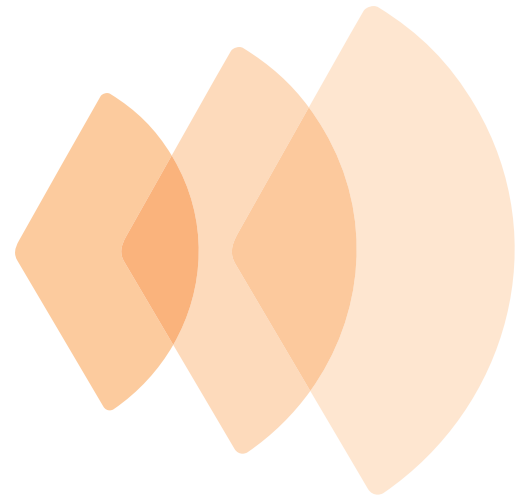




Prävention trotz Haushaltssicherung?

Haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen für vorbeugende Sozialpolitik bei überschuldeten Kommunen in NRW



Stephan Rixen

Auf einen Blick

- Konzepte der vorbeugenden Sozialpolitik müssen den Vorgaben des Kommunalrechts genügen. Das gilt insbesondere für überschuldete Kommunen, die ihren Haushalt sanieren müssen.
- Auch eine Kommune in der Haushaltssanierung ist nicht verpflichtet, ihre freiwilligen Leistungen (etwa im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe) aufzugeben.
- Bei der Frage, welche freiwilligen Aufgaben erhalten bleiben sollen, muss die Kommunalaufsicht den Gestaltungsspielraum der Kommune beachten. Er besteht auch, wenn die Kommune ihren Haushalt saniert.
- Die Kommunalaufsicht muss ihre Kontrolle in kommunalfreundlicher Weise ausüben. Dazu gehört auch, dass die Normen des Kommunalhaushaltsrechts so interpretiert werden, dass sie den Besonderheiten der vorbeugenden Sozialpolitik gerecht werden.

Das Konzept der vorbeugenden Sozialpolitik als Herausforderung für das Kommunalrecht

Das Konzept der vorbeugenden Sozialpolitik wird in der Rechtswissenschaft bislang nicht diskutiert. Insbesondere ist es kein Thema kommunalrechtswissenschaftlicher Debatten. Die Studie verfolgt das Ziel, den kommunalrechtlichen Rahmen für die vorbeugende Sozialpolitik zu skizzieren.

Das Konzept der vorbeugenden Sozialpolitik verdankt sich einem generellen Trend, präventive bzw. vorbeugende Politikansätze stärker theoretisch zu reflektieren und praktisch zu erproben. In Anlehnung an das Paradigma der Sozialinvestition (gemeint ist das grundlegende Übereinkommen, in das Sozialwesen zu investieren) geht es um einen Perspektivwechsel von einer nachsorgend-kompensatorischen zu einer vorsorgend-investiven Sozialpolitik, die verstärkt auf präventive Interventionen in frühen Lebensphasen setzt, um problematischen Sozialisations- bzw. Lebensverläufen vorzubeugen. Die Entstehung sozialer Problemlagen in den Familien soll also durch vorbeugende Maßnahmen verhindert bzw. unwahrscheinlicher



gemacht werden. Dieses vorbeugende Vorgehen verändert die Instrumente der Sozialpolitik, denn Sozialpolitik agiert nicht mehr bzw. nicht mehr in erster Linie kompensatorisch-defizitorientiert. Das heißt, sie fokussiert nicht die gegebenenfalls über längere Zeit entstandenen Defizite und problematischen Situationen, sondern setzt früher an: in einer Lebensphase, in der einer Entstehung von Defiziten oder deren Verschlimmerung noch besonders effektiv entgegengewirkt werden kann.

