

# **Europäische Integration als Herausforderung**

**Rolle und Reform der  
sozialen Dienste in Europa**

Oktober 2001

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	5
Über Dienste und Dienstleistungen im Sozialwesen Zur begrifflichen Klärung <i>Rudolph Bauer</i> .....	9
Die Zivilgesellschaft als Hoffnungsträger zur Lösung gesellschaftlicher Probleme? Zwischen Demokratisierung und Instrumentalisierung gesellschaftlichen Engagements <i>Ruth Simsa</i> .....	23
Zwischen Staat und bürgerschaftlichem Engagement – Wie überzeugend sind die Alternativen zur staatlich verfassten Sozialarbeit? <i>Micha Brumlik</i> .....	41
Gibt es den typischen europäischen Wohlfahrtsstaat? <i>Antonin Wagner</i> .....	57
Wohlfahrtsstaat, soziale Sicherungen und soziale Grundrechte im neuen Europa <i>Eckart Pankoke</i> .....	73
Zwischen Welfare und Workfare – Geschlechterspezifische Wirkungen der europäischen Beschäftigungs- und Sozialpolitik <i>Susanne Schunter-Kleemann</i> .....	91
Soziale Dienstleistungen in der „Dienstleistungsgesellschaft“ <i>Andreas Schaarschuch</i> .....	111
AutorInnenverzeichnis .....	118

## Vorwort

### **Europäische Integration als Herausforderung: Rolle und Reform der sozialen Dienste in Deutschland**

Am 7. und 8. Dezember 2000 veranstaltete die Beobachtungsstelle für die Entwicklung der Sozialen Dienste in Europa am Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (ISS) ein wissenschaftliches Kolloquium. Daran beteiligt waren WissenschaftlerInnen aus verschiedenen Disziplinen, darunter Soziologie, Politikwissenschaft, Wirtschaftswissenschaft, Pädagogik und Soziale Arbeit. An dem Kolloquium nahmen 35 ExpertInnen teil, darunter auch VertreterInnen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und von Wohlfahrtsverbänden.

Den Hintergrund für die Beschäftigung mit der Thematik stellt die Gründung einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam dar. Diese führt die EU-Mitgliedstaaten immer enger zusammen. Zwar unterliegt auch nach Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam die Sozialpolitik und das Sozialrecht den Bestimmungen der jeweiligen Mitgliedstaaten, dennoch ist auch in diesen Bereichen von einer beginnenden Europäisierung auszugehen. EU-rechtliche Rahmenbedingungen werden sich folglich auch auf die Bereitstellung sozialer Dienste auswirken und Fragen der Wettbewerbs- und Niederlassungsfreiheit sowie der Ökonomisierung sozialer Dienste in naher Zukunft an Bedeutung gewinnen lassen. Sicher ist: Unterschiedliche nationale Systeme werden zukünftig miteinander in Konkurrenz treten. Und mit dem Zusammenwachsen von Europa wird auch das Verhältnis öffentlicher und freier Träger der Wohlfahrtspflege zum Markt neu definiert.

Nicht nur durch die Europäisierung sind die sozialen Dienste in die Diskussion geraten. Verstärkt wird über die Rolle der sozialen Dienste bei der Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates, ihre Bedeutung und Organisation als Teil der Dienstleistungsgesellschaft und ihre Funktion für eine lebendige Zivilgesellschaft debattiert.

Ziel des Kolloquiums war es, die zum Teil sehr unterschiedlichen Rollenbeschreibungen und Reformbedingungen und -erwartungen in Bezug auf soziale Dienste zu diskutieren. Dabei waren die drei Bereiche „Wohlfahrtsgesellschaft“, „Dienstleistungsgesellschaft“ und „Zivilgesellschaft“ die Oberthemen, welche die Diskussion strukturierten. Neben einer kritischen Bestandsaufnahme sollte es auch darum gehen, Herausforderungen und Reformbedarf für die Zukunft zu skizzieren.

Einige herausragende Aspekte, die während des Kolloquiums diskutiert wurden, sollen hier genannt sein.

In seinem einleitenden Beitrag geht Prof. Rudolph Bauer von der Universität Bremen zunächst auf die Definition sozialer Dienste ein. Insbesondere die Frage, ob von sozialen Dienstleistungen nur dann gesprochen werden kann, wenn sie durch

Fachkräfte hauptamtlich erbracht werden, führt vor dem Hintergrund der Debatten um bürgerschaftliches Engagement zu kontroversen Diskussionen. Prof. Bauer wertet die europäische Integration als Chance, insbesondere dann, wenn der Frage um die Gestaltung der Wohlfahrts-, Dienstleistungs- und Zivilgesellschaft die nach der demokratischen Gesellschaft hinzugefügt wird. Diese normative Forderung muss auch in der Ausgestaltung der sozialen Dienste zum Ausdruck kommen.

Die demokratische Frage wird in Auseinandersetzungen um Konzepte der Zivilgesellschaft oft thematisiert. Auf die Ambivalenzen dieses Konzepts geht Prof. Ruth Simsa von der Wirtschaftsuniversität Wien ein. Trotz der demokratisierenden Wirkung, die von Akteuren ausgehen kann, die weder staatlich noch marktformig organisiert sind, dürfen zivilgesellschaftliche Vorstellungen nicht dazu funktionalisiert werden, einen Abbau des Wohlfahrtsstaates zu legitimieren. Dem Staat käme demnach die Aufgabe zu, Rahmenbedingungen zu schaffen bzw. zu fördern, die die Entstehung und Wirkung von zivilgesellschaftlichen Aktivitäten begünstigen.

Ebenfalls mit der Zivilgesellschaft setzt sich Prof. Micha Brumlik von der Universität Frankfurt auseinander. Bei ihm steht insbesondere eine Diskussion des amerikanischen inspirierten Konzepts des Kommunitarismus im Vordergrund; kritisch überprüft Prof. Brumlik die Übertragbarkeit auf europäische und deutsche Zusammenhänge.

Der Frage, ob es einen typischen europäischen Wohlfahrtsstaat gibt, geht Prof. Antonin Wagner von der New School University in New York nach. Insbesondere in Abgrenzung zum Beispiel der USA stellt er fest, dass ein in Grundzügen zu erkennender „kommunitarischer“ Wohlfahrtsstaat entsteht. Als Aufgabe formuliert Prof. Wagner die Forderung an die europäischen Staaten, alles daran zu setzen, durch Dezentralisierung der Verwaltung, Stärkung des Subsidiaritätsprinzips und die Zusammenarbeit mit intermediären Trägern notwendige Reformkräfte freizusetzen.

Parallelen in der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung seit der Reichsgründung in Deutschland und der Entwicklung einer europäischen Sozialunion zieht Prof. Pankoke von der Universität Essen. Er geht u. a. der Frage nach, ob die europäische Grundrechtscharta einen Ausweis für eine europäische Wertegemeinschaft darstellt; er kontrastiert die historische Forderung nach einer „inneren Reichsgründung“ mit der Notwendigkeit, auch eine innere, soziale europäische Einigung zu vollziehen und diese Frage nicht Rechtsdogmatikern und Sparkommissaren zu überlassen.

Mit geschlechterspezifischen Wirkungen der europäischen Beschäftigungs- und Sozialpolitik setzt sich Prof. Susanne Schunter-Kleemann von der Hochschule Bremen auseinander. Sie kritisiert dabei, dass in der Mehrzahl der in der EU existierenden sozialen Sicherungssysteme diese keine ausreichende Absicherung für einen großen und wachsenden Kreis von Menschen bieten. Insbesondere weib-

liche Armut wird dadurch nicht verhindert. Sie fordert einen Vorrang von Beschäftigungsförderung vor der Stabilitätspolitik und insgesamt eine größere Sensibilität für geschlechtsspezifische Fragen in der Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates.

Unter dem Oberbegriff der Dienstleistungsgesellschaft beschäftigte sich Prof. Schaarschuch von der Universität Wuppertal mit verschiedenen sozialwissenschaftlichen Begriffsbestimmungen für personenbezogene Dienstleistungen, deren Begründungen, Schwerpunktsetzungen und „blinden Flecken“ auseinander. Hierbei betonte er insbesondere die NutzerInnen- und Nachfrageseite. Dabei erörterte er auch Fragen der Beteiligung und Demokratisierung, wie z. B. Beschwerdemanagement. Als eine wichtige Forschungsaufgabe kristallisiert sich für ihn die Frage nach dem unmittelbaren Gebrauchswert sozialer Dienste für die NutzerInnen heraus.

Diese verschiedenen Aspekte sind naturgemäß äußerst kontrovers. Den Abschluss des Kolloquiums bildete deshalb eine Diskussionsrunde, in der die verschiedenen Rollenbeschreibungen und Reformpotenziale kritisch aufgearbeitet wurden. Ein wichtiges Thema war dabei die „demokratische Frage“: Aspekte wie Teilhabe und Zugang zu sozialen Diensten waren dabei wichtige Punkte. Insgesamt wurde die Schlussfolgerung gezogen, den Dialog zum Thema soziale Dienste zu verstärken und die Beziehungen zwischen den Bereichen Politik, Praxis und Wissenschaft zu intensivieren.

An dieser Stelle sei allen ReferentInnen und TeilnehmerInnen für die kritische und konstruktive Diskussion gedankt. Dass dies in dieser Form möglich wurde, war insbesondere ein Verdienst der beiden Moderatoren, Herrn Prof. Seibel von der Fachhochschule Koblenz und Herrn Prof. Hamburger von der Universität Mainz. Ihnen sei an dieser Stelle noch einmal ausdrücklich gedankt!

Hans-Georg Weigel  
Direktor

# Über Dienste und Dienstleistungen im Sozialwesen

## Zur begrifflichen Klärung

*Rudolph Bauer*

### Zusammenfassung

Der Beitrag geht davon aus, dass sich die sozialpolitische Debatte über Rolle und Reform der sozialen Dienste als schwierig erweist, weil es an einem einheitlichen Begriffsverständnis mangelt. Der Autor schlägt deshalb vor, zwischen verschiedenen Handlungsebenen zu unterscheiden und die sozialen Dienste systematisch abzugrenzen gegenüber dem staatlichen Sozialleistungssystem einerseits sowie den personenbezogenen und den sozialen Dienstleistungen andererseits. Die Ausführungen gelangen zu dem Ergebnis, dass die Entwicklungen in der EU eine Reihe von Reformen sozialpolitischer, institutioneller, qualifikatorischer und verbraucherrechtlicher Art notwendig machen.

Das Kolloquium „Europäische Integration als Herausforderung“ thematisiert Rolle und Reform der sozialen Dienste in Deutschland. Die Veranstalter gehen davon aus, dass sich bei den Rollenbeschreibungen bzw. bei den Reformertwartungen und Reformbedingungen Unterschiede zeigen. Angesichts solcher Differenzen erachten sie es als sinnvoll, die nachfolgende Diskussion des Kolloquiums zu strukturieren, indem nicht nur über die sozialen Dienste, sondern auch über gesellschaftliche Konzepte gesprochen wird: über Wohlfahrtsgesellschaft, Dienstleistungsgesellschaft, Zivilgesellschaft und, wie ich ergänzend vorschlagen möchte, über Demokratie in der Gesellschaft.

Zunächst stellen sich vor allem aber definitorische Fragen. Zum Beispiel ist weitgehend ungeklärt, ob in den unterschiedlichen Sprachen und Kulturen der EU-Mitgliedstaaten das Gleiche bezeichnet oder zumindest etwas Vergleichbares benannt wird, wenn Begriffe verwendet werden, die in der Übersetzung dasselbe meinen oder zu meinen vorgeben. Wir müssen uns auch fragen, ob im Deutschen unbesehen von einem gemeinsamen Begriffsverständnis ausgegangen werden kann, wenn von sozialen Diensten die Rede ist. Meinen wir dasselbe, wenn wir die gleichen Worte gebrauchen? Gibt es eine als verbindlich anerkannte Definition dessen, was unter sozialen Diensten und Dienstleistungen zu verstehen ist?

Auf diese Fragen antworte ich im ersten Teil des folgenden Beitrags mit Nein. Denn in der Bundesrepublik kann nicht von einer einheitlichen Begrifflichkeit und einer allgemein anerkannten Terminologie ausgegangen werden. Hinsichtlich einer verbindlichen Definition ist Fehlanzeige zu erstatten. Im zweiten Teil folgt eine wissenschaftliche Annäherung an den Gegenstand; ich berichte über Definitionsversuche und Klassifikationsvorschläge allgemeiner Art. Drittens stelle ich definitorische Bausteine vor, die aus der sozialwissenschaftlichen Literatur entnommen werden können, soweit diese bisher sich des Themas angenommen

hat. Im vierten Teil erläutere ich einen Definitionsvorschlag, der die sozialen Dienste abgrenzt gegenüber dem staatlichen Sozialleistungssystem einerseits sowie den personenbezogenen und den sozialen Dienstleistungen andererseits. Um die analytische und heuristische Relevanz dieses Definitionsansatzes zu demonstrieren, werde ich in Teil fünf des Beitrags auf Widersprüche zu sprechen kommen, die sich im Sozialwesen der Bundesrepublik gegenwärtig beobachten lassen. Im sechsten und abschließenden Teil konfrontiere ich das deutsche mit dem europäischen Begriffsverständnis. Ich komme dabei zu der Schlussfolgerung, dass in der Bundesrepublik bestimmte Reformfordernisse gegeben sind, bezüglich deren ich hoffe, dass sie auch in den nachfolgenden Beiträgen Berücksichtigung finden.

## **1 Fehlanzeige: Vom Mangel einer einheitlichen Begrifflichkeit und einer allgemein anerkannten Terminologie**

Um die Feststellung zu untermauern, dass im Deutschen eine einheitliche Begrifflichkeit und eine allgemein anerkannte Terminologie fehlen, genügt fürs Erste der Hinweis, dass hinsichtlich des thematischen Gegenstandes zahlreiche Termini in Gebrauch sind. Die Rede ist beispielsweise von sozialen Diensten und sozialen Dienstleistungen, desgleichen von personenbezogenen Dienstleistungen, von Diensten, Sozialdienstleistungen, Humandienstleistungen, auch von Sachleistungen, von Dienstleistungspaketen und Produktpaletten, von Hilfen und Hilfeleistungen, von Beziehungsarbeit oder Intervention, von Sozialhilfe, Fürsorgemaßnahmen, Kinder- und Jugendhilfe, Altenpflege, Betreuung, Beratung, neuerdings von CARE, etwa im Zusammenhang des CARE- (oder CASE-)Managements. Einzelne der Termini weisen dazu auch noch eine uneinheitliche Schreibweise auf; neben der Großschreibung „Soziale Dienste“ gibt es ebenso die klein geschriebenen „sozialen Dienste“. Die Verwendung der verschiedenen Termini und Schreibweisen scheint weitestgehend beliebig zu sein.

Beim Blick in die Fachliteratur der Sozialarbeit und Sozialpädagogik ist das Ergebnis nicht viel ermutigender. Die Bedeutungsinhalte des Terminus „soziale Dienste“ sind schillernd. In das Begriffsverständnis des vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge (1993: 850 f.) herausgegebenen Fachlexikons der Sozialen Arbeit gehen verschiedenartige Definitionen ein: eine formale, die das Kriterium der Fachlichkeit und bestimmte Zielkriterien (Problemlösung, Prävention) umfasst; eine funktionale, die die Aufgabenerfüllung in den Mittelpunkt stellt; eine finale hinsichtlich der AdressatInnen der Angebote; eine normative, die auf die Geltung des Subsidiaritätsprinzips und das Gebot der Wahlfreiheit abhebt; eine alltagssprachlich-additive, die alles Mögliche dazu zählt, selbst die traditionelle Familienfürsorge; eine erweiterte Definition, in die u. a. der Verwaltungsdienst und die wirtschaftlichen Leistungen einbezogen werden; last, not least umfasst die sozialfachliche Definition auch noch diverse intentionale Elemente,

indem es dort heißt, der Begriff signalisiere die Entwicklung von der sozialen Kontrolle zum Dienstleistungsangebot sowie den Perspektivenwandel von der Fall- zur Lebensweltorientierung.

Während die sozialfachliche Definition des Begriffs „soziale Dienste“ vieldeutig ist, erweist sich der Begriffsinhalt des Terminus „Dienstleistungen“ eher als dürftig. Die Bedeutung dieses Begriffs wird auf seinen sozialgesetzlichen Inhalt verkürzt (vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 1993: 236). Hier finden wir, ebenso wie im Sozialrecht, keine inhaltlich-substanziellen Aussagen darüber, was Dienstleistungen sind. Das Sozialgesetzbuch I stellt lediglich fest, dass Dienstleistungen der Rechtsverwirklichung dienen. Des Weiteren ist die sozialrechtliche Unterscheidung zwischen Dienstleistungen und Sachleistungen unklar und nicht eindeutig. Beide Leistungsarten gelten als Naturalleistungen.

Definitionsprobleme zeigen sich nicht zuletzt auch in der Sozialstatistik, die mit erheblichen Klassifikationsschwierigkeiten zu kämpfen hat. Diese betreffen zum einen die Abgrenzung des als Residualkategorie behandelten tertiären Dienstleistungssektors gegenüber den beiden anderen Wirtschaftssektoren, dem primären und dem sekundären. Zum anderen bestehen innerhalb des Dienstleistungssektors erhebliche Abgrenzungsprobleme zwischen den Markt- und den Nicht-Marktdienstleistungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Sozialwesen.

