



Eigenverantwortung statt Solidarität

Thesen zur Entwicklung einer bürgerschaftlichen Sozialpolitik und ihren Folgen für die Soziale Arbeit

HANS-JÜRGEN DAHME, NORBERT WOHLFAHRT

Armut gilt als ein Problem, das wegen seiner ordnungspolitischen Folgen der staatlichen und gesellschaftlichen Bearbeitung bedarf.

1. Bilanziert man die Sozialpolitik der letzten Jahre, muss man feststellen, dass die ausgleichende Wirkung des Sozialstaates weiter abnimmt. Wurden im Jahr 1999 soziale Ungleichheiten durch Steuersystem und Sozialversicherungen noch um 25 Prozent gemildert, so waren es 2006 nur noch 23 Prozent – der scheinbar kleine Unterschied wirkt sich in der Praxis erheblich aus. Die relative Einkommensarmut ist von 10,7 Prozent in 1999 auf 14,9 Prozent in 2006 gestiegen, 1990 hatte das einkommensstärkste Zehnte der Bevölkerung das 5,4-fache Einkommen des einkommensschwächsten Zehntels. 2006 hatte es bereits das 7,3-fache des Einkommens.

Der Trend zur Verfestigung von Armut und Ausgrenzung ist Gegenstand einer intensiv geführten gesellschaftlichen Debatte, die unter dem Stichwort Exklusion geführt wird. Der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung weist Arbeitslosigkeit als einen der wesentlichen Armutsgründe aus. Armut gilt als ein Problem, das wegen seiner ordnungspolitischen Folgen der staatlichen und gesellschaftlichen Bearbeitung bedarf. Die arbeitsmarktpolitischen, sozialrechtlichen und wirtschaftspolitischen Maßnahmen müssen sich in zweifacher Hinsicht legitimieren: zum einen müssen sie geeignet sein, die gewünschten sozialpolitischen Wirkungen zu erzeugen und zum anderen müssen sie auch Zustimmung bei den Betroffenen (bspw. bei Bürgern wie bei Unternehmen) finden.

Die politische Selbstkritik umgeht dabei aber immer die eigentlich naheliegende Frage, warum die Marktwirtschaft regelmäßig und dauerhaft Populationen erzeugt, die vom Arbeitsleben ausgegrenzt und von Armut betroffen sind. Stattdessen wird die Frage in den Vordergrund gerückt, warum die von Exklusion Betroffenen die staatlich organisierten Inklusionsangebote nicht annehmen („spätromische Dekadenz“). Die Frage schließt gewöhnlich schon die Antwort mit ein: die Zahlung von „zu hohen Sozialtransfers“ ermöglicht es, sich in einer Art von „Nebenexistenz“ einzurichten, und deshalb muss man Arme mehr fördern als fördern, lautet die Schlussfolgerung. Ziel der staatlich verordneten Aktivierung ist die Stärkung von „Eigenverantwortung“ – und damit gerät die Zivilgesellschaft und die Soziale Arbeit in den Fokus der sozialstaatlichen Umbaudebatte, weil sie darauf verpflichtet werden soll, die Stärkung dieser Eigenverantwortung aus der Bürgerschaft selbst heraus zu organisieren und durchzusetzen.

2. Mit dem Schlagwort von Governance bzw. Good Governance werden Anforderungen an die Zivilgesellschaft beschrieben, in denen dieser ein eigener Beitrag zum Gemeinwohl abverlangt wird, der sowohl staatskonform als auch staatsentlastend sein soll. Die aktuelle Zivilgesellschaftsdebatte mit ihren politischen Forderungen und Schlussfolgerungen ist (entgegen ihren eigenen Ansprüchen) im Grunde un-

LITERATUR

Literatur bei den Verfassern.

kritisch, da hier Hoffnungen verhandelt werden, z.B. der vermeintliche Wunsch des Bürgers nach wahrer Gemeinschaftlichkeit und klassenloser Harmonie, die sich politisch-praktisch wunderbar zur Legitimation einer Politik instrumentalisieren lassen, die Eigenverantwortung und Selbstführungsfähigkeit wieder in den Vordergrund stellt. Der deutsche Diskurs über Zivilgesellschaft ähnelt der vor Jahren geführten amerikanischen Kommunitarismusdebatte, da beide Diskurse um die moralische Erziehung des Bürgers kreisen und eine der Moral entspringende Gemeinschaftlichkeit zum Ziel haben.

