

Kommunale Sozialpolitik in der Haushaltskrise: Handlungsfelder und Handlungsstrategien

Stephan Grohs/Renate Reiter

1 Einleitung

Kommunale Sozialpolitik stellt ein Herzstück kommunalpolitischen Handelns dar. Über ein Fünftel des durchschnittlichen kommunalen Haushalts wird für Sozialleistungen aufgebracht und rund ein Viertel des kommunalen Personals ist im sozialen Bereich beschäftigt. Ungeachtet ihres Gewichts im Rahmen des kommunalen Handelns findet die kommunale Sozialpolitik im öffentlichen Diskurs und in der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Forschung nach wie vor deutlich geringere Beachtung als die Sozialpolitik des Bundes. Die aktuelle Finanzkrise und strukturelle Defizite vieler Städte und Gemeinden machen das sozialpolitische Aufgabenfeld zum vorrangigen Gegenstand kommunaler Konsolidierungsbemühungen. Zugleich bilden diese Entwicklungen aber auch den Hintergrund dafür, dass die kommunale Sozialpolitik zum Auffangbecken für neue Probleme wird. Die teils katastrophale Haushaltslage und steigende Ausgaben im Bereich der Pflichtleistungen 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 freiwilliger Leistungen, durch den neue Problemlagen offensiv angegangen und präventive Arbeit, innovative Lösungen und an lokale Gegebenheiten angepasste Strategien geleistet werden können. Gerade dies spräche 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. Städte und Kreise werden aus dieser Perspektive zu reinen „Verwaltern des Elends“. Zugespitzt formuliert wird die kommunale Sozialpolitik von der staatlichen verdrängt. 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 Ausgangssituation möchte dieser Beitrag aktuelle Herausforderungen, Handlungsfelder und Handlungsstrategien kommunaler Sozialpolitik identifizieren und erste Ansätze zur Erklärung der zu beobachtenden Varianz entwickeln. Im Fokus stehen zunächst die Herausforderungen, vor denen moderne kommunale Sozialpolitik steht. Neben der Bewältigung der über allem kommunalen Handeln schwebenden schwierigen Haus-

haltslage sind hier insbesondere neue Probleme, neue von staatlicher Seite auferlegte Aufgaben und Regulierungen sowie neue Ansprüche an kommunales Handeln zu nennen. Empirisch stellt der Beitrag eine Art Zwischenstand dar, zu dem bislang kein breiter Erhebungsaufwand geleistet werden konnte, so dass er sich vor allem auf verfügbare statistische Daten, die verfügbare Fach- und Forschungsliteratur, Dokumente aus der kommunalpolitischen Praxis und schließlich eigene Vorarbeiten (u. a. Grohs 2010a; 2010b; Bogumil u. Grohs 2010) stützt. Ergänzend wurden Protokolle zu Haushaltsdebatten und Sozialpolitikdebatten der Gemeinderäte in vier ausgewählten Städten (Kiel, Halle, Stuttgart, Münster) im Zeitraum 2000 bis 2010 ausgewertet.

Im Weiteren wird zunächst auf Aufgaben, Strukturmerkmale und die Besonderheiten der Entscheidungsfindung in der kommunalen Sozialpolitik eingegangen (2), danach werden aktuelle Herausforderungen durch die Haushaltskrise skizziert. Davon ausgehend stellen wir empirische Befunde dar, die zunächst eine erhebliche Varianz aufzeigen, die sich ihrerseits nicht durch einfache Erklärungen wie Problemdruck oder parteipolitische Ausrichtung erklären lässt (3). Daher wird, ausgehend von vier Fallstudien (4), ein vorläufiger Erklärungsansatz präsentiert und ein Forschungsdesign umrissen, das die Überwindung der in der lokalen Politik(-forschung) verbreiteten „Opferthese“ zur Erklärung von kommunalen Sozialpolitikentscheidungen (insbesondere Kürzungsentscheidungen) in Zeiten der Haushaltskrise ermöglichen kann (5).

2 Kommunale Sozialpolitik als Politikfeld

Die deutschen Kommunen mit ihrem starken Selbstverwaltungsprofil sind heute Träger einer Vielzahl kommunaler Aufgaben, die der Sozialpolitik zugerechnet werden können (vgl. Bogumil u. Holtkamp 2006; Burgi 2007; Wollmann u. Roth 2000). Historisch aus der städtischen Armenfürsorge entstanden, zeichnet sich kommunale Sozialpolitik in Deutschland heute gegenüber den staatlichen Transferleistungen durch ihren Dienstleistungscharakter und den direkten persönlichen Bürgerkontakt aus. Während die großen gesamtstaatlichen Transfersysteme (Renten-, Arbeitslosen-, Unfall-, Kranken- und Pflegeversicherung) überwiegend als Sozialversicherungen – also als Körperschaften der funktionalen Selbstverwaltung – organisiert sind¹ 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 pädagogischen Interventionsformen. Die kommunale Sozialpolitik umfasst diejenigen Felder der Sozialpolitik, die von den Kommunen entweder freiwillig, als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben oder als übertragene Aufgaben wahrgenommen werden. Dies sind 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. Entgegen der Orientierung an Geldleistungen der Sozialversicherungen sind diese Systeme (insb. Sozialhilfe und Jugendhilfe) mit der gleichwohl wichtigen Ausnahme der Geldleistungen innerhalb der Sozialhilfe an personenbezogenen Hilfen orientiert und haben somit Dienstleistungscharakter. Im Wesent-

¹ Eine Ausnahme bildet hier das Arbeitslosengeld II, das im Jahr 2005 aus der ehemaligen kommunal getragenen Sozialhilfe nach Bundessozialhilfegesetz (BSHG) und der alten Arbeitslosenhilfe nach SGB III hervorgegangen ist und im Kern eine staatliche, steuerfinanzierte Leistung darstellt.

lichen sind dies die Aufgabenbereiche der Sozialhilfe und der Kinder- und Jugendhilfe als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben sowie eine Reihe freiwilliger Aufgaben beispielsweise im Bereich der Altenhilfe und in sozialarbeiterischen Aufgabenbereichen.

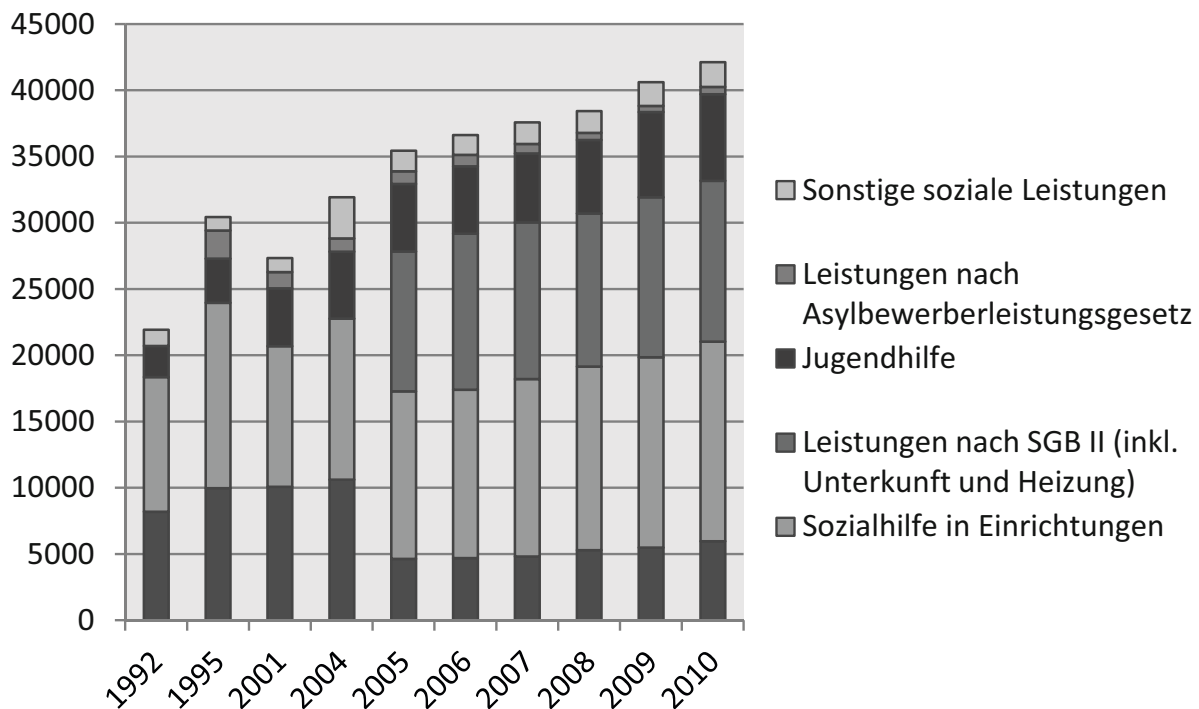
Der kommunale Handlungsspielraum differenziert sich je nach Aufgabenart aus: Während in den freiwilligen Aufgaben Freiheit über das Ob und Wie der Leistungserstellung gegeben ist, besteht bei den Selbstverwaltungspflichtaufgaben nur Handlungsspielraum über die Art und Weise der Leistungserstellung (das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

