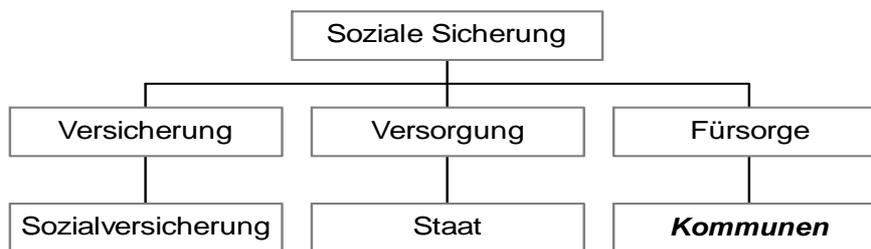


Die Stellung der Städte im Bundesstaat und ihre Zuständigkeit im Sozialbereich in Deutschland Dr. Gunnar Schwarming**

I.

Das System der sozialen Sicherung wird in Deutschland üblicherweise in 3 große Teilbereiche gegliedert:

Das System der sozialen Sicherung in Deutschland -schematische Darstellung



Die Kommunen, d.h. Städte, Gemeinden und Kreise sind originär in erster Linie im dritten Bereich, der Fürsorge tätig. Die weiteren Ausführungen beschränken sich daher auch nur auf dieses Segment. Dennoch soll zu Beginn deutlich gemacht werden, dass zwischen diesen drei Säulen zahlreiche Interdependenzen bestehen, die nicht ohne Auswirkungen auf die kommunale Ebene bleiben:

- Ein Arbeitsloser erhält zunächst die Versicherungsleistungen aus der hälftig von Arbeitnehmern und Unternehmen finanzierten Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld). Nach Beendigung der Versicherungszahlungen setzt ein zweites Sicherungssystem, die Arbeitslosenhilfe, ein. Sie wird vom Bund bezahlt und ist in der Regel eng an das vorhergehende Arbeitslosengeld gekoppelt. Auch die Arbeitslosenhilfe ist befristet, nach Beendigung dieser Zahlungen folgt dann bei fortdauernder Arbeitslosigkeit der Anspruch auf kommunale Sozialhilfe. Eine Kürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld oder -hilfe bzw. das Versagen staatlicher Arbeitsmarktpolitik bei der Wiedereingliederung führen deshalb zu höheren Sozialhilfeausgaben der Kommunen. Dies war über viele Jahre eine der Konstanten finanzpolitischer Auseinandersetzungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen.¹ Ob mit der ab dem 1.1.2005 geltenden Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zum Arbeitslosengeld II eine durchgreifende Veränderung erzielt werden kann, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht absehen.
- Pflegebedürftige Personen mussten den Aufwand für Pflegeleistungen aus ihrem Einkommen, in der Regel ihrer Rente, bezahlen. Angesichts der enorm hohen Kosten in der stationären Pflege reichte dies praktisch nie aus, so dass ergänzende Zahlungen (oft weit mehr als 50% der Kosten der Pflege) aus der Sozialhilfe, und damit von den Kommunen, gezahlt wurden. Mit der Einführung der Pflegeversicherung 1994, die überwiegend von den Arbeitnehmern getragen wird, konnten zusätzliche Versicherungsleistungen in Anspruch genommen werden, die den Sozialhilfebedarf minderten und damit die Kommunen vorübergehend entlasteten.²

Im folgenden sollen die Grundlinien der zwei für die Kommunen wesentlichen Aufgaben skizziert werden. Dabei ist zunächst die Sozialhilfe, daran anschließend – etwas knapper – die Jugendhilfe darzustellen. Eine eingehende Behandlung der Regelungen im Detail ist dabei aber nicht möglich, da es hier vor allem um die Zuständigkeitsverteilung im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland geht.

Die Sozialhilfe in Deutschland -schematische Darstellung



II.

Die Sozialhilfe³ gliedert sich im Wesentlichen in zwei Blöcke. Grundlage ist die Hilfe zum Lebensunterhalt, die sich nach dem Bedarf richtet. Da der Bedarf nach der Personenzahl im Haushalt variiert, gibt es – das sei an dieser Stelle angemerkt – durchaus den Fall, dass Sozialhilfeleistungen höher ausfallen als ein am Arbeitsmarkt zu erzielendes Nettoeinkommen. In der sozial- und wirtschaftspolitischen Diskussion zählt daher die Wahrung des sog. Lohnabstandsgebots (Arbeitseinkommen soll in jedem Fall höher sein als Transfereinkommen) zu den „Dauerbrennern“.⁴ Solange allerdings die Sozialhilfe nach Bedarfskriterien, der Arbeitslohn aber nach dem Marktwert der Arbeitsleistung bemessen werden, dürfte dieses Dilemma nicht aufzulösen sein.

Zur laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt zählt im Übrigen auch die Unterbringung, d.h. die Übernahme der Wohnkosten. Mit der Neuregelung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu Beginn des Jahres 2005 hat dieser Bereich noch an Gewicht gewonnen, da die Kommunen nunmehr die Kosten der Unterbringung auch für die bisherigen Bezieher von Arbeitslosenhilfe übernehmen. Dies ist gerade in Ballungsräumen mittlerweile ein hoher Betrag, zumal die Unterbringung von Sozialhilfeempfängern in „billigen“ Wohnungen nicht immer möglich, oft auch nicht opportun ist. Denn die Kommune kann nicht nur auf die Kosten der Unterbringung bestimmter Personengruppen achten; sie muss auch dafür Sorge tragen, dass Wohnblöcke oder Wohnquartiere nicht überwiegend oder gar ausschließlich für benachteiligte Gruppen zur Verfügung gestellt werden. Sonst könnte es zur Ghettobildung und zum „downgrading“ von Wohnquartieren kommen. Die kommunale Wohnungspolitik ist damit eng mit der Stadtentwicklung verknüpft. Das derzeit auch in mehreren Städten in Rheinland-Pfalz verfolgte Konzept der „Sozialen Stadt“ will genau diesem Aspekt, der Erhaltung der Vielfalt (und Lebendigkeit) von Stadtquartieren besondere Aufmerksamkeit schenken.⁵

