrenamtlich tätig, erhalten jedoch eine Aufwandspauschale und Sitzungsgeld. Sie sind zur Verschwiegenheit verpflichtet. Vorsitzender des Kreistages ist der Landrat, der allerdings kein Stimmrecht besitzt.

Der Kreistag beschließt nach §159, 1 KSVG „über alle Selbstverwaltungsangelegenheiten des Landkreises, für die seine ausschließliche Zuständigkeit gesetzlich bestimmt ist oder für die er sich die Entscheidung ausdrücklich vorbehalten hat.“ Dies umfasst die Vergabe von Aufträgen für Investitionen und Reparaturen, die Vergabe von Maßnahmen und die Übertragung von Aufgaben des Landkreises an Dritte, die Beschlussfassung über den Haushaltsplan und die Kreisumlage, die Einstellung von Personal ab einer festgelegten Besoldungsgruppe, die freiwilligen Leistungen und Aufgaben des Landkreises sowie zwischen 1986 und 1994 die Wahl des Landrates. Hinzu kommen eine Reihe weiterer gesetzlicher Aufgaben, die hier nicht im Detail genannt werden sollen.<sup>153</sup>

---

<sup>151</sup> Vgl. Gesetz zur Kommunalisierung unterer Landesbehörden (KomLbG), Amtsblatt des Saarlandes 1996, S. 1313

<sup>152</sup> siehe Kommunalwahlgesetz des Saarlandes, Amtsblatt des Saarlandes 1999, S. 76 ff

<sup>153</sup> siehe hierzu §160 KSVG

Die Entscheidungsfindungen in Kreistagen sind mit der Arbeit eines Parlamentesvergleichbar. Das bedeutet, dass nahezu alle Entscheidungen in den nicht öffentlich tagenden Fachausschüssen vorberaten werden, dass die Fraktionen im Kreistag die eigentlichen Akteure sind und dass die Mehrheit in der Regel „ihren Landrat“ und „ihre Verwaltung“ stützt. Dies gilt auch seit der Einführung der Direktwahl der Landräte, die diesen eine größere Unabhängigkeit vom Kreistag verschafft hat. Seit der Kommunalwahl 1999 hat in zwei Kreistagen im Saarland die Partei des Landrates im Kreistag keine Mehrheit. Wie im Laufe der Arbeit sichtbar wird, kann die Tatsache, dass ehrenamtliche Kreistagsmitglieder einer professionellen Verwaltung gegenüber stehen, in vielen Fällen zur Dominanz der politischen Entscheidungsfindung durch die Verwaltung führen.

Der Kreisausschuss besteht aus einem Drittel der Mitglieder des Kreistages, die unter dem Vorsitz des Landrates tagen. In Gegensatz zu allen anderen Ausschüssen hat er Organqualität. In dringenden Fällen kann er an der Stelle des Kreistages entscheiden. Der Kreisausschuss bereitet in der Regel alle Angelegenheiten vor, über die der Kreistag zu entscheiden hat. Er tagt öffentlich und nichtöffentlich. Seine politische Bedeutung besteht darin, dass bei der Vorberaterung der Tagesordnung des Kreistages im nichtöffentlichen Teil des Kreisausschusses die Möglichkeit zur Konsenssuche besteht. Häufig finden Fraktionssitzungen nach der Beratung in den Fachausschüssen und vor der Beratung im Kreisausschuss statt, sodass die politische Festlegung der Fraktionen schon im Kreisausschuss deutlich wird.

Der Landrat wird im Saarland seit 1994 direkt von der Kreisbevölkerung für acht Jahre gewählt. Bereits seit 1986 ist die Funktion des Landrates im Saarland kommunalisiert.<sup>154</sup> Er ist heute kommunaler Wahlbeamter auf Zeit, gesetzlicher Vertreter des Landkreises, leitet die Verwaltung und ist Kommunalaufsicht für die Kreisgemeinden. Seine Aufgabe ist es, sowohl die Beschlüsse des Kreistages umzusetzen als auch die dem Landkreis übertragenen staatlichen Aufgaben wahrzunehmen. Kreistagsbeschlüssen, die ein Landrat für rechtswidrig hält, muss er widersprechen. Kommt es zu keiner Einigung mit dem Kreistag, muss er die Kommunalaufsicht des Landkreises (Saarländisches Innenministerium) anrufen. Im Vertretungsfall wird der Landrat vom er-

sten Beigeordneten oder vom Beigeordneten des Landkreises vertreten. Beide werden vom Kreistag aus dessen Mitte gewählt.

Aus den theoretischen Vorbemerkungen zur Policy-Forschung ist deutlich geworden, dass die bislang genannten Akteure nur einen Teil der relevanten Akteure in der Kreispolitik darstellen. Die (möglichen) weiteren Akteure sollen nachfolgend kurz beschrieben werden. Erstens sind dies die Bürgermeister und Vertretungskörperschaften der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Dies ergibt sich eindeutig aus ihrer Beteiligung an der Ausführung des BSHG und an ihrer Rolle als Träger von Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe.

Zweitens kann die saarländische Landesregierung und dort besonders das Innenministerium und je nach Politikfeld das jeweilige Fachressort ein wesentlicher Faktor für die Politik der Landkreise sein. Dies ergibt sich zum einen aus der Funktion des Innenministeriums als oberste Kommunalaufsichtsbehörde als auch aus der rechtlichen und finanziellen Abhängigkeit der Kommunen von landespolitischen Entscheidungen. Zwar beeinflusst auch der Bund maßgeblich die Politik der Landkreise, er ist jedoch kaum als kommunalpolitischer Akteur zu sehen.

Drittens ist der Saarländische Landkreistag als kommunaler Spitzenverband im Saarland ganz erheblich an der Positionsbestimmung der Landkreise in nahezu allen Fragen beteiligt, die über den Einzelfall und örtliche Problemlagen hinausgehen. Die Landkreise und der Stadtverband bemühen sich über Parteigrenzen hinweg um eine enge Abstimmung ihrer Positionen gegenüber Bund und Land einerseits und den Städten und Gemeinden andererseits, sowie sonstigen Akteuren wie beispielsweise den freien Trägern, um gemeinsame Interessen durch einheitliches Auftreten möglichst erfolgreich durchsetzen zu können. Von Bedeutung ist auch der Städte- und Gemeindetag als Partner des Landkreistages.

Viertens bemühen sich korporative Akteure und Verbände darum, Einfluss auf die Politik in den Landkreisen zu nehmen. Dabei geht es ihnen sowohl um die Interessenwahrnehmung der eigenen Organisation und ihrer Mitglieder als auch um gesellschaftspolitische Ziele. Zu nennen sind hier die Kirchen, Wohlfahrtsverbände, Vereine und Verbände aus Kultur und Sport, Kammern und Unternehmerverbände, Gewerkschaften und andere mehr.

---

<sup>154</sup> vgl. Hermann Lehné, Rainer Weirich, a.a.O., §177, S. 1ff

Fünftens können die Medien eine wichtige Rolle spielen. Im Untersuchungsraum ist hier insbesondere die Saarbrücker Zeitung als einzige saarländische Tageszeitung zu nennen. Die von Otfried Jarren geäußerte Kritik an der Berichterstattung von Lokalzeitungen,<sup>155</sup> wonach diese eher oberflächlich, kritiklos und konfliktscheu die Informationen etablierter Organisationen übernehmen lässt jedoch kein großes Engagement in der komplexen Materie kommunaler Sozialpolitik erwarten. Auch wenn dies hier nicht belegt werden kann, so ist davon auszugehen, dass der Saarländische Rundfunk im Vergleich zur Saarbrücker Zeitung einen wesentlich geringeren Anteil an der politischen Meinungsbildung hat,<sup>156</sup> für den einzigen saarländischen privaten Radiosender Radio Salü gilt dies noch stärker.

Sechstens üben lokale Gruppe und Initiativen, Betroffene und Bürgerinitiativen durch die Mobilisierung ihrer Mitglieder und Anhänger in der Öffentlichkeit Druck auf politische Entscheidungsträger aus. In der Regel konzentrieren sich solche Gruppen jedoch nur auf einen Punkt und arbeiten nur eine befristete Zeit.

Betrachtete man die Landkreise als Subsysteme des politischen Systems, so wird deutlich, dass der Landrat und seine Verwaltung die zentrale Position in diesem Subsystem einnehmen. Dies resultiert zum einen aus der Funktion des Landrates (Kommunalaufsicht, Leiter der Verwaltung, alleinige Zuständigkeit bei staatlichen Aufgaben) als auch aus den der Verwaltung zur Verfügung stehenden Ressourcen, insbesondere an Zeit, Fachlichkeit und Informationsgewinnung- und Verarbeitung. Während eine Verwaltung vollprofessionell und mit mehreren hundert Mitarbeitern ausgestattet ist, leisten die Kreistagsmitglieder ihre Arbeit ehrenamtlich und sind damit in der Regel davon abhängig, welche Informationen die Verwaltung ihnen zur Verfügung stellt. Die politische Tagesordnung wird deshalb meist von der Verwaltung festgelegt, die dem Kreistag die Angelegenheiten zur Entscheidung vorlegt, die in dessen Zuständigkeit fallen.

---

<sup>155</sup> Otfried Jarren: Neue Politik durch neue Medien?; in: Bernhard Blanke (Hrsg.), a.a.O., S. 424

<sup>156</sup> So wird das SR-Fernsehen nicht über Satellit ausgestrahlt, so dass alle Haushalte, die nicht an das Kabelnetz angeschlossen sind, mit großer Wahrscheinlichkeit nur sehr selten die Sendungen des SR verfolgen. Der Marktanteil der beiden führenden Radiosender SR1 und SR3 liegt zusammen bei ca. 50%, so dass hier immerhin noch viele Bürger erreicht werden. Kommunale Themen spielen in der Berichterstattung jedoch eine sehr nachgeordnete Rolle.

Wesentlich für die politische Willensbildung ist, dass der Landrat de facto allein für die Abstimmung mit den anderen Landkreisen im Rahmen des Landkreistages zuständig ist. Vereinbarungen, die auf dieser Ebene einmal zwischen den Landkreisen und dem Stadtverband getroffen worden sind, werden nur in Ausnahmefällen von den Kreistagen nicht akzeptiert. Der Verweis auf die gemeinsame Haltung aller Landkreise über Parteigrenzen hinweg entfaltet in schöner Regelmäßigkeit eine starke disziplinierende Wirkung auf die Kreistagsmitglieder.

Im Zuge der Politisierung der Kreistage durch die Kommunalisierung wächst jedoch nicht nur theoretisch, sondern auch faktisch das politische Gewicht des Kreistages. Insbesondere die Mehrheitsfraktion, die im Falle einer lange andauernden Mehrheit aufgrund ihrer Einstellungspolitik über gute Kontakte zu Parteifreunden in der Verwaltung verfügt, kann gegenüber dem Landrat an Gewicht gewinnen. Die Chancen der Kreistagsopposition, politische Entscheidungen zu beeinflussen, sind außerordentlich gering. Neben der Kontrollfunktion kann sie dann politische Wirkung erreichen, wenn sie Themen auf die Tagesordnung bringt, die aus ihrer Sicht von besonderer Bedeutung sind, Interessen bestimmter Bevölkerungsgruppen und Organisationen aufgreifen und die Kompetenz der Opposition in Sachfragen demonstrieren.

#### **2.1.4 Die Finanzbeziehungen zwischen Land, Landkreisen und Gemeinden**

Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Länder, Kreisen und Gemeinden sind außerordentlich komplex, da hier nicht nur die gesetzlichen Regelungen bezüglich der Verteilung von Steuern und Abgaben auf die unterschiedlichen Ebenen zu berücksichtigen sind, sondern auch pauschale und zweckgebundene Zuwendungen des Bundes, des Landes und teilweise auch der EU an Gemeinden und Kreise.<sup>157</sup>

Während die Aufteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern gesetzlich geregelt ist, erzielen die Landkreise fast keine eigenen Steuerein-

---

<sup>157</sup> vgl. im folgenden: Hubert Meyer: Kreisfinanzen; in: Hellmut Wollmann, Roland Roth (Hrsg.), a.a.O., S. 461 - 476

nahmen, mit Ausnahme der Jagdsteuer und dem Anteil an der Grunderwerbsteuer. Über diese Gelder hinaus erzielen die Landkreise Einnahmen aus Gebühren, Beiträgen, Entgelten, Mieten, Pachten, denen meist Dienstleistungen gegenüberstehen. Zusammengenommen liegen die eigenen Einnahmemöglichkeiten in der Regel unter 20% des Volumens des Verwaltungshaushaltes. Die wesentlichen Einnahmenquellen der Landkreise, zumindest mit Blick auf den Verwaltungshaushalt, sind die Zuweisungen des Landes und die Kreisumlage. In §146,2 KSVG heißt es dazu: „Soweit die eigenen Einnahmen der Landkreise nicht ausreichen, sichert das Land den Landkreisen die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs“.

Das Verfahren zur Ermittlung der Höhe der Landeszuweisungen an die Landkreise und den Stadtverband wird im Saarland durch das Kommunale Finanzausgleichsgesetz (KFAG) geregelt.<sup>158</sup> Gemäß § 6 KFAG werden die Gemeinden und Gemeindeverbände im Grundsatz mit 20% an allen im Landeshaushalt ausgewiesenen Steuern beteiligt. Diese Beteiligung – als Verbundmasse bezeichnet – ergibt nach Berücksichtigung der in § 6, 1 KFAG normierten Ausnahmen, Zu- und Abschlägen einen modifizierten Anteil an den Landessteuern, der als Finanzausgleichsmasse bezeichnet wird.

Die Finanzausgleichsmasse selbst wird wiederum abgewandelt durch weitere in den §§ 6 und 6a KFAG getroffenen Änderungen, die sich teils mindernd, teils erhöhend auf das Volumen auswirken. Für die Gemeindeverbände von besonderem Interesse ist die Regelung des § 6, 5 KFAG. Hiernach erhalten die Gemeindeverbände Zuweisungen (ca. 40 Mio. DM) zum Ausgleich zusätzlicher Lasten, die aus der Kommunalisierung in 1997 resultieren. Die nach Vollzug aller Änderungen verbleibende Finanzausgleichsmasse<sup>159</sup> wird gemäß § 7 KFAG verwendet für Schlüsselzuweisungen an Gemeinden (67, 82%) und Gemeindeverbände ( 21,08%) sowie für den Investitionsstock (3%) und den Ausgleichsstock (8,10%).

Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände ist im zweiten und dritten Unterabschnitt des KFAG geregelt. Die Höhe der Zuweisung an einen einzelnen Landkreis ist dabei abhängig von der

---

<sup>158</sup> Amtsblatt des Saarlandes 1998, S. 1250

<sup>159</sup> Im Jahr 2000 betrug die Finanzausgleichsmasse im Saarland ca. 806 Mio. DM.

