

Die nationale und europäische Debatte zu sozialen Dienstleistungen – zwei Seiten einer Medaille

1. Ausgangslagen: Von der Partnerschaft zum Dienstleister?¹

Das System der Gestaltung von Wirtschaft und Politik in der westdeutschen Nachkriegszeit war geprägt von der Grundannahme, dass ein ungezügelter Kapitalismus die gesellschaftliche und wirtschaftliche Desintegration fördere und deshalb dieser staatlich reguliert werden müsse. Das grundgesetzlich geschützte Sozialstaatsprinzip und der gesellschaftliche Konsens des Sozialen in der Wirtschaft etablierte den Sozialstaat durch staatliche Eingriffe in den Bereichen Versorgung und sozialem Ausgleich und Mitbestimmung. Die Bereiche Transport, Erziehung, Bildung, Post und Telekommunikation waren vergesellschaftet. In Verbindung mit dem Subsidiaritätsprinzip und dem Prinzip des weltanschaulichen Pluralismus erhielten die Spitzenverbände der Wohlfahrtspflege (nicht zuletzt auch wegen der Einbringung von nicht unerheblichen Eigenmitteln) einen gesetzlich abgesicherten Auftrag, die Grundversorgung der öffentlichen Wohlfahrt zu gewährleisten und waren deshalb privilegiert. Auf internationaler Ebene gewann die Rolle der Vereinten Nationen (Erklärung der Menschenrechte, Zivilpakt über bürgerliche und politische Rechte, Sozialpakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) an politischem Gewicht. In den 60er und 70er Jahren ist, nicht zuletzt durch zahlreiche soziale Bewegungen begleitet, die Quote der versorgenden Anteile des Staates erhöht worden.

Die Globalisierung der Märkte, der sich durchsetzende Neoliberalismus und die sinkenden öffentlichen Einnahmen führten zu einem Umbau der nationalen Sozialschutzsysteme.

Das neoliberale System der Gestaltung von Wirtschaft und Politik ist charakterisiert von der Grundannahme, dass die Ausgestaltung der Wirtschaft und aller gesellschaftlicher Verhältnisse den Kräften des freien Marktes überlassen werden sollten (Deregulierung und Marktkonkurrenz). Hintergrund der Konfrontation der sozial ausgerichteten Marktwirtschaften mit dem Neoliberalismus war die rasante Zunahme und Ausrichtung globaler Finanz-, Waren- und Kommunikationsströme und deren Auswirkungen auf die wirtschaftlichen, politischen, sozialen und kulturellen Kontexte in den jeweiligen Nationalstaaten. Öffentliche Güter transformierten zu Gütern der privaten Marktversorgung. Davon ist auch die Soziale Arbeit in ihren traditionellen Bereichen „medizinische und soziale Betreuung“, „soziale Integration und Teilhabe“, „Bildung“, „Kinder- und Jugendhilfe“, „Erholung und Kultur“ betroffen. In den USA und (insbesondere in der Zeit Thatchers) auch in Großbritannien führte dies zum Umbau des Sozialstaates, von „Welfare“ zu „Workfare“, die eine prinzipielle Abkehr von Versorgung und Unterstützung hin zu (Wieder-) Aufnahme von jeglicher Arbeit, verbunden mit Sanktionen und Strafen bedeutete. Damit stiegen die Risiken für die Bewohnerinnen und Bewohner wirtschaftlich und sozial zu scheitern deutlich an. Das Prinzip des (alten) Sozialstaats, eine versorgende Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit herzustellen, wurde auf Chancengleichheit reduziert, indem es dem/der Einzelnen überlassen bleibt, das ihm/ihr Mögliche aus seinen/ihren Fähigkeiten und Fertigkeiten zu machen.

¹ Eine Zusammenfassung des Artikels von Christian Spatscheck „Soziale Arbeit im neoliberalen Kontext“, Soziale Arbeit, 3, 2005

Insbesondere die europäischen Staaten haben den Versuch unternommen, den für ihre Identität zentralen Aspekt der Sozialstaatlichkeit weiter zu erhalten. Hier wird eine Politik des „Dritten Weges“ verfolgt, die zu einem zukunftsweisenden Weg für die Gestaltung sozialstaatlicher Absicherung in einer globalisierten Welt mit ihren Konkurrenzverhältnissen werden soll. Dabei soll die „Dynamik und Kreativität“ des freien Marktes genutzt, jedoch die „Verwerfungen des Marktes“ weiterhin von der Politik reguliert werden. Es kommt auch bei dieser Politik zu einer Absage an den „versorgenden Staat“ und verlangt von dem Einzelnen, mehr Verantwortung für seine wirtschaftliche und soziale Situation zu übernehmen. Sanktionen und aktivierende Elemente sollen möglichst alle dazu bringen, ihre Situation in Eigenverantwortung zu bewältigen.

