

### **3. Ausgabensteigerungen als Impuls für politischen Wandel**

#### **3.1 Methodische Vorbemerkungen**

Bislang sind die Policy-Subsysteme Sozialhilfe und Kinder- und Jugendhilfe als Subsysteme des Sozialstaates und vor allem der Kommunalpolitik dargestellt worden. Der Wandel von Systemen wird, neben anderen Faktoren, gerade durch Veränderungen in der Systemumwelt hervorgerufen, die neue oder veränderte funktionelle Erwartungen an das Policy-Subsystem beinhalten. Steigen die Anforderungen an das Policy-Subsystem, so wird es zur Befriedigung funktioneller Erwartungen meist mehr Ressourcen verbrauchen als zuvor.

Diese Arbeit geht der Frage nach, welche politischen Prozesse in den Subsystemen Sozialhilfe und Kinder- und Jugendhilfe in Reaktion auf den drastisch ansteigenden Ressourcenbedarf dieser Subsysteme in den 90er Jahren abgelaufen sind, welche Entscheidungen getroffen wurden, welche Ziele damit verfolgt wurden und welche Motive dabei leitend waren. Um dies nachvollziehen zu können, wird in diesem Kapitel ein Überblick über die Entwicklung der Ausgaben des Landkreises Neunkirchen nach BSHG und AsylbLG einerseits und KJHG andererseits in den 90er Jahren gegeben. Die Daten werden in Bezug zu den Haushalten der Gebietskörperschaften insgesamt gesetzt. Ein Blick in die einzelnen Leistungsbereiche gibt einen differenzierten Blick auf die Ausgabenentwicklung in einzelnen Feldern.

Die Daten wurden überwiegend vom Statistischen Landesamt bereits veröffentlicht oder für diese Arbeit zusammengestellt, teilweise wurden sie von der Verwaltung des Landkreises Neunkirchen sowie vom Verfasser zusammengetragen. Insgesamt geben die Daten einen guten und zutreffenden Überblick über die Entwicklung. Dies darf jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass einzelne Daten, isoliert betrachtet, falsch sein können oder zumindest zu falschen Schlussfolgerungen verleiten könnten.

Um die Qualität der vom Statistischen Landesamt veröffentlichten Daten transparent zu machen, soll hier ein knapper Einblick in die Erhebung dieser Daten gegeben werden. Diese erfolgt bundeseinheitlich nach gleichen Kategorien und auf der Grundlage der §§ 127 – 138 BSHG (Abschnitt 13, Sozialhilfestatistik) und der §§ 98 – 103 KJHG (Kapitel 9, Kinder- und Jugendhilfestati-

stik). Bis gegen Ende der 90er Jahre war jeder einzelne neue Fall in der Sozialhilfe und jede neue Maßnahme nach KJHG auf einem gesonderten Formblatt an das Statistische Landesamt zu melden. Gleiches gilt für die Beendigung der Förderung. Seit Ende der 90er Jahre erfolgen diese Meldungen automatisch über die Datenverarbeitung der Sozialverwaltungen. Die bundeseinheitliche Statistik ermöglicht den Landkreisen theoretisch schnell einen sehr differenzierten Blick auf die Entwicklung einzelner Maßnahmentearten, die Binnenstruktur der Gruppe der Sozialhilfeempfänger und vieles mehr. Ob die vorhandenen Daten in den Kommunen allerdings entsprechend aufbereitet und genutzt werden, ist eine andere Frage.

Die Qualität der Daten des Statistischen Landesamtes wird durch mehrere Faktoren eingeschränkt: Für die Meldung der Daten an das Statistische Landesamt sind *erstens* zahlreiche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Sozialverwaltungen zuständig. Verzerrungen treten dadurch auf, dass falsche Angaben oder, wie in manchen Fällen, nur unvollständige oder gar keine Meldungen erfolgen. Je größer die Verwaltung und je mehr Fälle und Maßnahmen bearbeitet werden, um so größer ist das Risiko, dass sich Fehler in die statistische Bearbeitung einschleichen.

Unterschiede zwischen Gebietskörperschaften in der Art der Hilfestellung führen *zweitens* ebenso zu Verzerrungen, die eine vergleichende Betrachtung erschweren. Werden bsw. in einem Landkreis die ambulanten Hilfen zur Erziehung ganz oder teilweise durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Jugendamtes durchgeführt, so tauchen die Ausgaben dafür nicht unter der Hilfe zur Erziehung, sondern unter Personalkosten auf.

*Drittens* definieren die jeweiligen Sozialverwaltungen statistische Kategorien in der Praxis unterschiedlich. Dies kann zu erheblichen Differenzen zwischen der Erwartung des Statistischen Landesamtes bezüglich der Aussagekraft von Daten und den von den kommunalen Stellen tatsächlich erhobenen und weitergereichten Daten führen. So wurde bei den Recherchen zu dieser Arbeit offenbar, dass eine Sozialverwaltung über Jahre nur einen von drei Ausgabenbereichen innerhalb einer vom Landesamt festgelegten Kategorie gemeldet hat. Darüber hinaus wird es in der Praxis immer wieder Projekte geben, die in keine oder mehrere vorgegebenen Kategorien passen, ohne dass eine eindeutige Zuteilung möglich ist.

### 3.2 Die Ausgabenentwicklung im Landkreis Neunkirchen

Der Haushalt des Landkreises Neunkirchen besteht wie alle kommunalen Haushalte aus dem Verwaltungshaushalt und dem Vermögenshaushalt. Zum Verwaltungshaushalt, dessen Gliederung bei allen Landkreisen im Saarland einheitlich ist, gehören folgende Einzelpläne

0	Allgemeine Verwaltung
1	Öffentliche Sicherheit und Ordnung
2	Schulen
3	Wissenschaft, Forschung und Kulturpflege
4	Soziale Sicherung
5	Gesundheit, Sport, Erholung
6	Bau- und Wohnungswesen, Verkehr
7	Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung
8	Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeine Grundvermögen
9	Allgemeine Finanzwirtschaft

Alle Ausgaben und Einnahmen der Landkreise werden über den Verwaltungshaushalt abgewickelt, mit Ausnahme der eigenen Investitionen und der Zuschüsse zu Investitionen Dritter, die sich im Vermögenshaushalt wiederfinden. Mit einem Wachstum des gesamten Haushaltes von fast genau 100% von 1990 bis zum „Rekordjahr 1999“ bei einem nominell stagnierenden Vermögenshaushalt von 1990 bis 1998 sind wesentliche Eckdaten genannt.

Der mit Abstand größte Einzelplan im Haushalt des Landkreises Neunkirchen ist der Einzelplan 4, der vor allem die Einnahmen und Ausgaben für die Sozialhilfe sowie für die Kinder- und Jugendhilfe umfasst. Der Vermögenshaushalt ist für die Kinder- und Jugendhilfe sowie die Sozialhilfe von nachrangiger Bedeutung, da hier lediglich Investitionszuschüsse an Dritte für die Schaffung und Sanierung von Einrichtungen wie Kindertageseinrichtungen und Jugendzentren veranschlagt werden.

Das Verhältnis von Verwaltungshaushalt zu Vermögenshaushalt ist aufschlussreich zur Beurteilung der finanziellen Situation einer Kommune, da dieses Verhältnis die Investitionsquote einer Kommune ausdrückt. Je höher die

Investitionsquote desto höher wird in der Regel die Finanzkraft einer Kommune sein. Die Investitionsquote ging von 1990 bis 1998 nahezu linear von 11,7% auf 5,1% zurück. Erst in den Jahren 1999 und 2000 verdreifachte der Landkreis Neunkirchen gegenüber den Vorjahren seinen Vermögenshaushalt, um den Bau eines neuen Verwaltungsgebäudes zu finanzieren. Mit einer Investitionsquote von 16,4% wurde in 2000 im Vergleich mit vielen anderen Landkreisen eine sehr hohe Quote erreicht. Im gesamten Untersuchungszeitraum lag die Investitionsquote durchschnittlich bei 9,5%. Gerade hier zeigt sich, dass ein Vergleich zwischen Gebietskörperschaften nur Sinn macht, wenn längere Zeiträume betrachtet werden.

