



Leseprobe aus Hammerschmidt, Schröten und Stecklina,
Sozialpolitik und Soziale Arbeit im Mehrebenensystem
von Kommune, Staat und Suprastaat, ISBN 978-3-7799-7286-0
© 2023 Beltz Juventa in der Verlagsgruppe Beltz, Weinheim Basel
[http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/
gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-7286-0](http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-7286-0)

Inhalt

Vorwort der Reihenherausgeber <i>Peter Hammerschmidt und Gerd Stecklina</i>	6
Einführung: Sozialpolitik und Soziale Arbeit im Mehrebenensystem von Kommune, Staat und Suprastaat <i>Peter Hammerschmidt, Jutta Schröten und Gerd Stecklina</i>	7
Theorien des Sozialstaats <i>Lutz Leisering</i>	43
Sozialstaat Deutschland <i>Gerhard Bäcker</i>	63
Sozialpolitik der deutschen Länder <i>Ursula Münch</i>	88
Kommunale Sozialpolitik <i>Sascha Weber</i>	105
Suprastaatliche Sozialpolitik <i>Ute Kötter</i>	120
Finanzen des deutschen Sozialstaats <i>Jutta Schröten</i>	140
Welten des Wohlfahrtskapitalismus im Kontext der europäischen Integration <i>Hans-Jürgen Bielings</i>	160
AutorInnenangaben	177

Vorwort der Reihenherausgeber

Der vorliegende Band ist der sechste in der Reihe „*Aktuelle Themen und Grundsatzfragen der Sozialen Arbeit*“ der Fakultät für angewandte Sozialwissenschaften der Hochschule München. Die neuaufgelegte Reihe möchte aktuelle Themen und Grundsatzfragen der Sozialen Arbeit aufgreifen und durch fundierte Beiträge zu jeweiligen Schwerpunktthemen, die regelmäßig von mehreren AutorInnen aus unterschiedlichen Perspektiven ausgeleuchtet werden, der Fachöffentlichkeit präsentieren und zur Diskussion stellen.

Die Reihe dokumentiert zugleich die Themen und Beiträge des Colloquiums Soziale Arbeit, das die HerausgeberInnen seit dem Sommersemester 2009 – bis zum Sommersemester 2019 Peter Hammerschmidt und Juliane Sagebiel, ab dem Sommersemester 2020 Peter Hammerschmidt und Gerd Stecklina – jährlich an der Fakultät für angewandte Sozialwissenschaften der Hochschule München durchführen. Hierzu sind KollegInnen anderer Hochschulen eingeladen, ihre Expertise als ReferentInnen und MitdiskutantInnen in die Fachdiskussion der Fakultät und in den weiteren Kreis der TeilnehmerInnen des Colloquiums mit einzubringen. Mit der Aufnahme dieser Beiträge in unsere Schriftenreihe möchten wir der interessierten Fachöffentlichkeit verschiedene Perspektiven zum Gegenstand des jeweiligen Bandes zugänglich machen und zur Diskussion stellen. Die Schriftenreihe richtet sich damit vor allem an Lehrende, PraktikerInnen und Studierende der Sozialen Arbeit sowie an alle an der Sozialen Arbeit Interessierten.

München, im Januar 2023

Peter Hammerschmidt und Gerd Stecklina

Einführung

Sozialpolitik und Soziale Arbeit im Mehrebenensystem von Kommune, Staat und Suprastaat

Peter Hammerschmidt, Jutta Schröten und Gerd Stecklina

1. Einleitung

Die Soziale Sicherung in Deutschland wird sozialpolitisch durch ein Mehrebenensystem von Kommune, Staat und Suprastaat gestaltet. Bedenkt man, dass die Bundesrepublik Deutschland ein föderaler Staat ist, bei dem die Gliedstaaten (die Bundesländer) ebenfalls Staatscharakter tragen, dann wird deutlich, dass wir es – einschließlich der Europäischen Union (Suprastaat) – mit einem 4-Ebenen-System zu tun haben. Die Soziale Arbeit ist als Teil der Sozialen Sicherung in dieses Mehrebenensystem eingebunden.

Die heute vorfindlichen sozialpolitischen Strukturen sind nicht Ergebnis eines einmal konzipierten Plans zur Gestaltung sozialer Sicherung, sondern Resultat einer rund zweihundertjährigen komplexen und widersprüchlichen Entwicklung, die Evolutionen wie Revolutionen, Fort- wie Rückschritte aufwies. Nach begrifflichen Vorklärungen – was verstehen wir unter Sozialpolitik, was unter Sozialer Arbeit (Kap. 2.1) – skizzieren wir die Hauptentwicklungsetappen der Herausbildung dieses Systems, wobei der Fokus auf der Etablierung der jeweiligen Ebene liegt; denn diese entstanden in zeitlicher Folge. Nach der historisch-rekonstruktiven Darstellung des 2. Kap. beschäftigt sich das 3. Kap. mit der Beschreibung und Analyse von Mehrebenensystemen unter besonderer Berücksichtigung der Sozialpolitik. Anschließend verorten wir die Soziale Arbeit in diesem Mehrebenensystem von Kommune, Staat und Suprastaat (4. Kap.). Die Einführung endet mit der Vorstellung der einzelnen Beiträge dieses Sammelbandes (Kap. 5).

2. Sozialpolitik und Soziale Arbeit – Schlaglichter auf die Entwicklungsgeschichte

Nach einer begrifflichen Bestimmung von Sozialpolitik und Sozialer Arbeit (Kap. 2.1), werfen wir drei Schlaglichter auf die Geschichte von Sozialpolitik und Sozialer Arbeit, wobei der Fokus auf der Herausbildung der jeweiligen Ebenen der Sozialpolitik liegt. Damit richtet sich der Blick auf die Wurzeln moderner Sozialpolitik und Sozialer Arbeit am Beginn des 19. Jh. (Kap. 2.2), die Zeit

des Deutschen Kaiserreichs (Kap. 2.3) sowie die Zeit der Weimarer Republik (Kap. 2.4). Ein knappes Fazit rundet das Kapitel ab (Kap. 2.5).

2.1 Begriffliche Annäherungen

Moderne *Sozialpolitik* entstand in der bürgerlichen, auf industriekapitalistischer Grundlage beruhenden Marktgesellschaft zur Bearbeitung derjenigen (unerwünschten) Sachverhalte, die zwangsläufig mit dieser Wirtschaftsform einhergehen. Sie reagiert auf die spezifischen Risiken und Unsicherheiten, die in einer Marktgesellschaft nicht nur, aber ganz besonders für Lohnabhängige auftreten. Sie leistet Ausgleich und Hilfe für solche Fälle gescheiterter (z. B. bei Arbeitslosigkeit) und ausgeschlossener bzw. unerwünschter (z. B. Kindheit, Krankheit, Alter) individueller Marktteilnahme, die hinsichtlich Form, Inhalt und Umfang politisch als legitim anerkannt werden. Sozialpolitik wirkt so zum einen „dekommodifizierend“, d. h. sie reduziert die Marktabhängigkeit der Individuen, zum anderen schafft sie vielfach erst die Voraussetzungen dafür, dass die Individuen als Marktsubjekte agieren können, d. h. sie wirkt auch „kommodifizierend“ (insb. durch die Inklusion in den Arbeitsmarkt). In Deutschland haben sich vier Strukturprinzipien herausgebildet, die diese Funktionen erfüllen sollen: a) soziale Schutzrechte, insbesondere das Arbeitsrecht, b) Sozialversicherung, c) soziale Versorgung und d) soziale Fürsorge. Die letztgenannten Bereiche bilden dabei das System der sozialen Sicherung („drei Säulen“).¹

Wir verstehen unter *Sozialer Arbeit* eine personenbezogene soziale Dienstleistung, die im sozialstaatlichen Rahmen zur Bearbeitung sozialer Probleme eingesetzt wird, damit die AdressatInnen im gesellschaftlichen Interesse bei der Bewältigung von Lebensproblemen so unterstützt werden, dass sie in die Lage versetzt werden können/sollen, gesellschaftlichen (Normalitäts-)Anforderungen zu entsprechen.² Soziale Arbeit ist Teil des sozialpolitisch ausgestalteten Systems der Sozialen Sicherung.

Die Ursprünge der Sozialpädagogik, so Klaus Mollenhauer (1959), liegen in der industriellen Gesellschaft. Anders formuliert: Soziale Arbeit entstand mit der bürgerlichen Gesellschaft und der dort formulierten Sozialen Frage, die *das* soziale Problem der industriekapitalistischen Marktgesellschaft war und ist. Sie hat grundsätzlich die private Organisation der gesellschaftlichen Reproduktion in Form marktgesteuerter Austauschprozesse zur Voraussetzung und Grundlage. Die hierbei entstehenden Unsicherheiten und Risiken werden durch die

1 Diese Bestimmung folgt weitgehend der Definition von Goldschmidt/Hammerschmidt (2012, S. 173), die ihrerseits in enger Anlehnung an Sachße/Tennstedt (2017 [2005], S. 930) erfolgte.

2 Diese begriffliche Bestimmung entspricht der von den Vf. schon an anderer Stelle niedergelegten Fassung (Hammerschmidt/Stecklina 2023).

Sozialpolitik aufgefangen, wobei sie Kompensationen für die als legitim angesehenen Fälle gescheiterter privater Reproduktion bereitstellt, und zwar derart, dass die Mitglieder der Gesellschaft grundsätzlich zur privaten Reproduktion bereit sind (vgl. Sachße/Tennstedt 2017). Lässt sich Sozialpolitik als Antwort auf die Soziale Frage bestimmen, dann stellt Soziale Arbeit die (sozialpädagogische Teil-)Antwort dar; sie ist für die pädagogisch bearbeitbaren Teile der Sozialen Frage zuständig (vgl. Dollinger 2006, 2008). Soziale Arbeit war im ersten – und lange Zeit einzigem – sozialen Sicherungssystem verankert, der kommunalen Armenfürsorge (später kamen Sozialversicherung, die Sozialversorgung und soziale Schutzrechte zum sozialen Schutz hinzu). Knüpfte die Soziale Arbeit in gewisser Weise auch an vorangegangene Formen und Tradition von Armenpflege und Caritas an, so hatte sie diesen gegenüber dennoch einen anderen Charakter, weil sie auf die Systemimperative der Lohnarbeitsgesellschaft bezogen war. Was dabei im Einzelnen diesen Systemimperativen entspricht, welche „gesellschaftlichen (Normalitäts-)Anforderungen“ bestehen und was damit als „Normal“, was als „Abweichend“ gilt, unterliegt ebenso wie die Bestimmungen von „gesellschaftlichen Interesse“, „Lebensproblemen“ und grundsätzlich die Frage, was als einzelnes (legitimes) soziales Problem anzusehen ist, gesellschaftlichen Definitions- und Aushandlungsprozessen. Und diese sind in den jeweiligen gesamtgesellschaftlichen Kontext eingelagert und werden damit auch interessengeleitet und machtbasiert vollzogen.

