

Die Zukunft der Sozialen Arbeit im Sozialstaat von Matthias Möhring-Hesse, Frankfurt am Main

1. Soziale Arbeit und Sozialstaat

Wer über die Zukunft der Sozialen Arbeit sprechen will, der muss, zumindest in Deutschland, auch über den Sozialstaat und dessen Zukunft sprechen. Denn in Deutschland ist Soziale Arbeit eine sozialstaatliche Veranstaltung, über die wir nur dann kompetent Auskunft geben können, wenn wir ihren Veranstalter, also den Sozialstaat, hinreichend würdigen.

Mit dem Wort ›Soziale Arbeit‹ bezeichnen wir eine Vielzahl unterschiedlicher Tätigkeiten. Ihnen ist gemeinsam, dass es dabei um die professionelle und d.h. fachlich qualifizierte und beruflich erbrachte Bearbeitung von Problemen anderer Menschen, insbesondere um deren Betreuung, Beratung oder unterstützende Begleitung geht. Zur Professionalität der Sozialen Arbeit gehört es, dass nicht das Leiden, die Problemwahrnehmungen und -definitionen der Betroffenen Soziale Arbeit auslösen; auslösend wirken statt dessen die Problemdefinitionen und dadurch angeleiteten Wahrnehmungen der in der Sozialen Arbeit Arbeitenden. Auch die Definition der Problembearbeitung obliegt den professionell Arbeitenden. Und wenn diese - aus guten Gründen - die Betroffenen an der Bewältigung ihrer eigenen Probleme beteiligen, dann resultiert dies bereits aus einer professionellen Entscheidung der entscheidenden Sozialarbeiter.

Für die Bundesrepublik ist nun aber typisch, dass diese der Sozialen Arbeit eigenen Definitionen zumeist gar nicht in der Macht der Sozialarbeiter, auch nicht in der Macht der sie anstellenden Einrichtungen und deren Träger liegen. Sie werden weitgehend durch den Sozialstaat vorbestimmt und so den Sozialarbeiterinnen und -arbeitern, deren Einrichtungen und auch deren Trägern vorgegeben. Zwar liegen die historischen Ursprünge der Sozialen Arbeit nicht beim Staat; aber mit der Durchsetzung des Sozialstaates und dessen Ausweitung kam es in Deutschland zu einer Verstaatlichung der Sozialen Arbeit und gerade

dadurch auch zu deren Ausweitung. Soziale Arbeit ist in Deutschland, vor allem dann in der zweiten Hälfte des 20. Jh. in der Bundesrepublik, zu einem Fürsorge- und Unterstützungsinstrument des Sozialstaates geworden. Zwar wird ein großer Teil dieser Arbeit nicht in und von staatlichen Institutionen erbracht. Doch selbst dann wird sie im Auftrag staatlicher Institutionen oder in Kritik und Ergänzung staatlich kontrollierter Sozialer Arbeit oder auch in Antizipation zukünftiger staatlicher Beauftragung getätigt - und ist so auch dann unmittelbar oder mittelbar von sozialstaatlichen Vorgaben abhängig.

Diese für Deutschland typische Staatlichkeit der Sozialen Arbeit muss in zwei Punkten präziser bestimmt werden. *Erstens*: Als ein staatliches Fürsorge- und Unterstützungsinstrument ist die Soziale Arbeit vor allem in der kommunalen Daseinsvorsorge angesiedelt. Die »soziale Fürsorge« entstand im Wilhelminischen Kaiserreich als Bereich der kommunalen Gesundheits-, Wohnungs-, Jugend- und Arbeitslosenfürsorge - und wird bis heute vor allem auf dieser staatlichen Ebene betrieben. Allerdings und *zweitens* wurde und wird die kommunale »soziale Fürsorge« nationalstaatlich reguliert - und dabei auf die für die Bundesrepublik so typische duale Struktur aus staatlicher und freien Wohlfahrtspflege verpflichtet. Das Neben- und Miteinander von staatlicher und freier Wohlfahrtspflege wurde vom Grundsatz der Subsidiarität her eingestellt: Der Staat ist gegenüber den pluralen Trägern der freien Wohlfahrtspflege verpflichtet, deren Bestand und deren Eigenständigkeit zu sichern und sie in diesem Sinne zu fördern; zugleich trägt er aber für die »soziale Fürsorge« die Gesamtverantwortung. Dabei hat es der Sozialstaat nur mit einer beschränkten Pluralität der freien Wohlfahrtspflege zu tun, die nämlich durch wenige, dafür aber große konfessionelle und nicht-konfessionelle Spitzenverbände geprägt wird. Als Auftragnehmer sozialstaatlicher Fürsorge stehen diese nur unter dem Einfluss des Staates, nehmen aber zugleich als langfristige Kooperationspartner und als Repräsentanten gesellschaftlicher Interessen auch Einfluss auf die sozialstaatlichen Entscheidungen — und nicht zuletzt auf ihre Beauftragungen durch den Sozialstaat.

So ist also Soziale Arbeit in Deutschland zwar eine sozialstaatliche Veranstaltung. Gleichwohl wird die Soziale Arbeit nicht allein vom Sozialstaat erbracht; vielmehr pflegt dieser Sozialstaat die Kooperation

mit nicht-staatlichen Einrichtungen und Trägern und ist auf deren Kooperation angewiesen; der die Soziale Arbeit bestimmende Sozialstaat ist mithin ein kooperativer Sozialstaat.

2. Veränderungen der Sozialen Arbeit

Veränderungen der Sozialen Arbeit können durch ganz unterschiedliche Sachverhalte und Entwicklungen ausgelöst werden, durch Veränderungen bei den Problemen der Menschen, die durch Soziale Arbeit bearbeitet werden sollen, oder bei deren Ressourcen, aber auch durch Veränderungen bei den Qualifikationen oder dem Selbstverständnis derer, die die Soziale Arbeit verrichten, oder durch Veränderungen bei den Einrichtungen, bei denen diese angestellt sind,... und schließlich auch durch Veränderungen im sozialstaatlichen Setting, das eingangs skizziert wurde. Veränderungen der zuletzt genannten Art sollen im Folgenden skizziert werden, nämlich (1.) die Erweiterung des bundesdeutschen Wohlfahrtsmixes und der Wettbewerb zwischen privaten Anbietern und freier Wohlfahrtspflege, (2.) die Veränderungen der staatlichen Steuerung und der Beauftragung nicht-staatlicher Einrichtungen, (3.) die Veränderungen bei den sozialstaatlichen Zielen («aktivierender Sozialstaat») und schließlich (4.) der Bedeutungswandel der Sozialen Arbeit im Gesamtzusammenhang der sozialstaatlichen Sicherung und Fürsorge.