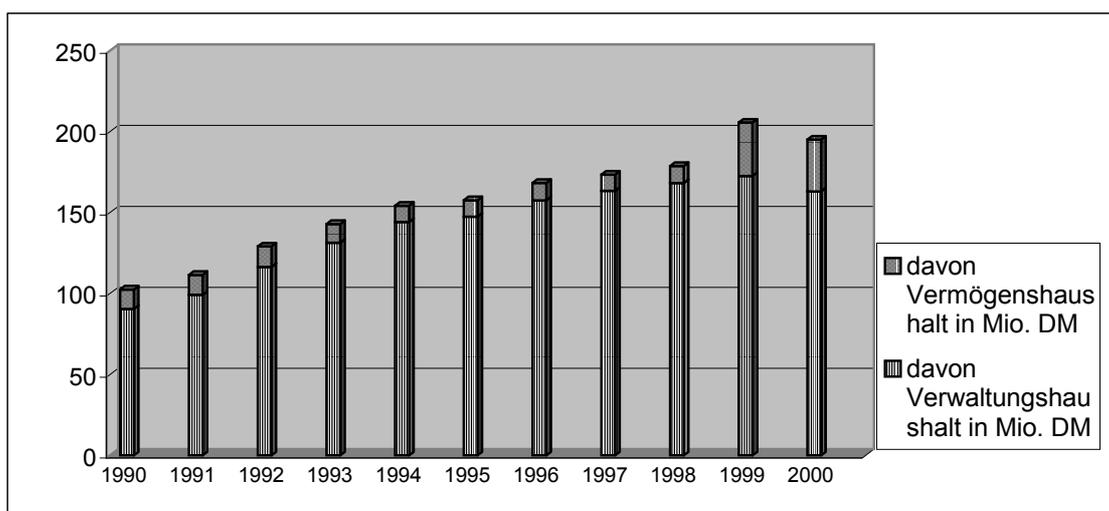
**Tabelle 1: Haushalt des Landkreises Neunkirchen 1990 – 2000**

	Haushalt gesamt (in Mio. DM)	davon Verwaltungshaushalt (in Mio. DM)	davon Vermögenshaushalt (in Mio. DM)	Kreisumlagesatz (in %)
1990	102,5	90,5	12,0	32,18
1991	111,5	99,2	12,3	31,82
1992	129,1	116,4	12,7	36,57
1993	142,9	131,4	11,5	39,28
1994	154,2	144,2	10,0	42,14
1995	157,6	147,5	10,1	50,58
1996	168,3	157,6	10,7	58,65
1997	173,4	163,4	10,0	55,50
1998	188,8	168,3	10,5	57,59
1999	205,5	172,7	32,8	55,98
2000	195,1	163,1	32,0	52,40

Quelle: Landkreis Neunkirchen

Die Kreisumlage bezeichnet den Anteil der Ausgaben des Landkreises, der durch eine Umlage von den Städten und Gemeinden, die zum Landkreis gehören, finanziert wird. Tabelle 1 zeigt, dass sich der Kreisumlagesatz zwischen 1990 und 1996 um 26-Prozentpunkte erhöht, und damit mit einer Steigerung um 82,2% fast verdoppelt hat. Die Tabelle 1 zeigt auch, dass es dem Landkreis Neunkirchen erstmals im Jahr 2000 gelungen ist, seine Ausgaben gegenüber dem Vorjahr zu reduzieren. Die Kreisumlage war jedoch bereits schon seit 1997 gesunken und lag in 2000 noch 62,5% über dem Niveau von 1990.

**Schaubild 4: Haushalt des Landkreises Neunkirchen 1990-2000**



Für diese Arbeit von besonderem Interesse ist der Anteil der Sozialhilfekosten und der Jugendhilfekosten an den Gesamtausgaben des Landkreises. Diese zeigt Tabelle 2:

**Tabelle 2: Ausgaben nach BSHG, AsylbLG und KJHG im Vergleich zum Gesamthaushalt**

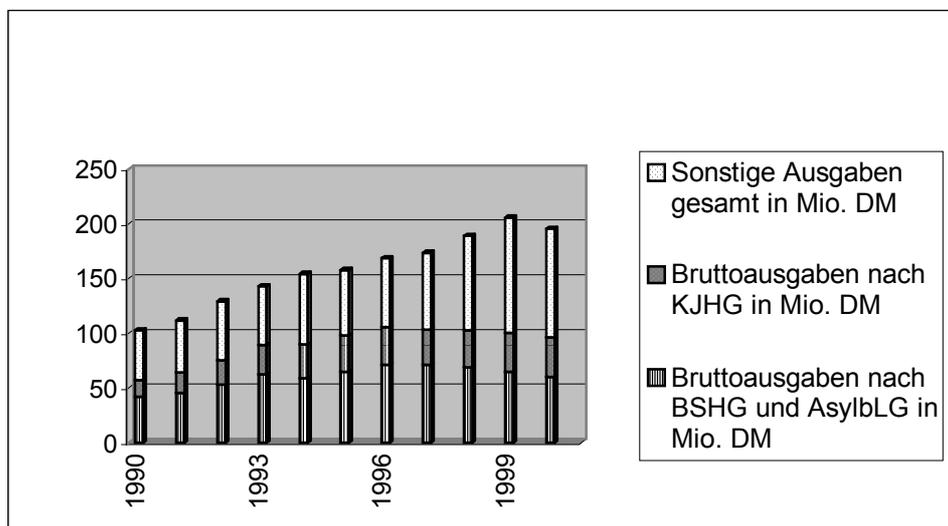
	Haushalt gesamt (in Mio. DM)	Bruttoausgaben nach BSHG und AsylbLG (Anteil am Gesamt- haushalt in Prozent)	Brutto- Ausgaben nach KJHG (Anteil am Gesamt- haushalt in Prozent)
1990	102,5	42,0 (40,9)	15,3 (14,9)
1991	111,5	45,6 (40,8)	18,3 (16,4)
1992	129,1	53,3 (41,2)	21,9 (16,9)
1993	142,9	62,3 (43,5)	27,2 (19,0)
1994	154,2	58,7 (38,0)	31,0 (20,1)
1995	157,6	65,0 (41,2)	32,9 (20,8)
1996	168,3	71,2 (42,3)	34,1 (20,2)
1997	173,4	70,9 (40,8)	32,2 (18,5)
1998	188,8	68,8 (36,4)	34,1 (18,0)
1999	205,5	64,7 (31,4)	35,9 (17,4)
2000	195,1	59,9 (30,7)	36,5 (18,7)

Quelle: Statistisches Landesamt, Landkreis Neunkirchen

Es wird deutlich, dass Leistungen nach dem BSHG und dem KJHG 1990 zusammen rund 55% aller Ausgaben des Landkreises ausmachten. Zwischen

1990 und 1993 wuchsen die Sozialausgaben schneller als das Volumen des Haushaltes insgesamt, sodass die Sozialausgaben 1993 bereits 62,5% des gesamten Haushaltes ausmachten und damit bereits die höchste Quote im Untersuchungszeitraum erreicht hatten. Trotz Inkrafttreten des AsylbLG 1994 blieb sie bis 1996 etwa auf diesem Niveau und verringerte sich erst mit der Ausweitung des Haushaltsvolumens durch die Kommunalisierung 1997 auf knapp unter 60%. Bis zum Jahr 2000 sank der Anteil der Sozialausgaben am Haushalt des Landkreises vor allem Dank stark sinkender Ausgaben für die Sozialhilfe auf knapp unter 50%.

