

Heinz-Jürgen Dahme  
Norbert Wohlfahrt (Hrsg.)

# Handbuch Kommunale Sozialpolitik

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION  
WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEO  
RIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN  
PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG ADMINISTRATION FÖDER  
ALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KONFIGUR



Heinz-Jürgen Dahme · Norbert Wohlfahrt (Hrsg.)

Handbuch Kommunale Sozialpolitik

Heinz-Jürgen Dahme  
Norbert Wohlfahrt (Hrsg.)

# Handbuch Kommunale Sozialpolitik



**VS VERLAG**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2011

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

Lektorat: Frank Schindler | Verena Metzger

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist eine Marke von Springer Fachmedien.

Springer Fachmedien ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.

[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Ten Brink, Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-17664-2

*Zur Erinnerung  
an unseren Freund und Kollegen  
Michael Buestrich*

\*19. Juli 1963 †24. Februar 2011

# Inhalt

*Heinz-Jürgen Dahme/Norbert Wohlfahrt*

Einleitung. Kommunale Sozialpolitik – neue Herausforderungen,  
neue Konzepte, neue Verfahren

9

## **I. Rahmenbedingungen kommunaler Sozialpolitik**

*Peter Hammerschmidt*

Kommunale Selbstverwaltung und kommunale Sozialpolitik – ein historischer  
Überblick

21

*Werner Zühlke*

Die Gestaltung kommunaler Politik: Welche Rolle spielt das Soziale in der  
Ratsarbeit?

41

*Lars Holtkamp*

Kommunale Entscheidungsstrukturen im Wandel

53

*Jörg Bogumil*

Verwaltungsreformen auf Länderebene und ihre Auswirkungen auf die  
Kommunen

65

*Dieter Grunow*

Ergebnisse der Implementierung neuer Steuerungsmodelle

74

*Norbert Wohlfahrt*

Privatisierung und Ausgliederung auf kommunaler Ebene

89

*Michael Faber*

Von der Kameralistik zur Doppik – der neue Kommunalhaushalt

102

*Heinz-Jürgen Dahme*

Kommunale Finanzen und Finanzierung kommunaler Sozialleistungen

114

<i>Inhalt</i>	7
<i>Ralf Zimmer-Hegmann</i> Demografischer Wandel als Herausforderung für die Stadt- und Quartiersentwicklung	128
<b>II. Handlungsfelder kommunaler Sozialpolitik und ihre aktuelle Entwicklung</b>	
<i>Michael Buestrich</i> Kommunale Arbeitsmarktpolitik: Zwischen lokaler Autonomie und zentralistischer Steuerung	143
<i>Britta Grell</i> Kommunale Fürsorgepolitik	162
<i>Gertrud Kühnlein/Birgit Klein</i> Kommunale Bildungslandschaften	175
<i>Michael Krummacher</i> Kommunale Integrationspolitik	188
<i>Michael Krummacher</i> Kommunale Wohnungspolitik	201
<i>Bettina Schmidt</i> Kommunale Gesundheitsförderungspolitik	215
<i>Walter Hanesch</i> Kommunale Armutspolitik	227
<i>Gertrud M. Backes/Ludwig Amrhein</i> Kommunale Alten- und Seniorenpolitik	243
<i>Jens Jürgen Clausen</i> „Community Care“ oder „Enabling Community“? Der steinige Weg der Behindertenhilfe in die Kommune	254
<b>III. Sozialraumbezug als Herausforderung kommunaler Sozialpolitik</b>	
<i>Hartmut Häussermann</i> Das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“	269

<i>Fabian Kessl/Christian Reutlinger</i> Sozialraumorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe	280
<i>Volker Eick</i> Lokale Kriminal- und Sicherheitspolitik	294
<i>Monika Burmester</i> Sozialraumbezogene Sozialplanung und Sozialberichterstattung	306
<i>Michael Krummacher</i> Quartiermanagement in benachteiligten Stadtteilen	318
<i>Holger Ziegler</i> Gemeinwesenarbeit	330
 <b>IV. Entwicklungstrends kommunaler Sozialpolitik</b>	
<i>Herbert Schubert</i> Netzwerkmanagement und kommunales Versorgungsmanagement	347
<i>Kirsten Aner</i> Zivilgesellschaftliches Engagement	360
<i>Andreas Polutta</i> Wirkungsorientierte Steuerung sozialer Dienste	372
<i>Silke Schütter</i> Kommunale Sozialpolitik als Ordnungspolitik	383
<i>Heinz-Jürgen Dahme/Norbert Wohlfahrt</i> Bürgerschaftliche Sozialpolitik	395
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	409
Register	413

## Einleitung

# Kommunale Sozialpolitik – neue Herausforderungen, neue Konzepte, neue Verfahren

## 1 Neue Rahmenbedingungen für die kommunale Selbstverwaltung

Die kommunale Selbstverwaltung wird in der Bundesrepublik Deutschland durch das Grundgesetz und die Landesverfassungen garantiert und in den Gemeindeordnungen der Bundesländer inhaltlich näher ausgeformt. Selbstverwaltung heißt nach Artikel 28 des Grundgesetzes, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Selbstverwaltung gehört zum Wesen der Gemeinden. In den Gemeindeordnungen heißt es vielfach: „Die Gemeinden sind die Grundlage des demokratischen Staatsaufbaues. Sie fördern das Wohl der Einwohner in freier Selbstverwaltung durch ihre von der Bürgerschaft gewählten Organe“ (§ 1 Gemeindeordnung NRW).

Die kommunale Selbstverwaltung, welche die Gemeindevertretung und die Verwaltung umfasst, gilt als ein hehres und unverzichtbares Gut. Es gibt keine politische Partei, die nicht in ihrem Programm ein Bekenntnis zur Aufrechterhaltung und zum weiteren Ausbau der kommunalen Selbstverwaltung ablegt. In der gesellschaftspolitischen Diskussion über die Zivilgesellschaft, die gegenwärtig wieder Konjunktur hat, nimmt die kommunale Selbstverwaltung einen zentralen Stellenwert ein. Sie ist der Inbegriff volksnaher Demokratie, in der sich der politische Gestaltungswille der Bürger unmittelbar äußert. Die kommunale Selbstverwaltung und damit die demokratische Selbstbestimmung und Selbststeuerung der kommunalen Entwicklung scheinen fraglos anerkannt zu sein. Betrachtet man etwas genauer die Funktionsprinzipien der kommunalen Selbstverwaltung, dann lassen sich mit Bezug auf das letzte Jahrzehnt entscheidende Veränderungen in der Gestalt kommunaler Selbstverwaltung feststellen.

Der Begriff der Politischen Steuerung umschreibt zwei zentrale Leistungsprozesse in der Kommunalverwaltung, die immer wieder Anlass zur Verbesserung, Verfeinerung oder auch Neugestaltung waren: Politische Steuerung ist zum einen die politische Führung als Kernleistungsprozess, ausgehend vom Bürger über die Politik zur Verwaltung und zum anderen das strategische Management als Kernleistungsprozess, ausgehend von der Politik über die Verwaltung zum Bürger. Kennzeichnend für alle zentralen Reformbestrebungen ist der Versuch, diese beiden Leistungsprozesse stärker zu verzahnen und die Ergebnissteuerung des strategischen Managements mit einer funk-

tionalen Steuerung durch die politische Führung zu verbinden (Naschold 1995). Während in den 1970er Jahren (als Auswirkung der u.a. von „keynesianischen“ Konzepten beeinflussten Globalsteuerung auf die Kommunen) die Einführung komplexer Planungs- und Budgetierungssysteme im Mittelpunkt der Reformüberlegungen stand, wurde in den 1990er Jahren mit der Diskussion um ein *Neues Steuerungsmodell* auch der Blick auf die Neugestaltung des Verhältnisses von Ratsarbeit und Verwaltungstätigkeit gelenkt. Im Mittelpunkt all dieser Reformüberlegungen steht dabei der Versuch, einer Stärkung der strategischen Führung auf politischer Ebene und ein Abbau der Übersteuerung im operativen Bereich.

Politische Steuerung auf kommunaler Ebene war zu Beginn der 1970er Jahre zu einem guten Teil Bestandteil der Globalsteuerung in einem organisierten Wohlfahrtskapitalismus (mixed economy), in dem Staat, Unternehmen und Gewerkschaften eng kooperierten. Die durch die Weltwirtschaftskrise Ende der 1920er Jahre verursachte Destabilisierung des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems beförderte den Konsens, durch politische Steuerung und Sozialpartnerschaft (Korporatismus) die Krisenanfälligkeit des kapitalistischen Systems zu überwinden. Der Wohlfahrtsstaat der Nachkriegsjahrzehnte verstand sich zu Zeiten der Globalsteuerung (Große Koalition unter Bundeskanzler Kiesinger) nicht nur als ein Sozialleistungen produzierender Umverteilungsstaat; der Globalsteuerung ging es vor allem um die Förderung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt, wenn auch mehr konzeptionell als real. Die Globalsteuerung versprach, mittels marktkonformer Steuerungsinstrumente Konjunkturpolitik betreiben zu können und deshalb waren auch konservativ geführte Regierungen geneigt, um Stabilität und Wirtschaftswachstum zu fördern (oft entgegen ihren wirtschaftsliberalen Leitbildern), staatliche Planungs- und Steuerungsinstrumente zu implementieren (z.B. mittelfristige Finanzplanung, gesamtwirtschaftliche Nachfragesteuerung, zentralbankliche Geldwertsteuerung, Konzertierte Aktion, Koordinierung der öffentlichen Ausgaben u.ä.). Globalsteuerung war dem Anspruch nach eine Mischung aus Konjunktur-, Wachstums- und Strukturpolitik, eine gesamtwirtschaftliche Prozesssteuerung mit marktkonformen Mitteln. Die Entwicklung kommunaler Planungs- und Budgetierungssysteme zu Beginn der 1970er Jahre sollte Teil der Globalsteuerung sein, Bestandteil der Koordinierung der öffentlichen Ausgabenwirtschaft, angesichts der kommunalen Selbstverwaltung ein damals schon idealistisch anmutendes Ansinnen, was bekanntlich misslang und mit dem Ende der Globalsteuerung auch beerdigt wurde.

