

Subsidiaritätsprinzip – Welfare mix – Neue Subsidiarität

Vom individuellen Rechtsanspruch zum wohlwollenden Verwaltungshandeln?

Norbert Wohlfahrt

Subsidiarität als Ordnungsprinzip im Sozialsektor

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 entkonnessionalisieren, was prominent die Sozialdemokratie forderte (Backhaus-Maul/Olk 1994: 103). Die katholische Zentrumsparterie, 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 (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 (Sachße/Tennstedt 1988: 152; Heinze/Olk 1981).

Nachdem durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Subsidiarität auch mit dem Begriff der partnerschaftlichen Zusammenarbeit von Staat und Verbänden assoziiert wurde, was in Deutschland zu der dualen Struktur der Wohlfahrtspflege führte (Sachße/Tennstedt 1988; Sachße 1995), sind entgegen der Auslegung des Subsidiaritätsprinzips durch das Bundesverfassungsgericht Betrieb und Förderung von Einrichtungen und Diensten der Freien Wohlfahrtspflege zunehmend von öffentlichen Vorgaben abhängig und der Gestaltungsspielraum der freien Träger durch bürokratische Regelungen eingeschränkt worden. Das Subsidiaritätsprinzip ist seit den 1970er-Jahren durch eine Vielzahl ge-

setzlicher (Neu-)Regelungen immer wieder weiterentwickelt worden, und zwar zugunsten der vom Bundesverfassungsgericht den Kommunen zugestandenem 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 (Sachße 1995).

Die Erosion des Subsidiaritätsprinzips

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 diesen aber weitgehend aufgesogen und in die Organisationsstrukturen integriert wurden (Heinze/Olk 1981; Münder 1998: 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 solche 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 steuernden Sozialstaats erscheinen, sondern vielfach auch so agieren. An die Stelle des lange gepflegten Prinzips der partnerschaftlichen Zusammenarbeit treten mehr und mehr Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnisse.

Kontraktmanagement und Strategisches Management sind nicht ohne Auswirkungen auf die Leistungserbringer in den Sozialen Diensten geblieben: Neue wettbewerbsorientierte lokale Finanzierungsregeln, ein umfangreiches Berichtswesen, die Einführung von Qualitätsmanagementsystemen in ihren Einrichtungen, ein verschärfter Kostenwettbewerb unter den Leistungserbringern und als Folge davon neue Entlohnungsregeln für die Mitarbeiter/innen 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 (Dahme et al. 2005), deren Organisationsformen und Strukturen der Arbeitserledigung sich – trotz angeblicher Werteorientierung – immer ähnlicher werden. „Structure follows function“ (Manderscheid 2005: 178), so könnte man die durch die neue Sozialpolitik und Steuerungsphilosophie aus-

gelöste 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 Betriebs- 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 durchgreifend neu zu gestalten.

Die Überwindung des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses

Im Rahmen des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses kommt den Trägern und Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege eine besondere Bedeutung zu, die sich am Beispiel der Jugendhilfe verdeutlichen lässt. Es besteht ein Rechtsanspruch der Träger der Jugendhilfe gegenüber dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe auf Abschluss einer Leistungs- und Entgeltvereinbarung. Aufgrund gesetzlicher Verpflichtung bei stationären und teilstationären Leistungen hat der öffentliche Träger der Jugendhilfe ernsthafte Verhandlungen auch über leistungsgerechte Entgelte aufzunehmen und bei fachlicher Geeignetheit der Leistungen abzuschließen. Hieraus ergibt sich als Konsequenz die Unzulässigkeit von Ausschreibungen, da der Leistungsaustausch nicht zwischen öffentlichem und freiem Träger stattfindet, sondern im sozialrechtlichen Dreiecksverhält-

nis die Leistungsberechtigten und nicht die öffentlichen Jugendhilfeträger „Auftraggeber“ sind. Der öffentliche Jugendhilfeträger hat in seinen Entscheidungen auch Faktoren wie die Trägervielfalt, die unterschiedlichen Werteorientierungen und das Wunsch- und Wahlrecht der Hilfeempfänger/innen zu berücksichtigen. Diese hohe Autonomie der freien Träger wird schon seit längerem kritisch beurteilt¹ und gilt in vielfacher Hinsicht als Relikt eines nicht mehr zeitgemäßen „Sozialkorporatismus“.