Der zweite große Block der Sozialhilfeleistungen bezieht sich auf die sog. besonderen Lebenslagen. Hierbei handelt es sich um Leistungen, die nicht dauerhaft oder regelmäßig anfallen, beispielhaft sei hier die Krankenhilfe erwähnt. Trotz ihres sporadischen Charakters im Einzelfall haben diese Hilfen inzwischen das Volumen der laufenden Hilfeleistungen in Rheinland-Pfalz deutlich übertroffen – mit deutlich mehr als 600 Mio. EUR umfassen sie rd. 64% der gesamten Sozialhilfeausgaben.⁶

Schließlich soll noch erwähnt werden, dass zur Leistung der Sozialhilfe umgekehrt auch die Kostenerstattung und der Kostenersatz gehört. Dies können andere Sozialhilfeträger, aber auch nahe Angehörige sein, die aus ihrem Einkommen einen Beitrag zur Unterstützung der Sozialhilfeberechtigten leisten müssen. Ebenso gehört zur Sozialhilfe der Einsatz von Ver-

mögen, d.h. Sozialhilfe wird erst dann gezahlt, wenn das eigene Vermögen bis auf einen geschützten Betrag aufgebraucht ist. Neben die Leistung von Zahlungen tritt in der Arbeit des Sozialamtes daher auch die Erzielung von Einnahmen durch Heranziehung Unterhaltspflichtiger.

Ein dritter wichtiger Aufgabenbereich – eigentlich gehörte er an den Anfang der Darstellung – ist die Vermeidung von Sozialhilfebedürftigkeit bzw. die Herausführung der Sozialhilfeempfänger aus der Abhängigkeit von der Sozialhilfe. Dies ist ein zentraler Aspekt der Armutsbekämpfung. Dazu gehört auch die Schuldnerberatung, da nicht wenige Sozialhilfeempfänger zugleich verschuldet und zur Lösung dieses Problems aus eigener Kraft nicht in der Lage sind. Die Finanzierung der Schuldnerberatung ist im übrigen in Rheinland-Pfalz in den öffentlichen Auftrag der Sparkassen eingebunden.⁷ Da die Sparkassen in Deutschland kommunale Institute sind, ist indirekt wieder die kommunale Ebene beteiligt. Daran wird auch die auf Grund der Verhandlungen mit der EU-Kommission notwendige Neuregelung des Sparkassenrechts in unserem Land (vorerst) nichts ändern.

Abkehr von der Sozialhilfeabhängigkeit bedeutet in vielen Fällen die Heranführung an den Arbeitsmarkt. Zwar ist zunächst für die Vermittlung in den Arbeitsmarkt die Bundesanstalt für Arbeit und damit der Bund gefordert. Gleichwohl spielt die Wiedergewinnung einer eigenständigen Lebensgrundlage in der Sozialhilfe eine zentrale Rolle – Sozialhilfe soll keine Dauerhaftigkeit entwickeln, sondern (theoretisch) nur eine vorübergehende Notlage überbrücken. Dass die Realität leider anders aussieht, sei hier nur kurz erwähnt.

Die Kommunen als Sozialhilfeträger haben daher ein hohes Interesse daran, Sozialhilfeempfänger in den Arbeitsmarkt zu vermitteln. Hierzu stand schon lange ein umfassendes Instrumentarium zur Verfügung, so insb. die Hilfe zur Arbeit nach §§ 18f. des Bundessozialhilfegesetzes. Bei dieser Aufgabe war eine enge Verzahnung mit den Arbeitsämtern zweckmäßig. Die unmittelbare Eingliederung in den sog. „ersten“ Arbeitsmarkt ist trotzdem recht schwierig, da diejenigen, die in die Sozialhilfeabhängigkeit geraten sind, meist wegen ihrer fehlenden Qualifikation, einer Behinderung oder ihres Alters nur schwer zu vermitteln sind. Einige Verwaltungen haben sich in dem Zusammenhang durchaus auch der Dienste privater Organisationen („Maatwerk“), allerdings mit ambivalenten Erfahrungen, bedient.⁸

Wegen der genannten Schwierigkeiten war bisher jedoch ein nicht unwesentlicher Aspekt der Arbeit des Sozialamtes die Mitwirkung im sog. „zweiten“ Arbeitsmarkt, der aus einer Vielzahl von Einzelementen besteht, von der Arbeitsbeschaffungsmaßnahme über die geschützte Werkstatt bis zu berufsqualifizierenden Maßnahmen.⁹ Kommunale Sozialpolitik ist also weit mehr als die Verwaltung der Sozialhilfe; ihr Schwerpunkt sollte die Betreuung und Förderung der Sozialhilfeempfänger mit dem Ziel sein, sie so rasch wie möglich „auf eigene Füße zustellen“, also echte Hilfe zur Selbsthilfe sein.¹⁰

Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für alle Erwerbsfähigen soll dieser Zusammenhang gestärkt werden. Nach dem Grundsatz des „Forderns und Förderns“ sollen für alle Erwerbsfähigen, unabhängig davon, ob sie bislang Arbeitslosen- oder Sozialhilfe bezogen, individuell ausgearbeitete Lösungen zur Wiedereingliederung in eine Erwerbstätigkeit zum Tragen kommen. Dazu soll ein differenziertes Instrumentarium genutzt werden, das Qualifizierung, Arbeitsgelegenheiten u.a.m. enthält.

III.

Sozialhilferecht ist Bundesrecht. Dies ist für die Kommunen mehr als problematisch. Denn der Bundesgesetzgeber nimmt mit jeder Änderung des Sozialhilferechts unmittelbar Einfluss auf die Arbeit der Kommunen. Es ist im übrigen der sehr seltene Fall, dass ein Bundesgesetz auch die Ausführung auf kommunaler Ebene direkt regelt – im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland ist dies normalerweise eine Aufgabe der Länder. Auf Bundesgesetz-

ze haben umgekehrt die Kommunen keinen unmittelbaren Einfluss; im Verfassungssystem wirken nur die Länder an der Gesetzgebung des Bundes mit. Für eine der wichtigsten ihrer Aufgaben sind die Kommunen gegenüber dem Bund auf die Hilfestellung der Länder angewiesen.

