

## Verbandliche Sozialarbeit in der Kommune

Gernert, Wolfgang

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gernert, W. (1987). Verbandliche Sozialarbeit in der Kommune. In J. Friedrichs (Hrsg.), 23. Deutscher Soziologentag 1986: Sektions- und Ad-hoc-Gruppen (S. 699-702). Opladen: Westdt. Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-150109>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## Verbandliche Sozialarbeit in der Kommune

### Wolfgang Gernert (Essen)

74 v.H. aller Bundesbürger leben in Städten unterschiedlicher Größen. Sie sind daher primäre Austragungsorte gesellschaftlicher Probleme, so beispielsweise der Folgen von Arbeitslosigkeit mit Verschuldung, Wohnungsnot und Sozialhilfen, aber auch von Lärmbelästigung und Umweltverschmutzung, Ver- und Entsorgung oder Veröden von Außenbezirken zu bloßen Schlafstätten. Städte und Gemeinden sind dazu herausgefordert, Hilfen zu geben und Lösungsstrategien zu entwickeln, zumindest aber Probleme bei fehlender eigener Kompetenz aufzugreifen und auf die übergeordneten staatlichen Ebenen zu transformieren. Dabei gewinnt eine kommunale Sozialpolitik dort an Relevanz, wo nicht nur Mängel verwaltet werden, sondern alle lokalen Träger den Hilfsbedürftigen und seine Lebenssituation in den Blick nehmen und mit ihm gemeinsam Ziele wie Problemlösungen entwickeln. Die allgemeinen Finanzkrisen führen dazu, daß Kommunalpolitiker erhöhte Erwartungen an Freie Träger richten, die traditionsgemäß weitreichend im Jugend-, Sozial- und Gesundheitswesen engagiert sind. Unter dem Stichwort "Neue Subsidiarität" wird verstärkt eine Mitarbeit Ehrenamtlicher gefordert. Der Verteilungskampf um öffentliche Mittel wird härter, die Kontrollen und Verwendungsnachweise werden ausgeweitet und kleinlicher gehandhabt, Eigenmittel nachdrücklicher eingefordert. Dabei lassen sich die vielschichtigen Fakten, Fragen und Probleme wie folgt thesenartig zusammenfassen.

Die Situation des Hilfsbedürftigen stellt sich trotz gleicher Aufgaben, Rechtsgrundlagen, Grundsätze der Sozialarbeit und gleicher Methoden außerordentlich divergierend dar. Es existieren "hochmoderne" professionelle wie mitmenschliche Hilfen neben notdürftiger Pflasterversorgung und kleinkariierter Mängelverwaltung. Daraus wird die lokale Abhängigkeit von Finanz-, Sach- und Personalmitteln ebenso deutlich wie die Einstellung zum Hilfesuchenden und die Reflexion über Ziele. Diese Fragen obliegen vorrangig den Trägern von Hilfen "vor Ort".

Das Verhältnis der Freien Träger zu den Kommunen (und damit das Subsidiaritätsprinzip) wird thematisiert, wenn es zu Brüchen und Spannungen zwischen kommunalen Sozialverwaltungen

und gesellschaftlichen Leistungsträgern kommt. War es in Zeiten der Hochkonjunktur die Tendenz zur Kommunalisierung der Arbeit, so kann man heute von einer Pervertierung sprechen angesichts des Strebens nach Reprivatisierung durch Selbsthilfegruppen und Freie Träger. Subsidiarität bedeutet aber nach VON NELL-BREUNING unbestritten den Vorrang der kleineren Lebenskreise bei gleichzeitiger Stützung durch übergeordnete Strukturen, insbesondere durch die Kommunen und den Staat (Land/Eund).

Nach der Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18.7.1967 zur Frage der Subsidiarität öffentlicher Hilfen tragen die Kommunen die Gesamtverantwortung für ausreichende Leistungsangebote innerhalb ihres Einzugsgebietes; steht den Freien Trägern ein eigenes Recht zum Tätigwerden zu; soll anstelle eines starren Subsidiaritätsprinzips (mit der Möglichkeit einer Funktionssperre) eine Partnerschaft freier und öffentlicher Träger treten (BVerfGE 22, 180).

Eine Partnerschaft, bestimmt durch Offenheit und Gleichberechtigung, ist unter derzeitigen Verhältnissen fast durchgängig Zielvorstellung, aber nicht Realität: Solange der Zugang der freien Verbände zu öffentlichen Mitteln durch den öffentlichen Träger sowohl eröffnet wird (formelle Anerkennung), im Einzelfall zum Tragen kommt (Beschluss der kommunalen Gremien), und die Verwendung der Mittel kontrolliert wird, stehen sich freie wie öffentliche Träger vorsichtig-abwartend, manchmal auch kritisch bis mißtrauisch, gegenüber. Hinzu kommt eine Verwaltungen allgemein eigene Zurückhaltung gegenüber "Privaten": Initiative und Ausführen von Handlungen sollen danach möglichst im Ermessen der Behörde bleiben.

In den Kommunen sind die Freien Träger multifunktional beteiligt:

- als primäre Träger von Einrichtungen und Diensten;
- als Anstellungsträger für fast 1/2 Mio. hauptamtliche Mitarbeiter;
- als Wirtschaftsfaktor und als Lebenssinn-Vermittler;
- als Mitberater und -entscheider in ungezählten kommunalen Ausschüssen und Beiräten;
- in Personalunionen ihrer Repräsentanten als kommunale Mandatsträger;

- in juristisch unangreifbaren, weil unfaßbaren informellen Zusammenhängen, z.E. als sog. "Vorentscheider".