Gemeinsam ist beiden auch, dass im Theoriedesign eine Kritik am Kapitalismus und seinen sozialen Folgen nicht vorgesehen ist und die Antwort ausbleibt, wie Gemeinschaft in einer Konkurrenzgesellschaft überhaupt möglich ist. Der offen oder versteckt ausgesprochene Hinweis darauf, dass in der Gesellschaft weitaus mehr Potenzial zur Betreuung und Pflege derjenigen vorhanden ist, um die sich der Sozialstaat kümmern muss, wird einerseits kritisch gegenüber den zivilgesellschaftlichen Organisationen geäußert (denen es scheinbar nicht gelungen sei, diese Ressource zu heben), andererseits wird aber auch deren zivilgesellschaftliche Funktion als Katalysator von Freiwilligenarbeit gefordert und normativ aufgewertet. Damit findet eine Neuinterpretation des Sozialstaatsgebots statt: sozial ist, wenn die Gesellschaft sich selbst – ohne staatliche Vorschriften – um diejenigen kümmert, die in der Konkurrenz gescheitert sind und damit einen Beitrag zur Steigerung der Wohlfahrt liefert.

Durch bürgerschaftliches Engagement sollen nicht nur die Sozialstaatskosten gesenkt werden, sondern eine neue Kultur des Helfens entstehen (ein Volk kümmert sich um seine Sozialfälle), die allerdings mit der Realität (Herausbildung von „Hartz IV-Kulturen“; Anwachsen der sog. „Unterschicht“) wenig zu tun hat.

3.

Ziel der aktuellen Sozialstaatsagenda ist es, allen Bürgern zu verdeutlichen, dass sie im neuen, nur noch Gewährleistungsfunktionen ausübenden Wohlfahrtsstaat, der zur Wohlfahrtsgesellschaft umgebaut wird, nicht nur mehr Eigenverantwortung für sich, sondern auch mehr Engagement für sozial benachteiligte Gruppen entwickeln müssen. Die Bürgergesellschaft kümmert sich in der Lesart der aktuellen Politik um Benachteiligte und Bedürftige, was bislang vor allem der Wohlfahrtsstaat organisiert und erledigt hat. Aktivierungspolitik gegenüber sozial Benachteiligten und Bedürftigen bedeutet aber auch, dass der Staat ihnen gegenüber, bei Pflichtverletzung, einen Erziehungsanspruch geltend macht, sich als „people changer“ positioniert, und mit Strafe und Exklusion droht, wenn sie die neue Arbeitsethik nicht internalisieren.

Die Soziale Arbeit, die bislang in den Sozialverbänden und kommunalen Einrichtungen der Daseinsvorsorge weitgehend als personenbezogene Hilfeleistung organisiert war, bekommt dadurch eine erweiterte Aufgaben-

Sozial ist, wenn die Gesellschaft sich selbst – ohne staatliche Vorschriften – um diejenigen kümmert, die in der Konkurrenz gescheitert sind und damit einen Beitrag zur Steigerung der Wohlfahrt liefert.

stellung: Soziale Arbeit soll sich von der einseitigen Fokussierung auf personenbezogene Hilfeprozesse und individualisierte Dienstleistungen wegbewegen hin zu einer aktivierenden Funktion in der lokalen Bürgergesellschaft, der auch punitive Funktionen zufallen. Diese bürgerschaftliche Soziale Arbeit, die Ehrenamtliche mobilisiert, fortbildet und bei der Stange hält, die Netzwerke bildet und in diesen Vertrauen stiftet, die Gelder akquiriert und Projektmanagement betreibt usw., ist das Produkt einer staatlichen Selbstkritik, die das erreichte Niveau sozialer Infrastrukturpolitik für nicht mehr finanzierbar hält und die Privatisierungsanstrengungen der letzten Jahre als nur bedingt erfolgreich beurteilt. Zunehmend zeigt sich nämlich, dass die Folgen der sozialstaatlichen Entwicklung auch eine ordnungspolitische Herausforderung darstellen und kleinräumige Lösungen verlangen.