Die gegenwärtige Renaissance der Politischen Steuerung in den Kommunen hat andere Zielsetzungen und ist vor allem gesellschaftspolitisch neu bestimmt. Die Kommunalverwaltungen sehen sich seit einiger Zeit mit Steuerungsaufgaben konfrontiert, die konzeptionell immer schon zu ihren genuinen Aufgaben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung (Allzuständigkeit, Planungshoheit) gehörten, faktisch aber auf Grund der seit Jahrzehnten praktizierten *Höherzonung von Aufgaben* nur noch in Ansätzen wahrgenommen wurden. Eine eigenständige kommunale Sozialpolitik oder soziale Kommunalpolitik wurde zwar immer betont, empirische Untersuchungen zeigten aber, dass es in der Vergangenheit mit der viel beschworenen kommunalen Eigenständigkeit

auf diesem Sektor nicht weit her war. Eigenständige kommunale gesellschaftspolitische Konzepte gab es kaum, denn die sozialpolitische Praxis war eingespannt in staatliche Gesetzgebung und Vorschriften einerseits und Umsetzungsempfehlungen der KGSt andererseits, die mancherorts wie Anweisungen vollzogen wurden. Kommunale Sozialpolitik war gewöhnlich (und ist es bis heute vielfach noch) Implementationspolitik. Variationen vor Ort waren und sind nicht Folge kommunalpolitischer Steuerung, sondern Zufälle der Implementierung und der dabei beteiligten Akteurskonstellationen.

## **2 Kommunale Sozialpolitik: vom Implementationsträger zum Gestalter des lokalen Sozialstaates?**

Die sozialpolitischen Aufgaben der Kommunen erstrecken sich auf zwei Felder: zum einen auf die sog. Pflichtleistungen und zum anderen auf die sog. freiwilligen Leistungen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung; des weiteren gehören dazu auch noch Auftragsangelegenheiten, die Bund oder Länder an die Kommunen delegieren (z.B. im Bereich der Versorgung und Unterbringung von Asylbewerbern). Die Finanzierung und Bereitstellung von sozialen Diensten im Rahmen des Sozialhilferechts (SGB XII) sowie der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) gehören zu den Pflichtleistungen der kommunalen Selbstverwaltung. Freiwillige Leistungen sind vorrangig im Bereich der offenen Jugendarbeit wie in Teilen der offenen Altenhilfe angesiedelt; dazu zählen auch eine Reihe von Beratungs- und Koordinationsstellen. Sozialleistungen, die in der Erbringung von sozialen Diensten bestehen, etwa in Form von Beratung, Behandlung oder pflegerischer Unterstützung, werden in der Bundesrepublik in der Regel nicht von den leistungsverpflichteten Trägern, sondern von sog. „Dritten“, z.B. Ärzte, Krankenhäuser, Alten- oder Pflegeheimen und ambulanten Diensten, erbracht. Diese „Dritten“ (im Sozialrecht Leistungserbringer genannt) sind unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten wettbewerblich organisierte Anbieter von sozialen Dienstleistungen, die mit dem Kostenträger Leistungsvereinbarungen abschließen und für die Leistungserbringung finanziert werden. Dadurch ist den öffentlichen Trägern eine Verantwortung zugewachsen, die sie verpflichtet, das Vorhandensein sozialer Dienste im Sinne der Sozialgesetze zu garantieren. Die Kommunen haben eine gesetzlich festgeschriebene Infrastrukturverantwortung, die in der Regel durch Planungs- und Fördermaßnahmen wahrgenommen wird. Im Bereich der Jugendhilfe obliegt den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung (§ 79 SGB VIII), die aber auch in anderen Bereich wahrgenommen wird, obwohl rechtlich nicht direkt normiert. Die Wohlfahrtsverbände und die Kirchen und sonstige Leistungserbringer treten als Träger eigener sozialer Dienste auf, da die Sozialverwaltungen die Durchführung dieser Aufgaben nach dem Subsidiaritätsprinzip delegieren. Zur kommunalen Sozialverwaltung zählen die klassischen Ämter des Dezernats „Soziales“: Jugendamt, Sozialamt, Gesundheitsamt und (je nach örtlicher Besonderheit) das Amt für Soziale Dienste.

Seit 2005 ist mit den Arbeitsgemeinschaften nach SGB II (ARGE) ein neuer lokaler Akteur im Bereich der Arbeitsvermittlung hinzugekommen.

Der Kommunalen Selbstverwaltung ist im Rahmen der sozialstaatlichen Neuordnung in den letzten Jahren eine strategische Aufgabe zugewachsen: die Kommunen sind nicht länger nur Implementationsträger staatlicher Sozialpolitik, sondern zunehmend wird von ihnen auch die Erfüllung gestalterischer Aufgaben erwartet. Die Kommunen sollen den lokalen Sozialstaat eigenverantwortlicher als bislang gestalten. Dieser Aufgabenzuwachs lässt sich mit den Umbauarbeiten am Sozialstaat in Verbindung bringen und ist Folge von Dezentralisierungsprozessen (vgl. Dahme u. Wohlfahrt 2010), die in der internationalen Diskussion auch als Devolution beschrieben werden (vgl. Grell 2008; Wollmann 2010). Politische Devolutionsprozesse haben das Ziel, staatliche Aufgaben oder staatliche Verantwortung an die kommunale Ebene zu delegieren. Die Dezentralisierung von Aufgaben hat bei uns in der Arbeitsmarktpolitik ihren Ursprung. In den 1990er Jahren wurde durch die EU eine Reihe von dezentralisierten Fördermaßnahmen angestoßen. Der Dezentralisierungsgedanke hat seitdem die Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungsförderung stark beeinflusst. Beobachten lässt sich schon seit längerem: Arbeitsmarktpolitik ist nicht mehr vorrangig Beschäftigungsförderung, die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt hat Priorität, die Eigenverantwortung der Arbeitnehmer rückt in den Vordergrund und durch die Dezentralisierung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und Kompetenzen wird die arbeitsmarktpolitische Rolle der Kommunen aktiviert und gestärkt (vgl. Buchegger-Traxler u.a. 2003). Territoriale Beschäftigungspakte sollen die zentralstaatliche Arbeitsmarktpolitik ergänzen (teilweise auch ersetzen). Bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit setzt man seitdem verstärkt auf sog. sozialräumliche Lösungen durch die lokale Gemeinschaft (vgl. Eick u.a. 2004), wie z.B. die Entwicklung einer „lokalen Ökonomie“ zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für sozial benachteiligte Gruppen (vgl. Elsen 2007). Durch regionale Kooperation und Netzwerkbildung und das dazu gehörige kommunale Netzwerkmanagement (vgl. Schubert 2008) sollen die in der *lokalen Governance* zusammengeschlossenen Akteure die lokalen Auswirkungen bössartiger gesellschaftlicher Probleme lösen: Ausbildungs- und Beschäftigungspotentiale für Geringqualifizierte initiieren und vor allem die Schwierigkeiten Jugendlicher an der Ersten und Zweiten Schwelle (Einstieg in Ausbildung und Berufstätigkeit) bearbeiten. Die Kommunalisierung dieser Aufgabe soll – wie andere Kommunalisierungsstrategien auch (z.B. in der Jugend- und Behindertenhilfe) – zur Entlastung des zentralen Sozialstaats beitragen, Verantwortung nach unten delegieren, aber vor allem auch die Zivilgesellschaft in die Bearbeitung dieses Problems einbinden.

Die Politik der Dezentralisierung zielt auf die Aufwertung der lokalen Ebene und der Sozialräume, die in den Rang einer sozialpolitisch relevanten Handlungsinstanz erhoben werden. Hierbei handelt es sich um einen international zu beobachtenden Trend, der wesentlich darin besteht, die lokale bzw. regionale Ebene als kompensatorische Ressource wachsender Armutsprobleme und sozialer Gegensätze ins Spiel zu bringen. Ziel dieser Politik ist nicht nur, durch Verlagerung von Verantwortung die

Legitimität des kommunalpolitischen Handelns zu erhöhen, sondern auch die Integration unternehmerischer, zivilgesellschaftlicher und ehrenamtlicher Kräfte in eine dezentrale sozialpolitische Strategie der Abfederung der armutsverschärfenden Auswirkungen zentralstaatlicher Wachstums- und Standortpolitik. Die seit einiger Zeit beobachtbare „Territorialisierung des Sozialen“ (vgl. Jessop 2007; Clarke 2007; Kessl u. Otto 2007), also die Neubestimmung sozialer Nahräume als eigenständiger Ebene des sozialpolitischen Handelns zur Verwaltung und Gestaltung des Sozialen ist mit dem Ziel verkoppelt, zivilgesellschaftliche Ressourcen für die Bewältigung zentralstaatlich verursachter Probleme zu mobilisieren. Britta Grell hat in ihrer Studie über die Entstehung und Funktion der Workfare-Politik in den USA und den dort damit verbundenen Trend der Dezentralisierung sozialpolitischer Entscheidungen, die dortigen Devolutionsprozesse in der Sozialhilfepolitik als eine Politik analysiert, die die „subnationale und urbane Ebene als Entsorgungsmechanismus des Zentralstaats“ entdeckt hat (Grell 2008: 347).<sup>1</sup> Der von Grell beschriebene, sozialpolitische Trend der Instrumentalisierung der lokalen Ebene durch den Zentralstaat im Namen einer neuen kommunalen Selbstständigkeit und Eigenverantwortung (vgl. Sturm 1997), um die Folgen des nationalstaatlich forcierten Sozialstaatsumbaus abzufedern, ist auch in der Bundesrepublik beobachtbar (vgl. Dahme u. Wohlfahrt 2005). Diese Entwicklung führt auf kommunaler Ebene einerseits zu einer Neubestimmung der strategischen Zielsetzungen (von der Implementierung von Programmen für Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf bis zu lokalen Beschäftigungspakten und einer lokalen Integrationspolitik für die von sozialer Ausgrenzung besonders betroffenen Migrationsgruppen), andererseits bleibt die kommunale Ebene – entgegen anders lautender Äußerungen – im Wesentlichen ausführendes Organ von Programmen übergeordneter Instanzen, die man mit Blick auf die lokalen Bedingungen variieren kann. Deshalb kommt den Kommunen auch unter den Bedingungen der neuen dezentralisierten Sozialpolitik weiterhin die Funktion eines Implementationsträgers zu, der neuerdings nicht nur für die Pflege und Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur zuständig ist, sondern auch für die Implementation von „Diversions- und Sanktionsstrategien, die die Versorgungsaufgaben noch weiter ins Private (familiäre Netzwerke), die lokalen Gemeinschaften (communities) oder in den karitativen Sektor verlagern“, was aber nur so lange funktioniert, „wie diese Strukturen über ausreichende Ressourcen verfügen und die Letzteren sich hierfür instrumentalisieren lassen“ (Grell 2008: 354f.).

