

Fachgespräch

„Kommunale Sozialpolitik auf der Basis gemeinsamer Verantwortung“

21. Mai in München

Prof. Dr. Norbert Wohlfahrt

(Manuskript – es gilt das gesprochene Wort)

Metamorphosen des Subsidiaritätsprinzips – Auswirkungen auf kommunale Sozialpolitik (Thesen)

1. Das Subsidiaritätsprinzip erwies sich schon um die Jahrhundertwende als ein wichtiges und anschlussfähiges sozialpolitisches Ordnungsprinzip. Sowohl die protestantische Kirche und ihre Werke wie auch die zeitlich später entstandenen weltlichen Wohlfahrtsverbände sahen in dem Subsidiaritätsprinzip ein ihre organisatorische und fachliche Unabhängigkeit garantierendes Ordnungsprinzip. Als mit der Weimarer Republik eine verstärkte zentralstaatliche Regulierung der zuvor lediglich lokal und durch den Deutschen Verein koordinierten Fürsorgeaktivitäten begann, stellte sich die Frage, welche Rolle die öffentliche und welche die private Wohlfahrtspflege in diesem neuen System spielen sollten. Hier erwies sich das katholische Subsidiaritätsprinzip geeignet, eine Arbeitsteilung zwischen öffentlicher und freigemeinnütziger Wohlfahrtspflege zu entwickeln, zumal sich wieder Bestrebungen bemerkbar machten, die private Fürsorge zu kommunalisieren und vor allem zu entkonfessionalisieren, was prominent die Sozialdemokratie forderte (vgl. Backhaus-Maul/Olk 1994, S 103). Die katholische Zentrumspartei, die im Reichsarbeitsministerium wichtige Positionen besetzt hielt, konnte ihr katholisch geprägtes Subsidiaritätsverständnis in der Fürsorge- und Jugendpflegegesetzgebung verankern. So wurde vor allem die Zusammenarbeit von öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege gesetzlich festgeschrieben, die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege wurden als Mitwirkende bei der Erledigung öffentlicher sozialer Aufgaben genannt und schließlich wurden alle Spitzenverbände förmlich staatlich anerkannt („Reichsspitzenverbände“), was ihnen Privilegien und politischen Einfluss sicherte (vgl. Kaiser 1993), sie aber auch von staatlichen Subventionen abhängig machte. Das Subsidiaritätsprinzip, so wie es damals verstanden wurde, hat maßgeblich dazu geführt, dass sich das sog. duale System der Wohlfahrtspflege etablierte (vgl., Sachße/Tennstedt 1988, S. 152, Heinze/Olk 1981).

2. Von Bedeutung ist der vom Bundesverfassungsgericht geprägte Begriff der partnerschaftlichen Zusammenarbeit, ein zur Klärung des Subsidiaritätsstreites zwischen Kommunen und kirchlichen Wohlfahrtsverbänden Ende der 1960er Jahre bemühter Begriff, der klarstellen sollte, dass der Sozialgesetzgeber mit dem im BSHG und im JWG formulierten Subsidiaritätsprinzip eine Finanzierungspflicht des öffentlichen Trägers für soziale Dienste in freier Trägerschaft festgeschrieben, gleichzeitig aber auch einen Vorrang freier Träger bei der Erbringung dieser Dienste intendiert hat. Das Bundesverfassungsgericht interpretierte das Subsidiaritätsprinzip in seiner damaligen Fassung als bedingten Vorrang freier Träger bei der Erstellung und Erbringung sozialer Dienste und als bedingte Funktionssperre für den öffentlichen Träger. Durch die Einführung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit hat das Bundesverfassungsgericht dem Subsidiaritätsprinzip noch einmal eine erweiterte und veränderte Bedeutung gegeben, die in der weiteren sozialpolitischen Entwicklung (trotz späterer sozialgesetzlicher Verankerung in § 17 SGB I) sich praktisch

