

# WISO

November 2014

# Diskurs

Expertisen und Dokumentationen  
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

## Kommunale Sozialpolitik

Handlungsoptionen  
bei engen Spielräumen





Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts-  
und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

---

## **Kommunale Sozialpolitik**

Handlungsoptionen  
bei engen Spielräumen

Stephan Grohs

Renate Reiter

# Inhaltsverzeichnis

---

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	3
Abkürzungsverzeichnis	4
Vorbemerkung	5
Kurzfassung	6
1. Kommunale Sozialpolitik im Überblick	7
1.1 Handlungsfelder und rechtlicher Rahmen	8
1.2 Zentrale Akteure und Prozesse	10
1.3 Entwicklungen in zentralen kommunalpolitischen Handlungsfeldern	11
2. Herausforderungen kommunaler Sozialpolitik	17
2.1 Schrumpfende finanzielle Spielräume	17
2.2 Neue Problemlagen	22
2.2.1 Aufgabenverschiebungen	22
2.2.2 Neue Problemlagen durch gesellschaftliche Entwicklungen	25
2.3 Zusammenfassung	27
3. Handlungsoptionen in der Diskussion	29
3.1 Veränderte Leistungsgestaltung, -finanzierung und -erbringung	29
3.2 Politikfeldübergreifende Koordination	29
3.3 Neue Steuerung und Wirkungsorientierung	30
3.4 Ökonomisierung und Privatisierung	31
3.5 Professionelle Modernisierungskonzepte	32
3.6 „Nationale Stadtpolitik“	32
3.7 Sozialplanung und Sozialberichterstattung	33
3.8 Partizipation und „Local Governance“	33
3.9 Sozialinvestive und „Produktivistische“ Sozialpolitik	34
3.10 Zusammenfassung	34
4. Kommunalpolitische Strategien und Entscheidungsstrukturen im Sozialbereich	36
5. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	39
Literaturverzeichnis	41
Die Autorin und der Autor	47

Diese Studie wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von der Autorin und dem Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Impressum: © Friedrich-Ebert-Stiftung | Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Fax 0228 883 9205 | [www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso) | Gestaltung: [pellens.de](http://pellens.de) | Foto: dpa Picture Alliance | Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei | ISBN: 978-3-86498-977-3 |

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

---

Abbildung 1: Entwicklung der Sozialhilfeleistungen in Mio. Euro	12
Abbildung 2: Entwicklung kommunaler Sozialausgaben (in Mio. Euro)	18
Abbildung 3: Personalentwicklung kommunale Beschäftigte im Bereich Soziales und Jugend	18
Abbildung 4: Entwicklung der Sozialausgaben pro Einwohner in ausgewählten Städten	20
Abbildung 5: Ausgewählte Streudiagramme zum Anteil der Sozialausgaben für die deutschen Großstädte über 100.000 Einwohner (alle für 2008)	21
Abbildung 6: Handlungsstrategien	38
Tabelle 1: Überblick über die Aufgabenfelder kommunaler Sozialpolitik	9
Tabelle 2: Aufgabenkreationen durch den Bund seit 1994 (Auswahl)	23
Tabelle 3: Herausforderungen kommunaler Sozialpolitik im Überblick: Auswirkungen auf zentrale Bewertungsmaßstäbe	28
Tabelle 4: Integration von Aufgabenfeldern in Fachbereiche	30
Tabelle 5: Zieldimensionen der Reformansätze	35
Tabelle 6: Schwerpunktbereiche der Handlungsstrategien	36

## Abkürzungsverzeichnis

---

ALG	Arbeitslosengeld
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
BA	Bundesagentur für Arbeit
BauGB	Baugesetzbuch
BRK	Behindertenrechtskonvention
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
ESF	Europäischer Sozialfonds
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
HZE	Hilfen zur Erziehung
HZL	Hilfe zum Lebensunterhalt
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KiföG	Kinderförderungsgesetz
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
LOS	Lokales Kapital für Soziale Zwecke
MDK	Medizinischer Dienst der Krankenkassen
NSM	Neues Steuerungsmodell
SGB	Sozialgesetzbuch
TAG	Tagesbetreuungsausbaugesetz
TPB	Trägerübergreifendes Persönliches Budget
zkT	Zugelassene kommunale Träger

## Vorbemerkung

---

Die Kommunen sind die Seismographen des Sozialstaats. Die großen gesellschaftlichen Trends werden in den Kommunen spürbar: Veränderte Familienstrukturen, Migration, Inklusion sowie nicht zuletzt die Herausforderungen einer alternierenden Gesellschaft verlangen nach Antworten auf kommunaler Ebene. Diese Antworten heißen – zum Beispiel – Ausbau der Kindergärtenplätze, Entwicklung altersgerechter Wohnquartiere, Schaffung eines barrierefreien Umfelds sowie Umsetzung erfolgreicher Integrationskonzepte. Gegenwärtig (im Herbst 2014) steht die Flüchtlingspolitik im Zentrum sozial- und kommunalpolitischer Aufmerksamkeit; in den kommenden zwei Jahren wird das neue Bundesteilhabegesetz auf der politischen Agenda nach oben rücken.

Den Kommunen und ihren Politikerinnen und Politikern wird es zugetraut, die Verhältnisse vor Ort am besten zu kennen und passgenaue Lösungen zu entwickeln. Zu Recht. Wer sonst sollte dies leisten?

Die Frage ist, ob Kommunen ihre Aufgaben und die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen können. In der Vergangenheit wurden Aufgaben von der Bundes- auf die kommunale Ebene übertragen, ohne immer eine ausreichende Finanzierung bereitzustellen. Die Haushaltslage ist prekär,

selbst wenn Steuereinnahmen bei guter Konjunkturlage steigen und kommunale Lasten wie die Grundsicherung im Alter schrittweise vom Bund übernommen wurden. Aus manchen sozialpolitischen Aufgaben haben sich die Kommunen zudem ganz zurückgezogen oder diese Aufgaben Dritten übertragen. Diese Erfahrung fehlt nun und verhindert Gestaltungsspielräume bei der kommunalen Sozialpolitik.

Trotz allem, so merken die Autoren Renate Reiter und Stephan Grohs in der vorliegenden Studie an, haben die Kommunen Handlungsspielräume, die sie nutzen können. Konkret nennen sie Konsolidierungsstrategien, Managementstrategien sowie fachliche Verbesserungsstrategien, die je nach Situation vor Ort verfolgt werden und eine neue Lage herbeiführen können.

Diese Handlungsspielräume werden in der vorliegenden Studie aufgezeigt und besprochen.

Ich danke der Autorin und dem Autor herzlich für die sehr gute Zusammenarbeit und wünsche Ihnen als Leserin oder Leser eine anregende Lektüre.

*Severin Schmidt*  
Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik  
der Friedrich-Ebert-Stiftung

## Kurzfassung

---

Kommunale Sozialpolitik steht vor dem Dilemma steigender Anforderungen (von „oben“ wie „unten“) bei stagnierenden Finanzen und schwindenden Handlungsspielräume. Von „oben“ werden den Kommunen durch die Gesetzgeber neue Aufgaben wie die Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige übertragen, „von unten“ treten neue Problemlagen auf die städtische Agenda. Angesichts der Bedeutung der Sozialen Leistungen für die kommunalen Haushalte werden sie jedoch zum vorrangigen Gegenstand kommunaler Konsolidierungsbemühungen und Quelle der Auseinandersetzung zwischen Kommunen, Bund und Ländern. Vielfach wird für die deutschen Kommunen von einer Entwicklung gesprochen, die die kommunalen Handlungsspielräume soweit eingengt hat, dass abgesehen von der Erfüllung der Pflichtaufgaben (insbesondere nach SGB II, VIII und XII) kein Spielraum mehr für eine eigenständige gestaltende Sozialpolitik bleibt. Städte und Kreise werden aus dieser Perspektive, die man zugespitzt als „Opferthese“ bezeichnen kann, zu reinen „Verwaltern des Elends“.

Vorliegender Beitrag zu WISO Diskurs beleuchtet die trotz der misslichen Lage vorhandenen Handlungsspielräume und bewertet anhand der Kriterien der Rechtmäßigkeit, Legitimität, Effektivität und Effizienz die unterschiedlichen in der Diskussion angeführten Handlungsoptionen.

Als zentrale Herausforderungen werden, neben der Haushaltsslage, neue Aufgaben und Koordinationsanforderungen betrachtet, die den Kommunen von Bund und Ländern im Rahmen neuer Aufgabenkreation, Kommunalisierung oder Neuregulierung auferlegt werden. Hinzu kommen mit Migration, demografischem Wandel, wandelnden Familienstrukturen, dem Wandel von Arbeit und einem generellen Wertewandel Fak-

toren aus der Gesellschaft heraus, die eine Neuorientierung kommunaler Sozialpolitik und -verwaltung nahelegen.

Vor diesem Hintergrund wird eine ganze Reihe von Handlungsoptionen diskutiert. Es zeigt sich, dass diese an unterschiedlichen Erfolgsdimensionen ansetzen und nur in ihrer Kombination eine ganzheitliche Reform kommunaler Sozialpolitik ermöglichen. Dem stehen allerdings Widersprüche zwischen den Instrumenten entgegen. Eine veränderte Leistungsgestaltung kann demnach Rechtsansprüche sichern und zu einer besseren Problemlösungsfähigkeit beitragen. Legitimität und Effizienz spielen dagegen eine untergeordnete Rolle. Politikfeldübergreifende Koordination konzentriert sich auf effektive Arrangements und nimmt dafür auch mangelnde Legitimität (Transparenz) und Effizienz in Kauf. Auch Rechtsansprüche können tangiert werden. Demgegenüber konzentriert sich das NSM ebenso wie die Ökonomisierungsdebatte auf Effizienzkriterien, denen die anderen Dimensionen untergeordnet werden. Andere Bausteine konzentrieren sich wiederum auf die Effektivitätssteigerung und beachten unterschiedliche Seitenaspekte. Im Falle nationaler Stadtpolitik und Local Governance sind dies die Partizipation, im Falle von Sozialplanung und sozialinvestiver Politik eher Effizienz und Wirkungsorientierung.

Abschließend werden empirisch praktizierte Strategien identifiziert und wesentliche Faktoren herausgearbeitet, die die jeweilige Ausgestaltung bedingen. Im Wesentlichen werden Konsolidierungsstrategien, Managementstrategien und fachliche Verbesserungsstrategien identifiziert. Sie ergeben sich aus einem unterschiedlichen Zusammenspiel zwischen Verwaltungsspitze, Politik, der Fachebene sowie der mit dieser verbundenen Fach- und Anbieterinteressen.



## 1. Kommunale Sozialpolitik im Überblick

---

Sozialpolitik ist ein Herzstück kommunalpolitischen Handelns. Über ein Fünftel des durchschnittlichen Haushalts bringen Kommunen für Sozialleistungen auf und rund ein Viertel des kommunalen Personals ist im sozialen Bereich beschäftigt. Trotz dieser bedeutenden Rolle fristet kommunale Sozialpolitik in der sozialpolitischen Debatte in Deutschland ein Schattendasein im Vergleich zur staatlichen Sozialpolitik.

Die aktuelle Finanzkrise, strukturelle Defizite vieler Städte, Kreise und Gemeinden sowie neue sozioökonomische und demografische Herausforderungen machen das sozialpolitische Aufgabenfeld zum vorrangigen Gegenstand kommunaler Konsolidierungsbemühungen. Zugleich bilden diese Entwicklungen aber auch den Hintergrund dafür, dass kommunale Sozialpolitik zum Auffangbecken für neue Probleme wird. Die teils katastrophale Haushaltslage und steigende Ausgaben bei den Pflichtaufgaben führen in vielen Kommunen zu einer deutlichen Einschränkung der freiwilligen Leistungen, sei es im Bereich der Altenhilfe, der Integrationsarbeit oder der offenen Jugendarbeit. Dabei ist es gerade der Bereich des freiwilligen sozialpolitischen Handelns, durch den neue Problemlagen offensiv angegangen und präventive Arbeit geleistet sowie innovative Lösungen und an lokale Gegebenheiten angepasste Strategien entwickelt werden können. Gerade dies spricht also für eine Stärkung der Kommunen im Hinblick auf ihre Zuständigkeit für soziale Aufgaben.

Vielfach wird für die deutschen Kommunen von einer Entwicklung gesprochen, die die kommunalen Handlungsspielräume soweit eingeengt hat, dass abgesehen von der Erfüllung der Pflichtaufgaben kein Spielraum mehr für eine eigenständige gestaltende Sozialpolitik bleibt (Wohlfahrt/Zühlke 2005). Städte und Kreise werden aus dieser Perspektive zu reinen „Verwaltern des Elends“.

Gleichzeitig sind die einzelnen Kommunen sehr unterschiedlich von diesen Entwicklungen betroffen. In einer Art selbst verstärkendem Zirkel kommt es zunehmend zur Polarisierung der Kommunen (vgl. Bogumil et al. 2008). Am einen Ende stehen Städte und Kreise in günstigem wirtschaftlichen Umfeld mit weniger Belastungen und stärkeren Einnahmen, am anderen Ende Kommunen mit sich kumulierenden Problemen: Hohe Arbeitslosigkeit führt zu zusätzlichen Belastungen, während stagnierende Wirtschaftsentwicklung zu einem Einbruch der Gemeindefinanzen, insbesondere der Gewerbesteuererinnahmen führen.

Angesichts dieser Ausgangslage möchte dieser Beitrag zu WISO Diskurs aktuelle Handlungsfelder, Herausforderungen und Handlungsstrategien kommunaler Sozialpolitik identifizieren und künftige Wege einer erfolgreichen kommunalen Sozialpolitik ausloten. „Erfolg“ soll hier anhand von vier Kriterien bemessen werden: Erfolgreiche kommunale Sozialpolitik soll erstens Rechtsansprüche und ihren Verfassungsauftrag umfassend verwirklichen, sie soll zweitens die Vorteile örtlicher Nähe nützen und durch umfassende Bündelung und Koordination ortsangemessene Problemlösungen anbieten, sie soll drittens Bürgerinnen und Bürger aktivieren und die notwendige lokale Akzeptanz sozialpolitischen Handelns stärken und schließlich viertens die zur Verfügung stehenden Ressourcen sinnvoll und wirkungsorientiert einsetzen. Dies sollte nicht zu Lasten kommunaler Infrastruktur oder zukünftiger Generationen erfolgen. Diese Kriterien stehen teils in erheblichem Spannungsverhältnis zueinander. Eine gute Balance zwischen den Teilzielen muss daher gewährleistet sein.

Im Fokus dieses Beitrages stehen nach einer Übersicht über die Handlungsfelder und Rahmenbedingungen kommunaler Sozialpolitik zunächst

die Herausforderungen, vor denen moderne kommunale Sozialpolitik steht. Neben der Bewältigung der über allem kommunalen Handeln schwebenden schwierigen Haushaltslage sind hier insbesondere neue Probleme, neue von staatlicher Seite auferlegte Aufgaben und Regulierungen sowie neue Ansprüche an kommunales Handeln zu nennen. Aber die Kommunen sehen sich auch neuen Koordinationsaufgaben im Bereich der Sozialpolitik gegenübergestellt. Ein weiterer Schwerpunkt behandelt die Handlungs- oder Reformoptionen zur (Neu-)Gestaltung der künftigen kommunalen Sozialpolitik. Hier ist die Veränderung des kommunalen Leistungsspektrums eine häufig gestellte Forderung. Daneben können aber auch Verwaltungsreformen und eine erneuerte (kommunale) Sozialplanung zur künftigen Bewältigung von Aufgaben und Herausforderungen beitragen. Schließlich wird es darum gehen, kommunalpolitische Strategiebildungen im Bereich der Sozialpolitik zu hinterfragen und Optionen künftiger Strategieentwicklung zu betrachten.

### 1.1 Handlungsfelder und rechtlicher Rahmen

Die deutschen Kommunen mit ihrem starken Selbstverwaltungsprofil sind heute Träger einer Vielzahl von Aufgaben, die der Sozialpolitik zugerechnet werden können. Historisch aus der städtischen Armenfürsorge entstanden, zeichnet sich kommunale Sozialpolitik in Deutschland durch ihren Dienstleistungscharakter und den direkten persönlichen Bürgerkontakt aus. Während die großen staatlichen Transfersysteme überwiegend als Sozialversicherungen (Renten-, Arbeitslosen-, Unfall-, Kranken- und Pflegeversicherung) organisiert sind und in erster Linie generelle Lebensrisiken absichern, befasst sich die lokale Sozialverwaltung zuallererst mit häufig als nachgelagerte Aufgaben betrachteten, konkreten individuellen Not- und Bedarfssituationen sowie mit pädagogischen Interventionsformen. Die kommunale Sozialpolitik umfasst Aufgaben, die von den Kommunen entweder freiwillig, als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben oder als übertragene Aufgaben wahrgenommen werden. Dies betrifft

auf Seiten der pflichtigen Aufgaben nachrangige Hilfesysteme, die greifen, wenn die „großen“ Systeme der Sozialversicherungen für eine ausreichende und „würdige“ (§1 SGB XII) Sicherung der Lebensführung nicht (mehr) in Anspruch genommen werden können. Im Wesentlichen sind dies die Bereiche der Sozialhilfe und der Kinder- und Jugendhilfe. Insbesondere im Gesundheitsbereich nehmen die Kommunen darüber hinaus eine Reihe von übertragenen Aufgaben wahr. Hinzu kommen weiterhin zahlreiche freiwillige Aufgaben, beispielsweise in der Altenhilfe, der Integrationsarbeit oder der offenen Jugendarbeit. Dieser Zentralbereich klassischer kommunaler Sozialpolitik, der sich in seinem institutionellen Kern bis in die Weimarer Republik zurückverfolgen lässt (vgl. Grohs 2010: 18-32), wird heute von einer ganzen Reihe von Aufgaben ergänzt, die quer zu der etablierten Ämterstruktur liegen und bislang einen geringeren Institutionalierungs- und Verrechtlichungsgrad aufweisen, wie z.B. kommunale Bildungs-, Familien-, Integrations-, Gesundheits- oder soziale Stadtentwicklungspolitik (vgl. Reiter 2010, 2012). Sie weisen eine große Schnittmenge mit dem Kern kommunaler Sozialaufgaben auf – ihre Integration in etablierte Strukturen von Politik und Verwaltung stellt aber eine der wesentlichen Herausforderungen dar.

Der kommunale Handlungsspielraum unterscheidet sich je nach Aufgabenart: Während bei den freiwilligen Aufgaben Freiheit über das Ob und Wie der Leistungserstellung gegeben ist, besteht bei den Selbstverwaltungspflichtaufgaben nur Handlungsspielraum über die Art und Weise der Leistungserstellung (das Wie). In diesen Bereichen besteht ein institutionelles Sicherstellungsgebot, d.h. die Kommunen müssen sicherstellen, dass individuelle Rechtsansprüche verwirklicht werden können. Im übertragenen Wirkungskreis sind die kommunalen Handlungsspielräume weitgehend eingeschränkt, da sowohl Fach- wie Rechtsaufsicht bei den staatlichen Ebenen liegen (vgl. Tabelle 1). Von kommunaler Sozialpolitik im Sinne eigenständiger politischer Gestaltungsaufgaben kann folglich nur im Bereich der freiwilligen Aufgaben und – mit gewissen Einschränkungen – der Selbstverwaltungspflichtaufgaben gesprochen werden.

Tabelle 1:

**Überblick über die Aufgabenfelder kommunaler Sozialpolitik**

Eigener Wirkungskreis		Übertragener Wirkungskreis
Freiwillige Aufgaben	Selbstverwaltungs- pflichtaufgaben	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung bzw. Auftragsangelegenheiten
Allg. Staatl. Rechtsaufsicht	Staatl. Rechtsaufsicht	Staatl. Rechts- und Fachaufsicht
Finanzierung aus Haushaltsmitteln der Kommune	Primäre Finanzierung aus Haushaltsmitteln der Kommune	Finanzierung aus Bundes-/ Landesmitteln
Beispiele: – Förderung von Seniorentreffs und Freizeiteinrichtungen – Einrichtung kommunaler Pflegeeinrichtungen – Unterstützung lokaler Selbsthilfegruppen und Beratungsstellen o. ä. – kommunale Arbeitsmarktförderung, Beschäftigungsgesellschaften – Sozialer Wohnungsbau	Beispiele: – Sozialhilfe – Kosten der Unterkunft und Heizung nach SGB II – Kinder- und Jugendhilfe – Allgemeiner Sozialer Dienst	Beispiele: – Bewilligung und Auszahlung von Wohngeld – Gesundheitsaufsicht, Seuchenbekämpfung

Quelle: Eigene Darstellung.

