

2 Die korporatistische Governance sozialer Dienste

Zur Orientierung bei der späteren Bewertung der Entwicklung der Governance sozialer Dienste wird ein kurzer Abriss der historischen Entwicklung der korporatistischen Governance präsentiert, darauf folgt die Darstellung der Charakteristika des Korporatismus. Anschließend werden die Gründe für die zunehmende Abkehr vom Korporatismus dargelegt.

2.1 Die historische Entwicklung des Verhältnisses von öffentlichen und freien Trägern bei der Erbringung sozialer Dienste

Die kommunale Sozialpolitik wird durch eine Vielfalt von Akteuren getragen. Sowohl die Akteure als auch ihre Beziehungen untereinander veränderten sich über die Jahrzehnte im Rahmen erstaunlicher Kontinuitäten. Ursprünglich wurde die soziale Fürsorge in Form einer „Selbsthilfe durch mikrosoziale Gebilde“ wie die Familie erbracht (Grunow und Olk 2001, S. 831). Zunehmend setzte die „demographische, soziale und ökonomische Entwicklung“ der Selbsthilfe Grenzen und erweiterte den „Kreis Hilfe leistender Personen, Gruppen und Institutionen“ (Grunow und Olk 2001, S. 831). Im Mittelalter erbrachten „Kirchen und Klöster, aber auch Gilden, Zünfte, Genossenschaften und Bruderschaften“ ergänzende Hilfe (Grunow und Olk 2001, S. 837). Erst nach der Reformation übernahmen die Städte in enger Kooperation mit den Kirchen die Aufgabe der Armenfürsorge (Grunow und Olk 2001, S. 836).

In Preußen und den anderen deutschen Ländern war die Armenpflege und -fürsorge von Beginn an Teil der in der ersten Hälfte des 19.

Jahrhunderts eingeführten kommunalen Selbstverwaltung (Hammerschmidt 2011, S. 23). Die Herkunft sozialer Dienste aus der Armenfürsorge begründet ihre über lange Zeit „randständige Stellung“ in der Sozialpolitik (Sachße 2010, S. 94). Erst im späten 19. Jahrhundert wurde in den deutschen Großstädten eine „nicht diskriminierende und nicht stigmatisierende ‚soziale Fürsorge‘ jenseits der klassischen Armenfürsorge“ etabliert (Sachße 2010, S. 94). Bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts waren die Armen- und Fürsorgeämter gleichzeitig für die Jugendhilfe zuständig (Stöbe-Blossey 2001, S. 160). Neben den Kommunen war bereits im 19. Jahrhundert „eine Vielfalt privatwohltätiger Organisationen“ aktiv. Diese Vereinigungen umfassten ein Spektrum vom bürgerlichen Verein bis hin zu konfessionellen Angeboten (Sachße 2010, S. 96). Lange bevor „bürgerlich-nationale Verbände“ in Erscheinung traten, waren in der Jugendhilfe kirchliche Träger tätig (Stöbe-Blossey 2001, S. 160). In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts begann mit der Gründung der Caritas und der Inneren Mission die Genese der Spitzenverbände der Wohlfahrtspflege als Teil eines „Prozesses der Organisierung, Differenzierung und Koordination“ (Grunow und Olk 2001, S. 838).

In den 1880er Jahren eröffnete sich den Kommunen ein erweiterter Spielraum zur Gestaltung der kommunalen Sozialpolitik. Die neu eingeführte Arbeiterversicherung entlastete die kommunale Fürsorge finanziell erheblich (Hammerschmidt 2011, S. 25). Die daraufhin steigende Aktivität der öffentlichen Wohlfahrt in der „finanziellen Armenfürsorge“ erlaubte der freien Wohlfahrtspflege eine Verschiebung ihrer Tätigkeiten in den Bereich der „Erziehung von Kindern und Jugendlichen und [...] Betreuung von Behinderten, Gefährdeten und Alten“ (Sachße 2010, S. 97).