Die Dominanz der Pflichtaufgaben führt in der Organisation der kommunalen Sozialpolitik in der Regel zu einer Sektoralisierung entlang der großen Sozialgesetzbücher, die sich in kommunalpolitischen Ausschuss- und Ämterstrukturen widerspiegeln (z. B. getrennte Jugend-, Sozial-, Schulverwaltungs- und Gesundheitsämter). 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 demographischen Wandels, der Integration von Migranten, der sich wandelnden Familienstrukturen sowie der sozialräumlichen Segregation und sozialen Stadtentwicklung (Reiter 2010). 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 Innovationspol sozialer Kommunalpolitik.

3 Herausforderung durch die kommunalen Haushaltskrise und Varianz zwischen Städten: Ein Puzzle

Die kommunale Haushaltslage ist seit Jahren für eine große Zahl von Städten als krisenhaft zu bezeichnen (vgl. die Beiträge in Teil 2 dieses Bandes). 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). Wirtschaftliche Umbrüche und Strukturwandel treffen die Stadtregionen in unterschiedlichem Maße. 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.

Abbildung 1: Entwicklung kommunaler Sozialausgaben (in Mio. Euro)



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

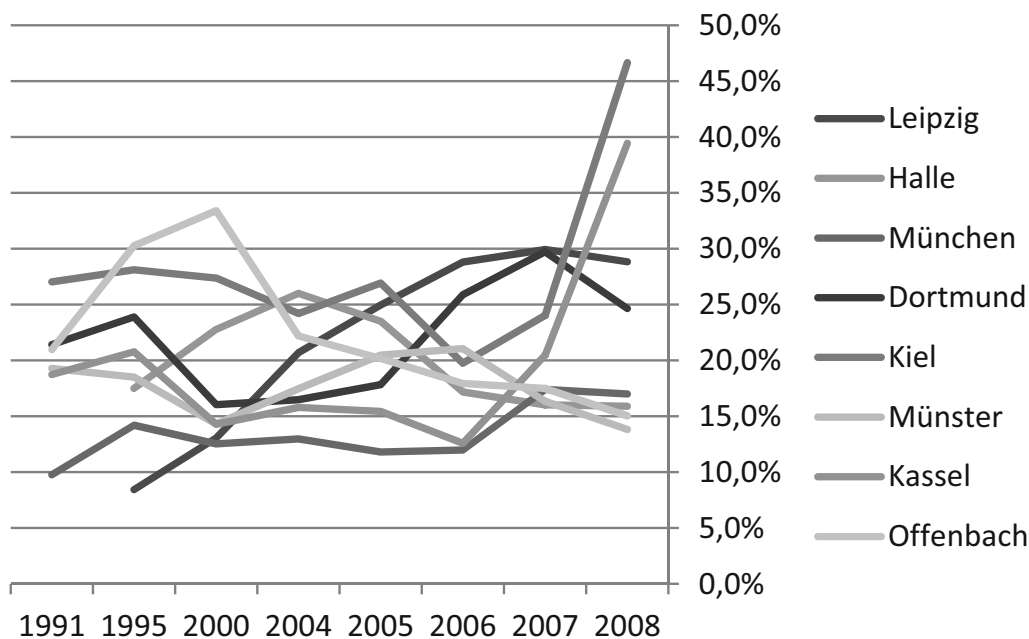
Einem teilweisen Rückgang auf der Einnahmeseite – vor allem durch Ausfälle im Bereich der Gewerbesteuer bedingt – stand eine deutliche Zunahme der Ausgaben für soziale Leistungen gegenüber, deren Volumen 2009 erstmals die 40 Milliarden-Grenze überschritt und die um 4,5 % im Jahr 2009 und 6 % im Jahr 2010 gestiegen sind (Anton u. Diemert 2011, S. 11) (vgl. Abbildung 1). Diese Steigerungen sind zu einem Teil auf die Zunahme der Kosten für Unterkunft nach SGB II² 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 % im Jahr 2009 und weiteren 6,7 % im Jahr 2010 (Anton u. Diemert 2011, S. 18), der insbesondere durch den Ausbau der Kindertagesbetreuung angetrieben wurde (vgl. Grohs u. Holtkamp 2012). Dabei ist zu beachten, dass Eingliederungshilfe, Grundsicherung im Alter und Jugendhilfe konjunkturabhängig ansteigen und dies aller Voraussicht nach demographiebedingt 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). Bei schrumpfendem finanziellem Handlungsspielraum werden folglich die internen Verteilungskämpfe stärker. Dies bedeutet erstens eine Verschiebung der Prioritäten

² Bei der Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für Langzeitarbeitslose zum SGB II im Jahr 2005 war den Kommunen eine Entlastung von 2,5 Mrd. Euro zugesichert worden. Die Kommunen sind seither für die Finanzierung der Kosten der Unterkunft und Heizung sowie sozialintegrative Maßnahmen für Empfänger der Grundsicherungsleistungen zuständig. Da die zugesagte Entlastung nicht zu realisieren war, führte der Bund seit 2005 eine Beteiligung an den Kosten der Unterkunft mit variabler Quote ein, die seither zu einem steten Konflikt-herd wurde. Die Zunahme der Leistungen für Unterkunft ging über das prognostizierte Maß hinaus, da die Zahl der Bedarfsgemeinschaften in unvorhergesehenem Maße anstieg.

auf die Pflichtaufgaben, zweitens den Ansatz von Konsolidierungsstrategien insbesondere im Bereich der freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben, und drittens ein abnehmendes Engagement im Bereich der kommunalen Investitionen (vgl. Holtkamp 2010).

Diese Entwicklung wird in der Diskussion häufig als einseitige Belastung der Kommunen interpretiert („Opferthese“). 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 über einen gewissen Zeitraum (vgl. Abbildung 2) lassen sich sowohl abnehmende wie zunehmende Anteile der Sozialausgaben beobachten.³

