

Christoph Sachße

Die Zukunft der Sozialen Dienste

I.

Historisch entstanden sind die modernen Sozialen Diensteⁱ im Kontext des Auf- und Ausbaus kommunaler "Daseinsvorsorge" in den Städten der Wilhelminischen Epoche des deutschen Kaiserreichs. Die Kommunen übernahmen die Bereitstellung von Energie und Verkehrsmitteln, von Schlachthöfen, Abfallbeseitigung, Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung, und sie entwickelten neuartige Einrichtungen "socialer Fürsorge", in deren Zentrum neue Formen personenbezogener Dienstleistungen auf dem Gebiet der Gesundheits-, Wohnungs-, Jugend- und Arbeitslosenfürsorge standen. Soziale Dienste sind also historisch als Teil kommunaler Daseinsvorsorge entstanden und sie werden bis heute als zentrales Element kommunaler Daseinsvorsorge betrachtet.

Das bis heute noch vorherrschende System der gesellschaftlichen Organisation sozialer Dienste hat sich in der Zeit der Weimarer Republik herausgebildet. In der Zeit der 1. Republik wurde das Reich - die zentrale Politikebene - zum entscheidenden Faktor auch für die Entwicklung der kommunalen Sozialpolitik. In Gestalt des Reichsarbeitsministeriums gab es nunmehr eine zentrale politische Steuerungsinstanz. Die Weimarer Republik war auch die hohe Zeit der Zentralisierung der freien Wohlfahrtspflege. Aus der lockeren, lokal verankerten "Vereinskultur" des deutschen Kaiserreichs entwickelte sich jetzt ein zentralisiertes System straff organisierter Verbände. Jetzt erwiesen sich die von der konfessionellen Wohlfahrtspflege bereits in der Vorkriegszeit entwickelten Ansätze einer Spitzenverbandsbildung als zukunftsweisend. Das Reichsarbeitsministerium bildete

einen zentralen Ansprechpartner für die Wohlfahrtsverbände, der selbst zentrale Ansprechpartner suchte. So adaptierte auch die freie Wohlfahrtspflege unter Führung der bereits bestehenden konfessionellen Verbände Lobbyismus-, Zentralisierungs- und Kartellierungstenzen, die in der Wirtschaft bereits vor 1914 massiv entwickelt worden waren, und übertrug sie auf das Gebiet der Wohlfahrtspflege.

Gesetzlich geregelt wurde das Neben- und Miteinander von öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege in der neuen Fürsorgegesetzgebung des Reiches, dem Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922 und der Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht von 1924. § 5 der RFV und - in sehr viel milderer Form - § 6 des RJWG enthielten Bestandssicherungs- und Vorrangklauseln, die der freien Wohlfahrtspflege eine eigenständige Rolle im Gesamtsystem der Wohlfahrtspflege gesetzlich gewährleisten. Damit war jene spezifische "duale" Struktur entwickelt, die das System der Wohlfahrtspflege in Deutschland bis heute kennzeichnet: die gesetzliche Bestands- und Eigenständigkeitsgarantie der freien bei gleichzeitiger Förderungsverpflichtung und Gesamtverantwortung der öffentlichen Träger; ihr nach den Grundsätzen der Subsidiarität organisiertes Nebeneinander in einem einheitlichen Gesamtkomplex kommunaler Daseinsvorsorge, in dem den konfessionellen und nichtkonfessionellen Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege und ihren Mitgliederorganisationen und -einrichtungen eine besonders privilegierte Stellung eingeräumt wurde. Von den übrigen Bereichen der kommunalen Daseinsvorsorge unterscheiden sich die Sozialen Dienste also organisatorisch und ordnungspolitisch dadurch, daß sich hier nicht "Staat" und "Markt" gegenüberstehen, sondern "Staat" und "Dritter Sektor" (mit den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege im Zentrum) koexistieren und kooperieren.

II.