Das „Projekt Bürgergesellschaft“ und das „Projekt Ökonomisierung“ sollen zusammenfinden und der Ort ihrer Zusammenführung ist der Sozialraum, in dem sich effiziente Leistungsketten mit engagementbereiten Bürgern kombinieren und auf diese Weise für eine Good Governance sorgen. Unterstützt und gefördert wird diese Entwicklung durch eine sozialstaatlich forcierte Dezentralisierungspolitik. Nicht nur in der Jugendhilfe wird die Sozialraumorientierung schon seit einigen Jahren groß geschrieben, die gesamte Sozialpolitik zeichnet sich mittlerweile dadurch aus, kommunalisiert und dezentralisiert zu werden. Insbesondere das Konzept der Sozialraumorientierung hat im Zuge der Dezentralisierung in den letzten Jahren Verbreitung gefunden und ist zu einem immer wichtiger werdenden Instrument der sozialen Dienstleistungserstellung geworden. Die Kommunalpolitik, die immer Berührungsängste gegenüber der klassischen Gemeinwesenarbeit (GWA) hatte, entdeckt die Sozialraumorientierung für sich (mit unterschiedlicher Begründung):

Im Rahmen des Quartiersmanagements kann die Sozialraumorientierung auch als ordnungspolitisches Instrument zur Kontrolle sozialer Räume vereinnahmt werden; manche Kommunen sehen in der Sozialraumorientierung die Möglichkeit zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements, zur Förderung der lokalen Demokratie und zur „Vergesellschaftung des Sozialstaates von unten“; für andere ist die „Aktivierung von Ressourcen im Sozialraum“ die letzte Möglichkeit angesichts einer „Reduzierung sozialstaatlicher Leistungen auf ein Mindestmaß“, soziale Hilfen überhaupt noch aufrechtzuerhalten, sei es auch um den Preis, dass Helfen sich reduziert auf die „Befähigung zur eigenverantwortlichen Existenzsicherung in Anerkennung gesellschaftlicher Regeln“.

4.

Die Attraktivität der neuen Sozialraumkonzepte für Politik und Verwaltung liegt offensichtlich in ihrer Anschlussfähigkeit an den aktuellen Effizienz- und Modernisierungsdiskurs wie auch an die in der Sozialpolitik allen Orten diskutierten Selbstregulierungserwartungen des aktivierenden Staates an den Bür-



ger; die Sozialraumdebatte – im Unterschied zum Lebensweltkonzept oder zum Konzept der Integrierten Hilfen – kreist also „hauptsächlich um Finanzierungs- und Planungsfragen“ wie um die sozialpolitisch geforderte stärkere Verkoppelung professionellen und ehrenamtlichen Handelns.

Eine so gewendete Sozialraumorientierung ist anschlussfähig an die beobachtbaren Kommunalisierungstendenzen. Sozialraumorientierte Ansätze müssen in diesem Kontext als deren lokale Anpassungsstrategie verstanden werden. Die neue „Raumorientierung der kommunalen Selbstverwaltung“ ist damit in erster Linie ein Steuerungsinstrument zur Restrukturierung des gewachsenen Systems sozialer Dienste im lokalen Sozialstaat. Sozialräumliches Arbeiten wird zur Effizienzsteuerung sozialer Dienste instrumentalisiert und dadurch auch entpolitisiert. Sozialräumliche Arbeitsansätze heute sind nur noch bedingt anschlussfähig an die Gemeinwesenarbeit älteren Typs. Sozialraumorientierte Soziale Arbeit ist Bestandteil einer sich auf Kostenmanagement reduzierenden Sozialpolitik.