Zu einigen Besonderheiten der Entscheidungsfindung im föderalen Staat

Der Bundestag beschließt die Bundesgesetze. Sind Belange der Bundesländer oder der Kommunen berührt, bedürfen die Gesetze der Zustimmung des Bundesrates. Der Bundesrat setzt sich dabei aus Vertretern der einzelnen Landesregierungen, nicht der Länderparlamente zusammen. Stimmt der Bundesrat einem Gesetzgebungsvorhaben nicht zu, beginnt ein Vermittlungsverfahren zwischen Bundesrat und Bundestag. Wird in diesem Verfahren ein Ergebnis gefunden, steht der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat in der Regel nichts mehr im Wege. Die kommunale Ebene ist weder im Bundesrat noch im Vermittlungsverfahren auch nur beratend beteiligt.

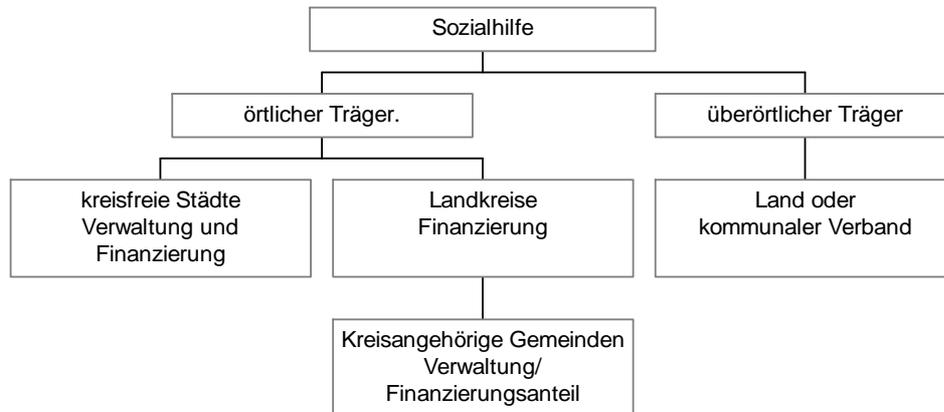
Da zwischen Bund und Ländern aber in aller Regel eine ganze Reihe von Problemen abzuhandeln ist, kann es durchaus sein, dass kommunale Anliegen in der Verhandlungsstrategie der Länder eine nachrangige Rolle spielen. In der Verfassungswirklichkeit Deutschlands ist in der Tat zu beobachten, dass bei der Kompromissuche zwischen Bund und Ländern die Länder bei kommunalen Fragen eher nachgeben, um bei ureigenen Länderproblemen mehr zu erreichen.

Sozialhilfe ist eine örtliche Aufgabe, d.h. sie ist ihrem Wesen nach in der örtlichen Gemeinschaft verankert. Allerdings ist sie nicht in das Belieben der Kommunen gestellt; sie ist ihnen als Pflichtaufgabe auferlegt. Die Kommunen können daher nur in relativ geringem Umfang über die Art der Aufgabendurchführung entscheiden.¹¹

Bislang wurde stets von der Sozialhilfe und von den Kommunen gesprochen. Tatsächlich ist die Struktur in der Bundesrepublik Deutschland jedoch wesentlich komplexer. Zunächst gliedert sich die Sozialhilfe in einen örtlichen und einen überörtlichen Teil. Zur überörtlichen Sozialhilfe zählen vor allem Hilfen in Anstalten, Heimen und sonstigen Einrichtungen für Behinderte, psychisch Kranke, Suchtkranke und Nichtsesshafte, die Hilfen für Blinde und die Versorgung Behinderter mit orthopädischen und sonstigen aufwendigeren Hilfsmitteln. Die örtliche Sozialhilfe umfasst alle übrigen Sozialhilfeleistungen. In der Relation lässt sich sagen, dass auf die überörtliche Komponente etwa 60% der Aufwendungen entfallen.¹²

Für diese beiden Teile gibt es jeweils unterschiedliche Träger. Örtliche Träger der Sozialhilfe ist die kommunale Ebene; die überörtliche Sozialhilfe wird je nach Bundesland von unterschiedlichen Institutionen wahrgenommen. Damit wird ein Grundproblem der Situationsbeschreibung in Deutschland erkennbar. Im föderalen Aufbau Deutschlands gibt es nicht eine, sondern mehrere Strukturen; im Extremfall hat jedes Bundesland eine eigene Lösung, so dass es bis zu 16 Varianten geben kann. In Rheinland-Pfalz ist der überörtliche Träger das Land, genauer: das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung.

**Die Sozialhilfe in Deutschland
-schematische Darstellung**



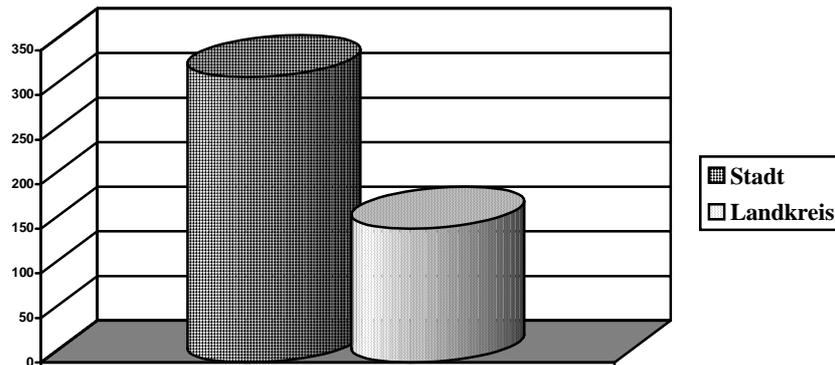
Örtliche Träger sind – dies ist dagegen einheitlich im gesamten Bundesgebiet der Fall – die 12 kreisfreien Städte und die 24 Landkreise.¹³ Die kreisfreien Städte haben die Aufgabenverantwortung, die Sozialhilfeverwaltung und die Finanzierungslast. In den Landkreisen ist die Zuständigkeitsverteilung komplexer: Der Kreis als örtlicher Träger hat zwar die Aufgabenverantwortung, die eigentliche Durchführung der Aufgabe kann jedoch durch Satzung auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden delegiert werden.¹⁴ Der Bürger, der ein Anliegen beim Sozialamt hat, geht daher in aller Regel in „sein“ Rathaus. Die gemeindlichen Sozialämter setzen nicht nur die Leistungen der Sozialhilfe fest und kümmern sich um die zustehenden Einnahmen; sie sollen auch Beratung und Betreuung (zumeist im Zusammenwirken mit der Kreisverwaltung) sicherstellen.