**Schaubild 5: Ausgaben nach BSHG, AsylbLG und KJHG im Vergleich zum Gesamthaushalt**



Rechnet man das Volumen für die Pflichtaufgaben durch die Kommunalisierung von 1997 heraus, um einen bereinigten Vergleich mit den Zahlen aus 1990 zu haben, so zeigt sich, dass der Anteil am Kreishaushalt für die Ausgaben nach BSHG, AsylbLG und KJHG zusammen im Jahr 2000 in etwa auf dem Niveau von 1990 liegt, wobei hier die Prozentzahlen etwas täuschen können, weil die Haushalte 1999 und 2000 durch sehr umfangreiche Sonderinvestitionen für den Bau eines neuen Verwaltungsgebäudes ein besonders großes Volumen haben. Das mag ebenso erstaunen wie die Tatsache, dass das Volumen des Gesamthaushaltes sich zwischen 1990 und 2000 ungefähr verdoppelt hat, während die Ausgaben für die kommunale Sozialpolitik im Jahr 2000 nur knapp 60% über dem Niveau von 1990 liegen.

Dies könnte zu dem falschen Schluss führen, dass andere Politikfelder und Ausgabenblöcke als die kommunale Sozialpolitik den größten Anteil an der kommunalen Finanznot haben. Tatsächlich jedoch sind zusätzliche Ausgaben durch die Kommunalisierung überwiegend auch mit zusätzlichen Einnahmen verbunden. Dies ist bei den Ausgaben für kommunale Sozialpolitik nicht der Fall. Die parallele Entwicklung von Sozialausgaben und Kreisumlage verweist auf einen kausalen Zusammenhang zwischen diesen beiden.

### 3.2.1 Die Entwicklung der Ausgaben für die Sozialhilfe

Ein Blick auf die Entwicklung der Ausgaben nach BSHG und AsylbLG in Tabelle 3 zeigt, dass innerhalb dieses Leistungsbereiches sehr unterschiedliche Entwicklungen zu beobachten sind:

**Tabelle 3: Ausgaben nach BSHG und AsylbLG 1990 –2000 (in Mio. DM)**

	Hilfe zum Lebensunterhalt		Asylbewerber	Hilfe in besonderen Lebenslagen
	gesamt	davon Hilfe zur Arbeit		
1990	34,4	-		7,6
1991	37,8			7,8
1992	45,3			8,0
1993	52,8			9,5
1994	50,5	6,1	0,06	8,2
1995	56,7	8,4	1,5	6,8
1996	59,6	10,2	4,9	6,7
1997	62,0	11,9	2,4	6,5
1998	58,6	13,4	3,7	6,5
1999	53,9	14,4	4,3	6,5
2000	49,0	11,6	4,6	6,3

Quelle: Statistisches Landesamt

Während die Ausgaben für die Hilfe in besonderen Lebenslagen von 1990 bis 1993 um insgesamt 25% ansteigen, sanken die Ausgaben in diesem Bereich seit Einführung der Pflegeversicherung 1994 bis 1997 um 32% und sind danach auf diesem Niveau geblieben. Im Jahr 2000 lagen sie nominell 17% unter dem Niveau aus dem Jahr 1990.

Die Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt haben sich dagegen anders entwickelt. In einen sinnvollen Vergleich müssen dabei die Ausgaben nach dem AsylbLG mit einbezogen werden, da diese Leistungen bis zur Einführung des Gesetzes am 01.07.94 noch nach dem BSHG bestritten wurden. Zunächst stiegen die Ausgaben zwischen 1990 und 1996 um insgesamt 81,6% an, sanken ab 1998 jedoch kontinuierlich, lagen im Jahr 2000 aber noch 55,8% über dem Niveau des Jahres 1990. Als Ursache für sinkende Ausgaben ab 1998 werden die bessere Arbeitsmarktlage und Einsparungen bei den Leistungen für Asylbewerber ins Feld geführt.

Ein starker Anstieg ist bei der Hilfe zur Arbeit als einer möglichen Form der Hilfe zum Lebensunterhalt festzustellen. Zahlen hierfür werden leider erst ab 1994 erhoben und von den Ämtern gesondert ausgewiesen, doch allein zwischen 1994 und 1999 ist ein Anstieg von 136% zu verzeichnen. 1999 wurde die Hilfe zum Lebensunterhalt in 26,7% der Fälle als Hilfe zur Arbeit gewährt. Der deutliche Rückgang in der Verwendung dieses Instrumentes von 1999 auf 2000 wird mit der rückläufigen Zahl von maßnahmefähigen Sozialhilfeempfängern und dem Einsatz anderer Arbeitsmarkt integrierender Instrumente durch die Sozialämter erklärt.

Der starke Anstieg der Ausgaben für die Hilfe zur Arbeit trägt zu einer gewissen Verzerrung bei der Beurteilung der Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt insgesamt bei, da hier nur die Bruttoausgaben betrachtet werden. Diesen stehen jedoch tatsächlich erhebliche Einnahmen durch Zuschüsse des Landes gegenüber. Die Entwicklung der Nettoausgaben ist daher günstiger als dies die hier vorgestellten Daten vermuten lassen. Valide Daten über die Entwicklung der Nettoausgaben waren bei den öffentlichen Stellen leider nicht zu erhalten.

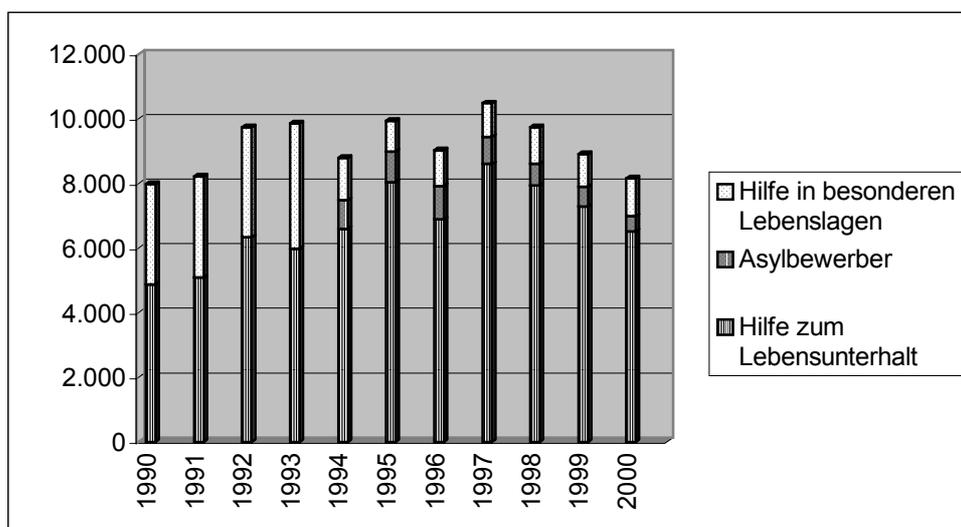
Die Entwicklung der Fallzahl der Hilfeempfänger zeigt Tabelle 4:

**Tabelle 4: Empfänger von Leistungen nach dem BSHG und AsylbLG zum 31.12 eines Jahres**

	Hilfe zum Lebensunterhalt	Asylbewerber	Hilfe in besonderen Lebenslagen <sup>229</sup>
1990	4.868		3.105
1991	5.098		3.116
1992	6.334		3.398
1993	5.978		3.873
1994	6.592	897	1.289
1995	8.031	944	959
1996	6.878	1.046	1.091
1997	8.599	842	1.034
1998	7.938	678	1.114
1999	7.277	627	1.004
2000	6.522	457	1.173

Quelle: Statistisches Landesamt

**Schaubild 6: Empfänger von Leistungen nach BSHG und AsylbLG am 31.12. eines Jahres**



<sup>229</sup> Für die Jahre 1990 bis 1993 liegen nur Verlaufsdaten vor. Es wurden also nicht nur diejenigen gezählt, die am 31.12. des Jahres Hilfebezieher waren, sondern auch all jene, die im Laufe des Jahres einmalig oder vorübergehend Hilfen erhielten, zum Jahresende jedoch aus der Sozialhilfe heraus gekommen sind. Eine wesentliche Ursache für die Unterschiede zwischen 1993 und den Folgejahren ist das Inkrafttreten des AsylbLG. Bis 1993 bezogen fast alle Asylbewerber neben der Hilfe zum Lebensunterhalt wegen fehlender Krankenversicherung auch Krankenhilfe und tauchten somit auch als Hilfeempfänger in den HbL auf. Seit 1994 werden diese Leistungen nach AsylbLG gewährt.