Die Kommunalpolitik, die immer Berührungspunkte gegenüber der klassischen Gemeinwesenarbeit (GWA) hatte, entdeckt im Rahmen dieser Dezentralisierungsprozesse die sozialraumbezogene Sozialarbeit für sich (mit unterschiedlicher Begründung): Im Rahmen des großstädtischen Quartiersmanagements kann die Sozialraumorientie-

---

<sup>1</sup> Margret Mayer weist auf drei wesentliche Modifikationen lokalstaatlicher Politik durch die Strategie der Dezentralisierung hin: Regionen und Städte werden zu zentralen Agenturen bei der Produktion von Wettbewerbsfähigkeit, sie übernehmen die Aufgabe innovative Sozial- und Beschäftigungsstrategien zu entwickeln, um endogene Potenziale zu mobilisieren und sie implementieren „weiche“ Formen des Regierens durch Einbezug von Zivilgesellschaft und Unternehmen in eine lokalpolitische Governance (Mayer 2003).

rung des sozialpolitischen Handelns auch als ordnungspolitisches Instrument zur Kontrolle sozialer Räume vereinnahmt werden (vgl. Eick 2005, 2009); manche Kommunen sehen in der Sozialraumorientierung einen Hebel zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements, zur Förderung der lokalen Demokratie, zur „Vergesellschaftung des Sozialstaates von unten“ (Hummel 2004: 3; Marquard 2004); für andere ist die „Aktivierung von Ressourcen im Sozialraum“ die einzige und letzte Möglichkeit angesichts einer „Reduzierung sozialstaatlicher Leistungen auf ein Mindestmaß“ soziale Hilfen überhaupt noch aufrecht zu erhalten, sei es auch um den Preis, dass Helfen sich reduziert auf die „Befähigung zur eigenverantwortlichen Existenzsicherung in Anerkennung gesellschaftlicher Regeln“ (Hoehn u.a. 2004: 216).

Die Attraktivität der Sozialraumkonzepte für Politik und Verwaltung liegt offensichtlich in ihrer Anschlussfähigkeit sowohl an die Dezentralisierungspolitik, wie an den Effizienz- und Modernisierungsdiskurs und an die in der Sozialpolitik allen Orten diskutierten Selbstregulierungserwartungen des aktivierenden Staats an den Bürger. Die Sozialraumdebatte – im Unterschied zum Lebensweltkonzept (vgl. Thiersch 2009) oder zum Konzept der Integrierten Hilfen (Klatetzki 1995) – kreist „hauptsächlich um Finanzierungs- und Planungsfragen“ (Wolff 2002) und neuerdings auch um die sozialpolitisch geforderte Verkoppelung professionellen und ehrenamtlichen Handelns, ist primär instrumentell und fachlich fast inhaltsentleert. Die neue *Raumorientierung der kommunalen Selbstverwaltung* (Neumann 2003) erweist sich damit in erster Linie als ein Steuerungsinstrument zur Restrukturierung des Systems Sozialer Dienste im lokalen Sozialstaat.

### **3 Local Governance: Neue Herausforderungen für die Kommunale Sozialpolitik**

Die Ausgaben für Sozialleistungen werden – da sind sich die Prognosen einig – auch in Zukunft ungebrochen ansteigen, vor allem weil Armut in der Bevölkerung (Butterwegge 2009) mit den bekannten Folgen der sozialen Segregation wächst (vgl. dazu die Beiträge in diesem Bd.). Auf der anderen Seite fordern Wirtschaft und der selbständige Mittelstand von den Kommunen ein kapitalfreundliches Klima und gute Standortbedingungen in Form von attraktiven Gewerbeflächen, Citys, Kulturhighlights und niedrigen Gewerbesteuern, was die Kommunalausgaben auch stark beeinflusst und lenkt. Die Suburbanisierung, bzw. der Wegzug von mittelständischen Haushalten über die Stadtgrenzen in die „Speckgürtel“ im Umland der Städte und der damit verbundene Einbruch von Einkommenssteuern führen ebenfalls zu kostenträchtigen „Gegenstrategien“, um Wegzüge dieser Gruppen aufzuhalten oder um wenigstens ihre Kaufkraft an die Städte zu binden (bspw. in Form der Ausweisung von „Filetflächen“ für die Wohneigentumsbildung und des Ausbaus glitzernder Citys). Die immobilen Armen bleiben in den Städten, sie bringen nichts ein und kosten die Kommunen viel Geld vor allem in der Form der Sozial- und Jugendhilfe.

In der Geschichte der bundesrepublikanischen Verwaltung hat es immer wieder Versuche gegeben, Reformen auf den Weg zu bringen, um die kommunale Sozialpolitik von ihrer Festlegung auf den Gesetzesvollzug zu emanzipieren und um kommunalpolitische Gestaltungsfunktion auszuüben. Etwa Mitte der 1970er begann eine Reformbewegung, die sich für mehr *Bürgernähe* in der kommunalen Sozialverwaltung einsetzte. Ausgangspunkt war die Beobachtung, dass sich die Staatstätigkeit sprunghaft ausgedehnt hatte, die staatlichen Planungsaufgaben stetig wuchsen und der Staat zur Erfüllung seiner vielfältigen Aufgaben zunehmend mehr Ressourcen benötigte. Beobachtet wurde, dass sich die Kommunalverwaltung (insbesondere aber die Sozialverwaltung) mehr und mehr zu einem Instrument staatlicher Herrschaftsausübung entwickelte (vgl. Grunow 1988: 13ff.). Dem Verwaltungshandeln wurde dabei eine mangelnde Bürgernähe attestiert. Die Kritik an der Sozialverwaltung ging vielfach weiter, da man ihr vorwarf, sie würde mittels ihrer Ämter und sozialen Einrichtungen wie durch ihr professionalisiertes Personal Leistungsberechtigten gegenüber soziale Kontrolle ausüben und soziale Regulierung betreiben, „obwohl sie dafür geschaffen worden“ sei, „dem Bürger ‚unbürokratisch‘ bei der Bewältigung alltäglicher Lebensprobleme zu helfen“ (Grunow 1988: 16). Der Diskurs über Bürgernähe war eingebettet in eine Bürokratiekritik, die – je nach politischem Standort des Kritikers – mal das Verwaltungshandeln zum Gegenstand hatte, mal dieses auch stellvertretend für den „überbordenden“ Wohlfahrtsstaat geißelte. Der Diskurs über Bürgernähe der Sozialverwaltung war ein Versuch, sozialpolitische Gestaltungsfunktionen zurück zu gewinnen: wenn die kommunale Sozialverwaltung kaum noch eigene sozialpolitische Programme entwickeln konnte (wurden innovative Modellprojekte gestartet, geschah auch das vielfach durch den Einfluss der Bundes- oder Landespolitik und die dafür zur Verfügung gestellten Finanzmittel), dann sollte der Vollzug der Gesetze doch wenigstens unbürokratisch und bürgerorientiert erfolgen.

In der aktuellen Diskussion dominiert ein anderer Gedanke: der einer umfassenden Vergesellschaftung des „Sozialen“ unter nachhaltiger Einbeziehung des bürgerschaftlichen Engagements, um auf diesem Wege das Ideal einer beteiligungsorientierten, innovativen und gerechten sozialen Kommunalpolitik doch noch zu verwirklichen: Die aktuell registrierbaren öffentlichen Debatten über mehr und neue politische Partizipationsstrukturen, neue zivilgesellschaftliche Selbstorganisation und bürgerschaftliches soziales Engagement sind bei näherem Hinsehen aber nicht mehr die alten radikal-demokratisch geführten, basisorientierten Diskurse der 1960er und 1970er Jahre. Diese Diskurse sind neuerdings ebenso effizienzfokussiert wie alle anderen aktuellen Modernisierungsdiskurse auch, ob sie nun den Staat und seine Verwaltung, die Sozialen Dienste, die Arbeitsmarktpolitik, die Fürsorgepolitik oder gar die Familien- und Kinderpolitik betreffen. In allen Gemeinwesen- bzw. Zivilgesellschaftsdiskursen geht es auch um die Schaffung einer neuen effektiven Governance (vgl. Jann u. Wegrich 2004), die man im Lichte neuerer ökonomischer Denkkategorien entfalten will. Da sich diese Diskurse community-zentriert geben, lassen sie sich auch als Neuanfang oder als Aufwertung einer beteiligungsorientierten Sozialpolitik lesen (vgl. Newig u. Fritsch

2008), allerdings unter neuen Vorzeichen. Die scheinbar widersprüchlichen Entwicklungen von Gemeinwesenorientierung und partizipativer Sozialpolitik einerseits und ökonomisierter und marktorientierter Sozialpolitik und sozialer Dienstleistungserbringung andererseits lösen sich auf, wenn man den Gemeinwesendiskurs als Bestandteil der neuen Sozialstaatsarchitektur versteht, denn diese besteht nicht nur aus den lange Zeit primär wahrgenommenen Bausteinen Aktivierung und Sozialinvestition (vgl. Dahme u. Wohlfahrt 2005; Lessenich 2008), sondern kennzeichnet sich auch durch eine stark ausgeprägte Dezentralisierungstendenz, die letztendlich zur sozialpolitischen Revitalisierung des Community-Gedankens beigetragen hat. Die Propagierung von *Local Governance* zum neuen Leitbild der Kommunalpolitik wird dazu beitragen und ist schon jetzt Ursache dafür, dass das Lokale, das Gemeinwesen, der soziale Nahraum eine politische Aufwertung erfährt und zu einem neuen Maßstab der Sozialpolitik wird: Sozialpolitik, die Regulierung des Sozialen ist nicht länger exklusives Vorrecht des nationalen Sozialstaats, sondern wird zu einer genuinen Aufgabe der subnationalen, substaatlichen Ebenen (im Fall der Bundesrepublik: der Kommunen) erklärt. Die alte sozialstaatliche Arbeitsteilung zwischen staatlicher Politikentwicklung und örtlicher Politikumsetzung ist brüchig geworden, da von der lokalen Ebene zunehmend erwartet wird, dass sie eigene Ansätze einer eigenverantwortlichen kommunalen Sozialpolitik entwickelt.