Zur Struktur der Kommunalverwaltung in Deutschland

Die Kommunen gliedern sich in allen Bundesländern in kreisfreie Städte und in Landkreise (nur das Saarland kennt keine kreisfreie Stadt); innerhalb jedes Landkreises gibt es wiederum eine Reihe kreisangehöriger Städte und Gemeinden. Etwas vereinfachend gesprochen vereinigt die kreisfreie Stadt die Aufgaben des Landkreises und der kreisangehörigen Kommunen. Einzelne Bundesländer differenzieren noch unter den kreisangehörigen Städten und Gemeinden, indem den größeren Städten aus dieser Gruppe bestimmte Aufgaben (so das Jugendamt, s.u.) übertragen werden, die für kleinere Gemeinden der Landkreis wahrnimmt. In Rheinland-Pfalz (und einigen anderen Bundesländern) kommt noch eine Besonderheit hinzu; die sehr kleinen Gemeinden (nicht selten nur mit einigen 100 Einwohnern) werden in sog. Verbandsgemeinden zusammengefasst. Die Verbandsgemeinden zählen selbst wieder zu den kreisangehörigen Gemeinden.

Die Finanzierung ist für den Außenstehenden nicht ganz einfach zu verstehen. Der Kreis zahlt zwar die Sozialhilfeaufwendungen; er beteiligt die kreisangehörigen Kommunen jedoch mit 25% an den Kosten der Hilfe zum Lebensunterhalt direkt.¹⁵ Dabei hat jede Stadt oder Gemeinde 25% der in ihrem Gebiet anfallenden Kosten an den Kreis zu erstatten. Dies soll ein Anreiz für die Städte und Gemeinden sein, sich

Sozialhilfeausgaben in Koblenz und im Kreis Mayen-Koblenz im Jahr 2000 in DM/Einwohner¹⁶



um eine Reduzierung der Sozialhilfeaufwendungen zu bemühen. Eine solche „Interessenquote“ gibt es im Übrigen auch in anderen, aber nicht in allen Bundesländern.

Allerdings verfügen die Kreise über keine nennenswerten eigenen Einnahmequellen. Der Kreishaushalt wird zum ganz überwiegenden Teil aus der Kreisumlage bestritten, die wiederum von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden erhoben wird. Im Ergebnis zahlen auch die kreisangehörigen Kommunen damit die Sozialhilfeausgaben. Indes gibt es einen wichtigen Unterschied zur kreisfreien Stadt: Die Kreisumlage ist unabhängig von der Zahl der Sozialhilfeempfänger; abgesehen von der eben erwähnten „Interessenquote“ ist es damit unerheblich, ob in der einzelnen kreisangehörigen Stadt oder Gemeinde mehr oder weniger Sozialhilfefälle bestehen. Insoweit findet ein gewisser Ausgleich innerhalb eines Kreises statt.

Dies gilt für die kreisfreie Stadt nicht – sie hat die volle Finanzverantwortung für ihre Sozialhilfeempfänger. Das Problem ist keineswegs theoretischer Natur. Denn zunächst ist festzustellen, dass – das ist ja nicht nur eine deutsche Erfahrung – soziale Probleme sich vor allem in den Städten konzentrieren. Tendenziell sind daher die Zahl der Fälle und die Kosten der Sozialhilfe in der kreisfreien Stadt Koblenz deutlich höher als im angrenzenden Kreis Mayen-Koblenz. Hinzu kommt, dass es in Rheinland-Pfalz eine Reihe kleiner kreisfreier Städte gibt, die die Sozialhilfe allein tragen müssen, ohne einen gewissen Lastenausgleich mit dem Umland zu erfahren. So ist z.B. die kreisfreie Stadt Zweibrücken etwa genauso groß wie die kreisangehörige Stadt Andernach.

IV.

Auch die Jugendhilfe ist bundesrechtlich geregelt¹⁷; sie betrifft vor allem die Unterbringung und Betreuung von Jugendlichen, die nicht in ihrer Familie aufwachsen können. Diese Aufgabe obliegt als Pflichtaufgabe den Trägern der Jugendhilfe. Träger der Jugendhilfe sind zunächst auch wiederum die Landkreise und die kreisfreien Städte. Allerdings ist eine vollständige Übertragung auch auf kreisangehörige Städte möglich.¹⁸ Sie wird in mehreren Bundesländern intensiv genutzt. In Nordrhein-Westfalen verfügen mittlerweile alle Städte mit mehr als 25.000 Einwohnern über ein eigenes Jugendamt. In Rheinland-Pfalz ist diese Möglichkeit auf die 8 sog. Großen Kreisangehörigen Städte beschränkt. Von diesen 8 Städten

haben allerdings nur 5 die Option für ein eigenes Jugendamt wahrgenommen, darunter auch die Stadt Andernach.

Ein zweiter wichtiger Aufgabenbereich sind die Kindertagesstätten. Verpflichtend für die Städte und Gemeinden ist die Bereitstellung eines Kindergartenplatzes für alle Kinder ab einem Lebensalter von 3 Jahren. Diese 100%-Versorgung ist in Rheinland-Pfalz seit 1991, im Bundesgebiet seit 1993 gesetzlich normiert.¹⁹ Für kleinere Kinder gibt es zwar auch Angebote, aber sie sind in das Ermessen der einzelnen Kommune gestellt. Dies gilt auch für die Betreuung älterer Kinder im sog. Kinderhort oder für altersgemischte Einrichtungen (sog. „Häuser für Kinder“). Mit dem zum 1.1.2005 in Kraft getretenen Gesetz zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder sollen derartige Angebote vor allem in den westlichen Bundesländern schrittweise erhöht werden.

Im Bereich der Kindertagesstätten gibt es eine sehr differenzierte Aufgabenverteilung. Die administrative Zuständigkeit liegt beim Kreisjugendamt, während in der kreisfreien Stadt und (in Rheinland-Pfalz) den oben erwähnten 5 großen kreisangehörigen Städten das eigene Jugendamt zuständig ist. Träger von Kindertagesstätten können aber nicht nur Städte oder Gemeinden, sondern – und dies ist in Rheinland-Pfalz sehr ausgeprägt – auch freie Träger sein.²⁰ Etwa 55% der Kindertagesstätten in Rheinland-Pfalz werden von den beiden großen christlichen Kirchen getragen. Daneben gibt es noch einige, wenige andere Träger, zu denen z.B. auch eine Elterninitiative zählen kann. Es würde im Rahmen dieses kurzen Überblicks allerdings zu weit führen, jetzt auch noch die sehr komplexen Fragen der Aufsicht über die Kindertagesstätten und ihre Finanzierung zu erörtern.