Dieser Paradigmenwechsel zur Ökonomisierung und der damit verbundene Umbau zur Marktformigkeit des Sozialen hat zwangsläufig Auswirkungen auf deren Akteure. War das öffentliche Verständnis der freien Wohlfahrtspflege von Partnerschaft, Subsidiarität und Vertrauen geprägt, befindet sich diese, bezogen auf die Schaffung eines „Marktes der Sozialen Arbeit“ auf dem Weg zu einem mit anderen in Konkurrenz stehenden Dienstleister. Sie müssen sich mit Angeboten profilieren, die durch Qualität und Preis überzeugen und unterliegen mit ihren Leistungen (Kosten, Wirkungen und Erfolge) und der Qualität ihres eingesetzten Personals der Rechenschaftspflicht und Kontrolle.

Nach ihrem Selbstverständnis² definiert sich die freie Wohlfahrtspflege nicht als bloßer Dienstleister zur Aktivierung (und Diskriminierung, wenn die Aktivierung scheitert) Einzelner, die in soziale und ökonomische Not geraten sind. Ihr Selbstbild, ihre Legitimität ist auf die soziale Kohärenz der Gesellschaft, auf Solidarität, auf das Sozialstaatsprinzip, der Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung, Armut, Emanzipation und Partizipation gerichtet. Soziale Gerechtigkeit in einer Gesellschaft ist für sie die „Herstellung von Bedingungen für eine optimale Kultur des Aufwachsens, der Beteiligung und Teilhabe, der Bildung, der Eingliederung in Arbeit“ aller seiner Gesellschaftsmitglieder. Die „aktivierenden Hilfen“ dürfen nicht ohne die Bedürfnisse der Betroffenen (Lebenslagenprinzip) und nicht ohne Kenntnisnahme von gesellschaftlichen Diskrepanzen (Lehr- und Arbeitsstellen, restriktive Ausländergesetze etc.) gestaltet (ausgeschrieben und angeboten) werden.

2. Die Europäische Union – von der EWG auf dem Weg zur Aneignung des Sozialen

Aus dem Selbstverständnis der EU bilden die Mitgliedstaaten einen einheitlichen Binnenmarkt (freier Verkehr von Waren, Kapital, Dienstleistungen und Personen) und haben sich dafür einheitliche Rechtsregeln, eine gemeinsame Währung und Sanktionen bei Verstößen dagegen gegeben. Bis in die 80er Jahre hinein galt die Überzeugung, dass der europäische Binnenmarkt für die Bereiche Soziales, Bildung, Gesundheit, Kultur und Jugend nicht gelte, sondern ausschließlich Sache der Nationalstaaten sei. Die nationalen Entwicklungen zu marktähnlichen Strukturen in ihren traditionell öffentlich regulierten Bereichen ermutigten die Kommission, die Binnenmarktregeln auch auf soziale Dienstleistungen auszuweiten. Der Europäische Gerichtshof definierte einen „funktionalen Unternehmensbegriff“, der unabhängig von der Rechtsform jede wirtschaftliche Tätigkeit unter die Regelungen des europäischen Wettbewerbsrechts stellte. Entscheidend war die Klärung der Frage „wirtschaftlich“ oder „nicht-wirtschaftlich (staatlich-hoheitlich finanziert und getragen)“. Nicht Profit oder Gemeinwohl, sondern die Art und Weise (in Konkurrenz zu kommerziellen oder

² Hierzu: BAGFW, Memorandum „Zivilgesellschaftlicher Mehrwert gemeinwohlorientierter Dienste“, Brüssel 2004

nicht-kommerziellen und/oder gegen Entgelt) der Leistungserbringung sollen ausschlaggebend sein. Für die Wohlfahrtsverbände sind bei den Binnenmarktregeln vorrangig die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit und die Übernahme der europäischen Binnenmarktregeln durch die Nationalstaaten von Bedeutung. Damit stellte sich unmittelbar auch die Frage der Ausweitung der Kompetenzen der Europäischen Kommission. Dies umso mehr, als die Zuständigkeit der EU für den Binnenmarkt in die Bereiche des Sozialschutzes und der Beschäftigungspolitik erweitert wurde.³

