

Hermann Rappen

# KOMMUNALE SOZIALPOLITIK IM ZEICHEN VON HAUSHALTSPROBLEMEN

Ein Plädoyer für eine proaktive und wirkungsorientierte kommunale Sozialpolitik

## Kurzfassung

Die Kommunalisierung der Sozialpolitik zeigt sich darin, dass etwa ein Viertel der bereinigten kommunalen Ausgaben in Sozialleistungen fließen. Dabei bestehen erhebliche regionale Disparitäten bezüglich Art und Umfang der Sozialleistungen, die auf Unterschiede in der lokalen Wirtschaftskraft oder den demografischen Strukturen zurückzuführen sind. Vor besonderen Problemen stehen Kommunen mit prekärer Haushaltslage, die diese Lasten allenfalls durch erhebliche Einschränkungen der kommunalen Daseinsvorsorge in anderen Bereichen stemmen können.

Wie aber können Kommunen – selbst bei prekärer Haushaltslage – Handlungsspielräume für eine proaktive und wirkungsorientierte Sozialpolitik schaffen? Eine wesentliche Voraussetzung hierfür ist, eine integrierte Sozial- und Finanzplanung umzusetzen, die Handlungsbedarfe frühzeitig erkennt und mit den verfügbaren, fachübergreifenden Handlungsressourcen

zusammenbringt. Des Weiteren muss die Möglichkeit genutzt werden, Ressourcen des dritten (z.B. Wohlfahrtsverbände) und des informellen Sektors (z.B. ehrenamtliches Engagement) sowie des Marktes (Public-Private-Partnership, Sponsoring) zu mobilisieren. Insgesamt kann auf diese Weise die Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung verbessert werden. Im Ergebnis ist eine Entlastung der kommunalen Haushalte durch Mehreinnahmen und Minderausgaben zu erwarten.

*aus: Abt, Jan / Blecken, Lutke / Bock, Stephanie / Diringer, Julia / Fahrenkrug, Katrin (Hrsg.): Kommunen innovativ – Lösungen für Städte und Regionen im demografischen Wandel. Ergebnisse der BMBF-Fördermaßnahme. Berlin 2021.*

## Einleitung

Es ist eine zunehmende Kommunalisierung der Sozialpolitik zu beobachten, die eine fachliche wie fiskalische Herausforderung für die Gemeinden und Gemeindeverbände darstellt. Diese zeigt sich in Dynamik und Niveau der Sozialleistungen, aber auch in den regionalen Disparitäten bei der Lastenverteilung. Gemeinden und Gemeindeverbände mit prekärer Haushaltslage können diese Lasten allenfalls durch erhebliche Einschränkungen der kommunalen Daseinsvorsorge in anderen Bereichen stemmen. Wie können aber Kommunen – selbst bei prekärer Haushaltslage – aus eigener Kraft Handlungsspielräume für eine proaktive und wirkungsorientierte Sozialpolitik schaffen? Eine Antwort hierauf versuchte das Projekt DeWaK im Rahmen der BMBF-Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“ zu geben, indem es u.a. Wege aufzeigte, wie interne und externe Ressourcenpotenziale erschlossen werden können.

## Kommunale Gestaltungsspielräume

Kommunale Finanzpolitik ist eingebettet in sozioökonomische und institutionelle Rahmenbedingungen. Die lokale Bevölkerung, Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur schlägt sich in Niveau und Struktur der kommunalen Einnahmen und Ausgaben nieder; dazwischengeschaltet der aktive und passive Finanzausgleich. Sozioökonomische und institutionelle Rahmenbedingungen bilden also den Datenkranz für die kommunalpolitischen Entscheidungen, die wiederum den künftigen finanzpolitischen Handlungsspielraum der jeweiligen Kommune bestimmen. Im Folgenden geht es um die finanziellen und fachlichen Gestaltungsspielräume kommunaler Sozialpolitik – im Allgemeinen und mit Blick auf einzelne Leistungen.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die institutionellen Gestaltungsspielräume der Kommunen, wie sie sich aus der Aufgaben- und der Leistungsart ergeben. Sie nehmen von den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben über pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben bis hin zu den Auftragsangelegenheiten ab. Bei konditionalen Leistungen verfügen die Kommunen über eher geringe Spielräume. Dies trifft auf Mindestsiche-

