

## 4.1 Die Architektur des neuen Sozialstaates und die Rolle der Sozialen Arbeit

*Der Sozialstaat befindet sich in einem epochalen Transformationsprozess. Der Umbau des Sozialstaates findet unter der Losung statt, dass nur ein grundlegend neu konzipierter Sozialstaat die Probleme der Gegenwart und Zukunft lösen könne. Zu den Herausforderungen der letzten Jahre gehören - neben Problemen wie Renten- und Krankenversicherung, demografischer Wandel u.ä. - vor allem die sich verfestigende Armut größerer Bevölkerungsteile.*

In Deutschland ist die Armut seit den 1970er Jahren langsam, aber stetig gestiegen. Armut ist für viele seit dem Ende der „golden Jahre“ der Nachkriegsjahrzehnte nicht nur eine kurzfristige Episode, sondern ein Zustand dauerhafter Ausgrenzung. Die Gruppe der mehrfach Benachteiligten: geringes Einkommen, schlechte Wohnung, Arbeitslosigkeit, geringe Rücklagen, wächst und ist in den letzten 20 Jahren von 7,5 auf 10 % der Bevölkerung angestiegen (vgl. Groh-Samberg 2005). ArmutsforscherInnen neigen zu der Aussage, dass die Neue Soziale Frage eigentlich immer noch die alte sei. Die unteren sozialen Schichten und Klassen sind in vieler Hinsicht benachteiligt geblieben und deren Benachteiligung wächst sogar kontinuierlich an, sei es nun in materieller Hinsicht oder im Hinblick auf Bildungschancen.

Aufgrund des (bundesrepublikanischen) Sozialstaatspostulats muss man die Bekämpfung von Ungleichheit, Benachteiligung und Armut in der Gesellschaft als oberstes Ziel sozialstaatlichen Handelns ansehen und der neue Sozialstaat muss sich daran messen lassen, was er zur gesellschaftlichen Teilhabe benachteiligter Bevölkerungsgruppen leistet bzw. vorgibt leisten zu wollen. Gelingt es dem neuen Sozialstaat also besser als zuvor, benachteiligte und von Exklusion bedrohte soziale Gruppen gesellschaftlich zu integrieren?

Der Umbau des „Keynesianischen Wohlfahrtsstaats“ wird damit begründet, dass in Zeiten der Globalisierung der Sozialstaat zwar weiterhin zur Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhalts gebraucht wird, aber aus Wettbewerbsgründen mit anderen Wirtschaftsstandorten Leistungstiefe und Finanzierung neu organisiert werden müssten. Die „Baustelle Sozialstaat“ ist deshalb überall davon bestimmt, eine neue Verantwortungsteilung zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft zu finden und die Rechte und Pflichten gesellschaftlicher Akteure und Gruppen neu auszutarieren. Bei der Entwicklung einer neu-

en Sozialstaatsarchitektur geht es deshalb auch darum, eine effektivere Verzahnung der beiden bislang relativ unabhängig von einander operierenden wohlfahrtsstaatlichen Teilsysteme zu schaffen: der „Sozialversicherungsstaat“ und das System der sozialen Dienste sollen besser als bislang integriert arbeiten und dabei einer neuen Interventionslogik folgen; Sozialtransfers sollen zukünftig nicht primär die Kaufkraft Benachteiligter und Armer stärken und als Form sozialen Helfens deren Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen; Sozialtransfers wie die sie unterstützen sozialen Dienste sollen vor allem als Investition in die „employability“ (Beschäftigungsfähigkeit) der Bürger verstanden werden „Vorfahrt für Arbeit“, so heißt das Umbau-Motto nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland.