2.2 Zur Entwicklung von Sozialpolitik und Sozialer Arbeit von den Anfängen im frühen 19. Jh. bis zur Gründung des Deutschen Reiches (1871)

Sozialpolitik und Soziale Arbeit wurzeln, das ergibt sich schon an der vorstehenden begrifflichen Annäherung, in der bürgerlichen Gesellschaft. Sie galten den Zeitgenossen als Antwort auf die Fragen und Probleme der Lohnarbeitergesellschaft (Soziale Frage). Dementsprechend finden sich ihre Anfänge am Beginn der bürgerlichen Gesellschaft in Deutschland, genauer zunächst in Preußen, am Beginn des 19. Jh. In der frühen Form moderner kommunaler Armenfürsorge waren, wie wir das heute nennen, Sozialpolitik und Soziale Arbeit nicht zu unterscheiden; sie waren identisch. Das „Moderne“ der Armenfürsorge gegenüber überkommenen Formen von Caritas und den seit der frühen Neuzeit bestehenden Armenpflege, verstanden als öffentliche Zuständigkeit für Menschen, denen es nicht möglich war, ihre Existenz zu sichern, bestand in der Ausrichtung auf die Imperative der neuen Lohnarbeitergesellschaft. Armenfürsorge war deswegen nachrangig, nur Ausfallbürge, wozu auch die Arbeitspflicht gehörte. Deshalb ist für die (Armen-)Fürsorge immer die Unterscheidung zwischen arbeitsfähigen und arbeitsunfähigen Armen zentral. Weil die Gewährung von

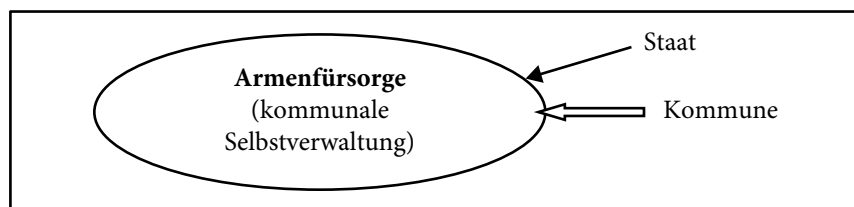
Unterstützungsleistungen ohne (direkte) Gegenleistung grundsätzlich eine Alternative zur gesellschaftlich geforderten (Lohn-)Arbeit wäre, waren in ihrer rechtlichen wie faktischen Ausgestaltung noch weitere (neben der Nachrangigkeit) „Sicherungen“ eingebaut. Dazu gehören die Ausrichtung auf das Minimum 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“ und „Fauler“. So gesehen war Soziale Arbeit (Fürsorge) nicht nur der pädagogische Teil zu Bearbeitung der Sozialen Frage, sondern die Verkopplung des Pädagogischen mit der Vermittlung finanzieller Mindestsicherungsleistung. Armenfürsorge musste unbequemer sein als Lohnarbeit unter den jeweils herrschenden Bedingungen (vgl. Hammerschmidt et al. 2017, S. 13f.).

Die Anfänge eines 2-Ebenen-Systems der Sozialpolitik finden sich ebenfalls schon im Preußen des frühen 19. Jh. Mit der Steinschen Städteordnung von 1808 gewährte der preußische Staat seinem städtischen (Besitz-) Bürgertum Selbstverwaltungsrechte für kommunale Angelegenheiten. Der Bereich Soziales, zunächst nur als Armenfürsorge, war neben den Bereichen Bau- und Straßenwesen sowie „Schulsachen“ Kern- und Pflichtaufgabe der damit eingeführten kommunalen Selbstverwaltung (Krebsbach 1970). Die meisten übrigen deutschen Staaten führten in den beiden folgenden Jahrzehnten ebenfalls kommunale Selbstverwaltungsrechte ein. In Preußen traten anstelle der vormals staatlich eingesetzten Magistrate nunmehr gewählte Stadtverordnetenversammlungen als Beschlussorgane, die für die Durchführung von Selbstverwaltungsaufgaben Deputationen einsetzten, wie etwa die Armendeputation, die als Keimzelle der kommunalen Sozialverwaltung anzusehen ist. Die praktische Arbeit der Deputationen hatte das wahlberechtigte Bürgertum selbst und ehrenamtlich zu leisten. Auch die Finanzierung dieser Aufgaben oblag der Eigenverantwortung der Bürger.

Mit der Städteordnung hatte der preußische Staat „nur“ eine Zuständigkeitsregelung für die Armenfürsorge festgelegt, also formelles Recht. Das materielle Recht fand sich Anfang des 19. Jh. in einem allgemeinen rechtlichen Regelwerk, dem „Allgemeinen Landrecht für die Preussischen Staaten“ (ALR) von 1794. Hiernach bestand die Aufgabe der Armenpflege darin, nachrangig „für die Ernährung ... der Verarmten ... zu sorgen“ (ALR § 10 i. V. m. § 1 II 19; hier und im Folgenden nach Hattenhauer 1970). Diese staatliche Ausfallbürgschaft wälzte die Städteordnung von 1808 auf die kommunale Selbstverwaltung und damit auf das städtische Bürgertum ab. Vorrangig hatte ein Armer sich selbst zu helfen, in zweiter Linie waren Angehörige und sonstige Verpflichtete, in dritter Linie Korporationen (d.h. Zünfte usw.) oder Stiftungen in der Verantwortung. Die Gemeinden standen in dieser Zuständigkeitsordnung erst an vierter Stelle (ALR §§ 9–15 II 19). Infolge der Säkularisation und der preußischen Reformen waren die vorrangig Verpflichteten jedoch beseitigt bzw. in ihrer Leistungsfähigkeit

empfindlich eingeschränkt worden,³ sodass die kommunale Ausfallbürgschaft zunehmend zum Tragen kam. Kostenabwälzungen, wie die geschilderte, sind nur denkbar, wenn es mindestens zwei unterscheidbare Akteure gibt, die nicht „aus-einer-Tasche-wirtschaften“. Das war in der hier geschilderten Konstellation schon gegeben. Bestand auch nur ein System(-element) Sozialer Sicherung, die Armenfürsorge, so finden sich gleichwohl schon zwei sozialpolitische Akteure, die auf zwei unterschiedlichen Ebenen angesiedelt waren: der preußische Staat, der, wenn auch mit geringer Regelungsdichte, das formelle wie materielle Fürsorgerecht vorgab, und die kommunale Selbstverwaltung, die im staatlich gesetzten Rahmen kommunale Sozialpolitik zu praktizieren (und zu finanzieren) hatte (Abb. 1).

Abb. 1: Soziales Sicherungssystem Anfang bis Mitte des 19. Jhrd.



Legende: Blockpfeil = Kosten- und Gewährleistungsverantwortung, dünner Pfeil = gestaltungsmächtige Einflussnahme, insbes. Gesetzgebung (Quelle: Eigene Darstellung)

Zur praktischen Ausgestaltung der kommunalen Armenfürsorge der ersten Jahrzehnte des 19. Jh. lässt sich kaum Allgemeines sagen, nur, dass sie höchst uneinheitlich ausfiel. Das sollte sich allmählich in der zweiten Hälfte des 19. Jh. ändern. Zwischenzeitlich vollzogen sich Industrialisierung, Binnenwanderung und Urbanisierung, mit denen Massenelend einherging, das seit den 1830er Jahren zu lokal begrenzten Hungeraufständen führte. Der preußische Staat hatte 1842 mit einem Armenpflegegesetz eine spezialrechtliche Grundlage für die kommunale Armenfürsorge geschaffen. Dieses ersetzte das traditionelle Heimatprinzip der Armenpflege, demzufolge der jeweilige Geburtsort einer Person auf Lebenszeit

3 So etwa durch die Einführung von Gewerbefreiheit und die Abschaffung des Zunftzwangs, womit die Sicherungsfunktionen, die die Zünfte ihren Angehörigen gewährten, entfielen. Ebenso bei der Bauernbefreiung, die die Gutsherren ihren vormaligen Untertanen und Leibeigenen gegenüber entpflichtete. All diese Regelungen waren wie die im Haupttext angeführte Städteordnung Teil der sog. Preußischen Reformen, mit der der preußische Staat auf die Französische Revolution (1789), das Aufbegehren des eigenen Bürgertums, das bürgerliche Freiheiten nach französischem Vorbild forderte, und die schwere militärische Niederlage gegen Frankreich reagierte. Letztlich ebneten diese Reformen den Weg zu einer modernen bürgerlichen Gesellschaft (vgl. Tennstedt 1981, S. 25–33; Koselleck 1989; Dillmann/Schiffer-Nasserie 2018, S. 159–163).