(1.) Über ihre Verstaatlichung hat die Soziale Arbeit in Deutschland eine dynamische Entwicklung nehmen können. Von Fürsorgemaßnahmen für besondere Problemgruppen hat sie sich über die Jahrzehnte hinweg zu einer breit gefächerten Dienstleistung für breite Bevölkerungsschichten entwickelt. Gleichzeitig wurde eine zunehmende Professionalisierung der Sozialen Arbeit möglich, also eine Qualifizierung der sie verrichtenden Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter sowie die berufliche Verrichtung ihrer Arbeit.

In Folge ihrer Ausweitung ist die Soziale Arbeit, sind zumindest einige Teilbereiche, für kommerzielle Anbieter interessant geworden. Private Unternehmen treten neben die traditionellen Anbieter, also neben die Kommunen und die Freie Wohlfahrtspflege - und zwar insbesondere dann, wenn sie eine öffentlich finanzierte Nachfrage bedienen können,

wenn sie also von Seiten des Sozialstaats mit der Verrichtung von Sozialer Arbeit beauftragt werden. So aber hat sich der bundesdeutsche Wohlfahrtsmix um ein drittes Segment nämlich um die einzelwirtschaftlichen Unternehmen erweitert. In systemtheoretischer, m.E. wenig glücklichen Sprache wird das häufig so umschrieben, dass im Bereich der Sozialen Arbeit neben dem Staat und dem »dritten Sektor« nun auch ein Markt besteht.

Dadurch, dass staatliche Einrichtungen die privaten Unternehmen der Freien Wohlfahrtspflege gleichstellen und als Anbieter der von ihnen gewünschten Sozialen Arbeit anerkennen, entstehen Wohlfahrtsmärkte, auf denen diese alten und neuen Kooperationspartner des Sozialstaats untereinander in den Wettbewerb treten (müssen). Dies allerdings ist nicht nur ein Wettbewerb zwischen den einzelwirtschaftlichen Anbietern und der freien Wohlfahrtspflege, sondern ebenso auch einer zwischen den verschiedenen Einrichtungen und Verbänden der freien Wohlfahrtspflege, was das Verhältnis unter diesen dramatisch verändert - und gemeinsame Politiken (auch gegenüber dem Sozialstaat) erschwert.

(2.) In den vergangenen Jahrzehnten haben die sozialstaatlichen Bürokratien die Steuerung nichtstaatlicher Aktivitäten deutlich umgestellt. Entsprechende Bemühungen werden unterschiedlich begründet, mit dem Zwang, knappe öffentliche Mittel effizienter zu nutzen, mit der mehr oder weniger liberalen Kritik am hypertrophen Staat, mit dem politischen Vorhaben, den Staat auf seine vermeintlichen Kernaufgaben zurückzuführen oder die staatliche Verwaltung durch Steigerung deren betriebswirtschaftlichen Rationalität zu modernisieren. Mit diesen oder auch anderen Begründungen beanspruchen die Kommunen weiterhin die Gesamtverantwortung und entsprechend auch die Steuerungshoheit für die soziale Fürsorge, und sie vergeben auch weiterhin die Organisation und Durchführung ihrer sozialen Diensten an externe Träger. Im Unterschied zum traditionellen Wohlfahrtsmix sehen sich aber in der Vergabe nicht mehr an deren Subsidiarität und folglich nicht mehr an langfristigen Verträgen mit pluralen Wohlfahrtsverbänden und dauerhaften Kooperationen gebunden - und richten statt dessen ihre Vergabepaxis nach betriebswirtschaftlichen Prinzipien des Kosten-

wettbewerbs, des Kontraktmanagements und der Qualitätskontrolle aus.

Durch Änderung der Auftragsvergabe und der Kontrolle der Auftragsdurchführung erzwingen die Kommunen Veränderungen bei den Einrichtungen der Sozialen Arbeit und deren Träger. Die haben sich ihren Prinzipien, d. s. die Prinzipien des Kostenwettbewerbs, des Kontraktmanagements und der Qualitätskontrolle zu stellen und ihre Soziale Arbeit entsprechend zu organisieren. Dazu müssen die Einrichtungen der Sozialen Arbeit wie ein einzelwirtschaftlicher Betrieb geführt werden - und zwar auch dann, wenn sie als Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege kein solcher Betrieb sind. Diese Entwicklung wird häufig als »Ökonomisierung« der Sozialen Arbeit bezeichnet - und dabei verkannt, dass die Einrichtungen der Sozialen Arbeit auch in früheren Zeiten wirtschaftliche Rationalitätsstandards erfüllen mussten. Durch die Veränderungen von Auftragsvergabe und -kontrolle hält also nicht die wirtschaftliche Vernunft Einzug in die Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege; gezwungen werden diese vielmehr zu einer bestimmten wirtschaftlichen Rationalität, nämlich die einzelwirtschaftlicher Betriebe.

Zugleich verlieren die Träger der Freien Wohlfahrtspflege, zumindest auf kommunaler Ebene, ihre traditionelle Vorrangstellung - in einigen Kommunen eher und schneller, in anderen später und langsamer. Aus Wohlfahrtsverbänden bzw. aus deren Einrichtungen werden so Anbieter sozialstaatlicher Leistungen neben anderen Anbietern gleicher Leistungen. Der Sozialstaat, der sich vor Einfluss von privaten Anbietern als Vertreter ihrer eigenen einzelwirtschaftlichen Interessen schützen muss, verwehrt dann aber auch zunehmend den Wohlfahrtsverbänden jeden Einfluss, den sie als Vertreter von (wenn auch partikularen) gesellschaftlichen Interessen vormals haben sollten. So zieht er sich aus dem kooperativen Verhältnis mit der freien Wohlfahrtspflege schleichend zurück und löst es dadurch auf.

