

Perspektiven Sozialwirtschaft und Sozialmanagement

Ludger Kolhoff
Klaus Grunwald *Hrsg.*

Aktuelle Diskurse in der Sozialwirtschaft I



Springer VS

Perspektiven Sozialwirtschaft und Sozialmanagement

Reihe herausgegeben von

K. Grunwald, Stuttgart, Deutschland

L. Kolhoff, Wolfenbüttel, Deutschland

Die Buchreihe „Perspektiven Sozialwirtschaft und Sozialmanagement“ widmet sich der Darstellung und kritischen Diskussion von theoretischen Konzepten und Fragestellungen aus Wissenschaft, Forschung und Praxis der Sozialwirtschaft und des Sozialmanagements. Monographien und Sammelbände thematisieren aktuelle Diskurse und Forschungen aus relevanten wissenschaftlichen (Teil-) Disziplinen (wie z.B. Soziale Arbeit, Sozialwirtschaftslehre, Sozialmanagement, Organisationssoziologie und -psychologie, Ethik, Betriebswirtschaftslehre, Volkswirtschaftslehre,). Bearbeitet werden weiterhin methodische Fragen sowie Herausforderungen der Sozialwirtschaft im Allgemeinen und sozialwirtschaftlicher Unternehmen im Besonderen. Die Bände richten sich an Lehrende und Teilnehmer_innen von Masterstudiengängen der Sozialwirtschaft und des Sozialmanagements sowie an Fach- und Führungskräfte.

Weitere Bände in der Reihe <http://www.springer.com/series/15474>

Ludger Kolhoff · Klaus Grunwald
(Hrsg.)

Aktuelle Diskurse in der Sozialwirtschaft I

 Springer VS

Herausgeber

Ludger Kolhoff
Ostfalia Hochschule für angewandte
Wissenschaften – Hochschule
Braunschweig/Wolfenbüttel
Wolfenbüttel, Deutschland

Klaus Grunwald
Duale Hochschule Baden-Württemberg
Stuttgart, Deutschland

ISSN 2569-2127

ISSN 2569-2135 (electronic)

Perspektiven Sozialwirtschaft und Sozialmanagement

ISBN 978-3-658-20318-4

ISBN 978-3-658-20319-1 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-20319-1>

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2018

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, 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.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Inhalt

Vorwort 1

Teil I

Ansätze zur Differenzierung des sozialwirtschaftlichen Geschehens nach Ebenen

Beate Finis Siegler

Ansätze zur Differenzierung des sozialwirtschaftlichen Geschehens nach Ebenen 9

Wolf Rainer Wendt

Soziales Wirtschaften im Beziehungsgefüge seiner Akteure 25

Teil II

Der Klient im Fokus von Sozialer Arbeit und Sozialwirtschaft

Georg Kortendieck

Klienten als (Teilzeit)Mitarbeitende 41

Claus Reis

Die Analyse von Einzelfällen als methodisches Instrument beim Auf- bzw. Ausbau interorganisatorischer Kooperationsbeziehungen 55

Teil III**Ethik, Moral und (Sozial-)Geschäft***Armin Schneider*

Grundlagen von Ethik in Management und Leadership 75

Andrea Tabatt-Hirschfeldt

Die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit und der Umgang damit 89

*Andreas Langer*Wirtschaft- und Unternehmensethik als Kritik der Grauzonen
sozialwirtschaftlichen Moralunternehmertums 111**Teil IV****Governance und Sozialwirtschaft***Ludger Kolhoff*

Orders of Governance 133

Andrea Tabatt-Hirschfeldt

Public Governance in der Sozialwirtschaft 149

*Klaus Grunwald und Paul-Stefan Roß*Governance in der Sozialen Arbeit.
Dilemmatamanagement als Ansatz des Managements
hybrider Organisationen 165*Tobias Allkemper und Matthias Borchers*Corporate Governance in der Sozialwirtschaft.
Anspruch und Wirklichkeit 183*Wolf Rainer Wendt*Sozialwirtschaftliche Regie im ostasiatischen Bezugsrahmen.
Eine komparative Studie 205

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren 225

Vorwort

Spätestens seit Mitte der 1990er Jahre gewinnen ökonomische Fragestellungen, Begrifflichkeiten und Konzepte zunächst in der Praxis des Sozial- und Gesundheitswesens, in der Folge zunehmend im wissenschaftlichen Diskurs an Bedeutung. Die Thematisierung erfolgt teils eher unter dem Begriff ‚Sozialwirtschaft‘ oder der ‚Sozialökonomie‘, teils eher unter dem Label ‚Sozialmanagement‘, ohne dass hier einheitliche Trennlinien erkennbar wären (Grunwald und Langer 2018 i. E.). Dies zeigt sich auch in der Namensgebung der einschlägigen wissenschaftlichen Vereinigung, der Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialmanagement/Sozialwirtschaft (BAG SMSW) e. V. Sie ist die Vertretung der Lehrenden und Forschenden an Hochschulen im Bereich Sozialmanagement/Sozialwirtschaft und dient als Plattform für aktuelle Diskurse des Sozialmanagements und der Sozialwirtschaft¹. Dazu veranstaltet sie Fachtagungen und Kongresse. In dieser Publikation werden Beiträge aus 4 Fachtagungen aus den Jahren 2015 und 2016 zu den Perspektiven der Sozialwirtschaft vorgestellt.

