

Norbert Wohlfahrt

Was wurde aus der Parteilichkeit sozialer Arbeit?

Thesen zur Diskussion auf der 10. österreichischen Armutskonferenz

1. Staat und Profession: die sozialstaatliche Bestimmtheit sozialer Arbeit

Blickt man auf die aktuelle Situation in der Sozialen Arbeit (in der Bundesrepublik), die nunmehr auf eine beinahe vierzigjährige Professionalisierungsgeschichte und Professionsdebatte zurückblicken kann, dann zeigt sich zumindest eines ganz deutlich: eine professionstheoretische Herleitung der Aufgaben und Methoden der Sozialen Arbeit sowie ihrer gesellschaftlichen Bedeutung und Funktion aus ihrem Selbstverständnis heraus, kann zu keiner angemessenen Bestimmung der heutigen Sozialarbeit führen, denn – das ist schon der Erkenntnisstand der frühen 1970er Jahre - eine Form- und Funktionsbestimmung Sozialer Arbeit kann nicht losgelöst von wirtschaftlichen Gegebenheiten und jenseits einer Staats- und Sozialpolitikanalyse erfolgen: soziale Arbeit ist kein selbstreferentielles System, in dem professionstheoretisch gesetzte Standards das methodische Handeln leiten oder dienstleistungstheoretische Bestimmungen die organisationale Autonomie sozialer Dienste gewährleisten. Mit Blick auf die polit-ökonomische Funktionsbestimmung Sozialer Arbeit aus den frühen 1970er Jahren und vor dem Hintergrund der sozialpolitischen Leitideen und Praxis des ‚real-existierenden‘ Sozialstaates (insbesondere in Form von Betonung und Durchsetzung individueller und gesellschaftlicher Eigenverantwortung, Rückkehr einer paternalistisch-repressiven Quasi-Pädagogik und dem effizienz- und wirkungsfokussierten Umbau der Leistungserbringung) ergibt sich der Eindruck, dass die in den letzten Jahrzehnten in der Disziplin und Profession dominanten dienstleistungs- und professionstheoretischen Diskurse zu falschen Abstraktionen und Idealisierungen in der Sozialen Arbeit geführt haben, die mit deren realer sozialpolitischer Gestalt wenig zu tun haben. Selbst die in jüngster Zeit vehement geführte Ökonomisierungsdebatte scheint die tatsächlichen Umsteuerungsprozesse nicht weiter zu interessieren, denn in der Quintessenz werden in dieser Debatte die aktuellen ökonomischen Zumutungen und Veränderungen in der Sozialen Arbeit an einem professionstheoretischen Ideal gemessen, das es nie gegen hat, außer in der Selbstdeutung der Sozialpädagogik. Vielfach scheint es so, als würde man annehmen, dass erst die Politik des aktivierenden Staates dem ‚sozialpädagogischen Jahrhundert‘ den Garaus gemacht hat und dass die Praxis des sozialpädagogischen goldenen Zeitalters frei von Zwängen kapitalistischer

Verwertungsinteressen gewesen sei. Ist der Kapitalismus erst wieder mit dem aktivierenden Sozialstaat zurückgekehrt? Wohl kaum. Er war nur jahrzehntlang durch die professionstheoretisch bedingte Selbstreferentialität der Sozialen Arbeit begrifflich suspendiert, was man mit Blick auf andere human-, kultur-, sozial- und gesellschaftswissenschaftliche Disziplinen aber ebenfalls konstatieren muss. Deshalb ist es an der Zeit wieder öffentlich zu diskutieren, dass die Aufgaben sozialer Arbeit staatlich bestimmt sind (was auch lange im Professionsdiskurs verdrängt wurde und durch die Armut verschärfende Sozialpolitik des aktivierenden Staates offenkundig wird) und damit immer etwas mit den staatlichen Zwecksetzungen zu tun haben, die sich auf die Durchsetzung von Wachstum als dem A und O eines kapitalistischen Produktionsverhältnisses beziehen.