Das Verhältnis der Kommunen zu den freien Trägern sozialer Dienste stellte im späten 19. Jahrhundert ein „unverbundenes Nebeneinander“ dar, teilweise in Konkurrenz, häufiger in „enger Koordination und Kooperation“ (Hammerschmidt 2011, S. 32). Bereits damals unterstützten die öffentlichen die freien Träger bisweilen durch Gründungszuschüsse und

den Ausgleich von Jahresdefiziten (Hammerschmidt 2011, S. 33). Schon 1912 bezogen die Wohlfahrtsverbände etwa 10% ihrer Mittel von der öffentlichen Hand (Grunow und Olk 2001, S. 840). Das „Frankfurter System“ aus Frankfurt am Main begründete einen kooperativen Ansatz zwischen freien und öffentlichen Trägern, in dem die Kommune Aufgaben an freie Träger delegierte und subventionierte. Dieser Ansatz griff der in der Weimarer Republik etablierten dualen Struktur aus öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege vor (Sachße 1995, S. 126f). Zur Kontrolle der Mittelverwendung entsandten die Kommunen Mitarbeiter in die Vorstände der von ihnen geförderten Wohlfahrtsorganisationen (Sachße 1995, S. 127). Die private Wohlfahrtspflege sollte schon damals „neue Fürsorgemaßnahmen“ erproben und „Innovationen vorantreiben“, während die öffentliche Fürsorge „Bewährtes auf die Grundlage dauerhafter, stabiler und verlässlicher Organisation“ stellte (Sachße 1995, S. 126).

Vor dem ersten Weltkrieg lag die staatliche Zuständigkeit für Wohlfahrtspflege und Fürsorge allein bei den Kommunen (Sachße 1990, S. 33). Erst anschließend begann der Staat, das bis dahin „unkoordinierte, überwiegend aber friedliche Neben- und Durcheinander“ in der Wohlfahrtspflege zu ordnen (Sachße 1995, S. 126, 131). Der Weimarer Zentralstaat übernahm auf diesem Feld „zunehmend Verantwortung als regulierende und finanzierende Instanz“ (Sachße 2010, S. 97). Er übertrug den Kommunen Aufgaben, wobei begrenzte kommunale Budgets die Handlungsspielräume einengten (Hammerschmidt 2011, S. 32).

Als Folge des Krieges hatte die freie Wohlfahrtspflege Ressourcen sowie ihre personelle Basis eingebüßt (Hammerschmidt 2011, S. 33). Zudem löste die verfassungsrechtliche Festschreibung sozialpolitischer Maßnahmen als öffentliche Aufgabe bei der freien Wohlfahrtspflege in der Weimarer Republik Ängste vor einer Kommunalisierung ihrer Aufgaben aus (Sachße 2003, S. 200f). Um aus dieser geschwächten Stellung heraus ihre Interessen wirksam gegenüber dem Zentralstaat vertreten zu können, organisierte sie sich in Verbänden auf nationaler Ebene (Sachße

2003, S. 201). Das Engagement zahlte sich aus: Die Zuständigkeiten in der Wohlfahrtspflege wurden im Sinne des Subsidiaritätsprinzips (siehe Seite 28) neu verteilt, es erfolgte eine Stärkung der Wohlfahrtsverbände zu Ungunsten der Kommunen. Auf diese Weise wurden die Wohlfahrtsverbände an die Stelle des hilfsbedürftigen Individuums und der schutzbedürftigen Familie gesetzt (Sachße 2003, S. 206). Diese Regelung wurde bereits 1922 im Reichsjugendwohlfahrtsgesetz und 1924 in der Reichsverordnung für die Fürsorgepflicht formuliert (Grohs 2010, S. 24). Insbesondere das Reichsarbeitsministerium beförderte diese Politik zugunsten der Zuständigkeit der Kommunen (Sachße 1990, S. 33).