Der Begriff Prävention bzw. Vorbeugung darf hierbei nicht auf die Verhinderung von Ungewolltem reduziert werden. Entscheidend sind positive Zieldefinitionen, die von der Defizitorientierung hin zur Ressourcenorientierung führen, also zu den Potenzialen der Menschen. Positive Zielvorgaben nehmen weniger die Risikofaktoren, Gefährdungslagen und Wahrscheinlichkeiten des Scheiterns in den Blick als die ich-stärkenden Kontexte, die Faktoren, die zum Gelingen beitragen, und die Erfolgswahrscheinlichkeiten. Dieses Präventionsverständnis kreist um den Gedanken der Autonomie(-stärkung), der Chancengleichheit und der Lebenslaufperspektive.

Die Lebenslaufperspektive verklammert die individuelle Perspektive mit den institutionellen und strukturellen Rahmenbedingungen, also den vielfältigen (Un-)Möglichkeiten von Selbstentfaltung und Kompetenzentwicklung. Lebensläufe halten sich nicht an die bürokratisch-juristischen Unterscheidungen etwa des Sozialleistungsrechts, weshalb vorbeugende Sozialpolitik auf ganzheitliche, bereichsübergreifende Strategien setzt, zugleich aber auch auf innovative Ansätze. Solche neuen Wege können im gegebenen rechtlichen Rahmen zwar eingeschlagen werden, aber bislang werden sie – eben weil sie neu sind – noch nicht oder kaum begangen.

(Wieder-)Entdeckung der Kommunen als Akteure der Sozialpolitik

Der Trend zu einer vorbeugenden Sozialpolitik verbindet sich mit einer ‚Wiederentdeckung‘ der lokalen, also der kommunalen Ebene. Die kommunale Ebene wird gewissermaßen zum Kristallisationspunkt, zum aktiven Zentrum, in dem die im Sozialgesetzbuch einzeln geregelten Leistungen konzeptionell zusammgeführt und dann – auf handhabbare Weise gebündelt – umgesetzt werden.

Der innovative und der bereichsübergreifende Charakter von Strategien bzw. Instrumenten der vorbeugenden Sozialpolitik macht die sozialrechtliche Einordnung – meist geht es um Leistungen, die im Sozialgesetzbuch (SGB) geregelt sind – häufig schwierig. Die Schwierigkeit der Einordnung setzt sich

nicht selten auf der kommunalrechtlichen Ebene fort, wo die sozialrechtliche Bewertung gewissermaßen kommunalhaushaltsrechtlich ‚übersetzt‘ werden muss, damit sie für die kommunalrechtlichen Vorschriften zur Haushaltssicherung bzw. -sanierung anschlussfähig werden. In diesem Schritt geht es also um die rechtliche Absicherung der Finanzierung. Dahinter steht das Problem, dass die sogenannte Präventionsrendite, die aus der möglicherweise mit Einsparungen verbundenen Verschiebung der Kosten für akut-defizitorientierte Maßnahmen hin zu langfristig-präventiv ausgerichteten Maßnahmen resultiert, sich finanziell nicht leicht beziffern lässt.

Beispiele für vorbeugende Sozialpolitik

Beispiele für Maßnahmen der vorbeugenden Sozialpolitik sind:

- Maßnahmen der Kinderbetreuung, insbesondere der Versorgung mit Kita-Betreuung, die nicht vom Rechtsanspruch für bis zu 3-Jährige (§ 24 Abs. 2 Sozialgesetzbuch Achtes Buch – SGB VIII) umfasst wird.
- Generell ist zudem an Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe zu denken (etwa in der Jugendarbeit, § 11 SGB VIII), deren Realisierung nicht auf der Grundlage eines Rechtsanspruchs eingefordert werden kann.
- Ebenfalls nicht mittels Rechtsanspruchs einforderbar sind beispielsweise von den Kommunen verantwortete (freiwillige) Ermessensleistungen im Bereich der Grundversicherung für Arbeitsuchende, insbesondere die kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II und (bei sog. Optionskommunen, die die Aufgaben der Agentur für Arbeit ausführen) § 16f SGB II.
- Ferner ist unter dem Aspekt der vorbeugenden Sozialpolitik an die Leistungen der Bildung und Teilhabe (BuT) zu denken (insb. § 28 SGB II), für die ein Rechtsanspruch besteht.
- Schließlich können unter dem Aspekt der vorbeugenden Sozialpolitik zum Beispiel auch Leistungen der Altenhilfe (§ 71 SGB XII) relevant sein.