Als mögliches Einfallstor einer stärker wettbewerbsorientierten Gestaltung des Verhältnisses von öffentlicher und freier Jugendhilfe gilt das Vergaberecht, das europarechtlich determiniert ist. Sowohl die reformierte Vergaberichtlinie (Art. 1 der Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.2.2014) sowie die neue Konzessionsrichtlinie (Art. 1 der Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.2.2014) stellen klar, dass im Bereich des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses kein Eingriff in die Berufsfreiheit stattfindet. In den Richtlinien wird den EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, Leistungen der Daseinsvorsorge nach eigenen Regeln zu definieren und zu finanzieren. Für soziale Dienstleistungen kann ein vereinfachtes

1 Insbesondere bei der Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung geht es um die Suche nach Alternativen zur Hilfe durch Einzelfallentscheidung des Jugendamts sowie um Möglichkeiten, den bestehenden Kostendruck durch mehr infrastrukturelle Angebote im Sozialraum zu senken (AGJ 2013). Hier wirkt der kommunale Kostendruck in der Hinsicht, dass Leistungen im jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnis aktiviert werden, weil sie eine Vollfinanzierung der Leistungen sichern. Diese sind auch dann zu gewähren, wenn die für den Haushaltszeitraum bereitgestellten Mittel aufgebraucht sind. Eine Bedarfsdeckung bei infrastrukturellen Angeboten ist dagegen nicht gesichert.

Vergabeverfahren vorgesehen werden.² Meysen et al. schlussfolgern: „Also auch dann, wenn für die zweiseitige Finanzierung nach SGB VIII eine Ausschreibungspflicht anzunehmen wäre, könnte der Gesetzgeber des SGB VIII nun ein nationales Auswahlverfahren einführen. [...] Es sind lediglich die Vorgaben des Beihilferechts zu beachten, die im Bereich der Finanzierung von Leistungen nach SGB VIII schon bisher keine Schwierigkeiten bereitet haben.“ (2015: 7). Es geht bei der Weiterentwicklung der Steuerung der Hilfen zur Erziehung also um Möglichkeiten einer öffentlichen Trägerauswahl. Angeregt wird etwa die Aufnahme einer Privilegierung von Angeboten mit direkter Inanspruchnahme, die einen Sozialraumbezug nachweisen können.³

2 Siehe auch den Beschluss des Bundeskabinetts vom 7.1.2015, 6 „Vergabe von sozialen Dienstleistungen erleichtern“: „Dienstleistungen im Gesundheits-, Sozial- und Bildungsbereich haben nur begrenzte Auswirkungen auf den Binnenmarkt. Die EU-Richtlinien ermöglichen es daher den Mitgliedstaaten, für bestimmte – insbesondere soziale – Dienstleistungen vereinfachte Vergabeverfahren vorzusehen. Diesen Spielraum wollen wir für die Umsetzung nutzen und ein deutlich erleichtertes Vergabeverfahren für soziale Dienstleistungen einführen. Als eine Umsetzungsoption kommt in Frage, dass öffentliche Auftraggeber künftig zwischen den Verfahrensorten wählen können.“ (4).

3 Im Bericht der Jugend- und Familienministerkonferenz zur Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung vom 22./23.5.2014 werden mögliche gesetzliche Änderungen vorgeschlagen. Hierzu gehören die Ergänzung § 74 SGB VIII (Förderung der freien Jugendhilfe): Aufnahme weiterer Auswahlkriterien, z. B. Privilegierung von Angeboten mit Sozialraumbezug, Qualitätskriterien; die Änderung § 77 SGB VIII (Vereinbarung über die Höhe der Kosten): Erhöhung der systematischen Klarheit durch Trennung der Regelungen über zweiseitige und Dreiecksfinanzierung oder Aufnahme einer gesetzlichen Regelung, mit der die Auswahl einzelner Träger wie bei der Zuwendungsfinanzierung für zulässig erklärt wird; sowie Förderung der Kooperation mit Regelstruktu-

Die „Richtungsentscheidung“, die mit Bezugnahme auf das Vergaberecht aufgeworfen wird, ist die Ablösung des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses mit einer freien Betätigung freier Träger durch ein öffentliches Beschaffungswesen, bei dem sich die Kostenträger – wie die Jobcenter und die Bundesagentur für Arbeit – Leistungen einkaufen, um sie den Bürgerinnen und Bürgern anschließend aus den eingekauften Kontingenten zuzuweisen.