Finanzkraft der kreiszugehörigen Gemeinden und dem Finanzbedarf des Gemeindeverbandes. Besondere Belastungen, etwa durch Ausgaben für Sozialhilfe oder Kinder- und Jugendhilfe, haben eine Erhöhung der Landeszuweisung zur Folge, wenn sie in einem Landkreis über dem Landdurchschnitt liegen.<sup>160</sup> Zusätzlich können die Landkreise Mittel aus dem Investitionsstock und dem Ausgleichsstock (§§ 15 und 16 KVAG) erhalten.

Neben den Zuweisungen des Landes stellt die Kreisumlage bzw. Stadtverbandsumlage die zweite wesentliche Einnahmequelle der Gemeindeverbände dar (§18 K FAG). Durch diese Umlage werden die kreisangehörigen Gemeinden zur Finanzierung der Ausgaben des Landkreises herangezogen. Die Höhe der Umlage ist davon abhängig, wie groß die Lücke zwischen den Ausgaben und der Summe aller sonstigen Einnahmen des Landkreises ist. Für die Erhebung der Umlage ist im Rahmen der Haushaltssatzung ein einheitlicher Umlagesatz festzulegen. Der Umlagesatz errechnet sich am Umlagebedarf, also der Unterdeckung des Verwaltungshaushalten und an den Umlagegrundlagen aller kreisangehörigen Gemeinden. Die Höhe der Umlage einer einzelnen Gemeinde ist abhängig von ihrer Finanzkraft im Verhältnis zu der anderer kreisangehöriger Gemeinden. Erhöht sich der Kreisumlagesatz, also der Anteil der Kreisumlage am Gesamthaushalt, gegenüber dem Vorjahr um mehr als 0,5%, bedarf dies der Genehmigung des Innenministeriums. Die Umlage darf nicht so hoch sein, dass sie die Entwicklung der sie zahlenden Gemeinden gefährdet.

Der Verwaltungshaushalt der Landkreise wird durch dieses Verfahren des kommunalen Finanzausgleichs immer ausgeglichen.<sup>161</sup> Zu einem defizitären Verwaltungshaushalt, wie ihn fast alle saarländischen Städte und Gemeinden haben, kann es bei den Landkreisen und dem Stadtverband nur nachträglich kommen, wenn die Ausgaben höher oder die Einnahmen niedriger sind als erwartet. Da der finanzielle Druck der Landkreise über die Kreisumlage direkt auf die Haushalte der Städte und Gemeinden abgeladen wird, ergeben sich fast zwangsläufig politische Spannungen zwischen den Städten und Gemeinden einerseits sowie den Landkreisen und dem Stadtverband andererseits. So

---

<sup>160</sup> vgl. §14, 5 K FAG

<sup>161</sup> Im Jahr 2003 genehmigte das saarländische Innenministerium erstmals den saarl. Landkreis für 2003, 2003 und 2005 einen nicht ausgeglichenen Kreishaushalt. Das Defizit im Verwaltungshaushalt muss jedoch in den Folgejahren über die Kreisumlage ausgeglichen werden.

sprechen Kommunalpolitiker in Städten und Gemeinden häufig davon, dass die Landkreise „ihr Geld“ ausgeben würden. Angesichts defizitärer Verwaltungshaushalte der Städte und Gemeinden war deshalb lange umstritten, inwieweit die Landkreise überhaupt freiwillige Leistungen finanzieren können. Ein Urteil des Saarländischen Oberverwaltungsgerichtes vom 28.09.01<sup>162</sup> hat den Landkreisen grundsätzlich das Recht auf freiwillige Leistungen zugebilligt, wenn diese den Charakter von Ergänzungs- oder Ausgleichsaufgaben haben und die Leistungsfähigkeit der Gemeinden nicht zu stark beeinträchtigen.<sup>163</sup> Insgesamt schränkt der Mangel an finanziellen Ressourcen die Handlungsfähigkeit der Landkreise ein. Mit Blick auf die Steuerungsmedien Recht und Geld haben die Landkreise als politische Subsysteme, zumindest scheinbar, nur einen geringen Spielraum. In der Durchführung von Gesetzen sind sie an Bundes- und Landesrecht gebunden, freiwillige Ausgaben, mit denen Steuerungsleistungen erzielt werden könnten, sind kaum möglich. Zwar sind die Landkreise bei den Einnahmen aus der Finanzausgleichsmasse abhängig von der Konjunktur, der staatlichen Steuergesetzgebung und damit den Einnahmen des Landes, andererseits befinden sie sich jedoch im Vergleich zu den Gemeinden in einer komfortablen Situation, da sie selbst die Kreisumlage festlegen und damit ihren Haushalt in der Regel ausgleichen können.

## **2.2 Kommunen als örtliche Sozialhilfeträger**

### **2.2.1 Vom Almosen zur Sicherung der Menschenwürde**

Die Unterstützung der armen und existentiell notleidenden Teile der Bevölkerung hat in Deutschland eine lange Tradition, die mehrere Jahrhunderte zurückreicht. Lange Zeit wurde dies jedoch nicht als staatliche Aufgabe betrachtet, sondern „die Fürsorge“ wurde von kommunaler Seite, kirchlichen Einrichtungen, Zünften oder anderen Institutionen nach deren eigenen Vorstellungen gewährt. Die „Fürsorge“ war eine Hilfe, die ohne Rechtsanspruch des

---

<sup>162</sup> Az.: 9 R 2/00

<sup>163</sup> vgl. zu diesem Urteil die Aufsätze von Hans-Günter Henneke, Rundschreiben 451/2001 des Deutschen Landkreistages und Dominik Hunsiker in einem Rundschreiben des Saarländischen Landkreistages vom 21.09.01

einzelnen aus christlicher Nächstenliebe oder anders begründeten moralischen Vorstellungen als Almosen geleistet wurde.

Ein erster großer qualitativer Schritt in der deutschen Sozialgesetzgebung waren die ab 1883 erlassenen Gesetze zur Einführung von Sozialversicherungen, die erstmals größere Teile der Bevölkerung zu Empfängern von (beitragsfinanzierten) Sozialleistungen machten, auf die der einzelne sogar einen Rechtsanspruch hatte.<sup>164</sup> Der Staat wurde mehr und mehr zum zentralen Akteur einer „patriarchalischen Sozialpolitik“.<sup>165</sup> Die Unterstützung der ärmsten Bevölkerungsschichten, die keinen Anspruch auf Leistungen aus dem Sozialversicherungssystem hatten, war jedoch bis zur Einführung der Reichsfürsorgepflichtverordnung (RFV) und der Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge (RGr) im Jahr 1924 keine staatliche Aufgabe. Die Fürsorgepolitik „setzte Armut nicht mehr mit Ehrlosigkeit gleich; sie war nicht mehr nur Ausdruck humanitären Besorgens und Beliebens, sondern Ausdruck politischer Verpflichtung; sie bezweckte nicht mehr nur physischen Erhalt, sondern soziale Restitution.“<sup>166</sup> Diese Regelungen bildeten den direkten Vorläufer des Bundessozialhilfegesetzes, das am 1. Juli 1962 in Kraft trat. Die sozialstaatliche Funktion des BSHG bei Inkrafttreten war es, „in individuellen, nicht vorhersehbaren und nicht typisierbaren Notfällen Schutz zu bieten, und zwar zuallererst durch persönliche Hilfe und Beratung. Dem lag die Vorstellung zugrunde, dass die allgemeinen Lebensrisiken, wie Arbeitslosigkeit, geringes Einkommen, Krankheit, Mutterschaft, Pflegbedürftigkeit, Invalidität, Alter, Tod des Ernährers usw. ausreichend durch die vorhandenen ‚außerfürsorgerechtlichen‘ Zweige der sozialen Sicherung (damals Sozialversicherung im weiteren Sinne und Versorgung) abgedeckt sein bzw. aufgrund wirtschaftlicher Prosperität in relevantem Ausmaß ohnehin nicht auftreten würden.“<sup>167</sup>

Neben den schon im Fürsorgerecht verankerten Grundsätzen wie dem Selbsthilfeprinzip, dem Nachrangprinzip sowie der vorbeugenden Hilfe zeichnet sich das BSHG besonders durch die neu hinzugekommene Berufung auf die Würde des Menschen nach Artikel 1 des Grundgesetzes aus sowie auf die

---

<sup>164</sup> Zur Entstehung des deutschen Sozialstaates bis 1933: Manfred Schmidt: Sozialpolitik in Deutschland, Opladen 1998, S. 21 - 61

<sup>165</sup> Manfred Schmidt, a.a.O., S. 37

<sup>166</sup> Volker Hentschel: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland 1880 – 1980, Frankfurt 1987, S. 127

Einführung des Schutzes der Familie, den Rechtsanspruch auf einzelne Hilfe und die Einführung der Hilfe in besonderen Lebenslagen.<sup>168</sup>

### **2.2.2 Ziele, Aufgaben und Leistungen nach dem BSHG**

Die wesentliche Funktionsbestimmung des BSHG ergibt sich aus §1, Absatz 2 BSHG, der es zum Ziel der Hilfe macht, dem Empfänger die Wahrung seiner Menschenwürde zu sichern. Die Sozialhilfe tritt nach §2, Absatz 1 BSHG jedoch nur dann ein, wenn der Antragsteller nicht „sich selbst helfen kann oder die erforderliche Hilfe von anderen empfangen kann, besonders von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen“. Die Sozialhilfe ist also die letzte Instanz für diejenigen, die bereits durch das soziale Netz gefallen sind. Insbesondere die Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) war als Instrument gedacht, das nur in wenigen Fällen und dort auch nur für kurze Zeit in Anspruch genommen werden sollte. Seit über 20 Jahren ist jedoch deutlich, dass massenhaft laufende Leistungen der HLU bezogen werden und in nicht wenigen Fällen über einen Zeitraum von mehreren Jahren, so dass mit Blick auf so manche Sozialhilfekarrieren vom rentenhaften Charakter der Sozialhilfe gesprochen wird.

Im Gegensatz zum KJHG ist das BSHG kein Buch des Sozialgesetzbuches, obwohl dies lange Zeit so vorgesehen war.<sup>169</sup> Das I. und X. Sozialgesetzbuch gelten jedoch auch für das Sozialhilferecht, sofern im BSHG im Einzelfall keine gegenteiligen Regelungen enthalten sind.<sup>170</sup>

Das BSHG unterscheidet grundsätzlich zwischen der Hilfe zum Lebensunterhalt und den Hilfen in besonderen Lebenslagen (HbL), wobei nach §8 BSHG die Hilfe in persönlicher Hilfe (Beratung und Betreuung), Geldleistung oder Sachleistung bestehen kann. Höhe und Form der Hilfe wird grundsätzlich am individuellen Bedarf orientiert.

---

<sup>167</sup> Utz Kraemer: Einleitung; in: Ulrich-Arthur Birk (Hrsg.): Lehr- und Praxiskommentar BSHG, Baden-Baden 1998, S. 51

<sup>168</sup> vgl. Utz Kraemer, a.a.O., S. 26

<sup>169</sup> Im Zuge der aktuellen Diskussion zur Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wird eine völlige Neuüberarbeitung des BSHG und seine Eingliederung in das SGB im Jahr 2004 diskutiert.

<sup>170</sup> vgl. Dietrich Schoch: Sozialhilfe. Eine Herausforderung für die Kommunen, Bonn 1997, S. 17

Die Hilfe zum Lebensunterhalt wird in den §§ 11 bis 26 BSHG geregelt.<sup>171</sup> Die wesentliche Zielsetzung bestimmt §11 Absatz 1 Satz 1 BSHG:“ Hilfe zum Lebensunterhalt ist dem zu gewähren, der seinen notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, vor allem aus seinem Einkommen und Vermögen, beschaffen kann.“ Nach §21 Absatz 1 kann die Hilfe als einmalige oder laufende Hilfe zum Lebensunterhalt geleistet werden. Dabei werden die laufenden Leistungen gemäß §22 nach Regelsätzen bemessen, die am laufenden Bedarf und zur Wahrung der Menschenwürde bemessen sind. Sie müssen auch bei einer Familie mit drei Kindern unter dem durchschnittlichen Nettoeinkommen eines Arbeitnehmerhaushaltes aus den unteren Lohn- und Gehaltsgruppen liegen (§22, Absatz 4 BSHG) (Regelsatztablette 2001). Für notwendige, einmalige Beschaffungen oder Anlässe werden nach §21, Absatz 1a einmalige Hilfen gewährt.<sup>172</sup> Nach §23 BSHG kann die laufende Leistung für bestimmte Personengruppen als Mehrbedarf zum Regelsatz aufgestockt werden.<sup>173</sup> Im Jahr 2000 erhielten in Deutschland 2.694.000 Personen laufende Hilfe zum Lebensunterhalt.<sup>174</sup> Häufigste Ursache für den Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt bei Personen im erwerbsfähigen Alter ist die Arbeitslosigkeit.<sup>175</sup>

Bis 1993 erhielten auch Asylbewerber in Deutschland Hilfen zum Lebensunterhalt und trugen damit erheblich zur Kostenbelastung der Sozialhilfeträger bei. Mit Inkrafttreten des Asylbewerberleistungsgesetzes am 30. Juli 1993, das erhebliche Leistungskürzungen für die Empfänger bedeutet, haben Asylbewerber den Anspruch auf Leistungen nach dem BSHG verloren. Gleiches gilt seit 1997 auch für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge. Beide Gruppen können jedoch nach drei Jahren Aufenthalt in der Bundesrepublik Anspruch auf Leistungen nach dem BSHG geltend machen.<sup>176</sup>

Die Hilfe in besonderen Lebenslagen ist im dritten Abschnitt des BSHG in den §§27 – 75 geregelt. Dabei wird im wesentlichen unterschieden zwischen der Krankenhilfe (§32 BSHG), der Eingliederungshilfe für Behinderte (§§39 – 47,

---

<sup>171</sup> vgl. im folgenden: Ulrich-Arthur Birk (Hrsg.), a.a.O., S. 189 - 427

<sup>172</sup> vgl. Albert Hofmann; in: Ulrich-Arthur Birk (Hrsg.), a.a.O., S. 309 - 347

<sup>173</sup> vgl. Albert Hofmann, a.a.O., S. 377 ff

<sup>174</sup> Hilfebezieher zum 31.12.2000, Quelle Statistisches Bundesamt [www.statistik.bund.de](http://www.statistik.bund.de), letzter Zugriff 11.10.03

<sup>175</sup>Utz Kraemer, a.a.O., S. 58

<sup>176</sup> vgl. Ulrich-Arthur Birk, a.a.O., S. 1251 - 1284

123 – 126b BSHG) und der Hilfe zur Pflege (§§68ff BSHG), wobei darüber hinaus weitere Tatbestände der HbL im Gesetz genannt werden (Hilfe zur Familienplanung, Hilfe für werdende Mütter, die Blindenhilfe usw.).<sup>177</sup> Auf eine detaillierte Darstellung der einzelnen Leistungsbereiche, Leistungsberechtigten, Leistungsvoraussetzungen und die konkreten Leistungsformen muss an dieser Stelle verzichtet werden.<sup>178</sup>

Neben der Beratung besteht die Hilfe in vielen Fällen nicht oder nicht nur aus einer Geldleistung, sondern in Sachleistungen wie der Kostenübernahme für (teil)stationäre Unterbringung von kranken, behinderten und alten Menschen, beruflicher und sozialer Integration von Behinderten oder Kostenübernahme bei ärztlicher Behandlung. Pflegebedürftigkeit und Behinderung sind die Hauptursachen für den Bezug von HbL, die zusammen etwa 90 % der Ausgaben der HbL und 60% der gesamten Sozialhilfeausgaben ausmachen.<sup>179</sup>

Bedarfsdeckung, Nachrangigkeit und Pflicht zur Selbsthilfe sind die Prinzipien, die wesentlich die Praxis des BSHG bestimmen. Da Sozialhilfe nur geleistet werden kann, wenn sonst kein anderer gesetzlicher Anspruch oder kein Anspruch gegen andere unterhaltspflichtige Personen besteht, ist in jedem Einzelfall eine detaillierte, aufwendige Prüfung notwendig. Prüfungen beziehen sich nicht nur auf die Nachrangigkeit, sondern auch auf den individuellen Bedarf, der mit den Regelsätzen in den allermeisten Fällen nicht abschließend und vollständig gedeckt ist. Gleichzeitig haben Änderungen in allen vorgeschalteten sozialstaatlichen Bereichen automatisch Auswirkungen auf die Praxis der Sozialhilfe. Einen guten Überblick über die jeweils neuen gesetzlichen Bestimmungen und Empfehlungen für deren Auslegung in der Praxis bieten die Nachrichten des Deutschen Vereins, die monatlich erscheinen.