Vorbeugende Sozialpolitik und kommunale Aufgaben

Ob bzw. inwieweit ein sozialinvestiver Ansatz kommunalhaushaltsrechtlich realisierbar ist – insbesondere, wenn sich eine Kommune in der Haushaltssicherung (§ 76 Gemeindeordnung NRW) bzw. der Haushaltssanierung (Stärkungspaktgesetz) befindet – ist bislang nicht hinreichend geklärt.

Ausgangspunkt der rechtlichen Betrachtung müssen die Aufgaben sein, die Kommunen zu erfüllen haben. Sozialinvestive Maßnahmen vorbeugender Sozialpolitik betreffen in erster Linie die sogenannten freiwilligen (Selbstverwaltungs-)Aufga-



ben, bei denen die Kommune selbst und eigenverantwortlich über das ‚Ob‘, das ‚Wie‘ und das ‚Wann‘ der Aufgabenwahrnehmung entscheidet. Diese Aufgaben müssen von den sogenannten pflichtigen (Selbstverwaltungs-)Aufgaben unterschieden werden; insoweit ist das ‚Ob‘ der Aufgabenwahrnehmung gesetzlich vorgegeben, während die Gemeinde über das ‚Wie‘ und ‚Wann‘ im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben eigenverantwortlich befindet. Diese freiwilligen Aufgaben müssen von den sogenannten Pflichtaufgaben, die nach Weisung erfüllt werden, unterschieden werden; sie sind dadurch charakterisiert, dass die Kommunen zur Aufgabenerfüllung verpflichtet sind, der Staat sich aber eine Mitsprache mittels gesetzlich definierter Weisungsrechte vorbehält.

Während kommunale Pflichtaufgaben vom Land gesondert finanziert werden (Konnexitätsprinzip), gelten für freiwillige (Selbstverwaltungs-)Aufgaben die Regeln des finanzkraftabhängigen kommunalen Finanzausgleichs. Nach der ständigen, wenn auch umstrittenen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen haben die Kommunen keinen Anspruch auf ein absolutes Minimum an Finanzausstattung. Vielmehr hängt der Umfang der allen Kommunen zustehenden Finanzausstattung von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes ab, also von dessen Finanzkraft. Angesichts der ab dem Jahr 2020 für das Land geltenden Schuldenbremse ist zu befürchten, dass der grundsätzliche Wegfall der kreditfinanzierten Erfüllung von Landesaufgaben dazu führt, dass die Summe der für den kommunalen Finanzausgleich verfügbaren Finanzmittel kleiner wird. Insbesondere für Kommunen, die sich in der Haushaltssicherung bzw. -sanierung befinden, stellt sich damit noch mehr als bislang die Frage, wo Einsparungen möglich sind und ob freiwillige Aufgaben, in deren Rahmen Maßnahmen der vorbeugenden Sozialpolitik realisiert werden, reduziert werden müssen.