Die konkrete Bedeutung der Sozialpolitik im kommunalen Gesamtgefüge lässt sich an den durch sie gebundenen Ressourcen ablesen. Rund ein Viertel der kommunalen Ausgaben werden direkt für soziale Leistungen aufgewandt. Dieser Anteil stieg in den vergangenen Jahren kontinuierlich an (vgl. Holtkamp 2010; Bogumil/Holtkamp 2013; Anton/Diemert 2013). Dabei sind die Aufwendungen für Personal- und Sachmittel im Bereich der Sozialverwaltung und der sozialen Dienste noch nicht enthalten. Rund 23 Prozent (Vollzeitäquivalente) des kommunalen Personals sind im Bereich „Soziales und Jugend“ tätig (vgl. Statistisches Bundesamt 2014a: 70). Würden diese in die Gesamtbilanz mit eingerechnet, würde der Anteil kommunaler Ausgaben im Bereich Soziales auf mindestens 30 Prozent steigen. Von den knapp 44 Milliarden Euro, die die Kommu-

nen laut Gemeindefinanzbericht 2013 im Jahr 2012 für „Soziale Leistungen“ aufwendeten, entfallen rd. 34 Milliarden Euro auf Transferleistungen, also in erster Linie die Sozialhilfe und Leistungen nach SGB II (Unterkunfts- und Heizungskosten). Von den verbleibenden zehn Milliarden Euro nimmt die Kinder- und Jugendhilfe knapp 70 Prozent (sieben Milliarden Euro) ein (vgl. Anton/Diemert 2013). Sie stellen damit das Gros der von den Kommunen finanzierten sozialen Dienstleistungen dar. Wiederum nicht eingerechnet in diese Statistik ist das Personal. Gliedert man dieses nach Aufgabenbereichen, sieht man, dass über die Hälfte des kommunalen Personals im Bereich der sozialen Sicherheit im Aufgabenfeld der Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere in der Kindertagesbetreuung eingesetzt ist (Statistisches Bundesamt 2014a: 70).

## 1.2 Zentrale Akteure und Prozesse

Die Dominanz der Pflichtaufgaben führt in der Organisation der kommunalen Sozialpolitik in der Regel zu einer Sektoralisierung entlang der großen Sozialgesetzbücher, die sich in den kommunalpolitischen Ausschuss- und Ämterstrukturen widerspiegeln (z.B. getrennte Jugend-, Sozial-, Schulverwaltungs- und Gesundheitsämter und -ausschüsse). Diese versäulten Strukturen sind nur bedingt für die neuen Anforderungen an die Kommunen geeignet. Viele neue Herausforderungen und Aufgaben liegen quer zu diesen Strukturen; genannt seien hier nur die Herausforderungen des demografischen Wandels, der Integration von Migrantinnen und Migranten, der sich wandelnden Familienstrukturen sowie der sozialräumlichen Segregation und sozialen Stadtentwicklung. Die daraus entstehenden Problemlagen zeichnen sich einmal dadurch aus, dass sie nur schwach rechtlich kodifiziert sind und daher häufig nur durch freiwillige Aktivitäten der Kommunen bearbeitet werden können, und zweitens dadurch, dass oftmals keine eindeutigen Ansprechpartner innerhalb der kommunalen Selbstverwaltung auszumachen sind. Gerade diese Aufgaben gelten daher als Kern „eigensinniger“ kommunalpolitischer Gestaltung, mithin als Innovationspole kommunaler Sozialpolitik.

Diese horizontale Dimension muss um die vertikale Dimension der Entscheidungsprozesse ergänzt werden. Es können zwei wesentliche Arenen der Politikgestaltung in Kommunen unterschieden werden: die an fachlichen Kriterien strukturierte, tendenziell expansive Arena der Fachpolitiker und Fachverwalter mit den Sozial- und Jugendhilfeausschüssen als institutioneller Verankerung einerseits, und die gesamtkommunale Arena mit dem gesamt kommunalen Entscheidungsprozess um die „zentralen Steuerungs- politiker“ an der Spitze der städtischen Exekutive, der Kämmerei und der Finanz- und Haushaltsausschüsse andererseits (vgl. Banner 1982).

Die Fachpolitiker, die eine informelle Koalition aus den Politikern in den Fachausschüssen, ihnen verbundenen Interessengruppen und den Vertretern der jeweiligen Fachämter bilden, verfolgen primär das Ziel einer Stärkung des eigenen Ressorts durch das Anziehen von möglichst viel Personal und Geld und die Verwirklichung fachlicher Projekte. Letztlich geht es um die gemeinsame Verfolgung der geteilten fachlichen Ziele der in diesen „horizontalen Fachbruderschaften“ lose organisierten kommunalen und gesellschaftlichen Akteure (Banner 1982: 31). Demgegenüber sind die zentralen Steuerungs- politiker, die sich aus der Verwaltungsspitze (Hauptverwaltungsbeamte, Dezernenten für allgemeine Verwaltung, Kämmerer) und den Vertretern der Querschnitts- und Steuerungsausschüsse (z.B. Haupt- und Finanzausschuss) rekrutieren, daran interessiert, die insbesondere haushaltspolitische Steuerungsfähigkeit der Gesamtkommune sicherzustellen, z.B. durch das Verfolgen von Konsolidierungsstrategien.

Ein weiterer Aspekt der kommunalen Sozialpolitik, der in diesem Papier nur am Rande betrachtet wird, ist die Verflechtung zu anderen lokalen Akteuren und Instanzen, insbesondere zu den sogenannten freien Trägern als Leistungserbringern, sei es in Kindertagesstätten, Jugendeinrichtungen, der Wohnungslosenhilfe, Drogenberatung oder Seniorenbetreuung (Olk 2011). Diese gehören in der Regel den großen Verbänden der freien Wohlfahrtspflege an (vgl. Grohs et al. 2014)<sup>1</sup>. Die Mehrzahl der von den kommunalen Verwaltungen zu verantwortenden Dienstleistungen im Bereich Jugend und Soziales wird nicht von diesen selbst erbracht, sondern ist auf freie Träger übertragen. Zudem sind diese im Feld der Jugendhilfe mit Stimmrecht, in den anderen Feldern mit beratender Funktion in den Ausschüssen vertreten. Sie sind somit an der Aufgabenfindung und -verteilung beteiligt.

Diese Wohlfahrtsarrangements stehen seit den 1990er Jahren allerdings aufgrund der neuen

---

1 Die freien Träger stammen vornehmlich aus den sechs der BAGFW (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege) angehörenden Wohlfahrtsverbänden (Deutscher Caritasverband, Diakonisches Werk, Deutsches Rotes Kreuz, Arbeiterwohlfahrt sowie der Paritätische [vormals Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband], Zentrale Wohlfahrtstelle der Juden in Deutschland).

Steuerungsformen sowie innerverbandlicher Strukturprobleme unter erheblichem Modernisierungsdruck (vgl. Heinze et al. 1997; Evers 2011). Mit der Abkehr vom Kostendeckungs- hin zum Budgetprinzip, der Einführung wettbewerblicher Elemente bei der Vergabe von öffentlich finanzierten sozialen Dienstleistungen und der zumindest partiellen Gleichstellung privat-gewerblicher mit den ehemals privilegierten frei-gemeinnützigen Dienstleistungsanbietern sind etablierte Wohlfahrtsarrangements vor erhebliche Herausforderungen gestellt (vgl. Grohs 2010; Olk 2011; Grohs et al. 2014).

### 1.3 Entwicklungen in zentralen kommunalpolitischen Handlungsfeldern

Nachfolgend stellen wir die zentralen Handlungsfelder der kommunalen Sozialpolitik vor und skizzieren kurz bedeutsame Entwicklungslinien.

#### *Sozialhilfe- und Fürsorgeaufgaben*

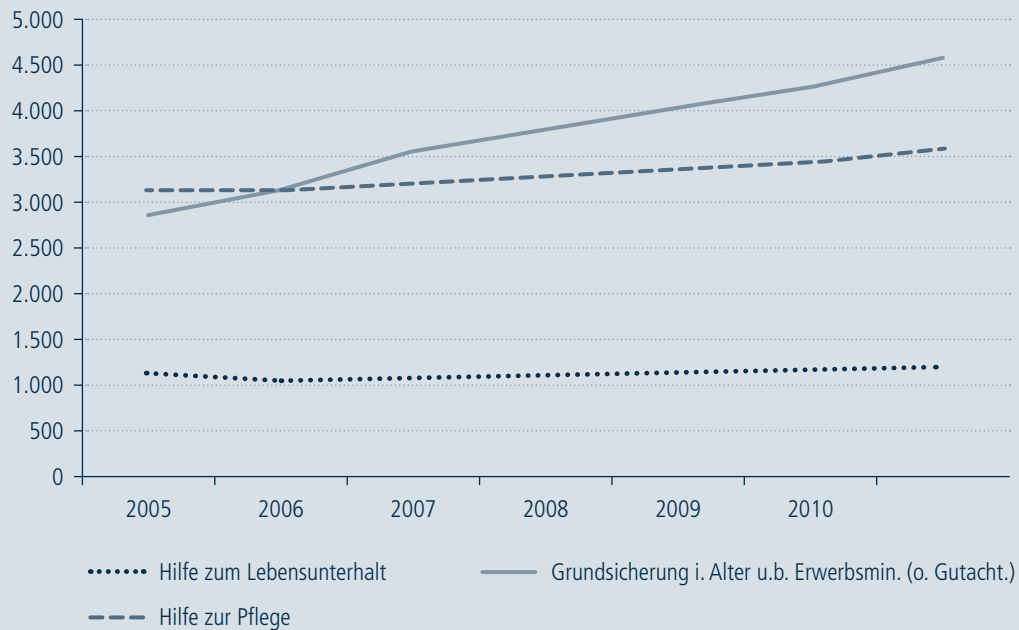
Die Sozialhilfe als Nachfolge der Armenfürsorge ist ein klassisches Feld der kommunalen Sozialpolitik. Seit der Regelung durch den Bundesgesetzgeber im Jahr 1961 bildete hier das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) bis 2005 die bundeseinheitliche Rechtsgrundlage. Im Jahr 2005, im Anschluss an die arbeitsmarktpolitischen „Hartz“-Reformen und die Ausgliederung der Sozialhilfe für erwerbsfähige Bedürftige und ihre Familienangehörigen in die neue „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ (geregelt im SGB II), wurde das

Sozialhilferecht neu geordnet. Seither ist das Sozialgesetzbuch XII (SGB XII) die rechtliche Basis für eine ganze Reihe unterschiedlicher kommunaler Sozialhilfe- oder Fürsorgeleistungen, die sich in drei Blöcke aufgliedern: die „Hilfe zum Lebensunterhalt“ (HzL), diese ist seit der Ausgliederung der Grundsicherung für Arbeitsuchende nur noch von geringer finanzieller Bedeutung für die Kommunen; die „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ (§§ 41-46 SGB XII); und mehrere Hilfen für Menschen in besonderen Lebenslagen, darunter die „Hilfen zur Gesundheit“ (§§ 47-52 SGB XII), die „Eingliederungshilfe für behinderte Menschen“ (§§ 53-60 SGB XII), die „Hilfe zur Pflege“ (§§ 61-66 SGB XII), die „Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“ (§§ 67-69 SGB XII), und die „Hilfe in anderen Lebenslagen“ (§§ 70-74 SGB XII).

Ein wesentlicher Grund für die Neuordnung der kommunalen Sozialhilfe waren die hohen finanziellen Belastungen der Kommunen. Die Entlastungen durch die Einführung der Pflegeversicherung und die weitgehende Ausgliederung der HzL währten allerdings nur kurz. Sie wurden seit 2005 teilweise „aufgefressen“ durch den Anstieg der Sozialhilfe für ältere und/oder erwerbsgeminderte Menschen insbesondere aufgrund bislang nicht-dynamischer Pflegeversicherungssätze bei steigenden Kosten für die Pflege. Die Sozialhilfe macht heute rund 22,7 Milliarden Euro aus, wobei die „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ hinter der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen hieran mit 4,6 Milliarden Euro den zweitgrößten Anteil hat (Statistisches Bundesamt 2013b: 227).

Abbildung 1:

## Entwicklung der Sozialhilfeleistungen in Mio. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt 2013b.

Ebenfalls seit 2005 sind die Kommunen für die Finanzierung der Kosten der Unterkunft und Heizung sowie sozialintegrative Maßnahmen für Empfänger der Grundsicherungsleistungen nach SGB II zuständig. Bei der Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für Langzeitarbeitslose zum SGB II im Jahr 2005 wurde den Kommunen eine Entlastung von 2,5 Milliarden Euro zugesichert. Da dies jedoch nicht zu realisieren war, führte der Bund 2005 eine Beteiligung an den Kosten der Unterkunft mit variabler Quote ein, die seither zu einem steten Konfliktherd zwischen den Ebenen wurde. Die Zunahme der Leistungen für Unterkunft ging über das prognostizierte Maß hinaus, da die Zahl der Bedarfsgemeinschaften in unvorhergesehenem Maße anstieg. Nach einer Dezentralisierung der Eingliederungshilfe in mehreren Bundesländern gehören auch Fürsorgeleistungen für Behinderte zum Portfolio kommunaler Pflichtaufgaben. Nach erfolgreichem Lobbying der kommunalen Spitzenverbände werden die Kosten für die Grundsiche-

rung im Alter ab dem Jahr 2014 vollständig vom Bund übernommen. Die Kommunen werden dadurch um die Summe von vier Milliarden Euro pro Jahr entlastet. Für den Bereich der Eingliederungshilfe ist eine ähnliche zumindest teilweise Übernahme der kommunalen Kosten durch ein Bundesteilhabegesetz möglich, das sich derzeit in der politischen Diskussion befindet.

*Kinder- und Jugendhilfe*

Die Kinder- und Jugendhilfe umfasst ein relativ breites Spektrum meist pflichtiger kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben, die vom bedeutendsten Posten der Hilfen zur Erziehung (HzE) und verschiedenen Beratungsangeboten bis hin zur offenen Jugendarbeit sowie dem Bereich der eingreifenden Aufgaben (Wächterfunktion des Jugendamtes) reichen. Generelle Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe ist die Übernahme der kinder- und jugendbezogenen Obliegenheiten, die die Familie und das Bildungssystem nicht zu leisten

vermögen. Ziel ist die Verwirklichung des Rechtsanspruchs jedes jungen Menschen „auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ (§1 SGB VIII).

Den rechtlichen Rahmen bildet das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) von 1990 (eingliedert in das SGB als SGB VIII). Mit dem KJHG, das das Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) ersetzt, trat an die Stelle obrigkeitlicher Fürsorge durch das Jugendamt eine Orientierung am Bild des Jugendamtes als Dienstleistungsträger, dem gegenüber in großem Umfang Rechtsansprüche geltend gemacht werden können. Das neue Gesetz brachte als wesentliche Veränderungen eine Konzentration der Zuständigkeiten der Jugendhilfe bei den örtlichen Jugendämtern, einen Abbau von Maßnahmen mit eingreifendem Charakter, eine umfassende Benennung allgemeiner Fördermaßnahmen und präventiver Leistungen sowie Elemente der Partizipation und Wahlfreiheit der Klienten.

Die größten Veränderungen ergaben sich in den letzten Jahren durch den sukzessiven Ausbau der Kindertagesbetreuung, die in der Schaffung eines Rechtsanspruches auf Betreuung auch der unter Dreijährigen im Gesetz zur Kinderförderung von 2008 gipfelte.

### *Arbeits- und Beschäftigungspolitik*

Neben der Sicherung eines würdigen Lebensstandards ist auch das Bemühen um Arbeitsplatzschaffung und Arbeitsvermittlung ein (allerdings weitgehend freiwilliges) Anliegen der Kommunen. Nicht zuletzt ihre Rolle als Arbeitgeber und öffentlicher Auftraggeber, aber auch die aktive Wirtschaftsförderung über Hebesätze, die Bereitstellung von Infrastruktur etc. kommen als beschäftigungspolitische Instrumente zum Tragen. Bis 2005 waren die Kommunen aufgrund ihrer uneingeschränkten Sozialhilfeszuständigkeit rege Akteure in der Beschäftigungspolitik. Nach der Einführung des SGB II ab 2005 mit der Regelung einer geteilten Zuständigkeit für Langzeitarbeitslose durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) und die Kommunen sind die im früheren Sozialhilfesystem angelegten Anreize für Kommunen zur

Durchführung einer eigenen Beschäftigungspolitik stark zurückgegangen (Kaps 2012: 260). Dies hat zu einer deutlichen Reduktion kommunaler Anstrengungen in diesem Feld geführt. Anders sieht es lediglich in den Optionskommunen aus, die nach § 6 SGB II die Leistungen für Langzeitarbeitslose und deren Familien alleine wahrnehmen. Die hieraus resultierenden Anreizstrukturen werden in der Evaluation der Aufgabenwahrnehmung neben der besseren örtlichen Vernetzung als einer der Vorteile des Optionsmodells gesehen (Hesse 2005: 36; BT-Drucks. 16/11488: 50-52). Als zentrale Nachteile gelten hingegen der fehlende Zugang zu den Vermittlungsstrukturen der BA und die fehlende Arbeitsmarktcompetenz der kommunalen Träger (vgl. BT-Drucks. 16/11488: 50-52).

### *Pflege und Seniorenhilfe*

Als Kehrseite der mit der Einführung der Pflegeversicherung 1995 verbundenen finanziellen Entlastungen war eine deutliche Schwächung der Rolle der Kommunen in der Pflegepolitik zu beobachten (Schneiders 2010). Dies führte zunächst zu einer weitgehenden Entkommunalisierung des Pflegesektors (Evers/Klie 1999: 39). Die Sicherstellung einer ausreichenden Pflegeinfrastruktur, wie sie den Kommunen nach SGB XI obliegt, wurde regelmäßig vernachlässigt. Pflege als Politikfeld holt die Kommunen inzwischen wieder ein und wird dies in Zukunft noch weiter tun (vgl. Schneiders 2010). Ursache hierfür ist neben dem demografischen Wandel die bisherige weitgehende Deckelung der Leistungen nach der Pflegeversicherung. Daher steigen die kommunal verantworteten Sozialhilfeleistungen für Pflegebedürftige und alte Menschen wieder stärker und belasten die kommunalen Haushalte zunehmend. Damit werden die Kosten der Pflegeinfrastruktur für die Kommunen wieder triftiger und zahlreiche Strategien zur Kostendämpfung und zur qualitativen Steuerung des Angebots sind beobachtbar. Dabei ist insbesondere das Austarieren zwischen ambulanten und stationären Formen der Pflege (vergleichbar mit den Diskussionen im Behinderten- und Jugendhilfebereich) eine wesentliche Stellenschraube, an der versucht wird anzusetzen (s. u.).

## Behindertenhilfe

In der Behindertenhilfe werden Städte und Gemeinden insbesondere über ihre Funktionen als Träger der Sozial- sowie der Kinder- und Jugendhilfe tätig. Insgesamt ist die Trägerstruktur hier aufgrund der zahlreichen unterschiedlichen Arten, Grade und Ausprägungen von (dauerhafter und temporärer) Behinderung und Rehabilitationsbedürftigkeit traditionell stark zersplittert.<sup>2</sup> In den von den Kommunen verantworteten und getragenen Bereichen fungieren diese nicht selbst als Leistungsanbieter, sondern als Leistungseinkäufer – sie kaufen Leistungen von den dominierenden Verbänden der freien Wohlfahrtspflege, insbesondere den großen Trägern (Caritas, Diakonisches Werk, Lebenshilfe), ein. Außerdem sind sie an der Bereitstellung der Servicestellen zur Beratung und Unterstützung von behinderten Menschen sowie zur Koordination verschiedener Leistungen und Dienste (z. B. schulische Rehabilitation, berufsfördernde Leistungen, medizinische Rehabilitation etc.) beteiligt. Diese Stellen müssen die unterschiedlichen Rehabilitations-träger seit Inkrafttreten des SGB IX vor Ort gemeinsam einrichten und unterhalten (§ 22 SGB IX).