Das Prinzip der Selbsthilfe betrifft nicht nur die Heranziehung von Einkommen und Vermögen der Leistungsempfänger bzw. der Unterhaltsverpflichteten, sondern auch deren Mitwirkung, um die eigene Arbeitskraft einzusetzen bzw. wieder herzustellen, um aus der Sozialhilfe heraus zu kommen. Die Sozialhilfe, insbesondere die HzL, ist nie allein auf den Bezug von Leistungen beschränkt, sondern umfasst vor allem die Zielsetzung, diejenigen Maßnahmen

---

<sup>177</sup> vgl. Dietrich Schoch, a.a.O., S. 182 -233

<sup>178</sup> siehe hierzu: Ulrich-Arthur Birk, a.a.O., S. 427 - 698

<sup>179</sup> so Utz Kraemer, a.a.O., S. 62

zu ergreifen, die einen möglichst schnellen Weg aus der Sozialhilfe heraus versprechen. Zu diesem Zweck sollte mit jedem Antragsteller schon in einem der ersten Gespräche ein detaillierter Hilfeplan erstellt werden. Der Hilfe zur Arbeit kommt in diesem Zusammenhang eine zentrale Bedeutung zu.

### **2.2.3 Die Hilfe zur Arbeit als kommunales Instrument**

Die Hilfe zur Arbeit wird in den §§ 18 – 20 BSHG geregelt. Sie ist das zentrale Instrument, mit dem die Kommunen als örtliche Träger der Sozialhilfe nicht nur im Einzelfall eine Hilfe anbieten, sondern vor allem ihre eigenen Ausgaben für die Sozialhilfe senken wollen. Die Hilfe zur Arbeit richtet sich an Empfänger der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt im erwerbsfähigen Alter, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen oder durch Qualifizierung zur Verfügung stehen könnten. §18 Absatz 1 BSHG bestimmt, dass jeder Hilfesuchende „seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und seine unterhaltberechtigten Angehörigen einsetzen“ muss. Der Träger der Sozialhilfe ist verpflichtet, den Hilfesuchenden bei der Suche nach Arbeit zu unterstützen, auch in Form von Lohnkostenzuschüssen für Arbeitgeber (§18, Absatz 4 BSHG).

Findet der Hilfesuchende keine Arbeit, sollen durch den Sozialhilfeträger Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden. Dies gilt insbesondere für junge Menschen. Nach §19, Absatz 2 bieten sich dabei zwei Alternativen: Entweder der Sozialhilfeempfänger wird in einem öffentlich finanzierten, sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis angestellt.<sup>180</sup> Träger dieser Beschäftigungsmaßnahmen sind in der Regel freigemeinnützige Träger, aber auch private Anbieter oder kommunale Beschäftigungsgesellschaften. Die Tätigkeit hat gemeinnützigen Charakter und ist zusätzlich, womit verhindert werden soll, dass durch Beschäftigungsverhältnisse in den sogenannten BSHG-Maßnahmen reguläre Arbeitsplätze der öffentlichen Hand oder in der Privatwirtschaft verloren oder gefährdet werden.<sup>181</sup> In der Regel werden diese Maß-

---

<sup>180</sup> vgl. im folgenden: Utz Kraemer, a.a.O., S. 295 ff

<sup>181</sup> Unternehmer und Kammern beklagen seit Jahren, dass ihnen öffentliche Aufträge dadurch verloren gingen, dass diese zu subventionierten Preisen von BSHG-Maßnahmenträgern durchgeführt würden

nahmen durch Landesprogramme bezuschusst, die sich zumindest im Saarland überwiegend aus Geldern der Europäischen Union speisen.

Dauert das Beschäftigungsverhältnis mindestens ein Jahr erwirbt sich der ehemalige Sozialhilfeempfänger Ansprüche gegenüber der Arbeitsverwaltung, so dass er nach Beendigung der Maßnahme im Falle erneuter Arbeitslosigkeit nicht wiederum Sozialhilfe beantragen muss, sondern Arbeitslosengeld beziehen kann. Kritiker sprechen in diesem Zusammenhang von einem Verschiebepunkt zwischen Sozialamt und Arbeitsamt. Um dieser Kritik zu begegnen und um sicher zu stellen, dass ein größerer Anteil der Maßnahmeteilnehmer nach Beendigung der Maßnahme eine Anstellung auf dem ersten Arbeitsmarkt findet, wurde in den letzten Jahren verstärkt Wert auf die berufliche Qualifizierung während der Maßnahme gelegt.<sup>182</sup>

Die zweite Alternative besteht für den Sozialhilfeträger darin, Sozialhilfeempfänger nach der sogenannten Mehraufwandsentschädigungsvariante zu beschäftigen. In diesem Fall erhält der Empfänger weiterhin den Regelsatz der Sozialhilfe und zusätzlich pro geleisteter Arbeitsstunde einen Zuschlag für den Mehraufwand, der ihm durch die Arbeit entsteht, während der 90er Jahre in der Regel zwei DM. Zahlreiche Städte und Gemeinden nutzen die Möglichkeit, auf diesem Weg Sozialhilfeempfänger kostengünstig zur gemeinnützigen Arbeit heranziehen zu können, um ihre eigentlichen Aufgaben im Bereich der Pflege öffentlicher Anlagen zu erfüllen. Heute wird diese Alternative in der Regel nicht über einen längeren Zeitraum gewählt, sondern nur, um die Qualifikation und Leistungsbereitschaft eines Sozialhilfeempfängers zu prüfen. Nach §20 BSHG sollen im Einzelfall Sozialhilfeempfänger auf diesem Weg auch an Arbeit gewöhnt werden. Dies ist häufig dann notwendig, wenn der Hilfesuchende über einen lange Zeitraum nicht beschäftigt war, Defizite in den Sekundärtugenden oder der psychischen oder physischen Belastbarkeit zeigt. Ob Sozialhilfeträger die erste oder die zweite Alternative des §19 BSHG wählen, entscheiden sie nach eigenem Ermessen. Für die zweite Alternative, die für die Sozialhilfeempfänger wesentlich unattraktiver ist, spricht in den Augen

---

<sup>182</sup> vgl. Jürgen Kemken, Achim Trube: Effektivität und Effizienz sozialraumorientierter Hilfen zur Arbeit, Münster 1997

von manchen, dass der Bezug von Sozialhilfe möglichst unattraktiv sein soll.<sup>183</sup>

Das vielfältige Engagement der Kommunen im Bereich der Beschäftigungspolitik nach dem BSHG führt zu einer nicht unbeträchtlichen Überschneidung mit den Angeboten oder zumindest mit der Klientel der Arbeitsämter. Auch wenn das BSHG an verschiedenen Stellen eine Kooperation beider Institutionen wünscht, wurden hier in der Praxis bis weit in die 90er Jahre hinein erhebliche Defizite offensichtlich. Eine Reihe von erfolgreichen Kooperationsmodellen<sup>184</sup> und zahlreiche politische Initiativen auch von der Landes- und Bundespolitik<sup>185</sup> haben hier zu wesentlichen Verbesserungen in der Zusammenarbeit geführt. Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wird sich die rechtliche Grundlage für die Hilfe zur Arbeit ab dem Jahr 2004 wahrscheinlich grundlegend ändern.

#### **2.2.4 Öffentliche und freie Träger**

Die Aufgaben und das Zusammenwirken der örtlichen Träger werden im achten und neunten Abschnitt des BSHG geregelt. Nach §96, Absatz 1 BSHG sind die kreisfreien Städte und die Landkreise örtliche Träger der Sozialhilfe. Die Landkreise können kreisangehörige Gemeinden zur Durchführung von Aufgaben heranziehen und ihnen Weisungen erteilen.<sup>186</sup> In den Untersuchungsregionen hat der Landkreis Neunkirchen als örtlicher Träger der Sozialhilfe von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, einen Teil der Aufgaben an die Städte und Gemeinden zu delegieren, insbesondere die Bearbeitung von Anträgen und die Erstellung von Bescheiden. Widerspruchsangelegenheiten werden vom Kreissozialamt bearbeitet.

Nach §99 BSHG hat der örtliche Träger die sachliche Zuständigkeit und damit die Kostenträgerschaft, soweit nicht nach §100 BSHG oder nach den Landesausführungsgesetzen zum BSHG der überörtliche Träger sachlich zuständig

---

<sup>183</sup> vgl. Johannes Münder, Ulrich-Arthur Birk: Sozialhilfe und Arbeitslosigkeit, Darmstadt 1983

<sup>184</sup> Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Kooperation statt Konkurrenz, Gütersloh 2000

<sup>185</sup> So startete bsw. die saarländische Landesregierung 1998 das Landesprogramm Jugend-Arbeit-Zukunft, mit dem erfolgreich Strukturen für die bessere Kooperation von Sozialämtern und Arbeitsämtern geschaffen wurden.

ist. Diese Bestimmung gibt den Ländern die Möglichkeit, selbst über die Aufteilung der Kosten der Sozialhilfe zwischen sich selbst und den Kommunen zu entscheiden. Mit der Bestimmung der sachlichen Zuständigkeit ist jedoch noch nicht entschieden, wer für die Durchführung der Aufgabe zuständig ist. Wie noch gezeigt wird, ist es durchaus üblich, dass Zuständigkeiten auf der überörtlichen Ebene liegen, die örtliche Ebene durch Verordnungen aber mit der Durchführung der Aufgabe (nicht aber mit der Kostenträgerschaft) betraut wird.

Von den Ländern wird bestimmt, wer überörtlicher Träger der Sozialhilfe sein soll. § 2, Absatz 1 des saarländischen Ausführungsgesetzes zum BSHG (AG BSHG) in der Fassung vom 24.11.1995 bestimmt das Saarland zum überörtlichen Träger der Sozialhilfe. Die Aufgaben werden vom Landesamt für Jugend, Soziales und Versorgung (früher Landesamt für Soziales und Versorgung) wahrgenommen.<sup>187</sup> Nach §100 BSHG ist, falls Landesrechts nichts Gegenteiliges bestimmt, der überörtliche Träger im wesentlichen zuständig für die Hilfe in besonderen Lebenslagen für Personen, die nicht nur vorübergehend körperlich, geistig oder seelisch wesentlich behindert sind (Eingliederungshilfe), für Suchtkranke, teilstationäre und stationäre Hilfe, für die Versorgung mit Körperersatzstücken, für die Blindenhilfe. Über die Regelungen des §100 BSHG hinaus ist der überörtliche Träger im Saarland nach §3 AG BSHG auch zuständig für:

- „1. die Hilfe zum Lebensunterhalt oder in besonderen Lebenslagen außerhalb einer Anstalt, eines Heimes oder einer gleichwertigen Einrichtung, wenn die Hilfe dazu bestimmt ist, Nichtsesshafte sesshaft zu machen,
2. die nach ärztlichem Gutachten im Einzelfall erforderlichen Maßnahmen der Erholung von Kindern im schulpflichtigen Alter
3. für psychisch Kranke, die nach den Vorschriften des Gesetzes über die Unterbringung psychisch Kranker vom 11.11.1992 (Amtsblatt des Saarlandes S. 1271) untergebracht sind.“

---

<sup>186</sup> vgl. im folgenden: Dietrich Schoch; in: Ulrich-Arthur Birk, a.a.O., S. 984 ff

<sup>187</sup> Für Aufgaben nach §93 BSHG ist allerdings das Sozialministerium direkt zuständig.

Der saarländische Gesetzgeber macht nach §5 AG BSHG von der Möglichkeit Gebrauch, Gemeinden und Landkreise zur Durchführung seiner Aufgaben heranzuziehen.<sup>188</sup>

Aus der dargestellten Aufgabenteilung zwischen örtlichem und überörtlichem Träger der Sozialhilfe im Saarland wird deutlich, dass der weitaus überwiegende Teil der Hilfen in besonderen Lebenslagen, vor allem die kostenintensiven teilstationären und stationären Maßnahmen, in die sachliche Zuständigkeit und damit die Kostenträgerschaft des Landes fällt. Dieser Leistungsbereich des BSHG kann deshalb im weiteren Verlauf dieser Arbeit als Gegenstand vernachlässigt werden, da hier die kommunale Sozialpolitik und ihre Kosten untersucht werden sollen. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass andere Bundesländer auch die Hilfen in besonderen Lebenslagen in die sachliche Zuständigkeit der Kommunen bzw. Kommunalverbände legen, so dass sich die Situation dort anders darstellt.<sup>189</sup>

Die Stellung der freien Träger im BSHG ist nicht so privilegiert wie im Geltungsbereich des KJHG. Nach §10, Absatz 2 BSHG sollen die Träger der Sozialhilfe mit den Kirchen und den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege zusammenarbeiten und dabei deren Selbständigkeit in Zielsetzung und Durchführung von Aufgaben achten. Öffentliche und freie Träger sollen sich ergänzen und die freien Träger sollen durch die öffentlichen Träger angemessen unterstützt werden (§10, Absatz 3 BSHG). Der Vorrang von Angeboten der freien vor den öffentlichen Trägern ist als Soll-Vorschrift formuliert (§10, Absatz 4 BSHG).