Die Aushebelung des Subsidiaritätsprinzips

Inzwischen zeigt sich, dass die „Erosion des Sozialkorporatismus“ (Heinze 2014) keineswegs eine Entwicklung ist, die sich der „Individualisierung und Pluralisierung“ von Lebenslagen verdankt, sondern mit handfesten staatlichen Steuerungsansprüchen einhergeht. Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege nehmen einen „klimatischen Wandel“ wahr, der beispielsweise im Wohlfahrtsbericht 2013 der Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Sachsen als „unzulässige Bevormundung durch staatliche Stellen“ und „gönnerrhaftes Verhalten“ der Verwaltung beschrieben wird. Im Bericht heißt es: „Die Wohlfahrtsverbände registrierten ein wachsendes Engagement staatlicher Strukturen, selbst als Marktteilnehmer in der Sozialwirtschaft zu agieren. Dies erfolgt dann in Form kommunaler Eigenbetriebe oder eigener privatwirtschaftlich aufgestellter Tochterunternehmen. Diese treten offen als Wettbewerber auf. Die Wohlfahrtsverbände emp-

ren (Tageseinrichtungen und Schule): Aufnahme der integrierten Zusammenarbeit erzieherischer Hilfen mit Tageseinrichtungen und Schule als ein Kriterium für eine zulässige Trägerauswahl oder für eine Finanzierung in Mischformen.

finden deren Positionierung und Behandlung mitunter als bevorzugt durch die jeweilige zuständige öffentliche Verwaltung. Zumindest in der subjektiven Wahrnehmung der Wohlfahrtsverbände erfolgt durch öffentliche Verwaltungen eine weniger strenge Durchsetzung von Vorschriften oder bevorzugte Mittelzuweisung an eigene Leistungserbringer der Kommunen.“ (Liga der Freien Wohlfahrtsverbände in Sachsen 2013: 8). In einer Erhebung zum Thema Subsidiarität des Diakonieverbandes Schwäbisch Hall berichten 73,1 Prozent der befragten Träger und Einrichtungen von ihrem Eindruck, dass in ihrer Region das Subsidiaritätsprinzip infrage gestellt wird. Neben Steuerungshoheit und Kostenersparnis wird auch die „Marktdurchdringung mit eigenen Angeboten“ als wesentliches Motiv der Aushebelung des Subsidiaritätsprinzips genannt. Die Liga der Freien Wohlfahrtsverbände in Schleswig-Holstein beobachtet, dass die Trägervielfalt nicht mehr vordergründig im Ziel der öffentlichen Verwaltung steht. „Die öffentliche Verwaltung hält es für unverzichtbar, in jeder Phase der Leistungserbringung der ‚Letztentscheider und Regulierer‘ zu sein.“ (ebenda: 15). Entgegen der im Subsidiaritätsprinzip verankerten Einbindung gesellschaftlicher gemeinnütziger Träger in die Gesamtsteuerung der Leistungserbringung definiert im Rahmen der „neuen“ Subsidiarität nun beispielsweise der örtliche Sozialhilfeträger, was eine ziel-, zeit- und evaluationsorientierte Leistungserbringung zu sein hat: „Im Rahmen einer kommunalen Hilfeplanung im Einzelfall soll die Hilfe ziel-, zeit- und evaluationsorientiert mit allen Beteiligten vereinbart werden [...]. Es ist Aufgabe des örtlichen Sozialhilfeträgers, diesen Hilfeprozess im Rahmen eines kommunalen Managements zu steuern [...]. Es empfiehlt sich eine sozialräumliche Or-

