

Sozialwirtschaft. Handlungsanleitung zur Überwindung einer deprimierenden Verstimmung

Tabus (diesmal auf der Seite der Erbringung psychosozialer Versorgungsleistungen)

Univ.Prof. DDr. Nikolaus Dimmel (ZfSW/Graz - InnoSozial/Salzburg - Universität Salzburg)

1. Deprimierende Verstimmung

In der Ethnologie meint Tabu das Verbot, Handlungen auszuführen, Gegenstände anzublicken oder Verhältnisse zu benennen. *Freud* sprach von Tabus als von Denkhemmungen, die als Freiheitsbeschränkung gesamtgesellschaftlich riskant sind. Denn sie führen dazu, dass man deutlich unter seinen Verhältnissen lebt. Das Tabu ist also nicht bloß das Udenk- und Unsagbare. Es ist ein Pfeiler sozialer Herrschaft, die sich durch das Unausgesprochene imprägniert, also unverfügbar macht. Wenn aber die Praxis sozialer Herrschaft von Tabus bestimmt wird, dann ist der reflexive Diskurs über eben diese Herrschaft unterbunden. Doch wenn nicht gefragt werden darf, warum sich die Dinge so und nicht anders verhalten, dann ist Herrschaft der Vernunft, dem bürgerlichen Rasonnement entzogen.

Enzo Traverso hat in seinem Band über Revolutionen¹ verdeutlicht, dass jeder politische Umbruch mit einem Paradigmenwechsel einhergeht. Es geht dabei darum, das bislang Selbstverständliche nach seiner Begründung zu fragen. *John Holloway*² hat uns darauf hingewiesen, dass der Fetisch des Selbstverständlichen zerbrechlich ist. Mitunter reichen intelligente Fragen, die Irrationalität bestehender Verhältnisse offenzulegen. Was sich uns darbietet ist lapidarer Ausdruck von Machtverhältnissen. Wie der Soziologe *Steven Lukes*³ wusste, sitzt die Macht in den Köpfen, oder genauer: in der Unfähigkeit, sich etwas anderes vorzustellen als das was ist. Die Geschichte lehrt zum einen, dass die Vision eines Anderen auf der trockenen Analyse des Bestehenden beruht. Von *Oskar Negt*⁴ stammt der programmatische Satz, dass eigentlich nur noch Utopien, also ein überschreitendes Denken realistisch sind.

Nun verpacken moderne kapitalistische Gesellschaften ihre politischen Tabus im *Foucault'schen* Konzept der „Gouvernementalität“. Dies meint die Mentalität des

¹ Enzo Traverso (2021): *Revolution. An Intellectual History*, London.

² John Holloway (2002): *Die Welt verändern, ohne die Macht zu übernehmen*, Münster

³ Steven Lukes (2021): *Power*, London.

⁴ Oskar Negt (2012): *Nur noch Utopien sind realistisch*, Göttingen.

Regiert-Werdens in einer Gesellschaft wettbewerblicher Individualisierung. Denkverbote kommen daher nur noch in den Nischen der Identitätspolitik als Inquisition daher. Die Historikerin *Anne Applebaum* hat dies im „Atlantic“⁵ trefflich anhand der Political-Correctness-Neurosen einer sich als ‚links‘ gebärdenden post-bürgerlichen Academia nachgezeichnet, die sich von rechtsstaatlichen Ideen wie dem „due process of law“ vollkommen verabschiedet hat. Ansonsten aber nehmen Denkverbote regelhaft die Gestalt des Sachzwangs, der Selbstverständlichkeit, der soziologischen Universalie an. Demnach waren die Dinge immer schon so. Derlei Herrschaft funktioniert dann reibungslos, wenn sie sich gleichsam als Naturereignis oder weniger dramatisch: als Naturverhältnis darstellen kann. *Eric Hobsbawn*⁶ hat gezeigt, dass die Sache dann spannend wird, wenn zum ersten gesellschaftliche Verhältnisse als kontingent, also änderbar dargestellt werden; und wenn zum zweiten Interessen offengelegt sind; und wenn schließlich zum dritten gefragt wird, warum die Begriffe von Herrschaftspraktiken exakt das Gegenteil von dem bezeichnen, was sie vorgeben zu sein. Schon *Bert Brecht* hat einmal gesagt, dass Begriffe die Haltegriffe zum Begreifen der Wirklichkeit sind.

Eine dieser sachzwanghaften Selbstverständlichkeiten ist, dass sozialwirtschaftliche Leistungen, als Produkte quantifiziert, seitens der öffentlichen Hand von selbständigen, zumeist gemeinnützigen Unternehmen in Leistungsverträgen zugekauft werden. Eine andere ist es, dass wir von Kund:innen statt von Klient:innen sozialwirtschaftlicher Leistungen sprechen. Eine Kund:in aber kann vor allem eines, nämlich „nein“ sagen. Das jedoch können Klient:innen des Wohlfahrtsstaates, der Sozialdisziplinierung und Kontrollgesellschaft regelhaft nicht. Eine dritte ist es, dass sozialwirtschaftliche Leistungen ökonomisch bemessen, also wirtschaftlich in Wert gesetzt werden können. Die Rhetorik dieser Spielanordnung basiert auf Tabus. Zum ersten immunisiert sich der ökonomisierte Wohlfahrtsstaat durch das Tabu, den Wohlfahrtsstaat jenseits regulierter Märkte und Unterbietungswettbewerbe zu denken. Zum zweiten wird mit dem Begriff des Kunden ein unternehmerisches Selbst unterstellt, das sich *Ulrich Bröckling*⁷ folgend in allen Lebenslagen kreativ, flexibel, eigenverantwortlich, risikobewusst und nutzenorientiert verhält. Kurzum: der arme, arbeitslose, behinderte oder gewaltbetroffene Kunde wird zum ‚homo oeconomicus‘. Zum dritten wird die sozialwirtschaftliche Dienstleistung einem wettbewerblichen Nutzenkalkül unterworfen. Denn messbare Leistungen lassen sich vergleichen und damit auch unter Kosten- und Rationalisierungsdruck bringen.