### 1. Aktivierungspolitik: die Durchsetzung von Eigenverantwortung und Selbstdisziplin

Überall in Europa lassen sich sozialpolitische Umbauarbeiten dieser Art beobachten. Betrachtet man diese Entwicklung genauer, dann scheint es so, als hätte sich die schon seit längerem von konservativer und neoliberaler Seite entwickelte Kritik am Wohlfahrtsstaat allmählich weltweit durchgesetzt: Der „generöse“ Wohlfahrtsstaat – so die Kritik – vergäbe Leistungen ohne Gegenleistungen, in dessen Folge nicht nur die individuelle Leistungsbereitschaft, sondern auch das Fundament der Zivilgesellschaft, Eigenverantwortung und bürgerschaftliches Engagement, untergraben würde. Die mangelnde Beschäftigungsfähigkeit von Personen und sozialen Schichten in einer globalisierten Wirtschaft wird deshalb auch vorrangig als durch den Wohlfahrtsstaat und seine Institutionen selbst verursacht betrachtet und weniger als Folge des strukturellen Wandels der Wirtschaft in den letzten Jahrzehnten. Wichtigstes Ziel der Sozialpolitik müsste deshalb die Aktivierung aller erwerbsfähigen LeistungsbezieherInnen sein, mit dem Ziel, sie zur Selbstverantwortung und

Heinz-Jürgen Dahme  
ist Professor für  
Verwaltungswissenschaft  
im Fachbereich Sozial-  
und Gesundheitswesen  
an der Hochschule  
Magdeburg.

Selbststeuerung (besser: Selbstdisziplin) anzuhalten. Die fehlenden Arbeitsplätze für gering Qualifizierte hofft man durch den Ausbau eines Niedriglohnssektors schaffen zu können; auch der Ausbau bestimmter Segmente des personenbezogenen sozialen Dienstleistungssektors gilt als hoffnungsvolle Strategie, da man glaubt, neue oder zusätzliche Dienstleistungen für solvente Kundengruppen aufbauen zu können (wie z.B. in der wachsenden Gesundheitswirtschaft).

Auffällig ist: das Hauptaugenmerk gilt vor allem dem Umbau der sozialpolitischen Institutionen, denn deren Umgestaltung wird gegenwärtig als notwendige Vorbedingung einer effizienten Problembearbeitung betrachtet, um dann im Rahmen eines Fallmanagements mittels „Anreizen und Sanktionen“ KlientInnen passgenau fördern und fordern zu können. Der Umbau der Transfersysteme zu einem „System komplexer sozialer Dienstleistungen“ - so die Sprache des Sozialgesetzgebers in der Bundesrepublik - ist Ausdruck dieser Entwicklung. Die zwei bislang getrennt operierenden sozialstaatlichen Säulen, das System der finanziellen Transferleistungen und das auf kommunaler Ebene angesiedelte System sozialer Dienstleistungen, sollen zukünftig stärker vernetzt arbeiten. Die Aktivierungspolitik: „Fordern und Fördern“ ist dabei die Klammer, die beide Teilsysteme zusammenhalten soll, bzw. - systemtheoretisch - die beiden Teilsysteme penetriert. Aktiviert werden durch diese Politik demnach nicht nur Hilfe- und TransferbezieherInnen, also diejenigen, die es sich angeblich in den „solidarisch finanzierten Ruhezeiten bequem gemacht haben“, (Streeck 1998), sondern in gleichem Maße auch die trägt gewordenen Institutionen sozialer Hilfe.

Sozialpolitische Aktivierungsstrategien sehen die Ursachen für Armut und Arbeitslosigkeit weniger in strukturellen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnissen und tektonischen Umbrüchen, sondern vorrangig als Verhaltensresultat, also als Folge mangelnden Bemühens (Faulheit) oder als Folge individuellen Fehlverhaltens, individueller fehlerhafter Lebensentscheidungen des Einzelnen. „Wer arbeiten kann, aber nicht will, der kann nicht mit Solidarität rechnen. Es gibt kein Recht auf Faulheit in unserer Gesellschaft! Das bedeutet konkret: Wer arbeitsfähig ist, aber einen zumutbaren Job ablehnt, dem kann die Unterstützung gekürzt werden. Das ist richtig so.“ - In einem Interview mit der Bild-Zeitung vom 06.04.2001 verdeutlichte der damalige Bundeskanzler

Schröder erstmals öffentlichkeitswirksam, in welche Richtung der sozialpolitische Paradigmenwechsel jenseits der Rhetorik von der Eigenverantwortung und der Wichtigkeit der Bürgergesellschaft gehen soll. Diese Richtung war der Fachöffentlichkeit aufgrund der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungen in anderen Ländern schon länger bekannt. Denn überall wird das Aktivierungsparadigma - ob populistisch oder in wohl gesetzter Form vorgetragen - davon getragen, dass der Staat seine BürgerInnen als nicht nur mit Rechten, sondern auch mit Pflichten ausgestattet betrachtet. Die Aktivierungsmaßnahmen, ein Mix aus Fördern und Fordern, sollen ihn daran erinnern.