Der Sachverhalt einer zunehmenden gegenseitigen Abhängigkeit in der Sozial- und Beschäftigungspolitik spiegelt sich im Vertrag von Amsterdam (1997) durch die Eingliederung des Sozialprotokolls (Artikel 136-145) und dem Titel zur Beschäftigung (Artikel 125-130), gemäß dem die Mitgliedstaaten die Förderung der Beschäftigung als Angelegenheit von gemeinsamen Interesse betrachten, wider.

Der Europäische Rat von Lissabon hat im März 2000 der Sozialpolitik innerhalb der Europäischen Union eine gleichrangige Bedeutung neben der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zugemessen. In den Schlussfolgerungen von Lissabon heißt es: „Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip wird nach einem völlig dezentralen Ansatz vorgegangen werden, so dass die Union, die Mitgliedstaaten, die regionalen und lokalen Ebenen sowie die Sozialpartner und die Bürgergesellschaft im Rahmen unterschiedlicher Formen von Partnerschaften aktiv mitwirken.“⁴

Im März 2000 verabschiedete der Europäische Rat in Lissabon die offene Methode der Koordinierung. Dabei wurde auf Erfahrungen, die in der Umsetzung der europäischen Beschäftigungsstrategie seit dem Luxemburger Gipfel im Herbst 1997 gesammelt worden waren, zurückgegriffen (OMK).

Die offene Methode der Koordinierung⁵ umfasst:

- Leitlinien, die von den Regierungschefs im Europäischen Rat beschlossen werden,
- Indikatoren und Benchmarks für den Vergleich bewährter Praktiken und
- die Einrichtung eines Überwachungssystems zur Evaluierung des Fortschritts der nationalen Reformbemühungen.

Auf diese Weise werden auf europäischer Ebene gemeinsame politische Ziele festgelegt, die inhaltliche Ausgestaltung hingegen erfolgt durch nationale Aktionspläne unter Berücksichtigung der gewachsenen Strukturen in den Mitgliedstaaten. Dies ist eine erhebliche Weiterentwicklung der Politik der Europäischen Union, die so Druck auf die Akteure auf nationaler Ebene ausübt. Beim Europäischen Rat der Regierungschefs im Dezember 2000 in Nizza wurde die Grundlage für die Verfasstheit der Europäischen Union gelegt. Die Grundrechtecharta, die wirtschaftliche, soziale und politische Grundrechte enthält, wurde feierlich proklamiert. In Nizza wurde darüber hinaus die sozialpolitische Agenda für die kommenden fünf Jahre verabschiedet, die folgende Ziele hat:

- mehr und bessere Arbeitsplätze,
- Antizipation und Nutzung des Wandels in der Arbeitswelt durch Herbeiführung eines neuen Gleichgewichts zwischen Flexibilität und Sicherheit in den Arbeitsbeziehungen,

³ Hierzu: Adalbert Evers „Die Konzepte der EU-Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse - inwiefern betreffen sie die Wohlfahrtsverbände als Teil des Dritten Sektors?“, Manuskript

⁴ Hierzu: Hartmut Brocke „Von der Partnerschaft zum Dienstleister“, www.stiftung-spi.de, Archiv/Download

⁵ Hierzu: Hartmut Brocke „Was ist eigentlich die offene Methode der Koordinierung?“, E & C-Journal Nr. 11, www.eundc.de

- Bekämpfung jeglicher Form von Ausgrenzung und Diskriminierung zur Förderung der sozialen Integration,
- Modernisierung des Sozialschutzes, insbesondere im Bereich der Gesundheits- und Altersversorgungssysteme,
- Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen, Stärkung der sozialen Dimension der Osterweiterung und der Außenbeziehungen der Europäischen Union.

Die wachsende Zuständigkeit der EU im sozialpolitischen Bereich, die Vereinbarung von politischen Zielen durch die Regierungschefs im Rahmen des Europäischen Rates und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes bilden Vorgaben, die Einfluss auf die nationale Prioritätensetzung und die Ausgestaltung der jeweiligen nationalen Sozialsysteme ausüben.

