

Kommunalisierung und
Dezentralisierung der
Sozialpolitik – Folgen für die
Freie Wohlfahrtspflege
Norbert Wohlfahrt

Loccum, den 5. 6. 2013

I. Der Umbau des Sozialstaats – ein Rückblick

- A) New Public Management (1990)
- Ausgangspunkt: Verhältnis von Politik und Verwaltung
- Interne Schaffung von Wettbewerb
- Controlling; Benchmarking; Produktorientierung
- Privatisierung und Trennung von Durchführungs- und Gewährleistungsverantwortung

Umbau (2) 1993

- B) AGENDA 2010
- Konsequente Individualisierung sozialstrukturell verursachter Probleme
- Senkung der Lohn- und Lohnnebenkosten
- Kritik an „Verteilungsgerechtigkeit“
- Durchsetzung von Arbeitszwang
- Schaffung und Ausdehnung eines Niedriglohnsektors
- Sozialarbeit „ersetzt“ Sozialpolitik

Umbau (3)

- Pflegeversicherung: von der Subsidiarität zum Wettbewerb
- Gleichstellung privater und gemeinnütziger Leistungserbringer
- Steuerung der Leistungserbringung: Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnisse
- Wettbewerb um Kosten und Qualität – Einhegung der Personalkosten durch Flexibilisierung

Europäische Sozialstrategie (Social Investment Package)

- Privates Kapital wird unzureichend zur Finanzierung sozialer Dienste genutzt
- Realisierung sozialstaatlicher Ziele durch Marktkräfte
- Impact investing: Anreize für Kapitalgeber
- Social impact Bonds: Mobilisierung von Investmentkapital gekoppelt mit Wirkungsorientierung

Verwaltungsreform auf Länderebene

- Bogumil/Ebinger unterscheiden zwischen den Reformpfaden der staatlichen und kommunalen Konzentration im Rahmen der Zweistufigkeit und der staatlichen Bündelung im Rahmen der Dreistufigkeit. Beiden liegt aber eine gemeinsame Strategie zugrunde: „Danach sollen die Landesaufgaben dahingehend überprüft werden, ob sie erstens ersatzlos entfallen, zweitens privatisiert, drittens zumindest kommunalisiert und schließlich – wenn keine dieser Optionen politisch opportun erscheint – innerhalb der staatlichen Strukturen optimiert werden können“ (vgl. Bogumil/Ebinger 2008, S. 279).

Bsp. Niedersachsen

- Abschaffung der Mittelinstanzen
- Fragmentierung des Verwaltungshandelns nach Ressortegoismen und in staatliche und kommunale Verwaltung
- Bedeutungsanstieg staatlicher Sonderverwaltungen

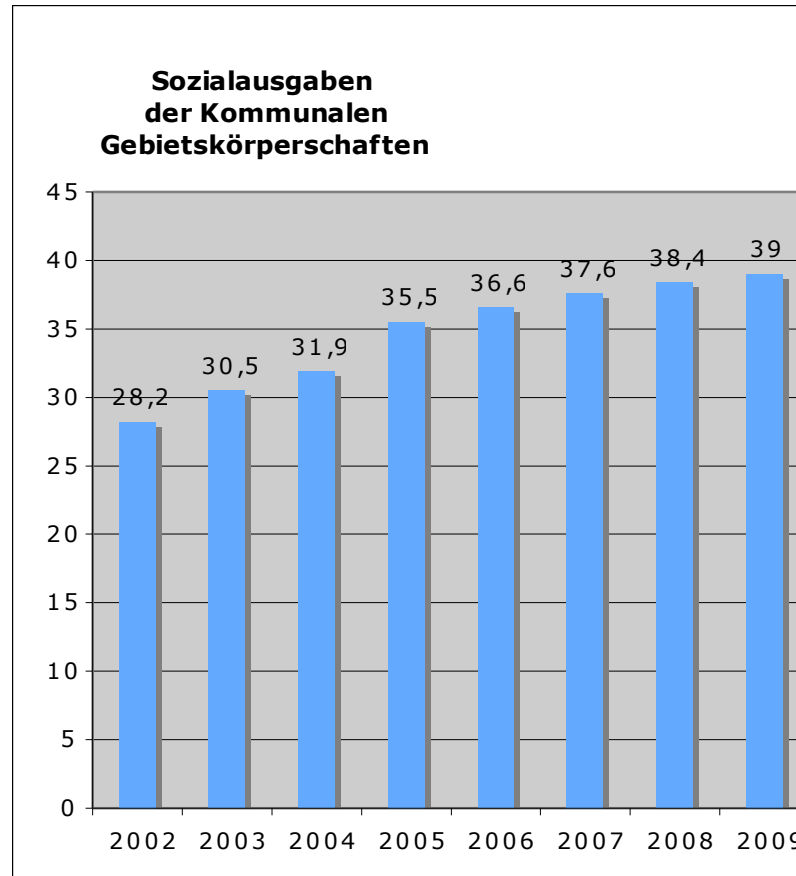
Neuordnung der föderalen Finanzverfassung ab 2020