2. Trägerautonomie und Subsidiarität als Organisationsprinzipien des deutschen Wohlfahrtsstaats

Traditionell ist Organisation und Durchführung Sozialer Arbeit in Deutschland durch das duale System der Wohlfahrtspflege und das damit verbunden Subsidiaritätsprinzip charakterisiert (vgl. Tennstedt 1992, Sachße 1995). Das Subsidiaritätsprinzip ist ein Organisationsprinzip des deutschen Wohlfahrtsstaates, welches das private Fürsorgewesen charakterisiert und zur Bürokratisierung und Professionalisierung der freien Wohlfahrtspflege führt, eine Entwicklung, die schon in den 1880er Jahren mit dem Aufbau der Sozialversicherung und kommunal gesteuerten Fürsorgearrangements beginnt. Die Regulierungskompetenzen des Staates erweitern sich, weil dieser einerseits über die Verbände in die Gesellschaft hineinregieren will, andererseits diese als bürgernahe, aber staatsabhängige Dienstleistungserbringer instrumentalisiert. Diese steigern im Gegenzug ihren Organisationsgrad, zentralisieren ihre Entscheidungs- und Einflusstrukturen, betreiben Lobbyarbeit in eigener Sache und professionalisieren ihre Klientenarbeit, die sich ansatzweise schon zur sozialen Dienstleistung entwickelt. Die Einführung von organisiertem Wettbewerb im Sozialsektor, die sich in den letzten Jahren sozialrechtlich in immer stärkerem Maße verankert hat, verdankt sich in erster Linie einer Kritik am althergebrachten System der Arbeitsteilung zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden, das als zu „kostentreibend“ und aus Sicht der Kostenträger als zu wenig steuerbar kritisiert wird. Ziel ist es, den „Markt Sozialer Arbeit“ für alle Anbieter zu öffnen und dem Hilfesuchenden Wahlmöglichkeiten zu eröffnen. Der Staat sieht sich nicht mehr als Investor in eine bestimmte Infrastruktur und dazu gehörigen Angebotspalette. Die Trennung von Gewährleistungs- und Durchführungs-

verantwortung dient dabei einem der Leitziele der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, der Reduzierung der öffentlichen Leistungstiefe und der Kostenkontrolle, gleichzeitig will der Staat auf diesem Wege die Leistungsanbieter einer vermehrten Kontrolle der Leistungserbringung unterwerfen. Konsequentermaßen zählen diese im Rahmen des Wettbewerbs - anders als in Zeiten des Korporatismus - auch nicht mehr als Mitgestalter der Sozialpolitik und privilegierte Partner des Sozialstaates, sondern als Dienstleistungserbringer, die gehalten sind, ihre Aufgaben effizient und transparent zu erfüllen. Zugleich ist er bestrebt, die Rahmenbedingungen für die nicht-staatlichen Träger durch einen wettbewerblichen Ordnungsrahmen, Leistungsanreize und Qualitätspolitik derart auszugestalten, dass Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen möglich und eventuell vorhandene Rationalisierungsreserven ausgeschöpft werden. Für die freien Träger folgt hieraus, dass sie angehalten werden, ihre internen Leistungsstrukturen zu effektivieren und mögliche Produktivitätshindernisse zu beseitigen. Darüber hinaus werden sie im Rahmen einer systematisch ausgestalteten kooperativen Aufgabenerledigung zu neuen Kooperationsbeziehungen sowohl zu öffentlichen als auch zu anderen freien Trägern ermuntert, die sich zunehmend nach rein versorgungspolitischen und fachlichen und immer weniger nach wertorientierten Kriterien begründen lassen. Die staatliche Alimentierung erfolgt zunehmend unter Vorbehalt und immer weniger über den Mechanismus der gegenseitigen Abstimmung, die Vergütung wird auf der Grundlage prospektiver Finanzierungsregel quasi „verpreislicht“, die Vergabeverfahren immer stärker formalisiert und es entkoppeln sich damit die traditionell vorhandenen und gewachsenen Verbindungen zwischen öffentlichen und freien Trägern.

3. Die Ökonomisierung sozialer Arbeit als Instrument von Kosten- und Leistungssteuerung

Auslöser der Ökonomisierung sozialer Dienste sind verschiedene parallele Entwicklungen, die in ihrer Gesamtheit auf eine Revision sozialstaatlich verfasster sozialer Dienstleistungserbringung herauslaufen:

- Durchsetzung von Wettbewerb als Instrument einer effizienten Wohlfahrtsproduktion: Ausgehend von der zu Beginn der 90er Jahre einsetzenden Verwaltungsmodernisierung nach dem Muster des New Public Management sollen durch Wettbewerb Leistungsreserven freigesetzt und die Kosten der sozialen Dienstleistungsproduktion eingedämmt werden (KGSt

1993, S. 22). Durch Leistungs- und Kostenvergleiche soll Markttransparenz hergestellt werden und auf diese Weise das öffentlich finanzierte bzw. den Klienten zugängliche Angebot gesteuert werden (Benchmarking und Outcomesteuerung). Zentrales Steuerungsinstrument ist das so genannte Kontraktmanagement (Ziel- und Leistungsvereinbarungen), das zur Etablierung von Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnissen und zur Schwächung des lokalen Korporatismus führt.