Die Weiterentwicklung der umsetzungszentrierten kommunalen Sozialpolitik zu einer eigenständigen kommunalen Gesellschaftspolitik oder sozialen Kommunalpolitik steht gegenwärtig weit oben auf der Modernisierungsagenda für den Sozialstaat. Das vorliegende Handbuch Kommunale Sozialpolitik liefert eine Gesamtschau der aktuellen Entwicklungen und der beobachtbaren Konsequenzen, die auf lokaler Ebene dazu beitragen, kommunale Sozialpolitik zu verändern und neu auszurichten. Ob es dabei tatsächlich zu der Herausbildung einer neuen *bürgerschaftlichen* Sozialpolitik kommt, oder ob dies ebenso wie andere Postulate eher zu den normativen Anforderungen gezählt werden muss, bleibt abzuwarten. Die im Handbuch versammelten Aufsätze zeigen jedenfalls, dass sich in vielen kommunalen Handlungsfeldern vielfältige und grundlegende Veränderungen abzeichnen, die es gerechtfertigt erscheinen lassen, von einer neuen Qualität in der *kommunalen* Sozialpolitik zu sprechen.



## Literatur

- Buchegger-Traxler, Anita; Roggenkamp, Martin u. Scheffelt, Elke (2003): Territoriale Beschäftigungspakte im Institutionengefüge nationaler Arbeitsmarktpolitik in Österreich, den Niederlanden und Deutschland. Bremen (Zentrum für Sozialpolitik – Zes-Arbeitspapier 8/2003)
- Butterwegge, Christoph (2009): Armut in einem reichen Land. Wie das Problem verharmlost und verdrängt wird. Frankfurt/M.: Campus

- Clarke, John (2007): Die Neuerfindung der Community? Regieren in umkämpften Räumen. In: Kessler, Fabian u. Otto, Hans-Uwe (Hrsg.). Territorialisierung des Sozialen. Regieren über soziale Nahräume. Opladen: 57-79
- Dahme, Heinz-Jürgen u. Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.) (2005): Aktivierende Soziale Arbeit. Baltmannsweiler: Schneider
- Dahme, Heinz-Jürgen u. Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.) (2010): Regiert das Lokale das Soziale. Kommunalisierung und Dezentralisierung Sozialer Dienste als sozialpolitische Reformstrategie. Baltmannsweiler: Schneider
- Eick, Volker; Grell, Britta; Mayer, Margit u. Sambale, Jens (2004): Nonprofit-Organisationen und die Transformation lokaler Beschäftigungspolitik. Münster: Votum
- Eick Volker (2005): „Ordnung wird sein ...“. Quartiersmanagement und lokale Sicherheitspolitik. In: Dahme, Heinz-Jürgen u. Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.). Aktivierende Soziale Arbeit. Baltmannsweiler: Schneider: 110-122
- Eick, Volker (2009): Neue lokale Sicherheitsregimes. Neokommunitäre Nüchternheit und punitiver Paternalismus. In: Kurswechsel H. 3: 47-56
- Elsen, Susanne (2007): Die Ökonomie des Gemeinwesens. Sozialpolitik und Soziale Arbeit im Kontext von gesellschaftlicher Wertschöpfung und -verteilung. Weinheim: Juventa
- Grell, Britta (2008): Workfare in den USA. Das Elend der us-amerikanischen Sozialhilfepolitik. Bielefeld: transcript
- Grunow, Dieter (1988): Bürgernahe Verwaltung. Theorie, Empirie, Praxismodelle. Frankfurt/M.: Campus
- Hoehn, J.; Lindner, L. u. Röder, M. (2004): Konzept zur ressourcenorientierten Steuerung der Erziehungshilfe. In: Nachrichtendienst des dt. Vereins für öffentliche und private Fürsorge H. 4: 216-221
- Hummel, Konrad (2004): Eine Ära geht zu Ende. Soziale Kommunalpolitik statt kommunaler Sozialpolitik. In: Blätter der Wohlfahrtspflege H. 1: 3-6
- Jann, Werner u. Wegrich, Kai (2004): Governance und Verwaltungspolitik. In: Benz, Arthur (Hrsg.). Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: 193-214
- Jessop, Bob (2007): Raum, Ort und Maßstäbe. Von der territorialen Neuprogrammierung der Sozialen. In: Kessler, Fabian u. Otto, Hans-Uwe (Hrsg.). Territorialisierung des Sozialen. Regieren über soziale Nahräume. Opladen: 25-56
- Kessler, Fabian u. Otto, Hans-Uwe (Hrsg.) (2007): Territorialisierung des Sozialen. Regieren über soziale Nahräume. Opladen
- Klatetzki, Thomas (Hrsg.) (1995): Flexible Erziehungshilfen. Münster: Votum
- Lessenich, Stephan (2008): Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus. Bielefeld: transcript
- Marquard, Peter (2004): Sozialraumorientierung und Demokratisierung. In: Nachrichtendienst des dt. Vereins für öffentliche und private Fürsorge, H. 4, 2004: 117-124
- Mayer, Margrit (2003): Lokale Politik und Bewegungen im Kontext der Globalisierung. In: Scharenberg, Albert u. Schmidtke, Oliver (Hrsg.). Das Ende der Politik? Globalisierung und der Strukturwandel des Politischen. Münster: 277-300
- Naschold, Frieder (1995): Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa. Berlin: sigma
- Neumann, Volker (2003): Raum ohne Rechte? Zur Rezeption von Sozialraumkonzeptionen durch die Sozialpolitik. In: Recht sozialer Dienste und Einrichtungen, Heft 55: 30-46

- Newig, Jens u. Fritsch, Oliver (2009): Der Beitrag zivilgesellschaftlicher Partizipation zur Effektivitätssteigerung von Governance. Eine Analyse umweltpolitischer Beteiligungsverfahren im transatlantischen Vergleich. In: Bode, Ingo.; Evers, Adalbert u. Klein, Ansgar (Hrsg.). Bürgergesellschaft als Projekt. Wiesbaden: VS: 214-239
- Schubert, Herbert (Hrsg.) (2008): Netzwerkmanagement. Koordination von professionellen Netzwerken – Grundlagen und Beispiele. Wiesbaden: VS
- Sturm, Roland 1997: Föderalismus in Deutschland und in den USA – Tendenzen der Angleichung? In: Zeitschrift für Parlamentsfragen H. 2: 335-345
- Thiersch Hans 2009: Lebensweltorientierte Soziale Arbeit (7.Auflage). Weinheim
- Wolff, Mechthild 2002: Integrierte Hilfen vs. versäulte Erziehungshilfen. Sozialraumorientierung jenseits der Verwaltungslogik. In: Merten, Roland (Hrsg.). Sozialraumorientierung. Zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit. Weinheim: 41-52
- Wollmann, Hellmut (2010): Die subnationalen Ebenen in Deutschland, Frankreich, UK/England, Italien und Schweden: zwischen institutioneller Beharrung und Dynamik: In: Dahme, Heinz-Jürgen u. Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.). Systemanalyse als politische Reformstrategie. Wiesbaden: VS: 137-162

# **I. Rahmenbedingungen kommunaler Sozialpolitik**

## Kommunale Selbstverwaltung und kommunale Sozialpolitik – ein historischer Überblick

*„Alle Tätigkeit, die die Gemeinden entwickeln, ist aber insofern ‚sozial‘, als sie dem Gemeinwesen dient und das Wohl des Einzelnen nur in und mit dem Gemeinwohl fördern will. In besonderem Sinne sozial ist diejenige Tätigkeit der Gemeinden, die ungerechte Wirkungen unserer individualistischen Rechts- und Wirtschaftsordnung auszugleichen und das freie Spiel der Kräfte durch gemeinschaftliches Wirken zu ersetzen suchen.“ (W. v. Blume, 1927: 770)*

### 1 Einleitung

Dieser Beitrag gibt einen Überblick über die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland und die in ihrem Rahmen praktizierte kommunale Sozialpolitik. Damit findet die Darstellung einen Anfang mit der Entstehung der kommunalen Selbstverwaltung zu Beginn des 19. Jahrhunderts in Preußen und ihren ersten Gegenstand mit der städtischen Armenfürsorge. Weiterungen findet die ihrem Gegenstand folgende Darstellung mit der Ausdifferenzierung und Entfaltung der Armenfürsorge ab den 1840er Jahren, mit der Ausweitung der kommunalen Selbstverwaltung im Kaiserreich und schließlich mit der Übernahme weiterer sozialer Aufgaben, was auf freiwilliger und gesetzlichen Grundlage ebenfalls während des Kaiserreichs und der Weimarer Republik geschah. Die Grundstrukturen und -konstellationen der kommunalen Sozialpolitik, wie wir sie heute vorfinden, waren in der Weimarer Republik schon voll entfaltet, deshalb endet die Darstellung hier.