⁵ Anne Applebaum (2021): The New Puritans; in: The Atlantic, Aug. 31st.

⁶ Eric Hobsbawn (2011): Wie man die Welt verändert, München.

⁷ Ulrich Bröckling (2007): Das unternehmerische Selbst. Soziologie einer Subjektivierungsform, Frankfurt.

Wer fragt, warum das so ist, stößt auf einen Sachverhalt, den Klaus Dörre⁸ als „kapitalistische Landnahme“ bezeichnet hat. Demnach wird die soziale Daseinsvorsorge des leistenden und gestaltenden Sozial- und Wohlfahrtsstaates denselben Regeln wie der Automobilmarkt unterworfen. Das aber lässt sich nicht ohne erheblichen Kollateralschaden bewerkstelligen. Daher ist das Tabu, das im Weiteren erörtert wird jenes, dass die Sozialwirtschaft die Wahl hat, sich mit einem Mandat sozialer Inklusion zu politisieren, sich in ihrer gegenwärtigen Form abzuschaffen oder unmittelbar Teil der öffentlichen Aufgabenerfüllung zu werden. Bleiben die Verhältnisse indes wie sie sind, dann bleibt von der Sozialwirtschaft kaum mehr als ein penibel kontrollierter, in seinen Handlungsspielräumen beengter Erfüllungsgehilfe der öffentlichen Hand.

Nun gelangen aber auch jene Widersprüche, die gemeinschaftlich unbenannt bleiben, wie üble Gerüche an die Oberfläche. Bekanntlich herrscht zwischen der öffentlichen Hand als Auftraggeber und sozialwirtschaftlichen Dienstleistern vielfach dicke Luft. Die einen sprechen vorwiegend über Finanzierungslogiken, Tagsätze oder Normkosten, die anderen vorwiegend über Qualitätsdimensionen, Empowerment oder Inklusion. Die einen reden vorwiegend über die sozialen Grundrechte und Staatszielbestimmungen der Kinder- und Behindertenrechtskonvention; die anderen über Rechnungshofprüfberichte und Vorgaben der Budgetkonsolidierung. Die einen reden über Soziotechnik, die anderen über Rechts- und Finanzierungstechnik. Verallgemeinern lässt sich diese Art segregierter Zweiwegkommunikation zwischen Sozialwirtschaft und öffentlicher Hand freilich nicht. Aber sie bleibt ein Typus.

Das führt zur Frage, wie ein gemeinsames Verständnis sozialer Probleme, eine gemeinsame Zielsetzung und Sprache gefunden kann. Was wir nach 50 Jahren inhaltlicher Auseinandersetzung wissen ist, dass sich der Wohlfahrtsstaat einschließlich der Sozialpsychiatrie, Sozial-, Jugend- und Behindertenhilfe in einer Dialektik von Hilfe, Kontrolle und Fachlichkeit bewegt. Und dass er nach 40 Jahren neoliberaler Fundamentalismen soziale Probleme in erster Linie ökonomisiert, in zweiter Linie in technische Regulierungsfragen übersetzt. Das zeigt sich in den Figuren des „Social Return on Investment“ ebenso wie an Bedarfsberechnungen von zu erbringenden Leistungsstunden oder der Optimierung des Personaleinsatzes.

Dies ist keine Lanze gegen Betriebswirte und ihr Geschäft. Aber es führt zur Frage nach dem schiefen Verhältnis von Formal- und Sachzielen, Finanz- und Fachcontrolling, Output und Outcome. Das herrschende Dogma lautet, dass Sozialdienstleistungen penibel vermessbar sein sollen. Dass derlei gar nicht

⁸ Klaus Dörre (2012): Landnahme und die Grenzen kapitalistischer Dynamik; in: Berliner Debatte Initial; URL: <https://www.linksnet.de/artikel/27742>

möglich ist, wird wie angedeutet konsequent beschwiegen. Wer könnte indes ernsthaft den Wert eines verhinderten Kindesmissbrauchs, eines vermiedenen Suizids oder die Verzögerung des Ausbruchs einer zerebralen Erkrankung in Euro bemessen ? Genauso wenig lässt sich die Kundenzufriedenheit einer Sterbebegleitung erfassen, zumal Zufriedenheit oftmals Indikator fehlender Professionalität ist. Beziehungs- und Prozessqualität lassen sich in co-produzierten Sozialdienstleistungen, die auf Compliance basieren, eben nicht ordinal beschreiben. Vielmehr geht es hier um (Menschen)Würde, Integration, Inklusion, Partizipation, Anerkennung oder Respekt. Das, so lehrt die Rechtssoziologie, sind die Dinge, auf denen es in Verfahren ankommt. Gleichwohl gilt das Dogma der Messbarkeit als Tabu. Bricht man dieses Tabu, dann wird deutlich, dass es sich hierbei um eine diskretionäre politische Entscheidung handelt, deren Legitimität hinterfragt werden kann.