Seit 2008 ist mit dem Inkrafttreten der auch von Deutschland unterzeichneten UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) eine neuartige Perspektive auf die Hilfe für behinderte Menschen anerkannt – oberstes Ziel ist die vollständige Inklusion von behinderten Menschen in das Sozial- und Arbeitsleben vor allem in ihrer Umgebung (Sozialraumorientierung). Unterstrichen wird der mit der Konvention verbundene emanzipatorische Anspruch durch das trägerübergreifende persönliche Budget (TPB), auf das Menschen mit Behinderung seit 2008 einen Rechtsanspruch haben (§ 17 SGB IX). Die in der BRK niedergelegten Rechte von Menschen mit Behinderung und die ersten Ansätze in Deutschland, diese zu verwirklichen (z. B. das Persönliche Budget) könnten zum Ausgangspunkt für ein

stärker koordinierendes Engagement der Kommunen in der Behindertenhilfe werden. Im Koalitionsvertrag 2013 haben CDU/CSU und SPD nun eine Entlastung der Kommunen im Bereich der Behindertenhilfe durch Verabschiedung eines Bundesteilhabegesetzes angekündigt.

## Gesundheitspolitik

In der Gesundheitspolitik sind die Kompetenzen der Kommunen eher schwach ausgeprägt und in einigen Bereichen auf Pflichtaufgaben beschränkt (Gesundheitsvorsorge, Seuchenbekämpfung). Im Bereich der ambulanten Versorgung sind zahlreiche Kommunen gerade im ländlichen Raum und in bestimmten Regionen Deutschlands mit dem Problem der medizinischen Unterversorgung konfrontiert. Hier werden z. T. Strategien entwickelt, um die Attraktivität des Standortes für junge Ärztinnen und Ärzte zu erhöhen und sie zur Niederlassung zu bewegen. Dabei sind die Spielräume der Kommunen allerdings gering. Neuere Weichenstellungen hat der Gesetzgeber 2011 mit dem GKV-Versorgungsstrukturgesetz vorgenommen. Wie sich das Gesetz auswirken wird, ist derzeit noch nicht absehbar, da hier weniger mit harten regulativen Maßnahmen, sondern mit Anreizinstrumenten, die der allmählichen Wirkungsentfaltung bedürfen, gearbeitet wurde. In seinem jüngsten Gutachten stellt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen nach wie vor erheblichen Handlungsbedarf hinsichtlich der Bewältigung regionaler Versorgungsprobleme fest (Sachverständigenrat 2014).

Im Bereich der stationären Versorgung zeichnet sich in manchen Regionen ebenfalls das Problem einer Ausdünnung des Angebots ab. Insbesondere in einigen Bundesländern (z. B. Bayern) sind Kommunen vorrangig Träger von lokalen Krankenhäusern. Seit den 1990er Jahren ist hier vor dem Hintergrund kommunaler Haushalts-schwierigkeiten und Konsolidierungsbemühun-

2 Die Kommunen stellen hier als Träger der Sozialhilfe und der Kinder- und Jugendhilfe nur zwei von insgesamt sieben Trägern der Rehabilitation und Behindertenhilfe. Hinzu kommen: die Gesetzliche Rentenversicherung, die gesetzliche Krankenversicherung, die Bundesagentur für Arbeit, die gesetzliche Unfallversicherung und die Kriegsopferversorgung (Bäcker et al. 2008: 209-211).



gen ein Trend zur Privatisierung, häufig in Form des vollständigen Verkaufs der Häuser an private Träger, erkennbar (Klenk/Reiter 2012). So hat sich die Zahl der weit überwiegend von Kommunen getragenen Krankenhäuser zwischen 1991 und 2012 von 1.101 auf 601 fast halbiert, während im selben Zeitraum die Zahl der privaten Einrichtungen von 358 auf 697 um fast das Doppelte angestiegen ist (vgl. Statistisches Bundesamt 2013a).

### *Integrationspolitik*

Eine aktive kommunale Integrationspolitik entwickelte in den vergangenen Jahren, befördert von den kommunalen Spitzenverbänden, der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) und einzelnen Stiftungen, eine neue Dynamik.<sup>3</sup> Zahlreiche Städte haben dabei lokale Integrationskonzepte verabschiedet (vgl. den Überblick bei Gese- mann/Roth 2009; Filsinger 2008), so dass häufig von der Etablierung eines neuen Politikfeldes gesprochen wird. Wie kommunale Sozialpolitik insgesamt, ist auch Integrationspolitik oft einem Defizitmodell verhaftet, das die kommunale Politik und Verwaltung in die Rolle drängt, auf offensichtliche Missstände zu reagieren, nicht jedoch Herausforderungen positiv aufzugreifen. Mangels genuiner Zuständigkeiten bleibt den Kommunen in der Regel die Folgenbewältigung, die die wesentlichen sozialpolitischen Säulen tangieren. Dies steht in deutlichem Gegensatz zur öffentlichen Wahrnehmung, dass Integration in erster Linie „vor Ort“ erfolge. Unter Integration in diesem Sinne wird die Teilhabe an für die Lebensführung bedeutsamen gesellschaftlichen Teilsystemen wie Bildung, Arbeit, Wohnen, Recht oder Politik beschrieben (vgl. Bommes 2008: 91). Aus kommunaler Perspektive sind es insbesondere die Bereiche der Kindertagesbetreuung, Bildung und Jugendhilfe sowie Arbeit, die erhebliche Schnittstellen aufweisen, zunehmend wird aber auch der Sektor der Altenhilfe unter dem Stichwort „kultursensible Altenhilfe“ wichtiger (vgl. Grohs et al. 2014: 118-134).

### *Bildung und Schule*

Auch bei der Bildung, insbesondere im Bereich der Allgemeinen Schulbildung, liegen die wesentlichen Kompetenzen nicht auf kommunaler Ebene. Allein die sächliche Schulverwaltung wird hier von den Kommunen wahrgenommen, alle wesentlichen pädagogischen Verantwortungsbereiche liegen bei den Ländern. Auf Grund ihrer Bedeutung als eine wesentliche Sozialisationsinstanz bilden Schulen jedoch einen zentralen Angelpunkt insbesondere im Bereich der Jugendhilfe, aber auch der Gesundheitsprävention und der Integration. Zudem sind sie bedeutende Seismographen der sozialen Entwicklung im Stadtteil. Dieses Potenzial kann für kommunalpolitische Entscheidungsprozesse bedeutsamer sein als eine institutionalisierte Sozialberichterstattung, sofern entsprechende Informationskanäle vorhanden sind. Die Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule ist seit dem 12. Jugendbericht ein zentrales Thema der Kooperation und in der aktuellen Diskussion um Ganztagesbetreuung, Schulverpflegung und andere Angebote für Kinder mit SGB II-Bezug ist ein weiterer Aufgabenbereich in den Blickpunkt einer verstärkten ressortübergreifenden Kooperation gerückt.

### *Stadt(teil)entwicklung, Wohnen und Obdachlosenpolitik*

Im erweiterten Sinne kommunaler Sozialpolitik kann schließlich noch das Feld Wohnen und Stadtentwicklung in den Aufgabenkatalog aufgenommen werden. Während zahlreiche Kommunen in den vergangenen Jahren zur Sanierung des Haushalts den kommunalen Wohnungsbestand (teil-)privatisiert haben, ist das Engagement von Städten und Gemeinden im Bereich eines neuen Aufgabenfeldes, der sog. integrierten Stadtentwicklung, seit Ende der 1990er Jahre kontinuierlich gestiegen (vgl. Alisch 2002; Häußermann 2005). Die integrierte Stadt(teil)entwicklung steht für die Integration problemsensibler Maßnah-

3 Beispiele sind Deutscher Städtetag 2007; KGSt 2006; Bertelsmannstiftung/BMI 2005.

men aus unterschiedlichen Politikfeldern; diese werden kombiniert und fließen in lokale Hilfs- und Unterstützungsprogramme zugunsten von sogenannten benachteiligten Stadtvierteln ein. Eine Triebfeder für die Entwicklung des Feldes war die Einführung des städtebaulichen Bundes-Länder-Gemeinschaftsprogramms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ im Jahr 1999 und damit verbunden, je nach Regierungszusammensetzung auf Bundesebene, ein schwankendes finanzielles Engagement des Bundes in diesem Bereich (vgl. Walther 2004; Franke 2011). Weitere Impulse zur Entwicklung des Feldes kamen außerdem schon in den 1990er Jahren von der Europäischen Union (Reiter 2010, 2012). Ein wichtiger Bereich, der durch dieses Programm allerdings selten abgedeckt wird, ist die Obdachlosen- oder Wohnungslosenfürsorge.

Die Kommunen als Träger der Sozialhilfe sind dazu verpflichtet, obdachlosen Menschen

wenigstens übergangsweise eine menschenwürdige Unterkunft anzubieten (BMAS 2013: 393). Zu diesem Zweck betreiben sie z.B. Aufnahme-stellen zur Notversorgung. Außerdem agieren sie als Träger von Fachstellen für die Verhinderung von Wohnungsnotfällen und die Koordination von Hilfsangeboten sowie als „Einkäufer“ lokaler Beratungsangebote und Hilfsdienstleistungen für Obdachlose, die von den freien Trägern der Wohlfahrtspflege, von Vereinen und Verbänden erbracht werden (ebd.). Bei der Hilfe für diese oft schwer erfassbaren, mitunter Hilfe ablehnenden Menschen sind viele Kommunen heute im Zwiespalt: Einerseits gehört die Fürsorge für Betroffene zum kommunalen Aufgabenspektrum, andererseits besteht gerade in Zeiten knapper Kassen eine gewisse Versuchung, sich der Aufgabe durch Kriminalisierung und Vertreibung der Betroffenen vor allem aus dem Innenstadtbereich und aus Einkaufspassagen wenigstens teilweise zu entziehen (vgl. Hanesch 2011: 238).

## 2. Herausforderungen kommunaler Sozialpolitik

---

Dieser knappe Überblick hat bereits einige Herausforderungen angerissen, die den Wandel in den Feldern der kommunalen Sozialpolitik bedingen. Diese sollen nun systematisiert werden.

### 2.1 Schrumpfende finanzielle Spielräume

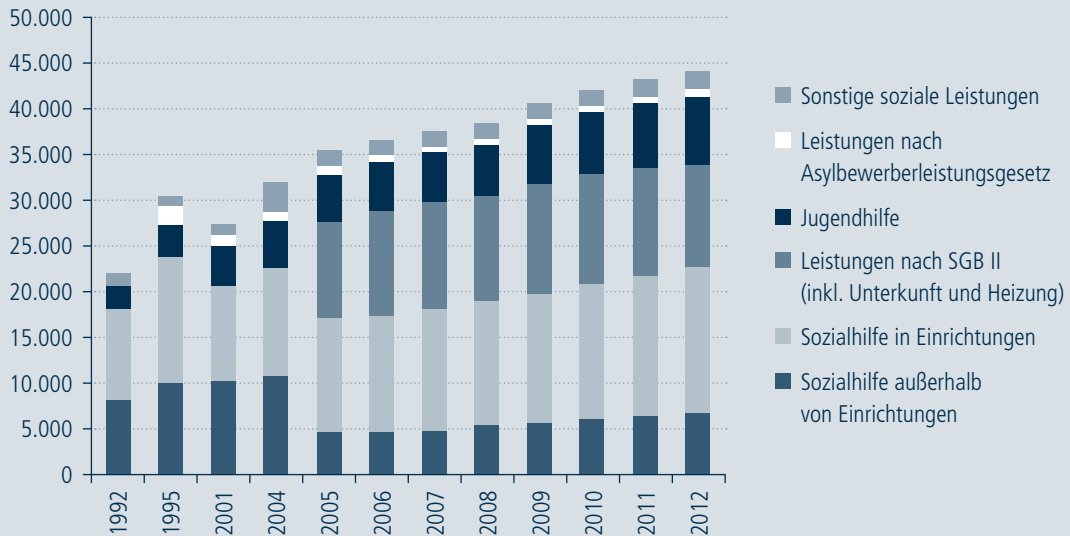
Die kommunale Haushaltslage ist seit Jahren für eine große Zahl von Städten als krisenhaft zu bezeichnen. Es lässt sich ein Trend zur verstärkten Polarisierung der deutschen Stadtregionen beobachten. Prosperierenden und tendenziell wachsenden Regionen (z. B. München, Hamburg, Rhein-Main- und Rhein-Neckar-Gebiet) stehen schrumpfende Stadtregionen, insbesondere in Ostdeutschland, aber auch in den peripheren oder im wirtschaftlichen Strukturwandel befindlichen Gebieten in Nord- und Westdeutschland gegenüber (vgl. Gatzweiler/Milbert 2003). Insbesondere altindustriell geprägte Regionen bleiben im Wettbewerb mit Städten und Stadtregionen, die durch einen Produktionsschwerpunkt im Bereich der „neuen Technologien“ oder im Dienstleistungsbereich gekennzeichnet sind, zurück.

Einem teilweisen Rückgang auf der Einnahmeseite – vor allem durch Steuerausfälle im Bereich der Gewerbesteuer bedingt – steht hier eine deutliche Zunahme der Ausgaben für soziale Leistungen gegenüber, deren Volumen 2009 erstmals die 40 Milliarden-Grenze überschritt und seither weiter gestiegen sind (vgl. Abbildung 2). Der Anstieg fand vor allem in den alten Bundesländern statt und betrug dort in den letzten Jahren im Schnitt über drei Prozent (Anton/Diemert 2013: 20). Diese Steigerungen sind zu einem Teil auf die

Zunahme der Fälle nach SGB II zurückzuführen. Daneben spielen aber auch Steigerungen im Bereich der Eingliederungshilfe und der Grundsicherung im Alter eine Rolle. Besonders deutlich war der Anstieg in der Kinder- und Jugendhilfe um 10,4 Prozent im Jahr 2009, weitere 6,7 Prozent im Jahr 2010, 7,1 Prozent in 2011 und 5,1 Prozent in 2012 (Anton/Diemert 2013: 20). Angetrieben wurde dieser insbesondere durch den Ausbau der Kindertagesbetreuung (vgl. Holtkamp und Grohs 2012). Dabei ist zu beachten, dass Eingliederungshilfe, Grundsicherung im Alter und Jugendhilfe konjunkturunabhängig ansteigen und dies aller Voraussicht nach demografiebedingt auch weiter tun werden. Verstärkt wird dies durch von der Bundesebene initiierte Aufgaben ohne hinreichende Gegenfinanzierung aus Bundes- und Landesmitteln (vor allem im Bereich der Kinderbetreuung). Auch wenn der Bund für eine gewisse finanzielle Entlastung der Kommunen gesorgt hat, indem er im Oktober 2011 die schrittweise Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter bis 2014 geregelt hat (ab 2015 gibt der Bund hierfür jährlich rund 4,35 Milliarden Euro aus), bleibt das Grundproblem wachsender Ausgaben ohne Ausgleichsmechanismen bestehen. Bei schrumpfendem finanziellem Handlungsspielraum werden wiederum die internen Verteilungskämpfe stärker. Dies bedeutet erstens eine Verschiebung der Prioritäten auf die Pflichtaufgaben, zweitens den Ansatz von Konsolidierungsstrategien, insbesondere im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, und drittens ein abnehmendes Engagement im Bereich der kommunalen Investitionen (vgl. Holtkamp 2010).

Abbildung 2:

**Entwicklung kommunaler Sozialausgaben (in Mio. Euro)**



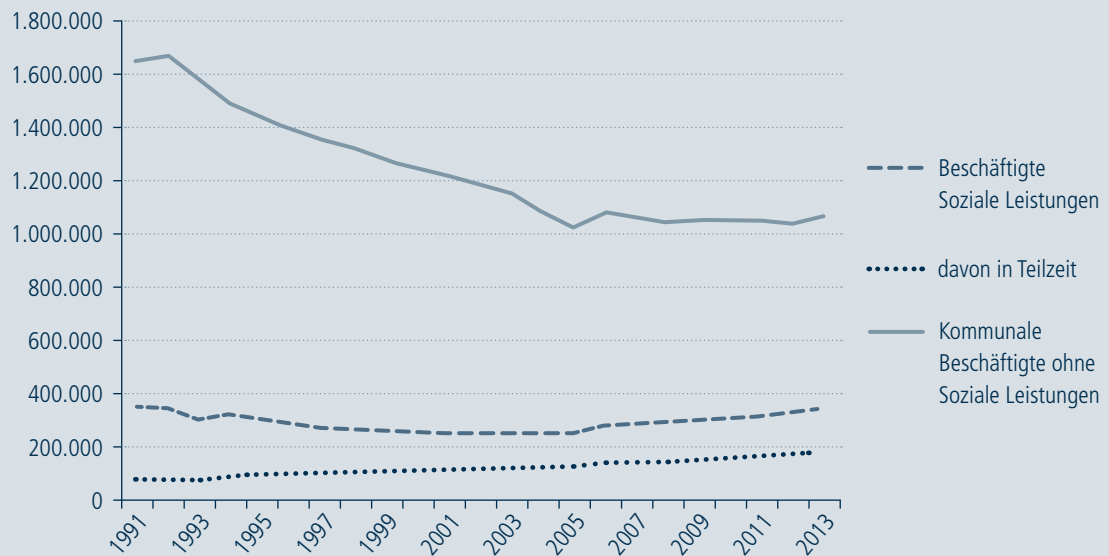
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage: Dt. Städtetag: Gemeindefinanzberichte, verschiedene Jahrgänge.

Der wachsende Anteil an sozialen Leistungen manifestiert sich nicht nur an den Ausgaben im Sozialbereich, sondern auch bei der Entwicklung des Personals in der kommunalen Sozialpolitik (hier: „Soziales und Jugend“ nach Klassifizierung des Statistischen Bundesamtes). So ist hier nach

einer kurzfristigen Personalreduktion, die insbesondere auf die Übertragung von sozialen Diensten auf freie Träger in den neuen Ländern zurückzuführen ist, eine stete Zunahme der kommunalen Beschäftigten zu beobachten (vgl. Abb. 3).

Abbildung 3:

**Personalentwicklung kommunale Beschäftigte im Bereich Soziales und Jugend**



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage Stat. Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 6 (Personal im öffentlichen Dienst; verschiedene Jahrgänge).

Dies ist insofern bemerkenswert, als die kommunale Gesamtbeschäftigung in diesem Zeitraum abnahm. Innerhalb des kommunalen Personalbestandes ist so von einer Verschiebung von anderen Aufgabenbereichen auf den sozialen Bereich auszugehen. Ebenfalls bemerkenswert ist hierbei der überproportionale Zuwachs an Teilzeitbeschäftigten.<sup>4</sup>

Diese Entwicklung wird in der Diskussion häufig als einseitige Belastung der Kommunen interpretiert („Opferthese“), nach der durch Pflichtaufgaben im sozialen Bereich der kommunale

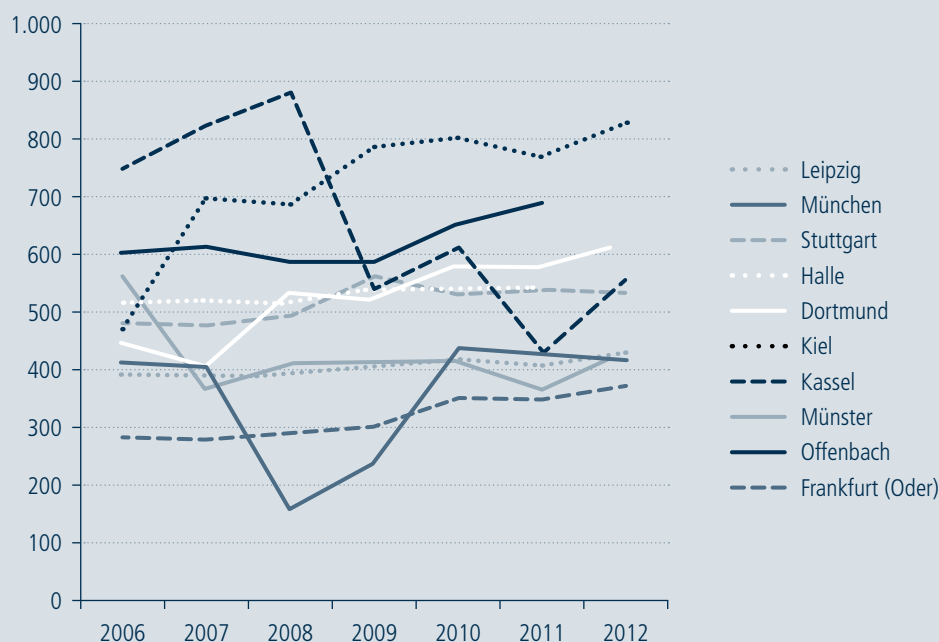
Handlungsspielraum immer mehr eingeengt wird. Analysiert man die bisher im Aggregat behandelten Daten auf Ebene der einzelnen Städte, zeigt sich jedoch eine überraschende Varianz zwischen den Städten, die einer einfachen „Opferthese“ zu widersprechen scheint. Betrachtet man die Sozialausgaben in ausgewählten Städten über einen gewissen Zeitraum (vgl. Abb. 4), lassen sich sowohl abnehmende wie zunehmende Pro-Kopf-Sozialausgaben sowie recht unabhängige Zyklen beobachten.