Abbildung 2: Entwicklung des Anteils der Sozialausgaben in ausgewählten Städten



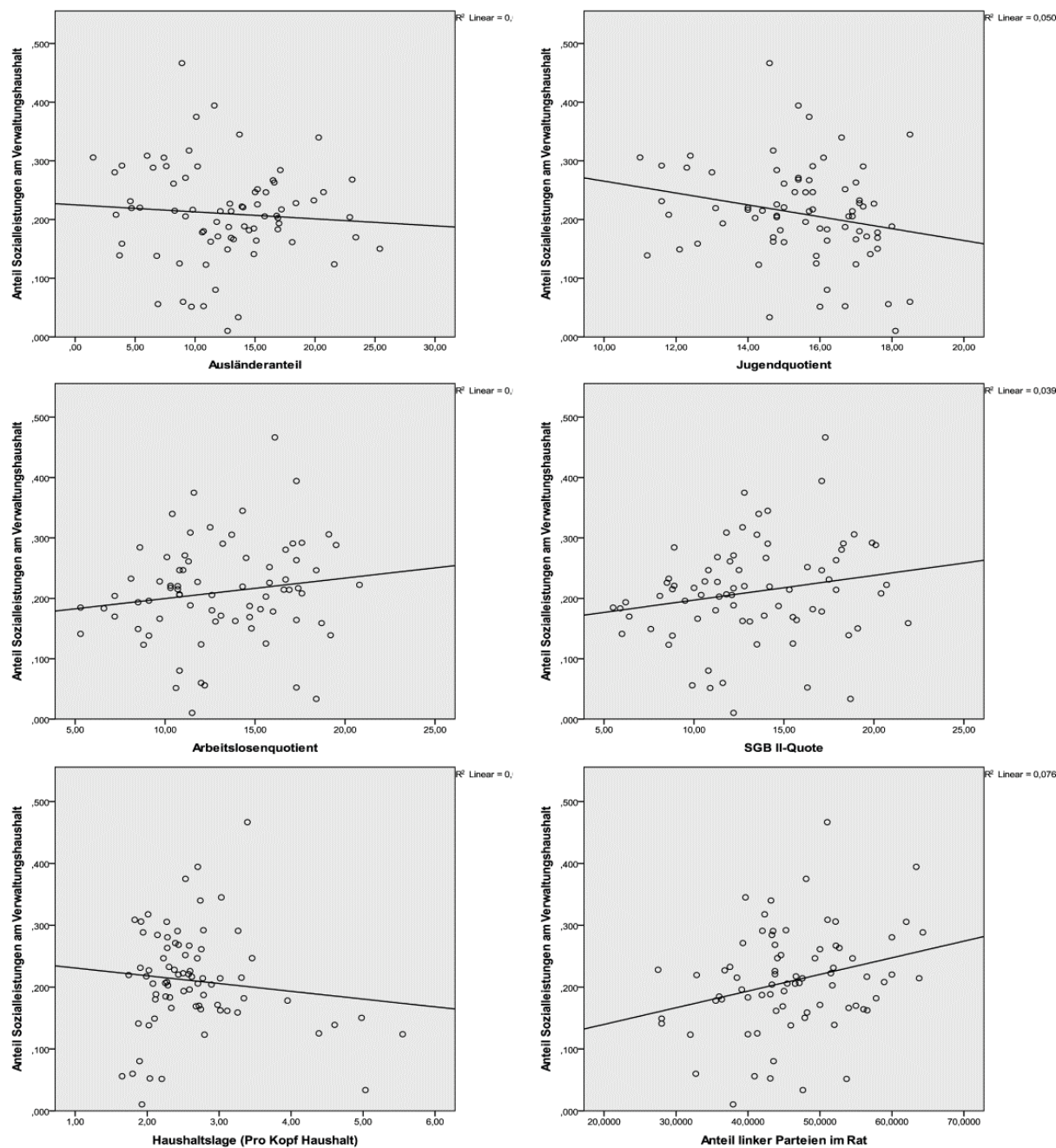
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 2009. Auf Grund der teilweisen Einführung der Doppik liegen ab 2009 keine vergleichbaren Zahlen vor.

Die zunächst naheliegende These einer Erklärung durch eine unterschiedliche Entwicklung typischer Belastungsfaktoren muss bei näherer Betrachtung auf Ebene der Großstädte über 100.000 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 dem Jugend- oder Altenquotient erklären. Abbildung 3 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.⁴ Die Daten der Städte streuen vielmehr erheblich und bivariate Korrelationen sind nur schwach und nicht signifikant.

³ Die auffälligen Ausreißer Kiel und Kassel können teils durch die Kommunalisierung von Aufgaben (Eingliederungshilfe bzw. Soziale Hilfen) erklärt werden.

⁴ 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-

Abbildung 3: 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>).

Auch der Zusammenhang zwischen der Höhe der Sozialausgaben und der Arbeitslosigkeit sowie der SGB II-Quote ist äußerst gering, nimmt man die Ausreißer Kiel und Kassel her-

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.

aus, ist dieser nicht mehr vorhanden. Die Zusammenhänge zwischen der Höhe der Sozialausgaben und dem Alten-, Ausländeranteil und Jugendquotient ist ebenfalls nicht nachweisbar bzw. sogar leicht negativ. Auch eine multivariate Analyse für das Jahr 2008, die neben den bereits angeführten Belastungsfaktoren auch noch die politische Dimension der Anteile linker bzw. rechter Parteien im Rat einbezieht, weist lediglich für den Anteil an SGB II-Empfängern einen auf niedrigem Niveau signifikanten, allerdings geringen Zusammenhang aus (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Determinanten des Anteils der Sozialausgaben am Verwaltungshaushalt sowie der Sozialausgaben pro Kopf (OLS-Regression) für 2008. Städte über 100.000 Einwohner

	Abhängige Variable	
	Anteil Sozialausgaben (%)	Sozialausgaben pro Kopf
<i>Parteilpolitik</i>		
Sitzanteil linker Parteien (SPD, Grüne, Linke)	0,16 (0,14)	3,56 (3,78)
<i>Problemdruck</i>		
Haushaltslage (Pro-Kopf-Haushalt)	-2,91* (1,47)	66,23 (41,28)
Arbeitslosenquote (%)	-0,68 (0,62)	-18,95 (17,40)
Jugendquotient (%)	-0,96 (0,89)	-13,89 (16,57)
Altenquotient (%)	-0,26 (0,24)	-16,94 (16,65)
SGB II- Quote (%)	1,12* (0,61)	32,61* (17,06)
Ausländeranteil (%)	0,26 (0,24)	4,26 (6,78)
<i>Konstante</i>	32,76* (17,4)	534,61 (490,372)
N	76	76
Korrigiertes R ²	0,08	0,15

Nichtstandardisierte Regressionskoeffizienten, Standardfehler in Klammern

Signifikanzniveau: *** $p \leq .01$, ** $p \leq .05$, * $p \leq .10$.

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>).

Unsere zentrale These ist daher, dass neben den Belastungsfaktoren eigenständige kommunalpolitische Strategien und Handlungsmuster die kommunale Sozialpolitik bestimmen. Methodisch stellt die Betrachtung der aggregierten Sozialausgaben nur eine erste Annäherung dar, die um Analysen einzelner sozialpolitischer Aufgabenfelder ergänzt werden müsste. Auf Grund der unzureichenden Datenverfügbarkeit konnte eine solche Analyse noch nicht geleistet werden. Da allerdings die aggregierten Sozialausgaben auch den Ausgangspunkt der „Opferthese“ darstellen, sollten diese Analysen genügen, eine generelle

Determiniertheit der kommunalen Haushalte durch den kommunalen Problemdruck zu relativieren. 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.

4 Bringing Politics back in: Kommunale Interaktionsmuster und Strategien als Erklärungsfaktoren

Die These eigenständiger kommunalpolitischer Strategien und Handlungsmuster in der kommunalen Sozialpolitik soll im Folgenden anhand von explorativen Fallstudien in vier ausgewählten Großstädten belegt werden. Hierzu wurden verschiedene sozialpolitische Handlungsmuster identifiziert und versucht, die vorgefundenen Strategien durch Charakteristika der Verwaltungsstruktur, politische Konstellationen und spezifische Herausforderungen zu rekonstruieren. Die Auswahl erfolgte auf Grundlage des oben präsentierten Datensatzes und sollte vier Extremfälle vergleichen, um aus der Kontrastierung sehr unterschiedlicher Handlungsstrategien zu allgemeineren Erklärungen zu gelangen. Hierzu wurden jeweils zwei Fälle mit relativ günstigen bzw. ungünstigen Belastungsindikatoren ausgewählt, die sich wiederum in der Höhe der Sozialausgaben deutlich unterscheiden. So wurden mit Stuttgart (günstige Belastungsindikatoren/hohe Sozialausgaben), Münster (günstige Belastungsindikatoren/niedrige Sozialausgaben), Kiel (ungünstige Belastungsindikatoren/hohe Sozialausgaben) und Halle (ungünstige Belastungsindikatoren/niedrige Sozialausgaben) vier Extremfälle ausgewählt (vgl. Tabelle 2). Münster und Kiel würden der gängigen „Opferthese“ entsprechen, Stuttgart und Halle stellen demgegenüber Kontrastfälle dar, die dieser These deutlich widersprechen.⁵

Die Haushaltssituation stellt in allen vier untersuchten Fällen die zentrale Hintergrundvariable hinsichtlich der Formulierung und Durchführung von Handlungs- und Reformansätzen im Bereich der kommunalen Sozialpolitik im Beobachtungszeitraum zwischen 2000 und 2011 dar. Dabei reagierten die vier Städte auf Veränderungen auf der Einnahmeseite, also Minder- oder Mehreinnahmen des kommunalen Haushalts, z. T. sehr unterschiedlich. In allen vier Fällen jedoch, dies ergab sich anhand der Durchsicht grundlegender Strategiedokumente (Rechenschaftsberichte der Verwaltung gegenüber dem Rat; Protokolle von Gemeinderatssitzungen sowie Sitzungen einschlägiger Ausschüsse zu den Themen Haushalt und Verwaltungsmodernisierung; Reden der OB), erwiesen sich die kommunalpolitischen Zielvorstellungen des OB und der Einfluss der zentralen Querschnittsverwaltungen als wichtige Einflussfaktoren hinsichtlich des Entwurfs und der Durchführung der je verfolgten Handlungsansätze für den sozialpolitischen Aufgabenbereich.