Zugleich und kontrafaktisch freilich sind die politischen Aufträge, Interessen und Marktmachtverhältnisse klar. Die öffentliche Hand sitzt als Gesetzgeber, Auftraggeber, Co-Financier und Kontrollagentur am längeren Ast. Daher war das Bemühen, Politik und Verwaltung auf Augenhöhe zu begegnen, bislang nur mäßig erfolgreich. Kommt es zu gerichtlichen Auseinandersetzungen so findet sich der Sozialdienstleister regelhaft auf der Verliererseite. Am Ende verlieren aber auch die Klient:innen, wenn Handlungsspielräume, Betreuungsplätze oder ganze Einrichtungen vom Markt verschwinden, wenn rubrizierte Bedarfe und legitime Bedürfnisse auseinanderfallen.

Der Kern dieses Konfliktes liegt darin, dass die öffentliche Hand die Sozialdienstleister kontrafaktisch als Erfüllungsgehilfen versteht; während sich die Sozialdienstleister als selbständige Unternehmen mit unverhandelbaren Fachlichkeitsgrundsätzen und einem sozialpolitischen Gestaltungsauftrag begreifen. Die Kontrafaktizität dieser Spielposition wird daran deutlich, dass Innovationen in der Sozialwirtschaft seit 40 Jahren überwiegend ´von unten`, also aus der unmittelbaren Auseinandersetzung mit Problemlagen der Klientel entwickelt werden. Demgegenüber erweist sich die vielbesprochene Sozialplanung der öffentlichen Hand bloß als deskriptive Darstellung von Gesetzesvollzügen und exekutierten Budgets. Es ist also der Erfüllungsgehilfe, welcher Problemlösungen erzeugt. Trotzdem bleibt an der Figur eines fachlich fundierten sozialpolitischen Gestaltungsauftrags so gut wie alles bloß wohlgemeinte Vorstellung. Denn die öffentliche Hand regiert in die Gestion der Dienstleistungsunternehmen hinein. Durchaus folgerichtig sind berufbare fachliche Standards nur rudimentär in Gesetzen und Leistungsverträgen verankert.

Sozialpolitische Positionen kann als sozialwirtschaftlicher Träger man haben, nur ob sie füglich gehört werden ist fraglich. So gab es etwa 2019 mehr als 200

unisono ablehnende Stellungnahmen zum Vorhaben einer verfassungsrechtlich verankerten Föderalisierung der Kinder- und Jugendhilfe. Dessen ungeachtet wurde aber die Regelungskompetenz in einem Allparteienkonsens vom Bund auf die Länder übertragen. In gleicher Weise verhalte die in den 1990er Jahren formulierte Kritik am Vorhaben, co-produzierte Sozialdienstleistungen als Produkte zu beschreiben. Damit, so lauteten die Bedenken, gerät die Natur der Sozialdienstleistung aus dem Blick. Heute sind Produktkataloge und Produktbeschreibungen nicht nur in Leistungs- und Entgeltverordnungen allgemein durchgesetzt. Man kann in der Tat von einer Ökonomisierung der Erbringung von Sozialdienstleistungen sprechen.

Im Ergebnis ist die Ausgangsposition sozialwirtschaftlicher Organisationen vertrackt:

- nach ihrem Selbstverständnis sind sie gemeinnützig, müssen aber zunehmend als wirtschaftliche Akteure mit hohen Eigenerwirtschaftungsquoten agieren
- sie agieren auf einem rechtlich wie finanziell eng regulierten Quasi-Markt, müssen aber zugleich mit gewinnwirtschaftlichen Unternehmen (private Pflegeheime) oder Social Entrepreneurs (Job-Placement-Agenturen) konkurrieren
- sie müssen in Wettbewerben an Vergabeverfahren teilnehmen, die ihre Infrastruktur und Personaldecke vielfach überfordern
- sie sind ihrer Form nach vorwiegend Vereine, GmbH's oder Genossenschaften, tragen angesichts der Umsatzvolumina aber Risiken, die sie faktisch, jedenfalls als gemeinnützige Organisationen mit ehrenamtlichen Anteilen, gar nicht seriös tragen können
- sie bedürfen nach ihrem steuerlichen Gehalt als eigenständige Unternehmen oder Hilfsbetriebe der Planungssicherheit, während das Gemeinnützigkeitsrecht der BAO ein vorläufiges bleibt, weil der Status der Gemeinnützigkeit ja qua Bescheid befristet ist und rückwirkend aberkannt werden kann
- sie sind nach ihrem Dienstleistungsgehalt Erbringer einer meritorischen, vertrauensbasierten und co-produzierten Leistung, für die es aus der Sicht der Klient:innen und Nutzer:innen keinen Konsument:innen-Status und keine Spielräume für genuines Marktverhalten gibt, gleichwohl die öffentliche Hand unbeirrt einen Markt inszeniert
- sie sind als Verkäufer einer Sozialdienstleistung im Wohlfahrtsdreieck Gegenspieler eines Monopsons, in dem die öffentliche Hand als alleiniger Nachfrager fungiert, welcher rechtliche Rahmenbedingungen, Leistungsvertragsinhalte, Normkosten oder Dokumentationspflichten, vorgibt