### 3.2.2 Die Entwicklung der Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe

Die Entwicklung der Ausgaben des Landkreises Neunkirchen für die Kinder- und Jugendhilfe wird durch einen stetigen, insgesamt dramatischen Anstieg zwischen 1990 und 2000 gekennzeichnet. Im Jahr 2000 lagen die Ausgaben nach einer Steigerung um 138,6% weit mehr als doppelt so hoch wie 1990. Regelrecht explodiert sind die Ausgaben in der Zeit bis 1994, als die Ausgaben bereits 102,6% höher waren als 1990 vor Inkrafttreten des KJHG.

**Tabelle 5: Bruttoausgaben nach KJHG (in Mio. DM)**

	Brutto- Ausgaben gesamt	davon Hilfe zur Erziehung	davon Kindertagesstätten <sup>230</sup>
1990	15,3	8,4	4,8
1991	18,3	9,3	5,4
1992	21,9	10,8	8,3
1993	27,2	13,6	10,1
1994	31,0	16,2	10,6
1995	32,9	19,1	10,7
1996	34,1	17,8	11,3
1997	32,2	16,8	11,7
1998	34,1	17,1	12,7
1999	35,9	17,6	12,0
2000	36,5	19,4	12,1

Quelle: Landkreis Neunkirchen

Tabelle 5 zeigt, dass im Untersuchungszeitraum die Ausgaben für die Hilfen zur Erziehung sich etwas mehr als verdoppelt und diejenigen für Kindertagesstätten sich um das 2,5-fache erhöht haben.

Aus Tabelle 6 wird deutlich, dass die Zahl der Maßnahmen sich im ambulanten Bereich einerseits und im teilstationären und stationären Bereich andererseits unterschiedlich stark steigend entwickelt haben. Die Daten des Jahres 2000 sind durch das Stichtagsverfahren erhoben wurden und können somit als valide gelten. Die Statistik weist somit im Vergleich 1991 zu 2000 gesichert einen Zuwachs der ambulanten Maßnahmen um 77,9% und einen Anstieg der stationären und teilstationären Maßnahmen um 125,1% aus. Negativ für die Kostenentwicklung beim Landkreis Neunkirchen wirkte sich dabei nicht nur der stärkere Anstieg bei den teureren teilstationären und stationären Maßnahmen

aus, sondern insbesondere dass nach Einführung des KJHG 1991, mit einer Übergangsfrist bei laufenden Fällen, die Kostenträgerschaft für die stationäre Unterbringung vom Land auf die Landkreise und den Stadtverband übertragen wurde.

**Tabelle 6: Maßnahmen der Hilfe zur Erziehung**

	Maßnahmen gesamt	davon ambulant	davon stationär und teilstationär
1990 <sup>231</sup>	741	390	351
1991	442	172	270
1992	564	179	385
1993	674	223	451
1994	683	172	511
1995	569	120 <sup>232</sup>	449
1996	855	233	622
1997	869	379	490
1998	864	341	523
1999	914	323	591
2000	914	306	608

Quelle: Statistisches Landesamt

Erhebliche Anstrengungen wurden im Landkreis Neunkirchen für die Schaffung von zusätzlichen Plätzen in Kindertageseinrichtungen unternommen. Aufgrund der bereits vorher bestehenden relativ guten Versorgungslage betrug der Anstieg im Angebot an Kindergartenplätzen von 1990 bis zum Höchststand 1998 19%, die Schaffung von 736 zusätzlichen Plätzen bedeutete jedoch ohne Zweifel eine Kraftanstrengung, zumal die Qualitätsstandards nicht wesentlich gesenkt wurden, wie aus dem nur geringen Anstieg der durchschnittlichen Gruppenstärke ersichtlich wird.

Der prozentual sehr beachtliche Zuwachs an Hortplätzen mit einer Steigerung um 402% von 1990 auf 2000 zeigt auch den großen Nachholbedarf des Landkreises. Noch deutlicher wird dies bei den Krippenplätzen, die 1992 erstmals im Kreis eingerichtet wurden und deren Zahl sich bis 1999 von 52 auf 103 fast verdoppelte, bevor die Platzzahl wegen der sinkenden Geburtenrate reduziert

<sup>230</sup> Umfasst den Personalkostenanteil, die anteilige Bezuschussung von Investitionen und die Übernahme von Elternbeiträgen durch das Jugendamt

<sup>231</sup> Nach JWG wurden alle Beratungsgespräche erfasst, nach KJHG nur diejenigen Fälle, die über einen längeren Zeitraum gehen

<sup>232</sup> In diesem Jahr hatte das Jugendamt Neunkirchen nur Daten zur institutionellen Beratung geliefert. Deshalb konnten Zahlen über Erziehungsbeistandschaften und SPFH nicht in die Statistik eingehen.

werden musste. Bei den Krippen- und Hortplätzen setzte der Landkreis freiwillige Akzente und reagierte damit nicht auf den Zwang des Bundesgesetzgebers, sondern auf geänderte gesellschaftliche Bedarfsalgen (siehe Tabelle 7).

**Tabelle 7: Betreute Kinder am 01. März eines Jahres in Kindertageseinrichtungen**

	Kindergarten		Kinderhort betreute Kinder	Kinderkrippen betreute Kinder
	betreute Kinder	Gruppenstärke		
1990	3.859	23,4	48	-
1991	3.969	23,5	51	-
1992	4.141	23,1	56	52
1993	4.258	23,4	77	62
1994	4.420	23,4	72	87
1995	4.503	23,6	103	82
1996	4.550	23,6	141	89
1997	4.593	24,2	154	97
1998	4.595	23,9	197	104
1999	4.317	23,7	195	103
2000	4.537	23,6	241	89

Quelle: Statistisches Landesamt

### 3.3. Zusammenfassung statistischer Entwicklungen

Die in Kapitel 3.2 vorgestellten Daten belegen die Dramatik in der Entwicklung der Haushalte im Landkreis Neunkirchen und die große Bedeutung der Sozialhilfe sowie der Kinder- und Jugendhilfe dafür. Die Haushaltsentwicklung wird durch folgende Faktoren gekennzeichnet:

1. Das Volumen der Haushalte ist innerhalb des Beobachtungszeitraums ganz erheblich gestiegen. Im Landkreis Neunkirchen ist der Anstieg kontinuierlich und beträgt von 1990 bis 1999 rund 100%. Die Steigerung liegt damit ganz erheblich über dem durchschnittlichen Zuwachs der öffentlichen Haushalte in den 90er Jahren.<sup>233</sup>

<sup>233</sup> So lag das Volumen des saarländischen Landeshaushaltes im Jahr 2000 nur 21,4% über dem Niveau aus 1990. Saarländischer Stadt- und Gemeindetag: Weißbuch zu den kommunalen Finanzen im Saarland, Saarbrücken 2001, S. 21. Im ebenfalls mit sozialen Problemlagen stark belasteten Stadtverband Saarbrücken stiegen die Ausgaben von 1990 bis 1997 um 86,4 %, wurden anschließend jedoch wieder zurückgeführt und lagen 2000 noch 58 % über dem Niveau von 1990.

