

Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege

1. Die Krise des Sozialstaates ist die Folge verfehlter politischer Weichenstellung

Die Fachtagung der Arbeiterwohlfahrt „Solidarität erneuern, die Zukunft des Sozialen“ in Halle hat versucht, die aktuelle Sozialpolitik der Bundesrepublik Deutschland und die Zukunft des Sozialen, insbesondere die verbandspolitischen Leitlinien für die Zukunft zu diskutieren. Je nach Sichtweise der Referenten/innen wurde entweder betont, daß nur mit systemsprengenden Reformen die Zukunft des Wirtschafts- und Sozialstandortes Bundesrepublik Deutschland zu retten sei, während die anderen darlegten, daß systemimmanente Reformen ausreichen, um den Wirtschafts- und Sozialstandort Bundesrepublik Deutschland in das nächste Jahrtausend zu führen.

Von beiden Lagern wurde konstatiert, daß die Krise die Sozialstaates Bundesrepublik Deutschland eine Folge versäumter Reformen, d.h. einer verfehlten politischen Weichenstellung ist, die Arbeitslosigkeit erhöht, Armut vergrößert, Branchenkrisen und regionale Ungleichgewichte in Deutschland verschärfen, die Finanzierungsprobleme des Sozialstaates verstärkt, die Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme, die von dem Umfang der Erwerbsarbeit abhängt, bedroht, den Bund, die Länder, insbesondere aber die Kommunen, ruiniert.

In Zeiten der Vollbeschäftigung sicherte die Erwerbsarbeit einerseits die materielle Lebensgrundlage der Menschen, andererseits wurde ein enormer gesellschaftlicher Reichtum in Form des Sozialprodukts geschaffen. Wir können andererseits konstatieren, daß die Ära stetigen wirtschaftlichen Wachstums, hoher Beschäftigung und relativer sozialer Sicherheit zu Ende gegangen ist. Die aktuellen Anstrengungen der Politik, die menschliche Arbeitskraft quantitativ und qualitativ für ihren Einsatz durch alleinige Senkung der Lohn- bzw. Lohnnebenkosten attraktiver zu machen, würde aus der Sicht der Fachleute für die Zukunft auf eine gesplante Erwerbsgesellschaft hinauslaufen. Die sozialen Sicherungssysteme gerieten weiter unter Druck, so daß sozialstaatliche Leistungen noch reduziert werden müßten.

Wirtschaftliche und demographische Entwicklungen unserer Gesellschaft zeigen meiner Meinung, daß die klassische Erwerbsarbeit und die Normalbiographie der Berufstätigkeit der erwerbsfähigen Bevölkerung in eine tiefgreifende strukturelle Krise geraten ist. Nicht nur aus meiner Sicht gilt es, die beschränkte Perspektive auf Erwerbsarbeit zu überwinden und das bestehende System der Beitragsfinanzierung aus Erwerbsarbeit mit anderen Finanzierungssystemen zu koppeln und dies mit einer konsequenten Steuerreform, die auch die Einkommensstarken beteiligt und Unternehmensgewinne berücksichtigt, verbindet.

Auch wenn die staatlichen Sozialleistungen nicht verantwortlich für die Finanzierungs Krise der öffentlichen Haushalte sind, so sind sie Teil des Problems einer Konsolidierungsstrategie.

Die Frage nach Umfang und Art einer gerechten Finanzierung der Systeme der sozialen Sicherung ist deshalb von entscheidender Bedeutung, weil sich gerade in Folge der laufenden Beitragsanhebungen die Nettoeinkommen der Arbeitnehmer seit Jahren negativ entwickeln und auch von daher der Sozialstaat in eine massive Akzeptanzkrise geraten ist.

Wirtschaftliche und demographische Entwicklung, Massenarbeitslosigkeit und die Finanzbelastungen aus der deutschen Vereinigung haben die Sozialsysteme weiter demontiert. Diese Demontage der sozialen Sicherungssysteme hat zu einer Entsolidarisierung und dem Zerfall des gesellschaftlichen Grundkonsenses, daß jedes Mitglied Anspruch auf Hilfe und Beistand hat, wenn es in Not gerät, beigetragen. Das Modell der sozialen Deregulierung der Gesellschaft, um den Marktkräften optimale Entfaltungsmöglichkeiten zu bieten, Wachstumsdynamik freizusetzen, gefährdet die Gemeinwohlorientierung des Sozialstaates. Es geht deshalb im Kern um eine gesellschaftspolitische Richtungsentscheidung. Zur Debatte steht die Wertorientierung des Staates.



Es geht um die Lebensbedingungen und Perspektiven der Menschen in diesem Land, um die Teilhabe aller an den grundlegenden Bedürfnissen, wie Bildung, Arbeit und Gesundheit, Wohnen, Soziale Sicherheit. Das im Grundgesetz verankerte Sozialstaatsprinzip verlangt die Gestaltung der Gesellschaft nach den Maßstäben von Gerechtigkeit, Chancengleichheit, sozialem Ausgleich und Sicherung der personalen Freiheit.

2. Leitlinien einer sozialpolitischen Reform

Wer über die Zukunft der Wohlfahrtspflege nachdenkt, muß sich über die Leitlinien einer zukünftigen sozialpolitischen Gestaltung der Bundesrepublik Deutschland verständigen. Michael Opielka stellt in seinem Aufsatz „Leitlinien einer sozialpolitischen Reform“ in: (Politik und Zeitgeschichte, B 48/49/97) vier Leitlinien vor, die aus meiner Sicht zur Wiedergewinnung der Demokratie, der Gemeinschaftsförderung und der Entwicklung einer neuen gesellschaftlichen Moral hilfreich sein können.

- a) **Sozialpolitik muß die Vielfalt der Arbeit anerkennen.
Erst die Rekombination umfassender Ein- und Austrittsrechte in alle gesellschaftlichen Bereiche - Arbeitsmarkt, Familie, Soziales Engagement, Bildung etc. - verdient das Etikett einer solidarischen Gesellschaftspolitik.**
- b) **Die soziale Bürgerrolle als Quelle von Rechten und Pflichten ist neu zu formulieren.**
- c) **Sozialpolitik soll gemeinschaftliches Handeln anerkennen, indem es seine Eigenständigkeit institutionell absichert.**
- d) **Sozialpolitik soll die Menschenrechte als soziale Mitgliedsrechte realisieren.**

Mit der Übernahme dieser Leitlinien zu einer neuen sozialpolitischen Gestaltung der Bundesrepublik Deutschland ist die klare Absage an „Marktstrategien einer Ökonomisierung sozialer Arbeit“ verbunden. Sie reflektieren das Ende „normaler“ Erwerbsbiographien zu zukünftigen patchworkartig verflochtenen Lebensabläufen.

Die empirischen Studien von Prof. Wohlfahrt und anderen haben nachgewiesen, wie weit die Ökonomisierung sozialer Arbeit fortgeschritten ist. Das weltanschaulich-pluralistische Vorrangprinzip der Wohlfahrtsarbeit, das Subsidiaritätsprinzip der Wohlfahrtspflege, ist bereits heute schon ausgehöhlt und droht, wie im Bereich der Pflegeversicherung, zu reinen Wirtschaftlichkeitsunternehmen zu mutieren und endet in bloßen Vertragsbeziehungen mit „beliebigen Anbietern“. Die „Wettbewerbsvertreter“ haben den Bereich der sozialen Arbeit kolonialisiert. Am Gemeinwohl orientierte Institutionen und Verbände müssen angesichts der Mächtigkeit des Geldmediums und der Marktlogik ihre spezifischen Qualitäten der Gemeinschaftsförderung durch praktische Solidarität und der Anstiftung zum gemeinschaftlichen Engagement im familialen, kommunalen und gesellschaftlichen Zusammenhang herausstellen und die Vermarktlichung des Bildungs- und Hilfesystems zurückweisen.