Ausfallbürge im Verarmungsfall war, durch das Unterstützungswohnsitzprinzip, bei dem diese Pflicht ein Jahr nach Wegzug erlosch und nach drei Jahren Aufenthalt an einem anderen Ort dort erwuchs.⁴ Mit dem Unterstützungswohnsitzprinzip war es den neu entstanden Groß- und Industriestädten nicht mehr ohne weiteres möglich, ihre verarmten, vormals zugereisten Bewohner in ihre meist ländlichen Herkunftsgemeinden zurückzuschicken. Dem damit entstehenden Kostendruck trugen sie durch Reformen ihrer Sozialverwaltungen Rechnung, wobei sie sich vielfach an dem Modell der jungen Industriestadt Elberfeld orientierten. Im Rahmen des Elberfelder Systems von 1852 wurden einige Prinzipien entwickelt, die zum Teil auch heute noch in der Sozialen Arbeit zum Tragen kommen. „Das Stadtgebiet wurde in mehrere Hundert „Quartiere“ eingeteilt („Quartierprinzip“), innerhalb derer die ehrenamtlich tätigen Bürger maximal vier Arme und deren Familien („Einzelfallhilfe“) betreuten. Aufgabe der Armenpfleger war es, bei seinen vierzehntägigen Besuchen („Besuchsprinzip“) in detaillierten Fragebögen („Abhörbögen“, allgemeiner: Aktenförmigkeit) die vorgefundenen wirtschaftlichen Verhältnisse, die individuelle Notlage und den individuellen Bedarf festzustellen („Individualisierungsprinzip“). Dabei sollte das Verhalten der Armen kontrolliert und erzieherisch auf sie eingewirkt werden. Auf dieser Grundlage wurde geprüft, ob vorrangige Ansprüche existierten („Nachrangigkeitsprinzip“ der Fürsorge) und anschließend entschieden, ob, und wenn ja, in welcher Form und Höhe 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 Leistungen und wurde der Polizei gemeldet.⁵ Innerhalb der hier erstmalig praktizierten Arbeitsteilung zwischen Innen- und Außendienst oblag dem Innendienst die zentrale Erfassung der im Außendienst erhobenen entscheidungsrelevanten Daten. Die Zahl der unterstützten Parteien und die für armenpflegerische Zwecke aufgewendeten Mittel sanken dadurch beträchtlich (vgl. Sachße 1986, S. 36 ff.; ausführlich: Böhmert 1886, S. 49–96; Münsterberg 1903)“ (Hammerschmidt et al. 2017, S. 22 f.; vgl. Dillmann/Schiffer-Nasserie 2018, S. 164 ff.).

4 Die mögliche Versorgungslücke, bei der 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. Damit entstand der auch heute noch existierende Dualismus von örtlichen und überörtlichen Trägern der Sozial- und Jugendhilfe.

5 Preußen hatte ein Jahr nach dem Armenpflegegesetz 1843 ein Gesetz für die „Bestrafung der Landstreicher, Bettler und Arbeitsscheuen“ erlassen.

2.3 Sozialpolitik und Soziale Arbeit im Deutschen Kaiserreich (1871–1918)

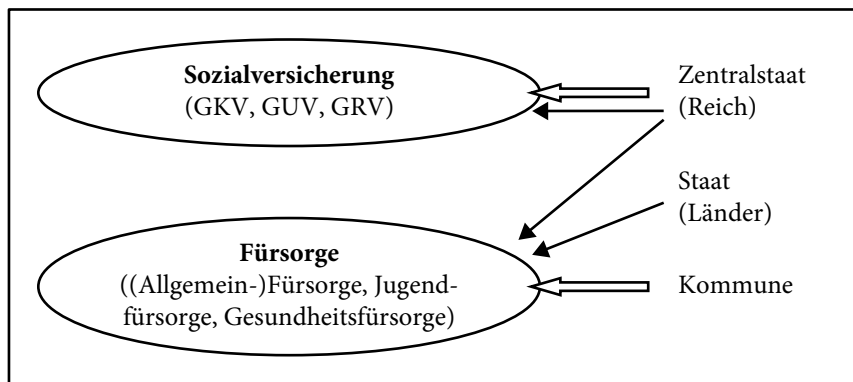
Eine quantitativ und qualitativ neue Dimension erreichten Sozialpolitik und Soziale Arbeit während des Deutschen Kaiserreichs. Mit der Arbeiterversicherung (später Sozialversicherung genannt) trat nicht bloß ein zweites soziales Sicherungssystem neben die kommunale Armenfürsorge, sondern die soziale Sicherung erhielt eine neue Qualität. Die Arbeiterversicherung deckte die Hauptrisiken der Lohnarbeiterexistenz – Verdienstauffälle infolge von Krankheit, Unfällen, Alter und Invalidität – durch Krankenversicherung (1883), Unfallversicherung (1884), Invaliditäts- und Altersversicherung (1889) marktkonform ab. Die beitragsfinanzierte Sozialversicherung gewährte Rechtsansprüche und Selbstverwaltungsrechte. Ihre Leistungen waren an das Lohnarbeitsverhältnis gekoppelt, womit sie – anders als die Fürsorge – keine grundsätzliche Alternative zur Lohnarbeit bot und entsprechend repressionsarm ausgestaltet werden konnte. Infolge der Verallgemeinerung von Lohnarbeit sowie durch die gesetzgeberische Ausweitung des Adressatenkreises (z. B. ab 1911 Leistungen für Hinterbliebene und Altersversicherungspflicht für Angestellte), gelangten wachsende Bevölkerungsteile in den Schutzbereich der Sozialversicherung (Sachße/Tennstedt 2017, S. 929; Hammerschmidt et al. 2017, S. 33 f.). Mit der Sozialversicherung wurde die „Arbeiterpolitik“ ... aus der herkömmlichen ‚Armutspolitik‘ ausdifferenziert“ (Sachße/Tennstedt 2017, S. 929).

Die Schaffung der Sozialversicherung ist Bismarcks Verdienst, die zeitgenössischen Forderungen nach einer Arbeiterschutzgesetzgebung blockierte er jedoch zeitlebens. Erst nach Bismarcks Demissionierung als Reichskanzler (1890) entfaltet das Reich eine Arbeiterschutzgesetzgebung, etwa durch eine Novelle der Reichsgewerbeordnung (1891), mit der, um nur ein Beispiel zu nennen, Nacht- und Sonntagsarbeit für Frauen verboten und mit der ihre Arbeitszeiten auf zehn Stunden täglich begrenzt wurde (Tennstedt 2003, S. 32 f.; Sachße/Tennstedt 2017, S. 929).

Das Reich als neuer Zentralstaat entfaltete seine gestaltende Kraft auch im Bereich des Fürsorgerechts. Nach der Erweiterung des Norddeutschen Bundes (1866/67) zum Deutschen Reich (1871) sollte das Unterstützungswohnsitzgesetz (UWG) von 1870 reichsweit gelten; für die nunmehr dem umbenannten deutschen Zentralstaat zugehörigen süddeutschen Staaten galten Übergangsregelungen. Das UWG übernahm das Unterstützungswohnsitzprinzip des preußischen Armenpflegegesetzes von 1842 und den dort verankerten Dualismus von örtlichem und überörtlichem Träger der Fürsorge; dabei bestand zwischen diesen beiden kommunalen Ebenen kein Hierarchieverhältnis, sondern eine Arbeitsteilung. Das UWG war ein Rahmengesetz, die konkrete Ausgestaltung des formellen wie materiellen Rechts behielt es der Landesgesetzgebung vor. Wie zuvor das preußische Gesetz diente das UWG auch der Flankierung der nunmehr reichsweiten Niederlassungsfreiheit. Die Umsetzung oblag nach wie vor den Kommunen, den örtlichen wie überörtlichen Fürsorgeträgern.

Bestand mit der Sozialversicherung ein zweites System der Sozialen Sicherung, dass vom Zentralstaat gestaltetet wurde (und daneben im selben Kompetenzbereich die Arbeiterschutzgesetzgebung) und damit auf einer höheren Ebene angesiedelt war, so erfolgte die sozialpolitische Ausgestaltung der Fürsorge im 3-Ebenen-System von Reich, Staaten und Kommunen (Abb. 2).

Abb. 2: Soziales Sicherungssystem ab den 1880er Jahren



Legende: Blockpfeil = Kosten- und Gewährleistungsverantwortung, dünner Pfeil = gestaltungsmächtige Einflussnahme, insbes. Gesetzgebung (Quelle: Eigene Darstellung)

Mit der Entfaltung der Sicherungswirkung der Sozialversicherung wurde die kommunale Fürsorge entlastet und setzte dort Reformpotenziale frei. Hinzu kam ein langanhaltender Wirtschaftsboom, der das Deutsche Reich in den Kreis der führenden Industrienationen beförderte. Teils infolge gesetzlicher Vorgaben, teils auf freiwilliger Grundlage bemühten sich die kommunalen Sozialverwaltungen um eine weitergehende „soziale Ausgestaltung“ der Fürsorge. So bewirkte das preußische Gesetz über die „erweiterte Armenpflege“, ein UWG-Ausführungsgesetz, die Hospitalisierung einer Reihe von Gruppen von Menschen mit sog. Behinderungen (Hammerschmidt et al. 2017, S. 48 ff.). Auf freiwilliger Grundlage boten während des Kaiserreichs immer mehr Kommunen besondere gesundheitsbezogene Maßnahmen und Hilfen an, womit sich aus der überkommenen Armenfürsorge eine Gesundheitsfürsorge herausentwickelte. Solche freiwilligen Angebote, insbesondere Beratung zum Umgang mit den Volkskrankheiten oder bei Schwangerschaft, trugen Dienstleistungscharakter. Sie waren volkerzieherisch gestaltet, wobei die ansonsten enge Verkopplung von finanzieller Sicherung mit pädagogischer Einflussnahme in der Fürsorge aufbrach. Neben der Gesundheitsfürsorge entstand eine gesonderte Jugendfürsorge, die zunächst aus einer Pädagogisierung der Strafrechtspflege erwuchs. Ähnlich wie schon im preußischen Strafgesetzbuch, sah das Reichsstrafgesetzbuch (RStGB) von 1871 vor, dass Kinder bis zum 12. Lebensjahr als

strafunmündig galten und 12- bis 18-Jährige bei mangelnder Einsichtsfähigkeit bezüglich der begangenen Straftaten freigesprochen und stattdessen in eine Zwangserziehungsanstalt eingewiesen werden konnten. Eine RStGB-Novelle von 1876 erlaubt weitergehende Regelung auf landesrechtlicher Ebene, was auch viele Länder nutzten; sie erließen Fürsorgeerziehungsgesetze. Weit über die Strafrechtspflege hinausgehende Möglichkeiten einer Fürsorgeerziehung (FE) folgten aus dem § 1666 des neuen BGB von 1900 und den darauf bezogenen Landesgesetzen. Die Fürsorgeerziehung wurde zur mit Abstand bedeutendsten – und kostenträchtigsten – Maßnahme der Jugendfürsorge. Mit der in einzelnen Staaten wie Preußen gesetzlich vorgegeben Bestellung von Fürsorgern zur Überwachung der FE-Zöglinge findet sich hier auch ein Anfang der Verberuflichung Sozialer Arbeit (ebd., S. 42 ff.).