- sie können ihrer rechtlichen Position nach als vereins-, genossenschafts-, wirtschafts- und unternehmensrechtlich selbständige Akteure in Konkurs gehen, müssen aber trotzdem als abhängige Erfüllungsgehilfen der öffentlichen Hand „firmieren“, welche ihre Risiken auslagert
- sie sind nach ihrer Beschäftigungsfunktion formal Arbeitgeber, haben material allerdings kaum oder gar keinen Einfluss auf Personalzusammensetzung, abgeforderte Qualifikationen, Löhne, Anreiz- oder Arbeitsbedingungen
- sie befördern nach ihrem Selbstverständnis Empowerment (Bemächtigung), Normalisierung und Selbstbestimmung, nach dem Sozialpolitikverständnis der politisch-administrativen Eliten allerdings Problemverwaltung, Sozialdisziplinierung und Kontrolle
- sie sehen sich dadurch legitimiert, dass sie Klientelgruppen versorgen oder ihnen auch ein politische Sprechposition zukommen lassen; sie sind aber zugleich mit dem Vorhalt konfrontiert, sie seien Problemerkfinder, Komplizen ihrer KlientInnen, „erfolgreich scheiternde Organisationen“ oder ein „Fass ohne Boden“.

Nehmen wir hierzu auch die Finanzierung mittels Subventionen und Leistungsverträgen in den Blick, dann verstärkt sich das Bild eines strukturell angelegten Widerspruchs zwischen selbst gesetzten Zielen und den Mitteln, um diese Ziele zu erreichen:

- Subventionen bleiben annual beschränkt, ohne Nachwirkungen und Ansprüche auf Fortsetzung
- Leistungsverträge sind relativ kurzfristig angelegt und bieten wenig/keine mittelfristige Bestandssicherheit
- Tagsätze sind vielfach nicht bedarfsdeckend ausgestaltet und zwingen die freien Träger zur steten Ausweitung der Drittmittelbewirtschaftung (mittels Spenden, Fundraising oder Social Marketing)
- Inhalte von Leistungsverträgen werden vorgegeben und sind nicht verhandelbar
- Kontroll-, Einschau- oder Dirimierungsrechte sind extrem breit angelegt und ermöglichen ein hohes Maß an Willkür der Auftraggeber
- Dienstleistungsentwicklung und Innovation findet in den Leistungsträgern statt; entschieden wird darüber aber seitens der öffentlichen Hand; denn die Sozialwirtschaft kennt kaum Experimental- oder Innovationsklauseln in ihren Verträgen
- die Bildung von Rückstellungen und Rücklagen ist nur bedingt zulässig (vielfach aber auch gar nicht).

Diese Zwitterstellung organisatorisch, funktional aber auch im Hinblick auf die Wahrnehmung von Führungsfunktion und -rolle zu verarbeiten ist anforderungsreich. Deshalb erstaunt nicht, dass man mitunter auf diversen Jahrestagungen der Dachverbände sozialwirtschaftlicher Unternehmen eine paradoxe Doppelgleisigkeit wahrnehmen kann:

Auf der einen Seite gewinnt man den Eindruck einer kollektiven Erschöpfungsdepression, der Überforderung im Spagat zwischen komplexer werdenden Herausforderungen und unzureichenden Ressourcen, verbunden mit einer Gratifikationskrise. Von institutionalisierter Anerkennung im Sinne Axel Honneth's⁹, also sozialer Wertschätzung oder Respekt gegenüber der erbrachten Leistungen ist kaum die Rede. Ein wachsender Teil der Arbeitszeit fließt in oktroyiertes Wettbewerbsverhalten, Dokumentation und die Teilnahme an Ritualen des Finanzcontrollings. Die öffentliche Hand wird als autoritäres Konzil der Buchhalter erlebt. Eine generalisierte Kooperation auf „Augenhöhe“ findet nicht statt.

Auf der anderen Seite findet sich ein schier erotisches Verhältnis zur Projektion, als Sozialwirtschaft wie ein autonomes, investierendes, wettbewerblich agierendes Unternehmen zu agieren, auch wenn allfällige Profite gar nicht abgeschöpft werden dürfen. Freilich wird dies von gewinnwirtschaftlichen Unternehmen oftmals belächelt, so wenn sie von Sozialwirtschaftlern als Beckenrandschwimmern sprechen oder die regulierten Märkte sozialer Dienste für Markt-Simulationen bzw. Quasi-Märkte halten.

Dessen ungeachtet hegen erhebliche Teile der Sozialwirtschaft eine affirmative Bewunderung für vergaberechtliche Wettbewerbe. Ebenso wie sie sich in der fortgesetzten Übernahme eines Management-Vokabulars einüben, das alles über die BWL aber nichts (oder wenig) über soziale Probleme und den Umgang mit Menschen in schwierigen Situationen weiß. Vor 25 Jahren galt Sozialmanagement noch als eine Sozialtechnologie der Steuerung sozialer Inklusion durch sozialwirtschaftliche Dienstleistungen. Es ging darum, eine ökonomische Sprache für Beratung, Betreuung, Unterbringung oder Pflege mit Mitteln der Sozialarbeit, Sozialpädagogik, Sozialpsychologie oder des Sozialrechts zu entwickeln. Es ging um Begrifflichkeiten, Vorstellungen und Modelle einer inklusiven Wirtschaft, deren Ziel weder Profit noch die Zuhaltung von SAP-Vorschriften war, sondern der Social Profit als gesellschaftliche Entstörung, mithin der Inklusionsnutzen.

Davon sind wir gegenwärtig bereits weit entfernt. Heute geht es um den „En-Bloc“-Import von BWL-Terminologien und Management-Techniken in die Sozialwirtschaft verbunden mit einer marktfundamentalistischen Denkweise.