Das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz definierte die Rolle der Wohlfahrtsverbände durch die bis heute bestehenden Vorrangklauseln neu (Sachße 2003, S. 202). Entsprechend dürfen öffentliche Einrichtungen nur geschaffen werden, wenn keine der freien Wohlfahrtspflege vorhanden sind, erweitert oder gegründet werden können (Backhaus-Maul und Olk 1994, S. 106). Zudem wurde die „gesetzliche Bestands- und Eigenständigkeitsgarantie der freien bei gleichzeitiger Förderungsverpflichtung und Gesamtverantwortung der öffentlichen Träger“ beschlossen (Sachße 2010, S. 102f). Sie institutionalisiert die „duale Struktur“ der Wohlfahrtspflege in Deutschland (Sachße 2010, S. 102), die sich insbesondere in der spezifischen Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses manifestiert (siehe Seite 29f). Das daraus entstandene „korporatistische Aushandlungssystem“ besteht in Deutschland seit der Weimarer Republik und existiert im Wesentlichen bis heute (Sachße 1995, S. 133).

Eine von den Wohlfahrtsverbänden neu eingerichtete „Wohlfahrtsbank“ verteilte die Subventionen des Reiches an die Verbände (Sachße 2010, S. 102). In erster Linie erhielt die konfessionelle Wohlfahrtspflege diese staatliche Unterstützung, um als „Gegengewicht zur kommunalen Wohlfahrtspflege“ wirken zu können (Hammerschmidt 2011, S. 33). Dieser Schritt stellte eine Reaktion auf die Kommunalisierungsbemühungen der Sozialdemokraten im Bereich sozialer Dienste dar. Die in der Weima-

rer Republik gestärkte Sozialdemokratie favorisierte eine „Kommunalisierung“ der Wohlfahrtspflege, da sie den Aktivitäten der konfessionellen Wohlfahrtsverbände aufgrund unterschiedlicher Weltanschauungen skeptisch gegenüber stand (Sachße 1995, S. 131).

Der Nationalsozialismus unterwarf soziale Dienste dem „totalitären Gestaltungsanspruch des Regimes“ (Sachße 2010, S. 104). Sowohl die Strukturen als auch die Zielsetzungen der Wohlfahrtspflege mussten sich der totalitären Politik unterordnen (Sachße 2010, S. 103).

Nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgte im Wesentlichen eine Wiederherstellung der sozialpolitischen Strukturen der Weimarer Republik (Sachße 2010, S. 105). Im Bereich der Jugendhilfe wurden erstmals die schon damals gesetzlich angelegten, aber bisher nicht realisierten Kompetenzen des Jugendamtes vollständig hergestellt (Grunow und Olk 2001, S. 846). Waren die Jugendämter bis dahin zumeist den Fürsorgeämtern angeschlossen (Grunow und Olk 2001, S. 846), setzte die Reform 1953 die aus Jugendamtsverwaltung und Jugendwohlfahrtsausschuss bestehende Zweigliedrigkeit der Jugendämter um (Grunow und Olk 2005a, S. 822).

In den Debatten der 1950er Jahre über die gesellschaftliche Neuordnung spielte das Subsidiaritätsprinzip wieder eine große Rolle (Sachße 2003, S. 204). Es prägte 1953 die Ausgestaltung des neuen Jugendwohlfahrtsgesetzes (JWG) sowie 1961 des neuen Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) (Höffe 1997, S. 52). Beide Gesetze bestimmten die kommunale Ebene zum „Gewährleister sozialer Dienste“ (Grunow und Olk 2007a, S. 739). Bisherige Regelungen aus der Weimarer Republik, die Schutzklauseln für die Wohlfahrtsverbände darstellten, verschärften die beiden Gesetze zu Sperrklauseln – die öffentliche Wohlfahrtspflege durfte nur noch subsidiär eingreifen (Sachße 2003, S. 206). So wurde private Verbandsmacht unter Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip vor „Interventionen der formal-demokratisch legitimierten öffentlichen Gewalt“ geschützt (Sachße 2003, S. 207). Diese Regel im Sinne des Subsidiaritäts-