Die fehlende terminologische Klarheit wird inzwischen auch vonseiten der Politik erkannt und beklagt. Christine Bergmann, die amtierende Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, stellte vor kurzem fest: „Eine einheitliche Terminologie gibt es in Deutschland nicht. Eine Klassifikation und Abgrenzung, die allgemein anerkannt ist, existiert derzeit nicht. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass sich der Gegenstandsbereich als komplex und vielfältig erweist. Ein gemeinsames Verständnis von dem, was soziale Dienste tatsächlich sind, wäre eine wichtige Prämisse für einen politischen Diskurs.“ (Bergmann 2000: 347) Die Vereinheitlichung der Terminologie wird als Voraussetzung dafür angesehen, dass dem Gegenstand in der sozialpolitischen Diskussion sowohl auf der nationalen als auch auf der europäischen Ebene die ihm bislang vorenthaltene Aufmerksamkeit zuteil wird (vgl. ebd.).

Die Klärung des Begriffsverständnisses der verwendeten Termini ist eine grundlegende Bedingung für die sachorientierte und vorurteilsfreie Diskussion darüber, was soziale Dienste und soziale Dienstleistungen im Einzelfall auszeichnet, was Dienstleistungsqualität bedeutet und was zu ihrer Gewährleistung beiträgt oder ihr hinderlich ist. Bis heute ist jedoch ein dichter Schleier des Schwer- oder Undefinierbaren über den sozialen Diensten und Dienstleistungen ausgebreitet. Solange das jedoch der Fall bleibt, fehlen sowohl in der Öffentlichkeit als unter den Beteiligten und allen näher damit Befassten die Voraussetzungen für eine sachbezogene Debatte. Wenn Beliebigkeit oder zumindest der Anschein von Gutdünken vorherrschen, beinhaltet die verdeckte Definitionsmacht von Anbieterinteressen und Kostenträgern die Gefahr der Willkür.



## **2 Annäherung: Von Ansätzen zur Systematisierung der Dienstleistungsdefinitionen und der Klassifikation von Dienstleistungstypen**

Die geschilderten Definitions- und Klassifizierungsprobleme betreffen sämtliche Dienstleistungsarten, nicht nur diejenigen im Sozialwesen. Trotz der vielfältigen Erscheinungsformen der Dienstleistungen und ihrer Komplexität finden sich in der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Fachliteratur jedoch eine Reihe von Definitionsversuchen, die sich systematisch unterscheiden und auf den Sozialbereich anwenden lassen.

Ein Teil der gebräuchlichen Definitionen interpretiert Dienstleistungen in erster Linie als dienstleistende Tätigkeiten. Im Mittelpunkt dieses „Performance“-Ansatzes steht der Aspekt der Synchronisation der materiellen und/oder geistigen Prozesse, welche der Bedarfsdeckung Dritter dienen. Entsprechend besagt einer der Definitionsansätze, bei Dienstleistungen handele es sich im engeren Sinn um diejenigen „der Bedarfsdeckung Dritter dienende(n) materielle(n) und/oder geistige(n) Prozesse, deren Vollzug und deren Nutzung einen (zeitlich und räumlich) synchronen Kontakt zwischen Leistungsgeber und Leistungsnehmer (bzw. dessen Verfügungsobjekt) technisch bedingen und von der Bedarfsdeckung her erfordern“ (Berekoven 1974: 29).

Eine zweite Art von Definitionen betont das Ergebnis der vollzogenen Dienstleistungserbringung. Von zentraler Bedeutung ist hier das abschließende Dienstleistungs-„Produkt“. Bezug nehmend auf den klassischen Dienstleistungsbegriff des Handwörterbuchs der Staatswissenschaften aus dem Jahre 1909 definiert Völker (in Grünewald 1991: 34) Dienstleistung deshalb als eine Arbeit, „deren Nutzenwirkung sich unmittelbar auf eine andere Person erstrecke, also ein persönliches Bedürfnis befriedige und insofern einem sachlichen Konsumgut analog sei“. Eine weitere Definition versteht unter Dienstleistungen an Personen „Inputs vonseiten Dritter zu Produktionsprozessen, welche die identitätserhaltende Veränderung persönlicher Eigenschaften bezweckten, wobei das Ergebnis maßgeblich vom Input des Leistungsempfängers abhängt“ (Zweifel in Grünewald 1991: 34).

Ein dritter Ansatz versteht unter Dienstleistungen v. a. die generelle Bereitschaft und Fähigkeit eines Dienstleistungsanbieters, für die prozesshafte Erbringung einer Dienstleistung Menschen und/oder Gerätschaften zur Verfügung zu stellen. Dienstleistung interessiert dabei in erster Linie als Angebot und Potenzialität, als „angebotene Leistungsfähigkeiten, die direkt an externen Faktoren (Menschen oder deren Objekte) mit dem Ziel erbracht werden, an ihnen gewollte Wirkungen (Veränderungen oder Erhaltung bestehender Zustände) zu erreichen“ (Meyer A. 1991: 198).

Neben den Definitionsansätzen finden sich in der Literatur auch Versuche zur Typologisierung der Dienstleistungen. Diese lassen es zu, Dienstleistungen in

jeweils spezifischer Weise zu klassifizieren. Im Allgemeinen werden vor allem die folgenden Dienstleistungstypen unterschieden:

- **personenbezogene (z. B. Beratung, Pflege) versus sachbezogene Dienstleistungen (z. B. Reparatur, Reinigung);**
- **direkte Dienstleistungen (so genannte Konsumdienste) versus indirekte (so genannte Investitionsdienste, z. B. Wartung, Sicherheitsdienste);**
- **Dienstleistungen aufgrund der Nachfrage privater Haushalte versus infolge industrieller Bedarfe;**
- **professionelle Dienstleistungen und solche, die als Laiendienste prinzipiell nicht an bestimmte berufsqualifizierende Ausbildungsprozesse gebunden sind;**
- **Dienstleistungen seitens privater versus öffentlicher Anbieter;**
- **Dienstleistungen, die durch den Leistungsempfänger unmittelbar erworben („gekauft“) werden, und solche, deren Kauf mittelbar durch Dritte finanziert wird.**

Diesen allgemeinen Klassifikationsvorschlägen gemäß lassen sich die Dienstleistungen im Sozialwesen wie folgt zuordnen: Sie gehören zum Typus personenbezogener, direkter, von Privaten nachgefragter, überwiegend professioneller, öffentlich oder privat angebotener und vorwiegend durch Dritte finanzierter Tätigkeiten.

Bei den Definitionen spielen ferner jene drei Handlungsmomente eine Rolle, die im Rahmen der erwähnten allgemeinen Dienstleistungsdefinitionen Berücksichtigung finden:

- **der Prozess oder die Performance im Sinne der Tätigkeiten beim Dienstleistungsgeschehen;**
- **das Produkt oder Ergebnis im Sinne der eingetretenen Wirkung oder des Resultats der erbrachten Dienstleistung; und**
- **die Potenzialität im Sinne der Fähigkeit von Anbietern zur Bereitstellung von Dienstleistungen.**

In dieser dreifachen Bedeutung umfasst der Begriff soziale Dienstleistungen „all diejenigen Handlungen, Aktivitäten und Maßnahmen von privaten Institutionen oder Einzelpersonen und/oder staatlichen Institutionen ..., die darauf abzielen, die physische und psychische Lebens- und Erlebnisfähigkeit sowie die Sozialfähigkeit von Einzelnen und/oder Gruppen wieder herzustellen oder zu verbessern“ (Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 1981).

### **3 Bausteine: Von wesentlichen Funktionsbestimmungen in der sozialwissenschaftlichen Literatur**

Der Dienstleistungssektor stellt „die Gesamtheit jener Funktionen im gesellschaftlichen Reproduktionsprozess (dar) ..., die auf die Reproduktion der Formalstrukturen, Verkehrsformen und kulturellen Rahmenbedingungen gerichtet sind, unter

welchen die materielle Reproduktion der Gesellschaft stattfindet“ (Berger/Offe 1984: 233). Einen spezifischen Teil dieses komplexen Gesamtzusammenhanges gesellschaftlicher Reproduktion bilden die Dienstleistungen im Sozialwesen. Mit dem Ziel der definitorischen Bestimmung ihrer besonderen Eigenschaften lassen sich aus den sozialwissenschaftlichen Begriffsanalysen die folgenden terminologisch wichtigen Bausteine gewinnen (vgl. Bauer 2001: 60–69):

- (1.) Sie gehören zum Typus der interaktiv-personenbezogenen, personenorientierten Dienstleistungen – im Unterschied zu den stofflich-produktionsorientierten Dienstleistungen, worauf insbesondere Johannes Berger und Claus Offe (1984) hingewiesen haben.
- (2.) Ihre Funktionen entsprechen entweder denen der Kategorie von formbeschützenden oder formbeschützend-überwachenden Dienstleistungen oder denjenigen von innovativen oder innovativ-effektivitätssteigernden Dienstleistungen; Ersteres unterstreichen Berger und Offe (1984), auf Letzteres verweisen die Analysen von Hartmut Häußermann und Walter Siebel (1995).
- (3.) Sie sind verberuflicht und werden bezahlt – statt durch Laien und unentgeltlich erbracht zu werden; dies betonen vor allem Bernhard Badura und Peter Gross (1981).
- (4.) Sie werden organisiert im Rahmen staatlicher Sozialpolitik angeboten, also zentral und „bürokratisiert“ – statt „familiennah“ und „natural“, worauf sowohl Häußermann und Siebel (1995) als auch Badura und Gross hinweisen (1981).

#### **4 Definitionsvorschlag: Von Handlungsebenen, kategorialen Klassen und begrifflichen Dimensionen**

Den genannten Bausteinen der Bestimmung sozialer Dienstleistungen in der sozialwissenschaftlichen Literatur entsprechen vier Handlungsebenen und kategoriale Klassen, die bei der Definition von Dienstleistungen und Diensten im Sozialwesen analytisch unterschieden werden können:

- (1.) die Handlungsebene der personenbezogenen Interaktion  
(Klasse der personenbezogenen Dienstleistungen),
  - (2.) die Handlungsebene der professionellen Funktionsgewährleistung  
(Klasse der sozialen Dienstleistungen),
  - (3.) die institutionell-organisatorische Handlungsebene  
(Klasse der sozialen Dienste)
- und
- (4.) die sozialstaatliche Handlungsebene (Klasse der staatlichen Sozialleistungen).

Mit den Handlungsebenen und der analogen Einteilung kategorialer Klassen sind vier begriffliche Dimensionen angesprochen:

- **das unmittelbare Dienstleistungsgeschehen,**
- **die berufliche Dienstleistungserbringung,**
- **der organisatorische Dienstleistungszusammenhang und**
- **das staatliche System der Sozialleistungen.**

Die Dienstleistungen des Sozialwesens werden in einem gesamtgesellschaftlichen und gesamtökonomischen Kontext erbracht. Dessen politische Steuerung und Ausformung findet auf der Handlungsebene des Rechts- und Sicherungssystems der staatlichen Sozialleistungen statt. Um das wohlfahrtspolitische System in der Gesellschaft zu verankern und allgemein verbindlich zu machen, konstituiert sich jenseits der zentralstaatlich-hoheitlichen eine zweite Handlungsebene, bei der es sich um die des institutionellen Dienstleistungszusammenhangs handelt, bestehend aus einer Vielzahl von unterschiedlichen Organisationen und Einrichtungen der sozialen Dienste. Diese sind Teil der föderalen und kommunalen Apparatur des politisch-administrativen Systems bzw. nichtstaatlicher Anbieter der freien Wohlfahrtspflege oder des privatwirtschaftlich-kommerziellen Bereichs. Die Organisationen der sozialen Dienste nehmen ihrerseits zum einen eine Mittlerstellung gegenüber denjenigen Personen ein, für die sie soziale Dienstleistungen anbieten. Andererseits sind sie auch gegenüber dem wohlfahrtspolitischen System verantwortlich, das ihnen die Aufgabe der Erbringung der sozialen Dienstleistungen übertragen hat. Aus dieser doppelten Verantwortung der sozialen Dienste ergeben sich auf der Handlungsebene der organisierten Dienstleistungserbringung besondere Ansprüche und Erwartungen an das in den Einrichtungen tätige Personal, an dessen berufliche und persönliche Eignung. Die eigentliche professionelle Kompetenz des Personals erweist sich indes erst auf der Handlungsebene des personenbezogenen Dienstleistungsgeschehens, d. h. im Kontext der unmittelbaren Interaktion, in der Uno-actu-Beziehung zwischen Dienstleistungsgeber/n und Dienstleistungsnehmer/n, wobei es hierbei auf die Mitwirkung der Letzteren in entscheidender Weise ankommt.

Die komplexe Analyse personenbezogener sozialer Dienstleistungen unterscheidet somit zwischen verschiedenen Handlungsebenen, denen definitorisch vier begriffliche Dimensionen entsprechen:

- **die systemisch-wohlfahrtspolitische,**
- **die strukturell-institutionelle,**
- **die beruflich-qualifikatorische und**
- **die interaktiv-personenbezogene Dimension.**

#### • **Die sozialstaatliche Handlungsebene des Sozialleistungssystems**

Das staatliche Sozialleistungssystem umfasst das sozialrechtliche Versorgungs- und Transfersystem der Wohlfahrtspflege im Sozialstaat, einschließlich der zentralstaatlichen Körperschaften, Anstalten und Behörden (§ 12 SGB I). Unter Bezugnahme auf die §§ 18–29 SGB I handelt es sich im Einzelnen um die Ämter und Landesämter für Ausbildungsförderung, die Arbeitsämter und die sonstigen

Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit, die Hauptfürsorgestellen, die Kassen der gesetzlichen Krankenversicherung, die Pflegekassen, die Berufsgenossenschaften, Versicherungsverbände und Kassen der gesetzlichen Unfallversicherung, die Anstalten und Kassen der gesetzlichen Rentenversicherung, die Versorgungsämter, die für das Wohngeld zuständigen Behörden nach Landesrecht, Kreise und kreisfreie Städte in Zusammenarbeit mit der freien Jugendhilfe bzw. den Trägern der freien Wohlfahrtspflege und den Gesundheitsämtern.

In der sozialrechtlichen Literatur, aber auch im sozialfachlichen Diskurs wird die sozialstaatliche Handlungsebene zwar anerkannt, aber in ihrer besonderen Bedeutung kaum analysiert. Dafür gibt es eine Reihe von Gründen, die nicht zuletzt auf eine Eigenart der deutschen Wohlfahrtskultur verweisen, zu deren besonderem Merkmal das Subsidiaritätsprinzip gehört. Der deutsche Sozialstaat nimmt aus historischen und verfassungsrechtlichen Gründen eine Position ein, die den Anschein wahr, dass personenbezogene soziale Dienstleistungen primär dem Zuständigkeitsbereich der freien Träger vorbehalten sind. Die Regelungskompetenz des Staates erstreckt sich in erster Linie auf Sach- und Geldleistungen. Die Dienstleistungen selbst erscheinen lediglich als eine von verschiedenen Leistungsarten, die unter die Kategorie der „Naturalleistungen“ subsumierbar sind. Infolge dessen bilden in der Bundesrepublik die staatlichen Versicherungssysteme, nicht aber die daraus finanzierten personenbezogenen sozialen Dienstleistungen den zentralen Gegenstand des sozialpolitischen und sozialwissenschaftlichen Interesses.

Dennoch ist festzuhalten: Die Dienstleistungen im Sozialwesen sind Bestandteil des wohlfahrtsstaatlichen Sozialleistungssystems, das die Gesamtheit der durch Gesetz geregelten sozialen Rechte einschließlich der Leistungsarten, der zuständigen Leistungsträger und der Finanzierung umfasst.

#### • **Die institutionelle Handlungsebene der sozialen Dienste**

Bei den sozialen Dienstleistungen handele es sich um „organisierte Dienstleistungen, die im Rahmen arbeitsteiliger Instanzen organisiert werden“ (Müller 1998: 6). Diese Definition lenkt die Aufmerksamkeit auf die institutionelle Handlungsebene des strukturellen Rahmens personenbezogener sozialer Dienstleistungen. Auf der institutionellen Ebene der sozialen Dienste (im Sinne von Einrichtungen, Betrieben oder Unternehmen bzw. von organisierten Maßnahmen z. B. ambulanter Art) existieren vielfältige Handlungszusammenhänge, die einerseits dazu dienen, das System der staatlichen Sozialleistungen gesellschaftlich zu verankern. Andererseits werden innerhalb dieser Strukturen die Angebote für soziale Dienstleistungen vorgehalten.

Die sozialen Dienste bilden in der Bundesrepublik eine komplexe mehrstufige Struktur, die in ihrer Gesamtheit einen hohen Grad an Differenzierungen und Fragmentierung aufweist. Zum einen lassen sich sowohl unterschiedliche Rechtsformen als auch verschiedene Betriebsformen unterscheiden, wobei Letztere

ihrerseits – je nach der besonderen Art der zu erbringenden Dienstleistungen – Spezialisierungen aufweisen. Zum anderen kann es sich bei den Rechts- und Betriebsformen um öffentliche Körperschaften handeln oder um private, wobei hier wiederum zwischen gemeinnützigen und privat-gewerblichen Legalstrukturen unterschieden werden muss. Als mehrstufig erweist sich die Struktur der sozialen Dienste, weil die Rechts- und Betriebsformen lokal bzw. regional oder auf Landes- bzw. Bundesebene angesiedelt sind. In manchen Bereichen (etwa im Fall von Projekten der Beschäftigungsförderung) sind sie auch auf europäischer Ebene verortet. Zum begrifflichen Verständnis der Dienstleistungen im Sozialwesen ist es somit erforderlich, sowohl den strukturellen Handlungszusammenhang als auch das Dienstverhältnis – den vertraglichen Dienstleistungszusammenhang – in die begrifflich-definitiven Überlegungen einzubeziehen.