---

4 Nicht erfasst sind hier die weitgehend aus kommunalen Transfers finanzierten Beschäftigten bei freien Trägern der Wohlfahrtspflege. Letztere können als einer der größten Arbeitgeber Deutschlands gelten (vgl. Grohs et al. 2014: 40). Eine klare Zuordnung der Beschäftigtenzahlen ist hier nicht möglich, jedoch ist eine deutliche Steigerung, insbesondere in den Sektoren der Kinder- und Jugendhilfe, zu verzeichnen. 2012 arbeiteten in über 100.000 Einrichtungen und ambulanten Angeboten der Wohlfahrtsverbände, in denen fast vier Millionen Menschen gepflegt, versorgt, betreut, aktiviert und beraten werden, über 1,7 Millionen Beschäftigte (BAGFW 2014).

Abbildung 4:

## Entwicklung der Sozialausgaben pro Einwohner in ausgewählten Städten



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 2009. Auf Grund der teilweisen Einführung der Doppik liegen ab 2009 keine vergleichbaren Zahlen vor.

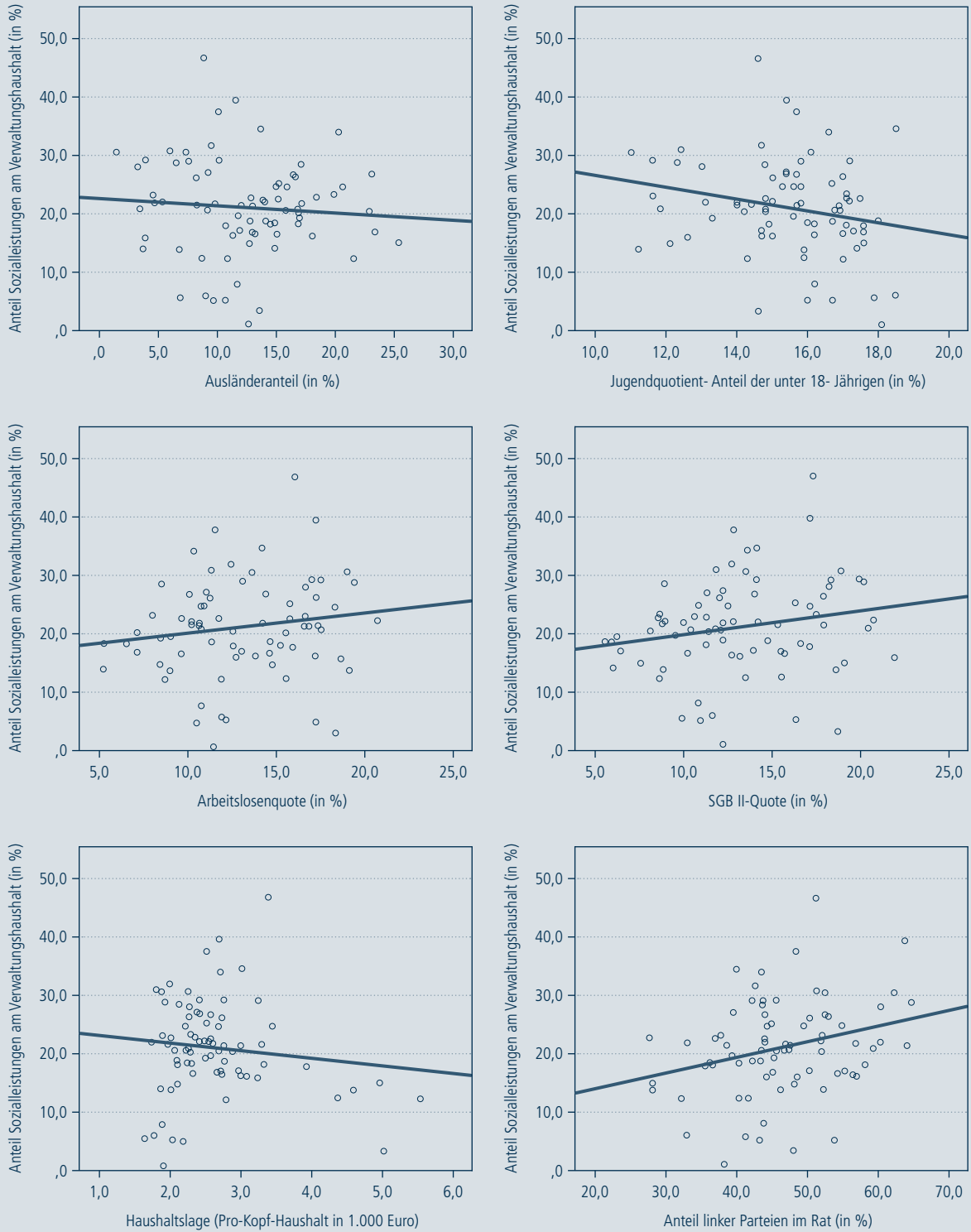
Die zunächst naheliegende These einer Erklärung durch eine unterschiedliche Entwicklung typischer Belastungsfaktoren muss bei näherer Betrachtung auf Ebene der Großstädte über 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner fallengelassen werden: Sowohl der Anteil der Sozialausgaben am Gesamthaushalt wie die kommunalen Sozialausgaben pro Kopf lassen sich nur zu einem sehr geringen Anteil durch die üblichen Belastungsfaktoren wie Arbeitslosigkeit, SGB II-Bezug, Migrantenanteil oder den Jugend- oder Altenquotienten erklären. Abbildung 5 zeigt ausgewählte Streudiagramme für die deutschen Großstädte, aus denen deutlich ersichtlich wird, dass keineswegs von einem eindeutigen Zusammenhang des Anteils der Sozialausgaben mit o. g. Belastungsfaktoren ausgegangen werden kann. Auch die partei-

politische Färbung macht offensichtlich keinen eindeutigen Unterschied.<sup>5</sup> Die Daten der Städte streuen vielmehr erheblich und bivariate Korrelationen sind nur schwach und nicht signifikant. Unsere zentrale, andernorts schon vertretene These (vgl. Grohs/Reiter 2013) ist, dass neben den Belastungsfaktoren eigenständige kommunalpolitische Strategien und Handlungsmuster die kommunale Sozialpolitik bestimmen (vgl. hierzu Abschnitt 4). Damit soll nicht die zunehmende Belastung der Kommunen durch Sozialleistungen in Abrede gestellt werden, eine eindimensionale Übersetzung von Belastungsfaktoren in Sozialausgaben, die wiederum den finanziellen Handlungsspielraum der Kommunen einengen, ist angesichts der hier vorgelegten Zahlen allerdings vorschnell.

5 In der Analyse werden alle Städte über 100.000 Einwohner berücksichtigt. Datengrundlage ist das Statistische Jahrbuch Deutscher Gemeinden 2009 sowie Daten aus der Datenbank „Wegweiser Kommune“ der Bertelsmann-Stiftung. Aus Raumgründen werden hier nur ausgewählte Diagramme zum Anteil der Sozialausgaben am Gesamthaushalt dokumentiert; Analysen zu den Pro-Kopf-Ausgaben und weiteren Variablen stellen die Autoren gerne zur Verfügung. Nach 2008 sind auf Grund der teilweisen Einführung der Doppik keine zwischen den Bundesländern vergleichbaren Daten mehr verfügbar.

Abbildung 5:

**Ausgewählte Streudiagramme zum Anteil der Sozialausgaben für die deutschen Großstädte über 100.000 Einwohner (alle für 2008)**



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage folgender Datenquellen: Sitzanteile linker Parteien, Sozialausgaben, Verwaltungshaushalt, Einwohnerzahl: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 2009. Berlin. Arbeitslosenquote, Jugendquotient, Altenquotient, SGB II-Quote, Ausländeranteil: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Wegweiser Kommune (<http://www.wegweiser-kommune.de>).

## 2.2 Neue Problemlagen

Eine zweite zentrale Herausforderung ist die Integration neuer Aufgaben und Problemlagen in die kommunalen sozialpolitischen Handlungskontexte. Dabei sind zwei wesentliche „Quellen“ von Aufgaben zu unterscheiden: Einerseits die Übertragung neuer Aufgaben „von oben“, also durch die Bundes- und Landesgesetzgeber, andererseits die Entstehung neuer Problemlagen vor Ort und deren Bearbeitung durch eigenständige Aufgabenfindung „von unten“. Während es sich bei der ersten Gruppe in der Regel um Pflichtaufgaben handelt, finden sich in der zweiten Gruppe Aufgaben meist freiwilligen Zuschnitts. Auch hinsichtlich der Aufgabenintegration lässt sich zunächst die These formulieren, dass angesichts beschränkter Spielräume eine Eingliederung neuer Pflichtaufgaben auf der kommunalen Agenda erhöhte Priorität genießt und neue, aus örtlichen Problemlagen entstehende Herausforderungen nur beschränkt zum Zuge kommen.

### 2.2.1 Aufgabenverschiebungen

#### **Neue Aufgaben durch Bundes- und Landesgesetze**

Bei den durch Bundes- und Landesgesetzgeber neu übertragenen Aufgaben handelt es sich zum einen um neugeschaffene Aufgaben bzw. Aufgaben, die bisher von den Kommunen freiwillig wahrgenommen wurden und durch Gesetz in Pflichtaufgaben überführt wurden (Aufgabenkreation). Zum anderen geht es um Aufgaben, die zuvor von Landes- und Bundesbehörden wahrgenommen wurden und in ihrem alten Portfolio an die Kommunen übertragen wurden (Kommunalisierung).

Aufgabenkreation findet sich seit den 1990er Jahren vornehmlich im Bereich der Kindertagesbetreuung. Beginnend bei der Verpflichtung zur Gewährleistung eines Kindergartenplatzes ab drei Jahren im Jahr 1992 wurde die Verpflichtung der Kommunen zur Bereitstellung von Kindertagesbetreuung sowohl hinsichtlich der zeitlichen Ausdehnung (Ganztagesbetreuung) als auch der zu betreuenden Altersgruppe (unter Dreijährige) sukzessive erweitert. Im Bereich der Sozialhilfe

findet sich die Schaffung der Grundsicherung im Alter und später die Teilzuständigkeit im Rahmen des SGB II für Kosten der Unterkunft und Heizung. Tabelle 2 fasst wesentliche neue Aufgaben zusammen und bildet auch die damit verbundenen geschätzten Belastungen für die Kommunen ab.

Generelles Politikum in diesem Zusammenhang ist die Finanzierung der Aufgaben und des mit ihnen verbundenen Verwaltungs- und Infrastrukturaufwandes. Generell gilt als Maßstab das Konnexitätsprinzip nach dem Motto „Wer bestellt zahlt!“. Auch nach Einführung des Konnexitätsprinzips ins Grundgesetz (Art. 104a GG) und entsprechenden Änderungen in den Landesverfassungen bleibt dies allerdings unvollständig umgesetzt, wie es sich an der Umsetzung des Kinderförderungsgesetzes (KiföG) von 2008 zeigt. Zwar stellt der Bund insgesamt vier Milliarden Euro zur Verfügung, einzelne Bundesländern verweigern jedoch bislang, ihren zugesicherten Beitrag anzuerkennen (vgl. Deutscher Städtetag 2010: 17). Als zusätzliche Erschwernis einer konsequenten Konnexitätspolitik erweisen sich die Regelungen der Föderalismusreform, nach der durch die Neuregelung des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG dem Bund künftig untersagt ist, über die Trägerschaft und Finanzierung von Einrichtungen zu entscheiden und nach der er hier auf die Länder angewiesen ist.

#### **Kommunalisierungen**

Eine zweite wesentliche Quelle von Aufgaben stellen Kommunalisierungen dar. Generell werden hier „echte Kommunalisierungen“ als Selbstverwaltungsaufgaben mit eigenen politischen Entscheidungsrechten und „unechte“ (oder „kupierte“) Kommunalisierungen als Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises unterschieden (vgl. Kuhlmann et al. 2011: 21-28). Kommunalisierungen erfolgten in den vergangenen Jahren vor allem in den Feldern der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (u. a. in Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Brandenburg) und der psychosozialen Hilfen (u. a. in Hessen; vgl. Grunow et al. 2011), wobei auf Grund des Finanzvolumens auf die kommunalen Haushalte, insbesondere der Eingliederungshilfe nach SGB



Tabelle 2:

**Aufgabenkreationen durch den Bund seit 1994 (Auswahl)**

Jahr	Aufgabenfeld	Gegenstand	Kosten in Euro (geschätzt)	Konnexitätsregel
1992/1994	Kindertagesbetreuung	Rechtsanspruch Kindergartenplatz über 3 Jahre	?	Keine
2003/2005	Sozialhilfe	Grundsicherung im Alter	1,35 Mrd. (2003) 3,67 Mrd. (2008)	Ausgleich von 16% durch Bund
2005	Sozialhilfe	Kosten der Unterkunft und Heizung nach SGB II	12,3 Mrd. (2005) 13,8 Mrd. (2009)	Ausgleich von rd. 30% durch Bund Zugesicherte Entlastung von 2,5 Mrd. Euro
2005	Kindertagesbetreuung	Tagesbetreuungs- ausbaugesetz (TAG)	1,5 Mrd.	Ausgleich durch Entlastungen im Bereich der Sozialhilfe. Von diesen veranschlagten 2,5 Mrd. sollen bis zu 1,5 Mrd. Euro für die Kinderbetreuung verwendet und durch die Länder bereitgestellt werden.
2008	Kindertagesbetreuung	Kinderförderungsgesetz (KiföG). Ausbau der Betreuungsplätze für unter Dreijährige auf bundesweit 35% bis 2013; Rechtsanspruch Betreuungsplatz ab 1. Lebensjahr	12 Mrd. (bis 2013)	4 Mrd. Investitions- und Ausbauhilfen bis 2013 vom Bund; ab 2014 770 Millionen jährlich  8 Mrd. von den Ländern (bislang unvollst. verwirklicht)

Quelle: Deutscher Städtetag 2010: 9.

XII, eine erhebliche Bedeutung zukam. Als potenzielle Vorteile einer dezentralen, örtlichen Zuständigkeit werden in der Regel eine höhere Transparenz und klare Zuständigkeiten, die Ortsnähe und die Bündelung von Fach- und Ressourcenverantwortung genannt. Mögliche Nachteile sind geringe Fallzahlen und damit einhergehende unzureichende Spezialisierung der lokalen Verwaltungen, der Verlust an landesweiten Steuerungsmöglichkeiten, örtlich unterschiedliche Betreuungsqualitäten und Leistungsniveaus und eine Politisierung des Vollzugs. Ob diese Wirkungen eingetreten sind, ist weitgehend noch unbekannt (vgl. aber Kuhlmann et al. 2011: 55-93 für den Fall Baden-Württemberg). Unter finanziellen wie fachlichen Aspekten führen Kommunalisierungen in aller Regel zu einer höheren Heterogenität der Aufgabenwahrnehmung (vgl. Kuhlmann et al. 2011: 91-92), so dass hier das Grundpostulat einer Gleichheit der Rechtsansprüche zunehmend unter Druck gerät (vgl. Grunow et al. 2011).

Der Kommunalisierung stehen andererseits Entkommunalisierungen entgegen. So trägt der von manchen Publikationen vermittelte Eindruck einer eindeutigen Entwicklung hin zu einer Kommunalisierung bzw. Dezentralisierung des Sozialstaats in den vergangenen Jahren (vgl. Wohlfahrt/Dahme 2010). Vielmehr stehen Tendenzen der Zentralisierung und der Dezentralisierung nebeneinander. Ein wesentliches Beispiel für Zentralisierung stellt die Einführung der Pflegeversicherung 1995 dar. Daneben haben in den vergangenen Jahren sicherlich Verschiebungen stärkste Aufmerksamkeit erhalten, die im Zuge der sog. „Hartz“-Reformen die kommunalen Aufgaben im Bereich der Sozialhilfe und der neuen Leistungen nach SGB II betrafen. Diese Entwicklungen waren auch veranlasst durch die kommunale Haushaltskrise, die „weitere Verschiebungen der hohen Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit von der Bundesebene auf die kommunale Ebene unmöglich“ (Hassel/Schiller 2010: 97) machten. Finanziell brachte diese Reform für die Kommu-

nen eine Entlastung in Milliardenhöhe, auch wenn sie nicht so hoch ausfiel wie ursprünglich verhandelt.

### **Gesetzlich vorgegebene Koordinationsanforderungen**

In der jüngeren Vergangenheit hat der Gesetzgeber für die Kommunen im Sozialbereich auch neue Koordinationsanforderungen mit anderen Verwaltungsträgern vorgesehen. Besonders augenfällig ist dies in den Bereichen der Pflegepolitik und der Grundsicherung für Arbeitsuchende, aber auch an den Schnittstellen zwischen Schule und sozialer Arbeit. Diese können zu besserer Problemlösung beitragen, bringen aber Probleme der Transparenz (Legitimation) und zum Teil erhebliche Transaktionskosten mit sich.

Im Pflegebereich sind die Kommunen seit dem Inkrafttreten des Pflegeversicherungsgesetzes 1995 formal an der Sicherstellung der wohnortnahen Versorgung der Pflegebedürftigen mit ambulanten und/oder stationären Leistungen beteiligt. Zwar haben die Pflegekassen, also die Finanzierungsträger, hier den gesetzlichen Sicherstellungsauftrag (§ 69 SGB XI), allerdings sind sie gehalten, mit den Ländern, Kommunen, freigemeinnützigen und privaten Trägern zusammenzuarbeiten (§ 8 SGB XI). Dabei haben die Kommunen ein neues Interesse an dieser Koordination. Dieses rührt zum einen aus ihrer Position als örtliche Träger der Sozialhilfe und damit teilweise Kostenträger von Pflegeleistungen, und zum anderen rührt es aus ihrer generellen Position als Gewährleistungsträger der (sozialen) Daseinsvorsorge vor Ort; hier treten die Kommunen u. U. als Investor bei den Kosten der örtlichen Pflegeinfrastruktur in Erscheinung. Außerdem erwachsen den Kommunen seit Inkrafttreten des Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes 2008 formale Koordinationsanforderungen auch aus der gesetzlichen Vorgabe zur Mitwirkung an der Beratung der Pflegebedürftigen in wohnortnahen Pflegestützpunkten. So sind die Pflegekassen, denen der Gesetz-

geber 2008 das neue Instrument der (örtlichen) Pflegestützpunkte an die Hand gegeben hat, gehalten, die Leistungsträger und die Träger der Sozialhilfe, also vor allem die Kommunen, im Rahmen von sogenannten „Hilfeplankonferenzen“ an der Nutzung dieses Instruments und Beratung der Pflegebedürftigen zu beteiligen (Burgi 2013: 88). Da viele Kommunen schon zuvor eigene Strukturen zur Beratung von Pflegebedürftigen errichtet hatten (Gerlinger/Röber 2009: 113) und über das Wissen um die örtlichen Gegebenheiten verfügen, war und ist eine entsprechende Koordination sowohl aus Sicht der Pflegekassen als auch der Kommunen unerlässlich.