Das duale System der kommunalen Sozialen Dienste unterliegt gegenwärtig einem tiefgreifenden Wandel. Von den vielfältigen Elementen, die diesen Wandlungsprozeß bestimmen, sollen im Folgenden vier hervorgehoben werden, die für die künftige Entwicklung von besonderer Bedeutung sein werden:

1) Die Entwicklung Sozialer Dienste ist seit ihren historischen Anfängen durch eine bemerkenswerte Dynamik charakterisiert. Von Fürsorgemaßnahmen für gesellschaftliche Problemgruppen haben sie sich binnen eines Jahrhunderts zu Dienstleistungen für breite Bevölkerungsschichten entwickelt. An der Betreuung von Kleinkindern und alten Menschen wird diese Entwicklung besonders augenfällig. Aber auch die enorme Zunahme der Erwerbstätigen im Bereich der sozialen Dienste im Laufe der letzten 100, vor allem aber der letzten 30 Jahre spricht hier eine deutliche Sprache. Und gerade der quantitative und qualitative Bedeutungszuwachs der sozialen Dienste hat dazu geführt, daß sich hier attraktive Märkte für kommerzielle Anbieter entwickeln. Private Unternehmen treten - zumindest in Teilbereichen - neben die traditionellen Anbieter, die Kommunen und die Freie Wohlfahrtspflege. Der "Wohlfahrts-Mix" differenziert sich. Der "Markt" tritt neben den "Staat" und den "Dritten Sektor". Und die neuen Konkurrenten dringen auf Gleichberechtigung und Abbau von Wettbewerbsverzerrungen, die sich aus der privilegierten Position der Freien Wohlfahrtspflege ergeben. Aus der Perspektive der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege ist es gerade ihr fulminanter Erfolg, der ihre einst unangefochtene Vorrangstellung im Bereich der sozialen Dienste zunehmend unterminiert.

2) Die aktuelle Kritik und die Krise der überkommenen Strukturen wohlfahrtsstaatlicher Sicherung haben auch die kommunale Ebene von Politik erfaßt; die Ebene also, auf der die Sozialen Dienste angesiedelt sind. Die kommunale Daseinsvor-

sorge in Deutschland galt lange Zeit als international vorbildlich. Dieser Modellcharakter hat in jüngster Zeit erheblich gelitten. In dieser Situation werden Diskussionen um ein neues Verständnis von Staat und Staatsaufgaben, die im anglo-amerikanischen Raum schon seit längerer Zeit unter dem Stichwort "New Public Management" geführt werden, auch in der deutschen Kommunalpolitik rezipiert.

Im Kern geht es dabei um die Rückführung des Staates auf seine "Kernaufgaben". Die Funktion des Staates soll nicht länger die eines "Generalagenten der Lebenszufriedenheit" (Helmut Klages), sondern die eines Garanten der Rahmenbedingungen optimaler Selbstentfaltung sein. Der Staat soll vom versorgenden zum ermöglichenden Staat, vom Organisator und Anbieter zum Moderator und Koordinator werden. Dieses gewandelte Staatsverständnis impliziert auch eine Binnenmodernisierung der Staatsverwaltung selbst, bei der Kriterien betriebswirtschaftlicher Rationalität gegenüber den herkömmlichen Strukturen bürokratischer Hierarchie in den Vordergrund treten.

Für die kommunale Daseinsvorsorge im Allgemeinen und die kommunalen Sozialen Dienste im Besonderen bedeutet dies, daß die Kommune zwar die Gesamtverantwortung für und die Steuerungshoheit über eine angemessene Versorgung behält, Organisation und Durchführung der Dienste aber an (private) externe Träger vergibt. Darin liegt zunächst noch kein signifikanter Unterschied zum herkömmlichen dualen System, in dem den (privaten) Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege von jeher eine führende Rolle eingeräumt wurde. Die entscheidende Veränderung liegt vielmehr darin, daß die Kriterien der Vergabe im neuen Modell nicht mehr von den klassischen Maximen des Subsidiaritätsprinzips - gesellschaftlicher Vielfalt und weltanschaulicher Pluralität - bestimmt werden, sondern von den ökonomischen Prinzipien des Kontraktmanagements und der Qualitätskontrolle.

Nicht mehr wertgebundenes Engagement, sondern betriebswirtschaftliche Effizienz werden zum Bestimmungsmoment sozialpo-

litischen Handelns. Damit ist der Wegfall eines zentralen Elementes für die Legitimation der traditionellen Vorrangstellung der Träger der Freien Wohlfahrtspflege im System kommunaler Sozialer Dienste und eine entsprechende Aufwertung kommerzieller Anbieter verbunden. Einen Niederschlag hat dieses neue Verständnis in § 11 Abs. 2 des Pflegeversicherungsgesetzes und in der Reform des § 93 Abs. 1 Bundessozialhilfegesetz bereits gefunden, in denen kommerzielle und gemeinnützige Träger explizit gleichgestellt werden.