Träger der freien Wohlfahrtspflege können vom örtlichen Sozialhilfeträger zur Durchführung seiner Aufgaben herangezogen werden, allerdings nicht gegen ihren Willen. Eine wesentliche Veränderung der Gesetzeslage zu Lasten der freien gemeinnützigen Träger und zum Vorteil der privaten Anbieter war die Änderung des § 93 BSHG am 01.08.1996, der die Bevorzugung gemeinnütziger gegenüber privat-gewerblichen Trägern aufhob. Allerdings haben beide Vorrang vor eigenen Angeboten der öffentlichen Träger. Johannes Münder

---

<sup>188</sup> Siehe dazu auch: Rechtsverordnung über die Heranziehung der örtlichen Träger der Sozialhilfe sowie diesen zugehörigen Gemeinden zur Durchführung von Aufgaben des überörtlichen Träger, in der Fassung vom 2. März 1995 (Amtsblatt des Saarlandes S. 374).

beurteilt die geänderte Gesetzeslage als „Anfänge einer Auflösung dieses korporatistischen Verhältnisses hin zu marktförmigen Beziehungen zwischen freien und öffentlichen Trägern.“<sup>190</sup>

Eine institutionalisierte Mitwirkung der freien Träger an politischen Entscheidungsvorgängen auf kommunaler Ebene sieht das Gesetz – im Gegensatz zur kommunalen Kinder- und Jugendhilfe – nicht vor. Einzelfallbezogene Entscheidungen werden von den Sozialämtern der kreisangehörigen Städte und Gemeinden getroffen, Widerspruchsangelegenheiten entscheidet die Verwaltung des Kreissozialamtes, die auch Verhandlungen mit freien Trägern führt.

Grundsatzentscheidungen bzw. die Vergabe von befristeten Maßnahmen an freie Träger, bsw. im Bereich Hilfe zur Arbeit, werden vom Kreistag bzw. vom Stadtverbandstag nach vorheriger Beratung in den Ausschüssen getroffen.

Einen im Gesetz verankerten Bereich der Mitwirkung freier Träger an Planungen und Entscheidungen stellt lediglich die in § 95 BSHG vorgesehene Bildung von Arbeitsgemeinschaften der Träger der Sozialhilfe dar, die jedoch keine konkrete Entscheidungsfunktionen für die Durchführung von Aufgaben nach dem BSHG haben.<sup>191</sup>

Darüber hinaus sollen sozial erfahrene Personen nach §114, Absatz 1 BSHG vor dem Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften und der Festsetzung der Regelsätze gehört werden. Daraus erwächst jedoch kein Rechtsanspruch der Träger auf Beteiligung. Das saarländische AG BSHG sieht für die kommunale Ebene und die Landesebene die Bildung von Beiräten für die Sozialhilfe vor.<sup>192</sup> Deren Kompetenzen gehen jedoch nicht über die in §114 BSHG genannten Aufgaben hinaus.

Allerdings sollten die engen politischen und personellen Verknüpfungen zwischen freien Trägern, Mitarbeitern der Verwaltungen sowie Mitgliedern von Parteien und Fraktionen nicht unterschätzt werden. Sie ermöglichen freien Trägern häufig erheblichen Einfluss auf Entscheidungen der Verwaltungen

---

<sup>189</sup> Im Sommer 2003 hat der saarländische Gesetzgeber die Zuständigkeiten bei den Hilfen in besonderen Lebenslagen neu geordnet. Danach ist das Land nunmehr für alle Eingliederungshilfen für Behinderte zuständig, während die Kreise auch die Kostenträgerschaft für die Hilfe zur Pflege übernehmen.

<sup>190</sup> Johann Münder; in Ulrich-Arthur Birk (Hrsg.), a.a.O., S. 178

<sup>191</sup> vgl. Johannes Münder; in Ulrich-Arthur Birk (Hrsg.), a.a.O., S. 983 f

<sup>192</sup> Verordnung über die Beiräte zur Sozialhilfe und die Beteiligung sozial erfahrener Personen bei Widerspruchsverfahren in der Fassung vom 06.09.1995 (Amtsblatt des Saarlandes, S. 959)

und des Kreistages, wie im weiteren Verlauf der Arbeit noch gezeigt werden soll.

## **2.3 Die Kommunen als örtliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe**

### **2.3.1 Die Entwicklung des Kinder- und Jugendhilferechtes in Deutschland**

Die Philosophie des neuen Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) als Achten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB VIII), das am 26. Juni 1990 verkündet wurde<sup>193</sup> und am 01.01.1991 in Kraft trat (in den neuen Bundesländern schon am 03.10.1990), unterscheidet sich wesentlich von den vorherigen rechtlichen Bestimmungen im Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) und dem Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG). Zum besseren Verständnis des KJHG ist deshalb zunächst ein Blick in die Rechtsgeschichte der Kinder- und Jugendhilfe notwendig.<sup>194</sup>

Nach der „Entdeckung der Kindheit“ durch das aufgeklärte Bürgertum im 18. Jahrhundert bestand besonders unter dem Druck der im 19. Jahrhundert aufziehenden „sozialen Frage“ rechtlicher Handlungsbedarf zum Schutz von Kindern und Jugendlichen. Dies betraf zum einen das Verbot von Kinderarbeit durch das „Preußische Regulativ“ vom 6. April 1839, das ein Arbeitsverbot für Kinder unter neun Jahren vorsah bzw. ein Verbot bei Kindern unter 16 Jahren, die noch nicht mindestens drei Jahre zur Schule gegangen waren. 1892 wurde die Fabrikarbeit schulpflichtiger Kinder völlig verboten.

Zum zweiten betrafen die Regelungen den Schutz von sogenannten „Zieh-, Halte- und Kostkindern“, zumeist unehelichen Kindern oder Waisenkindern, die in privaten oder öffentlichen Pflegestellen aufwuchsen und teilweise unter katastrophalen Zuständen litten. Die zum Schutz dieser Kinder getroffenen Gesetze zur Zwangserziehung und Fürsorgeerziehung „lassen zwei Ausgangspunkte erkennen: Der von der bürgerlich rechtlichen Seite herkommende Strang beruht auf der kirchlichen und privaten Fürsorge und findet seinen

---

<sup>193</sup> BGBl. I S. 1163

<sup>194</sup> vgl. im folgenden: Erwin Jordan, Dieter Sengling: Jugendhilfe. Einführung in Geschichte und Handlungsfelder, Organisationsformen und gesellschaftliche Problemlagen, Weinheim 1992, S.26-74

ersten Niederschlag schon im Allgemeinen Preußischen Landrecht von 1794. ... Der andere Strang der staatlichen Ersatzerziehung kommt vom Strafrecht her. Danach sollten Kinder für ihre Straftaten nicht mehr strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden“,<sup>195</sup> sondern durch richterliche Entscheidung in staatliche Zwangserziehung überführt werden können. Staatliches Handeln war überwiegend von obrigkeitsstaatlichen Eingriffen geprägt.

Eine erste wesentliche Verbesserung stellte das RJWG vom 9. Juli 1922 dar, das in § 1, Absatz 1 jedem Kind das „Recht auf Erziehung zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit“ zusprach. Das Gesetz führte den Begriff der Jugendhilfe ein, konzentrierte die örtliche öffentliche Jugendhilfe bei den Jugendämtern der Städte und Landkreise und regelte das Verhältnis von öffentlichen und freien Trägern, wozu erstmals die Bildung von Jugendwohlfahrtsausschüssen bei den Jugendämtern gehörte. Wesentliche Leitungsbereiche wurden jedoch wegen der finanziellen Notlage des Staates durch eine Notverordnung 1924 wieder aufgehoben und nicht wieder in Kraft gesetzt.

Nach der Zerschlagung der öffentlichen und freien Jugendhilfe im Nationalsozialismus wurde 1953 das JWG geschaffen, das auf dem RJWG aufbaute. Die Novelle betonte die starke Rolle der Familie in der Erziehung, den Vorrang der freien vor der öffentlichen Jugendhilfe und bestimmte erstmals dass das Jugendamt aus Jugendwohlfahrtsausschuss und Verwaltung bestehen sollte. Die erste grundlegende Novelle des JWG fand 1961 statt. Sie stärkte wiederum die Stellung der freien Träger gegenüber den öffentlichen Trägern und den Elternwillen. Sie erweiterte den Katalog der Pflichtaufgaben der Jugendämter, führte die Erziehungsbeistandschaft statt der bisherigen Schutzaufsicht ein, erweiterte den Pflegekinderschutz, verankerte die Heimaufsicht bei den Jugendämtern und brachte die gesetzliche Einführung des Bundesjugendkuratoriums zur Beratung der Bundesregierung in allen Fragen der Jugendhilfe.<sup>196</sup>

Das JWG war bereits seit 1961 Gegenstand heftiger Diskussionen zwischen den Parteien und in der Fachöffentlichkeit. Die Kritiker wie etwa der Deutsche Verein forderten im Gesetz u.a. einen einklagbaren Rechtsanspruch auf individuelle Erziehungshilfen, die Betonung des Leistungscharakters der Jugend-

---

<sup>195</sup> Erwin Jordan, Dieter Sengling, a.a.O., S. 33 f

<sup>196</sup> ebda., S. 61 f

hilfe und eine schwächere Akzentuierung des Eingriffscharakters, die Stärkung der Rechtsstellung der betroffenen jungen Menschen, eine einheitliche, ausreichende Ausstattung der Jugendämter und die Übertragung aller Aufgaben und Leistungen, die sich direkt an junge Menschen und Erziehungsberechtigten wenden, vom überörtlichen auf den örtlichen Träger (das kommunale Jugendamt).<sup>197</sup> Ein entsprechendes Reformgesetz, das der Bundestag 1980 verabschiedet hatte, scheiterte am Einspruch des Bundesrates. Das neue KJHG aus dem Jahr 1990 greift jedoch wesentliche Teile dieses Gesetzes und der langjährigen Reformdiskussion auf.

### **2.3.2 Ziele, Leistungen und Aufgaben des KJHG**

Das neue Kinder- und Jugendhilfegesetz gilt als Meilenstein in der Entwicklung des Kinder- und Jugendhilferechts in Deutschland. So kommt der ehemalige Geschäftsführer des Deutschen Vereins Walter Schellhorn in seinem Kommentar zum KJHG zu der Aussage: „Das bis 1990 geltende Jugendhilferecht war noch wesentlich geprägt von eingriffs- und ordnungsrechtlichen Vorstellungen; die Umgestaltung des Jugendhilferechtes zu einem modernen, präventiv orientierten Leistungsgesetz, das die Eltern bei ihren Erziehungsaufgaben unterstützt und jungen Menschen das Hineinwachsen in die Gesellschaft erleichtert, war nach Aussagen der Bundesregierung im Vorblatt des Gesetzentwurfes Hauptanliegen der Reform.“<sup>198</sup>

Die Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe ist umfassend. „Unter Jugendhilfe werden in der Bundesrepublik Deutschland alle Bestrebungen, Maßnahmen und Einrichtungen, die der Erziehung und Bildung von Kindern außerhalb von Familie, Schule und Beruf dienen, begrifflich zusammengefasst.“<sup>199</sup> Jordan und Sengling<sup>200</sup> nennen erstens allgemeinerzieherische Aufgaben wie Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen (wie Kindergärten, Krippen und Horte), Angebote der offenen oder verbandlichen außerschulischen Ju-

---

<sup>197</sup> ebda., S. 64

<sup>198</sup> Walter Schellhorn (Hrsg.): SGB VIII/KJHG; Ein Kommentar für Ausbildung, Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft, Neuwied 2000, S. 4

<sup>199</sup> Christian Bernzen: Die rechtliche Stellung der freien Jugendhilfe, Köln 1993, S. 3

<sup>200</sup> Erwin Jordan, Dieter Sengling, a.a.O., S. 12 ff

gendarbeit und der Jugendsozialarbeit. Zweitens beschreiben sie direkte pädagogische oder wirtschaftliche Leistungen zugunsten junger Menschen oder ihrer Erziehungsberechtigten wie Beratung, Betreuung und alle Angebote aus dem Katalog der Hilfen zur Erziehung. Drittens habe die Jugendhilfe den Auftrag, sich im Interesse von Kindern und Jugendlichen in alle Politikbereiche anwaltlich-politisch einzubringen. Begründet wird dies durch §1, Absatz 1 KJHG: „Jeder junge Mensch hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit.“ Zur Verwirklichung dieses Rechtes soll die Jugendhilfe nach §1, Absatz 4 „dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen.“

Die **Leistungen** der Jugendhilfe werden in § 2 KJHG wie folgt beschrieben:

1. Angebote der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes (§§11 bis 14)
2. Angebote zur Förderung der Erziehung in der Familie (§§16 bis 21)
3. Angebote zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege (§§22 bis 25)
4. Hilfe zur Erziehung und ergänzende Leistungen (§§27 bis 35, 36, 37, 39, 40)
5. Hilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche und ergänzende Leistungen (§§35a bis 37, 39, 40)
6. Hilfen für junge Volljährige und Nachbetreuung (§41)

Zu den **weiteren Aufgaben** zählen:

1. die Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen (§42)
2. die Herausnahme des Kindes oder des Jugendlichen ohne Zustimmung der Personensorgeberechtigten (§43)
3. die Erteilung, der Widerruf und die Zurückhaltung der Pflegeerlaubnis (§44)
4. die Erteilung, der Widerruf und die Zurückhaltung der Erlaubnis für den Betrieb einer Einrichtung sowie die Erteilung nachträglicher Auflagen und die damit verbundenen Aufgaben (§§45 bis 47, 48a)
5. die Tätigkeitsuntersagung (§§ 48, 48a)

6. die Mitwirkung in Verfahren vor dem Vormundschafts- und den Familiengerichten (§50)
7. die Beratung und Belehrung in Verfahren zur Annahme als Kind (§51)
8. die Mitwirkung in Verfahren nach dem Jugendgerichtsgesetz (§52)
9. die Beratung und Unterstützung von Müttern bei Vaterschaftsfeststellung und Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen sowie von Pflegern und Vormündern (§§52a, 53)
10. die Erteilung, der Widerruf und die Zurücknahme der Erlaubnis zur Übernahme von Vereinsvormundschaften (§54)
11. Beistandschaft, Amtspflegschaft, Amtsvormundschaft und Gegenvormundschaft des Jugendamtes (§§55 bis 58)
12. die Beurkundung und Beglaubigung (§59)
13. die Aufnahme von vollstreckbaren Urkunden (§60).