## **2. Sozialinvestitionen: Selektivität statt Gleichheit**

Die (personenbezogene) Aktivierungspolitik beginnt, wenn Leistungsansprüche geltend gemacht werden, also sozialpolitisch oder sozialarbeiterisch der Bürger zum Fall wird. In den USA lassen sich die Wurzeln der Aktivierungspolitik bis in die 1970er Jahre zurückverfolgen: wer sozialstaatliche Leistungen in Anspruch nehmen will, muss die Leistung „abarbeiten“, so das Motto der konservativen Workfare-Politik. Später wurde der Fall auch zur Weiterbildung und Qualifizierung verpflichtet. Workfare erweiterte sich zu Learnfare. Von der Fürsorge sollte eine präventive Wirkung ausgehen, die dem erneut zum Fallwerden vorbeugen soll. Dieser Formwandel hat die Workfare-Politik auch für die europäische Sozialdemokratie akzeptabel werden lassen und entstanden ist allmählich die Idee von der Fürsorge als einer Investition: sozialpolitische Transfer- und Dienstleistungen zu Investitionsmaßnahmen umzubauen, hat sich heute in allen westlichen Ländern durchgesetzt und ist seit der Lissabon-Erklärung der EU vom März 2000 europäische Politik.

Der Umbau der Sozialsysteme in Europa soll vor allem helfen, die Wettbewerbsfähigkeit Europas zu stärken. Aktivierungspolitik soll hierbei der Exklusion aus dem Arbeitsmarkt dienen. Da Aktivierungspolitik wegen ihres komplexen Dienstleistungscharakters aber auch kostspielig ist, wird sie nur als zweitbestes Mittel betrachtet. Sozialpolitik müsse - so die Forderung des politischen und wissenschaftlichen Mainstream - stärker präventiv und als Investitionspolitik betrieben werden. Der „statuskonservierende Sozialstaat“ zum „sozialinvestiven Sozialstaat“ umgebildet werden, heißt es in der Bundesrepublik (vgl. R. G. Heinze 2003) und investiert werden müsse vorrangig in Erziehung, Bildung und Familie, um zu verhindern, dass BürgerInnen später zum Fall werden.

Beide Strategien sind Bestandteil einer sozialpolitischen Gesamtstrategie: Aktivierungspolitik ist ursprünglich und primär „Sozialhilfepolitik“, weil an SozialtransferempfängerInnen adressiert. AdressatInnen der investiven Sozialpolitik sind dagegen NormalbürgerInnen und Durchschnittsfamilien, die sog. „Neue Mitte“, deren Qualifikationsniveau verbessert und deren Erziehungsarbeit unterstützt werden sollen. Investive Sozialpolitik soll als sozialpolitische Generalprävention vor allem die Mobilitäts- und Arbeitsmarktchancen fördern, damit zukünftig weniger Sozialfälle anfallen und sozialstaatliche Leistungen in Anspruch nehmen. Aktivierungspolitik und investive Sozialpolitik dienen beide der Herstellung bzw. Wiederherstellung individueller Wettbewerbsfähigkeit. „Hilfe zur Selbsthilfe“ wird in der neuen Sozialstaatsarchitektur zur „Hilfe im Wettbewerb“ (Streck 1998) und Sozialpolitik wird verstanden als Teil der Wirtschaftspolitik, weil man der Wirtschaft mittlerweile wieder zutraut, die von ihr verursachten Probleme selbst lösen zu können.