Freiwillige Aufgaben sind auch in der Haushaltssanierung möglich

Die Erbringung freiwilliger Leistungen, also von Leistungen, die zu den freiwilligen (Selbstverwaltungs-)Aufgaben gehören, ist unter den Bedingungen der Haushaltssicherung bzw. Haushaltssanierung nicht von vornherein ausgeschlossen. Die Aufsichtsbehörde darf der Gemeinde nicht alternativlos vorschreiben, freiwillige Aufgaben zu streichen bzw. generell auf ein Mindestmaß abzusenken oder sie vollständig einzustellen. Auch wenn die Finanzlage der Gemeinde sehr angespannt und unter Umständen selbst die Erfüllung der Pflichtaufgaben nicht

mehr sichergestellt ist, liegt es innerhalb des Gestaltungsspielraums der Gemeinde, durch ihre demokratisch gewählten Organe zu entscheiden, ob bzw. inwieweit die Reduzierung freiwilliger Leistungen notwendig ist und ob zusätzliche Einnahmen (z. B. durch Abgaben und Steuern) erzielt werden können. Inwieweit sie freiwillige Aufgaben noch erfüllen kann bzw. welche sie noch erfüllen kann, muss die Gemeinde prüfen. Das gilt in erster Linie für bereits laufende freiwillige Leistungen. Sollen neue freiwillige Aufgaben übernommen werden, gelten zwar strengere Maßstäbe, aber auch neue Aufgaben sind nicht von vornherein ausgeschlossen; es muss jedoch deutlich werden, dass sie zum Beispiel durch damit verbundene Erträge finanzierbar sind (was bei Maßnahmen präventiver Sozialpolitik wenig realistisch ist) oder dass ihre Finanzierung auf andere Weise, beispielsweise durch Einsparungen an anderer Stelle, gesichert ist. Hierbei ist es wichtig, eine bereits laufende Aufgabe, deren Profil (Umfang, Gestaltung, Bestimmung) nur unwesentlich weiterentwickelt wird, von einer gänzlich neuen Aufgabe zu unterscheiden.

Gestaltungsspielraum der Kommunen – Gestaltungsvorgaben des Kommunalrechts

Ob freiwillige Leistungen, die zur Investition in vorbeugende soziale Maßnahmen bestimmt sind, erhalten oder gegebenenfalls sogar ausgebaut werden können, setzt Überlegungen in zweifacher Hinsicht voraus: Zum einen muss die Bedeutung der langfristig eingesetzten freiwilligen Aufgabe für die Gemeinde verdeutlicht werden, wobei die Bedeutung daran gemessen wird, ob aus kommunalrechtlicher Sicht das Wohl der Gemeinde nachhaltig, also auf Dauer, gewährleistet ist (insbesondere mit Blick auf die Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhalts vor Ort). Zum anderen muss es gelingen, zu vertretbaren Prognosen der Kostenentwicklung zu kommen; hierbei muss auf die Begrifflichkeiten und Bewertungskriterien des kommunalen Haushaltsrechts (Doppik – Doppelte Buchführung in Konten) zurückgegriffen werden, das in Anlehnung an die handelsrechtliche Rechnungslegung weiterentwickelt wurde. Allerdings kennt das Modell der Doppik, soweit ersichtlich, bislang keine Instrumente, die in der Lage wären, spezifisch sozialwirtschaftliche Erfordernisse (die den Eigenheiten sozialinvestiver Leistungen gerecht werden) ökonomisch treffend abzubilden, das heißt, eine Kostenschätzung abzugeben. Gleichwohl muss die Gemeinde versuchen, die Idee der Sozialinvestition, die langfristig Kosten spart, in nachvollziehbarer, möglichst evidenzbasierter Weise (belegbar auf wissenschaftlicher Grundlage) darzustellen. Das setzt die konstruktive Zusammenarbeit zwischen der



Kämmerei als der kommunalen Fachbehörde für Finanzielles und den sonstigen kommunalen Fachbehörden (etwa Sozialamt, Jugendamt) voraus.