- Wirkungsbezogene Steuerung sozialer Dienste:

Hierbei handelt es sich um die Ausdehnung des strategischen Controllings auf eine evidenzbasierte Praxis sozialer Dienstleistungserstellung (Hüttemann 2006). Erweitert werden damit die Prozesse der Leistungsmessung, in deren Rahmen politisch und administrativ definierte Wirkungsziele überprüft und modifiziert werden. Durch ein dem sozialen Dienstleistungssektor bislang unbekanntes Mikromanagement sollen Standards für die Arbeit der Fachkräfte entwickelt und Interventionsformen vergleichbar gemacht werden.

- Kommunalisierung und Dezentralisierung:

Die Aktivierung der (lokalen) Stakeholdergesellschaft ist ein zentrales Ziel der Ökonomisierung sozialer Dienste. Dies führt zur Konzeption eines dezentralisierten Sozistaats, der mittels Sozialraumorientierung und Vernetzung eine Reorganisation sozialer Dienste auf lokaler Ebene herbeiführen soll. Das dem zugrunde liegende Governancemodell (Zimmer/Nährlich 1997) soll die Definitionsmacht und Gestaltungskraft der hochgradig organisierten Akteure im Sozialssektor schwächen und damit zur Effizienzsteigerung der Leistungserbringung beitragen. Ergänzt wird dies durch den Prozess der Kommunalisierung, in deren Folge sozialstaatliche Aufgaben auf die Kommunen übertragen werden.

- Stärkung von Eigenverantwortung und Kundenorientierung:

Neben dem Konzept der „Bürgergesellschaft“ (vgl. kritisch Bauer 2009), in deren Rahmen die Eigenverantwortung von Bürgern und Gesellschaft in den Vordergrund gerückt wird, steht das „investment in human capital“ (Priddat 2000) im Zentrum einer auf Selbstverantwortung abzielenden Ökonomisierung sozialer Dienste. Der Leistungsempfänger wird als Kunde gesehen, der autonome Wahlentscheidungen zu treffen hat und für die Veränderung seiner sozialen Lage verantwortlich ist (Aktivierungsstrategie).

- Flexibilisierung der Beschäftigungsbeziehungen und leistungsorientierte Bezahlung:

Durch Tarifreform, neue Personalführungskonzepte und eine durchgreifende Flexibilisierung der Beschäftigungsbedingungen sollen Personalkosten gesenkt, leistungsorientierte Bezahlungssysteme implementiert und eine Ausweitung prekärer Beschäftigung erfolgen. Zeitarbeit und befristete Arbeitsverträge, die Nutzung von Personenservicegesellschaften und die Pluralisierung von Haus- und Tarifverträgen sind Instrumente einer an den Bedarfen der Kostenträger sich orientierenden Gestaltung von Beschäftigungsbeziehungen im Sozialsektor.

In der Gesamtheit der die Ökonomisierung kennzeichnenden „Module“ geht es um die Steigerung der Effizienz sozialer Dienstleistungsproduktion nach dem Vorbild einer privatwirtschaftlich organisierten Güterherstellung, so dass die Frage der Rentabilität des sich herausbildenden Produktionsverhältnisses von zunehmender Bedeutung wird. Dies leitet über in die zweite Phase der Ökonomisierung, die durch die Öffnung von Dienstleistungsmärkten für privatwirtschaftliches Investment und die Nutzung von Anleihekapital gekennzeichnet ist.

4. Ökonomisierung durch privates Investment: Rentabilität als Ziel marktorientierter sozialer Dienstleistungsproduktion