Die Sozialinvestitionsstrategie hat aber noch andere Fallstricke: Investitionen sind immer selektiv und dürfen nicht nach dem Gießkannenprinzip verteilt werden; deshalb muss sozialpolitisch entscheidbar gemacht werden, in welche gesellschaftlichen Gruppen knappe Ressourcen investiert werden sollen und in welche nicht. Wenn sich der Status der BürgerInnen vor allem über deren Marktteilnahme definiert, verwundert es nicht, wenn eine wirtschaftsorientierte Sozialpolitik die Gesellschaft in förderungswürdige und weniger förderungswürdige soziale Gruppen einteilt. Förderungswürdig wären vor allem produktive und potentiell produktive Gruppen (Familien, Kinder, Frauen). Für aus dem Wirtschaftsleben Ausschneidende und Nichtintegrierbare bliebe dann nur noch die Existenzsicherung oder Grundversorgung, weil diese Gruppen ihre Zukunft schon hinter sich haben und kein produktiver Beitrag von ihnen mehr erwartbar ist. Verlierer der neuen investiven Sozialpolitik wären Nicht-Leistungswillige wie aber auch die Nicht-(mehr)-Leistungsfähigen. Eine konsequent durchgeführte soziale Investitionspolitik wäre das Einfalltor für eine neue selektive Sozialpolitik, der nicht mehr alle gesellschaftlichen Gruppen gleich viel wert sind.

### **3. Dezentralisierung: die Legitimation der Selektivität**

Betrachtet man die sozialpolitischen Entwicklungen etwas genauer, dann lässt sich noch ein weiterer sozialpolitischer Trend erkennen: die Dezentralisierung von

sozialpolitischen Zuständigkeiten. In der Bundesrepublik fordern die Länder im Rahmen der anstehenden Föderalismusreform mehr Zuständigkeiten und im Rahmen von Kommunalisierungsstrategien werden mehr Aufgaben seitens der Länder an die Kommunen durchgereicht und von diesen wiederum weiter auf geografisch definierte Sozialräume. Die Dezentralisierung sozialer Aufgaben ist auf den ersten Blick weniger spektakulär als die alles beherrschende aktivierende Arbeitsmarkt- und soziale Investitionspolitik. Bei genauerer Betrachtung muss man aber die Dezentralisierungsstrategie als dritten Baustein der neuen Sozialstaatsarchitektur ansehen. Durch Dezentralisierung findet eine Verschiebung der sozialstaatlichen Prioritäten- und Standardsetzung statt: Hilfen sollen „vor Ort“ flexibel und situationsgerecht organisiert werden, um sich verändernden Bedarfslagen schneller anpassen zu können, so die Begründung. Das hat Konsequenzen für den Sozialstaat.

Der Wohlfahrtsstaat alter Prägung war vor allem Nationalstaat, der dem Prinzip „normativer Ubiquität“ folgte, d.h. oberste Handlungsmaxime war die Gleichbehandlung der BürgerInnen und die Durchsetzung einheitlicher nationaler Versorgungsstandards über alle Regionen hinweg (Priddat 2003). Die im Grundgesetz der Bundesrepublik verankerte Maxime der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sorgte dafür, dass Disparitäten und Ungleichheiten politisch auszugleichen waren; nicht nur soziale Aufgaben wurden dadurch immer höher gezont und (zentral)staatlich reguliert. Die neue Sozialpolitik will diese Entwicklung zurückdrehen und Teile des Risikoausgleichs wieder in die Hand der Gesellschaft rückverlagern. Dafür muss das Staatsziel der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ abgeschafft (GG Art. 72) und ein Mehr an „sozialer Diversität“ (Priddat 2000) akzeptiert werden. Die lebhafteste Diskussion über Bürgerkommune und aktive Bürgergesellschaft (wie aber auch die wirtschaftspolitische Debatte über die Förderung von Wachstumskernen) scheint mir Folge dieser Entwicklung zu sein. Zentralstaatlich organisierte Standardsetzung und Umverteilung sollen durch lokale bzw. situationsorientierte Lösungen abgebaut werden. Der zentrale Gewährleistungsstaat setzt - so sein Selbstbild - nur noch Rahmenbedingungen, die dann vor Ort durch freies Ermessen, umgesetzt werden. Die Folge wäre in jedem Fall eine noch uneinheitlichere Versorgung der Bevölkerung als bisher: arme Länder und arme Kommunen leisten für die Bürger gezwungenermaßen weniger. Das bedarf jedoch der Legitimie-

rung, was durch den Gerechtigkeitsdiskurs geleistet wird.