Waren die kommunalen Sozialverwaltungen im Kaiserreich zunächst und noch lange nach dem Elberfelder System organisiert, so wurden dessen Voraussetzungen zunehmend untergraben. Die sich durchsetzende sozialräumliche Segregation in den Städten, die hohe Mobilität der Arbeiter mit entsprechenden Wohnungswechseln erschwerten oder verhinderten dauerhafte Interventionsverhältnisse zwischen den ehrenamtlichen (männlichen⁶) Armenpflegern und ihren AdressatInnen. Mit den Sozialversicherungsleistungen hatte die Fürsorge vorrangig Ansprüche zu prüfen und mit der geschilderten Ausweitung und Ausdifferenzierung der Fürsorge stieg deren Binnenkomplexität und die Anforderungen an Fachlichkeit. Die Grenzen einer weitgehend ehrenamtlich praktizierten Armenfürsorge wurden deutlich. All dem sollte das „Straßburger System“ von 1905 Rechnung tragen; es ersetzte zunehmend das Elberfelder System.

Im „Straßburger System“ wurden die administrativen Aufgaben geschulten Verwaltungskräften übertragen. Die Hilfesuchenden hatten sich zunächst an das mit hauptamtlichem Personal tätige Armenamt zu wenden, das dann den/die ehrenamtlichen ArmenpflegerIn ihre AdressatInnen zuwies. Die größtmögliche räumliche Nähe der Armenpfleger zu ihren Klienten war fortan nachrangig gegenüber der/die vom Armenamt festzustellenden „Geeignetheit“ des/der Armenpfleger/In/s für einen bestimmten Armen. Dementsprechend war der Armenpfleger nicht mehr für alle Armen in „seinem“ kleinen Quartier zuständig, sondern für „passende Arme“ in größeren Bezirken. Ihre Tätigkeit beschränkte das Straßburger System auf beratende und betreuende Hilfeleistungen. Die Entscheidungen über Art und Höhe der Unterstützungsleistungen standen dem/der ArmenpflegerIn nicht mehr zu; darüber entschieden nun die Bezirkskommissionen im Rahmen von „Sätzen“ (Fürsorgetricsätze), die das Armenamt festlegte

6 Die Ausübung von Ehrenämtern war zunächst Männern aus dem Bürgertum vorbehalten, das galt auch für das Amt des Armenpflegers. Im Bereich der Armenpflege änderte sich das gegen Ende des 19. Jh. (Hammerschmidt 2010, S. 32; vgl. Radomski 1917).

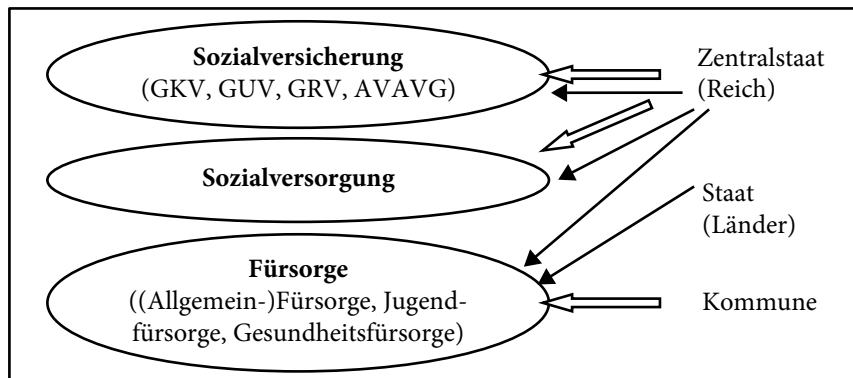
(knapp: Hammerschmidt et al. 2017, S. 40 f.; ausführlich und grundlegend: Sachße 1986; Sachße/Tennstedt 1998).

2.4 Sozialpolitik und Soziale Arbeit in der Weimarer Republik (1918–1933)

Nach dem verlorenen Weltkrieg mit seinen wirtschaftlichen und sozialen Folgen sowie der Novemberrevolution etablierte die Weimarer Reichsverfassung 1919 den Wohlfahrtsstaat mit einer Fülle sozialer Rechte als Verfassungskompromiss zwischen den widerstreitenden Kräften. Sozialpolitik und Soziale Arbeit erhielten abermals eine neue Dimension und Qualität. Summarisch ist dabei auf die Verstärkung und Vertiefung des Arbeitsschutzrechtes (z. B. 8-Stunden-Tag), die Einbeziehung der Gewerkschaften und auf Erweiterung sozialer Schutzrechte über Arbeitsverhältnisse hinausgehend (z. B. Mieterschutz) hinzuweisen. Erwähnenswert ist ebenso die Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) im Juni 1919, die dem Zusammenwirken der Mitgliedsstaaten bei der Verbesserung der Arbeitsbedingungen dienen sollte. Das Deutsche Reich trat der IAO im Okt. 1919 bei, womit eine suprastaatliche Ebene für diesen Bereich der Sozialpolitik in Deutschland bestand. Sehr bedeutsam war die Etablierung eines neuen, vierten Zweiges der Sozialversicherung: Mit dem Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung von 1927 schuf der Reichsgesetzgeber die Arbeitslosenversicherung, die die Kommunen als Träger der Erwerblosenfürsorge entlastete. Zugleich etablierte das Reich – anknüpfend an wenige Jahre zuvor kriegsbedingte Ad-hoc-Regelungen – mit der Gewährung von Sozialversorgungsleistungen eine neue, dritte Säule des Systems der Sozialen Sicherung in Deutschland. Sozialversorgungsleistungen wurden wie Fürsorgeleistungen aus allgemeinen Steuermitteln finanziert, aber vergleichsweise weniger restriktiv vergeben und repressionsarm ausgestaltet, weil sie als Ausgleich für erlittene Schäden (Kriegsopferversorgung) oder späterhin zur Förderung und Stabilisierung gesellschaftspolitisch gewünschter Lebenslagen oder Verhaltensweisen dienten. Rechtsgrundlage war dafür zunächst das Reichsversorgungsgesetz von 1920, das für ehemalige Militärangehörige galt, und das später (1922) durch ein Personenschädigungsgesetz, das Zivilpersonen adressiert, ergänzt wurde ansonsten aber ähnliche Leistungen – Leistungen für Heilbehandlung und Reha-Maßnahmen sowie laufende Geldleistungen für Kriegsgeschädigte und -hinterbliebene – vorsah (Tennstedt 2003, S. 39 u. passim).

Auch die Soziale Arbeit und der Fürsorgebereich veränderten sich in den 1920er Jahren stark: Die Soziale Arbeit erhielt zunächst mit landesrechtlichen und später mit reichsrechtlichen Ausbildungsregelungen eine staatliche Anerkennung und wurde nunmehr normalerweise – nicht mehr nur in Ausnahmefällen – als Beruf ausgeführt. Die Fürsorge erhielt neue Rechtsgrundlagen, Behörden und Organisationsformen, worum es im Folgenden (Abb. 3) gehen soll.

Abb. 3: Soziales Sicherungssystem ab den 1920er Jahren



Legende: Blockpfeil = Kosten- und Gewährleistungsverantwortung, dünner Pfeil = gestaltungsmächtige Einflussnahme, insbes. Gesetzgebung (Quelle: Eigene Darstellung)

Gegen Ende des I. Weltkrieges bestanden im Reich 14 selbstorganisierte Soziale Frauenschulen, die Frauen für die ehrenamtliche Tätigkeit in der Wohlfahrtspflege ausbildeten. Diese Schulen verfügten über Personal und Lehrpläne und auch einen Dachverband, die 1917 von Alice Salomon gegründete „Konferenz der sozialen Frauenschulen Deutschlands“, der sich nunmehr um eine Anerkennung ihrer Tätigkeit bemühte. Das gelang am 22. Oktober 1920 mit der Verabschiedung der preußischen Prüfungsordnung für soziale Frauenschulen. Eine Reihe anderer deutscher Länder übernahmen diese dann im Laufe der folgenden Jahre (vgl. Sachße 1986, S. 252–255; Koblack 1961, S. 325–332). Im Jahr 1931 diente diese Prüfungsordnung als Grundlage für eine entsprechende reichsrechtliche Regelung. Diese Prüfungsordnung schrieb eine einheitliche, zweijährige Ausbildung sowie zur Erlangung einer staatlichen Anerkennung ein anschließendes berufspraktisches Jahr vor. Es konnte zwischen drei Ausbildungsschwerpunkten gewählt werden: Gesundheits-, Erziehungs- sowie Allgemeine und Wirtschaftsfürsorge. Zugangsvoraussetzungen waren in der Regel neben der Vollendung des 21. Lebensjahres eine Ausbildung als Kranken- oder Säuglingspflegerin, als Kindergärtnerin, Jugendleiterin oder Hortnerin oder als Lehrerin (Sachße 1986, S. 253 ff.).⁷ Soziale Arbeit (Wohlfahrtspflege/Fürsorge) war damit zu einem staatlich anerkannten Ausbildungsberuf avanciert (vgl. Hammerschmidt et al. 2017, S. 71–76).

7 Eine weitere Vereinheitlichung der sozialen Ausbildung über diese Regelungen sowie die Benennung von Prüfungsgegenständen hinaus, erfolgte nach langjährigen Diskussionen mit den „Richtlinien für die Lehrpläne an Wohlfahrtsschulen“ des Preußischen Ministerium für Volkswohlfahrt von 1930 (wiedergegeben in: Zeller 1994, S. 75–78; vgl. auch: Koblack 1961, S. 330 ff.).