Grundlage dieses Bandes sind die Tagungen

- „Ansätze zur Differenzierung des sozialwirtschaftlichen Geschehens nach Ebenen“ (Stuttgart 2015)
- „Der Klient im Fokus von Sozialer Arbeit und Sozialwirtschaft“ (Frankfurt 2016)

1 Mitglieder des geschäftsführenden Vorstands der Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialmanagement/Sozialwirtschaft (BAG SMW) e.V sind: Prof. Dr. Ludger Kolhoff (Vorsitzender), Prof. Dr. Andrea Tabatt-Hirschfeldt und Prof. Dr. Andreas Langer (stellvertretende Vorsitzende). Dem erweiterten Vorstand gehören an: Prof. Dr. Michael Brodowski, Prof. Dr. Beate Finis-Siegler, Prof. Dr. Klaus Grunwald, Prof. Dr. Sebastian Noll, Prof. Dr. Monika Sagmeister, Prof. Dr. Bettina Stoll, Prof. Dr. Wolf Rainer Wendt und Prof. Dr. Armin Wöhrle.

- „Moral und (Sozial-)Geschäft – Ethik und Management“ (Koblenz 2016)
- „Governance und Sozialwirtschaft“ (Berlin 2016)

In einem ersten Schritt werden „*Ansätze zur Differenzierung des sozialwirtschaftlichen Geschehens nach Ebenen*“ diskutiert. Solche Differenzierungen nach ‚Ebenen‘ wurden von unterschiedlichen Seiten aus vorgenommen, insbesondere von Wendt (2016), von Finis Siegler (2009) und von Arnold, Grunwald und Maelicke (2014), ohne dass hier eine einheitliche Struktur zu erkennen wäre. Sie werden – gerade auch angesichts ihrer Unterschiedlichkeit, aber auch hinsichtlich ihres Erklärungspotentials – zunehmend kritisch diskutiert, weswegen sie einer genaueren Betrachtung unterzogen werden.

Beate Finis Siegler unterscheidet in ihrem Beitrag „Ansätze zur Differenzierung des sozialwirtschaftlichen Geschehens nach Ebenen“ fünf Ebenen. Auf der Makroebene geht es um den Beitrag der Sozialwirtschaft zur sozialen Wohlfahrt, auf der Mesoebene um die volkswirtschaftliche Institutionenwahl, auf der Mikroebene stehen die Organisationen der Sozialwirtschaft im Mittelpunkt, auf der Nanoebene die interaktive Erstellung personenbezogener sozialer Dienstleistung und auf der individuellen Ebene der Beitrag der Sozialwirtschaft zur individuellen Wohlfahrt der Zielgruppe.

Wolf Rainer Wendt benennt in seinem Beitrag „Soziales Wirtschaften im Beziehungsgefüge seiner Akteure“ ein horizontal und vertikal strukturiertes Gefüge auf drei Ebenen. Auf der Makroebene erfolgt die soziale, politisch gesteuerte Daseinsvorsorge, auf der Mesoebene die Gestaltung sozialer Versorgung (hier sind die sozialen Organisationen zu verorten) und auf der Mikroebene die personenbezogene Versorgung.

In einem zweiten Schritt steht „*der Klient im Fokus von Sozialer Arbeit und Sozialwirtschaft*“. Für die Soziale Arbeit ist der Bezug auf die ‚Adressat_innen‘, ‚Nutzer_innen‘ oder ‚Klient_innen‘ ihrer Hilfs- und Unterstützungsangebote konstitutiv, wie es vor unterschiedlichen theoretischen Hintergründen und für spezifische Arbeitsfelder der Sozialen Arbeit entwickelt worden ist (beispielsweise Bitzan und Bolay 2017, Bitzan, Bolay und Thiersch 2006). Für die Sozialwirtschaft wie für die Soziale Arbeit ist es wichtig, die Bedeutung der Klient_innen für die Erbringung von personenbezogenen sozialen Dienstleistungen und ihre Rolle im Produktionsprozess zu reflektieren (Schaarschuch 2008).

Georg Kortendieck wählt in seinem Beitrag „Klienten als (Teilzeit)Mitarbeitende“ einen mikroökonomischen Zugang und versteht den Klienten als Produktionsfaktor. Er fragt, ob und inwieweit durch eine stärkere Einbeziehung von Klienten Fortschritte bezüglich Wirkung und Produktivität zu erwarten sind, inwieweit Problemlösungen besser, schneller oder günstiger erfolgen können und

welche Voraussetzungen dabei zu erfüllen sind. Weiterhin beschäftigt ihn, wie die Integrations-Bereitschaft und das Integrations-Verhalten von Klienten erfolgreich gesteuert werden kann.

Claus Reis thematisiert in seinem Beitrag „Die Analyse von Einzelfällen als methodisches Instrument beim Auf- bzw. Ausbau interorganisatorischer Kooperationsbeziehungen“ verbindliche Kooperationen in Produktionsnetzwerken zwischen eigenständig operierenden, teilweise sogar konkurrierenden Organisationen und widmet sich Planungs- und Fallperspektiven und der Gestaltung von Leistungsprozessen. „Angemessene Unterstützungsleistungen“ und gesellschaftliche Teilhabe für die Adressat_innen wird nur möglich über das „verbindliche, koordinierte Zusammenwirken unterschiedlicher arbeitsmarkt-, sozial- und bildungspolitischer Akteure“. Dabei ist der Bezug auf den (Einzel-)Fall als „Ausgangspunkt über unterschiedliche ‚Fallansichten‘, Schnittstellen, Bearbeitungsformen u. a. m.“ zentral.

In einem dritten Schritt geht es um „*Ethik, Moral und (Sozial-)Geschäft*“. Die Frage der ethischen Begründung oder Begründbarkeit sozialwirtschaftlichen Agierens ist eine, die in Sozialer Arbeit und Sozialwirtschaft intensiv diskutiert wird (Wöhrle 2016). Gerade angesichts der teilweise ideologischen Aufladung der diesbezüglichen Debatte ist es wichtig, hier differenziert zu argumentieren.