⁹ Axel Honneth (1992): Der Kampf um Anerkennung, Frankfurt.

Das führt zu einem Widerspruchsverhältnis zwischen Rhetorik und Realität. Man redet über SWOT-Analysen, Change-Management, Turn-Arounds, Benchmarks, Customer-Relationship oder Balanced Score Cards, ganz so als ob Klient:innen und deren Problembearbeitung wie der Energieverbrauch einer Maschine optimiert werden könnte. Folgerichtig redet man in der Sozialwirtschaft nunmehr auch selbst nicht mehr von Klient:innen, sondern von Kund:innen, von Produkten statt von co-produzierten Dienstleistungen.

Stellt man allerdings den Blick auf die Macht-Praktiken scharf, dann dienen selbst die administrativ in Anschlag gebrachten Milchmädchen-Rechnungen des SROI - Ansatzes vor allem der Selektion von Anbietern in Vergabeverfahren und eben nicht der Qualitätssicherung und Qualitätssteuerung sozialer Dienste. Aus der *'Creaming'*-Debatte wissen wir, dass jede Formalisierung des Output von Sozialdienstleistern dazu beiträgt, nur noch jene Probleme zu bearbeiten, die im herrschenden Normkostenmodell überhaupt verrechenbar sind. Wir sind angehalten, dies zu Ende zu denken: ein relevanter Teil der Sozialwirtschaft, jüngst vor allem die Pflegedienste, aber auch die Kinder- und Jugendhilfe, wird dazu verhalten, sich ihre Wirtschaft letztlich ganz ohne die erratische Vielstaltigkeit der Probleme ihrer Klient:innen denken. Hinter dem Normkostenmodell taucht dann der Normklient auf. Pointiert gesprochen stört der Eigensinn der Klientel bloß den Prozess der Dokumentation und Standardisierung. Dies erinnert nicht von ungefähr an das dystopische Bild des Informationswiederbeschaffungsministeriums in *Terry Gilliam's* Dystopie „Brazil“ oder *Niklas Luhmann's* Autopoiesis-Modell eines infiniten Regresses, wo man Dokumentationsbögen über das Ausfüllen von Dokumentationsbögen ausfüllt. Dabei wäre es hoch an der Zeit, die Sozialwirtschaft wieder von den Klient:innen her zu denken und dies auch gesetzlich zu verankern.

Daher sind wir gut beraten das Wortgeklingel öffentlicher Budgetkonsolidierer, Buchhalter und Controller kritisch zu hinterfragen. Vordergründig redet man da zur Rechtfertigung von Zielsetzungen und Maßgaben des *'New Public Management'*. Nur scheint keiner mehr zu wissen, was damit eigentlich vor knapp 30 Jahren gemeint war. Denn in der Tat basierte das ursprüngliche Konzept des New Public Management¹⁰ auf der Idee der Wirkungsorientierung und eben nicht der Erfassung eines Leistungsoutput. Es setzte auf Qualitäts- und Wirkungsziele und eben nicht budgetäre Zielvorgaben. Es arbeitete mit Globalbudgets und eben nicht mit ausdifferenzierten Kostenstellenansätzen zur Festlegung von Tagsätzen.

¹⁰ Kuno Schedler (1998): New Public Management, München.

2. Wald und Bäume

Eine über die Bundesländer hinweg dezentralisierte, zersplitterte Sozialwirtschaft, die hinnimmt, als Erfüllungsgehilfe beamtshandelt zu werden, sägt auf dem sozialen Ast, auf dem sie sitzt. Übt sie sich im Appeasement gegenüber einem fortgesetzten Austeritäts-Konsensus, dann muss sie ihre Klient:innen als Investitionsobjekte betrachten. Kommt sie den fortwährend ausgeweiteten Berichtspflichten nach, beschneidet sie ihre Leistungsfähigkeit. Lässt sie Direktionsrechte der öffentlichen Hand zu, so beschädigt dies den internen Führungs- und Leitungsanspruch. Geschäftsführer fungieren dann als eine Art Hausmeister der Buchhalter einer Sozialabteilung.

Ein inklusiver Wohlfahrtsstaat benötigt Innovationspotentiale, organisationelle Reserven und experimentelle Settings, will er mit dem Gestaltwandel sozialer Probleme Schritt halten. Er benötigt zuvorderst Inklusions-, Integrations- und Qualitätsziele, er sekundär Budgetziele. Verkehrt sich dieses Verhältnis und werden die Kalkulationsbedingungen straff angezogen, dann kommt es unausweichlich zu Creaming-Dynamiken. Diese wiederum führen zu einer Verzerrung des Leistungszugangs, weil nur noch mit abrechenbaren Klient:innen gearbeitet wird. Im Weiteren bleiben dann Hilfebedürftige auf der Strecke. Innovationspotentiale setzen auch im korporatistischen Wohlfahrtsmodell eine bunte, kleinteilige Trägerlandschaft voraus. Trifft nun das Monopson der öffentlichen Hand und mit ihm der latente Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung auf das politische Mantra einer Ökonomisierung der Wohlfahrt, dann kommt es zu Wettbewerbsverzerrungen und Oligopolisierungsdynamiken. Kleine und mittlere sozialwirtschaftliche Unternehmen werden im Weiteren marginalisiert.