Für diejenigen, die sich nicht zu den Expertinnen und Experten der Kinder- und Jugendhilfe zählen, ist diese Auflistung allein noch wenig aufschlussreich und soll deshalb hier erläutert werden. Für die soziale Wirkung in die Gesellschaft und auch für die Kosten der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe ist vor allem der Bereich der Kindertageseinrichtungen nach § 22 KJHG von Bedeutung. Schellhorn sieht darin „nach der Zahl der potentiellen Adressaten, nach Sozialisationswirkung und der erzieherischen Breitenwirkung, nach dem Gesamtausmaß der Unterstützung für Eltern und andere Erziehungsberechtigte ... sowie nach der finanziellen Belastung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe den bedeutsamsten Schwerpunkt im Leistungsangebot“<sup>201</sup> des KJHG. Besondere Zuwächse in den Ausgaben sind den Jugendämtern entstanden, nachdem der Bundesgesetzgeber 1992 eine Änderung des § 24 KJHG beschlossen hatte, wodurch ab 01.01.1996 alle Kinder von der Vollendung des dritten Lebensjahres bis zum Schuleintritt einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz haben. Die Erweiterung des Leistungsangebotes hatte nicht nur erhebliche Investitionskosten, sondern auch steigende Personal- und Sachkosten zur Folge.

Einen weiteren Schwerpunkt, zumindest mit Blick auf die Ausgaben der örtlichen Jugendhilfeträger, stellen die Ausgaben im Rahmen der Hilfen zur Erzie-

hung nach §§27 ff KJHG dar. Für steigende Kosten der örtlichen Ebene sind die Hilfen zur Erziehung aus drei Gründen wesentlich verantwortlich. Zum einen besteht seit 1991 erstmals ein individueller Rechtsanspruch auf diese Leistungen. Zum zweiten sind die Kosten für diese Maßnahmen bereits im Einzelfall sehr hoch.<sup>202</sup> Drittens wurde die Kostenträgerschaft nach §§ 86 ff<sup>203</sup> von der überörtlichen Ebene auf die örtliche Ebene übertragen. Obwohl nur relativ wenige Kinder und Jugendliche diese Leistungen beziehen, lagen die Ausgaben der örtlichen Jugendämter im Saarland in diesem Bereich im Jahr 2000 ungefähr doppelt so hoch wie im Bereich der Personalkosten für Kindertageseinrichtungen, die ein Vielfaches an Adressaten erreichen.

Die offene und verbandliche außerschulische Jugendarbeit,<sup>204</sup> die häufiger Gegenstand kommunalpolitischer Auseinandersetzungen ist, beispielsweise wenn es um die Schaffung von Jugendräumen geht, erreicht zwar ca. 30–40%<sup>205</sup> der Jugendlichen, sie verursacht allerdings nur einen geringen Teil der Kosten und stellt auch in Bezug auf hauptamtliches Personal nur ein kleineres Segment der Kinder- und Jugendhilfe dar. Gleiches gilt für den Bereich der Jugendsozialarbeit im Sinne des § 13 KJHG, soweit sie von den öffentlichen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe finanziert wird.

Die Jugendberufshilfe (berufsvorbereitende Maßnahmen, Jugendwerkstätten, Hauptschulabschlusskurse, Qualifizierungsmaßnahmen), deren Zugehörigkeit zur Kinder- und Jugendhilfe nach §§13 und 27 KJHG begründet werden kann, wird zwar überwiegend von freien Trägern der Jugendhilfe geleistet, die Finanzierung erfolgt jedoch zumeist über das Arbeitsamt oder die örtlichen Sozialämter, sodass die Jugendberufshilfe de facto oftmals nur eine randständige Bedeutung im fachpolitischen Diskurs der Kinder- und Jugendhilfe im Saarland einnimmt, während die Jugendberufshilfe in anderen Bundesländern viel stärker im System der Kinder- und Jugendhilfe verankert ist.<sup>206</sup>

---

<sup>201</sup> Walter Schellhorn (Hrsg.), a.a.O., S 154

<sup>202</sup> Die Unterbringung eines Kindes oder eines Jugendlichen in einem Heim kann leicht Kosten von ca.100.000 DM im Jahr verursachen. Die Kosten für eine Erziehungsbeistandschaft eines Kindes bei fünf Stunden Betreuung pro Woche liegen bei ca. 15.000 DM im Jahr, wenn die Leistung von einer Fachkraft erbracht wird.

<sup>203</sup> mit Ausnahme von §89d KJHG und einigen weiteren Ausnahmefällen

<sup>204</sup> vgl. Ulrich Deinet, Benedikt Sturzenhecker (Hrsg.): Handbuch Offene Jugendarbeit, Münster 1998

<sup>205</sup> Nach Elternbefragungen in zwei saarländischen Gemeinden waren sogar bis zu 80 % der Kinder Mitglied in einem Verein. Michael Jung, Christoph Glasmacher: Elternbefragung zum Projekt Kinder- und familienfreundliche Gemeinde, Marpingen und Nonnweiler 2001

<sup>206</sup> vgl. Positionspapier „Jugend und Arbeit“ des Landesjugendhilfeausschusses 2001

Mit Blick auf die wirtschaftlichen und sozialen Krisen in den 90er Jahren kommt Dieter Greese in bezug auf die Kinder- und Jugendhilfe zu der Bewertung, dass diese „offenbar einen Punkt erreicht hat, an dem sie nicht mehr nur einzelne Unglücksfälle im Prinzip funktionierender familiärer Erziehung und schulischer Lebensvorbereitung zu reparieren hat, sondern immer mehr zu einem strukturbildenden Faktor werden muss, der Lebenslagen und Lebensphasen generell determinieren kann.“<sup>207</sup>

### **2.3.3 Öffentliche und freie Träger der Jugendhilfe**

Schon seit Inkrafttreten des RJGW 1922 zeichnet sich das Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern in der Kinder – und Jugendhilfe im Vergleich zu anderen Politikfeldern durch eine besonders starke Stellung der freien Träger aus. Die Gesamtverantwortung liegt allerdings auf Seiten des öffentlichen Trägers (§79,1 KJHG). Auf Seiten des öffentlichen Trägers sind Verantwortung und Zuständigkeiten auf zwei bzw. drei staatliche Ebenen verteilt. Die örtliche Ebene ist die des kommunalen Jugendamtes der Landkreise bzw. der kreisfreien Städte. Nach §§85, 86, 86a, 86b, 86c KJHG liegt die sachliche Zuständigkeit und die Kostenträgerschaft für Leistungen und andere Aufgaben nach KJHG ausschließlich auf der örtlichen Ebene. Örtliche Träger im Saarland sind die Landkreise und der Stadtverband Saarbrücken. Die Städte Saarbrücken und Neunkirchen machten 1992 von der Möglichkeit Gebrauch, das eigene Jugendamt aufzulösen und die Aufgaben an den Landkreis bzw. Stadtverband zu übertragen.

Die Bestimmung des überörtlichen Trägers überlässt das KJHG dem Landesrecht. Im Saarland ist das Land überörtlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe. Seine Aufgaben werden nach §12 des Ersten Ausführungsgesetzes zum KJHG (1. AG KJHG) vom 9. Juli 1993 wahrgenommen durch das Landesjugendamt und die Oberste Landesjugendbehörde (Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales, nach §23 1. AG KJHG).<sup>208</sup> Nach §82 KJHG

---

<sup>207</sup> Dieter Greese: Kommunale Kinder- und Jugendpolitik; in: Hellmut Wollmann, Roland Roth (Hrsg.): Kommunalpolitik, Opladen 1998, S. 718

<sup>208</sup> Seit 1999 ist das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur oberste Landesjugendbehörde für den Bereich der Kindertageseinrichtungen.

haben die Länder als Oberste Landesjugendbehörden die Tätigkeit der freien und öffentlichen Träger und die Weiterentwicklung der Jugendhilfe anzuregen und zu fördern. Aufgaben des Landesjugendamtes im Saarland sind u.a. die Adoption, die Fachaufsicht über Einrichtungen der Jugendhilfe, die Beratung der Landesregierung bei Modellvorhaben sowie die Beratung und Fortbildung von Fachkräften der Jugendhilfe.

Das KJHG verzichtet auf eine Definition des Begriffs „freier Träger“. Bernzen bezeichnet diejenigen Anbieter als Träger, die „erstens eine Mehrheit von Personen oder eine juristische Person darstellen, zweitens auf dem Gebiet der Jugendhilfe tätig sind und drittens gemeinnützige Ziele verfolgen.“ Freie Träger seien solche, die nicht der öffentlichen Verwaltung zuzurechnen seien.<sup>209</sup> Der Begriff „Träger“ ist in formaler Sicht nicht sehr anspruchsvoll, da beispielsweise im Bereich der Jugendarbeit auch von Initiativen gesprochen wird, die aus einem zeitlich begrenzten, losen Zusammenschluss von Personen bestehen. Eine öffentliche Anerkennung durch das Jugendamt kann ein freier Träger nach §75 KJHG dann erhalten, wenn er auf dem Gebiet der Jugendhilfe im Sinn von §1 KJHG tätig ist, gemeinnützige Ziele verfolgt und das Leistungsvermögen besitzt, einen nicht unwesentlichen Beitrag zur Jugendhilfe zu leisten. Nach drei Jahren Tätigkeit auf diesem Feld besteht ein Rechtsanspruch auf die Anerkennung. Kirchen und Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechtes und Wohlfahrtsverbände sind durch §75, Absatz 3 KJHG anerkannte freie Träger.

Das KJHG spricht nicht nur von der Partnerschaft zwischen freier und öffentlicher Jugendhilfe, sondern geht darüber hinaus. In §4, Absatz 2 KJHG heißt es:

„Soweit geeignete Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe betrieben werden oder rechtszeitig geschaffen werden können, soll die öffentliche Jugendhilfe von eigenen Maßnahmen absehen.“ Dies wird ganz überwiegend so interpretiert, dass die freie Jugendhilfe „in beschränktem Umfang eine Vorrangstellung gegenüber den öffentlichen Trägern“<sup>210</sup> einnimmt. Die öffentlichen Träger sollen die freien

---

<sup>209</sup> Christian Bernzen, a.a.O., S. 10 f

<sup>210</sup> Walter Schellhorn, a.a.O., S. 63 f

Träger fördern (§74 KJHG) und an der Wahrnehmung anderer Aufgaben beteiligen (§76 KJHG), insbesondere an der Jugendhilfeplanung (§80 KJHG).

#### **2.3.4 Der Jugendhilfeausschuss**

Der Jugendhilfeausschuss nimmt von seiner Rechtsstellung, seiner Zusammensetzung und seiner Zuständigkeit eine Sonderstellung in der Kommunalpolitik ein. Um so verwunderlicher ist es, dass diese Institution weder ein besonderes politikwissenschaftliches Interesse gefunden hat und auch rechtswissenschaftlich kaum erforscht ist.<sup>211</sup> Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf die Stellung des Jugendhilfeausschusses auf der örtlichen Ebene, auch wenn zahlreiche Aussagen sich auf den Landesjugendhilfeausschuss übertragen ließen.

Das örtliche Jugendamt ist nach §70 Absatz 1 KJHG eine zweigliedrige Behörde, die aus der Verwaltung des Jugendamtes und dem Jugendhilfeausschuss besteht. Aufgabe der Verwaltung sind die laufenden Geschäfte im Rahmen der Satzung und Beschlüsse der Vertretungskörperschaft und des Jugendhilfeausschusses. Der Jugendhilfeausschuss befasst sich nach §71, Absatz 2 KJHG insbesondere mit aktuellen Problemlagen von Kindern, Jugendlichen und Familien, der Weiterentwicklung der Jugendhilfe, der Jugendhilfeplanung und der Förderung der freien Jugendhilfe. Damit fallen alle grundsätzlichen Angelegenheiten zumindest sowohl in die Kompetenz des Ausschusses als auch der Verwaltung. Beschlussrecht hat der Jugendhilfeausschuss auch über die im Haushalt zur Verfügung stehenden Mittel. Die Vertretungskörperschaft, also der Kreistag, kann die Beschlüsse des Jugendhilfeausschusses jedoch aufheben.<sup>212</sup>

Die Zusammensetzung der Jugendhilfeausschüsse im Saarland wird geregelt durch §71, Absatz 1 KJHG und die §§ 3, 4 und 5 Erstes AG KJHG. Danach besteht der Jugendhilfeausschuss aus 20 stimmberechtigten Mitgliedern und im AG KJHG genannten weiteren beratenden Mitgliedern. Den Vorsitz führt

---

<sup>211</sup> Zu dieser Einschätzung gelangen auch Johannes Münster, Peter Ottenberg: Der Jugendhilfeausschuss, Münster 1999, S. 95

<sup>212</sup> vgl. Johannes Münster, Peter Ottenberg, a.a.O., S. 84 f

als stimmberechtigtes Mitglied der Leiter der Verwaltung der Gebietskörperschaft, also der Landrat. Die Mitglieder des Jugendhilfeausschusses werden von der Vertretungskörperschaft (Kreistag) für die Dauer der Amtszeit der Vertretungskörperschaft nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt. Drei Fünftel der Mitglieder des Jugendhilfeausschusses sind Mitglieder der Vertretungskörperschaft bzw. von diesen vorgeschlagene in der Kinder- und Jugendhilfe erfahrene Personen. Zwei Fünftel werden auf Vorschlag der anerkannten freien Träger von der Gebietskörperschaft gewählt. Männer und Frauen sollen gleichmäßig berücksichtigt werden. In der Praxis richtet sich die Sitzverteilung im Jugendhilfeausschuss nach der Sitzverteilung in der Vertretungskörperschaft. Die in dieser vertretenen Fraktionen haben danach das Vorschlagsrecht für die Mitglieder, die aus der Vertretungskörperschaft kommen, für die in der Jugendhilfe erfahrenen Personen sowie für einen Vorschlag aus den von den anerkannten freien Trägern vorgeschlagenen Personen. Die von einzelnen freien Trägern vorgeschlagenen Personen kommen somit „auf dem Ticket“ einer Fraktion in den Jugendhilfeausschuss. Die freien Träger sind damit nur mittelbar im Jugendhilfeausschuss vertreten.