ganisation [...]. Die Erstellung des Hilfeplanes sollte durch das Fallmanagement/Fachkräfte des Leistungsträgers erfolgen; die Leistungserbringer werden daran beteiligt, idealerweise sollte ein gemeinsames Hilfeplangespräch stattfinden.“ (Städtetag Baden-Württemberg 2010). Die Orientierung an den Bedarfen der Sozialhilfeträger wird unterstützt durch die Zielsetzung, für die Leistungsträger mehr Flexibilität herzustellen – und das alles möglichst kostenneutral. Ziel ist Kostenbegrenzung durch Stärkung von Eigenverantwortung und Sozialraumorientierung. In einem gemeinsamen Positionspapier der kommunalen Spitzenverbände und überörtlichen Sozialhilfeträger in NRW heißt es: „Die Notwendigkeit der Kostenanpassung erfordert es, dass bei der Ermittlung des Unterstützungsbedarfs und der Bemessung des Betreuungsaufwands die Ressourcen des individuellen Lebensumfeldes mit dem Ziel einer verbesserten Teilhabeperspektive und Sozialraumorientierung – vorrangig gegenüber den direkten Betreuungsleistungen durch den Leistungsanbieter – einbezogen werden müssen.“ (Positionspapier 2012: 9). Wie die Leistungssteuerung im Einzelfall aussieht, lässt sich folgender Beobachtung entnehmen: „Die Stadt H. hat sich [...] 2013 an die Umsetzung dieses Konzepts gemacht. Sie erklärte gegenüber einem freien Träger der Wohnungslosenhilfe, der ein Aufnahmeheim für wohnungslose Menschen mit Eingangsberatung vorhielt, Folgendes: Grundsätzlich sollten zukünftig keine Anträge mehr auf Leistungen nach § 67 ff. SGB XII (also auf Hilfe für Personen mit besonderen sozialen Lebensverhältnissen, verbunden mit sozialen Schwierigkeiten – zu welchen auch wohnungslose Personen gehören) gestellt werden. Vielmehr seien die Hilfesuchenden zunächst und umgehend dem Sozialamt vorzustellen,

und dort werde dann in Verantwortung des Sozialamts im Rahmen einer Fallkonferenz geklärt, ob vor allem andere Hilfen in Betracht kommen würden.“ (Roscher 2013: 173).

Case Management – Sozialraumorientierung – Wirkungsorientierung

Wie immer, wenn der Sozialstaat sein praktisches Handeln verändert, erzeugt dies Erregung unter denjenigen, die diese Entwicklung wissenschaftlich beobachten. Allerdings ist hier weniger von dem zu lesen, worum es bei den realpolitischen Steuerungsansprüchen geht, dafür viel von dem neuen Ideal eines sich um sich selbst kümmernden Gemeinwesens oder – wie es neuerdings heißt – einer „sorgenden Gemeinschaft“: „Subsidiarität wird nicht als Weg zum Abbau des Sozialstaats und zur attraktiven Umschreibung eines ‚Wohlfahrtsmarktes‘ verstanden, sondern vielmehr als eine Möglichkeit, neue und alte Formen der Selbstorganisation verbunden mit Bürgerbeteiligung zu stärken und damit auch das Zusammenspiel von Professionellen, Familienangehörigen, Freunden und bürgerschaftlich engagierten Menschen – also ‚Sorgenden Gemeinschaften‘ – zu fördern.“ (Heinze 2014: 2). Die Bausteine der Herstellung dieser sorgenden Gemeinschaft sind als „Fallmanagement“, „Personenzentrierte Hilfen“, „Sozialraumorientierte Leistungserbringung“ etc. hinlänglich bekannt und allesamt dadurch bestimmt, dass sie weder gesetzlich geregelt sind noch überhaupt klar ist, was das denn für den Einzelfall mit seinen individuellen Rechtsansprüchen bedeutet. In den einschlägigen Selbstbeschreibungen wird – um ein Beispiel zu nennen – der