Verflechten sich schließlich sozialwirtschaftliche Unternehmen mit Repräsentant:innen des politisch-administrativen Systems, fungiert etwa eine Landtagspräsidentin als Obfrau eines Trägervereins mit mehreren Hilfsbetrieben, so geben sozialwirtschaftliche Unternehmen ihre Rolle preis, gegenüber politischen Eliten fachliche Standpunkte einzunehmen.

Derlei Beobachtungen reflektieren die Feststellung von *Baran* und *Sweezy*¹¹, dass ein unregulierter Markt zur Herausbildung von Monopolkapital und damit zum Ende der Konkurrenz und zu Monopolpreisen führt. So verblüffend es sich für Repräsentant:innen eines sich unternehmerisch gebärdenden Wohlfahrtsstaates anhören mag: ein ökonomisch durchrationalisierter Wohlfahrtsmarkt führt zum Ende der Wohlfahrt. Denn ihre Legitimations- und Wirkungsressourcen sind nicht nur ökonomischer, sondern auch rechtlicher, ethischer, moralischer, sozialer oder psychologischer Natur. Wer den Wohlfahrtsstaat gleichsam in einem Begräbnis

¹¹ Paul Baran/Paul Sweezy (1973): Monopolkapital. Ein Essay über die Amerikanische Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, Frankfurt.

dritter Klasse entsorgen will der klebt auf jede Leistungskomponente co-produzierter Sozialleistungen einer Preisschild.

Noch wird dies vielfach erahnt, nicht aber analytisch begriffen. Herrschaft, sagt *Steven Lukes*, basiert auch auf Internalisierung und Affirmation, also der Übernahme und Bekräftigung von ideologischen Denkweisen, die einem vorgesetzt werden. Eben das ist Hegemonie, Vorherrschaft im Denken. Handlungs- und Veränderungsfähigkeit entsteht hingegen erst dann, wenn man hinter diese vordergründig selbstverständlichen Denkweisen blickt, so *Rahel Süß*¹². Man kann also die Befürchtung nicht von der Hand weisen, dass die Sozialwirtschaft den Wald vor lauter Bäumen nicht mehr sieht, sowohl ihre eigene Rolle wie auch jene des Wohlfahrtsstaates verkennt.

Denn worum geht es hier eigentlich ? Der Wohlfahrtsstaat, sagten der Verfassungsrechtler *Hermann Heller*¹³ sowie der Sozialpolitikforscher *Eduard Heimann*¹⁴ schon in den 1930er Jahren, ist als Einbau eines Widerlagers in die kapitalistische Ökonomie und Gesellschaft selbst eine Produktivkraft. Das weiß heute auch schon die Europäische Kommission. Sie spricht daher von Sozialinvestitionen. Hierzulande aber wird so getan, als ob sozialwirtschaftliche Unternehmen unbilligerweise bloß Steuergeld für die Verwirklichung selbstgerechter Moralvorstellungen abschöpfen wollen. Dabei erledigen sozialwirtschaftliche Unternehmen eine Aufgabe, die öffentlich geregelt, gesteuert und finanziert zu erfüllen ist.

Wir stehen daher knietief in Gestaltungs- und Verteilungskonflikten. Nicht erst einmal haben dagegen Betreuende und Pflegende ihre Klient:innen samt Rollstuhl vor Landtagen abgestellt. Und hinzugefügt, dass die politische Klasse sich nunmehr selbst um ihr Problem kümmern könne. Wie wahr: es ist Verantwortung des Wohlfahrtsstaates, für Integration und Inklusion zu sorgen. Ihn trifft eine Bereitstellungs- und Erbringungsverantwortung.

An dieser Stelle geht es um Verstehen und Haltung. Verstehen dergestalt, dass man den Staat nicht aus seiner Verantwortung entlassen darf. Und Haltung dergestalt, dass man sich der Zumutung verweigern muss, auf dogmatische Weise ökonomischen Rentabilitäts-Doktrinen zu folgen, laut sagen muss, dass Wohlfahrt eine demokratiepolitische und erst sekundär einer ökonomische Veranstaltung ist. Das wäre dann der Tabubruch.

¹² Rahel Süß (2015): Kollektive Handlungsfähigkeit: Gramsci – Holzkamp – Laclau/Mouffe, Wien.

¹³ Christoph Müller: Hermann Heller (1891–1933). Vom liberalen zum sozialistischen Rechtsstaat; in: Kritische Justiz (Hg): Streitbare Juristen. Eine andere Tradition, Baden-Baden, S. 268 ff.

¹⁴ Eduard Heimann: Soziale Theorie des Kapitalismus. Theorie der Sozialpolitik, Frankfurt.

Die Risiken individueller Verweigerung sind augenfällig ungeheuerlich. Ein Geschäftsführer aus der Kinder- und Jugendhilfe hielt fest, dass sich Bemächtigungs- und Inklusionsarbeit unter den von der öffentlichen Hand bereitgehaltenen Bedingungen nicht mehr erbringen lässt, ohne fortwährend mit dem Rechtsstaat in Konflikt zu geraten. Kollektive Gegenwehr durch verbandliche Versäulung findet kaum statt. Und hat sich aus dem Spiel um Budgetkonsolidierung genommen. Das verursacht Unwohlsein. Gleichwohl ist derlei Konfliktbereitschaft vonnöten. Denn was die kapitalistische Gesellschaft letztendlich antreibt, so erzählt uns die Sozialanthropologie, sind Konflikte.