rungssysteme, wie z.B. SGB II zu, die die Kommunen als Pflichtaufgabe nach Weisung wahrnehmen (Tabelle 1). Hier steht die Prüfung der Anspruchsberechtigung der Geldleistungen im Vordergrund. Zweckorientierte Sach- und Dienstleistungen, wie im Bereich der Jugendhilfe, eröffnen den Kommunen hingegen größere Handlungsspielräume, selbst wenn es sich um pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben handelt.

Die Freiheitsgrade kommunaler Sozialpolitik werden aber auch maßgeblich von den finanziellen Handlungsspielräumen bestimmt. Freiwillige kommunale Leistungen können einen wesentlichen Beitrag leisten, die Entstehung von Bedarfen im Bereich der Pflichtaufgaben zu vermeiden und bestehende Bedarfe zu überwinden. Dort, wo aber die Finanznot und in der Folge der Handlungsbedarf groß ist, werden gerade die freiwilligen Leistungen aufgrund haushaltsrechtlicher Vorgaben oder dem Mangel an Kürzungsalternativen eingeschränkt. Insbesondere finanzschwache Kommunen sind deshalb darauf angewiesen, interne wie externe Ressourcenpotenziale zu erschließen, um eine proaktive und wirkungsorientierte Sozialpolitik betreiben zu können. Dazu bedarf es eines mehrstufigen Strategieprozesses, der die Probleme analysiert, Konzeptionen entwickelt und umsetzt.

## Instrumente des kommunalen strategischen Managements

Die kommunalen Steuerungsansätze haben sich im Laufe der Zeit weiterentwickelt. So trat an die Stelle der Inputsteuerung

### Das Projekt

„DeWaK – Kooperationsmodelle für soziale Einrichtungen“ ist ein Vorhaben der BMBF-Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“.

Für neue soziale Einrichtungen sorgte das „DeWaK“-Projektteam in Nordrhein-Westfalen. Die Stadt Herten und der Ennepe-Ruhr-Kreis erprobten gemeinsam mit Forschenden dafür innovative Organisations- und Kooperationsmodelle.

weitere Informationen zum Projekt:

» [www.kommunen-innovativ.de/dewak](http://www.kommunen-innovativ.de/dewak)

Aufgabenart	Eigener Wirkungskreis			Übertragener Wirkungskreis	
	Freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe	Pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe	Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung	Auftragsangelegenheiten für Bund und Land	
Beispiele <sup>1</sup>	Jugendtreffs, Jugendfreizeit, Förderung von Vereinen	Sozialhilfe nach SGB XII (o.GSiA), Jugendhilfe SGB VIII, Kriegsopferfürsorge, Unterhaltsvorschussgesetz, Durchführung Asylbewerberleistungsgesetz	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderungen (GSiA), SGB II	Elterngeld, Betreuungsgeld	
Entscheidungsspielraum	Ob und Wie sind der Gemeinde überlassen	Wie ist der Gemeinde überlassen	Ermessensspielraum beim Wie	Ob und Wie sind geregelt	
Aufsicht	Rechtsaufsicht	Rechtsaufsicht	Rechts- und Fachaufsicht	Rechts- und Fachaufsicht	
Steuerbarkeit <sup>2</sup>	Wirkungsziel	groß	eingeschränkt	gering	-
	Effektivität	groß	groß	eingeschränkt	minimal
	Effizienz	groß	groß	eingeschränkt	klein

Tabelle 1: Kommunale Aufgabenstruktur und Gestaltungsspielräume ausgewählter Sozialleistungen

