

Der kommunale Haushalt – Hinweise für die Offene Kinder- und Jugendarbeit

Die kommunale Ebene als wesentlichstes Handlungsfeld der Kinder- und Jugendarbeit wird zweifellos von der kommunalen Haushaltspolitik geprägt – die sich wiederum als spezielles und kompliziertes Terrain erweist. Nachfolgend sollen daher lediglich einige, für die Kinder- und Jugendarbeit und ihre Lobbyfunktion ausgewählte Kernaspekte skizziert werden. Wer sich mit vertieften Spezialthemen wie Kameralistik, Doppik oder ‚Zero Based Budgeting‘ befassen möchte, kann sich hierzu gesondert informieren.

Elementare Informationen zum Kommunalhaushalt, insbesondere zu den Phasen der Haushaltsaufstellung finden sich unter

<https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Haushalt>

Weitere Informationen sind nachzulesen bei Knirsch (2019) wie auch unter:

www.fes.de/kommunalakademie/grundwissen-kommunalpolitik

Informationen für Baden-Württemberg finden sich im „STAATSANZEIGER – Wochenzeitung für Wirtschaft, Politik und Verwaltung in Baden-Württemberg“ Heft 1/2021: Kommune + Haushalt, Download unter:

<https://www.staatsanzeiger.de/wp-content/uploads/2021/09/Kommune-Haushalt.pdf>

Jenseits dieser Vertiefungen sind für die Kinder- und Jugendarbeit die nachfolgenden Grundsätze der Lobbyarbeit im kommunalen Raum zu beachten:

1. Typen von kommunalen Aufgaben

Aufgaben der Kommunen unterscheiden in sich Selbstverwaltungsaufgaben und übertragene Aufgaben. Es gibt also vier Typen von Aufgaben:

Auftragsangelegenheiten, Aufgaben der untersten Verwaltungsbehörde:

Hier handelt die Kommune als unterste Ebene der (Landes-)Verwaltung, z. B.: Pass- und Meldewesen, Standesamt, Gesundheitsamt, Veterinäramt, Wahlen, Volkszählung. Allerdings bleiben auch hier Gestaltungsspielräume z. B. im Rahmen ihrer Organisations- und Personalhoheit.

Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben:

Das Ob der Aufgabenerfüllung ist vorgegeben, über das Wie können die Kommunen jedoch selbst entscheiden. Häufig gibt es jedoch vorgegebene Qualitätsstandards, die mindestens erreicht werden müssen: Abwasserbeseitigung, Schüler*innenbeförderung, Feuerschutz, Schulhausbau, Gemeindestraßen. Auch hier gibt es nur die Rechtsaufsicht.

Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung:

Hier sind Art und Weise der Aufgabenerfüllung vorgegeben. Beispiele: Sicherheits- und Ordnungsverwaltung, Kosten der Unterkunft nach SGB II. Hier unterliegt die Kommune neben der Rechts- auch der Fachaufsicht.

Freiwillige (Selbstverwaltungs-)Aufgaben:

Die Kommune kann über Ausmaß und Qualität der Aufgabenerfüllung frei entscheiden. Beispiele hierfür sind: Kultur, Sport, Wirtschaftsförderung. Die Kommunalaufsicht beschränkt sich hier auf die Rechtsaufsicht.

Wichtig: Die Kinder- und Jugendarbeit zählt unmissverständlich zu den kommunalen Pflichtaufgaben¹! Da es jedoch immer wieder Uneinigkeit in der konkreten Ausgestaltung gibt (schließlich kann man seinen Pflichten auch sehr oberflächlich nachkommen), sind die besonderen Qualitätsmerkmale der Kinder- und Jugendarbeit unbedingt mit heran zu ziehen! Hierzu gehört eine aktuelle, kompetente und leistungsfähige Jugendhilfeplanung.