Wenn diese Entwicklung auch mit marktradikalen Philosophien begründet und auch wenn sie nicht zuletzt durch eine Vermarktung bislang kooperativ organisierter Verhältnisse verursacht wird, im Ergebnis führt sie nicht zu weniger Staat in der Sozialen Arbeit, sondern — im Gegenteil — zu deren weiteren Verstaatlichung. Wurden die sozialstaatli-

chen Definitionen der Sozialarbeit auslösenden Probleme und der sie bearbeitenden Sozialarbeit maßgeblich durch die freie Wohlfahrtspflege und damit gesellschaftlich kontrolliert, wird diese Einflussnahme zugunsten einseitiger Auftrags-Anbieter-Beziehungen zunehmend ausgeschlossen. Die Macht der sozialstaatlichen Auftraggeber gegenüber ihren Anbietern steigt dramatisch, deren Einflüsse auf die sozialstaatlichen Auftraggeber sinkt dazu indirekt proportional. So aber bleiben die sozialstaatlichen Entscheidungen über Art und Umfang der Sozialen Arbeit zunehmend ohne rückwirkende Einflussnahme der freien Wohlfahrtspflege und damit ohne gesellschaftliche Kontrolle.

Unter dem Zwang, unter sozialstaatlicher Aufsicht die Qualität der Leistungen zu verbessern, zumindest aber zu halten, für deren Erbringung aber weniger Geld vom Sozialstaat zu erhalten, wurden die Einrichtungen der Sozialen Arbeit und deren Träger gehalten, das Bestehenden zu rationalisieren. Zwar wird häufig behauptet, dass man gerade unter Druck innovative Lösungen entwickelt und umsetzt. Im Großen und Ganzen ist dies im Fall der Sozialen Arbeit jedenfalls nicht eingetreten. Unter den Bedingungen von Kostenwettbewerb, Kontraktmanagement und Qualitätskontrolle haben die Einrichtungen der Sozialen Arbeit und deren Träger innovative Angebote kaum entwickeln (können) - vor allem deshalb nicht, weil sich derartige Innovationen in der Regel nicht und auf keinen Fall kurzfristig »rechnen« und deshalb den sozialstaatlichen Verantwortlichen nur schwer »verkauft« werden können.

Die Qualität der Sozialen Arbeit konnte aber auch in einer anderen Hinsicht nicht verbessert werden. Als eine Folge der neuen sozialstaatlichen Steuerungsverfahren werden die Einrichtungen zunehmend im Rahmen von individuellen Hilfeverträge und -vereinbarungen mit Leistungen sozialer Arbeit beauftragt. Dadurch werden diese Leistungen stark auf eben den einzelnen Hilfebedürftigen zugeschnitten. Seit den 70er Jahren sind die Defizite einer Sozialarbeit, die sich auf die Beratung, Betreuung und Begleitung einzelner konzentriert, dabei aber die sozialen und strukturellen Ursachen ihrer Probleme vernachlässigt bzw. außen vor lässt, hinreichend bekannt. Durch Konzentration der sozialstaatlichen Auftragsvergabe auf einzelne Hilfebedürftige wird der

individualisierende Ansatz der Sozialen Arbeit verstärkt und damit auch deren Defizite.

(3.) Der deutsche Sozialstaat gründet stark auf dem Erwerbsarbeitssystem — und zwar nicht nur bei dem kategorial den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern vorbehaltenen System der sozialen Sicherung, das über die Sozialversicherungen in Leistungen und Beiträgen unmittelbar an die Erwerbsarbeit anknüpft, sondern auch im Bereich der sozialen Fürsorge. Wenngleich nicht wie die Sozialversicherungen auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zugeschnitten, rechnet auch der fürsorgliche Sozialstaat mit Erwerbsarbeit als den Normalfall und zielt, sofern vom Normalfall abgewichen wird, wenn irgend möglich auf Beschäftigung und bestimmt die Fürsorgeleistungen maßgeblich von diesem Ziel her. So wird auch die vom Sozialstaat ausgelöst Soziale Arbeit bei der Definition von leistungsberechtigenden Problemen wie auch deren Bearbeitung von der Erwerbsarbeit eingenommen — und folglich auch durch den seit Ende der 70er Jahre kontinuierlich zunehmenden Mangel an Erwerbsarbeit, also durch die Massenarbeitslosigkeit bestimmt. Eine Vielzahl der vom Sozialstaat ausgelösten Sozialarbeit hat unmittelbar oder zumindest mittelbar mit dieser Arbeitslosigkeit zu tun.

Nachdem der bestehende Sozialstaat die Massenarbeitslosigkeit zwar recht gut und vor allem schon über Jahrzehnte hinweg hat bewältigen, nämlich durch Ersatzeinkommen hat auffangen, nicht aber hat beseitigen können, wird sozialpolitisch inzwischen umgesteuert: Unter dem Stichwort »Fordern und Fördern« werden die sozialstaatlichen Aktivitäten für Erwerbslose auf deren Wiedereingliederung in das Erwerbsarbeitssystem konzentriert. So sollen bislang mangelhafte Bereitschaften und Möglichkeiten bei den Erwerbslosen geweckt, so aber nicht nur individuelle Zugangsbarrieren zum Arbeitsmarkt beseitigt, sondern auch zusätzliche Beschäftigung generiert werden. Nicht nur die monetären Leistungen der Arbeitslosenunterstützung und der Sozialhilfe müssen für das Programm von »Fordern und Fördern« umgestaltet werden bzw. sind u.a. mit den Hartz IV-Gesetzen umgestaltet worden, sondern auch die vom Sozialstaat beauftragte Soziale Arbeit wird von diesem Programm her neu ausgerichtet, dadurch aber nicht besser. Ohne Zweifel ist Erwerbslosigkeit für die Betroffenen ein Problem und ihre

(Wieder-)Beschäftigung ein sinnvolles Ziel ihrer professionellen Beratung und Unterstützung. Werden aber deren Problemlagen vorrangig oder sogar ausschließlich unter dem Gesichtspunkt ihrer Wiederbeschäftigung bearbeitet, dann können viele dieser Problemlagen nicht professionell bearbeitet und kann in der Folge häufig auch nicht für deren (Wieder-)Beschäftigung gearbeitet werden. Eine unter dem Primat von »workfare« stehende Soziale Arbeit muss die Breite von Problemlagen (auch von Erwerbslosen) verkennen — und gerade deshalb auch den Bedarf professioneller Unterstützung für eine (Wieder-)Beschäftigung missachten, die sie im Auftrag des »aktivierenden Sozialstaats« privilegiert bzw. monopolisiert.