Münder und Ottenberg nennen vier Funktionen des Jugendhilfeausschusses: Kommunikation, Verteilung, Planung, jugendpolitische Lobby.<sup>213</sup> Der Ausschuss ist nicht nur eine Institution der Kinder- und Jugendhilfe, sondern neben einigen anderen auch unter kommunalpolitischer Perspektive als ein Ausschuss der Vertretungskörperschaft Kreistag zu sehen, der Antragsrecht gegenüber der Vertretungskörperschaft besitzt, in der Regel öffentlich tagt und über die ihm im Haushalt zur Verfügung stehenden Mittel eigenständig verfügt. „Der Jugendhilfeausschuss ist damit das einzige durch Bundesrecht normierte Kommunalorgan.“<sup>214</sup> Wegen seiner Zusammensetzung und der kommunalpolitischen Funktion ist der Jugendhilfeausschuss kein Ort, der frei von Parteipolitik und Interessenkonflikten ist.<sup>215</sup>

---

<sup>213</sup> ebda., S. 70

<sup>214</sup> ebda., S. 80

<sup>215</sup> ebda., S. 76 f

## 2.4 Die Untersuchungsregion Landkreis Neunkirchen

Im Landkreis Neunkirchen wohnten 1999 148.069 Menschen auf einer Fläche von 249,2 km<sup>2</sup>, was einer Einwohnerdichte von 594 pro km<sup>2</sup> entspricht. Mehr als ein Drittel der Einwohner des Landkreises, nämlich 51.286 Menschen, wohnen in der Kreisstadt Neunkirchen. Weiterhin gehören zum Landkreis die Gemeinde Eppelborn (18.528 Einwohner), die Gemeinde Illingen (19.058), die Gemeinde Merchweiler (11.106), die Stadt Ottweiler (15.562) die Gemeinde Schiffweiler (17.746) und die Gemeinde Spiesen-Elversberg (14.743). Im Vergleich zum 01.01.1991 hat der Landkreis Neunkirchen seine Einwohnerzahl bis auf 1.000 halten können.<sup>216</sup> Damit leben rund 15 % aller Saarländer im Landkreis Neunkirchen.

Die Region um Neunkirchen, insbesondere im Westen und Süden, und die Kreisstadt selbst wurden vom späten 19. Jahrhundert an und über das gesamte 20. Jahrhundert hinweg stark von der Eisen- und Stahlindustrie sowie vom Bergbau bestimmt.<sup>217</sup> Das mächtige Neunkircher Eisenwerk, mitten im Zentrum der Stadt gelegen, „dominierte das Bild der Stadt Neunkirchen und der Region. Weit über die Grenzen des Saarlandes hinaus stand es zuerst für industriellen Wohlstand, dann für den industriellen Niedergang. In seiner Hochphase bot dieses Werk 10.000 Menschen Arbeit und Brot.“<sup>218</sup> Waren 1974 noch über 8.000 Menschen dort beschäftigt wurden, wurde die Belegschaft durch die Stahlkrise Ende der 70er Jahre auf 1.200 reduziert. Zwischen 1984 und 1987 erfolgte die endgültig Stilllegung des Werkes.<sup>219</sup>

Die Stilllegung der Hütte besiegelte das Ende der montanindustriellen Zeit im Landkreis Neunkirchen. Der Niedergang von Kohle und Stahl in der Region hatte sich seit den 60er Jahren in einem sehr schwierigen Prozess hingezogen, der die Menschen in der Region in einen Schockzustand und das Gefühl der Ohnmacht versetzte. Trotz Sozialplänen und anderen flankierenden Maßnahmen führte der rasante wirtschaftliche Strukturwandel zu dramatischen Auswirkungen am Arbeitsmarkt. Das Alte war vorbei, ohne dass die Zukunft

---

<sup>216</sup> Statistisches Landesamt des Saarlandes (Hrsg.): Gemeindezahlen 2000, S.12 und Gemeindezahlen 1991, S. 6

<sup>217</sup> vgl. insofern auch für den Landkreis Neunkirchen die allgemeinen Ausführungen zur wirtschaftlichen Entwicklung im Saarland im Kapitel 2.4, Delf Slotta: Bergbau in Neunkirchen, Neunkirchen 1998

<sup>218</sup> Meinrad Maria Grewenig, Franz Mörscher: Das Eisenwerk, Speyer 1997, S. 7

schon begonnen hatte. Im Vergleich zum Stadtverband Saarbrücken, der ebenfalls erheblich von der Montankrise betroffen war, hat der Landkreis Neunkirchen die Krise jedoch besser bewältigen können, auch wenn dieser Prozess heute noch nicht abgeschlossen ist. So betrug im Juni 2000 die Zahl der Arbeitslosen im Landkreis Neunkirchen 6.311, was einer Arbeitslosenquote von 12,3% entspricht. Am höchsten lag die Arbeitslosenquote in der Stadt Neunkirchen mit 15,2%, am niedrigsten in Eppelborn mit 9,7%. Den Höchststand erreichte die Arbeitslosigkeit im Jahr 1997, als der Jahresdurchschnitt der Arbeitslosenquote im Landkreis bei fast 15% und in der Kreisstadt bei über 18% lag. Im Jahr 1990 hatte die Arbeitslosenquote im Landkreis noch 9,3% betragen.<sup>220</sup>

Insgesamt nur sehr leicht rückläufig entwickelte sich die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Sie lag im Landkreis Neunkirchen 1990 bei 34.875 (Stadt Neunkirchen 19.773), stieg auf 36.907 in 1992 an (Neunkirchen 21.107), sank 1997 wieder knapp unter das Niveau von 1990 und betrug 1999 im Landkreis 34.404 (Neunkirchen 20.815). Am stärksten war der Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in der Gemeinde Schiffweiler von 4.192 in 1990 auf 1.604 in 1999. Die Beschäftigungsentwicklung im Landkreis lag damit ungefähr im Landestrend. Die Daten belegen, dass in der Kreisstadt die Zahl der Beschäftigten gegen den Trend in Kreis und Land angestiegen ist. Dies ist ein Beleg für wirtschaftliche Erfolge im Strukturwandel. Die Oberbürgermeister der Kreisstadt setzten in ihrem Konzept der Stadtentwicklung mit großem Nachdruck darauf, Neunkirchen neben Saarbrücken zur zweiten Einkaufsstadt des Saarlandes zu machen. Die Ansiedlung des Saarpark-Centers, eines riesigen Einkaufszentrums in der Stadtmitte mit unmittelbarer Nähe zur Autobahn und die Umwandlung des ehemaligen Hüttengeländes für Freizeit und Gastronomie prägen heute das Gesicht der Stadt. Die Einwohner in Stadt und Kreis konnten von diesem Strukturwandel durchaus profitieren, wenn auch der Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Kreisstadt auf ein Niveau führte, das auch weit über dem saarländischen Durchschnitt lag und mit ostdeutschen Regionen vergleichbar ist.

---

<sup>219</sup> vgl. Sabine Kaufmann; in: Meinrad Maria Grewenig, Franz Mörscher, a.a.O., S. 84

<sup>220</sup> Landesarbeitsamt Rheinland-Pfalz-Saarland. Daten für einzelne Städte wurde erst ab 1992 erhoben, bis 1998 allerdings nur für den Juni eines Jahres. Seit 1998 können für alle Monate Arbeitslosenzahlen auf Gemeindeebene angegeben werden.

Auch in Neunkirchen wirkte sich die Krise auf Sozial- und Siedlungsstrukturen aus. Insbesondere die Kernstadt/Wellersweilerstraße und der Stadtteil Wiebelskirchen entwickelten sich zu sozialen Brennpunkten, die deutliche Folgen für die Gewährung von Sozialhilfe und Hilfen nach dem KJHG hatten.

Politisch erwies sich der Landkreis Neunkirchen in den 90er Jahren trotz des rasanten ökonomischen und sozialen Wandels als sehr stabil. Sowohl die Mehrheiten im Kreistag und den Stadträten bzw. Gemeinderäten von Neunkirchen, Ottweiler, Merchweiler, Schiffweiler und Spiesen-Elversberg als auch die Verwaltungen wurden von den Sozialdemokraten dominiert. Der Landkreis Neunkirchen war schon seit Jahrzehnten eine Hochburg der SPD, denn in dieser städtisch geprägten Region waren nicht nur viele Arbeiter in den Grossunternehmen der Montanindustrie beschäftigt, sondern auch gewerkschaftlich gebunden und evangelisch. Die katholische Arbeitnehmerschaft, die in anderen Teilen des Saarlandes Beschäftigte in der Montanindustrie an die CDU binden konnte, spielte in der Neunkircher Region keine vergleichbar bedeutende Rolle.

Absolute SPD-Mehrheiten im Rat gab es 1989 in Merchweiler, Neunkirchen, Ottweiler, Schiffweiler und Spiesen-Elversberg. Die CDU behauptete lediglich die absolute Mehrheit in ihren Hochburgen Eppelborn und Illingen. Im Kreistag erreichte die SPD die absolute Mehrheit der Mandate mit 50,7 % der gültigen Stimmen, die CDU erreichte 33,0 %, die Grünen 5,3 % die FDP 4,2 Republikaner 5,2 %.<sup>221</sup>

Die Kommunalwahlen 1994 brachten wiederum absolute SPD-Mehrheiten in Merchweiler, Neunkirchen, Ottweiler, Schiffweiler und Spiesen-Elversberg. Die CDU verteidigte knapp ihre Mehrheit in Eppelborn, verlor Illingen aber an eine rot-grüne Koalition. Im Kreistag erreichte die SPD mit 51,5 % der Stimmen noch einmal klar die absolute Mehrheit der Mandate, die CDU erzielte 33,2%, die Grünen 6,3 % und die FDP verfehlte mit 2,5 % erneut den Einzug in den Kreistag. Den Republikaner gelang der Einzug in den Kreistag nicht mehr.

Die Kommunalwahl 1999 stand auch im Landkreis Neunkirchen im Zeichen des Lafontaine-Rücktritts. Die Wahlbeteiligung im Landkreis Neunkirchen sank von 73,1 % in 1994 auf 59,2% in 1999. Während die CDU ihre Stimmenzahl fast halten konnte, musste die SPD einen Einbruch von rund einem Viertel

ihrer Wähler hinnehmen, die Stimmen für die Grünen reduzierten sich noch stärker. Dennoch kam es nicht zu dramatischen Veränderungen in der Zusammensetzung der Stadt- und Gemeinderäte, weil der Vorsprung der SPD zur CDU aus 1994 so groß gewesen war. Eine absolute Mehrheit konnte die SPD wiederum in Neunkirchen, Ottweiler und Schiffweiler erreichen. In diesen Hochburgen konnte auch 1999 der Abstand auf die CDU von im Schnitt 20 Prozentpunkten wie in 1989 und 1994 gehalten werden. Die CDU erzielte absolute Mehrheiten in Eppelborn, Illingen und Merchweiler. In Spiesen-Elversberg wurde die SPD zwar erneut stärkste Partei, musste allerdings eine Koalition mit einer freien Wählergruppe eingehen. Bei der Wahl zum Kreistag erzielte die SPD mit 50,2 % erneut die absolute Mehrheit, die CDU erreichte 43,4%, die Grünen und die FDP scheiterten mit 4,0% bzw. 2,5 % an der 5%-Hürde.

Insgesamt waren die Sozialdemokraten über die gesamten 90er Jahre hinweg die bestimmende politische Kraft im Landkreis Neunkirchen und in fast allen Kreisgemeinden. Dies wird daran deutlich, dass die SPD nicht nur den Landrat und seine drei ehrenamtlichen Beigeordneten stellte, sondern auch den Oberbürgermeister von Neunkirchen sowie die Bürgermeister von Ottweiler, Schiffweiler, Spiesen-Elversberg und bis 1998 auch in Merchweiler, während die CDU nur die Bürgermeister in Eppelborn, Illingen und seit 1998 in Merchweiler stellte.

Es liegt im Landkreis Neunkirchen die Vermutung sehr nahe, dass die langjährige Dominanz der SPD in den Räten und im Kreistag auch ihren Niederschlag in der Besetzung politisch wichtiger (und unwichtiger) Positionen in den Verwaltungen beeinflusst hat. Mit zeitweise über 6.000 Mitgliedern stellte die SPD im Unterbezirken Neunkirchen eine wichtige Größe in der Saar-SPD dar und dominierte insbesondere den Saarostraum (Landkreise Neunkirchen, St. Wendel und Saar-Pfalz-Kreis) bei der Aufstellung von Listen für den Landtag und den Bundestag. Zwischen 1985 und 1999 war der ehemalige SPD-Landesvorsitzende Friedel Läßle aus Illingen als Innenminister eine der stärksten Figuren in der Landesregierung. Von besonderer Bedeutung für die SPD im Landkreis Neunkirchen ist die enge personelle und politische Verflech-

---

<sup>221</sup> Die Daten aller Wahlergebnisse beruhen auf Angaben des Statistischen Landesamtes.

tung mit der IG-Metall, gegen deren Willen es sehr schwer war, Entscheidungen zu treffen und durchzusetzen. Die SPD konnte insgesamt mit Blick auf ihre Machtressourcen im Landkreis Neunkirchen aus dem Vollen schöpfen. Alle wesentlichen politischen Entscheidungen konnten SPD-intern getroffen werden, die Einflussmöglichkeiten der oppositionellen CDU und der Grünen waren sehr beschränkt, die FDP spielte überhaupt keine Rolle.

## **2.5 Die Untersuchungsgegenstände aus systemtheoretischer Perspektive**

### **2.5.1 Begriffliche Klärungen**

Die bisherige Darstellung in Kapitel 2 leistete eine Beschreibung der wesentlichen rechtlichen Rahmenbedingungen kommunaler Sozialpolitik sowie eine Beschreibung der Untersuchungsregion anhand ausgewählter geographischer, sozioökonomischer und politischer Kriterien. Diese Darstellung soll nun um eine abstrakte systemtheoretische Analyse der Rahmenbedingungen kommunaler Jugendhilfe und Sozialhilfe ergänzt werden. Dazu werden wesentliche systemtheoretische Begriffe eingeführt, operationalisiert und analytisch auf die beiden Policy-Subsysteme angewandt. Insofern bewegt sich die Analyse noch auf einem recht allgemeinen Niveau, so dass die hier gewonnenen Erkenntnisse relativ leicht auf andere Untersuchungsregionen übertragen werden können. Bei der empirischen Erforschung der Politiknetzwerke (Kapitel 4 und 5) sollen dagegen eher handlungstheoretische, akteurszentrierte Forschungsansätze zur Anwendung kommen, die wegen ihrer spezifischen Aussagen zum Landkreis Neunkirchen weniger gut auf andere Regionen in Deutschland übertragbar sind.

Zunächst muss entschieden werden, welcher Gegenstand als System bzw. Subsystem analytisch betrachtet werden soll. Bislang wurden in dieser Arbeit die Begriffe Politikfeld, Policy-Subsystem und Netzwerk benutzt, ohne dass die begriffliche Abgrenzung transparent gemacht wurde. Bei dieser notwendigen begrifflichen Klärung stellen sich zwei Probleme: Erstens werden in den Sozialwissenschaften unterschiedliche Definitionen des Systembegriffs vorgenommen. Sabatier beispielsweise arbeitet nur mit dem Begriff Policy-

Subsystem und definiert ein solches als „ein Set von Akteuren, die sich mit einem Policy-Problem ... auseinandersetzen.“<sup>222</sup> Willke dagegen interpretiert den Systembegriff aus systemtheoretischer Perspektive wesentlich anspruchsvoller: Danach „bezeichnet System einen ganzheitlichen Zusammenhang von Teilen, deren Beziehungen untereinander quantitativ intensiver und qualitativ produktiver sind als ihre Beziehungen zu anderen Elementen. Diese Unterschiedlichkeit der Beziehungen konstituiert eine Systemgrenze, die System und Umwelt des Systems trennt. Komplexe Systeme sind durch die Merkmale Selbstorganisation, Grenzerhaltung, Selbstreferenz und Generativität charakterisiert.“<sup>223</sup>

Zweitens muss entschieden werden, ob das Politikfeld der kommunalen Sozialpolitik insgesamt (also Sozialhilfepolitik und Kinder- und Jugendhilfepolitik gemeinsam) als Policy-Subsystem und/oder Netzwerk definiert werden oder ob die Sozialhilfe und die Kinder- und Jugendhilfe als voneinander getrennte (Sub-) Systeme betrachtet werden sollen.

