

1 Zur Entstehungsgeschichte des ASD – von den Anfängen bis in die 1970er Jahre

Von Peter Hammerschmidt und Uwe Uhlendorff

-
- Soziale Arbeit als unmittelbare Betreuung unterstützungsbedürftiger Armer oblag seit Beginn des 19. Jahrhunderts kommunal organisierten ehrenamtlichen Kräften, die dann mit dem Elberfelder System für kleinräumig zugeschnittene Quartiere zuständig waren.
 - Mit dem Straßburger System etablierten die Kommunen nach der Jahrhundertwende dann einen hauptamtlichen Innendienst für die administrativen und entscheidungsbezogenen Aufgaben. Die damit bestehenden Strukturen bestanden in der Weimarer Republik fort, auch wenn die sozioökonomischen und soziokulturellen Voraussetzungen für dieses Ehrenamt zunehmend erodierten.
 - Mit der FaFü als unmittelbare Vorläuferorganisation des ASD traten dann ab den 1920er Jahren fürsorgerisch ausgebildete hauptamtliche Kräfte neben die ehrenamtlichen, um sie dann im Verlauf mehrerer Jahrzehnte weitgehend zu ersetzen. Im Ergebnis erbt damit die berufliche Fürsorge/Sozialarbeit die Nicht-Entscheidungsbefugnis des Straßburger Armenpflegers, der Dualismus von Haupt- und Ehrenamt transformierte sich zum Dualismus von Innen- und Außendienst.
 - Denkbar und sinnvoll wurde ein allgemeiner Außendienst erst mit Entfaltung kommunaler Sozialpolitik, der Etablierung sozialer kommunaler Ämter – Jugendamt, Fürsorgeamt, Gesundheitsamt, Wohnungsamt, Erwerbslosenamt – auf der einen und einer Vielzahl spezialisierter (Besonderer) Sozialer Dienste auf der anderen Seite, als drittes, verbindendes Element in der „kommunalen Apparatur der öffentlichen Hilfe“ (Vogel 1966). Das war mit dem Ausbau des Weimarer Wohlfahrtsstaates gegeben. Die Betreuung einer Familie durch mehrere unverbunden nebeneinander tätige Außendienstmitarbeiter verschiedener Ämter mit speziellen Aufgaben, das zeigte sich in den 1920er Jahren rasch, war weder fachlich (fürsorgerisch, sozialarbeiterisch) angemessen noch fiskalisch effizient. Dies war dann die Geburtsstunde der FaFü als gemeinsamer, allgemeiner Außendienst mehrerer Ämter.
 - Erst in den 1970er Jahren erfolgte die Ersetzung der FaFü durch den ASD, der sich mit der Zusammenlegung von Innen- und Außendienst bei gleichzeitiger Dezentralisation, d. h. der Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf die Sozialarbeiter/Sozialpädagogen, in einem zentralen Merkmal von der tradierten FaFü unterscheidet. Die Spannungen und Widersprüchlichkeiten zwischen Verwaltungs- und sozialen Fachkräften, zwischen Innen- und Außendienst, zwischen der vorrangig konditionalprogrammiert arbeitenden Bürokratie und dem vorrangig zweckprogrammierten Handeln professioneller Sozialer Arbeit wurden damit in die Organisationsform ASD und damit auch in die Soziale Arbeit verlagert (Müller/Otto 1980b, 24; Ortman 2008). Professionelle Autonomie und Kompetenz haben ihren Preis.
-

Der Allgemeine Soziale Dienst (im Folgenden: ASD) ist eine Organisationsform der kommunalen Sozialverwaltung. Seine konkrete Ausgestaltung – und ob es ihn überhaupt gibt – legt jede

Kommune selbst fest, denn die Kommunen verfügen im Rahmen ihrer Selbstverwaltung über Organisationshoheit. Insofern sind empirische Feststellungen über den ASD schwierig.