Beratung der Kommunen als wichtige prozedurale Rahmenbedingung

Je früher und eingehender die Gemeinde Beratungsangebote nutzt, desto wahrscheinlicher ist es, dass freiwillige Aufgaben mit präventivem Sozialinvestitionsprofil im Rahmen der Haushaltssicherung bzw. -sanierung akzeptiert werden. Die Gemeinde sollte sich rechtzeitig beraten lassen, zunächst gegebenenfalls durch die Hinzuziehung externer sozialwirtschaftlicher Expertinnen oder Experten, in jedem Fall aber durch die Gemeindeprüfungsanstalt (GPA). Mit der GPA sollte die von der Gemeinde in Bezug auf eine angemessene vorbeugende Sozialinvestition bevorzugte Weiterentwicklung der Regeln der kommunalen Doppik rechtzeitig diskutiert werden. Auch mit der Aufsichtsbehörde sollte rechtzeitig das Beratungsgespräch gesucht werden, um bestimmte einzelne Aspekte insbesondere des präventiven Sozialinvestitionsprofils einer freiwilligen Aufgabe zu besprechen, allerdings idealerweise erst dann, wenn die Gemeinde zuvor eine detaillierte, fundierte und möglichst auf wissenschaftlichen Belegen basierende Argumentation entwickelt hat.

Zukunftsaufgabe: ein sozialwirtschaftlich sensibles Kommunalhaushaltsrecht

Für die Aufsichtsbehörde werden die Darlegungen der Gemeinde umso eher akzeptabel, je mehr sie von der sozialwirtschaftlich sensibel argumentierenden GPA für angemessen bzw. vertretbar gehalten werden. Die ohnehin hohen Begründungsanforderungen, die die Aufsichtsbehörde bei der Ablehnung einer Genehmigung treffen – sie muss eine detaillierte Begründung vorlegen –, nehmen zu, je überzeugender es der Gemeinde (u. U. auf der Basis einer Beratung durch die GPA) gelingt, ihre Darlegungen in eine Sprache zu bringen, die der Doppik entspricht (also der neuen doppelten kommunalen Buchführung). Die Begründungslasten der Aufsichtsbehörde steigen, je begründeter, konkreter und belegbarer die Gemeinde argumentiert – und umgekehrt. Generell ist die starke Einzelfallabhängigkeit der (finanziellen) Prognosen und (Be-)Wertungen im Rahmen einer Haushaltssicherung bzw. -sanierung zu beachten. Schematisierende bzw. pauschale Darlegungen verbieten sich, und zwar aufseiten der Gemeinde und der Aufsichtsbehörde gleichermaßen. Auch bei der Einordnung freiwilliger Aufgaben mit präventivem Sozialinvestitionsprofil sind die Besonderheiten der jeweiligen Gemeinde zu berücksichtigen.

Über den Autor

Prof. Dr. Stephan Rixen - Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Sozialwirtschafts- und Gesundheitsrecht an der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bayreuth. Sein Forschungsschwerpunkt ist die rechtswissenschaftliche Reflexion von Infrastruktur, Finanzierung und Zukunft des Sozialstaats aus verfassungs-, verwaltungs- und sozialrechtlicher Sicht.

Impressum

Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (e.V.),
Kronenstraße 62, 40217 Düsseldorf, Telefon: 0211 99450080,
E-Mail: info@fgw-nrw.de, www.fgw-nrw.de

Geschäftsführender Vorstand: Prof. Dr. Dirk Messner,
Prof. Dr. Ute Klammer (stellv.)

FGW-Themenbereich: Vorbeugende Sozialpolitik
Prof. Dr. Ute Klammer, Vorstandsmitglied (Hrsg.)
Ralitsa Petrova-Stoyanov, wissenschaftliche Referentin (Hrsg.)

Layout: Olivia Pahl, Referentin für Öffentlichkeitsarbeit

Förderung: Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes
Nordrhein-Westfalen

Erscheinungsdatum: Düsseldorf, Juli 2019

ISSN: 2510-4098

Erfahren Sie mehr in der Studie:

FGW-Studie Vorbeugende Sozialpolitik 20
www.fgw-nrw.de/studien/sozialpolitik20.html