Das „europäische Sozialmodell“ ist von Beginn an ein Modell zur Förderung der individuellen und nationalen Wettbewerbsfähigkeit (Dahme/Wohlfahrt (Hg.) 2012a). In der Agenda 2010 (Nachtwey 2009, Hegelich u.a. 2011) werden die von der EU propagierten Zielvorstellungen, Europa zu einem „aktiven und dynamischen Wirtschaftsraum“ zu machen, reproduziert und konkrete nationalstaatliche Modernisierungsmaßnahmen formuliert. Will man die Wettbewerbsfähigkeit der Nationalstaaten in der EU forciert fördern, um Europa bis 2010 - so die Zielsetzung der Lissabon-Erklärung des Europäischen Rates vom März 2000 – international zum führenden „wissensbasierten Wirtschaftsraum“ zu machen, dann benötigt man eine sozialstaatliche Flankierung des entfesselten Wettbewerbs und seiner armuts-politischen Folgen. Der Sozialstaat – so die EU und die deutsche Agenda 2010 - wird weiterhin benötigt, um den Wandel abzufedern. Im Grünbuch Zu Dienstleistungen von Allgemeinem Interesse der Kommission wird ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, dass wirtschaftliche Tätigkeiten mit Gemeinwohlbezug, aber auch soziale Dienste, einem Wandel unterworfen sind und deren nichtwirtschaftlicher Charakter deshalb nicht statisch festgeschrieben werden können. Deshalb können „Aufgaben, die per se dem Staat vorbehalten sind, Leistungen wie die Volksbildung oder die mit der Pflichtmitgliedschaft verbundenen

Grundversorgungssysteme der sozialen Sicherheit und eine Reihe von Tätigkeiten, die von Organisationen ausgeübt werden, die hauptsächlich soziale Aufgaben erfüllen“ zu einem späteren Zeitpunkt auch wirtschaftlichen Charakter bekommen. In jüngster Zeit lassen sich verschiedene Instrumente und Strategien beobachten, die die Unterordnung sozialer Dienste unter die Kriterien einer rentabilitätsgesteuerten Leistungserbringung weiter beschleunigen.

- Social Business-Initiative der EU: Finanzierung der Sozialwirtschaft durch private Investoren:

Nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission soll die Sozialwirtschaft zukünftig durch privates Investment finanziert werden. Im „Social Business“ gewährleistet dann der Wettbewerb unterschiedlicher Anbieter ebenso kostengünstige wie bedarfsorientierte Sozial- und Gesundheitsleistungen. Folgt man den Überlegungen der EU, dann werden sich aus den öffentlichen Sozial- und Gesundheitssektoren dynamische Zukunftsmärkte entwickeln.

- Social Impact Bonds: anleihenfinanzierte soziale Dienstleistungsproduktion:

Soziale Bonds sind Anleihen, mit denen soziale Projekte finanziert werden. Investoren geben Geld für einen wohltätigen Zweck und hoffen, dass die Investition langfristig eine Rendite abwirft. Wichtig ist eine verlässliche Datenbasis, um den Erfolg der Projektarbeit zu messen. Ein zentraler Akteur (i.d.R. staatliche Stellen) organisiert, wie und mit welcher Zielsetzung wohltätige Verbände, Regierung und Investoren zusammen wirken vgl. Horesh 2000/Dahme/Wohlfahrt 2013). Als Vorteile der „tradeability“ von Social Policy Bonds werden genannt: Absprachen zwischen Kontraktgebern und Kontraktnehmern werden verunmöglicht; Anleihen können von einer Vielzahl von Nachfragern erworben werden (von „passive investors“, die auf Gewinn durch Weiterverkauf setzen oder von „active investors“, die die Bearbeitung des Problems organisieren); Anleihen fördern die Suche nach Kosten minimierenden Lösungen und Durchführungseffizienz; Anleihen verlagern das Risiko, das durch Kontraktbruch oder Nichterfüllung entsteht, auf den privaten Sektor.

- Social Entrepreneurship (Soziales Unternehmertum):

Gewinnorientierung und Gemeinwohlorientierung gehen im Sozialen Unternehmertum eine Symbiose ein und damit entkoppeln sich diese neuen Hybridorganisationen von einem Verständnis sozialer Dienste, in dem diese als ein Teil eines staatlich definierten und finanzierten Bereichs der Daseinsvorsorge angesehen werden. Generell geht es darum, Investoren stärker für das Feld der sozialen Dienste zu interessieren und eine weitere