Das Reich formulierte das Fürsorgerecht neu und weitete es mit ungewohnt detaillierten Vorgaben aus. Das gilt für die Reichsfürsorgepflichtverordnung (RFV) 1924 und die Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge (RGr) 1924, die beide das UWG von 1870 ersetzten, und das neugeschaffene Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG) 1922. Die RFV umfasste das formelle Recht, hier bestimmte das Reich die Kreise als örtliche Fürsorgeträger und darüber auch die Benennung von AdressatInnengruppen. Näheres regelt das Reich als Verordnungsgeber in den RGr. Den RGr zufolge hatte die Fürsorge den „notwendigen Lebensbedarf“ (§ 1) – und nicht mehr wie zuvor das „Existenzminimum“ – zu gewähren, sie hatte rechtzeitig einzusetzen, der Notlage nachhaltig entgegenzuwirken und zu verhüten, dass vorübergehende Not zu dauernder Not wird (§ 2). Sie konnte zudem auch zur Verhütung drohender Hilfsbedürftigkeit eingreifen sowie bei Minderjährigen zur Verhütung von Entwicklungsstörungen (§ 3). Dabei definierten die RGr vier Gruppen von Hilfebedürftigen: a) die „normale Fürsorge“ umfasste den bisherigen Adressatenkreis (§ 5), b) „Arbeits scheue und unwirtschaftliche Hilfebedürftige“ (§ 13), denen nur eine „beschränkte Fürsorge“ zustand, womit sie nur das „zur Fristung des Lebens Unerlässliche“ erhalten sollten (§ 13), c) Kleinrentner, Sozialrentner und ihnen Gleichstehende (§§ 14 f., 17), denen eine „gehobene Fürsorge“ zustand, d. h. bei der Festlegung ihres „notwendigen Lebensbedarfs“ waren ihre früheren Lebensverhältnisse zu berücksichtigen und d) eine ebenfalls gehobene Fürsorge für Kriegsoffer (§ 20), auf die „wenigstens dieselben Rücksichten“ zu nehmen waren wie auf Kleinrentner. Mit der neuen gehobenen Fürsorge wälzte das Reich Kosten auf die kommunale Fürsorge ab, die es vormals selbst durch die unmittelbar nach dem Krieg geschaffenen Sonderfürsorgen und soziale Versorgungsleistungen getragen hatte. Gleichwohl: Mit dieser rechtlichen Regelung erweiterte sich der Adressatenkreis der kommunalen Sozialverwaltung der Sozialen Arbeit deutlich über den vormaligen aus (ebd., S. 63 ff.).

Der Reichstag schuf mit dem 1922 verabschiedeten Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG) ein neues Gesetz, auch wenn eine Reihe von Aufgaben zuvor schon als zerstreute rechtliche Einzelregelungen existiert oder sich in der Fürsorgepraxis herausgebildet hatten. Gänzlich neu war das „Recht des Kindes auf Erziehung“ (§ 1 RJWG) und Versuche, bestehende soziale Regelungen für Minderjährige in einem Gesetz zusammenzutragen. Die Gewährleistungsverantwortung für all diese Aufgaben übertrug das Gesetz auf zu schaffende eigenständige Behörden: kommunale Jugendämter (und Landesjugendämter). Unter dem Oberbegriff Jugendwohlfahrt fasst das RJWG Regelungen der Jugendfürsorge und der Jugendpflege zusammen. Für die Jugendfürsorge, die immer Eingriffcharakter trägt, formulierte das Gesetz detaillierte Regelungen.⁸ Für die als Jugendpflege

8 So für das Pflegekinder- (§§ 19–31) und Vormundschaftswesen (§§ 32–48), die (Erziehungs-) Beistandschaft (§ 46) und die Schutzaufsicht (§§ 56–61) gemäß RJWG sowie die

bezeichneten Maßnahmen zur Förderung und Unterstützung der Erziehung Minderjähriger, die keine Erziehungsdefizite aufwiesen und insofern präventiv waren, enthielt das RJWG keine detaillierten Vorgaben. Existierten schon im Kaiserreich in einer Reihe von Städten eigenständige Jugendämter so erfolgte nunmehr ein flächendeckender Ausbau: 1928 bestanden 1.251 Jugendämter mit 11.705 hauptberuflichen und ca. 45.000 ehrenamtlich tätigen Kräften (Sachße/Tennstedt 1988, S. 99–114; Hammerschmidt et al. 2017, S. 62 f.).

Mit den neuen Jugendämtern und den nunmehr unter Fürsorge- oder Wohlfahrtsamt firmierenden vormaligen Armenämtern verfügten nahezu alle Kommunen (Land- und Stadtkreise) über zwei soziale Ämter, vielfach existierten auch kommunale Gesundheitsämter, auch wenn es für die Gesundheitsfürsorge keine analoge Verrechtlichung, wie für die (allgemeine) Fürsorge und die Jugendwohlfahrt gab, und vielerorts darüber hinaus auch Wohnung- und Erwerbslosenämter. Die anfangs durchaus praktizierte Betreuung der jeweiligen Klientel der einzelnen Ämter durch (Spezial-)Fürsorgerinnen erwies sich unter fiskalischen wie fachlichen Gesichtspunkten als unangemessen. Das Straßburger System hatte sich im ausgebauten Sozialstaat überholt. Als neues Organisationsmodell setzte sich deshalb ab Mitte der 1920er Jahre die Familienfürsorge (FaFü) durch. Hierbei fungierte die FaFü mit ihrer generalistischen Fürsorge als gemeinsamer Außendienst aller sozialen kommunalen Ämter und als erste Anlaufstelle für die AdressatInnen Sozialer Arbeit, daneben bestanden Spezialfürsorgen. Die konkrete Ausgestaltung und organisatorische Anbindung fielen dabei durchaus unterschiedlich aus. Mancherorts bestand die FaFü als eigenes Amt, d. h. auch auf derselben Hierarchieebene wie die übrigen sozialen Ämter, vielfach war die FaFü aber organisatorisch und dienstrechtlich einem der Ämter – meist dem Fürsorgeamt – zu- und untergeordnet (Baum 1927; Hammerschmidt/Uhlendorff 2012, Hammerschmidt et al. 2017, S. 65–68).

Trotz aller Widersprüchlichkeiten, Rückschlägen und vor allem der Diskrepanz zwischen sozialpolitischen Ansprüchen und ökonomischen Möglichkeiten etablierte sich während der Weimarer Republik in Deutschland ein flächendeckend ausgebauter Sozialstaat, dessen Grundausrichtung und Grundstrukturen bis zur Gegenwart fortwirken. Deshalb endet dieser historische Abriss an dieser Stelle.

2.5 Zwischenfazit

Soziale Arbeit war zum Zeitpunkt ihrer Verberuflichung in den 1920er Jahren in ein komplexes System kommunaler Sozialverwaltung und als Teil eines hochverrechtlichten Mehrebenensystems Sozialer Sicherung eingebunden. Sozialpolitische

im Reichsjugendgerichtsgesetz (RJGG) definierten Aufgaben der Jugendgerichtshilfe und schließlich die Fürsorgeerziehung (§§ 62–76).

Entscheidungen, die auf den übergeordneten Ebenen getroffen werden, können, selbst wenn sie sich nicht auf die Sozialfürsorge, sondern auf vorgelagerte Sicherungen bezogen, weitgehende Auswirkungen auf den Adressatenkreis und die Arbeits- und Gestaltungsmöglichkeiten der Sozialen Arbeit ausüben. Welche Wirkungen sich dabei schon in diesem knappen Abriss offenbart haben, soll abschließend aufgelistet werden.

1. Besteht ein System aus mehr als einer (autonomen) Ebene bzw. einem Bereich mit eigenständigen Finanzen, dann sind Kostenabwälzungen möglich. Gegeben war das in der Geschichte der Fürsorge schon ganz zu Beginn mit der Abwälzung der Fürsorgekosten auf die soeben eingerichtete kommunale Selbstverwaltung, später dann mit der Integration von Kriegsopfern in die kommunale Fürsorge.
2. Die Fürsorge als materielle Mindestsicherung (plus persönlicher Einflussnahme) steht grundsätzlich in einem Substitutionsverhältnis zu vorgelagerten (finanziellen) Sicherungssystemen wie der Sozialversicherung und der Sozialversorgung. Im Kaiserreich zeigte sich gleichwohl, dass die Einführung des Ausbaus der Sozialversicherung nicht im gleichen Maße zu einem Rückgang der Fürsorge führte; im Gegenteil, die Entlastung, die die Sozialversicherungsleistungen für die Fürsorge dem Grund nach bedeutete, wurde von der kommunalen Sozialverwaltung nicht für einen Abbau, sondern für einen Ausbau der Fürsorge genutzt. Fürsorge fungierte nicht als reiner „Lückenfüller“, sondern entfaltete mit ihrer pädagogischen Dimension, also der persönlichen Einflussnahme, offenbar eine gewünschte Funktion. Die Steuerungsmedien Geld und Recht galten allein als unzureichend.
3. Ein säkularer Trend des deutschen Sozialstaates bestand darin, soziale Risiken, wenn sie massenhaft eintreten und damit typisch werden, in übergeordnete, höherwertige Systeme wie die Sozialversicherung oder Sozialversorgung zu verlagern.
4. Trotz des säkularen Trends (siehe 3.), zeigten sich während des hier betrachteten Untersuchungszeitraums auch „Rückverlagerungen“, etwa aus fiskalischen Gründen etwa bei Teilen der Kriegsopfer (siehe: 1.) und dann während der Weltwirtschaftskrise von der neugeschaffenen Arbeitslosenversicherung hin zur kommunalen Fürsorge.

