

Arnold Knigge

**Die Sozialpolitik der Großen Koalition
in Bremen**

ZeS-Arbeitspapier Nr. 13/2007

Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Parkallee 39
D-28209 Bremen

Dr. Arnold Knigge ist seit dem Jahr 2000 Mitglied im Beirat des Zentrums für Sozialpolitik.

Die Ausführungen in diesem Papier sind entstanden bei der Vorbereitung einer Lehrveranstaltung zur kommunalen Sozialpolitik im Rahmen des Masterstudiengangs Sozialpolitik an der Universität Bremen. Der Verfasser hat bei der wissenschaftlichen Aufarbeitung der Sozialpolitik der Großen Koalition in Bremen von Mitte 1995 bis Mitte 2007 Erfahrungen und Kenntnisse berücksichtigen können, die er als Staatsrat beim Senator für Arbeit (bis Mitte 1999) und als Staatsrat beim Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales (SfAFGJS) (von Mitte 1999 bis Mitte 2006) gesammelt hat. Außerdem konnte er sich auf konstruktive Hinweise von Dr. Heidemarie Rose, SfAFGJS, Dr. Karl Bronke, SfAFGJS, Heino Heinken, ehemals SfAFGJS, Dr. Hans-Christoph Hoppensack, ehemals SfAFGJS, und Prof. Dr. Stephan Leibfried, ZeS, stützen.

Herausgeber:
Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
- Barkhof -, Parkallee 39
28209 Bremen
Tel.: 0421/218-4362
Fax: 0421/218-7540
e-mail: srose@zes.uni-bremen.de
Umschlaggestaltung: Wolfgang Zimmermann
ZeS-Arbeitspapiere
ISSN 1436-7203

Zusammenfassung

In den Jahren der Großen Koalition spielte sich die Bremer Sozialpolitik unter schwierigen Rahmenbedingungen ab. Bremen hatte sich als Haushaltsnotlageland gegenüber dem Bund – als Gegenleistung für 8,5 Mrd. Euro Sanierungshilfen – zur Konsolidierung der Haushalte bis Ende 2004 verpflichtet. Die Sozialpolitik leistete erhebliche finanzielle Beiträge zur Sanierung des Landes und der Stadt Bremen. Dies geschah nicht nur durch Kürzungen von sozialen Leistungen, sondern in stärkerem Umfang durch eine sozialpolitische Neuorientierung. Die Steuerung von Sozialleistungen nach fachlichen Vorgaben, die Entwicklung neuer Leitbilder, wie Aktivierung und Stärkung der Eigenverantwortung, sowie die Umsetzung neuer Modelle und Prinzipien in der Sozialverwaltung, erhielten großes Gewicht. Zugleich wurde die Kindertagesbetreuung stärker ausgebaut. Die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen wurde verbessert und die Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern erheblich ausgeweitet. Für die Kinder- und Jugendförderung und für Stadtteile mit besonderen sozialen Problemlagen wurden neue Programme entwickelt, die zu einer breiten Beteiligung der Betroffenen führten. Die folgende Darstellung soll aufzeigen, wie die Schwerpunkte der Sozialpolitik in diesen Jahren neu bestimmt wurden.

Summary

During the time of the grand coalition the social policy of Bremen took place under difficult circumstances. Bremen as a state with overburdened government budgets had committed itself by contract with the federal government to consolidate its budgets by the end of 2004 in return of receiving 8.5 billion Euro of financial support. Bremen's social policy contributed considerably to the consolidating of the state and the city budget. This was achieved by cutting social benefits, and also by introducing new social policies. The steering of social benefits through professional guidelines, the development of new roles like activating and strengthening individual responsibility and the implementation of new models and principles for the social administration became more important. At the same time child care facilities were considerably increased. The equal treatment of persons with disabilities was improved and the integration of immigrants came more into focus. New support programs for children and young people and for their parts of town characterized by severe social problems were developed and an extensive participation of persons affected was provided for the following account. It will be shown how the main issues shifted.

Inhalt

1	Einleitung.....	5
2	Die 14. Legislaturperiode 1995 bis 1999.....	7
2.1	Senatsbildung und Regierungserklärung.....	7
2.2	Sozialpolitische Schwerpunkte.....	8
2.2.1	Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz	8
2.2.2	Anhebung von Kindergartengebühren.....	10
2.2.3	Verabschiedung des Bremischen Kinder-, Jugend- und Familienförderungsgesetzes.....	12
2.2.4	Weitere Themen der Kinder- und Jugendpolitik	12
2.2.5	Anstieg der Sozialhilfedichte und der Sozialleistungen	14
2.2.6	Ausbau des Programms „Arbeit statt Sozialhilfe“.....	16
2.2.7	Neuregelung der Altenpflegeausbildung	17
2.2.8	Neues Landesgesetz zur Förderung von Pflegeeinrichtungen.....	18
2.2.9	Weitere Themen der Sozialpolitik	19
2.3	Sozialpolitik und Haushaltskonsolidierung.....	21
2.4	Sozialpolitik und Verwaltungsreform	26
2.5	Zusammenfassung	28
3	Die 15. Legislaturperiode 1999 bis 2003.....	28
3.1	Senatsbildung und Regierungserklärung.....	28
3.2	Sozialpolitische Schwerpunkte.....	29
3.2.1	Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung	29
3.2.2	Neuordnung der Kinder- und Jugendförderung.....	32
3.2.3	Weitere Themen der Kinder- und Jugendpolitik	33
3.2.4	Entwicklung und Umsteuerung der Sozialleistungen.....	34
3.2.5	Ausbau des Programms „Hilfe zur Arbeit“	37
3.2.6	Das Landesbehindertengleichstellungsgesetz.....	38
3.2.7	Der Streit um das Landespflegegeldgesetz.....	39
3.2.8	Verstärkte Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern.....	40

3.2.9	Weitere Themen der Sozialpolitik	41
3.3	Sozialpolitik und Haushaltskonsolidierung	43
3.4	Sozialpolitik und Verwaltungsreform	47
3.5	Zusammenfassung	49
4	Die 16. Legislaturperiode 2003 bis 2007	49
4.1	Senatsbildung und Regierungserklärung	49
4.2	Sozialpolitische Schwerpunkte	50
4.2.1	Ausweitung und Flexibilisierung der Kindertagesbetreuung	50
4.2.2	Stärkung der frühkindlichen Bildung und der Ausstattung	53
4.2.3	Steuerung der Kindertagesbetreuung	55
4.2.4	Umsteuerung der Hilfen zur Erziehung	57
4.2.5	Sicherung der Jugendarbeit und der Jugendbildung	59
4.2.6	Weitere Themen der Kinder- und Jugendpolitik	60
4.2.7	Umsteuerung der Sozialleistungen	62
4.2.8	Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe	65
4.2.9	Weitere Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen	68
4.2.10	Weiterentwicklung der Altenhilfe und Pflege	69
4.2.11	Weitere Themen der Sozialpolitik	71
4.3	Sozialpolitik und Haushaltskonsolidierung	72
4.4	Sozialpolitik und Verwaltungsreform	76
4.5	Zusammenfassung	77
5	Gesamtbewertung der Sozialpolitik der Großen Koalition	78
5.1	Die Grundlinien und Schwerpunkte der Bremer Sozialpolitik	78
5.2	Bundesweite Rahmenbedingungen	84
5.3	Entwicklungen im Bundesgebiet, in Berlin, Hamburg und Bremen	88
5.4	Bewertungen	93
	Literatur	96

1 Einleitung

Seit der Wahl zum bremischen Parlament, der Bürgerschaft (Landtag) und der Stadtbürgerschaft¹, am 13.5.2007 besteht im Land und in der Stadt Bremen eine rot-grüne Koalition, gebildet aus den Parteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Zuvor wurde Bremen 12 Jahre lang von einer Großen Koalition von SPD und CDU regiert. Die erste Große Koalition wurde im Jahr 1995 nach der Bürgerschaftswahl vom 14.5.1995 mit dem Präsidenten des Senats und Bürgermeister Dr. Henning Scherf für die Zeit vom 4.7.1995 bis 7.7.1999 gebildet. Ihr folgten zwei weitere Große Koalitionen für die Zeiträume vom 7.7.1999 bis 4.7.2003 und vom 4.7.2003 bis zum 29.6.2007. Bis zum 7.11.2005 wurde der Senat als die Landes- und Stadtregierung von Bremen von Bürgermeister Dr. Henning Scherf und danach bis zum Schluss der Legislaturperiode, bis zum 29.6.2007, von Bürgermeister Jens Böhrnsen geleitet.²

Die vorrangige politische Zielsetzung der über zwölf Jahre regierenden Großen Koalition in Bremen war die Sanierung des überschuldeten Zweistädtestaates durch eine Begrenzung der Neuverschuldung bzw. eine Tilgung bestehender Schulden sowie eine Verstärkung von Investitionsanstrengungen zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen („Sanieren und investieren“).³ Die sogenannten konsumtiven Ausgaben⁴ kamen damit auf einen besonderen Legitimations- und Prüfungsstand, auch wenn dieses keineswegs der Beginn der Haushaltskonsolidierung in Bremen war.⁵

Neben der Bildungspolitik war die Sozialpolitik davon in besonderer Weise betroffen. Sie hatte zu Beginn der Großen Koalition im Jahr 1995 allein mit den Sozialhilfeausgaben einen Anteil von 16,8 % an den bereinigten Gesamtausgaben des Stadtstaates Bremen⁶ und stellte damit – ohne Personalausgaben – den größten Ausgabenblock im konsumtiven Haushalt dar. Im Hinblick darauf gab es von Anfang an politische Befürchtungen, dass die Sparzwänge zu einem „sozialpolitischen Kahlschlag“ führen.⁷ Im Folgenden soll diesen Befürchtungen nachgegangen und die Frage näher untersucht wer-

¹ Zur Unterscheidung zwischen dem kommunalen Parlament für die Stadt Bremen (Stadtbürgerschaft) und dem Landesparlament für die Städte Bremen und Bremerhaven (Bürgerschaft) vgl. Artikel 75 und 148 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21.10.1947 (Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen - BremGBL., S. 251).

² Zur aktuellen Entwicklung nach der Wahl 2007 und zum Rückblick auf frühere Wahlen in Bremen vgl.: http://www.radiobremen.de/magazin/politik/wahl_2007.

³ Vgl. dazu die Regierungserklärungen des Präsidenten des Senats vom 6.9.1995, PIPr.(Plenarprotokoll der Bremischen Bürgerschaft) 14/3, S. 55 vom 20.7.1999, PIPr.15/2, S. 36 und vom 9.7.2003, PIPr.16/3, S. 43.

⁴ Zur teilweise umstrittenen Abgrenzung zwischen investiven und konsumtiven Ausgaben vgl. Bemerkungen des Rechnungshofs der FHB zur Mitteilung des Senats an die Bremische Bürgerschaft (Landtag) (MdS) vom 23.10.2001, Bürgerschafts-Drucksache (Drs)15/86, „Grundsatzpositionen der bremischen Haushalts- und Finanzpolitik“, Drs.15/867, sowie Jahresbericht 2004 des Rechnungshofs der FHB zur Haushaltsrechnung 2002, Drs.16/173 vom 2.3.2004.

⁵ Zur Haushaltsentwicklung in Bremen seit Beginn der 90iger Jahre vgl. Dannemann 2004: 17.

⁶ Sanierungsbericht 1995: 29.

⁷ Vgl. Presseerklärung der Fraktion Bündnis90/Die Grünen (im Folgenden: Grünen) vom 26.10.1995.

den, wie sich die Sozialpolitik der Großen Koalition über zwölf Jahre vor dem Hintergrund der besonderen Sanierungsanstrengungen Bremens entwickelt hat.

Gegenstand der Untersuchung sind die Sozialpolitik des Landes, soweit sie sich auf die Stadtgemeinde Bremen ausgewirkt hat, und die kommunale Sozialpolitik der Stadtgemeinde Bremen. Themen der Bundespolitik spielen eine Rolle, wenn sie zu einer Gesetzesinitiative des Landes geführt haben oder im Rahmen eigener politischer Spielräume in die Sozialpolitik des Landes und der Stadt Bremen eingegangen sind, wie durch eigene Ausführungsgesetze des Landes oder ergänzende oder umsetzende Maßnahmen. Soweit Maßnahmen politisch allein vom Bund zu verantworten waren, wie die Sozialversicherung oder – ab 1.1.2005 – die Grundsicherung für Arbeitsuchende, werden sie im Folgenden nicht näher untersucht. Das Gleiche gilt für Vorgänge rein verwaltungsmäßiger Natur, also der kommunalen Sozialverwaltung;⁸ sie bleiben auch dann unberücksichtigt,⁹ wenn sie auf kommunaler oder Landesebene z. B. durch parlamentarische Anfragen oder durch öffentliche Berichte politische Beachtung gefunden haben.

Die hier in Rede stehende Sozialpolitik ist von anderen Politikbereichen, wie der Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik, zu unterscheiden. Deren Nähe zur Sozialpolitik stellt sich in unterschiedlicher Intensität und mit verschiedenen sozialpolitischen Schnittstellen dar, die im Folgenden berücksichtigt werden. In der Bildungspolitik hat diese Nähe durch die größer gewordene Bedeutung der frühkindlichen Erziehung und Bildung in Einrichtungen der Kindertagesbetreuung in den letzten Jahren deutlich zugenommen.¹⁰ Das Gleiche gilt für die Arbeitsmarktpolitik, nachdem die unterschiedlichen Leistungssysteme des BSHG und des SGB III durch die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch das neue SGB II („Hartz IV“) vereinheitlicht worden sind.¹¹ Auch in der Gesundheitspolitik haben die gemeinsamen Schnittstellen mit der Sozialpolitik durch verstärkte Präventionsmaßnahmen für Kleinkinder zur Bewältigung jugendpolitischer Problemlagen zugenommen.¹²

Die nachfolgende Untersuchung erfasst die – um Schnittstellen zu anderen Politikbereichen erweiterte – Sozialpolitik in ihren Kernbereichen der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Hilfen für Arbeitsuchende, Bedürftige, Ältere, Menschen mit Behinderungen, Pflegebedürftige, Asylbewerber und andere Menschen in besonderen Notlagen. Dabei spielt es keine Rolle, ob es um freiwillige Leistungen oder um Pflichtleistungen des

⁸ Zur Unterscheidung zwischen kommunaler Sozialverwaltung und kommunaler Sozialpolitik vgl. Gernert 1998: 61 und 91 sowie Pitschas 2003: Rz.23 ff (zur Verrechtlichung sozialer Aufgaben).

⁹ Beispiele dafür sind: die Unterbringung von Asylbewerbern und Bürgerkriegsflüchtlingen, die Festsetzung von Kosten-, Pflege- oder Regelsätzen nach Leistungsgesetzen des Bundes, etwa dem BSHG oder dem SGB XII, die Ausübung der Heimaufsicht oder die Verteilung von Lottereeinnahmen auf soziale Projekte.

¹⁰ Vgl. etwa Bertelsmann-Projekt „Kinder früher fördern, Lasst die Kleinen groß! Perspektivenwechsel für die frühe Bildung“ (http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_16728_2.pdf).

¹¹ Vgl. Übersicht über das Sozialrecht 2006: 16.

¹² Hierzu: Deutscher Kinderschutzbund, Frühe Prävention von Vernachlässigung – Vorbilder, Kooperation (<http://www.kinderschutzbund-nrw.de/Reader.pdf>).

Landes oder der Kommune oder um ausführende oder selbstverwaltete Sozialpolitik des Landes oder der Kommune¹³ geht. Im Vordergrund stehen allerdings nur schwerpunktmäßige Maßnahmen und Entwicklungen der Sozialpolitik. Dies wird besonders unterstellt bei Vorgängen, die z. B. über Gesetzesinitiativen, Anträge, Große Anfragen und Debatten die Bremische Bürgerschaft beschäftigt oder außerhalb des Parlaments zu öffentlichen Erklärungen der in der Bürgerschaft vertretenen Parteien geführt haben. Berücksichtigt werden in diesem Zusammenhang vorangehende oder nachgeschaltete Diskussionen und Entscheidungen im Senat der Freien Hansestadt Bremen und in den zuständigen parlamentarischen bzw. quasiparlamentarischen Gremien, den staatlichen (Landes-) oder städtischen (stadtbremischen) Deputationen.¹⁴

Die nachfolgende Untersuchung stellt zunächst die sozialpolitischen Schwerpunkte der drei Legislaturperioden von 1995 bis 2007 dar. Anschließend werden die erkennbaren Grundlinien der bremischen Sozialpolitik zusammengefasst und bewertet.

2 Die 14. Legislaturperiode 1995 bis 1999

2.1 Senatsbildung und Regierungserklärung

Die erste Große Koalition wurde in Bremen für die Zeit vom 4.7.1995 bis zum 7.7.1999 gebildet. Dem *Senat* gehörten neben dem Präsidenten des Senats und Bürgermeister Dr. Henning Scherf die SPD-Politiker und -Politikerinnen Uwe Beckmeyer, Bringfriede Kahrs und Christine Wischer sowie die CDU-Politiker Ralf Borttscheller, Ulrich Nölle, Dr. Bernt Schulte und Hartmut Perschau (später: Josef Hattig, ohne Ulrich Nölle) an.¹⁵ Für die Sozialpolitik war in dieser Zeit die Senatorin für Frauen, Gesundheit, Jugend, Soziales und Umwelt Christine Wischer verantwortlich.

Der Senat trug am 6.9.1995 durch seinen Präsidenten Dr. Henning Scherf die *Regierungserklärung* vor der Bürgerschaft vor.¹⁶ Als wichtigste Schwerpunkte wurden für die Sozialpolitik folgende Themen hervorgehoben:

- Sozialpolitik als integraler Bestandteil einer Sanierungspolitik, die sich als umfassende Gesellschaftspolitik versteht,

¹³ Vgl. Art.28, 30, 83, 84 und 85 GG sowie Papier 2003: Rz.22ff. und Pitschas 2003: Rz.14ff.

¹⁴ Die Deputationen sind nach der Landesverfassung und dem Deputationsgesetz Verwaltungsausschüsse, die unter dem Vorsitz des jeweiligen Senators/der jeweiligen Senatorin tagen. In der politischen Praxis Bremens haben die Deputationen die Bedeutung von Parlamentsausschüssen; vgl. Art.129 der Landesverfassung der FHB, a. a. O., das Gesetz über Deputationen vom 2.3.1948 (BremGBI., S.7) sowie Röper 1991: 428 und Prigge/Prange/Bovenshulte 1999: 87.

¹⁵ PIPr.14/1 vom 4.7.1995, S. 16.

¹⁶ PIPr.14/3, S. 55.

- Konzentration der sozialpolitischen Bemühungen auf jene, die sich aus eigener Kraft nicht den Platz in der Gesellschaft sichern können, der ein gleichberechtigtes Leben ermöglicht,
- Stärkung der Mitwirkung und Mitverantwortung der Bürgerinnen und Bürger sowie Förderung der Selbsthilfe,
- Stärkung der ambulanten Hilfen und Ausbau der betreuten Wohnformen,
- stärkere Zusammenfassung der Maßnahmen für ältere Menschen über das bewährte Angebot der Dienstleistungszentren und Abstimmung dieser Maßnahmen mit den Vorgaben der neuen Pflegeversicherung,
- Einlösung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz für alle Kinder,
- ressortübergreifende Vernetzung von Jugendhilfe und Schule,
- neue Ansätze in der Jugendarbeit, vor allem in der Mädchenarbeit und in der Cliquesbetreuung sowie
- Fortschreibung des Gesamtkonzepts zur Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern im Land Bremen.

In der *Aussprache* über die Regierungserklärung kritisierte der Vertreter der größten Oppositionsfraktion in der Bürgerschaft, Dieter Mützelburg von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, dass die Sozialpolitik nicht mehr sein solle als Hilfe für die Allerschwächsten am Rande der Gesellschaft und dass Sozialpolitik als integraler Bestandteil einer Sanierungspolitik definiert werde, die sich als umfassende Gesellschaftspolitik verstehe.¹⁷

2.2 Sozialpolitische Schwerpunkte

2.2.1 Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz des Bundes begründete ab 1.1.1996 für Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt einen Anspruch auf den Besuch eines Kindergartens.¹⁸ Den Ländern wurde übergangsweise die Möglichkeit eingeräumt, bis Ende 1998 die Nachfrage nach einem Kindergartenplatz über bestimmte Stichtage und den Verweis auf andere Förderangebote zu steuern.¹⁹

¹⁷ PIPr.14/3, S. 62.

¹⁸ § 24 SGB VII (Kinder- und Jugendhilfegesetz) idF. des Gesetzes vom 27.12.2003 (BGBl., S. 3022); zu Einzelfragen des Rechtsanspruchs vgl. Mönch-Kalina 1999.

¹⁹ § 24a SGB VII.

Von dieser Übergangsregelung hat das Land Bremen durch die Änderung des Bremischen *Kindergarten- und Hortgesetzes* vom 12.12.1995²⁰ Gebrauch gemacht. § 5a des Bremischen *Kindergarten- und Hortgesetzes* legte fest, dass der Anspruch auf einen Kindergartenplatz erst ab 1.8.1996 für diejenigen Kinder bestehen sollte, die bis zum 31.7.1996 ihr drittes Lebensjahr vollendet hatten. Außerdem wurde im Gesetz eine Grundlage geschaffen, dass die beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven bis zum 31.12.1998 weitere Stichtage festlegen konnten. Diese durften 1996/97 höchstens sechs Monate und 1998 höchstens vier Monate auseinanderliegen; Härtefälle mussten auf Antrag sofort nach Vollendung des dritten Lebensjahres aufgenommen werden.²¹

Im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Änderungsgesetzes fasste die Bürgerschaft auf gemeinsamen Antrag aller Fraktionen am 7.12.1995 ergänzende Beschlüsse zur Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz.²² Die Bürgerschaft (Landtag) forderte den Senat auf, verbindliche *Ausbauprogramme* auszuarbeiten und über die Anträge der Stadtgemeinden auf Erlass von Übergangsregelungen zu entscheiden. Ergänzend forderte die Stadtbürgerschaft den Senat auf, im I. Quartal 1996 einen verlässlichen Finanzierungs-, Kosten- und Ausbauplan für die Stadt Bremen vorzulegen.²³

Diesem Auftrag des Stadtparlaments kam der Senat im April 1996 nach.²⁴ Mit dem vorgelegten Programm berichtete der Senat zunächst über die bereits erreichte Versorgungsquote von 91 % für drei- bis sechsjährige Kinder nach dem Stand vom 1.1.1996. Um die gestellte Aufgabe zu lösen, nicht wie bisher nur drei Jahrgänge zum 1.8. eines Jahres, sondern aufbauend zu bestimmten Stichtagen innerhalb des Kindergartenjahres zusätzlich einen halben bis maximal einen ganzen Jahrgang zu versorgen, beschloss der Senat, von der Möglichkeit der Steuerung über Stichtage Gebrauch zu machen (1.8.1996, 1.2.1997, 1.8.1997, 1.2.1998, 1.6.1998, 1.10. 1998).²⁵

Der Senat ging von einer 95-prozentigen Nachfrage für das Kindergartenjahr 1996/97 aus und definierte das sicherzustellende Angebot in der Weise, dass in einer Grundversorgung stufenweise 95 % von drei Jahrgängen und in einem Überlastprogramm 95 % eines weiteren halben Jahrgangs versorgt werden sollten. Dementsprechend sah seine Maßnahmenplanung vor, 1.310 Plätze dauerhaft mit räumlicher Ausstattung und 990 Plätze als Angebote der Halbtagsbetreuung und in Spielkreisen im Rahmen des Überlastprogramms zu schaffen. Zur Finanzierung dieser 2.300 Plätze wurden die konsumtiven Zusatzbedarfe von 16 Mio. und die investiven Mittelbedarfe von 8 Mio. DM im Doppelhaushalt 1996/97 finanziert, teilweise durch Umschichtung, im übrigen aber vor

²⁰ § 5a des Bremischen *Kindergarten- und Hortgesetzes* idF des Änderungsgesetzes vom 12.12.1995 (BremGBL., S. 525).

²¹ § 5a, Abs. 2 des Bremischen *Kindergarten- und Hortgesetzes*.

²² PIPr.14/10, S. 558.

²³ PIPr.14/6 S., S. 488.

²⁴ Drs 14/149 S vom 17.4.1996.

²⁵ Die Umsetzung erfolgte durch die Verordnung zur Änderung der Ordnung für die Aufnahme von Kindern in die Kindergärten und Horte vom 4.6.1996 (BremGBL., S. 115).

allem durch Mehreinnahmen der Stadt bzw. geringere Zuschussbedarfe bei freien Trägern als Folge höherer Gebühren.²⁶ Für die Haushaltsjahre 1998 und 1999 wurden weitere investive Mittel in Höhe von 9,5 Mio. DM angekündigt.

Mit diesen Maßnahmen wurde der *Rechtsanspruch* auf einen Kindergartenplatz in der Stadt Bremen erfüllt. Das Ziel, zum 1.8.1996 für 95 % der anspruchsberechtigten Kinder einen Platz im Kindertagesheim vorzuhalten, wurde 1996²⁷ und auch in den nachfolgenden Jahren²⁸ erreicht. Maßgebend war dafür neben der bundesrechtlichen Vorgabe und der zügigen Umsetzung durch den Senat nicht zuletzt die hohe Übereinstimmung in der bremischen Bürgerschaft, die den Prozess der Realisierung des Rechtsanspruchs von Anfang an eng begleitet hat.²⁹

2.2.2 Anhebung von Kindergartengebühren

Zur Finanzierung seines Ausbauprogramms für zusätzliche Kindergartenplätze hat der Senat erhebliche Mehreinnahmen der Stadt bzw. geringere Zuschussbedarfe bei freien Trägern als Folge höherer Kindergartengebühren berücksichtigt; allein für das Haushaltsjahr 1997 wurden 5,1 Mio. DM eingestellt.³⁰ Das von ihm vorgelegte Ortsgesetz zur Änderung der *Beitragsordnung* für die Kindergärten und Horte der Stadtgemeinde Bremen³¹ wurde am 19.3.1996 in der Stadtbürgerschaft nach kontroverser Debatte gegen die Stimmen der beiden Oppositionsfraktionen Bündnis 90/Die Grünen und Arbeit für Bremen (AfB) mehrheitlich verabschiedet.³² Besonders umstritten waren die Staffe- lung der Kindergartenbeiträge bis zu einem Höchstbeitrag von 619 DM (bei Ganztags- betreuung) mit der damit verbundenen Kostenbelastung auch von mittleren Einkom- mensbeziehern sowie die Anhebung des Mindestbeitrags von 41 auf 48 DM (bei Ganz- tagsbetreuung)³³. Ein Antrag der Fraktion AfB zur Schaffung einheitlicher Kindergar- ten- und Hortbeiträge mit großzügiger Härtefallregelung³⁴ wurde von den übrigen Frak- tionen der Stadtbürgerschaft abgelehnt.

Infolge eines *Normenkontrollantrages* von 15 Eltern gegen die verabschiedete Bei- tragsordnung kam es zu einem Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht der Freien

²⁶ Vgl. i. e. Drs.14/149 S, S. 4.

²⁷ Presseinformation des Senats vom 19.7.1996; zuvor kritisch: Pressemitteilung der Grünen vom 27.6.1996.

²⁸ Presseinformation des Senats vom 2.6.1997 und Pressemitteilung der Fraktion der CDU (im Folgenden: CDU) vom 16.11.1998.

²⁹ Vgl. Pressemitteilungen der Fraktion der SPD (im Folgenden: SPD) vom 17.8.1995, der CDU vom 17.11.1995 und – wenn auch mit teilweise sehr kritischer Begleitung – der Grünen vom 13.10.1995, 31.10.1995, 17.11.1995, 11.12.1995, 18.4.1996, 10.10.1996 und 17.10.1999.

³⁰ Vgl. FN 26.

³¹ MdS. vom 5.3.1996, Drs.14/129 S.

³² PIPr.14/10 S, S. 691; BremGBl.1996, S. 81.

³³ PIPr.14/10 S, S. 691; vgl. zur Kritik auch die Pressemitteilungen der Grünen vom 12.12.1995, 15.12.1995, 23.1.1996, 22.2.1996 und 15.3.1996 (mit zugesagter Unterstützung für Klagen von Eltern).

³⁴ Drs.14/117 S.

Hansestadt Bremen. Dieses erklärte in seinem Urteil vom 6.6.1997 die Beitragsordnung mit Wirkung vom 1.8.1997 für nichtig.³⁵ Zur Begründung verwies das Gericht darauf, dass die für unwirksam erklärte Beitragsordnung den bundesgesetzlichen Vorgaben insofern widersprach, als sie die an sozialhilferechtlichen Kriterien ausgerichtete Prüfung der zumutbaren Belastung zum Regelfall erhob. Das Gericht beanstandete, dass bereits bei Durchschnittseinkommen Elternbeiträge in beträchtlicher Höhe zu entrichten waren und diese schon für einen Halbtagsbesuch ohne Verpflegung den Betrag des staatlichen Kindergeldes ohne erkennbare besondere Rechtfertigung deutlich überstiegen.

Die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts löste unterschiedliche politische Reaktionen aus. Während die Opposition von einer schweren Schlappe des Senats³⁶ und von einem tollen Erfolg der Eltern³⁷ sprach, forderten die Koalitionsfraktionen die schnelle Vorlage einer neuen gerechten und familienfreundlichen Beitragsordnung.³⁸ Die Sozialsenatorin kündigte eine neue Gebührenordnung mit der wirtschaftlichen Zumutbarkeit als wesentliches Kriterium an.³⁹

Ein entsprechendes Ortsgesetz zur *Änderung der Beitragsordnung* für die Kindergärten und Horte in der Stadtgemeinde Bremen legte der Senat der Stadtbürgerschaft am 9.9.1997 vor.⁴⁰ Parallel leitete der Senat der Bürgerschaft (Landtag) das Gesetz zur Änderung des Bremischen Kindergarten- und Hortgesetzes⁴¹ zu, mit dem eine landesgesetzliche Ermächtigung für eine kommunale Beitragstabelle geschaffen wurde, die gestaffelte Beiträge nach Einkommensgruppen und der Zahl der Familienangehörigen festsetzte.

Beide Gesetze wurden in der Bürgerschaft gegen die Stimmen der beiden Oppositionsfraktionen Bündnis 90/Die Grünen und AfB am 18.9.1997 unverändert beschlossen.⁴² Mit der neuen Beitragsordnung folgte die Stadtbürgerschaft in den Grundzügen den Ausführungen des OVG-Urteils. Die Beiträge basierten auf einer nach positiven Einkünften und Familiengröße gestaffelten Beitragstabelle, die dem Grundsatz der Pauschalierung und Typisierung Rechnung trug und die Staffelung so gestaltete, dass die Beiträge für die Eltern in der Regel wirtschaftlich tragbar und zumutbar wurden. Während der Mindestbeitrag mit 48 DM bei Ganztagsbetreuung unverändert blieb, wurden die hohe Beitragslast insbesondere bei den mittleren Einkommen entschärft und der Höchstbeitrag auf 460 DM (bei Ganztagsbetreuung) abgesenkt. Dementsprechend führ-

³⁵ 1 N 5/96, Presseinformation des Senats vom 9.7.1997.

³⁶ Pressemitteilung der Grünen vom 10.7.1997.

³⁷ Pressemitteilung der Grünen vom 25.7.1997.

³⁸ Pressemitteilungen der SPD vom 15. und 17.7.1997 sowie der CDU vom 30.6.1997.

³⁹ Presseinformation des Senats vom 9.7.1997. Zu den Deputationsberatungen: Vorlage für die Sitzung vom 27.8.1997, 14/85 L (Land) und 14/206 S (Stadt).

⁴⁰ Drs.14/459 S.

⁴¹ Drs.14/762.

⁴² PIPr.14/27 S, S. 1634 und 14/47 S. 2943 D; zur ablehnenden Haltung der Grünen: Pressemitteilung vom 27.8.1997.

te die veränderte Beitragsordnung zu Mindereinnahmen von rund 4 Mio. und als Folge notwendiger Einzelfallhilfen zu Mehrausgaben von 0,3 Mio. DM.⁴³

2.2.3 Verabschiedung des Bremischen Kinder-, Jugend- und Familienförderungsgesetzes

Mit der Verabschiedung des Vierten Gesetzes zur Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch am 17.12.1998 wurde die bremische Kinder-, Jugend- und Familienförderung auf eine neue Grundlage gestellt.⁴⁴ Der einstimmigen Beschlussfassung durch die Bürgerschaft (Landtag)⁴⁵ gingen mehrere Initiativen der Bürgerschaftsfraktionen voraus, die am 25.3.1998 zu einer Aufforderung an den Senat führten, ein entsprechendes Gesetz zu erarbeiten und der Bürgerschaft vorzulegen.⁴⁶

Das Gesetz zielte darauf, die Kinder-, Jugend- und Familienförderung, die junge Menschen und deren Familien zur Selbstbestimmung, zur Übernahme sozialer Verantwortung und zur aktiven Mitwirkung an der Gestaltung ihrer Umwelt befähigen soll, zu stärken. Junge Menschen sollen zu Solidarität, Toleranz und Respekt gegenüber anderen Menschen sowie zur Verwirklichung der gesellschaftlichen Gleichstellung von Männern und Frauen angehalten werden. Außerdem soll das Gesetz einen wichtigen Beitrag zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Diskriminierung, Ausbeutung, Misshandlung und gesundheitlichen Risiken leisten, die Rechte von Kindern, Jugendlichen und Familien stärken und die Integration von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien unterstützen.⁴⁷ Geregelt und gestärkt wird auch die Anerkennung und Absicherung ehrenamtlicher Mitarbeit in der Kinder-, Jugend- und Familienförderung.⁴⁸ Der Senat wird nach dem Gesetz zur regelmäßigen Vorlage eines Berichts verpflichtet; schon vor der Verabschiedung des Gesetzes hatte die Sozialsenatorin einen Kinder- und Jugendbericht für das Land Bremen für die Jahre 1991 bis 1995 vorgelegt.⁴⁹ Das Gesetz bildete in den folgenden Jahren den Rahmen für die Kinder-, Jugend- und Familienförderung des Senats.

2.2.4 Weitere Themen der Kinder- und Jugendpolitik

Im Jahr 1997 wurde die Gemeinschaftsaktion der Sozialsenatorin und des Deutschen Kinderhilfswerks e.V. Berlin „*Spielräume schaffen*“ gestartet, die bis zum heutigen Tag in Bremen durchgeführt wird.⁵⁰ Die Partner der Aktion vereinbarten, durch finanzielle

⁴³ Drs.14/459 S, S. 1.

⁴⁴ BremKJFFöG vom 22.12.1998, BremGBI., S. 351.

⁴⁵ PIPr.14/75 vom 17.12.1998, S. 4918.

⁴⁶ PIPr.14/59, S. 3782; Drs.14/963.

⁴⁷ Vgl. § 2 BremKJFFöG.

⁴⁸ Vgl. §§12 ff BremKJFFöG.

⁴⁹ Vgl. Deputationsvorlage vom 19.4.1996,14/25 L.

⁵⁰ Bronke 2004: 121ff.

Förderung von geeigneten Projekten mehr Platz für Kinder in der Stadt zu schaffen.⁵¹ Dementsprechend wurden seit 1997 in ganz Bremen gemeinsam mit Kindern, Jugendlichen, Nachbarn, Freunden, Initiativen und Vereinen zusätzliche Spielräume in Wohngebieten, auf Schulhöfen, in Kleingartengebieten, im Straßenraum, im Abstandsgrün, auf Sportplätzen und in anderen Bereichen geschaffen.⁵² Ergänzt wurde diese Aktion durch ein Investitionsprogramm „pro KIDS – Freiräume für Kinder und Jugendliche“, das im Jahr 1999 mit einem Volumen von 2,16 Mio. DM ausgestattet wurde.⁵³

Neben der Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz (vgl. unter 2.2.1) spielten auch qualitative Fragen der *Kindertagesbetreuung* in diesen Jahren eine Rolle. Verschiedene Initiativen der Koalitionsfraktionen in der Stadtbürgerschaft hatten die Spracherziehung in den Kindergärten zum Gegenstand. Sowohl der Antrag auf verbesserte Förderung der deutschen Sprache in Kindergärten⁵⁴ als auch der Antrag zur bilingualen Erziehung in Kindergärten⁵⁵ wurden von der Stadtbürgerschaft verabschiedet⁵⁶; beide Anträge haben wichtige Weichen für die spätere Entwicklung in den Kindergärten gestellt.⁵⁷

In der *offenen Jugendarbeit* standen Fragen der Strukturen und des Erhalts von Einrichtungen, insbesondere der Jugendfreizeitheime, im Vordergrund der politischen Arbeit. Vor dem Hintergrund notwendiger Haushaltskonsolidierungen ging es im Wesentlichen um die Absicherung, aber auch Modernisierung der Jugendfreizeitheime und der Spielhäuser.⁵⁸ Die Sozialsenatorin machte frühzeitig deutlich, dass die offene Jugendarbeit ein Schwerpunkt ihrer Politik bleibe und bei den Haushaltsberatungen 1996/97 Zuwendungen und sachbezogene Aufwendungen nicht gekürzt worden seien. Zugleich verwies sie auf die notwendige Frage nach Effizienz und Effektivität und auf den Wegfall einer erheblichen Zahl von Stellen im Amt für Soziale Dienste (AfSD), zu dem auch die Jugendfreizeitheime und Spielhäuser gehörten.⁵⁹

Als weiteres Thema ist die *Zusammenarbeit zwischen Schule und Jugendhilfe*⁶⁰ hervorzuheben. Nach mehreren gemeinsamen Sitzungen der beiden Deputationen für Bildung sowie für Jugend und Soziales wurden die gemeinsame Verantwortung für Kinder und Jugendliche im Schulalter neu definiert und ressortübergreifende Angebote entwi-

⁵¹ Vgl. zur ersten Bilanz Presseinformation des Senats vom 2.7.1998.

⁵² Eine Projektdokumentation findet sich unter <http://www.spielandschaft-bremen.de/c1095/i22/u3054.htm>.

⁵³ Deputationsvorlage vom 18.3.1999, 14/328 S.

⁵⁴ Drs.14/667 S.

⁵⁵ Drs.14/668 S; dazu auch Pressemitteilung der SPD vom 2.6.1998.

⁵⁶ PIPr. vom 23.2.1999, S. 2403 und 2411.

⁵⁷ Vgl. unter 3.2.1.

⁵⁸ Auf Initiative der Grünen fasste die Stadtbürgerschaft auf interfraktionellen Antrag aller Fraktionen einen entsprechenden Beschluss; vgl. Drs.14/329 S und PIPr.14/15 S vom 22.10.1996, S. 1050. Vgl.auch Pressemitteilungen der SPD vom 13.8.1996 und der Grünen vom 8.10.1996 und vom 4.8.1997. Zur Beratung des Rahmenkonzepts zur Neubestimmung der offenen Jugendarbeit durch die zuständige Deputation auf ihrer Sitzung vom 18.4.1997: Vorlage 14/172 und 173 S.

⁵⁹ Presseinformation des Senats vom 14.6.1996.

⁶⁰ Allgemein: Prölß 2005: 473ff.

ckelt.⁶¹ Vorrang hatte dabei das Projekt der Tagesbetreuung von Schulkindern in der Grundschule, das die gemeinsame Nutzung von Ressourcen der Schule und des Hortbereichs vorsah. Es sollten zum einen die bestehenden Betreuungsangebote im Schulbereich (Betreuungsschulen, Offene Hortarbeit) erhalten bleiben und zum anderen durch die Verlagerung einzelner Hortgruppen an Schulen Räume zur Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz in den Kindergärten frei werden. Darüber hinaus umfasste das Gesamtprojekt Maßnahmen zur Entwicklung neuer Strukturen des Schulanfangs, die Kooperation von Beratungsangeboten von Schule und Jugendhilfe für Schüler, Eltern und Lehrkräfte, die Entwicklung von stadtteilorientierter Zusammenarbeit zwischen Schule und Jugendhilfe, etwa im Rahmen des Bremer Spielplatzkonzepts, gemeinsame Projekte zur Vermeidung von Schulabbrechern, gemeinsame Initiativen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit sowie die Entwicklung von Konzepten zur Drogenprävention und zur Medienarbeit.⁶²

Ebenfalls der Stärkung der Zusammenarbeit diene ein gemeinsames Projekt mit dem *Arbeitsamt Bremen und den Unternehmern* im Land Bremen. Vereinbart wurde, junge Menschen aus der Jugendhilfe mit einer umfassenden Beratung und Hilfe aller Beteiligten dauerhaft auf dem ersten Arbeitsmarkt einzugliedern. Dazu stellte das Arbeitsamt Bremen Berufsberater für Koordinierungs- und Beratungsaufgaben ab und bot – zusammen mit dem Bildungswerk der Wirtschaft Unterweser – Plätze in berufsvorbereitenden Maßnahmen und ausbildungsbegleitenden Hilfen an.⁶³

2.2.5 Anstieg der Sozialhilfedichte und der Sozialleistungen

Die Sozialhilfedichte, d. h. die Quote der Bezieher von *Hilfen zum Lebensunterhalt* nach dem BSHG im Verhältnis zur Bevölkerung, stieg im Zeitraum der 14. Legislaturperiode in der Stadtgemeinde Bremen an. Dem nach dem Stichtag 31.12.1995 vorgelegten Kennzahlenkatalog zur Hilfe zum Lebensunterhalt der 13 größten Städte Deutschlands (mit Ausnahme von Berlin)⁶⁴ ist zu entnehmen, dass in Bremen Ende 1995 auf 1000 Einwohner 90 Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt kamen. Mit dieser Zahl lag Bremen deutlich vor allen anderen Städten, die im Durchschnitt eine Sozialhilfedichte von 59,5 aufwiesen.⁶⁵

⁶¹ Presseinformation des Senats vom 28.2.1996.

⁶² Dazu Vorlagen für die Sitzungen der Deputation vom 27.2.1996, 14/77 S, vom 22.8.1996, 14/104 S, vom 11.9.1997, 14/204 S, und vom 30.6.1998, 14/277-280 S sowie Pressemitteilung der CDU vom 28.2.1996.

⁶³ Presseinformation des Senats vom 16.2.1998.

⁶⁴ Presseinformation des Senats vom 18.2.1997. Der Kennzahlenvergleich wurde Ende 1995 unter Moderation und Begleitung der Unternehmensberatung Kienbaum GmbH gestartet. Die Zielsetzung war, das Sozialhilfegeschehen in den deutschen Großstädten besser miteinander vergleichbar zu machen und hieraus Schlussfolgerungen für eine wirksamere und effizientere Sozialhilfe zu ziehen; vgl. Kennzahlenkatalog S. 2, Anlage zur o. a. Presseinformation.

⁶⁵ Kennzahlenkatalog S.5, Anlage zur Presseinformation des Senats vom 18.2.1997.

Nach dem für den 31.12.1997 vorgelegten Kennzahlenkatalog erhöhte sich diese Differenz: Während in Bremen 99 Sozialhilfeempfänger auf je 1.000 Einwohner kamen, lag der Mittelwert aller anderen untersuchten Großstädte bei 60.⁶⁶ In den folgenden zwei Jahren ging die Bremer Quote wieder leicht zurück, zunächst auf 98 Sozialhilfeempfänger je 1.000 Einwohner Ende 1998 und auf 95 Ende 1999.⁶⁷ Besonders auffällig war die Sozialhilfedichte in diesen Jahren bei den jüngeren Personengruppen: Bei den unter siebenjährigen Beziehern von Hilfe zum Lebensunterhalt lag die Quote Ende 1977 in Bremen bei 249 (im Durchschnitt der untersuchten Großstädte bei 160) und bei den 7-17jährigen bei 196, in den übrigen Großstädten bei 113.⁶⁸

Zur Begründung des stärkeren Bezugs der Hilfe zum Lebensunterhalt in Bremen wurde auf die besonders hohe Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit und den hohen Anteil von Migranten in Bremen verwiesen.⁶⁹ Insgesamt war der Anstieg der Fallzahlen bei der Hilfe zum Lebensunterhalt bei Arbeitslosen in diesen Jahren in Bremen höher als bei den nicht-arbeitslosen Sozialhilfeempfängern.⁷⁰ Auch der hohe Anteil von Alleinstehenden und Alleinerziehenden spielte in diesem Zusammenhang eine wesentliche Rolle,⁷¹ da – wie in vielen Großstädten zu beobachten ist – eher die einkommensstärkeren Bevölkerungsgruppen in das Umland ziehen und die Bezieher von Transferleistungen in den Städten verbleiben. Nicht zuletzt beeinflusste auch die rückläufige Einwohnerentwicklung in der Stadt Bremen den Anstieg der Sozialhilfedichte.⁷²

Neben der Entwicklung der Fallzahlen und der Bezieher von Hilfe zum Lebensunterhalt war im Großstädtevergleich auch das Niveau der gewährten Hilfen von Bedeutung. Hier wies Bremen zunächst im Bereich der Regelsätze, also der laufenden Hilfen zum Lebensunterhalt, aber auch der einmaligen Hilfen, wie dem Kleidergeld, durchschnittliche Werte auf.⁷³ Dies änderte sich jedoch bei den einmaligen Hilfen, bei denen Ende 1997 und auch in den Folgejahren sowohl die Jahresausgaben pro Fall als auch die Ausgaben je Person über den Durchschnittswerten der übrigen Großstädte lagen.⁷⁴ Diese Entwicklung bei den einmaligen Hilfen zum Lebensunterhalt nahm der Landesrechnungshof 1999 kritisch in seinen Jahresbericht auf und forderte entsprechende Gegenmaßnah-

⁶⁶ Presseinformation des Senats vom 7.8.1998. 1996 hatte die Sozialhilfedichte in Bremen noch bei 93 gelegen.