3) Der Prozeß der Europäischen Einigung hat Konsequenzen auch für die nationale Organisation der sozialen Dienste. Die Expansion der Sozialen Dienste von der Fürsorge für gesellschaftliche Problemgruppen zu Pflege- und Betreuungsleistungen für breite Bevölkerungskreise hat - wie erwähnt - Dienstleistungsmärkte entstehen lassen, die auch für private Unternehmer attraktiv sein können. Damit stellt sich auch die Frage nach der Anwendung der Europäischen Binnenmarkt- und Wettbewerbsregelungen für diese Märkte. Die Diskussion um das spannungsreiche Verhältnis von EU-Wettbewerbsrecht und deutscher Daseinsvorsorge, die bei den Sparkassen und Landesbanken begonnen hatte, hat auch die Sozialen Dienste eingeholt. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat in ihrer Mitteilung vom 20. September 2000 die Leistungen der Daseinsvorsorge emphatisch als "Schlüsselement des europäischen Gesellschaftsmodells" hervorgehoben und ihre Ausgestaltung vor allem zur Sache der verschiedenen Politik-ebenen der Mitgliedstaaten erklärt. Die Organisation und Durchführung der Sozialen Dienste scheint demnach eindeutig in der Gestaltungshoheit der Mitgliedstaaten zu verbleiben. Die scheinbare Eindeutigkeit dieses Votums verflüchtigt sich allerdings rasch bei einer genaueren Analyse der einschlägigen Vorschriften des Gemeinschaftsvertrages. Zwar wurde mit Art. 16 eine Vorschrift in den Gemeinschaftsvertrag eingeführt, die die Bedeutung der Daseinsvorsorge in der und für die Gemeinschaft hervorhebt. Davon bleibt indessen die Rege-

lung des Art. 86 Abs. 2 unberührt, die die Wettbewerbsvorschriften des Gemeinschaftsvertrages auch für Unternehmen, die Leistungen und Dienste der Daseinsvorsorge erbringen, anwendbar erklärt, sofern dadurch nicht die Erfüllung ihrer Aufgabe verhindert wird. Der Europäische Gerichtshof hat im Hinblick auf die Anwendbarkeit des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft einen "funktionalen" Unternehmensbegriff entwickelt, für den es weder auf die Rechtsform des Unternehmens noch seine Zuordnung zum öffentlichen oder privaten Recht ankommt, sondern ausschließlich darauf, ob eine *wirtschaftliche* Tätigkeit ausgeübt wird. Entscheidend für die Anwendbarkeit der Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft auf die Sozialen Dienste ist demnach die Beantwortung der Frage, ob ihre Träger eine "wirtschaftliche Tätigkeit" ausüben. Weitere Voraussetzung ist, daß die Handelsbeziehungen zwischen mehreren Mitgliedstaaten betroffen sind. Eindeutig nicht wirtschaftlicher Art sind hoheitliche Aufgaben im engeren Sinne. Nicht wirtschaftlich sind auch die nationalen Bildungssysteme und karitative Einrichtungen. Dazwischen erstreckt sich eine breite Grenzzone, der auch die Sozialen Dienste unterfallen und in der der wirtschaftliche bzw. nicht wirtschaftliche Charakter der Tätigkeit im Einzelfall zu bestimmen ist.