Damit umfasst der hier betrachtete Zeitraum 125 Jahre. Jahre, in denen die kommunale Selbstverwaltung, Gesellschaft, Staat und Wirtschaft erhebliche Veränderungen erlebten. Der realhistorische Prozess verlief dabei ausgesprochen heterogen, vielschichtig und ungleichzeitig, die Rechtsgrundlagen für kommunales Handeln gestalteten sich sehr uneinheitlich und die jeweiligen Problemlagen vor Ort und ihre konkrete Bearbeitung waren es ohnehin. All das ist hier nicht darstellbar. Was die wichtigsten Rechtsverhältnisse, Organisationsformen und Tätigkeitsbereiche betrifft, so spielten Preußen und die preußischen Städte vielfach eine Vorreiterrolle. Aus diesem Grund wird im Folgenden regelmäßig von Preußen ausgegangen und gelegentlich auf parallele oder abweichende Entwicklungen und Regelungen in den anderen Staaten verwiesen.

Die kommunale Selbstverwaltung war bis zur Weimarer Republik unangefochtene Domäne des Bürgertums. Das Bürgertum engagierte sich aber nicht nur im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung sozialpolitisch, sondern auch zusätzlich in gesonderten Organisationen (Wohltätigkeitsvereinen) ehrenamtlich oder zivilgesellschaftlich. Dieses Engagement verstanden die Akteure teils als Ergänzung, teils als Konkurrenz zu den sozialen Bestrebungen der kommunalen Selbstverwaltung. Diese Aktivitäten, insbesondere im Rahmen der sog. Sozialreform-, der bürgerlichen Frauenbewegung sowie der von konfessionellen Bewegungen und Kräfte, die früher oder später organisatorische Form annahmen (Caritas und Diakonie) können hier nicht dargestellt werden (Aner u. Hammerschmidt 2010; Hammerschmidt 2010a).

## 2 Von den Anfängen bis zur Gründung des Deutschen Reiches

Der Beginn der moderneren kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland lässt sich zuverlässig datieren und zwar auf den 19. November 1808. An diesem Tag verkündete der preußische Staat eine Städteordnung, die den preußischen Städten kommunale Selbstverwaltungsrechte und zugleich auch –pflichten einräumte bzw. vorschrieb (Krebsbach 1970). Die Idee der kommunalen Selbstverwaltung wurzelte im seinerzeit modernen Aufklärungsdenken sowie der bürgerlichen Revolution und konnte darüber hinaus an sehr viel ältere Traditionen stadtbürgerlicher Freiheiten anknüpfen (Thamer 2000: 290). Ihre Umsetzung realisierte der preußische Staat als Teil der später sogenannten Stein-Hardenbergschen-Reformen und weiter der sog. Preußischen Reformen, die den Weg zu einer bürgerlich-liberalen Gesellschaft auf industriekapitalistischer Grundlage ebneten. Es handelt sich um eine „Revolution von oben“, die auf Herausforderungen durch die Französische Revolution, das Aufbegehren des eigenen Bürgertums und auch auf die schwere militärische Niederlage der preußischen Armee gegenüber den napoleonischen Truppen reagierte. Der Frieden von Tilsit vom Juli 1807 halbierte das preußische Staatsgebiet und belastete die Staatsfinanzen mit hohen Besatzungskosten und zudem mit Kontributionen. Preußen, genauer: der absolutistische preußische Staat schien militärisch, politisch, wirtschaftlich und fiskalisch am Ende (Koselleck 1989). Tief greifende Reformen sollten das ändern.

Die preußische (steinsche) Städteordnung sah eine zu wählende Stadtverordnetenversammlung als Beschlussorgan und einen Magistrat als ausführendes Organ vor, der fortan nicht mehr staatlich eingesetzt, sondern von der Stadtverordnetenversammlung zu wählen war. Für bestimmte Aufgaben sollten Deputationen eingerichtet werden, in denen Stadtverordnete unter Vorsitz eines Magistratsmitglieds die laufenden Angelegenheiten der Städte eigenverantwortlich zu erledigen hatten. Nur die zeitlich befristet (sechs bis zwölf Jahre) bestellten Mitglieder des Magistrats erhielten eine Entlohnung, ansonsten waren die städtischen Aufgaben ehrenamtlich zu leisten. Die Ausübung eines Ehrenamtes (§§ 191f. der Städteordnung) im Rahmen der Selbstverwaltung war keineswegs freiwillig und eine „beharrliche Weigerung“ führte zum Verlust der

bürgerlichen Ehrenrechte und einer erhöhten Abgabelast (§§ 201f.). Die Selbstverwaltung hatte einen doppelten Preis: praktische Mitwirkung an der Gestaltung und Verwaltung der städtischen Angelegenheiten und das Aufbringen der dafür erforderlichen Finanzmittel durch das städtische Bürgertum selbst; die vormalige staatliche Finanzierung entfiel.

Die Rechte und Pflichten der kommunalen Selbstverwaltung galten nur für die Städte und dort auch nur für die männlichen, gewerbetreibenden und grundbesitzenden Stadtbürger, mithin nur für eine Minorität der Bewohner der Städte. Zunächst führte dies in den meisten Städten zu einem deutlichen Übergewicht kleinbürgerlicher Kreise in den Stadtverordnetenversammlungen. Das ändert sich erst ab 1831 infolge einer Revision der Städteordnung, mit der neben einer verstärkten Staatsaufsicht auch eine Zensuserhöhung einherging. Fortan dominierte das mittlere und höhere Bürgertum die städtischen Selbstverwaltungen.

Im zweiten und dritten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts folgten die übrigen deutschen Staaten dem preußischen Vorbild und führten durch Städteordnungen und Kommunalverfassungen kommunale Selbstverwaltungsrechte für das Bürgertum ein. Die jeweiligen Kompetenzen von Staat und Bürgertum boten in den folgenden Jahrzehnten immer wieder Grund für Konflikte, weil, je nach politischer Konjunktur, die jeweils eine oder andere Seite versuchte, ihre Handlungsmöglichkeiten auf Kosten der anderen auszuweiten. So vermag es nicht zu verwundern, dass ein höherer Grad an „Gemeindefreiheit“<sup>1</sup> auch (noch) zu den Märzforderungen im Revolutionsjahr 1848 gehörte. Mit dem Scheitern der Revolution waren auch die bürgerlichen Forderungen nach Ausweitung der Selbstverwaltung obsolet. Die in den 1850er Jahren revidierten Städteordnungen und Kommunalverfassungen verfügten im Gegenteil weitergehende staatliche Aufsichtsrechte. Das im gleichen Zuge eingeführte Dreiklassenwahlrecht zementierte die Dominanz des gehobenen und höheren Bürgertums (von Salden 1998: 25; Bogumil u. Holtkamp 2006: 18; Aner u. Hammerschmidt 2010: 66f.).

Die Armenpflege oder Armenfürsorge – also in neuer Terminologie die kommunale Sozialpolitik – gehörte neben dem Bau-, Straßen- und Schulwesen von Beginn an zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung und sollte es auch bleiben. Eine öffentliche Zuständigkeit für Arme hatte zuvor schon das Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten (ALR) von 1794 kodifiziert. Mit der Armenfürsorge reklamierte der Staat keine exklusive Zuständigkeit, im Gegenteil: vorgelagerte Sicherungsmöglichkeiten – familiäre und ständische Hilfe, private Unterstützung usw. – sollten vorrangig genutzt werden. Armenfürsorge war Ausfallbürge, ihre Handlungsmaxime und

---

<sup>1</sup> Der Begriff der „Gemeindefreiheit“ stand dabei für ein anderes Konzept von kommunaler Selbstverwaltung und letztlich auch von Zivilgesellschaft. Die Stein'sche Selbstverwaltungsidee war „von oben“, vom (absolutistischen) Staat her gedacht. Die liberale bürgerliche Idee von Gemeindefreiheit hingegen, wie sie insbesondere von Karl von Rotteck ausformuliert wurde, war „von unten“ konzipiert. Sie ging von den Möglichkeiten der Selbstorganisation der Gesellschaft aus und war damit auf ein größtmögliches Maß an Unabhängigkeit gegenüber dem Staat ausgerichtet, wenngleich sie durchaus ebenfalls exklusiv auf das Bürgertum bezogen blieb (Thamer 2000: 295f.).

Leitidee war „Hilfe zur Selbsthilfe“ und ihr Prinzip das der Nachrangigkeit. Zur Nachrangigkeit gehört auch die Arbeitspflicht. Deshalb ist für die Armenfürsorge immer die Unterscheidung zwischen arbeitsfähigen und arbeitsunfähigen Armen zentral. Weil die Gewährung von Unterstützungsleistungen ohne (direkte) Gegenleistung grundsätzlich geeignet wäre, als Alternative zur gesellschaftlich geforderten (Lohn-)Arbeit zu dienen, sind in ihrer rechtlichen wie faktischen Ausgestaltung „Sicherungen“ eingebaut. Neben den genannten Elementen – Nachrangigkeit, Arbeitspflicht – gehören hierzu die Ausrichtung auf das Minimum der Existenzsicherung, eine disziplinierende Ausgestaltung und ein persönliches Einwirken als Einheit von Hilfe und Kontrolle, Erziehung und Repression, die strenge Prüfung von Arbeitsfähig- und -willigkeit sowie die Ausgrenzung „Unwürdiger“, „Fauler“. Armenfürsorge muss „unbequem“ sein; unbequemer als Lohnarbeit zu ungünstigen Bedingungen. Mit der o.g. Städteordnung wälzte der preußische Staat die öffentliche Verpflichtung „für die Ernährung ihrer Verarmten Mitglieder und Einwohner (zu, P.H.) sorgen“ (ALR § 10 i.V.m. § 1 II 19) auf die kommunale Selbstverwaltung ab. Jenseits der obligaten Einrichtung von Armendeputatio-nen (Städteordnung § 179 c) wurden aber kaum konkrete staatliche Vorgaben für die Erfüllung der gemeindlichen Pflicht zur Armenfürsorge formuliert.