nicht mehr entfalten konnte. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts markiert - rückblickend betrachtet - nicht den Neubeginn einer Zusammenarbeit auf Augenhöhe von öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege, als vielmehr den schleichenden Beginn einer zunehmenden Verstaatlichung von Sozial- und Jugendhilfe (Sachße 1990, 1995), d.h. einer seitdem beobachtbaren wachsenden Einbindung der freien Träger in einen immer umfassender werdenden öffentlichen Planungsprozess. Verstaatlichung meint, dass entgegen der Auslegung des Subsidiaritätsprinzips durch das Bundesverfassungsgericht Betrieb und Förderung von Einrichtungen und Diensten zunehmend von öffentlichen Vorgaben abhängig und der Gestaltungsspielraum der freien Träger durch bürokratische Regelungen eingeschränkt wurden, eine Entwicklung, die schon die Sozialpolitik der Weimarer Republik gekennzeichnet hat. Das Subsidiaritätsprinzip ist aufgrund der den wohlfahrtsstaatlichen Arrangements innewohnenden Eigendynamik schnell wieder zu einem wohlfahrtsstaatlichen Ordnungsprinzip geworden; es ist seit den 1970er Jahren durch eine Vielzahl gesetzlicher (Neu-)Regelungen weiterentwickelt worden, und zwar zugunsten der vom Bundesverfassungsgericht den Kommunen zugestandenen Gewährleistungsfunktion, die als Gesamtverantwortung beschrieben wurde und sich von der Planungs- bis zur Letztverantwortung erstreckt. Die vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobene öffentliche Gesamtverantwortung erwies sich letztlich als Einfallstor für zunehmende Verstaatlichungstendenzen in der Wohlfahrtspflege. Die gesetzlichen Regelungen seit Beginn der 1970er Jahre verdeutlichen, dass das Subsidiaritätsprinzip schrittweise seiner originären katholisch-ständischen Ordnungsfunktion zur Absicherung der Eigenständigkeit und der Selbstbestimmungsrechte freier Träger und der von ihnen beschäftigten Fachkräfte verlustig ging zugunsten der Stärkung staatlicher Planungs- und Steuerungsrechte. Aber auch der Ausbau kommunal getragener Einrichtungen ging - entgegen den ursprünglichen Befürchtungen der sozialdemokratischen Klageführer - weiter: der Bestand an Plätzen und Einrichtungen in kommunalen Einrichtungen ist bis in die 1980er Jahre kontinuierlich gestiegen (vgl. Sachße 1990, S. 37), ein Trend, der sich erst in jüngster Zeit umgekehrt hat, seitdem die Sozialpolitik eine nochmalige Wendung genommen hat.

3. Der Umbau des alten Sozialstaates, den die Sozialdemokratie eingeleitet hat und von allen Nachfolgeregierungen bis heute betrieben wird verfolgt zusammengefasst folgende Zielsetzungen:

- die Selbstregulierungskräfte der Gesellschaft stärken;
- Ehrenamt, Bürgerengagement und Gemeinwohlorientierung fördern;
- die Eigenverantwortung des Einzelnen aktivieren und stärken, um ihn so an seine Pflichten zu erinnern;
- Bürgerbeteiligungsrechte an politischen und administrativen Entscheidungen weiterentwickeln;
- effizientes Verwaltungshandeln und Verwaltungsorganisation durch Wettbewerb und Leistungsvergleiche befördern;
- ein neues Prinzip der Verantwortungsteilung etablieren, das den Staat zum Moderator und Impulsgeber der gesellschaftlichen Entwicklung macht, der mit staatlichen, halbstaatlichen und privaten Akteuren kooperiert, um gemeinsame Ziele zu erreichen.

Durch diese überall in Europa zu beobachtenden Umsteuerungsmaßnahmen soll der alte, Sozialstaat zum einen erneuert (so die offizielle Version), aber vor allem so umgebaut werden, dass es zu einer ganz neuen Beziehung von Staat und Bürger kommt. Bei uns ist zur Bezeichnung dieses neuen Typs von Sozialstaat der Name aktivierender Staat

gebräuchlich geworden. Ein aktivierender Staat soll nur noch Kernaufgaben erledigen und andere, bislang öffentlich erbrachte Aufgaben, durch Dritte erledigen lassen. Der Abbau der Leistungstiefe steht auf dem Programm, wie der Umbau des Leistungsstaats zum Gewährleistungsstaat (vgl. Schuppert 2000, S. 933ff); d.h., der Staat will zwar sicherstellen, dass wichtige Aufgaben wahrgenommen werden, nur nicht von ihm selbst auch durchgeführt und finanziert werden müssen (Dahme/Wohlfahrt 2005, Dahme u.a. 2003, Dahme/Kühnlein/Wohlfahrt 2005). Die Neuordnung der sozialstaatlichen Grundlagen erfolgt wiederum unter Zuhilfenahme des Subsidiaritätsprinzips, wobei sich auch diesmal eine Metamorphose des Subsidiaritätsprinzips erkennen lässt: wieder mal ist ein Bedeutungswandel registrierbar, der aber auch Bestandteile der alten Bedeutung beibehält. Das Neue des Subsidiaritätsprinzip liegt heute in seiner Ausweitung unter dem Primat der Aktivierung, was umfasst, dass Eigenverantwortung und Selbstaktivierung nicht erwartet, sondern gefordert und (falls notwendig: mit Zwang) durchgesetzt werden, eine dem Subsidiaritätsprinzip bislang fremde Dimension. Fremd deshalb, weil es anfänglich als Abwehrmechanismus gegenüber staatlichen Vorschriften und Interventionen verstanden wurde.