Im aktuellen Koalitionsvertrag von 2013 haben die Koalitionsparteien CDU, CSU und SPD angekündigt, die „Rolle der Kommunen bei der Pflege noch weiter“ stärken und ausbauen zu wollen. Konkret soll das stadtplanerische Wissen der Kommunen für eine verstärkte Planung der örtlichen Pflegeinfrastruktur und eine „pflegefreundliche“ Sozialraumgestaltung genutzt werden und die Kommunen sollen stärker an der Pflegeberatung über die örtlichen Pflegestützpunkte sowie an der Leistungsgewährung beteiligt werden (CDU, CSU, SPD 2013: 61).

Im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind mit Inkrafttreten des SGB II im Jahr 2005 ebenfalls neue formale Koordinationsanforderungen auf den größten Teil der deutschen Kommunen zugekommen – sie betreffen die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen als Trägern der Sozialhilfe einerseits und den unter dem Dach der BA vor Ort tätigen Arbeitsämtern andererseits.<sup>6</sup> In seiner ursprünglichen Fassung sah das SGB II die Bildung von Arbeitsgemeinschaften (sog. ARGEn) zwischen beiden Seiten vor. Diese sollten unter einem gemeinsamen Dach die von der BA erbrachten Arbeitsvermittlungsleistungen für die Empfängerinnen und Empfänger des ALG II und die kommunal erbrachten zusätzlichen Sozialleistungen (Unterkunfts- und Heizungskosten, soziale Beratungsleistungen, Kinder-

<sup>6</sup> Eine Ausnahme bilden hier die sog. Optionskommunen („zugelassene kommunale Träger“; §§ 6-6b SGB II), also diejenigen Kommunen, die dafür optiert haben, nicht nur die kommunalen Sozialleistungen für die Empfängerinnen und Empfänger des ALG II, sondern zusätzlich auch die ansonsten von der BA getragenen Arbeitsvermittlungsleistungen zu tragen und zu erbringen.

betreuung, Erstausrüstungsleistungen, Bildungs- und Teilhabeleistungen) bündeln, was für die Arbeitsämter und die Kommunen eine enge Koordination zur Konsequenz hatte (Kaps 2012). Nachdem das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom Dezember 2007 (2 BvR 2433/04) die direkte Kooperation zwischen den Verwaltungen der Kommunen und der Verwaltung der BA (Bundesverwaltung) – und damit die ARGEn – für verfassungswidrig erklärt hatte, legalisierte der Gesetzgeber diese auf Initiative der Großen Koalition per Grundgesetzänderung im Juli 2010 und nahm gleichzeitig eine Neuorganisation der örtlichen Betreuung der Arbeitssuchenden nach SGB II vor (flächendeckende Errichtung der Jobcenter, Erweiterung des Kreises der „zugelassenen kommunalen Träger“ (zKT) von 69 auf 110 und dauerhafte Zulassung). Seit her werden ca. drei Viertel der örtlichen Jobcenter als „gemeinsame Einrichtungen“ (gE) (§ 44b SGB II) von der BA und den Kommunen getragen, wobei die Kooperation auf der Basis einrichtungsspezifischer Vereinbarungen organisiert ist.

### **Koordination mit Akteuren des dritten Sektors und privaten Anbietern**

Die traditionell engen Beziehungen zwischen Kommunen und freien Trägern und anderen Erbringern sozialer Dienste sind seit den 1990er Jahren durch den Gesetzgeber von einem partnerschaftlichen Verhältnis auf stärkere Wettbewerbsorientierung umgestellt worden. In Deutschland wird – trotz aller Privatisierungs- und Ökonomisierungstendenzen – weiterhin ein Großteil der sozialen Dienstleistungen durch so genannte freigemeinnützige Träger erbracht. Diese stehen seit den 1990er Jahren allerdings aufgrund der neuen Steuerungsformen sowie innerverbandlicher Strukturprobleme unter erheblichem (Modernisierungs-)druck (vgl. Heinze et al. 1997). Mit der Abkehr vom Kostendeckungs- hin zum Budgetprinzip, der Einführung wettbewerblicher Elemente bei der Vergabe von öffentlich finanzierten sozialen Dienstleistungen und der zumindest partiellen Gleichstellung privatgewerblicher mit den ehemals privilegierten freigemeinnützigen Dienstleistungsanbietern werden die Kommunen und die Wohlfahrtsverbände – als die zentralen

Träger sozialer Dienstleistungen – vor erhebliche Herausforderungen gestellt. Der Gesetzgeber verfolgte mit diesen Schritten eine Stärkung eines wirkungsorientierten Ressourceneinsatzes. In der Folge werden aber auch Klagen über eine Fragmentierung der Anbieterstrukturen, Kontrollprobleme und Probleme der Koordination laut (vgl. zusammenfassend für unterschiedliche Aufgabenfelder Grohs et al. 2014: 62-77).

### *2.2.2 Neue Problemlagen durch gesellschaftliche Entwicklungen*

Neue Aufgaben kamen auf die Kommunen nicht nur durch Übertragung „von oben“ zu, sondern entstanden auch durch gesellschaftliche Herausforderungen vor Ort. Häufig sind diese nur teilweise rechtlich kodifiziert und fallen daher in den Bereich der oben skizzierten freiwilligen Aufgaben. Den deutschen Kommunen steht – anders als in anderen Staaten – ein eigenständiges Aufgabenfindungsrecht zu (Art. 28 Abs. 2 GG). Durch ihre Ortsnähe wird kommunale Politik so zum Seismographen gesellschaftlicher Entwicklungen. Als wesentlich lassen sich im Folgenden Entwicklungen des Arbeitsmarktes, der demografische Wandel mit Alterungs-, Schrumpfungs- und Wanderungsprozessen, der Wandel von Familienstrukturen und sozialräumliche Segregationsprozesse anführen. Diese zum Teil neuen Problemlagen machen die Erarbeitung neuer Handlungsstrategien und deren Einbettung in bisher versäulte, d.h. an den wesentlichen Gesetzbüchern orientierte Verwaltungs- und Politikstrukturen, Politik- und Aufgabenfelder zu einem Dauerbrenner kommunaler und lokaler Sozialpolitik. Diese Koordinationsbedarfe zeigen sich sowohl verwaltungsintern wie auch zwischen der Verwaltung und verschiedenen externen Akteuren, die in unterschiedlichen Konstellationen tätig werden. Die meisten der skizzierten Problemfelder lassen Betroffene und Verantwortliche in Politik und Verwaltung Forderungen zur Etablierung eines eigenständigen neuen Politikfeldes erheben. Diese Forderungen nach weiterer Differenzierung kommunaler Aufgaben finden sich beispielsweise in den Feldern der „kommunalen“ Familienpolitik (vgl. Schultz et al. 2009),

der Integrationspolitik (vgl. Gesemann/Roth 2009) oder der Demografiepolitik (vgl. Wiechmann/Kißler 2010).

### **Migration**

Deutschland ist in den vergangenen Jahren wieder verstärkt zum Ziel von Zuwanderung sowohl aus dem EU-Ausland als auch aus Nicht-EU-Ländern geworden. Seit 2010 sind deutlich mehr Menschen nach Deutschland zugewandert als abgewandert; zuletzt betrug der Wanderungssaldo 428.607 Personen in 2013 (Statistisches Bundesamt 2014b). Hinzu kommen ebenfalls rege Wanderungsbewegungen innerhalb Deutschlands, teils landesintern und teils über Ländergrenzen hinweg. Tendenziell wandern dabei insbesondere jüngere und gut ausgebildete Personen aus den Problemregionen ab, was einen zusätzlichen Brain Drain in die Wachstumsregionen zur Folge hat. Für die Städte und Gemeinden, die in unterschiedlichem Maße von den Wanderungsprozessen betroffen sind, bringt dies verschiedene Anforderungen mit sich. Neben der Entwicklung kommunaler Integrationsstrategien steht für einige Städte und Gemeinden (insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern) die Anforderung, Schrumpfungsprozessen zu begegnen. Durch die sogenannte Armutsmigration wird in zahlreichen Großstädten Immigration auch neu politisiert (vgl. Kurtenbach/Bogumil 2014) und führt zu Konflikten sowohl in den betroffenen Städten als auch zwischen Kommunen und Bund.

### **Alterungsprozesse**

Der demografische Wandel ist gekennzeichnet durch Geburtenrückgang auf der einen Seite, erhöhte Lebenserwartung auf der anderen. Überlagert werden diese Prozesse durch Wanderungsbewegungen. Dies ergibt in der Gesamtschau das Bild einer negativen Bevölkerungsentwicklung und Überalterung der Gesellschaft. Diese Entwicklung wird sich aller Voraussicht nach auch in Zukunft fortsetzen. Ende 2008 lebten insgesamt circa 82 Millionen Menschen in Deutschland, nach den Bevölkerungsprojektionen des Statistischen Bundesamtes werden es 2060 noch zwischen 64,5 Millionen und 74,5 Millionen sein (Statistisches Bundesamt 2009: 39-41). Diese Ent-

wicklung wirkt sich nicht nur auf die reine Zahl der Bewohnerinnen und Bewohner aus, sondern ist auch folgenreich für die soziale und altersstrukturelle Zusammensetzung der Städte. Wohnungs- und Gewerbeleerstand sowie überdimensionierte Infrastrukturen sind die unmittelbar sichtbaren Folgen. Für kommunale Sozialpolitik stellt insbesondere die veränderte Altersstruktur der Bevölkerung einen Anlass für Schwerpunktverschiebungen dar. Mit einem zunehmenden Anteil älterer und insbesondere hochaltriger Menschen erwächst ein zusätzlicher Bedarf an Pflegeeinrichtungen und in der Gesundheitsversorgung. Außerdem ergibt sich eine voraussichtlich erhöhte Nachfrage nach einem erweiterten Spektrum an Seniorendienstleistungen und auch ganz banale Anforderungen an städtische Infrastruktur, wie barrierefreie Innenstädte. Auf der anderen Seite des Altersspektrums führt der Rückgang an Kindern zu einer Unterauslastung im Bereich der Kindertagesbetreuung, wobei der gleichzeitige Ausbau der Kleinstkinderbetreuung hier momentan noch für einen Nachfrageüberhang sorgt. Dies führt zu anderen Kostenstrukturen und teilweise der Notwendigkeit der Schließung oder Umstrukturierung von Einrichtungen.

### **Wandelnde Familienstrukturen**

Hinzu kommen sozialstrukturelle Veränderungen (erhöhte Anzahl von Ein- bzw. Kein-Kind-Familien, steigende Scheidungszahlen sowie eine steigende Frauenerwerbstätigkeit), die gekoppelt mit erhöhten Mobilitätsanforderungen auf den Arbeitsmärkten dazu führen werden, dass sich das (heute im Bereich der Pflege immer noch zentrale) familiäre Hilfepotenzial eher reduzieren wird. Durch zunehmende Frauenerwerbstätigkeit entsteht Nachfrage nach entsprechenden Betreuungsangeboten (vgl. Esch et al. 2005). Während die Bedarfe in der Kinderbetreuung so in Zukunft eher stabil bleiben, ist im Bereich der Jugendhilfe mit ihren ambulanten und stationären Hilfestrukturen trotz der rückläufigen Kinderzahlen eine verstärkte Inanspruchnahme zu verzeichnen. Seit 1990 ist hier eine nominale Verdopplung des Ausgabenvolumens festzustellen (vgl. Grohs 2010: 145) Der Wandel von Familienstrukturen, wie die zunehmende Zahl an Allein-

erziehenden und so genannten Patchwork-Familien, bringt eine größere Heterogenität in die Lebensverläufe junger Menschen, die mitunter in größeren Betreuungsbedarfen münden, die an die Kommunen als verantwortliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe herangetragen werden.

### **Segregationsprozesse**

Mit Blick auf die sozio-ökonomische Dimension sind sowohl die „Verlierer“ als auch die „Gewinner“ des aktuellen städtischen Wandels vom Problem der zunehmenden sozialen Polarisierung im Innern der Städte betroffen. Soziale Problemlagen konzentrieren sich in bestimmten Stadtquartieren und führen mit dem Wegzug besser situierter Haushalte zu einer weiteren Verschärfung der Situation. Von Segregationsprozessen sind insbesondere gering Qualifizierte, aber auch Migranten betroffen. Die residentielle Segregation trifft schrumpfende Städte dabei mit doppelter Härte, da sie sich hier als Problemkumulation von Bevölkerungsverlust – als wirtschaftspolitisches Problem aufgrund des Verlusts von Beschäftigung und Kaufkraft – und Notwendigkeit der Versorgung sozial benachteiligter Bevölkerungsteile darstellt (vgl. Häußermann 2005).

### **Wertewandel**

Neben den beschriebenen sozio-ökonomischen Impulsen muss auch kultureller Wandel als einschneidende Herausforderung an Kommunen begriffen werden. Dies betrifft einmal die Haltung der Bürgerinnen und Bürger zu Kommunalpolitik und -verwaltung: Umfragen berichten von schwindendem Vertrauen in die Institutionen, die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen sinkt stetig und bestimmte Leistungssysteme (man nehme nur die Debatte um „Hartz IV“) stehen unter Dauerkritik. In Zusammenhang mit den steigenden Beteiligungsgeboten durch den Gesetzgeber (s.o.) artikuliert sich diese Institutionenkritik häufig in Beteiligungsverfahren, aber auch außerhalb von diesen, was kommunale Gestaltungspolitik zunehmend schwieriger macht. Dies betrifft nicht nur die viel Aufmerksamkeit heischenden Großprojekte, sondern beispielsweise auch dezentrierte Behinderteneinrichtungen in der Nachbarschaft, Drogenberatungsein-

richtungen etc. Eine zweite Facette kulturellen Wandels ist der Wandel der Engagementkultur. Konnten Kommunen in der Vergangenheit auf stabile Muster bürgerschaftlichen Engagements zurückgreifen, wird Engagement zunehmend volatil, auf kurzfristige Projekte gerichtet und damit schwerer kanalisierbar (vgl. Grohs et al. 2014: 181-184).

### **Wandelnde Arbeitswelt**

Schließlich wirkt sich auch der seit einigen Jahren zu beobachtende Wandel der Arbeitswelt (vgl. Mückenberger 2010) auf das sozialpolitische Tätigwerden der Kommunen aus. Die Zunahme sogenannter atypischer Beschäftigung (befristete Beschäftigung, Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung, Leih- und Zeitarbeit [Statistisches Bundesamt 2012]) hat seit Beginn der 1990er Jahre dazu beigetragen, dass ein wachsender Anteil von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in prekären Arbeitsverhältnissen stehen, in denen sie mit niedrigen Löhnen sowie Einkommens- und/oder Arbeitsplatzunsicherheit konfrontiert sind (Kalina/Weinkopf 2012). Mögliche Auswirkungen hiervon, wie z.B. wachsende psychische und soziale Belastungen, Suchtprobleme, Verschuldung, machen sich auf der kommunalen Ebene in einem steigenden Bedarf an entsprechenden Beratungsangeboten (Schuldnerberatung, Suchtberatung, psychosoziale Beratung) bemerkbar (vgl. Statistisches Bundesamt 2009 und 2014c). Dabei sind insbesondere die größeren Städte von wachsender Armut betroffen – die Armutsquoten wachsen hier schneller als im Bundesdurchschnitt (Seils/Meyer 2012).

## **2.3 Zusammenfassung**

Der hier nur cursorisch mögliche Überblick hat gezeigt, dass die deutschen Kommunen einer Vielzahl von Herausforderungen gegenüberstehen, für die keine einfachen Lösungswege aufzuzeigen sind. Gleicht man den Einfluss dieser Herausforderungen mit den in der Einleitung aufgezeigten Erfolgs- oder Performanzdimensionen kommunaler Sozialpolitik ab (vgl. S. 6), wird deutlich, dass die Kommunen in den vier Dimen-

sionen sehr unterschiedlich gefordert sind (vgl. Tabelle 3). Während die Haushaltskrise einerseits klassische Maßstäbe der Effektivität und Legitimität in Frage stellt, wird sie andererseits zu einem Treiber effizienten Ressourceneinsatzes. Aufgabenverschiebungen stärken dagegen häufig die Effektivität und Legitimation von Leistungen,

bringen aber oft uneffiziente Lösungen hervor (vgl. Kuhlmann et al. 2011). Neue Problemlagen belasten die Effektivität und Effizienz von kommunaler Sozialpolitik zunehmend, so dass Kommunen hier ohne klares Mandat und Finanzierung von Bund oder Ländern häufig überfordert sind.

Tabelle 3:

### Herausforderungen kommunaler Sozialpolitik im Überblick: Auswirkungen auf zentrale Bewertungsmaßstäbe

Herausforderung	Erfolgskriterium			
	Rechtmäßigkeit: Erfüllung von Rechtsansprüchen	Effektivität: Ortsangemessene Problemlösungen	Legitimität: Partizipation und Akzeptanz	Effizienz: Wirkungsorientierter Ressourceneinsatz
Haushaltskrise	-	-	-	+
Aufgabenverschiebungen				
– Aufgabenkreation	+	+	+	-
– Kommunalisierung	--	+ / -	+	-
– Koordinationsanforderung	0	+	-	-
Neue Problemlagen				
– Migration	0	-	0	-
– Alterungsprozesse	0	-	0	-
– Wandel von Familienstrukturen	0	-	0	-
– Segregationsprozesse	0	-	-	-
– Wertewandel	0	-	-	0
– Wandel von Arbeit	0	-	0	-

- steht für eine Erschwerung des Erreichens der Erfolgskriterien, + für eine Erleichterung, 0 für neutrale Entwicklungen in dieser Dimension.

Quelle: Eigene Darstellung.

### 3. Handlungsoptionen in der Diskussion

Vor dem Hintergrund der skizzierten Herausforderungen haben sich in der sozial- und kommunalpolitischen Diskussion eine Reihe von Lösungsansätzen herauskristallisiert, die sich teils komplementär ergänzen, teilweise aber auch in deutlichem Widerspruch zueinander stehen. In der kommunalpolitischen Praxis werden daher unterschiedliche Kombinationen verfolgt, die sich teils zu kohärenten Strategien formieren, teils freilich auch in eher inkrementellem Durchwursteln manifestieren. Bevor wir in Abschnitt 4 auf diese Strategien eingehen, sollen wesentliche Diskussions- und Aktivitätsstränge skizziert werden.

#### 3.1 Veränderte Leistungsgestaltung, -finanzierung und -erbringung

Im Anschluss an die in Abschnitt 2.2.1 diskutierten Aufgabenverschiebungen ist eine Fortführung dieser Politiken eine naheliegende und viel praktizierte Option, die allerdings der einzelnen Kommune im Regelfall nur im Bereich der freiwilligen Aufgaben zur Verfügung steht. Wesentliche Veränderungen im Gros der sozialpolitischen Aufgaben erfordern das Handeln der Landes- und Bundesgesetzgeber, deren Kooperationswillen nicht automatisch vorausgesetzt werden kann. Aufgabenverschiebungen haben in der Vergangenheit sowohl Zentralisierungs- als auch Dezentralisierungstendenzen mit sich gebracht. Dabei haben insbesondere weder die verfassungsrechtliche Regelung des Konnexitätsgrundsatzes im Grundgesetz und in den Verfassungen der Länder noch die Föderalismusreform 2006 die Situation bislang gewandelt. Die kommunalen Spitzenverbände treten hier als Lobbyisten ihrer Mitglieder auf und haben in der Vergangenheit durchaus Erfolge insbesondere in der finanziellen Übernahme von Folgekosten der Gesetz-

gebung erreicht (z.B. Grundsicherung im Alter, SGB II, evtl. zukünftig Eingliederungshilfe). Mängel der gegenwärtigen Konnexitätsregelungen werden im Bereich des Kita-Ausbaus offensichtlich, so dass die kommunalpolitischen Akteure hier verstärkt neben dem politischen auch den Rechtsweg einschlagen. Neben den Finanzierungsfragen sollten zukünftig aber auch klare Zuständigkeiten in bislang unterregulierten Bereichen wie der Integration von Migranten, der Wohnungspolitik und der sozialen Stadtentwicklung geschaffen werden.