prinzips wurde mit der „größeren Nähe“ der freien Träger „zu den Lebensumständen der Bürger“ begründet (Heinze 1986, S. 14). Öffentliche Wohlfahrtseinrichtungen dürfen dem zufolge nur noch dort eingerichtet werden, wo Angebote freier Träger nicht vorhanden sind, nicht ausgebaut oder geschaffen werden können (Schoen 1998, S. 159). Zudem räumten das JWG und das BSHG den Bürgern ein Mitwirkungsrecht bei der Durchführung der Hilfen ein, aus dem sich ein Wahlrecht zwischen den Angeboten verschiedener Träger ergibt (Grunow und Olk 2007a, S. 747; Schoen 1998, S. 158). Das Wahlrecht wird jedoch häufig in ländlichen Gegenden durch eine monolithische Trägerlandschaft eingeschränkt, da es freien Trägern, die nicht über Kirchensteuereinnahmen verfügen, deutlich schwerer fällt, neue Einrichtungen zu finanzieren (Haar nach Grunow/Olk 2006, S. 836).

Im damaligen Gesetzgebungsverfahren traten CDU und CSU für den später umgesetzten Vorrang der freien Wohlfahrtspflege ein, SPD und FDP sahen ihn kritisch (Sachße 1990, S. 32). Sie begründeten ihre ablehnende Position mit der Sorge vor einer Konfessionalisierung der Wohlfahrtspflege (Schoen 1998, S. 158). Dem entgegen forcierte die SPD „den Ausbau sozialstaatlicher Sicherung“, worin die CDU wiederum eine „Gefährdung rechtstaatlicher Freiheitsverbürgungen“ sah. Um dem Ausbau kommunaler und staatlicher Sozialpolitik entgegen zu steuern, trat die CDU für eine Stärkung der freien Wohlfahrtspflege ein (Sachße 1990, S. 35). Weitreichende Ansprüche stellten insbesondere die konfessionellen Wohlfahrtsverbände: Sie forderten „die gesetzliche Absicherung ihrer vollständigen Selbständigkeit, staatliche Subventionen ohne Vorbedingungen und die Zurückhaltung der öffentlichen Träger in allen fürsorgerischen und wohlfahrtspflegerischen Aufgabenbereichen, in denen die Verbände bereits aktiv waren oder es in Zukunft werden könnten.“ (Schoen 1998, S. 146) Die evangelischen Verbände blieben in ihren Forderungen wesentlich zurückhaltender als die katholische Seite (Schoen 1998, S. 156).

Neben den Wohlfahrtsverbänden sahen auch die Kommunen in der Auseinandersetzung ihre Autonomie in Frage gestellt (Schoen 1998, S. 155). Sie empfanden sich durch die neue Regelung zur „Zahlstelle freier Träger“ herabgesetzt und befürchteten eine Lähmung der Initiative ihrer Jugendämter (Schoen 1998, S. 161). Die Kommunen nahmen die Festschreibung des Vorrangs der freien Träger als „Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung“ wahr (Stöbe-Blossey 2001, S. 162). Viele Kommunen bevorzugten wie die Sozialdemokratie einen Vorrang der öffentlichen statt der freien Träger (Grunow und Olk 2005a, S. 816; Grunow und Olk 2001, S. 853).

Den Streit über die grundgesetzkonforme Verantwortungsteilung zwischen öffentlichen und freien Trägern beendete schließlich 1967 ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVG). Es erklärte die neue Gesetzeslage für verfassungsgemäß (Sachße 2003, S. 207). Geklagt hatten einige Bundesländer und Kommunen (Schoen 1998, S. 165). Laut Nell-Breuning, einem wichtigen Fürsprecher des Subsidiaritätsprinzips, drehte sich der Streit primär darum, ob die Gesetze konform mit dem Subsidiaritätsprinzip seien (Nell-Breuning 1990, S. 179). Besonders die katholische Seite bemühte sich, es als grundlegendes Prinzip der Verfassung darzustellen, von dem die Klärung des Sachverhalts abzuleiten sei (Schoen 1998, S. 167). Diese Argumentation erscheint jedoch etwas problematisch, weil das Subsidiaritätsprinzip damals nicht im Grundgesetz verankert war.