Im Bereich der Sozialwirtschaft ist dieser Konflikt sowohl unecht als auch verschoben, bemüht man Bilder von *Lewis Coser*¹⁵ und *Hanns Euler*¹⁶. Die freien Träger führen Konflikte, die ihnen im Grunde genommen nicht gehören. Denken wir Wohlfahrt von den Klient:innen her, dann gehören Finanzierungs-, Verteilungs- und Qualitätskonflikte zwischen Trägern und öffentlichen Co-Financiers nicht den Trägern selbst. Sie gehören vielmehr ihren Klient:innen, die es folgerichtig zu bemächtigen gilt. Es sind die Klient:innen, die gerade auch als Schutzbefohlene Rechtsansprüche, Partizipationsrechte, Auswahlrechte oder Assistenzrechte benötigen, um ein selbstbestimmtes Leben führen zu können.

Das zu tun setzt voraus, sich der Probleme der Klient:innen nicht paternalistisch zu bemächtigen. Sondern sich auf die Rolle der „Social Advocacy“ zurückzuziehen. Es ist zugleich Aufgabe der Sozialwirtschaft, soziale Probleme professionell zu bearbeiten und nicht, den Wohlfahrtsstaat aus seiner Verantwortung zu entlassen. Hierzu muss die Sozialwirtschaft sowohl wirtschaftliche als auch sozialpolitische Aufgaben wahrnehmen. Hat es vordem geheißen, das Private sei politisch, sei nun daran erinnert, dass auch das Soziale politisch ist. Eine Sozialwirtschaft, die ihre Rolle als sozial- und wohlfahrtspolitischer „Agenda-Setter“ aufgegeben hat, tut weder sich, den Klient:innen noch dem Wohlfahrtsstaat Gutes.

3. Perspektiven

Zweifellos ist dabei die Schwerkraft der Verhältnisse ernüchternd. Eine Enttäuschung aber, so sagt *Bert Brecht*, ist die Befreiung von einer Selbsttäuschung. Und *Sun Tzu* annotiert in der „Kunst des Krieges“: *„Wenn du dich und den Feind kennst, brauchst du den Ausgang von hundert Schlachten nicht zu fürchten. Wenn du dich selbst kennst, doch nicht den Feind, wirst du für jeden Sieg, den du erringst, eine Niederlage erleiden. Wenn du weder den Feind noch dich selbst kennst, wirst du in jeder Schlacht unterliegen.“* Nun ist der Wohlfahrtsstaat kein

¹⁵ Lewis Coser (1956): *The Functions of Social Conflict*, Glencoe.

¹⁶ Hanns Peter Euler (1973): *Arbeitskonflikt und Leistungsrestriktion im Industriebetrieb*, Düsseldorf.

Schlachtfeld. Aber es ist ein guter Ratschlag, dessen Macht- und Herrschaftsverhältnisse nüchtern zu betrachten.

Diese Verhältnisse sind dadurch beschrieben, dass sich der finanzmarktgetriebene Kapitalismus von der wachsenden Schicht des abgehängten Prekariats verabschiedet. Es sind diese als „überflüssig“, „unnützlich“ oder „unproduktiv“ Stigmatisierten, ohne symbolisches Kapital und moralische Legitimität, bei denen die Verteilungs- und Finanzierungskonflikte zuerst aufbrechen. Es ist daher eine fatale Illusion zu glauben, dass dieser Konflikt durch das Aufsagen von BWL- und Management-Vokabular befriedet werden kann. Nicht erst die kritische Verwaltungswissenschaft hat gezeigt, dass die Sozialwirtschaft nicht nur mit den sozialen Problemen die sie bearbeitet, sondern auch mit ihren Klient:innen identifiziert wird. Die Sozialwirtschaft gilt erheblichen Teilen der politischen Eliten als Komplize antragstellender Klient:innen. Das sozialanwaltliche Selbstverständnis der Sozialwirtschaft wird allenfalls zur Kenntnis genommen, aber nicht institutionell abgesichert. Das muss Ausgangspunkt aller Erwägungen sein.

Zu Ende gedacht hat die Sozialwirtschaft daher die Wahl, sich zu politisieren, sich als gemeinnützige Sozialwirtschaft (ersatzlos) abzuschaffen oder unmittelbar zu einem integralen Bestandteil des Wohlfahrtsstaates zu werden.

Hierzu muss sie Tabus thematisieren. Sie muss erkennen und aussprechen, was ist:

- es existiert kein Sozialdienstleistungsmarkt, sondern ein politisch gesteuertes System willkürlicher Bedarfsdeckung, da es sich um meritorische Dienstleistungen handelt
- die Nachfrage nach Dienstleistungen spielt für das politisch-administrative System überwiegend nur dort eine Rolle, wo unbedeckte Bedarfe zu einem politischen Legitimationsproblem werden können
- Dienstleistungen stellen keine Produkte dar, sondern co-produzierte Dienstleistungen in nicht-schlüssigen Tauschbeziehungen zwischen Akteuren mit ungleicher, unvollständiger Information
- Klient:innen sind keine Kund:innen, weil sie nicht „Nein“ sagen können. Oder wie es *Lødemel* ausgedrückt hat: die Sozialdienstleistung ist „an offer you can't refuse“.
- die Forderung nach einer ökonomischen Rationalisierung des Umgangs mit irrational agierenden, dem *Bourdieu's* schen Geschmack der Notwendigkeit gehorchenden Klient:innen ist ein Widerspruch in sich