⁶⁷ Vgl. Md vom 13.1.2004, Drs.16/114, S. 2.

⁶⁸ Presseinformation des Senats vom 7.8.1998.

⁶⁹ Sozialhilfe aktuell... Sozialhilfe in Bremen im Juni 1998 unter 6.; Presseinformation des Senats vom 9.12.1998. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen ist in der Stadt Bremen von 1995 bis 1999 von 30.416 auf 33.953 gestiegen; vgl. Statistisches Landesamt Bremen 2006a: 73.

⁷⁰ Presseinformation des Senats vom 7.6.1996 und 27.5.1998.

⁷¹ Presseinformation des Senats vom 7.8.1998. Die Zahl der Alleinerziehenden ist von 1995 bis 1999 von 25.600 auf 29.600 im Land Bremen angestiegen, die der Alleinstehenden ohne Kinder von 91.900 auf 102.800; vgl. Statistisches Landesamt Bremen 2006a: 28.

⁷² In der Stadt Bremen ging die Bevölkerung von 1995 bis 1999 von 549.357 um 9.027 auf 540.330 zurück; vgl. Statistisches Landesamt Bremen 2006a: 7.

⁷³ Presseinformation des Senats vom 18.2.1997.

⁷⁴ Presseinformation des Senats vom 7.8.1998.

men.⁷⁵ Die Sozialsenatorin verwies in ihrer öffentlichen Stellungnahme zum Rechnungshofbericht darauf, dass die Bremer Sozialleistungen im Durchschnitt der Großstädte lägen und die sozialpolitischen Anstrengungen an anderer Stelle ansetzen müssten, nämlich bei der Schaffung von Arbeit.⁷⁶ Die SPD-Fraktion in der Bürgerschaft erwartete eine sachliche Prüfung,⁷⁷ und die CDU-Fraktion mahnte mit scharfen Worten („Senatorin Wischer wirft Geld zum Fenster raus“) Änderungen an⁷⁸. Dazu kam es aber erst in der nächsten Legislaturperiode; Mitte 1998 war lediglich die Sachbearbeitung im Amt für Soziale Dienste (AfSD) mit dem Ziel modifiziert worden, die einzelnen einmaligen Leistungen zu erheben und daraus Rückschlüsse über die Bewilligungen und Bedarfe hinsichtlich neuer Verselbständigungsstrategien zur Stärkung der Autonomie des Hilfeempfängers abzuleiten.⁷⁹

Die *Sozialleistungen*, zu denen neben den Hilfen nach dem BSHG und dem SGB VIII auch Leistungen des Landes, wie nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und das Landespflegegesetz, sowie Leistungen der Stadt Bremen, wie der Sonderfahrdienst für Schwerbehinderte, gehörten, stiegen 1995 und 1996 zunächst auf Netto-Ausgaben von über 900 Mio. DM an. In den beiden folgenden Jahren lagen diese Ausgaben bei rund 880 bzw. 890 Mio. DM.⁸⁰ Dementsprechend intensiv waren die Ausgleichs- und Steuerungsanstrengungen des Sozialressorts, um die Haushaltsvorgaben von Senat und Bürgerschaft einzuhalten.⁸¹

2.2.6 Ausbau des Programms „Arbeit statt Sozialhilfe“

Im Zusammenhang mit der Entwicklung der Hilfen zum Lebensunterhalt und dem Anstieg der Arbeitslosigkeit gewann die städtische Beschäftigungspolitik in Bremen an Bedeutung.⁸² Ein wichtiger Teil dieser Politik war das kommunale Programm „Arbeit statt Sozialhilfe“, das in den Jahren 1996 bis 1999 kontinuierlich ausgebaut und weiterentwickelt wurde.⁸³ Das Programm, über dessen Sinn in Bremen große Einigkeit in der Politik bestand,⁸⁴ stützte sich auf begründete Kosten- und Refinanzierungsrechnungen⁸⁵

⁷⁵ Dazu: Deputationsvorlage vom 11.2.1999, 14/319 S.

⁷⁶ Presseinformation des Senats vom 28.1.1999.

⁷⁷ Pressemitteilung vom 28.1.1999.

⁷⁸ Pressemitteilung vom 28.1.1999.

⁷⁹ Presseinformation des Senats vom 7.8.1998.

⁸⁰ Vgl. Deputationsvorlagen vom 14.12.1995, 14/15 L, 30.4.1998, 14/108 L sowie vom 29.4.1999, 14/134 L.

⁸¹ Dazu mehr unter 2.3.

⁸² Vgl. Bericht zur Lage auf dem Arbeitsmarkt und über die Arbeitsmarktpolitik in der Freien Hansestadt Bremen in den Jahren 1993-1997, Drs.14/871 sowie PIPr.14/58 vom 26.2.1998, S. 3709.

⁸³ Bronke 2000: 351ff. Einen Ausbau dieses Programms hatte die SPD schon im Sommer 1995 gefordert; vgl. Pressemitteilung vom 18.8.1995.

⁸⁴ Vgl. zu Debatten der Bürgerschaft: PIPr.14/30 vom 14.11.1996, S. 1856; PIPr.14/78 vom 24.2.1999, S. 5102. Vgl. auch Pressemitteilungen der SPD vom 12.5.1998, CDU vom 29.10.1997 und vom 17.9.1998 sowie der Grünen vom 10.6.1996 und vom 29.10.1997.

⁸⁵ Lüsebrink 1993: 53.

und wurde hinsichtlich seines Erfolgs aus individueller und fiskalischer Sicht wissenschaftlich begleitet und evaluiert.⁸⁶

Die Entwicklung des Programms, das von dem städtischen Eigenbetrieb Werkstatt Bremen durchgeführt wurde, weist sowohl bei den Teilnehmern als auch bei der finanziellen Ausstattung einen Anstieg auf. Nach dem Jahresbericht 1996 wurden 893 Stellen mit einem zur Verfügung stehenden Mittelvolumen von 42 Mio. DM finanziert.⁸⁷ Zwei Jahre später, im Jahr 1998, wurden bereits 1.150 Bremerinnen und Bremer aus der Sozialhilfe in den ersten und zweiten Arbeitsmarkt vermittelt; dafür standen 45 Mio. DM zur Verfügung.⁸⁸ Besonders ausgeweitet wurden in diesen Jahren die Arbeitsangebote für alle unter 27jährigen Sozialhilfeempfänger⁸⁹ und das besondere Programmsegment der direkten Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt.⁹⁰ Die Qualifizierung von Sozialhilfebezieherinnen wurde im Rahmen eines weiteren Programms „Initiative zur Qualifizierung von Sozialhilfeempfängerinnen – IQL“ verstärkt.⁹¹

2.2.7 Neuregelung der Altenpflegeausbildung

Bis zur bundeseinheitlichen Neuregelung der Berufe in der Altenpflege (Altenpflegegesetz)⁹² zum 1.8.2003 gab es nur länderspezifische Vorschriften zur Altenpflegeausbildung. Zunächst beruhten diese Vorschriften teilweise auf Richtlinien, wie die in Bremen seit 1979 geltende Richtlinie über die Grundlagen der Ausbildung für Altenpfleger/-innen. Nachdem sich die Verabschiedung bundesgesetzlicher Regelungen in den neunziger Jahren weiter verzögerte, kam es in den Ländern, so auch in Bremen, zu gesetzgeberischen Initiativen. Die Koalitionsfraktionen von SPD und CDU in der Bremischen Bürgerschaft forderten den Senat schon kurz nach der Bürgerschaftswahl zu schnellem Handeln auf.⁹³

Der Senat legte dem Landesparlament am 26.11.1996 den Entwurf eines *Bremer Altenpflegegesetzes* vor.⁹⁴ Mit diesem Gesetzentwurf wurden die Ausbildungszeit um ein Jahr auf drei Jahre verlängert, eine gemeinsame Ausbildung von Erstauszubildenden

⁸⁶ Untersuchung des Zentrums für Sozialpolitik der Universität Bremen, die am 12.2.1996 öffentlich vorgestellt wurde (Presseinformation des Senats vom 9.2.1996), sowie Jacobs 1996. Allgemein: Wilk 1997: 286.

⁸⁷ Presseinformation des Senats vom 3.7.1997; Deputationsvorlage vom 3.7.1997, 14/195 S.

⁸⁸ Presseinformation des Senats vom 12.4.1999; Deputationsvorlage vom 29.4.1999, 14/330 S.

⁸⁹ Deputationsvorlage vom 19.2.1998, 14/237 S.

⁹⁰ Hier gab es von 1996 bis 1998 einen Anstieg von 58 auf 254 Verträge; vgl. Presseinformation des Senats vom 12.4.1999. Zur Entwicklung auch: Presseinformation des Senats vom 13.2.1998.

⁹¹ Presseinformation des Senats vom 15.2.1996. Zur Gesamtübersicht über zusätzliche und gemeinnützige Arbeit für Sozialhilfeempfänger in Bremen und in Bremerhaven: MdS. vom 9.2.1999, Drs.14/1328. .

⁹² idF. der Bekanntmachung vom 25.8.2003 (BGBl., S. 1690); Die Erstverkündung erfolgte am 17.11.2000 (BGBl., S. 1513), anschließend befasste sich das BVerfG mit dem Gesetz, vgl. BVerfGE vom 24.10.2002 I 4410-2 BvF1/01.

⁹³ Pressemitteilungen der SPD vom 17.10.1995 und CDU vom 24.10.1995.

⁹⁴ Presseinformation des Senats vom 26.11.1996 und Drs.14/520.

und Umschülern ermöglicht und die Höhe der Ausbildungsvergütung den Vergütungen der Krankenpflegeschülerinnen angepasst. Die Bürgerschaft (Landtag) beschloss diesen Gesetzentwurf gegen die Stimmen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, die für eine duale Ausbildung eintrat.⁹⁵

2.2.8 Neues Landesgesetz zur Förderung von Pflegeeinrichtungen

Mit dem Pflege-Versicherungsgesetz vom 26.5.1994⁹⁶ schuf der Bundesgesetzgeber einen neuen Zweig der Sozialversicherung zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit. Die Leistungen der häuslichen Pflege, der Tages- und Nachtpflege sowie der Kurzzeitpflege wurden seit dem 1.4.1995 gewährt, die Leistungen der vollstationären Dauerpflege ab dem 1.7.1996. Für die Vorhaltung einer zahlenmäßig ausreichenden, leistungsfähigen und wirtschaftlichen pflegerischen Versorgungsstruktur wurde den Ländern die Verantwortung übertragen.⁹⁷

Das Land Bremen löste seine Verantwortung für die Pflegeinfrastruktur durch das am 21.3.1996 beschlossene⁹⁸ Gesetz zur Ausführung des Pflegeversicherungsgesetzes und zur Änderung des Bremischen Ausführungsgesetzes zum Bundessozialhilfegesetz ein.⁹⁹ Mit diesem Gesetz verfolgte der Landesgesetzgeber schwerpunktmäßig drei Zielsetzungen: Zum einen sollte über finanzielle Anreize die pflegerische Versorgungsstruktur in ihrer Leistungs- und Bestandsfähigkeit gesichert, versorgungsgerecht ausgebaut und qualitätsorientiert weiterentwickelt werden. Zum anderen sollte über die finanzielle Förderung insbesondere im stationären Versorgungsbereich ein wirksamer Beitrag zur Vermeidung von Sozialhilfebedürftigkeit erbracht werden. Und zum dritten sollte neben der Vorhaltung auch eine effektive Nutzung der pflegerischen Infrastruktur sichergestellt werden.¹⁰⁰

Dementsprechend sah das Gesetz eine *Regelförderung* für teil- und vollstationäre Pflegeeinrichtungen in Form von Aufwandszuschüssen zu den Investitionsfolgekosten vor, die den Pflegeeinrichtungen jährlich in Form von Kapitalzinsen, Abschreibungen, Mieten, Pachten und ähnlichen Nutzungsentgelten entstehen, wobei auch bereits bestehende Einrichtungen in die Förderung einbezogen wurden. Bei der Förderhöhe differenzierte das Gesetz zwischen den Einrichtungen der teilstationären und Kurzzeitpflege einerseits und der vollstationären Dauerpflege andererseits. Für die ambulanten Pflegeeinrichtungen sah das Ausführungsgesetz keine Regelförderung vor. Stattdessen wurde die Möglichkeit einer besonderen *Projektförderung* für diesen Bereich geschaffen, für die Fi-

⁹⁵ PIPr.14/31 vom 11.12.1996, S. 1947.

⁹⁶ BGBl., S. 1014.

⁹⁷ § 9 SGB XI.

⁹⁸ PIPr.14/16 vom 21.3.1996, S. 960. Die Oppositionsfraktionen AFB und Bündnis 90/Die Grünen stimmten dem Gesetzentwurf nicht zu. Sie kritisierten, dass der ambulante Bereich nicht in die Förderung einbezogen wurde und die Förderung nach dem Gesetz die Sozialhilfeabhängigkeit in den Einrichtungen nicht ausreichend beseitigte.

⁹⁹ BremGBL., S. 85.

¹⁰⁰ Drs.14/241 S. 7.

nanzmittel in Höhe von jeweils 5 % des für die Regelförderung jährlich benötigten Haushaltsansatzes vorgesehen waren.¹⁰¹ Insgesamt waren für den Förderzeitraum 1997 für die Regelförderung Ausgaben in Höhe von 27,26 Mio. und für die Projektförderung 1,36 Mio. DM veranschlagt.¹⁰² Über die Durchführung der Projektförderung nach den verabschiedeten Richtlinien¹⁰³ wurde ebenso ein Bericht vorgelegt¹⁰⁴ wie über die bremische Investitionsförderung im Rahmen des Pflegeversicherungsgesetzes.¹⁰⁵

2.2.9 Weitere Themen der Sozialpolitik

Neben den Finanzierungsfragen spielte auch die *Qualitätssicherung der Pflege* in den sozialpolitischen Aktivitäten der Koalitionsfraktionen von SPD und CDU eine Rolle. Die CDU führte eine Anhörung zur Qualitätssicherung durch¹⁰⁶ und beide Fraktionen traten wiederholt für wirksame Schritte zur Sicherung der Qualität von Pflegeleistungen ein,¹⁰⁷ die auch Gegenstand einer Debatte der Bürgerschaft (Landtag) über eine Große Anfrage der CDU war.¹⁰⁸

Ein *Altenplan* für die Stadtgemeinde Bremen wurde der zuständigen Deputation im September 1997 vorgelegt.¹⁰⁹ Er enthielt altenpolitische Leitlinien, Daten zur Lebenssituation älterer Menschen und eine Ist-Beschreibung der Angebote und Maßnahmenvorschläge. Im Bereich der Altenhilfe gewann das Thema des „altengerechten Wohnens“ an Bedeutung. Die Stadt Bremen erhielt Ende 1998 den Zuschlag für ein Modellprojekt des Bundes Wohnberatung der Zukunft und baute eine Wohnberatungsstelle auf.

Die *Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern* beschäftigte die Bürgerschaft aufgrund einer Antwort des Senats auf eine Große Anfrage der CDU-Fraktion zur Aussiedlerbetreuung im Land Bremen.¹¹⁰ In der Debatte am 9.10.1997 wurden die unterschiedlichen Positionen zur Frage der Zuzugsbegrenzungen für Spätaussiedler auch innerhalb der Koalition deutlich.¹¹¹ Ein hohes Maß an Übereinstimmung gab es dagegen bei den konkreten Integrationsmaßnahmen, die mit einem Schwerpunktprogramm für Aussiedler beschlossen wurden.¹¹² Im Hinblick auf den Rückgang der Zuwandererzahl-

¹⁰¹ i. e. Drs.14/241, S. 10f.

¹⁰² Drs.14/241, S. 1.

¹⁰³ Deputationsvorlage vom 11.9.1997, 14/86 L.

¹⁰⁴ Deputationsvorlage vom 4.12.1997, 14/100 L.

¹⁰⁵ Deputationsvorlage vom 2.10.1997, 14/87 L. Auf dieser Sitzung wurde auch die Verordnung zur Durchführung des BremAGPflegeVG beraten, 14/88 L.

¹⁰⁶ Pressemitteilung der CDU vom 15.6.1998.

¹⁰⁷ Pressemitteilungen der SPD vom 24.3.1998, 26.5.1998, 9.2.1999 und der CDU vom 18.3.1998; vgl. auch Pressemitteilung der SPD vom 5.11.1997 mit der Forderung nach einer – erst Jahre später eingerichteten – unabhängigen Pflegeberatungsstelle in Bremen.

¹⁰⁸ Drs.14/1328 und PIPr.14/80 vom 24.3.1999, S. 5197.

¹⁰⁹ Sitzung vom 11.9.1997, 14/212 S.

¹¹⁰ Drs.14/685.

¹¹¹ Vgl. PIPr.14/49, S. 3033.

¹¹² Deputationsvorlage vom 17.9.1998, 14/119 L; vgl. auch Pressemitteilung der SPD vom 19.2.1998.

len wurden Unterbringungsplätze in erheblichem Umfang abgebaut.¹¹³ Im Übrigen spielte die Rückkehr von bosnischen Bürgerkriegsflüchtlingen eine erhebliche Rolle in den sozialpolitischen Beratungen dieser Jahre.¹¹⁴ Für Projekte in Bosnien-Herzegowina wurden Wiederaufbauhilfen zur Verfügung gestellt.¹¹⁵

Ein Benachteiligungsverbot von *Menschen mit Behinderungen* wurde durch eine Änderung der Bremer Landesverfassung in dieser Legislaturperiode verfassungsrechtlich verankert.¹¹⁶ Artikel 2 Abs.3 der Landesverfassung regelt außerdem, dass Menschen mit Behinderungen unter dem besonderen Schutz des Staates stehen und der Staat ihre gleichwertige Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft fördert und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinwirkt. Im Zusammenhang mit dieser Neuregelung wurde auch ein Gesetz über die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und die Einrichtung der Stelle eines Landesbehindertenbeauftragten diskutiert.¹¹⁷ Zur Verabschiedung entsprechender Gesetze kam es jedoch in dieser Legislaturperiode nicht.

Die *Förderung der Freiwilligenarbeit und des bürgerschaftlichen Engagements* war wiederholt Gegenstand der Sozialpolitik der 14. Legislaturperiode. Ein wichtiger Schritt zur Unterstützung der Freiwilligenarbeit war die Gründung der Freiwilligenagentur Ende 1995 und die Bereitstellung von Wettmitteln zur Förderung ihrer Projekte.¹¹⁸ Damit wurde das Ziel verfolgt, Menschen für ein freiwilliges und auch bürgerschaftliches Engagement zu gewinnen, gemeinnützige Einrichtungen und Projekte in Bezug auf ihre Arbeit mit Freiwilligen und Ehrenamtlichen zu beraten und sie bei der ersten Kontaktaufnahme mit potentiellen Freiwilligen zu unterstützen. Welchen hohen Stellenwert die Politik diesem Engagement einräumte, wurde in der Debatte der Bürgerschaft (Landtag) über eine Große Anfrage der CDU zu Ehrenamt und Freiwilligenarbeit deutlich,¹¹⁹ auch wenn dabei unterschiedliche Positionen der in der Bürgerschaft vertretenen Parteien zum Verhältnis des freiwilligen und bürgerschaftlichen Engagements zur staatlichen und kommunalen Sozialpolitik zum Ausdruck kamen. Die Aktivitäten in diesem Bereich gingen schließlich in die Bewerbung der Stadtgemeinde Bremen für das Projekt „Bürgerorientierte Kommune“ vom 12.4.1999 ein, bei dem Bremen zusammen mit Leipzig den zweiten Platz belegte.¹²⁰

¹¹³ Deputationsvorlage vom 18.3.1999, 14/327 S; Abgabe von 7 Wohnanlagen mit 152 Wohnungseinheiten und einer Minderausgabe von 3,6 Mio. DM. Mitte 1998 waren in Bremen 1.344 Asylbewerber, 291 bosnische Kriegsflüchtlinge und 61 jüdische Kontingentflüchtlinge untergebracht; vgl. Deputationsvorlage vom 17.9.1998, 14/118 L.

¹¹⁴ Vgl. Deputationsvorlagen vom 19.4.1996, 14/26 L, 3.7.1997, 14/194 S, 19.3.1998, 14/246 S, und vom 19.2.1998, 14/101 L.

¹¹⁵ Presseinformation des Senats vom 11.6.1998.

¹¹⁶ Gesetz zur Änderung der Landesverfassung vom 9.10.1997, BremBGL., S. 353.

¹¹⁷ Deputationsvorlagen vom 9.1.1997, 14/54 L, 18.4.1997, 14/67 L, und 4.12.1997, 14/97 L.

¹¹⁸ Deputationsvorlage vom 17.10.1996, 14/118 S, und Presseinformation des Senats vom 17.10.1996; vgl. auch Bronke 2004: 106ff. und Bronke/Janning 2002: 260.

¹¹⁹ PIPr.14/22 vom 13.6.1996, S. 1299 und Drs.14/285. Vgl. auch zum Fachtag der CDU zum bürgerschaftlichen Engagement Pressemitteilung der CDU vom 21.8.1998.

¹²⁰ http://www.mitarbeit.de/rund_99ii_15.html; <http://www.buergerorientierte-kommune.de>.

Mit einem neuen Programm „*Wohnen in Nachbarschaften – WIN*“¹²¹ haben Senat und Bürgerschaft im Jahr 1998 auf die verstärkten sozialen Probleme in einigen Stadtteilen in Bremen reagiert. Für die Entwicklung dieses Programms war die Erkenntnis maßgebend, dass die aufgetretenen Probleme bis hin zur Jugendkriminalität nicht allein durch städtebauliche Verbesserung, Nachbesserung von Großsiedlungen oder andere Stadtteil-sanierung zu lösen sind, sondern umfassende Maßnahmen auch der Beschäftigungs- und Qualifizierungsförderung, der gemeinwesenbezogenen Prävention und Integration, der Förderung von Eigeninitiative und Selbstorganisation sowie der Gestaltung von Wohnen vor Ort unter Einbeziehung der Bewohner in Wohnquartieren und Stadtteilen erfordern.¹²² Das Programm, das der Senat am 8.12.1998 als ressortübergreifendes Handlungskonzept mit gesicherter Finanzierung beschlossen hat,¹²³ war auf zehn Bremer Stadtteile mit hoher sozialer Problemlage beschränkt, erstreckte sich über sechs Jahre und hatte einen finanziellen Umfang von insgesamt etwa 36 Mio. DM.¹²⁴ Seine Ergänzung fand das WIN-Programm im Februar 1999 durch die Öffnung sog. Sozialfenster in zwei Stadtteilen mit Großwohnanlagen. Damit wurde für einkommensstärkere Mieter die Möglichkeit geschaffen, in sozial unausgewogene Wohnanlagen zu ziehen bzw. dort zu bleiben.¹²⁵ Die Stadtbürgerschaft unterstützte diese Maßnahmen in breitem Konsens.¹²⁶

2.3 Sozialpolitik und Haushaltskonsolidierung

Die Konsolidierung der bremischen Haushalte war die zentrale Aufgabe der 14. Legislaturperiode¹²⁷ und damit auch für die Sozialpolitik mit einem konsumtiven Ausgaben-niveau von jährlich rund 1 Mrd. DM¹²⁸ von ständiger Bedeutung. Es galt, die vom Finanzplanungsrat des Bundes und der Länder jährlich vorgegebenen Zuwachsraten bei den Ausgaben¹²⁹ wegen der zwischen der Freien Hansestadt Bremen und dem Bund abgeschlossenen Sanierungsvereinbarung strikt einzuhalten.¹³⁰ Da die investiven Aus-

¹²¹ Dazu: Bronke 2004: 115ff.

¹²² Presseinformation des Senats vom 24.11.1997 und vom 14.7.1998.

¹²³ Presseinformation des Senats vom 8.12.1998.

¹²⁴ Presseinformation des Senats vom 14.7.1998.

¹²⁵ Presseinformation des Senats vom 10.2.1999.

¹²⁶ PIPr.14/47S vom 23.3.1999, S. 2510 zu Drs.14/708 S; PIPr.14/36S vom 12.5.1998 zu Drs.14/579S; Pressemitteilungen der SPD vom 24.9.1997 und der CDU vom 14.7.1998.

¹²⁷ Vgl. Ausführungen unter 2.1 zur Regierungserklärung des Senats und Der Senator für Finanzen, Bremen 1996a, b.

¹²⁸ Im Jahr 1995 lagen allein die Netto-Ausgaben in der Stadt Bremen für die Sozialhilfe nach dem BSHG bei rund 618 Mio. DM; für die Jugendhilfe lagen die Netto-Ausgaben in dem Jahr bei rund 276 Mio. DM. Vgl. Statistisches Landesamt Bremen 2000a: 5. Hinzu kamen konsumtive und investive Zuschüsse aus dem Haushalt.

¹²⁹ Für 1995 und 1996 jeweils 3 und für 1997 und 1998 jeweils 2%. In Bremen lagen die Ausgaben-zuwächse in diesen Jahren bei 2,0, 0,1, 0,1 und 0,8%. Vgl. Sanierungsberichte 1995ff.

¹³⁰ Vgl. beispielhaft Sanierungsbericht 1995: 16/17. Zu konzeptionellen Überlegungen zur Umgestaltung des Sozialhilfehaushalts: Hartwig/Fehren/Willenborg 1995: 304ff.

gaben der bremischen Haushalte in diesen Jahren überproportional anstiegen, bedeutete dies für die konsumtiven Ausgaben unterdurchschnittliche Zuwächse.¹³¹

Dementsprechend überlagerten die Konsolidierungsmaßnahmen der bremischen Haushalte immer wieder die Sozialpolitik. Die Pressemitteilungen der in der Bürgerschaft vertretenen Parteien in den Jahren 1995 bis 1999 bringen dies deutlich zum Ausdruck. Besonders von Seiten der Opposition wurden die tatsächlichen oder befürchteten Folgen der Haushaltskonsolidierung für die Sozialpolitik öffentlich kritisiert. Gewarnt wurde wiederholt vor einem „sozialpolitischen Kahlschlag“¹³² oder vor „unzumutbaren Härten der Sozialleistungskürzung“.¹³³ Drohende Kürzungen in der offenen Jugendarbeit wurden als „Bankrotterklärung“¹³⁴ und festgelegte Budgets als Gefährdung des Kindeswohles¹³⁵ bezeichnet. Aber auch innerhalb der Koalition wurden ergriffene Konsolidierungsmaßnahmen, etwa innerhalb des Personalbereichs im Sozialressort, öffentlich kritisch begleitet.¹³⁶

Sozialsenatorin Christine Wischer brachte ihre grundsätzliche Haltung zur „Sozialpolitik unter dem Vorzeichen der Haushaltssanierung“ in dem gleichlautenden Referat beim Paritätischen Wohlfahrtsverband am 19.1.1996 zum Ausdruck.¹³⁷ Sie betonte, dass sich auch die Sozialpolitik immer der Frage der Finanzierbarkeit stellen müsse und sich der Aufgabenkritik nicht entziehen dürfe. Die derzeitige Situation dürfe nicht allein als Gefahr und Bedrohung, sondern auch als Chance begriffen werden, Neues zu denken und zu tun, etwa bei der Umsteuerung der Mittel der Erziehungshilfe. Als ihre Grundmaxime bei den anstehenden Kürzungen nannte sie das Ziel, bestehende Strukturen, wo immer es geht, zu erhalten und den ohne Zweifel noch wachsenden Bedarf an sozialen Dienstleistungen auch unter den sich verschärfenden Bedingungen zu befriedigen. Als wichtige Ansatzpunkte dafür nannte sie die Förderung von Ehrenamtlichkeit und Selbsthilfe sowie die stärkere Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, etwa bei notwendigen Kapazitätserweiterungen in den Kindergärten oder durch Übertragung einzelner Jugendfreizeitheime auf private Träger.

Die konkreten Folgen der ergriffenen Konsolidierungsmaßnahmen für die Sozialpolitik der Jahre 1995 bis 1999 lassen sich den verabschiedeten Haushaltsplänen und -gesetzen¹³⁸ mit den unterjährigen Veränderungen und den Jahresberichten zur Sanie-

¹³¹ Die investiven Mehrausgaben stiegen in Bremen z. B. im Jahr 1997 um 13 % (Im Länder- und Gemeindevergleich: - 5,4%) und im Jahr 1998 um 4,9% (im Länder- und Gemeindevergleich: - 0,4%). Die entsprechenden konsumtiven Werte lagen in Bremen 1997 und 1998 bei - 1,5 und + 0,5% (i. ü. - 0,3 und + 0,7). Dazu: Sanierungsbericht 1995ff. (1997 und 1998:VI bzw. VII).

¹³² Pressemitteilung des Landesvorstands der Grünen vom 26.10.1995.

¹³³ Pressemitteilung der Grünen vom 2.4.1997.

¹³⁴ Pressemitteilung der Grünen vom 8.10.1996.

¹³⁵ Pressemitteilung der Grünen vom 21.7.1997.

¹³⁶ Pressemitteilung der CDU vom 4.11.1996.

¹³⁷ Presseinformation des Senats vom 19.1.1996.

¹³⁸ Nachtragshaushalt 1995, Drs.14/57S, PIPr.14/6 vom 6. und 7.12.1995, S. 487; Haushalt 1996/1997, Drs.14/167S und 316, PIPr.14/12S,20 und 21 vom 11. und 12.6.1996, S.813,1167 und 1237; Ausgleichskonzept für die absehbaren Haushaltsverschlechterungen 1996 und 1997, MdS.

rung der bremischen Haushalte entnehmen, die der Senator für Finanzen für die Jahre 1995 bis 1998 vorgelegt hat. Außerdem sind die Folgen aus den Zahlen des Statistischen Bundesamtes und des Statistischen Landesamtes zur Entwicklung der Sozial- und Jugendhilfe im Bundesgebiet und in Bremen ablesbar .

Bei der Aufstellung der *Doppelhaushalte für die Jahre 1996 und 1997*¹³⁹ wurden die Sozialleistungen gegenüber dem Vorjahr mit einer Steigerungsrate von je 5 % veranschlagt. Zur Einhaltung dieser Anschläge entwickelte das Sozialressort aufgabenkritische Ansätze (Absenkung der Bekleidungsprämie, Abschaffung des Landespflegegeldgesetzes, Verschärfung der Zumutbarkeit angebotener Arbeit) und Steuerungsmaßnahmen (Budgetierung bei den Erziehungshilfen für junge Menschen und bei den Eingliederungshilfen für Menschen mit Behinderungen, Ausbau der Hilfen zur Arbeit sowie Absenkung der Fallpauschalen beim Sonderfahrdienst für Schwerbehinderte). Außerdem wurden Einsparungen bei Personalstellen, Maßnahmen für Zuwanderer, im Bereich der Kinder und Jugendlichen (Zuschusskürzung bei internationaler Jugenderholung und bei der Kinder-, Jugend- und Familienerholung), in Dienstleistungszentren, in der Aussiedlerbetreuung, bei familienentlastenden Maßnahmen, in der Altenerholung, in der Arbeitslosen- und Schuldnerberatung sowie im investiven Bereich bei der Unterbringung von Zuwanderern und der Förderung von Pflegeeinrichtungen ausgewiesen.¹⁴⁰

Die Haushalte für beide Jahre wurden im laufenden Haushaltsvollzug durch vom Senat beschlossene Ausgleichskonzepte und durch Nachtragshaushalte in einer Weise verändert, die Kürzungen in der Sozialpolitik nach sich zogen. So mussten im Haushaltsvollzug 1996 zusätzlich rund 10 Mio. DM im Haushalt des Sozialressorts eingespart werden, nachdem der Senat am 25.6.1996 eine zusätzliche Einsparung von 100 Mio. Euro für alle Ressorts beschlossen hatte.¹⁴¹ Noch höhere Kürzungen mussten nach Vorlage des Nachtragshaushalts 1997 im Haushalt des Sozialressorts durch zusätzliche Maßnahmen (Absenkung der Entgelte in Sozialeinrichtungen und Deckelung der Entgeltentwicklung auf maximal 1 % sowie Umsteuerung der Hilfen zur Erziehung) umgesetzt werden.¹⁴²

Eine ähnliche Entwicklung ist für die Jahre 1998 und 1999 festzustellen. Bei der Aufstellung der *Doppelhaushalte 1998/1999* mussten erneut erhebliche Einsparvorgaben berücksichtigt werden. Diese betrafen wiederum den Personalbereich¹⁴³ und die Sozialleistungen, obwohl diese Leistungen wieder mit einer Steigerungsrate von 5 % pro Jahr veranschlagt wurden. Die konsumtiven Kürzungen setzten bei den steuerbaren Sozialleistungen (Erziehungs- und Eingliederungshilfen) durch Umsteuerungen um jährlich jeweils 17,4 Mio. DM und bei den Zuwendungen und Zuschüssen entsprechend den

vom 4.6.1996, Drs.14/174 S, PIPr.14/12 S vom 12.6.1996, S. 813; Haushalt 1998 und 1999, Drs.484 S und 827, PIPr.14/52 und 30 S vom 9. und 10.12.1997, S. 3238 und 1810.

¹³⁹ Zu den Rahmenbedingungen: Der Senator für Finanzen, Bremen 1996a.

¹⁴⁰ Deputationsvorlage vom 31.1.1996, 14/19 L und 14/61 S, S. 7ff.

¹⁴¹ Deputationsvorlage vom 17.10.1996, 14/44 L und 14/120 S.

¹⁴² Deputationsvorlage vom 13.2.1997, 14/61 L und 14/159 S.

¹⁴³ Deputationsvorlage vom 30.5.1997, 14/74 L und 14/179 S.

schon in den Vorjahren entwickelten Sparmaßnahmen an.¹⁴⁴ Für den Haushalt 1998 wurden später weitere Kürzungen vorgegeben, die hier durch Sparmaßnahmen bei der Unterbringung von Asylbewerbern und Wohnungslosen, Kürzung des Budgets für Eingliederungsmaßnahmen, Einführung eines neuen Steuerungskonzepts für Erziehungshilfen ab 1.1.1998 und Reduzierungen der Investitionsförderung von Pflegeeinrichtungen aufgelöst wurden.¹⁴⁵ Für das Haushaltsjahr 1999 wurde in ähnlicher Weise verfahren.¹⁴⁶

Nicht alle angekündigten Kürzungsvorschläge wurden tatsächlich umgesetzt. Ein Beispiel dafür ist das *Landespflegegeldgesetz*, das Anfang 1996 sogar abgeschafft werden sollte.¹⁴⁷ Zwei Jahre später gab es zwar einen Vorschlag der Sozialsenatorin gegenüber der zuständigen Sozialdeputation, das Gesetz zum 31.12.1998 aufzuheben und durch ein Landesblindengesetz mit einer monatlichen Leistung von 750 DM und einer Besitzstandswahrung für Schwerstbehinderte ab 1.1.1999 zu ersetzen,¹⁴⁸ doch wurde dieser Vorschlag in dieser Legislaturperiode nicht realisiert.

Auf der anderen Seite gab es vor dem Hintergrund der schwierigen Haushaltssituation weitere gezielte Umsteuerungen durch ein *Programm „Bremer leben in Bremen“*. Damit sollten über einen Zeitraum von 10 Jahren fiskalische Effekte in Form einwohner- und arbeitsplatzbezogener Steuermehreinnahmen (durch eine gezielte weitestgehende gemeindenahe Versorgung sozialpolitischer Zielgruppen) in der Stadt Bremen und nicht im Bremer Umland (z. B. von älteren Menschen in Alten- und Altenpflegeheimen oder Kindern in Heimen) erreicht werden.¹⁴⁹

Die vorgelegten *Jahresberichte zur Sanierung der bremischen Haushalte* weisen in der Anlage die durchgeführten und beschlossenen Maßnahmen der Konsolidierung für das entsprechende Berichtsjahr und die Vorjahre seit 1994 aus. Für die 14. Legislaturperiode fasst die Anlage 1 des Jahresberichts für das Jahr 1998 alle entsprechenden Maßnahmen nach dem Stand vom Mai 1999 zusammen und teilt sie in folgende Kategorien auf : Personalwirtschaftliche und dienstrechtliche Maßnahmen; Verwaltungsreform/Aufbau neuer Steuerungsinstrumente; organisatorische Maßnahmen/Modernisierung, Rationalisierung der Verwaltung, Aufgabenübertragung; technikunterstützte Informationsverarbeitung; Aufgabe bisheriger staatlicher und kommunaler Leistungen; Reduzierung staatlicher und kommunaler Leistungen; Einnahmeverbesserung.

Der Einfluss der allgemeinen und übergreifenden Maßnahmen, wie der personalwirtschaftlichen und organisatorischen Maßnahmen oder der Verwaltungsreform, auf

¹⁴⁴ Deputationsvorlage vom 30.5.1997, 14/74 L und 14/179 S.: S. 6 und 10.

¹⁴⁵ Deputationsvorlage vom 30.4.1998, 14/108 L und 14/257 S.

¹⁴⁶ Deputationsvorlage vom 10.7.1998, 14/116 L und 14/286 S. Zum Abschluss der Haushalte 1998 Deputationsvorlage vom 29.4.1999, 14/134 L und 14/333 S.

¹⁴⁷ Deputationsvorlage vom 31.1.1996, 14/19 L, S. 8f.

¹⁴⁸ Deputationsvorlage vom 11.6.1998, 14/112 L.

¹⁴⁹ Deputationsvorlage vom 2.10.1997 und vom 4.12.1997, 14/219 S 14/236 S.; vgl. auch Jahresbericht 1998: Deputationsvorlage vom 29.4.1999, 14/334 S.

die Sozialpolitik wird in dem Jahresbericht 1998 nicht gesondert dargestellt. Hervorgehoben werden aber die spezifischen *Maßnahmen der Sozialpolitik*. Dazu gehören nach dem Bericht die Deckelung der Entgelte für Sozialeinrichtungen, die Anhebung der Fallmesszahl in der wirtschaftlichen Sozialhilfe des Amtes für Soziale Dienste durch den Einsatz der EDV um 40 %, der Ausbau des Programms „Arbeit statt Sozialhilfe“ mit dem Ziel der Reduzierung der Hilfen zum Lebensunterhalt, die Reduzierung der Ausgaben für den Sonderfahrdienst für Schwerbehinderte, die geringste Anhebung des Eckregelsatzes der Sozialhilfe unter den alten Bundesländern im Zeitraum 1992 bis 1995, die Einführung von Entgelten in Dienstleistungszentren, die Absenkung der Entgelte und Umsteuerung bei Beschäftigungsmaßnahmen nach § 19 BSHG, die Reduzierung der Behandlungspauschale für ärztliche Behandlungen im Rahmen der Krankenhilfe sowie die Neuorganisation der Heranziehung von Unterhaltspflichtigen im Rahmen der Sozialhilfe.

Trotz aller Konsolidierungsanstrengungen wies die *Netto-Ausgabenentwicklung*¹⁵⁰ für die *Sozialhilfe* nach dem BSHG (Hilfen zum Lebensunterhalt und in besonderen Lebenslagen) in den Jahren 1995 bis 1999¹⁵¹ eine steigende Tendenz auf. Während die Nettoausgaben in der Stadt Bremen im Jahr 1995 noch bei 617,8 Mio. lagen, waren sie im Jahr 1999 auf 646,2 Mio. DM angestiegen.¹⁵² Dieses entsprach einer Steigerung um 4,6 %. Die Entwicklungen im Bundesgebiet und in den anderen beiden Stadtstaaten wichen davon erheblich ab: Im Bundesgebiet gingen die Netto-Sozialhilfeausgaben von 42,6 Mrd. auf 39,9 Mrd. DM zurück, in Berlin stiegen sie leicht von 3,21 auf 3,27 und in Hamburg sanken sie von 1,9 auf 1,77 Mrd. DM.¹⁵³ Nach den ausgewiesenen Zahlen der einzelnen Leistungen waren diese abweichenden Entwicklungen vor allem darauf zurückzuführen, dass die Ausgaben für die Hilfen zum Lebensunterhalt und die Ausgaben für die Eingliederungshilfe für Behinderte in Bremen deutlicher stiegen als im Bundesgebiet, in Berlin und in Hamburg.¹⁵⁴

In der *Jugendhilfe* ist für den Zeitraum der 14. Legislaturperiode eine andere Entwicklung der Ausgaben festzustellen. Während die Netto-Ausgaben in der Stadt Bremen im Jahr 1995 276,4 Mio. DM betragen, stiegen sie um 4,9 % auf rund 290 Mio. DM im Jahr 1999 an.¹⁵⁵ Die Steigerungen im Bundesgebiet, in Berlin und in Hamburg lagen in diesem Zeitraum demgegenüber mit 6,2, 11,2 und 17,7 %¹⁵⁶ höher als in Bremen.

¹⁵⁰ Netto- oder reine Ausgaben ergeben sich durch den Abzug der Einnahmen von den Ausgaben. Berücksichtigt werden hier nur Ausgaben des Landes und der Stadt Bremen, nicht die der Stadt Bremerhaven.

¹⁵¹ Verfügbar sind nur die jeweiligen Jahreszahlen, so dass die Legislaturperiode in dieser Betrachtung um rund ein halbes Jahr jeweils in 1995 und 1999 verlängert wird. Für die Aussagen an dieser Stelle dürfte diese statistische Unschärfe ohne Bedeutung sein.

¹⁵² Statistisches Landesamt Bremen 2000b: 5.

¹⁵³ Statistisches Bundesamt 2004 (1995 und 1999: 122f. und 124f).

¹⁵⁴ Vgl. zu den Ausgaben i. e. die unter den beiden vorangehenden Fußnoten ausgewiesenen Statistischen Berichte.

¹⁵⁵ Statistisches Landesamt Bremen 2000a und 2001: 5.

¹⁵⁶ Die Vergleichszahlen ergeben sich i. e. aus Statistisches Bundesamt, Kinder- und Jugendhilfe, 1995 und 1999: 24f. bzw. 34f.

Welche Gründe für diese Entwicklung in Bremen selbst und für die Abweichungen gegenüber dem Bundesgebiet und den übrigen Stadtstaaten maßgebend waren, lässt sich im Rahmen dieser Abhandlung nicht näher untersuchen. Eine genauere Analyse müsste sowohl die ergriffenen Steuerungsmaßnahmen in der Sozial- und Jugendhilfe als auch regionale Sonderfaktoren und -einflüsse berücksichtigen, zu denen auch die Analyse der örtlichen Bedarfsentwicklung als Auslösefaktor für steigende Leistungen gehören müssten.

2.4 Sozialpolitik und Verwaltungsreform

In seiner Regierungserklärung hatte Bürgermeister Dr. Henning Scherf betont, dass das „Schwergewicht der notwendigen Haushaltskonsolidierung in der radikalen Reform der Verwaltung“ liege.¹⁵⁷ Die Effizienz müsse gesteigert werden durch Modernisierung, Stärkung der dezentralen Entscheidungskompetenzen, Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung sowie durch Steuern auf Abstand durch Abschluss von Zielvereinbarungen mit begleitendem Controlling.

Dementsprechend hatte die Organisationsentwicklung in der Jugend- und Sozialverwaltung in dieser Legislaturperiode großes Gewicht. Verschiedene Gutachten wurden vergeben, deren Ergebnisse die Grundlage für organisatorische sowie personal- und hauswirtschaftliche Veränderungen bildeten. Ein wesentlicher Schwerpunkt betraf das in einem Amt zusammengefasste Jugend- und Sozialamt, das Amt für Soziale Dienste (AfSD), das in den Jahren davor schon umfangreiche Umstrukturierungen im Rahmen der Neuordnung der Sozialen Dienste (NOSD) erfahren hatte.¹⁵⁸

Zur Verbesserung und Weiterentwicklung der NOSD wurden auf der Grundlage des sog. *Ploenzke-Gutachtens* folgende Maßnahmen entwickelt:

- Einrichtung von Organisationseinheiten mit direktem sozialräumlichen Bezug zur ganzheitlichen Wahrnehmung von Regelaufgaben,
- Zusammenfassung der zentralen Sachgebiete des AfSD in einer Organisationseinheit,
- Verlagerung von operativen Aufgaben aus der senatorischen Behörde in das AfSD,
- Zusammenfassung von Einrichtungen des AfSD, wie städtische Kindergärten, in einer geeigneten Rechtsform mit dezentralem Ressourcenmanagement.¹⁵⁹

¹⁵⁷ PIPr.14/3 vom 6.9.1995, S. 56f. Kritisch: Prigge/Prange/Bovenshulte 1999: 185ff. und 208ff.

¹⁵⁸ Dazu: Bronke/Hoppensack/Kriebisch 1987: 268ff.

¹⁵⁹ Deputationsvorlage vom 14.12.1995, 14/52 S.