Mit der Umstellung hin zu einem »aktivierenden Sozialstaat« ist eine weitere, auch für die Soziale Arbeit bedeutsame Veränderung verbunden: Die Leistungen sowohl der sozialen Sicherung wie auch der sozialen Fürsorge sind traditionell in die Reziprozität von Solidaritätssystemen eingebaut, in denen diese Leistungen zum Vollzug deren wechselseitigen Gebens und Nehmens gerechnet wurden. Im »aktivierenden Sozialstaat« erscheint nun aber als Ziel sozialstaatlicher Aktivitäten mündige Menschen, deren Mündigkeit sich vor allem dadurch auszeichnet, dass sie keine sozialstaatlichen Leistungen in Anspruch nehmen bzw. nehmen müssen. Menschen, die nun aber derartige Leistungen in Anspruch nehmen — und zwar gleichgültig, ob sie vom Sozialstaat Sozialeinkommen beziehen oder aber sozialstaatlich finanzierte Hilfe »genießen« —, werden aus dem Reziprozitätsverhältnis autonomer Menschen herausgelöst und in ein eigenständiges Reziprozitätsverhältnis zwischen ihnen als Leistungsempfängern auf der einen und den Steuer- und Beitragszahlern auf der anderen Seite verwiesen. Durch ihren Leistungsbezug bringen Leistungsempfänger dieses Verhältnis aus dem Lot — und müssen sich in der Folge die erhaltenen Leistungen durch besondere Pflichten und/oder Rechtsminderungen »verdienen«. In dem Maße, wie die Soziale Arbeit diese durch die Hartz IV-Reformen beschleunigte Entwicklung mit- oder nachvollzieht, muss auch sie ihre Klienten aus der für alle anderen normalen Gesellschaft »ausbürgern« bzw. muss mit vom Sozialstaat »ausgebürgten« Klienten arbeiten.

In dem Maße, wie im »aktivierenden Sozialstaat« zudem die Ursachen der Erwerbslosigkeit individualisiert werden, werden zumindest gegenüber den Erwerbslosen die repressiven Absichten eines jeden Sozialstaats deutlich gesteigert. Im Rahmen einer »überwachenden« und »kontrollierenden Betreuung« sollen die sozialstaatlich definierten Regeln und Normen durchgesetzt werden, wobei den Leistungsnehmern bei der Definition dieser Regeln und Normen gerade keine gleichberechtigte Mitsprache eingeräumt wird — und zwar auch dann nicht, wenn mit ihnen individuelle Hilfepläne »vereinbart« oder -verträge geschlossen werden.

Dieses paternalistische und stärker repressive »Fordern und Fördern« geht im »aktivierenden Sozialstaat« nicht nur über die Entscheide sozialstaatlicher Bürokratien, sondern soll zunehmend in der Betreuung und Beratung der Geförderten geschehen. Die Soziale Arbeit wird für das paternalistische Programm des »aktivierenden Sozialstaats« eingenommen - und so zu einem seiner Vollzüge.

(4.) Der in Deutschland bestehende Sozialstaat wird, was seine Leistungen angeht, durch monetäre Transfers bestimmt, die im Bereich der Sozialversicherungen durch geleistete Beiträge und im Bereich der sozialen Fürsorge durch den Bedarf begründet werden. Entsprechend begründete Leistungen wurden mit starken Rechtsansprüchen versehen, wenngleich diese im Bereich der sozialen Unterstützung für Erwerbslose inzwischen, nämlich in Folge von Hartz IV zurückgenommen wurden. Dem gegenüber sind die sozialen Dienste weit weniger stark rechtlich verankert und für die sozialstaatlichen Institutionen im Vergleich zu ihren monetären Leistungen deshalb »freiwillige Leistungen«.

In Folge des sozialstrukturellen Wandels wächst zwar der Bedarf an Sozialer Arbeit: Die Individualisierung der Lebensformen, der demographische Wandel und schließlich auch die Zunahme der sozialen Ungleichheiten und die Verstetigung von Armut machen zunehmend professionelle Beratung, Begleitung und Unterstützung notwendig. Diesen wachsenden Bedarf kann der bestehende Sozialstaat aber wegen der Dominanz der Sozialversicherungen und der monetären Fürsorgeleistungen nicht decken. Seine Ressourcen sind in diesen Bereichen bereits fest gebunden, so dass sie nicht für den Ausbau der

sozialen Dienste und damit auch nicht im Bereich der Sozialen Arbeit eingesetzt werden können. Mehr noch: Im Zeiten knapper öffentlicher Kassen werden zunächst und vor allem die »freiwilligen Leistungen« reduziert, deswegen aber vor allem die Soziale Dienste eingeschränkt und mithin das Angebot an Sozialer Arbeit ausgedünnt.

Manch einer der sozialpolitisch Verantwortlichen hegt die Erwartung, dass die bislang vom Staat finanzierten »freiwilligen Leistungen« nach deren Rückzug des Sozialstaates nicht wegfallen, sondern von gesellschaftlichen Institutionen übernommen werden. Dieses Programm heißt dann: Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Um dieses Programm zu plausibilisieren, zeichnen sie das Bild von einem Wohlfahrtskuchen: Alle privaten und öffentlichen, staatlichen und gesellschaftlichen Leistungen der Wohlfahrt ergeben zusammen einen großen Kuchen. Wird das dem Sozialstaat »zustehende« Kuchenstück kleiner geschnitten, können, sollen oder müssen die von anderen übernommenen Teile nur entsprechend größer geschnitten werden - und schon wird der Kuchen insgesamt nicht kleiner. In der Hoffnung, dass der sozialstaatliche Abbau bei den »freiwilligen Leistungen« wohlfahrtsgesellschaftlich kompensiert wird, täuscht man sich allerdings: Mit dem Rückzug des Staats wird nicht im Gegenzug die Wohlfahrtsgesellschaft wachsen und die sozialstaatlich verlassenen Leistungen ersatzweise übernehmen. Die gegenteilige Entwicklung ist wahrscheinlich: Da wohlfahrtsgesellschaftliche Aktivitäten im Rückenwind sozialstaatlicher Expansion gewachsen sind, wird mit dem Rückzug des Sozialstaates auch die Wohlfahrtsgesellschaft schrumpfen. So führt der Abbau bei den sozialstaatlichen Leistungen, und d.h. eben insbesondere den »freiwilligen Leistungen« dazu, dass der gesamte Kuchen schrumpft — und zwar vermutlich mehr noch, als dass der sozialstaatlich verantwortete Teil verkleinert wurde.