Eine spezialrechtliche Grundlage erhielten die Kommunen mit dem preußischen Armenpflegegesetz vom 31. Dez. 1842, das nicht zuletzt zur armenrechtlichen Flankierung der am selben Tag eingeführten allgemeinen Niederlassungsfreiheit sowie zum Ausgleich der Armenlasten diente. Bis dahin herrschte das Heimatprinzip vor, d.h. zur Unterstützung eines Verarmten war diejenige Gemeinde verpflichtet, in der ein Verarmter geboren worden war. Im Verarmungsfall war der Arme dorthin „zurückschaffen“ (ALR § 5 II 19). Das mit dem Armenpflegegesetz von 1842 begründete „Unterstützungswohnsitzprinzip“ änderte dies. Nicht mehr der Heimatort war auf Lebenszeit im Bedarfsfall für eine/n (ehemalige/n) EinwohnerIn verantwortlich, sondern der Ort (Ortsarmenverband), an dem ein/e Hilfsbedürftige/r in der Regel durch einen dreijährigen Aufenthalt vor seinem/ihrer Verarmen einen „Unterstützungswohnsitz“ erworben hatte. Die für mobile Arbeitskräfte entstehende Versorgungslücke, die sich aus der Möglichkeit ergab, dass die Verpflichtung der Herkunftsgemeinde schon erloschen war, bevor einer anderen Gemeinde eine Verpflichtung erwuchs, wurde mit der Etablierung eines überörtlichen Trägers der Armenfürsorge (Landarmenverband) geschlossen (Hammerschmidt 2010b: 857f.; Schinkel 1963).

Die Kommunen konnten die Unterstützung der Armen in Form der geschlossenen Fürsorge, d.h. durch Unterbringung in Armenhäusern oder sonstigen Anstalten, oder als offene Fürsorge vornehmen. Glichen auch die kommunalen Armenhäuser vielfach den Arbeits- und Armenhäusern, die ehemals vorherrschten, so hatte doch das ALR von 1794 eine Trennung zwischen Arbeits- und Armenhäusern vorgenommen. Dieser Trennung zwischen strafrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Regelungen und Maßnahmen entsprach dann mit der Übertragung der Armenfürsorge auf die kommunale Selbstverwaltung die Trennung zwischen staatlichen und kommunalen Kompetenzen. Mit der Reform des preußischen Armenpflegegesetzes vom 21. Mai 1855 relati-

vierte der Gesetzgeber diese Trennung wieder. Fortan konnten die preußischen Kommunen „arbeitsscheue“ Unterstützungsbedürftige auf armenrechtlicher Grundlage in Arbeitshäusern unterbringen (Art. 11-14). Nach den Bevölkerungsverlusten infolge des Dreißigjährigen Krieges und mit dem steigenden Arbeitskräftebedarf für das sich entfaltende Manufakturwesen Mitte des 17. bis zum 18. Jahrhundert waren Arbeitshäuser zur „Arbeiterziehung“ wie zur Profiterzielung gleichermaßen funktional, im Vormärz dagegen, als ein enormes Überangebot an Arbeitskräften zur Bereitschaft führte, sich für das Existenzminimum zu verdingen, waren sie zur Sozialdisziplinierung überflüssig und die Kosten für das Einsperren und Bewachen unrentabel. Vor diesem Hintergrund machten die Kommunen von dieser neuen armenrechtlichen Möglichkeit der geschlossenen Armenfürsorge – jenseits der durchaus geschätzten Androhung – wenig Gebrauch, sie favorisierten die offene Fürsorge (Sachße u. Tennstedt 1998: 244ff.; Rumpelt u. Luppe 1923; Hammerschmidt 2010b: 858f.).

Die offene Armenfürsorge der Kommunen war in den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts aufgrund der weitgehenden Gestaltungsfreiheit in Verbindung mit den höchst unterschiedlichen lokalen Verhältnissen unüberschaubar uneinheitlich. Das änderte sich allmählich im Verlauf der 1860er-Jahre, denn viele Städte orientierten sich seitdem bei der Reorganisation der offenen Armenfürsorge an der Armenordnung der jungen Industriestadt Elberfeld vom 9. Juli 1852. Im Rahmen des „Elberfelder Systems“ wurden einige Prinzipien der öffentlichen Wohlfahrtspflege formuliert, die auch heute noch Gültigkeit besitzen. Das Stadtgebiet wurde in mehrere Hundert „Quartiere“ eingeteilt, innerhalb derer die ehrenamtlich tätigen Bürger maximal vier Arme und deren Familien betreuten. Aufgabe des Armenpflegers war es, bei seinen vierzehntägigen Besuchen (Besuchsprinzip) in detaillierten Fragebögen die vorgefundenen wirtschaftlichen Verhältnisse, die individuelle Notlage und den individuellen Bedarf festzustellen (Individualisierungsprinzip). Dabei sollte das Verhalten der Betroffenen kontrolliert und erzieherisch auf sie eingewirkt werden. Auf dieser Grundlage wurde entschieden, ob, und wenn ja in welcher Form, eine um Unterstützung nachsuchende Person Leistungen erhalten sollte. Die Armenpfleger bemühten sich um die Vermittlung eines Beschäftigungsverhältnisses für die Arbeitsfähigen; wer eine angebotene Arbeit ablehnte, erhielt keine Leistung und wurde der Polizei gemeldet. Innerhalb der hier erstmalig praktizierten Arbeitsteilung zwischen Innen- und Außendienst oblag dem bürokratisch rationalisierten Innendienst die zentrale Erfassung der im Außendienst erhobenen entscheidungsrelevanten Daten. Über den erzieherisch disziplinierenden Erfolg des Elberfelder Systems lässt sich nur spekulieren, der finanzielle Erfolg dagegen war offensichtlich: Die Zahl der unterstützten Parteien und die für armenpflegerische Zwecke aufgewendeten Mittel sanken beträchtlich (Sachße 1986: 36ff.; Böhmert 1886: 49-96 und Münsterberg 1903).

Etwa ab der gleichen Zeit, in der die Kommunen das Elberfelder System der Armenfürsorge etablierten, begannen sie auch mit der Entfaltung von daran angelagerten Bereichen auf freiwilliger Grundlage sowie überhaupt mit der Schaffung von Einrich-

tungen und Maßnahmen der kommunalen Daseinsvorsorge.<sup>2</sup> Aufbauend auf medizinisch-wissenschaftliche Fortschritte wandelten sich alte, schon bestehende und neu eingerichtete Spitäler zunehmend zu modernen (kommunalen) Krankenhäusern, die der Heilbehandlung dienten, auch wenn noch lange Zeit weitere Personengruppen wie Alte, Sieche und behinderte Menschen dort untergebracht blieben. Ebenfalls schon vor der Ausrufung des Deutschen Kaiserreiches schufen manche Kommunen zudem gesundheitsfürsorgliche Angebote zugunsten besonders gefährdeter Gruppen oder zur Bekämpfung von Volkskrankheiten (grundlegend: Labisch u. Tennstedt 1985; Jütte 1997). Vielfache Ergänzung fand all dies durch das Engagement des (Bildungs-)Bürgertums im Kontext der „bürgerlichen Sozialreform“, die das „Wohl der arbeitenden Klassen“ heben und die „sozialen Schäden“ heilen wollte, sowie durch das ebenfalls seit dem schlesischen Weberaufstand von 1844 und der Revolution von 1848 neu entfaltete sozial-caritative Engagement konfessioneller Kreise (vom Bruch 1985; Aner u. Hammerschmidt 2010: 66-74).

### 3 Die Zeit des Deutschen Kaiserreichs

In der Zeit des Deutschen Kaiserreichs erfuhr die kommunale Selbstverwaltung bezüglich ihrer Rechtsgrundlagen sowie ihrer praktischen Ausgestaltung weitreichende Veränderungen. Die Kommunen hatten einerseits neue Pflichtaufgaben zu erfüllen und sie realisierten darüber hinaus auf freiwilliger Grundlage eine umfassende Ausgestaltung der seinerzeit noch nicht so genannten Daseinsvorsorge oder Leistungsverwaltung. Dazu gehörten: Abwasserentsorgung, Badeanstalten, Kanalisation, Müllabfuhr, Gas-, Strom- und Wasseranschlüsse für alle Haushalte, Straßenbau und Straßenbeleuchtung, Schlachthöfe, Parks, Museen, Theater, öffentlicher Personennahverkehr und städtischer Wohnungsbau, um nur einige Bereiche stichwortartig anzuführen (Blotevogel 1990; Gröttrup 1976: 13-22). Auch die „sociale Ausgestaltung der Fürsorge“ gehörte hierzu, was im Folgenden eingehender vorzustellen sein wird. Zur Bewältigung dieser Aufgaben entstanden hierarchisch strukturierte, professionelle fachlich differenzierte Bürokratien mit Hunderten, teilweise Tausenden Beschäftigten. Das städtische Bürgertum schuf mit all dem im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung die moderne Stadt im heutigen Sinne und es ließ sich durch das Verdikt des „Munizipalsozialismus“ auch nicht davon abhalten. Mit dem Wirksamwerden der in den 1880er Jahren von Bismarck eingeführten Arbeiterversicherung erfuhr die kommunale Fürsorge erhebliche finanzielle Entlastungen. In Verbindung mit der in den 1890er Jahren einsetzenden Hochindustrialisierung und einem lang anhaltende Wirtschaftsaufschwung bescherte dies den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften auch die finanzielle Möglichkeit zur Aufgaben- und Ausgabenexpansion (Gröttrup 1976: 13-18; von Unruh 1984: 561; Hoffmann 1984: 583; Aner u. Hammerschmidt 2010).

---

<sup>2</sup> Grundlegend zur Begrifflichkeit: Forsthoff 1938, kritisch hierzu: Gröttrup (1976: 63-79).