- 3. **Der soziale Rechtsstaat ist kein Notbehelf, Lückenbüßer oder Ersatzbeistand für in Not geratene Bürger, sondern Ausdruck seiner demokratischen sozialstaatlichen Verfaßtheit, um die grundgesetzlich geschützten Menschenrechte zu realisieren.**

Das Subsidiaritätsprinzip ist der Ausdruck einer verbindlichen gesellschaftlichen Moral, daß die Gesellschaft ihren Mitgliedern, der Staat seinen Bürgern, gesellschaftliche Gebilde seinen Gliedern oder Teilen, der Einzelne seinen Angehörigen hilfreichen Beistand schuldet.



Das Subsidiaritätsprinzip geht davon aus, daß dieser Beistand auf der persönlichen Ebene beginnt, die Selbsthilfekräfte des Hilfebenötigenden fordern und fördern soll und nur soviel Hilfe bietet, wie unabweisbar nötig ist. Wenn der Einzelne damit überfordert ist, tritt die nächst größere Bezugsgruppe in diese Schuld. Die Pflicht zum Beistand in Notlagen ersetzt nicht die Frage, welcher Beistand im konkreten Fall hilfreich ist. Der geschuldete Beistand steht unter einer qualitativen Rangfolge: stärken - ergänzen - ersetzen.

Subsidiarität heißt deswegen nicht die Beschränkung von Beistand auf ein nicht zu unterschreitendes Mindestmaß, sondern meint die Pflicht des Staates, die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen zu schaffen, daß die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit wie in den Gliederungen und Zusammenschlüssen bis hin zum Einzelnen angeregt und in die Lage versetzt wird, einen solchen Beistand zu leisten. Der Wohlfahrtsstaat als Versorgungsstaat, der den Menschen die Verantwortung für ihren alltäglichen Lebensunterhalt, für die Entfaltung ihrer Persönlichkeit und für ihre private Daseinsfürsorge im Normalfall abnimmt, entspricht nicht dem Bild des subsidiär verfaßten Sozialstaats.

4. Die besondere Stellung der Wohlfahrtspflege

Die Bundesrepublik Deutschland ist, auch wenn dieser Begriff im Grundgesetz nur im Art. 23 explizit genannt ist, in ihrer Grundstruktur subsidiär verfaßt. Der Einzelne, die Familie, Kirchen, Wohlfahrtsverbände und die sog. freien Träger genießen gegenüber der regelnden oder eingreifenden staatlichen Gewalt in Verfassung und Gesetzen einen hohen geschützten Status. Die Sicherung und Gestaltung der eigenen Existenz bleibt vornehmlich dem eigenen Individuum und der Familie überlassen. Der Staat ist zur weltanschaulichen Neutralität verpflichtet, fördert und unterstützt Eigeninitiativen, Familien und private Institutionen, damit sie die gesellschaftliche Aufgabe der sozialen Gemeinschaft erfüllen können. Unser Staat ist föderal verfaßt und funktioniert auf der Basis der Korporation, der Zusammenarbeit mit Verbänden und gesellschaftlichen Institutionen.

Die bundesrepublikanische Wohlfahrtspflege, insbesondere in den Spitzenverbänden der Wohlfahrtspflege, haben, gesetzlich abgesichert, die Aufgabe übernommen, Beistand und Hilfe nicht-staatlich und weltanschaulich plural sicherzustellen. Dafür schuldet der Staat den Wohlfahrtsverbänden die Sicherstellung ihrer „Vorhaltekosten“ durch staatliche Förderung, gesetzlichem Vorrang und durch Steuerbegünstigung.

Das Wesen dieser besonderen Stellung ist u.a. wie folgt gefaßt:

„Die Wohlfahrtspflege verfolgt eigenständige Ziele. Sie ist nicht Erfüllungsgehilfe derjenigen, die die von ihr erbrachten Leistungen finanzieren. Diese partnerschaftliche Stellung, insbesondere auch zum Staat oder auch zu öffentlich-rechtlichen Sozialversicherungsträgern, ist in der Rechtsordnung hinreichend dokumentiert.

So wird die Freie Wohlfahrtspflege als eigenständige gesellschaftliche Kraft ausdrücklich in der Erklärung zur Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden des Vertrages über die Europäische Union erwähnt. Auch Artikel 32 des Einigungsvertrages betont den Beitrag der Freien Wohlfahrtspflege zur Sozialstaatlichkeit des Grundgesetzes.

Nach der Legaldefinition des § 66 Abs. 2 AO ist Wohlfahrtspflege die planmäßige, zum Wohl der Allgemeinheit und nicht des Erwerbes wegen ausgeübte Sorge für notleidende oder gefährdete Mitmenschen. Dabei kann sich die Sorge auf das gesundheitliche, sittliche, erzieherische oder wirtschaftliche Wohl erstrecken und Vorbeugung oder Abhilfe bezwecken.

Die Selbständigkeit der Freien Wohlfahrtspflege wird in der Rechtsordnung ausdrücklich anerkannt.



§ 10 Abs. 2 BSHG lautet:

„Die Träger der Sozialhilfe sollen bei der Durchführung dieses Gesetzes mit den Kirchen und Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts sowie den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege zusammenarbeiten und dabei deren Selbständigkeit in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben achten.“

Entsprechende Bestimmungen finden sich im SGB VIII (KJHG), wo in § 4 Abs. 1 von einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit der öffentlichen und freien Jugendhilfe die Rede ist. § 69 SGB XI (Pflegeversicherungsgesetz) bestimmt, daß die Vielfalt, die Unabhängigkeit und die Selbständigkeit sowie das Selbstverständnis der Träger von Pflegeeinrichtungen in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben zu achten sind.

Das für das gesamte Sozialgesetzbuch geltende erste Buch des SGB bestimmt in § 17 Abs. 3, daß die Leistungsträger die Selbständigkeit der gemeinnützigen Einrichtungen und Organisationen in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben zu achten haben.

Die Wohlfahrtspflege ist im Rahmen der ihr obliegenden Leistungserbringung, die sich nach der zitierten Vorschrift des § 66 AO bestimmt, in der Rechtsordnung hinreichend als eigenständige gesellschaftliche Kraft normiert, deren Selbständigkeit in Zielsetzung und Durchführung der Aufgaben zu achten ist.

Die Rechtsordnung erkennt die eigenständigen Ziele der Freien Wohlfahrtspflege demnach an.

Die Wohlfahrtspflege handelt daher in Ausführung eines gesellschaftlich akzeptierten, rechtlich verfaßten, von ihr selber bestimmten gesellschaftlichen Zielen, in Selbstbestimmung. Wenn sie hierbei durch öffentliche Partner gefördert werden, die ihrerseits als Ausfluß aus dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes und der Länderverfassungen Ziele verfolgen, die teilweise oder vielleicht sogar vollständig identisch mit denen der Freien Wohlfahrtspflege sind, kann dies an der eigenständigen autonomen Leistungserbringung der Wohlfahrtspflege nichts ändern.

Dementsprechend kann und darf dies auch keine Auswirkungen auf die vom Gesetzgeber gewährten Steuerbegünstigungen haben.

Bindungen, die die Freie Wohlfahrtspflege zur Finanzierung ihrer Dienstleistungen und Einrichtungen entweder in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form eingeht, geht diese grundsätzlich freiwillig ohne Beschränkung ihrer Privatautonomie ein. Die Leistungen der Freien Wohlfahrtspflege kommen dabei grundsätzlich ex definitionem der Allgemeinheit stets zugute und rechtfertigen eine besondere steuerrechtliche Behandlung.

Die Freie Wohlfahrtspflege wird nach Maßgabe des § 23 BHO und der entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen durch Zuwendungen gefördert. In der Vergangenheit geschah dies häufig durch eine Förderung der Institutionen. Um eine größere Effizienz der eingesetzten Mittel zu erreichen, wird auf Bundes- und auch auf Landesebene vermehrt auf eine Projektförderung umgestellt, d.h. es wird nicht die Freie Wohlfahrtspflege als solche, sondern von ihr durchgeführte Projekte unter der Voraussetzung des § 23 BHO oder entsprechender landesrechtlicher Bestimmungen gefördert.