Armin Schneider widmet sich den „Grundlagen von Ethik in Management und Leadership“. Er stellt die Bedeutung ethischer Fragestellungen für Nonprofit Organisationen heraus und untersucht Grundkonzepte der Ethik auf ihre Anwendung im Management und Leadership von Nonprofit Organisationen. Dabei differenziert er zwischen verschiedenen „Ebenen ethischer Verantwortung“ und diskutiert unterschiedliche „Möglichkeiten ethischer Verantwortung“ zwischen Corporate Social Responsibility, integrierten „Ethik- und Wertemanagementkonzepten“ und Whistleblowing.

Andrea Tabatt-Hirschfeldt fragt in ihrem Beitrag „Die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit und der Umgang damit“ was eigentlich die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit ist? Sie thematisiert die Gründe und Auswirkungen ebenso wie die Möglichkeiten des Umgangs mit der Ökonomisierung. Schließlich stellt sie einen Vorschlag vor, wie die Weiterentwicklung aussehen könnte. Sie wählt wie Wendt (siehe sein obiger Beitrag) einen Drei-Ebenen-Zugang. Auf der Makroebene beschäftigt sie sich mit der sozialpolitischen Rahmung und geht dabei insbesondere auf den aktivierenden Sozialstaat ein. Auf der Mesoebene widmet sie sich der Erbringung sozialer Leistungen und ihrer Akteure und auf der Mikroebene den Fachkräften und Adressat_innen. Es folgen Ausführungen zu Auswirkungen und zum Umgang mit der Ökonomisierung der Sozialen Arbeit im Sinne eines „Im System arbeiten“ und eines „Am System arbeiten“.

Andreas Langer versteht „Wirtschaft- und Unternehmensethik als Kritik der Grauzonen sozialwirtschaftlichen Moralunternehmertums“. Er arbeitet in seinem Beitrag etliche „wirtschafts- und unternehmensethisch relevante Themen und Probleme“ heraus und fordert einerseits am individuellen Verhalten anzusetzen, andererseits aber auch Unternehmen dazu zu bringen, ethisch zu handeln und Grauzonen nicht auszunutzen. Bei den Unternehmen der Sozialwirtschaft handelt es sich um Moralunternehmen die moralisch zu managen sind.

In einem vierten Schritt wird das Verhältnis von „*Governance und Sozialwirtschaft*“ diskutiert. Im Zentrum des aktuellen Diskurses um Governance steht die Frage, wie unterschiedliche Mechanismen und Logiken der Steuerung auf verschiedenen Ebenen ineinandergreifen (Benz und Dose 2010; Roß 2018). Für die Sozialwirtschaft ist dieser Zugang in seiner interdisziplinären (Politologie, Soziologie, Betriebswirtschafts- und Managementlehre) Ausrichtung von großem Interesse, weil er das Potential hat, Steuerungsprobleme auf unterschiedlichen Ebenen nicht nur zu analysieren, sondern auch aus normativer und strategischer Perspektive zu thematisieren.

Ludger Kolhoff behandelt in seinem einführenden Beitrag „Orders of Governance“ zu diesem Thema raumbezogene Probleme und Lösungsmöglichkeiten (First Order Governance), institutionelle Aspekte (Second Order Governance) und normative Grundsätze einer Good Governance (Third Order Governance).

Der Beitrag von *Andrea Tabatt-Hirschfeldt*, „Public Governance in der Sozialwirtschaft“, beschäftigt sich mit Entwicklungen hin zu Public Governance in Kommunalverwaltungen. Er fokussiert dabei die Themen Bürgerhaushalt, Verhältnis von Politik und Verwaltung, Organisationsstruktur, Zusammenwirken mit anderen Organisationen, Stellung zu Bürger_innen sowie Mitarbeiterführung.

Klaus Grunwald und Paul-Stefan Roß klären in ihrem Beitrag „Governance Sozialer Arbeit – Dilemmatamanagement als Ansatz des Managements hybrider Organisationen“ zunächst die Begriffe „Wohlfahrtsmix und Governance“, um auf dieser Basis Einrichtungen und Dienste der Sozialwirtschaft als „hybride Organisationen“ zu charakterisieren. Sozialmanagement wird gefasst als „Steuerung hybrider sozialwirtschaftlicher Organisationen“, die vor vielfältigen Herausforderungen steht. Der systemtheoretisch geprägte Ansatz des Dilemmatamanagements wird als hilfreiches Konzept des Managements hybrider Organisationen vorgestellt, das sozialwirtschaftlichen Einrichtungen die erfolgreiche Steuerung unterschiedlicher ‚Logiken‘ und ‚Rationalitäten‘ ermöglicht.

Tobias Allkemper und Matthias Borchers behandeln in ihrem Beitrag „Corporate Governance in der Sozialwirtschaft: Anspruch und Wirklichkeit“ den „rechtlichen und faktischen Ordnungsrahmen für die Leitung und Überwachung von Unternehmen“. Damit fokussieren sie aus betriebswirtschaftlicher Perspektive

Fragen und Probleme der Aufsicht und der Managementstrukturen. Sie beschreiben die „Entwicklung des Deutschen Corporate Governance Kodex“, begründen die Relevanz eines „sektorspezifischen Kodex“ für die Sozialwirtschaft und geben einen knappen Überblick über einschlägige Kodizes. Auf der Basis einer Studie wird diskutiert, inwieweit „Standards guter Unternehmensführung“ aus Sicht von Führungskräften in ihren Einrichtungen Anwendung finden.

Der Beitrag von *Wolf Rainer Wendt* zum Thema „Sozialwirtschaftliche Regie im ostasiatischen Bezugsrahmen – Eine komparative Studie“ schließt die Publikationen ab. Er nimmt die westlichen Modelle des Wohlfahrtsregimes als Folie, vor deren Hintergrund er die Governance sozialer Versorgung in ostasiatischen Ländern zwischen Singapur und Südkorea mit ihrem spezifischen „mental und kulturellen Hintergrund“ im Sinne eines „ostasiatischen Wohlfahrtsregime“ thematisiert. Ein besonderer Fokus liegt auf der sozialen Versorgung und den sozialwirtschaftlichen Strukturen in der Republik Korea zwischen „Produktiver Wohlfahrt“ und der „Stimulierung von Selbstunterhalt“.