Seit einigen Jahren gewinnt die Betreuung älterer Kinder in und an der Schule an Gewicht. Deutschland kennt im Prinzip nur die Halbtagschule – Ganztagschulen sind bis heute die seltene Ausnahme. Seit einigen Jahren haben jedoch viele Grundschulen Betreuungsgruppen eingerichtet (sog. Betreuende Grundschule); zudem gibt es (nicht nur) in Rheinland-Pfalz Bestrebungen, schrittweise echte Ganztagschulen, allerdings nur mit Angebotscharakter einzurichten. Damit wird deutlich, dass Kinder- und Schulpolitik nicht isoliert voneinander gesehen werden können. Dies ist eines der wichtigen Zukunftsthemen.

Daneben gibt es den weiten Bereich der sog. Jugendförderung, der eine Vielzahl von Maßnahmen umfasst, die von allen Gemeinden unabhängig von spezifischen rechtlichen Vorgaben ergriffen werden. Hierzu zählen Veranstaltungen für Jugendliche, der Betrieb von Jugendzentren/-cafés u.v.a.m., zu deren Durchführung die Kommunen nicht ausdrücklich verpflichtet gleichwohl aber aufgerufen sind.

Zur kommunalrechtlichen Klassifikation kommunaler Aufgaben

Ohne auf die Besonderheiten der einzelnen Bundesländer einzugehen, so lassen sich die kommunalen Aufgaben in drei Gruppen klassifizieren. Freiwillige Aufgaben übernimmt die Kommune in freier Selbstverantwortung; sie kann sie – sofern keine anderen Hindernisse entgegenstehen – auch wieder reduzieren oder auf sie ganz verzichten. Typische freiwillige Aufgaben sind kommunale Kulturangebote. Auch einzelne Aufgaben der Jugendförderung können in diesem Sinne als freiwillig bezeichnet werden. Zur Durchführung von Pflichtaufgaben ist die Kommune kraft (Bundes- meist aber Landes-)Gesetzes verpflichtet; typische Pflichtaufgaben sind die Sozial- und Jugendhilfe, aber auch die Versorgung mit Kindergartenplätzen. Der dritte Aufgabenbereich sind die sog. übertragenen oder Auftragsangelegenheiten. Hierbei handelt es sich nicht um kommunale, sondern um staatliche Aufgaben, die von der Kommune als der den Bürgerinnen und Bürgern nächsten Verwaltungsebene kraft Gesetzes wahrzunehmen sind.

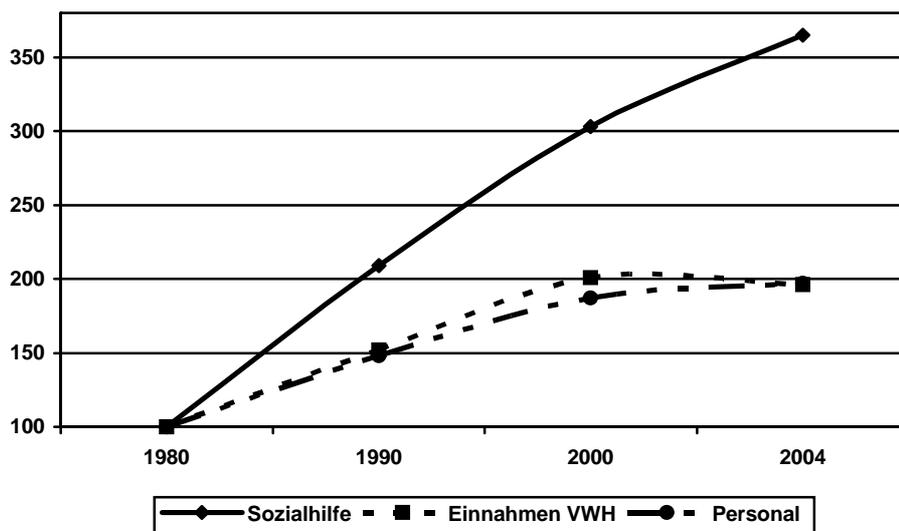
Bei Maßnahmen der Jugendförderung handelt es sich in kommunalrechtlichen Sinne nicht selten um sog. Freiwillige Aufgaben, Ohne hier auf Einzelheiten eingehen zu können, sind solche Aufgaben in Zeiten knapper Kassen als erste von Konsolidierungszwängen erfasst. Die in Deutschland übliche Genehmigungspflicht für kommunale Haushalte spielt dabei eine nicht unwesentliche Rolle, da bei defizitärem Haushalt oft eine Kürzung insb. freiwilliger Ausgaben zur Auflage gemacht wird. Der aktiven, nicht rechtlich gebundenen Jugendarbeit in den Städten und Gemeinden drohen dadurch – gerade angesichts der desolaten Finanzlage vieler Städte und Gemeinden – erhebliche Gefahren.

V.

In den kommunalen Haushalten haben die Ausgaben für soziale Leistungen seit langem überproportional zugenommen. Allein ein Vergleich zwischen 1980 und 2004 macht dies deutlich. So haben sich die Einnahmen der Kommunen insgesamt in diesem Zeitraum in etwa verdoppelt – die Ausgaben für soziale Leistungen hingegen mehr als verdreifacht.²¹ Daraus wird ersichtlich: Ein großer Teil der kommunalen Finanzprobleme resultiert aus dem exorbitanten Anstieg der Sozialaetats.