3. Politische Gestaltung der Zukunft der Sozialen Arbeit

Viele der beschriebenen, für die Zukunft der Sozialen Arbeit relevanten Veränderungen sind politischer Natur, sind nämlich entweder das Ergebnis politischer Entscheidungen oder aber das Ergebnis ausbleibender sozialpolitischer Reformen. Was aber deren Auswirkung auf die

Soziale Arbeit, was also die Veränderungen in der Sozialen Arbeit, bei ihren Einrichtungen und deren Trägern angeht, da »fehlt« Politik. Die Zukunft der Sozialen Arbeit hat längst schon begonnen, aber ohne dass sie in gesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildungsprozessen ausgehandelt wurde, so dass sie nicht durch einen gesellschaftlichen Willen bestimmt wird. Sollte sie an der ein oder anderen Stelle dennoch durch politischen Willen geprägt werden, dann zumindest ist dieser Wille nicht öffentlich bekannt, geschweige denn: gesellschaftlich akzeptiert. Weil aber die Soziale Arbeit ein für mehr oder weniger alle Einwohner wichtige Ressource ist, weil sie zudem in ihrer Bedeutung wächst und damit ihr privater wie auch gesellschaftlicher Wert weiter zunehmend wird, darf deren Zukunft nicht einfach nur »passieren«, sondern muss über diese Zukunft politisch entschieden werden. Als Orientierung für die dazu notwendigen Meinungs- und Willensbildungsprozesse verstehen sich folgende Anmerkungen zur Sozialen Arbeit als ein öffentliches Gut (1.) und zu den sich daraus ergebenden Folgerungen für den Sozialstaat (2.) sowie zu einer dazu passenden Leitidee für sozialstaatliche Aktivitäten, nämlich zur Leitidee eines demokratischen Sozialstaats (3.)

(1.) Weil Soziale Arbeit für mehr oder weniger alle bedeutsam, weil sie darüber hinaus auch von gesellschaftlichem Wert ist, sollte sie als ein öffentliches Gut betrachtet - und entsprechend auch sozialstaatlich organisiert werden. Was aber sind öffentliche Güter? Weder von außen noch aus seinem »inneren Wesen« her erkennt man ein Gut, ob es ein öffentliches ist und ob es dies sein soll. Was öffentliche Güter sind, welche Produkte und Dienstleistungen als öffentliche Güter bereitgestellt werden sollen, ist bereits eine politische Frage. Die allgemeine Definition, der zufolge öffentliche Güter diejenigen Güter sind, von deren Gebrauch niemand ausgeschlossen werden kann bzw. darf, ist zumindest weder hinreichend noch trennscharf. Nur in politischen Entscheidungen kann ausgehandelt werden, was jeweils als ein öffentliches Gut betrachtet wird und deshalb gemeinsam und d.h. in der Regel über den Staat oder zumindest unter dessen Verantwortung bereitgestellt werden soll.

Warum aber soll Soziale Arbeit ein öffentliches Gut sein? Auf diese Frage gibt es mindestens drei Antworten. Die *erste*: Der Zugang zu

Sozialer Arbeit prägt die Lebenschancen der Menschen und ihre Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Partizipation maßgeblich und nachhaltig. Der Zugang zu Beratung, Betreuung und Begleitung gehört zumindest grundsätzlich, wenn auch nicht immer aktuell, zum Bedarf eines jeden Menschen und darf aus diesem Grunde nicht, zumindest nicht letztgültig, durch deren jeweilige Kaufkraft bestimmt werden. Niemand darf vom Nutzen der Sozialen Arbeit ausgeschlossen werden. Die *zweite*: Soziale Arbeit trägt maßgeblich zur gesellschaftlichen Integration, also zum Zusammenhalt einer Gesellschaft und deren Fortentwicklung bei. Damit ist sie von einem kollektiven Nutzen, der noch einmal zu dem Nutzen für alle die, die von den jeweiligen Gütern unmittelbar oder mittelbar profitieren, hinzu kommt. Wird Soziale Arbeit nur in unzureichendem Ausmaß oder in schlechter Qualität bereitgestellt, entsteht der gesamten Gesellschaft ein Schaden, der die Summe der individuellen Nachteile vermutlich sogar übertrifft. Und *drittens*: Nur in öffentlicher Verantwortung kann Soziale Arbeit in dem quantitativ notwendigen Umfang und auf dem höchst möglichen Niveau bereitgestellt werden. Beratung, Betreuung und Begleitung sind Vertrauens- und kooperative Güter, die — zumindest im Regelfall — nur dann verlässlich und professionell produziert werden können, wenn sich die jeweils Beteiligten nicht als Konsumenten und Unternehmen gegenüberstehen. Zudem können sie in öffentlicher Regie produktiver bereitgestellt werden, als wenn sie der einzelwirtschaftlichen Logik von Angebot und Nachfrage unterworfen werden. Weil häufig überaus komplexe Güter, überfordern sie die Möglichkeiten einzelwirtschaftlicher Akteure – und zwar die Bedarfsdefinition von privaten Konsumenten ebenso wie die Investitions-, Produktions- und Distributionsentscheidungen von privaten Unternehmen. Die notwendige Allgemeinheit und kurzfristige Verfügbarkeit wird Soziale Arbeit deshalb nur dann haben, wenn sie als ein öffentliches Gut und d.h. wenn sie öffentlich bereitgestellt wird.