#### 3.2 Politikfeldübergreifende Koordination

Koordinationsbedürfnisse zwischen den Hilfesystemen werden inzwischen von allen Akteuren gesehen und haben zu Initiativen des Gesetzgebers geführt. Auf kommunaler Ebene stellen sich die Koordinationsanforderungen je nach örtlichen Verhältnissen sehr unterschiedlich dar und können auf unterschiedlichen Ebenen angegangen werden. Dies betrifft erstens die kommunalpolitischen Entscheidungsstrukturen, zweitens die Verwaltungsorganisation und drittens die Ebene der Adressaten kommunaler Sozialpolitik.

Auf Ebene der Entscheidungsstrukturen sind viele Entscheidungsgremien an der segmentierten Verwaltungsstruktur orientiert. So existieren in der Regel getrennte Sozial-, Jugendhilfe- oder Schulausschüsse, die eine Abstimmung erschweren. Zum Teil ist dies auch rechtlichen Regelungen geschuldet, die z.B. immer noch einen eigenständigen Jugendhilfeausschuss erfordern. Eine Reform dieser Strukturen könnte Synergien steigern und das unverbundene Nebeneinander von Hilfen erhöhen.

Auf der Ebene der Verwaltungsorganisation bieten sich eine Reihe von Möglichkeiten, Koor-

dination zu verstärken. Die organisatorisch weitreichendste Option ist die Zusammenlegung von Aufgabengebieten zu eigenständigen Aufgaben- oder Fachbereichen. Eine Untersuchung zu Jugendämtern ergab, dass in zahlreichen Jugendämtern solche Strategien verfolgt wurden (vgl. Tabelle 4). Dabei gibt es trotz vieler Unterschiede einen dominierenden Modernisierungspfad, der zu einem integrierten Fachbereich für Jugend und Soziales führt.<sup>7</sup>

Tabelle 4:

**Integration von Aufgabenfeldern in Fachbereiche****Kinder- und Jugendhilfe (n = 127)**

Altenbetreuung/Senioren	29,1 %
Schulen	25,2 %
Gesundheit	7,9 %
Sozialhilfe	36,2 %
Integration von Migrantinnen und Migranten	30,7 %
Hilfe zur Arbeit	30,7 %
Kultur	14,2 %
Sport	22,0 %
Wohnen	11,8 %
Allgemeiner Sozialer Dienst	54,3 %
Sonstiges	23,8 %

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten von Bogumil et al. 2007: 44.

Weichere Formen der organisatorischen Schaffung von Koordination stellen Stabstellen, die Federführung, etwa bei einem Dezernenten, oder die Matrixorganisation dar, die seit den 1970er Jahren für die kommunale Sozialpolitik diskutiert werden (vgl. Pitschas 1979). Hinsichtlich der Orientierung an Adressaten stellen die Dezentralisierung und Zusammenlegung der Servicebereiche – häufig in Verbindung mit einer sozial-

räumlichen Orientierung – einen wesentlichen Reformstrang dar. Eine „Neuordnung Sozialer Dienste“ (Pitschas 1979) sollte durch Aufgabenintegration (institutionell sowie durch ganzheitliche Sachbearbeitung), Dekonzentration bzw. Dezentralisierung sowie Zielgruppenorientierung erfolgen. Ziel war die „Neugliederung der überkommenen Ämterstruktur in der Sozialverwaltung, die sich nicht an realen Problemlagen statt an parzellierten Ämtern/Kompetenzbereichen orientiert“ (Pitschas 1979: 413). In diesem Zusammenhang stehen Versuche der Einführung von Matrixorganisation. Dies führte insbesondere in Großstädten zu Modellversuchen, so z. B. in Trier, Hanau, Karlsruhe („Durlacher Modell“), Freiburg, Mannheim, Berlin, Duisburg und Bremen. In den „Modellprojekten“ zeigten sich jedoch schnell Probleme (Mitarbeiterüberforderung, Abkopplungs- und Verständigungsprobleme) der neuen Organisationsformen (vgl. Pitschas 1979: 420), die häufig in der Folgezeit zur Rücknahme von Reformschritten führten. In den vergangenen Jahren wurden insbesondere die Münchener Sozialbürgerhäuser als ein gut funktionierendes Modell dargestellt. Bemerkenswert ist, dass in diesen Modellversuchen nicht-kommunale Institutionen und freie Träger kaum eine Rolle zu spielen scheinen. Die in Abschnitt 2.2.1 eingeführte Koordinationsförderung von oben steht daher häufig quer zu amtsinternen Versuchen der Koordination. Ganz am Adressaten setzen schließlich Ansätze eines Case-Management an, das die Klienten als Lotsensysteme durch die verschiedenen Hilfesysteme lenken sollen.

### 3.3 Neue Steuerung und Wirkungsorientierung

Unter dem zunehmenden Problemdruck der kommunalen Haushalte und dem Eindruck internationaler Vorbildkommunen hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) seit Anfang der 1990er Jahre in einer Reihe von Berichten ihre Konzeption des

<sup>7</sup> Infolge des 12. Kinder- und Jugendberichts von 2005 (BMFSFJ 2005) wird eine zunehmende Kooperation zwischen Schule und Jugendhilfe zunehmend auf die politische Agenda gesetzt. Diese Entwicklung soll sich auch in der Zusammenarbeit kommunaler Fachämter widerspiegeln. Inwiefern dieser Impuls auch organisatorische Folgen zeitigen wird, bleibt hier noch offen.



„Neuen Steuerungsmodells“ (NSM) entwickelt. Dabei sollte die Effizienz und Effektivität der Kommunalverwaltung durch eine umfassende Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenverantwortung und eine Output-gesteuerte Verwaltungsführung erreicht werden (KGSt 1993, als Bilanz: Bogumil et al. 2007). Auch wenn das NSM heute häufig als gescheitert eingestuft wird, leben einige Elemente gerade im Sozialbereich weiter.

Für die öffentlichen Träger am Beispiel der Jugendämter liegt eine ausführliche Evaluationsstudie vor (vgl. Bogumil et al. 2007; Grohs 2010). Diese zeigt ein zwiespältiges Bild von Umsetzung und Wirkungen des NSM: Es gab in den deutschen Kommunen eine breite Verwaltungsmodernisierungsbewegung. Über 87 Prozent der antwortenden Jugendämter gaben an, seit den 1990er Jahren Maßnahmen im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung durchgeführt zu haben. Dabei haben sich insgesamt über 73 Prozent der befragten Jugendämter ganz (17 Prozent) oder teilweise (56 Prozent) am NSM der KGSt orientiert. Es zeigt sich aber auch, dass auf der Ebene der einzelnen Modernisierungsinstrumente kein einziges von mehr als der Hälfte der Kommunen umgesetzt wurde. Auffällig ist, dass häufig Verantwortungsstrukturen dezentralisiert wurden, der Aufbau entsprechender Controlling-Verfahren aber stockt. Vielfach gibt es auch Hinweise darauf, dass erfolgte Reformmaßnahmen zurückgenommen werden und es zu Re-Hierarchisierungen und der Rückbesinnung auf das klassisch „weberianische“ Verwaltungsmodell (Bogumil et al. 2007) kommt.

Je radikaler dezentralisiert wurde, ohne neue zentrale Steuerungsmechanismen zu installieren, umso stärker kam es zur sektoralen Fragmentierung und letztlich zur Desintegration der Gesamtverwaltung, was die Bemühungen um integrierte Hilfen teilweise konterkarierte. Die Erfahrungen – positive wie negative – mit dem NSM haben in jüngerer Zeit einzelne Kommunen (z. B. Mannheim) dazu veranlasst, neue, auf dem Modell aufbauende Strategien zur Verwaltungsmodernisierung zu entwickeln, die stärker auf strategische Steuerung und Koordination abzielen (Banner et al. 2014).

### 3.4 Ökonomisierung und Privatisierung

Auch die interorganisatorische Entwicklung der Ökonomisierung ist in der Praxis der kommunalen Sozialpolitik sehr unterschiedlich ausgeprägt. Kontraktmanagement und Leistungsvereinbarungen wurden mit den Zielen eingeführt, die Trägerstrukturen stärker über die Leistungsseite zu steuern, dabei von den freien Trägern vermehrt Rechenschaft über Qualität und Kosten einzufordern und sie damit einem stärkeren Wettbewerb auszusetzen. Die zitierte Umfrage unter den deutschen Jugendämtern ergab, dass rund 70 Prozent der Jugendämter inzwischen mit Leistungsvereinbarungen arbeiten (Grohs 2010: 182ff.). Hinsichtlich der Ausgestaltung ist allerdings davon auszugehen, dass in einer großen Zahl der Fälle die Einführung nur formal ist und wesentliche Ökonomisierungsimpulse ausbleiben. So deutet wenig auf eine tiefgreifende Pluralisierung der Anbieterstruktur hin – im Gegenteil scheint Kontraktmanagement häufig zu einer Verfestigung der Anbieterstrukturen zu führen (vgl. Heinze et al. 1997; Dahme et al. 2005: 54; Grohs 2010). Ebenso bleiben Wettbewerbsimpulse die Ausnahme; in weniger als der Hälfte der Fälle werden etwa im Rahmen der Vergabe von Leistungsvereinbarungen Qualitäts- und Kostenvergleiche angestellt.

Kosteneinsparungen werden zumeist durch hierarchisch durchgesetzte Budgetdeckelungen ohne Rückkoppelung an sozialpolitische Zielsetzungen durchgesetzt (vgl. Dahme et al. 2005: 112). Diese Ergebnisse für den kommunal zu verantwortenden Bereich der Jugendhilfe stehen freilich in einem deutlichen Kontrast zu den Pluralisierungs- und Vermarktlichungstendenzen in den primär durch die Sozialversicherungsträger zu verantwortenden Bereichen (Grohs et al. 2014). So ist der Bereich der Altenhilfe und Altenpflege durch eine zunehmende Öffnung für privatgewerbliche Anbieter geprägt (Schneiders 2010).

### 3.5 Professionelle Modernisierungskonzepte

Fachpolitische Konzepte beziehen sich auf Grundsätze guter sozialer Arbeit. Anerkannte Leitbegriffe sind u. a. Prävention, Dezentralisierung/Regionalisierung, Alltagsorientierung (Zugänglichkeit, Situationsbezogenheit, Ganzheitlichkeit), Partizipation und Integration (vgl. z.B. Schröer 1994). Am Beispiel der Jugendhilfe lassen sich hier folgende Strömungen skizzieren:

(1) Die Gemeinwesen- und Sozialraumorientierung als Konkretisierung des Anspruchs auf Lebensweltorientierung sozialer Arbeit (vgl. Hinte et al. 2003, insbesondere S. 23-41). An die Stelle einer Orientierung der Aufbau- und Ablauforganisation an abstrakten Kriterien (Buchstabenprinzip o. ä.) sollte eine Orientierung an Sozialräumen und eine ganzheitliche Bearbeitung von Problemlagen im Feld treten. Dem liegt die Einsicht zu Grunde, dass Jugendhilfe nicht nur an den Defiziten des Einzelfalls ansetzen, sondern auch in der konkreten Lebenswelt der Klienten präventiv eingreifen sollte und daher eine Bündelung der Ressourcen „vor Ort“ zu verfolgen sei.<sup>8</sup>

(2) Die „Qualitätsdebatte“ (vgl. Merchel 2005), die zwar zunächst aus der Managementdiskussion entsprang, aber zunehmend unter fachlichen Gesichtspunkten „reformuliert“ (Merkel 2005: 29) wurde und das Ziel einer an nachvollziehbaren Qualitätskriterien orientierten Ausgestaltung sozialer Dienstleistungen verfolgt.

(3) Die Stärkung von Selbsthilfepotenzialen und Betroffenenpartizipation, die auch an die Diskussion um den aktivierenden Staat anknüpfen konnte, forderte einen Einbezug von selbst organisierten Initiativen und Bürgerengagement in die öffentliche Jugendhilfe (vgl. Esch et al. 2001).

(4) Die Schaffung integrierter Angebote und fallspezifischer Koordination von Angeboten (Case-

Management) soll die versäulte Finanzierungs- und Organisationsstruktur der Kinder- und Jugendhilfe flexibilisieren und integrieren. Diese wird als Hindernis bei der Bewältigung komplexer Problembereiche gesehen. Ein Case-Management soll die Schnittstellen der unterschiedlichen Hilfearten und -anbieter koordinieren.

(5) Niedrigschwellige Angebote und Prävention sollen bereits im Vorfeld Problemlagen entschärfen, noch bevor der eigentliche Fall eintritt.

Diesen Ansätzen ist gemein, dass sie primär am Gedanken einer gesteigerten Wirksamkeit sozialpolitischen Handelns und der Berücksichtigung individueller Bedarfe ansetzen, weniger an der Steigerung von Effizienz oder rechtlicher Verbindlichkeit. Auch stehen sie in einem Spannungsverhältnis zu bürgerschaftlicher Partizipation, da sie primär auf professionelle Kompetenz abstellen.

### 3.6 „Nationale Stadtpolitik“

Angesichts der Problemdiagnose anhaltender sozialer Segregationstendenzen in vielen, insbesondere größeren Städten ist in der Vergangenheit die Forderung nach einer „nationalen Stadtpolitik“ lauter geworden (vgl. Mäding 2006; Pohle 2006). Die von nachteiligem sozialstrukturellem und ökonomischem Wandel betroffenen Städte bzw. Stadtteile seien nicht mehr in der Lage, die kumulierenden Problemlagen aus eigener (kommunalpolitischer) Kraft zu stemmen (Häußermann 2005: 3).

Im engeren Bereich der Sozialpolitik war hier einerseits das Programm „Soziale Stadt – Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ von Bedeutung, daneben u. a. das Programm Entwicklung & Chancen, das sich explizit an Stadtteile der Sozialen Stadt richtete. Seit 2008 kommt das mit Mitteln des ESF geförderte Programm BIWAQ (Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier) zur Anwendung und ergänzt das Programm Soziale

<sup>8</sup> Der Begriff „Sozialraumorientierung“ geriet in der Diskussion mittlerweile zu einem „Catch-All-Begriff“, in dem unterschiedlichste Vorstellungen Raum finden, die vom Aufgreifen alter Ansätze der Gemeinwesenarbeit bis zu KGSt-konzipierten Sozialraumbudgetierung (vgl. KGSt 1998) reichen.

Stadt durch eine explizite sozial- und bildungspolitische Zielsetzung. Zuletzt galt das Programm „Lokales Kapital für Soziale Zwecke“ (LOS) als größter Beitrag. Außerdem hat die EU schon seit den 1990er Jahren zahlreiche Impulse zur Errichtung eigener Stadtpolitiken in den Mitgliedsstaaten geliefert (Reiter 2010).

Charakteristisch für den „neuen“ Stadtpolitik-Diskurs in Deutschland ist die explizite Betonung „integrierter“ Politiken. Als wesentliche Politikfelder werden hier diskutiert: Städtebaupolitik, Wirtschafts- und regionale Strukturpolitik, Wohnungspolitik, Umweltpolitik, Jugend- und Bildungspolitik und Integrationspolitik. Beim derzeit dominierenden deutschen Programmansatz handelt es sich in der Regel um zeitlich begrenzte Programme, die wenig echten Handlungsspielraum und Möglichkeiten zum „Experimentieren“ eröffnen. Zur Verfügung stehende Finanzmittel sind relativ gering. Zudem ist das „Programmportfolio“ disparat und lässt weniger den Anspruch erkennen, auf die einleitend genannten globalen Herausforderungen antworten zu wollen.

Zum bekanntesten Beispiel, dem Bundesländerprogramm „Soziale Stadt“, liegt mittlerweile eine große Zahl von Zwischenbilanzen und Evaluationsforschung vor (vgl. zusammenfassend Zimmermann 2010; Franke 2011; BMUB 2014). Während verstärkte Kooperationsimpulse auf die Verwaltungen weitgehend ausblieben, waren sog. Quartiermanagements ein bleibendes Erbe dieses Programms. Diese bündeln Maßnahmen zu Aktivierung der Bewohnerinnen und Bewohner im Stadtteil, die Vermittlung zwischen Stadtteilakteuren und Verwaltung, Steuerungsfunktionen bei der Projektumsetzung sowie Moderation und Öffentlichkeitsarbeit (Franke 2011).

### 3.7 Sozialplanung und Sozialberichterstattung

Das klassische Credo der Sozialplanung und Sozialberichterstattung (vgl. Bartelheimer 2001) ist die Absicht, durch ein Mehr an Information die Qualität kommunaler Sozialpolitik zu erhöhen. Solche Planungsansätze erleben immer neue Wellen, die sich durch verschiedene Initiativen der

Bundes- und Länderebene und privaten Initiativen speisen. Ein verstärktes Interesse an der Sozialplanung und -berichterstattung findet sich in den unterschiedlichsten Feldern der kommunalen Sozialpolitik, so z. B. in der Familienpolitik (vgl. z. B. Schultz et al. 2009), der Bildungspolitik (vgl. das vom BMBF geförderte Projekt kommunales Bildungsmonitoring) und der Gesundheitspolitik.

So wünschenswert die bessere Nutzung von Information für die kommunalpolitische Steuerung auch ist, so sehr lässt die Überführung von Information in kommunales Handeln derzeit noch zu wünschen übrig: „In der Praxis herrscht eine große Diskrepanz zwischen Problemwahrnehmung, Analyse der Anforderungen und Entwicklung von konzeptionellen Vorstellungen auf der einen und deren Umsetzung auf der anderen Seite“ (Wiechmann/Kißler 2010: 83-83). Zwar fehlen bislang systematische Untersuchungen der tatsächlichen Verwendung von solchen Informationen, doch die Betrachtungen der Verwendungsforschung in anderen Bereichen ebenso wie Untersuchungen zur kennzahlenbasierten Verwaltungssteuerung (vgl. Bogumil et al. 2007) mehren die Befürchtungen, dass ein solches Evidence Based-Policy Making den Realitäten des kommunalpolitischen Prozesses, in dem Wiederwahlinteressen und Macht eine bedeutende Rolle spielen, entgegenläuft. Informationsquellen landen so oft ungenützt in Schubladen.

### 3.8 Partizipation und „Local Governance“

Die Diskussionen um Local Governance stellen eine Fortführung des unter dem Label des „Aktivierenden Staates“ begonnenen Versuches dar, durch die Aktivierung Dritter die eingeschränkten kommunalen Handlungsspielräume zurückzugewinnen. Kommunale Bemühungen sind hier oft weniger Einsicht in die Notwendigkeit der gemeinschaftlichen Aufgabenerledigung, sondern vielfach ein Akt der Not angesichts der prekären Haushaltslage. Die Beteiligung der Bürger an der Dienstleistungsproduktion wird so zur Kompensation für Ausfallerscheinungen des Staates. In vielfacher Hinsicht sind die Debatten um Bürger-

beteiligung auch ein Aufgreifen der Debatten um Selbsthilfe und „neue Subsidiarität“ (z. B. Heinze 1986, Evers et al. 1989) aus dem alternativen Spektrum der achtziger Jahre, die damit ein Aufbrechen der verkrusteten Strukturen des traditionellen „Wohlfahrtskorporatismus“ anstrebten. Mit der Konjunktur des Governance-Begriffs kehrt die Vorstellung eines verbesserten Steuerungspotenzials durch Vernetzung und Aktivierung privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure erneut auf die Agenda. Theoretisch liegt dem eine Auffassung zugrunde, dass politische Steuerung sich von der klassischen Hierarchie zu einem Zusammenspiel unterschiedlicher Koordinationsmodi wie Hierarchie, Markt, Gemeinschaft und Netzwerken hin entwickelt (vgl. Benz 2004).