2. Das Ausgabenwachstum im gesamten Haushalt hat zahlreiche Ursachen.

Die wesentlichen sind:

- inflationsbedingte Preissteigerungen und wachsende Personalkosten durch tarifvertragliche Anpassungen
- die Übertragung der Trägerschaft der Gymnasien vom Land auf die Landkreise 1992, die Übertragung von Sekundarschulen, Realschulen und Gesamtschulen von den Städten und Gemeinden auf die Landkreise 1997 und die Kommunalisierung der Gesundheitsämter und weiterer Aufgabenbereiche (z.B. ÖPNV) ebenfalls 1997
- die bis 1996 stark steigenden Ausgaben für die Sozialhilfe von 82 % im Landkreis Neunkirchen, die seit 1997 jedoch rückläufig sind, aber in 2000 auch inflationsbereinigt noch ein gutes Drittel über dem Niveau von 1990 liegen.
- die kontinuierlich ansteigenden Jugendhilfeausgaben, wobei die größten Steigerungsraten bis Mitte der 90er Jahre auftraten und sicherlich zum Teil auf zusätzliche Leistungsbereiche durch das neue KJHG und die Übertragung des Stadtjugendamtes Neunkirchen auf den Landkreis zurückzuführen ist.

3. Die Entwicklung der Einnahmen wird bestimmt durch die eigenen Einnahmen (Grundertragssteuer, Jagdsteuer), die Zuweisungen des Landes (Schlüsselzuweisungen, Ausgleichszahlungen) und die Umlagen der Städte und Gemeinden. Deutlich wird, dass die steigenden Ausgaben bis in die zweite Hälfte der 90er Jahre hinein wesentlich durch die Kreisumlage und damit von den Städten und Gemeinden finanziert wurden. Im Landkreis Neunkirchen hat sich der Umlagesatz von 1990 bis 1997/98 in etwa verdoppelt. Bemerkenswert ist, dass die Umlagesätze sich in etwa parallel zu den kommunalen Sozialausgaben entwickeln. Die Übertragung von Schulen der Sekundarstufe I von den Städten und Gemeinden auf den Landkreis 1997 erklärt die geringfügige Steigerung der Umlagesätze 1997 bzw. 1998 trotz sinkender Sozialausgaben.

4. Die Bedeutung der kommunalen Sozialpolitik für den Gesamthaushalt des Landkreises Neunkirchen erschließt sich scheinbar bereits aus dem prozentualen Anteil der Ausgaben für Sozial- und Jugendhilfe an allen Ausgaben. Der Anteil des Einzelplans 04, in dem diese veranschlagt werden, stieg im Landkreis Neunkirchen von 55 % in 1990 schnell auf über 60% an und blieb

bis 1997 auf diesem Niveau, um bis in 1999 und 2000 erstmals auf unter 50% zu sinken.

Tatsächlich verharmlost ein Blick auf den prozentualen Anteil am Gesamthaushalt die Problematik. Die rückläufige Quote darf nicht als eine Entspannung des Problemdrucks missverstanden werden. Zusätzliche Aufgaben, die der Landkreis Neunkirchen seit 1990 übernommen hatte und die vom Land bzw. den Städten und Gemeinden ganz oder teilweise gegenfinanziert werden, belasten die finanzielle Handlungsfähigkeit des Landkreises nicht oder nur in geringerem Maße. Sie sind aus finanzieller Perspektive „durchlaufende Posten“, die vor Ort einen größeren politischen Entscheidungsspielraum in den neu übertragenen Feldern ermöglichen.<sup>234</sup> Um einen exakten Vergleich mit 1990 anstellen zu können, müssten diese übertragenen, gegenfinanzierten Aufgaben aus den Haushalten herausgerechnet werden. Dies ist jedoch ohne weiteres nicht möglich, da viele Bereiche seit der Übertragung eine dynamische Entwicklung durchlaufen haben und es nicht möglich ist zu sagen, wie sie sich entwickelt hätten, wenn es nicht zu einer Verlagerung der Trägerschaft gekommen wäre.

5. Die Ausgaben der Landkreise für die Kinder- und Jugendhilfe sowie die Sozialhilfe und Leistungen nach AsylbLG werden im wesentlichen über die Umlagen von Städten und Gemeinden finanziert, auch wenn die Pro-Kopf-Ausgaben der einzelnen Landkreise und des Stadtverbandes im kommunalen Finanzausgleich bei der Berechnung der Schlüsselzuweisung durch das Land mitberücksichtigt werden. Wichtig ist aber: Kostensenkungen in der kommunalen Sozialpolitik entlasten entweder direkt die Städte und Gemeinden über eine sinkende Umlage oder sie ermöglichen erst den finanziellen Handlungsspielraum der Landkreise für bedingt freiwillige und freiwillige Aufgaben wie Wirtschaftsförderung, Investitionen, Kultur und Bildung und vieles mehr.<sup>235</sup>

6. Gleiches gilt für bedingt freiwillige, sozialraumorientierte oder präventive Aufgaben in der kommunalen Sozialpolitik, auf die keine individuellen Rechtsansprüche bestehen (Gemeinwesenprojekte, Jugendsozialarbeit, Beratungs-

---

<sup>234</sup> Dies gilt nicht für die Übertragung der Trägerschaft vom Land auf die Landkreise und den Stadtverband 1992, da diese Übertragung weitgehend ohne finanziellen Ausgleich vorgenommen wurde.

<sup>235</sup> So weist der Geschäftsführer des Saarländischen Landkreistages in seinem Geschäftsbericht 2000/2001 ausdrücklich darauf hin, dass die Höhe der Umlagesätze in erster Linie von der Entwicklung

angebote öffentlicher und freier Träger, Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen, Lohnkostenzuschüsse für Sozialhilfeempfänger, usw.). Gerade Ausgaben in diesem Bereich könnten sich auf mittlere Sicht positiv auf die Reduzierung von Leistungsansprüchen auswirken. Im Sinne einer antizyklischen Sozialpolitik wären sie gerade in Zeiten sozialer Krisen mit einem Zuwachs der Antragsteller auf individuelle Leistungen notwendig. Daraus folgt, dass alle sozialpolitischen Steuerungsinstrumente der Kommunen, die einen höheren Ressourcenverbrauch erfordern, gerade dann nur schwer eingesetzt werden können, wenn sie besonders gebraucht werden, weil sie den finanziellen Druck auf die Städte und Gemeinden oder andere kommunalen Politikfelder zunächst weiter erhöhen. Welche Konsequenzen dies für die Beurteilung der Steuerungskapazität der kommunalen Sozialpolitik insgesamt hat, wird im Laufe dieser Arbeit zu betrachten sein.

7. Auf einen wesentlichen Unterschied zwischen der Sozialhilfe sowie der Kinder- und Jugendhilfe muss hingewiesen werden: Steigende Ausgaben in der Sozialhilfe sind fast immer Folge von gesellschaftlichen und ökonomischen Krisen, die sich auch negativ auf die Einnahmen der Landkreise auswirken. Für steigende Ausgaben in der Kinder- und Jugendhilfe gilt dies nur bedingt. Die Ausgaben für die Hilfen zur Erziehung und für Kindertageseinrichtung machen zusammen den Löwenanteil der Kinder- und Jugendhilfe aus und sind für die Steigerung der Ausgaben verantwortlich. Dabei können nur die Hilfen zur Erziehung, deren Ausgaben ca. das Doppelte der Ausgaben für Kindertageseinrichtungen betragen, als Bereich betrachtet werden, in dem Ausgabenwachstum als Folge individueller, familiärer und sozialer Krisen auftritt. Die steigenden Ausgaben für Kindertageseinrichtungen, die immerhin rund ein Drittel der Ausgabenzuwächse der Kinder- und Jugendhilfe verursachen, sind dagegen auf den vom Bundesgesetzgeber eingeführten Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz, steigende Kinderzahlen in den 90er Jahren und vor allem auch auf eine freiwillige Ausweitung des Angebotes an Krippen- und Hortplätzen und zusätzlichen ganztägigen Betreuungsangeboten zurückzuführen. Sie sind nicht Folge von Krisen, sondern von bewusster Ausdehnung öffentlichen Engagements in bislang privat regulierte Bereiche.