Sämtliche Maßnahmen wurden mit unterschiedlicher Geschwindigkeit umgesetzt, teilweise allerdings erst in der nächsten und, wie bei der organisatorischen Verselbständigung der städtischen Kindergärten, in der übernächsten Legislaturperiode.¹⁶⁰

Um die sozialen Dienstleistungen in Produkten für den auf Produktgruppen umgestellten Haushalt zu erfassen und zu beschreiben, wurde das sog. *Tormin-Gutachten* vergeben. Dieses bildete die Grundlage auch für den Aufbau eines Kennzahlen- und Indikatorensystems, die Zuordnung von Budgets zu den ausführenden Verwaltungseinheiten, die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung und ein standardisiertes Berichtswesen.¹⁶¹ Zur Verwirklichung dieser Vorschläge wurde ressortintern ein Projekt zur Umsetzung des *Tormin-Gutachtens (PUTOG)* eingesetzt.¹⁶² Dessen Aufgabe war es, ein Controllingssystem in den Aufgabenbereichen Erziehungshilfe und Hilfen für behinderte und psychisch kranke Menschen zum 1.1.2000 zu installieren und dabei Elemente des Neuen Steuerungsmodells zur Anwendung zu bringen.¹⁶³

Diese Themen, zu denen die Dezentrale Haushaltsbewirtschaftung¹⁶⁴, die Einführung des Neuen Steuerungsmodells¹⁶⁵ und der Kosten- /Leistungsrechnung in den städtischen Kindertageseinrichtungen¹⁶⁶, die Neustrukturierung der Wohnungshilfe im AfSD¹⁶⁷ und die Einführung der Elektronischen Fallakte für die pädagogische Sachbearbeitung im AfSD¹⁶⁸ gehörten, beschäftigten Politik und Verwaltung in der gesamten Legislaturperiode und zum großen Teil auch noch in den nachfolgenden Perioden und teilweise bis zum heutigen Tag.¹⁶⁹ Abgeschlossen wurden die Arbeiten am Produktgruppenhaushalt, Controlling- und Berichtssystem und in der Wohnungshilfe sowie weitgehend auch bei der Trennung von operativen und strategischen Aufgaben. Eine Weiterentwicklung der NOSD erfolgte auch durch wichtige Vorarbeiten zur sozialräumlichen Gliederung des AfSD mit Sozialzentren und durch die gleichzeitige Zentralisierung des Amtes durch Fachabteilungen und eine einheitliche Amtsleitung.¹⁷⁰ Zum neuen Leiter des AfSD wurde zum 1.2.1999 Dr. Jürgen Hartwig ernannt.¹⁷¹

¹⁶⁰ Vgl. unter 4.2.1.

¹⁶¹ Deputationsvorlage vom 14.12.1995, 14/52 S.

¹⁶² Vgl. Bronke 2004: 54ff.

¹⁶³ Vgl. die o. a. Vorlage 14/52 S. Zu den Neuen Steuerungsmodellen: KGST 1993.

¹⁶⁴ Deputationsvorlage vom 4.12.1997, 14/99 L und 233 S.

¹⁶⁵ Dazu: Bronke 2004: 48ff. und 60 (mit Kritik aus sozialpolitischer Sicht).

¹⁶⁶ Deputationsvorlage vom 23.5.1996, 14/89 S, und vom 29.4.1999, 14/331 S. Die Unternehmensberatung Consilium hatte eine Vorstudie zur KLR vorgelegt.

¹⁶⁷ Deputationsvorlage vom 20.6.1996, 14/96 S., 22.8.1996, 14/113 S, 3.7.1997, 14/196 S, und 15.10.1998, 14/292 S. Auch hierzu lag ein Gutachten der Firma Kienbaum vor; vgl. Presseinformation des Senats vom 1.7.1997.

¹⁶⁸ Deputationsvorlage vom 17.6.1999, 14/345 S.

¹⁶⁹ Zwischenberichte ergeben sich aus den Deputationsvorlagen vom 4.12.1997, 14/99 L und 14/233 S, 15.10.1998, 14/292 S, und 11.2.1999, 14/130 S und 14/316 S.

¹⁷⁰ Zum Stand der Organisationsentwicklung gegen Ende der Legislaturperiode: Deputationsvorlage vom 11.2.1999, 14/130 S und 14/316 S.

¹⁷¹ Presseinformation des Senats vom 2.2.1999.

2.5 Zusammenfassung

In der Sozialpolitik der 14. Legislaturperiode der Bremischen Bürgerschaft standen zunächst Maßnahmen der Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben im Vordergrund. Besonders hervorzuheben sind die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz mit der damit verbundenen Neuregelung der Kindergartenbeiträge, die Neuregelung der Altenpflegeausbildung durch ein eigenständiges Landesgesetz und die Verabschiedung eines Investitionsfördergesetzes für Pflegeeinrichtungen. Auch das Kinder-, Jugend- und Familienförderungsgesetz gehört als Ausführungsgesetz zum SGB VIII in diesen Zusammenhang. Mit den verabschiedeten Regelungen hat Bremen die Bundes-Sozialpolitik für das Land und die Stadt Bremen umgesetzt.

Eigene innovative Schwerpunkte hat die Bremer Sozialpolitik auf vier Feldern entwickelt: Mit dem Ausbau des Programms „Arbeit statt Sozialhilfe“ hat die Stadt Bremen – neben der Bundesanstalt für Arbeit mit ihrer Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB III – eigene Anstrengungen unternommen, um dem Anstieg der Sozialhilfedichte wirksam zu begegnen. Die mit dem Deutschen Kinderhilfswerk aufgenommene Zusammenarbeit bei der Schaffung von Spielräumen in der Stadt hat nicht nur die finanziellen Möglichkeiten für diese Aufgabe erweitert, sondern neue Formen der Beteiligung der betroffenen Personen und Nachbarschaften sowie der Stadtteile geschaffen. Ähnliche Elemente der verstärkten Beteiligung und Mitverantwortung fanden sich in der Gründung der Freiwilligenagentur und den neu entwickelten Ansätzen des bürgerschaftlichen Engagements und der Bürgerkommune Bremen. Auch in dem neu vorgelegten Programm „Wohnen in Nachbarschaften“ finden sich diese Elemente wieder. Dieses Programm fasste ressortübergreifende Möglichkeiten und Anstrengungen zu einer neuen Strategie der Wohnumfeld- und Stadtteilsanierung zusammen und verband damit stadtentwicklungs- und sozialpolitische Zielsetzungen miteinander.

Nicht gelöst wurden in diesen Jahren – trotz großer Anstrengungen – die Probleme, die mit der großen Sozialhilfeabhängigkeit in Bremen zusammenhängen. Das gilt vordergründig zunächst für die großen Haushaltsbelastungen, aber letztendlich für die maßgebenden Ursachen dieser Abhängigkeiten und Belastungen, wie hohe Arbeitslosigkeit, verstärkte soziale Problemlagen, Veränderungen in der Familienstruktur und demographischer Wandel.

3 Die 15. Legislaturperiode 1999 bis 2003

3.1 Senatsbildung und Regierungserklärung

Die zweite Große Koalition wurde in Bremen für die Zeit vom 7.7.1999 bis zum 4.7.2003 gebildet. Dem *Senat* gehörten neben dem Präsidenten des Senats und Bürgermeis-

ter Dr. Henning Scherf die SPD-Politiker und -Politikerinnen Hilde Adolf (später: Karin Röpke), Wilfried Lemke, Christine Wischer sowie die CDU-Politiker Josef Hattig, Dr. Bernt Schulte (später: Dr. Kuno Böse) und Hartmut Perschau an.¹⁷² Für die Sozialpolitik war in dieser Zeit als Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales zunächst Hilde Adolf und ab 20.3.2002 Karin Röpke¹⁷³ verantwortlich.

Der Senat trug am 20.7.1999 durch seinen Präsidenten Dr. Henning Scherf die *Regierungserklärung* vor der Bürgerschaft vor.¹⁷⁴ Als wichtigste Schwerpunkte wurden für die Sozialpolitik folgende Themen hervorgehoben:

- Weil Innovation und Integration zusammengehörten, sollten sozial Benachteiligte, Hilfsbedürftige, Arbeitsuchende, Kranke, Behinderte und alte Menschen mit im Zentrum der Politik stehen.
- Allen arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern sollte eine Beschäftigung oder eine Qualifizierungsmaßnahme angeboten werden.
- Die öffentliche Daseinsvorsorge sollte so effizient wie möglich erbracht werden.
- Die Selbstverantwortung als zivilgesellschaftliches Ideal sollte, wo immer möglich, gefördert und gefordert werden.
- Die Förderung des Nachwuchses im Kindergartenalter wurde besonders betont.
- Alle finanziell wirksamen Projekte wurden unter den Vorbehalt der Finanzierbarkeit gestellt.

In der *Aussprache* über die Regierungserklärung kritisierte der Abgeordnete Helmut Zachau für die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, dass der Senat die finanzielle Sanierung durch die Senkung der konsumtiven Ausgaben, und hier besonders auch der Sozialausgaben, erreichen wolle, obwohl ein weiterer Anstieg der Sozialhilfekosten schon feststehe. Er forderte, das gute soziale Klima als kostbares Gut für die Zukunft von Bremen und Bremerhaven zu stärken und die Eingliederung zugewanderter Bürgerinnen und Bürger zu verbessern.¹⁷⁵

3.2 Sozialpolitische Schwerpunkte

3.2.1 Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung

Noch in der 14. Legislaturperiode hatte der Senat ein Gutachten bei der Firma Wibera in Auftrag gegeben, um die Möglichkeiten eines Kostendeckungsgrades von 15 % bei

¹⁷² PIPr.15/1 vom 7.7.1999, S. 21 und 22.

¹⁷³ PIPr.15/56 vom 20.3.2002 S. 4011 und Presseinformation des Senats vom 20.3.2002.

¹⁷⁴ PIPr.15/2 S. 36ff.

¹⁷⁵ PIPr.15/2 vom 20.7.1999, S. 41.

einer mit anderen Großstädten vergleichbaren Gebührenstaffel zu beschreiben.¹⁷⁶ Die Vorschläge dieses sog. *Wibera-Gutachtens* beschäftigten die Sozialpolitik der 15. Legislaturperiode intensiv und kontrovers.¹⁷⁷ Sie sahen u. a. die Einführung von mehr Wettbewerb mit betriebswirtschaftlichen Instrumenten, die Veränderung der Öffnungszeiten und der jährlichen Öffnungstage, die Senkung der Nutzungsfläche je Kind, die Reduzierung von Personalkosten durch Veränderungen bei der Hausverwaltung und bei der Gebäudereinigung, die Weiterentwicklung des integrierten Hilfs- und Unterstützungssystems sowie die Steigerung der Einnahmen vor. Sie sollten in den folgenden Jahren zu erheblichen Einsparungen und damit zu einer Anhebung des Kostendeckungsgrades der städtischen Kindertagesheime führen.¹⁷⁸

Die meisten Vorschläge des *Wibera-Gutachtens* wurden in der Folgezeit umgesetzt, Dies betraf vor allem die Erhöhung der Schließtage der Einrichtungen und die Heraufsetzung der Leistungswerte in der Reinigung in städtischen Einrichtungen. Außerdem wurden im Rahmen eines *Haushaltskontrakts* zwischen der Sozialsenatorin und dem Senat weitere Maßnahmen zur Aufgabenoptimierung und Ausgabenreduzierung im Zusammenhang mit der Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung bis zum Jahr 2005 vereinbart. Hervorzuheben sind die Einführung einer Pro-Platz-Pauschale zur Finanzierung der Einrichtungen der Kindertagesbetreuung, die Anhebung der Beiträge, Veränderungen in der bestehenden Angebotsstruktur mit einer stärkeren Nachfrageorientierung und einer größeren Flexibilität, die Umwandlung von Ganztagsplätzen in Kindergärten in Teilzeitplätze sowie die Veränderung des Hortangebotes für Schulkinder durch die Einführung der „Verlässlichen Grundschule“.¹⁷⁹ Bis auf die beschlossene Anhebung der Beiträge¹⁸⁰ wurden die Maßnahmen in der Folgezeit umgesetzt.¹⁸¹ Parallel zu diesen Maßnahmen wurden dem Sozialressort für den Doppelhaushalt 2002/03 erhebliche Mittel aus Haushaltsrücklagen zur Verfügung gestellt.¹⁸²

Um neue Angebotsstrukturen in den Kindergärten zu entwickeln, sollte nach dem Senatsbeschluss ein Modellvorhaben „*Kernzeit Plus*“ durchgeführt werden. Mit diesem Modellvorhaben sollten Angebotsstrukturen erprobt werden, die aus einem Kernzeitangebot für alle Kinder – wahlweise mit Mittagessen – und weiteren Betreuungszeiten um die Kernzeit herum bestanden.¹⁸³ Wegen politischer Widerstände¹⁸⁴ und mangelnder

¹⁷⁶ Vgl. Hinweis auf Senatsbeschluss vom 9.9.1997, in: Deputationsvorlage vom 16.9.1999.7/99.

¹⁷⁷ Presseinformation des Senats vom 20.8.1999, Pressemitteilungen der CDU und der Grünen vom 20.8.1999 sowie der SPD vom 7.10.1999.

¹⁷⁸ Deputationsvorlage vom 16.9.1999, 7/99. Die Deputation nahm die Vorschläge zunächst nur zur Kenntnis und beauftragte das Ressort, sie i. e. zu prüfen.

¹⁷⁹ Vgl. i. e. Senatsvorlage vom 6.3.2001, 102/00.

¹⁸⁰ Pressemitteilung der SPD vom 2.11.2001, mit der die entsprechende Korrektur durch die beiden Koalitionsfraktionen bekanntgegeben wurde.

¹⁸¹ Zur Pro-Platz-Pauschale: Deputationsvorlagen vom 18.9.2001, 181/01 S und vom 26.9.2002, 339/02. Zu den Veränderungen der Angebotsstruktur und zur verlässlichen Grundschule vgl. die noch folgenden Ausführungen.

¹⁸² Senatsvorlage vom 6.3.2001 102/00 (14 bzw. 9 Mio. DM).

¹⁸³ Presseinformation des Senats vom 5.4.2001.

¹⁸⁴ Pressemitteilungen der Grünen vom 28.11. und 11.12. 2001 und der CDU vom 17.12.2001.

öffentlicher Akzeptanz der notwendigen Umstrukturierung insbesondere der integrierten Hilfen für behinderte oder von Behinderung bedrohte Kinder wurde auf die Einführung des Modellvorhabens jedoch verzichtet.¹⁸⁵ Stattdessen wurde beschlossen, zunächst eine wissenschaftliche Untersuchung zur Flexibilisierung der Angebotsformen voranzustellen,¹⁸⁶ die in zwei Teilen vergeben und Anfang 2003 vorgelegt wurde.¹⁸⁷ Im Rahmen einer Forsa-Studie wurde eine Elternnachfrage nach Angebotsformen der Kindertagesbetreuung in der Stadtgemeinde Bremen durchgeführt. Der zweite Teil der Untersuchung wurde von „Bremen 2030“ durchgeführt und bezog sich auf Bedingungen und Möglichkeiten einer familienfreundlichen *Flexibilisierung von Betreuungszeiten*. Auch wenn große politische Übereinstimmung darüber bestand, Angebotsstrukturen in den Kindertageseinrichtungen zu verändern,¹⁸⁸ wurden politische Konsequenzen aus beiden Studien erst in der nachfolgenden Legislaturperiode gezogen.

Auch die geplante Weiterentwicklung des *integrierten Hilfe- und Unterstützungssystems* für Kinder mit besonderem Hilfe- und Förderbedarf wurde erst in späteren Jahren umgesetzt. In der 15. Legislaturperiode wurden notwendige Vorarbeiten geleistet mit einem Strukturkonzept¹⁸⁹ und der Überarbeitung der Zugangssteuerung im Bereich der integrierten Tageseinrichtungen für Kinder in Bremen sowie der Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen dem Jugendamt und dem Kinder- und Jugendgesundheitsdienst des Gesundheitsamts Bremen durch Kontrakt.¹⁹⁰

Zu konkreten Änderungen führten dagegen die politischen Debatten um notwendige Konsequenzen aus den Ergebnissen der *PISA-Studie* im frühkindlichen Bereich. Der Senat beschloss am 13.8. und 10.9.2002 ein Bündel von Maßnahmen zur Stärkung der *frühkindlichen Bildung* in den Bremer Kindertageseinrichtungen.¹⁹¹ Im Vordergrund standen der Rahmenbildungsplan für alle Kindertageseinrichtungen, die Ausweitung der Sprachförderung mit eigens in Bremen entwickelten Sprachstandserhebungen und speziellen Förderangeboten für Drei- bis Sechsjährige, die Entwicklung und Durchführung von Familienunterstützungsprogrammen, die Systematisierung und Verbesserung des Übergangs vom Kindergarten in die Grundschule sowie die verstärkte Qualifizierung und Fortbildung der Erzieherinnen.¹⁹² Für diese Maßnahmen wurden auch zusätzliche Mittel im Haushalt des Sozialressorts bereitgestellt.¹⁹³ Die Sprachtests wurden zunächst

¹⁸⁵ Deputationsvorlage vom 19.12.2001 211/01.

¹⁸⁶ Presseinformation des Senats vom 10.12.2001 und o. a. Deputationsvorlage 211/01.

¹⁸⁷ Presseinformation des Senats vom 28.2.2003 und Deputationsvorlage vom 6.3.2003, 406/03 S.

¹⁸⁸ Vgl. Debatte der Stadtbürgerschaft über eine Große Anfrage der CDU, Drs.15/615 S und 15/633 S, PIPr.15/40 S vom 12.11.2002, S. 1878. Über den Weg bestanden allerdings erhebliche Meinungsunterschiede. So trat die CDU für die Einführung einer KITA-Card nach Hamburger Modell ein; vgl. Pressemitteilung der CDU vom 1.8.2000.

¹⁸⁹ Deputationsvorlage vom 18.9.2001, 180/01 S.

¹⁹⁰ Deputationsvorlage vom 6.2.2003 396/03.

¹⁹¹ Presseinformation des Senats vom 13.8.2002. Zu entsprechenden Debatten in der Stadtbürgerschaft PIPr.15/38 S vom 17.9.2002, S. 1770 und 1779.

¹⁹² Deputationsvorlage vom 31.10.2002, 346/02; vgl. auch Deputationsvorlage vom 18.12.2002 369/02 S zum Programm „Mama lernt Deutsch“.

¹⁹³ Deputationsvorlage vom 6.3.2003, 404/03.

für alle Fünfjährigen in den Kindergärten durchgeführt; bei Bedarf wurden zusätzliche Fördermaßnahmen vor der Einschulung ergriffen.¹⁹⁴

Zu konkreten Veränderungen in der Hortbetreuung für Schulkinder führte die Einführung der sog. *Verlässlichen Grundschule* mit festen schulischen Betreuungszeiten in der Zeit von 8 bis 13 Uhr.¹⁹⁵ Die Hortbetreuung findet seitdem – außerhalb der Ferien – im Anschluss an den schulischen Unterricht ab 13 Uhr bis (in der Regel) 16 Uhr statt.¹⁹⁶ Die Beitragstabelle für Horte wurde an die neuen Betreuungsangebote angepasst.¹⁹⁷ Unabhängig davon wurde über den notwendigen Ausbau des Hortplatzangebotes weiter debattiert¹⁹⁸ und auch unter diesem Gesichtspunkt der flächendeckende Ausbau von Ganztagschulen verlangt.¹⁹⁹

Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für 3- bis 6jährige war während der gesamten Legislaturperiode gesichert.²⁰⁰ Eine Initiative der Koalitionsfraktionen zur Ausweitung der Betreuungsplätze für unter Dreijährige in Betrieben führte zur Bereitstellung von Modellmitteln, die von einzelnen Bremer Betrieben zur Schaffung von Betreuungsplätzen genutzt wurden.²⁰¹

3.2.2 Neuordnung der Kinder- und Jugendförderung

Mit der Beschlussfassung über den Doppelhaushalt 2000/01 hat der Senat am 5.10.1999 erhebliche Kürzungen der konsumtiven Ausgaben bei den sächlichen Verwaltungsausgaben, den Zuwendungen und Zuschüssen im Haushalt der Sozialsenatorin beschlossen. Im Vergleich zu den Haushaltsanschlägen des Jahres 1999 sollten diese „sonstigen konsumtiven Ausgaben“ bis 2005 um 17 % abgesenkt werden. Um diese Kürzungen im Bereich der Kinder- und Jugendförderung aufzufangen, beauftragte der Senat die Sozialsenatorin, ein neues Konzept der Jugendarbeit, das sog. *Anpassungskonzept*, zu entwickeln, die städtischen Jugendfreizeitheime zu verselbständigen, Schwerpunkte bei ausländischen Jugendlichen und Mädchen zu setzen, die Angebote zu vernetzen, die Bemühungen um ein Spielraumkonzept zu intensivieren und eine Stiftung für die Jugend zu gründen.²⁰²

¹⁹⁴ Presseinformation des Senats vom 10.2.2003.

¹⁹⁵ Zu den entsprechenden parlamentarischen Initiativen: Große Anfrage der Fraktion der SPD, Drs.15/37 S und 15/70 S sowie PIPr.15/7 S vom 14.12.1999, S. 201.

¹⁹⁶ Zum Konzept der Verlässlichen Grundschule: Deputationsvorlage vom 5.4.2001 147/01 S. Allgemein zum Verhältnis Hort und Schule vgl. Große Anfrage der Fraktion der SPD, Drs.15/70 S und PIPr.15/7 vom 14.12.1999, S. 201.

¹⁹⁷ Deputationsvorlage vom 16.3.2000, 55/00 S und PIPr.15/14 S vom 9.5.2000, S. 495.

¹⁹⁸ Vgl. Pressemitteilungen der Grünen vom 28.2.2001 und vom 5.6.2002 sowie Presseinformation des Senats vom 31.1.2002 und Debatte der Stadtbürgerschaft vom 1.4.2003, PIPr.15/45 S, S. 2078.

¹⁹⁹ Pressemitteilung der SPD vom 15.2.2002.

²⁰⁰ Presseinformation des Senats vom 7.9.1999 und 5.6.2002.

²⁰¹ Zum Antrag, der Mitteilung des Senats und zur Debatte der Stadtbürgerschaft vgl. Drs.15/613 S und 15/690 S sowie PIPr.15/38 S vom 17.9.2002, S. 1800.

²⁰² Deputationsvorlage vom 23.11.1999.

Dieser Beschluss löste erhebliche, kontroverse Diskussionen aus. Während die Bereitstellung von Stiftungsmitteln in Höhe von rund 8 Mio. DM für die Jugend begrüßt wurde,²⁰³ stießen die Kürzungen bei der Jugendförderung auch auf Ablehnung innerhalb der Regierungsfractionen.²⁰⁴ Der Senat trug dieser Kritik Rechnung, indem er mit dem Abschluss des Haushaltskontrakts mit der Sozialsenatorin im März 2001 3 Mio. DM mehr für die Kinder- und Jugendförderung zur Verfügung stellte.²⁰⁵ Mit dieser Entscheidung war sichergestellt, dass die Kinder- und Jugendförderung mit der stadtteilbezogenen Förderung und der Förderung der außerschulischen und politischen Jugendbildung und Jugendverbandsarbeit auf dem Haushaltsniveau von 1999 bis 2005 festgeschrieben und neugeordnet wurde. Im Rahmen des stadtteilbezogenen Anpassungskonzepts wurden die Förderschwerpunkte neu bestimmt und die Verteilung der Mittel auf die Bremer Stadtteile – nach der Vorabfinanzierung von stadtzentralen Projekten – auf der Grundlage eines neuen Verteilerschlüssels und neuer Stadtteilbudgets geregelt. Das Verfahren über die Vergabe der Mittel in den Stadtteilen wurde in der Weise verändert, dass von nun an unter maßgeblicher Mitwirkung der Ortsbeiräte über die Förderung entschieden wurde.²⁰⁶

Die *Bremer Kinder- und Jugendstiftung* nahm mit den bereitgestellten Mitteln Ende 2001 ihre Arbeit auf.²⁰⁷ Zuvor hatten Deputation und Senat über die Satzung der Stiftung entschieden²⁰⁸ und ihre Aufgabe als Umbau der Kinder- und Jugendförderung in der Stadt Bremen durch Anpassungsinvestitionen in Gebäuden, Grundstücken oder Ausstattungen von Einrichtungen und durch Qualifizierung von Beschäftigten definiert.²⁰⁹

3.2.3 Weitere Themen der Kinder- und Jugendpolitik

Auf Initiative der Oppositionsfraktion Bündnis 90/Die Grünen²¹⁰ hat die Bremische Bürgerschaft am 3.4.2003 einstimmig die Bremer Landesverfassung um eigenständige *Kinderrechte* ergänzt.²¹¹ In Artikel 25 der Landesverfassung wurde ein neuer Absatz 1 eingefügt, der wie folgt lautet: „Jedes Kind hat ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit, auf gewaltfreie Erziehung und den besonderen Schutz vor

²⁰³ Pressemitteilung der SPD vom 26.4.2000.

²⁰⁴ Pressemitteilungen der SPD vom 29.5. und 13.10.2000 sowie vom 5.2.2001.

²⁰⁵ Presseinformation des Senats vom 23.3.2001 und Pressemitteilung der SPD vom 25.3.2001.

²⁰⁶ Vgl. i. e. Deputationsvorlagen vom 23.11.1999, 8.5.2001, 155/01 S, 7.3.2002, 239/02, und 8.5.2003, 421/03. Vgl. das Anpassungskonzept nach dem Stand vom 13.7.2000 unter: www.sozialag.de/downloads/de/1370767487.doc. Eine Zwischenbilanz nach dem Stand von 2003 findet sich unter www.sozialag.de/downloads/de/2145378568.doc.

²⁰⁷ Presseinformation des Senats vom 18.12.2001 über die Arbeitsaufnahme des Gründungsvorstands.

²⁰⁸ Deputationsvorlage vom 4.5.2001, 152/01 S und Presseinformation des Senats vom 21.8.2001.

²⁰⁹ Zur Zwischenbilanz 2003: www.sozialag.de/downloads/de2145378568.doc.

²¹⁰ Antrag, Drs.15/1150 vom 16.5.2002.

²¹¹ PIPr.15/76, S. 5447 und PIPr.15/75, S. 5401; vgl. auch Mitteilung des Senats vom 14.1.2003, Drs.15/1344 und BremGBl. vom 22.4.2003, S. 167.

Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung. Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt und fördert die Rechte des Kindes und trägt Sorge für kindgerechte Lebensbedingungen.“ Der Beschlussfassung der Bürgerschaft waren Beratungen in der Deputation und eine Anhörung im Landesjugendhilfeausschuss vorangegangen.²¹²

Zum Thema *Spiel und Bewegung im öffentlichen Raum* wurde Ende 2001 ein Entwicklungskonzept vorgelegt.²¹³ Zur Umsetzung dieses Konzepts wurde mit dem Verein Spiel Landschaft Stadt e. V. eine Rahmenzielvereinbarung abgeschlossen.²¹⁴ und mit dem Deutschen Kinderhilfswerk zugleich die Fortsetzung der Gemeinschaftsaktion „Spiel-Räume schaffen“ vereinbart.²¹⁵ In der Diskussion um die Zukunft der städtischen Spielhäuser wurde entschieden, sie in städtischer Hand zu belassen.²¹⁶

Die *Zusammenarbeit* des Sozialressorts *mit anderen Ressorts* wurde in der 15. Legislaturperiode vor allem auf zwei Feldern verstärkt: Um die Schulvermeidung in Bremen spürbar und nachhaltig zu reduzieren, wurden ressortübergreifend sog. Schulvermeidungs-/Präventionsausschüsse (*SCHUPS*) gebildet. Sie sollten nicht nur die Zusammenarbeit der beteiligten Ressorts durch klare Verfahrensabsprachen verbessern, sondern auch zu verstärkten Anstrengungen gegen Schulvermeidung führen.²¹⁷ In gleicher Weise wurden neue Ansätze zur Optimierung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit im Umgang mit Jugendlichen im Strafverfahren entwickelt.²¹⁸

Die *Familienbildung* war das Schwerpunktthema des in dieser Legislaturperiode vorgelegten Kinder-, Jugend- und Familienberichts, der die Familienbildungsangebote im Land Bremen darstellte und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Familienbildung gab.²¹⁹ Der Bericht griff die Maßnahmen zur Vernetzung und Optimierung der Familienbildung auf, die im Rahmen eines Bundesmodellprojekts „Strukturkonzept ‚Familienbildung in Bremen‘“ bereits ergriffen worden waren.²²⁰ Darauf aufbauend wurden das Modellprojekt „Fit für Familie“ und das Bremer Elternnetz mit neuen Angeboten von Bildungsgutscheinen und dezentralen sozialraumbezogenen Orten für Familienbildung entwickelt.²²¹ Die Initiative der Koalitionsfraktionen²²² für einen Erziehungsgutschein wurde einbezogen.

3.2.4 Entwicklung und Umsteuerung der Sozialleistungen

²¹² Deputationsvorlagen vom 10.7.2002 und 29.11.2002, 139/2 und 158/02.

²¹³ Deputationsvorlage vom 19.12.2001, Drs.210/01 S.

²¹⁴ Deputationsvorlage vom 18.12.2002, Drs.366/02.

²¹⁵ Deputationsvorlage vom 18.12.2002, Drs.367/02.

²¹⁶ Presseinformation des Senats vom 19.12.2002, Pressemitteilungen der CDU vom 20.11.2002 und der Grünen vom 14.10. und 20.11.2002.

²¹⁷ Deputationsvorlage vom 7.3.2002, 238/02 S.

²¹⁸ Deputationsvorlage vom 26.9.2002, 326/02 S.

²¹⁹ Presseinformation des Senats vom 13.5.2003 sowie MdS., Drs.15/1483; Deputationsvorlagen vom 18.9.2001, 91/01, 5.6.2002, 291/02 S und vom 6.3.2003, 178/03.

²²⁰ Deputationsvorlage vom 5.6.2002, 291/02 S.

²²¹ Deputationsvorlage vom 6.3.2003, 178/03.

²²² Pressemitteilung der CDU vom 18.12.2002.

Die Entwicklung der Sozialleistungen in der 15. Legislaturperiode wurde erneut durch *Vorgaben des Haushalts* stark beeinflusst. Schon in der vorangegangenen Periode hatte der Senat im Rahmen der Finanzplanung für die Jahre 1998 - 2002 entschieden, dass die Steigerungen der Sozialleistungen für die Jahre ab 2001 auf die durchschnittliche Preissteigerungsrate von 2 % (bisherige jährliche Steigerung: 5 %) zu beschränken ist.²²³ Im Zusammenhang mit der Aufstellung des Doppelhaushalts für die Jahre 2000 und 2001 verschärfte der Senat diese Vorgabe, indem er bei der Entwicklung der Sozialleistungen ein „annäherndes Nullwachstum“ unterstellte.²²⁴ Mit dem Abschluss des Haushaltskontrakts über die Ressourcensteuerung bei den Sozialleistungen bis zum Jahr 2005 zwischen der Sozialsenatorin und dem Senat vom 6.3.2001 wurden dann die konkreten Haushaltsansätze der Sozialleistungen noch über die bisherige Vorgabe des „annähernden Nullwachstums“ abgesenkt.²²⁵

Diese verschärften Vorgaben führten zu deutlichen Forderungen innerhalb der Regierungskoalition,²²⁶ die Sozialhilfeausgaben zu senken. Die Sozialsenatorin zog erste entsprechende Konsequenzen mit einer *Anpassung der Bekleidungspauschalen* und einer Neufassung des Sachkatalogs im Rahmen der einmaligen Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem BSHG. Sie berücksichtigte damit auch Forderungen des Landesrechnungshofes,²²⁷ die dieser bereits in der vorangegangenen Legislaturperiode im Zusammenhang mit dem Kennzahlenvergleich zur Hilfe zum Lebensunterhalt erhoben hatte.²²⁸

Die Anpassung der Bekleidungspauschalen erfolgte durch eine Absenkung der jährlichen Beträge für Kinder zwischen 11 und 13 Jahren von 678 auf 546 DM sowie für Kinder ab 14 Jahren und für Erwachsene von 678 auf 600 DM mit einem projizierten jährlichen Einsparvolumen von insgesamt rund 3 Mio. DM.²²⁹ Mit dem bereits erwähnten Haushaltskontrakt wurde die Bekleidungspauschale zum 1.7.2001 auf einen einheitlichen Betrag von 540 DM jährlich für alle Hilfeempfänger unabhängig von Alter und Geschlecht festgelegt; außerdem wurde eine Wartezeit von 6 Monaten bei Auszahlung jeweils im Januar und Juli eingeführt.²³⁰

Mit den Absenkungen der einmaligen Hilfen zum Lebensunterhalt glich sich das Leistungsniveau Bremens dem der vergleichbaren Großstädte im Kennzahlenvergleich an. Insgesamt blieb die *Sozialhilfedichte* der Stadt Bremen jedoch weiterhin über den entsprechenden Werten anderer Großstädte. Allerdings zeigten die ergriffenen Maßnahmen im Bereich der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt Wirkungen. Während die Zahl der

²²³ Vgl. Deputationsvorlage vom 15.10.1998, 14/123 L.

²²⁴ Deputationsvorlage vom 23.11.1999 mit Verweis auf die Senatsbeschlüsse vom 5.10.1999.

²²⁵ Senatsvorlage vom 6.3.2001, 100/01; mehr dazu i. e. unter 3.3.

²²⁶ Pressemitteilung der CDU vom 30.6.1999.

²²⁷ Presseinformation des Senats vom 21.7.1999; kritisch: Pressemitteilung der Grünen vom 23.7.1999.

²²⁸ Dazu i. e. oben unter 2.2.5.

²²⁹ Deputationsvorlage vom 16.9.1999, 10/99. Dazu kritisch: Pressemitteilung der CDU vom 16.9.1999.

²³⁰ Deputationsvorlage vom 8.5.2001, 158/01 S.

Hilfeempfänger je 1.000 Einwohner in Bremen 1997 und 1998 noch bei 99 bzw. 98 lag, reduzierte sie sich 1999 auf 95, 2000 auf 90 und blieb 2001, 2002 und 2003 konstant auf 87.²³¹ Diese Entwicklung war – außer auf die bessere Lage auf dem Arbeitsmarkt – darauf zurückzuführen, dass weitere *Steuerungen* durch das Sozialressort eingeleitet wurden. Im Bereich der Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem BSHG waren dies neben der Absenkung der Bekleidungsprämie vor allem die eingeleiteten Modellversuche mit den Elementen: Senkung einmaliger Leistungen, gezieltere Eingangsberatung, Senkung überhöhter Mieten²³² sowie der forcierte Ausbau der Hilfen zur Arbeit und zum Übergang von Sozialhilfeempfänger in den 1. Arbeitsmarkt.²³³ Diese und andere Maßnahmen bei den Leistungen für Asylbewerber, bei den Vereinbarungen der Pflegesätze für soziale Einrichtungen und bei den Hilfen zur Erziehung führten zu deutlichen Haushaltsverbesserungen gegenüber den Haushaltanschlägen der Jahre 2000 und 2001 in der Größenordnung von jeweils rund 50 Mio. DM.²³⁴

Den verstärkten Steuerungsmaßnahmen war eine Untersuchung der Gründe für die hohe Sozialhilfedichte und der Möglichkeiten ihrer Senkung durch die Firma *Mummert und Partner* vorausgegangen. Die Empfehlungen des vorgelegten Gutachtens zur Gewährungspraxis, wie Nachrangprüfung, Überprüfung von Missbrauch, gezielte und qualifizierte Erstberatung, Hilfeplanung und Ausstiegsberatung, Hilfen zur Arbeit, Controlling und Fallmanagement, wurden übernommen und schrittweise umgesetzt.²³⁵

Mit dem *Haushaltskontrakt* zur Ressourcensteuerung der Sozialleistungen wurden diese Maßnahmen noch verstärkt. Ausgehend von einem umfassenden Paradigmenwechsel zu stärker aktivierenden Sozialverwaltungsprozessen unter der Leitlinie „Fördern und Fordern“ beschloss der Senat die Einführung des aktivierenden Fallmanagements, die HLU-Aussteuerung mit „Hilfe zur Arbeit“ durch konditionierte Leistungsverträge und integrierte Arbeitsförderungsprozesse, organisatorische Veränderungen mit neuen Strukturen im Amt für Soziale Dienste (sozialräumlich aufgestellte Sozialzentren) und der Neustrukturierung der Arbeitsförderung, die Umstellung auf eine ergebnisorientierte und anreizbasierte Steuerungssystematik sowie eine Überprüfung des notwendigen Leistungsumfangs und der Standards.²³⁶

²³¹ Deputationsvorlagen vom 16.9.1999, 11/99, 21.9.2000, 92/00, 23.8.2001, 177/01, 28.11.2002, 359/02 S,

²³² Dazu: Deputationsvorlagen vom 16.9.1999, 13/99 und 5.9.2001, 89/01 (Endbericht zu den Modellversuchen).

²³³ Dazu mehr unter 3.2.5.

²³⁴ Senatsvorlage vom 6.3.2001, 100/01.

²³⁵ Deputationsvorlage vom 22.6.2000, 79/00 S; vgl. etwa zum Datenabgleich: Deputationsvorlage vom 7.3.2001, 241/02 und Pressemitteilungen der CDU vom 9.7. und 27.9.2002, zu verstärkten Kontrollen im Amt für Soziale Dienste: Presseinformation des Senats vom 21.1.2000 und zur Anwendung von Sanktionsmöglichkeiten: Deputationsvorlage vom 7.2.2002, 224/02 S. Der festgestellte Missbrauch von Sozialhilfe lag bei weniger als 1 % der Fälle (vgl. Presseinformation des Senats vom 28.8.2002).

²³⁶ Senatsvorlage vom 6.3.2001, 100/01.

Weitergehende Veränderungen und Steuerungen setzten auch bei den übrigen Leistungen des BSHG, den Hilfen in besonderen Lebenslagen, und den Hilfen zur Erziehung nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz – SGB VIII – ein. Im Bereich der *Krankenhilfe* nach dem BSHG wurden neue Vereinbarungen mit den Krankenkassen geschlossen und die Überprüfung und Abrechnung von ambulanten Krankenhilfeleistungen auf ein privates Unternehmen übertragen.²³⁷ Die *Rahmenverträge* mit den Wohlfahrtsverbänden zur Entwicklung der Leistungsvergütungen für soziale Einrichtungen und Dienste wurden in den Bereichen Pflegeversicherung, Sozialhilfe sowie Kinder- und Jugendhilfe geändert; die Basisentgelte wurden einer Nullfortschreibung unterworfen, wenn auch mit einer Tariföffnungsklausel für Tarifsteigerungen von über 1,5 %.²³⁸ Bei den *Hilfen zur Erziehung* wurde beschlossen, den ambulanten Hilfen Vorrang vor den stationären Hilfen zu geben und wirksame Präventionsmaßnahmen, z. B. Krisenintervention in Familien, auszubauen und die Möglichkeiten der Betreuung in Pflegefamilien stärker zu nutzen.²³⁹ Außerdem wurden Kontrakte zwischen der Sozialsenatorin und dem Amt für Soziale Dienste über die zur Verfügung stehenden Budgets abgeschlossen.²⁴⁰ Zur Sicherung der Qualität und zur Anwendung fachlicher Standards bei den Hilfen zur Erziehung wurden begleitende Vereinbarungen und Handlungsleitfäden entwickelt.²⁴¹ Neu war dagegen auch für Bremen die Umsetzung der neuen bundesgesetzlichen Vorschriften über eine bedarfsorientierte *Grundsicherung* im Alter und bei Erwerbsminderung.²⁴²

3.2.5 Ausbau des Programms „Hilfe zur Arbeit“

In der Regierungserklärung war angekündigt worden, dass allen arbeitslosen Sozialhilfeempfängern eine Beschäftigung oder Qualifizierung angeboten wird. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden das bestehende Programm „Arbeit statt Sozialhilfe“ unter der Überschrift „Hilfe zur Arbeit“ deutlich ausgebaut und die Zahl der Maßnahmen bis 2003 schrittweise auf über 2000 verdoppelt.²⁴³ Damit sollten und konnten neue Anstrengungen zur Vermeidung und zum Ausstieg aus der Sozialhilfe unternommen werden.²⁴⁴

Die vorgelegten Berichte über den Verlauf des Programms bestätigten die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen.²⁴⁵ Auch eine mit dem Zentrum für Sozialpolitik der Uni-

²³⁷ Deputationsvorlagen vom 20.1.2000, 42/00 S und vom 21.9.2000, 85/00 S sowie Presseinformation des Senats vom 21.9.2000.

²³⁸ Deputationsvorlage vom 20.1.2000, 26/00 L.

²³⁹ Senatsvorlage vom 6.3.2001, 100/01.

²⁴⁰ Deputationsvorlage vom 22.6.2000, 75/00 S, und 31.10.2000, 194/01 S.

²⁴¹ Deputationsvorlage vom 8.5.2003, 419/03 S.

²⁴² Deputationsvorlagen vom 8.5.2002, 132/02 L, 18.12.2002, 380/02 S (Erlass einer Verwaltungsanweisung) und vom 8.5.2003, 201/03 L sowie Presseinformation des Senats vom 30.4.2002.

²⁴³ Presseinformation des Senats vom 7.12.1999.

²⁴⁴ Presseinformation des Senats vom 19.10.2000.

²⁴⁵ Deputationsvorlagen vom 19.10.2000, 102/00 S, 23.8.2001, 175/01, 28.11.2001, 1999/01 S (mit den Allgemeinen Richtlinien der Hilfe zur Arbeit), 7.3.2002, 236/02, und 8.5.2003, 189/03. Das Programm fand innerhalb der Koalition uneingeschränkte Zustimmung. Vgl. Pressemitteilung der CDU vom 17.5.2000 und 3.7.2000; vgl. auch Bronke/Lüsebrink/Sommer 1999: 16ff., Bronke 2000: 351ff. und Lüsebrink/Pentzek/Sommer 2001: 182ff. und 201ff.

versität Bremen durchgeführte internationale Tagung belegte, dass Sozialhilfeempfänger mit den entwickelten Maßnahmen wieder erfolgreich in Arbeit gebracht werden konnten.²⁴⁶

Der Ausbau des Programms „Hilfe zur Arbeit“ war eng verknüpft mit einer *Neustrukturierung der bremischen Arbeitsförderung*. Mit der Zielsetzung der „Arbeitsförderung aus einer Hand“ wurden die operativen Durchführungs- und Verwaltungseinheiten der Stadtgemeinde Bremen unter dem Dach der neugegründeten Bremer Arbeit GmbH (bag) zusammengefasst.²⁴⁷ Diese Gesellschaft bekam den Auftrag, die arbeitsmarktpolitischen Landesprogramme in der Stadt Bremen umzusetzen und zugleich das kommunale Programm „Hilfe zur Arbeit“ durchzuführen.²⁴⁸ Zu diesem Zweck hatte sie nicht nur mit dem Arbeitsamt Bremen eng zusammenzuarbeiten, sondern auch mit dem Amt für Soziale Dienste, dessen Schnittstellen zur Arbeitsförderung mit der Einführung des aktivierenden Fallmanagements in den neugebildeten Sozialzentren neu geordnet wurden.²⁴⁹ Die vereinbarten Formen der Kooperation trugen bereits vor der bundeseinheitlichen Zusammenführung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum 1.1.2005 Früchte, als Anfang 2003 ein erstes job-center für arbeitslose Jugendliche in Bremen als gemeinsame Anlaufstelle des Arbeitsamtes und des Amtes für Soziale Dienste vereinbart wurde.²⁵⁰

3.2.6 Das Landesbehindertengleichstellungsgesetz

Auf Bundesebene trat zum 1.5.2002 das Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (BGG) in Kraft,²⁵¹ das neben dem Benachteiligungsverbot Regelungen über die Barrierefreiheit, die Rechte der Verbände der Selbsthilfe behinderter Menschen und die Gebärdensprache enthält. Da das Gesetz nur für den Bereich des Bundes gilt, wurde – wie in anderen Bundesländern – auch in Bremen über ein entsprechendes Landesgesetz für Menschen mit Behinderungen debattiert. Auf Initiative der Deputation für Soziales, Jugend und Senioren wurde Anfang März 2002 beschlossen, ein Landesbehindertengleichstellungsgesetz unter Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern der Behindertenverbände zu erarbeiten.²⁵²

Der eingeleitete Arbeitsprozess zog sich über mehrere Monate hin.²⁵³ Politisch umstritten waren vor allem der sog. Haushaltsvorbehalt im Zusammenhang mit der Regelung

²⁴⁶ Presseinformation des Senats vom 30.8.2001.

²⁴⁷ Deputationsvorlagen vom 9.12.1999, 39/99 S vom 20.1.2000, 45/00 S (mit der Darstellung einer beschäftigungsorientierten Sozialpolitik im Land Bremen) und vom 21.9.2000, 96/00.

²⁴⁸ Zur Bilanz nach einem Jahr: Presseinformation des Senats vom 6.8.2002.

²⁴⁹ Zur vertraglich vereinbarten Kooperation zwischen AfSD und bag: Presseinformation des Senats vom 1.9.2001.

²⁵⁰ Presseinformation des Senats vom 16.1.2003.

²⁵¹ BGBl I 2002, S. 1467.

²⁵² Presseinformation des Senats vom 7.3.2002, Pressemitteilung der CDU vom 8.3.2001 und Deputationsvorlage vom 7.3.2002.