Durch die Förderung des Erfahrungsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten und die Entwicklung von Indikatoren für den Leistungsvergleich wächst die Notwendigkeit, sich mit dem, was auf europäischer Ebene und in den anderen Mitgliedstaaten geschieht, auseinanderzusetzen. Schon heute sind rd. 80 % aller nationalen Regelungen europäisch beeinflusst. Europäische Förderkonzepte wirken sich auf die Förderpraxis in den Mitgliedstaaten aus.

3. Dienstleistungen von allgemeinem Interesse:⁶ Stand der Debatte EU-Kommission - Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

In den letzten Jahren stand die Frage der Kompetenz der Europäischen Union bei der Ausgestaltung von „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ als zentrales Thema über ein zukünftiges „Europäisches Gesellschaftsmodell“ zur Debatte. Unbestritten (auch unter Auswertung der Konsultationsergebnisse zum Grünbuch) war die grundlegende Bedeutung, von gut funktionierenden, allgemein zugänglichen und erschwinglichen hochwertigen „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“. Mit Blick auf die Lebensqualität der Bürger Europas, die Umwelt und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen, hat die Europäische Kommission eine breit angelegte öffentliche Anhörung darüber in Gang gesetzt wurde, wie die Bereitstellung hochwertiger Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union am geeignetsten gefördert werden kann.

Aus diesem Konsultationsprozess, dessen Ergebnisse in das Weißbuch eingeflossen sind, zieht die Kommission den Schluss, dass es in der Europäischen Union ein gemeinsames Konzept für „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ geben sollte.

Gemeint sind nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen, die aufgrund ihrer Gemeinwohlausrichtung ohne Auswirkung auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union bleiben. Das Wesen dieser gemeinwohlorientierten Dienstleistung liegt in dem Erfordernis des gleichberechtigten und nicht durch Diskriminierung eingeschränkten Zugangs aller Bürgerinnen und Bürger zu diesen Diensten und verlangt darüber hinaus:

- Kontinuität (auf Dauer und ohne Unterbrechung),
- Dienstqualität (flächendeckende Grundversorgung, Festlegung von Qualitätsstandards),

⁶ - Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM (2003) 207 Brüssel
- Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM (2004) 374 Brüssel

- Erschwinglichkeit (den Bedürfnissen und Möglichkeiten von einkommensschwachen Personen und von sozialer Ausgrenzung bedrohten Gruppen angemessen),
- Nutzer- und Verbraucherschutz (Überprüfbarkeit von Sanktionen bei öffentlich festgelegter Mitwirkungs- und Integrationsbereitschaft der sozialen Sicherungssysteme).

In dem Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents in Artikel III-6 heißt es: „Unbeschadet der Artikel III-55, III-56 und III-136 und in Anbetracht des von allen in der Union anerkannten Stellenwerts der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sowie ihrer Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts tragen die Union und ihre Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich der Verfassung dafür Sorge, dass die Grundsätze und Bedingungen, insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art, für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass diese ihren Aufgaben nachkommen können. Diese Grundsätze und Bedingungen werden durch Europäische Gesetze festgelegt.“

Wenn der Verfassungsvertrag in Kraft ist, wird diese Bestimmung eine weitere Rechtsgrundlage für gemeinschaftliches Vorgehen im Bereich der „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ im Rahmen der Befugnisse der Union und des Geltungsbereichs der Verfassung bieten.

Daraus folgt die dringende Erfordernis der zweifelsfreien Klärung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen der Kommission und denen der Mitgliedstaaten, denn während die Erbringung von „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft organisiert oder privaten oder öffentlichen Unternehmen übertragen werden kann, muss die Festlegung der Regeln zur Erfüllung von Gemeinwohlaufgaben zwischen den öffentlichen Instanzen (Marktregulierung, Formulierung der Gemeinwohlverpflichtung und Kontrolle der Wahrnehmung dieser Verpflichtungen der betreffenden Akteure) auf der jeweiligen Ebene vorab geklärt werden.