Eine Förderung ist nach den Bestimmungen der BHO nur dann zulässig, wenn der Bund an der Erfüllung ein erhebliches Interesse hat.

Es wird hier deutlich, daß nicht die Wohlfahrtspflege durch die öffentliche Hand beauftragt wird, sondern die öffentliche Hand bei Vorliegen öffentlichen Interesses, die von der Freien Wohlfahrtspflege vorgenommenen Projekte fördert. Es handelt sich im Ergebnis also nicht um Projekte des Zuwendungsgebers, die durch einen Dritten durchgeführt werden, sondern um Projekte des Zuwendungsempfängers, die der Zuwendungsgeber fördert.



Dies entspricht auch dem oben bereits dargestellten Selbstverständnis der Wohlfahrtspflege.

(Auszug aus einer Stellungnahme des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt, Herr Johnsen vom 21.10.97 an das SPI Berlin anlässlich eines Grundsatzstreits mit dem Finanzamt für Körperschaften)

5. Das System der Freien Wohlfahrtspflege hat für die Bundesrepublik Deutschland grundlegende Bedeutung. Er erfüllt eine Doppelfunktion:

- a) Träger eines umfassenden Netzes von hauptamtlichen und ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern in sozialen Einrichtungen, Diensten und Projekten**
- b) Sozialpolitische Interessens- und Partizipationsverbände zur Durchsetzung sozialstaatlicher Pflichten ihrer Politisierung, z.B. den Rechtsanspruch einer jeden Bürgerin und jedes Bürgers auf bedarfsdeckende Hilfe, und zur gesellschaftlichen Solidarität für Menschen in persönlichen und sozialen Notlagen.**

Aus den Grundsätzen des Subsidiaritätsprinzips heraus ist der Sozialstaat verpflichtet, Selbsthilfe zu stärken, wenn dies nicht ausreicht, zu ergänzen und als letzten Ausweg zu ersetzen, auch weil er zur weltanschaulichen Neutralität verpflichtet ist. Der Staat handelt dabei nach der Maßgabe, die Umsetzung des Sozialstaatsprinzips immer dort in private Hände zu legen, wo diese in der Lage sind, den erforderlichen Beistand zu leisten. Notfalls hat er sozialstaatliche Regelungen zu veranlassen, damit dieser Beistand privat geleistet werden kann. Dieses Modell der Individualitäts- und Autonomierechte des Einzelnen, der Familie ist auf Vereinigungen und Verbände übertragen.

Insbesondere bei den anerkannten Spitzenverbänden leitet sich daraus das sog. Vorrangprinzip der freien Wohlfahrtspflege ab.

Dieser Vorrang der freien Träger ist faktisch durch Aufsichts- und Kontrollrechte des Staates eingeschränkt und war teilweise in der Gesetzgebungsphase umstritten. Auch der gesetzlich vorgeschriebene Vorrang der freien Träger hat die zunehmende sozialstaatliche Vergesellschaftung im Bereich der sozialen Dienste nicht aufgehalten. Faktisch ist festzustellen, daß die gesetzlich genannte Gestaltungsautonomie der freien Träger erheblich eingeschränkt ist. Es hat sich ein komplexer Gesamtverbund zwischen öffentlichen und freien Trägern entwickelt. Die öffentlichen Träger sind auf die Leistungskapazitäten der freien Träger angewiesen, die freien Träger sind umgekehrt von der Finanzierung ihrer Leistungen durch Bund, Länder und Gemeinden sowie den Sozialversicherungen abhängig.

Dieses System der Aushandlung und gegenseitiger Abhängigkeiten zwischen öffentlichen und freien Trägern befindet sich zur Zeit in einer grundlegenden Veränderung. Unter Hinweis auf die Änderungen der §§ 93, 94 BSHG, §§ 77, 78 KJHG und der aktuellen Diskussion um die Novellierung des § 10 BSHG und durch den § 11 Pflegeversicherungsgesetz verändern sich diese traditionellen Beziehungen zwischen staatlichen und privaten Trägern erheblich. Die bisherige Regelung des „weltanschaulich-pluralistischen Vorrangprinzips“ ist in Gefahr, zu reinen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen zu mutieren.

6. Die besondere Stellung der Freien Wohlfahrtspflege verlangt ein besonderes Maß an Glaubwürdigkeit und politischer Moral

Die Doppelrolle der freien Wohlfahrtspflege: Zum einen als Anwalt von Bedürftigen, Schwachen, Rat- und Hilfesuchenden, zum anderen als Betreiber von sozialen Einrichtungen und Diensten bedarf einer besonderen Legitimation. In dieser Doppelrolle, Wahrer von fremden und von eigenen verbandsspezifischen Interessen, sind die Wohlfahrtsverbände in einer schwierigen Position,



da ihnen zu recht oder zu unrecht in der öffentlichen sozialpolitischen Diskussion das Motiv der Wahrung der eigenen Interessen und Besitzstände unterstellt werden kann. Durch die Verfaßtheit des Sozialstaatssystems Bundesrepublik Deutschland sind die Verbände Bestandteil des Systems und damit Bestandteil des von der Wohlfahrtspflege selbst geforderten Reformbedarfs. Damit ist die Frage nach der Glaubwürdigkeit und der gesellschaftlichen Akzeptanz der Wohlfahrtspflege aufgeworfen.

a) Für die Anwaltsfunktion der Wohlfahrtspflege gilt, daß sie ihre Stellung in der öffentlichen Diskussion transparent machen muß, daß sie:

- auf der Grundlage von Verfassungsgebieten agieren und
- auf der Beibehaltung des gesellschaftlichen Grundkonsenses bestehen, daß jedem Menschen in Deutschland ein Leben frei von Armut und Not möglich ist,
- ein Anrecht auf Beistand besteht und
- dieses Anrecht auch nicht durch eigene Schuld verwirkt werden kann.

Demokratische Gesellschaften sind auf die Prozesse der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung angewiesen und müssen jedem Einzelnen das Recht einräumen, sich selbst und gleichberechtigt an diesem Entscheidungsprozeß beteiligen zu können. Durch Armut Ausgegrenzte sind in diesem Prozeß nicht gleichberechtigt. Ihnen fehlt dazu eine in Relation zu allen anderen angemessene Ausstattung an Gütern und Dienstleistungen, deren Verteilung in demokratischen Gesellschaften über sozialstaatliche Verfahren und Institutionen vorgenommen und gesichert sein müssen. Ziel der Reformbemühungen darf es deswegen nicht sein, den Sozialstaat abzubauen und die bestehende Politik fortzuschreiben, sondern einen Umbau der sozialen Sicherungssysteme vorzunehmen, um in Gegenwart und Zukunft die sozialpolitische, ökonomische und demokratische Funktion des Sozialstaates Bundesrepublik Deutschland zu sichern.

Demokratie, soziale Gerechtigkeit und Toleranz als gesellschaftliche Leitziele werden allerdings nicht allein und innerhalb der Grenzen eines Nationalstaates geschaffen und dauerhaft gesichert. Die europäische und weltgesellschaftliche Integration des demokratischen Sozialstaates Bundesrepublik Deutschland erfordert das Ausdehnen der Solidarität über die nationalstaatlichen Grenzen hinaus, erfordert Anteilnahme am Schicksal anderer Nationen, der Lebenslage ethnischer Gruppen und den Willen, das Armutsgefälle zwischen den armen und reichen Nationen auszugleichen, ökologische Ressourcen durch Umbau der Wirtschaftsmärkte zu sichern und auf der Basis der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung Reichtum zu teilen.