(modifizierte Darstellung nach Weiß, Leeske (2014, 84), ergänzend: „Beispiele“: vgl. Landtag NRW (2014, 5ff.), „Steuerbarkeit“: vgl. Weiß, Leeske (2014, 84)

der Kameralistik die Outputsteuerung des neuen kommunalen Finanzmanagements, mancherorts ging man auch zum wirkungsorientierten Haushalt über. Parallel hat sich die Sozialplanung von einer administrativen über eine steuerungsunterstützende hin zu einer integrativen, kooperativen Sozialplanung entwickelt. Für die Steuerung steht eine umfangreiche Toolbox an Managementinstrumenten zur Verfügung, die teilweise im Projekt DeWak erprobt und untersucht wurden (Tabelle 2).

Die Besonderheit des DeWak-Projektes ist der sozialräumliche Bezug, der drei Elemente umfasst: die systemische Raumanalyse, die Stakeholderanalyse und die Finanzanalyse. Die systemische Raumanalyse zielte darauf ab, räumliche und soziale Rahmenbedingungen und Prozesse integriert zu betrachten. Mit ihrer Hilfe wurden die Wechselwirkungen zwischen physischem und gesellschaftlichem Raum untersucht. Die Stakeholderanalyse ermittelte die relevanten Akteure (Kommune, freie Träger, Bürger\*innen) und versuchte, ihre Präferenzstruktur offenzulegen. Der Raumbezug war dagegen nur ein Teilaspekt einer umfassenderen Finanzanalyse, die auch die Haushaltslage sowie die Entwicklung von Organisations- und Finanzierungsmodellen für Koproduktionen umfasste. Der Raumbezug zielte

auf die Überwindung der Säulenstruktur kommunaler Aufgabenerfüllung ab, indem die kommunalen Leistungen fachübergreifend räumlich gebündelt (Innenstadt) und personenzentriert angeboten werden. Verfolgt wird damit ein ressourcenorientierter Ansatz, der die Ressourcen auf der Mikroebene (Individuum, Familie), der Mesoebene (u.a. Nachbarschaft, Stadtviertel) und der Makroebene (u.a. Stadt, Milieu, Gesellschaft) für die Innenstadtentwicklung erschließt und durch kommunale Maßnahmen ergänzt.

### Die SWOT-Analyse

Kurz eingegangen sei hier auf die SWOT-Analyse, da sie der Ausgangspunkt für das im DeWak-Projekt entwickelte Konzept eines soziokulturellen Zentrums für die Stadt Herten ist. Eine SWOT-Analyse lotet die Stärken und Schwächen sowie die Chancen und Risiken von Organisationen oder von Projekten (z.B. hier der Innenstadtentwicklung) aus. Ziel ist es, geeignete Lösungsstrategien zu entwickeln. Die Stärken-/Schwächenanalyse für die Hertener Innenstadt zeigt, dass sich dort zugleich soziale Probleme wie auch die Angebote zahlreicher sozialer Akteure konzentrieren (Abbildung 1). Auf dieser Grundlage wurde das Konzept eines (physischen und virtuellen) soziokulturellen Zentrums