Bedarf des Menschen mit Behinderung „individuell und bedarfsgerecht“ gedeckt – wobei „die Gesamtverantwortung für die Steuerung der Teilhabeleistung den Trägern der Sozialhilfe obliegt“ (ASMK 2014). Die Kommune als Kostenträger versteht sich nicht als Partner in einem Leistungsprozess, in dem sich die jeweiligen Tätigkeiten wirksam ergänzen, sondern als zentrale Steuerungsinstanz, die – wie bei der Automobilproduktion – die zuarbeitenden Leistungserbringer steuert und die Gesamtverantwortung des Hilfeprozesses bei sich konzentriert. „Die Verwaltung befreit sich so von den Fesseln des Anspruchs und will davon unabhängig mit den gewährten Leistungen die Verhältnisse der Hilfesuchenden – auch mit dem Druck drohender Exklusion – für die Zukunft ‚gut‘ ordnen“ (Roscher 2013: 174). Besonders radikal (und für das kommunalpolitische Steuerungsanliegen deshalb von herausragendem Interesse) ist die Infragestellung des Subsidiaritätsprinzips und der individuellen Rechtsansprüche im Konzept der Sozialraumorientierung, das sich selbstbewusst und mit entsprechender antipädagogischer Attitüde von einer rechtsstaatlichen Bestimmung im Verhältnis von Hilfebedürftigen und Verwaltungshandeln ablöst. Besonders hervorgehoben wird im Konzept der Sozialraumorientierung der antierzieherische Aspekt der Herangehensweise, der konsequent auf pädagogische Einflussnahmen verzichtet. Stattdessen soll der Wille des Klienten respektiert werden; nach dem Motto: „Ich will mich ihm mit meinen fachlichen Kompetenzen und den leistungsgesetzlichen Möglichkeiten stellen.“ (Fehren/Hinte 2013: 15). Unterstützungs-Arrangements sollen an den Interessen und Fähigkeiten der betroffenen Menschen orientiert werden und nicht „von oben herab“ oder auf der Grundlage „ver-

säulter Angebote“ umgesetzt werden. Die Abgrenzung von „naiv definierten Bedarfen“ (ebenda: 17) als Kern- und Ausgangspunkt des Konzepts der Sozialraumorientierung und der Vorrang aktivierender Arbeit vor betreuender Tätigkeit richtet sich gegen die von den Leistungsträgern formulierten „Zielplanungen“ und deren „bürokratischen, bevormundenden“ Charakter. Als ob es gar keine individuellen Rechtsansprüche und verwaltungsbezogenen Leistungsverpflichtungen mehr gäbe, soll im Konzept der Sozialraumorientierung „so wenig Hilfe wie möglich“ an die Frau bzw. den Mann gebracht werden; besonders attraktiv ist in diesem Zusammenhang das „Sozialraumbudget“, das nach der Jugendhilfe nun auch für die Eingliederungshilfe ein Versprechen auf berechenbare Verwaltungskosten liefert. „Hier wird eigentlich am schärfsten deutlich, wie sich die Verwaltung von der Bindung an den Anspruch löst und hinter das, was Rechtsstaatlichkeit meint, zurückgefallen wird: Die Verwaltung im Sozialraum, an die das Budget geht, wird wieder Ordnungsverwaltung im ursprünglichen Sinne [...]. Die Verwaltung im Sozialraum soll Dienste entwickeln, in welchen die Betroffenen nach der umfassenden Fallanalyse passgenaue Hilfen erhalten, eben gerade unabhängig vom eigentlichen Leistungsanspruch.“ (Röscher 2013: 179).

Aktuell ganz oben auf der Agenda der subsidiären Verpflichtungen neu interpretierender Steuerungsinstrumente ist das Thema Wirkungsorientierung, das frei nach dem Motto „Wer die Musik bezahlt, bestimmt auch, was gespielt wird“ ausgestaltet wird und – wie sollte es anders sein – weitere Kostenentlastung verspricht: „Steuerung geht nur durch eine Standardisierung. Und standardisieren lassen sich Bedarfslagen. Messung ist somit möglich. Man misst

aber immer nur einen Ausschnitt der Wirklichkeit. Familie, Gesundheit, Bildung. Das sind ganz große Hauptkategorien.“ (Hoffjan/Boehle 2014: 370). Es geht nicht um „Wirkungen“⁴, sondern um „eine direkte Verknüpfung von finanziellen Ressourcen mit aggregierten Wirkungszielen und -indikatorenprägungen“, was schließlich dazu führen kann, dass „eine auf Wirkungsergebnisse bezogene Trägerselktion sowie finanzielle Ressourcenallokation“ (ebenda: 369) erfolgen kann. Gesteuert werden in diesem Szenario nicht nur die Leistungserbringer, sondern auch die Zielgruppen, da es sehr darauf ankommt, ein gemeinsames Verständnis von den „Problemsituationen und Erfolgen von Klient/innen“ zu gewinnen: „Anhand der damit verbundenen Zielgruppensteuerung und sozialräumlichen Steuerung kann die HzE-Maßnahmengewährung durch das Jugendamt bzw. das HzE-Maßnahmenangebot freier Träger entsprechend der identifizierten Nachfrageentwicklung ausgerichtet werden. Langfristig resultiert aus jenem Steuerungsvorgehen ein gemeinsames Verständnis der sozialpädagogischen Problemlagen und Erfolgssituationen der Klient/innen in einem Sozialraum“ (ebenda: 372).