Die Zeichen für eine nationale und internationale Solidarität bei den sozialen Grundübeln: Armut, Krankheit, Unwissenheit, Verwahrlosung, Wohnungslosigkeit und Arbeitslosigkeit zu einer praktischen Solidarität durch Teilen und Teilhabe am Wohlstand durch die gesellschaftlich Starken und Habenden mit den Schwachen und Armen einer sozialen Gemeinschaft stehen schlecht. Wir können eine neue 3-Klassenstruktur beschreiben:

- In Existenzgesicherte, die wirtschaftlich ausgesorgt haben, sei es durch einen ungefährdeten Arbeitsplatz, eine hohe Rente oder mit privatem Vermögen ausgestattet sind.
- In Existenzgefährdete, die einen Arbeitsplatz haben, der aber nicht sicher oder nur befristet bzw. untertariflich ist (sog. McJobs) und jene, die allein saisonale Arbeitsverhältnisse finden können.
- In Ausgegrenzte, die keine Zugang zu regulären Arbeitsverhältnissen haben und von Alimentierungen oder Mindestrenten leben.

b) Die größeren Glaubwürdigkeitsprobleme liegen im Handlungsfeld „Soziale Einrichtungen und Dienste“.

Die wechselseitige Bezogenheit von öffentlichen und freien Trägern hat über die Finanzierungsabhängigkeit der freien Träger von den öffentlichen dazu geführt, daß im Rahmen eines schlei-



chenden Prozesses der staatlichen Vergesellschaftung sozialer Arbeit, die eigenständigen Gestaltungsspielräume der freien Träger eingeengt wurden. Sie sind zum Schaden ihres jeweiligen weltanschaulichen Profils in die wirtschaftliche Abhängigkeit der öffentlichen Träger geraten.

Über Zuwendungs- und Steuerrecht gegängelt und angehalten, haben sie sich z.B. bei den Arbeitsverträgen tariflich am öffentlichen Dienst orientiert, betriebswirtschaftliche Strukturen wurden nur in Ansätzen entwickelt, unternehmensbezogene Rücklagen konnten nicht gebildet werden. Über das Zuwendungsrecht können jederzeit sog. Haushaltsvorbehalte und pauschale Kürzungen geltend gemacht werden, ohne daß sich der freie Träger von seinen Verpflichtungen, z.B. aus Arbeits- oder Mietverträgen, befreien kann. Der Aufbau von einrichtungs- oder projektübergreifenden Controllingstrukturen ist über Projektförderungen nicht möglich.

Die daraus resultierenden immanenten Zwänge aus der fehlenden Kapitalausstattung und dem bestehenden beträchtlichen wirtschaftlichen Risiko, welches einseitig beim freien Träger liegt, haben dazu geführt, daß das Aushandeln von Angeboten/Aufträgen eher unter Ausschluß von Öffentlichkeit in einem formellen und informell begrenzten Rahmen ausgehandelt wird. Die Transparenz und des Gesamtverfahrens, insbesondere die Ergebnisüberprüfungen wie die Kontrolle der Zweck/Mittel-Relationen haben dabei Schaden genommen.

An dieser Glaubwürdigkeitslücke sind die freien Träger nicht unschuldig, wenn es ihnen nicht gelingt, Verbandsstruktur, Finanzströme und verbandliche Kontrollmechanismen transparent darzustellen.

7. Die Ökonomisierung sozialer Arbeit gefährdet das System der Freien Wohlfahrtspflege und die subsidiäre Verfaßtheit der Bundesrepublik Deutschland

Die Ökonomisierung sozialer Arbeit ersetzt die Gemeinwohlorientierung einer eigenständigen, durch weltanschauliche Werte gebundene soziale Verantwortung durch das Prinzip des Erwerbszwecks im Sinne der Teilnahme am Wirtschaftsleben. Dem unternehmerischen Erwerbszweck liegt eine Gewinnerzielungsabsicht bzw. eine Gewinnmaximierung zugrunde. Privatgewerbliche Träger arbeiten im Gegensatz zu den Wohlfahrtsverbänden nicht aus einer eigenständigen, durch bestimmte Werte gebundene soziale Verantwortung, sondern sind darauf ausgerichtet, Gewinne zu erzielen.

Ein reines Wirtschaftsunternehmen ist allein auf die marktorientierte Konkurrenzfähigkeit seines/r Produkts/Dienstleistung und auf Rentabilität ausgelegt. Bei einem Unternehmen, welches ausschließlich gemeinnützige Zwecke verfolgt, kann die Frage nach der Rentabilität keine vordergründige Rolle spielen. Hier steht die Bewertung des gesamten Nutzens, der nicht aus der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung ableitbar ist, im Vordergrund. Wirtschaftliches Handeln kann deshalb nur danach bewertet werden, ob der gemeinnützige Zweck mit dem geringstmöglichen Aufwand erreicht wird.

Wer die besondere Rechtsstellung der freien Wohlfahrtsverbände schwächt, indem er die „Vermarktlichung“ des sozialen Sektors fordert, gefährdet den Sozialstaat, indem er der Subsidiarität einer seiner wichtigsten Grundlagen beraubt und den sozialen Zusammenhalt unserer Gesellschaft weiter schwächt. Die Armut der Städte und Gemeinden und deren Bemühungen im Rahmen von Verwaltungsreformen der Finanznot Herr zu werden, treiben diesen Prozeß der Ökonomisierung von sozialer Arbeit weiter voran.

In dem Bestreben, Verwaltungsreformen durchzuführen und der sich daraus ergebenden Diskussion um die sog. neuen Steuerungsmodelle, wird nicht nur die Verwaltung dazu aufgefordert, sich an betriebswirtschaftlich orientierten Management- und Marketingstrategien auszurichten. So erfrischend und sinnvoll die Fragen nach dem Sinn und Zweck, dem Kosten-Nutzen-Verhältnis, dem „Produkt“ als einer Beschreibung von sozialer Arbeit als Dienstleistung auch ist, konnten sie nicht der Gefahr ausweichen, den Status einer gesellschaftskulturellen Metapher anzunehmen und den Eindruck zu verfestigen, daß diese Strategien in der Gefahr sind, sich zu verselbständigen und nicht als bloße Hilfsmittel für die Ziele der sozialen Arbeit fungieren.



Neue Steuerungsmodelle sind nicht dazu gedacht, ungelöste Probleme von der politischen oder fachpolitischen Ebene durch Delegation nach unten wegzudrücken. Wenn Einsparzwänge bei der Diskussion um neue Steuerungsmodelle dominieren, ist nicht etwa das bestehende Sozial- und Jugendhilfelinstrumentarium, sondern vielmehr die Politik die entscheidende Schwachstelle in den Modellen der neuen Steuerungen. Die entscheidendere Frage ist, welche Sozial- und Jugendpolitik denn in den nächsten Jahren angezielt wird und welche Instrumente hierfür eher und welche weniger geeignet sind.

Soziale Arbeit hat dabei die entwickelten Strukturen und Standards zu reflektieren, wie sie z.B. im 8. Jugendhilfebericht der Bundesregierung formuliert wurden:

- Prävention
- Dezentralisierung und Regionalisierung
- Alltagsorientierung
- Ganzheitlichkeit
- Integration und Normalisierung
- Partizipation
- Lebensweltorientierung.

Im Rahmen dieser strukturellen Vorgaben soll die Fähigkeit gesichert werden, dem Hilfe- und Ratsuchenden nach BSHG und KJHG an einer Stelle die nötige Auskunft und Hilfe zu geben. Dies erfordert aber eine Integration unterschiedlicher Aufgaben und Funktionen bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im unmittelbaren Klientenkontakt. Der Bereich der zwischenmenschlichen Interaktion verträgt nur begrenzt die gewünschte „Produktivitätsverbesserung“ der Jugendhilfe in Form von Spezialisierung, Standardisierung, restriktiven Verhaltensvorschriften, Detailkontrollen usw. Es besteht die Gefahr, daß die analytische Zergliederung der stark subjektiv und situativ geprägten Interaktion des Hilfeprozesses selbst zum Problem wird.