Im weiteren Verlauf zeigte sich die fehlende praktische Relevanz des Streites, denn die Stellung der öffentlichen Träger gewann durch die freie Wohlfahrtspflege einschränkende Vorgaben und ein ausgeweitetes Eigenangebot an Stärke (Sachße 2003, S. 207). Obwohl die gesetzliche Vorrangstellung der freien Wohlfahrtspflege im Vergleich zur Weimarer Zeit ausgeweitet wurde, stieg der Anteil der Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft insbesondere in den Gründerjahren der BRD erheblich an (Sachße 1995, S. 136). Eine Ursache war der Anstieg des Versorgungs-

niveaus der öffentlichen Kindertagesbetreuung für Drei- bis Sechsjährige von 1965 bis 1975 von 32,7% auf 65%. Dieser Ausbau wurde in zunehmendem Maße von kommunalen Einrichtungen getragen (Sachße 2010, S. 108). Voraussetzung dafür war die Entlastung der kommunalen „Fürsorgekassen“ durch die Dynamisierung der Rente 1957, die in den kommunalen Budgets Spielräume für andere Sozialleistungen schuf (Grunow und Olk 2007a, S. 730).

Das Verhältnis von öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege wurde, motiviert durch die Formel der partnerschaftlichen Zusammenarbeit im BVG-Urteil, zunehmend von einer korporatistischen Zusammenarbeit zu beidseitigem Vorteil geprägt (Schoen 1998, S. 156, 166). Die freien Träger wurden immer umfassender in den öffentlichen Planungsprozess eingebunden, ihnen auferlegte bürokratische Regelungen engten ihren Spielraum jedoch erheblich ein (Buestrich et al. 2008, S. 11). Die Kommunen konnten ihre Kontrollfunktion unter anderem zur Qualitätssicherung der Angebote ausweiten (Grunow und Olk 2006, S. 827, 838). Somit entwickelte sich in der Jugend- und Sozialhilfe ein System „vielfältiger Verflechtungen, Abhängigkeiten und konkurrierender Zuständigkeiten“ zwischen den öffentlichen und den freien Trägern (Sachße 2010, S. 111), die auch zu Spannungen führten (Grunow und Olk 2007b, S. 1007).

Mitte der 1970er Jahre trat ein neuer Akteur in Erscheinung, die wachsende „Laienbewegung im Medizin- und Gesundheitsbereich“ (Bellermann 1986, S. 92). Diese Entwicklung ist eingebettet in ein zunehmendes gesellschaftliches Engagement in Bürgerinitiativen und Protestbewegungen (Grunow und Olk 2008, S. 807). Die sozial- oder gesundheitlich ausgerichteten Selbsthilfekonzepte positionierten sich insbesondere in Versorgungslücken des bestehenden Systems (Schoen 1998, S. 217). Im Folgenden wurden neue Einrichtungstypen wie die Frauenhäuser aber auch neue Formen der sozialpsychiatrischen Versorgung geschaffen (Grunow und Olk 2008, S. 819). Gleichfalls entfalteten Selbsthilfegruppen

und Selbsthilfeorganisationen Aktivitäten in der Jugendhilfe (Grunow und Olk 2005b, S. 658).

Ausgangspunkt dieser Entwicklung war die „Kritik am übermächtigen, bürokratischen“, Eigeninitiative lähmenden Wohlfahrtsstaat (Heinze 1986, S. 19). In Frage gestellt wurden die Bürokratisierung und Professionalisierung sowie der hierarchische Steuerungsmodus des Sozialstaats (Kaufmann 1986, S. 54). Ältere Formen der Sozialpolitik delegierten „Mitverantwortung, Mitgefühl, Geborgenheit an Apparate und verstanden Solidarität nur als professionelles Geschäft“ (Fink 1986, S. 164). Als Gegenmittel zur Arroganz und Dominanz der Professionen wurden stärkere Partizipationsmöglichkeiten der Nutzer gefordert (Grunow und Olk 2008, S. 804f). Zielsetzungen der Bewegung waren „Selbstregierung und Selbstverantwortung“ (Evers 2010, S. 288). Die Fortsetzung bisheriger „Strategien der Sozialpolitik“ erschien unmöglich, da sie auf ein „stetiges, industrielles Wachstum angelegt waren.“ (Fink 1986, S. 158) Auch gegenüber neuen sozialen Problemen wie Vereinsamung und wachsender psychischer Gefährdung seien die alten Formen der Sozialpolitik wenig hilfreich (Fink 1986, S. 159). Die Bürger mahnten alternative und wirksamere Lösungsansätze an (Grunow und Olk 2008, S. 804f). Die neuen Angebote legten antiautoritäre und emanzipatorische Erziehungskonzepte zu Grunde und strebten „'lebensweltorientierte' Dienste und Angebote“ unter „Anerkennung der Vielfalt von Bedürfnissen und Lebensformen“ an (Evers 2010, S. 288). Die neuen Konzepte verfolgten ein „Empowerment“ der Nutzer zur „Förderung von Eigenaktivität und Selbstverantwortung“ (Sachße 2003, S. 211). Nutzer und Professionelle sollten zu gleichberechtigten „Mitentscheidern und Mitproduzenten“ werden (Evers 2010, S. 289). Die Eigenbeteiligung der Nutzer verspricht eine spezifische Qualität der Dienste, gestärkt insbesondere durch die auszuweitenden Einflussmöglichkeiten für Betroffene (Münder 1990, S. 75).