⁵ Die Untersuchung der vier Städte erfolgte auf Basis qualitativer Fallstudien. Dabei wurden für den Analysezeitraum 2000 bis 2011 in allen vier Fällen statistische Entwicklungsdaten der Städte, Protokolle thematisch einschlägiger Ratssitzungen, Reden des OB sowie diverse Berichte (z. B. Rechenschaftsberichte der kommunalen Finanzverwaltungen) ausgewertet.

*Tabelle 2: Zentrale Strukturdaten 2009 der vier Städte
(in Klammern: Vergleichszahl für 2003)*

	Stuttgart	Kiel	Münster	Halle
Einwohnerzahl	601.646	238.281	275.543	232.323
Jugendquotient¹	26,2 (26,4)	26,8 (26,0)	27,8 (28,9)	13,2*
Altenquotient²	29,4 (26,6)	29,9 (26,2)	27,8 (25,4)	23,5**
Ausländeranteil	22,7	8,7	6,7	3,8
Arbeitslosenquote³	8,6 (9,5)	15,5 (18,0)	9,2 (11,2)	17,7 (25,4)
SGB II-Quote	8,6	17,7	8,9	
Verschuldung/Haushaltslage⁴	132,2	1510,8	2.691,8	2598,1
Sozialausgaben pro Kopf (2008)	590,4 €	1582,3 €	297,3 €	517,5
Sitzanteil linker Parteien im Rat⁵	46,8	58,8	47,7	52,1
OB (Partei)	CDU	SPD	CDU	SPD

¹ Bevölkerung \leq 20 Jahre.

² Bevölkerung \geq 65 Jahre.

³ Anteil der Arbeitslosen an allen sozialversicherungspflichtigen zivilen Erwerbspersonen.

⁴ Verschuldung im Kernhaushalt (Euro/Einwohner).

⁵ SPD, Linke, Grüne.

* eigene Berechnungen: Wiedergabe des Anteils der Bevölkerung \leq 18 Jahre im Jahr 2010.

** eigene Berechnungen: Wiedergabe des Anteils der Bevölkerung \geq 65 Jahre im Jahr 2010.

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>).

4.1 Stuttgart: Soziale Infrastruktur als Investition

Zeichnete sich Stuttgart während der 1980er und 1990er Jahre durch ein kontinuierlich hohes Wirtschaftswachstum, geringe Arbeitslosigkeit, eine junge Bevölkerung und einen insgesamt soliden Haushalt aus, so sah sich die Stadt dennoch Ende der 1990er Jahre zwischenzeitlich der Herausforderung einer schwierigen Haushaltslage aufgrund sinkender Gewerbesteuererinnahmen gegenübergestellt. Der Gemeinderat verabschiedete zum damaligen Zeitpunkt auf Initiative des neu gewählten OB Schuster ein Haushaltssicherungskonzept, mit dem Neuausgaben der einzelnen Ämter in den unterschiedlichen Referaten generell unter den Vorbehalt gestellt wurden, dass sie zur Aufgabenerfüllung „zwingend notwendig“ seien (Landeshauptstadt Stuttgart 2003, S. 4). Ab 2006 kehrte Stuttgart zu einer ausgeglichenen, sogar durch leichte Überschüsse im Verwaltungshaushalt gekennzeichneten Finanzsituation zurück. Stuttgart zeichnet sich durch die besonders starke Stellung des Oberbürgermeisters (OB) innerhalb des institutionellen Grundgefüges der Kommunalpolitik aus. Auf Basis der Gemeindeordnung für das Land Baden-Württemberg hat der Stuttgarter OB im kommunal-institutionellen Dreieck von Verwaltungsleitung, Rat und Verwaltung eine besonders einflussreiche Position. Die formal mächtige Position des OB und seine langjährige Erfahrung an der Spitze der Stuttgarter Kommunalpolitik ebenso wie die

Kontinuität des parteipolitischen Rückhalts und die überaus günstigen sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen haben dazu beigetragen, dass der gegenwärtige OB die kommunalpolitische Zielauswahl insgesamt und auch die kommunal-sozialpolitische Ziel- und Strategieauswahl im Besonderen maßgeblich beeinflusst hat.

Unter diesen Vorzeichen gab die Politik den vormaligen fachübergreifend generalisierten Spar- und Konsolidierungskurs auf und verfolgte – vermutlich auch unter dem Eindruck politischer Zugewinne der Grünen bei den Gemeinderatswahlen 2004 und 2009 – einen fachlich gewichteten Konsolidierungskurs, der vor allem vom OB als zentralem Akteur forciert wurde. Seither wurden Sozialausgaben insbesondere im Bereich ‚Kinder und Jugendliche‘ und im Bereich der Zuschüsse an freie Träger von Konsolidierungsmaßnahmen verschont. Beispielhaft für diese Linie steht die Entscheidung im Rahmen der 2009 verhängten Haushaltssperre die Ausgaben der Schulen und Kindertageseinrichtungen von der Haushaltssperre und der Stellenbesetzungssperre auszunehmen und auch Zuschüsse und Zuweisungen an freie Träger im Sozial- und Jugendhilfebereich, aber auch im Bereich der Kultureinrichtungen von den Sparanstrengungen auszunehmen; anstelle dessen wurde vor allem im Personalbereich gekürzt (Landeshauptstadt Stuttgart 2009, S. 5). Insgesamt bemerkenswert ist dabei, dass die Stadt Stuttgart zwischen 2000 und 2010 einen konstant hohen Ausgabenanteil im Bereich Soziales hielt, obwohl der Gemeinderat insbesondere ab 2004 z. T. harte Einschnitte bei Personal- und sächlichen Ausgaben beschloss (10 %). Es kam spätestens ab 2006 zu einer fachlichen Prioritätensetzung im Sozialbereich, die sich u. a. aus dem Beschluss des Gemeinderates 2006 zum Ausbau der Kindertagesbetreuung erklärt (Landeshauptstadt Stuttgart 2007, S. 4). So steigerte sich der Anteil der Sozialausgaben von rd. 12 auf 19 % des Gesamthaushaltes. Im Sozialbereich liegt seither auch ein Schwerpunkt der Stellenschaffung (Haushaltsplan 2006-07, S. 23). Ausdrückliches Ziel des OB, der darin vom Gemeinderat unterstützt wird, ist es, Stuttgarts überregionale Anziehungskraft durch eine gute soziale Infrastruktur zu stärken und diese gezielt als Wirtschaftsfaktor zu nutzen (Haushaltsplan 2010-11, S. 317). Zu diesem Zweck werden seit 2006 strukturelle Reformen und Personalabbau in der Verwaltung mit Investitionen zum Ausbau von Kindertagesstätten, Krippen und Schulen (hierzu hat die Stadt in den Doppelhaushalt 2012-13 ein Sonderpaket Bildung im Umfang von 150 Millionen Euro integriert) kombiniert (Schuster 2011). Die konstant hohen Sozialausgaben und die skizzierte Schwerpunktsetzung, die der OB u. a. mit Hinweis auf die demographische Herausforderung (Schuster 2011) auch bei sich verschlechternden Rahmenbedingungen beibehält, sprechen für eine sozialpolitisch fachlich-gewichtete sozialpolitische Strategie, die Sozialpolitik nicht als Last sondern Investition versteht.