Eine besondere Qualität des Kinder- und Jugendhilfegesetzes und des Bundessozialhilfegesetzes ist die Bedarfsorientierung der Sozial- und Jugendhilfe im Rahmen der Hilfeplanung und die im Gesetz verankerte partnerschaftliche Zusammenarbeit freier und öffentlicher Träger. Die Propagierung von „marktorientierten Hilfestrategien“ von Ausschreibung und Angebot und Nachfrage verkennt, daß im Handlungsfeld sozialer Arbeit kein wirklicher Markt herrscht. Verträge, Zuwendungsbescheide etc. schließt nicht der Endverbraucher, sondern der freie Träger mit dem öffentlichen Träger (wenn nicht der öffentliche Träger Bedarfsermittler und Anbieter in einer Person ist).

Der hilfesuchende Bürger ist kein klassischer Kunde, sondern Klient. Der Klient als mündiger Verbraucher von sozialer Dienstleistung ist eine Fiktion, die einerseits eine aus der Sicht der Forderung nach Partizipation und Selbsthilfe erstrebenswerte Zielprojektion darstellt, andererseits aber auch in den Fällen zukünftig nicht zu erreichen ist, wo Gebrechlichkeit, Entwicklungsstand, soziale Herkunft oder Milieu gerade diese Fähigkeit zu selbstbewußtem Handeln und Entscheiden nicht (oder noch nicht) hat lernen lassen bzw. nicht mehr ausgeübt werden kann. Ein wesentlicher Teil des Aushandelns von Angebot und Nachfrage wird Bestandteil der Beziehung zwischen öffentlichen und privaten Trägern der Sozial-, Gesundheits- und Jugendhilfe bleiben. Trotz dieser Einschränkungen kommt der Stärkung der Stellung des „Endverbrauchers“ sozialer Hilfe- und Beratungsangebote bei der Reform sozialer Arbeit eine herausragende Bedeutung zu.

Besonders problematisch ist der „Trend“ der öffentlichen Träger, unter dem Zwang von Einsparungsvorgaben, dem Gebot der weltanschaulich-pluralistischen Träger- und Angebotsvielfalt, wie der Wahlfreiheit der Hilfe- und Ratsuchenden Modelle der „Grundversorgung“ gegenüberzustellen, bei denen dann jeweils nur ein Angebot, z.B. Erziehungs- und Familienberatungsstelle, für einen relativ großen Einzugsbereich aufrechterhalten wird.

Aus der Sicht der Wohlfahrtsverbände gibt es hier auf beiden Seiten einen Bedarf an der Entwicklung gemeinsam getragener Steuerungsmodelle im Sinne der Forderungen nach:



- Angebotsvielfalt,
- Auswahlprinzip der Betroffenen,
- Stärkung der Selbsthilfekräfte,
- Bedarfs- und Ergebnisorientierung sozialer Hilfestrategien,
- Ergebnisorientierte Überprüfung der Hilfeleistungen,
- Sicherstellung von fachlichen Standards und nicht zuletzt der
- Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit der Hilfeangebote (Kosten-Nutzen-Verhältnis) wie der
- betriebswirtschaftlichen Überlebensfähigkeit der freien Trägerstruktur.

In der Europäischen Union gibt es aus Wohlfahrtssicht die Notwendigkeit der Klarstellung, daß sich ein europäisches Gesellschaftsmodell nicht ausschließlich an Marktmodellen ausrichten darf. Immerhin ist festzuhalten, daß auch auf der Ebene der Europäischen Kommission die Diskussion eine andere Richtung kennt. So unter Federführung der Generaldirektion XXIII „Die Förderung der Rolle gemeinnütziger Vereine und Stiftungen in Europa“.

Der Bericht stellt fest:

„Diese Einrichtungen spielen eine wichtige Rolle in fast allen Gebieten sozialer Tätigkeit. Sie leisten einen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen, zu aktiver Staatsbürgerschaft und zur Demokratie; sie stellen ein weites Spektrum von Diensten zur Verfügung, spielen eine wichtige Rolle im Bereich des Sports, vertreten die Interessen der Bürger gegenüber verschiedenen öffentlichen Behörden und haben eine entscheidende Rolle in der Entwicklungspolitik.“ „Gemeinnützige Vereine fördern ein Solidaritäts- und Bürgerbewußtsein und stärken damit die Grundfesten unserer Demokratie. Angesichts der nunmehr vor der Europäischen Gemeinschaft stehenden Herausforderung, besonders in den verschiedenen Ländern Ost- und Mitteleuropas, waren diese Funktionen noch nie so lebenswichtig wie heute.“

Die Kommission kommt zu dem Schluß:

„Es ist jetzt dringend erforderlich, daß die staatlichen Stellen ihren vertikalen Ansatz ergänzen und sich ernsthaft horizontalen Fragen zuwenden, die den gesamten Sektor betreffen, um dann geeignete politische Maßnahmen entwickeln zu können.“ Für eine geeignete Maßnahme hält die Kommission u.a. die Prüfung der Frage, in welchem Umfang rechtliche Rahmenbedingungen geklärt und angepaßt werden müssen. Dies sollte sich beziehen auf das Vereins- und Stiftungsrecht, die steuerrechtlichen Grundlagen und Wettbewerbsregeln. Darüber hinaus müsse der Staat für die „finanzielle Gesundheit“ des Sektors sorgen. Die Beziehungen zwischen den gemeinnützigen Vereinen und den staatlichen Stellen müssen klarer definiert werden, und es müssen neue Partnerschaften eingegangen werden.“

(Zitiert nach BBJ-EU-News-Nr. 18/1997)

8. Wer überlegt, ob er sich auf die Prinzipien marktorientierter Dienstleistungsangebote einläßt, muß wissen, daß er damit seine Gemeinnützigkeit gefährdet.

Der § 65 Nr. 3 AO lautet:

Ein Zweckbetrieb ist gegeben, wenn...

3. der wirtschaftliche Geschäftsbetrieb zu nicht begünstigten Betrieben derselben oder ähnlicher Art in nicht größerem Umfang in Wettbewerb tritt, als es bei Erfüllung der steuerbegünstigten Zwecke unvermeidbar ist.“

Der Anwendungserlaß zur AO ergänzt zu § 65:

„Der Wettbewerb eines Zweckbetriebes zu nicht begünstigten Betrieben derselben oder ähnlicher Art muß auf das zur Erfüllung der steuerbegünstigten Zwecke unvermeidbare Maß begrenzt sein. Unschädlich ist dagegen der uneingeschränkte Wettbewerb zwischen Zweckbetrieben, die demselben steuerbegünstigten Zweck dienen und ihn in der gleichen oder ähnlicher Form verwirklichen.“



Die unabhängige Sachverständigenkommission zur Prüfung des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts formuliert zutreffend den Zweck der Vorschrift folgendermaßen:

„In § 65 AO geht es darum, einen Wertungs- und Zielkonflikt zu lösen: Auf der einen Seite soll das Gemeinwohl möglichst gefördert werden; auf der anderen Seite soll die Wettbewerbsneutralität des Steuerrechts möglichst nicht geopfert werden, sollen Wettbewerbsverzerrungen möglichst vermieden werden.“

Und weiter

„Besteht indessen ein Wettbewerb zwischen gemeinnützigen und gewerblichen Anbietern und tragen die Betriebe beider Bereiche in ähnlicher Weise durch ihre Leistungen zum Gemeinwohl bei, so fehlt es an einer Legitimation für eine Ungleichbehandlung. Eine solche wäre willkürlich und verstieße ohne Rechtfertigung gegen das Gebot der Wettbewerbsneutralität und damit gegen den Gleichheitssatz. Nach Auffassung der Kommission sind daher wirtschaftliche Geschäftsbetriebe, die zu einer Beeinträchtigung gewerblicher Wettbewerber führen können, von der Steuerbegünstigung auszuschließen. Die Vergünstigung für wirtschaftliche Geschäftsbetriebe gemeinnütziger Körperschaften hat nur insoweit ihre Berechtigung, als diese Tätigkeit eine zusätzliche Förderung des Gemeinwohls darstellen kann. Das trifft dann zu, wenn die wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe gemeinnütziger Körperschaften im Verhältnis zu gewerblichen Anbietern ein qualitatives oder quantitatives Mehr an Gemeinwohl produzieren. Das ist namentlich dann der Fall, wenn sich das Angebot von Gütern oder Leistungen wirtschaftlicher Geschäftsbetriebe wesentlich von demjenigen gewerblicher Anbieter unterscheidet. Je mehr sich aber Art und Weise des Güterangebots und der Leistungserstellung gleichen, desto weniger ist eine steuerliche Vergünstigung im Hinblick auf den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität der Besteuerung zu rechtfertigen.“