3. Mehrebenensysteme

3.1 Mehrebenensysteme

Eine allgemein anerkannte Definition von „Mehrebenensystem“ besteht in der Wissenschaft (noch) nicht. Dennoch lässt sich festhalten, dass von einem

Mehrebenensystem erst dann gesprochen werden kann, wenn mindestens zwei Ebenen in einem Funktionszusammenhang stehen, bei dem die übergeordnete Ebene auf die untergeordnete einwirken kann (vgl. Holzinger 2015, S. 375 f.). Nach dem Grad der Einwirkungsmöglichkeiten, und damit nach dem Grad der Autonomie der untergeordneten Ebene, lassen sich zwei Grundtypen unterscheiden: zum einen das föderale Mehrebenensystem, bei denen die unteren Ebenen über ein hohes Maß an eigenständigen Kompetenzen verfügen. Zum anderen handelt es sich um hierarchische Systeme, bei denen die untergeordneten Ebenen weisungsabhängig sind und einer Rechts- und Fachaufsicht unterliegen. In Deutschland finden sich beide Grundtypen: (1) Deutschland ist ein föderaler Staat mit einem Zentralstaat (Bund) und Staaten (Länder), die beide jeweils (seit der Weimarer Reichsverfassung) über einen ausgeprägten Staatscharakter verfügen und damit über Gesetzeskompetenzen und dementsprechende Gewalten (Legislative, Exekutive und Judikative). Darüber hinaus verfügen die Kommunen – auch wenn sie verfassungsrechtlich als Teil der Länder gelten – über ein kommunales Selbstverwaltungsrecht. Damit bilden sie eine dritte Ebene im deutschen Föderalismus. (2) Der Aufbau der Verwaltung ist in Deutschland i. d. R. dreistufig – z. B. obere Landesbehörde, Landesmittelbehörde und untere Landesbehörde. Dieses Mehrebenensystem der Verwaltung ist ausgeprägt hierarchisch.

In Deutschland beschäftigen sich vor allem die Politik – und Verwaltungswissenschaften mit Mehrebenensystemen. Erstere insbesondere mit föderalen (Schmidt 2019; Benz 2009), letztere vornehmlich mit hierarchischen Mehrebenensystemen. Daneben hat sich ab den 1990er Jahren, vor dem Hintergrund des Bedeutungszuwachses der EU für die Mitgliedsstaaten, im Rahmen der Integrationsforschung ein eigener Forschungsbereich etabliert, der die EU als oberste Ebene eines Mehrebenensystems versteht. Die Mitgliedsstaaten werden dementsprechend als untergeordnete Ebene betrachtet. Gary Marks prägte 1992 dafür den Begriff „Multi-level Governance“ (MLG) (vgl. Knodt/Große Hüttmann 2009), der seitdem geläufig ist. In Erweiterung dieser Perspektive auf Verwaltungsstrukturen und -abläufe ist seit mehr als zehn Jahren auch von „Multi-level Governance and Public Administration“ in der Integrationsforschung die Rede (Piattoni 2012, 2015). Einige der zentralen Erkenntnisse dieser Forschungsbereiche zu den Charakteristika, Funktionsweisen, Herausforderungen und Steuerungsproblemen von Mehrebenensystemen sollen, soweit sie für den Bereich der Sozialpolitik relevant sind, knapp referiert werden.

Benz bestimmt „Verflechtungen“ (2009, S. 17f.) als zentrales Merkmal von Mehrebenensystemen. Verflechtungen der Ebenen zeigen auf, dass diese in Interdependenz zueinanderstehen und einen Bedarf an Kooperation und Kommunikation haben. Daraus entstehen spezifische Herausforderungen in Mehrebenensystemen, wie die unterschiedlichen Verhandlungspositionen der jeweiligen Ebenen, die Möglichkeiten der Durchsetzung der Interessen, fehlende Mehrheiten, Möglichkeiten des Vetos einer Ebene. Mehrebenensysteme spiegeln damit

die Komplexität von Staaten und Gesellschaften wider sowie die Vielfalt von Interessen und Anliegen. Mehrebenensysteme haben damit zur Folge, dass eine Vielfalt von Interessen, Anliegen, Sichtweisen vorhanden sein können: „Die erfolgreiche Koordination von verbindlichen Entscheidungen zwischen den Einheiten und Ebenen führt zu einer Politik, die gegenüber mehreren „Bürgerschaften“ verantwortet werden muss“ (Benz 2009, S. 19).

In verflochtenen Mehrebenensystemen müssen die Ebenen miteinander interagieren und dies geschieht insbesondere durch Kommunikation. Die damit befasste Forschung interessiert sich deshalb besonders für Interaktion und Kommunikation, die ihr als wesentlich gilt (Benz 2009, Jachtenfuchs 2010). Dabei beschränken sich Interaktion und Kommunikation keineswegs nur auf die Ebenen an sich – etwa Bund, Länder und Kommunen. Vielmehr nehmen im deutschen föderalen Staatsgefüge auch weitere Akteure, Interessengruppen, Institutionen und Verbände daran teil, die mehr oder weniger stark mit den Ebenen verwoben sind. Letzteres gilt besonders für Parteien. So stehen sich bei Gesetzgebungsverfahren mit dem Bundestag und dem Bundesrat nicht nur Bund und Länder mit unterschiedlichen (Ebenen-)Interessen gegenüber, sondern häufig zugleich auch unterschiedliche politische Parteien mit unterschiedlichen politischen Vorstellungen. Daneben sind – häufig auf allen vier hier interessierenden Ebenen: Bund, Länder, Gemeinden und der Europäischen Union – Verbände aktiv, die u. a. auf die sie betreffenden Gesetzesvorhaben Einfluss zu nehmen versuchen. Besonders erwähnenswert sind hier etwa Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Kirchen und andere Weltanschauungsverbände und diverse Lobbyverbände. Auch die Verbände der Kommunen wie der Deutsche Städtetag und der Deutsche Landkreistag, die nicht über vergleichbare Mitwirkungsrechte an Landes- oder Bundesgesetzen verfügen wie die Länder bei Bundesgesetzen. Die Wege der Einflussnahme können sehr vielfältig sein. Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen, die an den Bundestag oder die zuständigen Ministerien adressiert sein können, Teilnahme an Anhörungen (Hearings in Bundesstaatsausschüsse), Öffentlichkeitsarbeit, Demonstrationen u. v. m., aber immer geschieht dies durch Kommunikation.

Bundesgesetze werden i. d. R. vom Plenum des Deutschen Bundestag nach Debatten in der 3. Lesung verabschiedet. Nach der ersten Lesung, die einer generellen Aussprache zum Vorhaben dient, werden die eingebrachten Gesetze in den oder die zuständigen Ausschüsse verwiesen. In den Ausschüssen erfolgt die intensive Detailarbeit durch die Fachpolitiker. Dazu gehört auch die Beratung mit den fachliche zuständigen Ministerialbeamten⁹ sowie die Anhörung von wei-

9 Klenk weist zudem darauf hin, dass Deutschland eher durch eine „Ministerialbürokratie“ geprägt ist, in der die (Fach)Ministerien die wesentlichen Einflussgrößen bei Gesetzgebungsverfahren sind und für Interessensverbände und Lobby die Ansprechpartner, nicht in erster Linie die gewählten Abgeordneten. Klenk nennt dies die „politikgestaltende Rolle der Verwaltung“ (ebd., S. 82).

teren Experten sowie Vertretern von Interessenorganisationen, die im vorherigen Absatz schon benannt wurden (s. auch Bäcker in diesem Band). Am Ende dieser Beratungen legen die zuständigen Ausschüsse dem Plenum eine Empfehlung vor, die dann Gegenstand der zweiten Lesung ist. Eine erneute Aussprache in der dritten Lesung findet nur statt, wenn diese eine Fraktion oder ein Teil der Abgeordneten (5 %) verlangen. Dem folgt die Schlussabstimmung. Für BürgerInnen sind diese Schritte, wenn auch zeitintensiv und komplex, wesentlich, denn das Parlament wurde von ihnen (direkt) gewählt (zur Bedeutung des Bundestages auch Rudzio, 2019, S. 198 f.).

Ein weiteres zentrales Element im politischen Mehrebenensystem in Deutschland ist die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern. Im deutschen Föderalismus sind die Länder durch die Institution des Bundesrates an der Gesetzgebung des Bundes beteiligt.¹⁰ Bei Schwierigkeiten, Kompromisse zwischen Koalitionspartnern und Landesregierungen zu finden, so Benz (2020, S. 253), nutzen Regierungen (auch) die Möglichkeit, Entscheidungen über Gesetzesinhalte zu „externalisieren“. Dies kann auf vier Wegen erfolgen: *Erstens* können Sachverständigengremien einrichtet werden, deren Vorschläge die Regierung übernimmt. Neben unabhängigen Experten enthalten diese Gremien i. d. R. auch Vertreter von Parteien, Verwaltungen von Bund und Ländern sowie Verbänden. Dabei werden verschiedene Interesse eingebunden, ohne das die Politik die Kontrolle verliert (ebd., S. 253 f.). *Zweitens* ist es möglich, auf EU-Vorgaben zu verweisen und damit die Zustimmungsbereitschaft des Bundesrates herauszufordern oder die Zustimmungspflichtigkeit eines Gesetzesvorhabens aufzuheben durch den Vorrang der Übereinstimmung mit EU-Recht. *Drittens* kann über informelle Gesprächs- und Arbeitsgruppen (z. B. sog. Bund-Länder-Konferenz) das Vorhaben vorab beschrieben und miteinander abgestimmt werden, wie eine Zustimmung im Bundesrat erlangt werden kann. Vorgearbeitet wird dabei von Netzwerken und auch informellen Arbeitsgruppen, die das jeweilige Fachministerium auf den Weg bringen kann. Die Bund-Länder-Konferenzen haben in der Pandemie neue Bekanntheit erlangt. Der *vierte Weg*, für ein Gesetzesvorhaben die Zustimmung der Länder im Bundesrat zu erlangen, ist der Wechsel auf die Ebene der Verfassung. Dies ermöglicht, so Benz (ebd., S. 255) weiter, sich auf

10 Laut Grundgesetz (GG) ist der Bundesrat als Länderkammer an allen Gesetzesverfahren des Bundes beteiligt. Dabei wird zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen unterschieden. Bei Einspruchsgesetzen, die verfassungsrechtlich als Regelfall gelten, kann der Bundesrat Einspruch erheben, der aber vom Bundestag abgelehnt werden kann. Ein Veto des Bundesrates hat dann nur aufschiebende Wirkung. Bei Zustimmungsgesetzen führt ein Veto zum Scheitern des Gesetzesvorhabens. Zustimmungsgesetze sind solche, die (1) die Verfassung (GG) ändern (Art. 79 Abs. 2 GG); (2) die Auswirkungen auf die Finanzen der Länder haben (Art. 105 Abs 3 und 104a Abs. 4 GG) oder (3) für deren Umsetzung in die Organisations- und Verwaltungshoheit der Länder eingegriffen wird (Art. 84 Abs. 1 GG).