Wird Soziale Arbeit als ein öffentliches Gut begriffen, wird die Verantwortung für ihre quantitativ und qualitativ ausreichende Bereitstellung dem Sozialstaat auferlegt. Das heißt nicht, dass der Sozialstaat deshalb auch die Produktion dieses öffentlichen Gutes immer oder auch nur vorwiegend selbst übernehmen muss oder sollte. Zumindest in der Traditionslinie des deutschen Sozialstaats spricht viel dafür, in der

Erstellung von Sozialer Arbeit den Pfad wohlfahrtsgesellschaftlicher Arbeitsteilung fortzuführen. Wegen ihrer Nähe zu den gesellschaftlichen Problemlagen und ihren Möglichkeiten, eigenständige und für den Sozialstaat zusätzliche Ressourcen der Problembewältigung zu mobilisieren, sind nicht-staatliche Einrichtungen häufig besser geeignet, die sozialstaatlich erwünschte Soziale Arbeit zu leisten.

Folglich hat der Sozialstaat wegen der von ihm zu verantwortende Bereitstellung von Sozialer Arbeit in Kooperation mit nicht-staatlichen Einrichtungen und Trägern zu treten. Er nimmt diese Einrichtungen buchstäblich »in Dienst« und damit vielfältigen Einfluss auf deren Arbeit – nicht nur über Zuschussvergabe und Leistungsverträge, sondern auch über die Definition und Kontrolle von Qualitätsstandards, über eine öffentliche Bedarfs- und Sozialplanung sowie über die Förderung und Moderation sozialpolitischer Netzwerke. Im Gegenzug wiederum sollten diese Einrichtungen und Träger, sofern nicht private Unternehmen, sondern gesellschaftliche Einrichtungen und als solche unter öffentlicher Kontrolle stehend, Einfluss auf den Sozialstaat haben. Öffentlich werben sie für die sozialstaatliche Bearbeitung bestimmter Probleme und in der Folge für die Vergabe öffentlicher Zuschüsse und Leistungsverträge; sie prägen Qualitätsstandards und Planungsprozesse; und sie bestimmen in langfristigen Netzwerken die sozialstaatlichen Entscheidungen mit – zumindest sollten sie all dies tun können. Ihr Einfluss muss dabei durch die erwiesene Professionalität ihrer Arbeit, aber auch (und damit zusammenhängend) von ihrer öffentlichen Akzeptanz bestimmt werden.

(2.) Die Vorstellung von Sozialer Arbeit als ein öffentliches Gut lässt sich - angesichts der eingangs besprochenen Veränderungen der Sozialen Arbeit - weiter konkretisieren: Ihre Umsetzung verlangt eine Neuregulierung des bundesdeutschen Wohlfahrtsmixes (2.1.) und dabei gerade die Bestätigung des in Kooperation mit nicht-staatlichen Einrichtungen stehenden Sozialstaats (2.2.); sie macht erforderlich, die sozialstaatliche Programmatik umzuschreiben und statt eines »aktivierenden Sozialstaats« einen »aktiven Sozialstaat« anzustreben (2.3.). Diese programmatische Umsteuerung verlangt es, den bestehenden Sozialversicherungsstaat zu relativieren und den investiven Sozialstaat

zu stärken, verlangt also nicht weniger als den schon häufig proklamierten »Umbau des Sozialstaats« (2.4.).

(2.1.) Keineswegs ist es notwendig oder legitim, die duale Struktur von staatlicher und freier Wohlfahrtspflege einfach fortzusetzen bzw. zu restaurieren. Aber als ein öffentliches Gut kann Soziale Arbeit nicht ausreichend und nicht dauerhaft gut angeboten werden, wenn der traditionelle Wohlfahrtsmix marktförmig aufgegeben wird. Sollte es sinnvoll sein, einige Bereiche der Sozialen Arbeit privatwirtschaftlichen Unternehmen zu überlassen, dann müssen diese Bereiche entsprechend ausgegliedert und zugleich alle anderen Bereiche der öffentlichen Wohlfahrtsproduktion überlassen werden. Denn nur wenn die Bereiche von einzelwirtschaftlich und öffentlich angebotener Sozialer Arbeit hinreichend von einander getrennt werden, können die Vorteile der verschiedenen Angebotslogiken realisiert werden. So sehr Wettbewerb zwischen den einzelwirtschaftlichen Unternehmen und zwischen den gesellschaftlichen Einrichtungen erwünscht ist, er folgt einer jeweils anderen Logik - sollte dies zumindest: Einzelwirtschaftliche Unternehmen konkurrieren auf Märkten gegenüber Anbietern, gesellschaftlichen Einrichtungen konkurrieren dagegen nicht nur gegenüber Anbietern, sondern zugleich auch auf öffentlichen Arenen gegenüber einem kritischen Publikum. Wird nun aber der Wettbewerb zwischen privaten Unternehmen und den Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege weiter forciert, dann werden weder die Vorteile der einen Wettbewerbslogik, noch die der anderen realisiert und so die Vorteile beider verspielt.

Durch Ausgliederung spezialisierter »Wohlfahrtsmärkte« kann und muss das Zusammenspiel von staatlicher und freier Wohlfahrtspflege geschützt werden. Dieses Zusammenspiel muss aber ein steigendes Maß an Transparenz und Verlässlichkeit aufweisen, um auch in Zukunft gesellschaftlich akzeptiert zu werden. *Erstens* müssen dazu die geheimen, zumeist lokalen Kartelle der sozialstaatlichen und freien Wohlfahrtspflege geöffnet werden. Das Zusammenspiel von sozialstaatlichen Instanzen und wohlfahrtsgesellschaftlichen Einrichtungen muss öffentlich einsichtig sein, damit es gesellschaftlich kontrolliert werden kann. Nur so lässt sich die Gefahr von Kartellbildungen und Misswirtschaft, lassen sich etwa der Ausschluss unliebsamer Einrichtungen

oder die Leistung überhöhter Zuwendungen verhindern. In dieser Hinsicht mag auch mehr Wettbewerb zwischen den nicht-staatlichen Einrichtungen notwendig sein, was aber nicht gleichbedeutend mit »mehr Markt« ist – und nach den Erfahrungen im Bereich der Pflegedienstleistungen auch tunlichst nicht sein sollte. Neben der größeren Transparenz ist *zweitens* eine größere Verlässlichkeit in die Kooperation des Sozialstaats mit den nicht-staatlichen Einrichtungen zu bringen, um deren soziale Arbeit auf Dauer zu stellen und ihnen die Möglichkeit zu geben, diese Arbeit mit der erforderlichen Professionalität anzubieten und dabei gegenüber neuen Problemlagen und neuen Verfahren ihrer Bearbeitung offen, also innovativ zu sein.