In vielen Landkreisen entfallen mittlerweile mehr als 2/3 des Haushaltsvolumens auf den Einzelplan 4, der die Ausgaben für die Sozial- und Jugendhilfe enthält. Für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden hat sich dies in einem schleichenden Anstieg der Kreisumlagesätze niedergeschlagen. Lagen diese Sätze in Rheinland-Pfalz 1984 noch bei 26%, so sind sie mittlerweile nahe an 35% herangerückt – sehr vereinfacht gesagt: Die Kreise beanspruchten 1984 etwa $\frac{1}{4}$ des Steueraufkommens ihrer Städte und Gemeinden; heute ist dies mehr als $\frac{1}{3}$.²²

**Kommunale Einnahmen und Ausgaben 1980 – 2004
(1980 = 100)**



Der Anstieg der Ausgaben für Soziale Leistungen in den kommunalen Haushalten hat eine ganze Reihe von Ursachen, die hier nur – ohne eine Gewichtung vorzunehmen – skizzenhaft benannt werden können:

- Die Probleme auf dem Arbeitsmarkt haben dazu geführt, dass unter den Sozialhilfeempfängern ein großer Teil Langzeitarbeitsloser ist;²³
- Die hohe Zuwanderung in den späten 80er und in den 90er Jahren (Asylbewerber, Aussiedler, Flüchtlinge) hat vor allem die kommunalen Sozialhaushalte betroffen;
- Die Zahl der Alleinerziehenden hat im Zuge der gesellschaftlichen Entwicklung erheblich zugenommen;
- Die Kosten für die Unterbringung in stationären Einrichtungen (ob Jugendheim oder Pflegeeinrichtung) sind weit überproportional gestiegen
- Die Aufwendungen für Personen mit Behinderungen haben sich, vor allem seit den 90er Jahren weit überdurchschnittlich entwickelt

Dies sind keine typisch örtlichen Probleme; aber die Städte und Kreise mussten für derartige Entwicklungen, die eigentlich die gesamte Gesellschaft berühren und damit im Grunde der staatlichen Sphäre zuzurechnen sind, die Kostenfolgen tragen. Ähnliches gilt für sog. kommunalfremde Risiken, die die Sozialhilfe abdeckt; als Beispiel sei die Absicherung Behinderter genannt, die nach kommunaler Auffassung in den Verantwortungsbereich des Staates gehört.

Die zukünftige Entwicklung wird vor allem durch die Demographie bestimmt, die ein Schwerpunktthema der Arbeit des Städtetages Rheinland-Pfalz ist. Die deutsche, aber auch jede andere europäische Gesellschaft wird älter und internationaler; das ist eine Herausforderung für alle Bereiche der Kommunalpolitik, in besonderem Maße kommunaler Sozialpolitik. Es würde den Rahmen eines einführenden Beitrags sprengen, auf die vielfältigen Implikationen des demographischen Wandels einzugehen.²⁴

VI.

Zum Abschluss seien einige wichtige Punkte genannt, die derzeit die sozialpolitische Diskussion auf kommunaler Ebene berühren.²⁵ Im Jahr 2001 wurde das Gesetz über die Grundsicherung im Alter verabschiedet.²⁶ Es bedeutet für die kreisfreien Städte und die Landkreise, dass sie ab dem kommenden Jahr Träger der sog. bedarfsorientierten Grundsicherung werden und diese Aufgabe organisatorisch zu bewältigen haben. Im Kern geht es darum, mit der Grundsicherung die Sozialhilfebedürftigkeit Älterer zu vermeiden; die Leistungen der Grundsicherung liegen daher etwas über dem Satz der Sozialhilfe. Hierfür hat der Bund den Kommunen rd. 400 Mio. EUR jährlich zur Verfügung gestellt. Ob dieser Betrag auf lange Sicht ausreicht, um die anfallenden Mehrkosten abzudecken, lässt sich nicht abschätzen, zumal zu vermuten ist, dass nicht wenige Ältere trotz eines Leistungsanspruchs den Weg zum Sozialamt bisher unterlassen haben.

Zu Beginn des Jahres 2002 hat der Bundestag ein Gesetz zur Gleichstellung Behinderter beschlossen, das derzeit in landesrechtliche Regelungen umgesetzt wird.²⁷ Darin werden u.a. barrierefreie Zugänge zu öffentlichen Gebäuden und Einrichtungen, aber auch der barrierefreie Zugangsmöglichkeiten zum Internet ebenso verankert wie der Anspruch auf den Einsatz von Gebäudedolmetschern. Die rechtlichen Bestimmungen betreffen viele Aufgabenbereiche in der Kommunalverwaltung; sie sind keineswegs auf die sozialen Angelegenheiten beschränkt. Auch aus diesem Gesetz resultieren – auch bei langen Übergangsfristen – mit Sicherheit erhebliche Kostenfolgen für die Kommunen.

Ein großes Fragezeichen ist mit dem Zuwanderungsgesetz verknüpft.²⁸ Dabei sollen hier die verfassungsrechtliche Problematik der Beschlussfassung ebenso wie die politisch als richtig erachtete Zahl an Zuwanderern nicht erörtert werden. Aus kommunaler Sicht ist entschei-

dend, dass es die Städte und Gemeinden sind, die die Aufnahme und Integration dieses Personenkreises bewerkstelligen müssen. Das geht nicht nur mit gutem Willen, sondern bedarf auch des Einsatzes finanzieller Mittel. Zugleich müssen unsere Städte registrieren, dass sie im wirtschaftlichen Wettlauf der Regionen zumindest in Europa dafür Sorge tragen müssen, dass Zuwanderer auch in ihnen leben und arbeiten wollen.

Zu Beginn des Jahres 2003 geriet die deutsche Arbeitsverwaltung in die öffentliche Kritik. Statistische Ungereimtheiten waren zwar der Auslöser, tatsächlich ging es jedoch um mehr. Die gesamte Bundesanstalt für Arbeit und damit das bisherige System von Arbeitsvermittlung, Arbeitsförderung und Arbeitslosenversicherung wurden auf den Prüfstand gestellt. Hierzu hatte die Bundesregierung unter Leitung des Vorstandsmitglieds der Volkswagen AG, Peter Hartz, eine Arbeitsgruppe („Hartz-Kommission“) eingesetzt, deren Ergebnisse im August 2002 vorgelegt wurden. Sie hat ihre Beratungen über eine reine Reform der Bundesanstalt für Arbeit hinaus auf die gesamte Arbeitsmarktpolitik erstreckt und dabei u.a. vorgeschlagen,²⁹

- die Arbeitsvermittlung zu verbessern, indem schneller und flexibler gehandelt werden soll,
- die Möglichkeiten der geringfügigen Beschäftigung, für die Befreiungen bzw. Pauschalierungen bei Steuern und Sozialabgaben möglich sind, zu erleichtern, sowie
- die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe zusammenzuführen und dafür ein Arbeitslosengeld II vorzusehen.