---

der Kosten für die Einzelpläne 02 (Schulen) und 04 (Jugendhilfe, Sozialhilfe) abhängig ist. Vgl. Martin Luckas in SKZ 11/2001, S. 218 ff

### 3.4 Ein Zwischenfazit aus systemtheoretischer Perspektive

Die Anwendung systemtheoretischer Ansätze zur Analyse der in Kapitel 3.2 und 3.3 beschriebenen Entwicklungen in der kommunalen Sozialpolitik verspricht nicht nur eine theoretisch fundierte Deutung, sondern auch Aussagen darüber, welche Reaktionen in den Policy-Subsystemen Kinder- und Jugendhilfe sowie Sozialhilfe und in deren Subsystemumwelt möglich bzw. sogar wahrscheinlich sind. Dabei stellt sich die Ausgangssituation beider Subsysteme grundsätzlich sehr ähnlich dar:

Soziale Systeme bilden zur Reduktion und Verarbeitung von Komplexität Subsysteme. Diesen Vorgang bezeichnet man auch als funktionale Differenzierung. Jedes dieser Subsysteme bildet entsprechend seiner Funktion für das übergeordnete System eine systemrationale Logik aus. Es ist es nicht auf die gesamte Subsystemumwelt gerichtet, sondern nur auf die Ausschnitte, die zur Erfüllung seiner Funktion und zur Sicherung seiner eigenen Existenz von Bedeutung sind, denn genau hierin besteht seine komplexitätsreduzierende Leistung. Hat es eine solche Position erreicht, befindet es sich in einem Zustand des Gleichgewichtes. Als Gleichgewicht wird dabei jener Zustand definiert, „in welchem sich der Istoutput in einer zu definierenden Bandbreite des Solloutputs befindet.“<sup>236</sup>

Angesichts der Dynamik und Komplexität sozialer Prozesse können Systeme diesen Zustand, wenn überhaupt, nur eine relativ kurze Zeit aufrecht erhalten. Meist sind sie auf der Suche nach neuen Gleichgewichtszuständen. Diese Suche nach einem neuen Gleichgewichtszustand kann als Anpassung beschrieben werden. Die Veränderungen der Subsysteme Sozialhilfe und Kinder- und Jugendhilfe sind somit als Anpassungsprozesse auf veränderte Umweltbedingungen und interne Veränderungen (Subsystemstruktur, Binnendifferenzierung, Änderungen in der Systemlogik) zu verstehen, die ein neues Gleichgewicht von Solloutput und Istoutput anstreben.

In der Erklärung für den Wandel von sozialen Systemen schreibt Willke dem Begriff der Integration eine zentrale Bedeutung zu. Ändern sich die relevanten Umweltbedingungen eines Subsystems, so steigt in der Regel die Komplexität

---

<sup>236</sup> Hans Wehrmann: System- und evolutionstheoretische Betrachtungen der Organisationsentwicklung, Frankfurt 1995, S. 189

der Subsystemumwelt. Das Subsystem ist gezwungen, diese Veränderungen zu erkennen, zu analysieren und sich auf diese einzustellen, wenn es einen neuen, funktional definierten Gleichgewichtszustand erreichen will. Mit dieser Anpassung, die ein höheres Maß an Komplexität im Vergleich zum vorherigen Zustand verarbeitet, vollbringt das Subsystem eine Integrationsleistung.

Betrachtet man die Policy-Subsysteme Kinder- und Jugendhilfe sowie Sozialhilfe in den 90er Jahren, so wird deutlich, dass diese über den gesamten Zeitraum hinweg und besonders in der ersten Hälfte der 90er Jahre in qualitativer wie in quantitativer Perspektive permanente Integrationsleistungen großen Umfangs leisten mussten. Das Policy-Subsystem Sozialhilfe, dessen Funktion im Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt ursprünglich die vorübergehende Hilfe in wenigen Einzelfällen sein sollte, die durch das vorgelagerte soziale Netz gefallen waren, musste sich mit vier zentralen Veränderungen in seiner Subsystemumwelt auseinandersetzen:

- dem Durchschlagen der Massenarbeitslosigkeit auf die Sozialhilfe
- der zunehmenden Zahl älterer pflegebedürftiger Menschen, für die noch keine über Sozialversicherungen finanzierten Leistungen für die ambulante und stationäre Pflege zur Verfügung standen
- der dramatisch ansteigenden Zahl von Zuwanderern, insbesondere von Asylbewerbern und Aussiedlern
- einer aus unterschiedlichen Gründen steigenden Zahl von alleinerziehenden Müttern

Der Solloutput des Subsystems unter diesen Bedingungen ist notwendigerweise wesentlich größer als er es noch einige Jahre zuvor, etwa Ende der 70er Jahre, sein musste.

Auch das Subsystem Kinder- und Jugendhilfe musste umfangreiche Integrationsleistungen vollbringen: Diese bestanden

- in den qualitativen und quantitativen Ausweitungen der Subsystemfunktionen durch das neue KJHG seit dem 01.01 1991
- in der Sicherstellung des Rechtsanspruches auf einen Kindergartenplatz unter der Bedingung steigender Kinderzahlen im Kindergartenalter
- in der gestiegenen Nachfrage nach Leistungen der Hilfe zur Erziehung aufgrund veränderter Bedingungen in der Umwelt des Subsystems

- in der bedingt freiwilligen Ausweitung des Betreuungsangebotes in den Krippen und Horten und der Erweiterung der Öffnungszeiten der Kindergärten als Reaktion auf veränderte Betreuungsbedarfe der Familien.

Der zentrale Unterschied zwischen den veränderten Umweltbedingungen für die Sozialhilfe und die Kinder- und Jugendhilfe besteht darin, dass das Policy-Subsystem Sozialhilfe im wesentlichen eine quantitative Ausweitung der Nachfrage nach Leistungen befriedigen musste, die nur indirekt auf Entscheidungen bzw. Nicht-Entscheidungen des übergeordneten sozialstaatlichen Systems (Bundesgesetzgeber) zurückzuführen sind.<sup>237</sup> Neue Anforderungen an das Policy-Subsystem Kinder- und Jugendhilfe und der daraus folgende Integrationsdruck sind dagegen zu einem großen Teil die Folge gesetzlicher Veränderungen.

Während die Integration gewachsener Komplexität in der Subsystemumwelt auf kommunale Ebene Probleme des übergeordneten Systems (hier: Sozialstaat) löst bzw. lösen soll, schafft sie gleichzeitig neue Probleme in dessen Subsystemen, denn die „Erhöhung interner Komplexität durch Integration entspringt nicht einer Laune des Systems, sondern sie wird erzwungen durch veränderte, schwierigere Umweltbedingungen, durch die Notwendigkeit verbesserter Anpassungs- und Reaktionsfähigkeit, ... Integration ist mithin zu sehen als ein Prozess, in dem autonome Einheiten bestimmte Handlungsmöglichkeiten und Optionen aufgeben, um als funktional differenzierte Teilsysteme dem neu gebildeten Gesamtsystem gegenüber neuen Umweltkonstellationen verbesserte evolutionäre Chancen zu verschaffen. Nur mit dieser Chance sind die Kosten der Integration zu rechtfertigen.“<sup>238</sup>

Die Integrationskosten können vielfältig sein. Die Verarbeitung größerer Komplexität führt intern zu einer weiteren Binnendifferenzierung des Subsystems. Stärkere Binnendifferenzierung heißt hier die Schaffung neuer spezialisierter Angebote bsw. im Bereich der Hilfen zur Erziehung, der Hilfe zur Arbeit, der Beratung von Hilfeempfängern je nach unterschiedlichen Bedarfslagen und Empfängergruppen, der Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen usw. Stärkere Binnendifferenzierung bedeutet damit in der Regel auch Wachstum

---

<sup>237</sup> Im Gegensatz dazu ist die Entwicklung einer aktiven kommunalen Arbeitsmarktpolitik für Sozialhilfeempfänger auch eine qualitative Ausweitung kommunaler Sozialhilfe-Politik.