4.2 Kiel: Erhalt des Sozialen in schwierigem Umfeld

Im Unterschied zu Stuttgart sind die autonomen Handlungsmöglichkeiten des Kieler OB qua Amtes ungeachtet der formalen Stärkung des Bürgermeisters im Zuge der Kommunalverfassungsreform 1997/98 vergleichsweise eingeschränkt. Während der Bürgermeister bis zu dieser Reform dem Gemeinderat institutionell untergeordnet war, lässt sich das Verhältnis der beiden zentralen kommunalen Organe seither als gleichgewichtig beschreiben. Unter den geänderten institutionellen Vorzeichen erlebte die Stadt Kiel seit Ende der 1990er Jahre einen beständigen politischen Wechsel an der Stadtspitze und auch einen permanen-

ten Wechsel der parteipolitischen Mehrheiten im Rat. CDU und SPD wechselten sich seither sowohl an der Stadtspitze als auch in der Dominanz des Rates ab. Ungeachtet dessen war die Kieler Kommunalpolitik im Beobachtungszeitraum durch eine erstaunliche Kontinuität im Umgang mit ihren zentralen Herausforderungen charakterisiert.

Die Stadt Kiel zeichnete sich ab Anfang der 2000er Jahre bis Ende 2011 durch einen ununterbrochen defizitären Haushalt und einen hohen strukturellen Schuldenstand aus. Dies bildete im gesamten Zeitraum die primäre Herausforderung an die kommunale Politik und die zentrale Rahmenbedingung jeglicher fachbezogener und gesamtstädtischer Politik. Im Angesicht des Finanz- und Verschuldungsdrucks verfolgte die Stadt seit Beginn der 2000er parallel mehrere unterschiedliche Handlungsansätze für den Bereich der Sozial-, Gesundheits- und Kinder- und Jugendhilfepolitik. Ein erster Ansatz bestand darin, dass der Bereich, wie alle anderen kommunalen Aufgabengebiete, ab 2004 Gegenstand der gesamtstädtischen Verwaltungsmodernisierung wurde. Das Dezernat „Soziales, Jugend, Gesundheit, Wohnen, Schule und Sport“ sollte durch systematische Aufgabenkritik sowie Prozess- und Organisationskritik zu Einsparungen und der angestrebten gesamtstädtischen Haushaltskonsolidierung beitragen. Alle Verwaltungsbereiche einschließlich des Sozialdezernats sollten ihre Aufgabenbestände mittelfristig um „mindestens 5 Prozent p.a.“ (Dr. S.-Nr. 0018/2004 [2004a]) zurückführen. Normativer Orientierungspunkt der Kieler Verwaltungsreform war und ist das Neue Steuerungsmodell (NSM). Neben der Verwaltungsreform verfolgte die Stadt Kiel im Bereich der Sozialpolitik seit Ende der 1990er Jahre eine fachgebietsbezogene Modernisierungsstrategie, die ebenfalls von managerialistischen Zielvorstellungen getragen wurde. Auch wenn ein in diesem Zusammenhang vorgelegtes Gutachten von den Ratsfraktionen als unbrauchbare Grundlage der sozialpolitischen Modernisierung erachtete wurde, gab es letztlich den Anstoß für eine konsequente Prüfung der Zuschusspolitik der Sozialverwaltung. Als dritten Ansatz zum Umgang mit der Haushaltsherausforderung griff die Stadt Kiel insbesondere auf dem Höhepunkt der kommunalen Finanzkrise auf die Ansätze der pauschalisierten Ausgabenkürzung und pauschalen Deckelung der einzelnen Fachverwaltungshaushalte zur kurzfristigen Haushaltskonsolidierung zurück. Sparmaßnahmen trafen hierbei insbesondere freiwillige Aufgabengebiete (z. B. Zuschüsse für Musikschulen, städtische Bäder) (Dr. S. Nr. 0571/2004 [2004b]). Allerdings wurden gerade bei den Deckelungsmaßnahmen im Jahr 2010 einzelne „Produktbereiche“ innerhalb des sozialpolitischen Aufgabenfelds (u. a. Kinder-, Jugend- und Familienhilfe) weniger stark von Sparanstrengungen betroffen als andere (Dr. S.-Nr. 353/2009 [2009a] und 0181/2010). Insgesamt betrachtet war eine fachsensible Modernisierungsstrategie charakteristisch für den Umgang der Stadt Kiel mit der Haushaltsherausforderung. Ein weiterer Ausweis für das Verfolgen einer solchen Politikstrategie war schließlich auch der vierte Handlungsansatz der Stadt, der in der Entwicklung strategischer Ziele bestand. Eines der fünf strategischen Ziele, die im Jahr 2005 vom Rat verabschiedet und 2009 bestätigt wurden, ist das Ziel, Kiel als „soziale Stadt“ mit hochwertigen sozialen Infrastrukturen zu entwickeln (Dr. S.-Nr. 0050/2009 [2009b]).

Betrachtet man Kiels Handlungsansätze in der Gesamtschau, so fällt auf, dass eine zentrale Triebfeder insbesondere für die Verwaltungsmodernisierung die weitreichende Koordination zwischen Fach- und Querschnittsämtern war. So gab die OB bereits im Jahr 2004 die Aufgabe der Gesamtsteuerung der Reform zwar in die Hände einer vorrangig aus Vertretern der wichtigen Querschnittsämtern (Kämmerei; Rechnungsprüfungsamt etc.) bestehenden Arbeitsgruppe, in den einzelnen Verwaltungsfachgebieten wurden die angeregten

Reformmaßnahmen allerdings von speziellen Projektgruppen aus wechselnden Mitarbeitern der beteiligten Fachämter („interne Unternehmensberatung“; Dr. S.-Nr. 0018/2004 [2004a]) implementiert. Auf diese Weise wurden von Anfang an alle beteiligten Akteure auf institutionalisierter Grundlage ‚mit ins Boot‘ geholt und blieben dies auch im weiteren Verlauf der Entwicklung. Der hier beschriebene vierfache Handlungsansatz erwies sich zuletzt als zumindest ansatzweise erfolgreich; so konnte die Stadt Kiel im Jahr 2011 ihren chronisch hohen Haushaltsfehlbetrag auf dieser Basis zumindest teilweise zurückführen, von rund 100 Millionen Euro auf rund 81 Millionen Euro (Dr. S.-Nr. 0685/2011). Insgesamt kann der von Kiel verfolgte Handlungsansatz für die kommunale Sozialpolitik als fachsensible Konsolidierung auf Grundlage einer managerialistischen Verwaltungsmodernisierung beschrieben werden.

4.3 Münster: Sozialpolitik als Gegenstand einer generalisierten Konsolidierungsstrategie

Politisch zeichnet sich die Stadt Münster durch eine hohe Kontinuität mit einer langjährigen Ratsmehrheit der CDU sowie eines CDU-OB aus. Vergleicht man die kommunalrechtliche, also formal institutionalisierte Stellung des Münsteraner OB im Gefüge Stadtführung-Verwaltung-Rat mit derjenigen des Stuttgarter und des Kieler OB, so ließe sich grob von einer mittleren Machtposition innerhalb diese Gefüges sprechen. Das nordrhein-westfälische Kommunalrecht weist dem Bürgermeister bzw. in kreisfreien Städten dem Oberbürgermeister einen relativ hohen Grad an autonomer Entscheidungsmacht zu. Dabei hat der Rat mit seinen Ausschüssen seinerseits zwar ebenfalls eine erhebliche Machtfülle, diese geht jedoch nicht so weit wie die des Gemeinderats in schleswig-holsteinischen Kommunen.