Daraus resultiert: Die Dienstleistungen im Sozialwesen sind Teil einer komplexen, mehrstufigen und differenzierten Struktur organisierter Handlungszusammenhänge, die den institutionellen (rechtlichen, vertraglichen und finanziellen) Rahmen für ihre entlohnte berufliche Erbringung darstellen.

#### • **Die berufliche Handlungsebene der sozialen Dienstleistungen**

Die berufliche Erbringung der Dienstleistungen im Sozialwesen setzt nicht nur das staatliche Sozialleistungssystem und die Organisationen sozialer Dienste voraus, sondern sie erfordert im Kern die umfassende professionelle Gewährleistungskompetenz der bei den sozialen Diensten beschäftigten Mitarbeiter/-innen. Diese sind abhängig beschäftigte Erwerbspersonen. Ihre berufliche, arbeitsvertraglich entlohnte Tätigkeit erfolgt im Rahmen des institutionellen Dienstleistungszusammenhangs, der die organisatorische Infrastruktur für die personenbezogenen sozialen Dienstleistungen darstellt und sowohl die Bezahlung als auch die rechtliche Absicherung der Mitarbeiter/-innen, etwa bei Haftungsfragen, sicherstellt.

Die Mitarbeiter/-innen müssen zum Zweck der Funktionsgewährleistung über Voraussetzungen qualifikatorischer Art sowie über Wissen, Fähigkeiten und Eigenschaften verfügen, die in der fachlichen Aus- und Weiterbildung und/oder durch eine entsprechende Sozialisation erworben werden. Wenn hier hinsichtlich der beruflichen Dienstleistungserbringung die Notwendigkeit und Wichtigkeit fachlicher Kompetenz(en) betont wird, erklärt dieses sich aus der Erkenntnis, dass es sich bei den sozialen Dienstleistungen um „Arbeit im Ungewissen“ und um „Beziehungsarbeiten“ im Sinne komplexer Erfahrungs- und/oder Vertrauensgüter handelt. Diese „laienhaft“ anzubieten, stellt für die nachfragende Seite in der Regel eine Zumutung dar und überfordert die leistungserbringende Seite der „ehrenamtlich“ Tätigen. Anders verhält es sich bei einfachen Tätigkeiten, die – wie in anderen Professionen auch – klar abgegrenzt werden müssen von den qualifizierten beruflichen Dienstleistungen.

Entsprechend gilt: Die Funktionsgewährleistung der Dienstleistungen im Sozialwesen setzt in erster Linie professionelle Kompetenzen voraus, die auf der berufli-

chen Handlungsebene von SozialarbeiterInnen und SozialpädagogInnen oder von Angehörigen vergleichbarer Berufsgruppen (ErzieherInnen, HeilpädagogInnen, BehindertenpädagogInnen u. a.) eingebracht werden.

#### • **Die Handlungsebene der Interaktion im Personenbezug**

Bei den Dienstleistungen handelt es sich um immaterielle, d. h. nichtstoffliche Güter, deren Erzeugung zunächst einen Bedarf voraussetzt und deren Produktion und Verbrauch zeitlich zusammenfallen (vgl. Gablers Wirtschafts Lexikon 1993: 781). In der Dienstleistungsökonomik ist die Rede vom Uno-actu-Prinzip: „Besonders charakteristisch für den Dienstleistungsbereich ist, dass Produzenten und Konsumenten bei der Erstellung von Dienstleistungen eng zusammenwirken müssen.“ (Herder-Dorneich in Lexikon des Sozial- und Gesundheitswesens 1992: 442; Decker 1975) Dienstleistungen, die interaktiv stattfinden, „gelten allgemein als nicht übertragbar, nicht lagerfähig und nicht transportierbar“ (ebd.). Die Dienstleistungsökonomik spricht von ihrer „Flüchtigkeit“ und stellt fest: „Was nicht lagerfähig ist, kann auch nicht transportiert werden.“ (a. a. O.: 443)

Das Charakteristikum der personenbezogenen Dienstleistungen ist die ortsgebundene und synchron erfolgende Interaktionsbeziehung der am Dienstleistungsgeschehen beteiligten Personen. Mit anderen Worten: Die „Produktion“ und der „Verbrauch“ personenbezogener, weil im persönlich-interaktiven Bezug stattfindenden Dienstleistungen fallen räumlich und zeitlich zusammen. Herder-Dorneich (in Lexikon des Sozial- und Gesundheitswesens 1992: 442 ff.) verweist auf folgende, aus dem Uno-actu-Prinzip resultierende Besonderheiten von Dienstleistungen: ihre geringe Rationalisierbarkeit und das Problem, ihre Zahl kurzfristig zu erweitern (geringe Kapazitätselastizität); die Entwicklung persönlicher, räumlicher und zeitlicher Vorlieben beim Konsumenten (Präferenzen); aber auch dessen ungenügende Fähigkeit, den Wert der für ihn erbrachten Leistung selbst beurteilen und echte Vergleiche anstellen zu können (Intransparenz und Fremdinduktion).

In definitiverischer Absicht kann formuliert werden: Die Dienstleistungen im Sozialwesen finden personenbezogen statt innerhalb eines zeitgleichen, ortsgebundenen und auf Koproduktion angewiesenen Interaktionsgeschehens zwischen bedarfsunterschiedlichen Personen oder Personengruppen.

## **5 Veränderung und Beharrung: Von widersprüchlichen Tendenzen**

Das Sozialwesen der Bundesrepublik Deutschland ist gegenwärtig von zwei Seiten her Veränderungserfordernissen ausgesetzt. Zum einen hat der nationale Gesetzgeber seit den 80er Jahren zahlreiche Versuche unternommen, um die bis dahin geschaffenen rechtlichen Rahmenbedingungen und Finanzierungsmodalitäten der sozialen Sicherung abzuwandeln. Begründet wurde die Politik der Einschnitte in das „soziale Netz“ mit Hinweisen auf das Diktat der angespannten Haushaltsla-

ge und auf die zwingende Notwendigkeit einer Stärkung der Investitionsneigung am „Wirtschaftsstandort Deutschland“.

Neben dieser Form einer nationalstaatlichen, auf die Implementation marktwirtschaftlicher Steuerungselemente abzielenden „Ökonomisierung des Sozialen“ (Bröckling u. a. 2000) ist es andererseits die Entwicklung in der Europäischen Union, die eine Anpassung des Sozialwesens an die neuen rechtlichen und ökonomischen Bedingungen des gemeinsamen Marktes erforderlich macht. Beide Veränderungserfordernisse – dasjenige aufgrund der nationalstaatlichen Politik und dasjenige infolge der supranational-europäischen Entwicklung – haben sich zu einer wohlfahrtspolitischen Konzeption verdichtet, deren Änderungstendenzen wie folgt beschrieben werden können:

„Rückzug des Staates auf seine ‚eigentlichen Aufgaben‘, ‚mehr Eigenverantwortung‘ der Bürger/innen, Privatisierung medizinischer Dienstleistungen und sozialer Dienste, Herrschaft des ‚freien Marktes‘ und Selbstregulation im ‚freien Spiel der Kräfte‘, Kontraktmanagement und Steuerung durch ‚leistungsgerechte Entgeltzahlungen‘.“ (Bauer/Erdmann 1998: 270)

Auf den einzelnen Handlungsebenen der Dienstleistungen im Sozialwesen zeichnen sich daher folgende Veränderungs- und Entwicklungsimperative ab:

- **Auf der Handlungsebene des staatlichen Sozialleistungssystems findet eine Politik der Deregulierung und Privatisierung statt.**
- **Auf der Ebene des institutionell-organisatorischen Handlungszusammenhangs wird marktförmiges Wettbewerbsverhalten gefordert.**
- **Auf der Handlungsebene der Dienstleistungserbringung werden professionelle soziale Dienstleistungen im Sinne effektiver Produktion verlangt.**
- **Auf der unmittelbaren Handlungsebene des Dienstleistungsgeschehens sind sowohl Kundenorientierung als auch Eigenverantwortung angesagt.**

Diese Veränderungs- und Entwicklungstendenzen begegnen allerdings praktischen und politischen Widerständen, die zu der These berechtigen, dass die künftige Entwicklung der Dienstleistungen im Sozialwesen zu Brüchen und Verwerfungen führt. Mit anderen Worten: Die Zukunft der Dienstleistungen im Sozialwesen kann nicht aus einem zielorientierten Verlaufsprozess abgeleitet werden, der die gegenwärtigen Veränderungstendenzen linear und ungebrochen fortschreibt. Sie ist vielmehr zu verstehen als das Ergebnis von komplexen Wechselwirkungen und Konflikten, die sich aus einer Reihe von Beharrungstendenzen ergeben.

Beispielsweise stößt der Grundsatz einer Beteiligung der NutzerInnen auf der Ebene des Dienstleistungsgeschehens dort auf Grenzen, wo ein traditionalistisches, sozialrechtlich verankertes Hilfeverständnis im Sinne von mehr oder weniger entmündigender und stigmatisierender Leistungsgewährung vorherrscht. Der Forderung nach einer kompetenten Dienstleistungsgewährleistung im Sinne effektiver Produktion durch qualifizierte Professionelle widerspricht es, dass soziale Dienstleistungen noch immer mit den Prädikaten „fürsorglich“, „hilfsbereit“ und „(mit-)menschlich“ gekennzeichnet werden. Damit wird unterstellt, „dass



Nächstenliebe als persönliche Haltung eine bessere Qualitätsgarantie sei als jede beruflich formalisiert erbrachte Dienstleistung“ (Gottschall 2000: 16). Die Forderung nach Wettbewerb trifft auf einen weltanschaulichen Organisationspluralismus, der historisch unter den privilegierenden Bedingungen des Subsidiaritätsprinzips entstanden ist und dessen Akteure ihre erworbenen Rechtspositionen und angestammten Aktionsdomänen verteidigen. Der Politik der Deregulierung und der Mittelkürzungen steht entgegen, dass das deutsche Sozialleistungssystem hochgradig verrechtlicht und in seiner Kernstruktur bürokratisch verfasst ist. Gleichzeitig bietet es wenig Möglichkeiten, den Verlust staatlicher Zuwendungen aus privaten Quellen, d. h. aus eigenerwirtschafteten Mitteln oder Spenden, zu kompensieren.

Ein vorläufiges Fazit kann daher lauten: Vieles ändert sich, aber wesentliche Elemente des Sozialwesens und der personenbezogenen sozialen Dienstleistungen bleiben auch in absehbarer Zukunft unverändert; es gibt Stillstand in der Bewegung – es sei denn, die deutsche Politik wäre dazu bereit, notwendige Reformfordernisse aufzugreifen und umzusetzen.

## **6 Reformfordernisse: Zur künftigen Entwicklung der sozialen Dienste und der personenbezogenen sozialen Dienstleistungen**

In der Bundesrepublik Deutschland sind die personenbezogenen sozialen Dienstleistungen Teil einer rechtsstaatlichen, historisch gewachsenen Ordnung der Hilfefewährung durch Sozialleistungen. Institutionell handelt es sich bei den sozialen Diensten um eine mehrstufige und differenzierte, im Kern verwaltungsförmig-bürokratisch organisierte Apparatur, die durch die subsidiäre Einbeziehung privilegierter weltanschaulicher Akteure – der freien Träger und ihres Personals – eine klientelisierende Ligatur des Mitmenschlichen, des Humanen, der Hilfsbereitschaft und der Fürsorge erfährt.

Die Entwicklung innerhalb des europäischen Gemeinsamen Marktes geht indes dahin, dass personenbezogene soziale Dienstleistungen in erster Linie als warenförmige Güter gehandelt werden. Ihre Produktion und Konsumtion erfolgt im institutionellen Rahmen einer Wirtschaftsordnung, die von dem Grundsatz bestimmt ist, dass sich auf freien Märkten (d. h. unabhängig von staatlicher Einflussnahme) durch ein nachfrageorientiertes, von den Konsumentenbedürfnissen gesteuertes Angebot die Effizienz sozialer Dienste steigern und (dennoch) die Qualität personenbezogener Dienstleistungen gewährleisten lässt. Der ökonomische Nexus hat aus wirtschaftstheoretischer Sicht ein Wettbewerbsverhalten zur Folge, das auf der Angebotsseite Gewinne erlauben und auf der Seite der Nutzer/-innen die angemessene Erbringung der von ihnen nachgefragten und finanziell entgoltenen Dienstleistungen ermöglichen soll.

Während die personenbezogenen sozialen Dienstleistungen hierzulande in den

Verfassungskontext des sozialen Rechtsstaats eingebunden sind, zeichnet sich innerhalb der Europäischen Union ein marktliberales Politikkonzept ab. Letzteres führt zwar zu materiellen Veränderungen der nationalstaatlichen Sozialpolitik und zu nicht nur betrieblichen Innovationen im Sozialwesen. Es begegnet aber auch Widerständen, die sich auf den verschiedenen Handlungsebenen des Sozialwesens zeigen.

Mit anderen Worten: Vieles ändert sich (und hat sich bereits geändert), aber wesentliche Kernelemente des Sozialwesens und der personenbezogenen sozialen Dienstleistungen sind nach wie vor unverändert und bleiben gegen den Wandel resistent. Wenn es nicht bei dieser nüchternen Prognose bleiben soll, sind daher kritische Revisionen und grundlegende Gestaltungsreformen in folgenden wesentlichen Punkten erforderlich:

1. Innerhalb des Systems verrechtlichter Sozialleistungen ist den Dienstleistungen ein eigener, qualitativ besonderer, d. h. von Sachleistungen rechtsgrundsätzlich unterscheidbarer Status einzuräumen, der die Perspektive ihrer Entbürokratisierung und Marktöffnung berücksichtigt. In diesem Sinne kann auch das Konzept einer europäischen Wohlfahrtsgesellschaft interpretiert werden, in welcher der Staat zwar nicht aus seiner Verpflichtung für die Bereitstellung kollektiver Güter entlassen wird, die aber eine Vielzahl von Angeboten zur individuellen Wohlfahrt innerhalb der Gesellschaft vorhält und organisiert.
2. Neben den bestehenden, aber weitgehend reformbedürftigen Rechtsformen der Träger sozialer Dienste (s. Betzelt/Bauer 2000) sind neue Rechts- und Unternehmensformen zu entwickeln, die den ökonomischen Erfordernissen von Sozialunternehmen angemessen und ihren Zielsetzungen förderlich sind. In diesem Sinne interpretiere ich das normative Konzept einer europäischen Zivilgesellschaft, in der das bürgerschaftliche Engagement und der zivile Eigensinn den Vorrang haben gegenüber jeglichen institutionellen Formen staatlicher Bevormundung und obrigkeitlicher Kontrolle.
3. Soziale Dienstleistungen setzen eine kompetente Professionalität voraus, die weder „ehrenamtlich“ noch durch „Bürgerarbeit“ ersetzt werden kann, sondern qualifikatorisch erworben und durch Weiterbildung verbessert werden muss. Damit verbindet sich das Plädoyer für eine europäische Dienstleistungsgesellschaft, in der sowohl der Aus- und Weiterbildung im tertiären Wirtschaftssektor als auch der Forschung in diesem Bereich die gleiche Bedeutung zukommt wie es für den sekundären und den primären Sektor längst der Fall ist.
4. Anstelle des Dispositivs traditioneller Wertorientierungen und der stigmatisierenden Hilfgewährung ist die besondere Qualität des Personenbezugs und der Koproduktion im Uno-actu-Prozess zur Geltung zu bringen; die Bedarfspersonen sind als Nutzer/-innen mit besonderen Rechten (VerbraucherInnen-Beschwerde-, -Schutz-, -Informations- und -Beratungsrechte) auszustatten. Mit dieser Feststellung ist die normative Forderung verbunden, dass die Bürgerinnen und Bürger in einer europäischen demokratischen Gesellschaft über

Grundrechte verfügen, die im Kontext personenbezogener sozialer Dienstleistungen nicht unterlaufen und außer Kraft gesetzt werden dürfen, sondern in besonderer Weise politisch garantiert werden müssen.