<sup>238</sup> Helmut Willke, a.a.O., S. 253

des Subsystems, da ein zusätzlicher Output des Subsystems auch zusätzliche Ressourcen zu deren Herstellung erfordert. Eine stärkere Binnendifferenzierung erfordert umgekehrt einen höheren Aufwand, um das Subsystem insgesamt zusammenzuhalten, zu koordinieren, zu steuern, zu repräsentieren, kurz um alle jene Leistungen auf der Ebene des Subsystems zu generieren, die oberhalb der Leistungen der binnendifferenzierten Subsystemelemente (ein freier Träger, ein Sozialamt einer Gemeinde) angesiedelt sind.<sup>239</sup> Damit ist zu erwarten, dass Prozesse der Binnendifferenzierung in Policy-Subsystemen der kommunalen Sozialpolitik Veränderungen im Verhältnis zwischen öffentlichem und freien Träger wahrscheinlich machen.

Werden die Handlungen einzelner Elemente des Subsystems oder verschiedener Subsysteme eines diesen übergeordneten Systems nicht ausreichend aufeinander abgestimmt, kommt es zu negativen Externalitäten. Damit werden nicht beabsichtigte, negative Folgen der Handlungen einzelner Elemente eines Subsystems auf andere Elemente des Subsystems oder auf die Systemumwelt bzw. einzelner Subsysteme auf andere bezeichnet. Steigende Kosten der Subsysteme Sozialhilfe sowie Kinder- und Jugendhilfe zu Lasten anderer kommunaler Subsysteme können als negative Externalitäten systemtheoretisch qualifiziert werden. Dabei sind sie einerseits negative Externalitäten sozialstaatlicher Binnendifferenzierung und Steuerung durch den Bundesgesetzgeber, wenn dieser den örtlichen Trägern der Sozialhilfe sowie der Kinder- und Jugendhilfe zusätzliche Aufgaben überträgt oder zulässt, dass die direkten und indirekten Kosten der Krise des Wohlfahrtsstaates in Zeiten struktureller Massenarbeitslosigkeit, steigender Zuwanderung oder wachsender Pflegebedürftigkeit älterer Menschen sowie veränderter Familienstrukturen auf die örtliche Ebene übertragen werden.

Andererseits darf nicht übersehen werden, dass negative Externalitäten für die kommunalen Finanzen auch durch die suboptimale Aufgabenerfüllung der Policy-Subsysteme Sozialhilfe sowie Kinder- und Jugendhilfe produziert werden können und auch tatsächlich werden. Strukturelle Defizite in Folge fehlender oder fehlerhafter Planung und Koordination von Integrationsprozessen können die Ursache solcher negativer Externalitäten sein. So führte die Anschaffung

---

<sup>239</sup> vgl. hierzu das Modell des „lebensfähigen Systems“ nach Stafford Beer und dessen Übertragung auf die Organisationsentwicklung in: Hans Wehrmann, a.a.O., S.174 ff.

unterschiedlicher EDV-Systeme bei den Sozialämtern der Städte und Gemeinden und beim Landkreis dazu, dass ein qualifizierter Datenaustausch des örtlichen Sozialhilfeträgers über Jahre hinweg nicht möglich war, wodurch wichtige Planungsdaten fehlten, Maßnahmeplätze bei der Hilfe zur Arbeit nicht optimal besetzt werden konnten und zahlreiche weitere Schwierigkeiten auftauchten. Dies führte wiederum zu höheren Kosten für den Landkreis und den Sozialstaat insgesamt.

Für die Vermeidung oder Reduzierung von negativen Externalitäten sind die Steuerungskapazitäten des Sozialstaates, also Bundesregierung, Bundesgesetzgeber und Sozialpartner ebenso verantwortlich wie die Steuerungskapazitäten des kommunalpolitischen Systems und seiner Subsysteme. Mit der Verabschiedung des Asylbewerberleistungsgesetzes, der Deckelung der Sozialhilfe, der Einführung der Pflegeversicherung und anderen Maßnahmen, die die örtliche Ebene finanziell entlastete, hat das sozialstaatliche System, u.a. auch auf erheblichen Druck der kommunalen Ebenen, teilweise von seinen Steuerungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht. Das Policy-Subsystem wurde funktionell entlastet, die Komplexität der Subsystemumwelt wie im Subsystem selbst reduziert. Vergleichbare entlastende Eingriffe des Bundes oder des Landes im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe hat es dagegen nicht gegeben. Gegenstand dieser Arbeit sind die Steuerungsleistungen auf kommunaler Ebene, die in den nachfolgenden Kapiteln beschrieben und analysiert werden. Um die Problematik der Steuerung von Policy-Subsystemen verstehen zu können, um beantworten zu können, wer für diese Leistung besonders verantwortlich ist und wie dies geschehen kann, sind zunächst noch einige allgemeine Betrachtungen notwendig. Willke nennt drei grundsätzliche Probleme der Steuerung von Systemen in entwickelten, wohlfahrtsstaatlichen Gesellschaften: die Steigerung der Eigenkomplexität der Systeme und deren Subsysteme<sup>240</sup>, die Herausbildung lateraler Weltsysteme<sup>241</sup> und die Verlagerung des Zeithorizontes von Steuerungswirkungen in die Zukunft.<sup>242</sup> „Die Struktur entwickelter Gesellschaften ist charakterisiert durch hohe interne Komplexität der

---

<sup>240</sup> So ist der Sozialstaat in Deutschland im Jahr 2000 ohne Frage wesentlich komplexer und differenzierter als etwa 1970.

<sup>241</sup> So können internationale Finanzkrisen, die ihren Ursprung in Südostasien oder Lateinamerika haben, mit ihren negativen Auswirkungen auf die Weltwirtschaft zu höheren Sozialhilfeausgaben im Stadtverband Saarbrücken führen.

Teile bei gleichzeitiger hoher externer Komplexität in den Beziehungen zwischen den Teilen einer Gesellschaft. Und diese Merkmale der Wohlfahrts-gesellschaft konstituieren das Steuerungsproblem des Wohlfahrtsstaates.<sup>243</sup>

Hohe Binnendifferenzierung stellt für eine gelingende Integration als einer Voraussetzung für eine erfolgreiche Steuerung das größte Problem dar. Zentrale, hierarchische Steuerungsformen schränken die Möglichkeiten der Systemelemente zur Selbststeuerung ein und reduzieren damit die Chance von funktional spezialisierten Elementen, die ihnen übertragene Funktion optimal auszuführen. Dezentrale und horizontale Steuerungsformen, wie sie Renate Mayntz als typisch für Netzwerke beschrieben hat, und die Willke auch mit dem Begriff der „Kontextsteuerung“ bezeichnet, lassen den Elementen eines Systems oder Subsystems zwar große Flexibilität, erhöhen jedoch das Risiko von negativen Externalitäten. Dies wird besonders deutlich, wenn man, was analytisch durchaus sinnvoll ist, die einzelnen funktionalen Elemente eines Subsystems sozusagen als Sub-Subsystem betrachtet, die ihrerseits als Folge operativer Geschlossenheit und steigender Autonomie, Selbstreferentialität und Selbstreproduktion zu „innengeleiteten Systemen“ werden.<sup>244</sup> Beispiele dafür wären die Betrachtung eines freien Trägers, einer Sozialverwaltung oder eines anderen komplex strukturierten Systemelementes als Sub-Subsystem innerhalb des Policy-Subsystems Kinder- und Jugendhilfe. Es ist offensichtlich, dass diese Elemente weit mehr sind, als funktional determinierte Teile eines Subsystems, sondern dass sie ihrer eigenen Logik folgen und innerhalb des Subsystems mit der Funktion auch eine Rolle übernehmen, die sie so weit wie möglich selbst definieren wollen.

In der zeitlichen Abfolge ist zu erwarten, dass sich Subsysteme als Reaktion auf gestiegene Umweltkomplexität in einem ersten Schritt intern ausdifferenzieren. In einem zweiten Schritt ist jedoch eine Reintegration notwendig, um die Identität und die Leistungsfähigkeit des Systems als Ganzes zu erhalten und negative Externalitäten einzudämmen.