Verlagerung ursprünglich staatlich verantworteter Aufgaben der Daseinsvorsorge in - wie es so schön heißt - die Eigenverantwortung der Gesellschaft zurück zu geben. Hierzu benötigen die Unternehmen der Sozial- und Gesundheitswirtschaft einen ordnungspolitischen Rahmen, der ihnen mehr Handlungsfreiheit bei Rentabilitätsüberlegungen sichert. Gegenstand der aktuellen Forderungen sind die Möglichkeit stärkerer Rücklagenbildung, die Vereinfachung des Zugangs zu öffentlichen Projekt- und Fördermitteln, die Berücksichtigung eines Wagniszuschlags bei der Verhandlung von Leistungsentgelten u.a.m. Verstärkt investiert werden soll auch in die Wirkungsmessung, da Wirkungen bzw. Ergebnisse ein zentraler Faktor für Finanzinvestoren ist, wenn entschieden werden muss, in welche soziale Unternehmung man einsteigen kann, schließlich geht es dabei um Rendite und erst sekundär um das Gemeinwohl. Dazu werden transparente und vergleichbare Informationen benötigt, die die Kosten der Kapitalbeschaffung senken und letztlich zu einer effizienteren Kapitalallokation beitragen. Voraussetzung dafür ist die Durchsetzung und Etablierung eines neuen Standards für die Berichterstattung von sozialen Unternehmen, in der vor allem Wirkung und Erfolg bilanziert werden. Daran wird gegenwärtig verstärkt gearbeitet (vgl. Achleitner u.a. 2009), auch mit Unterstützung des Think Tanks Ashoka, der Wege sucht, das Social Entrepreneurship-Konzept populär zu machen und in die Politik einzuführen, um letztlich die Privatisierung sozialer Dienste auch in Deutschland zu befördern.

- Das transatlantische Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA:

Einen Wachstumsschub erhoffen sich die beteiligten Staaten von einer weiteren Liberalisierung der Märkte im Rahmen des Freihandelsabkommen der EU mit den Vereinigten Staaten von Amerika. Dies gilt auch für den Bereich der sozialen Dienstleistungen. Von der Kommune bis hin zur Europäischen Ebene sollen künftig – von hoheitlichen Dienstleistungen wie Polizei und Justiz abgesehen – Güter, Dienstleistungen oder Dienstleistungssysteme im Wettbewerbsverfahren ausgeschrieben werden. Beschaffungsaufträge müssen „diskriminierungsfrei“ vergeben werden.

Die von der EU schon seit langem verfolgte Politik einer Öffnung des Sozialbereichs für marktwirtschaftliche Investitionen und dessen Behandlung als ein Sektor kapitalistischer Akkumulation analog zu anderen privatwirtschaftlichen Sektoren gewinnt in der zweiten Phase der Ökonomisierung und unter dem verschärfenden Gesichtspunkt der europäischen Staatsschuldenkrise an Fahrt (Dahme/Wohlfahrt 2013). Auch in der EU - so die Botschaft des Social Entrepreneurship-Programms - sollen Finanzinvestoren und Sozialunternehmen

zukünftig stärker in einen Bereich investieren können, der traditionell staatlich finanzierten subsidiären Trägern vorbehalten war. Hierzu müssen Maßstäbe der Erfolgsmessung entwickelt werden, Programme zur Förderung von Forschung und Entwicklung von Sozialunternehmen aufgelegt und vorhandene Wettbewerbsschranken abgebaut werden. Die Wirkungsmessung, ein fachlich heiß diskutiertes Konzept Sozialer Arbeit, bekommt hierdurch eine kaum zu unterschätzende Bedeutung, weil Evidenzbasierung in einem ganz neuen Licht erscheint: sie dient der Steuerung von Finanzinvestitionen.

5. Case-Management/Sozialraum- und Wirkungsorientierung als Instrument der Kosten- und Leistungssteuerung durch öffentliche Träger

Entgegen der im Subsidiaritätsprinzip verankerten Einbindung gesellschaftlicher gemeinnütziger Träger in die Gesamtsteuerung der Leistungserbringung definiert im Rahmen der „neuen“ Subsidiarität nun bspw. der örtliche Sozialhilfeträger, was eine ziel- zeit und evaluationsorientierte Leistungserbringung zu sein hat: „Im Rahmen einer kommunalen Hilfeplanung im Einzelfall soll die Hilfe ziel- zeit- und evaluationsorientiert mit allen Beteiligten vereinbart werden (...) Es ist Aufgabe des örtlichen Sozialhilfeträgers, diesen Hilfeprozess im Rahmen eines kommunalen Managements zu steuern (...) Es empfiehlt sich eine sozialräumliche Organisation (...) Die Erstellung des Hilfeplanes sollte durch das Fallmanagement/Fachkräfte des Leistungsträgers erfolgen; die Leistungserbringer werden daran beteiligt, idealerweise sollte ein gemeinsames Hilfeplangespräch stattfinden“ (Städtetag Baden-Württemberg 2010). Die Orientierung an den Bedarfen der Sozialhilfeträger wird unterstützt durch die Zielsetzung, für die Leistungsträger mehr Flexibilität herzustellen – und das alles möglichst kostenneutral. Ziel ist Kostenbegrenzung durch Stärkung von Eigenverantwortung und Sozialraumorientierung: in einem gemeinsamen Positionspapier der kommunalen Spitzenverbände und überörtlichen Sozialhilfeträger in NRW heißt es: „Die Notwendigkeit der Kostenanpassung erfordert es, dass bei der Ermittlung des Unterstützungsbedarfs und der Bemessung des Betreuungsaufwands die Ressourcen des individuellen Lebensumfeldes mit dem Ziel einer verbesserten Teilhabeperspektive und Sozialraumorientierung – vorrangig gegenüber den direkten Betreuungsleistungen durch den Leistungsanbieter – einbezogen werden müssen“ (Positionspapier, 2012, S. 9).