Wenn sich sozialpolitisches Handeln insgesamt aufs Kappen, Umleiten und Manipulieren von Geldströmen bzw. Sozialtransfers reduziert, Effizienz letztlich wichtiger als Effektivität wird, dann darf es nicht verwundern, dass sich auch soziale Kommunalpolitik – trotz anderer Bekundungen – zu einer kostenzentrierten kommunalen Sozialpolitik entwickelt. Positiv ausgedrückt geht es um das intelligente Jonglieren mit der knapper werdenden Ressource Geld und damit um „technizistische Optimierung“. Die eigentlichen sozialen Probleme aber, die Sozialraumorientierung notwendig machen, verlieren in einer so fokussierten Debatte an Bedeutung oder geraten völlig aus dem Blick; dominant sind dann nur Fragen des Managens von Institutionen, institutionellen Kooperationen und Leistungserbringungsprozessen.

5.

Mit der (Wieder-)Belebung einer Gemeinwesenarbeit, die als methodisches Prinzip wesentlich darauf gerichtet war, die politischen und gesellschaftlichen Ursachen individueller Ausgrenztheit deutlich zu machen, hat das Programm einer bürgerschaftlichen Sozialarbeit wenig zu tun. Die scheinbar radikaldemokratische Semantik, in der Empowerment, Inklusion und Selbstverantwortung bemüht werden, ist ein Wortmas-

Wenn sich sozialpolitisches Handeln insgesamt aufs Kappen, Umleiten und Manipulieren von Geldströmen bzw. Sozialtransfers reduziert, dann darf es nicht verwundern, dass sich auch soziale Kommunalpolitik – trotz anderer Bekundungen – zu einer kostenzentrierten kommunalen Sozialpolitik entwickelt.

kenspiel, um für eine klientenorientierte Sozialarbeit anschlussfähig zu erscheinen, praktisch formulieren diese Leitprinzipien aber eher die staatliche Zumutung an die Klienten des Sozialstaates, sich selbst dauerhaft um Integration bemühen zu müssen, auch wenn dafür immer weniger Mittel zur Verfügung stehen.

Die sozialpolitische Indienstnahme der Sozialen Arbeit wird von den Protagonisten der Zivilgesellschaft und den Vertretern der neuen Sozialraumorientierung genau anders herum gelesen: die bürgerschaftliche Sozialpolitik wird als Emanzipation von sozialstaatlichen Zumutungen und Beschränkungen der Vergangenheit und als eine neue Chance ausgewiesen, endlich eine partizipative Bürgergesellschaft verwirklichen zu können. Das Programm „Bürgergesellschaft“ wird als Chance gesehen, das Wohlfahrtsregime des aktivierenden Sozialstaat durch das Wohlfahrtsregime einer selbstaktiven Gesellschaft substituieren zu können, in dem der Bürger sich um seine sozialen Probleme selber kümmert und nebenbei den Staat auch noch mit allerlei Hinweisen befruchtet, was im Gemeinwesen alles noch kostengünstiger zu organisieren ginge. Bürgerschaftliche Sozialpolitik und Sozialarbeit dieser Art hat man früher mit dem Wort Armutsverwaltung beschrieben: heute wie vormals geht es vor allem darum, Armut ordnungspolitisch zu überwachen und die Kosten dafür überschaubar zu halten.

6.

Dieses Politikmodell ist kompatibel mit der beobachtbaren „Ökonomisierung des Leistungsempfängers“, der Verwandlung von Klienten in Kunden. Der Klient oder Hilfebedürftige soll im Zuge der Umwandlung der Geldtransfers in Sozialinvestitionen, gestützt durch soziale Dienstleistungen, weitergebildet oder qualifiziert werden.