### 3.9 Sozialinvestive und „Produktivistische“ Sozialpolitik

Sozialinvestive/Produktivistische Ansätze betrachten Sozialpolitik nicht primär als Kompensation, sondern als wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Wachstumsfaktor (vgl. Heinze 2008). Ein solches Wachstumsfeld stellen z. B. die sogenannte Gesundheitswirtschaft oder vernetzte Dienstleistungen für ältere Menschen dar. Dazu gehören nicht nur klassische Gesundheitsdienstleistungen, sondern zunehmend „Mischungen“ aus freizeitbezogenen und personenbezogenen Gesundheitsdienstleistungen. Dieser Diskurs bricht mit dem klassischen Defizitmodell kommunaler Sozialpolitik und macht aus der Not alternder Gesellschaften und hilfebedürftiger Einwohnerinnen und Einwohner die Tugend innovativer, beschäftigungsfördernder Lösungen, die sowohl den Betroffenen das Leben erleichtern, als auch öffentliche Kostenträger entlasten können und Anreize zu Unternehmensgründungen setzen. Ein mittlerweile weitverbreitetes Beispiel sind intelligente Assistenzsysteme für altengerechtes Wohnen und Leben („AAL“), insbesondere die Einführung vernetzter Haushaltstechnologien. In Deutschland existiert inzwischen im Feld des vernetzten Wohnens eine ausgeprägte Experimen-

tierlandschaft. Deren Verbreitung ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass Menschen auch im hohen Lebensalter im privaten häuslichen Lebenszusammenhang bleiben möchte (Schneiders 2010). Sicherheit im Alter als mehrdimensionaler Bedarf wird so zu einem zentralen Thema auch für die verschiedenen Träger sozialer Dienste und bietet zahlreiche Anknüpfungspunkte für sozial-innovative Gestaltungskonzepte. Bislang gelingt es jedoch nicht, die Angebote so zu dimensionieren, dass sie von Kostenträgern und Endkunden breitflächig akzeptiert werden. Ein zweites Feld „sozialinvestiver“ Politiken stellt die kommunale Bildungspolitik dar, die ebenfalls die Chance bietet, mehrere Ziele parallel zu fördern, ohne in ein defizitbehaftetes Modell zurückzufallen. Gute Bildung soll so einerseits lokale Innovationen fördern und andererseits zukünftige Kosten für Sozialleistungen reduzieren. Für kommunalpolitische Akteure sind solche Strategien allerdings noch risikobehafteter als für Nationalstaaten (vgl. Heinze 2008): Dass sich solche Investitionen in Humankapital lokal auszahlen, wird mit steigender Mobilität unwahrscheinlicher.

### 3.10 Zusammenfassung

Die hier skizzierten wesentlichen Reformdebatten stellen einzelne Bausteine dar, die unterschiedliche Zieldimensionen kommunaler Sozialpolitik adressieren. Tabelle 5 fasst die jeweiligen Ziele zusammen und versucht ihre wesentlichen Implikationen für kommunale Sozialpolitik zu verdichten. Eine veränderte Leistungsgestaltung kann demnach Rechtsansprüche sichern und zu einer besseren Problemlösungsfähigkeit beitragen. Legitimität und Effizienz spielen dagegen eine untergeordnete Rolle. Politikfeldübergreifende Koordination konzentriert sich auf effektive Arrangements und nimmt dafür auch mangelnde Legitimität (Transparenz) und Effizienz in Kauf. Auch Rechtsansprüche können tangiert werden. Demgegenüber konzentriert sich das NSM ebenso wie die Ökonomisierungsdebatte auf Effizienzkriterien, denen die anderen Dimensionen untergeordnet werden. Die restlichen fünf

Bausteine konzentrieren sich wiederum auf die Effektivitätssteigerung und beachten unterschiedliche Seitenaspekte. Im Falle nationaler Stadtpolitik und Local Governance sind dies die Partizipation, im Falle von Sozialplanung und sozialinvestiver Politik eher Effizienz und Wirkungsorientierung.

Die jeweilige Kombination der gewählten Handlungsoptionen vor Ort unterliegt zahlreichen kommunalen Eigenheiten, die kommunale Sozialpolitik immer auch zu lokal spezifischen Politiken macht. Was diese Strategien ausmacht und welche Faktoren für die jeweilige Kombination verantwortlich, sind soll im folgenden Abschnitt geklärt werden.

Tabelle 5:

**Zieldimensionen der Reformansätze**

Herausforderung	Erfolgskriterium			
	Rechtmäßigkeit: Erfüllung von Rechtsansprüchen	Effektivität: Ortsangemessene Problemlösungen	Legitimität: Partizipation und Akzeptanz	Effizienz: Wirkungsorientierter Ressourceneinsatz
Veränderte Leistungsgestaltung, -finanzierung und -erbringung	+	+	0	0
Politikfeldübergreifende Koordination	0	+	-	-
Neue Steuerung und Wirkungsorientierung	0	+	-	+
Ökonomisierung und Privatisierung	0	0	-	+
Professionelle Modernisierung	0	+	-	-
Nationale Stadtpolitik	0	+	+	0
Sozialplanung und Sozialberichterstattung	0	+	0	+
Partizipation und Local Governance	0	+	+	-
Sozialinvestive und "Produktivistische" Sozialpolitik	0	+	0	+

- steht für tendenziell negativen Einfluss auf die Zieldimension, + positiven Einfluss, 0 für neutrale Entwicklungen in dieser Dimension.

Quelle: Eigene Darstellung.

## 4. Kommunalpolitische Strategien und Entscheidungsstrukturen im Sozialbereich

Die Reaktionen einzelner Städte und Kreise auf die geschilderten Herausforderungen unterscheiden sich deutlich. Sowohl die Wahrnehmung über die Dringlichkeit von Problemlagen sowie die Wahl der Instrumente variieren. Dies führt zu einer der zentralen Fragen dieses Papiers: Welche unterschiedlichen Strategien sind zu beobachten und wie können diese erklärt werden? In einem früheren Forschungsprojekt haben die Autoren vier wesentliche Strategien identifiziert, mit denen Großstädte auf die Herausforderungen reagieren (Grohs/Reiter 2013). Die ersten beiden fokussieren auf die Haushaltsproblematik und sind primär auf Haushaltskonsolidierung gerichtet. Dabei ist die Strategie einer hierarchischen Konsolidierung (d. h. de facto Budgetkürzungen und Ökonomisierungsstrategien) von einer Managementstrategie zu unterscheiden, die versucht, durch Managementtechniken und die Aktivierung brachliegender zivilgesellschaftlicher Res-

ourcen neue Spielräume zu gewinnen. Auf der anderen Seite stehen fachlich orientierte professionelle sowie sozialinvestive Strategien, die versuchen, durch die Einführung fachlicher Konzepte und professionellerer sozialer Arbeit kommunale Sozialpolitik zu verbessern und damit langfristig auch Konsolidierungspotenziale zu mobilisieren. Hierzu zählen präventive Arbeit, niedrigschwellige Angebote, zusätzliche Angebote wie Sprachförderung in Kindergärten etc. Bei der vierten Option handelt es sich schließlich eher um eine „Nicht-Strategie“, die im Kern den Status quo fortschreibt (vgl. Tabelle 6).

Diese aus konkreten Fallstudien abgeleiteten Strategien sind sicher nicht vollständig (z. B. ist an eine stärker partizipative, an der Bürgerkommune orientierte Handlungsweise zu denken). Dennoch stellen sie durchaus verbreitete Ansätze dar. In einer Untersuchung von vier Großstädten (Kiel, Stuttgart, Münster, Halle) konnten zwei

Tabelle 6:

### Schwerpunktbereiche der Handlungsstrategien

Handlungsoption	Strategie			
	Konsolidierungsstrategie	Managementstrategie	Professionelle Modernisierung	Status quo-Orientierung
Leistungsgestaltung, -finanzierung und -erbringung	+	0	0	0
Politikfeldübergreifende Koordination	0	+	+	0
Neue Steuerung und Wirkungsorientierung	0	+	0	0
Ökonomisierung und Privatisierung	+	0	0	0
Professionelle Modernisierung	0	0	-	0
Nationale Stadtpolitik	0	0	0	0
Sozialplanung und Sozialberichterstattung	0	+	0	0
Partizipation und Local Governance	0	+	0	0
Sozialinvestive und „Produktivistische“ Sozialpolitik	0	0	0	+

Quelle: Eigene Darstellung.

Städte einer eher konsolidierungsorientierten Strategie zugeordnet werden (Münster, Halle); Stuttgart verfolgte unter vergleichsweise günstigen Rahmenbedingungen eine sozialinvestive Strategie, die insbesondere auf Investitionen im Bildungsbereich setzte; Kiel verfolgte eine ähnliche Strategie, die aber durch eine stärkere Managementorientierung auffiel (Grohs/Reiter 2013).

Wie können diese unterschiedlichen Strategien interpretiert und erklärt werden? Hierzu müssen die Spezifika sozialpolitischer Entscheidungsprozesse in den Kommunen betrachtet werden (vgl. Abschnitt 1.2). Diese finden in den beiden oben genannten (vgl. Kap. 1.2) wesentlichen Arenen der kommunalen Politikgestaltung statt, der tendenziell expansiven Arena der Fachpolitiker und Fachverwalter mit den Sozial- und Jugendhilfeausschüssen als institutioneller Verankerung einerseits und der gesamtkommunalen Arena mit dem gesamtkommunalen Entscheidungsprozess um die „zentralen Steuerungspolitiker“ an der Spitze der städtischen Exekutive, der Kämmerei und der Finanz- und Haushaltsausschüsse andererseits.

Nach Banner (1982) sind es – immer unter dem Primat der Haushaltspolitik betrachtet – drei wesentliche Faktoren, die einen ausgeglichenen Haushalt befördern: eine geringe „Durchschlagskraft“ der Fachinteressen, geringe parteipolitische Aufladung von Entscheidungen und schließlich hohe Durchsetzungsfähigkeit eines zentralen Politikers. Übertragen auf die kommunale Sozialpolitik sind hier die beiden wesentlichen Lager die der „zentralen Steuerungspolitiker“ als Promotoren der Haushaltskonsolidierung zur Sicherstellung kommunaler Steuerungsfähigkeit und den „Fachpolitikern“ als Verfechter professioneller Orientierungen. Ein süddeutscher Sozialamtsleiter brachte dieses Spannungsverhältnis im persönlichen Gespräch auf die knappe Formel: „Kämmerer versus Kümmerer“. Es ist davon auszugehen, dass die Akteure in der lokalen Sozialpolitik verschiedene Strategien im Umgang mit den konkurrierenden Ansprüchen einsetzen, die letztendlich Machtspiele darstellen. Betrachtet man kommunale Sozialpolitik (auch) als einen Widerstreit dieser konkurrierenden Interessen, lassen sich drei Schlüsselvariablen für die Frage,

welche sozialpolitische Handlungsweise sich durchsetzt, identifizieren.

Erste Schlüsselvariable ist der Druck der „zentralen Steuerungspolitiker“ auf die sozialpolitischen „Fachbruderschaften“, durch die Reform der Leistungsfinanzierung zur Haushaltskonsolidierung beizutragen („will“). Wie wir zeigen konnten, kann aber auch von der Verwaltungsspitze eine Präferenz für sozialpolitische Prioritätensetzung ausgehen (Kiel, Stuttgart), so dass ein „reiner Konsolidierungswille“ nicht unbedingt vorausgesetzt werden kann.

Zweite Schlüsselvariable ist die effektive Durchsetzung dieser Steuerungsambition der Verwaltungsspitze („skill“). Diese ist durch mehrere intervenierende Faktoren beeinflusst: Verfestigte neokorporatistische Strukturen, wie sie insbesondere in den alten Bundesländern vorzufinden sind, behindern die effektive Durchsetzung, da die eng mit der Verwaltung kooperierenden Wohlfahrtsverbände ihre Ressourcen und Mitglieder gegen Kürzungen mobilisieren können. Eine Schlüsselposition stellt zudem offensichtlich die Besetzung des Sozialdezernenten als Bindeglied zwischen Steuerungs- und Fachpolitikern dar: Agiert dieser unabhängig von den Verbandsinteressen und kann dennoch fachliche Vorgänge in den ihm untergeordneten Einheiten überblicken, steigt die Durchsetzungsfähigkeit der Verwaltungsspitze. Umgekehrt kann ein sozialpolitisch ambitionierter Dezernent durch geschicktes Agieren Kürzungsansprüche abwehren. Weiterhin sinkt die Durchsetzungsfähigkeit mit der Dezentralisierung von Verantwortungsstrukturen, wie es im NSM Programm war. Dies verstärkt tendenziell Informationsasymmetrien, was sich entgegen dem betriebswirtschaftlichen Anspruch paradoxerweise expansiv auswirken kann, insbesondere bei mangelnder Implementation von Rückkopplungsinstrumenten.

Dritte Schlüsselvariable ist schließlich die Existenz fachpolitischer Modernisierungskoalitionen, die fachliche Diskussionen aufgreifen und offensiv in die Konsolidierungsdebatte auf lokaler Ebene einbringen. Hierzu sind horizontale Netzwerke zu Fachverbänden, aber auch z. B. zu Fachhochschulen vor Ort entscheidend, die neue professionelle Konzepte verbreiten und mit

ihrer fachlichen Kompetenz durchsetzungsfähiger machen können. Aber auch bürgerschaftliche Ressourcen wie Selbsthilfegruppen können hier die Agenda beeinflussen.

Auf die von uns identifizierten Strategien angewendet (vgl. ausführlich Grohs/Reiter 2013) lassen sich diese Überlegungen folgendermaßen zusammenfassen (vgl. Abbildung 6):

(1) Hierarchische Konsolidierungsstrategien, die einen generalistischen Ansatz verfolgen und die Sozialpolitik als ein Politikfeld unter anderen betrachten. Die hier zum Zuge kommende „Rasenmäherstrategie“ wird durch hierarchischen Zugriff durchgesetzt. Wie gesehen, ist hierfür nicht der objektive Problemdruck entscheidend, sondern der Wille, eine solche Konsolidierungsstrategie zu verfolgen, und die Fähigkeit, diese Ambition auch gegenüber der Fachebene durchzusetzen. Die verwendeten Instrumente sind klassische Konsolidierungsinstrumente (vgl. Holtkamp 2010: 75ff.).

(2) Eine Managementstrategie, die allgemein an einer Verbesserung der Wirksamkeit bisheriger Politiken ansetzt (und nicht zwingend Haushaltskonsolidierung beinhaltet) und Priorisierungen kommunalpolitischer Ziele erlauben soll. Im Falle Kiels wurde versucht, Sozialpolitik als einen wesentlichen Schwerpunkt der Stadtpolitik vor

Spareingriffen zu verschonen, jedoch über managerialistische Strategien in ihrer Expansion zu bremsen.

(3) Eine fachliche Verbesserungsstrategie, die innerhalb des Politikfeldes der Sozialpolitik deutliche Schwerpunkte zu setzen vermag und durch gezielte Investition in als wichtig erachtete Felder, wie die Kindertagesbetreuung und frühkindliche Bildung, Sozialpolitik als bewusste Investition in die Zukunft zu betrachten, kam durch den gemeinsamen Willen von Stadtführung und der Fachebene zustande.

Trotz unterschiedlichem Problemdruck gelingt es in den von uns untersuchten Städten Kiel und Stuttgart, fachliche Strategien aufzugreifen und in die kommunale Sozialpolitik zu integrieren. In beiden Fällen wird auch von der Verwaltungsspitze diese sozialpolitische Prioritätensetzung gestützt. Unterschiede zwischen beiden Städten ergeben sich hinsichtlich der Einbettung der Sozialpolitik in allgemeine Modernisierungsanstrengungen, die in Kiel deutlich integrierter ablaufen. Hinsichtlich der Ausgabenhöhe sind beide Städte eher Ausreißer nach oben. Hingegen existiert in anderen Fällen (z.B. Halle, Münster) ein ausgeprägter Wille zur Konsolidierung, der sich auf Grund der besonderen Konstellationen auf der Fachebene auch durchsetzen kann.

Abbildung 6:

**Handlungsstrategien**

		<b>„will and skill“ zur Konsolidierung</b>	
		-	+
<b>Durchsetzung fachpolitischer Modernisierungskoalition</b>	-	(Status quo)	Konsolidierungsstrategien Halle Münster
	+	Fachliche Strategien Stuttgart	Fachlich-managerialistische Strategien Kiel

Quelle: Eigene Darstellung.



## 5. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

---

Erfolgreiche kommunale Sozialpolitik wurde eingangs darüber definiert, dass erstens Rechtsansprüche und der Verfassungsauftrag umfassend verwirklicht werden, zweitens die Vorteile örtlicher Nähe genützt werden und durch umfassende Bündelung und Koordination ortsangemessene Problemlösungen anbieten. Erfolgreiche kommunale Sozialpolitik soll drittens Bürgerinnen und Bürger aktivieren und die notwendige lokale Akzeptanz sozialpolitischen Handelns stärken und sie soll schließlich viertens die zur Verfügung stehenden Ressourcen sinnvoll und wirkungsorientiert einsetzen. Angesichts zahlreicher Herausforderungen geraten diese Zieldimensionen häufig in ein Ungleichgewicht.

Dabei geht es erstens konkret um die Bewältigung neuer oder veränderter Anforderungen an Politik und Verwaltung, z. B. der demografische Wandel und der Wandel der klassischen Familienstrukturen, die geänderte Anforderungen im Bereich der sozialen Infrastruktur bringen, oder Migration und Segregation, die die Kommunen vor die Aufgabe stellen, gewandelte stadtesellschaftliche Integrationsbedarfe zu bewältigen etc. Über all dem schwebt in vielen Kommunen eine restriktive Haushaltssituation, die bereits die Erfüllung von sozialpolitischen Pflichtaufgaben mitunter schwierig erscheinen lässt, von der Entwicklung neuer Politiklösungen ganz abgesehen.

Neben diesen teils neuen inhaltlichen Anforderungen stellen sich an die Kommunen im Bereich der Sozialpolitik heute zweitens auch geänderte prozedurale Anforderungen. Dies betrifft in den meisten Handlungsfeldern der kommunalen Sozialpolitik sowohl die Koordination innerhalb der Verwaltung zwischen unterschiedlichen Dezernaten und Ämtern als auch zwischen der Verwaltung, der Politik und gesellschaftlichen sowie privaten Akteuren vor Ort. Dabei hat der

Gesetzgeber den Kommunen in den vergangenen Jahren zum Teil neue Koordinationsaufgaben vorgeschrieben.

Die Kommunen sitzen gegenüber dem Bund und den Ländern „am kürzeren Hebel“, wenn es um die Durchsetzung ihrer inhaltlichen und finanziellen Interessen geht. Hinsichtlich der Einnahmeseite sind in diesem Zusammenhang aktuell folgende Konfliktfelder maßgeblich: Eine Reform der Gemeindefinanzen und die Realisierung des Konnexitätsprinzips. Letzteres ist zwar in Art. 104a GG sowie in den Länderverfassungen fixiert, in der Realität treten allerdings immer noch Abweichungen davon auf.

Ungeachtet veränderter Herausforderungen spricht vor allem eine Tatsache unverändert für die Wahrnehmung sozialpolitischer Aufgaben vor Ort: die örtliche Nähe. In den wesentlichen Handlungsfeldern der kommunalen Sozialpolitik sind es gerade die Koppelung der Nähe und die Bündelung einer Vielzahl von Aufgaben im kommunalen Portfolio, die innovative Lösungen ermöglichen und neue Problemlagen schnell und pragmatisch bearbeitbar machen. Vor diesem Hintergrund bestand die zentrale Hoffnung sowohl der Kommunal- und Verwaltungswissenschaften als auch der kommunalen Praktiker darin, dass sich durch effizientere Steuerungsmodelle Leistungen und Qualität in der kommunalen Sozialpolitik bei gleichzeitigen Einsparungen steigern lassen. Dies hat sich allerdings in der Implementation vor Ort als häufig trügerisch erwiesen. Hinter der Fassade der neuen Managementsysteme wirken häufig noch dieselben Kräfte wie vor der Einführung. Einsparungen werden meist im freiwilligen Bereich, der nicht durch einklagbare Rechte der Klienten abgesichert ist, nach dem Rasenmäherprinzip durch Druck der Verwaltungsspitze vorgenommen, während der weit

größere Teil des Haushalts, z. B. im Bereich der Sozial- und Erziehungshilfe oder bei den Kindertagesstätten, nicht zur Disposition steht. Die Ausgaben in diesen Bereichen dürften durch diverse Leistungsgesetze und sozialstrukturelle Entwicklungen vielmehr weiter steigen und werden damit indirekt den Konsolidierungsdruck auf die freiwilligen Aufgaben sowie nicht in die Verwaltungsstruktur integrierte Aufgabenfelder weiter erhöhen.