Das Spannungsverhältnis zwischen Subsystemkomplexität und Steuerungsform wird in dieser Untersuchung deutlich am Wandel der Beziehungen zwi-

---

<sup>242</sup> vgl. Helmut Willke, a.a.O., S. 263 ff

<sup>243</sup> ebda. S. 271

<sup>244</sup> vgl. Melitta Konopka: Akteur und System, Frankfurt 1999, S. 78 f

schen den Subsystemelementen, die beim öffentlichen Träger für die politische Steuerung des Subsystems verantwortlich sind (Verwaltungsspitze, Kreistag), und den Elementen, die für die konkrete Funktionserfüllung zuständig sind (untere Ebene der Verwaltung, freie Träger und private Leistungsanbieter).

Voraussetzung für eine dezentrale, funktional erfolgreiche Steuerung von Systemen mit möglichst geringen negativen Externalitäten sind „systemische Tugenden“ der einzelnen Subsystemelemente. Dies sind: „Langfristorientierung, Selbstbeschränkung und Reflexionsfähigkeit.“<sup>245</sup> Der Politik fiele dann nur die Rolle eines Supervisors zu, der dann moderierend eingreift, wenn dies von den Subsystemelementen gewünscht wird oder wenn dezentrale Steuerungsergebnisse sich aus Sicht des Subsystems insgesamt nicht als akzeptabel erweisen.<sup>246</sup> Umgekehrt werden Defizite in der Erbringung funktionaler Leistungen einzelner Systemelemente, die daraus resultieren, dass diesen zu wenig Flexibilität gewährt worden ist, zu einer Dezentralisierung von Steuerung und zu einem Abbau hierarchischen Strukturen und damit zu einem Bedeutungsverlust politischer Steuerung führen.

Konkret ergeben sich sowohl für die Policy-Subsysteme Sozialhilfe und Kinder- und Jugendhilfe folgende Steuerungsoptionen, um den Anpassungsdruck durch den Unterschied im internen und externen Komplexitätsniveau zu reduzieren:

- extern: gegenüber dem übergeordneten Sozialstaat Bemühung um Entlastung oder direkte Zuweisung von Geld
- extern: gegenüber dem kommunalpolitischen System und seinen Subsystemen Werbung um Akzeptanz für Ausgaben (defensiv) oder Forderung nach zusätzlichen Mitteln (offensiv) durch transparente Informationen und inhaltliche Argumentation
- intern: ausreichende Binnendifferenzierung, um möglichst vielen Teilproblemen mit spezifischen Instrumenten begegnen zu können
- intern: Reintegration und Weiterentwicklung der Subsystemstruktur, wobei die Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen funktionaler Differenzierung und dezentraler Steuerung einerseits und Reinte-

---

<sup>245</sup> vgl. Melitta Konopka, a.a.O., S. 86

<sup>246</sup> ebda.

gration und zentraler Steuerung andererseits davon abhängig ist, welche Folgen sich daraus für die Funktionsfähigkeit einzelner Subsystemelemente und die Interessenskonflikte zwischen Subsystemelementen ergeben.

- intern: Reduzierung negativer Externalitäten, hier insbesondere der Kostenbelastung für andere kommunale Subsysteme

Verlauf und Ergebnis von Steuerungsprozessen hängen auch davon ab, welche Systemelemente diese Prozesse initiieren und dominieren. Die öffentliche Verwaltung und politische Gremien sind hier zwar formal in der Verantwortung, gerade in Netzwerken haben jedoch grundsätzlich alle Akteure die Chance, auch auf Subsystemebene wesentlich zur Steuerung beizutragen und diese zu dominieren.

Allerdings darf nicht übersehen werden, dass das kommunalpolitische System und sein formales Entscheidungsgremium Kreistag die Steuerungsentscheidungen seiner Subsysteme Sozialhilfe sowie Kinder- und Jugendhilfe kontrolliert. Es kann diese Entscheidungen also unterstützen, verwerfen oder modifizieren. Solange Kinder- und Jugendhilfe sowie Sozialhilfe für die Kommunalpolitik nicht zum Problem werden, werden sie als Subsystem ihre Angelegenheiten eher unbehelligt intern regeln können, die Zustimmung durch den Kreistag, falls erforderlich, wird meist nur Formsache sein.

Werden diese Politikbereiche allerdings zum Problem für die Kommunalpolitik insgesamt, und das ist der Ausgangspunkt dieser Arbeit, so wird letztlich auch das Ergebnis von Entscheidungen davon abhängig, ob diese - nicht nur formal, sondern vor allem inhaltlich - von den funktional orientierten Subsystemen und deren Logik oder dem übergeordneten kommunalen System und dessen Logik dominiert werden.

Für eine erfolgreiche Integrationsleistung der Policy-Subsysteme, die negative Externalitäten im inneren wie im äußeren vermeidet oder verringert, ist es deshalb besonders wichtig, im Sinne einer vorausschauenden Steuerung diejenigen Elemente zu stärken, die in den Subsystemen für Steuerung und Planung verantwortlich sind. In hierarchisch strukturierten Subsystemen wird dies in erster Linie die politische und fachliche Spitze der öffentlichen Verwaltung sein. In Netzwerkstrukturen wird Steuerung wesentlich freier organisiert und

lässt damit auch den freien Trägern eine bessere Chance, auf die Steuerung einzuwirken.

Für die Beantwortung der ersten Hypothese dieser Arbeit, wonach die Akzeptanz kommunaler Sozialausgaben von der Art der Leistungen abhängt, lässt die systemtheoretische Betrachtung keine Rückschlüsse zu.

Die Entwicklung des Verhältnisses zwischen öffentlichen und freien Trägern, die Gegenstand der zweiten Hypothese ist, kann dagegen mit systemtheoretischen Analysen sinnvoll erklärt werden: Steigt die Komplexität in der Systemumwelt, verlangt dies eine größere Integrationsleistung des Subsystems. Diese hat zunächst eine stärkere Binnendifferenzierung zur Folge. Damit haben freie Träger gute Chancen, an Funktionen und Autonomie zu gewinnen. Da sie beweglicher und dynamischer sein können als öffentliche Träger, haben sie in dieser Phase die Chance, ihre Position im Verhältnis zum öffentlichen Träger zu verbessern.

Allerdings kommt es durch Prozesse der Integration und Binnendifferenzierung leicht zu negativen Externalitäten innerhalb des Subsystems oder auf die Subsystemumwelt. Eine Reorganisation der Strukturen des Policy-Subsystems wird notwendig. Der öffentliche Träger als Verantwortlicher für Planung und Steuerung des Subsystems hat mindestens zwei strategische Alternativen: Er kann weitere Kompetenzen an freie Träger abgeben, die Binnendifferenzierung vorantreiben und sich darauf konzentrieren, innerhalb des Subsystems zu moderieren und die Leistungsfähigkeit der Elemente zu kontrollieren. Dies entspricht der Konzeption des schlanken Staates, der möglichst viele Aufgaben an Dritte delegiert.

Umgekehrt wird der öffentliche Träger mehr Hierarchie im Verhältnis zu den freien Trägern anstreben und Kompetenzen und Funktionen von diesen zurück an sich ziehen, wenn diese selbständig nicht bereit oder in der Lage sind, einen ausreichenden Beitrag zum Abbau und zur Vermeidung negativer Externalitäten zu leisten.

Im Ergebnis ist zu erwarten, dass die freien Träger ihr Schicksal ein gutes Stück selbst in der Hand haben. Beweisen sie eine hohe Leistungsfähigkeit bei der Erfüllung der ihnen übertragenen Funktionen und sind sie darüber hinaus in der Lage und bereit, ihr Handeln mit Blick auf Wirkungen auf andere Elemente des Policy-Subsystems und der Umwelt zu reflektieren und dabei im

Interesse des Subsystems zu reagieren, werden sie ihre Position im Verhältnis zum öffentlichen Träger eher verbessern.