Einsatzbereich	Instrument	Zweck	Einsatz im DeWak-Projekt
Analyse	SWOT-Analyse	Bewertung und Abstimmung interner und externer Entwicklungen	Stärken-/Schwächenanalyse der Innenstadt von Herten
	Portfolio-Analyse	Analyse und Bewertung des Aufgaben-/Leistungsspektrums	
	Stakeholder-Analyse	Ermittlung der Anspruchsgruppen und ihrer Erwartungen	Stakeholder-Analyse Innenstadt Herten, Wetter, Ortsteil Grundschtötel
	Kennzahlen und Indikatoren	Ermittlung und Bewertung einer objektiven Datenbasis	Analyse finanzwirtschaftlicher Kennziffern/Resilienz des Haushaltes der Stadt Herten
	Benchmarking	Vergleich zwischen Organisationen/ Organisationseinheiten	Interkommunaler Vergleich ausgewählter finanzwirtschaftlicher und sozioökonomischer Kennziffern
	Systemische Raumanalyse	Wechselwirkungen zwischen physischem und gesellschaftlichem Raum	Analyse der Innenstadt von Herten/Grundschtötel (Wetter)
	Evaluationen	Retrospektive Bewertung von Prozessen und Ergebnissen	
Konzeption	Leitbild	Vermittlung von Auftrag und angestrebter Zukunft der Organisation als Grundlage der Strategieentwicklung	Entwicklung eines gemeinsamen Leitbildes für ein soziokulturelles Zentrum (Stadt Herten, soziale Akteure)
	Szenariotechnik	Aufbereitung alternativer Vorstellungen über die Zukunft	
	Strategische Planung i.e.S.	Zukunftsorientierte „Entscheidungen über Entscheidungen“	
	Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung	Mehrjährige verbundene Finanz- und Aufgabenplanung	Präsentationen der Finanz- und Aufgabenplanung in Workshops, Fachgespräche
	Maßnahmenplanung	Festlegung der zur Strategieumsetzung erforderlichen Aktivitäten	Fachgespräche Verwaltung/ Wissenschaft, Workshops (s.u.)
Umsetzung	Leistungs- und Zielvereinbarungen	Festlegung der Aufgaben und Kompetenzen	
	Budgetierung	Mittelzuweisung bzw. -verteilung in der Organisation	
	Reorganisation	Veränderung der Aufgaben und der Aufbau- und/oder Ablauforganisation	Koproduktion im Rahmen eines soziokulturellen Zentrums (Stadt Herten, soziale Akteure)
	Operative Führung	Steuerung der Geschäftsprozesse	
	Information, Kommunikation	Vermittlung von Zweck und Ausgestaltung der Strategie, Partizipation	Workshops mit Vertreter*innen der Stadt, der sozialen Akteure und der Wissenschaft; Bürger*innenkonferenz Innenstadt (Stadt Herten); Quartiersmanager, Stadtteilstfest (Wetter)
	Monitoring	Veranschaulichung und Überwachung von Entwicklungen	

Tabelle 2:  
Instrumente des kommunalen strategischen Managements  
(modifizierte Darstellung nach Schedler/Siegel (2005, 200).