²⁵³ Vgl. Presseinformation des Senats vom 18.10.2002.

der Barrierefreiheit und die Einrichtung eines oder einer Behindertenbeauftragten.²⁵⁴ Im Hinblick auf die strittigen Punkte wurde die Verabschiedung des Gesetzes auf die nächste Legislaturperiode verschoben.²⁵⁵

Nach ausführlichen Beratungen mit den Verbänden sprachen sich SPD und Grüne noch vor der Wahl der Bremischen Bürgerschaft im Mai 2003 für ein Modell eines Landesbehindertenbeauftragten beim Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft aus.²⁵⁶ Dieses Modell wurde parallel zur Verabschiedung des Landesgesetzes am 18.12.2003²⁵⁷ gebilligt und später umgesetzt, ohne dass es im Gesetz selbst verankert wurde. Zum Gesetz selbst blieben bis zuletzt der sog. Haushaltsvorbehalt bei der Barrierefreiheit und die Geltung nur für hoheitlich tätige private Gesellschaften Bremens politisch umstritten,²⁵⁸ so dass die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen dem Gesetzentwurf ihre Zustimmung verweigerte.

3.2.7 Der Streit um das Landespflegegeldgesetz

Nachdem schon in der vorangegangenen Legislaturperiode über eine Aufhebung des Landespflegegeldgesetzes unter Beibehaltung eines Landesblindengesetzes und einer Besitzstandswahrung für Schwerstbehinderte diskutiert worden war,²⁵⁹ wurde das Thema in der 15. Legislaturperiode wieder aufgegriffen. Der Senat leitete der Bürgerschaft (Landtag) ein *Gesetz zur Aufhebung* dieses Gesetzes und zur Schaffung einer Besitzstandsregelung für blinde und schwerstbehinderte Menschen zu,²⁶⁰ nachdem auch die Deputation trotz erheblicher Proteste in der Öffentlichkeit dem Vorhaben zugestimmt hatte.²⁶¹ Senat und Deputation ließen sich bei ihren Entscheidungen von den Gedanken leiten, dass die bestehenden Leistungen des Landespflegegesetzes durch verbesserte bundesgesetzliche Leistungen, insbesondere der Pflegeversicherung, überholt und vor diesem Hintergrund einkommens- und vermögensunabhängige Leistungen aus Landesmitteln verzichtbar seien. Der Gesetzesvorschlag des Senats sah dementsprechend vor, das Landespflegegeldgesetz für blinde und schwerstbehinderte Menschen mit einer Besitzstandsregelung für Blinde und Schwerstbehinderte im eigenen Haushalt aufzuheben und die volle Anrechnung von Leistungen nach dem SGB XI auf das Landespflegegeld gesetzlich zu regeln.

Nachdem die öffentlichen Proteste gegen die geplante Abschaffung des Landespflegegeldgesetzes weiter zunahmen und auch die CDU als Koalitionspartner von dem Vorhaben – trotz ursprünglicher Zustimmung in Deputation und Senat – abrückte,²⁶² ver-

²⁵⁴ Dazu Pressemitteilung der SPD vom 21.10.2002.

²⁵⁵ Pressemitteilung der CDU vom 11.11.2002.

²⁵⁶ Pressemitteilungen der SPD vom 6.5.2003 und der Grünen vom 6.5.2003.

²⁵⁷ BremGBL.2003, S. 414.

²⁵⁸ PIPr.16/10 v,18.12.2003, S. 489.

²⁵⁹ Deputationsvorlage vom 11.6.1998, 14/112 L.

²⁶⁰ MdS. vom 23.5.2001, Drs.15/729 und Presseinformation des Senats vom 22.5.2001.

²⁶¹ Deputationsvorlage vom 20.4.2001, 77/01.

²⁶² Pressemitteilung der CDU vom 18.6.2001 und der Grünen vom 18.6.2001.

einbarte die Sozialsenatorin mit den Behindertenverbänden eine *Kompromisslösung*,²⁶³ die der Senat dann übernahm. Diese sah im Wesentlichen vor, das Gesetz mit Änderungen weiterzuführen, das Landespflegegeld um 100 DM auf 650 DM abzusenken, den stationär Untergebrachten nur die Hälfte dieses Betrages zu gewähren und die Leistungen der Pflegeversicherung voll anzurechnen.²⁶⁴ Mit diesen Änderungen wurde der Gesetzentwurf von der Bremischen Bürgerschaft am 20.6.2001 gegen die Stimmen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen beschlossen.²⁶⁵

3.2.8 Verstärkte Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern

Die politischen Anstrengungen zur Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern wurden in der 15. Legislaturperiode verstärkt. Während in den vorangegangenen Jahren die Schwerpunkte in der Unterbringung und in der Rückkehrförderung lagen, wurden mit dem im Juni 2000 vorgelegten und vom Senat am 25.7.2000 verabschiedeten *Konzept zur Integration* von Zuwanderinnen und Zuwanderern im Land Bremen erstmals umfassende Grundsätze, Leitlinien, Handlungsempfehlungen und Handlungsfelder für die bremische Integrationspolitik entwickelt.²⁶⁶ Die Grundsätze folgten dem auch in anderen Bereichen gültigen Paradigma des „Förderns und Forderns“ und definierten die Integration als notwendigen zweiseitigen Prozess von Zuwanderern und einheimischer Bevölkerung. Die Handlungsfelder erstreckten sich vorrangig auf sozial- und arbeitsmarktpolitische Themen, wie vorschulische Erziehung, außerschulische Jugendarbeit, Hilfen zu Ausbildung und Beschäftigung. Aber auch Themen anderer Senatsressorts, wie die schulische Bildung, die Wohnsituation, Staatsangehörigkeitsrecht und die Einstellung in den öffentlichen Dienst wurden als Handlungsfelder der bremischen Integrationspolitik festgelegt.²⁶⁷

Die Umsetzung der in dem Integrationskonzept festgelegten Handlungsziele erfolgte durch konkrete Maßnahmen, die in regelmäßigen Berichten gegenüber der Sozialdeputation, aber zum Teil auch gegenüber anderen Fachdeputationen, z. B. für Bildung und Inneres, dargestellt und beraten wurden.²⁶⁸ Der Abschlussbericht zum Integrationskonzept weist für diese Legislaturperiode folgende herausragende Ergebnisse aus:

- hohe Beteiligung von Zuwandererkindern und Einführung von Sprachförderkursen in Kindertageseinrichtungen,

²⁶³ Presseinformation des Senats vom 18.6.2001.

²⁶⁴ MdS. vom 19.6.2001, 15/758.

²⁶⁵ PIPr.15/38, S.2860.

²⁶⁶ Deputationsvorlage vom 22.6.2000, 42/00 L; kritisch zum Integrationskonzept des Senats: Pressemitteilung der Grünen vom 25.7.2000 („...nichts als fromme Wünsche“). Positiv dagegen Pressemitteilung der CDU vom 14.6.2000.

²⁶⁷ Deputationsvorlage vom 22.6.2000, 42/00 L.

²⁶⁸ Vgl. die Umsetzungsberichte nach ein- bzw. zweijähriger Laufzeit: Deputationsvorlagen vom 31.10.2001, 96/01 L und 26.9.2002, 152/02 L sowie den Abschlussbericht für diese Legislaturperiode: Deputationsvorlage vom 6.3.2003, 180/03 L. Unzutreffend daher die Kritik von Prigge/Schwarzer 2007: 127 und 146 („Konzept ohne Umsetzungsstrategie“).

- neue Formen der Mütterbildungsarbeit für Frauen aus der Türkei und für russischsprachige Frauen,
- verstärkte Maßnahmen zur Förderung der Übergänge Schule-Ausbildung-Beruf durch Bereitstellung von europäischen EQUAL-Programmmitteln in Höhe von 15 Mio. Euro für die Jahre 2002 bis 2005²⁶⁹ sowie
- Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit durch Veranstaltung von Migrantentagen und der 2. Bremer Islamwoche.²⁷⁰

Nachdem das in der vorangegangenen Legislaturperiode vorgelegte Schwerpunktprogramm für Spätaussiedler anfangs noch als eigenständiges Programm umgesetzt worden war,²⁷¹ wurden mit der Vorlage des Integrationskonzepts auch die Maßnahmen für Spätaussiedler Teil dieses Programms. Eine spezifische Maßnahme für Spätaussiedler stellten die Einführung und Erprobung von persönlichen Integrationsvereinbarungen in der Stadt Bremen dar.²⁷² Unabhängig vom Integrationskonzept wurde die Rückkehrförderung von Flüchtlingen aus dem Kosovo²⁷³ und später auch aus Bosnien-Herzegowina und Afghanistan²⁷⁴ fortgesetzt und mit zusätzlichen finanziellen Hilfen zur Erleichterung der Rückkehr versehen.

3.2.9 Weitere Themen der Sozialpolitik

Die Bremische Bürgerschaft hat das Bremische *Gesetz über die Ausbildung in der Altenpflege* als Folge einer bundesgesetzlichen Änderung des SGB XI aus dem Jahr 1998, wonach nur noch die Kosten der Ausbildungsvergütungen, nicht aber die Schulkosten auf Dienste und Einrichtungen der Altenpflege umgelegt werden konnten, mit Beschluss vom 28.11.2001 einstimmig geändert.²⁷⁵ Das bremische Gesetz von 1976 hatte die Umlage sämtlicher Kosten der Altenpflege zugelassen. Mit der Änderung mussten die Schulkosten aus dem Haushalt des Landes getragen werden.

In Bezug auf die *Investitionsförderung der Pflegeinfrastruktur* wurde das Bremische Ausführungsgesetz zum Pflege-Versicherungsgesetz am 8.6.2000 geändert.²⁷⁶ Im Bereich der vollstationären Dauerpflege wurde der Eigenanteil der selbstzahlenden Heim-

²⁶⁹ Dazu Presseinformation des Senats vom 2.1.2001.

²⁷⁰ Deputationsvorlage vom 6.3.2003, 180/03 L sowie Presseinformation des Senats vom 18.3.2003.

²⁷¹ Vgl. den Zwischenbericht in der Deputationsvorlage vom 20.1.2000, 27/00 L und Presseinformation des Senats vom 21.1.2000.

²⁷² Deputationsvorlagen vom 16.2.2001, 139/01 S und 26.9.2002, 333/02 S sowie Presseinformation des Senats vom 10.2.2001.

²⁷³ Presseinformationen des Senats vom 25.10.1999 und 23.5.2000.

²⁷⁴ Presseinformationen des Senats vom 4.2.2002 und 24.3.2003.

²⁷⁵ MdS. vom 26.9.01, Drs.15/840 sowie PIPr.15/45 und 48 vom 24.10.2001, S. 3362 bzw. vom 28.11.2001, S. 3516. Die verzögerte Umsetzung des Bundesrechts hing mit der langanhaltenden Diskussion über ein Bundesaltenpflegegesetz zusammen. Zu diesem Gesetz: Deputationsvorlage vom 8.5.2003, 190/ 03 L.

²⁷⁶ PIPr. vom 8.6.2000, S.1339 und BremGBL., S. 164.

bewohner an den investitionsbedingten Aufwendungen der Einrichtungen von im Durchschnitt bisher 62 auf 75 % angehoben. Ergänzend wurde das für innovative Projekte zur Unterstützung der ambulanten Pflege vorzuhaltende Förderbudget von 5 auf 4 % der veranschlagten Regelfördersumme reduziert.²⁷⁷ Mit der Umsetzung des *Pflegeleistungsergänzungsgesetzes* des Bundes²⁷⁸ im Land Bremen befasste sich eine Verordnung des Senats, mit der die Verfahren zur Anerkennung von niedrigschwelligen Betreuungsangeboten und zur Förderung der Weiterentwicklung der Versorgungsstrukturen geregelt wurden.²⁷⁹

Die *Wohnungsversorgung sozial benachteiligter Haushalte* war Gegenstand intensiver Beratungen der Sozialdeputation über eine Weiterentwicklung der bestehenden Instrumente, dem Wohnungsnotstandsvertrag mit Wohnbauunternehmen zur Versorgung für Notfälle, der öffentlichen Unterbringung auf der Grundlage des Obdachlosenpolizeirechts und den Kooperationsverträgen mit Wohnbauunternehmen zur Bereitstellung und Vermittlung von Wohnraum. Im Ergebnis wurden im AfSD für ein Umzugsmanagement zusätzliche Stellen bereitgestellt, um möglichst viele Personen in Wohnungen mit normalen Mietverträgen unterzubringen.²⁸⁰ Zugleich wurden Gespräche mit Wohnbauunternehmen mit dem Ziel aufgenommen, die Kontingente der vertraglich geregelten Belegwohnungen der Stadt für öffentliche Unterbringungen aus Kostengründen und zur Stärkung der Eigenverantwortung der Bewohner erheblich zu reduzieren; diese Gespräche führten allerdings erst in der folgenden Legislaturperiode zu wesentlichen Veränderungen.

Im Bereich der Behindertenhilfe wurde ein *Landesplan Wohnen* entwickelt, der den aktuellen und künftigen Platzbedarf in Einrichtungen und im ambulanten Bereich für das Land beschrieb und das Entwicklungsziel zu selbständigem, ambulanten Wohnen festlegte.²⁸¹

Die *Förderung des bürgerschaftlichen Engagements und der Selbsthilfe* blieb auch in der 15. Legislaturperiode ein wichtiger Schwerpunkt. Die Bemühungen um eine bürgerorientierte Kommune wurden durch die Beteiligung der Stadt Bremen am Netzwerk CIVITAS der Bertelsmann-Stiftung und durch ergänzende Zielsetzungen im Rahmen der Verwaltungsreform unterstrichen.²⁸² Die Förderung der Selbsthilfe wurde im 3.

²⁷⁷ Deputationsvorlagen vom 16.3.2000, 32/00 L und vom 17.5.2000, 38/00 L sowie MdS. vom 23.5.2000, Drs.15/319.

²⁷⁸ Gesetz vom 14.12.2001 (BGBl I, S. 3728).

²⁷⁹ Deputationsvorlage vom 18.12.2001, 163/02 L.

²⁸⁰ Deputationsvorlage vom 18.12.2002, 376/02 S.

²⁸¹ Deputationsvorlagen vom 5.11.1999, 18/99 L und vom 23.11.2000, 54/00 L.

²⁸² MdS. vom 21.12.1999, Drs.15/79 S und Deputationsvorlage vom 19.10.2000, 99/00. Allgemein: Bronke 2002: 108ff.; Bürsch 2002: 89; Osthorst/Prigge 2002, 2003; Olk 2001: 29ff. und KGST 1999.

Selbsthilfebericht ausführlich dargestellt.²⁸³ Zur Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements gründete der Senat eine Bürgerstiftung und stellte dafür Mittel bereit.²⁸⁴

Ebenfalls fortgesetzt wurde in diesen Jahren das in der 14. Legislaturperiode entwickelte Programm *Wohnen in Nachbarschaften (WIN)*,²⁸⁵ das durch die Teilnahme Bremens mit ausgewählten sozial belasteten Stadtteilen am Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ erweitert wurde, um der zunehmenden sozialen und räumlichen Spaltung in der Stadt entgegenzuwirken.²⁸⁶ Auch das Programm *Bremer leben in Bremen*, das gesamt-fiskalisch schon zu positiven Effekten geführt hatte, wurde fortgeführt.²⁸⁷

3.3 Sozialpolitik und Haushaltskonsolidierung

Wie der Präsident des Senats in seiner Regierungserklärung zu Beginn der Legislaturperiode angekündigt hatte,²⁸⁸ wurde die Sanierungspolitik in den Jahren 1999 bis 2003 mit „massiven Eigenanstrengungen bei der Haushaltskonsolidierung und bei der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung“ fortgesetzt. Die restriktiven Vorgaben der mit dem Bund abgeschlossenen Sanierungsvereinbarung und die jährlichen Beschlüsse des Finanzplanungsrates des Bundes und der Länder zu den Entwicklungen der Haushalte fanden in dieser Legislaturperiode mit Blick auf das näherrückende Ende des Sanierungszeitraumes Ende 2004 einen noch stärkeren Niederschlag in den bremischen Haushalten als in den Jahren zuvor.²⁸⁹

Für die Sozialpolitik und hier insbesondere für die Sozialleistungen hatte diese Entwicklung unmittelbare Konsequenzen. Hatte der Senat noch im Dezember 1997 und erneut im September 1998 für die Finanzplanung 1997 bis 2002 eine Steigerung der Sozialleistungen entsprechend der durchschnittlichen Preissteigerungsrate von 2 % gegenüber der bisherigen Steigerungsrate von 5 % zugrunde gelegt und sich dafür sogar eine ausdrückliche Überprüfung vorbehalten,²⁹⁰ so unterstellte er am 5.10.1999 bei der Bildung von Eckwerten für die Haushalte 2000/01 ein sog. annäherndes Nullwachstum bei den Sozialleistungen,²⁹¹ und mit dem Haushaltskontrakt zwischen dem Senat und der Sozialsenatorin vom 6.3.2001 wurde sogar eine Reduzierung dieser Leistungen auf der Grundlage konkreter Steuerungsvorgaben bis 2005 festgelegt.²⁹²

²⁸³ Deputationsvorlage vom 22.6.2000, 80/00 S sowie Presseinformation des Senats vom 28.8.2000.

²⁸⁴ Deputationsvorlage vom 7.3.2002, 248/02 S sowie Presseinformationen des Senats vom 16.4. (Satzung) und vom 18.6.2002 (Vorstand). Dazu umfassend: Bronke 2004: 106.

²⁸⁵ PIPr.15/14 S vom 9.5.2000, S. 478 und Deputationsvorlage vom 19.10.2000, 98/00 (mit Umsetzungsbericht). Zum Programm insgesamt: Bronke 2004: 115ff.

²⁸⁶ Vgl. zum Programm „Soziale Stadt“. www.sozialestadt.de/programm. Zur Verbindung WIN – Soziale Stadt: Prigge/Schwarzer 2007: 102ff.

²⁸⁷ Deputationsvorlagen vom 22.6.2000, 74/00 S und vom 19.12.2001, 209/01 S.

²⁸⁸ PIPr.15/2, S. 37/38.

²⁸⁹ Vgl. MdS. mit der Rahmensetzung bis 2005: Drs.15/7 und Dannemann 2004: 17.

²⁹⁰ Deputationsvorlage vom 15.10.1998, 14/123 L.

²⁹¹ Deputationsvorlage vom 23.11.1999, 20/99 und Senatsvorlage vom 5.10.1999, 415/99.

²⁹² Senatsvorlage vom 6.3.2001, 100/01.

Mit seinen *Haushaltsbeschlüssen vom 5.10.1999* regelte der Senat außerdem, dass die konsumtiven Einnahmen auch bei den Sozialleistungen um jährlich 2 % steigen und die sonstigen konsumtiven Ausgaben (ohne Sozialleistungen) im Sozialhaushalt bis 2005 um 17 % abgesenkt werden sollten. Hinzu kamen Personaleinsparquoten – mit Ausnahme der städtischen Kindertageseinrichtungen – in ähnlichem Umfang von fast 17 % bis 2005, die bei Nichterbringen zu zusätzlichen konsumtiven Kürzungen führten. Um diese restriktiven Vorgaben im Bereich der Sozialpolitik umsetzen zu können, beschloss der Senat zugleich eine durchgehende Neuordnung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung im Rahmen umfassender Verwaltungsreformen,²⁹³ die Entwicklung eines Beobachtungssystems zur Entwicklung der Sozialleistungen,²⁹⁴ die Angleichung der bremsischen Leistungsstandards an die vergleichbarer Länder und Großstädte, einen umfassenden Maßnahmenkatalog zu Einnahmen und Ausgaben von Sozialleistungen (Senkung der Bekleidungsprämie, Steuerung der Ausgaben, Überwindung der Sozialhilfebefähigung durch strategische Sachbearbeitung und Ausbau der Hilfen zur Arbeit, verstärkte Heranziehung von Unterhaltspflichtigen), die Absenkung der Zuwendungen an Dienstleistungszentren und Begegnungsstätten, die Entwicklung eines Anpassungskonzepts für die Kinder- und Jugendförderung sowie die Kürzung der Investitionsförderung für die Pflegeinfrastruktur.²⁹⁵

Ausgehend von diesen Senatsbeschlüssen schloss der Senat mit der Sozialsenatorin im März 2001 einen *Haushaltsvertrag* über die Ressourcensteuerung der Sozialleistungen im Zusammenhang mit der Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung im Ressort bis zum Jahr 2005.²⁹⁶ Über die bereits beschlossenen haushaltsentlastenden Maßnahmen hinaus sah dieser Vertrag weitere Reduzierungen vor, insbesondere bei den laufenden Hilfen zum Lebensunterhalt durch Senkung der Sozialhilfedichte und Absenkung der Fallzahlen, bei den laufenden Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, der Krankenhilfe und für Erziehungshilfen durch Steuerung oder Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung, beim Landespflegegeld durch Aufhebung des Gesetzes und beim Sonderfahrdienst durch Reduzierung der Aufwendungen. Zur Erreichung der gesetzten Ziele und zur Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen wurden die beschleunigte Einführung von Sozialzentren und die Bereitstellung von 31 Mio. DM für sog. Umbauinvestitionen vereinbart.

Mit diesem Haushaltsvertrag wurden für das Jahr 2005 gegenüber der bisherigen Finanzplanung bzw. den Ist-Ergebnissen 1999 und 2000 Netto-Entlastungen in der Größenordnung von rund 89, 65 und 35 Mio. DM unterstellt. Als „Gegenleistung“ wurden der Sozialsenatorin die bereits erwähnten Mittel für Umbauinvestitionen sowie weitere Mittel zur Abwendung der sonst anstehenden Kürzungen in den Bereichen Kinder- und Jugendförderung sowie der Kindertagesbetreuung zur Verfügung gestellt. Von den ver-

²⁹³ Dazu unter 3.4.

²⁹⁴ Der 1. Bericht wurde mit der Deputationsvorlage vom 21.9.2000, 45/00 für das 1. Halbjahr 2000 vorgelegt.

²⁹⁵ Zu den einzelnen Maßnahmen vgl. die Ausführungen unter 3.2.1 bis 3.2.9.

²⁹⁶ Senatsvorlage vom 6.3.2001, 100/01.

einbarten Maßnahmen des Haushaltskontrakts wurde im Wesentlichen nur die Aufhebung des Landespflegegeldgesetzes wegen der nachträglichen Ablehnung durch die CDU nicht umgesetzt.²⁹⁷

Der Haushaltskontrakt enthielt – neben den konkreten Maßnahmen und der bis 2005 ausgelegten Finanzplanung der Sozialleistungen – einzelne Elemente einer Umbaustategie für das Sozialressort. Das „aufgabenkritische Neuordnungsprogramm“ des Haushaltskontrakts verfolgte nennenswerte finanzwirtschaftliche Entlastungen durch einen umfassenden Paradigmenwechsel hin zu stärker aktivierenden Sozialverwaltungsprozessen unter der Leitlinie „Fördern und Fordern“²⁹⁸ sowie die qualitative Optimierung durch die Förderung substantiell größerer Unabhängigkeit von öffentlicher Hilfe für den Kreis sozial schwächerer Menschen.²⁹⁹ Diese Ziele wurden am 19.6.2001 in eine umfassende *Umbaustategie des Ressorts* einbezogen und dem Senat vorgelegt.³⁰⁰ Neben dem bereits im Haushaltskontrakt genannten Wandel zu einem aktivierenden und gewährleistenden Staat wurden als weitere Leitlinien bis zum Jahr 2005 die Herstellung von mehr Transparenz, die stärkere Erfassung von Kosten und Leistungen und die Ermöglichung von Steuerung einschließlich Controlling sowie die Stärkung positiver Beschäftigungswirkungen am Standort Bremen und die Vergleichbarkeit der angestrebten Lösungen auch im überregionalen Vergleich hervorgehoben.

Die Umbaustategie vom 19.6.2001 nimmt auch Bezug zu einem weiteren *Haushaltskontrakt*, den die Sozialsenatorin mit dem Senat zur Ressourcensteuerung im Bereich der *Kindertagesbetreuung* abgeschlossen hat. In diesem Kontrakt wurde vereinbart, dass die Differenz zwischen Bedarf und Finanzplanung zur Aufrechterhaltung der Kindertagesbetreuung aus Ressortrücklagen und Haushaltsverbesserungen bei den Sozialleistungen abgedeckt wurde. Kernpunkte des Kontraktes waren Kostendämpfungsmaßnahmen, der Abbau von Ganztagsplätzen, grundlegende Veränderungen der Angebotsstrukturen und eine Erhöhung der Einnahmen.³⁰¹

Der vorgelegte *Jahresbericht zur Sanierung der bremischen Haushalte* für das Jahr 2003 weist in seiner Anlage erneut die durchgeführten und beschlossenen Maßnahmen der Konsolidierung für das entsprechende Berichtsjahr und die Vorjahre aus.³⁰² Für die 15. Legislaturperiode fasst die Anlage alle entsprechenden Maßnahmen nach dem Stand vom Mai 2004 zusammen. Hervorgehoben werden auch die spezifischen Maßnahmen der Sozialpolitik. Dazu gehören nach dem Bericht im Abschnitt „Reduzierung staatlicher und kommunaler Leistungen“ die Reduzierung der Aufwendungen für die Unter-

²⁹⁷ Vgl. unter 3.2.7. Zu den Veränderungen beim Sonderfahrdienst für Schwerbehinderte (Kürzung der Pauschale von 150 auf 100 DM): Deputationsvorlage vom 26.4.2001, 157/01 S, und zur reduzierten Förderung von Dienstleistungszentren und Begegnungsstätten (vereinbarte jährliche Kürzung der Zuwendungen bis 2005 um rund 3 %): Deputationsvorlage vom 14.6.2001, 163/01 S.

²⁹⁸ Allgemein zum aktivierenden Sozialstaat: Dahme/Wohlfahrt 2003: 75 und Wohlfahrt 2001: 82ff.

²⁹⁹ Senatsvorlage vom 6.3.2001, 100/01.

³⁰⁰ Senatsvorlage vom 19.6.2001, 276/01.

³⁰¹ Dazu i. e. unter 3.2.1.

³⁰² http://finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Sanierungsbericht_2003.pdf.

bringung von Asylbewerbern und Spätaussiedlern durch vorzeitige Abmietung von Wohnanlagen, die Nullfortschreibung bei den Entgelten für Pflegeeinrichtungen sowie Einrichtungen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe, die Absenkung der Bekleidungsprämie, die Kürzung beim Sonderfahrdienst für Schwerbehinderte, die Absenkung der Leistungen nach dem Landespflegegeldgesetz, die Optimierung der Investitionsförderung von Pflegeeinrichtungen, die Absenkung der Zuwendungen für Dienstleistungszentren, Begegnungsstätten und Betreuungsvereinen sowie in den Bereichen Schuldner- und Arbeitslosenberatung und Integration von Migranten, die Reduzierung der Ausgaben für Hilfen zum Lebensunterhalt, die Begrenzung der Ausgaben im Bereich der Eingliederungshilfen durch Überprüfung von Personalstandards und den Ausbau ambulanter Hilfen, die Begrenzung der Ausgabenentwicklung im Bereich der Erziehungshilfen durch Verstärkung der Steuerung einschließlich Überprüfung der präventiven Maßnahmen und Begrenzung der Hilfen bei Lese-/Rechtschreibschwäche auf Fälle von Erkrankungen, die Umsteuerung der Notaufnahme/Heimunterbringung für Kinder und Jugendliche durch Schaffung zusätzlicher Pflegestellen, Einsparungen bei den zentralen Mitteln für die Jugendförderung und die Entwicklung eines Anpassungskonzepts für die Kinder- und Jugendförderung.³⁰³

Aufgrund der Konsolidierung wies die *Netto-Ausgabenentwicklung*³⁰⁴ für die *Sozialhilfe* nach dem BSHG (Hilfen zum Lebensunterhalt und in besonderen Lebenslagen) in den Jahren 1999 bis 2003³⁰⁵ in der Stadt Bremen unter finanziellen Gesichtspunkten eine positive Tendenz auf. Während die Nettoausgaben in der Stadt Bremen im Jahr 1999 noch bei 330,4 Mio. lagen, waren sie im Jahr 2003 auf 321,3 Mio. Euro gesunken.³⁰⁶ Dieses entsprach einer Absenkung um 2,7 %. Die Entwicklung im übrigen Bundesgebiet und in Berlin war demgegenüber ansteigend: Im Bundesgebiet stiegen die Netto-Sozialhilfeausgaben von 20,4 Mrd. auf 22,6 Mrd. und in Berlin von 1,6 auf 1,8 Mrd. Euro. In Hamburg gingen die Nettoausgaben wie in Bremen, wenn auch nicht ganz so stark (-1,3 %), zurück.³⁰⁷ Nach den ausgewiesenen Zahlen der einzelnen Leistungen war diese unterschiedliche Entwicklung vor allem darauf zurückzuführen, dass die Ausgaben für die Hilfen zum Lebensunterhalt und die Ausgaben für die Hilfen in besonderen Lebenslagen in Bremen sanken, während sie im Bundesgebiet und in Berlin anstiegen und in Hamburg nur die Hilfen zum Lebensunterhalt zurückgingen.³⁰⁸

³⁰³ Zu den organisatorischen Maßnahmen vgl. die Ausführungen unter 3.4.

³⁰⁴ Netto- oder reine Ausgaben ergeben sich durch den Abzug der Einnahmen von den Ausgaben. Berücksichtigt werden hier nur Ausgaben des Landes und der Stadt Bremen, nicht die der Stadt Bremerhaven.

³⁰⁵ Verfügbar sind nur die jeweiligen Jahreszahlen, so dass die Legislaturperiode in dieser Betrachtung um rund ein halbes Jahr jeweils in 1999 und 2003 verlängert wird. Für die Aussagen an dieser Stelle dürfte diese statistische Unschärfe ohne Bedeutung sein.

³⁰⁶ Statistisches Landesamt Bremen 2004b: 10.

³⁰⁷ Statistisches Bundesamt 1999: 124f. und 2003: 51.

³⁰⁸ Vgl. zu den Ausgaben i. e. die unter den beiden vorangehenden Fußnoten ausgewiesenen Statistischen Berichte.

In der *Jugendhilfe* ist für den Zeitraum der 15. Legislaturperiode dagegen eine andere Entwicklung der Ausgaben festzustellen. Während die Netto-Ausgaben in der Stadt Bremen im Jahr 1999 148,3 Mio. Euro betragen, stiegen sie um 5,5 % auf 156,5 Mio. Euro im Jahr 2003 an.³⁰⁹ Die Steigerungen im Bundesgebiet und in Hamburg lagen in diesem Zeitraum bei 14,7 bzw. 1 %; in Berlin sanken die Ausgaben der Jugendhilfe um 1,7 %.³¹⁰

3.4 Sozialpolitik und Verwaltungsreform

Entsprechend der Regierungserklärung von Bürgermeister Dr. Henning Scherf nahm die Verwaltungsreform in dieser Legislaturperiode politisch breiten Raum ein. Unter der Überschrift „Neuordnung der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben“ leitete der Senat am 5.10.1999 einen Umbau der öffentlichen Verwaltung ein³¹¹ und schaltete dabei die Unternehmensberatung von Roland Berger ein.³¹²

Auch im Sozialressort wurde die Verwaltungsreform vorangetrieben.³¹³ Zunächst wurden die schon eingeleiteten Maßnahmen und Projekte, wie die Organisationsentwicklung im AfSD und in der senatorischen Dienststelle, auf der Grundlage des Ploenzke-Gutachtens und die Entwicklung neuer Strukturen für den Produktgruppenhaushalt auf der Grundlage des Tormin-Gutachtens,³¹⁴ zum Abschluss gebracht. Zusätzlich wurden das System von Kontrakten und Budgetierung weiter umgesetzt und die Organisationsentwicklung den Bedingungen des neuen Steuerungsmodells mit einer Konzentration der Aufgaben von Abteilungen und Referaten angepasst: Zu Beginn der Legislaturperiode wurden die ehemals zwölf Abteilungen der Ressorts Arbeit sowie Gesundheit, Jugend und Soziales in einem Ressort zu fünf Abteilungen zusammengeführt und die operativen Aufgaben weitgehend aus der senatorischen Dienststelle in die Ämter verlagert. Alle Ämter des Ressorts, das AfSD allerdings nur teilweise, wurden über Kontrakte budgetiert und einem Controlling durch Ausschüsse unterworfen.³¹⁵

Im Rahmen des sog. *Roland-Berger-Prozesses*³¹⁶ wurden für den Bereich der Sozialpolitik vier neue Großprojekte eingerichtet: Die Ressourcensteuerung der Sozialleistungen, die beschleunigte Einführung von 12 Sozialzentren des AfSD mit Budgetierung,

³⁰⁹ Statistisches Landesamt Bremen 2004a: 6.

³¹⁰ Die Vergleichszahlen ergeben sich i. e. aus Statistisches Bundesamt 2003a: 6,15 und 26.

³¹¹ Senatsvorlage vom 5.10.1999, 415/99 und Der Senator für Finanzen, Bremen 2000. Kritisch: Prigge/Prange/Bovenshulte 1999: 185ff. und 208ff.

³¹² Dazu: Fiedler 2005: 491.

³¹³ Vgl. Anlage 1 des Sanierungsberichts 2003 unter „Organisatorische Maßnahmen“.

³¹⁴ Vgl. dazu unter 2.4. Eine Projektbilanz PUTOG enthält die Deputationsvorlage vom 5.11.1999, 28/99 S. Zur Einführung des Produktgruppenhaushalts, der erstmals zum Doppelhaushalt 2000/2001 vorgelegt wurde: Deputationsvorlage vom 8.3.2001, 136/01 S, mit einer Darstellung des Kennzahlensystems. Zur Organisationsentwicklung im AfSD: Deputationsvorlage vom 22.6.2000, 73/00 S.

³¹⁵ Senatsvorlage vom 19.6.2001, 276/01.

³¹⁶ Fiedler 2005: 491.

Controlling und Fallmanagement, die Neustrukturierung der Arbeitsförderung sowie die Neuordnung der Kindertagesbetreuung.³¹⁷

Von besonderem Gewicht waren die eingeleiteten und umgesetzten Maßnahmen im AfSD.³¹⁸ Im Jahr 1999 wurde mit der Einführung der Instrumente des Neuen Steuerungsmodells³¹⁹ begonnen (Zusammenführung der Fach- und Ressourcenverantwortung, Aufbau eines zentralen Controllings und von Budgetvereinbarungen ausgewählter Produktgruppen mit den Sozialzentrumsleitern). Zum 1.10.2001 wurden die 12 über das Stadtgebiet verteilten Sozialzentren mit neuen Leitungen besetzt.³²⁰ Die praktische Fallarbeit in den Sozialzentren wurde mit einheitlichen dezentralen Diensten und einzelnen zentralen Spezialdiensten neu organisiert, und die Leistungs- und Finanzziele wurden in 12 Kontrakten mit den Sozialzentren festgelegt. Von besonderer Bedeutung waren auch die Einführung des aktivierenden Fallmanagements im Bereich der wirtschaftlichen Hilfen,³²¹ die Neustrukturierung des ambulanten Sozialdienstes für junge Menschen,³²² die Neuorganisation der Vollzeitpflege und Tagespflege mit der Gründung einer selbständigen Gesellschaft zur Förderung des Pflegekinderwesens (PIB)³²³ sowie die Einführung einer zielorientierten Steuerung der Einnahmen.³²⁴ Die Überführung der kommunalen Kindertagesplätze in einen Eigenbetrieb und damit die Herauslösung aus dem AfSD wurde in dieser Legislaturperiode nicht mehr umgesetzt, sondern lediglich als Vorhaben der nächsten Periode angekündigt.³²⁵

³¹⁷ Deputationsvorlagen vom 19.10.2000, 97/00 S und 14.6.2001, 76/01 S und Presseinformation des Senats vom 19.10.2000.

³¹⁸ Dazu ausführlich: Hartwig 2005: 380ff. und Bronke 2004: 46ff. sowie Deputationsvorlagen vom 22.6.2000;73/00 S,14.6.2000, 161/01 S, 5.9.2001 und 88/01 S. Eine positive Bilanz der eingeleiteten Reformen wurde gezogen in der Presseinformation des Senats vom 24.4.2002 der MdS. an die Stadtbürgerschaft, Drs.15/707 und in der Debatte der Stadtbürgerschaft durch Vertreter der Koalition, PIPr. vom 1.4.2003, 15/45 S, S. 2095. Dagegen kritisch: Pressemitteilung der Grünen vom 9.4.2003.

³¹⁹ Dazu ausführlich: KGST 1993 und 1998 sowie Jann 1998: 74 und Ortmann 1996: 62. Kritisch: Spindler 1999: 303 und Trube 2001.

³²⁰ Presseinformation des Senats vom 2.10.2001.

³²¹ Deputationsvorlagen vom 26.9.2002,335/02 S und 18.12.2002,379/02 S und Hartwig 2002: 12f. Berücksichtigt wurden hier auch die Erfahrungen der Modellversuche in den wirtschaftlichen Hilfen; dazu: Deputationsvorlage vom 5.9.2001, 89/01 S. Vgl. auch Seibert 1996: 162; kritisch: Barthelheimer/Hobusch/Reis 2003: 309.

³²² Ein entsprechendes Gesamtkonzept hatte der Senat am 5.10.1999 wegen der erheblichen Stellenkürzungen in diesem Bereich bis 2005 in Auftrag gegeben. Vgl. Deputationsvorlagen vom 5.11.1999, 30/99 S, 17.5.2000,59/00 S und vom 31.10.2002, 351/02 S.

³²³ Deputationsvorlage vom 12.7.2001, 171/01 S; Hartwig 2002: 12f.

³²⁴ Deputationsvorlage vom 18.12.2002, 378/02 S.

³²⁵ Presseinformation des Senats vom 8.5.2003. Zum Stand der Einführung der Kosten-/Leistungsrechnung in den städtischen Kindertageseinrichtungen vgl. Deputationsvorlage vom 31.10.2001, 186/01 S.

3.5 Zusammenfassung

Die Sozialpolitik erlebte in der 15. Legislaturperiode eine Neuorientierung. Neue Herausforderungen, wie in der frühkindlichen Bildung, in der Behindertengleichstellung und in der Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern, führten zu neuen Antworten in der Kindertagesbetreuung, in der Behindertengesetzgebung und in der Zuwanderungspolitik in der Stadt und im Land Bremen. Neue Antworten wurden auch aus dem fortwährenden Zwang zur Haushaltskonsolidierung entwickelt. Das Anpassungskonzept zur Kinder- und Jugendförderung ist dafür ein ebenso gutes Beispiel wie die Gründung der Kinder- und Jugendstiftung. Insgesamt spielten die Fragen der Wirtschaftlichkeit von sozialpolitischen Leistungen und Hilfen eine zunehmend größere Rolle, etwa bei der Kindertagesbetreuung. Für die Sozialleistungen vollzog sich mit den Senatsbeschlüssen vom 5.10.1999 und dem Haushaltskontrakt vom 6.3.2001 ein Paradigmenwechsel zum aktivierenden Sozialstaat, der deutlicheres Gewicht auf die Vermeidung und Überwindung von Sozialhilfeabhängigkeit legte und die Eigenverantwortlichkeit stärker betonte.

Die Orientierung an den Standards und Leistungen vergleichbarer Länder und Großstädte setzte den mit dem Kennzahlenvergleich der Hilfen zum Lebensunterhalt begonnenen Prozess konsequent fort. Dies führte zu neuen Steuerungsstrategien und zu veränderten Formen der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung, die zu geringeren Sozialleistungsausgaben, wie bei den Hilfen zum Lebensunterhalt, und zu neuen Strukturen besonders im AfSD führten. Im Vergleich zu den Sozial- und Jugendhilfeausgaben im Bundesgebiet insgesamt und in den beiden Stadtstaaten Berlin und Hamburg konnte Bremen seine Position in diesen Jahren verbessern, auch wenn die zugrunde liegenden strukturellen Probleme, wie schon in der vorangegangenen Legislaturperiode, die Sozialpolitik weiter in besonderer Weise belasteten.

4 Die 16. Legislaturperiode 2003 bis 2007

4.1 Senatsbildung und Regierungserklärung

Die dritte Große Koalition wurde in Bremen für die Zeit vom 4.7.2003 bis zum 29.6.2007 gebildet. Dem *Senat* gehörten neben dem Präsidenten des Senats und Bürgermeister Dr. Henning Scherf (später: Jens Böhrnsen) die SPD-Politiker und -Politikerinnen Karin Röpke (später: Ingelore Rosenkötter) und Wilfried Lemke, die CDU-Politiker Jens Eckhoff (später: Ronald-Mike Neumeyer), Hartmut Perschau (später: Peter Gloystein und Jörg Kastendiek) und Thomas Röwekamp sowie als Parteiloser Dr. Ulrich Nußbaum an.³²⁶ Für die Sozialpolitik war in dieser Zeit als Senatorin für Ar-

³²⁶ PIPr.16/2 vom 4.7.2003, S. 34 und 35.

beit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales zunächst Karin Röpke und ab 2.11.2006 Ingelore Rosenkötter³²⁷ verantwortlich.

Der Senat trug am 9.7.2003 durch seinen Präsidenten Dr. Henning Scherf die *Regierungserklärung* vor der Bürgerschaft vor.³²⁸ Als wichtigste Schwerpunkte wurden für die Sozialpolitik folgende Themen hervorgehoben:

- Über dem unvermeidlichen Sparen sollte nicht die soziale Balance in den beiden Städten gefährdet werden.
- Nach dem Prinzip Fördern und Fordern sollte jeder in Not Anspruch auf staatliche Unterstützung haben, aber umgekehrt auch einen Anspruch an sich selbst stellen.
- Schon vor der Schule sollten die richtigen Weichen mit gezielten Sprachtests und wirksamen Fördermaßnahmen für ausreichende Deutschkenntnisse bei allen Erstklässlern gestellt werden.
- Die Kindertagesheime sollten insgesamt zu Bildungseinrichtungen weiterqualifiziert werden. Alles sollte drangesetzt werden, um die Kita-Gruppen Schritt für Schritt von zwei Kräften betreuen zu lassen.
- Mit der finanziellen Unterstützung des Bundes sollten zusätzliche Betreuungsplätze für die ganz Kleinen unter 3 Jahren geschaffen werden.
- Die Betreuungszeiten in den Kindergärten sollten flexibler gestaltet und stärker an den Bedürfnissen und der Nachfrage der Eltern ausgerichtet werden.

In der *Aussprache* über die Regierungserklärung kritisierte die Vorsitzende der Oppositionsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Karoline Linnert, dass sich gerade die Schwächsten auf Kürzungen einstellen müssten und die angekündigten Zweitkräfte in den Kindergärten unter Finanzierungsvorbehalt stünden. Sie bezweifelte, dass die soziale Balance mit dieser Politik gewahrt werden könne.³²⁹

4.2 Sozialpolitische Schwerpunkte

4.2.1 Ausweitung und Flexibilisierung der Kindertagesbetreuung

Auch wenn Eltern für ihre Kinder nicht in jedem Fall den gewünschten Kindergartenplatz in Anspruch nehmen konnten, war wie in der vergangenen Legislaturperiode auch in den Jahren 2003 bis 2007 die *Grundversorgung der drei- bis sechsjährigen Kinder* mit einem ausreichendem Platzangebot in den Tagesbetreuungseinrichtungen der Stadt

³²⁷ PIPr.16/69, S. 4600 und Presseinformation des Senats vom 2.11.2006.

³²⁸ PIPr.16/3, S. 42ff.

³²⁹ PIPr.16/3, S. 50ff.

und der freien Träger sichergestellt.³³⁰ Das galt – trotz wiederholter öffentlicher Diskussionen – auch für die sog. Kinder des 4.Quartals, also für die Kinder, die erst nach Beginn des Kindergartenjahres im 4.Quartal des laufenden Jahres das anspruchsbegründende 3. Lebensjahr vollendeten und deshalb bei der Planung des neuen Kindergartenjahres nicht berücksichtigt wurden.³³¹

Der *Betreuungsumfang* bei den drei- bis sechsjährigen Kindern wurde in dieser Legislaturperiode *flexibilisiert*. Damit wurden Konsequenzen aus der wissenschaftlichen Untersuchung zur Flexibilisierung und der Forsa-Studie mit der Elternbefragung gezogen, die gegen Ende der vorangegangenen Periode vorgelegt worden war.³³² Zum Kindergartenjahr 2004/2005 wurden die bisherigen Betreuungsangebote von ganztags, Teilzeit und halbtags sowie Betreuungsprojekte und Horte durch ein fünfstündiges Angebot mit und ohne Verpflegung sowie ein siebenstündiges Angebot mit Verpflegung ergänzt.³³³ Die bestehende Beitragsordnung für die Kindergärten und Horte wurde durch einstimmigen Beschluss der Stadtbürgerschaft den neuen Betreuungsangeboten angepasst.³³⁴

Eine weitere Verbesserung des Betreuungsumfanges durch eine Ausweitung der *Ferienangebote* konnte dagegen noch nicht erreicht werden. Aufgrund eines Koalitionsantrages³³⁵ und der entsprechenden Beschlussfassung der Stadtbürgerschaft³³⁶ legte der Senat Ende 2006 zwar ein Konzept der Sozialsenatorin vor. Er machte aber zugleich deutlich, dass die dafür notwendigen Haushaltsmittel von 3 Mio. jährlich ab 2008 in der Finanzplanung noch nicht vorgesehen waren. Für erste Verbesserungen waren im Haushalt 2006/07 nur jeweils 0,3 Mio. bereitgestellt worden.³³⁷

Im Unterschied zu den drei- bis sechsjährigen Kindern gab es auch in dieser Legislaturperiode Versorgungsprobleme bei der *Betreuung für unter dreijährige Kinder*. Allerdings kam es aufgrund neuer Bundesgesetzgebung zu entlastenden Schritten, die 2006 einsetzten und bis 2010 angelegt waren. Das Tagesbetreuungsausbaugesetz des Bundes (TAG) schrieb zum 1.1.2005 den bedarfsgerechten Ausbau von Betreuungsangeboten für Kinder bis zum vollendeten 3. Lebensjahr, deren Eltern erwerbstätig sind bzw. sich noch in Ausbildung befinden oder deren Wohl nicht gesichert ist, bis spätestens 2010 vor.³³⁸ Dementsprechend beschloss der Senat am 12.12.2005 Eckpunkte für den Ausbau des Betreuungsangebots in der Stadtgemeinde Bremen.³³⁹ Diese sahen vor, die beste-

³³⁰ Deputationsvorlage vom 19.2.2004, 65/04 S.