Gemessen an anderen NRW-Gemeinden nahm die Haushaltslage in Münster im Untersuchungszeitraum stets eine ‚handhabbare‘ Größenordnung an. So unterlag Münster zwischen 2002 und 2010 zu keinem Zeitpunkt einem Haushaltssicherungskonzept, war zwar während der einzelnen laufenden Haushaltsjahre immer wieder mit der Notwendigkeit konfrontiert, zur Erledigung der laufenden Aufgaben Haushaltsdefizite in Form von Kassenkrediten in Kauf nehmen zu müssen, konnte zum Jahresende jedoch stets mit einem ausgeglichenen Haushalt abschließen. Aus der Innenperspektive insbesondere der Stadtführung (OB und Verwaltungsvorstand) und der Kämmerei stellte sich diese vergleichsweise komfortable Situation allerdings vor allem jüngst anders dar. Sowohl der OB als auch die Kämmerein verwiesen in den Haushaltsberatungen 2010-11 gegenüber dem Rat auf die unbedingte Notwendigkeit einer strikten Konsolidierungspolitik. Damit sollte das strukturelle Verschuldung der Stadt, das 2010 bei 35 Millionen Euro lag, mittelfristig zurückgeführt und auf diese Weise sichergestellt werden, dass Münster nicht in die Gefahr geraten würde, einem Haushaltssicherungskonzept unterworfen zu werden (Stadt Münster 2010a, S. 3). Die Konsolidierung des Haushalts durch Schuldenabbau wurde mithin in Münster von der Stadtführung und der Querschnittsverwaltung ungeachtet objektiv vergleichsweise günstiger Rahmenbedingungen zuletzt als zentrale kommunalpolitische Herausforderung betrachtet. Münster verfolgt daher den Ansatz einer generalisierten Haushaltskonsolidierungspolitik. Zu diesem Zweck verabschiedete der Rat 2010 ein vom OB gemeinsam mit der Kämmerei initiiertes 5-Säulen-Konsolidierungskonzept, das sowohl pauschale Ausgabenkürzungen (Reduzierung in allen kommunalen Produktbereichen um 1,5 % Prozent) und Steuererhöhungen als auch eine gezielte Aufgabenkritik mit entsprechenden Einspar-

konsequenzen (insbesondere im Bereich der freiwilligen Aufgaben) und auch strukturelle Maßnahmen beinhaltete (Münster 2010b, S. 10). An der Aufgabenkritik und damit der Priorisierung der kommunalen Ausgaben beteiligte die Stadtverwaltung die Bürger durch gezielte Befragung. Der beschriebene Kurs wurde nicht nur von der Querschnitts-, sondern auch den Fachverwaltungen und innerhalb des Rates von den betroffenen Ausschüssen und – weitgehend – den Ratsfraktionen mitgetragen. Insgesamt zeigt sich im Falle Münsters, dass die Stadt sich ungeachtet ihrer vergleichsweise günstigen Ausgangslage in der Entwicklung von Handlungsansätzen aktuell und künftig vor allem von der Haushaltsherausforderung leiten lassen möchte. Konsolidierung hat mithin oberste Priorität gegenüber anderen Zielen, wobei jedoch nicht von einem völlig pauschalisierten Sparkurs die Rede sein kann. Die Stadt versucht die Bürger am Entwurf und der Durchführung ihrer Konsolidierungsstrategie zu beteiligen und durch strukturelle Modernisierungen Einsparungen zu erzielen. Im Gegensatz zu der unter einer ähnlich günstigen Situation agierenden Stadt Stuttgart, wird der Primat der Konsolidierung allerdings nicht durch eine flankierende Schwerpunktsetzung im Sozialbereich ergänzt.

4.4 Halle: Konsequente Konsolidierung unter schwierigen Bedingungen

Im Jahr 2011 stand die Stadt Halle vor mehreren Herausforderungen mit unmittelbarer Bedeutung für die kommunalpolitische Strategiebildung im Bereich der Sozialpolitik. Zualererst stellte die schwierige Haushaltssituation der Gemeinde eine wesentliche Herausforderung dar; sie drückte sich im hohen Schuldenstand, der geringen Investitionskraft und einer seit 2003 dauerhaften Notwendigkeit zur Aufnahme von Kassenkrediten (im Jahr 2010: 349,3 Millionen Euro) für die Abwicklung der laufenden Geschäfte der Stadt aus (Stadt Halle 2011a). Zwischen 2002 und 2010 hat Halle nach und nach den bemerkenswerten Fehlbetrag von 239,5 Millionen Euro aufgebaut. Neben der finanziellen Herausforderung stand Halle vor einer doppelten demographischen Herausforderung. Seit 1990 musste die Stadt einen enormen Bevölkerungsrückgang um ca. 25 Prozent hinnehmen. Halle hat daher eine zunehmend alternde Bevölkerung. Zwischen 2000 und 2010 stieg das Durchschnittsalter der Bewohner um etwa 2,5 Jahre von knapp 42 auf ca. 45 Jahre an. In näherer bis mittlerer Zukunft dürfte sich dies in entsprechend gesteigerten Investitionsbedarfen im Bereich der Altenhilfe und des Infrastrukturangebots für ältere Menschen bemerkbar machen. Als eine dritte große Herausforderung an die Kommunalpolitik stellte und stellt sich in Halle die schwierige wirtschaftliche Lage und die hohe Arbeitslosigkeit dar.

Wie im Falle Münsters hat die Oberbürgermeisterin von Halle qua Amt eine durchaus weitreichende, jedoch an die formalen Rechte und Befugnisse des OB in Stuttgart/Baden-Württemberg nicht heranreichende Machtfülle. Politisch ist Halle durch eine relative Kontinuität sowohl im Hinblick auf das Amt des OB als auch im Hinblick auf die Zusammensetzung des Gemeinderates gekennzeichnet. Nachdem in den 1990er Jahren die CDU den OB stellte, bekleideten seit 2000 stets SPD-Politikerinnen dieses Amt. Im Gemeinderat von Halle sind nach der Kommunalwahl vom Juni 2009 aktuell acht Parteien vertreten, wobei die CDU, gefolgt von der LINKEN und der SPD, die stärkste Fraktion bildet.

Während der frühen 1990er Jahre ist Halle diesen Herausforderungen zunächst im Wesentlichen mit einem radikalen Sparkurs begegnet, in den späten 1990ern und frühen 2000ern ergänzte die Politik diesen Kurs um die Strategie, Unternehmen und Arbeitsplätze

in Halle zu halten bzw. diese für die Stadt wiederzugewinnen (Haase 2003). Die Hallenser Sparanstrengungen in den ersten beiden Jahrzehnten nach der Vereinigung waren globaler Natur. Sie betrafen die Verwaltungsstrukturen ebenso wie die einzelnen kommunalen Aufgabenbereiche. Mit der Zustimmung der Bürger, des Gemeinderats und der Parteien bauten sowohl der CDU-OB Rauen in den 1990ern als auch seine SPD-Nachfolgerin Häußler in den frühen 2000er Jahren massiv städtisches Personal in allen Verwaltungsbereichen ab, strukturierten die Stadtverwaltung um und verschlankten den Apparat; so wurden die Personalkosten zwischen 1996 und 2010 um 94,4 Millionen Euro reduziert und allein zwischen 2001 und 2010 fast die Hälfte des städtischen Personals abgebaut (von 4425 in 2001 reduzierte sich die Zahl der Mitarbeiter auf 2475 in 2010) (Stadt Halle 2011b). Im gleichen Zeitraum wurde im Zuge einer radikalen Aufgabenkritik das kommunale Dienstleistungsangebot zurückgeführt. Kosteneinsparung durch Aufgabenreduzierungen konnte Halle dabei insbesondere im Sozialbereich und hier im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik erzielen. Dies erfolgte zum Teil aufgrund des demographischen Einbruchs, der einen Teil der Schulen, Kindergärten und Kindertagesstätten schlicht überflüssig machte. Zwischen 2000 und 2003 schloss die Stadt allein 13 Grundschulen und zahlreiche Bibliotheken (Stadt Halle 2011c). Andererseits wurden auch fachlich höchst umstrittene (vgl. Ritscher 2007) Einschnitte in der Jugendhilfe vorgenommen, die eine pauschale Verlagerung von stationärer zu der finanziell günstigeren ambulanten Jugendhilfe vorsahen. Zusammenfassend kann der Ansatz Halles als flexible Konsolidierung zur Anpassung der kommunalen Sozialpolitik an sich rasch verändernde Rahmenbedingungen beschrieben werden. Generell kann Halle als ein Fall einer fachlich nicht immer sensiblen, durchaus radikalen Sparstrategie gesehen werden. Während in der vom Problemdruck nicht unähnlich gelagerten Kiel eigene sozialpolitische Schwerpunkte gesetzt wurden, bedeutet die Hallenser Strategie einen Verzicht darauf.