Die Bürger forderten die Stärkung kleiner Netze auf Kosten der „sozialpolitischen Großbürokratien“ (Sachße 2003, S. 210). Unweigerlich

ginge das zu Lasten etablierter Träger sozialer Dienste (Olk 1986, S. 296). Insgesamt wurde das Verhältnis von kleinen und selbstorganisierten Netzwerken und Initiativen zu den etablierten Wohlfahrtsverbänden kritisch thematisiert (Schoen 1998, S. 224). Dettling bemängelte das Ausschließen dieser „nichtorganisierten Minderheit“ durch die Verbände (Dettling nach Deimer/Jaufmann 1986, S. 183). Schließlich erscheinen kleine Netzwerke im Sinne des Subsidiaritätsprinzips aufgrund ihrer gegenüber den Wohlfahrtsverbänden größeren Nähe zu den Individuen eher förderungswürdig. In den 1980er Jahren begann die Einrichtung von Unterstützungsstrukturen für Selbsthilfegruppen (Grunow und Olk 2005b, S. 675). Ebenso sah man „Hilfe zwischen Nachbarn“ und „Nachbarschaftshilfe in organisierter Form“ als stärkungswürdig an (Deimer und Jaufmann 1986, S. 188). Dennoch bestehen anhaltende Kontroversen über „angemessene Finanzierungsformen von Sozialprojekten“ (Evers 2010, S. 290). Wie die traditionellen Angebote bedürfen auch die neuen Projektformen rechtlicher, finanzieller und konzeptioneller staatlicher Anerkennung und Unterstützung (Evers 2010, S. 290).

Gleichwohl stand die Selbsthilfebewegung in der Kritik. Gegenüber ihren Fürsprechern wurde der Vorwurf erhoben, mit der Förderung kleiner Netze werde in erster Linie die Absicht verfolgt, an anderer Stelle im sozialpolitischen Budget erhebliche Einsparungen vornehmen zu können (Heinze 1986, S. 19). Ebenfalls kritisch zu sehen sei die Zielsetzung, „Nachbarschaftshilfe als Ausfallbürge anderer, bisher existierender Sicherungsnetze“ einzuplanen (Deimer und Jaufmann 1986, S. 188). Das bedeute eine „Rückverlagerung von Risiken und deren Verarbeitung in den sozialen Nahbereich“ (Gretschmann 1986, S. 249). Es erschien jedoch fragwürdig, welche „Leistungspotentiale im nicht-staatlichen Hilfssektor überhaupt noch vorhanden sind.“ (Heinze 1986, S. 25) Die „natural networks“, die Familien und Nachbarschaftsbeziehungen, werden zweifellos immer „schwächer und brüchiger“ (Pankoke 1986, S. 129). Die Reichweite der Ideen der Initiativen erschien begrenzt, da ehrenamtliches

Vom lokalen Korporatismus zum europaweiten
Wohlfahrtsmarkt

Der Wandel der Governance sozialer Dienste und
zugrundeliegende Strategien

Eyßell, T.

2015, VIII, 291 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-08887-3