Nach der Bundestagswahl im September 2002 hat die neue Bundesregierung erklärt, die Empfehlungen der „Hartz-Kommission“ zügig umzusetzen. Der für die Kommunen wichtigste Teil, die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ist jedoch zunächst noch einmal Gegenstand der von der Bundesregierung im Frühjahr 2003 eingesetzten Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen gewesen. Dabei war die Zusammenlegung beider Hilfesysteme unstrittig; kontrovers diskutiert wurden hingegen vor allem die Organisation und die Finanzierung.

Kurz vor Jahresende 2003 wurde mit der Verabschiedung des Sozialgesetzbuches II das Gesetzgebungsverfahren – nach Anrufung des Vermittlungsausschusses abgeschlossen. Allerdings bedurfte es noch weiterer Korrekturen im Sommer 2004, damit das neue Recht fristgerecht zum 1.1.2005 in Kraft treten konnte. Die Finanzierungsverantwortung wurde geteilt. Für die Leistungen der neuen Grundsicherung für Erwerbsfähige (Arbeitslosengeld II) ist die Bundesanstalt für Arbeit, für die Kosten der Unterkunft die jeweilige Kommune verantwortlich.

Hinsichtlich der Finanzierung konnten die Kommunen es als Erfolg verbuchen, dass der Bund den Kommunen ein Entlastungsvolumen von 2,5 Mrd. Euro garantiert, für das ein zuvor vereinbartes Überprüfungsverfahren bereits nach wenigen Monaten vorgesehen ist.

Problematischer gelöst wurden die organisatorischen Fragen. Insb. die Landkreise, aber auch Teile der CDU plädierten für eine vollständige Kommunalisierung aller Aufgaben im Zusammenhang mit der Grundsicherung für Erwerbsfähige. Demgegenüber lehnten die Regierungsfractionen eine ausschließliche kommunale Verantwortung – in Einklang mit den anderen kommunalen Spitzenverbänden – ab. Maßgeblich für die Ablehnung war neben finanziellen Erwägungen vor allem die Befürchtung, der Bund könne sich damit schrittweise aus der Verantwortung für den Arbeitsmarkt verabschieden.³⁰ Der Gesetzgeber hat diesen Konflikt durch einen für die Sozialpolitik in Deutschland ungewöhnlichen Kompromiss gelöst. Im Grundsatz obliegt die Aufgabe sog. Arbeitsgemeinschaften, die von der zuständigen Agentur für Arbeit vor Ort und der jeweiligen Kommune gebildet werden sollen. Damit ist zumindest de facto eine neuartige „Mischverwaltung“ eingerichtet.

Einer begrenzten Anzahl von Kommunen jedoch ist zugebilligt worden, in eigener Regie sowohl das Arbeitslosengeld II als auch die Kosten der Unterkunft zu zahlen sowie die arbeitsmarktpolitischen Instrumente einzusetzen („Optionslösung“). Insoweit gibt es für das neue Leistungsrecht in Deutschland differenzierte Zuständigkeiten, die nicht auf spezifischem Landesrecht beruhen. In Rheinland-Pfalz haben sich von den 36 Trägern der Sozialhilfe 2, die Landkreise Daun und Südwestpfalz für die Option entschieden. Welche organisatorische Lösung auf Dauer die bessere sein wird, lässt sich allerdings erst nach einem längeren Erfahrungszeitraum sagen.

Zeitgleich ist auch das Sozialhilferecht umfassend reformiert und in das neue Sozialgesetzbuch XII überführt worden. Die Sozialhilfe ist nunmehr zuständig für bedürftige, nicht erwerbsfähige Menschen. Auch die Grundsicherung im Alter wurde in dem Zusammenhang in das Sozialhilferecht integriert.

Ein letzter Punkt betrifft eine interessante Neuentwicklung. Wie auf vielen anderen sozialpolitischen Feldern auch ist in der Sozialhilfe das persönliche Budget „entdeckt“ worden.³¹ An Stelle der Einzelbewilligung von Leistungen sollen Hilfeempfänger ein Budget erhalten, das im Prinzip alle Kosten der Lebenshaltung abdecken soll. Dadurch werden Hilfeempfänger zu mehr Eigenverantwortung herangeführt, nicht mehr der Kontrolle im Detail unterworfen – zugleich wird aber auch die Sozialverwaltung in nicht unerheblichem Umfang entlastet. Die Stadt Koblenz arbeitet versuchsweise mit dieser Lösung – für eine Bewertung ist es jedoch noch zu früh.

VII.

Der vorliegende Beitrag konnte lediglich eine kurze Tour d’horizon sein. Wichtige Aufgabengebiete wie die Suchtprävention oder die Obdachlosenarbeit konnten gar nicht berücksichtigt werden. Ganz bewusst wurde allerdings neben inhaltlichen und organisatorischen Fragen die finanzielle Seite hervorgehoben. Dies entspricht der Diskussion in den kommunalen Spitzenverbänden: An erster Stelle steht immer das Problem der Finanzierung.

Viele der deutschen Strukturen sind selbst für deutsche Leser nicht ganz einfach nachzuvollziehen – viel schwieriger ist es, die Kompetenz- und Finanzverflechtungen im föderalen System aus französischer Sicht zu verstehen. Es bleibt zu hoffen, dass die Ausführungen einen Beitrag zum besseren Verständnis geben konnten.

* Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz, Honorarprofessor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Ein spezieller Dank gilt Prof. Hans Palm für die Konzeption der Tagung und wichtige inhaltliche Hinweise. Für wertvolle Anregungen und Ergänzungen danke ich zudem Herrn Ltd. Verwaltungsdirektor Hugo Weisenburger, Referent für Jugend, Soziales und Gesundheit beim Städtetag Rheinland-Pfalz. Für alle Mängel trägt selbstverständlich der Verfasser die Verantwortung; im Übrigen gibt der Beitrag die persönliche Meinung des Verfassers wieder. Das Manuskript wurde im Oktober 2002 abgeschlossen und im Dezember 2004 aktualisiert.

¹ Vgl. dazu u.a. Stephan Articus, Der Bund darf Langzeitarbeitslose nicht im Stich lassen, der städtetag Jg. 54 (2002), S.6ff.