4. Vor allem in der Organisation und Finanzierung der Wohlfahrtspflege verschieben sich im Namen des neuen Subsidiaritätsverständnisses die Koordinaten stark. Die duale Struktur der Wohlfahrtspflege war im Zuge der zunehmenden Verstaatlichung der Sozial- und Jugendhilfe seit den 1970er Jahren schon fragil geworden. Unter dem Stichwort „Neue Subsidiarität“ wurde zu Beginn der 1980er Jahre über Selbsthilfeorganisationen und neue soziale Bewegungen diskutiert, die anfänglich die Dominanz der Wohlfahrtsverbände aufzubrechen schienen, letztendlich von dieser aber weitgehend aufgesogen und in die Organisationsstrukturen integriert wurden (vgl. Heinze/Olk 1981, Münder 1998, S. 5). Seitdem die Wohlfahrtspflege (seit etwa Mitte der 1990er Jahre) in einen wettbewerblichen Ordnungsrahmen eingepasst wurde, ist die duale Struktur, das alte Wohlfahrtsregime, nur oberflächlich noch als duale Struktur erkennbar. Das mittlerweile (fast) flächendeckend praktizierte Kontraktmanagement hat die private Wohlfahrtspflege weitgehend von staatlichen bzw. kommunalen Vorgaben abhängig gemacht: Berichtswesen, Controlling, Evaluation, Qualitätsmanagement, Wirkungsorientierung, jeder dieser neuen sozialstaatlichen Steuerungsbausteine lässt die private Wohlfahrtspflege nicht nur wie den verlängerten Arm des neuen Sozialstaats erscheinen, sondern vielfach auch so agieren. An die Stelle des lange gepflegten Prinzips der partnerschaftlichen Zusammenarbeit treten mehr und mehr Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnisse.

5. Kontraktmanagement und Strategisches Management sind nicht ohne Auswirkungen auf die Leistungserbringer in den Sozialen Diensten geblieben: neue wettbewerbsorientierte lokale Finanzierungsregeln, ein umfängliches Berichtswesen, die Einführung von Qualitätsmanagementsystemen in ihren Einrichtungen, ein verschärfter Kostenwettbewerb unter den Leistungserbringern und als Folge davon neue Entlohnungsregeln für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Leistungserbringer u. ä. haben sich im sozialen Dienstleistungssektor mittlerweile flächendeckend etabliert und verändern nicht nur das Verhältnis zwischen Kostenträgern und Leistungserbringern, sondern haben auch gravierende Auswirkungen auf die Organisation der Arbeit bei den Leistungserbringern selbst (vgl. Dahme/Kühnlein/Wohlfahrt 2005), deren Organisationsformen und Strukturen der Arbeitserledigung sich - trotz angeblicher Werteorientierung - immer ähnlicher werden. „Structure follows function“ (Manderscheid 2005, S. 178), so könnte man die durch die neue Sozialpolitik und Steuerungsphilosophie ausgelöste Nivellierung der Leistungserbringung

und -organisation beschreiben. Die vormals werteorientierten Wohlfahrtsverbände verlieren in der Konkurrenz mit privat-gewerblichen Anbietern ihre Multifunktionalität (also: Dienstleistungs-, advokatorische wie auch Gemeinwohlfunktion), was zur Differenzierung zwischen Idealverein und Betrieb und zu Konflikten zwischen Vereins –und Verbandslogik führt. Leistungskontrollen, wirkungsorientierte Entgelte, Evaluation und Controlling im Rahmen des kommunalen Strategischen Managements stärken merklich die öffentlichen Träger und verstärken den vom Kontraktmanagement eingeleiteten Prozess, das Verhältnis von öffentlichen und privaten Trägern durch die Etablierung eines Monitoring des Leistungsgeschehens zu transformieren.