Dem pessimistischen Hinweis auf den vermeintlich noch wachsenden finanziellen Druck und Aufgabendruck auf die Kommunen muss jedoch der Einwand entgegengehalten werden, dass eine solche Entwicklung nicht zwangsläufig ist. Darüber hinaus lassen sich bei gewissen Rahmenbedingungen durchaus Gestaltungsspielräume erkennen, wie unsere hier angeführte empirische Untersuchung der kommunalen Sozialpolitik zeigte. An Belastungsfaktoren ansetzende Erklärungsansätze („Opferthese“) greifen häufig zu kurz, um die erhebliche Varianz kommunaler sozialpolitischer Strategien zu erklären. Es zeigten sich – auch in der näheren Untersuchung von vier ausgewählten Städten – deutlich unterschiedliche sozialpolitische Herangehensweisen, die nur zum Teil durch objektiven Problemdruck, zu viel größerem Teil durch institutionelle Entscheidungsmuster, Akteurkonstellationen und politische Priorisierung erklärt werden konnten. Deutlich wurde vor diesem Hintergrund: Eindimensionale Erklärungen, wie der Hinweis auf die schwierige Haushaltssituation vieler Kommunen, tragen nicht zum Verständnis kommunaler Reaktionen auf neue sozialpolitische Herausforderungen bei; sie versperren eher den Blick für die weiterhin erstaunlichen politisch-inhaltlichen und prozeduralen Innovationspotenziale, die freilich nicht handlungsfeldübergreifend zum Tragen kommen, sondern von Feld zu Feld und von Kommune zu Kommune unterschiedlich sind.

Gerade angesichts der Möglichkeit elektronischer Vernetzung könnte etwa eine Bündelung und Abstimmung mehrerer Leistungsprogramme

erfolgen und im Sinne eines Case-Managements – beispielweise in der Kinder- und Jugendhilfe oder Behindertenhilfe – die qualifizierte Erstberatung und Vermittlung an spezialisierte Aufgabenträger erfolgen. Andererseits wird aber auch ein altes Thema wieder eine verstärkte Rolle spielen, nämlich das der kommunalen Eigenerbringung sozialer Dienstleistungen. Neben den Problemen, die die Steuerung der freien Träger verursachen, sprechen eine Reihe von sachlichen Gründen für eine Stärkung der kommunalen Eigentätigkeit, was allerdings dem Subsidiaritätsprinzip widerspricht. Unter fachlichen Gesichtspunkten ist z. B. zu diskutieren, ob eine Pluralisierung und damit auch Spezialisierung der Leistungen mit dem gegenläufigen Trend zu integrierten Hilfen und Case-Management vereinbar ist. Zu weit gehende Pluralisierung und Entkommunalisierung kann außerdem in einen Erfahrungsverlust der Verantwortlichen auf kommunaler Ebene münden. Gerade durch zunehmenden Aushandlungsbedarf werden sich Informationsasymmetrien durch den beobachtbaren Rückzug öffentlicher Träger eher noch verschärfen. Der mit einem Rückzug aus der Eigenerstellung verbundene Erfahrungsverlust sollte dabei nicht unterschätzt werden. Angesichts der Defizite abstrakter Steuerungsinstrumente sollten basale sozialpädagogische bzw. -arbeiterische Kompetenzen jedenfalls nicht allein freien, gemeinnützigen und/oder privaten Trägern überlassen werden, sondern die Kommunen sollten ein Interesse daran haben, diese weiterhin selbst zu pflegen und auszubauen – sei es zur gezielten Beratung dritter Akteure bzw. Leistungsträger, oder sei es für die eigene Aufgabenerbringung.

Schließlich kann ein Umdenken, das kommunale Sozialpolitik nicht als ein defizitverhaftetes „Verwalten des Elends“ begreift, sondern als Ressource eines sozialinvestiven Gestaltungsauftrags, auch Folgewirkungen in anderen Feldern kommunalpolitischen Handelns anstoßen und Felder wie Bildung, Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung maßgeblich mitgestalten.

## Literaturverzeichnis

---

- Alich, Monika 2002: Soziale Stadtentwicklung. Widersprüche, Kausalitäten und Lösungen, Opladen.
- Anton, Stefan; Diemert, Dörte 2013: Mindestfinanzausstattung statt Nothaushalt. Gemeindefinanzbericht 2013 – Langfassung, Berlin.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) (Hrsg.) 2014: BAGFW-Gesamtstatistik 2012, Berlin.
- Banner, Gerhard 1982: Zur politisch-administrativen Steuerung in der Kommune, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 21, S. 26-47.
- Banner, Gerhard; Grohs, Stephan; Reiter, Renate 2014: Administrative Innovationen, in: Kersting, Norbert (Hrsg.): Urbane Innovationen, Wiesbaden (im Erscheinen).
- Bartelheimer, Peter 2001: Sozialberichterstattung für die ‚Soziale Stadt‘, Methodische Probleme und politische Möglichkeiten, Frankfurt am Main, New York.
- Benz, Arthur 2004: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden.
- Bertelsmann Stiftung; Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2005: Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik, Bielefeld.
- Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan; Ohm, Anna K.; Kuhlmann, Sabine 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin.
- Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan; Reiter, Renate 2008: Möglichkeiten und Grenzen nationaler Stadtpolitik – eine politikwissenschaftliche Perspektive, in: Raumforschung und Raumordnung, 66, S. 118-139.
- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars 2013: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung, Bonn.
- Bommers, Michael 2008 „Integration findet vor Ort statt“ – über die Neugestaltung kommunaler Integrationspolitik, in: Bommers, Michael; Krüger Potratz, Marianne (Hrsg.): Migrationsreport 2008. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt am Main/New York, S. 159-195.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) 2013: Lebenslagen in Deutschland. Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2005: Zwölfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Bonn.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) 2014: Evaluationsberichte „Soziale Stadt“, [http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/Literatur/Evaluationsberichte/evaluationsberichte\\_inhalt.html?nn=768204](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/Literatur/Evaluationsberichte/evaluationsberichte_inhalt.html?nn=768204) (August 2014).
- Burgi, Martin 2013: Kommunale Verantwortung und Regionalisierung von Strukturelementen in der Gesundheitsversorgung, Baden-Baden.

- CDU, CSU, SPD 2013: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode, Berlin.
- Clausen, Jens Jürgen 2011: „Community Care“ oder „Enabling Community“? Der steinige Weg der Behindertenhilfe in den Kommunen, in: Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik, Wiesbaden, S. 254-266.
- Dahme, Hans-Jürgen; Kühnlein, Gertrud; Wohlfahrt, Norbert; Burmester, Monika 2005: Zwischen Wettbewerb und Subsidiarität. Wohlfahrtsverbände unterwegs in die Sozialwirtschaft, Berlin.
- Deutsches Institut für Urbanistik (DifU) (Hrsg.) 2003: Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. Bericht der Programmbegleitung im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin.
- Deutscher Städtetag 2007: Integration von Zuwanderern, Berlin und Köln.
- Deutscher Städtetag 2010: Sozialleistungen der Städte in Not. Zahlen und Fakten zur Entwicklung kommunaler Sozialausgaben. Beiträge des Deutschen Städtetages zur Stadtpolitik. Band 93, Berlin.
- Esch, Karin; Hilbert, Josef; Stöbe-Blossey, Sybille 2001: Der aktivierende Staat: Konzept, Potentiale und Entwicklungstrends am Beispiel der Jugendhilfe, in: Heinze, Rolf G.; Olk, Thomas (Hrsg.): Bürgerengagement in Deutschland: Bestandsaufnahme und Perspektiven, Opladen, S. 519-547.
- Esch, Karin; Klaudy, Elke Katharina; Stöbe-Blossey, Sybille 2005: Bedarfsorientierte Kinderbetreuung. Gestaltungsfelder für die Kinder- und Jugendhilfepolitik, Wiesbaden.
- Evers, Adalbert 2011: Wohlfahrtsmix und Soziale Dienste, in: Evers, Adalbert; Heinze, Rolf G.; Olk, Thomas (Hrsg.): Handbuch Soziale Dienste. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 265-283.
- Evers, Adalbert; Klie, Thomas 1999: Zur Neuausrichtung kommunaler Alterssozialpolitik oder: Nach dem Pflegeversicherungsgesetz – freiwilliges kommunales Engagement?, in: Schmidt, Roland; Entzian, Hildegard; Giercke, Klaus-Ingo; Klie, Thomas (Hrsg.): Die Versorgung pflegebedürftiger alter Menschen in der Kommune, Frankfurt am Main, S. 39-48.
- Evers, Adalbert; Ostner, Ilona; Wiesenthal, Helmut 1989: Arbeit und Engagement im intermediären Bereich: zum Verhältnis von Beschäftigung und Selbstorganisation in der lokalen Sozialpolitik, Augsburg.
- Filsinger, Dieter 2008: Bedingungen erfolgreicher Integration – Integrationsmonitoring und Evaluation, WISO Diskurs, Bonn.
- Franke, Thomas 2011: Auswirkungen der Mittelkürzungen im Programm Soziale Stadt. Sind die Entwicklung benachteiligter Stadtteile und lokale Integrationsprozesse gefährdet? WISO Diskurs, Bonn.
- Gatzweiler, Hans-Peter; Milbert, Antonia 2003: Regionale Einkommensunterschiede in Deutschland. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4, S. 125-145.
- Gerlinger, Thomas; Röber, Michaela 2009: Die Pflegeversicherung, Bern.
- Gesemann, Frank; Roth, Roland (Hrsg.) 2009: Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft, Wiesbaden.
- Grohs, Stephan 2010: Modernisierung kommunaler Sozialpolitik. Anpassungsstrategien im Wohlfahrts-korporatismus, Wiesbaden.
- Grohs, Stephan; Reiter, Renate 2013: Kommunale Sozialpolitik in der Haushaltskrise: Handlungsfelder und Handlungsstrategien, in: Haus, Michael; Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?, Wiesbaden, S. 196-214.

- Grohs, Stephan; Schneiders, Katrin; Heinze, Rolf G. 2014: Mission Wohlfahrtsmarkt. Institutionelle Rahmenbedingungen, Strukturen und Verbreitung von Social Entrepreneurship in Deutschland, Baden-Baden.
- Grunow, Dieter; Pamme, Hildegard; Köhling, Karola 2011: Vereinbarte Verbindlichkeit im administrativen Mehrebenensystem. Kommunalisierung im Sozialsektor, Wiesbaden.
- Häußermann, Hartmut 2005: Umbauen und Integrieren – Stadtpolitik heute, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 3, S. 3-8.
- Hanesch, Walter 2011: Kommunale Armutspolitik, in: Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik, Wiesbaden, S. 227-242.
- Hassel, Anke; Schiller, Christoph 2010: Sozialpolitik im Finanzföderalismus. Hartz IV als Antwort auf die Krise der Kommunal Finanzen, Politische Vierteljahresschrift 51(1), S. 95-117.
- Heinze, Rolf G. (Hrsg.) 1986: Neue Subsidiarität. Leitidee für eine zukünftige Sozialpolitik?, Opladen.
- Heinze, Rolf G.; Schmid, Josef; Strünck, Christoph 1997: Zur politischen Ökonomie der sozialen Dienstleistungsproduktion: Der Wandel der Wohlfahrtsverbände und die Konjunkturen der Theoriebildung, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 49 (2), S. 242-271.
- Heinze, Rolf G. 2008: Wohlfahrtsstaat und wirtschaftliche Innovationsfähigkeit: Zur Neujustierung eines angespannten Verhältnisses, in: Heinze, Rolf G.; Evers, Adalbert (Hrsg.): Sozialpolitik: Ökonomisierung und Entgrenzung, Wiesbaden, S. 208-228.
- Hesse, Joachim Jens 2005: Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in Baden-Württemberg. Erster Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Landkreistages Baden-Württemberg, Berlin.
- Hinte, Wolfgang; Litges, Gerhard; Groppe, Johannes 2003: Sozialräumliche Finanzierungsmodelle. Qualifizierte Jugendhilfe auch in Zeiten knapper Kassen, Berlin.
- Holtkamp, Lars 2010: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen, Berlin.
- Holtkamp, Lars; Grohs, Stephan 2012: Rahmenbedingungen kommunaler Jugendpolitik: Strukturmodelle und Besonderheiten der kommunalen Ebene, in: Lindner, Werner (Hrsg.): Political (Re)Turn: Zum Verhältnis von Jugendarbeit und Jugendpolitik, Wiesbaden, S. 177-192.
- Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia 2012: Niedriglohnbeschäftigung 2010: Fast jede/r Vierte arbeitet für Niedriglohn. Aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Institut Arbeit und Qualifikation. IAQ-Report 01/2012.
- Kaps, Petra 2012: Die Rolle der Kommunen in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in: Bothfeld, Silke; Sesselmeier, Werner; Bogedan, Claudia (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III, Wiesbaden, S. 260-275.
- Karsten, Martin; Wagner, Ina 2006: Demographischer Wandel als Herausforderung kommunaler Stadtentwicklungspolitik, in: Deutsch-Französisches Institut; Wüstenrot Stiftung (Hrsg.): Demographie und Stadtentwicklung. Beispiele aus Deutschland und Frankreich, Ludwigsburg, S. 73-96.
- Klenk, Tanja; Reiter, Renate 2012: Öffentliche Daseinsvorsorge, privat organisiert? Ein deutsch-französischer Vergleich der Bereitstellung der Krankenhausinfrastruktur, Zeitschrift für Sozialreform 58(4), S. 401-425.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) 1993: Das neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Bericht 5/1993, Köln.

- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) 1998: Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) 2006: Integrationsmonitoring. Materialien, Köln.
- Kuhlmann, Sabine; Bogumil, Jörg; Ebinger, Falk; Grohs, Stephan; Reiter, Renate 2011: Dezentralisierung des Staates in Europa. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, Wiesbaden.
- Kurtenbach, Sebastian; Bogumil, Jörg 2014: Armutszuwanderung aus Rumänien und Bulgarien – Möglichkeiten und Grenzen kommunalen Handelns, *Verwaltung & Management* 20 (4), S. 207-212.
- Mäding, Heinrich 2006: Wozu eine nationale Stadtpolitik?, *Difu-Berichte* 2/2006, S. 2-3.
- Merchel, Joachim 2005: Was hat die Qualitätsdebatte in der Jugendhilfe gebracht? Versuch einer Zwischenbilanz“, *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit* 36 (2), S. 38-59.
- Mückenberger, Ulrich 2010: Krise des Normalarbeitsverhältnisses – ein Umbauprogramm, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 56 (4), S. 403-420.
- Olk, Thomas 2011: Freie Träger der Sozialen Arbeit, in: Otto, Hans-Uwe; Thiersch, Hans (Hrsg.): *Handbuch Sozialarbeit/Sozialpädagogik*, 4. völlig überarbeitete Auflage, Neuwied, S. 415-428.
- Pitschas, Rainer 1979: Neubau der Sozialverwaltung. Die Verbindung des Sozialen mit der Verwaltung als Aufgabe von Rechtswissenschaft, Organisationssoziologie und Verwaltungslehre, *Die Verwaltung* 12, S. 409-432.
- Pohle, Hans 2006: Neue Orientierungen nationaler Stadtpolitik. *Nachrichten der ARL* 2/2006, S. 42-44.
- Reiter, Renate 2010: Politiktransfer der EU. Die Europäisierung der Stadtentwicklungspolitik in Deutschland und Frankreich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Reiter, Renate 2012: Angeschoben oder ausgebremst? Die Verstetigung der integrierten Stadtentwicklung in der Sozialen Stadt, in: *der moderne staat* 5(1), S. 85-104.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen 2014: Bedarfsgerechte Versorgung – Perspektiven für ländliche Regionen und ausgewählte Leistungsbereiche. Gutachten 2014.
- Schneiders, Katrin 2010: Vom Altenheim zum Seniorenservice: Institutioneller Wandel und Akteurkonstellationen im sozialen Dienstleistungssektor, Baden-Baden: Nomos.
- Schröer, Hubertus 1994: Jugendamt im Wandel. Von der Eingriffsverwaltung zum modernen Dienstleistungsunternehmen, *Neue Praxis* 24 (3), S. 263-274.
- Schultz, Annett; Strohmeier, Peter; Wunderlich, Holger 2009: Örtliche Familienpolitik – warum und wie?, *der moderne staat* 2 (1), S. 185-206.
- Seils, Eric; Meyer, Daniel 2012: Die Armut steigt und konzentriert sich in den Metropolen. WSI-Report 08/2012, Düsseldorf.
- Statistisches Bundesamt 2009: Statistik zur Überschuldung privater Personen 2008, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt 2012: Qualität der Arbeit. Geld verdienen und was sonst noch zählt 2012, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt 2013a: Pflegestatistik 2011. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung – Deutschlandergebnisse, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt 2013b: Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe. Fachserie 13 Reihe 2.1, Wiesbaden.

- Statistisches Bundesamt 2014a: Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes 2013. Fachserie 14 Reihe 6, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt 2014b: Wanderungen, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt 2014c: Statistik zur Überschuldung privater Personen 2013, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt 2014d: Zahl der Empfänger von Hilfe zur Pflege steigt auf 439.000. Pressemitteilung Nr. 043 vom 11.2.2014, Wiesbaden.
- Walther, Uwe-Jens 2004: Die europäische Stadt als Soziale Stadt? Das deutsche Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“, in: Siebel, Walter (Hrsg.): Die europäische Stadt, Frankfurt am Main, S. 332-344.
- Wiechmann, Elke; Kißler, Leo 2010: Kommunale Demographiepolitik. Antworten auf den sozio-demographischen Wandel in den Rathäusern, Berlin.
- Wohlfahrt, Norbert; Dahme, Hans-Jürgen (Hrsg.) 2010: Regiert das Lokale das Soziale? Kommunalisierung und Dezentralisierung Sozialer Dienste als sozialpolitische Reformstrategie, Baltmannsweiler.
- Wohlfahrt, Norbert; Zühlke, Werner 2005: Das Ende der kommunalen Selbstverwaltung, Hamburg.
- Zimmermann, Karsten 2010: Der Beitrag des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ für eine „sozial-integrative Stadtentwicklung“, in: Hanesch, Walter (Hrsg.): Die Zukunft der „Sozialen Stadt“ – Strategien gegen soziale Spaltung und Armut in den Kommunen, Wiesbaden, S. 181-202.





## Die Autorin und der Autor

---

**Dr. Stephan Grohs**

vertritt momentan die Professur für Vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz.

**Dr. Renate Reiter**

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft (Lehrgebiet III: Politikfeldanalyse) der FernUniversität in Hagen.





## Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

**Anti-Krisenpolitik: die Europäische Zentralbank im Kreuzfeuer der deutschen Öffentlichkeit**

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Eine Europäische Arbeitslosenversicherung als Stabilisator für die Euro-Zone**

WISO direkt

Außenwirtschaft

**Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP): Kann das geplante Abkommen halten, was es verspricht?**

WISO direkt

Außenwirtschaft

**TTIP – Das Märchen vom Wachstums- und Beschäftigungsmotor**

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

**Soziale Innovationspolitik**

WISO Diskurs

Steuerpolitik

**Steuer- und Transferpolitik auf dem Weg in die Sackgasse – eine Analyse der Umverteilungswirkung**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

**Modernisierungsoptionen für die handwerkliche Selbstverwaltung**

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**The Spot on the Tip of an Iceberg Anbieterbezogene Beschwerdezahlen in der Statistik der Verbraucherzentralen**

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Vermeintliche und tatsächliche Wachstums- und Beschäftigungseffekte des Luftverkehrs**

**Eine kritische Würdigung angewandter**

**Berechnungsmethoden**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Kommunikationsstrategien zur Beeinflussung von Gesetzesinitiativen**

**Am Beispiel des Luftverkehrssteuergesetzes**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Haushaltsnahe Dienstleistungen durch**

**Migrantinnen in Familien mit Pflegebedürftigkeit**

**24 Stunden verfügbar – Private Pflege in**

**Deutschland**

WISO direkt

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Autonomie – ein neues Leitbild einer modernen**

**Arbeitsmarktpolitik**

WISO direkt

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Humanisierung der Arbeit braucht Forschung**

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – gestalten und finanzieren**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Ökonomische Bedeutung und Leistungspotenziale von Migrantenunternehmen in Deutschland**

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

[www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)