Verfügen etablierte Verbände neben kommunalen Verwaltungen über jahrzehntealte Besitzstände an Aufgaben und Finanzmitteln, so bleiben alternative Gruppen, Initiativen und Selbsthilfen häufig außerhalb der formalisierten Arbeit, soweit sie sich nicht eingliedern und selbst damit Professionalisierung, Fachlichkeit und Bürokratisierung fördern, was ihren ursprünglichen Intentionen meist zuwiderläuft.

Die prinzipielle Freiheit der Freien Träger darf nicht zum Selbstzweck werden, sondern muß dem Hilfesuchenden wie dem Gemeinwohl verpflichtet sein: Sie haben Anwaltsfunktion. Als Erfüllungsgehilfen von Sozialbehörden verlören sie ebenso ihr Profil und ihre Daseinsberechtigung. Sobald sich freie Verbände zur Beteiligung innerhalb kommunaler Sozialpolitik entscheiden, greifen zahlreiche Einschränkungen ihrer Handlungsfreiheit Platz: Ihre Verfügungsfreiheit wird u.a. begrenzt durch die folgenden Bindungen

- Ihr Personalbestand zwingt sie zur Übernahme "bezahlter" Dienstleistungen;
- Sie nehmen teil an der Absprache der Aufgaben ebenso wie an der Koordinierung im Rahmen von Sozialplanung (mit der Folge notwendiger Selbstbindung);
- viele Rechts- und Verwaltungsvorschriften haben für sie verpflichtenden Charakter, obwohl sie selbst keine Verwaltungsakte erlassen;
- Fachlichkeit, Professionalisierung und bürokratische Organisation fordern ihren Preis ebenso wie bei kommunalen und staatlichen Behörden.

Wo Absprachen mit der Sozialverwaltung getroffen werden, Rechtsvorschriften das Handeln bestimmen, kann bei zunehmender Fachlichkeit und Professionalisierung der Ehrenamtlichen nur störend wirken als Abweichen von der Norm des Hauptamtlichen und damit als Notbehelf. Das Erscheinungsbild der Wohlfahrtsverbände unterscheidet sich in keiner Weise von dem einer kommunalen Sozialverwaltung (siehe Organigramme).

Die Unabhängigkeit der Freien Träger ist demnach nicht von

ihrer wirtschaftlichen Absicherung zu trennen. Die Wohlfahrtsverbände müssen dringend eigene Finanzquellen für die Übernahme selbst gewählter Aufgaben erschließen. Nur dann kann ihnen das Leben als Satellit kommunaler und staatlicher Haushaltsansätze erspart werden. Die Verrechtlichung, Professionalisierung und der Einsatz neuer Technologien schränken die Einsatzmöglichkeiten Ehrenamtlicher weiter ein; es kommt zu einer "Entsolidarisierung", (GUGGENBERGER), weil es genügend "kompetente Stellen" gibt.

Schon seit den Anfängen der Sozialarbeit wird kritisiert, "immer erst reaktiv einzugreifen, statt schon zuvor der Arbeit durch entsprechende Aktivität eine positive Wendung zu geben" (NOHL 1949, 182). PANKOKE stellt mit Recht das Primat einer feldorientierten Selbst- und Solidarhilfe gegenüber fallbezogenen Eingriffen heraus (1985, 121). Dieser Aspekt bedarf gemeinsamer Anstrengungen aller lokalen Träger.

Schließlich müssen freie Träger nicht kritiklos administrative Erfolgskontrollen akzeptieren, um den Anforderungen von Rechnungsprüfern zu genügen. Sie bedürfen ebenso wie die kommunale Sozialverwaltung daneben und künftig vorrangig sozialpädagogisch argumentierender Evaluationsverfahren, die als gezielte Sozialarbeitsforschung unter Beteiligung von Praktikern entwickelt und erprobt werden.

Im Verhältnis freier Träger und Kommunen ist bislang der Sozialdezernent als Einflußgröße vernachlässigt worden. Er ist als sozialer Katalysator ein noch näher zu analysierendes Objekt, das in Gestalt einer intervenierenden Variablen soziale Prozesse beschleunigt, bremst oder in ihrer Richtung verändert.

#### Literatur

Rolf G. Heinze (Hg.): Neue Subsidiarität: Leitidee einer zukünftigen Sozialpolitik? Opladen 1986

Gerhard Heun, Freie Träger in der sozialen Arbeit. In: Projektgruppe soziale Berufe (Hg.), Sozialarbeit, München 1981

Oswald von Nell-Breuning, Solidarität und Subsidiarität. In: Deutscher Caritasverband (Hg.), Themen sozialer Arbeit, Bd.1, Freiburg 1984, S. 88 - 95

Herman Nohl, Pädagogik aus 30 Jahren (1949, 182), zitiert nach Hansjosef Suchkremer, Einführung in die Sozialpädagogik, Darmstadt 1982

Thomas Olk, Abschied vom Experten, Weinheim/München 1986

Eckart Pankoke, Prävention und Subsidiarität. In: Zeitschrift Caritas, Freiburg, 86. Jg., Heft 3/1985, S.117 - 123