4. Das Konzept der Zivilgesellschaft erfordert die soziale Kohäsion der Gesellschaften⁷

Die politische Debatte zur Stärkung der Bürger bzw. Zivilgesellschaft wird auf nationaler, aber auch auf europäischer, transnationaler Ebene geführt. Die Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“⁸ hat im Juni 2002 ihre Arbeit abgeschlossen und den Bericht an den Bundestagspräsidenten übergeben. Der Bericht setzt sich mit dem Leitbild einer Bürgergesellschaft auseinander, die geprägt ist durch Selbstorganisation, Mitgestaltungsmöglichkeiten und Gemeinwohlverantwortung. In den Bereichen Sport, Kultur, Soziales, Gesundheit, Schule, Vereine, Unternehmen, Gewerkschaften bietet der Bericht der Enquete-Kommission eine Art Bestandsaufnahme/Situationsbeschreibung, gibt Handlungsempfehlungen und macht Vorschläge zur Reform des Gemeinnützigkeitsrechts über die Verbesserung des Versicherungsschutzes bis zu einer allgemeinen steuerfreien Aufwandspauschale.

⁷ Zusammenfassung des Artikels von Hartmut Brocke „Die strategischen Aufgaben des Mitgliederverbandes Arbeiterwohlfahrt in einer gewandelten Gesellschaft (Kernaufgaben)“ 2004, www.stiftung-spi.de, Archiv/Download

⁸ Deutscher Bundestag, Schlussbericht Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Drucksache 14/8900, 2002

Das Ziel der Solidarität und eine Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger hat nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn Politik, Institutionen, Organisationen und Netze sie unterstützt und fördert. Solche Netze sind vor allem Verbände, Vereine, soziale Initiativen, Projekte und Stiftungen. Die Wertschöpfung des Engagements kommt durch den Dialog, Kommunikation und soziales Verhalten zustande. Sozialkapital wird zwischen Personen lokalisiert, nicht an ihnen. Es kommt sozialräumlich vor und kann lokal gemessen werden. Erwerbsarbeit, Eigenarbeit und Bürgerarbeit müssen durchlässiger werden. Der Wechsel zwischen den Tätigkeitsfeldern soll durch die Flexibilisierung des Zeitansatzes und einer Aufwertung der Tätigkeit außerhalb der Erwerbsarbeit erreicht werden.

Durch den demographischen Wandel wird der Bevölkerungsaufbau so grundlegend verändert, dass neben den quantitativen Veränderungen eine Reihe qualitativer Umstrukturierungen des gesellschaftlichen Gefüges erforderlich sein werden. Die Arbeitsstrukturen werden sich ändern, ebenso die Familienstrukturen. Der demographische Wandel wird in viele Bereiche des menschlichen Lebens ausstrahlen, wobei die Konsequenzen noch nicht im Einzelnen absehbar sind, denn dieser demographische Wandel vollzieht sich in einer Zeit des wirtschaftlichen Wandels. In Verbindung mit den rapiden technologischen Veränderungen führt dies zu grundlegenden sozialen Veränderungen für die Familie, für die Gesellschaft, für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt, für die sozialen Sicherungssysteme wie für die Politik insgesamt.⁹ Je nach Lebenslage erscheint in einer Zeitdiagnose die zukünftige Gesellschaft als Risiko- oder als Multioptionsgesellschaft.

Die Gesellschaft der Zukunft wird

- eine Wissensgesellschaft, die lebenslanges Lernen verlangt, sein,
- eine Risikogesellschaft sein, in der die Biografie flexibel gehalten und trotzdem Identität gewahrt werden muss,
- eine Arbeitsgesellschaft bleiben, der die Arbeit nicht ausgegangen ist, in der aber immer höhere Anforderungen an die Individuen gestellt werden, sich zu beteiligen,
- eine demokratische Gesellschaft sein, in der die Menschen an politischen Diskursen teilnehmen und frei ihre Meinungen vertreten können,
- als Zivilgesellschaft gestärkt werden, mit vielfältigen Formen der Partizipation, Solidarität, sozialen Netzen und Kooperationen der Bürgerinnen und Bürger,
- eine Einwanderungsgesellschaft bleiben wird, in der Menschen verschiedener Herkunft, Religion, Kultur und Tradition zusammenleben und integriert werden müssen.

Die zivilgesellschaftliche Debatte geht von der Prämisse aus, dass die ökonomische Leistung jedes Einzelnen andere Leistungen voraussetzt (Bildung, soziale Leistung, neben- und nachberufliche Leistungen). Auch für Zuwanderer und Ausländer bietet die Form der sozialen Bürgerschaft bessere Möglichkeiten der Integration an, weil sie die Teilnahme an öffentlichen Aufgaben mit sich bringt. Das neue Paradigma sozialer Politik lautet: Ergebnisorientierung. Diese Ergebnisorientierung setzt darauf, die Probleme zu lösen und nicht zu institutionalisieren; d. h. Städte und Systeme zivilgesellschaftlich zu stärken und nicht zu subventionieren.