6. Politische Steuerung auf kommunaler Ebene war zu Beginn der 1970er Jahre zu einem guten Teil Bestandteil der Globalsteuerung im organisierten Wohlfahrtskapitalismus (mixed economy), der sich durch die enge Kooperation von Staat, Unternehmen und Gewerkschaften gekennzeichnet hat. Die durch die Weltwirtschaftskrise Ende der 1920er Jahre verursachte Destabilisierung des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems war allen Akteuren noch präsent und beförderte den Konsens, durch politische Steuerung und Sozialpartnerschaft (Korporatismus) die Krisenanfälligkeit des kapitalistischen Systems zu überwinden. Der Wohlfahrtsstaat der Nachkriegsjahrzehnte verstand sich zu Zeiten der Globalsteuerung (Große Koalition unter Bundeskanzler Kiesinger) nicht nur als ein Sozialleistungen produzierender Umverteilungsstaat; der Globalsteuerung ging es vor allem um die Förderung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt, wenn auch mehr konzeptionell als real. Die Globalsteuerung versprach, mittels marktkonformer Steuerungsinstrumente Konjunkturpolitik betreiben zu können und deshalb waren auch konservativ geführte Regierungen geneigt, um Stabilität und Wirtschaftswachstum zu fördern (oft entgegen ihren wirtschaftsliberalen Leitbildern), staatliche Planungs- und Steuerungsinstrumente zu implementieren (z.B. mittelfristige Finanzplanung, gesamtwirtschaftliche Nachfragesteuerung, zentralbankliche Geldwertsteuerung, Konzertierte Aktion, Koordinierung der öffentlichen Ausgaben u.ä.). Globalsteuerung war dem Anspruch nach eine Mischung aus Konjunktur-, Wachstums- und Strukturpolitik, eine gesamtwirtschaftliche Prozesssteuerung mit marktkonformen Mitteln. Die Entwicklung kommunaler Planungs- und Budgetierungssysteme zu Beginn der 1970er Jahre sollte Teil der Globalsteuerung sein, Bestandteil der Koordinierung der öffentlichen Ausgabenwirtschaft, angesichts der kommunalen Selbstverwaltung ein damals schon idealistisch anmutendes Ansinnen, was bekanntlich misslang und mit dem Ende der Globalsteuerung auch beerdigt wurde (vgl. Schanetzky 2007).

Die gegenwärtige Renaissance der politischen Steuerung in den Kommunen hat andere Zielsetzungen und ist vor allem gesellschaftspolitisch neu bestimmt. Die Kommunalverwaltungen sehen sich seit einiger Zeit mit Steuerungsaufgaben konfrontiert, die konzeptionell immer schon zu ihren genuinen Aufgaben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung (Stichwort: Allzuständigkeit, Planungshoheit) gehörten, faktisch aber auf Grund der seit Jahrzehnten praktizierten Höherzonung von Aufgaben nur in Ansätzen wahrgenommen wurden. Eine eigenständige kommunale Sozialpolitik oder soziale Kommunalpolitik wurde in Sonntagsreden zwar immer beschworen, empirische Untersuchungen zeigten aber, dass es in der Vergangenheit mit der viel beschworenen kommunalen Eigenständigkeit auf diesem Sektor nicht weit her war. Eigenständige gesellschaftspolitische Konzepte gab es kaum, denn die sozialpolitische Praxis war eingespannt in staatliche Gesetzgebung und Vorschriften einerseits und Umsetzungsempfehlungen der KGSt andererseits, die mancherorts wie Anweisungen vollzogen wurden:

Seit einiger Zeit ist jedoch ein Wandel zu beobachten, der sich mit den Umbauarbeiten am Sozialstaat in Verbindung bringen lässt. Dabei muss auf ein wichtiges Prinzip der sozialstaatlichen Neujustierung eingegangen werden, die zur neuen Architektur gehörenden Dezentralisierungsprozesse (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2009), in der internationalen Diskussion auch als Devolution beschrieben (vgl. Grell 2008). Dezentralisierungstendenzen werden in der bundesrepublikanischen Sozialpolitik unter verschiedenen Stichworten thematisiert: in der Sozialarbeit (insbesondere der Jugendhilfe) gibt es seit einiger Zeit eine Renaissance der sog. Sozialraumorientierung, hier werden Träger kommunal beauftragt im Rahmen von jährlichen Budgets auf bestimmten Interventionsfeldern alle im Sozialraum anfallenden Fälle zu bearbeiten und dabei die Prävention im Feld auch noch mit abzudecken. Die sog. Kommunalisierung ist der Versuch, sozialstaatliche Aufgaben der Länder auf die Kommunen zu delegieren und/oder ihnen die Verteilung der staatlichen Finanzen an die örtlichen Träger und deren Kontrolle zu übertragen. Auch in der Arbeitsmarktpolitik hat der Dezentralisierungsgedanke zu einer starken Betonung der kommunalen Beschäftigungsförderung geführt. Hier wird besonders gut deutlich, dass Dezentralisierung und der Umbau der Sozialstaatlichkeit eng miteinander verbunden sind. Durch Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik (das gilt für die anderen genannten Fälle auch) soll die Rolle der Kommunen (z.B. in sog. territorialen Beschäftigungspakten) bei der Bearbeitung von Problemen neu gestaltet werden. Das Prinzip der lokalen Verantwortung scheint immer gleich: Die Kommunalverwaltung aktiviert auf den jeweiligen Interventionsbereich bezogen die lokale Stakeholdergesellschaft, die lösen soll, was die Shareholdergesellschaft schon seit längerem nicht mehr schaffen oder nicht angehen will.

7. In allen Programmen, die eine Dezentralisierung der Sozialen Dienste befördern (ambulant vor stationär in der Behindertenhilfe; wohnortnahe Versorgung im Gesundheitswesen; Wohnen im Quartier in der Altenhilfe; Quartiersmanagement in der sozialen Stadtentwicklung usw.) spielt der Begriff der Inklusion eine herausragende Rolle. Dahinter verbirgt sich das anspruchsvolle Konzept, dass eine Versorgung mit sozialen Diensten und eine dauerhafte Integration in die Gesellschaft dort stattfinden soll, wo der Hilfebedürftige in seiner Lebenswelt verankert ist: im lokalen Gemeinwesen. In diesen Programmen verbindet sich der Anspruch an eine nicht durch Sondereinrichtungen und Aussonderung gekennzeichnete Versorgung, die an den Leitideen von Partizipation und Empowerment ausgerichtet ist, mit einer Öffnung für sozialraumorientiertes Arbeiten und einer offensiven gemeinwesenorientierten Arbeit (Theunissen 2006; Clausen 2008). Bürgerzentrierte Aktionsprogramme stellen die logische Fortsetzung dieser Zielsetzung dar, weil es wesentlich darauf ankommt, Nicht-Betroffene in die Förderung von „community-inclusion“ einzubeziehen und persönliche und soziale Ressourcen zu erschließen, die für eine dauerhafte Integration der Betroffenen in das Gemeinwesen unerlässlich sind.

8. Regionalisierung als „Strukturprinzip“ setzt auf die lokal-regionale Handlungsebene und dies nicht zuletzt deshalb, weil die überregional ausgetragenen ordnungspolitischen Grundsatzkonflikte kaum zu einer adäquaten Problembearbeitung beitragen konnten. Lokale Akteure, so die leitende Idee, können besonders wirksam zur Lösung der vor Ort auftauchenden Problemen beitragen, weil sie fundierte Einblicke und eine Übersicht über die örtlichen Gegebenheiten haben und daher am besten wüssten, wie die zur Verfügung stehenden Förderinstrumente möglichst effektiv einzusetzen sind. Nur vor Ort, so die vielfach geäußerte Überzeugung, können die richtigen Antworten auf die bildungspolitischen Herausforderungen gegeben werden, weil dort unmittelbar an den Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen angeknüpft werden kann. Nur wenn diese

Lebenswelten in den Blick genommen werden, könne es gelingen, den Automatismus von Bildungserfolg und sozialer Herkunft zu entkoppeln und eine Teilhabe an Bildung bzw. den Zugang zu ihr für alle zu ermöglichen.

Als Ideal gilt der Paradigmenwechsel zu neuen lokalen Governance-Strukturen, einem neuen Miteinander-Regieren unter Einbezug der Bürgerinnen und Bürger (und des bürgerschaftlichen Engagements) als einer Verantwortungs-Gemeinschaft, die sich selbst regiert, statt „von oben“ regiert zu werden (New Local Governance statt Government): Unterschiedliche Akteure arbeiten gemeinsam aus ihren Eigeninteressen heraus am Gemeinwohl.