Möglich und historisch sinnvoll wurde der ASD erst mit Entfaltung kommunaler Sozialpolitik. Ein gemeinsamer, allgemeiner sozialer (Außen-) Dienst setzt voraus, dass es mehrere kommunale Stellen/Ämter gibt, die für die Gewährung sozialer Rechte sowie auch für die Einrichtung sozialer Dienste zuständig zeichnen, und dass sich ein Angebot an besonderen, sozialen Dienstleistungen ausdifferenziert hat. In Deutschland war dies vor allem seit der wilhelminischen Zeit und hier zunächst nur in den Groß- und Industriestädten gegeben. Eine dementsprechende flächendeckende Etablierung sozialer kommunaler Ämter – Jugendamt, Fürsorgeamt, Gesundheitsamt, Wohnungsamt, Erwerbslosenamt – und sozialer Dienste erfolgt im Deutschen Reich erst im Kontext des verfassungsmäßig vorgesehenen Ausbaus des Wohlfahrtsstaates und durch das Weimarer Fürsorgerecht. Die Betreuung einer Familie durch mehrere unverbunden nebeneinander tätige Außendienstmitarbeiter verschiedener Ämter mit speziellen Aufgaben, das zeigt sich nach Inkrafttreten des Weimarer Fürsorgerechts Mitte der 1920er Jahre rasch, war weder fachlich (fürsorgerisch, sozialarbeiterisch) angemessen noch fiskalisch effizient. Dies war die Geburtsstunde des ASD, damals noch unter dem Namen Familienfürsorge (FaFü), als gemeinsamer, allgemeiner Außendienst mehrerer Ämter. Ein Charakteristikum des ASD, die Dezentralisation, war seinerzeit indes noch nicht gegeben und erfolgte erst in den 1970er Jahren. Dies ist insofern bemerkenswert, als eine Dezentralisation früher schon in der (Armen-)Fürsorge von den Kommunen in ihren Armenordnungen verankert und auch praktisch angewandt wurde. Das Mitte des 19. Jahrhunderts praktizierte Modell dafür war das „Elberfelder System“, das über das Quartiersprinzip hinaus einige weitere Grundprinzipien der Fürsorge und Sozialarbeit formulierte, die auch heute noch als gültig angesehen werden (Besuchsprinzip, Individualisierungsprinzip). Für die hier vorgelegte Darstellung folgt daraus, dass neben der Familienfürsorge (→ 1.1) und dieser vorangestellt auch die Organisation der Armenpflege vor der Zeit des Deutschen Kaiserreichs sowie die sich daneben etablierenden besonderen sozialen Dienste (→ 1.2) als Teil der Geschichte des ASD thematisiert werden, bevor dann die Weiterentwicklung der Familienfürsorge bis zu ihrer Neuorganisation in den 1970er Jahren skizziert wird (→ 1.3).

1.1 Zur Vorgeschichte des ASD – von den Anfängen der kommunalen Sozialverwaltung bis zum Ende des Kaiserreichs

1.1.1 Soziale Dienste und die Armenfürsorge

Soziale Dienste wurzeln in der kommunalen Armenfürsorge und damit im Kern der kommunalen Sozialverwaltung. Die Armenfürsorge als öffentliche Zuständigkeit für Menschen, denen es ansonsten nicht möglich war, ihre Existenz zu sichern, entstand im Übergang zur Neuzeit.

Kodifiziert wurde eine solche Verpflichtung zunächst in allgemeinen Regelungswerken, zuerst in der Reichspolizeiordnung von 1530 und später im Allgemeinen Landrecht für die Preussischen Staaten von 1794. Armen- und Arbeitshäuser waren im 17. und 18. Jahrhundert die dominante Form der Armenfürsorge, das änderte sich im 19. Jahrhundert. Zu dieser Zeit erließen die einzelnen deutschen Staaten auch spezielle Armenpflegegesetze (z. B. Bayern 1816, Preußen 1842). Mit der Armenfürsorge reklamierte der Staat keine exklusive Zuständigkeit für Arme, im Gegenteil: Vorgelagerte Sicherungsmöglichkeiten – familiäre und ständische Hilfe, private Unterstützung usw. – sollten vorrangig genutzt werden. Armenfürsorge war Ausfallbürge, 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 sowie damit einhergehend die strenge Prüfung von Arbeitsfähig- und -willigkeit sowie die Ausgrenzung sogenannter unwürdiger Armer. Der Bezug von Armenfürsorgeleistungen sollte unbequem sein; unbequemer als Lohnarbeit zu ungünstigen Bedingungen. Weil Unterstützungsleistungen ohne (direkte) Gegenleistung grundsätzlich geeignet sind, als Alternative zur gesellschaftlich geforderten (Lohn-)Arbeit zu dienen, sind in ihrer rechtlichen wie faktischen Ausgestaltung „Sicherungen“ eingebaut. Neben den schon genannten Elementen – Nachrangigkeit, Arbeitspflicht, Ausgrenzung „Unwürdiger“ – gehören hierzu die Ausrichtung auf das Minimum der Existenzsicherung, eine dis-