Es ist für die Zukunft nicht nur der Trend zu konstatieren, daß Zuwendungsbescheide durch Leistungsvereinbarungen abgelöst werden, sondern auch die Übernahme von Ausschreibungsverfahren im „Sozialsektor“. Für die Wohlfahrtspflege allgemein stellt sich hier die Prüfung der Frage, in welchem Umfang rechtliche Rahmenbedingungen (Vereins- und Stiftungsrecht, steuerrechtliche Grundlagen und Wettbewerbsregeln) geklärt und angepaßt werden müssen. Es gilt, den Zielkonflikt zu lösen, auf der einen Seite das Gemeinwohl zu fördern und gleichzeitig die Wettbewerbssituation bei Ausschreibungsverfahren angemessen zu regeln. Ein Konflikt im Sinne des § 65 AO ist für die Zukunft programmiert, wenn nicht eine grundsätzliche Verständigung darüber hergestellt wird.

9. Die Reform der Hilfesysteme des Sozialstaats setzt die öffentliche Diskussion von verbindlichen Leitbildern sozialer Arbeit voraus.

Soziale Arbeit darf den Fragen nach dem erforderlichen Aufwand, dem Nutzen und den Kosten sozialer Arbeit nicht ausweichen. Die Instrumente sozialer Arbeit müssen in ihrem Verhältnis zu den erzielten Ergebnissen neu bewertet werden.

Selbstkritisch müssen wir sehen, daß der Bereich der sozialen Arbeit tendenziell der Versuchung erlegen ist, alle sozialen Probleme und Ungerechtigkeiten ohne weitere Umstände dem „öffentlichen Bereich“ zuzumessen und von dort Abhilfe zu verlangen. Dabei haben wir auch mangels anderer Partner, gewollt oder ungewollt, einem Staatsverständnis zugearbeitet, welches tatsächlich für alle Lebensumstände im Sinne des Regelungsbedarfs, wie der Finanzierung der Lösung der Probleme, herangezogen werden darf. Auch wenn es in der Sozialbranche „politisch nicht korrekt ist“ es zuzugeben, kennen wir alle Fälle aus unserer Arbeit, wo die Aufrechterhaltung des Status Quo einer sozialen Notlage durch staatliche Leistung, auch wenn sie über einen freien Träger angeboten wird, erst möglich (und möglicherweise konserviert) wird. Das sich daraus auch eine veränderte Anspruchs- und Lebenshaltung der Betroffenen entwickeln kann und nachweisbar auch entwickelt, liegt auf der Hand.



Öffentliche Hilfe (wie jede private Hilfe auch) wird dann zum Problem, wenn sie neue Abhängigkeiten und Lethargie fördert und eine Anspruchshaltung sich entwickeln läßt, welchen den persönlichen Anteil und eigene Verantwortung für die jeweilige Lage leugnen oder verdrängen hilft. Wird der Hilfesuchende dabei fast reflexhaft in den Status eines Opfers von herrschenden Verhältnissen definiert und nicht seine eigene Verantwortung eingefordert, kann Hilfe nicht zur Selbsthilfe führen. Diese Klarstellung und Selbstkritik setzt den Grundkonsens: „Jedem Menschen in Deutschland ist ein Leben frei von Armut und Not möglich und kann diesen Anspruch auch nicht durch eigene Schuld verwirken“ nicht außer Kraft, sondern hilft, ihn zu erneuern.

Dienstleistung allein ist nicht alles, Geld allein ist nicht alles. Wir wissen, daß soziale Hilfeprozesse ihrem Wesen nach immer Interaktionsprozesse sind, wir wissen aber auch von der Kraft der Veränderung durch grundsätzlich veränderte Rahmenbedingungen. Beide Aspekte sind Bestandteil erfolgreicher sozialer Hilfsstrategien.

Die Reform der Hilfesysteme und deren Angebote sozialer Einrichtungen und sozialer Dienste verlangt nach mehr Transparenz und Bürgernähe, fordert mehr Beteiligungsrechte und die konsequente Ausrichtung auf die Förderung von Eigeninitiative, Selbsthilfe und subsidiärem Beistand.

Die Freie Wohlfahrtspflege fordert die Beteiligung und Mitgestaltung einer solchen Reform der sozialen Arbeit. Akzeptanz und Ansehen der Freien Wohlfahrtspflege korrespondiert mit der Bereitschaft, die eigenen Leitbilder sozialer Arbeit bekannt zu geben und die Bereitschaft, sich selbst und seine Arbeit im öffentlichen Diskurs daran messen zu lassen.

Die von der AWO-Stiftung SPI entwickelten Leitbilder sozialer Arbeit (Einrichtungen und Dienste, soziale Projekte)

- Jeder Mensch ist in seiner Würde verletzt, wenn er sich und seine Angehörigen nicht ernähren, kleiden und behausen kann, sondern dauerhaft auf fremde (öffentliche und private) Hilfe angewiesen ist. Er leidet darunter und strebt danach, diesen würdelosen Zustand zu beenden. Wird ihm diese Selbständigkeit dauerhaft verwehrt, zerbricht seine Persönlichkeit.
- Wir bestätigen ausdrücklich das subsidiäre Leitbild, daß jeder Mensch für sich und seine Angehörigen selbst verantwortlich ist und bleibt. Alle Hilfsstrategien müssen sowohl darauf ausgerichtet sein, den Hilfe- und Ratsuchenden in der Wahrnehmung dieser Verantwortung zu fördern und zu fordern, wie die nächst größeren Beziehungskreise aktiv in die Hilfeangebote einzubeziehen, sie zu fördern und zu fordern.
- Der Wohnung und dem Wohnort kommt eine herausragende Bedeutung in der Persönlichkeitsfindung in einer Beziehungnahme zur Umwelt zu. Die Wohnung ist räumlicher Mittelpunkt, Schutz- und Entfaltungsraum zugleich. Im Besonderen ist die Wohnung für die Qualität des Sozialisationsprozesses der Kinder und Jugendlichen, für die Regeneration von Familienmitgliedern, sowie für die Qualität ihres Zusammenlebens maßgeblich. Das regelmäßige Einkommen aus eigener Erwerbsarbeit ist, zusammen mit der bezahlbaren Wohnung, die Grundvoraussetzung für das Anrecht der sozialen Teilhabe an der Gesellschaft.
- Jede Strategie der Hilfe für Selbsthilfe muß aus der Sicht des SPI zwingend einen aktiven Part der Selbsthilfe des Betroffenen beinhalten. Soziale Arbeit muß sich von dem karitativen „Sozialkellnertum“ endgültig verabschieden oder anders ausgedrückt: Nur wer bereit ist, zur Verbesserung seiner eigenen Situation selbst beizutragen, bekommt geholfen. Dieser Beitrag muß in einem Prozeß ausgehandelt und verbindlich vereinbart werden.
- Jedes Hilfeangebot muß ein genau definiertes und mit dem Betroffenen abgestimmtes Ergebnis beschreiben und einen genau definierten und für die Betroffenen erkennbaren Beginn wie ein zeitliches Ende haben. Ungenaue und unbefristete Hilfeangebote verführen zur Versorgungshaltung und Delegation von Verantwortung.