Die Kommune als Kostenträger versteht sich nicht als Partner in einem Leistungsprozess, in dem sich die jeweiligen Tätigkeiten wirksam ergänzen, sondern als zentrale Steuerungsinstanz, die – wie bei der Automobilproduktion – die zuarbeitenden

Leistungserbringer steuert und die Gesamtverantwortung des Hilfeprozesses bei sich konzentriert. „Die Verwaltung befreit sich so von den Fesseln des Anspruchs und will davon unabhängig mit den gewährten Leistungen die Verhältnisse der Hilfesuchenden – auch mit dem Druck drohender Exklusion – für die Zukunft „gut“ ordnen“ (Roscher 2013, S. 174). Besonders radikal (und für das kommunalpolitische Steuerungsanliegen deshalb von herausragendem Interesse) ist die Infragestellung des Subsidiaritätsprinzips und der individuellen Rechtsansprüche im Konzept der Sozialraumorientierung, dass sich selbstbewusst und mit entsprechender antipädagogischer Attitüde von einer rechtsstaatlichen Bestimmung im Verhältnis von Hilfebedürftigem und Verwaltungshandeln ablöst. Besonders hervorgehoben wird im Konzept der Sozialraumorientierung der anti-erzieherische Aspekt der Herangehensweise, der konsequent auf pädagogische Einflussnahmen verzichtet. Stattdessen soll der Wille des Klienten respektiert werden nach dem Motto: „ich will mich ihm mit meinen fachlichen Kompetenzen und den leistungsgesetzlichen Möglichkeiten stellen“ (Fehren und Hinte 2013, S. 15). Unterstützungs-Arrangements sollen an den Interessen und Fähigkeiten der betroffenen Menschen orientiert werden und nicht „von oben herab“ oder auf der Grundlage „versäulter Angebote“ umgesetzt werden. Die Abgrenzung von „naiv definierten Bedarfen“ (S. 17) als Kern- und Ausgangspunkt des Konzepts der Sozialraumorientierung und der Vorrang aktivierender Arbeit vor betreuender Tätigkeit richtet sich gegen die von den Leistungsträgern formulierten „Zielplanungen“ und ihren „bürokratischen, bevormundenden“ Charakter. Als ob es gar keine individuellen Rechtsansprüche und verwaltungsbezogenen Leistungsverpflichtungen mehr gäbe, sollen im Konzept der Sozialraumorientierung „so wenig Hilfe wie möglich“ an die Frau bzw. den Mann gebracht werden und besonders attraktiv ist in diesem Zusammenhang das „Sozialraumbudget“, das nach der Jugendhilfe nun auch für die Eingliederungshilfe ein Versprechen auf berechenbare Verwaltungskosten liefert. „Hier wird eigentlich am schärfsten deutlich, wie sich die Verwaltung von der Bindung an den Anspruch löst und hinter das, was Rechtsstaatlichkeit meint, zurück gefallen wird: die Verwaltung im Sozialraum, an die das Budget geht, wird wieder Ordnungsverwaltung im ursprünglichen Sinne...Die Verwaltung im Sozialraum soll Dienste entwickeln, in welchen die Betroffenen nach der umfassenden Fallanalyse passgenaue Hilfen erhalten, eben gerade unabhängig vom eigentlichen Leistungsanspruch“ (Roscher 2013 S. 179).