Gefordert wird eine neue Gerechtigkeitskonzeption, die die auf Umverteilung und Gleichheit fokussierten Gerechtigkeitsprinzipien des alten Sozialstaats ersetzen sollen. Die sich aus der Investitionsstrategie ergebende Diskussion um mehr „Chancengerechtigkeit“ (statt Verteilungsgerechtigkeit) ist ein erster Versuch, neue Gerechtigkeitsprinzipien gesellschaftsfähig zu machen. Da durch die Dezentralisierung staatlicher Aufgaben gerechtes Handeln gegenüber Bedürftigen, Schwachen und Benachteiligten faktisch entstaatlicht und in die Hände der kleineren Gemeinschaften rückverlagert wird, muss eine neue Gerechtigkeitsformel gefunden werden, die ihrer zentralstaatlichen Konnotationen entbunden ist. Eine dezentralisierte Sozialpolitik für eine radikale Markt- und Wirtschaftsgesellschaft soll durch Fairnessregeln und weniger durch zentralstaatlich gesetzte Gerechtigkeitsprinzipien bestimmt werden, was zur Folge hat, dass lokale sozialpolitische Entscheidungen nicht mehr durch höhere Gerichtsbarkeit kontrollierbar wären. Hier zeichnet sich eine Entwicklung ab, die nicht nur einfach den Sozialstaat umbaut, sondern radikal mit den klassischen Prinzipien des Verwaltungshandelns bricht und darüber hinaus dem Bürger auch die ihm zur Verfügung stehenden Rechtsmittel zur Korrektur ihn belastender Entscheidungen nehmen will.

Das bringt mich zur Ausgangsfrage zurück: was leistet der neue Sozialstaat zur Behebung von Ungleichheit, Armutslagen und Benachteiligungen? Die Antwort fällt leicht: weniger als der alte! Dass sich der Umgang mit Armutslagen aufgrund einer veränderten Interventionslogik qualitativ und quantitativ verändert, spüren die davon Betroffenen zuerst. Die Dezentralisierungstendenzen machen darüber hinaus auch deutlich, dass die Leitidee der europäischen Wohlfahrtsstaaten (Vermeidung von Ungleichheit, Armut und Benachteiligung) sich auflöst und nicht mehr oberstes sozialstaatliches Ziel ist. Der ursprüngliche wohlfahrtsstaatliche, ethisch fundierte Grundkonsens in der Armutsbekämpfung wird durch ordnungs- und fiskalpolitische, technokratische effizienzfokussierte Ziele ersetzt, so dass der Umbau des Sozialstaates sich als das erweist, was er bestreitet zu sein: nämlich, ein Abbau der sozialstaatlichen Leistungstiefe.

#### Literaturhinweise

Dahme, Heinz-Jürgen u. Norbert Wohlfahrt, 2003: Aktivierungspolitik und der Umbau des Sozialstaats. Gesellschaftliche Modernisierung durch angebotsorientierte Sozialpolitik. In: Dahme, H.-J., Otto, H.-U., Trube, A., Wohlfahrt, N. (Hg.), Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat. Opladen, S. 75 – 102

Dahme, Heinz-Jürgen u. Norbert Wohlfahrt, 2003a: Die „verborgene“ Seite des aktivierenden Staats. Sicherheit und präventive Kontrolle als Leitbild von Sozialinterventionen. In Sozial-extra H. 8 - 9, S. 17 - 21

Dahme, Heinz-Jürgen u. Norbert Wohlfahrt, 2005: Sozialinvestitionen. Zur Selektivität der neuen Sozialpolitik und den Folgen für die Soziale Arbeit. In: Dahme, H.-J., Wohlfahrt, N. (Hg.), Aktivierende Soziale Arbeit. Theorie, Handlungsfelder, Praxis. Baltmannsweiler, S. 6 - 20

Esping-Andersen, Gøsta u.a., 2003: Why We Need a New Welfare State? Oxford (UK)

Giddens, Anthony, 1999: Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie. Frankfurt/M.