Für eine systemtheoretische Analyse macht nur das umfassendere Begriffsverständnis Sinn, wie es etwa Willke formuliert. Wendet man dieses auf das Politikfeld kommunale Sozialpolitik an, so zeigt sich, dass dieses im wesentlichen aus zwei Policy-Subsystemen besteht: der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Sozialhilfe.<sup>224</sup> Diese Betrachtung ist nicht selbstverständlich, sondern eine analytische Konstruktion, die einer Begründung bedarf: Zum einen erfüllen beide Policy-Subsysteme formal die qualitativen Voraussetzungen, die Willke an Systeme stellt: Sie haben eine große Eigenständigkeit in der Wahrnehmung und Erfüllung von Aufgaben und Leistungen, die interne Kommunikation und die Steuerung der Leistungen ist zumindest teilweise autonom und die Abgrenzung zur Außenwelt und der Grad der Selbstorganisation so groß, dass sowohl die Kinder- und Jugendhilfe als auch die Sozialhilfe unter systemtheoretischer Perspektive als Subsystem bezeichnet werden können. Zum anderen macht die Anwendung systemtheoretischer Erklärungsansätze

---

<sup>222</sup> Paul Sabatier, a.a.O., S. 126

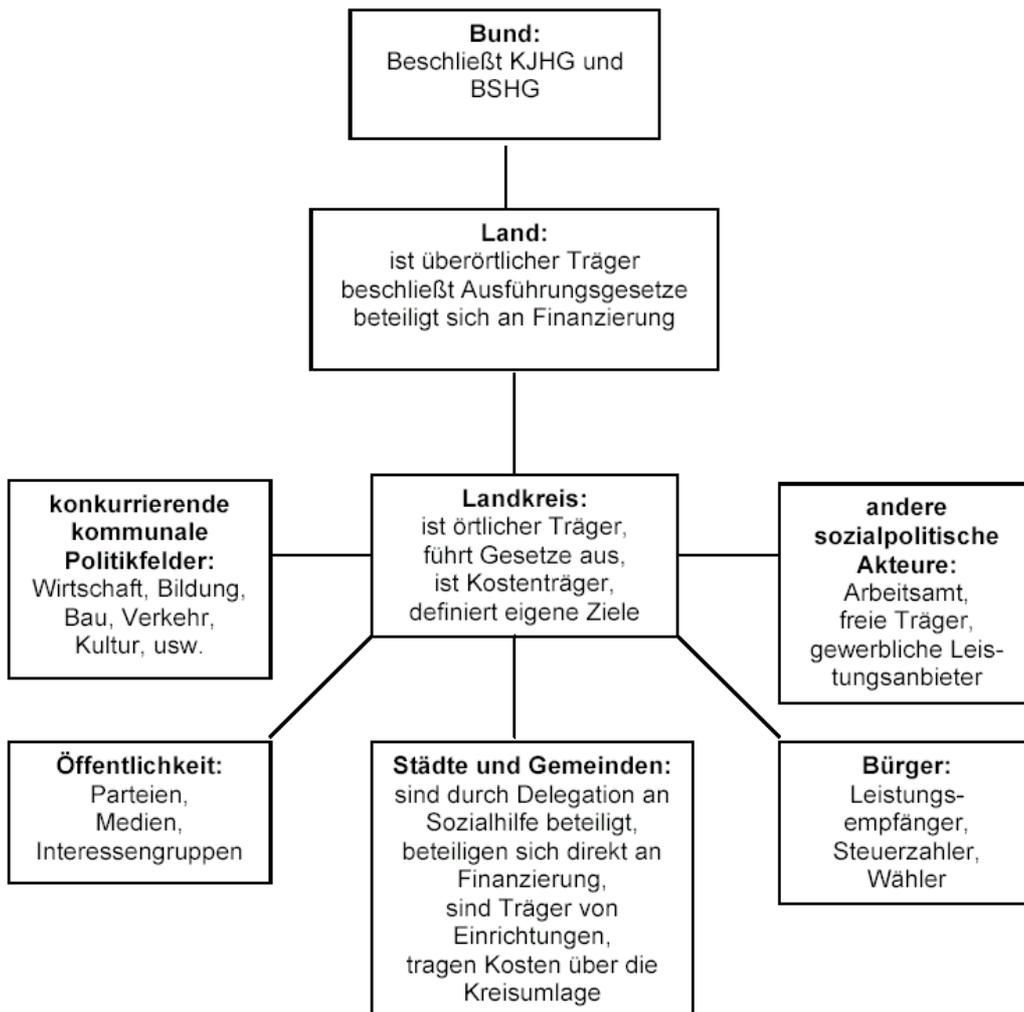
<sup>223</sup> Helmut Willke, a.a.O., S. 282 f

<sup>224</sup> Tatsächlich gehören zur kommunalen Sozialpolitik noch weitere Politikbereiche wie die Altenhilfe, die Drogenprävention, dezentrale, ambulante Psychiatrie, Frauenförderung, Schwangerschaftsberatung usw., die allerdings im Vergleich zu Jugendhilfe und Sozialhilfe allein schon mit Blick auf die verausgabten Mittel, die Personalausstattung und die öffentliche Bedeutung in dieser systemtheoretischen Betrachtung vernachlässigt werden können.

Sinn, wenn eine vergleichende Perspektive gewählt wird, weil hierdurch bsw. die Bedeutung struktureller Differenzen zwischen beiden Subsystemen herausgearbeitet werden kann.

Daraus ergibt sich folgendes Begriffsverständnis für diese Arbeit: Als Politikfeld wird die kommunale Sozialpolitik insgesamt begriffen. Das Politikfeld besteht aus mehreren Policy-Subsystemen, von denen zwei jeweils systemtheoretisch und handlungstheoretisch betrachtet werden. Die Strukturen der Subsysteme werden in einem Policy-Netzwerk abgebildet, wobei die beiden Subsysteme/Netzwerke sich bezüglich ihrer Funktionen für übergeordnete Systeme und besonders bezüglich ihrer internen Strukturen und Akteure überlappen. Die Policy-Subsysteme müssen dabei sowohl als Teil des kommunalpolitischen Systems als auch als Teil des sozialstaatlichen Systems gedacht werden, wobei der ersten Perspektive in dieser Arbeit mehr Bedeutung zukommt.

**Schaubild 1: Das Institutionengefüge der kommunalen Sozialpolitik**



## 2.5.2 Sozialhilfe und Kinder- und Jugendhilfe als Policy-Subsysteme

Die systemtheoretische Analyse kommunaler Kinder- und Jugendhilfe- sowie Sozialhilfepolitik in Policy-Subsystemen muss berücksichtigen, dass diese einerseits Subsysteme des Sozialstaates sind und für dieses übergeordnete System definierte Funktionen erfüllen. Andererseits sind sie Subsysteme des kommunalen Policy-Systems und werden durch die von diesem zugewiesenen Funktionen und der strukturellen Einbindung in die Kommunalpolitik stark bestimmt. Die beiden Policy-Subsysteme beziehen sich also sowohl auf die vertikalen (hierarchischen) sozialstaatlichen Strukturen Bund – Land – Kommunen, als auch auf die horizontalen Strukturen der Kommunalpolitik, wo sie Teile dieses Systems neben anderen sind. Aus dieser Zugehörigkeit zu zwei übergeordneten Systemen ergeben sich von vorneherein Spannungen, denn die sozialstaatliche Politik folgt einer anderen Logik als die Kommunalpolitik.

*Sinn, Funktion* und *Struktur* sind wesentliche systemtheoretische Begriffe. Sie werden den Subsystemen durch das BSHG, das KJHG, deren Ausführungsgesetze und das Kommunalselbstverwaltungsgesetz im Saarland vorgegeben. In diesem vorgegebenen Rahmen können sich die Policy-Subsysteme jedoch eine gewisse Autonomie bezüglich der Art und des Umfangs der Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben sichern, die sich formal in Entscheidungen des Kreistages oder der Verwaltung niederschlagen. Der Bund oder das Land als übergeordnete politische Ebenen haben keine direkten Weisungsbefugnisse gegenüber den Policy-Subsystemen. Obwohl die sozialstaatliche Gesetzgebung des Bundes die kommunale Sozialpolitik stark bestimmt, ist doch das kommunalpolitische System verantwortlich für die Ausgestaltung von Pflichtleistungen und vor allem der sogenannten freiwilligen Leistungen.

Die Entwicklung sozialer Systeme folgt einem systemspezifischen *Sinn*. Soziale Systeme sind in erster Linie daran interessiert, sich selbst zu erhalten und dabei eine möglichst große Stabilität zu gewinnen. Um dies zu erreichen, besitzen Subsysteme einen eigenen geschlossenen Kern, der autonom ist, die notwendige Abgrenzung von Subsystemen gegenüber der Systemumwelt organisiert und die Handlungsfähigkeit des Subsystems als Ganzem nach innen und außen sichert. Die Stabilität des Systems wird nicht als statischer Zustand, sondern als andauernde Rekonfiguration des Subsystems in einem

kommunikativen Prozess verstanden, der auf Veränderungen in der Systemumwelt und systeminterne Konflikte reagiert. Zur zielgerichteten Steuerung dieses autopoietischen Vorganges ist die Entwicklung eines eigenen Sinns notwendig. Dieser „bezeichnet die systemspezifischen Kriterien, nach denen Dazugehöriges und Nichtdazugehöriges unterschieden wird. Sinn ist immer systemspezifisch. ... Sinn kann sowohl in Weltbildern, Werten, Normen, Rollen etc. ‚eingefroren‘ sein, als auch in laufenden Interaktionen produziert oder ausgehandelt werden.“<sup>225</sup>

Im Policy-Subsystem kommunaler Sozialhilfepolitik ist der „Sinn“ einerseits durch Gesetze und Verordnungen extern vorgegeben, sozusagen eingefroren, andererseits wird er von den Mitgliedern des Systems immer wieder neu ausgehandelt. Letzteres findet immer dann statt, wenn im Policy-Subsystem grundsätzliche Entscheidungen über die sozialpolitischen und kommunalpolitischen Ziele bei der Ausführung des BSHG oder des KJHG fallen und wenn diese eine Qualität haben, die die Identität der Policy-Subsysteme berührt. Beispiele hierfür sind Entscheidungen über die Art der Umsetzung der Hilfe zur Arbeit, denn damit ist die Frage verbunden, inwiefern sich ein Landkreis auf dem Feld der kommunalen Arbeitsmarktpolitik engagieren soll. Ein weiteres Beispiel betrifft Grundsatzentscheidungen in der Verteilung von Aufgaben zwischen freien Trägern und dem öffentlichen Träger oder die Kooperation mit anderen Subsystemen wie dem Bildungssystem. Die Entscheidung, welche Funktionen ein Subsystem erfüllen soll und wie dies zu geschehen hat, berührt letztlich auch die Identität des Systems. Alle diese Entscheidungen sind Steuerungsleistungen der Policy-Subsysteme Sozialhilfe bzw. Kinder- und Jugendhilfe, die dessen Erhalt sichern und gleichzeitig, orientiert am systemspezifischen Sinn, Anpassungen an interne und externe Veränderungen darstellen.

Je offener der gesetzliche vorstrukturierte Rahmen ist, desto größer ist die Herausforderung an das Policy-Subsystem, den eigenen Sinn, die eigenen Leistungen und Strukturen selbst zu definieren. Dabei scheint es so, dass das Policy-Subsystem Kinder- und Jugendhilfe größere Freiräume besitzt und damit auch qualitativ eine größere Steuerungsleistung erbringen muss als das Policy-Subsystem Sozialhilfe.

---

<sup>225</sup> ebda, S. 281

Die *Funktionen* der Policy-Subsysteme Kinder- und Jugendhilfe und Sozialhilfe bestehen in der Erbringung und Finanzierung der in Kapitel 2.3.2 und Kapitel 2.2.2 beschriebenen Leistungen. Sie werden, wie bereits angedeutet, überwiegend extern durch Bund und Land definiert. Teilweise sind die externen Funktionszuweisungen sehr detailliert und konkret, teilweise aber so allgemein und unverbindlich, dass sie in den Policy-Subsystemen selbst konkretisiert werden müssen. So wie dies auf der abstrakteren Ebene bei der Verhandlung des systemspezifischen Sinns oben bereits dargestellt wurde, verlangt die Definition von Funktionen auf einer konkreteren Ebene der Kinder- und Jugendhilfe mehr ab als der Sozialhilfe. Während Sozialhilfeleistungen relativ genau durch Gesetze, Verordnungen und Rechtsprechung normiert sind, bestehen sowohl im Bereich der Kinderstageeinrichtungen als auch im Bereich der Hilfen zur Erziehung Ansprüche auf Leistungen nur dem Grunde nach. Die Art und Weise, wie diesen nachgekommen wird, fällt in die Entscheidungskompetenz des Policy-Subsystems selbst und hier insbesondere in diejenige des öffentlichen Trägers. So entscheidet das Jugendamt, welche Maßnahme aus dem Katalog der Hilfen zur Erziehung es für angemessen und welchen Umfang es für notwendig hält. Ebenso richtet sich Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz zwar allgemein gegen den öffentlichen Träger. Er muss jedoch nicht am Wohnort eines Kindes gewährt werden und ist bereits dann erfüllt, wenn ein Regelkindergarten täglich zwischen 8.00 und 12.00 Uhr geöffnet ist. Ein weiteres Beispiel ist die Entscheidung über die Förderung von Jugendarbeit und die Finanzierung von Jugendsozialarbeit, die zwar in die Verantwortung des Policy-Subsystems fällt, diesem aber einen außerordentlich großen Spielraum lässt, sodass einzelne Träger oder Bürgerinnen und Bürger hier so gut wie keine Ansprüche geltend machen können. Dabei kommt dem Policy-Subsystem Kinder- und Jugendhilfe zugute, dass die in diesem Subsystem Beschäftigten sowohl des öffentlichen wie auch der freien Träger größtenteils Fachkräfte der Kinder- und Jugendhilfe sind (Erzieher, Sozialarbeiter/Sozialpädagogen, Sozialwissenschaftler). Sie verfügen damit nicht nur über ein hohes Maß an Fachlichkeit, sondern tragen den großen fachlichen Konsens mit, der grundlegend für das Verständnis des KJHG ist.