- Menschen fühlen sich für sich und ihre Umgebung verantwortlich, wenn sie auch tatsächlich über sich und ihr Umfeld bestimmen können. Soziale Integrationsmaßnahmen müssen deshalb in ihrem Kern Aneignungs- und Partizipationsmaßnahmen sein. Dabei ist darauf zu achten, daß das direkte Wohnumfeld, welches als das eigene identifiziert wird, sehr viel kleiner ist, als die Planentwürfe und Gliederungen der Stadtplaner ausweisen, nämlich nicht mehr als ca. 300 Meter im Umkreis um die eigene Wohnung.
- Soziale Probleme in Stadtquartieren, etwa Nutzungskonflikte, lassen sich nicht durch soziale Arbeit harmonisieren, sie sind nur durch ein räumlich entzerrtes Angebot für die jeweilige Nutzergruppe zu entschärfen. Es ist darauf zu achten, daß dabei keine Nutzergruppe benachteiligt wird. Das SPI geht nach dem Motto vor: Alle, so wie sie sind, sind herzlich willkommen!
- Keine der beteiligten Fachressorts oder Fachdisziplinen hat bei der Planung von sozialen Integrationsprozessen Vorrang. Die Vertreter der jeweiligen Disziplinen, verstärkt durch die Vertreter der entsprechenden Fachbehörden, müssen sich daran gewöhnen, in einen Diskurs unter Einbeziehung der Betroffenen einzutreten. Bestehende Beteiligungsverfahren müssen den Charakter der formalen Prozedur oder den des bloßen Bürgerplebiszits verlieren und zu einem gemeinsamen Bildungs- und Aufklärungsprozeß benutzt werden. Partizipation ist kein sozialpädagogischer Trick, sondern Zeichen einer aufgeklärten demokratischen Alltagskultur.
- Wir Fachleute müssen uns davor hüten, etwas zu Ende oder gar perfekt zu machen. Das betrifft sowohl das Bild, welches wir uns von den Mietern, Jugendlichen usw. machen, wie die Vorstellung, wie eine Wohnsiedlung beschaffen oder eine Lebenskarriere verlaufen sollte. Wie wir den Menschen zugestehen, daß sie in der Lage und unter bestimmten Umständen auch bereit sind, sich zu verändern, sollte ein Hilfeprozeß aber auch eine Siedlung, ein Wohnort mit den sich veränderten Bedürfnissen wachsen können. Beispiel: Aus einer Kita sollte ein Jugendclub, eine Disco, ein Bürgercafé oder Altentreff werden können; Verkehrsberuhigung braucht kein Beton und der Kinderspielplatz keine Gestaltung, dessen Umbau so teuer wie der Neubau ist.

10. Reformbedarf der Wohlfahrtspflege

Unter der Prämisse, daß die Wohlfahrtspflege ihre besondere Stellung in der Verfaßtheit der bundesrepublikanischen Gegenwart und Zukunft erhalten bzw. rückerobert will, sind meines Erachtens folgende Reformfelder sozialer Arbeit zu bearbeiten und der öffentliche Diskurs darüber aufzunehmen:

a) Neue Bündnisse

Sozialpolitik ist keine isolierte Sonderpolitik, sondern integraler Bestandteil einer allgemeinen Gesellschaftspolitik. Die Stellung des Sozialen kann nicht unabhängig von den wirtschaftlichen und ökonomischen Zusammenhängen definiert werden. Erfolgreiche Sozialpolitik ist auch auf eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik angewiesen. Hier müssen neue Bündnispartner gesucht und Bündnisse zwischen Wirtschaft und Sozialbereich eingegangen werden.

In erster Linie gilt es, für die Wohlfahrtspflege klarzustellen, daß es bei der Erneuerung bzw. Sicherung der sozialen Hilfesysteme um eine auch für die Wirtschaft wichtige Aufgabe geht.

Im Bereich der Wirtschaftswissenschaft sind Signale zu vernehmen, daß der wirtschaftliche Erfolg eines Nationalstaates neben den Faktoren, wie Kosten der Arbeitskraft, Kapital oder Stand der Technologie, auch der Grad des Vertrauens der Bürger in ihre Gesellschaft für den wirtschaftlichen Erfolg, für Wohlstand und Wettbewerbskraft als Bestimmungsfaktor wirkt.



Aus direkten Gesprächen mit Vertretern der Wirtschaft wissen wir, daß sich innerhalb der Unternehmen, ihrer Leitungen und Aufsichtsgremien ein neues Bewußtsein von zunächst ökologischer und jetzt auch verstärkt sozialer Verantwortung in Richtung einer aktiven Beteiligung entwickelt. Das traditionelle Konzept der Beteiligung über mildtätige Spenden und des Sponsorings in traditionell staatsfernere gesellschaftliche Bereiche wie dem Sport oder der Kultur, wird als unbefriedigend und nicht ausreichend betrachtet. Nicht zuletzt deswegen, als sie konstatieren müssen, daß nicht wie bisher einem verarmten Staat (Bund, Land, Kommune) die Beseitigung aller sozialen Folgeerscheinungen von „Marktwirtschaft pur“ allein aufgebürdet werden kann und die so mitverursachte Höhe der Sozialkosten ihre Wettbewerbschancen mindert. Die sinkende Konsumfähigkeit breiter gesellschaftlicher Schichten bereitet der Wirtschaft ebenfalls Sorgen, da der Umsatz von Waren und Dienstleistung bekanntlich an die Kaufkraft des Nachfragers gebunden ist. Hier verändern sich traditionelle Märkte zu ihrem Schaden. Sie äußern allerdings gleichzeitig eine tiefe Skepsis gegenüber den Vertretern von Politik und sozialer Arbeit und deren Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit. Sie fürchten eine neue wirtschaftsfeindliche „Regelungswut“ genauso, wie wir die ersatzlose „Deregulierung“ erreichter sozialer Errungenschaften.

Symptomatisch „gestört“ ist die gesellschaftliche Diskussion um den Mißbrauch von sozialen Leistungen. Während die eine Fraktion den Mißbrauch Einzelner als beispielhaft für den insgesamt „verrotteten Wohlfahrtsstaat“ bezeichnet, antwortet die andere Fraktion mit dem Hinweis auf den Mißbrauch von z.B. Steuerbetrag der vermögenden Stände und Unternehmen und erklärt den vereinzelt Mißbrauch von Sozialleistungen als läßliches Problem, deren Beseitigung in keinem vernünftigen Aufwand zum möglichen Betrug stünde.

Es müssen Brücken zur Wirtschaft bzw. zu Schlüsselunternehmen gebaut werden und deren Unverständnis für soziale Zusammenhänge aufgeklärt werden. Allzu oft erfährt man von Gesprächspartnern aus der Wirtschaft, daß sie den Vertretern der „Sozialbranche“ zuschreiben, ihr Kriterium für soziale Gerechtigkeit sei eine Karikatur von Sozialstaat, der den Menschen die Verantwortung für ihren alltäglichen Lebensunterhalt, für die Entfaltung ihrer Persönlichkeit und für ihre private Daseinsvorsorge im Normalfall abnimmt.

Selbstkritisch ist hinzuzufügen, daß wir selbst es oft versäumt haben, hier für die notwendige Klarheit zu sorgen. Auch unser Ziel in der Gesellschaft ist nicht die Totalversorgung (das darf nicht mit dem „Bedarfsdeckungsprinzip“ verwechselt werden) der Bürger, sondern die Gewißheit, daß jedem Menschen in Deutschland ein Leben frei von Armut und Not möglich ist und dieser Grundsatz nicht durch eigene Schuld verwirkt werden kann.

Dort, wo Eigeninitiative, Eigenverantwortung im Rahmen von sozialen Hilfe- und Beratungsangeboten nicht gefördert, sondern unbeachtet bleibt oder sogar eingeschränkt werden, ist dringend Abhilfe erforderlich. Sprechen wir den jeweiligen Repräsentanten der Wirtschaft und ihren Vertretern im politischen Raum von Parteien und Verbänden von vornherein die Bereitschaft und Fähigkeit ab, dieses soziale Leitbild mit uns zu teilen, kann jeglicher Versuch zur Kooperation getrost eingestellt werden.