## Literatur

- Badura, B./P. Gross* (1981): Sozialpolitische Perspektiven. Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen. München
- Bauer, R./Y. Erdmann* (1998): Jenseits von Eden. Veränderungstendenzen des Sozial- und Gesundheitswesens in der EU. In: Pfaffenberger, H. (Hrsg.), Um eine sozialpolitische Kompetenz der EU, Rheinfelden 1998, 241–278
- Bauer, R.* (2001): Personenbezogene Soziale Dienstleistungen. Begriff, Qualität und Zukunft. Opladen
- Berekoven, L.* (1974): Der Dienstleistungsbetrieb. Wesen, Struktur und Bedeutung. Wiesbaden
- Berger, J./C. Offe* (1984): Die Entwicklungsdynamik des Dienstleistungssektors. In: Offe, C. (Hrsg.), Arbeitsgesellschaft, Frankfurt/Main 1984, 229–270
- Bergmann, Ch.* (2000): Soziale Dienste im europäischen und internationalen Kontext. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 80. Jg, H. 11, 346–348
- Betzelt, S./R. Bauer* (2000): Nonprofit-Organisationen als Arbeitgeber. Opladen
- Bröckling, U./S. Krasmann/Th. Lemke* (2000) (Hrsg.): Gouvernamentalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. Frankfurt/Main
- Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung* (1981) (Hrsg.): Soziale Dienstleistungen als Träger potentiellen Wachstums und ihr Beitrag zum Abbau längerfristiger Arbeitslosigkeit. Untersuchung einer Arbeitsgruppe der Prognos AG. Bonn
- Decker, F.* (1975): Einführung in die Dienstleistungsökonomik. Paderborn
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge* (1993) (Hrsg.): Fachlexikon der sozialen Arbeit. Dritte, erneuerte und erweiterte Auflage. Frankfurt am Main
- Gabler Wirtschafts Lexikon* (1993): 8 Bde., 13., vollständig überarbeitete Auflage. Wiesbaden
- Gottschall, K.* (2000): Zwischen tertiärer Krise und tertiärer Zivilisation. Bremen
- Grünewald, R.* (1991): Tertiärisierungsdefizite im Industrieland Bundesrepublik Deutschland. Nachweis und politische Konsequenzen. Frankfurt am Main u. a.
- Häußermann, H./W. Siebel* (1995): Dienstleistungsgesellschaften. Frankfurt am Main
- Lexikon des Sozial- und Gesundheitswesens* (1992), 3 Bde., hrsg. von Rudolph Bauer. München, Wien
- Meyer, A.* (1991): Dienstleistungsmarketing. In: Die Betriebswirtschaft, 51. Jg., Nr. 2, 195–209
- Müller, L. P. A.* (1998): Soziale Dienstleistung vor dem Ende? Pathogenität und Strukturkrise der Sozialen Dienstleistungsberufe. Frankfurt/Oder

# Die Zivilgesellschaft als Hoffnungsträger zur Lösung gesellschaftlicher Probleme?

## Zwischen Demokratisierung und Instrumentalisierung gesellschaftlichen Engagements.

*Ruth Simsa*

Konzepte der Zivilgesellschaft sind gegenwärtig sehr populär. Oft ist allerdings nicht auf den ersten Blick deutlich, was damit konkret gemeint ist und welche Risiken eine Stärkung zivilgesellschaftlicher Elemente der Politik implizieren kann. In dem Artikel wird argumentiert, dass Risiken eines Ausbaus der Zivilgesellschaft in einem potenziellen Einfluss-, einem Demokratie- und einem Wohlfahrtsproblem liegen können. Trotz ihres hohen Potenzials kann die Zivilgesellschaft ohne die Sicherstellung entsprechender Rahmenbedingungen entdemokratisierende und gesellschaftliche Entwicklungen bremsende Wirkungen haben bzw. zur Legitimation eines Abbaus des Wohlfahrtsstaates funktionalisiert werden.

### 1 Einleitung: Die Renaissance zivilgesellschaftlicher Modelle

Gegenwärtig wird sowohl in der Tagespolitik als auch in gesellschaftspolitischen Theorien zunehmend auf Konzepte der Zivil- oder Bürgergesellschaft<sup>1</sup> Bezug genommen. Gemeint ist damit allgemein formuliert eine im Zwischenreich von Staats- und Privatsphäre angesiedelte Sphäre politischen Lebens, in der Bürger ihre Anliegen selbst in die Hand nehmen und die Gesellschaft mitgestalten. Insgesamt kann damit eine bemerkenswerte Renaissance von zivilgesellschaftlichen Vorstellungen beobachtet werden. Diese sind keineswegs neu, sie entwickelten sich zwischen 1750 und 1850 in Europa. Während die Zivilgesellschaft lange Zeit, sofern sie überhaupt thematisiert wurde, aber eher antiquiert anmutete,

---

<sup>1</sup> Die beiden Begriffe können im deutschsprachigen Raum weitgehend synonym für das englische „civil society“ verwendet werden, haben allerdings bei manchen Begriffsverwendungen eine leicht unterschiedliche Konnotation. Der Begriff der Zivilgesellschaft wendet Vorstellungen der civil society, der Bürgergesellschaft, teilweise stärker antiinstitutionell ins Kritische (Bora 1999, 55). Während „zivil“ primär mit nichtdienstlich, sprich: nicht in Ausübung einer festgelegten Funktion, assoziiert wird, der Begriff der Zivilgesellschaft damit stärker die aristotelische Vorstellung einer diskursiven, selbst organisierten Assoziation freier und gleicher Personen nahe legt, hat der Begriff der Bürgergesellschaft bisweilen eine stärker nationale und hierarchisierende Konnotation. Bürger waren im Mittelalter jene Stadtbewohner mit besonderer Stellung. Auch heute bezieht sich der Begriff zum einen auf ein festgelegtes nationales Territorium, zum anderen aber auch auf einen besonderen Rechtsstatus: nicht jeder Bewohner ist auch Bürger eines Gebietes, in bestimmten Fällen (Immigration) bedarf es dazu der Einbürgerung.

erfuhr sie in den letzten Jahren weltweit eine enorme Bedeutungssteigerung sowohl in den Sozialwissenschaften als auch in politischen Diskussionen.<sup>2</sup> Trotz – oder wegen – der enormen Verbreitung des Begriffs „Zivilgesellschaft“ ist oft unklar, was konkret damit gemeint ist. Konzepte der Zivilgesellschaft sind sehr unterschiedlich und haben jeweils verschiedene politische Implikationen. Im Folgenden wird daher zunächst eine Begriffsklärung sowie eine Analyse von Gemeinsamkeiten und Unterschieden der wichtigsten Konzepte vorgenommen. Danach wird die gegenwärtige Popularität der Zivilgesellschaft in Zusammenhang mit gegenwärtigen gesellschaftlichen Entwicklungen gebracht. Zur Einschätzung des Potenzials der Zivilgesellschaft werden schließlich deren Chancen und Risiken diskutiert.

## 2 Begriffsklärung

Die Zivilgesellschaft ist schwer eindeutig zu definieren (siehe dazu auch Brumlik 1991). Gründe für diese Schwierigkeit sind vielfältig: Neben einer gegenwärtig inflationären Verwendung des Begriffs liegen sie vermutlich in der sozialwissenschaftlichen Dominanz der Konzepte Markt und Staat, welche lange Zeit die Aufmerksamkeit für andere Phänomene einschränkte (Sommers 1998, Salamon/Anheier 1992), weiter in der Heterogenität der mit Zivilgesellschaft umschriebenen Phänomene, in unterschiedlichen politischen Konnotationen sowie auch im hohen emotionalen Beiklang des Themas, das mit Assoziationen von Gerechtigkeit, Harmonie und wechselseitigem Vertrauen aufgeladen ist.

Auch die Handhabung des Begriffs erhöht dessen Diffusität. Manche Autoren verwenden den Begriff der Zivilgesellschaft nichtnormativ für beschreibende Zwecke. Andere nutzen ihn pragmatisch zur Formulierung politischer Strategien. Die dritte Verwendung ist normativ, hier geht es um die Betonung der moralischen Überlegenheit ziviler Gesellschaften. In vielen Konzeptionen bleibt damit die Frage offen, ob die „civil society“ als politisches Projekt begriffen wird, das lediglich auf normativ-theoretischer Ebene der Imagination existiert und sinnstift-

---

<sup>2</sup> Vgl. z. B. Putnam 1996; Keane 1998; Khol 1998; Beck 1999; Einem 1999; Keane nennt drei Phasen der Renaissance des Konzepts: Die erste Phase in den 60er und 70er Jahren war geprägt von einer Thematisierung von Zivilgesellschaft in Lateinamerika, quasi als politische und intellektuelle „Waffe“ gegen Militärdiktaturen, sowie in Japan als Gegenmodell gegen eine einseitig an der kapitalistischen Ökonomie orientierte staatliche Politik. In den 70er Jahren begann mit dem Erfolg zivilgesellschaftlichen Widerstands in Osteuropa die zweite Phase der „Wiederentdeckung“ der civil society. Auch hier wurde diese als Moment des politisch-demokratischen Kampfes gegen totalitäre staatliche Regime eingesetzt. Die dritte Phase steht im Zusammenhang mit Wahrnehmung von Globalisierung. Mit dem Ende des Kalten Krieges wurden neue Widersprüche deutlich, insbesondere jene zwischen der territorialen Organisation von Staaten und globalen Problemen, transnationalen Wirtschaftsbeziehungen sowie auch einer global organisierten Zivilgesellschaft. In dieser Phase kam es zu einer weltweiten Verbreitung des Begriffs (Keane 1998, 12ff).

tende Funktion hat, oder ob mit dem Begriff Strukturmerkmale gegebener Gesellschaften charakterisiert werden. Oft finden sich implizit beide Aspekte wieder, wobei das Verhältnis von normativen und beschreibenden Elementen kaum präzisiert wird.

Heute verwendete Begriffsinhalte stehen meist in der Tradition von Gramsci, welcher, wie auch Parsons und Habermas, die Zivilgesellschaft als gesellschaftliche Sphäre charakterisiert, die als vermittelnde Instanz zwischen Wirtschaft und Staat steht und in welcher der Kampf um gesellschaftliche Herrschaft mit diskursiven, konsensuellen Mitteln ausgetragen wird.

Da eine allgemein anerkannte Definition der Zivilgesellschaft ausständig ist, fasst Kneer gemeinsame Merkmale unterschiedlicher Entwürfe wie folgt zusammen (1997, 234f):

- **Erstens verweist der Begriff demnach auf die Gesamtheit öffentlicher, d. h. jedem Akteur offen stehender Assoziationen, Vereinigungen, Bewegungen, informeller Gruppen und Zusammenkünfte von Bürgern auf freiwilliger Basis.**
- **Ein zweites Merkmal ist die Autonomie zivilgesellschaftlicher Einrichtungen, d. h. die Unabhängigkeit von einem Machtzentrum oder bürokratischen Staatsapparat.**
- **Die meisten Konzepte verweisen drittens auf die Pluralität zivilgesellschaftlicher Assoziationen, die den Diskurs gerade durch ihre Vielfalt lebendig erhalten.**
- **Alle Konzepte setzen mehr oder weniger explizit Legalität voraus. Zivilgesellschaften stabilisieren sich demgemäß nur auf der Basis institutionalisierter Menschenrechte.**
- **Fünftens setzen Zivilgesellschaften normativ einen bestimmten Standard ziviler, d. h. gewaltfreier, solidarischer und toleranter Verhaltensweisen voraus, der nur durch Instanzen und Mechanismen der Selbstkontrolle gewährleistet werden kann.**
- **Sechstens wird der Zivilgesellschaft meist utopisches Potenzial zugeschrieben, wonach sie in ihren Strukturen und Diskursen mittels permanenter Infragestellung über einen gegenwärtigen gesellschaftlichen Zustand hinausweisen.**

Obwohl dies die Gemeinsamkeiten der meisten Konzepte erfasst, sind einige Merkmale nicht allgemein zutreffend. Mit der Anforderung grundrechtlicher Absicherung wird länderspezifischen institutionellen Bedingungen nicht Rechnung getragen. In Osteuropa wurde der Begriff z. B. Ende der 70er Jahre zur Bezeichnung jenes Netzwerks oppositioneller Organisationen verwendet, welches notgedrungen illegal und ohne Presse- und Meinungsfreiheit auf ein Ende der Parteidiktatur hinwirkte. Lauth und Merkel (1997) kritisieren dementsprechend eine häufige Verengung der Debatte auf die Verhältnisse „reifer“ Demokratien. Weiter trifft das postulierte utopische Potenzial nicht auf alle Konzepte zu. Liberale Vorstellungen weisen, zumindest in Bezug auf westliche Demokratien, nicht wesentlich über bestehende politische Zustände hinaus.

Lauth und Merkel schlagen eine Definition vor, die Zivilgesellschaft als Handlungssphäre im Zwischenreich von Staat und Privatsphäre versteht, bestehend aus „einer Vielzahl pluraler (auch konkurrierender), auf freiwilliger Basis gegründeter Organisationen und Assoziationen (im Einzelfall auch einzelne ‚Bürger‘), die ihre spezifischen, materiellen und normativen Interessen artikulieren und autonom organisieren“ (1997, 12). Dies erfolgt auf Basis eines normativ-ethischen Minimalkonsenses bezüglich Toleranz, Fairness und physischer Gewaltlosigkeit. Zivilgesellschaftliche Agenden betreffen weiterhin immer die res publica, Gruppen, die nur private Zwecke verfolgen, werden diesen nicht zugerechnet (siehe auch Shaw 1998).

Dekker und Van den Broek (1998) charakterisieren die Zivilgesellschaft als idealtypisches Modell sozialer Ordnung, welches parallel zu Gemeinschaft (community), Markt und Staat als vierte Form existiert. In Erweiterung des Modells von Streek und Schmitter (1985), das für die drei anderen Formen jeweils zentrale Strukturmuster identifiziert, benennen sie für zivilgesellschaftliche Ordnung Freiwilligkeit als Leitkriterium, Assoziationen als dominante Akteure, Commitment als Voraussetzung der Teilhabe, Diskussion als vorherrschende Entscheidungslogik und als zentrale Medien Argumente. Die im Rahmen dieser Ordnung erzeugten Güter sind „mixed goods“ (private und öffentliche Güter sowie auch wechselseitige Unterstützung) und zentrale Externalitäten sind „social capital“ und „public discourse“.

Der Nachteil all dieser Definitionen ist ihre (unterschiedlich ausgeprägte) Normativität. Wer sollte das Vorhandensein von Freiwilligkeit, Commitment, Toleranz etc. zweifelsfrei feststellen können? Und wer sollte damit beurteilen können, ob Aktivitäten oder Akteure der Zivilgesellschaft zuzurechnen sind oder nicht? In sehr offener, allgemeiner Form soll Zivilgesellschaft daher hier definiert werden als die Summe von Akteuren und Operationen,

- **die weder marktwirtschaftlich-profitorientiert noch staatlich organisiert sind und damit ein Mindestmaß an Autonomie von Markt und Staat aufweisen;**
- **die weiter auf die Gestaltung politischer Prozesse und/oder sozialer Lebensbedingungen gerichtet sind, d. h. nicht nur private Interessen verfolgen;**
- **und die im Rahmen kollektiven Handelns (d. h. im Rahmen von Organisationen, Initiativen oder sozialer Bewegungen) stattfinden (vgl. auch Klein 1997).**

## 2.1 Ideengeschichtliche Hintergründe

Grundsätzlich und ursprünglich bezieht sich der Begriff der Zivilgesellschaft auf das Verhältnis von Individuum und Gesellschaft, erst in weiterer Folge ist mit Gesellschaft meist der Staat, d. h. das institutionalisierte politische System gemeint. Ausgehend von Max Webers soziologischem Sinnbegriff erscheint das Soziale dem Individuum als „ärgerliche Tatsache der Gesellschaft“ (Dahrendorf 1965, 14).

Der zentrale Konflikt, der von der Zivilgesellschaft aufgefangen werden soll, ist die Differenz zwischen dem Individuum und seinen Interessen gegenüber dem gesellschaftlichen Ganzen, d. h. der als Äußeres erlebten gesellschaftlichen Struktur.

Die spätere Bedeutungsveränderung zur Zivilgesellschaft als Gegenpol zum Staat ist insofern bemerkenswert, als der Ausdruck Zivilgesellschaft auf Aristoteles' politische Philosophie zurückgeführt wird. Für diesen ist allerdings der Staat noch jene Gemeinschaft, „die die vornehmste von allen ist und alle anderen in sich schließt“ (Aristoteles 1981 (1880) 1252a5). Staat und bürgerliche Gesellschaft (*societas civilis*) werden hier also noch gleichgesetzt. Der Staat als *societas perfecta et finalis* gilt als die ranghöchste, alle Gemeinschaften umfassende Form der Gemeinschaft.<sup>3</sup> Die Differenz von autonomen Individuen und dem Staat gibt es hier noch nicht. In der aristotelischen Philosophie gilt die Zivilgesellschaft als herrschaftsfreie und solidarische Assoziation freier Bürger, als die der menschlichen Natur angemessenste Lebensweise. Diese Sphäre wird in strikter Trennung vom privaten und vom ökonomischen Bereich gesehen, die im Gegensatz zur Polis durch Herrschaftsverhältnisse geprägt ist.

Hegel nimmt die Trennung von ziviler Gesellschaft und Staat vor. Er unterscheidet strikt zwischen bürgerlicher Gesellschaft und politischem Staat, sieht allerdings in der bürgerlichen Gesellschaft den Ort von Einzelinteressen und Widersprüchen, die nur vom politischen Staat, der das „an und für sich Vernünftige“ (1972, 215) darstelle, koordiniert werden kann. Die Ökonomie ist dieser Auffassung nach ein Teil der Zivilgesellschaft.