³³¹ Vgl. Presseinformation des Senats vom 11.7.2003. Auch für die erst später im laufenden Kindergartenjahr anspruchsberechtigten Kinder gab es keine Versorgungsprobleme.

³³² Vgl. unter 3.2.1.

³³³ MdS. vom 18.5.2004, Drs.16/110 S sowie Presseinformation des Senats vom 18.5.2004.

³³⁴ PIPr.16/12 S vom 2.6.2004, S. 375.

³³⁵ Drs.16/488 S.

³³⁶ PIPr.16/32 S vom 21.3.2006, S. 1287.

³³⁷ MdS. vom 19.12.2006, Drs.648 S und PIPr.16/41 S vom 23.1.2007, S. 1758.

³³⁸ § 24 Abs. 2 und 3 SGB VIII. Die notwendige Ausbauplanung ab 2005 mit jährlicher Bilanzierung des erreichten Ausbaufortschritts ergibt sich aus § 24a SGB VIII.

³³⁹ Deputationsvorlage vom 6.12.2005, 189/05 S, mit der Senatsvorlage vom 29.11.2005. Dem vorangegangen war eine gemeinsame Initiative der Koalitionsfraktionen in der Stadtbürgerschaft

hende Versorgungsquote von 6,2 % bis 1.10.2010 in jährlichen Stufen auf 20 % anzuheben; der anerkannte Bedarf betrug somit insgesamt 1085 neu zu schaffende Plätze oder jährlich 217 Betreuungsplätze. Die Ausweitung dieser Plätze sollte zu 2/3 in Einrichtungen und zu 1/3 in der Tagespflege erfolgen, wobei die institutionelle Betreuung zu 50 % durch Elternvereine und betriebsnahe Einrichtungen abgedeckt werden sollte. Die jährlichen Kosten wurden mit 2,5 Mio. Euro beziffert.

Entsprechend dieser Beschlussfassung wurden für das Kindergartenjahr 2006/2007 nach einem offenen Interessenbekundungsverfahren 181 neue Plätze in Einrichtungen geschaffen, davon 83 betriebsnahe Angebote in Kooperation mit Betrieben und 98 in Kleinkindgruppen und altersgemischten Kindergartengruppen; hinzu kamen 70 Plätze in der Kindertagespflege.³⁴⁰ In der 2. Ausbaustufe wurden für das Kindergartenjahr 2007/08 in Einrichtungen 85 Angebote mit Sozialraum bezogener und 40 Plätze mit stadtweiter Ausrichtung sowie erneut 70 Plätze in der Tagespflege zur Verfügung gestellt.³⁴¹

Unabhängig von diesem bundesgesetzlich vorgegebenen Ausbau war die *betriebsnahe Betreuung* vorwiegend von unter dreijährigen Kindern schon vorher finanziell gefördert worden. Seit 2002 standen für eine modellhafte Weiterentwicklung betriebsnaher Angebote jährlich 0,2 Mio. Euro zur Verfügung, mit denen 3 Projekte finanziell unterstützt wurden.³⁴² Diese Förderung ging in der neuen Ausbauplanung und -finanzierung nach dem TAG auf. Ungelöst blieb dabei das Problem der Finanzierung von betriebsnahen Betreuungsangeboten aus bremischen Mitteln für Kinder aus Niedersachsen.³⁴³

In der *Hortbetreuung von Schulkindern* hat – nach der Einführung der „Verlässlichen Grundschule“ in der vorangegangenen Legislaturperiode – auch die Entwicklung von Ganztagschulen in Bremen zu einer Erweiterung von Betreuungsangeboten geführt. Im März 2007 wurden 13 Grundschulen als Ganztagschulen geführt und weitere Ganztagschulen geplant.³⁴⁴ Konkurrierende Hortangebote wurden durch Verlagerung von

vom 15.3.2005, Drs.16/304 S. Vgl. auch Presseinformation des Senats vom 12.12.2005 und Pressemitteilung der CDU vom 13.12.2005. Für den Ausbau schon frühzeitig: Pressemitteilungen der SPD vom 27.9.2004 und der Grünen vom 27.7.2004 und 9.2.2005. Die Kritik von Prigge/Schwarzer 2007: 145 („bescheidene Ausbauziele mit abgesenkten Standards“) ist nicht nachvollziehbar.

³⁴⁰ Deputationsvorlage vom 30.5.2006, 330/06 S sowie Pressemitteilung der SPD vom 30.5.2006 und Presseinformationen des Senats vom 31.5.2006. Zum Verfahren: Presseinformationen des Senats vom 23.2. und 18.4.2006. Zur Umsetzung der Ausbauplanung: Presseinformationen des Senats vom 4.9. und 29.11.2006.

³⁴¹ Deputationsvorlage vom 7.12.2006, 381/06 S. Zum Verfahren und zu den Auswahlkriterien: Deputationsvorlage vom 7.9.2006, 358/06 S. Parallel wurde eine Bedarfserhebung in Auftrag gegeben. Vgl. Deputationsvorlage vom 9.11.2006, 370/06 S. Die jährlichen Ausbauberichte der beiden Jugendämter Bremen und Bremerhaven enthält die Deputationsvorlage vom 15.3.2007, 260/07 L.

³⁴² MdS. vom 9.3.2004, Drs.16/177 und PIPr. vom 6.5.2004, S. 966. Zu den geförderten Projekten: Presseinformationen des Senats vom 21.8.2003 und 3.3.2005.

³⁴³ Dazu Deputationsvorlage vom 19.2.2004, 40/04 L und MdS. vom 9.3.2004, Drs.16/177, zu einem entsprechenden Antrag der Grünen vom 23.9.2003, Drs.16/38.

³⁴⁴ Deputationsvorlagen vom 15.3.2007, 408/07 S und 24.9.2003,14/03 S.

Personal und Budgets in den Schulbereich integriert.³⁴⁵ Neben dieser Entwicklung der Ganztagschulen hat sich der Senat im Hinblick auf weitere – parlamentarisch angeforderte –³⁴⁶ Perspektiven der Hortbetreuung für die Erweiterung der Kapazitäten und die Erhöhung der Flexibilität ausgesprochen und sich zu dem Ziel bekannt, die bestehende Versorgungsquote mit den Angeboten der Jugendhilfe und der Ganztagschulen von 16,61 % weiter zu erhöhen.³⁴⁷

4.2.2 Stärkung der frühkindlichen Bildung und der Ausstattung

Im Bürgerschaftswahlkampf 2003 und auch nach der Wahl spielte die Forderung nach einer qualifizierten Zweitkraft für jede Kindergartengruppe unter den politischen Parteien und in der Öffentlichkeit eine große Rolle.³⁴⁸ Da eine Finanzierung aus dem Haushalt auf große Probleme stieß, entwickelte die Sozialsenatorin eine *Qualifizierungs- und Beschäftigungsoffensive* in Bremer Kindertageseinrichtungen, um deren personelle Ausstattung auch mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds zu verbessern.³⁴⁹ Die Offensive³⁵⁰ sah vor, Erwerbslose ohne Berufsabschluss für Tätigkeiten im Kindergarten mit Abschlüssen (Kinderpflegerin, Erzieherin) zu qualifizieren und eine neue Ausbildung zur Sozialassistentin oder zum Sozialassistenten mit sozialpädagogischer Ausrichtung zu entwickeln. Für die neuen sozialpädagogischen Fachkräfte wurde die Möglichkeit aufgezeigt, die Erzieherinnenqualifikation später berufsbegleitend zu erwerben. Außerdem enthielt die Offensive Qualifizierungsangebote für die in den Kindergärten bereits tätigen Fachkräfte.

Für die Laufzeit dieser Offensive von 2004 bis 2008 wurden Projekt- und Folgekosten in Höhe von zunächst 10,058 und später von 11,45 Mio. Euro, davon 4,5 Mio. Euro aus dem Europäischen Sozialfonds, eingesetzt.³⁵¹ Zur Umsetzung wurde zusammen mit den Bremer Trägern von Kindertageseinrichtungen – mit Ausnahme der evangelischen Kirche – die Trägergesellschaft proKiTa gegründet.³⁵² Auf diese Weise wurden Ende 2006

³⁴⁵ Deputationsvorlagen vom 14.7.2005, 239/05 S (zur Aufgabenbeschreibung erzieherischer Fachkräfte in Ganztagschulen) und 6.9.2005, 255/05 S (Budgetverlagerung).

³⁴⁶ PIPr.16/14 S vom 7.9.2004, S. 466 zur MdS., Drs.16./177 S, PIPr.16/38 v,10.10.2006, S. 1615 (mit der Annahme des Antrags der Grünen, Drs.16/609 S) und PIPr.16/44 vom 24.4.2007. S.1893 zur MdS., Drs.16/680 S.

³⁴⁷ MdS. vom 10.4.2007, Drs.16/680 S.

³⁴⁸ Vgl. Pressemitteilungen der Grünen vom 10.3. und 5.11.2003, der SPD vom 5. und 11.11.2003 sowie der CDU vom 6.11.2003..

³⁴⁹ Presseinformationen des Senats vom 5.2. und 27.2.2004. Dazu kritisch: Pressemitteilungen der Grünen vom 5.2. und 12.3.2004.

³⁵⁰ Deputationsvorlage vom 25.3.2004, 77/04 S. Die Vorschläge waren zunächst in der Koalition umstritten, wurden später aber geeint. Vgl. Pressemitteilungen der SPD vom 25.3.2004 und der CDU vom 22.4.2004. Mit der Bremischen Evangelischen Kirche kam es wegen dieser Pläne zu einer Kontroverse. Sie hielt an der Forderung nach der qualifizierten Zweitkraft fest und beteiligte sich – als einzige Trägerin – nicht an der Offensive. Bedauernd dazu: Presseinformation des Senats vom 12.3.2004.

³⁵¹ Deputationsvorlage vom 6.12.2005, 288/05 S.

³⁵² Presseinformation des Senats vom 15.4.2005.

insgesamt 446 Frauen und Männer in 21 Lehrgängen qualifiziert. Zum damaligen Zeitpunkt waren schon 108 ehemals arbeitslose erfolgreiche Absolventinnen und Absolventen zusätzlich in den Kindergärten als Kinderpfleger, Sozialassistenten, Erzieher oder sozialpädagogische Fachkraft eingestellt und 142 Erzieherinnen berufsbegleitend weitergebildet worden.³⁵³ Unabhängig davon befassten sich Senat und Bürgerschaft auf Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen mit der Erhöhung der Qualifikation der Erzieherinnen in den Tageseinrichtungen über eine verbesserte Fachschulausbildung mit integriertem Praxisbezug, ohne allerdings – wegen der finanziellen Folgen – konkrete Umsetzungsbeschlüsse zu fassen.³⁵⁴

Parallel zur Verbesserung der personellen Ausstattung wurden die schon in der vorangegangenen Legislaturperiode begonnenen Maßnahmen zur *Stärkung der frühkindlichen Bildung* im Kindergarten fortgesetzt und erweitert.³⁵⁵ Mit einem besonderen Programm (PISA-Programm) waren verschiedene Maßnahmen mit einem jährlichen Mittelvolumen von 1,5 Mio. Euro seit 2003, zu denen besonders die Sprachförderung gehörte, ergriffen worden. Im Jahr 2003 wurde die erste *Sprachstandserhebung* bei 4.800 Kindern durchgeführt, die im Sommer 2003 eingeschult wurden. 85 Fachkräfte aus den Kindergärten waren dafür geschult worden. Von den sprachgetesteten Kindern erhielten 614 Kinder eine zusätzliche *Sprachförderung* in Kleingruppen; auch dafür waren 60 Fachkräfte qualifiziert worden.³⁵⁶ Die Sprachstandserhebung, zu deren Teilnahme alle einzuschulenden Kinder ausdrücklich im Schulgesetz verpflichtet wurden,³⁵⁷ wurde wissenschaftlich ausgewertet³⁵⁸ und in den Folgejahren mit systematischer Sprachförderung flächendeckend fortgesetzt.³⁵⁹ Um notwendige Sprachförderungen rechtzeitig anbieten zu können, wird der Sprachstand der Kindergartenkinder seit 2005 jährlich im Mai und spätestens 1 Jahr vor Beginn der Schulpflicht erhoben.

Weitere wichtige Schwerpunkte zur Stärkung der frühkindlichen Bildung waren der Rahmenplan für Bildung und Erziehung im Elementarbereich, die Systematisierung des Übergangs vom Kindergarten in die Schule und ergänzende Förderangebote an Kinder aus sozial benachteiligten Familien und deren Mütter.³⁶⁰ Mit dem *Rahmenbildungsplan* wurden für alle Kindertageseinrichtungen der Stadtgemeinde Bremen einheitliche inhaltliche Schwerpunkte und Standards der frühkindlichen Bildung und Erziehung vorgegeben.³⁶¹ Zur Umsetzung wurden mit allen Trägern von Kindertageseinrichtungen

³⁵³ Vgl. Presseinformation des Senats vom 4.12.2006 und Deputationsvorlage vom 4.7.2006, 234/06 L.

³⁵⁴ MdS. vom 6.2.2007, Drs.16/1299 und PIPr.16/82 vom 25.4.2007, S. 5555.

³⁵⁵ Eine umfassende Übersicht geben die Presseinformation des Senats vom 5.2.2004 und die Deputationsvorlage vom 19.4.2007, 414/07 S.

³⁵⁶ Deputationsvorlage vom 28.8.2003, 7/03 S.

³⁵⁷ § 36 Abs. 1 des Bremischen Schulgesetzes vom 28.6.2005, BremGBI., S. 260.

³⁵⁸ Deputationsvorlage vom 24.6.2004, 122/04 S.

³⁵⁹ Presseinformation des Senats vom 30.8.2004; kritisch: Pressemitteilung der Grünen vom 31.8.2004.

³⁶⁰ Vgl. zu diesen Förderangeboten „Opstapje“ und „Mama lernt Deutsch“: Deputationsvorlagen vom 19.2.2004, 71/04 S, 15.2.2005, 205/05 S bzw. vom 27.5.2004, 102/04 S.

³⁶¹ Deputationsvorlagen vom 19.2. und 27.5.2004, 39 bzw. 100/04 S.

Vereinbarungen abgeschlossen. Der Umsetzungsprozess, in dem die Inhalte des Rahmenplans weiter konkretisiert und mit best-practice-Beispielen erläutert wurden, wurde durch das PISA-Programm, Qualifizierungsangebote für die Fachkräfte der Einrichtungen, die Erarbeitung einer Lern- und Entwicklungsdokumentation für die betreuten Kinder und die Einrichtung von Konsultations-Kitas³⁶² unterstützt.³⁶³

Die Lern- und Entwicklungsdokumentation spielte auch eine zentrale Rolle bei der *Systematisierung des Übergangs* vom Kindergarten in die Schule. Hierzu entwickelte sich eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Bildungs- und Sozialressort und einzelnen Kindergärten und Grundschulen.³⁶⁴ Beide Bereiche nehmen seitdem gemeinsam an dem BLK-Modellversuch „TransKiGs“ in Bremen teil, dessen Ziel die Stärkung der Bildungs- und Erziehungsqualität in Kindertageseinrichtungen und in Grundschulen ist.³⁶⁵ In diesem Zusammenhang entwickelte sich auch eine engere Zusammenarbeit zwischen Kindergärten und Schule in der *Gesundheitsvorsorge* mit Angeboten der Gesundheits-erziehung, einer Stärkung des Ernährungs- und Gesundheitsbewußtseins sowie besserem Impfschutz und besserer Zahngesundheit.³⁶⁶

4.2.3 Steuerung der Kindertagesbetreuung

Die neuen Anforderungen an die Kindertagesbetreuung lösten neue Mittelbedarfe im Haushalt aus, die im Jahr 2004 zu einer erneuten Einschaltung eines Beratungsunternehmens, *Putz und Partner*, führte. Dessen Vorschläge führten zu einer veränderten Steuerung der Einrichtungen der Kindertagesbetreuung über eine *Steuerungsstelle* im AfSD. Deren Aufgaben bestanden darin, die jährliche und mittelfristige Versorgungsplanung der Kindertagesbetreuung zu erstellen, angesichts rückläufiger Kinderzahlen eine Standortplanung der Kindertageseinrichtungen in Bremen zu entwickeln, die Zuwendungen an die Träger zu gewähren und zu überprüfen sowie das Controlling durchzuführen.³⁶⁷

³⁶² Dazu: Presseinformation des Senats vom 9.12.2005.

³⁶³ Deputationsvorlage vom 4.11.2004, 107/04 L.

³⁶⁴ Vgl. Presseinformation des Senats vom 28.8.2003, Deputationsvorlage für die gemeinsame Sitzung mit der Bildungsdeputation vom 27.5.2004, 101/04 S. Auch in der Stadtbürgerschaft wurde die enge Kooperation zwischen Kindergarten und Schule zum frühen Lernen unterstützt; vgl. PIPr.16/33 S vom 9.5.2006, S. 1314.

³⁶⁵ Presseinformation des Senats vom 23.2.2006 und Deputationsvorlage vom 19.4.2007, 413/07 S, mit einem Zwischenbericht.

³⁶⁶ Deputationsvorlage vom 4.7.2006, 229/06 L und MdS. vom 1.8.2006, Drs.16/1094 sowie PIPr.16/71 vom 16.11.2006, S. 4693 (zum Koalitionsantrag vom 13.7.2005, 16/691).

³⁶⁷ Deputationsvorlagen vom 27.5.2004, 109/04 S (mit der Senatsvorlage vom 16.4.2004), 16.12.2004, 182/04 S (mit der Senatsvorlage vom 11.1.2005), 18.5.2005, 223/05 S und Presseinformation des Senats vom 22.6.2004 über die Senatsbeschlüsse vom gleichen Tag. Zur Standortplanung 2005-2008: Deputationsvorlagen vom 15.11.2005, 269/05 S, 27.4.2006, 325/06 S, und 7.12.2006, 380/06 S. Zur Entwicklung der Kinderzahlen in Bremen: Presseinformation des Senats vom 14.1.2004.

Diese Steuerungsmaßnahmen dienten auch dem Ziel, die vom Senat anerkannten zusätzlichen Mittelbedarfe zur Sicherstellung der Qualitäts- und Versorgungsstandards in Höhe von 4,8 Mio. in 2006 und 5,5 Mio. Euro in 2007 zu einem großen Teil zu erwirtschaften.³⁶⁸ Zu diesem Zweck hatte der Senat auch eine *Erhöhung der Elternbeiträge* zur Kindertagesbetreuung beschlossen. Diese führte durch eine Modifizierung des bestehenden Beitragssystems, eine gesonderte Beitragserhebung für die Verpflegung in Höhe von 22 Euro monatlich und eine Vereinheitlichung der Einkommens- und Beitragsstufen auf 15 Stufen zu jährlichen Mehreinnahmen von rund 1,5 Mio. Euro.³⁶⁹ Die Stadtbürgerschaft stimmte dem vorgelegten Ortsgesetz zur Neuregelung der Kostenbeteiligung und damit einer Erhöhung der Beiträge ab 1.8.2006 mehrheitlich gegen die Stimmen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zu.³⁷⁰

Zu einer weiteren Umsteuerung – ebenfalls mit finanziellem Hintergrund – kam es im Bereich der *integrativen Hilfen* für behinderte oder von Behinderung bedrohte Kinder in Kindertageseinrichtungen. Im Hinblick auf die – auch im Vergleich zu anderen Großstädten überdurchschnittliche – Antragstellung auf derartige Hilfen erfolgte eine veränderte Zugangssteuerung mit umfassender gesundheitlicher Begutachtung der Kinder.³⁷¹ Die ergriffenen Maßnahmen waren politisch und in der Öffentlichkeit umstritten und führten zu Klagen vor dem Verwaltungsgericht.³⁷² Zugleich wurden im Zusammenhang mit der vom Bundesgesetzgeber im SGB IX vorgegebenen interdisziplinären Frühförderung³⁷³ Landesrahmenempfehlungen mit den Krankenkassen erarbeitet, Verträge zur Durchführung von ambulanten heilpädagogischen Einzelleistungen verhandelt und Schwerpunkteinrichtungen in der Tagesbetreuung von behinderten und von Behinderung bedrohten Kindern entwickelt.³⁷⁴

Im Zusammenhang mit der veränderten Steuerung der Kindertagesbetreuung ist auch die organisatorische *Verselbständigung der städtischen Kindertageseinrichtungen* zu sehen. Die bisherige Abteilung des AfSD wurde mit den zugeordneten Einrichtungen aus dem Amt ausgegliedert und zu einem wirtschaftlich eigenständigen Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen, KiTa Bremen, umgestaltet.³⁷⁵ Mit dieser in der Stadtbürgerschaft

³⁶⁸ Deputationsvorlage vom 18.5.2005, 223/05 S.

³⁶⁹ Deputationsvorlagen vom 6.12.2005, 289/05 S und 9.3.2006, 205/06 L sowie MdS. vom 14.3.2006, Drs.16/484 S.

³⁷⁰ Vgl. PIPr.16/58 vom 23.3.2006, S. 3786 zur Beschlussfassung über das zugrunde liegende Landesgesetz zur Änderung der Bremischen Tageseinrichtungs- und Tagespflegegeldgesetzes.

³⁷¹ Deputationsvorlagen vom 27.5.2004, 115/04 S und 26.8.2004, 142/04 S.

³⁷² Presseinformationen des Senats vom 5.5., 29.6. und 2.9.2004. Kritisch: Pressemitteilungen der Grünen vom 5.7., 11.8., 20.8. und 9.9.2004. Vor dem Verwaltungsgericht hatten die Entscheidungen im Wesentlichen Bestand.

³⁷³ § 30 SGB IX. Dazu: Breitkopf 2004: Anm. zu § 30, sowie Breitkopf/Sommer, 2004: 24.

³⁷⁴ Deputationsvorlagen vom 27.5.2004, 65/04 S, 14.7.2005, 238/05 S, 6.12.2005, 286/05 L, 9.2.2006, 298/06 S und 4.7.2006, 340/06 S.

³⁷⁵ Deputationsvorlagen vom 25.3. und 27.5.2004, 79 bzw. 110/04 S, mit der entsprechenden Senatsvorlage. Ein Angebot der Freien Wohlfahrtsverbände, die 75 städtischen Einrichtungen zu übernehmen, war politisch abgelehnt worden. Vgl. PIPr.16/5 S vom 26.11.2003, S. 76 (Aktuelle Stunde).

mehrheitlich getroffenen Maßnahme sollte nicht nur eine wirtschaftlichere Führung der städtischen Kindertageseinrichtungen ermöglicht, sondern auch klar zwischen dem steuernden Amt, dem AfSD, und den verschiedenen Trägern der Kindertagesbetreuung unterschieden werden.³⁷⁶

4.2.4 Umsteuerung der Hilfen zur Erziehung

Als Folge der grundlegenden Beschlüsse des Senats vom 5.10.1999 und 6.3.2001 im Zusammenhang mit dem Haushaltskontrakt zur Ressourcensteuerung der Sozialleistungen³⁷⁷ wurde die Umsteuerung der Hilfen zur Erziehung³⁷⁸ in dieser Legislaturperiode fortgesetzt und intensiviert. Neben dem Ausbau der *präventiven Arbeit* (Modellprojekt Familienbildung, Frühförderprogramme, Tagesbetreuung, Häuser der Familie, Mütterzentren) und der Qualifizierung der Mitarbeiter wurden die *fachlichen Steuerungsvorgaben* weiterentwickelt. Dazu gehörten der Ausbau des Controlling, Verfahrensänderungen bei Heimunterbringung und Inobhutnahme (Einführung einer Plausibilitätsprüfung), Standardisierung der Leistungsgewährung, Beschränkung des Leistungsangebotes, generelle Verkürzung der Laufzeit ambulanter Leistungen auf zunächst 6 Monate, Ausbau der Vollzeitpflege, Verselbständigung älterer Jugendlicher in Heimen und Umsteuerung von stationärer Unterbringung in das System der Familienpflege.³⁷⁹

In seinem Jahresbericht für 2005 und 2006 zog das Sozialressort eine positive Bilanz der ergriffenen Steuerungsmaßnahmen.³⁸⁰ Danach waren eine flächendeckende Angebotsstruktur für ambulante Leistungen erreicht, Qualitätsstandards gesetzt, ein positiver Verlauf der Ausgliederung der Vollzeit- und Tagespflege zu verzeichnen³⁸¹ und die Umsteuerung von stationärer Unterbringung in das System der Familienpflege mit einem gestiegenen Anteil der Vollzeitpflege an Fremdplatzierungen positiv verlaufen. Besonders gewürdigt wurden der Ausbau und die Weiterentwicklung der Vollzeitpflege mit einer weiteren Ausdifferenzierung der Leistungen,³⁸² wie Patenschaften für Kinder psychisch kranker Eltern,³⁸³ Vollzeitpflege für ältere Kinder und Jugendliche³⁸⁴ oder Nachbetreuung von ehemaligen Pflegekindern als ambulante Maßnahme.³⁸⁵

Folgen der Umsteuerung lassen sich dem vorgelegten *Kennzahlenvergleich* 2004 des IKO-Netz-Vergleichsrings Jugendhilfe von 12 Großstädten entnehmen.³⁸⁶ Danach hatte

³⁷⁶ PIPr.16/13 S vom 30.6.2004, S. 436. Zu dem entwickelten Profil von KiTa Bremen vgl. Presseinformation des Senats vom 11.4.2005.

³⁷⁷ Vgl. 3.3

³⁷⁸ Zum fachpolitischen Diskurs über diese Steuerungen: Merchel 2003: 314 und 329.

³⁷⁹ Deputationsvorlage vom 12.11.2003, 341/03 S.

³⁸⁰ Deputationsvorlage vom 8.2.2007, 397/07 S.

³⁸¹ Zur 4-Jahresbilanz PIB: Presseinformation des Senats vom 13.4.2006.

³⁸² Deputationsvorlage vom 25.3.2004, 86/04 S.

³⁸³ Deputationsvorlage vom 6.9.2005, 252/05 S und Presseinformation des Senats vom 21.10.2004.

³⁸⁴ Deputationsvorlage vom 6.9.2005, 253/05 S.

³⁸⁵ Deputationsvorlage vom 9.11.2006, 367/06 S.

³⁸⁶ Deputationsvorlage vom 8.2.2007, 396/07 S.

Bremen den Anteil der ambulanten Maßnahmen an den Gesamthilfen erheblich gesteigert; dies hatte bei den fremdplatzierenden Maßnahmen allerdings erst zu einem leichten Absinken der Leistungskennzahlen geführt. Bei der Vollzeitpflege wies Bremen einen überdurchschnittlichen Anstieg auf. Insgesamt belegte die Stadt im interkommunalen Vergleich der Leistungen den 3. Platz und bei den Gesamtkosten je Jugendeinwohner den 4. Platz.

Das gesamte System der bremischen Jugendhilfe geriet ab Oktober 2006 durch den *gewaltsamen Tod des zweijährigen Kevin*, der unter der Amtsvormundschaft des AfSD stand, unter erheblichen öffentlichen Druck mit der Konsequenz, dass nicht nur Senatorin Röpke zurücktrat,³⁸⁷ erhebliches Fehlverhalten im Jugendamt festgestellt³⁸⁸ und ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss eingesetzt wurden,³⁸⁹ sondern auch die eingeleiteten Steuerungsmaßnahmen und Instrumente der Jugendhilfe überprüft und verändert wurden.³⁹⁰ Das Ziel war, die Wahrnehmung der Garantenstellung des Jugendamtes zu qualifizieren, dem Fallmanagement mit der sozialpädagogischen Diagnostik ein weiteres Instrument zur Optimierung der Hilfeplanung zur Verfügung zu stellen, das Notaufnahmesystem weiterzuentwickeln, die Erziehungshilfen mit verbindlichem Kinderschutz neu zu justieren sowie mehr bereichsübergreifende, interdisziplinäre Kooperation zu entwickeln.³⁹¹

Als Ergebnis der Überprüfung wurden verschiedene Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Notaufnahmesystems beschlossen.³⁹² Funktion und Arbeitsweise der internen Abstimmungsstrukturen wurden ebenso verändert wie der für die Umsetzung der Erziehungshilfen zuständige Ambulante Sozialdienst Junge Menschen des AfSD.³⁹³ Hinzu kamen neue fachpolitische Eckpunkte zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung von Fachstandards sowie eine Personalverstärkung um 21 Stellen im Ambulanten Sozialdienst, in der Erziehungsberatung und im Bereich der Amtsvormundschaften.³⁹⁴ Zur Umsetzung des Schutzauftrages nach § 8a SGB VIII wurden Hausbesuche verstärkt durchgeführt und Handlungsorientierungen entwickelt.³⁹⁵ Außerdem wurden ein kom-

³⁸⁷ Presseinformation des Senats vom 11.10.2006.

³⁸⁸ Presseinformation des Senats vom 31.10.2006 zur Dokumentation von Staatsrat Ulrich Mäurer.

³⁸⁹ PIPr.16/69 vom 2.11.2006, S. 4578. Der Einsetzungsantrag findet sich unter der Drs.16/1168.

³⁹⁰ Vgl. zu ersten Konsequenzen: Presseinformationen des Senats vom 18.10.2006 (Überprüfung vergleichbarer Problemfälle durch Hausbesuche), vom 31.1.2007 (Kinder- und Jugendschutztelefon) und 16.2.2007 (Bewilligung von mehr Stellen für den Jugendschutz) sowie Deputationsvorlage vom 9.11.2006, 372/06 S (neue Bewilligungszeiträume, Konkretisierung des Schutzauftrages des § 8a SGB VIII sowie Beschreibung eines verwaltungs- und rechtskonformen Verfahrens). Eine politische Debatte über den Schutz von Kindern gegen Vernachlässigung hatten Senat und Bürgerschaft nach dem Tod der kleinen Jessica in Hamburg nur wenige Monate vorher geführt. Vgl. Koalitionsantrag vom 23.11.2005, Drs.16/808 und PIPr.16/54 vom 26.1.2006, S-3479.

³⁹¹ Deputationsvorlage vom 8.2.2007, 397/07 S.

³⁹² Deputationsvorlage vom 8.2.2007, 397/07 S.

³⁹³ Deputationsvorlage vom 8.2.2007, 397/07 S.

³⁹⁴ Deputationsvorlagen vom 8.2.2007, 400 und 401/07 S. Presseinformationen des Senats vom 18.4. und 9.10.2007.

³⁹⁵ Deputationsvorlage vom 19.4.2007, 416/07 S.

munaler Kinder- und Jugendnotdienst eingerichtet³⁹⁶ und die Fortbildung, Qualifizierung und Supervision im AfSD neu geregelt.³⁹⁷

Zur Verbesserung des Kinderschutzes wurden weitere Maßnahmen an der Schnittstelle von Gesundheitsdienst und Jugendhilfe beschlossen.³⁹⁸ Dazu gehörten die Qualifizierung der Hilfen für drogenabhängige Eltern,³⁹⁹ die Beteiligung Bremens an einem bundesweiten Modellprojekt „Pro Kind“,⁴⁰⁰ der Ausbau des Bremer Familienhebammenprogrammes, neue Ansätze der aufsuchenden Beratung und des screening zum Kindeswohl in benachteiligten Wohnquartieren sowie die Einführung flächendeckender Früherkennungsuntersuchungen mit verbindlichem Einladungswesen.⁴⁰¹ Damit wurde ein wesentlicher Teil der Empfehlungen des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses schon vor oder zu dem Zeitpunkt der Vorlage des Abschlussberichtes⁴⁰² umgesetzt.⁴⁰³

4.2.5 Sicherung der Jugendarbeit und der Jugendbildung

In der vorangegangenen Legislaturperiode war das *Anpassungskonzept* für die Kinder- und Jugendarbeit in Bremen entwickelt worden, um für die Gesamtstadt mittelfristige Planungssicherheit auf dem Förderniveau des Jahres 1999 und notwendige Umschichtungen zwischen den Stadtteilen herzustellen.⁴⁰⁴ Diese Zielsetzung wurde in dieser Legislaturperiode durch Spar- und Kürzungsvorgaben mehrfach in Frage gestellt. So wurden sowohl für die Haushalte 2004 und 2005 als auch für den nächsten Doppelhaushalt 2006/2007 zunächst Kürzungen der Zuwendungsmittel um jeweils rund 0,3 Mio. Euro jährlich vorgegeben.⁴⁰⁵ Wegen der hohen politischen Akzeptanz des Anpassungskonzeptes⁴⁰⁶ konnten Kürzungen von Zuwendungen für die stadtteilorientierte Jugendarbeit, die Jugendverbandsarbeit und die außerschulische Jugendbildung durch Nachfinanzie-

³⁹⁶ Deputationsvorlage vom 19.4.2007, 418/07 S.

³⁹⁷ Deputationsvorlagen vom 19.4.2007, 419 und 420/07 S.

³⁹⁸ Deputationsvorlage vom 19.4.2007, 272/07 L mit der entsprechenden Senatsvorlage vom 10.4.2007.

³⁹⁹ Vgl. die neuen Leitlinien in Presseinformation des Senats vom 19.4.2007.

⁴⁰⁰ Vgl. dazu auch Deputationsvorlage vom 4.7.2006, 230/06 L und Debatte der Bürgerschaft vom 16.11.2006, PIPr.16/71, S. 4718.

⁴⁰¹ Das Kindeswohlgesetz wurde von der Bürgerschaft (Landtag) am 26.4.2007 einstimmig beschlossen. Vgl. MdS. vom 10.4.2007, Drs.16/1365 und PIPr.16/83, S. 5598.

⁴⁰² Bericht vom 18.4.2007, Drs.16/1381. Zur parlamentarischen Debatte über den Bericht: PIPr.16/83 vom 26.4.2007, S. 5581.

⁴⁰³ Zum Konzept zur Verbesserung der Jugendhilfe insgesamt vgl. Presseinformation des Senats vom 11.4.2007.

⁴⁰⁴ Vgl. unter 3.2.2

⁴⁰⁵ Deputationsvorlagen vom 25.3.2004, 85/04 S, 7.4.2005, 14.7.2005,240/05 S und 30.5.2006, 220/06 L sowie Presseinformation des Senats vom 2.5.2005.

⁴⁰⁶ Vgl. Koalitionsantrag 16/170 S und PIPr.16/13 S vom 30.6.2004, S. 424; außerdem: Pressemitteilungen der SPD vom 9.2.2004 und 4.5.2005 sowie der Grünen vom 3.6.2005.

rung und Umschichtung im Ressorthaushalt aber weitgehend vermieden werden.⁴⁰⁷ Im Übrigen wurden die geplanten Umschichtungen der Mittel innerhalb der Stadt durch die mehrfache Aktualisierung des Verteilerschlüssels und Neubestimmung der Stadtteilbudgets verwirklicht.⁴⁰⁸

Der Sicherung der Jugendarbeit in der Stadt Bremen dienten auch die Bemühungen, die *städtischen Jugendfreizeitheime* auf Träger der freien Jugendhilfe zu übertragen. Ausgelöst durch die einstimmige Beschlussfassung der Stadtbürgerschaft über einen Koalitionsantrag für ein wirtschaftliches Betreibermodell für die Jugendfreizeitheime⁴⁰⁹ legte der Senat im November 2004 das angeforderte Konzept für die Übertragung der Einrichtungen auf freie Träger vor.⁴¹⁰ Die Übertragung erfolgte dann in der Weise, dass zunächst praktische Erfahrungen mit einem Jugendfreizeitheim gesammelt⁴¹¹ und anschließend das Interessenbekundungsverfahren auch zur Übertragung der übrigen Einrichtungen durchgeführt wurden.⁴¹² Mit der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände wurden zur Vorbereitung der Übertragungen ein Rahmen- und Kooperationsvertrag sowie ein Mustermietvertrag abgestimmt.⁴¹³ Der Senat stimmte den notwendigen Überlassungen der städtischen Mitarbeiter der Einrichtungen, der Umwidmung von Personalmitteln und den Mieten für die Überlassung von Gebäuden zu,⁴¹⁴ so dass die Übertragung von 5 weiteren Jugendfreizeitheimen zum 1.1.2007 wirksam werden konnte. Die Übertragung der übrigen Einrichtungen wurde weiter betrieben.⁴¹⁵

4.2.6 Weitere Themen der Kinder- und Jugendpolitik

Auf Initiative der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen⁴¹⁶ befassten sich Bürgerschaft, Deputation und Senat mehrmals mit dem *Nationalen Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland* für die Jahre 2005 bis 2010 und seine Umsetzung im Land Bremen. Das Sozialressort führte dazu eine Anhörung im Landesjugendhilfeausschuss durch und legte einen Bericht zu sechs Handlungsfeldern (Bildung, Gewaltfreiheit, Gesundheit, Beteiligung, Lebensstandard, internationale Verpflichtungen) vor.⁴¹⁷ Diesen leitete der

⁴⁰⁷ Die Kürzung der Zuwendungen für die außerschulische Jugendarbeit und die Jugendverbandsarbeit belief sich letztlich nur auf 0,033 Mio. Euro. Vgl. Deputationsvorlage vom 9.11.2006, 243/06 L.

⁴⁰⁸ Deputationsvorlagen vom 14.7.2005, 240/05 S und 7.12.2006, 379/06 S.

⁴⁰⁹ Drs.16/32 S und PIPr.16/5 S vom 26.11.2003, S. 121; vgl. auch Pressemitteilung der SPD vom 9.2.2004.

⁴¹⁰ MdS. vom 23.11.2004, Drs.16/261 S.

⁴¹¹ Deputationsvorlagen vom 25.3. und 4.11.2004, 81 bzw. 170/04 S sowie Presseinformation des Senats vom 27.10.2004 (zum Jugendfreizeitheim Friesenstraße)

⁴¹² Presseinformation des Senats vom 9.3.2005 sowie Deputationsvorlagen vom 15.2. und 14.7.2005, 202 bzw. 236/05 S und vom 9.2.2006, 297/06 S.

⁴¹³ Deputationsvorlage vom 30.5.2006, 331/06 S.

⁴¹⁴ Vgl. die in der o. a. Deputationsvorlage wiedergegebene Senatsvorlage vom 9.5.2006.

⁴¹⁵ Deputationsvorlage vom 8.2.2007, 405/07 S.

⁴¹⁶ Drs.16/551 und PIPr.16/37 vom 17.3.2005, S. 2362.

⁴¹⁷ Deputationsvorlage vom 4.7.2006, 231/06 L.

Senat der Bürgerschaft (Landtag) mit der Empfehlung zu, keinen eigenständigen Aktionsplan für das Land Bremen zu erarbeiten, sondern das zum nationalen Aktionsplan entwickelte Berichtswesen regelmäßig und qualifiziert durchzuführen.⁴¹⁸

Auch das Thema *Kinderarmut in Bremen* war Gegenstand politischer Initiativen und Debatten. Die CDU-Fraktion stellte dazu eine Große Anfrage,⁴¹⁹ die mit der Antwort des Senats⁴²⁰ in der Bürgerschaft (Landtag) debattiert wurde.⁴²¹ Die SPD-Fraktion verabschiedete im März 2007 einen Bürgerschaftsantrag,⁴²² der allerdings nicht mehr in der Bürgerschaft eingebracht wurde. Im Zusammenhang mit dem Thema Armut spielte auch die *Sozialberichterstattung* eine Rolle. Bei der Beantwortung einer Großen Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen befürwortete der Senat für Bremen das Konzept einer „themenorientierten Sozialberichterstattung“.⁴²³

Die *Zusammenarbeit* mit anderen Senatsressorts wurde in dieser Legislaturperiode besonders im Bildungsbereich intensiviert.⁴²⁴ Zum Gesamtkonzept „Schulvermeidung spürbar senken“ wurden die bereits eingeleiteten Aktivitäten verlängert⁴²⁵ und mit zusätzlichem Mitteleinsatz aus dem Europäischen Sozialfonds verstärkt.⁴²⁶ Auf Initiative der Stadtbürgerschaft wurden weitere Schwerpunkte der Zusammenarbeit zwischen dem Jugend- und dem Schulbereich entwickelt.⁴²⁷ Diese betrafen die Aufgabenbereiche Tageseinrichtungen, Freizeit, Schule-Ausbildung sowie den Kinder- und Jugendschutz und führten zu weiteren neuen Ansätzen der Zusammenarbeit, z. B. von Jugendarbeit und Schule im Rahmen des Anpassungskonzepts.⁴²⁸

Deutlich verstärkt wurden die politischen Aktivitäten in der *Familienbildung*. Schon kurz nach der Wahl startete die Sozialsenatorin einen bundesweit einmaligen Modellversuch FIT für Familie mit verstärkter Information und Beratung von Eltern, besonders in sozial belasteten Wohnquartieren.⁴²⁹ Die entwickelten Angebote wurden fortgeführt und verstärkt mit einem – auch aus europäischen Mitteln geförderten – Projekt der Familienbildung zur Unterstützung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Zu den Handlungsfeldern dieses Projekts gehörten das Bremer Elternnetz, die Familienbildung

⁴¹⁸MdS. vom 22.8.2006, Drs.16/1109 und PIPr.16/71 vom 16.11.2006, S. 4704 sowie Presseinformation des Senats vom 23.8.2006.

⁴¹⁹Drs.16/1092.

⁴²⁰MdS. vom 19.9.2006, Drs.16/1146.

⁴²¹PIPr.16/68 vom 12.10.2006, S. 4525.

⁴²²Pressemitteilung der SPD vom 13.3.2007.

⁴²³MdS. vom 8.2.2005, Drs.16/531 und PIPr.16/35 vom 24.2.2005, S. 2179.

⁴²⁴Hervorzuheben ist auch die Zusammenarbeit mit dem Justizbereich. Vgl. zum jugendpolitischen Gesamtkonzept Jugendhilfe im Strafverfahren: Deputationsvorlage vom 9.6.2006, 227/05 L.

⁴²⁵Deputationsvorlagen vom 9.6. und 6.9.2005, 228 bzw. 254/05 S.

⁴²⁶Deputationsvorlagen vom 4.7. und 7.9.2006, 339 bzw. 359/06 S.

⁴²⁷Deputationsvorlage vom 7.10.2005, 201/05 S. Dazu allgemein: Empfehlungen und Arbeitshilfe des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, NDV 2000: 311.

⁴²⁸Deputationsvorlage vom 7.10.2005, 262/05 S. Vgl. zum Arbeitsstand der Zusammenarbeit insgesamt: Deputationsvorlage vom 9.11.2006, 368/06 S.

⁴²⁹Presseinformation des Senats vom 19.8.2003 und Deputationsvorlagen vom 25.3. und 4.11.2004, 84 bzw. 169/04 S und 27.4.2006, 323/06 S (mit dem Abschlussbericht).

in der betrieblichen Weiterbildung, Kurse und Bildungsurlaube zur Stärkung der elterlichen Kompetenz und die Öffentlichkeitsarbeit.⁴³⁰ Begleitet wurden diese Aktivitäten durch das neu gebildete Bremer Bündnis für Familie.⁴³¹ Weniger erfolgreich waren die Bemühungen, einen Familienpass als sog. *Familiencard* mit einer Übersicht aller familienfreundlichen Angebote und weiteren Möglichkeiten der Ermäßigungen bei Vorlage des Familienpasses in Bremen einzuführen.⁴³² Ein entsprechender Familienpass wurde Anfang 2006 zwar vorgelegt,⁴³³ eine Neuauflage scheiterte aber daran, dass weitere Ermäßigungen für Familien bei Kultur-, Sport- und Freizeitangeboten von den betroffenen Senatsressorts abgelehnt wurden.⁴³⁴

4.2.7 Umsteuerung der Sozialleistungen⁴³⁵

Der Druck der Haushaltskonsolidierung, der die Entwicklung der Sozialleistungen während der vorangegangenen Legislaturperioden stark beeinflusst hatte, setzte sich in den Jahren von 2003 bis 2007 fort und führte auch zu wiederholten parlamentarischen Debatten über eine Senkung z. B. der Sozialhilfekosten⁴³⁶ und der Eingliederungshilfen.⁴³⁷ Schon kurz nach der Wahl wurde bei den Sozialleistungen ein zusätzliches Ausgabenrisiko für 2003 in Höhe von 20 Mio. Euro festgestellt. Senat und Bürgerschaft lösten dieses Ausgabenproblem zur Hälfte durch die Nachbewilligung von 10 Mio. Euro. Die andere Hälfte sollte durch eine Intensivierung der Steuerung durch das Sozialressort aufgefangen werden. Zugleich wurde eine ressortübergreifende *Projektgruppe* aus Vertretern des Sozial- und Finanzressorts und des Landesrechnungshofes eingerichtet, um die Effektivität und Effizienz ergriffener und geplanter Umsteuerungsmaßnahmen zu überprüfen.⁴³⁸

Die Projektgruppe erfüllte ihren Auftrag mit regelmäßigen Berichten über die Ergebnisse ihrer Überprüfungen an die Sozialdeputation und den Senat.⁴³⁹ Zusätzlich wurde im Frühjahr 2004 die Beratungsfirma *con_sens Hamburg* eingeschaltet, um die Eingliederungshilfe, die Hilfen zur Erziehung und übrige Hilfen in besonderen Lebenslagen nach den §§ 68 und 75 BSHG zu analysieren und weitere Steuerungsempfehlungen zu entwickeln. Die Projektgruppe legte bis zum Sommer 2004 erste Vorschläge und Anregungen

⁴³⁰ Deputationsvorlage vom 27.4.2006, 214/06 L.