(2.2.) Gegen die zunehmende Verstaatlichung der sozialen Fürsorge muss der gesellschaftliche Einfluss auf sozialstaatliche Entscheidung und dazu auch der Einfluss der Sozialen Arbeit auf den Sozialstaat wieder gestärkt werden. Der Sozialstaat sollte nämlich nicht nur an den Stimmen der Wahlbürger, sondern muss über die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter und über ihre Einrichtungen und deren Träger auch wieder an den Klienten der Sozialen Arbeit »lernen« müssen. Zumindest gilt dies, wenn vom Sozialstaat erwartet wird, dass er zur Bewältigung gesellschaftlich manifester Probleme beitragen soll. Um den Einfluss der Sozialen Arbeit auf den Sozialstaat wieder zu stärken, muss dieser in seinem kooperativen Verhältnis mit den nicht-staatlichen Einrichtungen und mit seinen langfristigen Verträgen und Kooperationsnetzwerken bestätigt werden bzw. muss dort, wo er aus diesen kooperativen Verhältnissen zugunsten einseitiger Vergabebeziehungen ausgebrochen ist, in diese Kooperation zurückgeführt werden.

Wegen der politischen Rückkoppelung der Sozialen Arbeit auf den Sozialstaat ist übrigens deren Erbringung durch Einrichtungen der öffentlichen Wohlfahrtspflege keine »wirtschaftliche Tätigkeit« im Sinne des europäischen Binnenmarkt- und Wettbewerbsrechts. Von diesen Einrichtungen wird mehr erwartet, als nur die vom Sozialstaat in Auftrag gegebenen Dienste möglichst kostengünstig und möglichst gut auszuführen. Zugleich stehen diese Einrichtungen nämlich in der Verantwortung, auf den Sozialstaat und deren Auftragsvergabe Einfluss nehmen und dabei ihre Erfahrungen aus der Sozialen Arbeit für zukünftige sozialstaatliche Entscheidungen zurückzuspiegeln. Weil aber die

Leistungen der freien Wohlfahrtspflege keine rein »wirtschaftliche Tätigkeit« ist, dürfen sie rechtlich nicht also solche behandelt werden und bedürfen - gerade auf einem liberalisierten europäischen Binnenmarkt - eines besonders Schutzes gegenüber privaten Anbietern, von denen nicht mehr als »wirtschaftliche Tätigkeiten« erwartet werden dürfen.

(2.3.) Um Soziale Arbeit in der gewünschten Qualität anbieten zu können, muss die sozialstaatliche Fürsorge und darüber auch die vom Sozialstaat beauftragte Soziale Arbeit *erstens* aus ihrer Konzentration auf den Arbeitsmarkt gelöst und *zweitens* wieder an die grundsätzliche Reziprozität gleichberechtigter Bürgerinnen und Bürger gebunden werden. Das heißt wenig mehr, als dass die aktuelle sozialpolitische Programmatik des »aktivierenden Sozialstaats« aufgegeben und durch das Ziel eines aktiven Sozialstaats ersetzt werden sollte.

Soziale Arbeit ist ein maßgeblicher Beitrag zur Inklusion der Mitglieder der bundesdeutschen Gesellschaft, zu der auch deren Integration in die Erwerbsarbeit, aber eben nicht nur diese Integration gehört. Soziale Arbeit kann nur dann professionell gut angeboten werden, wenn sie Inklusionshemmnisse und -gefahren breit wahrnehmen und bearbeiten kann. Dazu ist ein breit gefächertes Angebot von Beratung, Begleitung und Betreuung notwendig, von denen ein Großteil vom arbeitsrechtlichen Status ihrer Klienten absehen können müssen.

Soziale Arbeit wurde als Leistungen für besondere Problemgruppen begonnen, hat sich aber über die vergangenen Jahrzehnte als selbstverständliche Leistung für breite Bevölkerungsteile entwickelt. In Folge der sozialstrukturellen Veränderungen bei den Lebensformen wird sich dieser Trend weiter fortsetzen und Soziale Arbeit zu selbstverständlichen Ressource für jedermann und jedefrau werden (müssen). Dort wo die Menschen leben, muss deshalb ein breit gefächertes Angebot von professionell betriebenen, allgemein zugänglichen und spontan erreichbaren Diensten bereitstehen. Gegenüber dem derzeit bestehenden Angebot bedeutet dies nicht nur die Ausweitung der sozialen Dienste, sondern vor allem auch deren gerechtere (personelle und räumliche) Verteilung. Angebote der Beratung, Unterstützung und Begleitung müssen für jedermann und jedefrau gleichermaßen erreichbar sein, was beispielsweise heißt, dass Erziehungs- oder Schuldner-

beratung nicht nur in sozialen Brennpunkten, gute Schulen und hochwertige Kinderbetreuungseinrichtungen nicht nur in den gehobenen Stadtteilen angeboten werden müssen. Auch die Bezieher durchschnittlicher oder überdurchschnittlicher Einkommen bedürfen einer öffentlichen Infrastruktur professioneller Beratung, Unterstützung und Begleitung, um im Bedarfsfall nicht auf ein privatwirtschaftliches Angebot angewiesen zu sein und durch gewinnorientierte Leistungsanbieter ausgebeutet zu werden. Dagegen benötigen gerade Bezieher unterdurchschnittlicher Einkommen und deren Kinder qualitativ »konkurrenzfähige« öffentliche Angebote im Bereich von Bildung und Kultur, da ansonsten nicht nur ihre gesellschaftlichen Teilhaberechte in der Gegenwart verletzt, sondern – mehr noch – ihnen auch entsprechende Teilhabechancen in der Zukunft verbaut werden.