- „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 Aufwertung kommunaler Sozialpolitik – bei immer weniger Ressourcen

- Fehlen einer eigenständigen kommunalen Sozialpolitik
- Weitere Herunterzonung sozialpolitischer Aufgaben dient der Entlastung des Sozialstaats
- Kommunen müssen immer mehr Aufgaben mit weniger Ressourcen erbringen
- Kommunen sehen in Effizienzsteigerung und Sozialraumorientierung einen Weg aus der finanziellen Überlastung
- Produzierte Austeritätspolitik: die angebotspolitische finanzielle Austrocknung der Kommunalen Selbstverwaltung

Sozialausgaben der Kommunen



Prognose der Sozialausgaben

- Steigende Ausgaben in der Behindertenhilfe durch demografische Entwicklung
- Steigende Ausgaben in der Jugendhilfe durch gesetzliche Auflagen
- Steigende Ausgaben in der Arbeitsmarktpolitik durch Wohngeldzahlungen im Rahmen des SGB II
- Steigende Ausgaben in den Erziehungshilfen durch gesellschaftliche Entwicklung

Herausforderungen kommunaler Wohnungspolitik

- Extreme Knappheit bezahlbaren Wohnraums in den Wachstumsregionen
- Die Deregulierung der Wohnungspolitik wirkt sich besonders auf den Rückgang des Bestandes an Sozialmietwohnungen mit ihren Sozialbindungen aus.
- Der Bestand an Sozialwohnungen sinkt kontinuierlich (von 4 Mill. 1987 über 2,1 Mill. 2003 auf 1,6 Mill. 2010). Bis 2020 wird ein Rückgang auf rd. 1,3 Mill. Prognostiziert.

Spekulative Wohnungspolitik

- „Infolge der Ausverkaufspolitik ihrer Eigentümer zu Zwecken der „Haushaltskonsolidierung“ ist jedoch der Wohnungsbestand der öffentlichen und öffentlich geförderten Wohnungsunternehmen von 2001 bis 2008 von ca. 7,2 Mio. auf ca. 5,2 Mio. gesunken, d.h. rd. Zwei Mio. Mietwohnungen von Bund, Ländern und Kommunen wurden an Fondsgesellschaften mit Sitz in den USA, England und Japan verkauft.“ (Krummacher 2010)

Gesamttrends

- Dominante fiskalische Steuerung in allen Hilfesystemen
- Regeleinrichtungen als Ersatz für Sondersysteme
- Verschiebepbahnhöfe zwischen einzelnen Hilfearten
- Übergänge freiwilliges Engagement – prekäre Beschäftigung - Ersatzsozialarbeit

Soziale Infrastrukturpolitik: Produktion von Diversität und Kontingenz

- Es entstehen heterogene lokale Sozialpolitiklandschaften, deren Gestalt von den Zufälligkeiten vor Ort vorhandener Konstellationen abhängig ist
- Stadt-Land- und Ost-West-Unterschiede
- Steuerung und Aktivierung wird zum Ideal einer sich neu herausbildenden kommunalen Sozialpolitik

Grundsätze kommunaler Steuerung

- „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

Bsp. Personenzentrierte Hilfen

- „Damit wird die eigentliche sozialpolitische Stoßrichtung des ASMK-Vorschlags deutlich: Es geht dort in Wahrheit um Aufgabenbegrenzung, De-Institutionalisierung und staatliche Steuerungspotenziale, das alles im Rahmen einer nachrangigen fürsorgerechtlichen Aufgabenstellung und ihren Überforderungssyndromen, denen sich örtliche und überörtliche Sozialleistungsträger ausgesetzt sehen“ (Schütte, NDV 12, 2012)

Kommunale Spitzenverbände

- „Es ist sicher zu stellen, dass die Ermittlung des individuellen Hilfebedarfs bei Erst- und Folgeanträgen qualifiziert und unabhängig von wirtschaftlichen Eigeninteressen der künftigen bzw. bisherigen Leistungsanbieter erfolgt. Auch wenn die Hilfeplanung in die Hilfeplankonferenzen eingebracht und dort sozialhilferechtlich beraten wird, ist die Erstellung von Hilfeplänen durch die zukünftigen Anbieter und die damit verbundene systembedingte Doppelrolle kritisch zu sehen, da die wirtschaftlichen Eigeninteressen des Leistungsanbieters bislang nicht ausgeblendet werden und dies auch für die Zukunft nicht zu erwarten ist.“ (Positionspapier, 2012, S. 8).