6. Folgen für die Beschäftigten im Sozialsektor

Mit dem Systemwechsel bei der Refinanzierung der sozialen Dienstleistungen (Abkehr vom Subsidiaritätsprinzip und vom Selbstkostendeckungsprinzip) stehen sowohl die bisherigen Finanzierungs- und Vergütungsmodelle als auch die materielle Vergütung der Beschäftigten zur Disposition. Insbesondere die Änderung der staatlichen Zuwendungsrichtlinien (Abkehr vom sog. „Besserstellungsverbot“) bewirkte eine Art Dammbbruch: Der BAT – bzw. der nunmehr reformierte Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes (TVöD), der für die Arbeitnehmer/innen bei Bund und Kommunen seit Oktober 2005 gilt –, wird als Fixpunkt zur Regulierung der Arbeitsbedingungen und zur Festlegung der Löhne und Gehälter faktisch außer Kraft gesetzt. Die tarifpolitischen Besonderheiten des Sozialsektors wie auch der allgemein ausgerufene Sparzwang sorgen dafür, dass bisher auch keine andere tarifliche Regelung an seine Stelle getreten ist. Komplementär zur Inszenierung wettbewerblicher Strukturen im Sozialsektor ist daher ein bislang ungebremsster Preiswettbewerb und – dem entsprechend – eine Abwärtsspirale bei den Löhnen und Gehältern in Gang gekommen. Diese hat unterschiedliche Verlaufsformen: Es lassen sich zunehmend Strategien feststellen, in neue, billigere Tarife wechseln zu wollen. So verfolgen frei-gemeinnützige Träger, auch die Kirchen, verstärkt das Ziel, ihre Einrichtungen in eine Privatrechtsform zu überführen. Schon im Vorfeld der Privatisierung werden Maßnahmen durchgeführt, mit denen eine Ökonomisierung der Leistungserbringung erreicht werden soll. Durch das Outsourcen von Sekundärdienstleistungen (Küche, Gebäudemanagement, Wäschereien etc.), durch Kooperationen und Fusionen, insbesondere im Verwaltungs- und Versorgungsbereich und durch die Rationalisierung der betriebsinternen Handlungsabläufe sollen rasch massive Einsparungen erzielt werden. Die Vereinbarung von „Ausnahme“- und „Sonderregelungen“ für einzelne Einrichtungen (Öffnungsklauseln, Notlagentarife) stellt zum Beispiel im Krankenhauswesen mittlerweile schon fast den Normalfall dar.

7. Auswirkungen auf die Hilfebedürftigen/Klienten/Kunden

Durch den Wettbewerb wird die Rolle des Nutzers in zweierlei Hinsicht verändert:

- die öffentliche Bedarfsdeckung orientiert sich (aufgrund des Eigenverantwortungsprinzips der Bürgerinnen und Bürger) nicht an einem staatlich festgestellten Defizit zur Verfügung stehender Möglichkeiten für die individuelle Lebensbewältigung, sondern an funktionalen Erfordernissen einer möglichst raschen

Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Die Aufwertung der Selbstbestimmung des Bürgers und seiner Einflussmöglichkeiten auf den Erbringungskontext sozialer Arbeit ist das Resultat eines Rückzugs des (lokalen) Staats aus der Versorgungsverpflichtung und ihrer Übertragung auf den familialen und subsidiären gesellschaftlichen Bereich. So werden bspw. die Abstimmungen mit pflegenden Angehörigen aufgewertet, weil die familiäre Pflege als zunehmend bedeutsamer Baustein der Pflegeversorgung gilt und die Partizipationsforderungen im Behindertenrecht weisen darauf hin, dass die Deinstitutionalisierung der Eingliederungshilfe auch die Selbstsorge von Behinderten in verstärktem Maße erforderlich macht.

- Parallel dazu wird die Nutzerfunktion durch die des Kunden ergänzt. Der Kunde ist in einem kapitalistischen Produktionsprozess dadurch bestimmt, dass er über zahlungsfähige Nachfrage verfügt und diese im Kauf eines Produktes realisiert. Gleichzeitig ist diese zahlungsfähige Nachfrage das Mittel eines Privatinteresses, durch den Verkauf von Waren und/oder Dienstleistungen einen Überschuss zu erzielen. Im Wettbewerbsmodell ist eingeschlossen, dass in zunehmendem Maße Leistungen der privaten Daseinsvorsorge auf dem Markt eingekauft werden und je nach den persönlichen Gegebenheiten der Lebensbewältigung ausgestaltet sein müssen. Parallel zu den über staatliche Transfers organisierten Angeboten, entwickeln kirchliche, frei-gemeinnützige wie auch privat-gewerbliche Träger vom Nutzer privat zu finanzierende Dienstleistungen: so wird in der Produktion von Fürsorge ein Teil der sozialen Dienste tatsächlicher Bestandteil der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung. Der Kunde kauft sich dabei Leistungen ein, die seiner jeweiligen Bedarfssituation entsprechen und erwartet ein diesbezüglich ausgestaltetes Angebot. Die formelle Aufwertung des Nutzers verdankt sich damit sowohl seiner durch mehr Eigenverantwortung gekennzeichneten Stellung bei der Bewältigung seiner individuellen Reproduktion als auch seiner zunehmend herausgeforderten Funktion als Nachfrager sozialer und gesundheitsbezogener Dienstleistungen als Bestandteil einer Wertschöpfung im persönlichen Wirtschaften und in familiären Haushalten. Die Nutzersouveränität ist damit eine abgeleitete Funktion der zunehmenden Übertragung der Abarbeitung individueller Reproduktionsrisiken auf den gesellschaftlichen (im Wesentlichen durch die Familie bestimmten) Reproduktionszusammenhang.