Marx behält die Trennung von Staat und bürgerlicher Gesellschaft bei. Er spricht dem Staat als Ausdruck partikularer Klasseninteressen aber die von Hegel postulierte Fähigkeit ab, gesellschaftliche Widersprüche auf höherer Ebene zu versöhnen. Mit „bürgerlicher Gesellschaft“ meint er die kapitalistische Organisation materieller Lebensverhältnisse. Diese stellt in seiner Theorie die gesellschaftliche Basis dar, der der Staat als Überbau nachgeordnet ist. Das assoziative, diskursive Element der aristotelischen Zivilgesellschaft fällt hier weg, insgesamt hat der Begriff der bürgerlichen Gesellschaft wenig mit gegenwärtigen Konzepten der Bürger- oder Zivilgesellschaft gemein. Davon ausgehend sieht Gramsci die Zivilgesellschaft als dritte gesellschaftliche Sphäre, die als vermittelnde Instanz zwischen sozioökonomischer Basis und Staat steht und in der der Kampf um die Herrschaft mit diskursiven, konsensuellen Mitteln ausgetragen wird. Von der modernen Begrifflichkeit wird hier sowohl die Lokalisierung der Zivilgesellschaft zwischen Ökonomie und Staat als auch die Hervorhebung diskursiver, freier Elemente vorweggenommen. Gramsci betont die taktische Bedeutung von Institu-

---

<sup>3</sup> Hier gibt es auch noch keine Trennung in intime, persönliche Gemeinschaft und rational kalkulierende Gesellschaft wie bei Tönnies (1979).



tionen jenseits von Markt und Staat im Kampf gegen die ausbeutende Macht des Kapitalismus, sieht diese allerdings als nur temporär notwendige Form zur Erreichung einer klassenlosen Gesellschaft.

## **2.2 Subsidiäre Leistungserbringung und Reparaturarbeit oder aktive Mitgestaltung – Unterschiede und Gemeinsamkeiten verschiedener Konzepte**

Theoretische Konzepte der Zivilgesellschaft sind in Bezug auf ihren normativen Gehalt und ihre politische Reichweite sehr unterschiedlich. Liberale Vorstellungen (z. B. Dahrendorf 1994) etwa gehen nicht wesentlich über das Modell demokratischer Gesellschaft hinaus. Mit Zivilgesellschaft ist hier eine auf Basis individueller Grundrechte errichtete soziale Sphäre gemeint, die einen zivilen Rahmen für die Austragung sozialer Konflikte bietet und deren primäre Funktion in der Einschränkung staatlichen Einflusses liegt. Kommunitaristische Zugänge (vgl. Walzer 1992, Etzioni 1996) sehen in der Zivilgesellschaft eine ethisch-normative Antwort auf Individualisierung und den Rückgang sozialer Verantwortung, in der gemeinschaftlich-solidarische, durch normative Haltungen und ein moralisches Regelwerk integrierte Formen des Zusammenlebens und der sozialen Verantwortung dominieren. Der politisch-partizipative Aspekt von Zivilgesellschaft gerät hier in den Hintergrund (vgl. die Kritik von Altvater/Mahnkopf 1996, Mutz 1999). Radikaldemokratische Ansätze der Zivilgesellschaft entwerfen, ausgehend von einem „Traum vom Ende der Macht“, das Projekt einer autonomen, sich selbst auf Basis normativer Integration regierenden Bürgergesellschaft, die die Idee der „gleichen Partizipation aller an der Macht“ (Rödel/Frankenberg/Dubiel 1989, 126) verwirklichen solle. Habermas dagegen greift in seinem Modell deliberativer Politik zwar ebenfalls auf solidarische, normativ vermittelte Formen der Integration zurück, verbindet diese allerdings mit einer stärkeren Betonung institutioneller Faktoren. Partizipatorisch-diskursive Formen der Beteiligung der in der Lebenswelt verankerten politischen Öffentlichkeit an Prozessen der Willensbildung und Entscheidungsfindung sind demnach ebenso wie die Institutionalisierung von Verfahren zentraler Kern einer deliberativen Politik (Habermas 1992, 426ff).

**Gemeinsamkeiten der unterschiedlichen Konzepte:**

- **Alle Konzepte betonen die Bedeutung privaten, nichtgewinnorientierten Engagements und nehmen in Zusammenhang damit – allerdings in unterschiedlichem Maß – Erwartungen an staatliche Verantwortung zurück.**
- **Weiter erwarten alle von zivilgesellschaftlichem Engagement positive Wirkungen auf den demokratischen Gehalt einer Gesellschaft.**
- **Alle Zugänge unterlegen einen starken Handlungsbezug, das Integrationspotenzial struktureller Dimensionen wird entweder vernachlässigt oder, wie explizit bei Habermas, als ergänzungsbedürftig eingeschätzt.**
- **Alle Zugänge gehen vom Ideal pluralistischer Gesellschaftssteuerung aus.**

**Unterschiede der Konzepte:**

- **Unterschiede einzelner Konzepte liegen in der „Verortung“ von Zivilgesellschaft. Während manche Autoren darin eine mögliche Form von Gesellschaft sehen (Gesellschaften sind damit entweder Zivilgesellschaften oder sie sind**

es nicht), bezeichnen die meisten damit nur einen bestimmten Teil der Gesellschaft. Dieser wird oft primär vom Staat abgegrenzt und meint damit jene Sphäre, in der Bürger ihre Interessen jenseits bzw. trotz des Staates artikulieren, aushandeln und durchsetzen.

- Weiter bestehen Unterschiede im vorgestellten politischen Gehalt der zivilen Gesellschaft. Meist werden damit persönliche Grundrechte und politische Beteiligungschancen verbunden und die Zivilgesellschaft als Sphäre interpretiert, in der (organisierte) Bürger politische Anliegen vertreten, bisweilen werden aber auch weniger politische Formen von Selbsthilfe und Eigenarbeit dazu gerechnet (vgl. z. B. Beck 1999; zur Kritik daran Simsa 2000).
- Unterschiedlich wird beurteilt, wie weit die Zivilgesellschaft primär eine machtbeschränkende Funktion gegenüber dem Staat ausübt, wie weit diese den Staat bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützt oder wie weit ihre Funktion im Rahmen eines komplexeren politischen Modells, welches auch andere Akteure mit einbezieht, liegen soll (vgl. z. B. Habermas 1992; Etzioni 1996; Walzer 1992).
- Damit unterscheiden sich die Konzepte auch in ihrer Radikalität in Hinblick auf die Zivilgesellschaft als Antriebskraft gesellschaftlicher Veränderung. Der politische Gehalt der Vorstellungen reicht von der Betonung subsidiärer Eigenarbeit und Leistungserbringung bis zu einem Verständnis von Zivilgesellschaft als Sphäre aktiver politischer Beteiligung. Die Vorstellungen lassen sich damit im Rahmen zweier Pole verorten, die sich mit subsidiärer Leistungserbringung und Reparaturarbeit einerseits sowie aktiver Mitgestaltung andererseits umschreiben lassen.

### 3 Gesellschaftliche Entwicklungen als Hintergrund

Ein Hintergrund der gegenwärtigen Entdeckung aktiver Bürger sind gesellschaftliche Entwicklungen: Verstärkte internationale Vernetzung, Tendenzen der Flexibilisierung und Entgrenzung von Märkten sowie die Hartnäckigkeit sozialer und ökologischer Problemlagen führen zu einer deutlichen Wahrnehmung der Grenzen der Lösungskompetenz von Politik.

Der Handlungsrahmen nationaler Politik wird u. a. durch das Missverhältnis von territorial begrenzter Politik und global operierenden Märkten eingeschränkt. Internationale Verflechtungen führen zu lokalen Auswirkungen globaler Phänomene, ökologische Entwicklungen etwa halten sich ebenso wenig an staatliche Grenzen wie Währungskrisen.

Prozesse internationaler Vernetzung, die durch wirtschaftliche Verflechtungen und Kommunikationstechnologien vorangetrieben werden, und die damit korrespondierende Inkongruenz politischer, sozialer und wirtschaftlicher Räume führen also zu einer eingeschränkten Souveränität nationalstaatlicher Regierungen (z. B. Scharpf 1989; Held 1995; Zürn 1998). Der Einfluss der territorial vergleichsweise wenig gebundenen Wirtschaft wächst damit auf Kosten der Lösungskompetenz staatlich-repräsentativer Politik. Die Gesellschaft wird aufgrund dieses

wachsenden Missverhältnisses von territorial begrenzter Politik und global operierenden Märkten mit einer Verschiebung der Machtbalance zulasten der Politik konfrontiert (Willke 1995b).

Die gängige Antwort darauf ist eine Kombination von Liberalisierungsprozessen (in Bezug auf Sozial-, Umwelt oder Strukturpolitik) und gleichzeitigen massiven staatlichen ökonomischen Interventionsstrategien. Konsequenzen davon sind das Anwachsen regionaler Disparitäten und v. a. in Industrieländern massive Arbeitsmarktprobleme. Erwerbsarbeit verliert zunehmend die Funktion der sozialen und materiellen Integration von Menschen in die Gesellschaft, Flexibilitätsanforderungen steigen und die Schere zwischen Gut- und Schlechtverdienenden wird ebenso wie die Finanzierungsprobleme öffentlicher Haushalte größer. Politik scheint nicht mehr zu funktionieren. Das Scheitern sozialistisch-zentralistischer Steuerungsversuche zeigt die Grenzen hierarchischer Einflussnahme auf die Gesellschaft (Willke 1995), aber auch die Praxis demokratischer Steuerung stößt zunehmend auf Probleme. Die Rede ist von einer „Krise des Regierens“ (Zürn 1998), einer „Entzauberung des Staates“ (Willke 1995), bisweilen wird eine „Erosion von Nationalstaaten“ (Altwater/Mahnkopf 1996), die Anpassung von Nationalstaaten an die Macht des Weltmarktes (Narr/Schubert 1994) oder die „Depolitisierung“ von Staaten (Beck z. B. 1998) postuliert.

Gesellschaftsteuerung bzw. Politik nimmt darüber hinaus zunehmend pluralistischen Charakter an. Staatliche Instanzen sind aufgrund von Spezialisierungen und Ausdifferenzierungen immer stärker auf die Expertise und Implementierungskapazität anderer Organisationen angewiesen. Zum einen werden Staaten selbst weniger als monolithischer Block wahrgenommen (Messner 1997; Sassen 1996), zum anderen erlangen nichtstaatliche Organisationen wachsenden Einfluss auf politische Entscheidungen, unter ihnen, neben Wirtschaftsorganisationen, prominent auch zivilgesellschaftliche Nonprofitorganisationen (NPOs). Auf der Ebene unterhalb von Staaten entstehen im Zuge dieser Entwicklung neue Formen lokaler Organisation und darüber neue Formen internationaler Organisationen und Netzwerke.

Fast alle gesellschaftspolitischen Ansätze, die als Antwort auf die verringerte Lösungskompetenz nationalstaatlicher Politik formuliert werden, zeichnen sich durch starke Hoffnungen auf die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteure aus (z. B.: Narr/Schubert 1994; Altwater/Mahnkopf 1996; Beck 1996; 1998; Zürn 1998; Giddens 1999). Die Vereinten Nationen befürworten unter dem Begriff der „Global Governance“ eine globale Tendenz der Pluralisierung von Politik. Damit ist die Ergänzung der Staatenwelt durch Bewegungen und Organisationen der zivilen Gesellschaft auf globaler Bühne sowie deren Einbindung in den Prozess globaler Politik gemeint (The Commission on Global Governance 1995). Bekannt ist auch Giddens Modell des „Third Way“, welches eine neue Beziehung zwischen dem Staat und der „civil society“ fordert. Neben dem Staat werden hier die Ökonomie und die Zivilgesellschaft als zentrale gesellschaftliche Entwicklungskräfte identi-

ziert (Giddens 1999). Beck spricht von reflexiver Demokratie im Sinne pluraler, demokratischer Akteure und Institutionen, Subpolitik, „Globalisierung von unten“ oder assoziativer Demokratie (Beck 1986, 1996a, 1998a). Diese Modelle beziehen sich alle auf die politische Einflussnahme von Akteuren jenseits der demokratisch-repräsentativen Instanzen traditioneller Politik.

Wenn auch manche Hoffnungen eher Wunschbilder als gegenwärtige Realität ausdrücken, so gibt es doch eine Tendenz der faktischen Bedeutungszunahme nichtstaatlicher Akteure in der Politik. Rosenau hebt z. B. die Tendenz zu einer stärkeren Machtverteilung zwischen transnationalen und nationalen Instanzen hervor, aufgrund derer zwei interagierende politische „Welten“ entstehen: eine staatszentrierte Welt der Nationalstaaten und ihrer Institutionen und eine multi-zentrische Welt nichtstaatlicher Akteure, zu denen Wirtschaftsorganisationen wie auch ethnische Gruppen oder NPOs gehören (Rosenau 1990). Auch Zürn betont das Zusammenspiel verschiedener Entscheidungsebenen als Gesamtarrangement von „governance by, with and without government“ (Zürn 1998, 334). Ein wesentliches Element dieses Arrangements sind internationale Vereinbarungen und Institutionen, an denen nichtstaatliche Interessengruppen zunehmend beteiligt sind. Ein Gewinn dieser Arbeiten ist die Redefinition von Politik, die hier nicht mehr auf den Staat eingeschränkt wird. Beck etwa kritisiert die Gleichsetzung von Politik und Staat und weist auf die Politisierung von Bereichen, die traditionell nicht mit Politik assoziiert werden, hin: „Wenn man ‚Politik‘ gleichsetzt mit kollektiv bindenden Entscheidungen, findet in internationalen Organisationen ‚Politik‘ von großer Reichweite statt.“ (1998, 36). Erwartungen an das Zusammenspiel von Staat und Zivilgesellschaft werden allerdings meist nur sehr allgemein formuliert. Auf strukturelle Absicherungen zivilgesellschaftlicher Aktivitäten wird wenig eingegangen. Insgesamt scheint die Bedeutung des Staates oft etwas vorschnell und zu umfassend aufgegeben. So wird die Macht nichtstaatlicher Akteure oft undifferenziert als dominante Größe postuliert, jene Bereiche der Wirtschaft, in denen regionale Gebundenheit und nationale Rahmenbedingungen eine weiterhin hohe Rolle spielen, werden vernachlässigt. Hirst und Thompson (1996) charakterisieren dementsprechend die Verkündung von Globalisierung als neues Phänomen, das nationale politische Strategien obsolet machen solle, als politisch hochgradig wirksamen Mythos, der als Wegbereiter neoliberaler Tendenzen fungiere. Polemisch formuliert und auf Konzepte der Zivilgesellschaft bezogen: „Politik ist überfordert – lassen wir sie doch die Bürger selbst machen.“ Hier wird allerdings gleichsam das Kind mit dem Bade ausgeschüttet, Politik insgesamt eine Absage erteilt. Damit werden bestehende Einflüsse nationaler wie supranationaler Politik gelehnet: Politik hat massiven Einfluss, wenn auch nicht immer punktgenau in der intendierten Form. Andere Ansätze gehen von Grenzen hierarchischer Gesellschaftssteuerung aus und suchen, etwa im Rahmen der Gestaltung von Verhandlungssystemen oder „policy networks“, Wege einer angemessenen Politik (z. B. Marin/Mayntz 1991).

## **4 Chancen, Grenzen und mögliche Probleme zivilgesellschaftlicher Entwürfe**

Das Konzept der Zivilgesellschaft besticht auf den ersten Blick durch damit verbundene Assoziationen von Selbstbestimmtheit und diskursiver, konsensueller Aushandlung von Interessen. Die nähere Betrachtung zeigt allerdings, dass neben attraktiven Elementen auch potenzielle Probleme mit zivilgesellschaftlichen Gesellschaftsentwürfen verbunden sein können. Neben methodischen Unzulänglichkeiten vieler Konzepte sind dies v. a. mögliche Einfluss-, Demokratie- und Wohlfahrtsprobleme. Da zivilgesellschaftliche Konzepte wie auch Akteure sehr unterschiedlich sind, kann hier nicht allgemein eingeschätzt werden, wie weit jeweils eher die Chancen oder die Risiken realisiert werden. Es können allerdings potenzielle Chancen und Probleme aufgezeigt werden, die als „Brille“, d. h. als Beobachtungsfolie für die Analyse konkreter Aktivitäten oder Organisationen dienen können.

### **4.1 Macht und Geld versus Integrität und Engagement? Zur Plausibilität der Lösungskraft zivilgesellschaftlicher Politik – Das Einflussproblem**

Die Plausibilität von politischen Modellen, die zivilgesellschaftlichen Elementen hohe Problemlösungskraft zuschreiben, ist umstritten. Pro-Argumente verweisen auf empirische Daten hinsichtlich der Zunahme zivilen Engagements (vgl. Salamon u. a. 1999) und dessen Erfolge in Bezug auf konkrete Entwicklungen und Entscheidungen (Edwards/Hulme/Wallace 1999; Clark 1992). Skeptiker bezweifeln dagegen, dass zivilgesellschaftliche Organisationen auf Basis verständigungsorientierter, kooperativer Kommunikationsformen tatsächlich ein bedeutsames Gegengewicht zu strukturellen Bedingungen der modernen Gesellschaft darstellen (können). Aufgrund der Eigenlogik und des Einflusses von Wirtschaft, Staat, Justiz und Wissenschaft sowie institutionell gefestigter, bürokratisch geregelter Zuständigkeiten und Entscheidungswege können zivilgesellschaftliche Akteure demnach nur begrenzten Einfluss auf gesellschaftliche Entwicklungen nehmen. Dies wird u. a. dadurch untermauert, dass zivilgesellschaftliche Akteure in „harten“ Feldern von Politik wie etwa Wirtschafts-, Finanz- und Sicherheitspolitik wenig Einfluss ausüben, ihre Expertise ist demnach allenfalls „... gefragt, um umwelt- und sozialpolitisch Porzellan zu kleben, das die Finanz- und Wirtschaftspolitiker zerschlagen“ (Altwater u. a. 1997, 13). Ihre Ressourcen sind zudem im Vergleich mit staatlichen Machtmitteln oder ökonomischen Ressourcen von Wirtschaftsunternehmen nur sehr weiche Instrumente wie Sachkompetenz, moralische Integrität und Engagement (Wahl 1997). So meint Habermas, Assoziativen seien „im Allgemeinen zu schwach, um im politischen System kurzfristig Lernprozesse anzustoßen oder Entscheidungsprozesse umzusteuern“ (Habermas 1994, 451).