Warum gewöhnen wir uns nicht die gemeinsame Haltung an, daß jeglicher Mißbrauch als solcher auch bezeichnet wird und abgeschafft gehört? Erst dann ist die Grundlage geschaffen, gemeinsam darüber zu verhandeln, was wir als Verstoß gegen den Bestand des sozialen Bundesstaates Bundesrepublik Deutschland betrachten und geändert werden muß. Eine neue Kooperation zwischen Wirtschaft und sozialer Arbeit ist nicht nur sinnvoll und erforderlich, sondern auch möglich und mangels Alternativen auch nötig.

Eine wesentliche Bedingung einer solchen Kooperation ist die selbstkritische Analyse unserer eigenen Arbeit. Wer sich auf die Kooperation mit „Kauf- und Geschäftsleuten“ einläßt, wird die Fragen nach dem Aufwand, dem Nutzen und den Kosten sozialer Arbeit nicht ausweichen können. Die Instrumente sozialer Arbeit müssen in ihrem Verhältnis zu den erzielten Ergebnissen neu bewertet werden.



b) Neuordnung des wechselseitigen Verhältnisses von öffentlichen zu freien Trägern

Voraussetzung dieser Neuordnung ist der Konsens, daß

- der Wohlfahrtspflege eine besondere Stellung zukommt und
- das deren gemeinnützige Zwecke besonders förderungswürdig sind und
- einer anderen Rationalität als der von reinen Marktmechanismen unterliegen und
- das soziale Hilfeprozesse immer auch soziale Beziehungsarbeit ist.

Beide, öffentliche wie freie Träger, haben ein gemeinsames Bild von Klienten, Hilfenachsuchenden, Hilfeberechtigten zur Grundlage zu machen, daß diesen nicht als bloßen (lästigen und teuren) Bittsteller zeigt, sondern als Bürger/in in einer Notlage verstehen, dessen unverbrüchliche Menschenrechte sich in sozialen Mitgliedsrechten realisieren und die mit ihm vereinbarte Hilfe Ausdruck dieses Mitgliedsrechtes ist. Dabei muß diese Hilfe sich nicht nur am tatsächlichen Bedarf orientieren, sondern muß den festgestellten Bedarf auch tatsächlich decken.

Grundlage einer Reform des Verhältnisses zwischen öffentlichen und freien Trägern ist deshalb in erster Linie die Stärkung und Verbesserung der Stellung des in Not geratenen oder des hilfesuchenden Bürgers.

Auf diesen o.g. Grundlagen kann dann gemeinsam an der Entwicklung neuer und gemeinsam getragener Steuerungsmodelle, diesmal im Sinne eines für die Betroffenen und die Öffentlichkeit nachvollziehbaren Aushandlungsprozesses gearbeitet werden.

c) Überprüfung der eigenen Praxis (Einrichtungen, Dienste, Projekte), ob sie den eigenen Leitbildern sozialer Arbeit entsprechen

Die Wohlfahrtsverbände wie andere soziale Organisationen haben in der Vergangenheit soziale Einrichtungen, Dienste und Projekte eingerichtet, deren Standards und Strukturen einer anderen Zeit und einem anderen gesellschaftlichen Selbstverständnis entsprochen haben. Soziale Arbeit darf nicht der Versuchung unter dem „Schein des Guten“ erliegen, einmal eingerichtete Betriebe, Dienste und Projekte bedürften keiner Überprüfung hinsichtlich ihrer Wirkung und des Kosten-Nutzen-Verhältnisses.

Die zu stellenden Fragen lauten:

- Nutzt das Angebot dem Hilfesuchenden?
- Entspricht das Angebot dem tatsächlichen Bedarf?
- Wird der Hilfezweck mit dem geringst möglichen Aufwand erreicht?
- Reflektiert mein Hilfeangebot die subsidiäre Rangreihe: stärken - ergänzen - ersetzen?
- Bietet die Hilfe ausreichende Ansätze zu einer Beteiligung und Partizipation der Betroffenen?

Jede Praxis hat sich einer Überprüfung hinsichtlich der Umsetzung der sozialpolitischen Leitlinien des Verbandes, der aktuellen fachlichen Standards und der verbandlichen Leitbilder sozialer Arbeit zu unterziehen und ggf. seine Tätigkeit neu auszurichten.

d) Weiterentwicklung der verbandlichen Strukturen

Unser Verband ist ein Mitgliederverband, föderal verfaßt. Er leidet, wie andere, unter Mitgliederschwund und an der Überalterung seiner Mitgliedschaft. Die Bereitschaft der Bürger, sich auf Dauer an eine Organisation zu binden, ist rückläufig. Der Grund ist sowohl im Rückgang der allgemeinen sozialen Bindungsfähigkeit/-bereitschaft unserer Gesellschaft, wie an der Unübersichtlichkeit gesellschaftlicher Abläufe und Zusammenhänge zu suchen.



Untersuchungen zeigen, daß junge Erwachsene durchaus bereit sind, sich für eine Sache (Ökologie, Tierversuche etc.) zu engagieren, sie aber nicht ohne weiteres bereit sind, ihr Engagement auf die Organisation, die dieses Engagement repräsentiert, zu erweitern.

Ein föderal strukturierter Verband ist auf die Modelle der repräsentativen Demokratie angewiesen. Das Problem der punktuellen Bereitschaft, sich zu engagieren und dieses Engagement im Rahmen von verbandlicher Arbeit auf den nächst größeren Organisationsebenen (Ortsverein, Kreisverband, Bezirksverband, Landesverband, Bundesverband) politikfähig zu machen, ist nicht nur ein Verbändeproblem, sondern zeigt sich auch auf der fachlichen Ebene von Bürgerbeteiligungsverfahren, Stadtteilinitiativen etc.

Bei den regionalen „Aktivisten“ zeigt sich eine Skepsis gegenüber großen Organisationen, mit denen sie sich nicht identifizieren wollen und denen sie mehr oder minder pauschal die Fähigkeit (und zum Teil auch den Willen) zur Lösung gesellschaftlicher Probleme und der Veränderung bestehender Strukturen absprechen.

Großorganisationen wie Parteien, Gewerkschaften und auch die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege haben einen gravierenden Ansehens- und Vertrauensverlust bei den Bürgern zu registrieren. Äußerst sensibel reagieren die Bürger auf vermeintliche oder tatsächliche Widersprüche zwischen Handeln (Erscheinungsbild) und formulierten (oder zugeschriebenen) Ansprüchen und Zwecken.

Ohne Umstände und ohne sich weitere Informationen einzuholen, wird unterstellt, daß man „denen“ nicht trauen kann und spricht den Großorganisationen und ihren Repräsentanten die Fähigkeit und den Willen zu einer verbindlichen politischen Moral ab. Die Vermutung lautet: „Alle stecken unter einer Decke, sichern ihre Privilegien und tun nach außen nur so.“ Sollte diese Analyse stimmen, ist es schwer (und langwierig) eine Veränderung im Sinne der Öffnung der Strukturen des Verbandes zu erreichen.

Auswege:

- Neben der Transparenz der verbandlichen Entscheidungsabläufe bedarf es eines „übersichtlichen“ sozialpolitischen Profils. Nicht die Differenzierung zu einer immer kleineren fachpolitischen Expertenschaft, sondern die großen politischen Leitlinien müssen herausgestellt werden.
- Soziale Bewegungen vor Ort (aber auch überregionale) müssen aktiv eingeladen werden, die verbandlichen Strukturen für ihre Sache zu nutzen. Das könnte in einer aufgewerteten Form der korporativen Mitgliedschaft bestehen. Motto: Die eigene Identität wird bewahrt, die Politikfähigkeit wird über den korporativen Anschluß ergänzt.
- Die aktive Mitwirkung des Verbandes in Fachverbänden und Organisationen, die aktive Teilnahme an Kampagnen und die Organisation einer eigenen Kampagne, die auf besondere Weise die sozialpolitischen Leitlinien des Verbandes repräsentieren und von allen Gliederungen gleichzeitig vertreten werden, können die Wahrnehmung des Verbandes in der Öffentlichkeit verbessern und die politische Glaubwürdigkeit verbessern helfen.