Die Leistungen des Sozialstaats, auch dessen Angebote an Sozialer Arbeit, wurzeln in einem gesellschaftlichen Verhältnis, dem alle Bürgerinnen und Bürger als Gleiche angehören, zumindest als Gleiche angehören sollen, und von daher mit gleichen Rechten und Pflichten ausgestattet sind. An dieser Reziprozität hat die sozialstaatlich beauftragte Soziale Arbeit teil, oder genauer: stellt sie durch ihre Leistungen her. Deswegen begründen diese Leistungen keine Asymmetrien zwischen Leistungsempfängern auf der einen und Beitrags- und Steuerzahlern auf der anderen Seite, die dann durch besondere Pflichten oder Rechtsminderungen ausgeglichen werden müssten. So aber sind diese Leistungen auch nicht von der sofortigen und schon gar nicht von der erwerbsarbeitsförmigen Erbringung von Gegenleistungen abhängig.

Obgleich ein öffentliches Gut und damit für jedermann und jedefrau gleichermaßen zugänglich, besteht bei der Erbringung der Sozialen Arbeit, gerade sofern sie von kirchlichen Wohlfahrtsverbänden geleistet wird, eine gewisse Parteilichkeit - und zwar gegenüber denjenigen, die wegen ihrer unterdurchschnittlichen Einkommen oder geringer Bildung der Sozialen Arbeit besonders bedürfen, aber öffentliche Güter weniger gut wahrnehmen können. Diese Parteilichkeit ihnen gegenüber besteht nun aber gerade nicht darin, eine besondere Soziale Arbeit vorzuhalten. Denn solche auf die »wirklich Hilfebedürftigen« spezialisierten Angebote haben für deren Klienten desintegrative Wirkungen und

stehen somit dem Inklusionsauftrag der Sozialen Arbeit entgegen. Solche Angebote sollten daher nur soweit angeboten werden, als dies aus professionellen Gründen unvermeidbar ist. In allen anderen Fällen sollte sich die Soziale Arbeit an alle richten - und ihre besondere Parteilichkeit darin sehen, dass ihre Angebote keine offenen oder geheimen Barrieren für Menschen mit unterdurchschnittlichen Einkommen und geringerer Bildung setzen und somit tatsächlich für alle erreichbar sind.

(2.4.) Den steigenden Bedarf an Sozialer Arbeit kann der Sozialstaat nur decken, wenn er seine investiven Aktivitäten zu Lasten der kurativen und monetären Leistungen stärkt. Um den Ausbau sozialstaatlicher Investitionen in die Soziale Arbeit zu ermöglichen, sind Einschränkungen bei den lebensstandardsichernden Leistungen (insbesondere bei den überdurchschnittlichen Einkommen) unvermeidbar. Diese Einschränkungen werden, natürlich nicht bei jedem einzelnen durch Ausbau bei den öffentlichen Gütern aufgefangen. Jedoch wird sich der Umbau hin zu einem investiven Sozialstaat in der Gesamtbilanz sozialstaatlicher Aktivitäten positiv zeigen, indem nämlich der Ausbau bei den öffentlichen Gütern und konkret bei der Sozialen Arbeit Wohlfahrtsgewinne ermöglichen, die die Wohlfahrtsverluste in Folge der Einschränkungen bei der Lebensstandardsicherung kompensieren.

(3.) Der Idee, Soziale Arbeit als öffentliches Gut zu konzipieren und dann entsprechend sozialstaatlich zu organisieren, liegt eine weitere Idee für den Sozialstaat als Ganzen zugrunde, nämlich das Leitbild eines demokratischen Sozialstaats. Im Gegensatz zum bestehenden, vor allem auf die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hin konzentrierten Sozialstaat spricht ein demokratischer Sozialstaat alle seine Bürgerinnen und Bürger als Adressaten und als Träger seiner Leistungen an. Und er kann und soll dies tun, weil seine Leistungen in einem gesellschaftlichen Verhältnis demokratischer Solidarität zwischen allen Bürgerinnen und Bürgern begründet liegt: In demokratischen Gesellschaften sind alle Bürgerinnen und Bürger gehalten, sich wechselseitig die gleichberechtigte Teilhabe zu gewährleisten, weil dies die Voraussetzung ihrer aller Demokratie ist. Um aber ihrer aller gleichberechtigte Teilhabe zu garantieren, müssen sich die Bürgerinnen und Bürger nicht nur gleiche Rechte gewährleisten, sondern auch die materiellen Voraussetzungen, um diese Rechte auch verwirklichen zu können. Wie sie

für die Gewährleistung gleicher Rechte den Rechtsstaat »brauchen«, so »brauchen« sie für die Gewährleistung deren materiellen Voraussetzungen den Sozialstaat. So begründet ist der demokratische Sozialstaat Instrument der Solidarität zwischen Bürgerinnen und Bürgern, die sich wechselseitig in die Lage gleichberechtigter Teilhabe versetzen.

Zu den Voraussetzungen gleichberechtigter Teilhabe gehört nicht nur eine ausreichende Beteiligung am gesellschaftlich verfügbaren Reichtum, sondern auch eine ausreichende Qualifizierung und Unterstützung und daher auch der Zugang zu der dafür notwendigen professionellen Beratung, Begleitung und Unterstützung. Es wurde bereits mehrfach notiert, dass der Bedarf an eben diesen sozialen Diensten weiter zunehmen wird. Der Zugang zu diesen Diensten wird also immer stärker über die Möglichkeiten der Menschen entscheiden, sich gleichberechtigt mit allen anderen gesellschaftlich behaupten zu können. Soziale Arbeit wird damit zum Schlüssel demokratischer Teilhabe, weswegen die Bürgerinnen und Bürger heute gefordert sind, diesen Schlüssel bereitzustellen, also für die notwendigen Investitionen ihres Sozialstaats in die Soziale Arbeit und so für eine quantitativ und qualitativ ausreichende Infrastruktur sozialer Dienste zu sorgen.

Die Zukunft der Sozialen Arbeit im demokratischen Sozialstaat wird sich daher im Umfang und in der Qualität deutlich von der im »aktivierenden Sozialstaat« bereits begonnenen Zukunft unterscheiden. Politische Aufgabe auch der Wohlfahrtsverbände ist es, diese andere Zukunft der Sozialen Arbeit jetzt politisch vorzubereiten.