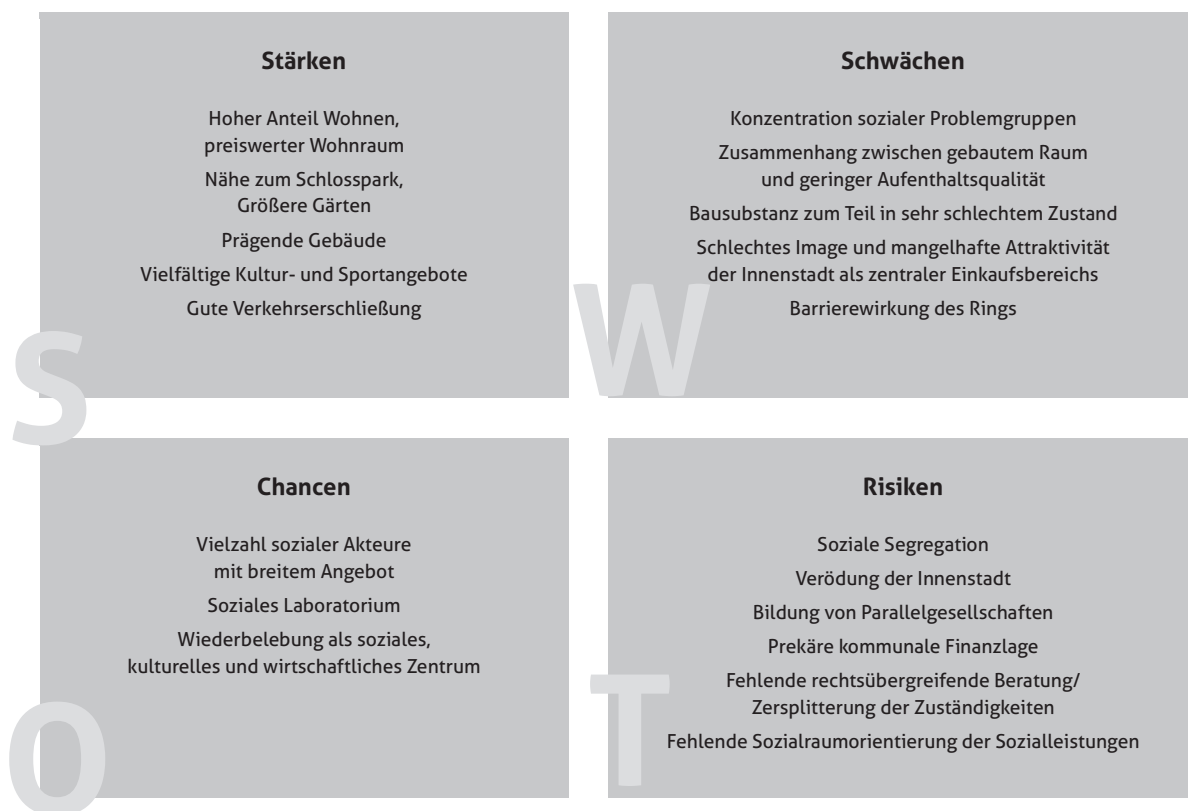


Abbildung 1:  
SWOT-Analyse  
der Innenstadt  
von Herten

entwickelt, das als Kristallisationspunkt für die Weiterentwicklung bestehender und Initialisierung neuer Sozialleistungen und Kooperationen dienen soll. Ziel ist es, durch räumliche Bündelung die sozialen, gesellschaftlichen und kulturellen Angebote der Kooperationspartner zu verbessern sowie deren Kosten durch die Realisierung von Synergieeffekten zu senken.

Eingegangen werden soll hier ferner auf die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung, der eine zentrale strategische Bedeutung zukommt. Sie erfolgt fachübergreifend und hat einen größeren Zeithorizont als die Haushalts- und Finanzplanung. Zudem berücksichtigt sie explizit den Einfluss sozioökonomischer und institutioneller Rahmenbedingungen sowie die Wechselbeziehungen zwischen Aufgabenerfüllung und kommunalen Einnahmen. Wichtige Teilaufgaben sind die Prüfung der Resilienz kommunaler Haushalte gegenüber exogenen Schocks, die Analyse des Einflusses demografischer Entwicklungen auf Einnahmen und Ausgaben mittels Status quo-Projektionen sowie die Wirkungsorientierung. Dies gilt auch und

insbesondere mit Blick auf die Entwicklung sozialpolitischer Leistungen, beispielsweise die Entstehung von Bedarfen, ihre Vermeidung und Überwindung.

### Erschließung externer Ressourcen

Für die Kommunen bestehen vielfältige Möglichkeiten, externe Ressourcen zu erschließen, wie es das Ziel der DeWak Projekte in Herten und Wetter/Grundschöttel war. Dazu zählt die Auftragsvergabe an Dritte, um Effizienzreserven zu realisieren, aber auch die Nutzung neuer Finanzierungsmodelle wie Public-Private-Partnership, die Akquise von Spenden und Sponsoring oder das Crowdfunding. Eine weitere Möglichkeit ist die Koproduktion kommunaler Leistungen, auf die hier kurz eingegangen werden soll, weil sie das zentrale Element des Konzeptes für ein soziokulturelles Zentrum in der Hertener Innenstadt ist.