Wolfenbüttel und Tübingen im Sommer 2017

Ludger Kolhoff (Vorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft
Sozialmanagement/Sozialwirtschaft e. V.)

Klaus Grunwald (Mitglied des erweiterten Vorstandes)

Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialmanagement/Sozialwirtschaft e. V.)

Literatur

- Arnold, U., Grunwald, K., & Maelicke, B. (Hrsg.) (2014). *Lehrbuch der Sozialwirtschaft*. 4., erw. Aufl., Baden-Baden: Nomos.
- Benz, A., & Dose, N. (Hrsg.) (2010). *Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. 2., aktual. u. veränd. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bitzan, M., & Bolay, E. (2018). *Soziale Arbeit – die Adressatinnen und Adressaten*. Op-laden: Barbara Budrich.
- Bitzan, M., Bolay, E., & Thiersch, H. (Hrsg.) (2006). *Die Stimme der Adressaten. Empirische Forschung über Erfahrungen von Mädchen und Jungen mit der Jugendhilfe*. Weinheim: Juventa.
- Finis Siegler, B. (2009). *Ökonomik Sozialer Arbeit*. 2., überarb. u. erw. Aufl., Freiburg i. Br.: Lambertus Verlag.
- Grunwald, K., & Langer, A. (2018). Sozialwirtschaft – eine Einführung in das Handbuch. In K. Grunwald & A. Langer (Hrsg.), *Sozialwirtschaft. Ein Handbuch für Wissenschaft und Praxis*. Baden-Baden: Nomos (im Erscheinen).

- Roß, P.-S. (2018). Governance. In K. Grunwald & A. Langer (Hrsg.), *Sozialwirtschaft. Ein Handbuch für Wissenschaft und Praxis*. Baden-Baden: Nomos (im Erscheinen).
- Schaarschuch, A. (2008). Vom Adressaten zum „Nutzer“ von Dienstleistungen. In Bielefelder Arbeitsgruppe 8 (Hrsg.): *Soziale Arbeit in Gesellschaft*. (S. 197–204). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wendt, W. R. (2016). *Sozialwirtschaft kompakt. Grundzüge der Sozialwirtschaftslehre*. 2., überarb. u. erw. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Wöhrle, A. (Hrsg.) (2016). *Moral und Geschäft. Positionen zum ethischen Management in der Sozialwirtschaft*. Baden-Baden: Nomos.

Teil I

**Ansätze zur Differenzierung
des sozialwirtschaftlichen
Geschehens nach Ebenen**



Ansätze zur Differenzierung des sozialwirtschaftlichen Geschehens nach Ebenen

Beate Finis Siegler

Abstract

Die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Sozialwirtschaft erfolgt aus einer Mehrebenen-Perspektive. Auf der Makro-, Meso-, Mikro-, Nano- und individuellen Ebene, die über Schnittstellen miteinander verbunden sind, werden unterschiedliche Akteure adressiert und spezifische Handlungslogiken identifiziert. Damit lässt sich der Beitrag der Sozialwirtschaft (Meso-Ebene) zur sozialen Wohlfahrt (Makro-Ebene) und zur individuellen der Klienten (individuelle Ebene) durch Erstellung insbesondere personenbezogener sozialer Dienstleistungen (Nano-Ebene) in sozialwirtschaftlichen Organisationen (Mikro-Ebene) untersuchen, können Voraussetzungen und Restriktionen analysiert und Schnittstellenprobleme diskutiert werden.

1 Sozialökonomischer Zugang zur Sozialwirtschaft

Die hier vorliegende Beschäftigung mit der Sozialwirtschaft beruht auf der These, dass die Sozialwirtschaft einen eigenen Sektor bildet, der an der Schnittstelle von Wirtschaft und Sozialbereich liegt und folglich mit unterschiedlichen Logiken konfrontiert ist. Das sozialwirtschaftliche Geschehen wird sowohl von soziopolitischen als auch soziokulturellen, technischen und wirtschaftlichen Faktoren beeinflusst. Ein sozialökonomischer Zugang beschreibt die Sozialwirtschaft folglich als den ökonomischen Ort der Transformation kollektiver/politischer Entscheidungen in Leistungen, mit denen in die Lebenslage von Zielgruppen der Sozialpolitik interveniert wird mit der Absicht, individuelle und soziale Wohlfahrt zu erzeugen. Eine angemessene Beschreibung des sozialwirtschaftlichen Geschehens erfordert daher die Berücksichtigung der unterschiedlichen Logiken eben-

so wie eine Differenzierung verschiedener Analyseebenen, auf denen das „Sozialwirtschaftliche“ geschieht.

2 Mehrebenen-Heuristik zur Analyse des sozialwirtschaftlichen Geschehens

Für die Analyse werden hier im Unterschied zu anderen Auffassungen, die mit drei Ebenen arbeiten (Brinkmann 2010b; Wendt 2003) fünf Ebenen unterschieden: Makro-, Meso-, Mikro-, Nano- und individuelle Ebene (Finis Siegler 2017, 2009). Auf der Makroebene geht es um den Beitrag der Sozialwirtschaft zur sozialen Wohlfahrt und auf der Mesoebene um die volkswirtschaftliche Institutionenwahl, die Auseinandersetzung mit dem institutionellen Sinn der Sozialwirtschaft als eigener Sektor. Auf der Mikroebene stehen die Organisationen der Sozialwirtschaft als Leistungsproduzenten im Mittelpunkt der Betrachtung. Die interaktive Erstellung personenbezogener sozialer Dienstleistungen ist Gegenstand der Nano-Ebene. Der Beitrag der Sozialwirtschaft zur individuellen Wohlfahrt der Zielgruppe wird auf der individuellen Ebene thematisiert. Die verschiedenen Ebenen haben unterschiedliche kategoriale Ausgangspunkte der Betrachtung und adressieren unterschiedliche Akteure. Auf der individuellen Ebene der Person erscheint der Klient mit seiner Lebenslage, der auf der Nano-Ebene der Interaktion mit den Fachkräften an der Erstellung einer personenbezogenen Dienstleistung als Prosument beteiligt ist. Das Management der Leistungserstellung auf der Mikroebene erfolgt in Organisationen unterschiedlicher rechtlicher und organisatorischer Verfasstheit, die auf der Mesoebene zur Sozialwirtschaft als einer spezifischen Institutionenwahl gehören. Der Erbringungskontext für die Sozialwirtschaft hängt von der Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaatsregimes und damit der Sozialpolitik auf der Makroebene ab. Die Abbildung 1 stellt die Mehrebenen-Perspektive auf die Sozialwirtschaft im Überblick dar.