In Zusammenhang damit stehen auch ihre begrenzten Möglichkeiten des Eingriffs in Verursachungszusammenhänge. Zwar richten sich viele Hoffnungen auf

ihr Potenzial, die von anderen Organisationen oder strukturellen Ungleichgewichten verursachten Problemlagen, wie etwa Folgen der Ungleichverteilung von Ressourcen oder strukturelle Arbeitslosigkeit abzufangen bzw. zu mildern. Solche Hoffnungen auf Schadensbegrenzung durch zivilgesellschaftliche Akteure sind grundsätzlich sehr berechtigt, insbesondere etwa im Rahmen sozialer Arbeit oder auch Entwicklungshilfe sind deren Leistungen nicht zu unterschätzen und haben auch im Rahmen korporatistischer Arrangements lange Tradition. So wichtig sie auch sind, so beschränkten sich diese Tätigkeiten von zivilgesellschaftlichen Akteuren aber weitgehend auf „Reparaturdienste“, das heißt die Abfederung von Effekten sozialer Ausgrenzung und struktureller Defizite. Die Ursachen dieser Probleme werden damit nur selten bearbeitet.

Eine weitere strukturelle Begrenzung der Reichweite zivilgesellschaftlicher Politik liegt in der notwendigen Vereinfachung politischer Inhalte – integrierte und umfassende Programme finden schwer Mehrheiten und lassen sich im Rahmen von politischen Kampagnen nur schwer formulieren (Taylor 1996). Die Konzentration auf einzelne, fest umrissene Themen kann der komplexen Natur vieler Problemstellungen allerdings nicht gerecht werden.

Vor dem Hintergrund einer hohen strukturellen Macht der Ökonomie wie auch des politischen Systems muten insbesondere kommunitaristische und radikale Konzepte wenig realistisch an, da hier die Notwendigkeit infrastruktureller und materieller Grundlagen vernachlässigt wird. Auch liberalen Vorstellungen, welche struktur- und sozialpolitische Aufgaben des Staates tendenziell vernachlässigen, liegt vermutlich eine Überschätzung des Potenzials der Zivilgesellschaft zugrunde.

Tendenzen der Internationalisierung der Zivilgesellschaft bergen in diesem Zusammenhang sowohl Chancen als auch Risiken. Chancen liegen in derzeit noch wenig verfestigten transnationalen Strategien und Institutionen, welche Einfallstore für zivilgesellschaftliche Organisationen darstellen können (Princen 1994). Risiken liegen in den hohen Anforderungen an transnationale Tätigkeit, die aufseiten beteiligter Akteure zu Selektion führen (Altwater/Mahnkopf 1996; Wahl 1997).

Wenn auch (faktische sowie antizipierte) Aktivitäten im Rahmen des dritten Sektors insbesondere auf internationaler Ebene zunehmend Lern- und Umorientierungsprozesse in großen Wirtschaftsunternehmen bewirken, so kann nicht abschließend beurteilt werden, wie weit es ihnen tatsächlich gelingen kann, den Systemgesetzmäßigkeiten des Weltmarktes relevante Gegenkräfte gegenüberzustellen. Insgesamt sind aufgrund dieser strukturellen Begrenzungen von Ressourcen Verweise auf aktive Bürger dann mit Skepsis zu betrachten, wenn diese unter der Hand als Ersatz für staatliche Strukturpolitik, Arbeitsmarktpolitik oder Sozial- und Wirtschaftspolitik gehandelt werden.

## 4.2 Die Zivilgesellschaft als Motor oder als Bremse von Demokratie und Entwicklung – Das Demokratieproblem

Die demokratiepolitische Bedeutung zivilgesellschaftlicher Integration wird unterschiedlich beurteilt. Sowohl für die Zuschreibung progressiver und demokratieförderlicher als auch konservierender und undemokratischer Einflüsse zivilgesellschaftlicher Organisationen lässt sich jeweils Evidenz finden.

Einerseits gibt es Belege für eine Ausweitung demokratischer Mitbestimmungsmöglichkeiten durch zivilgesellschaftliches Engagement. Almond und Verba (1989) folgern etwa aus ihrer Untersuchung des Engagements in Freiwilligenorganisationen einen klaren Zusammenhang zwischen der Mitgliedschaft in diesen Organisationen und der demokratischen Qualität von Gesellschaft: „Pluralism, even if not explicitly political pluralism, may indeed be one of the most important foundations of political democracy.“<sup>4</sup> Auch Dekker und Van den Broek führen eine Reihe von Studien an, die einen klaren Zusammenhang von politischer Demokratie und sozialer Partizipation in NPOs zeigen (Dekker/van den Broek 1998, 18f).

Mit dem Aufgreifen von neuen Themen und einer hohen Sensibilität für die Wahrnehmung und Identifizierung neuer Problemlagen hat die Zivilgesellschaft eine wichtige gesellschaftliche „Alarmfunktion“. Habermas betont in Bezug auf gesellschaftliche Risiken wie z. B. atomares Wettrüsten, Risiken der Atomenergie, Genforschung, ökologische Gefahren, Verelendung der Dritten Welt, Probleme der Weltwirtschaftsordnung: „Fast keines dieser Themen ist zuerst von Exponenten des Staatsapparates, der großen Organisationen oder gesellschaftlichen Funktionssysteme aufgebracht worden.“ (1992, 461) All diese Themen wurden zunächst von der Zivilgesellschaft überhaupt erst als Thema konstruiert. In der Beeinflussung von Wahrnehmungsmustern und der Kreation neuer Themen und Bedeutungszusammenhänge liegt somit eine zentrale Möglichkeit der gesellschaftsverändernden Wirkung der Zivilgesellschaft (Wapner 1996; Keck/Sikkink 1998; Simsa 2000a, 2000b).

Zudem gibt es oft auch substantielle Unterschiede in der inhaltlichen Leistungserbringung verschiedener Organisationstypen. Mit der Organisation von Rettungsfahrten beispielsweise konkurriert das Rote Kreuz zwar mit Wirtschaftsunternehmen, es übernimmt im Gegensatz zu diesen allerdings auch unrentable Fahrten, die Leistungen sind somit nicht in jeder Hinsicht vergleichbar (siehe auch Rose-Ackermann 1997; Kingma 1997). Badelt hebt hervor, dass in den letzten Jahrzehnten die meisten Innovationen im Bereich der Sozialpolitik von NPOs ausgingen (1999).

---

<sup>4</sup> Ursachen für diesen Zusammenhang sehen sie in Sozialisations-effekten des Engagements in Freiwilligenorganisationen sowie in dessen Mobilisationseffekt, der über die Involvement der Organisation in politische Prozesse auf deren Mitglieder abfährt. Almond/Verba 1989, 265, zit. in Dekker/van den Broek 1998, 17

Andererseits unterliegen zivilgesellschaftliche Akteure selbst keiner demokratischen Kontrolle und sind nicht per se herrschaftsfrei, emanzipatorisch oder progressiv, wie dies oft unterstellt wird. Zuschreibungen moralischer Integrität und demokratischer Qualitäten sind zwar meist berechtigt, keinesfalls aber garantiert. "The sector includes a huge range of bodies, not all of which are democratic in structure or broadly representative in participation ..." (The Commission ... 1995, 33) Seibel sieht die Gefahr, dass NPOs sich dem staatlichen Integrationsanspruch entziehen und damit einer Tendenz zur Ausübung von ‚private government‘ unterliegen können. (Seibel 1992, 73) Dabei werden Personen(gruppen), die über Geld, Artikulations- und Organisationsfähigkeit verfügen, bevorzugt. Historische Analysen verdeutlichen zudem ein gewisses entpolitisierendes Potenzial dieser Organisationen. Die Geschichte von freiwilligen Vereinigungen, Verbänden und Stiftungen lässt sowohl progressive als auch konservierende Funktionen der Zivilgesellschaft erkennen „... d. h. auch die „stagnative Bewahrung eines gesellschaftlichen Status quo kann von ihr verursacht und zukunftsweisende Problemlösungen können durch sie verhindert werden“ (Lauth/Merkel 1997, 21; s.a. Seibel 1992). Sie trugen somit, nicht zuletzt aufgrund häufiger finanzieller Abhängigkeit vom Staat, oft auch dazu bei, Partizipation zu verhindern und Veränderungspotenziale zu blockieren. (Bauer 1997, 149) Zwar spielten zivilgesellschaftliche Organisationen nicht nur in Osteuropa eine tragende Rolle im Rahmen von Demokratisierungsprozessen, es finden sich aber auch gegenteilige Beispiele: So wurde der Niedergang der Weimarer Republik im Rahmen freiwilliger Vereinigungen vorbereitet, von Kriegervereinen über antisemitische Zirkel bis hin zur SA (Zimmer/Priller 1997). Auch gegenwärtig stützen sich fundamentalistische religiöse oder nationalistische Bewegungen in hohem Ausmaß auf zivilgesellschaftliche Organisationen und Vereinigungen (Keane 1998).

#### **4.3 Staat oder Bürger? Zivilgesellschaftliche Politik als Ausdruck von Pluralisierung oder als Symptom des Rückzugs des Wohlfahrtsstaates? – Das Wohlfahrtsproblem**

Der Ruf nach politischer Pluralisierung entspricht in hohem Maß den Anforderungen an moderne Demokratien und der zunehmenden Komplexität der Gesellschaft. Ein kritisch zu beurteilender Aspekt zivilgesellschaftlicher Konzepte ist allerdings oft deren Einschränkung von Erwartungen an staatliche Politik. Viele der Ansätze korrespondieren stark mit Ideen der Deregulierung, Flexibilisierung und Liberalisierung. Individuelle Freiheit und Eigenverantwortung werden auf Kosten kollektiver, sozialstaatlicher Verantwortlichkeit betont. Die damit verbundene Gefahr liegt in der Individualisierung struktureller Probleme anstelle einer Politik der kollektiven Verteilung von gesellschaftlichen Risiken und Wohlstand. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang der Kontext, in dem die Zivilgesellschaft zum Thema und Hoffnungsträger wurde: Mit der Diskussion um die Grenzen der Finanzierbarkeit wohlfahrtsstaatlicher Konzepte, der Wahrnehmung



einer Krise des Staates und postuliertem Deregulierungsdruck wird bisweilen mit der Zivilgesellschaft die Möglichkeit einer tendenziellen Entlassung demokratisch legitimierter Institutionen aus wohlfahrtssichernden Aufgaben verknüpft (Somers 1998) und ein Wiedererstarken eines politischen Liberalismus theoretisch untermauert.

Ein Symptom dieser Entwicklung ist die zunehmende Auslagerung öffentlicher Aufgaben an – weitgehend staatlich finanzierte – NPOs. Unter dem explizierten Ziel der Effektivierung der Leistungserbringung werden dabei latente Funktionen wie die Umgehung öffentlicher dienstrechtlicher Standards erfüllt. Bei solcherart konstituierten Abhängigkeitsverhältnissen ist weniger von Entstaatlichung als von Entdemokratisierung zu sprechen, da ausgelagerte Organisationen weniger starker Transparenz und demokratischer Kontrolle unterliegen als die Verwaltung. Die staatlich inszenierte Bürgergesellschaft erweist sich in diesen Fällen als Umgehung demokratischer Standards.

Wenn auch die Intentionen der meisten zivilgesellschaftlichen Akteure tatsächlich moralisch integer oder humanistisch sein mögen, so gilt dies somit nicht automatisch auch für jede Form politischer Funktionalisierung. Was im Blickwinkel der individuellen Organisation durchaus positiv wirken mag, erweist sich anders gesagt oft als strukturell defizitär. Es scheint, als ob hier bisweilen in gesellschaftspolitischen Entwürfen „zweitbeste“ Lösungen als zukunftsweisend dargestellt werden, und die Zivilgesellschaft zur kostensparenden Abmilderung der sozialen Folgen neoliberaler Deregulierung und Entstaatlichung funktionalisiert wird. Nicht von ungefähr kommen derzeit Vorschläge zur Einrichtung einer Bürgergesellschaft v. a. aus konservativen politischen Kreisen.

Umgekehrt hat staatliche Ausgabenpolitik nach wie vor eine hohe faktische Bedeutung für zivilgesellschaftliche Aktivitäten. Besonders gut erforscht ist dies in Bezug auf den dritten Sektor, d. h. die Aktivitäten von NPOs. Quantitative Daten belegen deutlich einen positiven Zusammenhang zwischen staatlichen Wohlfahrtsausgaben und der Bedeutung des NPO-Sektors (Salamon u. a. 1999). Zwar ist in fast allen europäischen Ländern ein Rückgang des Anteils staatlicher Finanzierung zu beobachten, insgesamt gibt es allerdings wenig Evidenz für eine reine Funktionalisierung von NPOs als Instrument der Liberalisierung.

Die Frage, wie weit die Wiederentdeckung der Zivilgesellschaft insgesamt als Zunahme demokratischer Beteiligungsformen zu interpretieren ist oder schlicht als Legitimation der Abwälzung gesellschaftlicher Probleme auf private Organisationen, ist jedenfalls nicht pauschal zu beantworten. Die Funktion zivilgesellschaftlicher Akteure und Aktivitäten hängt wesentlich von strukturellen Rahmenbedingungen vonseiten des Staates sowie von historisch-institutionellen Faktoren ab.

## 5 Wirklichkeit ist, was wirkt: Zum ideologischen Gehalt der Rede von Flexibilisierung und Deregulierung

Die Diskussion der Globalisierung, die mit der fast mantraartigen Wiederholung von Argumenten verbunden ist, die die Notwendigkeit von Flexibilisierung und Deregulierung, die Macht des Weltmarktes und die Unmöglichkeit der politischen Gestaltung der Gesellschaft betonen, hat System. Natürlich sollen internationale Verflechtungen und deren Auswirkungen auf nationale Bedingungen wie insbesondere soziale Sicherung nicht geleugnet werden. Gleichzeitig geht es dabei aber immer auch um die Frage der Verteilung gesellschaftlicher Risiken. Zwar ist die Vorstellung souveräner Politik, die die Gesellschaft analog zum Steuermann eines Schiffes zielgerichtet steuern kann, obsolet, im Rahmen der Gestaltung institutioneller Rahmenbedingungen hat die Politik allerdings immer noch entscheidende Funktionen und Möglichkeiten. Dies ist nicht zuletzt anhand der Folgen internationaler Vereinbarungen – die in den letzten Jahren allerdings durchwegs im Zeichen von Liberalisierung standen (Vgl. GATT, Maastricht) – ersichtlich.

Die gegenwärtige Rhetorik der Globalisierung und Liberalisierung erfüllt im Rahmen beobachtbarer Liberalisierungstendenzen eine wesentliche Funktion: Je öfter die Unmöglichkeit von Beschäftigung oder sozialer Sicherheit und die Notwendigkeit individueller Flexibilität und Anpassung undifferenziert wiederholt werden, umso selbstverständlicher wird die Vorstellung einer individualisierten Verteilung struktureller Probleme. Damit wird die Akzeptanz von Deregulierung und Abgabe staatlicher Verantwortung erhöht. Probleme wie die wachsende Einkommensschere oder hohe Arbeitslosigkeit werden als hinzunehmender Normalfall hingestellt. Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit, Sicherheit oder aktiver Strukturpolitik muten vor diesem Hintergrund fast antiquiert an, und die Delegation dieser Aufgaben an mündige Bürger wird als einziger Ausweg dargestellt.

Zivilgesellschaftliche Aktivitäten wie politisches Engagement, kulturelle oder soziale Tätigkeiten im Rahmen sozialer Bewegungen, Bürgerinitiativen oder NPOs stellen ein wesentliches Element einer aktiven Gesellschaft und eine wichtige Form der Demokratisierung von Gesellschaft dar. Die meist vernachlässigte Bedeutung struktureller Bedingungen und damit auch die Einschränkung von Erwartungen an staatliche Regulation lässt Konzepte von Zivilgesellschaft allerdings gegenwärtig oft als einen der Not politischer Konzeptlosigkeit gehorchenden Versuch der Delegation gesellschaftlicher Aufgaben, als ideologische Legitimation der Abgabe staatlicher Verantwortung erscheinen. Gerade politische Programme der Zivilgesellschaft wirken insofern paradox, als hier auf eine vom Staat „einberufene“ nichtstaatliche Gesellschaft gesetzt wird. Die staatlich inszenierte Bürgergesellschaft ist damit entweder ein Widerspruch in sich oder eine Form der Umgehung demokratischer Standards.