Neben den Inhalten von Funktionen unterschieden sich Kinder- und Jugendhilfe sowie Sozialhilfe auch in der Art der Funktion. Zur Verdeutlichung soll

Lowis Unterscheidung in distributive, redistributive und regulative Leistungen benutzt werden. In der Sozialhilfe haben die Landkreise die Kostenträgerschaft der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt und in der ambulanten Hilfe in besonderen Lebenslagen, wobei letztere in dieser Arbeit ignoriert werden soll. Die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt ist als redistributive Leistung zu sehen. Sie wird aus dem Anteil der Landkreise und des Stadtverbandes an den Einnahmen aus den allgemeinen Steuereinnahmen finanziert und kommt nur der kleinen Gruppe der Leistungsberechtigten zu. Sie besteht in erster Linie aus finanziellen Leistungen. Hinzu kommen die Beratung und die verschiedenen Angebote der Hilfe zur Arbeit. Regulativ ist die kommunale Sozialhilfe insofern, als sie individuelle Voraussetzungen der Leistungsberechtigung prüft und einzelne Antragsteller vom Leistungsbezug ausschließt bzw. diesen einschränkt, wenn die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen.

Die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe haben in weiten Teilen distributiven Charakter. Dies betrifft sowohl die Angebote an Kindertageseinrichtungen als auch die Beratungsstellen und die präventive Sozialarbeit, die sich dem Wesen nach an (fast) die gesamte Bevölkerung richten. Da diese Angebote weite Teile der Bevölkerung erreichen, bestimmen sie das öffentliche Bild von der Kinder- und Jugendhilfe. Die Angebote der Hilfe zur Erziehung, die nur wenige Familien erhalten, sind zwar redistributiv, in der Öffentlichkeit jedoch weitgehend unbekannt.<sup>226</sup> Darüber hinaus bestehen diese Hilfen nicht aus Geldleistungen, sondern aus durch pädagogisches Fachpersonal erbrachten Dienstleistungen, die auch als Sachleistungen gesehen werden können. Ob sich daraus ein Unterschied in der Akzeptanz der damit verbundenen Kosten ergibt, ist eine zentrale Fragestellung dieser Arbeit. Darüber hinaus sind Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nicht selten das Ergebnis einer gescheiterten Biographie, weshalb bisweilen der Vorwurf erhoben wird, dass die Leistungsempfänger ihre Notlage selbst verursacht hätten. Die Funktionen der Kinder und Jugendhilfe werden dagegen als Investition in die Zukunft von Kinder und Jugendlichen verstanden, die auch eine präventive Wirkung haben sollen und mittelbar auch denen zugute kommen, die nicht direkte Leistungsempfänger sind.

**Schaubild 2: Das Policy-Subsystem Sozialhilfe**

	<b>von Bund und Land extern vorgegeben:</b>	<b>im Policy-Subsystem festzulegen:</b>
<b>Sinn</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schutz und Hilfe für Menschen in Notsituationen</li> <li>- Bewahrung der Menschenwürde</li> <li>- Hilfe zur Selbsthilfe</li> <li>- Nachrangigkeit öffentlicher Hilfe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leitbilder der Sozialhilfe (aktivierende Hilfe versus Sanktionierung,</li> <li>- Landkreis als arbeitsmarktpolitischer Akteur? )</li> </ul>
<b>Funktionen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hilfe zum Lebensunterhalt</li> <li>- Hilfe zur Arbeit</li> <li>- Beratung und Qualifizierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verwaltungsrichtlinien</li> <li>- Einzelfallsteuerung</li> <li>- Instrumente kommunaler Arbeitsmarktpolitik</li> </ul>
<b>Struktur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zuständigkeit des örtlichen und überörtlichen Trägers</li> <li>- Subsidiaritätsprinzip</li> <li>- Förderprogramme des Landes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zuständigkeit des öffentlichen und der freien Träger</li> <li>- Delegation von Aufgaben auf Städte und Gemeinden</li> <li>- Institutionen der Kommunikation und Kooperation zwischen Politik, Verwaltung und freien Trägern</li> </ul>

Die *Strukturen* der Policy-Subsysteme ergeben sich ebenfalls sowohl aus gesetzlichen Bestimmungen als auch aus eigenen Steuerungsentscheidungen: Sie entstehen aus dem regelmäßigen Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure in den Policy-Subsystemen und den Regeln, denen dieses Zusammenwirken unterworfen ist. Zu diesen Akteuren gehören die Verwaltung und der Kreistag als Organe des öffentlichen Trägers, die freien und gewerblichen Träger und die Adressaten der Leistungen. Im wesentlichen schreiben BSHG und KJHG sowie deren Ausführungsgesetze und das KSVG fest, welche Strukturen sich – zumindest formal - im Miteinander dieser Akteure bilden. In Grundsatzentscheidungen, beim Abschluss von Verträgen und bei freiwilligen Leistungen ist der Kreistag mit seinen Ausschüssen entscheidungsbefugt. Die Umsetzung der gesetzlichen Aufgaben und der Beschlüsse des Kreistages ist Aufgabe der Verwaltung. Die freien Träger müssen nach dem Subsidiaritätsprinzip an der Ausführung von Leistungen und der Jugendhilfeplanung partnerschaftlich beteiligt werden. Die Adressaten der Leistungen der Policy-Subsysteme sind an Entscheidungen nicht eingebunden.

Strukturelle Unterschiede zwischen den Policy-Subsystemen Sozialhilfe und Kinder- und Jugendhilfe zeigen sich einmal in der Stellung der freien Träger.

<sup>226</sup> vgl. Michael Jung, Christoph Glasmacher, a.a.O.

Sie haben in der Kinder- und Jugendhilfe eine wesentlich längere Tradition als Leistungserbringer und ihre Stellung ist im KJHG in besonderer Weise geschützt, wie sich u.a. an der bundesgesetzlichen Regelung zur Bildung von Jugendhilfeausschüssen zeigt, wo sie sogar wesentlich an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung beteiligt sind. Dabei ist die Privilegierung der freien Träger in beiden Policy-Subsystemen eine der wesentlichen Eigenschaften, die diese von anderen Policy-Subsystemen in der Kommunalpolitik unterscheidet. Ein weiterer struktureller Unterschied zwischen Kinder- und Jugendhilfe und Sozialhilfe besteht in der Delegation von Aufgaben des öffentlichen, örtlichen Trägers der Sozialhilfe vom Landkreis auf die Städte und Gemeinden. Kommunale Sozialhilfepolitik erfordert somit Steuerungsleistungen auf zwei kommunalen Ebenen, während in der Kinder- und Jugendhilfe sich dies weitgehend auf die Landkreisebene konzentriert.

**Schaubild 3: Das Policy-Subsystem Kinder- und Jugendhilfe**

	von Bund und Land extern vorgegeben:	im Policy-Subsystem festzulegen:
Sinn	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schutz und Förderung des Kindeswohls</li> <li>- Stärkung der Elternschaft</li> <li>- allgemeine Förderung der Lebensbedingungen von Kindern und Familien</li> </ul>	Leitbilder der Kinder- und Jugendhilfe (aktivierende Hilfe versus Sanktionierung, Defizitorientierung versus Prävention, Sozialraumorientierung versus Fallarbeit, u.s.w.)
Funktionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Angebote der Kindertageseinrichtungen</li> <li>- Hilfe zur Erziehung</li> <li>- Beratung, Jugendgerichtshilfe, Adoption, Jugendsozialarbeit, Jugendarbeit, u.a.m.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Versorgungsgrad mit Krippen und Hortplätzen</li> <li>- Schwerpunkte der angebotenen Hilfen (ambulant versus stationär)</li> <li>- Engagement in freiwilligen Leistungen (Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, Beratungsangebote)</li> </ul>
Struktur	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zuständigkeit des örtlichen und überörtlichen Trägers</li> <li>- Subsidiaritätsprinzip</li> <li>- Jugendhilfeausschüsse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zuständigkeit des öffentlichen und der freien Träger</li> <li>- Institutionen der Kommunikation und Kooperation zwischen Politik, Verwaltung und freien Trägern</li> </ul>

Die formalen Strukturen politischer Entscheidungen entsprechen nicht den tatsächlichen. Die fachliche und politische Vorbereitung von Entscheidungen wird in einem komplexen Netzwerk zwischen den Spitzen der Verwaltung, den freien Trägern sowie den Mitgliedern des Kreistages und anderen Mitgliedern

des Policy-Subsystems ausgehandelt. Sie ist komplexer, in unterschiedlichen Varianten möglich und ständigen Veränderungen unterworfen. Wissen, Sachkompetenz und politische Macht sind entscheidende Ressourcen, wenn es um die Definition des Sinns des Subsystems, die Ausgestaltung seiner Strukturen und die Auswahl von Funktionen geht. So entsteht wesentlich mehr soziale Dynamik, als es die scheinbar starren Strukturen erwarten lassen würden. So erlaubt die Bündelung fast aller relevanten Ressourcen innerhalb von Strukturen, die von der SPD dominiert werden, diesen möglicherweise, den Subsystemen einen eigenen Sinn zu geben, der sich nicht nur an sozialstaatlichen Erwartungen, sondern auch an parteipolitischen Interessen orientiert. Genau so gut ist jedoch denkbar, dass die Verwaltung durch ihren Vorsprung an Information und Wissen alle Entscheidungen dominiert oder dass freie Träger mit guten Kontakten in Politik und Verwaltung die zentrale Rolle im Policy-Subsystem einnehmen. Im Einzelfall kann dies nur durch empirische Untersuchungen festgestellt werden.

Zur Erfüllung der zugewiesenen und der selbst definierten Aufgaben benötigen die Policy-Subsysteme Sozialhilfe und Kinder- und Jugendhilfe finanzielle, rechtliche, fachliche und politische Ressourcen. Im Vergleich zu anderen Policy-Subsystemen der Kommunalpolitik wie der kommunalen Wirtschaftsförderung, der kommunalen Kulturförderung oder der kommunalen Wohnungsbau politik befinden sich die Policy-Subsysteme Sozialhilfe und Kinder- und Jugendhilfe in einer komfortablen Situation. Dies betrifft erstens das Volumen der zur Verfügung stehenden Ressourcen, das die Sozialhilfe im Landkreis Neunkirchen zum größten und die Kinder- und Jugendhilfe zum zweitgrößten Policy-Subsystem macht mit mehreren Hundert Mitarbeitern bei den öffentlichen, freien und gewerblichen Trägern. Zweitens besteht für den weitaus größten Teil der benötigten Ressourcen ein individueller Rechtsanspruch der Leistungsberechtigten gegenüber dem öffentlichen Träger.<sup>227</sup> Der Kreistag als politisches Steuerungsorgan ist durch Bundesgesetz verpflichtet, seinen Subsystemen Sozialhilfe bzw. Kinder- und Jugendhilfe die Ressourcen zur Verfü-

---

<sup>227</sup> Die sogenannten freiwilligen Leistungen nehmen nur einen geringen Teil der Gesamtaufwendungen für die Sozialhilfe ein.

gung zu stellen, die diese für die Ausführung ihrer Funktionen benötigen<sup>228</sup> – und zwar unabhängig von der Haushaltslage des Kreistages.

Fände die Analyse hier ihr Ende, müsste man zu dem Schluss kommen, dass ein Anstieg der Zahl der Sozialhilfeempfänger und der Kosten für die Sozialhilfe insgesamt im Interesse des Policy-Subsystems Sozialhilfe läge, weil es nicht nur dessen Existenz sichert, sondern sogar Wachstum der Subsysteme und gute Ausstattung mit Ressourcen erwarten lässt, was systemrational erscheint. In der Tat trifft dies auch der Kern der Kritik an der Sozialhilfe und anderen Teilen des Sozialstaates, dass sie eben weniger an der Lösung gesellschaftlicher Probleme interessiert seien als daran, von diesen zu profitieren. Ob dies tatsächlich ein Motiv für möglicherweise mangelnde Reformbereitschaft der kommunalen Sozialhilfepolitik ist, wird im Laufe dieser Arbeit zu klären sein. Ähnliches gilt für Steigerungen in der Tätigkeit des Policy-Subsystems Kinder- und Jugendhilfe.

Dagegen muss beachtet werden, dass es auch aus systemtheoretischer Sicht gute Gründe gibt, die es sehr wohl als systemrational begreifen lassen, wenn sich das Policy-Subsystem kommunale Sozialhilfepolitik für eine effektive Senkung der Zahl der Sozialhilfeempfänger und der damit verbundenen Kosten engagiert oder wenn die Kinder- und Jugendhilfe die Fallzahlen bei den Hilfen zur Erziehung senken will. Zum einen fällt hier insbesondere der „Sinn“ der Subsysteme ins Gewicht. Die Funktion des Policy-Subsystems besteht einerseits in der individuellen Prüfung und Gewährung von Leistungen nach dem BSHG und andererseits in der Organisation von Hilfen, die zur Überwindung individueller Notlagen befähigen. Da sozialpolitische und ethische Motive als Sinn für die Subsysteme konstituierend sind, kann davon ausgegangen werden, dass zumindest wesentliche Teile des Policy-Subsystems an der Senkung der Zahl der Sozialhilfeempfänger und der Sozialhilfekosten interessiert sind. Wird dieses Ziel erreicht, bedeutet dies einen Erfolg des Subsystems, der auch zu dessen Stabilisierung beiträgt.

Zum anderen droht dem Policy-Subsystem bei dauerhaftem Verfehlen sozialpolitischer Ziele oder übermäßigem Verbrauch von Ressourcen, der andere Subsysteme in der Kommunalpolitik beeinträchtigt, ein externer Veränderungsdruck – zumindest dann, wenn mit steigenden Kosten eine rückläufige

---

<sup>228</sup> Einschränkung: gilt nur für individuellen Pflichtaufgaben

Akzeptanz für diese Ausgaben verbunden ist. Genau so ist die jahrelange öffentliche Diskussion um einen grundsätzlichen Reformbedarf und Leistungseinschränkungen in der Sozialhilfe zu verstehen.

Die Policy-Subsysteme Sozialhilfe und Kinder- und Jugendhilfe geraten durch den großen Verbrauch an finanziellen Ressourcen, der negative Konsequenzen auf andere Subsysteme bewirkt, in der Kommunalpolitik unter Rechtfertigungsdruck. Für die Subsysteme ist es daher rational zu versuchen, diesen Druck abzubauen, indem sie entweder die Akzeptanz für den Verbrauch von Ressourcen erhöhen, den Verbrauch der Ressourcen einschränken oder drittens eine Position im kommunalpolitischen System anstreben, die sie gegen den Druck anderer Subsysteme weitgehend abschirmt.