2.1 Diskussion auf der Makro-Ebene

Hier geht es um den Erbringungskontext der Sozialwirtschaft. Die Makro-Ebene betrifft einerseits die öffentliche Definition und Bestimmung von Zielgruppen sozialstaatlichen Handelns und andererseits die politischen Entscheidungen über das gesellschaftlich gewünschte Versorgungsniveau mit Infrastruktur und Dienstleistungen. Diese Entscheidungen sind abhängig von den kulturellen Wohlfahrtsvorstellungen einer Gesellschaft (Knecht 2010, S. 172 ff.). Sie legitimieren politisch die Verteilung der volkswirtschaftlichen Ressourcen für öffentliche und private

Abbildung 1 Mehrebenen- Perspektive auf Sozialwirtschaft im Überblick (eigene Darstellung)

| Ebenen | Makro | Meso | Mikro | Nano | Individuell |
|----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|------------------------|------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| Ausgangspunkt | Wohlfahrtsstaatsregime | Institutionenwahl | Organisation | Interaktion | Person |
| Zielgröße | Allokative Effizienz Soziale Wohlfahrt | Effektiver Allokationsmechanismus | Unternehmenserfolg | Effektive Dienstleistungsbeziehung | Wohlergehen Individuelle Wohlfahrt |
| Ressourcen- Steuerungsmodus | Kollektive Entscheidung über öffentliche/ private Verwendung | Bedarfsabhängig/ konsumentenabhängig | Betriebswirtschaftlich | dialogisch | individuell |
| Verflechtung | Wirtschafts- und Sozialordnung Sozialrecht/Sozialpolitik | Sozialwirtschaft | Sozialmanagement | Personenbezogene soziale Dienstleistung/ Soziale Arbeit | Lebenslage/ Lebenswelt |

Verwendung gemäß den wohlfahrtsstaatlichen Präferenzen. Die sozialstaatliche Politik hat sowohl einen distributiven als auch einen meritorischen Charakter. Die distributive Komponente zielt auf eine Ressourcenverteilung, die Erhöhung des Konsumniveaus zugunsten von Menschen in schwierigen Lebenslagen, die meritorische Komponente auf die faktische Inanspruchnahme von gesellschaftspolitisch wertvollen Gütern und Dienstleistungen durch die Steuerung von Konsummustern. „Erst wenn es die Wohlfahrtskultur einer Gesellschaft zulässt, führt die Kontextabhängigkeit individueller Präferenzen und Konsummuster in bestimmten Bereichen zur Implementierung des Bedarfsprinzips“ (Finis Siegler 2011, S. 418). Der Staat tritt als Sozialstaat in Form von Leistungsgesetzen, sozialer Infrastruktur, personenbezogener Dienstleistungen und Geld- und Sachleistungen in Erscheinung. „Die explizite Berücksichtigung der sozialen Dienstleistungen im Wohlfahrtsstaatskonzept wird daher umso wichtiger, je grösser die Zahl jener Gesellschaftsmitglieder ist, die nicht durch eine rein monetäre Sozialpolitik zu einem gesellschaftlich wünschenswerten Versorgungsniveau kommen können“ (Badelt 1997, S. 186). Immer größere Teile der volkswirtschaftlichen Ressourcen wurden seit den 70er Jahren in den Ausbau sozialer und gesundheitlicher Dienste investiert. Dies hat sowohl ökonomische als auch nichtökonomische Gründe: nachfrageseitige wie angebotsseitige Veränderungen in der Bedürfnisstruktur hervorgerufen durch gesellschaftlichen, ökonomischen und demografischen Wandel, Veränderungen von Familien- und Haushaltsstrukturen, Mobilität, Wissensfortschritte und Produktinnovationen im sozialen Sektor, aber auch durch die Überführung ehemals „privater Probleme“ in „soziale“. Die Entscheidung, ob ein Problem als „soziales“ behandelt wird, bringt gesellschaftliche Macht- und Herrschaftsstrukturen zum Ausdruck und ist auch abhängig von der Artikulations-, Organisations- und Konfliktfähigkeit der Betroffenen oder ihrer Anwälte. Dabei muss die Zuschreibung von Behandlungsbedürftigkeit nicht mit dem Selbstverständnis der Betroffenen übereinstimmen. Auf dieser Ebene wird nicht nur definiert, was als „soziales“ Problem gilt und welcher Bedarf an Leistungen besteht, hier wird auch über die verfügbaren Ressourcen und ihre Verteilung entschieden. Auf der Makro-Ebene fallen demnach kollektive Entscheidungen mit weitreichender Bedeutung für die individuellen Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten. Auf der volkswirtschaftlichen Ebene gesellschaftlicher Wohlfahrtsproduktion geht es kurz gesagt um die Fragen: Warum soll was von wem für wen und wieviel wozu gemacht werden? Schönig (2015, S. 32) spricht von einer doppelten Wahlentscheidung bei der Institutionenwahl: „Bei der ersten Institutionenwahl hat die Sozialpolitik in den meisten Bereichen einen breiten Entscheidungsspielraum, der von den Sozialstaatstraditionen und praktischen Überlegungen ausgefüllt wird. Bei jedem dieser Arrangements besteht die grundsätzliche ordnungspolitische Entscheidung, wie viele Markt- und Wettbewerbselemente mit wieviel staatlicher

Steuerung kombiniert werden sollen. Dies ist die Kernthematik der komparativen Ökonomik. Eine zweite Institutionenwahl erfolgt bei der konkreten Auftragsvergabe an einen Leistungserbringer“.

2.2 Diskussion auf der Meso-Ebene

Die Sozialwirtschaft ihrerseits stellt den Erbringungskontext für das Sozialmanagement und die Erstellung personenbezogener Dienstleistungen wie Soziale Arbeit dar. Im Kontext volkswirtschaftlicher Institutionenwahl geht es um den institutionellen Sinn dieses Sektors. Die Auseinandersetzung kreist um ihren Alternativencharakter, was unterscheidet die Sozialwirtschaft von der Wirtschaft, was von der öffentlichen Hand, was vom Non-Profit-Sektor und zivilgesellschaftlichem Engagement und der Haushaltsproduktion. Was ist ihr Spezifikum? Einerseits geht es um Wertorientiertes Handeln bei der Bedarfsdeckung für Zielgruppen der Sozialpolitik, andererseits auch um Gewinnerzielung durch Leistungsproduktion. Gemäß ökonomischer Erklärungsansätze der Verdrängungs- und der Heterogenitätstheorien (Badelt 2007; Powell 1987) ist die Sozialwirtschaft angesiedelt zwischen Markt-, Staats- und Philanthropieversagen. Sie bewegt sich in einem Geflecht von neokorporatistischer und wettbewerblicher Steuerung und Koopkonkurrenz (Schönig 2015). Der Sozialstaat setzt seit einiger Zeit auf der Meso-Ebene verstärkt auf den marktlichen Steuerungsmechanismus auch im sozialen Sektor durch Beförderung von „Quasi-Märkten“, auf denen unterschiedliche Anbietertypen miteinander um sozialstaatliche Auftragsvergabe konkurrieren. Über die Logik des regulierten Wettbewerbs soll die Praxis der Ressourcensteuerung in allen Sektoren modernisiert werden. Zu den wettbewerblichen Regulierungen zählen die Erleichterung des Markteintritts, die Gleichbehandlung aller Anbieter unabhängig von der Rechtsform hinsichtlich des Steuerrechts sowie den Zugriffsmöglichkeiten auf kostengünstige Arbeitskräfte und die Substitution der Objektförderung durch die Subjektförderung, wodurch die Stellung der Klienten im Konzert der Stakeholder der Organisationen gestärkt werden soll (Wiemeyer 2007). Nullmeier (2007, S. 97) spricht von Wohlfahrtsmärkten, worunter „alle marktformigen wirtschaftlichen Strukturen verstanden werden, die auf die Produktion und Verteilung solcher Güter und Dienste gerichtet sind, die traditionell unter dem Schutz des Sozialstaates als Leistungen zur Schaffung sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit standen und nunmehr teilweise oder in Gänze als Märkte nicht nur einer wettbewerbpolitischen sondern auch einer spezifisch sozialpolitischen Regulation unterliegen. Wohlfahrtsmärkte stellen soziale Leistungen bereit, aber sie sind keine reinen Märkte, auf denen zahlungsfähige private Nachfrage von privatwirtschaftlichen Anbietern befriedigt wird“. Die Veränderungen in den

Allokations- und Distributionsverfahren ist zwar auf der Meso-Ebene angesiedelt, aber Ausdruck veränderter wohlfahrtskultureller Vorstellungen auf der Makro-Ebene: vom Versorgungsstaat über den schlanken Staat zum aktivierenden Staat und Gewährleistungsstaat und der Substitution neokorporatistischer Strukturen und einem veränderten Subsidiaritätsverständnis (Bauer et al. 2012, S. 816 ff.). Je mehr sich der Staat aus der unmittelbaren Herstellung sozialer Dienstleistungen auf deren Gewährleistung zurückzieht, umso mehr entsteht für ihn ein Kontrollproblem über die Höhe des erforderlichen Ressourceneinsatzes und ob die von ihm intendierten Leistungen und Leistungswirkungen auch erreicht werden. Er muss deshalb nach Lösungswegen für dieses Dilemma in der Prinzipal-Agent-Beziehung suchen. Er ist der Prinzipal, der die sozialwirtschaftlichen Unternehmen beauftragt, Leistungen bereit zu stellen. Die Leistungen sollen wirksam sein und für ihn als Kostenträger auch wirtschaftlich erbracht werden. Da er die Leistungen nicht selbst nutzt, kann er die Wirksamkeit nicht direkt feststellen. Der Staat hat nicht nur ein Informationsproblem hinsichtlich der Wirksamkeit, sondern auch hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit bei der Leistungserstellung. Durch die Einführung neuer Spielregeln versucht er die Ausbeutbarkeit seiner Informationslücke zu minimieren, die bestehende Informationsasymmetrie aufzufangen. Ausschreibungsverfahren und Leistungsverträge lassen sich als die institutionellen Arrangements interpretieren, die dies besser gewährleisten sollen als korporatistische Vertragsgeflechte, Vertrauen in die Gemeinnützigkeit sowie überhaupt in den institutionellen Sinn von Wohlfahrtseinrichtungen. (Klenk 2015) spricht von einer „institutionellen Auszehrung des Dritten Sektors“, die sich im Verlust organisationaler Autonomie, der Verdrängung von Ehrenamt und Verberuflichung sowie im Verlust der Glaubwürdigkeit manifestiert. Zum Meso-Bereich der Sozialwirtschaft gehört aber nur ein Teilssegment des Dritten Sektors, der überwiegend öffentlich finanzierte, staatsnahe Bereich der Freien Wohlfahrtspflege (Droß und Priller 2015). Neben der gemeinnützigen Wohlfahrtspflege sind auch gewinnorientierte Sozialunternehmen in der Sozialwirtschaft aktiv, was die Suche nach dem institutionalisierten Sinn der Sozialwirtschaft nicht gerade erleichtert. Boeßenecker (2014, S. 29) beschreibt die Wohlfahrtspflege im Transformationsprozess zur Sozialwirtschaft und konstatiert: „der sich hierbei herausbildende sozialwirtschaftliche Sektor bleibt gleichwohl hinsichtlich seines [!] Strukturen und inhaltlichen Optionen diffus“. Die Steuerungslogik der Sozialwirtschaft muss sozialrechtlichen, sozialpolitischen, ökonomischen und ethischen Anforderungen genügen. Sie ist der ökonomische Ort der Transformation kollektiver Entscheidungen in Leistungen, mit denen in die Lebenslage von Zielgruppen der Sozialpolitik interveniert wird. Damit ist sie ein Instrument des Sozialstaats. Aus Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie ist sie sowohl Agent staatlicher Sozialpolitik als auch Agent der Zielgruppen, die unterschiedliche Interessen verfolgen können. Der in-

stitutionalisierte Sinn der Sozialwirtschaft – so die These – liegt in der Verschränkung der unterschiedlichen Interessen bei Kontrolle des Eigeninteresses mit dem Ziel synergetischer Nutzenstiftung. Die Sozialwirtschaft agiert aber nicht nur als Agent des Sozialstaats. Gerade die Organisationen der freien Wohlfahrtspflege haben sich seit jeher um Menschen in Notlagen gekümmert. „Dritte-Sektor-Organisationen sind in ihrem Selbstverständnis jedoch nicht nur Dienstleister für den Sozialstaat. Sie übernehmen auch sozialanwaltschaftliche Funktionen und verstehen sich als Solidaritätsstifter“ (Klenk 2015; Lingenfelder 2011). Im Fall wohlthätiger Fremdhilfe kommt ein gütéraltruistisches Verhalten zum Ausdruck. Die Zielgruppen erhalten Transfers in Form von Sach- und Dienstleistungen, die aus Sicht der Geber für die Zielgruppe nützlich sind. Die Sozialwirtschaft agiert hier als Agent quasi ohne Auftrag, aber auf Grundlage eigener weltanschaulicher oder religiöser Überzeugungen. Das ist philanthropischer Paternalismus. In den sozialwirtschaftlichen Sektor gehört aber auch die solidarische Selbsthilfe. Gerade die genossenschaftlich organisierte Form der Wohlfahrtsproduktion kommt ohne Paternalismus aus und eröffnet durch ihr Identitäts-, Demokratie-, Förder- und Selbstverwaltungsprinzip günstige Bedingungen für die Schaffung individueller Wohlfahrt und sozialer Wohlfahrtswirkungen (Finis Siegler 2009). Die Sozialwirtschaft erweist sich als ein eigener, in sich heterogener Sektor in einem pluralistisch organisierten System der Wohlfahrtsproduktion. Institutionenökonomisch ist die Sozialwirtschaft der Bereich ökonomischer Wertschöpfung, der sich auf der Grundlage politischer und rechtlich normativer Wertsetzungen an den privaten lebensweltlichen Bedürfnissen orientiert und unterschiedliche Handlungslogiken miteinander verbindet (Grenzdörffer und Bauer 1998, S. 287 ff.).

2.3 Diskussion auf der Mikro-Ebene

Das Management sozialwirtschaftlicher Organisationen steht folglich vor der Aufgabe die einzelwirtschaftlichen Interessen mit der sozialwirtschaftlichen Verantwortung auszutarieren. „Systemisch betrachtet muss es den Sozialunternehmen gelingen, ihre Sachzieldominanz (stakeholder-orientierte Erfüllung des Versorgungsauftrages) auch unter den Bedingungen verschärfter Wettbewerbsbedingungen und vertiefter Marktorientierung operativ und strategisch (Formalziele) zu erhalten. Sonst droht unternehmenskulturell der Verlust der bisherigen unternehmensphilosophischen Identität“ (Schulz-Nieswandt 2007, S. 55). Die einzelnen sozialwirtschaftlichen Organisationen sind autonome soziale Systeme mit eigener Handlungslogik, die von Wöhrle (2003, S. 141 f.) als mehrwertig beschrieben wird. Sie unterscheiden sich zwar nach Organisationstyp und Rechtsform, haben aber alle ein Selbstreproduktionsinteresse und suchen den unternehmerischen