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes zu berufen oder Gerichtsentscheidungen herbeizuführen.

Mit der rechtlichen und organisatorischen Weiterentwicklung des europäischen Einigungswerkes – seit den Gründungsverträgen (Vertrag über die EKGS 1952 („Montanunion“) und Römische Verträge 1957 (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und Euroatom) – zur Europäischen Union wurde aus ihr bzw. ihren Vorläuferorganisationen ein suprastaatliches Gebilde, das als weitere Politikebene über den staatlichen Strukturen der Mitgliedsstaaten angesiedelt ist (s. Kötter in diesem Band). Benz (2020, S. 268 f.) zeigt auf, dass sich durch die zunehmende Bedeutung der Europäischen Union die Verflechtung der politischen Ebenen zu einer „erweiterten Politikverflechtung“ (ebd. 268 f.) entwickelt hat. Die komplexen Strukturen sind nicht nur auf suprastaatlicher Ebene der EU sichtbar, sondern auch innerhalb der staatlichen Ebenen.

Benz (2020, S. 268 ff.) benennt drei typische Muster der *erweiterten Politikverflechtung*. (1) „Die ‚doppelte Politikverflechtung‘ besteht aus zwei Verhandlungssystemen in der europäischen und nationalen Gesetzgebung, die institutionell getrennt, aber durch einen sequenziellen Prozess verbunden sind. Grundsätzlich ist die nationale Gesetzgebung in die europäische eingebettet, wenn sie europäisches in nationales Recht umsetzt. Der Entscheidungsspielraum und damit auch der Raum für politische Konflikte zwischen Bundestag und Bundesrat werden durch die Regelungen der EU eingeengt“ (ebd., S. 268). Der Bund stärkt dabei seine Verhandlungsmacht gegenüber der eventuell widerstrebenden Haltung des Bundesrates. (2) Das zweite Muster, das Benz nicht mit einem griffigen Namen belegt, führt dazu, dass die EU-Ebene ihre eigenen Präferenzen gegenüber den unteren Ebenen, hier Bund und Länder, durchsetzen kann. Benz illustriert es am Beispiel der EU-Strukturpolitik. Die Kommission betrieb hier zunächst die Regionalisierung der Strukturpolitik mit ihrem Strukturfonds. Dies in Abstimmung mit den Mitgliedsstaaten und darüber hinaus mit den förderbedürftigen Regionen. Diese Förderung trat in Deutschland neben die schon von Bund und Ländern als Gemeinschaftsaufgabe betriebene deutsche Strukturpolitik. In einem weiteren Schritt betrieb die Kommission die Harmonisierung der nationalen Strukturpolitiken mit ihrer eigenen, womit sie zunehmend ihre eigenen Akzente setzen und später die Strukturpolitik der Mitgliedsländer zurückdrängen konnte. Für letztes setzte sie dann auch das Instrument der Beihilfekontrolle ein, das es ihr erlaubt, unerwünschte strukturpolitische Maßnahmen der Mitgliedsländer zu unterbinden. Es handelt sich um eine „Kompetenzaneignung im Dreischritt“. (3) Das dritte Muster besteht in der Organisation von „Leistungsvergleichen und Leistungswettbewerben“, die durch „naming and shaming“ zur Erreichung vorgegebener Ziele und Änderung von Politiken motivieren soll. Als Beispiel dafür kann die von der EU etablierte „Offene Methode der Koordinierung“ dienen (ebd., S. 269 f., siehe dazu Kötter in diesem Band).

3.2 Sozialpolitik im Mehrebenensystem Deutschland

Wie im historischen Teil dieser Einführung skizziert (Kap. 2), entwickelte sich das moderne System sozialer Sicherung in Deutschland seit den Anfängen als Mehrebenensystem. Seine Grundstrukturen, die auch heute noch fortbestehen, waren schon während der Zeit der Weimarer Republik entfaltet. Die beiden wichtigsten Veränderungen gegenüber den 1920er Jahren bestehen darin, dass zwischenzeitlich ein Bedeutungszuwachs der Sozialversicherung und auch von Sozialversorgungsleistungen zu verzeichnen ist und ein dementsprechender relativer Bedeutungsverlust der Sozialen Fürsorge (vgl. dazu Bäcker in diesem Band). Die zweite wichtige Veränderung liegt im zunehmenden – wenn auch nach wie vor begrenzten – Einfluss der EU auf die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten, die bis in die 1990er Jahre diesbezüglich nur ein Schattendasein führte (vgl. dazu Kötter in diesem Band). Eine Betrachtung des Mehrebenensystems der Sozialpolitik muss deswegen heute auch die EU-Ebene thematisieren. Für die Sozialpolitik im Mehrebenensystem Deutschland haben die bereits genannten Gebietskörperschaften Bund, Länder und Kommunen rechtliche, finanzielle und gestalterische Kompetenzen und Möglichkeiten.

Der *Bund* verfügt im Bereich der Sozialpolitik über umfassende Gesetzgebungskompetenz (Papier/Shirvani 2022, vgl. nachstehende Übersicht). Neben der Gesetzgebung für die fünf Zweige der Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung sind dies Gesetze zum Arbeitsschutz sowie Betriebs- und Arbeitsrecht. Hinzu kommen das Recht auf Gesetzgebung für Leistungen der Sozialversorgung (etwa familienpolitische Leistungen, Ausbildungsförderung und Wohngeld) sowie der Fürsorge (SGB II, SGB XII, Asylbewerberleistungsgesetz). Ebenso entscheidet der Bund über Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII). Dabei fungiert der Bund keineswegs in all diesen Bereich als Leistungsträger mit der entsprechenden Kosten- und Gewährleistungsverantwortung. So sind etwa die auf der Bundesebene angesiedelten Zweige der Sozialversicherung Selbstverwaltungskörperschaften des öffentlichen Rechts, über die der Bund die Rechtsaufsicht führt. Zudem ist der Bund alleine, teilweise auch mit den Ländern gemeinsam, Träger zahlreicher Sozialversorgungsleistungen, wobei er die Verwaltung dieser Leistungen den Ländern und/oder den Kommunen überträgt, die dann als Auftragsverwaltung handeln (siehe dazu Bäcker in diesem Band, Papeheim/Baltes 2008, S. 24–31; Schön 2022). Auf der EU-Ebene wirkt der Bund in erster Linie über den Ministerrat an der Rechtssetzung der EU mit.

Reichen auch die sozialpolitischen Kompetenzen und Möglichkeiten der *Länder* nicht an die des Bundes heran, so sind sie gleichwohl bedeutsame Akteure. Zuerst ist hier auf die Mitwirkung am Zustandekommen von Sozialgesetzen zu denken, denen der Bundesrat als Länderkammer zustimmen muss. Das gilt etwa für die Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) sowie die Sozialhilfe (SGB XII), Bereiche, in denen sie zudem eigene Landdurchführungsgesetze erlassen können.

Sie verfügen über das Recht, eigene Sozialgesetze zu erlassen, für die sie dann aber auch die Finanzierungsverantwortung haben. Zudem tragen sie einzelne Sozialleistungen wie das Wohngeld gemeinsam mit dem Bund. Weitere wichtige Aufgaben und Verpflichtungen tragen sie im Bereich des Gesundheitswesens (u. a. Sicherstellungsauftrag für das Krankenhauswesen, Förderung der Pflegeinfrastruktur, (Mit-)Trägerschaft des öffentlichen Gesundheitsdienstes) sowie im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und Sozialhilfe, wo sie sich an der Finanzierung der Sozialen Dienste der kommunalen Ebene beteiligen (s. Weber in diesem Band). Nicht vergessen werden darf, dass viele, auch sozialpolitische Gesetze des Bundes durch die Länder praktisch administrativ umgesetzt werden. Damit dies funktioniert, müssen die Länder umfangreich ihre Verwaltungsstrukturen einbringen, um dies zu gewährleisten. Daraus folgt, dass die Länder auf dieser Ebene einen Machtzuwachs haben und damit den gesetzgeberischen Vorteil des Bundes ausgleichen können (siehe: Übersicht und Münch in diesem Band). Dass die Länder, trotz alledem, die „vergessene Ebene im Mehrebenensystem der deutschen Sozialpolitik“ (Stoy 2016, S. 16) sind, erscheint damit ungerechtfertigt.

Wie im geschichtlichen Teil dieser Einführung (Kap. 2) schon aufgezeigt, waren die *Kommunen* in Deutschland Träger der Fürsorgeleistungen. Sie führten sie als Selbstverwaltungsaufgabe durch und trugen dabei die Kosten- und Gewährleistungsverantwortung. Das ist auch heute noch so, sie sind Träger der Leistungen der Sozialhilfe (SGB XII) sowie der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) und haben deshalb die dort gesetzlich vorgesehenen Pflicht- und freiwilligen Aufgaben sicherzustellen (s. Schröten und Weber in diesem Band). Die mit den beiden genannten Gesetzen vorgesehenen sozialen Dienstleistungen werden durch eine Fülle sozialer Einrichtungen und Dienste erbracht, die aber nur zu einem geringeren Teil in kommunaler Trägerschaft befinden. Gemäß dem seit dem Weimarer Fürsorgerecht gesetzlich verankertem Subsidiaritätsprinzip sind die Kommunen gehalten, die Leistungserbringung bei gleichzeitiger Refinanzierung an freie Träger zu delegieren. Die drei großen „A“ der kommunalen Sozialpolitik – Aufwachsen, Alter und Armut –, so pointiert Schön (2022, S. 1682), wurden mit der Einführung des SGB II und der Neuorganisation der Arbeitsverwaltung 2005 um ein viertes „A“, also um Arbeit ergänzt. Die Kommunen sind seitdem neben der Bundesagentur für Arbeit Mit-Träger der Job-Center. Sie tragen insbesondere die Kosten der Unterkunft und Heizung der ALG-II-Empfänger (§ 6 SGB II). Daneben und darüber hinaus verfügen die Kommunen über die rechtliche Möglichkeit – ungeachtet des ansonsten geltenden Gesetzesvorbehalts – auch weitere, eigene sozialpolitische Maßnahmen zu ergreifen. Dies geschieht dann im Rahmen der sogenannten kommunalen Daseinsvorsorge, die sich auf Art. 28, Abs. 2 des Grundgesetzes stützen kann, der das kommunale Selbstverwaltungsrecht statuiert und ihr erlaubt, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (Art. 28, Abs. 2 GG; vgl. Pappenheim/Baltes 2008, S. 34–40). Die Kommunen erledigen aber nicht nur

Selbstverwaltungsaufgaben. Sie werden auch von Bund und Länder zur Durchführung von (u. a. sozialpolitischen) Aufgaben herangezogen. Hier handeln die Kommunen als Auftragsverwaltung, die Kostenverantwortung liegt dabei bei den jeweiligen Leistungsträgern, also dem Bund und/oder den Ländern (ebd. und Schröten in diesem Band).