4.5 Zusammenfassung

Versucht man die hier nur holzschnittartig skizzierten Ansätze kommunaler Sozialpolitik zusammenzufassen, lassen sich drei kommunale Strategien im Umgang mit den beschriebenen (neuen) Herausforderungen unterscheiden:

1. Hierarchische Konsolidierungsstrategien, die wie in Halle oder Münster einen generalistischen Ansatz verfolgen und die Sozialpolitik als ein Politikfeld unter anderen betrachten. Die hier zum Zuge kommende „Rasenmäherstrategie“ wird durch hierarchischen Zugriff durch zentrale Steuerungspolitiker 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, S. 75ff.).
2. Eine Managementstrategie (Kiel), die allgemein an einer Verbesserung der Wirksamkeit bisheriger Politiken ansetzt (und nicht zwingend Haushaltskonsolidierung beinhaltet) und Priorisierungen kommunalpolitischer Ziele erlauben soll. Wie in Kiel gesehen, 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 (Stuttgart), 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.

Zu ergänzen wären diese in den Fallstudien identifizierten Strategien um die Strategie einer inkrementellen Fortschreibung des Status quo.

Eine empirische Schwierigkeit besteht darin, dass durch die institutionelle „Versäulung“ der sozialpolitischen Aufgabenbereiche in einer Kommune jeweils mehrere unterschiedliche Strategien parallel verfolgt werden können.

5 Vorläufige Antworten und ein Erklärungsmodell

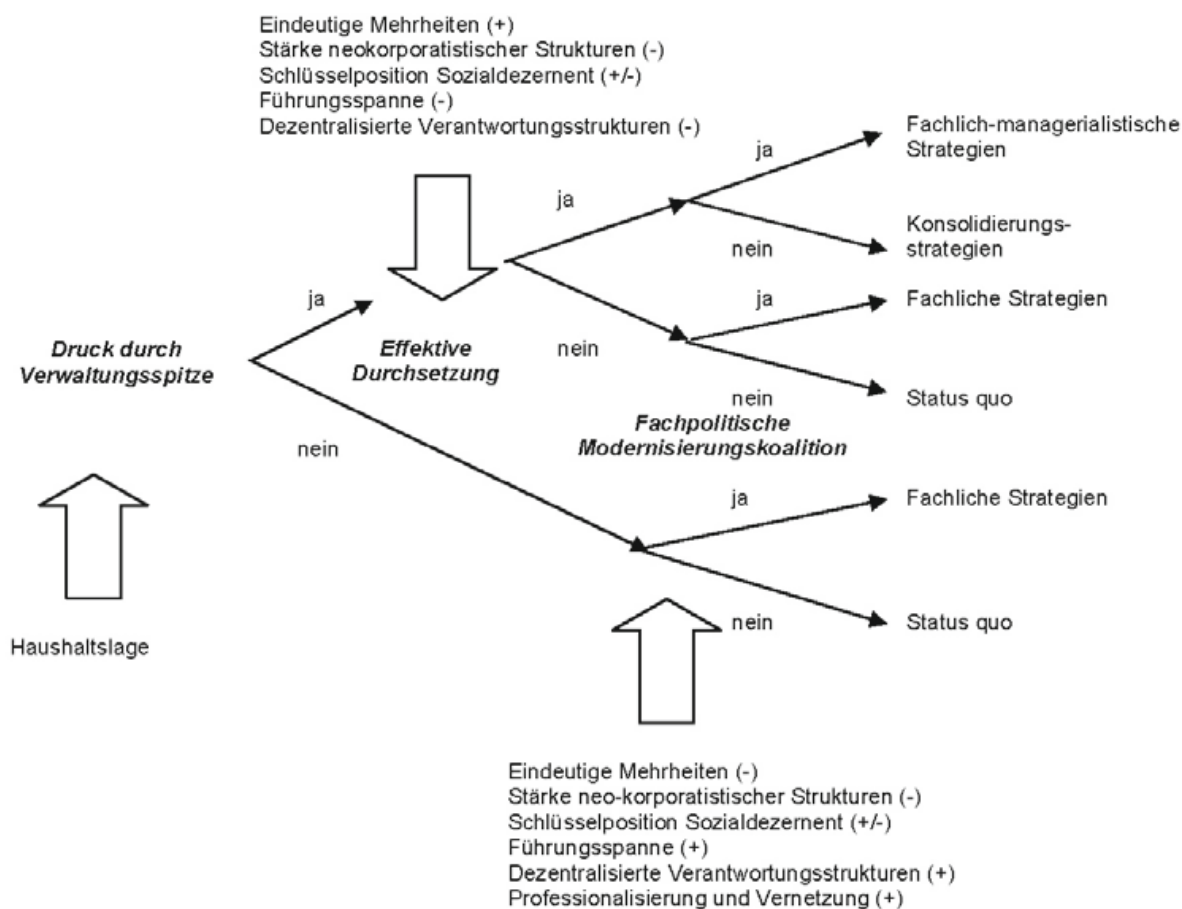
Wie können diese unterschiedlichen Ergebnisse interpretiert und erklärt werden? Hierzu müssen die Spezifika sozialpolitischer Entscheidungsprozesse in den Kommunen betrachtet werden. In der Übertragung eines an anderer Stelle entwickelten Grundmodells (vgl. ausführlich Grohs 2010a) können zwei wesentliche Arenen der Politikgestaltung in Kommunen unterschieden werden. Kommunale Sozialpolitik spielt sich, so unsere These, im Wesentlichen in zwei Arenen ab, die nur lose gekoppelt sind: der an fachlichen Kriterien strukturierten, tendenziell expansiven Arena der Fachpolitiker und Fachverwalter mit den Sozial- und Jugendhilfeausschüssen als institutioneller Verankerung einerseits, und der gesamt-kommunalen Arena mit dem gesamt-kommunalen Entscheidungsprozess um die „zentralen Steuerungspolitiker“ an der Spitze der städtischen Exekutive, der Kämmerei und der Finanz- und Haushaltsausschüsse (vgl. Banner 1982) andererseits.

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, um damit die Fachaufgaben auszuweiten und zu perfektionieren. Zentrale Machtressource sind „horizontale Fachbruderschaften“, die nach Banner „stets bereit sind, einander beizustehen, wenn es gilt, die Interessen ihres Fachsektors zu wahren“ (Banner 1982, S. 31). Demgegenüber sind die zentralen Steuerungspolitiker daran interessiert die insbesondere haushaltspolitische Steuerungsfähigkeit der Gesamtkommune sicherzustellen, z. B. durch das Verfolgen von Konsolidierungsstrategien. Sie rekrutieren sich aus der Verwaltungsspitze (Hauptverwaltungsbeamte, Dezernenten für allgemeine Verwaltung, Kämmerer) und den Vertretern der Querschnitts- und Steuerungsausschüsse (z. B.) Haupt- und Finanzausschuss. Nach Banner sind es – immer unter dem Primat der Haushaltspolitik betrachtet – drei wesentliche Faktoren die einen ausgeglichenen Haushalt befördern: 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 die der „Fachpolitiker“ 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, lässt sich hypothesenhaft folgendes Grundmodell zugrunde legen (siehe Abbildung 4, das auf Grohs 2010a basiert).

Abbildung 4: Erklärungsmodell



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Grohs 2010a: 140.

Zur Frage, welche sozialpolitische Handlungsweise sich durchsetzt, lassen sich drei wesentliche Schlüsselvariablen ableiten:

- Erste Schlüsselvariable ist der Druck der „zentralen Steuerungspolitiker“ auf die sozialpolitischen „Fachbruderschaften“ (Banner 1982), durch die Reform der Leistungsfinanzierung zur Haushaltskonsolidierung beizutragen („will“). Wie gesehen, kann aber auch von der Verwaltungsspitze eine Präferenz für sozialpolitische Prioritätensetzung ausgehen (Kiel, Stuttgart), so dass ein „reiner Konsolidierungswille“ auch hier nicht 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. Eine Schlüsselposition stellt 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. Zweitens sinkt die Durchsetzungsfähigkeit mit der Dezentralisierung von Verantwortungsstrukturen, wie es im NSM Programm war. Diese verstärken tendenziell Informationsasymmetrien.
- Dritte Schlüsselvariable ist schließlich die Existenz fachpolitischer Modernisierungscoalitionen, die fachliche Diskussionen aufgreifen und offensiv in die Konsolidierungsdebatte auf lokaler Ebene einbringen.

Versucht man dieses Modell auf die oben betrachteten Fälle anzuwenden, kommt man zu folgenden Ergebnissen (vgl. Abbildung 5)

Abbildung 5: Handlungsstrategien

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

Quelle: Eigene Darstellung.