Mit der preußischen Kreisordnung vom 13. Dez. 1873 gestand der Staat auch den (Land-)Kreisen das kommunale Selbstverwaltungsrecht zu, was das Steinsche Reformwerk nachträglich vollendete. Die meisten Staaten des Deutschen Reichs folgten bald diesem preußischen Vorbild (von Unruh 1984: 560-571). Durch neue Provinzialordnungen (von 1875-1888) erhielten darüber hinaus auch die preußischen Provinzen Selbstverwaltungsrechte, sie avancierten zu höheren kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften, die mit den Städten und Kreisen personell (sie wählten und entsandten Vertreter in die Provinziallandtage) und finanziell (sie trugen unter den Namen „Provinzialumlage“ die Kosten; hinzu kamen staatliche Dotationen) verkoppelt wurden (ebd. u. Hofmann 1984: 639-642). Allerdings positionierte der Staat die kommunale Selbstverwaltung der Städte und Kreise durch zunehmende Verrechtlichung und die Übertragung von Auftragsangelegenheiten immer mehr als unterste Stufe der Staatsverwaltung. Der damit entstandene Doppelcharakter prägt und charakterisiert die Kommunen bis heute. Im Ergebnis führte dies in Verbindung mit der Binnenentwicklung der Kommunalverwaltungen (Professionalisierung, Bürokratisierung) zum Verlust ihres vormals zivilgesellschaftlichen Charakters (Hofmann 1984; Sachße 2002: 24ff.; Aner u. Hammerschmidt 2010: 74f.).

Auch die kommunale Armenfürsorge erhielt neue Rechtsgrundlagen. Das am 6. Juni 1870 verabschiedete „Gesetz über den Unterstützungswohnsitz“ (UWG) übertrug das preußische Unterstützungswohnsitzprinzip sowie den Dualismus eines örtlichen (OAV) und überörtlichen (LAV) Leistungsträgers des preußischen Armenrechts von 1842 zunächst auf das Gebiet des Norddeutschen Bundes und ab 1871 auf das Deutsche Reich; mit Ausnahme der süddeutschen Staaten, von denen Baden und Württemberg das Gesetz in den 1870er-Jahren und Bayern erst 1916 übernahmen.<sup>3</sup> Die konkrete Ausgestaltung der Armenpflege, ihre Organisation und ihr Maß behielt das UWG gemäß § 8 der Landesgesetzgebung vor.<sup>4</sup> Das Leistungsniveau sowie die örtliche Organisation

---

<sup>3</sup> BGBl. S. 360f., hier nach Arnoldt 1872: 613 (erläuternd: ebd.: 613-615, vgl. auch die Instruktion des preuß. Innenministers hierzu in: ebd.: 809-823, insbes.: 819). Der Gesetzestext ist dokumentiert in: Sachße/Tennstedt/Roeder 2000: 263ff. Hier finden sich auch eine Fülle weiterer Dokumente zur Herausbildung des UWG sowie zur Umsetzung und Fortentwicklung wie etwa die Ausführungsgesetze der einzelnen Staaten. Eine knappe Gegenüberstellung des preußischen bzw. Reichsfürsorgerechts mit dem bayerischen: Hammerschmidt 2002, ausführlich: Redder 1993.

<sup>4</sup> In Preußen erfolgte dies durch das „Gesetz, betreffend die Ausführung des Bundesgesetzes über den Unterstützungswohnsitz, vom 8. März 1871“. (GS: 130ff.; Sachße u. 2000). Zur Verpflichtung der Ortsarmenverbände gehörte nach § 1 dieses Ausführungsgesetzes die Gewährung von „Obdach, der unentbehrliche Lebensunterhalt, die erforderliche Pflege in Krankheitsfällen“ und ein angemessenes Begräbnis. In geeigneten Fällen sollte die Hilfe mittels Unterbringung in einem Armen- oder Krankenhaus erfolgen. Die Möglichkeit einer Arbeits-hauseinweisung auf administrativer Grundlage entfiel. Gleichzeitig (1871) sah § 361 Nr. 7 RStGB eine solche Unterbringung auf strafrechtlicher Grundlage für arbeitsunwillige Armenhilfeempfänger vor (Sachße u. Tennstedt 1998: 244-250). Damit erfolgte im Rahmen der Rechtsstaatsentwicklung eine schärfere Grenzziehung zwischen den Kompetenzen von Kommunen und Staat sowie zwischen Exekutive und Judikative sowie auch zwischen Armen- und Strafrecht. Allerdings wurde diese Möglichkeit in Preußen 1912 mit dem Arbeitsscheuengesetz wieder eingeführt – die meisten übrigen deutschen Staaten hatten auf diese Einschränkung ohnehin verzichtet. Wegen der vergleichsweise hohen Kosten einer Arbeitshausunterbringung kam sie jedoch selten zu

blieb nach wie vor weitgehend Sache der Gemeinden. Wahlberechtigte Gemeindeglieder waren verpflichtet (§ 4), für drei Jahre „eine unbesoldete Stelle in der Gemeinde-Armenverwaltung zu übernehmen“. Eine Weigerung ohne anerkannten Grund führte – wie schon in der Städteordnung von 1808 – zum Verlust des Gemeindevahlrechts und erhöhten kommunalen Abgaben (§ 5).

Die organisatorische Umsetzung erfolgte zunächst weiterhin nach dem Elberfelder System, das in einigen Städten auch noch eine lange Zeit mit einer recht hohen Anzahl Ehrenamtlicher praktiziert werden konnte. Doch das konnte nicht darüber hinwegtäuschen, dass seit den 1880er Jahren die Voraussetzungen des Elberfelder Systems zunehmend erodierten. Die sozialen Verhältnisse waren dynamisch: Fluktuation und sozialräumliche Segregation nahmen mit der Großstadtentwicklung zu. Der häufige Wechsel von Arbeits- und Wohnort in der armen Arbeiterbevölkerung erschwerte den Aufbau kontinuierlicher Interventionsverhältnisse zwischen einem Armenpfleger und „seinem“ Klienten nach dem Quartiersprinzip. Hinzu kam, dass angesichts zunehmender und vorrangiger öffentlicher Ansprüche als Folge der Arbeiterversicherung der Aufwand an Ermittlung und die Anforderungen an Fachlichkeit stiegen. Auch Erkenntnisse aus den Sozialwissenschaften fanden Eingang in die kommunale Sozialpolitik und verlangten nach fachlichen Begründungen für Interventionsanlässe und –formen. Die Konsequenz daraus wurde umfassend 1905 im „Straßburger System“ gezogen, das die administrativen Aufgaben geschulten Verwaltungskräften übertrug und die Armenpfleger nun nicht mehr für kleine Quartiere, sondern größere Bezirke tätig werden ließ und ihre Tätigkeit auf beratende und betreuende Hilfeleistungen beschränkte (Hammerschmidt u. Tennstedt 2002; Sachße 1986; Sachße u. Tennstedt 1988b).

Im Rahmen einer sich entfaltenden kommunalen Sozialpolitik erfolgte aus den Ansätzen der 1860er Jahren heraus eine Ausweitung und Differenzierung kommunaler Armenpflege. Die Städte verstanden die althergebrachte Armenpflege nunmehr als Universalfürsorge, neben der sie – je nach örtlichen Problemen und Reformpotenzialen – ergänzende Gesundheits-, Jugend-, Wohnungs-, Erwerbslosenfürsorge und Arbeitsvermittlung etablierten. Die nun aufgebauten Einrichtungen und Dienste bildeten eine neuartige soziale Infrastruktur, die Angebote und Dienstleistungen offerierten, die sich erheblich von der tradierten repressiven Armenfürsorge unterschieden, und eine ungeheure Breitenwirkung entfalteten. Am dynamischsten und innovativsten für die Entwicklung war die Gesundheitsfürsorge, die aus den Forderungen der wissenschaftlichen Hygiene abgeleitet wurde. War auch der revolutionäre Elan der Ärzte der 1848er-Generation verflogen, so waren und blieben die Ärzte der wohl zivilgesellschaftlich agilste Teil des Bürgertums (Jütte 1997; Nitsch 1999: 425-442; Labisch u. Tennstedt 1985: 22-32; Hammerschmidt u. Tennstedt 2002). Der enorme Ausbau öffentlicher Wohlfahrtspflege verlief parallel zur Ausweitung der zivilgesellschaftlichen Privatwohltätigkeit des Bürgertums (sowie der konfessionellen Kräfte). Zwischen öffentli-

---

Anwendung, die Kommunen bevorzugten dann Arbeitszwang in offen Tagesarbeitsstätten, wie sie schon seit der Armenpfleregereform in Hamburg ab 1788 existierte (Rumpelt u. Luppe 1923: 744f.).

cher und privater Wohlfahrtspflege bestand kein Substitutions-, sondern ein Komplementärverhältnis (Sachße 2000: 79f.). Das städtische Bürgertum beschränkte sich damit nicht auf die Erfüllung staatlich auferlegter Armenpflege mit einer finanziellen Mindestsicherung, sondern schuf auf freiwilliger Grundlage, in den 1890er Jahren durch einen anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung getragen, eine „soziale Fürsorge“.