Sofern Soziale Dienste also eine eindeutig nicht wirtschaftliche Tätigkeiten mit rein binnenstaatlichen Auswirkungen ausüben, greift das Binnenmarkt- und Wettbewerbsrecht der Gemeinschaft *nicht* und gesetzliche und/oder faktische Privilegierungen gemeinnütziger Träger sind nicht gemeinschaftswidrig. Allerdings ist der Begriff der wirtschaftlichen Tätigkeit extrem auslegungsfähig und -bedürftig, und eine eindeutige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs besteht insoweit (einstweilen) nicht. Gerade die Sozialen Dienste unterliegen - wie oben dargestellt - im Hinblick auf ihren wirtschaftlichen Charakter einer ausgeprägten Dynamik: Herkömmlicherweise nicht wirtschaftliches Handeln kann durch gesellschaftlichen Wandel zu wirtschaftlichem Handeln wer-

den. Das Verhältnis von Sozialen Diensten in Deutschland und Europäischem Wettbewerbsrecht befindet sich in einer prekären Schwebelage. Die Freie Wohlfahrtspflege in Deutschland jedenfalls befürchtet eine expansive Anwendung des Gemeinschaftsrechts und damit eine Verschlechterung der Rahmenbedingungen ihrer Tätigkeit.

4) Auch von der 1995 gegründeten World Trade Organization (WTO) könnten sich Auswirkungen auf die Organisation Sozialer Dienste in Deutschland ergeben. In der WTO wurde erstmals ein Rahmenabkommen über den internationalen Handel mit *Dienstleistungen* abgeschlossen, das General Agreement on Trade in Services (GATS), das auf die Herstellung eines internationalen liberalisierten Dienstleistungsmarktes abzielt und grundsätzlich alle Arten von Dienstleistungen einbezieht. Zwar sieht das GATS - ganz ähnlich wie der Europäische Gemeinschaftsvertrag - Ausnahmeregelungen sowohl für hoheitliche wie für nicht-kommerzielle, soziale Dienstleistungen vor. Genau wie im Europäischen Gemeinschaftsrecht - so ist zu vermuten - wird sich aber auch hier die Problematik der Abgrenzung von "wirtschaftlichem" und "nicht-wirtschaftlichem" Handeln stellen, da ein Teil der sozialen Dienstleistungen ja sowohl von kommerziellen wie von gemeinnützigen Trägern erbracht wird. Jedenfalls ist aus dem Zusammenspiel von EU und WTO, deren beider Politik explizit auf eine Marktliberalisierung abzielt, eine Deregulierungsdynamik zu erwarten, die auch auf die Organisation der Sozialen Dienste nicht ohne Einfluß bleiben wird.

III.

Die herkömmliche Organisation der sozialen Dienste in Deutschland gerät also gegenwärtig aus zwei Richtungen unter Druck: Einmal durch innerstaatlichen sozialen Wandel, zum andern durch über- und internationale Wirtschaftspolitik. In

dieser Situation gibt es grundsätzlich drei sozialpolitische Alternativen:

1. Verteidigung des status quo: Die freien Träger der Wohlfahrtspflege könnten versuchen, innerstaatlichen Wandel durch binnenorganisatorische Modernisierung und über- bzw. internationalen Druck durch entsprechende politische Aktivitäten abzupuffern, um so ihre herkömmliche Position zu stabilisieren. Die Erfolgsaussichten einer solchen Strategie sind zumindest längerfristig bestenfalls bescheiden. Ihr gesellschaftliches Innovationspotential ist gering.

2. Das Marktmodell: Die herkömmlichen Formen der Daseinsvorsorge könnten gänzlich zugunsten einer rein marktförmigen Organisation der sozialen Dienste aufgegeben werden. Die sozialen Folgeprobleme einer solchen Strategie für sozial schwächere Bevölkerungsgruppen wie für den gesellschaftlichen Zusammenhalt insgesamt sind absehbar.

3. Veränderung im Wohlfahrts-Mix: Die Organisation sozialer Dienste könnte zugunsten neuer Formen des Wohlfahrts-Mix reformiert werden, in denen die Grenzen von Staat, Markt und Drittem Sektor neu vermessen werden. Entsprechende Entwicklungen sind naturwüchsig bereits in vollem Gange. Ihre bewußte Planung und Gestaltung wird ein hohes Maß an gesellschaftlicher Innovationsbereitschaft, politischer Gestaltungskraft und die Bereitschaft aller beteiligten Akteure voraussetzen, auf gesellschaftlichen Wandel flexibel zu reagieren.

ⁱ Unter "Sozialen Diensten" sollen im Folgenden alle Formen personenbezogener, fachlich qualifizierter und beruflich erbrachter sozialer Dienstleistungen verstanden werden, die es mit Erziehung, Beratung, Pflege und Betreuung von Individuen und Gruppen zu tun haben.