8. Eindrücke aus der Diskussion

In der Diskussion standen die Besonderheiten der Organisationsprinzipien des österreichischen Systems sozialer Arbeit im Mittelpunkt. Diese Besonderheiten sind gegenüber dem deutschen Wohlfahrtsstaat durch eine enge Zusammenarbeit von öffentlicher und privater Wohlfahrtspflege und eine hohe Vereinheitlichung der tariflichen Rahmenbedingungen gekennzeichnet. Sozialpartnerschaft und Flächentarife charakterisieren das österreichische Sozialsystem, was aber keineswegs als Alternativmodell zum organisierten Wettbewerb verstanden werden kann. Auch in Österreich verstärken sich die Anstrengungen der Leistungs- und Kostensteuerung und dies führt zu den bekannten Effekten der Unterfinanzierung sozialer Dienste, des Drucks auf die Personalkosten und der Einengung der strategischen Handlungsmöglichkeiten der Träger und Einrichtungen. Aus meiner Sicht wurde in der Diskussion sehr deutlich, dass nahezu alle beteiligten Diskutanten die gegenwärtigen Rahmenbedingungen der Produktion sozialer Arbeit in Österreich als Einschränkung ihrer Handlungsmöglichkeiten betrachten. Insofern erscheint ein „reguliertes“ Marktmodell durchaus als Alternative zur staatlich verfügbaren Sozialpartnerschaft. Deutlich wurde nach meinem Eindruck auch, dass die Diskutanten die Fähigkeit zur Innovation eher bei den beteiligten Trägern und Einrichtungen verorten als in den sozialstaatlichen Steuerungsstrukturen. Insofern stellt sich aus deutscher Sicht die Debatte um die Parteilichkeit sozialer Arbeit so dar, dass die markt- und wettbewerbsorientierten Reformen der EU und der Nationalstaaten wie ein Sachgesetz der Auflösung traditioneller Ordnungsprinzipien im Sozialsektor wirken, dem sich auch die österreichischen Akteure nicht entziehen können bzw. entziehen wollen. Die bittere Bilanz, die aus dem deutschen Reformmodell für die Profession Soziale Arbeit zu ziehen ist, wirkt zumindest für die österreichischen Beteiligten im Sozialsektor nicht abschreckend.

Literatur

Dahme, H.-J. / Wohlfahrt, N., 2013, Europäische Staatsschuldenkrise und soziale Dienste: zur Durchsetzung neuer Rentabilitäts- und Akkumulationsbedingungen im Sozialsektor. In: Widersprüche H. 128 (Soziale Arbeit als Lohnarbeit), S. 73f

Horesh, R., 2000, Injecting Incentives Into the Solution of Social and Environmental Problems. Social Policy Bonds, New York – Lincoln – Shanghai

KGSt, 1993, Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Köln (Bericht 5/1993)

Positionspapier, 2012, Positionspapier der kommunalen Spitzenverbände und der überörtlichen Sozialhilfeträger NRW zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe, Köln

Roscher, F., 2013/2014, Case Management als eigenständige Handlungsform öffentlicher Verwaltung?, in: Case Management 2013, S. 172 – 181

Sachße, Ch. (1995): Verein, Verband und Wohlfahrtsstaat: Entstehung und Entwicklung der „dualen“ Wohlfahrtspflege. In: Rauschenbach Th. u.a. (Hrsg.). Von der Wertegemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt/M., S. 123-149

Tennstedt, F. (1992). Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege im dualen Wohlfahrtsstaat. Soziale Arbeit, 44, 342-356.