Mittels Fallmanagement soll der Klient durch die Klippen eines versäulten Versorgungssystems gelotet und durch (Verhaltens-)Training auf die Wiedereingliederung in die Arbeitswelt vorbereitet werden. Dabei geht es zum einen darum seine Beschäftigungschancen zu erhöhen, zum anderen soll der Leistungsempfänger in sog. Arbeitsgelegenheiten selbst einen aktiven Beitrag zur Konsolidierung des von ihm in Anspruch genommenen und folglich strapazierten Sozialaetats leisten. Das wird umso notwendiger, wie das wohlfahrtsstaatliche Arrangement „zu einem System strategischer Philanthropie“ umgebaut wird, das nur

Für die frei-gemeinnützigen Träger sozialer Dienste zeichnet sich dabei eine rasante Fahrt in eine immer ungewissere Zukunft ab.



Autoren

NORBERT WOHLFAHRT, Jg. 1952, Dipl.-Sozialarbeiter, Dr. rer. soc., Professor für Sozialmanagement an der Evangelischen Fachhochschule Rheinland-Westfalen-Lippe

Arbeitsschwerpunkte

Entwicklung Sozialer Dienste, Kommunale Sozialpolitik und Sozialverwaltung, Entwicklung von non-profit-Organisationen

Kontakt:

wohlfahrt@efh-bochum.de

E-Mail:

heinz-juergen.dahme@hs-magdeburg.de

noch den „wirklich Bedürftigen“ zur Verfügung stehen soll, also dem, der – behördlich festgestellt – keine sonstigen Alternativen mehr besitzt. Die Soziale Arbeit sieht sich dabei mit der Frage konfrontiert, was sie angesichts engagierter Bürger und bösartiger Dauerprobleme selbst zur Lösung sozialer Fragen beitragen kann. Vor dem Hintergrund des Sozialstaatsumbaus muss man diese Frage als Eröffnung einer Debatte sehen, die das methodische Instrumentarium sozialer Interventionen neu gewichtet und anzweifelt, ob Soziale Arbeit überhaupt in der Lage ist, sozialstaatlich gesetzte oder fachlich gewollte Zielsetzungen erfolgreich und wirkungsvoll umzusetzen. Charakteristisch für diese Debatte ist die Art und Weise, wie das Gelingen oder Scheitern methodischer Arbeit von den zur Verfügung stehenden Ressourcen und Integrationsmöglichkeiten abgetrennt wird und lediglich Fachlichkeit, Kompetenz und methodische Fertigkeiten der sozialen Profession zum Maßstab ihrer Wirkungsbeurteilung erhoben werden.

Die Herstellung einer „integrierten Versorgung bei Nutzung formeller und informeller Ressourcen“, die euphorisch als Ziel des Casemanagement angegeben wird, erweist sich in hohem Maße als abhängig von den politischen und administrativen Rahmenbedingungen, in die das methodische Handeln des Casemanagement eingebunden ist. Man könnte zugespitzt formulieren, dass die Anstrengung zu einer integrierten Versorgung in dem Maße zur Funktion einer personenbezogenen Methode gemacht wird, in dem die dafür zur Verfügung stehenden Mittel durch den Hilfeempfänger selbst erbracht werden sollen. Dieses Kunststück zu vollziehen, erweist sich dann als mehr oder weniger gelingende Professionalität.

7.

Das für das deutsche Sozialstaatsmodell fundamentale Subsidiaritätsprinzip mit seiner bedingten Vorrangigkeit frei-gemeinnütziger Träger verliert durch die neue Sozialstaatsagenda seine sozialpolitische Ordnungsfunktion, die sich vor allem auch darin äußerte, dass die Fortentwicklung der sozialen Infrastruktur nicht nur als partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und frei-gemeinnützigen Trägern vonstatten ging, sondern darüber hinaus dem Prinzip der bedarfsorientierten Planung sozialer Infrastruktur verpflichtet war. Subsidiarität, obwohl weiterhin im Sozialgesetzbuch verankert, wird dieser Bedeutung zunehmend entkleidet und in wachsendem Maße zu einer Folie für Privatisierungsprozesse und für die Deregulierung sozialer Dienste. Subsidiarität wird nur noch als Eigenverantwortung des Bürgers gelesen, und deshalb streicht die Sozialgesetzgebung zunehmend den Umfang unterstützender, beratender und begleitender sozialer Hilfen für den zum Fall gewordenen Bürger aus dem Leistungskatalog (wie z. B. jüngst im SGB III). Für die frei-gemeinnützigen Träger sozialer Dienste zeichnet sich dabei eine rasante Fahrt in eine immer ungewissere Zukunft ab. Die Planungsrisiken für Träger wie für Beschäftigte werden angesichts eines schrumpfenden staatlichen Leistungsspektrums sowie ange-