Die aus diesen (Zeit-)Diagnosen: „zukünftige Gesellschaft“ und den „zivilgesellschaftlichen Prämissen“, dem supranationalen Diskurs über „Binnenmarkt“ und „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“, sowie der Anerkennung einer öffentlichen Verantwortung für das „Gemeinwohl, Teilhabe und soziale Kohärenz“,

⁹ Deutscher Bundestag, Schlussbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel - Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Drucksache 14/8800, 2002

stellt sich die Frage über den Charakter von „Dienstleistungen“ der Wohlfahrtspflege wie die Anwendung des „funktionalen Unternehmensbegriffs“ neu.

Zivilgesellschaft (Teilhabe und Partizipation) verlangt die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungsprozessen mit ausgewiesener Entscheidungskompetenz, Dezentralisierung und lokal angepasster Entwicklung, die Durchsetzung allgemeinverbindlicher Standards, die Entwicklung von Vertrauensbeziehungen und die Berücksichtigung von Gemeinschaftsbindungen, die Akzeptanz und Nähe zu spezifischen Teilkulturen und Communities und eine Entscheidung nach „Abstimmung“ mit dem lokalen Umfeld.

Die Politikziele von Zivil- oder Bürgergesellschaft lauten:¹⁰

- höhere Bürgerzufriedenheit mit lokalen Dienstleistungen und Planungsprojekten (Akzeptanz),
- stärkere Teilnahme der Bürger an der demokratischen Willensbildung und Revitalisierung der kommunalen Demokratie (Demokratisierung),
- Stärkung der Hilfsbereitschaft der Bürger untereinander (Solidarität),
- Entlastung der kommunalen Haushalte durch Bürgerbeteiligung (Effizienz),
- bessere Politikergebnisse im Sinne der politischen Zielsetzungen (Ergebnis- und Lösungsorientierung).

Aus der Armutsforschung, wie aus der Bildungsforschung wissen wir, dass der soziale Status der Eltern immer den Bildungserfolg, das zukünftige Einkommen und die Berufsaussichten ihrer Kinder determiniert. In der heutigen Forschung werden zwei kausale Mechanismen herausgestellt: „Geld“ und „Kultur“. Dauerhafte ökonomische Entbehrung und Unsicherheit sind vermutlich fundamentale, aber nicht hinreichende Ursachen geringer Lebenschancen bzw. der Chancen zur Teilhabe. Der „kulturelle“ und „soziale“ Faktor ist entscheidend. Er prägt nicht nur die kognitive und motivationale Entwicklung der nachwachsenden Generation, sondern organisiert generell die Teilhabe und verhindert die soziale Ausgrenzung und Marginalisierung.¹¹

Die zentralen Begriffe sozialer Integration sind „Teilhabechance“ und „Teilhabegerechtigkeit“. Deren wesentliche Voraussetzungen sind das Eingebundensein in soziale Netze, die je nach Lebensumständen, unterstützende, integrierende und fördernde Funktionen bzw. Aufgaben wahrnehmen. Zivilgesellschaftliche Anstrengungen werden als „Gegenprogramm“ zu einem alles regelnden, omnipotenten Staat und der Übermacht des „Marktes“ gesehen, als deren Folgen der fortgeschrittenen Individualisierung und Fragmentierung der Lebenszuschnitte gesehen wird.¹²

¹⁰ Brocke, E & C-Journal Nr. 11

¹¹ Frankfurter Rundschau 20.12.2003, Gösta Esping-Andersen „Aus reichen Kindern werden reiche Eltern“

¹² Hierzu: Gosewinkel u. A. (Hg.), Zivilgesellschaft - national und transnational, WZB-Jahrbuch 2003, edition sigma

Die Strategien zivilgesellschaftlicher Politik setzen auf:

- die Gewinnung tatkräftiger Kooperationspartner/innen durch Klarheit der Ziele,
- den Respekt und das wechselseitige Vertrauen der Partner,
- die Enttabuisierung wichtiger Themen durch Öffentlichkeitsarbeit,
- die Offenheit für weitere Teilnehmer/innen,
- die externe Kontrolle durch Offenlegung zentraler Informationen,
- die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der Kooperationen durch Legitimität,
- die Veränderung im jeweiligen Rollenverständnis als Teil der Gesamtgesellschaft.¹³