Das Ideal, die Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen ebenso wie den Hilfebedarf standardisiert bestimmen zu können, erweitert sich zu dem Anforderungsprofil eines gemeinsamen sozialpädagogischen Urteils aller am Hilfeprozess Beteiligten über gelingende Lebensbewältigung.

4 Was immer genau das sein soll (siehe dazu auch Wohlfahrt 2015).

Wohlwollendes Verwaltungshandeln statt rechtlicher Verpflichtung

Wer den Protagonisten von Sozialraumorientierung, Wirkungsorientierung, Local Governance etc. entgegenhält, dass sich diese Instrumente dem (kommunalen) Kostensparstandpunkt verdanken und dass darin ihre praktische Bedeutsamkeit liegt, erntet Unverständnis. Das Wunsch- und Wahlrecht sei doch längst ein Papiertiger, weil für die Klientinnen und Klienten ohne praktische Bedeutung; die Forderung nach Bürgerbeteiligung sei doch nur zu begrüßen, und überhaupt erweist sich die Ersetzung des bürokratischen Wohlfahrtsstaats durch flexible personenzentrierte Hilfen als ein emanzipatorisches Anliegen, dem man sich nicht verweigern könne. Das Modell unterstützender Netzwerke auf lokaler Ebene – so die Zuschreibung – zeichnet sich durch eine „besondere Nähe der bürgerschaftlich engagierten Frauen und Männer zur Lebenswirklichkeit, zum konkreten Alltag des auf Unterstützung angewiesenen Menschen und seiner Familie aus“ (Heinze 2014: 4). Das Konzept der Sozialraumorientierung kann auf die Schwächen des Einzelnen sensibel reagieren und differenziert antworten. Nicht gerecht wird diesem zukunftsweisenden Szenario die bestehende Aufgabenteilung zwischen Staat und Freier Wohlfahrtspflege: „Innerhalb eines neu gestalteten wohlfahrtsstaatlichen Arrangements, das sich an den Grundgedanken des Subsidiaritätsprinzips orientiert, muss gewährleistet werden, dass sich die Stärken und Schwächen der verschiedenen Träger sozialer Dienste optimal ergänzen. Im deutschen System der sozialen Dienste ist allerdings ein hoher Regulierungsgrad entlang der Säulen der Sozialgesetzgebung festzustellen

und deshalb stoßen neue sowohl subsidiär strukturierte als auch integrative Angebote in dieser Landschaft („frozen welfare state landscape“) auf zahlreiche institutionelle Hürden. Das ‚Silodenken‘ zeigt sich nicht nur in der Altenhilfe; Fragmentierungen prägen generell die sozialen Dienste in Deutschland. Von Kooperation ist nur begrenzt die Rede.“ (ebenda: 7).

Entscheidend für das Leistungsgeschehen im Bereich der sozialen Dienste ist nicht – wie man meinen könnte – der Sozialstaat mit seinen rechtlich definierten Finanzierungsverpflichtungen, sondern die Nähe zu den Klientinnen und Klienten, der gute Wille zum Kooperieren und die wechselseitige Sorge und Hilfestellung. Die *Moralisierung des Hilfesgeschehens* wird zu einem tragenden Eckpfeiler des Konzepts einer neuen Subsidiarität, das in vielerlei Hinsicht auch wie eine moderne Variation des Elberfelder Systems daherkommt, nur dass in diesem Fall nicht begüterte Damen, sondern sorgende Gemeinschaften sich der Probleme der alten Menschen oder Behinderten annehmen. Die konsequente Ausblendung des Sozialstaats, seiner rechtlichen Verpflichtungen und seiner Finanzierung (von wachsender Altersarmut, Pflegenotstand und Schuldenbremse gar nicht zu reden) korrespondiert mit der Aufwertung einer sich um ihre Sozialfälle kümmernden Gemeinschaft und daraufhin ausgerichteten Trägerstrukturen.