Zudem soll die Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Ressourcen dazu beitragen, soziale Spannungen dort abzubauen, wo sie am deutlichsten spürbar werden. Die Politik der Dezentralisierung zielt insofern ab, die lokale bzw. regionale Ebene als kompensatorische Ressource wachsender Armutprobleme und sozialer Gegensätze ins Spiel zu bringen. In der „Münchener Erklärung“ (vom November 2012) fordert der Deutsche Städtetag – unter der Überschrift: „Kommunale Bildungslandschaften weiter entwickeln“ – daher unter anderem, den Kommunen mehr Gestaltungsfreiheiten einzuräumen, um ihrer gewachsenen Verantwortung gerecht werden zu können:

9. Subsidiarität, obwohl weiterhin im Sozialgesetzbuch verankert, wird dieser Bedeutung zunehmend entkleidet und in wachsendem Maße zu einer Folie für Privatisierungsprozesse und für die Deregulierung sozialer Dienste. Dieses neue Subsidiaritätsverständnis betont demnach mit Entschiedenheit die persönliche Eigenverantwortung und entlastet den Staat von seiner Leistungsverpflichtung, indem es die staatliche Gewährleistungsfunktion der Leistungsfunktion überordnet. Diese Entwicklungen aber haben auch deutliche Konsequenzen für die sozialen Dienste (vgl. Wiesner 2003); dies impliziert Trends wie abnehmende staatliche Gewährleistung, abnehmende soziale Rechte, Qualitätsabbau, Dequalifizierung des Personals, Taylorisierung sozialer Arbeit mit großer Lohnspreizung, subsidiäre Mobilisierung der Zivilbevölkerung („do it yourself Gesellschaft“) usw. Die Kommunen als immer wichtiger werdende Ebene der Ausgestaltung von Sozialpolitik geraten durch diese Entwicklung in ein nicht zu übersehendes Dilemma: sie sind in wachsendem Maße auf das Engagement und die Kooperation der sog. Zivilgesellschaft angewiesen und versuchen, dies durch Netzwerke, runde Tische und Aktionsbündnisse zu realisieren, gleichzeitig erfahren die zivilgesellschaftlichen Organisationen durch die dominante sozialwirtschaftliche Entwicklung aber eine entscheidende Schwächung. Der alte Korporatismus wird zwar nicht aufgehoben, funktioniert aber in erster Linie als ein Instrument der Konsolidierung knapper Kassen.

10. Entgegen der These vom „funktionalen Dilettantismus“ der Freien Wohlfahrtspflege (Seibel) in Deutschland, die zu Zeiten der Einführung neuer Steuerungsmodelle Furore machte, weil sie die gemeinnützigen Organisationen als innovations- und modernisierungsresistent beschrieb und entgegen breit diskutierten Evaluationsergebnissen des so genannten new public management (Bogumil), die diesen Instrumentenkoffer als unwirksam beurteilen, hat sich in den deutschen Kommunalverwaltungen durch die Outputsteuerung und aktuell durch die Einführung doppischer Haushalte nachhaltige Veränderungen auch mit Blick auf die Leistungserbringer vollzogen, die, das zeigen aktuelle Studien, mit erheblicher Responsivität auf den steigenden Veränderungsdruck reagieren. Die allgemein als „Ökonomisierung“ oder „Verbetriebswirtschaftlichung“ diskutierten Veränderungen sollten allerdings kommunalpolitisch aufhorchen lassen, weil sie sich als strategischer Bumerang erweisen können: Das subsidiäre Modell gemeinnütziger

Organisationen sollte idealerweise eingebettet sein in eine Daseinsvorsorgepolitik, die mehrere wichtige Eigenschaften vereint:

- Wohlfahrtsorganisationen sind der Gemeinnützigkeit verpflichtet und reinvestieren Gewinne und Erträge in neue soziale Ideen und Projekte;
- Wohlfahrtsorganisationen sind Orte der Solidarität, in denen jeder Einzelne für sich und andere Verantwortung übernehmen können;
- Wohlfahrtsorganisationen sind grundsätzlich offen, inklusiv und nicht auf bestimmte Gruppen mit bestimmten Ressourcen beschränkt;
- Wohlfahrtsorganisationen stützen sich auf ein breites zivilgesellschaftliches Engagement und sie bieten Tariflöhne und gute Arbeitsplätze.