Göschel, Albrecht, 2004, Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen. Zur Neuinterpretation einer Norm. In: difu-Berichte (Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin), H. 4, S. 2 - 3

Heinze, Rolf G., 2003: Vom statuskonservierenden zum sozialinvestiven Sozialstaat (Vortrag bei der Tagung „Zukunft der sozialen Demokratie“ der Friederich-Ebert-Stiftung in Bad Münstereifel 29.9 - 5.10.2003)

Homann, Karl u. Ingo Pries, 1996: Sozialpolitik für den Markt. Theoretische Perspektiven konstitutioneller Ökonomik. In: Pries, Ingo u. Martin Leschke (Hg.), James Buchanans konstitutionelle Ökonomik. Tübingen, S. 210 ff

Jessop, Bob, 1994: Veränderte Staatlichkeit. Veränderungen von Staatlichkeit und Staatsprojekten. In: Grimm, Dieter (Hg.), Staatsaufgaben. Baden-Baden, S. 43 - 73

Lessenich, Stephan, 2004: Auf welcher Baustelle wollen wir leben? Die „Krise“ des Wohlfahrtsstaats, die „Reform“ der Sozialpolitik und die Chancen soziologischer Diagnose. In: Soziologische Revue, 27. Jg., S. 29 - 43

Lessenich, Stephan, 2005: „Activation without work“. Das neue Dilemma des „konservativen“ Wohlfahrtsstaats. In: Dahme, H.-J., Wohlfahrt, N. (Hg.), Aktivierende Soziale Arbeit. Theorie, Handlungsfelder, Praxis. Baltmannsweiler, S. 21 - 29

Lødemel, Ivar u. Heather Trickey, 2001: Ein neuer Vertrag für Sozialhilfe. In: Christine Stelzer-Orthofer (Hg.), Zwischen Welfare und Workfare. Soziale Leistungen in der Diskussion. Linz, S. 123 - 165

Merkel, Wolfgang, 2003: Die unverzichtbare Verantwortung des Einzelnen. Auf dem Weg zum aktivierenden Staat sind Reformen dringend geboten: Soziale Gerechtigkeit und der Umbau des Sozialstaats. In: Frankfurter Rundschau 4.6.2003

Neumann, Volker., 2003: Raum ohne Rechte? Zur Rezeption von Sozialraumkonzeptionen durch die Sozialpolitik. In: Recht sozialer Dienste und Einrichtungen, H. 55, S. 30 - 46

Nullmeier, Frank, 2003: Spannungs- und Konfliktlinien im Sozialstaat. In: Der Bürger im Staat, Heft 4: Der Sozialstaat in der Diskussion (Internetausgabe)

Priddat, Birger, 2000: Soziale Diversität. Skizze zur Zukunft des Sozialstaates. In: K.D. Hildemann (Hg.), Abschied vom Versorgungsstaat? Erneuerung sozialer Verantwortung zwischen Individualisierung, Markt und bürgerschaftlichem Engagement. Institut für interdisziplinäre und angewandte Diakoniewissenschaft, Universität Bonn, S. 89 - 109

Priddat, Birger, 2003: Umverteilung. Von der Ausgleichssubvention zur Sozialinvestition. In: St. Lessenich (Hg.), Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse. Frankfurt/M., S. 374 - 394

Rüb, Friedbert W., 2004: Vom Wohlfahrtsstaat zum „manageriellen Staat“? Zum Wandel des Verhältnisses von Markt und Staat in der deutschen Sozialpolitik. In: R. Czada/R. Zintel (Hg.), Politik und Markt. Wiesbaden, S. 256 - 299

Streeck, Wolfgang, 1998: Einleitung: Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie? In: Streeck, W. (Hg.), Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie. Frankfurt/M., S. 11 - 58

Wilson, William J., 1987: The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass, and Public Policy. Chicago