- die Sozialwirtschaft wie auch ihre Berufe und Professionen verkörpern im Kern eine Reparaturveranstaltung, welche nicht an die Quellen und Triebfedern sozialer Probleme gehen kann, sondern diese Probleme bloß individualisiert
- der regulierte Markt der Sozialwirtschaft ist substantiell instabil, weil auf soziale Dienste weithin (Ausnahme: Behinderungsrisiko) kein Rechtsanspruch besteht
- freie Träger werden regelhaft „nach Maßgabe der budgetär zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel“ co-finanziert. Von Bestands- und Planungssicherheit kann also nur bedingt die Rede sein. So sehen sich die Bundesländer nicht einmal durchgängig verpflichtet, den SWÖ-KV in ihren Tagsätzen abzubilden
- sozial- und wohlfahrtspolitische Entscheidungen nehmen kaum Bedacht auf inhaltliche Positionierungen freier Wohlfahrtsträger (Sozialhilfe 2019; Kinder- und Jugendhilfe 2019).

Vor diesem Hintergrund bedeutet die Option der Politisierung mehrerlei:

- Politisierung bedeutet, Rechte auf Sozialdienstleistungen sozialanwaltlich zu fordern und durchzusetzen. Durch `social advocacy` müssen die sozialpolitischen Interessen der Träger mit jenen der KlientInnen verknüpft werden. Leistungserbringung muss bedeuten, deren Interessen zu proponieren oder zu mobilisieren. Kurz: die Sozialwirtschaft muss zum sozialpolitischen Akteur werden, um die Rechte ihrer Klientel auszuweiten. Es geht um Rechtsansprüche auf soziale Dienste; Umsetzung der KRK und BRK in nationales Recht.
- Politisierung bedeutet, sich nach Leistungen, Preisen und Regionen zu kartellieren oder ökonomisch in Holdings zusammenzuschließen, kurz: Gegenmacht zu bilden
- Politisierung bedeutet, nur dann als „Erfüllungsgehilfe“ der öffentlichen Hand aufzutreten wenn man dafür mittel- und langfristige Bestandsgarantien, Planungssicherheit und Innovationsspielräume (Experimentalbudgets) zugestanden erhält.
- Politisierung bedeutet, jede Form der Vermarktlichung und Verwettbewerblichung der Sozialwirtschaft zurückzuweisen und zu verweigern. Damit sollte auch lobbyiert werden, die Sozialwirtschaft auf gemeinnützige Unternehmen zu beschränken oder soziale, sog. „vergabefremde“ Kriterien in der öffentlichen Auftragserteilung zu berücksichtigen
- Politisierung bedeutet, Wirkungsziele statt Budgetzielen einzufordern

- Politisierung bedeutet, den KlientInnen die 'Ownership' zu übertragen, etwa in Form der Umwandlung sozialwirtschaftlicher Unternehmen in Genossenschaften.

Zum zweiten impliziert die Abschaffung der gemeinnützigen Sozialwirtschaft keineswegs umstandslos ihre Beseitigung, sondern vielmehr die Umwandlung der Sozialwirtschaft in eine inklusive For-Profit-Wirtschaft, also die Aufhebung der Barriere zwischen Sozial- und Gewinnwirtschaft. Diese kann im Weiteren vom Wohlfahrtsstaat etwa mit Lohnkostenzuschüssen, In-Work-Benefits, Praktiken der sozialen Vergabe oder Erträgen aus der positiven Umwegrentabilität präventiver Leistungen in Sozialleistungssystemen co-finanziert werden. Diese inklusive Wirtschaft erbringt soziale Problemlösungsleistungen, wie andere Unternehmen eben Autobahnabschnitte bauen oder Consulting-Leistungen erbringen. Sie ist aber kein Erfüllungsgehilfe sondern Marktakteur, der Leistungen gegen Entgelt erbringt.

Zum dritten tut sich eine skandinavische Lösung auf. Dies würde die organisatorische, personelle und finanzielle Eingliederung der Sozialwirtschaft in den Wohlfahrtsstaat bedeuten. Zweifellos wäre dies ohne Statusverluste der Betroffenen machbar. Wenn man hunderte öffentlicher Einrichtungen kostenintensiv ausgliedern kann, kann man auch hunderte sozialwirtschaftliche Träger kostenneutral eingliedern. Es ein Irrtum ist zu meinen, dass Märkte der Sozialdienstleistung als Sozialmärkte über Angebot und Nachfrage sowie öffentliche Rahmensetzung funktionieren müssen. Norwegen etwa beschäftigt 650.000 öffentliche Bedienstete, von denen ein erheblicher Teil mit der Erbringung von Sozialdienstleistungen befasst ist.

Selbstredend hat *Michel Foucault* Recht, wenn er in der *Ordnung des Diskurses*¹⁷ ausführt, dass man nicht das Recht hat, alles zu sagen, nicht bei jeder Gelegenheit von allem sprechen kann, nicht jeder Beliebige über alles Beliebige reden kann. Wir haben aber hier kein Tabu des Gegenstandes, ein Ritual von Umständen oder ein Vorrecht des sprechenden Subjekts vor uns. Die Sozialwirtschaft ist ein Akteur und kein beplantes System. Nun ist die Beständigkeit eines Tabus darin begründet, dass seine Grundannahmen nicht hinterfragt werden. Deshalb beginnt die Reise zur Auflösung eines Tabus mit den beliebtesten Fragen eines 3-Jährigen: „Warum“ ? und „Warum nicht“ ?

¹⁷ Michel Foucault (1991): Die Ordnung des Diskurses, Frankfurt.