Abgesehen davon, dass die Rede von der Bürgergesellschaft kein Ersatz für fun-

dierte Konzepte staatlicher Politik sein kann, bleibt die Gestaltung der Rahmenbedingungen zivilgesellschaftlichen Engagements jedenfalls eine zentrale politische Aufgabe. Neben der Sicherung demokratischer Grundrechte ist dies v. a. die Form der Finanzierung der Bürgergesellschaft. Wenn staatliche Instanzen paternalistisch darüber entscheiden, welche zivilgesellschaftlichen Institutionen förderungswürdig sind, dann werden diese leicht zum verlängerten, demokratisch nicht legitimierten Arm der Politik. Eine zentrale Frage ist daher, nach welchen Kriterien Bürgerarbeit finanziert wird. Zudem legt die Einsicht in Grenzen und Folgeprobleme teilsystemischer Funktionserfüllung eine Politik der Schaffung und Förderung von Rahmenbedingungen nahe, die die Entstehung und Wirkung von zivilgesellschaftlichen Akteuren und Aktivitäten begünstigen (vgl. Simsa 2000c). Hierbei geht es nicht um deren gezielten Einsatz durch das politische System und deren Steuerung mittels elaborierter Leistungsverträge, sondern – entsprechend Churchills Devise „Protect the rebel“ – um die Sicherung eines ausreichenden Maßes an gesellschaftlicher Kritik, an alternativen Sichtweisen und an Korrektur dominanter Beobachtungsverhältnisse und Operationsweisen.

## Literatur

- Altvater, E./Mahnkopf, B.*: Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft. Münster 1996
- Altvater, E.*: Masse und Macht im Zeitalter der Globalisierung. In: LEVIATHAN. Jg. 26, Heft 1/98
- Aristoteles*: Politik. Hamburg 1981 (erstmal 1880)
- Beck, U.*: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt/Main 1986
- Beck, U.*: Weltrisikogesellschaft, Weltöffentlichkeit und globale Subpolitik. In: Diekmann, A./Jaeger, C.c.: Umweltsoziologie. KZfSS, Sonderheft 36/96
- Beck, U.*: Schöne neue Arbeitswelt. Vision: Weltbürgergesellschaft. Frankfurt/New York 1999
- Beck, U.*: Wie wird Demokratie im Zeitalter der Globalisierung möglich? – Eine Einleitung. In: Beck, U. (Hg.): Politik der Globalisierung. Frankfurt/Main 1998
- Bora, A.*: Differenzierung und Inklusion. Partizipative Öffentlichkeit im Rechtssystem moderner Gesellschaften. Baden-Baden 1999
- Brumlik, M.*: Der importierte Kommunitarismus. In: Rauschenbach, T./Sachße, Ch./Olk, T. (Hg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt 1995
- Commission on Global Governance*: Our Global Neighborhood. The Report of the Commission on Global Governance. New York 1995
- Dahrendorf, R.*: Homo Sociologicus. Ein Versuch zur Geschichte, Bedeutung und Kritik der Kategorie der sozialen Rolle. Opladen 1965
- Dahrendorf, R.*: Moralität, Institutionen und die Bürgergesellschaft. In: Merkur 46/1992
- Dahrendorf, R.*: Der moderne soziale Konflikt. Essays zur Politik der Freiheit. Stuttgart 1994
- Dekker, P./Broek, A.*: Civil Society in Comparative Perspective. Involvement in Voluntary Associations in North America and Western Europe. In: Voluntas. International Journal of Voluntary and Non-Profit Organizations. Vol. 9, No. 1/1998

- Einem, C.*: Politik auf verlorenem Posten? In: Krainz, E.E./Simsa, R. (Hg.): Die Zukunft kommt – wohin geht die Wirtschaft. Gesellschaftliche Herausforderungen für Management und Organisationsberatung. Wiesbaden 1999
- Etzioni, A.*: Der moralische Dialog – Ein kommunitaristischer Blick auf die Demokratie. In: Weidenfeld, W. (Hg.): Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts. Berlin 1996
- Giddens, A.*: Der dritte Weg. Frankfurt/Main 1999
- Habermas, J.*: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt/Main 1992
- Hegel, G.W.F.*: Grundlinien der Philosophie des Rechts. Frankfurt/Main, Berlin 1972 (erstmalig 1821)
- Hirst, P./Thompson, G.*: Globalization in Question. Cambridge 1996
- Keane, J.*: Civil Society. Old Images, New Visions. Cambridge 1998
- Klein, A.*: Die NGOs als Bestandteil der Zivilgesellschaft und Träger einer partizipativen und demokratischen gesellschaftlichen Entwicklung. In: Altvater, E./Brunnengräber, A./Haake, M./Walk, H.: Vernetzt und Verstrickt. Nichtregierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft. Münster 1997
- Kneer, G.*: Zivilgesellschaft. In: Kneer, G./Nassehi, A./Schroer, M. (Hg.): Soziologische Gesellschaftsbegriffe. Konzepte moderner Zeitdiagnosen. München 1997
- Khol, A.*: Mein politisches Credo: Aufbruch zur Bürgersolidarität. Wien 1998
- Krainz, E.E./Simsa, R.(Hg.)*: Die Zukunft kommt – wohin geht die Wirtschaft. Gesellschaftliche Herausforderungen für Management und Unternehmensberatung. Wiesbaden 1999
- Lauth, H.-J./Merkel, W.*: Zivilgesellschaft und Transformation. Ein Diskussionsbeitrag in revisionistischer Absicht. in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen. Jg.10, Heft 1, 1997
- Marin, B./Mayntz, R. (Hg.)*: Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt/Main 1991
- Messner, D.*: Netzwerktheorien. Die Suche nach Ursachen und Auswegen aus der Krise staatlicher Steuerungsfähigkeit. In: Altvater, E./Brunnengräber, A./Haake, M./Walk, H.: Vernetzt und Verstrickt. Nichtregierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft. Münster 1997
- Mutz, G.*: Das Ende der Treck-Kultur. Warum der neidvolle Blick auf die USA ins Leere geht. In: Beck, U.: Schöne neue Arbeitswelt. Vision: Weltbürgergesellschaft. Frankfurt/New York 1999
- Narr, W.D./Schubert, A.*: Weltökonomie. Die Misere der Politik. Frankfurt/Main 1994
- Putnam, R.D.*: Symptome der Krise – Die USA, Europa und Japan im Vergleich. In: Weidenfeld, W. (Hg.): Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts. Berlin 1996
- Rifkin, J.*: Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft. Frankfurt/New York 1996
- Rödel, U./Frankenberg, G./Dubiel, H.*: Die demokratische Frage. Frankfurt/Main 1989
- Rosenau, J.N.*: Turbulence in World Politics. Brighton 1990
- Salamon, L./Anheier, H.K.*: In search of the non-profit sector. I: The question of definitions. In: Voluntas. Vol. 3, Nr. 2/1992
- Salamon, L.M./Anheier, H.K.*: Der Nonprofit-Sektor: Ein theoretischer Versuch. in: Anheier, H.K./Priller, E./Seibel, W./Zimmer, A.: Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel. Berlin 1997a
- Sassen, S.*: Metropolen des Weltmarkts. Die neue Rolle der Global Cities. Frankfurt/New York 1996
- Scharpf, F.W.*: Politische Steuerung und politische Institutionen. In: Politische Vierteljahresschrift 30, 1989

- Schmahls, K.M./Heinelt, H. (Hg.):* Zivile Gesellschaft. Entwicklung, Defizite, Potentiale. Opladen 1997
- Seibel, W.:* Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im „Dritten Sektor“ zwischen Markt und Staat. Baden-Baden 1992
- Shaw, M.:* Die Repräsentation ferner Konflikte und die globale Zivilgesellschaft. In: Beck, U.: Perspektiven der Weltgesellschaft. Frankfurt/Main 1998
- Simsa, R.:* Der Dritte Sektor als Lösung arbeits- und beschäftigungspolitischer Problemlagen? In: Österreichische Zeitschrift für Soziologie 2/2000
- Simsa, R.:* Organisationen und das „Lernen“ der Gesellschaft. In: Zech, R./Ehse, Ch (Hg.): Organisation und Innovation. Hannover 2000a
- Simsa, R.:* Funktionen und Einflussformen von NPOs. In: Blümle, E.-B./Witt, D./Anheier, H.K. (Hg.): Nonprofit-Organisationen im Wandel. Herausforderungen, gesellschaftliche Verantwortung, Perspektiven. Linz 2000b
- Simsa, R.:* Gesellschaftliche Funktionen und Einflußformen von Nonprofit-Organisationen. Wien 2000c
- Simsa, R.:* Zwischen Wirtschaft und Werten. Nonprofit-Organisationen als spezifisches Feld von Training und Beratung. In: Gruppendynamik. Zeitschrift für angewandte Sozialpsychologie 4/99
- Sommers, M.R.:* „Citizenship“ zwischen Staat und Markt. Das Konzept der Zivilgesellschaft und das Problem der „dritten Sphäre“. In: Berliner Journal für Soziologie. Heft 4/1998
- Tönnies, F.:* Gemeinschaft und Gesellschaft. Darmstadt 1979 (erstmal 1887)
- Wahl, P.:* Mythos und Realität internationaler Zivilgesellschaft. Zu den Perspektiven globaler Vernetzung von Nicht-Regierungs-Organisationen. In: Altvater, E./Brunnengräber, A./Haake, M./Walk, H.: Vernetzt und
- Walzer, M.:* Zivile Gesellschaft und amerikanische Demokratie. Berlin 1992
- Wapner, P.:* Environmental activism and world civic politics. Albany 1996
- Willke, H.:* Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Stuttgart 1995
- Willke, H.:* Transformation der Demokratie als Steuerungsmodell hochkomplexer Gesellschaften. In: Soziale Systeme. Zeitschrift für soziologische Theorie. Jg. 1, Heft 2/1995b
- Zimmer, A./Priller, E.:* Die Zukunft des Dritten Sektors in Deutschland. In: Anheier, H.K./Priller, E./Seibel, W./Zimmer, A.: Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel. Berlin 1997
- Zürn, M.:* Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. Frankfurt 1998

# Zwischen Staat und bürgerschaftlichem Engagement – Wie überzeugend sind die Alternativen zur staatlich verfassten Sozialarbeit?

*Micha Brumlik*

## 1 Anomie und Gemeinschaftssehnsucht

Die Krise des Sozialen im wiedervereinigten Deutschland, die sich nicht zuletzt als Krise des Sozialstaats mit abnehmender Leistungsfähigkeit gegenüber Armen und Ärmsten abbildet, hat die Debatte über Anomie, Zerfall, Werteverlust und Gemeinschaft in einer Weise beflügelt wie zuletzt zu Beginn der Industrialisierung und in den letzten Jahren der Weimarer Republik. Dabei gewinnen Vorschläge, die in den Jahren der Vollbeschäftigung und des vermeintlich unbegrenzt leistungsfähigen Wohlfahrtsstaates als hoffnungslos rückschrittlich gegolten hätten, neue Aufmerksamkeit. Unter dem Etikett des „Umbaus des Sozialstaats“ werden Überlegungen zur sozialen Grundsicherung für alle, zu einem „Bürgergeld“ und einem „garantierten Mindesteinkommen“ mit ebenso großer Intensität erörtert wie Programme zu einer Förderung solidarischer, subsidiärer Lebenszusammenhänge. In allen Fällen geht es darum, die steuerlich nicht mehr finanzierbaren, bürokratisch zugeteilten staatlichen, das heißt kommunalen Leistungsangebote kostengünstig, effektiv und flexibel zu gestalten. So zeichnet sich eine Doppelstrategie ab: Während auf der einen Seite die großen Sozialbürokratien den Imperativen eines an markt- und betriebswirtschaftlich ausgerichteter Rationalität verpflichteten Sozialmanagements unterworfen werden sollen, ergehen auf der anderen Seite Appelle für eine Revitalisierung subsidiärer, primärer Lebensgemeinschaften.

Im Mittelpunkt einer wünschenswerten Umorientierung angesichts der Krisen gegenwärtiger Gesellschaft müsse, so meinen etwa die aufgeklärt konservativen Sozialforscher Meinhard Miegel und Stefanie Wahl, eine Neubestimmung des Verhältnisses von Individuum und Gemeinschaft stehen: „Das Individuum wäre der Gemeinschaft nicht mehr über-, sondern gleichgeordnet, wobei im Konfliktfall seine Interessen denen der Gemeinschaft sogar nachgeordnet wären. Die Rechte des Individuums müssten im Vergleich zu individualistischen Kulturen ab-, die der Gemeinschaft zunehmen. Der Grad individualistischer Emanzipation von der Gemeinschaft würde erheblich vermindert.“ (Miegel/Wahl 1993: 120/121)

Ob des nicht nur von Miegel und Wahl und auch nicht nur in Deutschland beklagten Verfalls aller Werte ist derzeit die Rede vom Gemeinsinn und von Werten en vogue – eine Rede, die sich diesmal von allen konservativen Tönen frei weiß, scheint sie sich doch auf die aus den USA kommende Theorie des Kommunitarismus stützen zu können. Der Kommunitarismus, der im letzten Jahrzehnt in den

USA als philosophische Gegenbewegung zur politischen Theorie des linken Liberalismus, etwa von John Rawls und Ronald Dworkin sowie als programmatischer Einspruch wider die deregulierende, monetaristische Politik der Reagan- und Bush-Administration artikuliert wurde, beerbt Elemente der plebiszitären Demokratie ebenso wie er sozialdemokratische Prinzipien hochzuhalten versucht. Als Ausgangspunkt dient zunächst der in der politischen Lebenswelt der USA nach wie vor hoch geschätzte Begriff der „Community“, der dort minder diskreditiert ist als hierzulande der Begriff der „Gemeinschaft“. Dies liegt an der Geschichte und Vorgeschichte der USA. Obwohl nämlich die Siedlungsgründungen der aus England geflohenen Puritaner nach innen hin von einem hohen moralischen Druck gekennzeichnet waren, beinhaltet der Begriff der „Community“ im US-amerikanischen Denken von Anfang an und unablässig den Gedanken einer Identität von „Gemeinschaft“ und „Demokratie“.

## **2 Grundannahmen des Kommunitarismus**

Von diesem Kredit zehrt der „Kommunitarismus“, dessen aufklärungs- und liberalismuskritische Argumente sich auf einer philosophischen, politischen und soziologischen Ebene bewegen. So versucht der kanadische Philosoph Charles Taylor zu zeigen, dass unsere tief sitzenden Grundüberzeugungen einer autonomen Subjektivität und einer vernünftigen, weil gewaltfreien, toleranten und vertraglich besiegelten Form menschlichen Zusammenlebens keineswegs letzte, unbezweifelbare Prinzipien darstellen, sondern lediglich historisch geronnene, starke Wertungen sind. (Taylor 1992) In Ergänzung zu dieser Historisierung versucht ein anderer Philosoph, Alasdair MacIntyre, zu zeigen, dass alle neueren Versuche, zu einer verbindlichen und Orientierungen gewährenden Ethik zu gelangen, unter den modernen Bedingungen nicht mehr geschlossener Lebensgemeinschaften widersprüchlich sind. Ethos und Ethik bedingen einander – moderne Gesellschaften können aber ihrer Dezentriertheit wegen kein Ethos mehr ausbilden. (MacIntyre 1987)

Im Gegensatz dazu kritisiert der Politologe Michael Walzer die anfangs genannten liberalen Grundhaltungen mit dem Hinweis, dass sie zu Formen unterschiedsloser Gleichheit führen, während es doch darauf ankäme, unterschiedlichen Lebensbereichen wie Staat, Ökonomie, Familie, Kunst und Religion ihre je eigenen Gerechtigkeitsprinzipien einzuräumen. Unter dieser Bedingung wäre dann – Autoren wie MacIntyre zum Trotz – eine Ethik der öffentlichen Angelegenheiten denkbar, die die Würde der Staatsbürger in ihrer Verschiedenheit ebenso gewährleistet wie ein vergleichsweise hoch angesetztes soziales Minimum (Walzer 1992). Endlich haben die Soziologen Robert Bellah und Amitai Etzioni in immer wieder neuen Anläufen zu zeigen gesucht, dass Besitzindividualismus und staatsbürgerlicher Privatismus jene Wertbindungen ausgehöhlt haben, die in ihren Tiefen

christliche, westliche Gesellschaften bisher zusammengehalten haben. Als Remedium empfehlen Bellah, Etzioni und andere einen neuen, freilich basisnahen und demokratischen Institutionalismus, das heißt eine Stärkung und Anerkennung der herkömmlichen, durch Tradition und Gesetz gestützten sozialen Ordnungen wie Kirchen, Familien und Schulen. (R. N. Bellah u. a. 1991). Somit geht es um mindestens drei – philosophische, soziologische und politische – Fragen: Die philosophische Debatte weist nicht nur auf die Geschichtlichkeit unserer aufklärerischen Grundüberzeugungen hin, sondern fragt darüber hinaus, ob individualistische, an allgemeinen Gerechtigkeitsprinzipien und prozeduraler Rationalität orientierte Ethiken schlüssig konstruierbar und widerspruchsfrei lebbar sind. Die soziologische Debatte nimmt die klassische Frage nach den Bedingungen sozialer Ordnung unter Bedingungen, der Moderne auf. Spätestens seit Emile Durkheim geht es dabei um die Bedingungen, unter denen am Markt, am Selbst und der eigenen Familie orientierte Individuen so zusammenleben können, dass zur Koordination ihrer Handlungen gewaltsame Repression überflüssig ist. Die politische Debatte nimmt nach dem Ende des Marxismus als eines praktischen Gesellschaftsprojektes die schon vom liberalen Hegelianismus gestellte Aufgabe an, der Anomie der bürgerlichen Gesellschaft eine verbindliche, allgemeine Lebensform, eine Sittlichkeit einzufügen, ohne dabei den Preis eines Rückfalls auf Lebensformen ohne autonome Individualität zu zahlen.