Die Entfaltung der kommunalen Gesundheitsfürsorge geschah ohne spezifische Rechtsgrundlagen, bei der Kinder- und Jugendfürsorge war dies überwiegend anders. Im Rahmen ihrer Zuständigkeit für Armenfürsorge zeichneten die Kommunen selbstredend auch für arme Kinder verantwortlich. Schon zu Beginn des 19. Jahrhunderts waren einige Städte dazu übergegangen, Waisenkinder nicht mehr in ihren Armenhäusern, sondern in gesonderten Waisenhäusern zu versorgen. In den 1870er-Jahren setzte sich ergänzend die Praxis der Familienpflege durch, d. h., die Armenverwaltungen suchte mittels ehrenamtlicher Kräfte geeignete Familien, die gegen ein Pflegegeld solche Kinder aufnahmen (Böhmert 1886; Münsterberg 1910; Klumker 1923). Nachdem zuvor schon viele Gemeinden von der rechtlichen Möglichkeit gebraucht gemacht hatten, aufgrund ortstatutarischer Regelung den „automatischen“ Eintritt der Armenamtsvormundschaft herbeizuführen, gingen einige Großstädte ab den 1880er dazu über, hauptamtliche (Berufs-)Vormünder und Pfleger einzustellen. Ein entsprechender Einfluss auf einen speziellen Teil des Pflegekinderwesens, auf die Zieh- und Haltekinde – sie wurden im Auftrag der Erziehungsberechtigten gegen Entgelt betreut – war den Kommunen zunächst versagt. Das änderte sich mit der preußischen Vormundschafts-Verordnung vom 5. Juli 1875, mit der (ehrenamtliche) Gemeinde-Waisenräte einzurichten waren. Mit der Einführung des BGB (1900) galt diese Regelung für das gesamte Deutsche Reich. Diese Waisenräte nutzten ihre Befugnisse und beseitigten die viel beklagten Missstände (Verwahrlosung, Ausbeutung, hohe Sterblichkeit). Mancherorts bestellten die Gemeinden auch für diesen Bereich hauptamtliche Berufsvormünder (Münsterberg 1910: 835; Klumker 1923: 658; Hammerschmidt 2010b: 861f.). Daneben entfalten die Gemeinden je nach örtlichen Gegebenheiten auf freiwilliger Grundlage eine Reihe weiterer fürsorglicher Aktivitäten zugunsten von Kindern und Jugendlichen. Besonders erwähnenswert sind hier die Einrichtung von Kindergärten und -horten sowie die ab 1870 vielerorts durchgeführten Schulspeisungen (Klumker 1923).

Ein schon rasch sehr bedeutender Arbeitsbereich der Jugendhilfe war die Zwangs- bzw. die Fürsorgeerziehung, für die in Preußen und vielen anderen deutschen Staaten aber nicht die Gemeinden als örtliche, sondern die höheren Kommunalverbände, also die überörtlichen Fürsorgeträger, in Preußen die Provinzen, verantwortlich zeichneten. Preußen verabschiedete am 13. März 1878, andere Länder folgten, das „Gesetz, betreffend die Unterbringung verwahrloster Kinder“ (Zwangserziehungsgesetz). Gemäß §§ 1 und 2 dieses Gesetzes konnten auf Beschluss des Vormundschaftsgerichtes straffällige Kinder nach Vollendung des sechsten und vor Vollendung des zwölften Lebensjahres erforderlichenfalls zur Zwangserziehung „in eine geeignete Familie oder in eine Erziehungs- oder Besserungs-Anstalt untergebracht werden“. Die verwaltungsmäßige Abwicklung dieser Zwangserziehung auf privatrechtlicher Grundlage – in Abgrenzung

zur Unterbringung auf strafrechtlicher Grundlage gemäß §§ 56f. RStGB – wurde den Provinzialverbänden übertragen (§ 7), die auch für die Einrichtung öffentlicher Erziehungs- und Besserungsanstalten zu sorgen hatten und gegebenenfalls mit geeigneten Familien, Vereinen, Privat- oder bestehenden öffentlichen Anstalten Abkommen über die Unterbringung der verwahrlosten Kinder schließen sollten (§ 12 Abs. 1). Eine enorme Ausweitung erfuhr die nunmehr meist Fürsorgeerziehung genannte Zwangserziehung mit Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuches (1. Januar 1900) und den darauf bezogenen Fürsorgeerziehungs-Gesetzen der Länder. Gemäß § 1666 BGB konnten Vormundschaftsgerichte bei Gefährdung des Kindeswohls aufgrund missbräuchlicher Ausübung der väterlichen Sorge oder Vernachlässigung die Unterbringung eines Kindes in einer Familie, Erziehungs- oder Besserungsanstalt anordnen. Das preußische „Gesetz über die Fürsorgeerziehung Minderjähriger“ (FEG) vom 2. Juli 1900 schöpfte den damit eröffneten Spielraum für eine Ausweitung der öffentlichen Erziehung aus (Peukert 1986: 68-71, 328; Hammerschmidt 2003: 47ff.).

Noch umfangreicher war die sog. „erweiterte Armenpflege“, die ebenfalls meist in den Verantwortungsbereich der höheren Kommunalverbände fiel. Gemäß UWG oblag den Landarmenverbänden (LAV) lediglich die Landarmenpflege (§ 5), also die Unterstützung derjenigen Armen, für die kein Ortsarmenverband zuständig war. Das preußische Ausführungsgesetz erlaubte den LAV, die Fürsorgekosten für Geisteskranke, Idioten, Taubstumme, Sieche und Blinde unmittelbar zu übernehmen (§ 31). Die Provinzen agierten aber unerwartet zurückhaltend. Die ohnehin erfolgte Überführung der zuvor geschaffenen Einrichtungen in Eigentum und Besitz der Provinzen lastete schon auf ihnen. Um die staatlich gewünschte Hospitalisierung der genannten Gruppen zu erreichen, verabschiedete Preußen am 11. Juli 1891 das „Gesetz über die erweiterte Armenpflege“, was nach Inkrafttreten am 1. April 1893 auch zur Ausweitung der Anstaltspflege führen sollte. Zunächst durch verstärkte Belegung privater Anstalten, später auch durch Einrichtung weiterer Provinzanstalten. Von der mit Abstand größten Gruppe der erweiterten Armenpflege, den als geisteskrank und idiotisch bzw. irre klassifizierten Menschen, waren im Jahre 1913 in Preußen fast 98.000, im gesamten Reichgebiet rund 240.000 in Heil- und Pflegeanstalten untergebracht (Laehr 1923: 511; Hammerschmidt 2003: 28-35). Im Ergebnis führte dies zum Aufstieg der Landarmenverbände zu bedeutenden Anstaltsträgern und im Verhältnis zu den Städten und Gemeinden gewissermaßen zu einer Arbeitsteilung. Jenseits der Zuständigkeit für Allgemeinkrankenhäuser betrieben die Städte und Gemeinden überwiegend offene und halboffene Fürsorge und die überörtlichen Träger überwiegend geschlossene Fürsorge.

#### 4 Die Zeit der Weimarer Republik

Wie für Gesellschaft, Staat und Wirtschaft insgesamt so brachte die November-Revolution und die aus ihr hervorgehende Weimarer Republik für die kommunale Selbstverwaltung und Sozialpolitik gravierende Veränderungen. In den ersten Nach-

kriegsjahren waren die Kommunen mit der Bearbeitung der erheblichen, nicht zuletzt sozialen Folgen von Krieg, Demobilisierung, Besatzung und dem wirtschaftlichen Verfall beschäftigt. Dabei setzte sich zunächst auch ein Trend fort, der schon in den letzten beiden Kriegsjahren begonnen hatte, nämlich dass das Reich sozialpolitische und sonstige Maßnahmen ergriff, sie den Kommunen als Auftragsverwaltung übertrug und sie damit als untergeordnetes, weisungsgebundenes Glied in die Staatsverwaltung einliederte. Neue Sozialleistungen, wie die Sozialversorgung für bestimmte Bevölkerungsgruppen und die sog. Kriegsfürsorge, drängten die vordem entfaltete kommunale Wohlfahrtspflege an den Rand. Hinzuweisen ist hier auch auf eine Fülle neuer Sozial- und Fürsorgegesetze, die die Länder in den ersten Nachkriegsjahren erließen (Sachße u. Tennstedt 1988: 68ff., 87f.). Erst später machte dann das Reich von seiner neuen Kompetenz Gebrauch und gestaltete das Fürsorgewesen – also den zentralen Bereich der kommunalen Sozialpolitik – rechtlich neu. Die entsprechenden Regelungen, der Kernbestand des Weimarer Fürsorgerechts, traten Anfang 1924 in Kraft, also nach dem Abebben der revolutionären Bewegung, der Währungsreform und der dann einsetzenden wirtschaftlichen Stabilisierung. Bevor nun die neuen Rechtsgrundlagen und ihre praktische Ausgestaltung skizziert werden, soll auf vier Sachverhalte hingewiesen werden, die die Situation der Kommunen und ihre Handlungsfähigkeit als sozialpolitische Akteure maßgeblich beeinflussten.

(1) Die Weimarer Reichsverfassung (WRV) vom 11. August 1919 verankerte den Wohlfahrtsstaat als politische Kompromissformel. Dementsprechend zählte sie – für eine Verfassung ungewöhnlich – eine Fülle konkreter sozialer Rechte auf. Gleichzeitig erhielt das Reich, anders als noch das Kaiserreich, durch die WRV einen ausgeprägten Staatscharakter und damit auch weitgehende rechtliche und daraus letztlich folgend auch finanzielle Möglichkeiten, die dem Verfassungskompromiss entsprechend auch zur sozialpolitischen Gestaltung einzusetzen waren. Das galt auch für die Fürsorge. Das neue Reich avancierte damit zur wohlfahrtspolitischen Zentralinstanz mit rechtlichen, finanziellen und administrativen Mitteln. Sichtbarer Ausdruck des Letztgenannten war die Einrichtung des Reichsarbeitsministeriums (RAM), dem für die Sozialpolitik des Reiches einschließlich der Wohlfahrtspflege die Federführung oblag. Das RAM leitete lange der Zentrumpolitiker Heinrich Brauns (1920-28) mit einem Mitarbeiterstab, der ebenfalls dem Verbandskatholizismus verbunden war (Mäding 1985: 92-105; Sachße u. Tennstedt 1988: 145f.).

(2) Das Reich, namentlich Reichsfinanzminister Matthias Erzberger, nutzte die neue verfassungsrechtliche Möglichkeit und gestaltete 1920 die Finanzverfassung des Deutschen Reichs um (Erzbergerische Finanzreform). Das Reich, vordem „Kostgänger“ der Länder, reklamierte nun Steuerhoheit für sich, setzte den finanzpolitischen Vorrang des Reiches durch und gestaltete einen komplizierten innerstaatlichen Finanzausgleich mit den Ländern und Gemeinden. Die Gemeinden entwickelten sich hierbei vom „teilautonomen Steuersouverän zum Zuschussempfänger“ (Bogumil u. Holtkamp 2006: 24). Sie