Bsp. Jugendhilfe

- „Die sozialräumlichen Angebote sollen die Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung und die Ausgaben für Hilfen zur Erziehung begrenzen. Es werden präventiv wirksame Angebote gefördert, die dazu beitragen, dass jugendamtliches Handeln nicht erforderlich wird. Weiterhin werden Angebote gefördert, die als Alternative zu Hilfen zur Erziehung oder zur Begrenzung der Dauer einer HzE in Einzelfällen genutzt werden, in denen sozialräumliche Angebote die geeignete Unterstützung darstellen.
- Über die Kooperation von freien Trägern unterschiedlicher Leistungsbereiche mit den für alle Familien bedeutsamen Regeleinrichtungen und dem jeweils zuständigen ASD der Bezirksämter soll die gemeinsame Verantwortung öffentlicher und freier Träger für Familien mit besonderem Unterstützungsbedarf sowie für sozial belastete Gebiete mit hohem Fallaufkommen an HzE gestärkt werden. Die Integration in den Stadtteil und der Aufbau informeller privater Netzwerke sollen ebenso voran gebracht werden wie die erfolgreiche (Re-) Integration in die örtlichen Regeleinrichtungen“. (Globalrichtlinie Sozialraumorientierte Jugendhilfe Hamburg)

Steuerung durch Recht oder durch Verwaltung?

- „Ausgangspunkt aller sozialraumorientierten Steuerungsmodelle war stets ein Konsolidierungsdruck bei öffentlichen Jugendhilfeträgern. Gespart wird, nach dem Protagonisten der Sozialraumorientierung Wolfgang Hinte „brutal“ und zwar bei allen Ausgaben, weil für sie das „finanzielle Ende der Fahnenstange“ erreicht sei. Vor diesem Hintergrund entsteht das Bedürfnis, einen Finanzierungsvorbehalt oder eine Rechtsgrundlage für eine Budgetierung in die Entscheidungslogik des SGB VIII hinein zu lesen. Mit einem solchen Instrument erscheint dann der als unausweichlich gesetzte Sparkurs als bessere, konstruktivere und effektivere Variante Sozialer Arbeit als die gesetzlich geforderte fachlich begründete Einzelfallentscheidung, die schon bei der gegenwärtigen Jugendhilfepraxis faktisch einem Finanzierungsvorbehalt unterliegt“ (Hinrichs 2012, S. 38).

Bsp. Wohnungslosenhilfe

- „Durch Festbeträge in Form von Sozialraumbudgets sollen „vor Ort kommunale Handlungsspielräume und Anreize zur Optimierung der Strukturen des Hilfesystems geschaffen werden...

Im Kern handelt es sich um eine Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten der örtlichen Träger der Sozialhilfe mit dem Ziel, bei gleich bleibenden Ausgaben die organisatorischen Rahmenbedingungen der Hilfe zu optimieren“ (Umsetzung des Nds. AG SGB XII)

Folgen für die freie Wohlfahrtspflege

- Fortschreitende Auflösung des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses
 - Stärkung der Steuerungsfähigkeit örtlicher Kostenträger
 - Stärkung der Kundensouveränität (auch als Ersatz des Wunsch- und Wahlrechts)
 - Budgetierungen und Leistungssteuerung
 - Fortschreitende Privatisierung

Hybridisierung

- Aufspaltung der Multifunktionalität (i.S. des alten Miegel-Gutachtens)
- Neue ordnungspolitische Rolle der Verbände (Management sozialunternehmerischer Leistungsperformance)
- Hybridisierung der Sozialunternehmen (Verschränkung von privatwirtschaftlichem und gemeinnützigen Zielsetzungen)

Folgen

- Öffnung des Sozialmarkts für privatkapitalistische Kapitalanlagen (social impact bonds)
- Stärkung funktioneller Wirkungsorientierung (Heraus aus den Sozialsystemen)
- Einebnung der Unterschiede privater und gemeinnütziger Anbieter und Verbände (vom Subventionsverbot bis hin zur zivilgesellschaftlichen Rolle (z.B. Förderung des bürgerschaftlichen Engagements))

Ende des Vortrags

- Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit