

Perspektiven Sozialwirtschaft und Sozialmanagement

Beate Finis Siegler

Entwicklung einer Ökonomik Sozialer Arbeit aus der Retrospektive



Springer VS

Perspektiven Sozialwirtschaft und Sozialmanagement

Reihe herausgegeben von

Klaus Grunwald, Fakultät Sozialwesen, Duale Hochschule BW Stuttgart, Stuttgart, Baden-Württemberg, Deutschland

Ludger Kolhoff, Fakultät Soziale Arbeit, Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften, Hochschule Braunschweig/Wolfenbüttel, Wolfenbüttel, Niedersachsen, Deutschland

Beiratsmitglieder

Holger Backhaus-Maul, Philosophische Fakultät III, Universität Halle-Wittenberg, Halle (Saale), Sachsen-Anhalt, Deutschland

Waltraud Grillitsch, Fachhochschule Kärnten, Feldkirchen, Österreich

Marlies Fröse, Evangelische Hochschule Dresden, Dresden, Sachsen, Deutschland

Michael Herzka, Berner Fachhochschule, Bern, Schweiz

Andreas Langer, Department Soziale Arbeit, HAW Hamburg, Hamburg, Deutschland

Wolf-Rainer Wendt, Stuttgart, Baden-Württemberg, Deutschland

Peter Zängl, Beratung, Coaching und Sozialmanagement, FHNW, Hochschule für Soziale Arbeit, Olten, Schweiz

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>

Beate Finis Siegler

Entwicklung einer Ökonomik Sozialer Arbeit aus der Retrospektive

 Springer VS

Beate Finis Siegler
Frankfurt University of Applied Sciences
Frankfurt, Deutschland

ISSN 2569-2127 ISSN 2569-2135 (electronic)
Perspektiven Sozialwirtschaft und Sozialmanagement
ISBN 978-3-658-33366-9 ISBN 978-3-658-33367-6 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-33367-6>

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

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert durch Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2021

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung der Verlage. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

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.

Planung/Lektorat: Stefanie Laux

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

Für Jean-Paul

Vorwort

Dieses Buch geht auf eine Anregung meines sehr geschätzten Kollegen Klaus Grunwald zurück, der mich ermuntert hat, eine Auswahl meiner Arbeiten, die ich in den vielen Jahren meiner wissenschaftlichen Beschäftigung mit der Sozialen Arbeit und ihrer Ökonomik an unterschiedlichsten Orten veröffentlicht habe, in einem Sammelband zusammenzustellen.

Das Ergebnis ist eine in die Zukunft gewandte Retrospektive. Eine Retrospektive ist es, weil es den Zeitraum seit Mitte der 1990er Jahre beleuchtet als eine Art Selbstvergewisserung des eigenen Standpunktes in der Debatte um die ‚Ökonomisierung‘ der Sozialen Arbeit. In die Zukunft gewandt ist es, weil mit der Entwicklung eines alternativen Ökonomiemodells der Anstoß gegeben werden soll, den Diskurs zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Sozialen Arbeit und der Sozialwirtschaft durch eine theoriegeleitete Analyse zum Verhältnis von Ökonomie und Sozialer Arbeit zu befördern. Das alternative Ökonomiemodell einer Autonomie fördernden Meritorik beansprucht nämlich mit seiner Mehr-Ebenen-Heuristik anschlussfähig zu sein an Lebenslagekonzepte und Capability-Ansätze, an Interventionskonzepte, an Agency- und Empowerment-Ansätze sowie an die ökonomische Prinzipal-Agent-Theorie und die Verhaltensökonomik sowie theoretische Ansätze zur Präferenzgenese aus anderen wissenschaftlichen Disziplinen.

Die in dem Sammelband wiederabgedruckten Aufsätze werden von zwei neuen Beiträgen gerahmt, die die Entwicklung einer Ökonomik Sozialer Arbeit aus erkenntnis- und wissenschaftstheoretischer Sicht beleuchten und in einer Schlussbetrachtung zeigen, dass und warum das Konzept einer Autonomie fördernden Meritorik der geeignete theoretische Analyserahmen für eine sozialökonomische Auseinandersetzung mit der Sozialen Arbeit auf unterschiedlichen Betrachtungsebenen ist.

Danken möchte ich allen Kolleginnen und Kollegen, die meine Arbeit in den vergangenen Jahren kritisch begleitet und so zur Weiterentwicklung und Pointierung meiner Position beigetragen haben. Mein besonderer Dank gilt meiner Kollegin Nicole Göler von Ravensburg für konstruktive Kommentare und gemeinsames Eintreten für die curriculare Verankerung der Ökonomik im Studium der Sozialen Arbeit an der Frankfurt University of Applied Sciences.

Frau Carolina Mähner (B.A.) bin ich zu Dank verpflichtet, weil sie mit großer Sorgfalt das Manuskript technisch überarbeitet und in eine druckreife Version überführt hat.

Beate Finis Siegler

Inhaltsverzeichnis

Einführung: Die Entwicklung einer Ökonomik Sozialer Arbeit aus der Retrospektive	1
Relevanz einer Ökonomik Sozialer Arbeit für Profession und Studium	
Neue Herausforderungen für die Soziale Arbeit der Freien Wohlfahrtspflege	13
Zielrichtung einer Ökonomik Sozialer Arbeit	27
Masterstudiengänge zwischen „Professionalisierungsgewinn“, „Arbeitsmarktorientierung“ und „Mainstream“: Beispiel: Sozialmanagement	41
Ökonomisches Denken in der Sozialen Arbeit. Entwicklungen der professionellen Handlungskompetenz und ihre Bedeutung für die Gestaltung des Studiums	57
Soziale Arbeit als Teil staatlicher Sozialpolitik	
Sozialökonomische Analyse Sozialer Arbeit	69
Soziale Arbeit im Kontext gesellschaftlicher Wohlfahrtsproduktion: Soziale Arbeit zwischen Bedürfnis- und Ressourcenorientierung	95
Soziale Arbeit als Praxis der Wohlfahrtsproduktion – Eine Problemskizze	101

Das Bildungs- und Teilhabepaket in der Umsetzung	113
Gut gemeint – aber auch gut gemacht? – Das Bildungs- und Teilhabepaket aus steuerungstheoretischer Sicht	135
Sektorspezifische Betrachtungen zur Sozialen Arbeit und Sozialwirtschaft	
NPOs ökonomisch betrachtet	163
Genossenschaftlich organisierte Wohlfahrtsproduktion in der Mehr-Ebenen-Betrachtung	191
Die Sozialwirtschaft – ein Beispiel für Grenzverschiebungen zwischen Markt, Staat und Drittem Sektor	201
Entwicklung eines alternativen Ökonomiemodells für Soziale Arbeit	
Ansätze zur Differenzierung des sozialwirtschaftlichen Geschehens nach Ebenen	213
Meritorik in der Sozialwirtschaft. Warum die Sozialwirtschaft ein anderes Ökonomiemodell braucht	229
Schlusswort: Konstruktionsprinzipien einer Ökonomik Sozialer Arbeit	253
Quellenverzeichnis	261
Bibliographie	263



Einführung

Die Entwicklung einer Ökonomik Sozialer Arbeit aus der Retrospektive

Mitte der 1990er Jahre des vorigen Jahrhunderts wurden erste betriebswirtschaftliche Artikel zur Sozialen Arbeit publiziert, ohne zugleich auch in die Grundlagen ökonomischen Denkens einzuführen (Gründger 1987). Das war der Anlass zur 1. Auflage meines Buchs „Ökonomik Sozialer Arbeit“, das 1997 erschienen ist (Finis Siegler 1997). Mittlerweile liegt seit 2019 die 3., überarbeitete und ergänzte Auflage vor (Finis Siegler 2019). In der Spanne dazwischen hat sich nicht nur in der Praxis der Sozialen Arbeit im Hinblick auf Handlungsfelder und Rahmenbedingungen viel geändert, sondern auch in der theoretischen Beschäftigung mit dem Gegenstand.

Das Schlagwort von der ‚Ökonomisierung‘ hat die Runde gemacht. Es wird von Kritikern, aber auch Befürwortern einer ökonomischen Perspektive auf Soziale Arbeit verwendet. Dabei wird unter ‚Ökonomisierung‘ durchaus Unterschiedliches verstanden (Hammerschmidt et al. 2017; Tabbatt-Hirschfeldt 2018). Es ist vom Diktat der Ökonomie die Rede, davon dass sich die Soziale Arbeit in einer Ökonomisierungsfalle befinde (Müller et al. 2016), die Moral dem Geschäft (Wöhrle 2016), das Gemeinwohl dem Profit (Haupt 2017), die Qualität der Kostensenkung geopfert werde oder es wird die „Verbetriebswirtschaftlichung“ der Sozialen Arbeit konstatiert (Möhring-Hesse 2008), die die Erfüllung des sozialen Auftrags behindere.

Gemeint ist immer eine einseitige Betrachtung Sozialer Arbeit, bei der wirtschaftliche Interessen von Kostenträgern und Leistungserbringern zulasten der Klientinnen und Klienten und der im sozialen Sektor Beschäftigten gehen, wie der Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente und wettbewerblicher Koordinierungsverfahren in der Praxis zeige (Wohlfahrt 2017; Hagn 2017). Tatsächlich gibt

es Konflikte zwischen einzelwirtschaftlichen Interessen und sozialwirtschaftlicher Verantwortung, zwischen sozialpolitischen Zielen, sozialer und individueller Wohlfahrt. Diese Konflikte sind aber einer ökonomischen Analyse zugänglich; denn im Zentrum ökonomischen Denkens stehen Entscheidungen auf verschiedenen Ebenen über den rationalen Umgang beim Einsatz und bei der Verteilung von knappen Ressourcen zur Befriedigung von Bedürfnissen: Wie viele Ressourcen sollen für was und wen mit welchem Ziel warum und wozu von wem wie zur Verfügung gestellt werden? Die Suche nach Antworten auf diese Fragen zeigt die Komplexität des Gegenstands, legt Ziel- und Interessenkonflikte offen und fördert Dilemmata zutage, womit sich die Ökonomik Sozialer Arbeit befasst. Es sind die Kriterien zu klären, nach denen auf der interaktiven, der organisationalen, der institutionellen und der sozialpolitisch/staatlichen Ebene entschieden wird, welchen Bedürfnissen die knappen Ressourcen zugeordnet werden sollen. Die theoriegeleitete Analyse arbeitet mit einem sozio-ökonomischen Rationalitätsverständnis, das neben einer wirtschaftlichen (Effizienz) und technischen (Effektivität) auch eine politische (Macht) und eine sozio-kulturelle (Werte und Normen) Dimension beinhaltet und rekurriert auf fünf Ebenen: Makro-, Meso-, Mikro-, Nano/interaktive- und individuelle Ebene, die sich aus unterschiedlichen Diskurssträngen, in denen ich Soziale Arbeit in früheren Veröffentlichungen thematisiert habe, ergeben haben. Zu nennen sind wohlfahrts- und sozialpolitische Erörterungen zu einer nicht konsumentengesteuerten Ressourcenallokation bei Wohlfahrtsgütern und volkswirtschaftliche und sektorspezifische Betrachtungen von Sozialer Arbeit in der Sozialwirtschaft, die überwiegend deshalb öffentlich refinanziert wird, weil sie Probleme behandelt, die auf der Makroebene sozialpolitischer Entscheidungen als ‚soziale‘ definiert wurden. Hierher gehört auch die Auseinandersetzung mit dem Verhältnis von erwerbsmäßiger Sozialer Arbeit in Organisationen und verschiedenen Formen nicht erwerbsmäßiger Sozialer Arbeit wie dem freiwilligen Engagement und den verschiedenen Varianten sozialer Dienste. Nicht-schlüssige Tauschbeziehungen, Informationsasymmetrien und das uno-actu-Prinzip gehören zu den Besonderheiten der Sozialen Arbeit als personenbezogene soziale Dienstleistung und sind ebenso Thema wie die individuellen Entscheidungen der jeweiligen Zielgruppe, die der Inanspruchnahme, aber auch der Nicht-Inanspruchnahme Sozialer Arbeit zugrunde liegen und auf Kongruenz, Inkongruenz und Indifferenz der individuellen Präferenzen mit dem Güter- und Dienstleistungsangebot schließen lassen (Finis Siegler 2018a).

Die ökonomische Wissenschaft hat sich lange Zeit nicht für die Soziale Arbeit interessiert weder für ihren Beitrag zur gesellschaftlichen Wertschöpfung noch für ihre Produktionsbesonderheiten. Der Ressourceneinsatz wurde konsumtiv interpretiert und nicht investiv, die Inanspruchnahme Sozialer Arbeit als mit

den ökonomischen Grundannahmen von Konsumentensouveränität und methodologischem Individualismus unvereinbar definiert (Kubon-Gilcke 2017). Wie in anderen Wissenschaften gibt es aber auch in der Ökonomik neben dem mainstream, in diesem Fall der Neoklassik und ihrer Denkfigur des homo oeconomicus, andere, heterodoxe Ansätze, die es erlauben, individuelle Entscheidungen der Zielgruppen der Sozialen Arbeit lebenslagegemäß zu modellieren. Individuelle Entscheidungen werden in einen sozialen Kontext gestellt und die Präferenzen für Güter und Dienstleistungen nicht als gegeben unterstellt, sondern die Präferenzbildung wird als sozialer Lernprozess explizit vor dem Hintergrund der Lebenslage von Menschen und deren Ressourcen in die Analyse einbezogen.

Wenn Soziale Arbeit als personenbezogene Soziale Dienstleistung in organisationalen Kontexten betrachtet wird, ist das keine ‚Ökonomisierung‘, sondern ökonomische Analyse. Die dienstleistungsökonomische Beziehung zwischen den Fachkräften Sozialer Arbeit in den sozialwirtschaftlichen Organisationen und den Klientinnen und Klienten erfolgt vor dem Hintergrund von im politisch-administrativen System bestimmten Zuschreibungen von Bedürfnissen und Hilfsbedürftigkeiten. Die konkrete Dienstleistungsbeziehung ist eingebettet in vertragliche Beziehungen zwischen Kostenträger und Dienstleistungsanbieter. Auf den ausgehandelten Leistungsinhalt hat die Klientel als Leistungsempfänger keinen Einfluss. Damit stellt sich die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen der Klienten und Klientinnen als Subjekte in einem sozialwirtschaftlichen Erbringungskontext auftreten zu können und als solche behandelt zu werden, obwohl die Ressourcenallokation nicht konsumentengesteuert wie auf Märkten für private Güter, sondern bedarfsgesteuert gemäß sozialstaatlicher Zwecksetzung erfolgt. Der hierfür passende theoretische Analyserahmen ist ein Ökonomiemodell, das Konsumentensouveränität neu interpretiert. Bei dem Modell handelt es sich um eine auf Autonomieförderung angelegte Meritorik.

Ursprünglich wurde das Konzept der Meritorik Ende der 1950er Jahre von Richard Musgrave (1969) zur Begründung von Nichtmarktsteuerung für Wohlfahrtsgüter entwickelt. Der Markt versage allokativ und distributiv aufgrund der Besonderheiten des Gütertyps (meritorische Güter und Dienstleistungen) und wegen mangelnder Konsumentensouveränität („verzerrte Präferenzen“) und führe zur Fehlsteuerung von Ressourcen. Deshalb bedürfe es politischer Entscheidungen zur Umverteilung von Sach- und Dienstleistungen und einer Einmischung des Staates in die Konsumentenpräferenzen. Durch eine Ressourcenverteilung soll das Konsumniveau zugunsten von Menschen in schwierigen Lebenslagen erhöht werden (distributive Komponente) und durch die Steuerung von Konsummustern

(meritorische Komponente) soll sichergestellt werden, dass die gesellschaftspolitisch wertvollen Güter und Dienstleistungen auch tatsächlich in Anspruch genommen werden.

In der anschließenden Debatte ging es um die Frage, ob die real stattfindenden staatlichen Eingriffe in die Konsumentensouveränität auch theoretisch gerechtfertigt werden können, was vom mainstream der Ökonomik verneint wird (Held et al. 2013). Meritorik sei ein paternalistischer Ansatz staatlicher Politik und verstoße damit gegen den Kern neoklassischer Theorie: die individuelle Entscheidungsautonomie bei gegebenen individuellen Präferenzen. Im Unterschied zur Annahme stabiler, situationsunabhängiger und konsistenter Präferenzen verweisen empirische Ergebnisse darauf, dass Framing- und Ankereffekte das Entscheidungsverhalten beeinflussen (Enste und Eyerund 2014; Enste und Hüther 2011). Framing ist auch Thema von verhaltensökonomischen Ansätzen (Thaler und Sunstein 2015), bei denen über die Gestaltung der Entscheidungsarchitektur mittels „nudges“ durch den Staat die Individuen in ihrer Entscheidung unterstützt werden, um eigene Präferenzen zu realisieren (Fischer und Lotz 2014, S. 52–58). Die Vertreter dieses Ansatzes sprechen von einem „libertär paternalistischen Ansatz“, weil die Individuen hinterher besser dastehen und zwar gemessen an ihren eigenen Maßstäben. Im Unterschied zur paternalistischen Meritorik, die laut Schröder (2007) durch interpersonelle Präferenzkonflikte gekennzeichnet ist, sind intrapersonelle Präferenzkonflikte der Ansatzpunkt für eine individualistisch orientierte Meritorik, die auf dem Prinzip freiwilliger Delegation von Entscheidungskompetenz beruht (Gottschalk 2001). Menschen seien in der Lage über ihre Präferenzen zu reflektieren und intrapersonelle Präferenzkonflikte zu erkennen wie die zwischen kurz- und langfristigen Präferenzen oder zwischen Konsumpräferenzen für private Zwecke und Bürgerpräferenzen für soziale Anliegen. Indem sie einer kollektiven Selbstbindung zustimmen oder sich individuell selbst binden, ermöglichen sie die Lösung der Konflikte. Eine dritte Lesart des Konzepts der Meritorik im ökonomischen Diskurs ist der von mir entwickelte Ansatz einer Autonomie fördernden Meritorik (Finis Siegler 2018b, S. 195–206). Aus dieser Perspektive geht es nicht um die Frage, ob meritorische Eingriffe mit der Konsumentensouveränität vereinbar sind oder nicht, sondern es geht um die Beschäftigung mit der Konsumentenscheidungen vorgelagerten Präferenzbildung selbst und ihrer Abhängigkeit von der Lebenslage der Individuen. Fehlende ökonomische Ressourcen, fehlende Kompetenzen und defizitäre Handlungen sind drei lebenslageabhängige Faktoren, die die Ausgestaltung der individuellen Präferenzen beeinflussen und damit Handlungsspielräume zur Befriedigung von individuellen Bedürfnissen begrenzen. Somit hängt die Befriedigung von Bedürfnissen nicht nur von

der Verfügbarkeit von ökonomischen, infrastrukturellen und sozialen Ressourcen ab, sondern auch von der Möglichkeit, Bedürfnisse artikulieren, Präferenzen entwickeln und formulieren sowie zu den eigenen Grundanliegen/Werten vordringen zu können. Durch eine stärkere Ausrichtung an der Präferenzgenese lässt sich der defizitorientierte Ansatz paternalistischer Bevormundung durch einen ressourcenorientierten der Herstellung von Handlungsspielräumen substituieren. Meritorisierung kann Handlungsspielräume erweitern, indem sie die Ressourcenlage in Form von In-kind-Transfers verbessert und Kompetenzen im Sinne von Hilfe zur Selbsthilfe stärkt sowie als pädagogische Intervention einen Beitrag zur Präferenzbildung leistet; denn auch die Inanspruchnahme wohlfahrtsstaatlicher Leistungen setzt Handlungskompetenz voraus.

Entgegen anderer erkenntnis- und wissenschaftstheoretischer Positionen wird Soziale Arbeit als meritorische personenbezogene soziale Dienstleistung und Teil einer verwendungszweckgebundenen sozialpolitischen Dienstleistungsstrategie nicht automatisch mit paternalistischen Einmischungen des Staates und seiner Agenten in die Konsumentensouveränität gleichgesetzt. Es kommt vielmehr auf die Art und Weise an, wie der Sozialstaat und seine sozialwirtschaftlichen Agenten auf die Entwicklung von Bedürfnissen, Bedarfen und Präferenzen der Zielgruppen der Sozialpolitik einwirken, wie die Soziale Arbeit mit Informationsasymmetrien und Präferenzunsicherheiten seitens der Klientinnen und Klienten umgeht. Damit die Präferenzbildungs- und Bedarfserkennungsverfahren tatsächlich zu einem Zuwachs an Ressourcenausstattung in Form von Handlungskapazitäten und Handlungskompetenzen der Klientinnen und Klienten führen, sind Vorkehrungen gegen opportunistisches Verhalten der Agenten auf der Mikroebene und Manipulationsgefahren auf der interaktiven Ebene zu treffen. Die soziale Präferenz für Wohlfahrtsgüter führt dann zu einer Spielraumerweiterung für autonomes Handeln und individuelle Wohlfahrt, wenn es gelingt den sozialstaatlich definierten meritorischen Bedarf in meritorische Bedürfnisbefriedigung zu überführen, wenn es in der konkreten Dienstleistungsbeziehung *uno-actu* zu Präferenzbildung und Bedarfsspezifizierung kommt. Wenn die Präferenzbildung in die Analyse mitaufgenommen wird, können meritorische Güter und Dienstleistungen als emanzipatorisches Projekt der Handlungsbefähigung und Wiederherstellung der Autonomie grundsätzlich entscheidungsfähiger Individuen interpretiert werden. Lernprozesse durch Befähigung, Bildung, Empowerment und Hilfe zur Selbsthilfe gehören zum Repertoire Autonomie fördernder meritorischer Maßnahmen, die auf Präferenzgenese und Entwicklung reflexiver Präferenzen und damit auf eine Weitung von Handlungsspielräumen abzielen. Hier trifft sich ein ressourcenorientierter, auf Befähigung angelegter Ansatz in der Sozialen Arbeit mit dem Ansatz einer Autonomie fördernden Meritorik im ökonomischen Diskurs.

Diese Position, die auch dem Lehrbuch der Ökonomik Sozialer Arbeit (2019) zugrunde liegt, wurde im Laufe der vergangenen fast dreißig Jahre in verschiedenen Beiträgen entwickelt, die sich systematisch *vier verschiedenen Diskurssträngen* zuordnen lassen.

Ein Diskurs betrifft die Relevanz einer ökonomischen Wissenschaft für die Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit für Profession und Studium. Mit Blick auf den Gegenstandsbereich der Sozialen Arbeit sind Beiträge erschienen, die die Soziale Arbeit als Teil staatlicher Sozialpolitik beleuchten und ihren Beitrag für die Wohlfahrtsproduktion sowohl exemplarisch als auch prinzipiell untersuchen. Sektorspezifische Betrachtungen zur Sozialen Arbeit und zur Sozialwirtschaft bilden einen weiteren Diskurs. Die kritische Auseinandersetzung mit ökonomischen Grundbegriffen und Grundprinzipien bestimmt die Diskussion um ein alternatives Ökonomiemodell, das geeignet ist, die verschiedenen Analyseebenen der Sozialen Arbeit zusammenzuführen. Der Sammelband ist entlang dieser vier Diskursstränge gegliedert und chronologisch geordnet. Chronologisch betrachtet, dominierten unterschiedliche Diskurse meine Beschäftigung mit der Sozialen Arbeit, die sich in der Retrospektive wie Puzzle-Teile als Entwicklungsschritte auf dem Weg zu einer eigenen Ökonomik Sozialer Arbeit erweisen.

Die um die Jahrtausendwende entstandenen Beiträge beschäftigen sich im *ersten Themenkomplex zur Relevanz einer Ökonomik Sozialer Arbeit für Profession und Studium* mit den Fragen, welche Relevanz ökonomisches Denken für die Praxis der Sozialen Arbeit haben kann und was darunter genau zu verstehen ist. Mit „Neue Herausforderungen für die Soziale Arbeit der Freien Wohlfahrtspflege“ ist der erste Aufsatz überschrieben. Der zweite Beitrag behandelt die „Zielrichtung einer Ökonomik Sozialer Arbeit“. Ein ökonomisches Verständnis kritisch zu vermitteln, ist Bestandteil wissenschaftlicher Qualifizierung, womit sich zwei anschließende Aufsätze befassen: „Masterstudiengänge zwischen „Professionalisierungsgewinn“, „Arbeitsmarktorientierung“ und „Mainstream“: Beispiel Sozialmanagement“ und „Ökonomisches Denken in der Sozialen Arbeit. Entwicklungen der professionellen Handlungskompetenz und ihre Bedeutung für die Gestaltung des Studiums“.

Die weiteren Beiträge bis 2013 *fokussieren den ökonomischen Blick auf die Soziale Arbeit als Teil staatlicher Sozial- und Wohlfahrtspolitik und analysieren sie sozialökonomisch*. Sie sind Gegenstand des zweiten Themenkomplexes. Auf die „Sozialökonomische Analyse Sozialer Arbeit“, in der verschiedene theoretische Konzepte wie der Lebenslageansatz und die ökonomische Theorie meritorischer Güter vorgestellt werden, folgen die Beiträge „Soziale Arbeit im Kontext gesellschaftlicher Wohlfahrtsproduktion“, der Soziale Arbeit zwischen

Bedürfnis- und Ressourcenorientierung thematisiert, und „Soziale Arbeit als Praxis der Wohlfahrtsproduktion – Eine Problemskizze“. Zwei Artikel widmen sich dem Bildungs- und Teilhabepaket als staatliche Maßnahme zur Verbesserung der Lebenslage von Zielgruppen und sind eher exemplarischer Natur. An eine Fallstudie „Das Bildungs- und Teilhabepaket in der Umsetzung“ schließt der Beitrag „Gut gemeint- aber auch gut gemacht? Das Bildungs- und Teilhabepaket aus steuerungstheoretischer Sicht“ an.

Ein methodisches Strukturierungsprinzip in allen Beiträgen ist die Mehr-Ebenen-Analyse. Diese Heuristik kommt schließlich auch bei den Beiträgen zur *Sektorspezifischen Betrachtung der Sozialen Arbeit und der Sozialwirtschaft* zur Anwendung, die das dritte Themenfeld bilden. Der 2001 erschienene Beitrag „NPOs ökonomisch betrachtet“ kann hier eingeordnet werden. Er analysiert die Nonprofit-Organisationen mit volkswirtschaftlichen Theorien. Der institutionelle Sinn von Organisationen ist Thema in dem Aufsatz „Genossenschaftlich organisierte Wohlfahrtsproduktion in der Mehr-Ebenen-Betrachtung“ von 2009. Soziale Arbeit findet in unterschiedlichen organisationalen Kontexten statt, die auch sektoral unterschiedlich zugeordnet werden. Freie und öffentliche Wohlfahrtspflege sind die tradierten institutionellen Arrangements für die Soziale Arbeit. Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege werden zum Nonprofit-Sektor gezählt, der auch als Dritter Sektor bezeichnet wird. Mit dem Aufkommen privatgewerblicher Anbieter von Sozialer Arbeit ist die institutionelle Vielfalt gestiegen. Zur Beschreibung dieser Vielfalt sind die herkömmlichen Bezeichnungen Nonprofit- und Dritter Sektor nicht mehr passend und stattdessen wurde der Begriff ‚Sozialwirtschaft‘ eingeführt. Der Frage einer möglichen Sektoridentität der Sozialwirtschaft wird 2018 in „Die Sozialwirtschaft – ein Beispiel für Grenzverschiebungen zwischen Markt, Staat und Drittem Sektor“ nachgegangen.

Das letzte Themenfeld *Entwicklung eines alternativen Ökonomiemodells für Soziale Arbeit* schließt an das erste über die Bedeutung ökonomischen Denkens für Soziale Arbeit an und greift die wohlfahrtspolitischen und sektorspezifischen Überlegungen in dem Modell einer Autonomie fördernden Meritorik auf, womit sich der Kreis rückblickend schließt und alle Puzzle-Teile ihren Platz gefunden haben. Die Konturen eines alternativen Ökonomiemodells finden sich zwar bereits in den frühen Veröffentlichungen, eine explizite Ausarbeitung des Konzepts einer Autonomie fördernden Meritorik ist jedoch den jüngeren Veröffentlichungen vorbehalten. Zu diesem 4. Diskursstrang gehören meine Ausführungen in „Ansätze zur Differenzierung des sozialwirtschaftlichen Geschehens nach Ebenen“ und „Meritorik in der Sozialwirtschaft. Warum die Sozialwirtschaft ein anderes Ökonomiemodell braucht“.

Literatur

- Enste, D., & Eyerund, T. (2014). Editorial: Verhaltensökonomik und Sozialpolitik. *Sozialer Fortschritt*, 63(3), 41–42.
- Enste, D. H., & Hüther, M. (2011). *Verhaltensökonomik und Ordnungspolitik: Zur Psychologie der Freiheit*. Köln: Eigenverlag.
- Finis Siegler, B. (1997). *Ökonomik Sozialer Arbeit*. Freiburg i. Br.: Lambertus.
- Finis Siegler, B. (2018a). Ansätze zur Differenzierung des sozialwirtschaftlichen Geschehens nach Ebenen. In L. Kolhoff, & K. Grunwald (Hrsg.), *Aktuelle Diskurse der Sozialwirtschaft* (S. 9–24). Baden-Baden: Nomos.
- Finis Siegler, B. (2018b). Meritorik in der Sozialwirtschaft. In K. Grunwald & A. Langer (Hrsg.), *Sozialwirtschaft: Handbuch für Wissenschaft und Praxis* (S. 195–206). Baden-Baden: Nomos.
- Finis Siegler, B. (2019). *Ökonomik Sozialer Arbeit* (3. Aufl.). Freiburg i. Br.: Lambertus.
- Fischer, M., & Lotz, S. (2014). Ist sanfter Paternalismus ethisch vertretbar? Eine differenzierende Betrachtung aus Sicht der Freiheit. *Sozialer Fortschritt*, 63(3), 52–58.
- Gottschalk, I. (2001). Meritorische Güter und Konsumentensouveränität – Aktualität einer konfliktreichen Beziehung. *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften / Review of Economics*, 52(2), 152–170.
- Gründler, F. (1987). Brauchen wir eine Ökonomik der sozialen Dienste? Hinweise auf ein bisher vernachlässigtes Gebiet sozialpolitischer Forschung. Prof. Dr. Horst Sanmann zum 60. Geburtstag am 15. Dezember 1987. *Soziale Arbeit*, (12), 445–450.
- Hagn, J. (2017). Ökonomisierung bis zur Selbstaufgabe: Soziale Arbeit unter dem Paradigma des Wettbewerbs. In P. Hammerschmidt, J. Sagebiel, & A. Yollu-Tok (Hrsg.), *Schriftenreihe Soziale Arbeit der Fakultät für angewandte Sozialwissenschaften der Hochschule München: Vol. 8. Die Soziale Arbeit im Spannungsfeld der Ökonomie* (S. 75–95). Neu-Ulm: AG Spak-Bücher.
- Hammerschmidt, P., Sagebiel, J., & Yollu-Tok, A. (Hrsg.) (2017). *Die Soziale Arbeit im Spannungsfeld der Ökonomie. Schriftenreihe Soziale Arbeit der Fakultät für angewandte Sozialwissenschaften der Hochschule München: Vol. 8*. Neu-Ulm: AG Spak-Bücher.
- Haupt, M. (2017). Soziale Einrichtungen zwischen Profit- und Gemeinwohlorientierung. In P. Hammerschmidt, J. Sagebiel, & A. Yollu-Tok (Hrsg.), *Schriftenreihe Soziale Arbeit der Fakultät für angewandte Sozialwissenschaften der Hochschule München: Vol. 8. Die Soziale Arbeit im Spannungsfeld der Ökonomie* (S. 117–138). Neu-Ulm: AG Spak-Bücher.
- Held, M., Kubon-Gilke, & Sturn, R. (Hrsg.) (2013). *Grenzen der Konsumentensouveränität. Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik: Jahrbuch 12*. Marburg: Metropolis-Verlag.
- Kubon-Gilke, G. (2017). Ökonomische Herausforderungen für die Soziale Arbeit aus ethischer Sicht. In P. Hammerschmidt, J. Sagebiel, & A. Yollu-Tok (Hrsg.), *Schriftenreihe Soziale Arbeit der Fakultät für angewandte Sozialwissenschaften der Hochschule München: Vol. 8. Die Soziale Arbeit im Spannungsfeld der Ökonomie* (S. 139–160). Neu-Ulm: AG Spak-Bücher.
- Möhring-Hesse, M. (2008). Verbetriebswirtschaftlichung und Verstaatlichung. Die Entwicklung der Sozialen Dienste und der Freien Wohlfahrtspflege. *Zeitschrift für Sozialreform*, 54(2), 141–160.

- Müller, C., Mührel, E., & Birgmeier, B. (Hrsg.) (2016). *Sozialarbeit in der Ökonomisierungsfalle*. Wiesbaden: Springer VS.
- Musgrave, R. A. (1969). *Finanztheorie* (2., erg. und verb.). Tübingen: Mohr.
- Schröder, G. (2007). De Gustibus Disputandum Est? Thomas Schellings transdisziplinärer und meritorikfreier Ansatz zur Analyse konkreter Gesellschaftsprobleme. In I. Pies, & M. Leschke (Hrsg.), *Konzepte der Gesellschaftstheorie: Nr. 13. Thomas Schellings ökonomischer Liberalismus* (S. 39–61). Tübingen: Mohr.
- Tabbatt-Hirschfeldt, A. (2018). Die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit und ihr Umgang damit. In L. Kolhoff & K. Grunwald (Hrsg.), *Aktuelle Diskurse der Sozialwirtschaft* (S. 89–110). Baden-Baden: Nomos.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2015). *Nudge: Wie man kluge Entscheidungen anstößt* (5. Aufl.). Berlin: Ullstein.
- Wohlfahrt, N. (2017). Die Perspektive der Sozialwirtschaft auf die Ökonomie. In P. Hammer-schmidt, J. Sagebiel, & A. Yollu-Tok (Hrsg.), *Schriftenreihe Soziale Arbeit der Fakultät für angewandte Sozialwissenschaften der Hochschule München: Vol. 8. Die Soziale Arbeit im Spannungsfeld der Ökonomie* (S. 55–73). Neu-Ulm: AG Spak-Bücher.
- Wöhrle, A. (Hrsg.) (2016). *Moral und Geschäft*. Baden-Baden: Nomos.

Relevanz einer Ökonomik Sozialer Arbeit für Profession und Studium



Neue Herausforderungen für die Soziale Arbeit der Freien Wohlfahrtspflege

Zur Einordnung

In diesem Beitrag von 1999 geht es um Veränderungen der rechtlichen, wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die Soziale Arbeit und ihre Rolle und ihr Selbstverständnis als sozialpolitischer Akteur im Dreieck von Staat, Klientel und Freier Wohlfahrtspflege. Stichworte sind Globalisierung und Europäisierung, nationalstaatliche Sozialpolitikgrenzen und lokale Sozialpolitik, Übergang von Erster zu Zweiter Moderne, vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsge-sellschaft bürgerschaftlich Engagierter, vom Fürsorgeempfänger zum Bürger und Kunden, das Verhältnis von Subsidiarität, Sozialmarkt und Wohlfahrtsmix sowie Verwaltungsmodernisierung und Neue Steuerung.

1 Einführung

Die Jahrtausendwende legt es nahe, über Zeitenwenden und ihre Herausforderungen nachzudenken. Allerdings sind die Anforderungen, mit denen sich die Soziale Arbeit im Rahmen der Freien Wohlfahrtspflege konfrontiert sieht, weniger einem Quantensprung ins nächste Jahrtausend geschuldet als vielmehr Ergebnis eines evolutionären Prozesses. In den letzten Jahren haben sich in verschiedenen Bereichen mit unterschiedlicher Reichweite Entwicklungen vollzogen, die auch die Soziale Arbeit und die Freie Wohlfahrtspflege nicht unberührt lassen. Die wirtschaftlichen, rechtlichen, gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen haben sich verändert und verlangen angemessene Reaktionen seitens

der betroffenen Organisationen, die ihrerseits durch eigenes Verhalten zu den Entwicklungen beigetragen haben. Da sich ziemlich zeitgleich auf unterschiedlichen Ebenen gravierende Veränderungen angebahnt haben, die sich auch noch wechselseitig beeinflussen, sieht sich die Soziale Arbeit in der Freien Wohlfahrtspflege mit einer hochkomplexen Situation konfrontiert.

Die Entwicklungen, von denen hier die Rede sein soll, lassen sich auf folgende Begriffe bringen:

- Globalisierung und Europäisierung;
- Nationalstaatliche Sozialpolitikgrenzen und lokale Sozialpolitik;
- Übergang von Erster zu Zweiter Moderne;
- Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft bürgerschaftlich Engagierter;
- Vom Fürsorgeempfänger zum Bürger und Kunden;
- Subsidiarität, Sozialmarkt und Wohlfahrtsmix;
- Verwaltungsmodernisierung und Neues Steuerungsmodell.

Die mit Schlagworten belegten Umbrüche führen zu einer Neubestimmung von Rolle und Selbstverständnis der sozialpolitischen Akteure und zu gravierenden Veränderungen in ihrem tradierten Verhältnis zueinander.

Aus der Sicht der Freien Wohlfahrtspflege als Anbieter sozialer Dienstleistungen folgt daraus eine Neupositionierung in einem sich ändernden Sozialmarkt, der auf der Anbieterseite durch ein Anwachsen der Konkurrenz mit anderen freien und gewerblichen, deutschen und ausländischen Anbietern bei rückläufigen staatlichen Angeboten charakterisiert ist. Bei dem sogenannten Sozialmarkt handelt es sich allerdings um keinen echten Markt, auf dem Angebot und Nachfrage über einen Marktpreis gesteuert werden. Außerdem ist er nicht homogen, d. h. für unterschiedliche Dienstleistungen gibt es unterschiedliche Sozialmärkte wie beispielsweise für Altenpflege, Rehabilitation, Erziehung, auf denen je spezifische Bedingungen gelten und die Klienten als Nachfrager mit unterschiedlichen Ressourcen ausgestattet sind.

Die veränderte Rolle des Klienten wird nicht zuletzt daran deutlich, dass eine Vielzahl von Bezeichnungen für ihn kursieren. Im Zuge der ‚Ökonomisierung‘ Sozialer Arbeit wird er zum Kunden. Als Klient ist er Hilfebedürftiger und eher Fürsorgeempfänger. Mittlerweile ist eine heftige Diskussion darüber entbrannt, in welchem Kontext seine Entmündigung größer ist: als Fürsorgeempfänger im Sozialstaat und Klient in der Sozialen Arbeit oder als Kunde auf einem Anbietermarkt von Vertrauensgütern, der durch Informationsasymmetrien und Prinzipal-Agent-Beziehungen gekennzeichnet ist.

Schließlich scheint auch die Rolle des Staates als Wohlfahrts- oder Sozialstaat zur Disposition zu stehen. Bei den Umbaudiskussionen des Sozialstaats geht es nicht nur um die monetären Transfers wie Rente und Sozialhilfe, sondern auch um die in-kind-Transfers wie Sach- und soziale Dienstleistungen. Für Badelt (1997) werden die Fragen ihrer Erstellung, Finanzierung und Verteilung zu einer der größten Herausforderungen für den Wohlfahrtsstaat der Zukunft. Es geht um das Sozialstaatsverständnis schlechthin: der Staat als Anbieter, Finanzierer, Ermöglicher oder Koordinator sozialer Dienstleistungen oder Sozialisierung des Wohlfahrtsstaats in Form der Wohlfahrtsgesellschaft (Walzer 1995)?

Wenn sich das Verständnis und Selbstverständnis der Pole der Dreiecksbeziehung Staat, Klient und Freier Wohlfahrtspflege ändert, kann das nicht ohne Auswirkungen auf ihre Beziehungen zueinander bleiben, wie umgekehrt Veränderungen im Beziehungsgefüge auf die Pole zurückwirken. Das tradierte Verhältnis der sozialpolitischen Akteure lässt sich mit den Begriffen nicht-schlüssige Tauschbeziehung zwischen Klient und Freier Wohlfahrtspflege, Subsidiarität zwischen Freier Wohlfahrtspflege und Staat, staatliche Garantie von Mindestversorgungsniveaus mit sozialen Dienstleistungen für die Klienten umschreiben. Diese Relationen sind Veränderungen unterworfen, die im Folgenden aus der Perspektive der Freien Wohlfahrtspflege als Änderung der politischen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen unter den vorne genannten Stichworten beleuchtet werden.

2 Globalisierung und Europäisierung

Die Rede vom „global village“ bringt zum Ausdruck, dass die verschiedenen Teile der Welt durch informationelle, ökologische, ökonomische und kulturelle Entwicklungen sehr viel näher zusammengedrückt sind. Diese als Globalisierung bezeichnete Entwicklung stellt auch die Soziale Arbeit vor neue Herausforderungen im Bereich von Bildung und Erziehung, Vermittlung zwischen Kulturen, im Umgang mit Globalisierungsgewinnern und -verlierern und im Hinblick auf die eigene Dienstleistungsorganisation. Inzwischen ist viel über Globalisierung und ihre verschiedenen Dimensionen geschrieben worden. In ökonomischer Hinsicht kann eigentlich nicht von echter Globalisierung gesprochen werden.

Viele Autoren verwenden deshalb die Begriffe „Rumpfglobalisierung“, „Triadisierung“ oder „Denationalisierung“. Für die Anbieter sozialer Dienstleistungen vor Ort heißt das faktisch die Notwendigkeit einer stärkeren europäischen Orientierung der eigenen Arbeit (Loges 1997a). Die gemeinschaftsrechtliche Dienstleistungsfreiheit (Art. 59 EG-Vertrag) ermöglicht grenzüberschreitende

Leistungserbringung und -inanspruchnahme mit weitgehenden Folgen für Anbieter sozialer Dienste und Einrichtungen und Sozialleistungsträger (Schulte 1998). Bedingt durch die Freizügigkeit von Kapital und Dienstleistungen müssen sie mit einer Zunahme ausländischer Konkurrenz rechnen, können aber ihrerseits auch im Ausland Dienstleistungen anbieten. Von der Europäisierung der Sozialpolitik bleibt also auch die Freie Wohlfahrtspflege nicht unberührt (Schwarzer 1998). Das betrifft sowohl ihre Rolle als Anbieter sozialer Dienstleistungen als auch als NPO – Akteur auf der gesellschaftspolitischen Bühne (Loges 1997a). So scheint sich ein gemeinsames europäisches Verständnis von den Besonderheiten der Wohlfahrtsverbände als Anbieter sozialer Dienstleistungen herauszubilden, das in der Zusammenarbeit von ehrenamtlichen, freiwilligen Helfern und hauptamtlich Beschäftigten besteht (Kuper 1997).

Der Europäische Binnenmarkt führt ohne Zweifel auf Sicht zu einer vermehrten Niederlassung ausländischer Anbieter und zunehmender Marktregulierung sozialer Dienstleistungen. Für die Wohlfahrtsverbände als Dienstleistungsanbieter liegt es nahe, sich um mehr Marktchancen zu bemühen und im Hinblick auf ihre besonderen Ressourcen Dienste und Einrichtungen neu zu konzipieren, z.B. mittels einer besseren Koordinierung professioneller und ehrenamtlicher Mitarbeiter und mittels einer Beschäftigung Arbeitsloser und Langzeit-Arbeitsloser, auch um auf diese Weise den Kampf der Wohlfahrtsverbände gegen Armut und Ausgrenzung in den eigenen Diensten und Einrichtungen glaubwürdiger zu gestalten (Loges 1997b, S. 182).

Insoweit Wohlfahrtsunternehmen Dienstleistungen erbringen und damit wirtschaftlich tätig sind, werden sie laut EU-Kommission, Referat XXIII, zuständig für kleine und mittlere Unternehmen, zum Sektor der „Economie sociale“ gezählt, zu denen Genossenschaften, Gesellschaften auf Gegenseitigkeit, Vereine und Stiftungen gehören. Mittlerweile scheint sich zunehmend die von Münkner vorgeschlagene deutsche Übersetzung „Solidarwirtschaft“ als „Economie solidaire“ durchzusetzen, weil es sich im Kern um Organisationen handelt, die entweder auf einer mitgliederbezogenen Solidarität wie bei den Genossenschaften und Selbsthilfevereinen oder auf einer Solidarität mit hilfsbedürftigen Menschen wie bei den Wohlfahrtsverbänden aufbauen (Seibel et al. 1997).

3 Nationalstaatliche Sozialpolitikgrenzen und lokale Sozialpolitik

Die wirtschaftliche Globalisierung ist kein reiner Mythos, sondern stellt den Sozialstaat mit seiner nationalen Vollbeschäftigungsvoraussetzung und institutionalisierten Solidarität vor erhebliche Probleme (Huster 1998). Nach Beck (1997) stellt die Globalisierung eine Grundprämisse der Ersten Moderne infrage: „Die Einheit von Nationalstaat und Nationalgesellschaft zerbricht“ (S. 47). Die Grenzen nationalstaatlicher Politik sind aber nicht nur das Ergebnis ökonomischer Globalisierungsprozesse, sondern auch einer sozialintegrativen Politik auf europäischer Ebene. „Der nationale Sozialstaat ist nicht mehr exklusiv und er kann das Verhältnis von Markt und Staat nicht ausschließlich allein bestimmen, sondern ist mit den Ergebnissen europäischer Abstimmungsprozesse, an denen er selbst beteiligt ist, konfrontiert“ (Leibfried 1996, S. 456 f.). Für Weeber (1998) wurde zwar mit der Festlegung des Subsidiaritätsprinzips in der Sozialpolitik im Maastricht-Vertrag (Art. 3b des EG-Vertrages) eine Europäisierung der Sozialpolitik eingeleitet, eine soziale Integration erwartet er aber eher als Ergebnis der wirtschaftlichen Integration. Einer Vereinheitlichung auf dem sozialen Sektor stehen die unterschiedlichen nationalen Wohlfahrtssysteme eher entgegen. Auf dem Weg zur Sozialintegration scheinen deshalb nur kleine Schritte im regionalen Kontext in einzelnen Politikfeldern machbar.

Aber angesichts der beachtlichen Demokratieprobleme, denen sich Gesellschaften ohne den tragfähigen Willen und die Fähigkeiten zur Sozialintegration gegenübersehen, scheinen selbst die problematisch zu realisierenden kleinen und pragmatischen Handlungsoptionen viel wahrscheinlicher und erfolgreicher sein zu können als ein Warten auf eine übernationale Bewältigung gesellschaftlicher Desintegration durch Europa (Roy 1997, S. 61).

In diesem Zusammenhang kommt lokaler Sozialpolitik eine zunehmende Bedeutung zu, in der gemeinwesenorientierte Ansätze neue Solidaritäten stiften, alternative Beschäftigungsformen erprobt und Projekte von Public-private-partnership initiiert werden. Im lokalen Sozialstaat, der sich durch solidaritätsstiftende Projekte auszeichnet, soll auch die Freie Wohlfahrtspflege eine neue Zukunft als intermediäre Organisation gewinnen (Manderscheid 1998a).

4 Übergang von Erster zu Zweiter Moderne

Mit dem Übergang von der Ersten zur Zweiten Moderne ist das Thema Gerechtigkeit neu zu verhandeln. Galt in der Ersten Moderne der Sozialstaat noch als Garant für Sozialintegration über die Teilhabe der Gesellschaftsmitglieder an Erwerbsarbeit und daraus abgeleiteten Sicherungsansprüchen, so verliert er in der Zweiten Moderne an Verbindlichkeit. Der aus wohlverstandenen Eigeninteresse der Gesellschaftsmitglieder begründete Sozialstaat als Ausdruck institutionalisierter Solidarität droht nun an dem wohlverstandenen Eigeninteresse zugrunde zu gehen (s. Prisching 1996). Solidarität scheint entbehrlich: Gewinner und Verlierer sitzen nicht mehr an einem Tisch. Es kommt nicht nur weltweit zu einer Vertiefung der Disparitäten zwischen Wachstums- und Verarmungsregionen, sondern auch in ihnen selbst: „Arme leben in Ghettos, Reiche ziehen in selbstgewählte Ghettos“ (Huster 1998, S. 22). Als Perspektive für den lokalen Sozialstaat wird nun die Einbindung der Gewinner in neue, nicht sozialversicherungsrechtlich institutionalisierte solidarische Engagements gefordert. Die Gewinner der Zweiten Moderne sollen neu auf das Gemeinwohl verpflichtet und in die Bearbeitung und Lösung der sozialen Probleme eingebunden werden (Manderscheid 1998b).

5 Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft bürgerschaftlich Engagierter

Mit dem Wechsel vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft wird ein zivilgesellschaftliches Projekt beschrieben, in dem altruistisch gesinnte Individualisten sich für den sozialen Ausgleich zwischen Gruppen einsetzen. Den Wohlfahrtsverbänden kommt die Aufgabe zu, die sozialen Ressourcen professionell zu aktivieren. Wie die Ressource „Bürgerengagement“ von der Wohlfahrtspflege geradezu als Markenzeichen genutzt werden sollte, beschreibt Freier (1998a) in seinem Beitrag: „Bürgerengagement für gemeinnützige soziale Einrichtungen“ als Kontrast zu der gegenwärtig zu verzeichnenden Tendenz, durch die Umwandlung von Vereinen in GmbHs das Bürgerengagement aus den sozialen Einrichtungen herauszulösen.

„Wenn man die möglichen Besonderheiten des gemeinnützigen Sektors realistisch betrachtet, ist eigentlich nur dieses letztgenannte Kriterium (Bürgerengagement, d. V.) unverwechselbar. Es ist auch eine Voraussetzung zum Erhalt des Besonderen, das in der Vergangenheit die gemeinnützige Arbeit kennzeichnete, nämlich die weltanschaulichen Werte, das Handeln aus gesellschaftlicher Verantwortung, das solidarische Element“ (Freier 1998a, S. 92 f.).

Ähnlich argumentieren Schneider und Schulte:

„Das Proprium Freier Wohlfahrtsverbände als ideengeleitete, dynamische und fachlich-konfliktreiche Kräfte ist auf das engste mit dem Strukturmerkmal der Ehrenamtlichkeit bzw. des bürgerschaftlichen Engagements verknüpft“ (Schneider und Schulte 1998, S. 104).

In Anbetracht der Debatte um die neuen Formen solidarischen Engagements und seiner Aktivierungsbedingungen scheint es angezeigt, dass auch die Wohlfahrtsverbände und ihre Einrichtungen ihre Strukturen und Konzeptionen überdenken und die Beziehungen zwischen Professionellen und freiwillig mitarbeitenden Menschen neu definieren (Zinner 1998). Als Lückenbüßer für Leistungskürzungen und nicht mehr finanzierbare professionelle Arbeit werden letztere nämlich nicht zur Verfügung stehen (Hörmann 1996).

6 Vom Fürsorgeempfänger zum Bürger und Kunden

Der Adressat staatlicher Daseinsvorsorge ist der Bürger, der durch die meritorisierende Sozialpolitik des Staates in immer mehr Lebensbereichen in die Rolle eines mehr oder weniger entmündigten Fürsorgeempfängers zu geraten scheint, und dies umso mehr, je weniger individuelle Wahlfreiheit er hat (Hummel 1998). Der leistungsberechtigte Sozialbürger wird in der Praxis häufig zum abhängigen Klienten im sozialen Sicherungssystem statt zum souveränen Konsumenten. Gründe hierfür liegen nicht nur in dem Machtungleichgewicht zwischen den an der konkreten Dienstleistungsbeziehung beteiligten Akteuren (Flösser 1994), sondern bereits in der Meritorisierung staatlicher Sozialpolitik selbst. Nicht die Bedürfnisartikulation der Sozialbürger führt letztlich zur Dienstleistungsproduktion, sondern die politische Einschätzung eines öffentlichen Interesses an der Produktion, d. h. die staatliche Feststellung eines sozialpolitischen Bedarfs (Gross 1983, 1993). Im Bereich sozialer Dienstleistungen steht diese Objektrolle des Klienten in einem merkwürdigen Gegensatz zu der Tatsache, dass die Inanspruchnahme einer personenbezogenen sozialen Dienstleistung zwingend ein Mindestmaß an Mitwirkung des Nutzers voraussetzt. Egal wie immer ich ihn nenne: Leistungsnahmer, freiwilliger oder unfreiwilliger Klient, Kunde, Nutzer oder Teilnehmer, er ist immer Prosument (Finis Siegler 1997), Produzent und Konsument der Leistung. Es kann deshalb nicht verwundern, dass immer mehr gesellschaftliche Gruppen sich selbst nicht mehr als Fürsorgeempfänger, sondern eher als selbstbewusste Konsumenten verstehen, die auch über die Bedarfe mitbestimmen wollen.