Eine durchaus problematische Besonderheit ist speziell im Verhältnis der Landkreise als die zuständigen und verantwortlichen Träger der Jugendhilfe und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden zu notieren: Sofern der Landkreis Teile seiner Pflicht-Aufgaben, z. B. die Jugendhilfeplanung, zur eigenverantwortlichen Erledigung an die Städte und Gemeinden weiter reicht und dies nicht mit unmissverständlichen Qualitätskriterien und Kontrollauflagen verbindet, sind der Willkür und der Missachtung fachlicher Kriterien Tür und Tor geöffnet (vgl. Kepert 2022, S. 15f). In dieser Grauzone entsteht ein undurchsichtiger »Verschiebe-Bahnhof« (Thole/Pothmann/Lindner 2021, S. 117), auf dem die Pflichtaufgaben bis zu Unkenntlichkeit hin- und her manövriert werden. Eine hierzu gültige Regelung des § 6 LKJHG BW mit Bezug zu § 69 Abs. 5 S. 1 SGB VIII ist seit Jahren außer Kraft getreten. Da diese Gesetzeslage mit dem Fachauftrag „schlechterdings unvereinbar“ (Kepert 2022, ebd.) ist, bleibt einstweilen nur ein beharrliches Insistieren – bis vielleicht irgendwann - falls nötig: durch eine Klage - die nötige Rechtsklarheit hergestellt ist.

Zur Finanzlage kommunaler Haushalte

Die allgemeine Finanzlage der kommunalen Haushalte ist seit Jahren prekär, d.h. die Kommunen verfügen nicht über genügend Ressourcen, um ihren Aufgaben in ausreichendem Maße nachzukommen. Inwiefern dies auch durch die Lastenverteilung mit Bundes- und Landeszuständigkeiten bedingt ist, ist Gegenstand anhaltender Kontroversen.

Grundsätzlich gibt es hier zwei bis heute parallele Verursachungsinterpretationen: Die sog. „Opferthese“ behauptet, dass die Kommunen unverschuldet in Not geraten sind, weil ihnen die höheren Ebenen zu viele Aufgaben zugeschoben haben, ohne für eine angemessene Finanzierung zu sorgen. Die „Täterthese“ behauptet, dass die kommunalen Finanzprobleme selbst verschuldet sind (Bogumil/Holtkamp 2023, S. 207ff). Vielleicht wirst Du nachvollziehen können, ob und in welchem Ausmaß diese Debatten auch in Deiner Kommune geführt werden. Die immer wieder neu geführte Diskussion, ob eine Stadt zu viele Geld ausgabe, oder zu wenig Einnahmen verzeichnet, pendelt hin und her. Auf halbwegs aktuelle Überblicke zur Finanzlage der Kommunen wird hier verzichtet, da diese rasch veralten; hierzu gibt es aber regelmäßige Erhebungen z. B. des Deutschen bzw. Baden-Württembergischen Städtetages, der KfW-Bank, der Unternehmensberatung EY oder der Bertelsmann-Stiftung.

¹ vgl. Gutachten Jan Kepert 2022, abrufbar unter <https://www.agjf.de/okja/gesetze-und-rechtliches?highlight=WyJrZXBlcnQiXQ>