Die subsidiäre multifunktionale Modell von Wohlfahrtsorganisationen, die sich selbst nicht nur als Dienstleister, sondern auch als Solidaritätsstifter und Sozialanwälte verstehen, ist an verschiedenen Fronten aufgebrochen und erste Folgen lassen sich inzwischen auch empirisch bilanzieren (Droß 2013):

- Es lassen sich Konzentrationsprozesse des Angebots auf lukrative Teilbereiche beobachten: die zunehmende Gewinnorientierung auch im gemeinnützigen Sektor führt zum Rückgang von Angeboten in Segmenten, in denen keine Gewinne erzielt werden können;
- In Folge des zunehmenden Wettbewerbsdrucks beantragen die Organisationen Projekte mit immer kürzeren Laufzeiten und knapper kalkulierten Ressourcen. Der Aufbau regional abgestimmter und nachhaltiger Angebote droht damit zu einer nachrangigen Zielstellung zu werden;
- Die Versuche, ehrenamtliches Engagement als kompensatorische Ressource knapp kalkulierter Dienstleistungen einzusetzen, nehmen zu und dies führt zur Erosion der zivilgesellschaftlichen Basis gemeinnütziger Organisationen. Die Monetarisierung des Ehrenamts bringt die innerverbandliche Machtbalance zwischen Hauptamt und Ehrenamt durcheinander. Die „Sinnkrise“ des Ehrenamts wird zu einer „Sinnkrise“ der Freien Wohlfahrtspflege selbst.
- Inzwischen existieren über 1400 Tarifverträge mit der Tendenz zu weiterer Differenzierung und Flexibilisierung. Als Sektor mit besonders hoher weiblicher Beschäftigung sind soziale Dienste weit überdurchschnittlich durch Teilzeitarbeit, Befristung und tarifliche Zersplitterung gekennzeichnet.
- Die aktuelle Diskussion um Sozialunternehmertum und Social Entrepreneurship beschleunigt diesen Transformationsprozess, in dem sich die Leistungsanbieter gar nicht mehr der öffentlichen Daseinsvorsorge, sondern nur noch dem Nutzer als Kunden und damit Repräsentanten von zahlungsfähiger Nachfrage verpflichtet sehen wollen (Dopheide 2014). Das Selbstverständnis als hybrider, gewinn- und gemeinwohlorientierter Organisation emanzipiert sich zunehmend von der sozialstaatlichen Grundlage, aus der heraus es im Subsidiaritätsverständnis erwachsen ist.

11. Für die kommunale Sozialpolitik erweist sich die Schwächung subsidiärer Strukturen und die damit einhergehende sozialpolitische Entkernung zivilgesellschaftlicher Organisationen als Bumerang. Die Vision, durch den Aufbau paralleler Governance-Strukturen einen Ausgleich schaffen zu können, erweist sich schon jetzt als Illusion. Auch bei einer noch so effizienzbetonten kommunalen Sozialpolitik lässt sich die Schere zwischen knappen Haushaltsmitteln und (in der Tendenz steigenden) Sozialausgaben nicht schließen. Die ab 2020 ins Auge gefasste Neuordnung der föderalen Finanzverfassung könnte diese Situation

noch einmal verschärfen: „Das Verbot der strukturellen Verschuldung ist in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG auf die Haushalte von Bund und Ländern beschränkt. Die Schulden der Kommunen sind von den Regelungen der Schuldenbremse nicht erfasst. Diese Tatsache kann die finanzielle Situation der Gemeinden weiter verschlechtern, denn die Nichtberücksichtigung entfaltet für die Länder fast zwangsweise einen Anreiz, Belastungen in die Haushalte der Kommunen zu verschieben. Hiermit würde insbesondere die kommunale Finanzmisere verstärkt und dem Grundgedanken der Schuldenbremse zuwider gehandelt“ (Bertelsmann Stiftung). Die den Kommunen in dieser Situation empfohlenen Steuerungsgrundsätze („Die Vielfalt macht’s“ – Verknüpfung von Finanzierungswegen erschließt lokale Steuerungsmöglichkeiten; „Die „Guten“ halten, den „Trägen“ Dampf machen – keine Romantik der lokalen Netzwerke“, ergebnisorientierte Netzwerkpolitik; Lokalisierung als Grundsatz – Sozialraumorientierung, lokale Märkte, lokale Akteure; Ergebnisse zählen! Keine Maßnahmen ohne striktes quantitatives (und qualitatives) Controllingkonzept usw.) lassen sich als normative Verstärkung des politischen Ideals lesen, dass das zentrale Problem lokaler Sozialpolitik nicht die Abarbeitung von Folgeproblemen der Konkurrenzgesellschaft ist, sondern die fehlende sozialplanerische und steuerungspolitische Handlungsfähigkeit. So versucht man auf kommunaler Ebene durch Zielvorgaben und Steuerungsgrundsätze ein strategisches Management zu entwickeln und durchzusetzen, das seine eigenen Widersprüche und Restriktionen nicht mehr als politisch erzeugt, sondern als technisch noch nicht beherrscht behandelt. Und dies verstärkt die verhängnisvolle Tendenz, subsidiäre Träger und zivilgesellschaftliche Organisationen wie Teile einer steuerbaren Leistungskette zu behandeln, in der deren Eigeninteressen als Störung des sozialpolitisch Gewollten erscheinen. Dabei sind die zukünftigen Herausforderungen für die kommunale Sozialpolitik beachtlich und erfordern auch bei finanzstarken Kommunen eine breite Fundierung der sozialstaatlichen Handlungsfähigkeit. Ich möchte dies abschließend an zwei Beispielen verdeutlichen:

a) Von besonderer Bedeutung sind die kommunalen *Ausgaben für soziale Dienstleistungen*, die vor allem im Bereich des SGB VIII (KJHG) und SGB XII (Sozialhilfe) anfallen. Schaut man auf die sog. *Eingliederungshilfen*¹, dann zeigt sich, dass die Kostendynamik in den von den Kommunen zu verantwortenden Sozialen Diensten stark ausgeprägt ist und die Sozialausgaben der kommunalen Haushalte stark belasten. Für die Kommunen ist die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ein wachsender Kostenfaktor. In 2007 wurden für ca. 679.000 Menschen Eingliederungshilfe geleistet. Die Bruttokosten für die Eingliederungshilfe lagen 1991 noch bei ca. 4 Mrd. und sind bis 2010 auf etwa 13,8 Mrd. angestiegen, so dass fast die Hälfte aller Ausgaben der Sozialhilfe (dazu gehören nach dem SGB XII u.a. Ausgaben für die Altenarbeit, Hilfe zur Pflege, Grundsicherung im Alter, die Wohnungslosenhilfe) für die Eingliederungshilfe aufgewendet werden muss. Betrachtet man alle Ausgaben der Kommunen für soziale Leistungen dann macht die Eingliederungshilfe ca. 1/3 aller kommunalen Sozialausgaben aus.

b) Ein anderer kostenintensiver Bereich für die Kommunen ist die *Kinder- und Jugendhilfe*. Nach Abzügen der Einnahmen (bspw. durch Gebühren, Teilnehmerbeiträgen) beliefen sich die Nettokosten der öffentlichen Hand für dieses Politikfeld immer noch auf 24,3 Mrd. €. Der größte Teil der Bruttoausgaben (ca. 16,2 Mrd. €) entfiel auf die Kindertagesbetreuung, ca. 7,1 Mrd. € mussten für die Hilfen zur Erziehung (HzE) verausgabt werden und die Ausgaben für Jugendarbeit (bspw. außerschulische Jugendbildung, Kinder- und Jugenderholung, Jugendzentren u.ä.) beliefen sich auf ca. 1,6 Mrd. €. Die kommunalen Ausgaben für die

¹ Die Eingliederungshilfe umfasst Leistungen für behinderte und von Behinderung bedrohte Menschen (Frühförderung für behinderte Kinder und Jugendliche, Platz in einer Wohneinrichtung für Menschen mit körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderungen oder Suchterkrankungen) und kann vom Sozialamt wie auch vom Jugendamt gewährt und verwaltet werden.

gesamte Kinder- und Jugendhilfe betragen in 2009 ca. 10,3 Mrd. €. Die Ausgaben sind - trotz massiver Gegensteuerung unter Zuhilfenahme der Instrumente des von der KGSt entwickelten Neuen Steuerungsmodells - kontinuierlich gestiegen.

Es spricht einiges dafür, ein modernes gemeinwesen- und versorgungsorientiertes Subsidiaritätsmodell dem Ökonomisierungs- und Govenancemodell entgegenzusetzen. Weder durch die Optimierung von Steuerung noch durch noch so multiple Netzwerkstrukturen lassen sich angemessene Problemlösungen erwarten. Die (beängstigende) Trennung von sozialpolitischen Grundsätzen und betriebswirtschaftlichen Rationalitäten, die immer mehr Wohlfahrtsorganisationen betreiben, kann kommunalpolitisch nicht gewollt sein. Und verbandspolitisch beginnt man zu begreifen, was das bedeutet: nicht nur das Ende des Subsidiaritätsmodells, sondern auch das Ende freier Wohlfahrtspflege.