² Zu einigen Auswirkungen der Pflegeversicherung auf die kommunale Sozialpolitik s. z.B. Adalbert Evers/Thomas Klie, Zur Neuausrichtung kommunaler Alterssozialpolitik oder: Nach dem Pflegeversicherungsgesetz – freiwilliges kommunales Engagement?, in: Roland Schmidt/Hildegard Entzian/Klaus-Ingo Giercke/Thomas Klie (Hrsg.), Die Versorgung pflegebedürftiger alter Menschen in der Kommune, Frankfurt 1999, S.39ff.

³ Zur Sozialhilfe s. den umfassenden Kommentar von Otto Mergler/Günther Zink u.a., Bundessozialhilfegesetz – Kommentar, 4. Aufl. 1996ff. Die wichtigsten Informationen und gutes Datenmaterial liefert Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Grundinformationen und Daten zur Sozialhilfe, Bonn 2001. Ein kurzer Überblick über die historische Entwicklung findet sich bei Veronika Ziegel-mayer, Sozialstaat in Deutschland: Ein Systemwechsel?, in: Katrin Kraus/ Thomas Geisen (Hrsg.), Sozialstaat in Europa, Wiesbaden 2001.

⁴ Vgl. dazu unter vielen anderen Peter Thuy, Sozialstaatsprinzip und Marktwirtschaft, Bern-Stuttgart-Wien 1999.

⁵ Zur Konzeption s. den kurzen Beitrag von Michael Krautzberger/Birgit Richter, „Die Soziale Stadt“ – Neuorientierung in der Stadtentwicklungspolitik, Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 1/2002, S.36ff.

⁶ Zu den statistischen Werten s. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Sozialhilfe 2000, Statistische berichte K I 1/1 – j/00

⁷ § 2 Abs. 2 Sparkassengesetz (SpkG) Rheinland-Pfalz.

⁸ Einen Überblick über die Maßnahmen in Rheinland-Pfalz vermittelt die Broschüre „Arbeit statt Sozialhilfe“, hrsg. vom Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Rheinland-Pfalz (Berichte aus der Arbeitsmarktforschung Nr. 11), Mainz Mai 2001

⁹ Zu den Problemen kommunaler Beschäftigungsgesellschaften vgl. Ronnie Schöb, Kommunale Beschäftigungsgesellschaften – Nur mehr eine Nachbetrachtung?, ifo-Schnelldienst 55.Jg. (2002), S.19ff.

¹⁰ Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hat im November 2001 Eckpunkte für eine Sozialhilfereform u.a. mit verstärkter Ausrichtung auf die Hilfe zur Selbsthilfe beschlossen; s. dazu Achim Trube, Entwicklungslinien in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Arbeit und Sozialpolitik 56.Jg. (2002), S.18ff.

¹¹ Zur Klassifizierung kommunaler Aufgaben s. weiter unten IV.

¹² s. Statistisches Landesamt (Anmerkung 6)

¹³ In Rheinland-Pfalz durch § 1 des Landesgesetzes zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes (AGBSHG) geregelt.

¹⁴ Diese Regelungsmöglichkeit enthält § 4 AGBSHG Rheinland-Pfalz.

¹⁵ Nach § 8 AGBSHG Rheinland-Pfalz.

¹⁶ Zahlenangaben nach Statistisches Landesamt (Anmerkung 6)

¹⁷ Zum Jugendhilferecht s. u.a. Reinhard Wiesner, SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe, 2. Aufl. München 2000 und Frankfurter Lehr- und Praxiskommentar zum KJHG, SGB VIII, 3. Aufl. Münster 1999.

¹⁸ Maßgeblich für Rheinland-Pfalz § 2 des Landesgesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AGKJHG).

¹⁹ Für Rheinland-Pfalz in § 5 des Kindertagesstättengesetzes festgelegt.

²⁰ Freie Träger haben bei der Wahrnehmung der Aufgabe Vorrang (§ 10 Kindertagesstättengesetz Rheinland-Pfalz); dies ist eine besondere Ausprägung des Subsidiaritätsprinzips. Zur Beteiligung freier Träger an sozialen Aufgaben in den Kommunen s. u.a. Stefan D. Gerold, Das Verhältnis zwischen Kommunen und Caritasverbänden bei der Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Jugendhilferecht, Frankfurt 1996.

²¹ Zu den Zahlen vgl. die jährlichen Gemeindefinanzberichte des Deutschen Städtetages, jeweils in der Zeitschrift „der städtetag“ veröffentlicht.

²² Zu diesen Zahlen vgl. die entsprechenden Übersichten in den jährlichen Geschäftsberichten des Landkreistages Rheinland-Pfalz.

²³ Vgl. dazu als empirischen Beitrag Regina T. Riphahn, Die Bedeutung des Arbeitsmarktes für die Sozialhilfedichte: Eine Panelanalyse mit Regionaldaten, in: Winfried Schmähl (Hrsg.), Wechselwirkungen zwischen Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung, Berlin 2001, S. 9-42 sowie Achim Trube, Entwicklungslinien a.a.O.

²⁴ Eine umfassende Darstellung bietet der Schlussbericht der Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages: „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Bundestagsdrucksache 14/8800 vom 28.3.2002.

²⁵ Vgl. zur Debatte um die Reform der Sozialhilfe z.B. Bruno Kaltenborn, Reformkonzepte für die Sozialhilfe – Finanzbedarf und Arbeitsmarkteffekte, Baden-Baden 2000 sowie zur politischen Dimension Stephan Articus, Der Bund a.a.O.

²⁶ Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GsiG) vom 26.6.2001.

²⁷ Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen vom 27.4.2002. Ein entsprechendes Landesausführungsgesetz liegt in Rheinland-Pfalz mittlerweile vor.

²⁸ Zum Thema Zuwanderung s. den umfassenden Bericht der unabhängigen Kommission „Zuwanderung“: Zuwanderung gestalten, Integration fördern, Berlin Juli 2001.

²⁹ Zu einer Würdigung der Vorschläge der „Hartz-Kommission“ vgl. verschiedene Beiträge im ifo-Schnelldienst 15/2002.

³⁰ Hierzu u.a. Bernd Reissert, Verschmelzung würde Kommunen finanziell belasten, der städtetag Jg. 54 (2002), S. 16-19 und Stephan Articus, Der Bund...., a.a.O.

³¹ S. hierzu beispielhaft Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit des Landes Rheinland-Pfalz: Selbst bestimmen – Hilfe nach Maß für Behinderte, Mainz Oktober 2001.