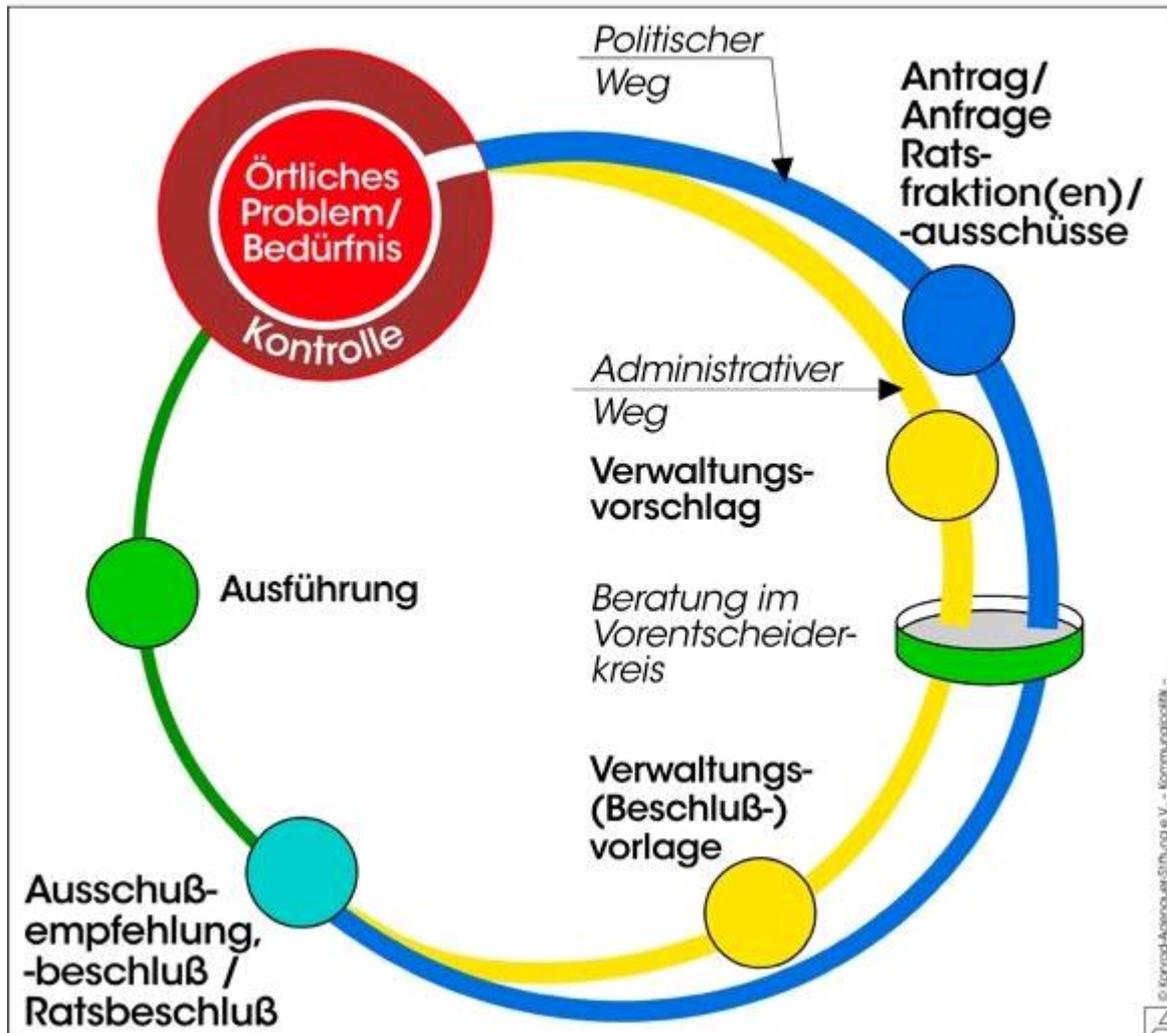
Mindestens unverständlich bleibt, dass in Bogumil/Holtkamp 2023 „Jugendeinrichtungen“ als freiwillige Aufgaben bezeichnet werden, ein Fehler der baldmöglich zu korrigieren wäre.

Ein auch nur ungefährender Blick auf die kommunalen Ausgabe-Strukturen, aber ebenso auch auf die Möglichkeiten, Einnahmen zu erzielen, wird hier nicht geleistet. Stattdessen gibt es einige orientierende Anhaltspunkte für Lobbyaktivitäten der Kinder- und Jugendarbeit:

- Es ist von entscheidender Bedeutung, möglichst früh und kontinuierlich Aufmerksamkeit auf die kommunale Haushaltslage zu verwenden (s. <https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Haushalt>). Die Beratungen zur Haushaltslage beginnen oftmals bereits im Vorjahr und durchlaufen einen typischen Prozess:

Traditionelles Verfahren	Neues Verfahren (Neue Steuerung)
Haushaltsanmeldung durch die Fachämter	Vorausschätzung der allgemeinen Deckungsmittel, der vorab zu erfüllenden Positionen und der verbleibenden Restmasse
Erstellung eines Rohentwurfes	Chefgespräche zur Aufteilung der verbleibenden Finanzmasse auf die Fachbereiche und Vorgabe der Budgets für die Fachbereiche
Feststellung von Fehlbeträgen; Entscheidung über Kürzungsvolumen, Kürzungsvorschläge	Erstellung der Fachbereichshaushalte durch die Fachbereiche
Verhandlung mit den Fachämtern	Zusammenstellung der Entwürfe zum Gesamtentwurf
Entscheidung durch Verwaltungsführung	
Erstellung des Haushaltsentwurfs	
Einbringung in den Gemeinderat	Einbringung
Fraktionsberatung	Fraktionsberatung
Beratung in den Fachausschüssen	Beratung der Fachbereichshaushalte in den Fachausschüssen
Abschlussberatung	Abschlussberatung (z.B. im Haupt- und Finanzausschuss und im Rat)

Kommunale Selbstverwaltung
Ratsarbeit: Vom Problem zur Lösung



Wichtig ist auch hier, dass die wesentlichen Vorentscheidungen unterhalb der Wasseroberfläche des politischen Eisbergs getroffen werden: Beratung im Kreis der Vorentscheider*innen.