Es ist bekannt, wie sich dieser Idealismus dann in der Praxis buchstabiert: Unter dem Stichwort der Sozialraumorientierung werden dezentrale Steuerungsstrukturen entwickelt, die zu einer Bereinigung der Trägerlandschaft führen sollen. Mittels Wirkungsorientierung sollen die Eigeninteressen der Träger überwunden und einheitliche Standards des Hilfesgeschehens durchgesetzt

werden. Das alles verantwortet und organisiert der Kostenträger, der – weil er über das knappe Geld verfügt – am besten weiß, welche Bedarfslagen wie befriedigt werden sollen. Innerhalb der „neuen Subsidiarität“ konstituiert sich so ein staatlicher Paternalismus, wo dann schon mal die Qualität der örtlichen Eingliederungshilfe davon abhängt, wie nah oder fern der Landrat dieser besonderen Gruppe Hilfebedürftiger steht. Die von Juristinnen und Juristen verschämt aufgeworfene Frage „Darf der Staat seine Bürger erziehen?“ (Volkman 2012) wird ganz praktisch damit beantwortet, dass der für das Geld verantwortliche Kostenträger schon deshalb auch das Wohl der Klientinnen und Klienten im Auge hat, weil er der Einzige ist, der an einer frühzeitigen Beendigung der Hilfeleistung ein Interesse hat. Ganz unverkennbar entkoppelt sich das Hilfesgeschehen mehr und mehr von den rechtlich definierten Leistungsansprüchen und wird nach den Kontingenzen örtlicher Sozialverwaltungen inklusive ihrer jeweiligen „Verwaltungskultur“ ausbuchstabiert. Die aus dem Subsidiaritätsprinzip abgeleiteten fachlichen Ansprüche der Träger und Einrichtungen werden – nicht nur in der Eingliederungshilfe – als „Schutz- und Schonräume“ interpretiert, die es zu überwinden gilt – diesmal allerdings nicht mit dem Moralismus sorgender Gemeinschaften, sondern mit handfesten Maßnahmen der Kostenträger zur Überwindung der bestehenden „Versorgungslogik“.

Ohne rechtliche Novellierung der bestehenden Gesetzgebung entwickelt sich auf diese Art und Weise eine „neue Subsidiarität“, innerhalb deren Rahmen individuelle Rechtsansprüche weitaus weniger gelten als von allen möglichen Zufälligkeiten abhängige lokale Hilfe- und Netzwerkstrukturen. Der kommunale Sozialstandpunkt be-

kommt eine lokale Gestalt, die zwar im Ost-West- und Stadt-Land-Vergleich immer noch große Unterschiede aufweist, aber insgesamt von dem Motto beherrscht wird, dass das lokale Budget die Qualität des Leistungsgeschehens bestimmt. Geradezu folgerichtig ist deshalb die Entscheidung einer wachsenden Anzahl von Kommunen, die Dinge in die eigene Hand zu nehmen und kommunalen Eigenbetrieben oder ausgegliederten Gesellschaften die Aufgaben zu übertragen, die nach dem Subsidiaritätsprinzip freien Trägern überlassen bleiben müssten. Die Entdeckung des Sozialmarkts als ein Feld für kommunale Eigenaktivitäten erweist sich als kongeniale Ergänzung zu dem Anspruch, das Leistungsgeschehen sowieso am besten gestalten zu können. Die durch das neue Steuerungsmodell propagierte Trennung von Gewährleistungs- und Durchführungsverantwortung erfährt auf diese Art und Weise eine Neuinterpretation, da man das, was man selber macht, offenbar am besten (und billigsten) steuern kann.

Wie alle Reformmaßnahmen der vergangenen Jahre folgt auch die Neugestaltung des Subsidiaritätsprinzips durch einen kommunal definierten Welfare mix einer radikal-emanzipatorischen Logik. Befreit von allen bürokratischen Fesseln entstehen Felder von Partizipation, Engagement und kooperativer Gemeinschaftlichkeit, die unmittelbar überzeugend wirken (sollen). Was schert uns der Sozialstaat mit seinen Rechtsansprüchen? Der ist erstens selbst überlastet und zweitens mit seiner „Einzelfallorientierung“ längst gescheitert. So folgt schlussendlich aus der „Erosion des Sozialkorporatismus“ die Kooperation des Staates mit seinen Eigenbetrieben und die Gestaltung des Hilfesgeschehens nach den Gesetzmäßigkeiten des guten Willens der Kostenträger.