Die sozialpolitische Kernkompetenz der *Europäischen Union*¹¹ liegt im Bereich des „koordinierenden Sozialrechts“. Es „flankiert die im Rahmen der wirtschaftlichen Integration der Europäischen Union angestrebte grenzüberschreitende Mobilität der Arbeitskräfte durch Regelungen zur Gleichbehandlung hinsichtlich sozialrechtlicher Leistungsansprüche, Zusammenrechnung von Anwartschafts-, Beitragszeiten etc. und Exportierbarkeit von Sozialleistungen“, so Kötter in diesem Band. Hier kann die EU unmittelbar geltende Rechte (Verordnungen) erlassen (detailliert: Otting 2022). Daneben verfügt die EU über die Möglichkeit, Richtlinien zu erlassen, die Ziele bestimmen, die dann von den Mitgliedsstaaten rechtlich umzusetzen sind. Hiervon macht sie insbesondere Gebrauch, um beim Arbeitsschutz Mindestvorschriften und Anti-Diskriminierungsregelungen zu erlassen. Letztere spielen eine große Rolle etwa bei der Gleichstellung von Männern und Frauen. Jüngst (Mitte 2022) hat die EU eine Richtlinie auf den Weg gebracht, die regelt, wie gesetzliche Mindestlöhne festgelegt werden sollen. Neben diesen rechtlichen Steuerungsmöglichkeiten verfügt die EU, wenn auch im sehr bescheidenen Umfang, über die Möglichkeit, Geld für sozialpolitische Maßnahmen zu verausgaben. Dies erfolgt im Rahmen des Europäischen Sozialfonds. Zunehmende Bedeutung, erlangt die Einflussnahme der EU auf die Sozialpolitiken der Mitgliedsstaaten über „Leistungsvergleiche“ und die Organisation von Maßnahmen der Zusammenarbeit. Unter der Bezeichnung „Offene Methode der Koordinierung“ formuliert sie gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten sozialpolitische Zielvorstellungen (Leitlinien), deren rechtlich unverbindlicher Umsetzung sie einem Monitoringverfahren unterzieht (soft-law) (vgl. Kötter in diesem Band; Möhle 2020, Schreiber 2022, S. 1758–1763, sowie die nachstehende Übersicht). Ist und bleibt damit auch die originär sozialpolitische Kompetenz der EU eher gering, so übt sie über ihren bestimmenden Einfluss auf die Wirtschaftspolitik einen starken indirekten Einfluss auf die Soziale Sicherung aus. Das betrifft etwa das Sozialleistungserbringungsrecht. Die Kommission und der EuGH bewerten auch die Erbringung von sozialen Sach- und Dienstleistungen als Teil der Wirtschaft und wenden so begründet das EU-Wettbewerbsrecht auf die soziale Daseinsvorsorge an (Hans 2016, Hammerschmidt/Kötter/Sagebiel 2016, S. 18–23; sowie die nachstehende Übersicht). Schließlich nutzt die EU-Kommission auch ihre Möglichkeiten im Rahmen des Stabilitäts- und

11 Eine weitere überstaatliche Ebene neben der EU ist – dies sei hier nur erwähnt und nicht weiter ausgeführt – auch die Ebene Internationaler Politik. Diese Ebene mit ihren Akteuren gewinnt zunehmend an Bedeutung im Katastrophenschutz, globalen Hilfen in andere Länder, Politik für Geflüchtete, UNKRRK (s. Kaltenborn 2022).

Wachstumspaktes, um den Mitgliedsstaaten länderspezifische Empfehlungen für ihre Sozialpolitik zu geben; dabei fordert sie regelmäßig Leistungskürzungen.¹²

Tab. 1: Übersicht: Sozialpolitische Aufgaben und Kompetenzen von Bund, Ländern, Kommunen und EU

Ebene	Aufgaben u. Kompetenzen (Auswahl)	Anteil am Sozialbudget (2020)
B u n d	Gesetzgebung:	251,8 Mrd.
	konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74 GG):	21,9 %
	<ul style="list-style-type: none"> öffentliche Fürsorge, einschließlich AsylbLG (Abs. 1 Nr. 7 GG) Sozialversicherung, inkl. Arbeitslosenversicherung (Abs. 1 Nr. 12 GG) Arbeitsrecht (Abs. 1 Nr. 12 GG) Ausbildungsbeihilfen (Abs. 1 Nr. 13 GG) Ausschließliche Gesetzgebung (Art. 73 GG) 	
	Versorgung v. Kriegsbeschädigten u. –hinterbliebenen und Fürsorge für ehemalige Kriegsgefangene (Abs. 1 Nr. 13 GG)	
	<ul style="list-style-type: none"> Mitwirkung an der Rechtsetzung der EU im Rat der Europäischen Union 	
	Verwaltung	
	<ul style="list-style-type: none"> Rechtsaufsicht über die Träger der Sozialversicherung, die selbstverwaltete Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, einschließlich der Arbeitsverwaltung 	
L ä n d e r	Gesetzgebung	105, 2 Mrd.
	<ul style="list-style-type: none"> Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes (Art. 76 ff GG) Erlass von Landesdurchführungsgesetzen (SGB VIII u. XIII) Möglichkeit, eigene Sozialgesetze zu erlassen, sofern dies nicht ausschließlich dem Bund zusteht (z. B. in Bayern: Landespflegegeld, Familien-geld, Blindengeld), 	9,1 %
	Verwaltung	
	<ul style="list-style-type: none"> i. d. R. Landeseigenverwaltung (Art. 83 GG) der Bundesgesetze mit Rechtsaufsicht durch Bund Landesverwaltung im Bundesauftrag 	
	die Ausführung von Leistungsgesetzen, wenn der Bund mindestens die Hälfte der Kosten trägt (Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG).	
	<ul style="list-style-type: none"> Wohngeld (WoGG) (Bund erstattet den Ländern 50 % der Ausgaben) 	

12 In dem Zeitraum von 2011 bis 2018 empfahl die Kommission: 105 mal, das Renteneintrittsalter zu erhöhen und die Rentenfinanzierung zu senken, 63 mal, die Senkung von Gesundheitsausgaben und Privatisierungen im Gesundheitssektor vorzunehmen, 50 mal, Lohnzuwächse einzudämmen, 38 mal, den Abbau von Beschäftigungssicherheit und 45 mal, die Reduzierung von Unterstützungsleistungen für Arbeitslose, Schutzbedürftige und Menschen mit Behinderung (Streeck 2021, S. 370 f.).

Ebene	Aufgaben u. Kompetenzen (Auswahl)	Anteil am Sozialbudget (2020)
K	Verwaltung	113,6 Mrd.
o	• öffentliche Träger der Sozialhilfe (SGB XII)	9,8%
m	• öffentliche Träger der Kinder- u. Jugendhilfe (SGB VIII)	
m	• (Mit-)Träger der Job-Center (SGB II)	
u	• Gewährung weiterer sozialer Leistungen im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge	
n	• Durchführung von Bundes- und Landesgesetzen als Auftragsverwaltung (z. B. Wohngeld)	
E	Rechtssetzung: koordinierende Sozialrecht (bei grenzüberschreitenden Sachverhalten), Koordinierungsverordnung (Kern des EU-Sozialrechts)	unter 0,1%
U	• Richtlinien für Mindestvorschriften z. B. bzgl. Arbeitsschutz (Art. 153 Abs. 2 b AEUV)	
	Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten unter Ausschluss der Harmonisierung der Rechts- u. Verwaltungsvorschriften (Art. 153 Abs. 2a AEUV).	
	Sonstiges	
	• Europäischer Sozialfonds (ESF) (Art. 162–164 AEUV)	
	• Einfluss auf (Sozial-)Leistungserbringungsrecht durch Übertragung des wirtschaftlichen Grundfreiheiten und Wettbewerbsrechts auf soziale Daseinsvorsorge	

(Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Boeckh et al. 2022 S. 166, Zahlen nach: BMAS 2022: Sozialbudget 2021, S. 8f.)

4. Soziale Arbeit im Mehrebenensystem der Sozialpolitik in Deutschland in der Gegenwart

Im Folgenden wird die Soziale Arbeit im System der Sozialen Sicherung verortet und anschließend danach gefragt, welche Auswirkungen Entscheidungen und Maßnahmen von anderen Akteuren und Ebenen der Sozialen Sicherung auf die Soziale Arbeit haben (können). In einem weiteren Schritt werden die AdressatInnen der Sozialen Arbeit aus der sozialpolitischen Perspektive in den Blick genommen. Die AdressatInnen und auch die SozialarbeiterInnen sind von Umgestaltungen der Sicherungssysteme betroffen. Abschließend erörtern wir die Frage, was das bis dahin Geschilderte im Hinblick auf das Wissen und Können, über die die Fachkräfte der Sozialen Arbeit verfügen müssen, um ihre Arbeit professionell erledigen zu können.

Soziale Arbeit ist, wie wir schon eingangs definiert haben (Kap. 2.1), eine personenbezogene soziale Dienstleistung, die im sozialstaatlichen Rahmen zur Bearbeitung sozialer Probleme eingesetzt wird, damit die AdressatInnen im gesellschaftlichen Interesse bei der Bewältigung von Lebensproblemen so unterstützt werden, dass sie in die Lage versetzt werden können/sollen, gesellschaftlichen (Normalitäts-)Anforderungen zu entsprechen. Sie ist Teil des durch Sozialpolitik ausgestalteten Systems der Sozialen Sicherung. Das Recht der Sozialen Sicherung, das Sozialgesetzbuch