⁴³¹ Presseinformationen des Senats vom 4.5. und 11.5.2004, vom 4.5. und 29.6.2005 sowie vom 21.6.2006.

⁴³² Vgl. Pressemitteilungen der CDU vom 12.10., 15.10. und 15.12.2004 sowie vom 7.10.2005 und Deputationsvorlagen vom 16.12.2004, 188/04, 7.10.2005, 175/05 und 9.2.2006, 194/06.

⁴³³ Presseinformation des Senats vom 27.2.2006 und Pressemitteilung der CDU vom 28.2.2006.

⁴³⁴ Deputationsvorlagen vom 8.2. und 19.4.2007, 258 bzw. 271/07 L.

⁴³⁵ Zu den Hilfen zur Erziehung vgl. auch 4.2.4.

⁴³⁶ MdS. vom 13.1.2004, Drs.16/114, auf eine Große Anfrage der Koalitionsfraktionen.

⁴³⁷ MdS. vom 24.1.2006, Drs.16/895, auf eine Große Anfrage der Koalitionsfraktionen. Dazu: PIPr.16/55 vom 22.2.2006, S. 3586.

⁴³⁸ Deputationsvorlage vom 11.12.2003, 32/03 L.

⁴³⁹ Vgl. zu entsprechenden Zwischenberichten Deputationsvorlagen vom 25.3., 27.5., 24.6., 28.8., 30.9. und 4.11.2004, 47/04 L 108/04 S, 67/04 L, 133/04 S, 91/04 L und 103/04 L mit den entsprechenden Senatsvorlagen.

in den Bereichen Eingliederungshilfen, Hilfen zur Erziehung, Verwaltungssteuerung und Verwaltungsorganisation vor. Dies hatte zur Folge, dass die Steuerungsmaßnahmen des Sozialressorts weiter verstärkt wurden, z. B. bei der Intensivierung der Hausbesuche in den wirtschaftlichen Hilfen,⁴⁴⁰ der Steuerung der Einnahmen und der Kosten-erstattung⁴⁴¹ sowie im Umzugsmanagement.⁴⁴²

Die nicht dem Sozialressort angehörenden Mitglieder der Projektgruppe ermittelten Anfang September 2004 ein umfassendes Sparpotential im Bereich der Sozialleistungen in der Größenordnung von insgesamt 93 Mio. Euro jährlich. Dieser Katalog führte in der Folgezeit innerhalb der Koalition zu heftigen, auch öffentlich ausgetragenen Kontroversen.⁴⁴³ Für die Entscheidungen des Senats war dieser Katalog, gegen den erhebliche fachliche und rechtliche Bedenken erhoben wurden,⁴⁴⁴ nicht maßgebend. Der *Senat* fasste die Ergebnisse der Projektgruppenarbeit vielmehr am 30.11.2004 in mehreren Aufgabenkomplexen zusammen:

- Bestimmung geeigneter Benchmark für die Leistungsstandards,
- Steuerung des Trägerangebots mit dem Ziel der Absenkung von Entgelten,
- gezielte Bearbeitung von Einzelthemen der Steuerung von Sozialleistungen,
- generelle Einführung der fallbezogenen Arbeitsweise im AfSD,
- Optimierung des internen Controlling für den Bereich der Sozialleistungen und Aufbau eines Umsetzungscontrolling.⁴⁴⁵

Die wichtigsten Schlussfolgerungen aus diesen Beschlüssen des Senats waren die Intensivierung der fachlichen Steuerungsvorgaben, die stärkere Orientierung an benchmark und die organisatorischen Veränderungen im AfSD. Von den konkreten Konsequenzen aus den benchmark-Vergleichen⁴⁴⁶ ist der Abschluss der Landesrahmenvereinbarung mit der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände über eine schrittweise *Absenkung der Eingliederungshilfeausgaben* im stationären Wohnbereich für geistig und mehrfach behinderte Menschen um rund 3,3 Mio. Euro hervorzuheben. Die Einsparung wurde mit der flächendeckenden Einstufung der Menschen mit Behinderungen in 5 Hilfebedarfsgruppen und der Einführung neuer Vergütungsstrukturen mit bedarfsgruppenbezogenen Personalstandards verbunden.⁴⁴⁷

⁴⁴⁰ Deputationsvorlage vom 26.8.2004, 135/04 S, mit dem Ziel, durch den Einsatz zusätzlicher Mitarbeiter insgesamt 1.500 Hausbesuche zur Überprüfung von Leistungen durchzuführen und 0,2 Mio. Euro einzusparen.

⁴⁴¹ Deputationsvorlagen vom 24.4. und 26.8.2004, 93 bzw. 134/04 S.

⁴⁴² Deputationsvorlage vom 22.4.2004, 94/04 S.

⁴⁴³ Vgl. Pressemitteilung der CDU vom 22.11.2004 und vom 8.3.2005.

⁴⁴⁴ Deputationsvorlage vom 18.5.2005, 144/05 L.

⁴⁴⁵ Deputationsvorlage vom 15.2.2005, 129/05 L mit der Senatsvorlage vom 30.11.2004.

⁴⁴⁶ Dazu: Deputationsvorlage vom 18.5.2005, 145/05 L.

⁴⁴⁷ Deputationsvorlage vom 27.4.2006, 219/06 L und Presseinformation des Senats vom 11.4.2006..

Schon vor der Beschlussfassung des Senats vom 30.11.2004 waren weitere Leistungskürzungen beschlossen worden. Die *Bekleidungs pauschale* für Sozialhilfebedürftige, die bereits in der vorangegangenen Legislaturperiode zum 1.7.2001 verändert worden war, wurde von 276,12 auf 262 Euro gekürzt; dies entsprach einer jährlichen Einsparung von 0,55 Mio. Euro.⁴⁴⁸ Auch der *Sonderfahrdienst* für schwerbehinderte Menschen wurde erneut geändert: Die bisherige Pauschale von monatlich 51,13 Euro wurde abgeschafft, die Härtere gelung mit 26 Fahrgutscheinen im Quartal blieb dagegen bestehen.⁴⁴⁹ Allerdings hatte auch diese Regelung nach Überschreitungen von Haushaltsanschlägen keinen langen Bestand. Am 30.5.2006 stimmte die Sozialdeputation dem Vorschlag des Ressorts zu, die Fahrgutscheine auf zwei gestufte Geldpauschalen (120 bzw. 160 Euro monatlich) mit Einkommens- und Vermögensprüfung umzustellen und sie nur im ambulanten Bereich zu gewähren.⁴⁵⁰

Eine Gesetzesinitiative des Senats zur *Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes* scheiterte dagegen im Deutschen Bundestag. Der Senat hatte am 27.4.2004 mit seinem Gesetzesantrag vorgeschlagen, das abgesenkte Leistungsniveau von 70-80 % des Sozialhilfesatzes, das für noch nicht drei Jahre in Deutschland lebende Asylbewerber gilt, auch auf Asylbewerber mit längerem Aufenthalt anzuwenden.⁴⁵¹ Der Senat erhoffte sich davon eine Einsparung in Höhe von 1,5 Mio. Euro jährlich.⁴⁵² Der Bundesrat übernahm die Gesetzesinitiative Bremens zwar mehrheitlich,⁴⁵³ doch der Deutsche Bundestag schloss die Beratungen in seiner laufenden Legislaturperiode wegen der ablehnenden Haltung der Bundesregierung⁴⁵⁴ nicht ab, so dass der Gesetzentwurf dem Grundsatz der Diskontinuität verfiel.

Weitere Themen zur Versorgung und Unterbringung von Asylbewerbern, wie die Rückkehrförderung, der Abbau von Unterbringungsplätzen und die Übertragung der Krankenhilfeleistungen auf die AOK Bremen/Bremerhaven, beschäftigten in der Folge Sozialdeputation und Senat und führten zu konkreten, haushaltsentlastenden Beschlüssen.⁴⁵⁵

Im *Kennzahlenvergleich* der beteiligten Großstädte zu den Hilfen zum Lebensunterhalt konnte die Stadtgemeinde Bremen in dieser Legislaturperiode ihre Position weiter verbessern, auch wenn sie ihren Spitzenplatz beibehielt. Nachdem die Sozialhilfedichte von 1999 bis 2002 von 95 auf 87 abgesunken war, blieb sie im Jahr 2003 – gegen den

⁴⁴⁸ Deputationsvorlage vom 11.12.2003, 44/03 S, und Presseinformation des Senats vom 16.12.2004.

⁴⁴⁹ Deputationsvorlage vom 11.12.2003, 45/03 S.

⁴⁵⁰ Deputationsvorlage vom 30.5.2006, 333/06 L und vom 9.3.2006, 204/06 L. Auch diese Regelung musste in der 17. Legislaturperiode erneut geändert werden, nachdem das Verwaltungsgericht sie für rechtswidrig erklärte. Vgl. Presseinformation des Senats vom 30.5.2007.

⁴⁵¹ Presseinformation des Senats vom 7.5. und 10.5.2004. Zur Rechtslage vgl. §§ 2 und 3 AsylbLG vom 30.6.1993 idF. der Bekanntmachung vom 5.8.1997 (BGBl I, S. 2022), zuletzt geändert durch Art. 82 der VO vom 31.10.2006 (BGBl I, S. 2407).

⁴⁵² Presseinformation des Senats vom 7.5.2004.

⁴⁵³ BR-Drucks. 367/04 vom 11.4.2004.

⁴⁵⁴ BT-Drucks. 15/4645 vom 13.1.2005, Anlage 2.

⁴⁵⁵ Deputationsvorlage vom 6.9.2005, 167/05 L, mit der Senatsvorlage vom 13.9.2005.

Trend in den anderen Großstädten mit mehrheitlich ansteigender Sozialhilfedichte – zunächst konstant bei 87⁴⁵⁶. Im folgenden Jahr, dem letzten Jahr des BSHG, sank die Sozialhilfedichte in Bremen weiter auf 83 und rückte damit näher an die Ergebnisse von Berlin (81), Essen (74), Hannover (74) und Hamburg (72) heran.⁴⁵⁷ Besonders positiv stellten sich die Fallentwicklung und die Entwicklung der Nettoausgaben in Bremen im Vergleich zum Durchschnitt aller 16 Großstädte dar: Während 2004 in Bremen die Fälle um 7,3 % und die Nettoausgaben um 7,6 % zurückgingen, lagen die entsprechenden Durchschnittswerte aller beteiligten Städte bei minus 3,9 bzw. plus 0,4 %.⁴⁵⁸

4.2.8 Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Die gesetzliche Zusammenführung der bundesfinanzierten Arbeitslosenhilfe nach dem SGB III und der kommunal finanzierten Sozialhilfe in Form der Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem BSHG zu einem neuen einheitlichen Leistungssystem der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II⁴⁵⁹ führte auch in der Stadtgemeinde Bremen zu großen und politisch intensiv begleiteten⁴⁶⁰ Umstellungsprozessen. Schon Monate vor Inkrafttreten des neuen Leistungssystems zum 1.1.2005 setzten die Vorbereitungen zur Umstellung auf die neue Grundsicherung ein.

Als erstes wurde die Förderkonzeption der bisherigen *Hilfen zur Arbeit* nach den §§ 19 ff. BSHG im April 2004 durch Einstellung kommunal finanzierter sozialversicherungs-pflichtiger Verträge und Umstellung allein auf öffentlich geförderte Beschäftigung mit Mehraufwandsentschädigung verändert;⁴⁶¹ ab 1.1.2005 wurden diese zusätzlichen gemeinnützigen Beschäftigungen ebenso wie andere Arbeitsgelegenheiten für Arbeitslose ausschließlich vom Bund finanziert.⁴⁶² Mitte des Jahres 2004 fiel die politische Entscheidung, zur verwaltungsmäßigen Umsetzung des SGB II eine *Arbeitsgemeinschaft* mit den beiden Trägern Stadtgemeinde Bremen und Agentur für Arbeit Bremen zu bilden.⁴⁶³ Als rechtlicher Rahmen wurde eine öffentlich-rechtliche Gesellschaft gegründet, die für alle Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und zur Eingliederung in Arbeit nach dem SGB II⁴⁶⁴ einschließlich der sog. flankierenden Leistungen, wie

⁴⁵⁶ Deputationsvorlagen vom 24.9.2003, 23/03 S und 30.9.2004, 148/04 S.

⁴⁵⁷ Deputationsvorlage vom 7.10.2005, 264/05 S.

⁴⁵⁸ Deputationsvorlage vom 7.10.2005, 264/05 S.

⁴⁵⁹ SGB II vom 24.12.2003, BGBl I, S. 2954. Allgemein: Münder 2005: S. 394ff. und Knuth 2006: 160ff.

⁴⁶⁰ MdS. vom 24.8.2004, Drs.16/376, auf eine Große Anfrage der Koalitionsfraktionen. Vgl. zur parlamentarischen Debatte PIPr.16/26 vom 6.10.2004, S. 1520.

⁴⁶¹ Presseinformation des Senats vom 5.4.2004 und Deputationsvorlage vom 22.4.2004, 91/04 S. Diese Änderung erfolgte auch aus Gründen der Haushaltsentlastung in Höhe von 4 Mio. Euro; die Gesamtausgaben für die Hilfen zur Arbeit lagen in 2004 aber immer noch bei 21 Mio. Euro. Vgl. Deputationsvorlagen vom 24.6 und 26.8.2004, 126 bzw.137/04 S.

⁴⁶² Vgl. § 16 SGB II, insbes. dessen Absatz 3.

⁴⁶³ Deputationsvorlage vom 24.6.2004, 70/04 L; zur Arbeitsgemeinschaft: § 44b SGB II.

⁴⁶⁴ Vgl. die §§ 19ff. und 14ff. SGB II.

Schuldner- und Suchtberatung sowie psychosoziale Betreuung,⁴⁶⁵ zuständig wurde und den Namen Bremer Arbeitsgemeinschaft für Integration und Soziales (*BaGIS*) erhielt.⁴⁶⁶

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des SGB II waren die organisatorischen Vorbereitungen so weit abgeschlossen, dass die BaGIS mit sechs – über die Stadt verteilten – Geschäftsstellen⁴⁶⁷ und einem Eingliederungsbudget 2005 für Leistungen zur Integration in Arbeit⁴⁶⁸ ihre Tätigkeit aufnehmen konnte. Die Entwicklung der weiter kommunal finanzierten und bestimmten *flankierenden Leistungen* lief zunächst sehr schleppend an. Nach einer im März 2007 vorgelegten Bilanz⁴⁶⁹ hatte die BaGIS 2006 lediglich 59 Kinder in der Kindertagespflege betreut und dafür 0,058 Mio. Euro ausgegeben. Für die Schuldnerberatung stand in diesem Jahr ein Verfügungsrahmen von 1,4 Mio. Euro zur Verfügung, von dem tatsächlich 1,22 Mio. Euro verausgabt wurden. Für die Suchtberatung gab die BaGIS von bereitgestellten 0,4 Mio. 0,15 Mio. Euro aus, wobei die Zahl der versorgten Klienten in der Drogen- und Suchtberatung ebenso wie in der psychosozialen Betreuung jeweils unter 100 lag.

Auf besondere politische Probleme stieß die Übernahme der kommunal finanzierten und festzulegenden *Kosten der Unterkunft*⁴⁷⁰ und die Definition der zu übernehmenden angemessenen Mietkosten von Leistungsbeziehern nach dem SGB II. Zunächst wurden die bisherigen Regelungen für Sozialhilfeempfänger im Wesentlichen übernommen.⁴⁷¹ Zur Frage der Angemessenheit der Mietkosten wurde beschlossen, erst eine Untersuchung zum Mietwohnungsmarkt in Bremen bei der Firma GEWOS in Auftrag zu geben und vor dem 1.9.2005 keine Aufforderungen zur Senkung der Kosten der Unterkunft an Leistungsempfänger nach dem SGB II zu richten.⁴⁷²

Das *GEWOS-Gutachten*⁴⁷³ kam zu dem Ergebnis, dass in Bremen 8.900 bis 9.800 Haushalte mit Leistungsempfängern nach dem SGB II in Wohnraum mit nicht angemessener Bruttokaltmiete wohnten. Die Lösungsvorschläge von GEWOS wurden zum großen Teil in den Verwaltungsanweisungen zu § 22 SGB II übernommen und sahen als wesentliche Änderungen den Verzicht auf die Wohnungsgröße als Kriterium neben dem Mietpreis, die Herstellung von „Wettbewerbsvorteilen“ für Leistungsempfänger z. B. durch direkte Überweisung der Miete und Zahlung von Mietkautionen sowie eine zeitliche Staffelung von Umzugsaufforderungen je nach Überschreitung der Angemessen-

⁴⁶⁵ Deputationsvorlagen vom 15.2., 6.9. und 6.12.2005, 198 bzw. 251 bzw. 284/05 S.

⁴⁶⁶ Presseinformation des Senats vom 5.10.2004 über die Zustimmung des Senats.

⁴⁶⁷ Presseinformation des Senats vom 28.12.2004.

⁴⁶⁸ Deputationsvorlagen vom 4.11. und 16.12.2004, 166/04 S. Zur Entwicklung der Integrationsförderung: MdS. vom 11.7.2006, Drs.16/1077 und PIPr,16/66 vom 14.9.2006, S. 4388.

⁴⁶⁹ Deputationsvorlage vom 15.3.2007, 410/07 S.

⁴⁷⁰ Vgl. § 22 SGB II.

⁴⁷¹ Deputationsvorlage vom 16.12.2004, 187/04 S.

⁴⁷² Presseinformation des Senats vom 23.3. und 9.6.2005 sowie Deputationsvorlagen vom 9.6. und 6.9.2005, 230 und 256/05 S.

⁴⁷³ Deputationsvorlage vom 7.10.2005, 263/05 S.

heitsgrenzen vor.⁴⁷⁴ Obwohl die Verwaltungsanweisungen persönliche und familiäre Härtefälle berücksichtigten und auch Haushalten mit deutlich über der Angemessenheitsgrenze liegenden Mietkosten längere Zeiträume für die Suche einer neuen Wohnung einräumten, wurden die Regelungen mit Verweis auf den bestehenden Mietwohnungsmarkt und den Mangel besonders an Wohnungen für Alleinstehende als realitätsfremd kritisiert⁴⁷⁵ und die Einstellung von „Zwangsumzügen“ gefordert.⁴⁷⁶

Anfang 2007 waren auf der Grundlage der Verwaltungsanweisungen zu § 22 SGB II 6.453 Fälle erfasst, bei denen die Angemessenheitsgrenze von mehr als 30 % bzw. zwischen 20 und 30 % überschritten waren; überwiegend handelte es sich dabei um Fälle mit 1 oder 2 Personen.⁴⁷⁷ Besonders bei Fällen mit einer Person kam es häufig zu Überschreitungen der angemessenen Kosten der Unterkunft um mehr als 50 % (2274 Fälle). Die ermittelte Differenz zwischen tatsächlicher und angemessener Bruttokaltmiete in den erfassten Fällen lag insgesamt bei knapp einer Mio. Euro. Die durchschnittliche tatsächliche Miete aller Haushalte lag bei 476 Euro monatlich, die angemessene dagegen bei 324 Euro. Im Hinblick auf die dadurch sichtbar gewordenen Probleme bei der Umsetzung der Verwaltungsanweisungen zu § 22 SGB II wurde beschlossen, die GEWOS erneut mit der Überprüfung der Lage im preisgünstigen Segment des bremschen Wohnungsmarktes zu beauftragen.

Im Zusammenhang mit der Zusammenführung von Arbeits- und Sozialhilfe wurden die nicht vom SGB II übernommenen Bereiche des BSHG in dem neuen *SGB XII* zusammengefasst; auch die bisher eigenständig geregelte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wurde als Abschnitt in das SGB XII übernommen.⁴⁷⁸ Die sachliche Zuständigkeit der beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven nach dem SGB XII wurde neu geregelt, indem die bisherige Trennung zwischen dem über-örtlichem und örtlichem Sozialhilfeträger für stationäre bzw. ambulante Leistungen durch eine gemeinsame – quotal geregelte – Finanzverantwortung beider Städte und des Landes für den ambulanten und den stationären Bereich abgelöst wurde.⁴⁷⁹

Mit den neuen Gesetzen SGB II und SGB XII änderte sich auch der *Kennzahlenvergleich* der Großstädte. In dem erstmals für das Jahr 2005 vorgelegten Bericht wurde die bisherige Sozialhilfedichte durch die *Transferleistungsdichte* aus den Einzelleistungs-

⁴⁷⁴ Presseinformation des Senats vom 26.9.2005 und Deputationsvorlage vom 24.11.2005. Eine erneute Anpassung der Verwaltungsanweisungen erfolgte nach einer Änderung des SGB II mit dem Ausschluss der unter 25-Jährigen und der Zahlung der Mietkautionen nur noch als Darlehen. Vgl. Deputationsvorlage vom 4.7.2006, 348/06 S.

⁴⁷⁵ Pressemitteilung der Grünen vom 3.11.2005 und 12.2.2007.

⁴⁷⁶ Der Senat stellte mehrfach klar, dass es keine „Zwangsumzüge“ gegeben hat und auch keine geben wird. Vgl. zuletzt Presseinformation des Senats vom 9.2.2007.

⁴⁷⁷ Deputationsvorlage vom 8.2.2007, 403/07 S (auch zu den folgenden Zahlen und Beschlüssen)

⁴⁷⁸ Deputationsvorlagen vom 26.8.2004, 138/04 S, 30.9.2004, 98/04 L und 7.5.2005, 139/05 L, mit einer Darstellung der wesentlichen Veränderungen und des jeweiligen Umsetzungsstandes in Bremen.

⁴⁷⁹ Deputationsvorlagen vom 30.5. und 4.7.2006, 226 und 232/06 L sowie vom 19.4.2007, 267/07 L, mit der Senatsvorlage vom 10.4.2007.

dichten nach SGB II und SGB XII ersetzt.⁴⁸⁰ Nach dieser für den Vergleich der Großstädte nunmehr maßgebenden Top-Kennzahl liegt Bremen nicht mehr wie bei der früheren Sozialhilfedichte auf Platz 1, sondern hinter Berlin, Rostock, Leipzig, Dortmund und Duisburg auf Platz 6. Während die Transferleistungsdichte im Mittelwert der beteiligten Großstädte bei 153,6 (Leistungsempfänger je 1000 Einwohner) lag, betrug sie für die Stadtgemeinde Bremen 172,1. Bei einem Vergleich mit der auch für 2004 errechneten Transferleistungsdichte war die Veränderung 2005 in Bremen mit minus 6,5 % größer als im Mittelwert mit minus 4,7. Besonders auffallend war der Bremer Wert für die kommunalen Gesamtausgaben für Leistungsempfänger nach dem SGB II. Hier lag Bremen 2005 unter den ausgewiesenen Mittelwerten der beteiligten Großstädte, besonders bei den Kosten der Unterkunft inklusive Heizung. Vergleicht man allerdings die kommunalen Gesamtausgaben je Einwohner und Monat, dann lag Bremen mit 284 Euro zwar hinter Berlin mit 361 Euro, aber über dem Durchschnittswert der beteiligten Großstädte von 270 Euro.

Bei einem Vergleich nur der *SGB II-Quote*, also des Verhältnisses der hilfebedürftigen Personen nach SGB II zur Bevölkerung bis unter 65 Jahren, ergibt sich für die Stadtgemeinde Bremen ein ähnliches Bild: Während die Quote für Bremen aktuell bei 17,7 % liegt, betragen die Werte für Berlin 22, für Gelsenkirchen 21,9, für Duisburg 18,8 und für Dortmund 18,4 %, die Quote für Deutschland insgesamt liegt bei 11,1 %.⁴⁸¹

4.2.9 Weitere Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

Das in der 15. Legislaturperiode vorbereitete *Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen* wurde Anfang dieser Legislaturperiode nach Vorberatung in der Sozialdeputation⁴⁸² von der Bürgerschaft (Landtag) mehrheitlich verabschiedet⁴⁸³ und konnte somit noch im Internationalen Jahr der Behinderten in Kraft treten.⁴⁸⁴ Es orientierte sich im Wesentlichen an den Behindertengleichstellungsgesetzen des Bundes und anderer Länder.⁴⁸⁵ Im Jahr 2005 berief der Präsident der Bürgerschaft dann den neuen Landesbehindertenbeauftragten, Dr. Joachim Steinbrück.⁴⁸⁶

Einen ersten Bericht zu dem neuen Gesetz legte die Sozialsenatorin im März 2007 vor. Sie berichtete darin über die Umsetzung des Benachteiligungsverbot, die besonderen Belange behinderter Frauen, die Herstellung von Barrierefreiheit in den Bereichen Bau, Verkehr und Wissenschaft, die Gebärdensprache, die Gestaltung von Bescheiden und

⁴⁸⁰ Vgl. dazu und zu den folgenden Zahlen: Deputationsvorlage vom 9.11.2006, 375/06 S, mit dem neuen Bericht, und Deputationsvorlage vom 8.2.2007, 254/07 L, mit dem Benchmarking-Bericht 2006 „Die bremischen Ressorts im Städte- und Ländervergleich“.

⁴⁸¹ Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, SGB II-Kennzahlen für überregionale Vergleiche: Bundesagentur für Arbeit, Statistik Mai 2007.

⁴⁸² Deputationsvorlage vom 24.9.2003, 16/03 L und Pressemitteilung der CDU vom 25.9.2003.

⁴⁸³ MdS. vom 9.12.2003, Drs.16/90, und PIPr.16/10 vom 18.12.2003, S. 489.

⁴⁸⁴ BremGBI 2003, S. 413.

⁴⁸⁵ Vgl. 3.2.6.

⁴⁸⁶ Presseinformation des Senats vom 7.6.2005.

das Verbandsklagerecht.⁴⁸⁷ Zur Umsetzung der §§ 9-11 des Behindertengleichstellungsgesetzes erließ der Senat *Rechtsverordnungen* zur Gestaltung barrierefreier Informationstechnik, zur Verwendung der Gebärdensprache und anderer Kommunikationshilfen im Verwaltungsverfahren sowie zur Gestaltung von Dokumenten für blinde und sehbehinderte Menschen im Verwaltungsverfahren.⁴⁸⁸ Zum Abbau baulicher Barrieren legten die Senatsressorts für Soziales, Bau und Wirtschaft eine gemeinsame Maßnahmenliste notwendiger baulicher Veränderungen in der Stadt vor, die schrittweise in Angriff genommen wurden.⁴⁸⁹

Im Hinblick auf die größer werdende Zahl älterer geistig behinderter Menschen entwickelte die Sozialsenatorin neue Überlegungen zur Gestaltung des Übergangs aus der Erwerbsarbeit in den Ruhestand, des Wohnbereichs und der Tagesstruktur sowie der medizinischen und pflegerischen Versorgung und zur Unterstützung von Familien mit behinderten Angehörigen.⁴⁹⁰ Sie legte dazu ein Gesamtkonzept⁴⁹¹ vor. Dessen Kernstück war das Modul „*Tagesbetreuung für alte behinderte Menschen*“, mit dem die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft nach Ablösung vorheriger Betreuung in einer Werkstatt oder einer Tagesförderstätte sichergestellt werden sollte. Für dieses Modul wurde eine Geldleistung entwickelt, die sich in ihrer Höhe nach der Gruppe mit vergleichbarem Hilfebedarf richtete, in die der alte behinderte Mensch in der Regel im Rahmen der Wohnversorgung eingestuft war. Für die Betreuung in der Werkstatt und der Tagesförderstätte wurde eine einheitliche Altersgrenze von 65 Jahren festgesetzt; bei früherem Ausscheiden ab vollendetem 60. Lebensjahr wurde die Inanspruchnahme des neuen Leistungsmoduls ermöglicht.

4.2.10 Weiterentwicklung der Altenhilfe und Pflege

In der Altenhilfe wurde in dieser Legislaturperiode ein neuer *Altenplan* für die Stadtgemeinde Bremen erstellt. Nachdem die Sozialsenatorin im Herbst 2005 den Entwurf vorgelegt hatte, setzte ein umfassender Beteiligungs- und Diskussionsprozess ein.⁴⁹² Mehrere Veranstaltungen, etwa zu den Themen Begegnungsstätten, Wohnen im Alter,⁴⁹³ Ambulante Versorgung, Stationäre Versorgung, Sterbebegleitung und Gesundheitliche Versorgung⁴⁹⁴ fanden statt, bevor der *Altenplan* Anfang Mai 2007 fertiggestellt wur-

⁴⁸⁷ Deputationsvorlage vom 15.3.2007, 261/07 L.

⁴⁸⁸ Deputationsvorlage vom 6.9.2005, 171/05 L und Presseinformation des Senats vom 19.10.2005.

⁴⁸⁹ Deputationsvorlage vom 30.5.2006, 332/06 S und Mitteilung des Senats vom 16.1.2007, Drs.16/1269 sowie PIPr.16/75 vom 25.1.2007, S. 5050.

⁴⁹⁰ Deputationsvorlage vom 8.5. und 28.8.2003, 192/03 L.

⁴⁹¹ Deputationsvorlage vom 30.5.2006, 222/06 L, MdS. vom 5.9.2006, Drs.16/1128 und PIPr.16/66 vom 14.9.2006, S. 4416.

⁴⁹² Presseinformation des Senats vom 15.11.2005 und Deputationsvorlage vom 14.7. und 15.11.2005, 242 und 274/05 S.

⁴⁹³ Dazu: Presseinformationen des Senats vom 15.5 und 22.6.2006.

⁴⁹⁴ Dazu: Presseinformation des Senats vom 14.11.2006.

de.⁴⁹⁵ Er sollte Orientierungen zur Altenpolitik und ihren Zielsetzungen geben, den Stand von Angeboten und Maßnahmen für ältere Menschen aufzeigen und Entwicklungsbedarfe hervorheben. Seine inhaltlichen Schwerpunkte betrafen vor allem die Themenbereiche Pflegeheime, Dienstleistungszentren, Angebote für Demenzerkrankte, Wohnen im Alter und Migranten.

Diese Themen hatten die Altenpolitik dieser Legislaturperiode schon vorher bestimmt. Über die Arbeit der *Dienstleistungszentren* und der *Begegnungsstätten* waren Berichte vorgelegt worden.⁴⁹⁶ Auf deren Grundlage wurden die Verträge mit den Wohlfahrtsverbänden über die Dienstleistungszentren für 2006 und 2007 auf der Basis der gewährten Zuwendungen von 2005 und für 2008 und 2009 mit einer Reduzierung dieser Zuwendungen um 1 % verlängert.⁴⁹⁷ Für die Begegnungsstätten wurden die Zuwendungsverträge ebenfalls um vier Jahre verlängert; allerdings wurden hier zum Teil Angebote in kostengünstigere Trägerschaften überführt, einzelne Standorte ganz aufgegeben und die Verwaltung der gekürzten Mittel der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände übertragen.⁴⁹⁸

Zu dem Thema *Wohnen im Alter* gab es mehrere Initiativen: Um einen längstmöglichen Verbleib in der eigenen Wohnung zu unterstützen, wurde eine Musterwohnung mit Informationsmöglichkeiten des alten- und behindertengerechten Wohnens eingerichtet.⁴⁹⁹ Neue Wohnmodelle für Hausgemeinschaften, Mehrgenerationenhäuser und die Aktion „Generation gemeinsam“ wurden entwickelt und teilweise umgesetzt⁵⁰⁰ und für demenziell erkrankte Menschen gefördert.⁵⁰¹ Begleitet wurden diese Aktivitäten durch ein Projekt zur Unterstützung pflegender Angehöriger von demenzerkrankten Menschen,⁵⁰² aber auch durch Bemühungen, die *Qualität der Pflege* im ambulanten Bereich ebenso wie in Heimen (mit einem neuen Konzept der Heimaufsicht und mehr unangemeldeten Prüfungen) sicherzustellen.⁵⁰³ Hervorzuheben sind auch die Bemühungen zum Bürokratieabbau in der Pflege⁵⁰⁴ und weitere Schritte zur Umsetzung des Altenpflegegesetzes mit neuen Rahmenvereinbarungen zur Ausbildungsvergütung und Gestaltung der praktischen Ausbildung.⁵⁰⁵

⁴⁹⁵ Presseinformation des Senats vom 2.5.2007 und Deputationsvorlage vom 15.3.2007, 409/07 S. Veröffentlicht ist der Altenplan unter: www.soziales.bremen.de/altenplan.

⁴⁹⁶ Deputationsvorlagen vom 19.2.2004, 67/04 S und 9.2.2006, 300/06 S bzw. vom 26.8.2004, 145/04 S und 14.7.2005, 241/05 S.

⁴⁹⁷ Deputationsvorlage vom 4.7.2006, 346/06 S.

⁴⁹⁸ Deputationsvorlagen vom 15.11.2005, 273/05 S, 9.2.2006, 299/06 S und 4.7.2006, 345/06 S.

⁴⁹⁹ Presseinformation des Senats vom 15.11.2005.

⁵⁰⁰ Vgl. Presseinformationen des Senats vom 16.2., 4.7. und 7.11.2005 sowie vom 29.3.2007.

⁵⁰¹ Presseinformation vom 7.11.2006.

⁵⁰² Deputationsvorlage vom 15.11.2005, 275/05 S.

⁵⁰³ Zur ambulanten Pflege: MdS. vom 20.2.2007, Drs.16/1320 und PIPr.16/79 vom 21.3.2007, S. 5333. Zur Heimpflege: Deputationsvorlage vom 19.4.2007, 270/07 L.

⁵⁰⁴ Deputationsvorlagen vom 9.6. und 6.9.2005, 153 und 169/05 L sowie MdS. vom 25.10.2005, Drs.16/787, und PIPr.16/53 vom 25.1.2006, S. 3418.

⁵⁰⁵ Deputationsvorlage vom 12.11.2003, 25/03 L.

Die *Förderung der Investitionskosten* von Pflegeheimen wurde dagegen erneut abgesenkt. Nach Auseinandersetzungen innerhalb der Koalition⁵⁰⁶ stimmte die Bürgerschaft (Landtag) dem Gesetzentwurf des Senats – wenn auch mit längerer Übergangsfrist bis Ende 2007 – zu.⁵⁰⁷ Um die abgesenkten Haushaltsanschlüsse einzuhalten, wurden – in Anlehnung an die geänderte Förderpraxis anderer Länder⁵⁰⁸ – die Investitionskostenförderung für vollstationäre Dauerpflegeeinrichtungen aufgehoben und die Förderung auf teilstationäre Pflege, Kurzzeitpflege und innovative Projekte beschränkt.

4.2.11 Weitere Themen der Sozialpolitik

Die *Konzeption für Zuwanderinnen und Zuwanderer* im Land Bremen wurde für 2003 bis 2007 fortgeschrieben und der Bürgerschaft (Landtag) vorgelegt.⁵⁰⁹ Mit regelmäßigen Berichten wurde der erreichte Umsetzungsstand gegenüber der Sozialdeputation, die in dieser Legislaturperiode auch Deputation für Ausländerintegration war, dargestellt.⁵¹⁰ In dem Abschlussbericht wurden als herausragende Ergebnisse die erfolgreiche Einführung und Umsetzung der Integrationskurse,⁵¹¹ die Intensivierung der Sprachförderung im Kindergarten, der Ausbau der Förderung der Eltern-, Familien- und Mütterarbeit, die gezielte schulische Sprachförderung, die Förderung von beruflicher Qualifizierung, die Einführung eines Dolmetscherdienstes im Gesundheitsbereich und die bessere Beteiligung und Mitwirkung von Zuwanderern genannt.⁵¹²

Die Stadt Bremen beteiligte sich mit ihrer Integrationspolitik an dem Wettbewerb der Bertelsmann-Stiftung und des Bundesinnenministeriums „Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik“, den – von den Großstädten – Stuttgart gewann.⁵¹³ Zur verbesserten Beteiligung und Mitwirkung von Zuwanderinnen und Zuwanderern wurde ein *Bremer Rat für Integration* gebildet, der sich aus gewählten Zuwanderern und Vertretern von mit der Integrationsarbeit befassten Organisationen zusammensetzt und die Senatsressorts in allen Fragen der Integrationspolitik berät und Empfehlungen ausspricht,⁵¹⁴ wie z. B. zur Errichtung einer Härtefallkommission nach § 23a Aufenthaltsgesetz.⁵¹⁵

⁵⁰⁶ Pressemitteilungen der CDU vom 24.11.2004 sowie vom 18.3., 28.11. und 5.12.2005; dagegen: Presseinformation des Senats vom 29.11.2005.

⁵⁰⁷ MdS. vom 29.11.2005, Drs.16/811, PIPr.15/57 vom 22.3.2006, S. 3696 und BremGBI 2006, S. 149.

⁵⁰⁸ Deputationsvorlage vom 6.12.2005, 188/05 L, Anlage 1.

⁵⁰⁹ Deputationsvorlagen vom 29.10.2003, 24/03 L, und 19.2.2004, 41/04 L, MdS. vom 9.3.2004, Drs.16/176, und PIPr.16/18 vom 6.5.2004, S. 959.

⁵¹⁰ Vgl. Deputationsvorlage vom 7.4.2005, 140/05 L; unzutreffend daher die Kritik von Prigge/Schwarzer 2007: 127 („Keine Umsetzungsstrategie“).

⁵¹¹ Presseinformationen des Senats vom 9.3.2004 und 21.4.2006.

⁵¹² Deputationsvorlage vom 15.3.2007, 262/07 L.

⁵¹³ Deputationsvorlage vom 16.12.2004, 189/04 S.

⁵¹⁴ Deputationsvorlagen vom 19.2. und 16.12.2004, 42 und 124/04 L.

⁵¹⁵ Deputationsvorlage vom 18.5.2005, 150/05 L. Die Kommission wurde tatsächlich eingesetzt.

Das Programm *Wohnen in Nachbarschaften – WIN* wurde ab 1.1.2005 für sechs weitere Jahre bei gleich hohem Mittelausschlag (1,53 Mio. p.a.) fortgesetzt.⁵¹⁶ Die Abgrenzung und Einteilung der Fördergebiete in der Stadt wurden jedoch leicht verändert. Wie bisher wurde dieses Programm durch das weitere „Die Soziale Stadt“⁵¹⁷ und erstmals auch durch das neue Bundesprogramm „Lokales Kapital für soziale Zwecke (LOS)“ und das entsprechende Landesprogramm mit einem zusätzlichen Einsatz von Fördermitteln ergänzt.⁵¹⁸

Die *Förderung des bürgerschaftlichen Engagements* hat die Bürgerschaft mehrmals beschäftigt.⁵¹⁹ Besonders hervorzuheben sind aus dieser Legislaturperiode das von der Bremer Bürgerstiftung vorgelegte Memorandum „Bremen auf dem Weg zur Bürgerstadt“⁵²⁰ und der Abschluss einer Unfallversicherung für Ehrenamtliche.⁵²¹

4.3 Sozialpolitik und Haushaltskonsolidierung

Die Bedingungen der Haushaltsnotlage der Freien Hansestadt Bremen bestimmten auch in dieser Legislaturperiode maßgeblich die Sozialpolitik. Neben den restriktiven Vorgaben der Haushalte waren für diese Jahre fast durchgängig zusätzliche ressortinterne *Haushaltssperren* verfügt worden, nach denen im Rahmen der verabschiedeten Haushalte nur noch gesetzlich vorgeschriebene oder sonst unabwendbare Ausgaben, etwa zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes zugelassen waren oder von der Ressortleitung ausdrücklich zugelassen werden mussten.⁵²² Trotzdem kam es wiederholt zu Nachbewilligungen im laufenden Haushalt oder zu Beschlüssen über Nachtragshaushalte.

Nachdem bei den Sozialleistungen in der vorangegangenen Legislaturperiode zunächst Haushaltsüberschüsse entstanden waren, entwickelten sich ab 2002 wegen der geringeren Veranschlagungen in den Haushalten *zunehmende Ausgabenrisiken*. So war für das Haushaltsjahr 2003 durch höhere Ausgaben für die Grundsicherung im Alter, die Krankenhilfe, die Eingliederungshilfe und die Hilfen zur Erziehung ein zusätzliches Ausgabenrisiko von 20 Mio. Euro entstanden, das zur Hälfte durch Nachbewilligung und im übrigen durch Kürzungen und Steuerungen von Sozialleistungen aufgelöst wurde.⁵²³

⁵¹⁶ Deputationsvorlage vom 30.9.2004, 159/04 S und MdS. vom 30.11.2004, Drs.16/264 S sowie PIPr.16/175 vom 9.12.2004, S. 586.

⁵¹⁷ Vgl. Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung 2004 (Kap. 5.3.4, Soziale Stadt: 97-101).

⁵¹⁸ Deputationsvorlage vom 25.3.2004, 55/04 L und vom 6.9.2005, 170/05 L; vgl. auch Presseinformation des Senats vom 18.11.2003 und 21.12.2006.

⁵¹⁹ MdS. vom 26.4.2005, 16.5.2006 und vom 20.2.2007, Drs.16/315, 16/544 S und 16/1321 sowie PIPr.16/36 S vom 11.7.2006, S. 1457 und PIPr.16/79 vom 21.3.2007, S. 5339.

⁵²⁰ Deputationsvorlage vom 19.2.2004, 61/04 S und MdS. vom 23.3.2004, Drs.16/79 S sowie PIPr.16/10 S vom 4.5.2004, S. 289. Dazu allgemein: Barth 2004; Bronke 2004: 82 und Prigge/Osthorst 2002.

⁵²¹ Presseinformation des Senats vom 22.6.2006; vgl. auch Pressemitteilung der SPD vom 2.6.2006.

⁵²² Presseinformationen des Senats vom 5.9.2003 und 16.6.2005 sowie Deputationsvorlagen vom 24.6.2004, 68/04 L, vom 9.6.2005, 157/05 L und vom 4.7.2006, 228/06 L.

⁵²³ Deputationsvorlage vom 11.12.2003, 32/03 L.

Ähnliche Situationen ergaben sich in den nachfolgenden Haushaltsjahren mit unterjährig bewirtschaftungsbeschlüssen des Senats zur Auflösung zusätzlicher Finanzierungsbedarfe oder globaler Minderausgaben.⁵²⁴

Bei der *Aufstellung der Haushalte* wurde dieser – gegenüber den Jahren 1999-2001 veränderten – Ausgabenentwicklung bei den Sozialleistungen zunächst nicht Rechnung getragen. Im Doppelhaushalt für die Jahre 2004/05 wurden die konsumtiven Ausgaben im Haushaltsbereich Jugend und Soziales um jährlich 5,6 % gegenüber 2003 abgesenkt.⁵²⁵ Zusätzlich wurden im Personalbereich Stellenkürzungen um 2,5 % jährlich beschlossen, die bei Nichterreichung zu weiteren konsumtiven Einsparungen führten.⁵²⁶ Zur Lösung möglicher Haushaltsprobleme wurde auf die Haushaltskontrakte und die dort festgelegten Steuerungsmaßnahmen (Absenkung der Bekleidungsprämie und des Behindertenfahrdienstes, Begrenzung von Umzügen, Überprüfung der Eingliederungshilfen und verstärkte Umsteuerung der Hilfen zum Lebensunterhalt und der Erziehungshilfen) sowie auf die Bundesratsinitiative zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und auf die geplante externe Begutachtung weiterer Steuerungsmöglichkeiten verwiesen.⁵²⁷

Durch den 1. Nachtragshaushalt 2005 änderte sich diese Situation für das Sozialressort nicht. Die durch die bundesgesetzliche Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe eintretende Entlastung für die Stadtgemeinde Bremen kam nicht dem Haushalt des Sozialressorts, sondern dem Gesamthaushalt zugute und wurde zur Begrenzung der Nettokreditaufnahme eingesetzt; eine Nachforderung des Sozialressorts wurde ebenso abgelehnt wie Forderungen anderer Ressorts.⁵²⁸ Erst durch den 2. Nachtragshaushalt wurden Mehrbedarfe auch des Sozialressorts für 2005 anerkannt.⁵²⁹ Zugleich wurden für die *Haushalte 2006/07* zusätzliche Mittel im Sozialhaushalt bereitgestellt: für Sozialleistungen jeweils 18 Mio., für die Umsetzung des Tagesbetreuungsausbaugesetzes 1,2 bzw. 4,2 Mio. und für sonstige Bedarfe einschließlich des Anpassungskonzepts 1 bzw. 0,7 Mio. Euro.⁵³⁰ Unberührt blieb davon aber die von der Koalition im Frühjahr 2005 beschlossene globale Sparvorgabe für die Sozialleistungen in Höhe von 25 Mio. Euro für 2006 und 2007,⁵³¹ die durch die in den Haushaltskontrakten und dem Be-

⁵²⁴ Deputationsvorlagen vom 15.2.2005, 130/05 L und vom 9.11.2006, 242/06 L.