Erfolg. Das gilt auch für die Organisationen, die interorganisatorische Kooperationsbeziehungen in Form von Netzwerken bilden. Die Situation nicht-schlüssiger Tauschbeziehungen stellt jeden Organisationstyp vor die Frage, wie er einerseits den Anforderungen der Leistungsfinanzierer/Kostenträger gerecht wird, um beispielsweise bei öffentlichen Ausschreibungen zu punkten, gleichzeitig aber auch den Bedürfnissen der Nutzer der Dienstleistungen zu entsprechen und fachlichen Ansprüchen zu genügen. Lob-Hüdepohl (2007, S. 113) beschreibt „das Profil sozialwirtschaftlicher Organisationen: „als *intermediäre[n] gemeinwohlorientierte[n], partizipatorisch strukturierte[n] Non-Profit-Institutionen*, [denen] im Wohlfahrtsmix aus marktlich operierenden Unternehmen, dem Staat und den informellen Netzwerken der Familien bei der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsproduktion eine unaufgebbare vermittelnde Funktion zu[komme]“. Ähnlich argumentiert (Brinkmann 2010a) in seinem Beitrag zur intermediären Leistungserstellung sozialwirtschaftlicher Organisationen. Allerdings sind auch explizit gewinnorientierte Organisationen durch ein gewandeltes Subsidiaritätsverständnis Teil der Sozialwirtschaft geworden. Überwiegend geschieht das Sozialwirtschaftliche, weil der Sozialstaat/die Sozialpolitik Handlungsbedarf sieht. Konkret handelt es sich in den sozialwirtschaftlichen Organisationen, die für einen sozialstaatlich definierten Bedarf ein Angebot erstellen, das als meritorisches Güter- und Dienstleistungsangebot von den Klienten genutzt werden soll. Die Organisationen werden zur Realisierung wohlfahrtspolitischer Ziele instrumentalisiert, was sich in einer gespaltenen Nachfrage nach ihren Leistungen von öffentlichem Leistungsfinanzierer einerseits und Leistungsempfangenden Klienten andererseits widerspiegelt (Wiese 2009). Das beinhaltet die Gefahr, dass nicht mehr die Bedürfnisse der Nutzer und deren angemessene Befriedigung durch soziale Dienstleistungsproduktion im Fokus organisationalen Handelns steht, sondern Eigeninteressen der Organisation und ihres Personals an einer möglichst kostengünstigen Dienstleistungserstellung. Sie werden sich eher an den Anforderungen und Erwartungen der Sozialleistungsträger als Geldgeber orientieren und weniger an den Interessen der Zielgruppe. „Die Interessen der Betroffenen bleiben zweitrangig in einer vom Staat fremdbestimmten Bedarfsfestlegung“ (Meyer 2010, S. 92). Dies wiegt umso schwerer, wenn es um personenbezogene Dienstleistungen geht, an deren Produktion sie als Prosumenten unmittelbar beteiligt sind. Möhring-Hesse (2008, S. 158) spricht gar von „zwei Welten der Sozialen Dienste: der Scheinwelt der Kennzahlen in der Kommunikation zwischen Sozialstaat und den von ihm beauftragten und kontrollierten Leistungserbringern steht eine Welt der zwischen Dienstleistern und Dienstleistungsnehmern ausgehandelten und coproduzierten Dienstleistungen gegenüber“. Letzte blieben geheim, wodurch dem Sozialstaat auch Wissen verloren ginge über die Grenzen und Defizite der angebotenen Leistungen sowie den Veränderungsbedarf.

2.4 Diskussion auf der Nano-Ebene

Die Nano-Ebene behandelt das interaktive Verhältnis von Fachkraft und Klient bei der Leistungserstellung. Für Kaufmann (2005, S. 233) ist die interaktive Ebene die relevante Ebene, auf der sich entscheidet, ob die von der Sozialpolitik intendierten individuellen Wohlfahrtswirkungen erzielt werden, ob die sozialpolitischen Ziele der Verbesserung der individuellen Lebenslage und der gerechten Verteilung der Lebenslagen in der Gesellschaft erreicht wird. Gerade diese Ebene entziehe sich aber weitgehend politischer Einflussnahme. Aus Sicht der Sozialpolitik handelt es sich um intentionale Eingriffe in soziale Zusammenhänge. Damit die Leistungen des Wohlfahrtssektors individuelle Wirkungen zeigen können, müssen sie von den Individuen zuerst beantragt werden. Maßstab für die sozialpolitische Effektivität sozialer Dienstleistungen ist, dass die Bedürftigsten mit den Leistungen auch erreicht werden. De facto ist das häufig aber gerade nicht der Fall.

Die dienstleistungsökonomische Beziehung zwischen Fachkraft und Klient erfolgt vor dem Hintergrund von im politisch-administrativen System bestimmten Zuschreibungen von Bedürfnissen und Hilfebedürftigkeiten. Da die konkrete Dienstleistungsbeziehung eingebettet ist in vertragliche Beziehungen zwischen Kostenträger und Leistungsanbieter müssen die Fachkräfte vor Ort ihr Handeln sowohl an den Interessen der Klienten als auch der Kostenträger ausrichten. Das Feld personenbezogener sozialer Dienstleistungen ist der Ort sozialer Interventionen in Form direkter oder indirekter Interaktionen zwischen den Zielgruppen der sozialstaatlichen Politik und den mit den Eingriffen in spezifische soziale Kontexten Beauftragten. Hier liegt für Kaufmann (1999, S. 933) ein zentrales Handlungsfeld für Soziale Arbeit. „Allerdings sind nicht die direkt handelnden Personen in der sozialen Arbeit alleine für die Beziehungsgestaltung zuständig. Vielmehr werden Ziele sozialer Arbeit heute immer stärker von denjenigen bestimmt, die die Kosten dafür tragen. Und vielfach werden in Zielvereinbarungen, Rahmenkonzepten und Förderrichtlinien konkrete Ziele benannt, die darauf abzielen, bei Einzelnen Veränderungen herbeizuführen (...) ohne zuerst die Ziele derjenigen, die diese Arbeit in Anspruch nehmen, zu erfragen und dann mit ihnen gemeinsam in Augenhöhe Ziele und Schritte zu vereinbaren“ (Schmitz 2014, S. 84). Die leistungsempfangenden Klienten erscheinen als Objekt der Leistungserstellung, deren individuelle Bedürfnisse in einen vordefinierten Bedarf auf der Nano-Ebene eingepasst werden müssen, wozu ein Mindestmaß an Mitwirkung erforderlich ist. Aus Sicht der sozialwirtschaftlichen Organisationen, die das Angebot für den vordefinierten Bedarf bereithalten, werden die Klienten des Sozialstaats so zu Ko-Produzenten der Fachkräfte. Sie werden Teil des sozialen Wertschöpfungsprozesses (Kortendieck 2017). Schaarschuch (2003) kritisiert diese Positionsbestimmung und fordert einen strukturellen Primat der Nutzerseite. Entscheidend sei der Ge-