sichts vermehrter, europaweiter Ausschreibungsverfahren deutlich zunehmen.

Die wettbewerbszentrierte Modernisierung des sozialen Dienstleistungssektors ist für alle Beteiligten mit Risiken verbunden: Die freien Träger verlieren auf dem Weg in die sich immer dynamischer entwickelnde Sozialwirtschaft ihre ursprüngliche zivil gesellschaftliche Identität und tragen als Sozialwirtschaftsakteure das Risiko der Insolvenz; die Kommunen als Gewährleister sozialer Dienste und Hilfen vor Ort könnten sich – trotz aller Sparabsichten – künftig mit höheren Kosten für die Dienstleistungserstellung konfrontiert sehen, wenn die ehemaligen Sozialpartner aufgrund des verschärften Wettbewerbs vom Markt verschwinden und durch transnational agierende Sozialkonzerne ersetzt werden; für die Nutzer sozialer Dienste, den Bürger, ist noch völlig offen, wie sich die Qualität der zukünftig sozialwirtschaftlich erstellten sozialen Dienste entwickeln wird.

Lediglich für die Bediensteten ist der Weg in die Dienstleistungsgesellschaft mittlerweile einigermaßen klar: Der international zu beobachtende Trend von stetig steigenden Anforderungen an die soziale Dienstleistungserbringung (bis hin zur Akademisierung der sozialen Berufe) und kontinuierlich sinkendem Einkommen der Beschäftigten, kennzeichnet auch den deutschen Entwicklungspfad in die Sozialwirtschaft.

8.

Der Effizienzstaat, der sich vor allem durch Konsolidierungs- und Austeritätspolitik kennzeichnet, bedroht mehrfach die Zivilgesellschaft und die noch vorhandene Solidarität, die er lautstark fordert und einklagt. Durch den neuen Politikstil wird der Bürger (aber auch zivilgesellschaftliche Organisationen) in den demokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten eingeschränkt bzw. durch den Zwang befristeter wie beschleunigter Entscheidungs- bzw. Zustimmungsprozeduren auf Konsens verpflichtet (daran ändert auch der Tatbestand nichts, dass viele zivilgesellschaftliche Organisationen die ihnen abverlangten Änderungen freiwillig nachvollziehen, weil sie auf Grund ihrer Staatsabhängigkeit in der „Sozialpartnerschaft“ die einzige Überlebenschance sehen).

Die Indienstnahme zivilgesellschaftlicher Organisationen (wie z. B. die der Freien Wohlfahrtspflege im sozialen Dienstleistungssektor) zur Erfüllung staatlicher Konsolidierungsziele zwingt diesen nicht nur eine effizienzorientierte Organisations- und eine kostenfokussierte Qualitätspolitik auf, die die Arbeit der dort Beschäftigten letztlich deprofessionalisiert und prekär werden lässt; zivilgesellschaftliche Organisationen verlieren durch die ihnen aufgezwungene Effizienz- und Wettbewerbspolitik vor allem ihren zivilgesellschaftlichen Charakter, werden ebenfalls ökonomisiert und wandeln sich letztlich (wie das Beispiel der Wohlfahrtsverbände deutlich zeigt) zu Sozialbetrieben. Die gegenwärtig Politik zerstört eher das, was sie vorgibt zu befördern: die Zivilgesellschaft und die Solidarität! ■