⁵²⁵ Deputationsvorlage vom 11.12.2003, 61/03 L.

⁵²⁶ Diese sog. PEP-Quote bedeutete für das Gesamtressort für Arbeit, Gesundheit und Soziales, dass von den 2.420 Vollzeitkräften (Stand vom 30.9.2003, ohne städtische Kindergärten) bis Ende 2005 124 Vollzeitstellen eingespart werden mussten. Vgl. Deputationsvorlage vom 11.12.2003, 61/03 L.

⁵²⁷ Deputationsvorlage vom 11.12.2003, 61/03 L, mit den Senatsbeschlüssen vom 28.10.2003 in den Anlagen 1 und 2.

⁵²⁸ Deputationsvorlage vom 7.4.2005, 136/05 L, mit der Senatsvorlage vom 15.3.2005.

⁵²⁹ Presseinformation des Senats vom 6.12.2005. Zum 2. Nachtragshaushalt 2005 insgesamt vgl. Deputationsvorlage vom 15.11.2005, 176/05 L.

⁵³⁰ Presseinformation des Senats vom 12.12.2005.

⁵³¹ Das Sozialressort hatte in den Beratungen ein maximales Einsparpotential von 12 Mio. für 2006 und 2007 aufgezeigt. Vgl. Deputationsvorlage vom 9.6.2005, 152/05 L, mit den Senatsbeschlüssen vom 19.4.2005 in der Anlage.

schluss des Senats vom 30.11.2004 aufgeführten Kürzungs- und Steuerungsmaßnahmen aufgelöst werden sollte.⁵³²

Die Aufstellung und Entwicklung der Haushalte wurde durch teilweise heftige *politische Auseinandersetzungen* in der Koalition begleitet. Die CDU-Fraktion in der Bremischen Bürgerschaft forderte die Sozialsenatorin wiederholt öffentlich zu verstärkten Einsparungen im Sozialbereich auf⁵³³ und mahnte – besonders bei den Haushaltsberatungen 2004 und 2005 – deutliche „Signale für ernsthaften Sparwillen“ an.⁵³⁴ Sie stützte sich dabei auch auf Sparpotenziale bei den Sozialleistungen in Höhe von 93 Mio. Euro, die nicht dem Sozialressort angehörende Mitglieder der vom Senat eingesetzten Projektgruppe im Sommer 2004 ermittelt hatten und die vom Sozialressort abgelehnt wurden.⁵³⁵ Auf der anderen Seite gab es von der CDU-Fraktion aber auch Kritik an vorgelegten Einsparvorschlägen der Sozialsenatorin,⁵³⁶ die allerdings zum Teil durch späteres gemeinsames Handeln der Koalition, wie bei der Änderung der Investitionsförderung von Pflegeheimen, gegenstandslos wurde.

Der vorgelegte *Jahresbericht zur Sanierung der bremischen Haushalte* für das Jahr 2004 wies in seiner Anlage 3 erneut die durchgeführten und beschlossenen Maßnahmen der Konsolidierung für das entsprechende Berichtsjahr und die Vorjahre aus.⁵³⁷ Für die 16. Legislaturperiode fasste die Anlage alle entsprechenden Maßnahmen nach dem Stand vom Juni 2004 zusammen. Hervorgehoben wurden auch die spezifischen Maßnahmen der Sozialpolitik. Dazu gehörten nach dem Bericht im Abschnitt „Reduzierung staatlicher und kommunaler Leistungen“ die Reduzierung der Aufwendungen für die Unterbringung von Asylbewerbern und Spätaussiedlern durch vorzeitige Abmietung von Wohnanlagen, die Nullfortschreibung bei den Entgelten für BSHG-Einrichtungen, die Absenkung der Bekleidungs pauschale, die Abschaffung der Pauschale für den Sonderfahrdienst für Schwerbehinderte, die Optimierung der Investitionsförderung von Pflegeeinrichtungen, die Absenkung der Zuwendungen für Dienstleistungszentren, Begegnungsstätten und Betreuungsvereinen sowie in den Bereichen Schuldner- und Arbeitslosenberatung und Integration von Migranten, die Reduzierung der Ausgaben für Hilfen zum Lebensunterhalt, die Begrenzung der Ausgaben im Bereich der Eingliederungshilfen durch Überprüfung von Personalstandards und den Ausbau ambulanter Hilfen, die Begrenzung der Ausgabenentwicklung im Bereich der Erziehungshilfen durch

⁵³² Dazu i. e. Deputationsvorlage vom 9.6.2005, 152/05 L.

⁵³³ Pressemitteilungen der CDU vom 22.9.2003 und vom 16.3.2004. Dazu Presseinformationen des Senats vom 19.9.2003 und 17.3.2004.

⁵³⁴ Pressemitteilungen der CDU vom 5.4.2004, 22.11.2004 und vom 8.3.2005 („Sozialressort darf keine heilige Kuh sein“). Dazu Presseinformationen des Senats vom 5.4.2004 und 10.3.2005.

⁵³⁵ Pressemitteilung der CDU vom 22.11.2004. Zur Haltung des Sozialressorts vgl. Deputationsvorlage vom 18.5.2005, 144/05 L.

⁵³⁶ Pressemitteilungen der CDU vom 24.11.2004 (Keine Einsparungen bei Senioren), vom 18.3.2005 (Investitionszuschuss für Pflegeheime nicht gestrichen), vom 25.8.2005 (CDU hinterfragt geplante Kürzungen von Sozialsenatorin Röpke bei Behinderten) sowie vom 28.11. und 5.12.2005 (Keine übereilten Einsparungen bei Pflegeeinrichtungen).

⁵³⁷ http://finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Sanierungsbericht_2004.pdf.

Verstärkung der Steuerung und Begrenzung der Zahl der integrativen Maßnahmen in den Kindertagesheimen, die Umsteuerung der Notaufnahme/Heimunterbringung für Kinder und Jugendliche durch Schaffung zusätzlicher Pflegestellen, Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnraumversorgung für sozial Benachteiligte durch Vermeidung und Verkürzung von Unterbringungen und Reduzierung von OPR-Unterbringungen, Einsparungen bei den zentralen Mitteln für die Jugendförderung und die Entwicklung eines Anpassungskonzepts für die Kinder- und Jugendförderung.⁵³⁸

Aufgrund der Konsolidierung wies die *Netto-Ausgabenentwicklung*⁵³⁹ für die *Sozialhilfe* nach dem BSHG (Hilfen zum Lebensunterhalt und in besonderen Lebenslagen) in den Jahren 2003 bis 2004⁵⁴⁰ in der Stadt Bremen unter finanziellen Gesichtspunkten eine positive Tendenz auf. Während die Nettoausgaben in der Stadt Bremen im Jahr 2003 noch bei 321,3 Mio. lagen, waren sie im Jahr 2004 auf 319,9 Mio. Euro gesunken.⁵⁴¹ Dieses entsprach einer Absenkung um 0,45 %. Die Entwicklungen im übrigen Bundesgebiet, in Berlin und in Hamburg waren demgegenüber ansteigend: Im Bundesgebiet stiegen die Netto-Sozialhilfeausgaben von 22,6 Mrd. auf 23 Mrd. Euro, in Berlin von 1,84 auf 1,85 Mrd. Euro und in Hamburg von 894,5 auf 940,5.⁵⁴² Nach den ausgewiesenen Zahlen der einzelnen Leistungen war diese unterschiedliche Entwicklung vor allem darauf zurückzuführen, dass in Bremen die Ausgaben für die Hilfen zum Lebensunterhalt sanken und die Einnahmen stiegen, während die Ausgaben für die Hilfen zu Lebensunterhalt im Bundesgebiet und in Hamburg anstiegen.⁵⁴³

In der *Jugendhilfe* ist für den Zeitraum der 16. Legislaturperiode wiederum eine andere Entwicklung der Ausgaben festzustellen. Während die Netto-Ausgaben in der Stadt Bremen im Jahr 2003 156,5 Mio. Euro betragen, stiegen sie um 1,3 % auf 158,5 Mio. Euro im Jahr 2006 an.⁵⁴⁴ Die Steigerungen im Bundesgebiet und in Hamburg lagen in diesem Zeitraum bei 1,9 bzw. 7,9 %; in Berlin sanken die Ausgaben der Jugendhilfe dagegen um 18,2 %.⁵⁴⁵

⁵³⁸ Zu den organisatorischen Maßnahmen vgl. die Ausführungen unter 4.4.

⁵³⁹ Netto- oder reine Ausgaben ergeben sich durch den Abzug der Einnahmen von den Ausgaben. Berücksichtigt werden hier nur Ausgaben des Landes und der Stadt Bremen, nicht die der Stadt Bremerhaven.

⁵⁴⁰ Wegen der bundesgesetzlichen Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum 1.1.2005 und der damit verbundenen Änderung der Leistungs- und Finanzierungssysteme wird hier nur auf den Vergleich bis 2004 abgestellt.

⁵⁴¹ Statistisches Landesamt, Bremen 2005: 10.

⁵⁴² Statistisches Bundesamt 2003b: 51 und 2004: 74.

⁵⁴³ Vgl. zu den Ausgaben i. e. die unter den beiden vorangehenden Fußnoten ausgewiesenen Statistischen Berichte.

⁵⁴⁴ Statistisches Landesamt Bremen 2007a: 6.

⁵⁴⁵ Die Vergleichszahlen ergeben sich i. e. aus: Statistisches Bundesamt 2007: LT3. Die Sonderentwicklung in Berlin verdiente eine eigene Analyse, die hier nicht zu leisten war.

4.4 Sozialpolitik und Verwaltungsreform

Neben der Fortsetzung der in der vorangegangenen Legislaturperiode begonnenen organisatorischen Maßnahmen zur Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung standen in dieser Legislaturperiode in besonderer Weise Maßnahmen zur *Umstrukturierung des AfSD*⁵⁴⁶ im Vordergrund. Ziel dieser Umstrukturierung war es, die Arbeit des AfSD durch Ausgründungen auf den Kernbereich der Jugend- und Sozialhilfe zu konzentrieren und die durch die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe notwendig gewordenen Veränderungen zu berücksichtigen.

Eine umfangreiche Ausgründung aus dem AfSD war die Verselbständigung der städtischen Kindertagesheime in dem städtischen Eigenbetrieb *KiTa Bremen*.⁵⁴⁷ Diese waren bis dahin Teil des AfSD, das damit in der Doppelfunktion als Jugendamt und als städtischer Träger aufgetreten war. Mit der Trennung wurde das AfSD nur noch als Jugendamt mit einer neugeschaffenen Organisationseinheit zur Steuerung aller Einrichtungen der Kindertagesbetreuung tätig.⁵⁴⁸ Auf der gleichen Linie lagen die Übertragung von städtischen Jugendfreizeitheimen vom AfSD auf freie Träger⁵⁴⁹ und der Umbau des beim AfSD angesiedelten ambulanten Drogenhilfesystems mit der Übertragung von Einrichtungen auf freie Träger⁵⁵⁰ und der Verlagerung der operativen Zuständigkeit auf das Gesundheitsamt.⁵⁵¹

Großen Einfluss auf Struktur und Aufgaben des AfSD hatte die Zusammenführung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe in einem neuen Leistungssystem und einer neuen Organisationsstruktur, der *BaGIS*.⁵⁵² Das AfSD war mit Inkrafttreten dieser Reform zum 1.1.2005 nicht mehr für die Leistungen zuständig, die nunmehr zu der Grundsicherung für Arbeitsuchende und zur Integration in Arbeit nach dem SGB II zählten; über 22.000 Leistungsempfänger wechselten in den Bezug des Arbeitslosengeldes II und damit in die Zuständigkeit der BaGIS. Als Konsequenz dieser Veränderungen wurden rund 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in die neue Arbeitsgemeinschaft umgesetzt und die Zahl der *Sozialzentren* von 12 auf 6 reduziert.⁵⁵³ Deren Aufgabenzuschnitt wurde in der Weise verändert, dass alle Sozialzentren neben den ambulanten Diensten für junge Menschen und Erwachsene sowie den wirtschaftlichen Hilfen zusätzlich mit den Aufgaben Initiativberatung/Spielförderung, Häuser der Familie, Jugendfreizeitheime und WIN betraut wurden. Die Aufgaben der wirtschaftlichen Jugendhilfe, des Beistands und des Unterhalts sowie die Erziehungsberatung wurden zunächst vier Sozialzentren zuge-

⁵⁴⁶ Ausführlich: Hartwig 2005: 381ff. Ein informativer Überblick über die Phasen der Organisation kommunaler Dienste in Bremen seit den sechziger Jahren findet sich bei Bronke 2004: 102.

⁵⁴⁷ Vgl. dazu 4.2.3.

⁵⁴⁸ Deputationsvorlage vom 16.12.2004, 182/04 S.

⁵⁴⁹ Vgl. unter 4.2.3.

⁵⁵⁰ Presseinformationen des Senats vom 25.8. und 14.12.2004 sowie vom 11.1.2005; kritisch dazu: Pressemitteilung der Grünen vom 23.9.2004.

⁵⁵¹ Deputationsvorlagen vom 11.12.2003, 46/03 S und 27.5.2004, 117/04 S.

⁵⁵² Vgl. unter 4.2.8.

⁵⁵³ Deputationsvorlage vom 16.12.2004, 183/04 S und vom 14.7.2005, 235/05 S.

ordnet. Bestimmte Dienste, wie die Wohnungshilfe und die Amtsvormundschaft, wurden jeweils einem Sozialzentrum übertragen.

Die Sozialzentren standen während der gesamten Legislaturperiode vor der großen Herausforderung, die neuen und in der Vergangenheit schon häufig veränderten Strukturen des Amtes weiter zu festigen und zugleich die restriktiven Haushaltsvorgaben und Personaleinsparquoten zu erfüllen.⁵⁵⁴ Am deutlichsten wurde dies im *Ambulanten Sozialdienst Junge Menschen*, der mit dem Gesamtkonzept vom Mai 1999 gebildet, an die stufenweise Einführung des „Case-Managements“ gekoppelt und mit der Verlagerung des Pflegekinderwesens auf den freien Träger PIB stark verändert wurde und zugleich zahlreiche Stellen bis 2005 einsparen musste. Zwar wurde zur Erreichung der quantitativen und qualitativen Leistungsziele des Dienstes ein Gutachten in Auftrag gegeben, doch lag dieses sog. INSO-Gutachten erst Ende 2006 vor, so dass erst danach Konsequenzen – auch im Zusammenhang mit dem tragischen Todesfall des kleinen Kevin – gezogen wurden.⁵⁵⁵ Ähnliche Probleme traten bei der am 30.11.2004 beschlossenen flächendeckenden Einführung der fallbezogenen Arbeitsweise,⁵⁵⁶ der Entwicklung der Erziehungsberatungsstellen, die ursprünglich mit dem Schulpsychologischen Dienst zusammengelegt werden sollten,⁵⁵⁷ und dem Bereich Amtsvormundschaften auf, dessen personelle Ausstattung sich auch erst nach dem gewaltsamen Tod des unter der Vormundschaft des Amtes stehenden Kevin verbesserte.⁵⁵⁸

4.5 Zusammenfassung

In der 16. Legislaturperiode wurde der Prozess der Umsteuerung von Sozialleistungen fortgesetzt. Die Ergebnisse des im Jahr 1999 begonnenen Prozesses zeigten sich auffällig im Bereich der Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem BSHG, bei denen Bremen zwar seine Spitzenstellung unter den Großstädten bis 2004 behielt, aber seine Position verbessern konnte. Ähnliche Entwicklungen zeigten sich bei den Hilfen zur Erziehung, auch wenn sie sich – anders als bei den Hilfen zum Lebensunterhalt – im Haushalt noch nicht niederschlugen. Die Umsteuerungen bei diesen zwei Sozialleistungsbereichen zeigen zudem, dass die ergriffenen Maßnahmen nicht nur dem Primat des Haushalts folgten, sondern darauf angelegt waren, fachliche Ziele, wie die stärkere Ablösung der Heimunterbringung von Kindern durch die Familienpflege oder die aktivierende Hilfe zur Selbsthilfe oder zur Integration in den Arbeitsmarkt, mit Anforderungen des Haushalts zu verbinden. Die Entwicklung der Sozialleistungen zeigt aber auch die Grenzen

⁵⁵⁴ Dazu ausführlich: Deputationsvorlage vom 14.7.2005, 235/05 S.

⁵⁵⁵ Deputationsvorlagen vom 12.11.2003, 32/03 S und 19.4.2007, 426/07 S.

⁵⁵⁶ Deputationsvorlagen vom 9.3.2006, 315/06 S und 19.4.2007, 426/07 S, mit einem ausführlichen Sachstandsbericht. Zu den Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge zu Qualitätsstandards für das Fallmanagement vgl. NDV 2004: 149.

⁵⁵⁷ Deputationsvorlagen vom 11.12.2003, 51/03 S, 19.2.2004, 70/04 S und vom 19.4.2007, 423/07 S.

⁵⁵⁸ Vgl. zu den ergriffenen Maßnahmen die Ausführungen und Hinweise unter 4.2.2.

auf, denen die Steuerung der Sozialleistungen im Hinblick auf die zum großen Teil bestehenden individuellen Rechtsansprüche unterworfen waren.

Für den Bereich der Hilfen zur Erziehung war der gewaltsame Tod des unter Amtsvormundschaft stehenden kleinen Kevin ein dramatisches Ereignis, das nachvollziehbare Konsequenzen auch in der Umsteuerung der einzelnen Hilfen und Instrumente sowie in der personellen Ausstattung der verantwortlichen Dienste hatte und auch haben musste. Die ergriffenen Maßnahmen zeigen jedoch, dass der eingeschlagene Kurs der zielorientierten Steuerung der Jugendhilfe nicht grundsätzlich in Frage zu stellen war.

Positiv ist hervorzuheben, dass die Kindertagesbetreuung in Bremen zunehmend den Anforderungen der frühkindlichen Bildung in den Kindergärten gerecht wird. Mit innovativen Finanzierungsmodellen konnte die personelle Ausstattung in den Kindertageeinrichtungen verbessert werden, auch wenn das Ziel der qualifizierten Zweitkraft für jede Kindergartengruppe nicht erreicht wurde. Auch die eingeleiteten Maßnahmen zur Sprachfeststellung und Sprachförderung sowie die verbesserte Zusammenarbeit mit dem Grundschulbereich waren wichtige Schritte und Weichenstellungen. Ebenso wichtig waren die entwickelten Angebote der Eltern- und Familienbildung, die den Katalog notwendiger Präventionsarbeit sinnvoll ergänzen.

Festzuhalten bleiben auch die positiven Veränderungen für Menschen mit Behinderungen und für Zuwanderinnen und Zuwanderer. Die umgesetzten Gesetze und Programme waren eine wichtige Grundlage für weitere notwendige Schritte zur vollen Gleichstellung, Integration und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Das Gleiche gilt für den entwickelten Altenplan, der nach einem breiten gesellschaftlichen Beteiligungsprozess die Grundlage für eine zukunftsorientierte Altenhilfe im Land Bremen bildet.

5 Gesamtbewertung der Sozialpolitik der Großen Koalition

Für eine Gesamtbewertung von 12 Jahren Sozialpolitik der Großen Koalition sind zunächst die Grundlinien und Schwerpunkte dieser Politik darzustellen und den bundesweiten Rahmenbedingungen für die Sozialpolitik gegenüberzustellen. Die Bremer Sozialpolitik von 1995 bis 2007 wird anschließend mit den Entwicklungen im Bundesgebiet sowie in den übrigen zwei Stadtstaaten Berlin und Hamburg verglichen und insgesamt bewertet.

5.1 Die Grundlinien und Schwerpunkte der Bremer Sozialpolitik

Die Bremer Sozialpolitik zeichnete sich in der Vergangenheit durch ein hohes Niveau an sozialer Absicherung bei Hilfsbedürftigkeit und bei sozialer Not aus. Bei einer Gesamtbetrachtung der Sozialpolitik der Großen Koalition sind folgende neue Grundlinien und Schwerpunkte erkennbar:

Umsetzung neuer bundespolitischer Vorgaben

Die Umsetzung von neuen Bundesgesetzen gehörte in allen drei Legislaturperioden zum sozialpolitischen „Pflichtprogramm“ der Großen Koalition. Dazu zählten in besonderer Weise die Verwirklichung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz, die Ausfüllung des Pflege-Versicherungsgesetzes, die Konsequenzen aus dem Altenpflegegesetz sowie die Umsetzung des Grundsicherungsgesetzes im Alter und bei Erwerbsminderung und der „Hartz IV“-Gesetze, des SGB II und des SGB XII. Auch das neue Rehabilitationsrecht im SGB IX, das Behindertengleichstellungsgesetz und das Tagesbetreuungsbaugesetz des Bundes (TAG) mit seinen Vorgaben zum bedarfsgerechten Ausbau der Kleinkinderbetreuung bis 2010 gehörten in diesen Zusammenhang. Nicht alle Vorgaben des Bundes konnten bis zum Ende der Großen Koalition abschließend umgesetzt werden. Auf besondere Schwierigkeiten stieß die Regelung des SGB IX und der Frühförderverordnung des Bundes, allerdings nicht nur in Bremen, sondern bundesweit.⁵⁵⁹ Besondere Herausforderungen schuf auch die Zusammenführung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch das neue SGB II; schwierige gesetzliche Konstruktionen und eine nur bedingt funktionsfähige Programmsoftware führten zu teilweise immer noch bestehenden Anpassungs- und Umsetzungsproblemen in Bremen wie in anderen Städten und Landkreisen.⁵⁶⁰

Aktivierung durch Stärkung der Eigenverantwortung und Hilfe zur Selbsthilfe

Mit dem Beginn der 15. Legislaturperiode hat der Senat dieses Paradigma⁵⁶¹ ausdrücklich zum Leitbild seiner Sozialpolitik erhoben, ohne daran repressive Folgen, wie rigide Leistungskürzungen oder übermäßige Missbrauchskontrollen zu knüpfen. Mit den Senatsbeschlüssen vom 5.10.1999 zu den Haushaltseckwerten 2000/01 und vom 6.3.2001 zum Haushaltskontrakt mit der Sozialsenatorin wurde dieser Wechsel vollzogen. Konsequenzen wurden daraus besonders bei den Hilfen zum Lebensunterhalt gezogen. Mit der Verdoppelung der Hilfsangebote zur Arbeit, der gezielten Beratung von Hilfsbedürftigen vor und während des Leistungsbezuges und der Einführung des aktivierenden Fallmanagements im AfSD wurden die Bemühungen deutlich verstärkt, Hilfsbedürftigkeit möglichst zu vermeiden und nach Eintritt schnell zu überwinden. Auch wenn die Stadtgemeinde Bremen ihre Spitzenposition unter den deutschen Großstädten in der Sozialhilfequote bis zur Ablösung des BSHG durch das SGB II und das SGB XII beibehielt, konnte Bremen bis 2004 seine Position im Großstadtvergleich deutlich verbessern und näher an andere Großstädte, besonders an Berlin, heranrücken.

Aktivierung und Hilfe zur Selbsthilfe fanden aber auch in anderen Bereichen ihren Niederschlag. Bei den Hilfen zur Erziehung wurden die ambulanten Leistungen und Hilfen

⁵⁵⁹ Vgl. Breikopf/Sommer 2004: 24.

⁵⁶⁰ Vgl. Knuth 2006: 160.

⁵⁶¹ Allgemein: Wohlfahrt 2001: 82; kritisch: Spindler 2003: 296; Trube 2002: 119ff; Trube 2003: 334, und 2003a: 301.

mit höherem Aufwand als bisher ausgebaut und vorrangig vor der stationären Heimunterbringung eingesetzt. Dies geschah mit dem Ziel, die Erziehungskompetenzen der leiblichen Eltern durch sozialpädagogische Familienhilfen, Erziehungsbeistandschaft oder aufsuchende Hilfen zu stärken und den Verbleib von Kindern in der eigenen Familie so weit wie möglich zu unterstützen. In die gleiche Richtung zielte der Ausbau der Familienbildung mit neuen Angeboten der Beratung und vernetzter Hilfestellung besonders für Familien in sozialen Brennpunkten. Auch die verstärkte Förderung von Aktivitäten zur schulischen und beruflichen Integration von Zuwanderern und die ergriffenen Maßnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen unterstreichen den hohen Stellenwert, den diese Leitbilder in der konkreten Politik hatten.

Prävention bei sozialer und gesundheitlicher Gefährdung

Mit den Weichenstellungen der 14. und 15. Legislaturperiode und den konkreten Maßnahmen der letzten Jahre der Großen Koalition wurde die Kindertagesbetreuung zu einem Schwerpunkt der Bremer Sozialpolitik und zu einem wichtigen präventiven Aufgabengebiet weiterentwickelt. Die frühkindliche Bildung mit den Elementen Rahmenbildungsplan und Sprachförderung wurde ausgebaut und das Platzangebot für Kleinkinder wurde schrittweise ausgeweitet. Durch die Beschäftigungs- und Qualifizierungsoffensive wurde die personelle Ausstattung der Kindertageseinrichtungen verbessert, auch wenn die politische Forderung nach einer qualifizierten Zweitkraft pro Kindergarten- gruppen noch nicht erfüllt werden konnte.

Prävention vor sozialer Notlage stand auch bei den Angeboten der Qualifizierung von Zuwanderern im Vordergrund. Bremen hat sehr früh Angebote der sprachlichen und gesellschaftlichen Integration entwickelt und – mit Hilfe europäischer Mittel – erhebliche Anstrengungen zur beruflichen Qualifizierung von Zuwanderern unternommen. In der Jugendhilfe wurden nach dem gewaltsamen Tod des kleinen Kevin die Früherkennungsuntersuchungen für Kleinkinder verbindlich ausgestaltet sowie die Hausbesuche in sozial belasteten Familien und aufsuchende Hilfen verstärkt.

Sozialräumliche Orientierung⁵⁶² von Programmen und Strukturen

Während der Zeit der Großen Koalition wurden mehrere Programme mit neuen dezentralen Handlungsorientierungen und -möglichkeiten entwickelt. In der Kinderpolitik wurden zusammen mit dem Deutschen Kinderhilfswerk neue Wege zur Schaffung von Spielräumen in der Stadt entwickelt. Nachbarschaften und Ortsteile wurden nicht nur aktiv in den Prozess der Spielraumentwicklung einbezogen, sondern waren von Anfang an unverzichtbare Partner des Programms. Ähnlich neue Wege ist die Jugendpolitik mit ihrem Anpassungskonzept der stadtteilbezogenen Kinder- und Jugendförderung gegangen. Vor dem Hintergrund drohender Haushaltskürzungen wurden die Fördermittel

⁵⁶² Dazu allgemein: Hinte/Kreft 2005: 869.

nach jugendpolitischer Dringlichkeit unter den Stadtteilen neu verteilt und – von einzelnen stadtzentralen Projekten abgesehen – von den Stadtteilen nach vor Ort gesetzten Prioritäten verteilt. Auf diese Weise konnten die Mittel nicht nur gezielter, sondern auch unter großer Beteiligung vorhandener Kompetenzen vor Ort eingesetzt werden. Ein weiteres Beispiel für eine sozialraum- und beteiligungsorientierte Sozialpolitik war das Programmpaket „Wohnen in Nachbarschaften – WIN“, „Soziale Stadt“ und „Lokales Kapital für soziale Zwecke – LOS“. Auch hier wurden Fördermittel nach vor Ort festgestellten und gebilligten Bedarfen vergeben.

Die sozialräumliche Orientierung fand ihren Niederschlag in den Verwaltungsstrukturen des AfSD. Mit der Neuordnung der Sozialen Dienste verfügte Bremen zwar schon vor der Großen Koalition über dezentrale Strukturen, doch wurden diese mit zunächst 12 und später 6 Sozialzentren stärker auf die bestehenden Beirats- und Ortsamtsstrukturen der städtischen Ortsteile zugeschnitten. Außerdem wurden die sozialen Grunddienste und -hilfen des Amtes, wie die Ambulanten Dienste für junge Menschen und Erwachsene sowie die wirtschaftlichen Hilfen, jedem Sozialzentrum zugeordnet, um die Grundversorgung vor Ort sicherstellen zu können.

Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements⁵⁶³

Der Senat der Großen Koalition hat sich durchgängig für eine Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements in der Sozialpolitik eingesetzt. Unter dem Leitmotto „Bürgerstadt Bremen“ wurden gezielt Selbsthilfeaktivitäten und die Freiwilligenarbeit unterstützt. Eigene Beteiligungsprozesse wurden durchgeführt, um neue Wege der Zusammenarbeit von Bürgerinnen und Bürgern und ihrer Stadt zu entwickeln. In diesem Zusammenhang hat der Senat seine politische Aufgabenverantwortung mehr im Sinne einer Gewährleistungsverantwortung definiert, die genügend Raum für Aktivitäten von Verbänden, freien Trägern und Bürgern belässt. Wichtige Schritte zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements waren die aktive Beteiligung an dem Wettbewerb der Bertelsmann-Stiftung, die Gründung der Bürgerstiftung Bremen und die Errichtung eines Bremer Rates für Integration. Mit den ergriffenen Maßnahmen ist Bremen dem Ziel der Bürgerstadt näher gekommen, aber von einer flächendeckenden Verankerung dieser Idee noch weit entfernt.

Orientierung an dem Niveau vergleichbarer Länder und Großstädte⁵⁶⁴

Die Stadtgemeinde Bremen hat sich seit Mitte der neunziger Jahre an Kennzahlenvergleichen von Großstädten beteiligt; der Bericht zu den Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem BSHG war ein wichtiger Anfang. Inzwischen ist Bremen an weiteren Vergleichsringen aktiv beteiligt: Der Kennzahlenvergleich zu den Hilfen zum Lebensunterhalt ist um weitere Großstädte und weitere Leistungsarten – nunmehr nach SGB II und

⁵⁶³ Allgemein: Bürsch 2002: 89; Olk 2001: 29.

⁵⁶⁴ Kritisch zum benchmarking-Wettbewerb: Spindler 1999: 303.

SGB XII – erweitert worden. Außerdem gibt es einen neuen Vergleichsring zu den Hilfen zur Erziehung, den Bremen ebenfalls von Anfang an begleitet hat. Zur Kindertagesbetreuung hat Bremen gegenüber dem Deutschen Städtetag mit Erfolg den Aufbau eines neuen Vergleichsringes angeregt, um auch in diesem Bereich Vergleichsdaten zu haben. Der Senat hat in der 16. Legislaturperiode eine aktive Rolle beim benchmarking ausgewählter Aufgabengebiete sämtlicher Ressorts eingenommen, indem er sich zweimal mit einem umfassenden benchmarking-Bericht befasst hat.

Aus den vorgelegten Berichten und benchmarking-Ergebnissen hat der Senat mehrfach politische Konsequenzen gezogen. Die beschlossenen Änderungen und Steuerungen bei den Hilfen zum Lebensunterhalt gingen unmittelbar auf den entsprechenden Kennzahlenvergleich mit anderen Großstädten zurück. Das Gleiche galt für die beschlossene Änderung der Investitionsförderung für Pflegeeinrichtungen, die erst nach Vorlage eines Ländervergleichs innerhalb der Koalition verabschiedet wurde. Zu erheblichen Konsequenzen führten auch die Senatsbeschlüsse vom 30.10.2004 im Bereich der Eingliederungshilfe für geistig und mehrfach behinderte Personen: Aufgrund des vorgelegten benchmarking wurden die Leistungsentgelte für die Wohnversorgung über einen Zeitraum von fünf Jahren abgesenkt. Auf der anderen Seite diente der Blick über den „Bremer Zaun“ auch dazu, landeseigene Gesetze, wie das Behindertengleichstellungsgesetz, auf den Weg zu bringen oder Beschlüsse zur Ausweitung des Platzangebotes für Kleinkinder in Kindertageseinrichtungen und in der Tagespflege herbeizuführen.

Beitrag zur Haushaltskonsolidierung

Die Sanierung der bremischen Haushalte war das überragende politische Ziel der Großen Koalition in Bremen, das alle Politikfelder über die gesamte Zeit der drei Legislaturperioden überlagerte. Die Sozialpolitik war davon als größtes konsumtives Aufgabengebiet (ohne Personalausgaben) in besonderer Weise betroffen. Mit den Haushaltsbeschlüssen vom 5.10.1999 und dem Haushaltskontrakt vom 6.3.2001 mit der Sozialsenatorin senkte der Senat die Anschläge für die Sozialleistungen bis 2005 ab. Zwar stellte sich spätestens Ende 2003 heraus, dass die dabei zugrunde gelegten Annahmen zu optimistisch waren und die gesellschaftlichen und demographischen Veränderungen zu wenig berücksichtigten, doch wurden daraus bei der Aufstellung der folgenden zwei Doppelhaushalte kaum Konsequenzen gezogen. Dazu kam es dann erst durch Nachbewilligungen im Rahmen von Nachtragshaushalten oder Ausgleichskonzepten des Senats. Ein Soll-Ist-Vergleich der zwei Doppelhaushalte weist für diese Jahre entsprechend größere Differenzen bei den Sozialleistungen auf.

Im Hinblick auf den Haushaltsdruck wurden die Steuerungsbemühungen besonders bei den Sozialleistungen verstärkt und für alle Arten der Sozialleistungen weitere fachliche Vorgaben zur Einhaltung der Haushaltsanschläge entwickelt. Die Folgen im Bereich der Sozialleistungen fielen unterschiedlich aus: Die Ausgaben für die Hilfen zum Lebensunterhalt konnten durch Aktivierung, Fallmanagement und Kürzungen begrenzt werden. Das Gleiche gilt für die Leistungen an Behinderte (Pflegegeld und Sonderfahrdienst) ,

die gekürzt wurden, und die Ausgaben für Eingliederungshilfen, für die neue Vereinbarungen mit den Wohlfahrtsverbänden abgeschlossen wurden. Dagegen stiegen die Ausgaben im Bereich der übrigen Eingliederungshilfen und der Hilfen zur Erziehung weiter an: Bei den Erziehungshilfen war dieser Anstieg auf den Ausbau der ambulanten Maßnahmen und den vorrangigen Einsatz der ambulanten Hilfen vor stationärer Unterbringung zurückzuführen. Trotz aller Veränderungen im Bereich der Sozialleistungen blieb die hohe Leistungsdichte in Bremen bestehen. Folgen hatten die restriktiven Haushaltsvorgaben auch in den Bereichen der Kinder- und Jugendförderung (mit dem Einfrieren der Haushaltsanschläge 1999), der Dienstleistungszentren und der Begegnungsstätten für Ältere, der Leistungsentgelte für soziale Dienstleistungen und im Personalbereich (durch Stellenabbau).

Modernisierung der Verwaltung

Als Teil der Sanierungsstrategie waren auch die Neuordnung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung und die Modernisierung der Verwaltung in allen drei Legislaturperioden übergreifende politische Schwerpunkte des Senats. Im Bereich der Sozialpolitik führte dies nicht nur zu Veränderungen in den organisatorischen Strukturen der senatorischen Behörde und in besonderer Weise des AfSD, sondern auch zur weitgehenden Trennung von strategischen und operativen Aufgaben, zur Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells, zur flächendeckenden Einführung des Fallmanagement bzw. der fallbezogenen Arbeitsweise sowie zur Verselbständigung und Privatisierung von Verwaltungsbereichen. Besonders zu erwähnen sind die Gründung des für die städtischen Kindergärten verantwortlichen Eigenbetriebes KiTA Bremen sowie die Übertragung der kommunalen Drogenhilfe und mehrerer Jugendfreizeitheime auf freie Träger. Die internen Veränderungen des AfSD konnten weitgehend auf den Weg gebracht, aber bis zum Ende der 16. Legislaturperiode noch nicht abgeschlossen werden; die Umstände des gewaltsamen Todes des kleinen Kevin haben im übrigen gezeigt, dass noch nicht alle neuen Strukturen und Arbeitsweisen im AfSD durchgängig verankert sind und die Qualitätssicherung in den Sozialzentren einen größeren Raum einnehmen muss.

Interne strategische Steuerung

Für die strategische Steuerung der Sozialpolitik waren die Entscheidungen des Senats maßgebend. Ergänzend hatte das Sozialressort zusätzliche Ressortstrategien entwickelt, die für das Verwaltungshandeln ebenfalls handlungsleitend waren. In der 14. Legislaturperiode war dies das Strategiepapier „Eckpunkte der Gesundheits-, Jugend- und Sozialpolitik in Bremen bis zum Jahr 2000“, das im Leitungskreis des Sozialressorts zusammen mit der Sozialsenatorin erarbeitet worden ist.⁵⁶⁵ Die Ziele der Sozialpolitik wurden darin mit den Grundsätzen der Solidarität, Selbstbestimmung, Sicherung von

⁵⁶⁵ Das interne Strategiepapier ist erhältlich bei Dr. Karl Bronke, c/o Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales, 28195 Bremen.

Teilhabe und Beteiligung, Integration, Verhältnisprävention, Subsidiarität und Modernisierung beschrieben. Zu Schwerpunkten der Jugend- und Sozialpolitik wurden die Leistungen für Kinder, Jugendliche und Erwachsene, die Leistungen und Maßnahmen für Menschen ohne Ausbildung und Arbeit, ohne Wohnung, mit besonderen sozialen und gesundheitlichen Problemen, mit Behinderungen sowie ältere und ausländische Menschen erklärt; auch die Förderung der Freiwilligenarbeit und der Eigeninitiative sowie die Modernisierung der Verwaltung wurden hervorgehoben.

Für die 16. Legislaturperiode wurde – wiederum im Leitungskreis des Ressorts mit der Sozialsenatorin – die „Ressortstrategie 2003-2007: Arbeitsplätze, Einwohner, attraktive Lebensverhältnisse“ formuliert.⁵⁶⁶ Für die Sozialpolitik bekräftigte dieses Papier das Leitbild vom aktivierenden Staat mit dem Grundsatz von „Fördern und Fordern“ und setzte mit den Themen „Familien- und kinderfreundliches Bremen“, „Älter werden in Bremen“ und „Aktivierender Sozialstaat“ Schwerpunkte für das Sozialressort in diesen Jahren. Im Zusammenhang damit standen die allgemeinen Hinweise auf die Steuerungsmöglichkeiten und -strategien des Ressorts, die als Vorblatt des Produkt (haushalts-)planes für den Bereich Jugend und Soziales aufgenommen wurden. Darin wurde zunächst auf die individuellen Rechtsansprüche auf Sozialleistungen verwiesen; für die Steuerung wurde die strategische Rangfolge „Vorrang für präventive und ambulante Maßnahmen“, „Nutzung des differenzierten und gestuften Systems für bedarfsgerechte Hilfen“ und „Fallsteuerung im Einzelfall“ vorgegeben.⁵⁶⁷

5.2 Bundesweite Rahmenbedingungen

Mit den dargestellten Leitbildern bewegte sich die Bremer Große Koalition auf einer Linie mit den Orientierungen auf Bundesebene. Dies zeigen die Sozialberichte, die in diesen Jahren von den jeweiligen Bundesregierungen vorgelegt wurden.

Die Sozialpolitik des Bundes wird seit 1969 regelmäßig – zunächst jährlich, dann alle zwei Jahre und inzwischen einmal pro Legislaturperiode – in einem Sozialbericht und – bis auf zwei Ausnahmen – in einem Sozialbudget dargestellt. Diesen Berichten sind die sozialpolitischen Herausforderungen, Leitbilder und Schwerpunkte der jeweiligen Zeiträume zu entnehmen. Für die Zeit der Großen Koalition in Bremen sind die Sozialberichte der Jahre 1997, 2001 und 2005 maßgebend.

Der *Sozialbericht 1997*, der von der CDU-geführten Bundesregierung unter Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl vorgelegt wurde, nannte drei drängende Probleme der Arbeits- und Sozialpolitik: Vollendung der inneren Einheit Deutschlands, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch mehr Beschäftigung sowie Anpassung des Sozialstaats an veränder-

⁵⁶⁶ Das interne Strategiepapier ist erhältlich bei Dr. Jochen Eckertz, c/o Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales, 28195 Bremen.

⁵⁶⁷ Vgl. Deputationsvorlage vom 9.6.2005, 152/05 L, zur Aufstellung der Haushalte 2006/2007.

te soziale und demographische Bedingungen.⁵⁶⁸ Sicherheit und Zukunftsfähigkeit durch Reformen seien das handlungsleitende Motiv der Legislaturperiode von 1994 bis 1998 gewesen. Einerseits sei es darum gegangen, die inländischen Standortbedingungen mit Blick auf den sich verschärfenden internationalen Wettbewerbsdruck zu verbessern und dadurch die Schaffung neuer zukunftsorientierter Arbeitsplätze zu erleichtern. Andererseits habe man das Fundament der sozialen Sicherungssysteme als Garanten für sozialen Frieden, der seinerseits ein bedeutsamer positiver Standortfaktor sei, erhalten und festigen müssen. Die Bewahrung der Balance zwischen Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Sicherheit sei ein permanenter Gestaltungsauftrag der sozialen Marktwirtschaft, den die Bundesregierung wahrgenommen habe.

Die Bundesregierung hob hervor, dass auch die Sozialpolitik einen gewichtigen Beitrag zur Verbesserung der Standortbedingungen leisten müsse. Die Umbaumaßnahmen seien so zu gestalten, dass Fehlsteuerungen und Missbräuche verringert würden und das soziale Sicherungssystem auf veränderte demographische Verhältnisse eingestellt werde. Bei der Beschäftigungsentwicklung gehe es um eine Trendwende u. a. durch Senkung der Staatsquote, Begrenzung der Lohnnebenkosten und gezielte Hilfe zur Selbsthilfe.⁵⁶⁹

Dementsprechend sahen die sozialpolitischen Reformen in den sozialen Sicherungssystemen umfangreiche Konsolidierungen mit strukturellen, aber auch höheren Zuzahlungen und Belastungen für die Versicherten vor.⁵⁷⁰ Für Länder und Kommunen waren einige sozialpolitische Veränderungen von großer Bedeutung. Zu nennen sind besonders die soziale Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit,⁵⁷¹ die Reform des Sozialhilferechts,⁵⁷² die Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber⁵⁷³ und die Sicherung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz.⁵⁷⁴

Der *Sozialbericht 2001*, der von der rot-grünen Bundesregierung unter Bundeskanzler Dr. Gerhard Schröder vorgelegt wurde, definierte die Leitbilder sozialpolitischer Verantwortung mit Gerechtigkeit, Sicherheit und Innovation. Der Beitrag der Sozialpolitik sollte in der Verbesserung der Lebenslage des Einzelnen, der Wohlfahrt und der weiteren Entfaltung des Leistungspotentials der Gesellschaft bestehen. Als Gestaltungsmaximen wurden u. a. die Eigenverantwortung und der aktivierende Sozialstaat sowie die Vermeidung sozialer Ausgrenzung und die Förderung des sozialen Zusammenhalts herausgestellt.⁵⁷⁵ Als wichtige Handlungsorientierungen dieser Legislaturperiode wurden u. a. mehr Gerechtigkeit und Zukunftssicherung in der Rentenversicherung, mehr Chancen auf dem Arbeitsmarkt, mehr Qualität in der Gesundheitspolitik, mehr Engagement

⁵⁶⁸ BT-Drucks. 13/10142, S. 8.

⁵⁶⁹ Sozialbericht 1997: 10.

⁵⁷⁰ Sozialbericht 1997: 10ff. und 129ff. mit einer Übersicht über Maßnahmen und Vorhaben.

⁵⁷¹ Pflege-Versicherungsgesetz vom 26.5.1994 (BGBl I, S. 1014, 2791) sowie Gesetze vom 15.12.1995 (BGBl I, S. 1724) und 31.5.1996 (BGBl I, S. 718).

⁵⁷² Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts vom 23.7.1996 (Bibl. I S.1088).

⁵⁷³ Gesetze vom 30.6.1993 (Bibl. I, S. 1074) und 26.5.1997 (Bibl. I, S. 1130).

⁵⁷⁴ 2. Gesetz zur Änderung des SGB VIII idF. der Bekanntmachung vom 15.3.1996 (Bibl. I, S. 477).

⁵⁷⁵ BT-Drucks. 14/8700, S. 16.

gegen soziale Ausgrenzung und Förderung des sozialen Zusammenhalts sowie mehr soziale Integration behinderter Menschen genannt.⁵⁷⁶

Bei den konkreten Vorhaben standen die Konsolidierungen der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung im Vordergrund. In der Rentenversicherung wurde eine zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge eingeführt und gefördert und die betriebliche Altersversorgung gestärkt.⁵⁷⁷ In der Krankenversicherung wurde ein umfangreiches Reformpaket mit weiteren Leistungsausgrenzungen und höheren Belastungen der Versicherten verabschiedet.⁵⁷⁸ Für Länder und Kommunen waren die Bekämpfung von Sozialhilfemissbrauch,⁵⁷⁹ die Verstärkung von Arbeitsanreizen für Sozialhilfeempfänger,⁵⁸⁰ die effizientere Zusammenarbeit zwischen Arbeits- und Sozialämtern,⁵⁸¹ der erstmals vorgelegte Armuts- und Reichtumsbericht,⁵⁸² die Neuregelung der Rehabilitation im SGB IX,⁵⁸³ und die Verbesserung der Integration von Zuwanderern⁵⁸⁴ von besonderer Bedeutung.