Trotz unterschiedlichen „Problemdrucks“, gelingt es in Kiel wie 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 Halle wie Münster ein ausgeprägter Wille zur Konsolidierung, der sich auf Grund der besonderen Konstellationen auf der Fachebene auch durchsetzen kann.

6 Schluss

Ausgehend von der Herausforderung kommunaler Sozialpolitik durch die Krise kommunaler Haushalte und neuer Problemlagen versuchte dieser Beitrag unterschiedliche Reaktionsweisen der Kommunen zu identifizieren. Wie in der quantitativen Analyse gezeigt wer-

den konnte, greifen an Belastungsfaktoren ansetzende Erklärungsansätze („Opferthese“) zu kurz, um die erhebliche Varianz der kommunalen Sozialausgaben zu erklären. Scheinbar streuen diese ohne eindeutigen Zusammenhang zu Arbeitslosigkeit, Demographie und Parteipolitik. Auch der zentrale Kostenfaktor der Ausgaben nach SGB II erklärt die Varianz nur minimal. Um der Erklärung dieses Puzzles nachzugehen, untersuchten wir vier ausgewählte Städte mit „extremer“ Ausprägung der Variablen Problemdruck und Höhe der Sozialausgaben eingehender. Es zeigten sich hier deutlich unterschiedliche sozialpolitische Herangehensweisen, die nur zum Teil durch objektiven Problemdruck, zu viel größerem Teil durch Akteurkonstellationen und politische Priorisierung erklärt werden konnten. Das daraus entwickelte Erklärungsmodell harrt allerdings noch eines empirischen „Tests“ an einer größeren Zahl von Städten. Hierzu wäre jedoch eine Desaggregation der bisher auf der globalen Ebene der Sozialausgaben ansetzenden Analyse auf die einzelnen sozialpolitischen Aufgabenbereichen erforderlich, was zukünftigen Vorhaben der lokalen Politikforschung vorbehalten bleibt. Deutlich wird jedoch, dass sich die lokale Politikforschung von Aggregataussagen über „die Städte“ deutlicher hin zur Betrachtung und Erklärung der großen interkommunalen Varianz entwickeln sollte.

Literatur und Quellen

- Anton, Stefan u. Diemert, Dörte. 2011. Weniger Defizite – aber die Strukturkrise bleibt. Gemeindefinanzbericht im Detail. *Der Städtetag* 5/2011: 11-88.
- Banner, Gerhard. 1982. Zur politisch-administrativen Steuerung in der Kommune. *Archiv für Kommunalwissenschaften* 2: 26-47.
- Bogumil, Jörg u. Grohs, Stephan u. Reiter, Renate. 2008. Möglichkeiten und Grenzen nationaler Stadtpolitik – eine politikwissenschaftliche Perspektive. *Raumforschung und Raumordnung* 66: 118-139.
- Bogumil, Jörg, u. Holtkamp, Lars. 2006. Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Burgi, Martin. 2007. Künftige Aufgaben der Kommunen im sozialen Bundesstaat. *Deutsches Verwaltungsblatt*: 70-78.
- Deutscher Städtetag. Versch. Jahrgänge. *Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden*. Berlin: DST.
- Gatzweiler, Hans-Peter u. Milbert, Antonia. 2003. Regionale Einkommensunterschiede in Deutschland. *Informationen zur Raumentwicklung* 3/4: 125-145.
- Grohs, Stephan. 2010a. Modernisierung kommunaler Sozialpolitik. Anpassungsstrategien im Wohlfahrtskorporatismus. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Grohs, Stephan. 2010b. Lokale Wohlfahrtsarrangements zwischen Beharrung und Wandel. Die widersprüchlichen Effekte von Ökonomisierung und Kontraktmanagement. *Der moderne Staat* 2/2010: 413-432.
- Grohs, Stephan u. Bogumil, Jörg. 2010. Management sozialer Dienste In *Handbuch Soziale Dienste*, Hrsg. Evers, Adalbert u. Heinze, Rolf G. u. Olk, Thomas, 219-314. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Grohs, Stephan u. Holtkamp, Lars. 2012. Rahmenbedingungen kommunaler Jugendpolitik: Strukturmuster und Besonderheiten der kommunalen Ebene In *Political (Re)Turn. Zum Verhältnis von Jugendarbeit und Jugendpolitik*, Hrsg. Lindner, Werner. Wiesbaden: VS. (Im Erscheinen)
- Haase, Gerhard. 2003. Keine Schüler – dann müssen eben die Schulen schließen. Halle an der Saale hat 90 000 Einwohner verloren. Die Infrastruktur wird konsequent angepasst. *DIE WELT* vom 25.08.2003.
- Holtkamp, Lars. 2010. Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen. Berlin: Ed. Sigma.

- Landeshauptstadt Stuttgart. 2003. *Rechenschaftsbericht zur Jahresrechnung 2002*. Stuttgart: Stadtkämmerei.
- Landeshauptstadt Stuttgart. 2005. *Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2006/07*. Stuttgart: Bürgermeisteramt.
- Landeshauptstadt Stuttgart. 2008. *Rechenschaftsbericht zur Jahresrechnung 2007*. Stuttgart: Stadtkämmerei.
- Landeshauptstadt Stuttgart. 2009. *Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2010/11*. Stuttgart: Bürgermeisteramt.
- Landeshauptstadt Stuttgart. 2010. *Rechenschaftsbericht zur Jahresrechnung 2009*. Stuttgart: Stadtkämmerei.
- Reiter, Renate. 2010. Politiktransfer der EU. Die Europäisierung der Stadtentwicklungspolitik in Deutschland und Frankreich. Wiesbaden: VS.
- Ritscher, Wolf. 2007. Organisierte Verantwortungslosigkeit in der Jugendhilfe: Das Beispiel Halle (Saale). *KONTEXT* 38/4: 379-389.
- Schuster, Wolfgang. 2011. *Haushaltsrede von OB Wolfgang Schuster*. Anlässlich der Einbringung des Stadthaushaltes 2012/2013 am 6. Oktober 2011.
- Stadt Halle. 2011a. *Haushaltsentwurf 2011. Stand des Vermögens und der Schulden*, in: <http://www.halle.de/de/Rathaus-Stadtrat/Haushalt/Haushaltsentwurf-2011/>; 26.11.2011.
- Stadt Halle. 2011b. *Hallesches Statistisches Informationssystem: Personal in der Stadtverwaltung Halle*, in: <http://www.halle.de/de/Rathaus-Stadtrat/Statistik-Wahlen/Arbeitsmarkt/Personal-in-der-Stad-06225/>; 27.11.2011.
- Stadt Halle. 2011c. *Hallesches Statistisches Informationssystem*, in: <http://www.halle.de/de/Rathaus-Stadtrat/Haushalt/Verlaeuft/Entwicklung-der-Einz-06277/>; 27.11.2011.
- Stadt Kiel. 2004a. Ratsdrucksache (Dr. S.) Nr. 0018/2004. Kiel.
- Stadt Kiel. 2004b. Ratsdrucksache (Dr. S.) Nr. 0571/2004. Kiel.
- Stadt Kiel. 2009a. Ratsdrucksache (Dr. S.) Nr. 353/2009. Kiel.
- Stadt Kiel. 2009b. Ratsdrucksache (Dr. S.) Nr. 0050/2009. Kiel.
- Stadt Kiel. 2010. Ratsdrucksache (Dr. S.) Nr. 0181/2010. Kiel.
- Stadt Kiel. 2011. Ratsdrucksache (Dr. S.) Nr. 0685/2011. Kiel.
- Stadt Münster. 2010a. Zum Haushaltsplan 2011. Ergebnis- und Finanzplanung bis 2014. Reden zur Einbringung des Haushalts von Oberbürgermeister Markus Lewe und Stadtkämmerin Helga Bickeböller. Münster: Amt für Finanzen und Beteiligungen, Presse- und Informationsamt.
- Stadt Münster. 2010b. *Konzept zur Haushaltskonsolidierung. Anlage 4-1. Juni 2010*. Münster: Amt für Finanzen und Beteiligungen, Personal- und Organisationsamt.
- Wollmann, Hellmut u. Roth, Roland (Hrsg.). 2000. *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. 2. völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Opladen: Leske und Budrich.