- Die Haushaltspolitik wird meist von nur wenigen Personen in der Kommune dominiert, als da sind Kämmer*in, Oberbürgermeister*in, Finanzausschuss, Fraktionsvorsitzende. Ergänzend kommt hinzu, dass viele Ratsmitglieder nur eingeschränkt in der Lage sind, einen Haushaltsplan zu lesen. Deshalb ist es wichtig, zu den kommunalen Finanzexpert*innen einen guten Kontakt zu haben.
- Insbesondere bei vermutlich kontroversen Haushaltslagen (Kürzungen und Einsparungen) und den damit verbundenen Debatten ist damit zu rechnen, dass die Vorentscheider*innen Ihre Beschlüsse erst sehr spät veröffentlichen, um die Reaktionszeit für Proteste und Gegenentwürfe etc. möglichst gering zu halten.
- Ebenso bedeutsam ist die Tatsache, dass jeder kommunale Haushalt von der Haushaltsaufsicht des Landes, die sich zumeist im Innenministerium befindet, genehmigt werden muss. Es ist also auch von Belang, dass die OKJA als kommunale Pflichtaufgabe auch vom Land geteilt wird, da ansonsten entsprechende Kürzungsempfehlungen zu befürchten sind. Selbstverständlich wird auch diese Genehmigung des Haushalts von zahlreichen informellen Absprachen und Vereinbarungen begleitet.

- Trotz vielfach angespannter Haushaltslage sind bisweilen erstaunliche Kommunalprojekte zu vermelden, die gleichwohl finanziert wurden. Hierzu gibt es z. B. Informationen vom BdSt unter: <https://www.schwarzbuch.de/aufgedeckt/steuergeldverschwendung-alle-faelle/baden-wuerttemberg> (auch wenn der BdSt selbst durchaus als neoliberal ausgerichteter Lobbyist gelten darf, sind dessen Hinweise mitunter aufschlussreich). Und Antwort auf die Frage, wie auch fragwürdige Finanz-Entscheidungen in Kommunen erfolgen konnten, lautet: der „politische Wille“. Wenn dieser gegeben ist oder durch gute Lobbyarbeit entsprechend bewegt wurde, ergeben sich auch bei vorgeblich leeren Kassen zahlreiche Handlungsmöglichkeiten, z. B. über
 - veränderte Prioritätensetzung,
 - Nachtragshaushalt,
 - Verschiebung von Kostenstellen,
 - Umstellung von Förderprogrammen,
 - Zugriff auf nicht abgeflossene Mittel,
 - Einnahme-Erhöhung (städt. Gebühren, Gewerbesteuer, Kommunaler Finanzausgleich).

Der*die Kämmer*in Deiner Stadt kennt alle diese Möglichkeiten – und noch manche mehr. Ob er*sie allerdings davon Gebrauch macht, hängt ab vom „politischen Willen“. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, anstehende Haushalts-Debatten zur Kinder- und Jugendarbeit mit dem Satz zu beginnen: „Die Kinder- und Jugendarbeit bzw. Kinder und Jugendliche interessiert weniger, was alles *nicht* möglich ist, als vielmehr, *wie* und *was* möglich ist.“

Literatur:

Bogumil, J./ Holtkamp, L. (2023): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung. Bpb Bonn

Knirsch, H. (2019): GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK. 5. Der kommunale Haushalt. FES.: <https://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/15866/15866-05.pdf>

Kepert, J. (2022): Rechtsgutachten zur Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII – Landesrechtliche Regelungsmöglichkeiten zur Umsetzung der mit Art. 1 des KJSG erfolgten Rechtsänderungen unter Berücksichtigung der Planungs- und Finanzierungsverantwortung des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe. Freiburg
https://www.agjf.de/images/Service/Publikationen/Rechtsgutachten-zur-Jugendarbeit/220208_Gutachten_Neuregelung_Jugendarbeit.pdf

Lindner, W. (2021): Offene Kinder- und Jugendarbeit und Kommunalpolitik. In: Deinet u.a. (Hrsg.): Handbuch Offene Kinder- und Jugendarbeit. 5. Aufl., Wiesbaden, S. 911-923:
https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-22563-6_62

Thole, W./ Pothmann, J./ Lindner, W. (2021): Die Kinder- und Jugendarbeit. Einführung in ein Arbeitsfeld der sozialpädagogischen Bildung. Weinheim u. Basel
<https://www.oja-wissen.info/dokumente/die-kinder-und-jugendarbeit>