Literatur

- Backhaus-Maul, H./Olk, Th. 1994: Von Subsidiarität zu „outcontracting“. Zum Wandel der Beziehungen von Staat und Wohlfahrtsverbänden in der Sozialpolitik. In: Streeck, W. (Hrsg.): Staat und Verbände. Opladen, 100–135.
- Dahme, H.-J./Kühnlein, G./Wohlfahrt, N. 2005: Zwischen Wettbewerb und Subsidiarität, Wohlfahrtsverbände unterwegs in die Sozialwirtschaft. Berlin.
- Heinze, R.G./Olk, Th. 1981: Die Wohlfahrtsverbände im System sozialer Dienstleistungsproduktion. Zur Entstehung und Struktur der bundesrepublikanischen Verbändewohlfahrt. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 33. Jg., 94–114.
- Heinze, R.G. 2014: Thesen zur Neufassung des Subsidiaritätsprinzips, der „Sorgenden Gemeinschaft“ und der Rolle der Wohlfahrtsverbände, Workshop der BAGFW zum 2. Engagementbericht und 7. Altenbericht der Bundesregierung, Berlin.
- Hoffjan, A./Boehle, M. 2014: Auf die erreichten Wirkungen kommt es an! In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, August 2014, 368–373.
- Kaiser, J.-Ch. 1993: Freie Wohlfahrtsverbände im Kaiserreich und in der Weimarer Republik. In: Westfälische Forschungen, 43. Jg., 26–57.
- Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Sachsen 2013: Wohlfahrtsbericht. Dresden.
- Manderscheid, H. 2005: Wie wirken sich Markt und Wettbewerb auf Selbst- und Fremdbild, auf Aufbau- und Ablaufstrukturen verbandlicher Caritas aus? Beobachtungen und Anmerkungen aus der Praxis. In: Gabriel, K./Ritter, K. (Hrsg.): Solidarität und Markt. Die Rolle der kirchlichen Diakonie im modernen Sozialstaat. Freiburg, 178–191.
- Meysen, T./Reiß, D./Beckmann, J./Schindler, G. 2015: Vergabe von Leistungen nach SGB VIII – oder: Wie frei sind die freien Träger? München.
- Münder, J. 1998: Von der Subsidiarität über den Korporatismus zum Markt? In: neue praxis H. 1/98, 3–12.
- Positionspapier 2012: Positionspapier der kommunalen Spitzenverbände und der überörtlichen Sozialhilfeträger NRW zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe. Köln.
- Roscher, F. 2013/2014: Case Management als eigenständige Handlungsform öffentlicher Verwaltung? In: Case Management 2013, 172–181.
- Sachße, Ch. 1995: Verein, Verband und Wohlfahrtsstaat: Entstehung und Entwicklung der „dualen“ Wohlfahrtspflege. In: Rauschenbach Th. et al. (Hrsg.): Von der Wertegemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt a.M., 123–149.
- Sachße, Ch./Tennstedt, F. 1988: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Bd. 2: Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871 bis 1929. Stuttgart.
- Städtetag Baden-Württemberg 2010: Empfehlungen des Städtetags Baden-Württemberg zur Weiterentwicklung des Systems der Wohnungslosenhilfe, abrufbar unter: <http://www.kvjs.de/fileadmin/dateien/soziales/wolo/staedtetagspapier.pdf> [27.8.2015].
- Volkman, U. 2012: Darf der Staat seine Bürger erziehen? Baden-Baden.
- Wohlfahrt, N. 2015: Professionalität sozialer Arbeit im Kontext wirkungsbezogener Steuerung, Manuskript. Bochum.

Dr. Norbert Wohlfahrt

ist Professor für Sozialmanagement an der Evangelischen Fachhochschule Rheinland-Westfalen-Lippe.
E-Mail: wohlfahrt@efh-bochum.de