Unter dem Stichwort „aktivierender Sozialstaat“ werden aktuell (nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland) die Sozialschutzsysteme umgebaut. Der Umbau der Sozialschutzsysteme setzt auf die Selbsthilfe und Selbstregelungskraft der Bürgerinnen und Bürger und reduziert Leistungsansprüche bzw. verbindet diese mit Aktivitätserfordernissen und Nachweisen bei Inanspruchnahme öffentlicher Versorgungsleistungen (beispielhaft kann hier das neue SGB II, Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe gesehen werden). Selbstverantwortung und Selbsthilfe jedes einzelnen Mitglieds der Gesellschaft wird zu einem zentralen Merkmal für Teilhabe an der Gesellschaft.

Mitwirkungsbereitschaft und Mitwirkungsfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger sind abhängig von der Dialog- bzw. Kommunikationskompetenz der Akteure, der politischen Legitimation und den institutionell-administrativ abgesicherten Rahmenbedingungen.

Es gehört zu den zukünftigen Kernaufgaben der Wohlfahrtspflege in ihren Einrichtungen und Angeboten gerade für die von sozialer Ausgrenzung bedrohten oder bereits Ausgegrenzten (wieder) ein soziales Netz zu knüpfen bzw. zur Verfügung zu stellen und unter dem Gesichtspunkt der Hilfe zur Selbsthilfe, dem Gesichtspunkt des Ausgleichs von Teilhabegerechtigkeiten diese sozialen Netze mit einem professionell gestalteten Netzwerk zur Unterstützung der Exkludierten zur Rückkehr und Teilhabe in soziale Netze zu verhelfen.

5. Schlussfolgerungen: Reformbedarf der Wohlfahrtspflege und der öffentlichen Rahmenbedingungen

- Das Dreieck zwischen staatlichen Institutionen, den Adressatinnen und Adressaten, Nutzerinnen und Nutzern, Bürgerinnen und Bürgern und den Anbietern, Trägern sozial verantworteter Dienstleistungen (Solidardienste)¹⁴ ist neu zu bestimmen. Staatliche Institutionen sind nicht aus ihrer öffentlichen Verantwortung für einen Kernbereich gleicher Qualitätsstandards und einer möglichst breiten Zugänglichkeit für die Mitglieder der Gesellschaft zu entlassen. Die sozialen Träger von öffentlich verantworteter Dienstleistung sind einer Mehrzahl von Zielsetzungen verpflichtet und haben insgesamt einen ausgewiesenen Gemeinwohlbezug.

¹³ Pröhl, Good Governance für Lebensqualität vor Ort, Bertelsmann Stiftung 2002

¹⁴ Arbeiterwohlfahrt Bundesverband „Solidardienste und Wettbewerb in Europa“, www.awo.org, Europa/Grundsatzthemen/Download

- Mitverantwortung von Adressatinnen und Adressaten, Nutzerinnen und Nutzern, Bürgerinnen und Bürgern sowie Organisationen der Bürgergesellschaft sind in öffentliches und privates Handeln einzuplanen und zu stärken (Mobilisierung und Pflege des sozialen Kapitals). Zivilgesellschaft (Teilhabe und Partizipation) verlangt die Beteiligung an Entscheidungsprozessen mit ausgewiesener Entscheidungskompetenz, Dezentralisierung und lokal angepasste Entwicklung, die Durchsetzung allgemein verbindlicher Standards, die Entwicklung von Vertrauensbeziehungen und Berücksichtigung von Gemeinschaftsbindungen, die Akzeptanz und Nähe zu spezifischen Teilkulturen und Communities und eine Entscheidung nach Abstimmung mit dem lokalen Umfeld. Die sozialen Träger integrieren bewusst die Nutzung und Kultivierung sozialen Kapitals in ihr Handlungskonzept.
- Voraussetzung dafür, dass sich Menschen in ihrem Zeiteinsatz beweglicher verhalten, ist eine Ausweitung des Leistungsverständnisses mithin einer Aufwertung der Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit. Die ökonomische Leistung jedes Einzelnen setzt andere Leistungen voraus (Bildung, soziale Leistungen, neben- und nachberufliche Leistungen). Auch für Zuwanderer und Ausländer bietet die Form der sozialen Bürgergesellschaft bessere Möglichkeiten der Integration an, weil sie die Teilnahme an öffentlichen Aufgaben mit sich bringt. Radikale und schnelle Veränderungen in den Technologien der Gesellschaft und Kultur verlangen eine (neue) Kreativität öffentlicher Politik und ihrer Solidardienste. Das neue Paradigma sozialer Politik lautet: Ergebnisorientierung.
- Die neuen Handlungsstrategien versuchen einen Wechsel von der bisherigen Inputsteuerung (über sog. Haushaltsansätze) zu einer Outputsteuerung, d. h., es kommt zunächst auf die richtige Reihenfolge der zu bearbeitenden Fragestellungen an.
 - Was wollen wir erreichen? (Ergebnisse und Wirkungen)
 - Was müssen wir tun? (Programme und Produkte)
 - Wie müssen wir es tun? (Prozesse und Strukturen)
 - Was müssen wir einsetzen? (Ressourcen)
 - Wer soll es umsetzen? (öffentliche oder private Dienstleistung, Selbsthilfe/Ehrenamt)
 - Wie erkennen wir den Erfolg? (Evaluation, Ergebnisüberprüfung).