Der *Sozialbericht 2005*, der wiederum von der rot-grünen Bundesregierung unter Bundeskanzler Dr. Gerhard Schröder vorgelegt wurde, hob stärker als der letzte Sozialbericht die gegenwärtigen Herausforderungen für den Sozialstaat hervor und betonte besonders in den Bereichen Rente, Gesundheit und Arbeitsförderung die Grenzen seiner Belastungsfähigkeit.⁵⁸⁵ Die Sozialpolitik müsse wirtschaftliche Dynamik und soziale Sicherheit miteinander in einer Weise verbinden, die Synergieeffekte für beide erbringen. Im Vordergrund eines Prozesses, der wesentlich auf die Aktivierung des oder der Einzelnen abstelle und zu mehr Eigenverantwortung führen müsse, stünden die Vermeidung von sozialer Ausgrenzung und die Förderung sozialer Eingliederung.⁵⁸⁶ Um eine neue Balance zwischen sozialer Sicherheit und wirtschaftlicher Flexibilität herzustellen, sei es unabdingbar, öffentliche Leistungen zu konzentrieren, Eigenverantwortung zu fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen zu fordern. Dies entspreche einem Paradigmenwechsel zu einer Sozial- und Gesellschaftspolitik, die wesentlich auf Befähigung und soziale Integration der Menschen abstelle.⁵⁸⁷

Die sozialpolitischen Vorhaben drehten sich schwerpunktmäßig erneut um die Konsolidierung und Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme. In der Rentenversicherung wurden Maßnahmen zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen und die

⁵⁷⁶ Sozialbericht 2001: 17.

⁵⁷⁷ Sozialbericht 2001: 103ff.

⁵⁷⁸ Sozialbericht 2001: 131ff.

⁵⁷⁹ Sozialbericht 2001: 185, 338.

⁵⁸⁰ Sozialbericht 2001: 185, 338 und 341.

⁵⁸¹ Sozialbericht 2001: 339.

⁵⁸² Sozialbericht 2001: 213ff.

⁵⁸³ Sozialbericht 2001: 156.

⁵⁸⁴ Sozialbericht 2001: 250ff.

⁵⁸⁵ Sozialbericht 2005: 3f.

⁵⁸⁶ Sozialbericht 2005: 4f.

⁵⁸⁷ Sozialbericht 2005: 5.

Neuregelung der Besteuerung von Renten verabschiedet.⁵⁸⁸ In der Gesundheitspolitik wurden weitere Maßnahmen zur Beitragssicherung und zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung beschlossen.⁵⁸⁹ Für Länder und Kommunen waren die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in der neuen Grundsicherung für Arbeitssuchende im Rahmen der Agenda 2010,⁵⁹⁰ die Reform des Sozialhilferechts durch das SGB XII,⁵⁹¹ der Ausbau der bedarfsgerechten Kindertagesbetreuung,⁵⁹² die Verabschiedung des Behindertengleichstellungsgesetzes,⁵⁹³ die Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes⁵⁹⁴ und die Verbesserung der Integration von Zuwanderern⁵⁹⁵ von besonderer Bedeutung.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Sozialpolitik auf der Bundesebene – als Folge veränderter wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen – sehr wesentlich von der Konsolidierung und Stabilisierung der sozialen Sicherung bestimmt und um Elemente der privaten Vorsorge ergänzt wurde. Sozialpolitik wurde verstärkt als Standortpolitik im globalisierten Wettbewerb mit neuen Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit von Leistungen und die Eigenverantwortung des Einzelnen verstanden und vermehrt auf die Verhinderung sozialer Ausgrenzung bzw. die Förderung der sozialen Integration orientiert. Ihren besonderen Ausdruck fand diese Politik in der von Bundeskanzler Schröder 2003 vorgelegten Agenda 2010. Neue Akzente wurden in der Versorgung Pflegebedürftiger, der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, der Integration von Zuwanderern und der Tagesbetreuung von Kindern gesetzt.

Die sozialpolitische Entwicklung und Orientierung auf Bundesebene bildete sich in den meisten *Ländern* ab. Die in den letzten Jahren vorgelegten Sozial-, Armut- oder Familienberichte der Länder setzten sich ebenso wie der Bund mit den Folgen von Arbeitslosigkeit, Demographie, gesellschaftlichem Umbruch und öffentlicher Haushaltsnot auseinander.⁵⁹⁶ Ähnlich wie die Bundesregierung in ihren Sozialberichten entwickelten mehrere Länder neue Leitlinien für die jeweilige Landessozialpolitik und kündigten eine effizientere Ausgestaltung der Hilfesysteme, mehr Eigenverantwortung sowie eine stärkere Verankerung des Grundsatzes „Fördern und Fordern“ an.⁵⁹⁷ Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder sprach sich auf ihrer 78. Sitzung in Potsdam am

⁵⁸⁸ Sozialbericht 2005: 59ff.

⁵⁸⁹ Sozialbericht 2005: 71ff.

⁵⁹⁰ Sozialbericht 2005: 20ff.

⁵⁹¹ Sozialbericht 2005: 111ff.

⁵⁹² Sozialbericht 2005: 145.

⁵⁹³ Sozialbericht 2005: 99.

⁵⁹⁴ Sozialbericht 2005: 151.

⁵⁹⁵ Sozialbericht 2005: 153ff.

⁵⁹⁶ Entsprechende Berichte haben die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen vorgelegt. Vgl. die Übersicht auf der homepage des nordrhein-westfälischen Arbeits- und Sozialressorts mit weiteren Nachweisen und Downloads unter: www.mags.nrw.de/sozialberichte.

⁵⁹⁷ Vgl. Sozialberichte des Freistaats Bayern 1999: 3, des Landes Brandenburg 2003: 12, des Landes Sachsen-Anhalt 2002-2004: 3 und des Landes Thüringen: 3.

7./8.11 2001 bei nur einer Gegenstimme für eine Stärkung der aktivierenden Leistungen in der Sozialhilfe durch „Fördern und Fordern“ aus.⁵⁹⁸

Eine ähnliche Entwicklung ist auf *kommunaler Ebene* festzustellen. Zahlreiche Städte und Kreise legten kommunale Armuts- und Sozialberichte vor, die teilweise schon seit den achtziger Jahren erstellt wurden und die Grundlage der örtlichen Sozialplanung sowie auch der Organisation und Veränderung örtlicher Hilfesysteme bildeten.⁵⁹⁹ Großen Einfluss hatten in diesem Zusammenhang auch die Berichte und Empfehlungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung⁶⁰⁰ und des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge,⁶⁰¹ die zur Weiterentwicklung der aktuellen Themen neuer Steuerungsmodelle,⁶⁰² des Kontrakt-⁶⁰³ und Fallmanagements,⁶⁰⁴ des Controlling⁶⁰⁵ sowie des Bürgerengagements⁶⁰⁶ wichtige Beiträge leisteten oder Hinweise zur Gestaltung der sozialen Infrastruktur in den Kommunen mit einer älter werdenden Bevölkerung gaben.⁶⁰⁷

5.3 Entwicklungen im Bundesgebiet, in Berlin, Hamburg und Bremen

Ein statistischer Vergleich⁶⁰⁸ der Entwicklungen in Bremen, im Bundesgebiet, in Berlin und in Hamburg für die Jahre ab 1995 (Tab. 1 und 2) ergibt für die Schwerpunktbereiche der Sozialleistungen unterschiedliche Ergebnisse. Die Nettoausgaben der *Sozialhil-*

⁵⁹⁸ Deputationsvorlage vom 28.11.2001, 104/01 L. Der Antrag wurde von den Ländern NRW, Berlin, Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein gestellt.

⁵⁹⁹ Aktuelle Nachweise für NRW finden sich auf der Homepage des nordrhein-westfälischen Arbeits- und Sozialressorts: www.mags.nrw.de/sozialberichte. Weitere sehr anschauliche Beispiele ergeben sich aus den Kieler Leitlinien zur Sozialpolitik von 2001: (www.kiel.de/dezernate_und_bueros/dezernatIV/leitlinien_kieler_sozialpolitik1.pdf) und der Veröffentlichung des Münchener Sozialreferats „Fit für die Zukunft – Kommunale Sozialpolitik im Wandel“ (www.muenchen.de/rathaus/soz/veroeffentl/85914/fitzukunft.html) und Schröder 2005: 97.

⁶⁰⁰ In der KGST arbeiten über 1.600 Kommunalverwaltungen und Träger öffentlicher Aufgaben – darunter nahezu alle Städte über 25.000 Einwohner einschließlich der Stadtstaaten – und die meisten Landkreise in der Führung, Steuerung und Organisation der Kommunalverwaltung zusammen (vgl. www.kgst.de).

⁶⁰¹ Dem Deutschen Verein mit über 2.560 Mitgliedern gehören neben Bund, Länder und Kommunen die Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege, die überörtlichen Träger, Soziale Dienste und Einrichtungen sowie Universitäten und Fachhochschulen an. Seine Aufgabe besteht neben der Anregung und Beeinflussung der Sozialpolitik vor allem in der Erarbeitung von Empfehlungen für die Praxis der öffentlichen und freien sozialen Arbeit (vgl. www.deutscher-verein.de).

⁶⁰² KGST 1993 und 1997.

⁶⁰³ KGST 1998 und 1998a.

⁶⁰⁴ Deutscher Verein 2004: 149.

⁶⁰⁵ Deutscher Verein 2005.

⁶⁰⁶ KGST 1999.

⁶⁰⁷ Deutscher Verein 2006: 529.

⁶⁰⁸ Die nachfolgenden Daten sind den unter 3.3 und 4.3 genannten statistischen Berichten des Statistischen Bundesamtes und des Statistischen Landesamtes Bremen entnommen.

*fe*⁶⁰⁹ entwickelten sich von 1995 bis 2004 in Bremen mit plus 1,27 % deutlich günstiger als im Bund (+5,45 %) und in Berlin (+13,01 %); in Hamburg gingen die Ausgaben dagegen um 3,23 % zurück. In der *Jugendhilfe* lag der Anstieg in Bremen bis 2006 mit plus 12,2 % deutlich unter dem Bundesergebnis (+24,2 %); Hamburg hatte mit plus 28,3 % hier höhere Steigerungen, Berlin dagegen mit minus 10,5 % deutlich niedrigere Werte.

Tab. 1: Netto-Ausgaben der Sozialhilfe

Euro in Tausend				
Sozialhilfe				
Stadt/Staat	1995	1999	2003	2004
Bremen	315.857	330.405	321.311	319.879
Hamburg	971.779	905.892	894.454	940.352
Berlin	1.641.345	1.671.916	1.841.942	1.854.934
Bund	21.787.520	20.405.366	22.569.275	22.974.880

Tab. 2: Netto-Ausgaben der Jugendhilfe

Euro in Tausend				
Jugendhilfe				
Stadt/Staat	1995	1999	2003	2006
Bremen	141.335	148.255	156.507	158.545
Hamburg	430.237	506.460	511.562	551.885
Berlin	1.331.129	1.480.660	1.455.398	1.190.783
Bund	15.098.468	16.040.570	18.400.376	18.752.587

Dem Ausgabenvergleich in der Sozialhilfe entspricht die Entwicklung bei den Empfängern der *Hilfe zum Lebensunterhalt* nach dem BSHG (Tab. 3).⁶¹⁰ Hier liegt die Stadt Bremen deutlich hinter den Steigerungen des Bundes und Berlin,⁶¹¹ aber vor der Entwicklung in Hamburg.

⁶⁰⁹ Hilfen zum Lebensunterhalt und in besonderen Lebenslagen nach dem BSHG.

⁶¹⁰ Empfänger von laufender Hilfe nach dem BSHG außerhalb von Einrichtungen.

⁶¹¹ Nach dem Bericht des Statistischen Bundesamtes kam es in Berlin 1995 zu einer geringfügigen Untererfassung, so dass ca. 27.000 Empfänger, die hier zugezählt wurden, fehlten.

Tab. 3: Empfänger der Hilfe zum Lebensunterhalt

Stadt/Staat	1995	2004	Steigerung
Bremen	44.575	45.334	1,70 %
Hamburg	131.077	122.908	-6,20 %
Berlin	198.000	270.585	36,70 %
Bund	2.515.693	2.910.266	15,70 %

Entsprechende Zahlen für die Empfänger von Hilfen in besonderen Lebenslagen liegen für die Vergleichszeiträume nicht vollständig vor.⁶¹² Die für die Stadt Bremen vom Statistischen Landesamt für 2005 und 2006 erfassten Zahlen weisen für diese zwei Jahre eine Steigerung der Empfängerzahlen der Hilfe in besonderen Lebenslagen von 6781 auf 6986 auf; die ganz überwiegend bei der Hilfe zur Pflege eintrat.

Im Bereich der Jugendhilfe zeigt sich, dass die Nettoausgaben für die *Kindertagesbetreuung* in den Stadtstaaten und im Bund von 1995 bis 2006 erheblich angestiegen sind. Aus der nachfolgenden Übersicht (Tab. 4) ergibt sich, dass die Steigerung in Bremen vor den Steigerungen in Berlin und im Bund liegt; Hamburg hat auch hier höhere Werte. Die Zahlen unterstreichen, dass die Stadtgemeinde Bremen in dem fraglichen Zeitraum die Kindertagesbetreuung mit einem verstärkten Mitteleinsatz ausgebaut hat.⁶¹³

Tab. 4: Nettoausgaben für die Kindertagesbetreuung⁶¹⁴

Stadt/Staat	1995 Euro in Tausend	2006 Euro in Tausend	Steigerung in %
Bremen	61.609	80.194	30,17
Hamburg	231.703	343.000	48
Berlin	599.402	778.000	29,8
Bund	8.210.823	10.436.000	27,1

⁶¹²Für die Stadt Bremen liegen entsprechende Zahlen erst ab 1996 vor, wobei die Zahlen für 2004 unvollständig sind (vgl. Statistisches Bundesamt 2004: 63.).

⁶¹³ Diese Tatsache wird übersehen bei Prigge/Schwarzer 2007: 97ff. und 145.

⁶¹⁴ Für Hamburg, Berlin und den Bund liegen nach der Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Nr. 484 vom 29.11.2007 nur gerundete Zahlen vor.

Ein Vergleich der Betreuungsquoten der Kinder im Alter von 0 bis unter 6 Jahren⁶¹⁵ zeigt aber auch den weiter bestehenden Handlungsbedarf. Die Stadtgemeinde Bremen wies im Frühjahr 2006 für unter Dreijährige eine Quote von 10,4 und für 3-6Jährige eine von 85,2 (je 100 Kinder der gleichen Altersgruppe) auf.⁶¹⁶ Die entsprechenden Zahlen für Berlin lagen bei 37,8 und 88,3, die für Hamburg bei 21 und 78,7 sowie die für Deutschland insgesamt bei 13,6 und 86,9 (früheres Bundesgebiet – ohne Berlin: 8 und 85,9).⁶¹⁷

Abschließend wird dargestellt, wie sich vor diesem Hintergrund die *Sozialleistungsausgaben* und ihr Verhältnis zu den Gesamtausgaben *in Bremen* selbst entwickelt haben. Die nachfolgenden Übersichten (Tab. 5) zeigen, wie sich die einzelnen Arten der Brutto-Sozialleistungen von 1995 bis 2006 (Ausgaben des Landes und der Stadtgemeinde Bremen) dargestellt haben. Danach hat es die größten Veränderungen bei der Hilfe zum Lebensunterhalt, den Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und bei den Erziehungshilfen gegeben. Wie aus der zweiten Übersicht (Tab. 6) hervorgeht, hat sich der Anteil der Bremer Sozialleistungsausgaben an den konsumtiven Primärausgaben⁶¹⁸ in dem Zeitraum von 1995 bis 2006 zunächst rückläufig und ab 2001 wieder ansteigend entwickelt. Dabei wurde der Ursprungsanteil von 1995 seit Ende 2004 wegen der wieder höheren Sozialleistungsausgaben überschritten. Die Gründe dieser Schwankungen dürften weniger in der wirtschaftlichen Entwicklung zu suchen sein. Ansonsten wäre die Entwicklung bei den Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem konjunkturellen Einbruch 2001 und 2002 anders verlaufen. Der Anstieg der Ausgaben für die Hilfen zur Erziehung spricht für eine Zunahme sozialer Probleme im erzieherischen Bereich, die durch den gewaltsamen Tod des kleinen Kevin einen besonders tragischen Höhepunkt erreichten. Die Zahlen für die Hilfen in besonderen Lebenslagen zeigen im Übrigen, dass die erwarteten demographischen Folgen sich noch nicht oder noch nicht deutlich abbilden.

⁶¹⁵ Berücksichtigt wurden alle Kinder im Alter von 0 bis unter 6 Jahren in Kindertageseinrichtungen sowie Kinder in öffentlich geförderter Kindertagespflege, die nicht zusätzlich eine Einrichtung der Kindertagesbetreuung oder eine Ganztagschule besuchten, nach dem Stand vom 15.3.2006.

⁶¹⁶ Statistische Ämter, 2006: 18.

⁶¹⁷ Statistische Ämter, 2006: 7 und 18.

⁶¹⁸ Gesamtausgaben minus Zinsausgaben und investive Ausgaben.

Tab. 5: Brutto-Sozialleistungen in Bremen

Jahr	kom- munale Leis- tungen nach SGB II*	Hilfe zum Lebens- unter- halt	Hilfe in beson- deren Lebens- lagen	Erzie- hungs- hilfe	Asylbe- werber- leis- tungs- gesetz	Verrech- nungen mit Bre- merha- ven	Sonsti- ge Auf- wen- dungen	Insge- samt
1995	---	171,9	191,9	48,5	48,7	44	24	529
1996	---	178,1	185,2	46,7	45,1	43,3	23,4	521,7
1997	---	190,7	152	55,8	45,7	31,3	27,4	502,8
1998	---	201,1	152,9	56,5	35,2	26,1	32	503,8
1999	---	192,4	155,1	67,2	30,1	26,1	33,8	504,8
2000	---	190,4	151,1	60,6	26,9	33,2	25,5	487,6
2001	---	188,6	157,3	61	26,9	23,4	35,4	492,6
2002	---	183,6	161,7	67,4	27,3	35,3	25,8	501,1
2003	---	177,3	176,4	72,8	25,5	35,8	37,9	525,7
2004	---	165,7	192,6	74,8	23,1	37,4	53,6	547,1
2005	167,7	49,7	171,3	73,5	22,3	40	29,5	554,1
2006	183,5	50,4	161,8	70,5	21,1	38,9	31,4	557

Angaben in Mio. Euro.

* Die seit 2005 ausgewiesenen kommunalen Leistungen für die Kosten der Unterkunft nach SGB II wurden in 2005 und 2006 mit einem Anteil von 29,1 % vom Bund erstattet.

Quelle: Zentrales Finanzcontrolling, 2006, Anl. B (2) II und IV.

Tab. 6: Anteil der Sozialleistungsausgaben in Bremen

Jahr	Sozialleistungsausgaben Mio Euro	konsumtive Primärausgaben Mio Euro	Anteil der Sozialleistungsausgaben in %
1995	534,7	2779,3	19,24
1996	525,3	2789,6	18,83
1997	505,5	2770,9	18,24
1998	506,3	2808	18,03
1999	507,2	2838	17,87
2000	487,6	2840	17,17
2001	492,6	2825,6	17,43
2002	501,1	2812,9	17,81
2003	525,7	2827,8	18,59
2004	547,1	2819,3	19,41
2005	554,1	2729,6	20,3
2006	557	2787,9	19,98

5.4 Bewertungen

Angesichts der besonderen Umstände, unter denen die Sozialpolitik der Großen Koalition stattgefunden hat, kann eine Bewertung nicht glänzend ausfallen. Dafür waren die Sanierungsbedingungen für die Freie Hansestadt Bremen zu schwierig. Schließlich setzten die mit dem Bund vereinbarten Sanierungsziele einer offensiv-eigenständigen Entwicklung der Sozialpolitik sehr enge Grenzen. Hinzu kam, dass sich die Sozialpolitik in der Zeit der Großen Koalition ganz allgemein und bundesweit in einer Situation befand, die durch Arbeitslosigkeit, Globalisierung, gesellschaftliche und demographische Veränderungen sowie Krisen der öffentlichen Haushalte ausgelöst und bestimmt wurde. In dieser Zeit, in der die bisherigen sozialstaatlichen Strategien keine dauerhaften Lösungen für die entstandenen Probleme und Herausforderungen bieten konnten, wurden politisch und auch wissenschaftlich⁶¹⁹ neue sozialpolitische Antworten entwickelt. Diese

⁶¹⁹ Vgl. aus der umfangreichen Literatur: Butterwegge 1997, 1998 und 2001; Eichenhofer 1998; Hauser 2006; Jacobs 2001; Kaufmann 1997; Krupp/Weber 1997; Leibfried/Wagschal 2000; Les-

konnten allerdings – wie die Diskussionen um die Agenda 2010 zeigen – die Debatte um die Zukunft des Sozialstaats und den nachhaltigen sozialpolitischen Weg in keiner Weise beenden.

Schon zu Beginn der großen Koalition war bei realistischer Betrachtung nicht damit zu rechnen, dass die Bremer Sozialpolitik ein Gegenmodell zur Sanierungspolitik des Landes und der praktizierten Sozialpolitik auf Bundesebene abbilden könnte. Sie war von Anfang an eine Sozialpolitik ihrer Zeit, die durch immerwährende und oft auch quälende Versuche der Konsolidierung und Neuorientierung im Land und im Bund geprägt war und in den letzten Jahren der Großen Koalition die Grenzen möglicher fachlicher Umsteuerungen mit zu engen Haushaltsvorgaben erreichte.

Auf der anderen Seite hat die Bremer Sozialpolitik in diesen Jahren notwendige Veränderungen erfahren. Diese waren dazu bestimmt und auch geeignet, die notwendigen sozialen Dienste und Leistungen fachlich und finanziell abzusichern und den – auf hohem Leistungsniveau entwickelten – Tanker „Bremer Sozialpolitik“ allmählich auf den Kurs anderer Stadtstaaten und Großstädte zu bringen. Die Abkehr von Zügen des versorgenden Sozialstaates, die Neubestimmung des Verhältnisses des Einzelnen zur Gemeinschaft und die Entwicklung neuer fachlicher Steuerungsvorgaben in der Sozialhilfe und bei den Erziehungshilfen sind – inzwischen weit – anerkannte Orientierungen einer neuen Sozialpolitik in einer veränderten Welt und gelten seit der Großen Koalition auch weitgehend in Bremen. Das Gleiche gilt für die notwendige Anpassung und Modernisierung der Strukturen in der Sozialverwaltung. Vieles von dem, was von 1995 bis 2007 in Bremen eingeführt und zum großen Teil auch umgesetzt wurde, wie das Neue Steuerungsmodell, das Fallmanagement oder die sozialräumliche Gliederung, wird in anderen Stadtstaaten und Großstädten schon länger praktiziert.

Nimmt man die in den Regierungserklärungen des Senats jeweils zu Beginn der Legislaturperiode proklamierten Ziele als Maßstab, so muss die Bewertung auch dann sehr differenziert ausfallen. Die Sozialpolitik hat einen wesentlichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung geleistet, wenn auch nicht in dem politisch immer wieder geforderten Umfang. Sie hat wichtige politische Neuorientierungen, etwa die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements oder die Neuordnung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung, umgesetzt, ohne die Gewährleistungsverantwortung des Landes und der Stadt in Frage zu stellen. Sie hat einen Bereich der Sozialpolitik, die Kindertagesbetreuung, zu einem deutlichen Schwerpunkt ausgebaut und notwendige Weichen nach PISA gestellt. Für Zuwanderinnen und Zuwanderer wurden die Integrations- und Beteiligungsangebote erheblich ausgeweitet und für Menschen mit Behinderungen in Bremen wurde der sozialpolitische Anschluss an die Gleichstellungspolitik des Bundes und anderer Länder erreicht.

Insgesamt haben sich wiederholt geäußerte Befürchtungen eines sozialpolitischen Kahl-
schlages oder eines Sozialabbaus durch die Große Koalition nicht bewahrheitet. Sicher
gab es in dieser Zeit schmerzliche Kürzungen und Eingriffe, die aber das – auch im
Vergleich mit anderen Stadtstaaten und Großstädten – nach wie vor hohe Niveau der
sozialen Leistungen und Dienste in Bremen nicht beseitigt haben. Dieses Niveau bildet
für die nächsten Jahre eine wichtige Grundlage für die Bewältigung alter und neuer
Herausforderungen an die Sozialpolitik und die Vollendung wichtiger Weichenstellun-
gen in Bremen.

Literatur

- Barth, Stephan, 2004: „Das Konzept der Bürgergesellschaft – Eine Herausforderung für die Sozialarbeit“, www.stephan_barth.de/buergergesell.html.
- Barthelheimer, Peter; Hobusch, Tina; Reis, Claus, 2003: „Case Management in der Sozialhilfe – Anspruch und Realität“, in: Heinz-Jürgen Dahme u. a. (Hg.), *Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat*. Opladen: Leske + Budrich, 309.
- Der Senator für Finanzen. Bremen, 2005 und 2006, *Benchmarking-Bericht, 2005 und 2006*: Die bremischen Ressorts im Städte- und Ländervergleich. Unter: www.finanzen.bremen.de/sixcms/media/php/13/Benchmarking-Bericht2005-neu.pdf und www.finanzen.bremen.de/sixcms/media/php/13/Bericht_inkl_Anlage_2006.pdf.
- Breitkopf, Helmut, 2004: in: Dietrich Bihl; Harry Fuchs; Dieter Krauskopf; Hans-Günther Ritz (Hg.), *Sozialgesetzbuch IX*, Kommentar mit Praxishandbuch (1. Aufl.). St. Augustin: Asgard.
- Breitkopf, Helmut; Sommer, Ralf, 2004: „Das Wohl der Kinder in den Mittelpunkt stellen.“, *NDV*: 24.
- Bronke, Karl, 2000: „Das Programm „Arbeit statt Sozialhilfe in Bremen – Ziele, Umfang und Entwicklung“, in: Rolf Prigge u. a. (Hg.), *Strategien regionaler Beschäftigungsförderung*. Frankfurt/New York: Campus, 351.
- Bronke, Karl, 2002: „Bremen auf dem Weg zur Bürgerstadt“, in: Marga Pröhl u. a. (Hg.), *Bürgerorientierte Kommune in Deutschland – Anforderungen und Qualitätsbausteine*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, 108.
- Bronke, Karl, 2004: „Die Organisation der kommunalen sozialen Dienste – Vom Fachamt zur Bürgerorientierung“, *Bremer Beiträge zur Politischen Bildung, Heft 2*.
- Bronke, Karl; Hoppensack, Hans-Christoph; Kriebisch, Friedhorst, 1987: „Neuorganisation kommunaler Sozialdienste in Bremen“, *Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit* 7-8: 268.
- Bronke, Karl; Janning, Heinz, 2002: „Freiwilligenagentur“, in: Marga Pröhl u. a. (Hg.), *Bürgerorientierte Kommune in Deutschland – Anforderungen und Qualitätsbausteine*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, 260.
- Bronke, Karl; Lüsebrink, Karin; Sommer, Rolf, 1999: „Arbeit für alle – Kommunale Netzwerke gegen Arbeitslosigkeit!“, *Socialmanagement* 3: 16.
- Bürsch, Michael, 2002: „Bürgergesellschaft – die lebendige Seite des Sozialstaates“, *Sozialer Fortschritt*: 89.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziale Sicherung, 2006: *Übersicht über das Sozialrecht* (3. Aufl.). Nürnberg: BW Bildung und Wissen Verlag und Software GmbH.
- Butterwegge, Christoph, 1997: „Globalisierung der Ökonomie – Amerikanisierung des Sozialstaats?“, *Sozialer Fortschritt* 46: 278.

-
- Butterwegge, Christoph, 2001: *Wohlfahrtsstaat im Wandel. Probleme und Perspektiven der Sozialpolitik* (3. Aufl.). Opladen: Leske + Budrich.
- Butterwegge, Christoph; Hickel, Rudolf; Plak, Ralf, 1998: *Standortnationalismus als Gefahr für die Demokratie*. Berlin: Elefanten Press-Verlag.
- Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert, 2003: „Aktivierungspolitik und der Umbau des Sozialstaats. Gesellschaftliche Modernisierung durch angebotsorientierte Sozialpolitik“, in: Heinz-Jürgen Dahme u. a. (Hg.), *Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat*. Opladen: Leske + Budrich, 75.
- Dannemann, Günter, 2004: „Bremens Sanierungsstrategie im Vergleich der Bundesländer“, in: Wiebke Lang (Hg.), *Bremen. 100 Tage nach der Wahl*. IAW-Forschungsbericht 5: 17.
- Deputationsvorlage: Vorlage des Senators für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales der Freien Hansestadt Bremen für die Sitzung der Deputation für Soziales und Jugend (1995-1999), für Soziales, Jugend und Senioren (1999-2003) sowie für Soziales, Jugend, Senioren und Ausländerintegration (2003-2007). S steht für städtische, L für staatliche Sitzung.
- Der Senator für Finanzen, Bremen, 1996a: *Finanzbericht 01/96: „Die Rahmenbedingungen für die „Aufstellung der Doppelhaushalte 1996/1997“*, unter: www.finanzen.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen53.c1778.de.
- Der Senator für Finanzen, Bremen, 1996b: *Finanzbericht 05/96: „Sanierungsprogramm und Wachstumsziele“*, unter: www.finanzen.bremen.de (w.o.).
- Der Senator für Finanzen, Bremen, 2000: *Finanzbericht 03/00: „Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung in der Freien Hansestadt Bremen“*, unter: www.finanzen.bremen.de (w.o.).
- Der Senator für Finanzen Bremen, 2001: *Finanzbericht 02/01: „Bremens Weg zum Produktgruppenhaushalt“*, unter: www.finanzen.bremen.de (w.o.).
- Der Senator für Finanzen, Bremen, 2006: *Zentrales Controlling 2005 und 2006, und 2007*, unter: [www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Jahresbericht2005\(2006\).pdf](http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Jahresbericht2005(2006).pdf).
- Deutscher Verein, 2004: „Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge zu Qualitätsstandards für das Fallmanagement“, *NDV* 84: 149.
- Deutscher Verein, 2005: Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge „Steuerungsunterstützung durch Sozialplanung und Controlling auf kommunaler Ebene“, *NDV* 85: 38.
- Deutscher Verein, 2006: „Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge zur Gestaltung der sozialen Infrastruktur in den Kommunen mit einer älter werdenden Bevölkerung“, *NDV* 86: 529.

- Eichenhofer, Eberhard, 1998: „Der Umbau des Sozialstaates aus internationaler Perspektive“, *Sozialer Fortschritt* 48: 217.
- Fiedler, Jobst, 2005: „Erfahrungen, Bewertungen und Perspektiven der Verwaltungsreform aus der Beraterperspektive“, in: Bernhard Blanke; Stephan von Bandemer; Frank Nullmeier; Göttrik Wewer (Hg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (3. Aufl.). Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften, 481.
- Gernert, Wolfgang, 1990: *Kommunale Sozialverwaltung und Sozialpolitik. Ein Grundriss für Sozialarbeiter und Pädagogen*. Stuttgart/München: Boorberg Verlag.
- Hauser, Richard, 2006: „Sozialpolitischer Handlungsbedarf: Herausforderungen zu Beginn der neuen Legislaturperiode“, *NDV* 86: 29.
- Hartwig, Jürgen, 2002: „Die Modernisierung der bremischen Sozialverwaltung: Aktivierendes Fallmanagement als Dienstleistung für den Bürger“, *Mittendrin am Rande* 10: 12.
- Hartwig, Jürgen, 2005: „Sozialamt im Aufbruch – Entwicklungen im Amt für Soziale Dienste Bremen“, *NDV* 85: 380.
- Hartwig, Jürgen; Fehren, Andreas; Willenborg, Mechthild, 1995: „Der Sozialhilfehaushalt: Über Transparenz zur Steuerung“ in: Der Senator für Finanzen (Hg.), *Von der Haushaltswirtschaft zum Finanzmanagement*. Bremen, 304.
- Hinte, Wolfgang; Kreft, Dieter, 2005: „Sozialraumorientierung“, in: Dieter Kreft; Ingrid Mielenz (Hg.), *Wörterbuch Soziale Arbeit* (5. Aufl.). Weinheim/München: Juventa, 869.
- Jacobs, Herbert, 1996: *Evaluierung von Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit in Bremen*. Frankfurt a. M.: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.
- Jacobs, Herbert, 2001: *Sozialhilfe im Dilemma. Sozialhilfereformen zwischen sozialpolitischer Notwendigkeit und Sparzwang*. Frankfurt a. M.: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.
- Jann, Werner, 1998: „Neues Steuerungsmodell“, in: Bernhard Blanke; Stephan von Bandemer; Frank Nullmeier; Göttrik Wewer (Hg.), *Handbuch der Verwaltungsreform* (3. Aufl.). Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften, 74.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1997: *Herausforderungen des Sozialstaats*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- KGST (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung), 1993: „Das neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung“, Bericht 5.
- KGST, 1997: „Steuerung der Sozialhilfe“, Bericht 11.
- KGST, 1998: „Kontraktmanagement: Steuerung über Zielvereinbarungen“, Bericht 4.
- KGST, 1998a: „Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern in der Jugendhilfe“, Bericht 12.

- KGST, 1999: „Bürgerengagement – Chance für Kommunen“, Bericht 6.
- Knuth, Matthias, 2006: „Hartz IV – die unbegriffene Reform“, *Sozialer Fortschritt* 55: 160.
- Krupp, Hans-Jürgen; Weber, Joachim, 1997: „Die Zukunft des Sozialstaates vor dem Hintergrund der zunehmenden Globalisierung“, *Sozialer Fortschritt* 46: 245.
- Lessenich, Stephan; Nullmeier, Frank (Hg.), 2006: *Deutschland eine gespaltene Gesellschaft*. Frankfurt/New York: Campus.
- Leibfried, Stephan; Wagschal, Uwe (Hg.), 2000: *Der deutsche Sozialstaat Bilanzen – Reformen – Perspektiven*. Frankfurt/New York: Campus.
- Lüsebrink, Karin, 1993: „Arbeit plus Qualifizierung statt Sozialhilfe – Kosten- und Finanzierungsrechnung eines anspruchsvollen Instruments aktiver Arbeitsmarktpolitik“, *Mitteilung aus der Arbeit und Berufsforschung* 26: 53.
- Lüsebrink, Karin; Pentzek, Jürgen; Sommer, Rolf, 2001: „HzA – kann sie die Erwartung auf Arbeitsmarktintegration und Unabhängigkeit von der HLU einlösen?“, *NDV* 81: 201.
- Von Maydell, Bernd, 1997: „Die ‚Krise des Sozialstaats‘ in internationaler Perspektive – Denkanstöße für die Bundesrepublik Deutschland“, *Sozialer Fortschritt* 46: 1.
- Merchel, Joachim, 2003: „Steuerung der Erziehungshilfen im fachpolitischen Diskurs – Steuerungsmöglichkeiten, Steuerungsaktivitäten und fachliche Perspektiven“, *NDV* 83: 314; 329.
- Mönch-Kalina, Sabine, 1999: *Der Rechtsanspruch auf den Besuch eines Kindergartens als soziales Leistungsrecht: eine Untersuchung des Leistungs- und Leistungserbringungsrechts der Kinder- und Jugendhilfe*. Berlin: Weißensee-Verlag.
- Münder, Johannes, 2005: „Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)“, in: Dieter Kreft; Ingrid Mielenz (Hg.), *Wörterbuch Soziale Arbeit* (5. Aufl.). Weinheim und München: Juventus, 394.
- Obinger, Herbert; Wagschal, Uwe (Hg.), 2000: *Der gezügelte Sozialstaat Sozialpolitik in reichen Industrienationen*. Frankfurt/New York: Campus.
- Offermann, Volker, 1997: „Sozialstaat und Massenarbeitslosigkeit, Tendenzen einer regressiven Modernisierung des Wohlfahrtsstaates“, *Sozialer Fortschritt* 46: 204.
- Olk, Thomas, 2001: „Sozialstaat und Bürgergesellschaft“, in: Rolf Heinze; Thomas Olk, (Hg.), *Bürgerengagement in Deutschland – Bestandsaufnahme und Perspektiven*. Opladen: Leske + Budrich, 29.
- Ortmann, Friedrich, 1996: „Neue Steuerungsformen der Sozialverwaltung und soziale Arbeit“, *NDV* 76: 62.
- Osthorst, Winfried; Prigge, Rolf, 2003: *Die Großstadt als Bürgerkommune. Eine Fallstudie über die Entwicklung des zivilgesellschaftlichen Engagements und der kommunalen Demokratie in der Freien Hansestadt Bremen*. Bremen: Kellner-Verlag.

- Papier, Hans-Juergen, 2003: „Der Einfluss des Verfassungsrechts auf das Sozialrecht“, in: Bernd von Maydell; Franz Ruland (Hg.), *Sozialrechtshandbuch* (3. Auflage). Baden-Baden: Nomos, unter A 3.
- Pitschas, Rainer, 2003: „Kommunale Sozialpolitik“, in: Bernd von Maydell; Franz Ruland (Hg.), *Sozialrechtshandbuch* unter C 24 (3. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Prigge, Rolf; Osthorst, Winfried, 2002: „Bremen auf dem Weg zur Bürgerkommune? Visionen-Potentiale-Hindernisse. Ergebnisse der Fachtagung der Arbeitnehmerkammer Bremen und des Instituts Arbeit und Wirtschaft (IAW) der Universität Bremen vom 12.6.2002“, Bremen: Veröffentlichung der Arbeitnehmerkammer Bremen.
- Prigge, Rolf; Prange, Martin; Bovenschulte, Andreas, 1999: *Die Stadtstaaten im Modernisierungsfieber? Bedingungen und Strategien der Modernisierung in Berlin, Hamburg und Bremen*. Bremen: Kellner-Verlag.
- Prigge, Rolf; Schwarzer, Thomas, 2007: *Lokale Sozialpolitik in Bremen und Hannover. Ein Bericht über die vergleichende Analyse der Steuerung und Leistung großstädtischer Sozialpolitik*. Bremen: Kellner-Verlag.
- Prölß, Reiner, 2005: „Jugendhilfe und Schule“, in Dieter Kreft; Ingrid Mielenz (Hg.), *Wörterbuch Soziale Arbeit* (5. Aufl.). Weinheim und München: Juventus, 473.
- Röper, Erich, 1991: „Deputationen“, in: Volker Kröning u. a. (Hg.), *Handbuch der bremischen Verfassung*. Baden-Baden: Nomos, 428.
- Sanierungsberichte, 1995ff.: Jahresbericht des Senators für Finanzen „Sanierung der bremischen Haushalte“, 1995-2004, unter:
[www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Sanierungsbericht_1995\(oderff.\).pdf](http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Sanierungsbericht_1995(oderff.).pdf).
- Schröer, Hubertus, 2005: „Fit für die Zukunft – Kommunale Sozialpolitik im Wandel“, *NDV* 85: 97.
- Seeleib-Kaiser, Martin, 2001: *Globalisierung und Sozialpolitik Ein Vergleich der Diskurse und Wohlfahrtssysteme in Deutschland, Japan und den USA*. Frankfurt/New York: Campus.
- Seibert, Winfried, 1996: „Individuelles Fallmanagement in der Sozialhilfe – ein Versuch der Hilfe zur Selbsthilfe“, *NDV* 76: 162.
- Sesselmeier, Werner, 2000: „Nachhaltigkeit in der Sozialpolitik“, *Sozialer Fortschritt* 49: 138.
- Siegel, Nico A., 2002: *Baustelle Sozialpolitik Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich*. Frankfurt/New York: Campus.
- Sozialbericht der Bundesregierung, 1997: BT-Drucks. 13/10142.
- Sozialbericht der Bundesregierung, 2001: BT-Drucks. 14/8700.
- Sozialbericht der Bundesregierung, 2005: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung. Bonn, 8/2005.

-
- Spindler, Helga, 1999: „Benchmarking-Wettbewerb unter den Kommunen, „Neue Steuerung“ in der kommunalen Sozialhilfeverwaltung und die Folgen für die Hilfeempfänger“, *Sozialer Fortschritt* 48: 303.
- Spindler, Helga, 2003: „Fördern und Fordern – Auswirkungen einer sozialpolitischen Strategie auf Bürgerrechte, Autonomie und Menschenwürde“, *Sozialer Fortschritt* 52: 296.
- Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung, 2004: Berlin.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2006: Kindertagesbetreuung regional.
- Statistisches Bundesamt, 1995: Sozialleistungen: Fachserie 13, Reihe 2 und Reihen 2.1 „Hilfe zum Lebensunterhalt“ bis 2004 sowie 2.2 „Hilfe in besonderer Lebenslage“ bis 2004.
- Statistisches Bundesamt, 1999: Sozialleistungen: Fachserie 13, Reihe 2 und Reihen 2.1 „Hilfe zum Lebensunterhalt“ bis 2004 sowie 2.2 „Hilfe in besonderer Lebenslage“ bis 2004.
- Statistisches Bundesamt, 2003a: Kinder- und Jugendhilfe: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe, Ausgaben und Einnahmen
- Statistisches Bundesamt, 2003b: Sozialleistungen: Fachserie 13, Reihe 2 und Reihen 2.1 „Hilfe zum Lebensunterhalt“ bis 2004 sowie 2.2 „Hilfe in besonderer Lebenslage“ bis 2004.
- Statistisches Bundesamt, 2004: Sozialleistungen: Fachserie 13, Reihe 2 und Reihen 2.1 „Hilfe zum Lebensunterhalt“ bis 2004 sowie 2.2 „Hilfe in besonderer Lebenslage“ bis 2004.
- Statistisches Bundesamt, 2007: *Jugendhilfe*: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe, Ausgaben und Einnahmen 2006.
- Statistisches Landesamt Bremen, 2000a: *Jugendhilfe*: Statistische Berichte, Kinder- und Jugendhilfe, Ausgaben und Einnahmen im Land Bremen.
- Statistisches Landesamt Bremen, 2000b: *Sozialhilfe*: Statistische Berichte, Die Sozialhilfe im Land Bremen, Teil 1: Ausgaben und Einnahmen, Teil 2: Empfänger von Sozialhilfe.
- Statistisches Landesamt Bremen, 2001: *Jugendhilfe*: Statistische Berichte, Kinder- und Jugendhilfe, Ausgaben und Einnahmen im Land Bremen.
- Statistisches Landesamt Bremen, 2004a: *Jugendhilfe*: Statistische Berichte, Kinder- und Jugendhilfe, Ausgaben und Einnahmen im Land Bremen.
- Statistisches Landesamt Bremen, 2004b: *Sozialhilfe*: Statistische Berichte, Die Sozialhilfe im Land Bremen, Teil 1: Ausgaben und Einnahmen, Teil 2: Empfänger von Sozialhilfe.

- Statistisches Landesamt Bremen, 2005: *Sozialhilfe*: Statistische Berichte, Die Sozialhilfe im Land Bremen, Teil 1: Ausgaben und Einnahmen, Teil 2: Empfänger von Sozialhilfe.
- Statistisches Landesamt Bremen, 2006a: *Statistisches Jahrbuch*. Bremen .
- Statistisches Landesamt Bremen, 2007a: *Jugendhilfe*: Statistische Berichte, Kinder- und Jugendhilfe, Ausgaben und Einnahmen im Land Bremen 2006.
- Statistisches Landesamt Bremen, 2007b: *Sozialhilfe*: Statistische Berichte, Die Sozialhilfe im Land Bremen, Teil 1: Ausgaben und Einnahmen, Teil 2: Empfänger von Sozialhilfe.
- Trube, Achim, 2001: „Organisation der örtlichen Sozialverwaltung und Neue Steuerung – Grundlagen und Reformansätze“, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hg.), *Hand- und Arbeitsbücher*, Bd. 1. Frankfurt: Eigenverlag des Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge
- Trube, Achim, 2002: „Neue Steuerung in der Sozialverwaltung und Sozialhilfe – Die Gratwanderung zwischen Euphorie, Aktivierung und Autoritarismus“, *Sozialer Fortschritt* 51: 118.
- Trube, Achim, 2003: „Aktivierender Sozialstaat – Programmatik, Praxis und Probleme“, *NDV* 83: 334.
- Trube, Achim, 2003a: „Überfordern und Herausbefördern – Prämissen, Praxis und Probleme aktivierender Sozial- und Arbeitsmarktpolitik“, *Sozialer Fortschritt* 52: 301.
- Wasel, Wolfgang; Barth, Rainer, 2004: „...und er bewegt sich doch – Die stille Reform zum aktivierenden Sozialstaat auf kommunaler Ebene“, *NDV* 84: 182.
- Wilk, Christoph, 1997: „Wege aus der Sozialhilfe“, *Sozialer Fortschritt* 46: 284.
- Wohlfahrt, Norbert, 2001: „Der aktivierende Sozialstaat. Konzept und Konsequenzen einer veränderten Sozialpolitik“, *NDV* 81: 82.