Koproduktion i.e.S. meint die Zusammenarbeit von Kommunen und Wohlfahrtsverbänden auf der einen und Bürger\*innen (Ehrenamt) auf der anderen Seite. Es geht

darum, Bürger\*innen für ein ehrenamtliches Engagement zu aktivieren sowie in die Planung und die Entscheidungsfindung einzubinden. Koproduktion wird hier mit Blick auf die Ko-Produzenten weiter gefasst: Dazu werden auch Vereine, Verbände und Stiftungen gezählt, denn trotz Ökonomisierung und Professionalisierung des Dritten Sektors stützt sich dieser noch sehr stark auf ehrenamtliches Engagement. Die Trennlinie wird hier gezogen zwischen reiner Auftragsvergabe und gemeinsamer Verantwortung für Planung und Leistungserstellung (z.B. in der Drogenberatung, in soziokulturellen Zentren). Das soziokulturelle Zentrum für Herten soll ein solcher Ort der Koproduktion sein, indem die Stadt, soziale Träger und Bürger\*innen ein (niedrigschwelliges) Angebot gemeinsam planen und umsetzen. Zu diesem Zweck wurden unterschiedliche Finanzierungs- und Organisationsmodelle entwickelt sowie eine Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure in die Wege geleitet.

### Schlussbetrachtung

Die Kommunen können aufgrund ihrer Nähe zu den (potenziellen) Leistungsempfänger\*innen, Sozialleistungen zielgenauer einsetzen als übergeordnete Gebietskörperschaften. Das strategische Instrumentarium ist, wie Tabelle 2 zeigt, vorhanden. Es ermöglicht auch finanzschwachen Kommunen, interne und externe Ressourcen für eine proaktive und wirkungsorientierte Sozialpolitik zu erschließen. Dadurch kann aber eine strukturelle Unterfinanzierung von Kommunen nicht überwunden werden. Dazu bedarf es einer verbesserten, allgemeinen kommunalen Finanzausstattung durch die Länder.

### Weiterführende Literatur:

- 
 Döhrn, Roland / Rappen, Hermann / Klein, Michael / Fiebig, Mareike (2018): Gestaltungsspielräume der Kommunen und Länder bei sozialen Aufgaben und Ausgaben. RWI Projektberichte. Essen.
- 
 Döhrn, Roland / Rappen, Hermann (2016): Kompass Kommunal Finanzen – Finanzpolitische Profile der Städte und Gemeinden im Bezirk der Niederrheinischen Industrie- und Handelskammer. RWI Projektberichte. Essen.
- 
 Rappen, Hermann (2017): Stärkungspakt Stadtfinanzen – Weg aus der Schuldenfalle oder gekaufte Zeit? Essen.
- 
 RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2019): Gestaltungsspielräume kommunaler Suchthilfe und Suchtprävention. Essen.

### Der Autor

Hermann Rappen, Gastwissenschaftler am RWI – Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung im Kompetenzbereich „Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen“; Arbeitsschwerpunkte: Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen, Effizienz öffentlicher Aufgabenerfüllung, Fragen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sowie Kommunal Finanzen; hermann.rappen@rwi-essen.de

### Literatur

- » Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2014): Kommunalisierungsgrad: Welche Aufgaben müssen die NRW-Kommunen aufgrund staatlicher Vorgaben eigentlich erbringen? Drucksache 16/5108. Online verfügbar unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-5108.pdf> (zuletzt geprüft 09.08.2021).
- » Schedler, Kuno / Siegel, John Philipp (2005): Strategisches Management in Kommunen. Ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement. Online verfügbar unter: [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_edition\\_hbs\\_116.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_edition_hbs_116.pdf) (zuletzt geprüft 18.08.2021).
- » Weiß, Jens / Lenske, Michael (2014): Strategische Steuerungspotenziale und ungenutzte Möglichkeiten zur Konsolidierung kommunaler Haushalte, in: Weiß, Jens (Hrsg.): Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen. Wiesbaden. Seite 81-104.