Diese outputgesteuerte Reihenfolge der zu bearbeitenden Fragen beziehen die aus den „Good Governance“-Strategien zentralen Dynamisierungselemente mit ein, nämlich: Wettbewerb, Kooperation, Bürgerbeteiligung, Evaluation.

- Die sozialen Träger werden zukünftig einen unternehmerischen Organisations- und Handlungsstil aufgreifen/aufweisen, der auf ein beträchtliches Maß an Personal und produktbezogener finanzieller Entscheidungsfreiheit angewiesen ist.
- Die sozialen Träger weisen ihre Kompetenz zu den regionalspezifischen Teilkulturen und Communities nach und legen fest, in welchen verbindlichen Formen sie die Adressatinnen und Adressaten ihrer Dienste, sowie die Akteure des lokalen Umfeldes in ihre Arbeits- und Entscheidungsprozesse einbeziehen.

- Öffentliche und frei-gemeinnützige Träger werden den Arbeitsprinzipien der „offenen Methode der Koordinierung“ verpflichtet. Das heißt insbesondere: Unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips ist in Abstimmung und unter Beteiligung der Akteure der Zivilgesellschaft und unter Einbeziehung der Anbieter/Träger von Solidardiensten, insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene die Initiative zu ergreifen, Leitbilder zu entwickeln, die zu einer Neufestlegung eines abgestimmten kooperativen Mix von Verantwortlichkeit zwischen den Beteiligten mit den jeweiligem Angebotsbereich führen.
- Dabei sind von den beauftragenden öffentlichen Trägern Standards und Qualitätsmerkmale festzulegen und öffentlich auszuweisen, die für die Vergabe/Beauftragung gemeinwohlbezogener Dienste unverzichtbar sind.
- Es sind Steuerungsmodelle zu entwickeln, die die Bürgerbeteiligung nicht länger als konkurrierende, sondern vielmehr dazu komplementäre Elemente einbeziehen. Nur so kann die Beteiligung der Adressatinnen und Adressaten, der Nutzerinnen und Nutzer, der Bürgerinnen und Bürger nicht als Recht, sondern als Verpflichtung des sozialen Angebots formuliert werden.
- Der „funktionale Unternehmensbegriff“, der im Unternehmenszweck nicht zwischen Profit und Nicht-Profit unterscheidet, ist im Rahmen der Reform des Gemeinnützigkeitsrechts auf nationaler Ebene neu zu regeln und im Rahmen der angekündigten Mitteilung der Kommission über „Dienstleistungen von öffentlichem Interesse“ so zu differenzieren, dass die „Solidardienste“ (Soziales, Bildung, Gesundheit, Jugend, Kultur) getrennt von den anderen betrachtet und die Regelungskompetenz im jeweiligen Mitgliedstaat verbleiben.
- Die „Solidardienstleister“ unterwerfen sich einem strengen Transparenzgebot, veröffentlichen Bilanzen, legen Rechenschaft über die Wirtschaftlichkeit der Dienste und Einrichtungen ab und unterwerfen sich einer öffentlichen Qualitäts- und Ergebniskontrolle.