In systematischer Hinsicht zielt die Kritik des Kommunitarismus insbesondere auf die „Theorie der Gerechtigkeit“ des Rechtsphilosophen John Rawls aus dem Jahr 1975. Er postulierte in seiner „Theorie der Gerechtigkeit“ zwei Grundsätze politischer und sozialer Gerechtigkeit:

1. „Jedermann soll gleiches Recht auf das umfangreichste System aller Grundfreiheiten haben, das mit dem gleichen System für alle anderen verträglich ist.“
2. „Soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten sind so zu gestalten, dass  
a) vernünftigerweise zu erwarten ist, dass sie zu jedermanns Vorteil dienen und b) sie mit Positionen und Ämtern verbunden sind, die jedem offen stehen“ (Rawls 1975:81).

Was lässt sich gegen derlei zunächst plausible Prinzipien einer gerechten Gestaltung von Institutionen einwenden?

### **3 Komplexe Gleichheit und Bürgergesellschaft: Michael Walzer**

Grundsätzliche Einwände des unter die Kommunitaristen gezählten Autors Michael Walzer richten sich gegen Rawls Regel „2a“. Aus ihr lassen sich nämlich Maximen ableiten, die nach Walzers Meinung die Effizienz des gesamten politischen und ökonomischen Systems mit unübersehbaren Einbußen für alle stilllegen würde. Schlimmer noch: in ihrer abstrakten Form – so suggeriert Walzer – scheint die



Rawlsche Theorie nahe zu legen, politisch in unterschiedliche Lebensbereiche (Ökonomie, Bildung, Ehe und Familie, Freizeit und Religion) durchzugreifen und damit totalitär den Eigensinn der gesellschaftlich ausdifferenzierten Subsysteme zu zerstören. Solche Politik zerstöre ihre eigenen Grundlagen, da der Versuch, der Gerechtigkeit dadurch umfassend zum Durchbruch zu verhelfen, dass man die Rechtsansprüche der Menschen ausweite, aus dem, was da ausgeweitet werden soll, eine Farce werden lasse. (Walzer 1992: 30 f.) Um die Versuchung einer derartigen Praxis bereits im Ansatz zu widerlegen, bietet Walzer zwei Argumente auf: Er versucht erstens zu zeigen, dass alle Probleme einer besseren und gerechteren Gesellschaftsordnung nur auf der Basis einer politischen Theorie gerechter Verteilung zu lösen sind. Hier beglaubigt Walzer normative Theorien – wie die von Rawls – gegen die dem Anspruch nach radikalere marxistische Kritik, die glaubt, unter Umgehung des Verteilungsproblems durch einen radikalen Eingriff in die Produktion die Gesellschaft grundsätzlich verändern zu können. Auf dieser Basis wird zweitens eine hermeneutische Kritik an Rawls Begründungsverfahren möglich. Bekanntermaßen hatte Rawls in seiner „Theorie der Gerechtigkeit“ seine beiden Grundsätze mit einer methodologischen Fiktion begründet. Rawls fragte sich stellvertretend für alle Mitglieder moderner westlicher Gesellschaften, was für ein Verfassungs- und Verteilungsmodell sie wählen würden, wenn sie nicht wüssten, welche Position sie in einer Gesellschaft tatsächlich haben. Menschen, die weder wissen, ob sie reich oder arm, jung oder alt, Mann oder Frau, krank oder gesund sind, die also unter einem „Schleier des Nichtwissens“ leben, würden – so vermutet Rawls – genau die realiter in vielen westlichen Verfassungen verankerten demokratischen und sozialstaatlichen Prinzipien wählen, da sie genau ein Optimum für alle möglichen Fälle darstellen.

Die Schwäche dieses methodischen Kunstgriffs, die Rawls längst selbst bemerkt hat, besteht nicht nur in seiner willkürlich wirkenden Vermutung bezüglich der Optionen anderer Menschen bei der Wahl der Bedingungen eines für sie guten Lebens. Die wesentliche Schwäche dieses Modells besteht vor allem darin, dass sich aus einem fiktiv und advokatorisch geschlossenen Gesellschaftsvertrag keine realistischen Prinzipien für Menschen entwickeln lassen, die sehr wohl eine Lebensgeschichte mit bestimmten Vorlieben und Interessen haben und zweitens in ihrem täglichen Leben in einer parlamentarischen Demokratie unter den Bedingungen einer ausdifferenzierten Industriegesellschaft einen tatsächlich bestehenden Gesellschaftsvertrag immer wieder bekräftigen. Deshalb tritt für Walzer, Sandel (Sandel 1982) und andere Kommunitaristen methodisch an die Stelle der Rekonstruktion eines fiktiven Vertrages die Kritik oder Bekräftigung jener Lebensformen und Verfassungen, denen die Mitglieder politisch verfasster Gemeinschaften tatsächlich folgen.

## 4 Kommunitarismus als Ideologie?

So betrachtet ließe sich die gegenwärtige „kommunitaristisch“ inspirierte Debatte folgendermaßen charakterisieren: Der Kommunitarismus ist eine politische Ethik, die sich von einem soziologischen und politischen Problem, dem Problem sozialer Integration, inspirieren lässt.

Dabei bleibt zunächst undeutlich, ob der sozialen Integration ein Wert an sich oder lediglich eine funktionale Rolle zugesprochen wird. Im ersten Fall wäre nachzuweisen, dass bestimmte Formen des Zusammenlebens ausweisbare Güter darstellen, ohne die die Rede von einem gerechten und guten Leben unbestimmt bliebe.

Im zweiten Falle wäre zu überlegen, inwiefern die klassischen Prinzipien der liberalen politischen Ethik – Gerechtigkeit und individuelle Autonomie – zwar Ausgang und Ziel bleiben, zu ihrer Verwirklichung aber einer bestimmten Form sozialer Integration bedürfen.

Die erste Lesart sei im Folgenden als prinzipieller, die zweite als funktionaler Kommunitarismus bezeichnet. Beide Lesarten bedürfen einer je eigenständigen Begründung. Während der funktionale Kommunitarismus im Wesentlichen die Philosophie des politischen Liberalismus beanspruchen kann, steht der prinzipielle Kommunitarismus vor der thematischen Aufgabe, eine Ethik zu entwerfen, die vom Vorrang gemeinschaftlichen Lebens vor individueller Selbstbestimmung ausgeht und die vor der methodologischen Herausforderung steht, eine materiale Wertethik gegenüber prozedural-prinzipienorientierten Pflichtethiken auszuweisen.

Zugleich ist zu klären, wie sich der prinzipielle Kommunitarismus, dem es ja, wie behauptet, vor allem um das Problem gesellschaftlicher Integration geht, zum Problem sozialer Ungleichheit verhält. Betrachtet man die Spitzenaussagen des prinzipiellen Kommunitarismus zu dieser Problematik, so stößt man auf eine Leerstelle: „Eine gemeinschaftsorientierte Perspektive“ so heißt es in den einleitenden Bemerkungen des Ende vergangenen Jahres von Etzioni und anderen publizierten kommunitaristischen Manifests „schreibt keine besondere Politik vor; eher lenkt sie die Aufmerksamkeit auf das, was in den heutigen politischen Debatten häufig keine Beachtung findet: die soziale Seite der menschlichen Natur; die Verantwortung, die Staatsbürger individuell und kollektiv in einer Rechtsordnung übernehmen müssen; auf die zerbrechliche Ökologie der Familie und der Gemeinschaften, die sie unterstützen; auf die kurzzeitigen Auswirkungen und langfristigen Folgen gegenwärtiger Entscheidungen“. (A. Etzioni u.a.:94)

Die soziale Natur der Menschen, soziale Pflichten und soziale Lebensformen als Fokus des kommunitaristischen Interesses verweisen in dieser Perspektive nicht nur auf ihr direktes Komplement, nämlich die menschliche Fähigkeit zur Individualität und Freiheit, sondern auch auf soziale und individuelle Rechte.

Dort, wo sich der prinzipielle Kommunitarismus als Korrektiv zu individualistischen Tendenzen erklärt, weist er darauf hin, welche Themen der liberale Diskurs

überstrapaziert. Die von Kommunitaristen hervorgehobene Bedeutung sozialer Pflichten impliziert dementsgegen, dass gegenwärtig die in individuellen Rechten verankerten Ansprüche von Individuen eine Ursache nicht nur der faktischen Anomie, sondern auch der schwindenden Integration der Gemeinwesen sind.

Die Betonung von Pflichten und der sozialen Natur des menschlichen Wesens setzt freilich nicht nur voraus, dass beides von materiellen Bedingungen relativ unabhängig ist, sondern auch, dass die starke Ausrichtung liberaler Gesellschaften an Gleichheit und Gleichberechtigung womöglich eine der Ursachen ihres Verfalls ist. Insofern erweist sich der prinzipielle Kommunitarismus nicht nur als eine Ethik aus dem Geist der Soziologie, sondern darüber hinaus als eine politische Ethik, die den Bestand des Gemeinwesens den Ansprüchen der in ihm lebenden Individuen überordnet.

Wie chancenreich ist eine politische Ethik, die ein deskriptives soziologisches Argument – die funktionale Differenzierung – in ein moralisches Argument ummünzt und glaubt, Differenzen in den so genannten Verteilungsfragen auf sich beruhen lassen zu können, wenn nur Gemeinsamkeit in der Integrationsfrage besteht?

Vor allem aber steht folgende Frage zur Beantwortung an: Lässt sich normative Integration eher durch Orientierung an gemeinschaftlichen oder individualistischen Werten erzielen? Das kommunitaristische Manifest gibt auf diese Frage eine eindeutige Antwort: „Wir sollten die gemeinsamen Werte der Amerikaner lehren, zum Beispiel, dass die Würde aller Menschen zu achten ist, dass Toleranz eine Tugend und Diskriminierung verwerflich ist, dass die friedliche Lösung von Konflikten der gewaltsamen überlegen ist, dass überhaupt die Wahrheit zu sagen dem Lügen moralisch überlegen ist, dass eine demokratische Regierung besser ist als Totalitarismus und Gewaltherrschaft, dass Sparen für einen selbst und für sein Land besser ist, als seinen Verdienst zu verschwenden und sich bei der Vorsorge für zukünftige Bedürfnisse auf andere zu verlassen.“

## **5 Kommunitarismus und Besitzindividualismus**

Spätestens hier zeigt sich, wie eine unüberprüfte und unkritisierte Annahme des sonst so massiv kritisierten Liberalismus in das kommunitaristische Programm Eingang gefunden hat. Der Hinweis, dass Sparen für einen selbst und für sein Land besser ist, als seinen Verdienst zu verschwenden und sich bei der Vorsorge für zukünftige Bedürfnisse auf andere zu verlassen, impliziert dreierlei:

1. eine Gesellschaft, die in ihren ökonomischen Bezügen dem liberalen Credo gemäß aus Eigentümern – sei es von Arbeitskraft, sei es von Kapital – besteht, die mit diesem Eigentum frei schalten und walten können;
2. die Annahme, dass der Verzicht auf konsumptive Ausgaben jedenfalls unter den gegebenen Umständen volks-, betriebs- und haushaltswirtschaftlich sinn-

voller ist als die Bereitschaft, für vorhandenes Vermögen Güter oder Dienstleistungen zu erwerben;

3. eine deutliche Absage an das, was jedenfalls die in Deutschland vollzogene sozialstaatliche Entwicklung als Umlagenfinanzierung, als Generationenvertrag bzw. als Solidargemeinschaft hervorgebracht hat. Diese drei Implikationen müssen weder als Orientierungen individuellen noch kollektiven Handelns falsch sein, noch ist ihnen ungeprüft vorzuhalten, dass sie unpraktikabel seien.

Gleichwohl: Die Implikationen aus dem scheinbar stets gültigen Aufruf, mit vorhandenen Gütern sparsam umzugehen, erweist die kommunitaristische Agenda als eine eindeutig politische Stellungnahme, die sich mit dem vorgeblich vorurteilsfreien, nur die allgemeinsten Interessen der Gesellschaft in den Blick nehmenden Anspruch des Kommunitarismus nicht verträgt und zu widersprüchlichen Konsequenzen führt:

1. Entgegen dem Akzent auf der sozialen Natur des Menschen wird im Bereich der Ökonomie die besitzindividualistische Grundlage des Privateigentums beglaubigt;
2. entgegen dem Akzent auf der zerbrechliche Ökologie der Familie wird einem Teil dieser zerbrechlichen Ökologie, nämlich den materiellen Randbedingungen familialer Sozialisation und Erziehung jedenfalls keine besondere Aufmerksamkeit gezollt;
3. entgegen dem Akzent auf den kurzzeitigen Auswirkungen und langfristigen Folgen gegenwärtiger politischer Entscheidungen werden die Konsequenzen einer rein privaten, das heißt nicht solidarvertraglich geregelten Zukunftssicherung nicht berücksichtigt.

Damit wird an der kommunitaristischen Agenda ein doppeltes Defizit offenbar: Einerseits ist das Programm seiner Verpflichtung auf konkrete Lebensformen wegen nicht abstrakt genug: Es ist – anders als der Liberalismus – nicht an prinzipiellen Grundsätzen orientiert; andererseits ist das gleiche Programm, seiner uneingestanden konservativen und besitzindividualistischen Ausrichtung wegen, nicht konkret genug: Die faktischen Strukturen gegenwärtiger Gesellschaften im Sinne einer soziologischen Analyse scheinen auf den ersten Blick kaum Eingang zu finden.

## **6 Die Citoyens der Dienstleistungsgesellschaft**

Nun ist die zugespitzte und verkürzte Sprache von Manifesten das eine, die Argumentation in theoretischen Essays ein anderes. Der sich nur bedingt den Kommunitaristen zurechnende Michael Walzer begründet sein Modell einer auf komplexe Gerechtigkeit zielenden, gleichwohl solidarischen Gesellschaft mit einem soziologischen Argument, nämlich mit dem Hinweis auf den Strukturwandel zur

Dienstleistungsgesellschaft, die immer weniger Menschen ein schöpferisches, herstellendes Tun im marx'schen Sinne ermöglichen. Gleichmaßen erlaubten moderne Massendemokratien es ihren Bürgern nicht mehr, sich als aktive Vollbürger, als Citoyens im Sinne Rousseaus zu bestätigen: Staatsbürger seien Zuschauer, die wählen. Gleichwohl muss diese Diagnose nicht zur Resignation führen, denn: „... in den vernetzten Vereinigungen der zivilen Gesellschaft, in Gewerkschaften, Parteien, Bewegungen, Interessengruppen und so fort, treffen dieselben Leute viele kleine Entscheidungen und gestalten bis zu einem gewissen Grad die weiter weg liegenden Beschlüsse in Staat und Wirtschaft. In einer dichter organisierten, egalitäreren Zivilgesellschaft könnten sie diese beiden Dinge noch wirkungsvoller tun.“ (M. Walzer 1992 b:82)

Intermediären Organisationen wie Verbänden und Vereinen kommt damit in massendemokratisch verfassten Dienstleistungsgesellschaften eine soziale und politische Scharnierfunktion zu: Während sie durch das freiwillige ehrenamtliche Tun der Bürger gleichsam subsidiär preisgünstig und unentfremdet jene sozialen Dienstleistungen erbringen, die große Sozialbürokratien weder bezahlen noch von ihren professionellen Arbeitskräften abfordern können, etablieren sie zugleich eine politische Lebenswelt, in der sich jene Bürgertugenden, für die die elektoralen Massendemokratien keinen Raum mehr lassen, regenerieren können. Eine solche Konzeption der „Community“, der „Gemeinschaft“ scheint von den üblichen Einwänden gegen die „Tyrannei der Intimität“ (R. Sennett) bzw. wider illiberale und antiindividualistische Ideologien nicht mehr berührt. Wo die Rehabilitierung des Gemeinschaftsbegriffs ausdrücklich nachtraditional und das Ethos moderner Lebensformen universalistisch bestimmt wird, scheint die Kraft zur Autonomie der Personen allen Begriffen des Guten schon vorausgesetzt. Es geht also im Idealfall um eine Politik des guten Lebens, in deren Vollzug die einzelnen Individuen sich selbst die Gesetze dieses Lebens geben. Sie müssen die Tugendgemeinschaften, die sich zwanglos in ein universalistisches Gerechtigkeitsschema fügen, aus eigener Kraft erzeugen. Die individuelle Selbstinterpretation fällt so im Idealfall mit der gemeinschaftlichen Erfindung der Lebensform zusammen.

Dafür, was eine Gemeinschaft von Staatsbürgern ihrem Wesen nach ist, hat die neuere politische Philosophie im Prinzip zwei Modelle hervorgebracht: das besitzindividualistisch liberale Modell in der Tradition von Hobbes und Locke und das demokratisch-republikanische Modell in der Linie Rousseau – Kant. Während die Bürger im ersten Fall einen Vertrag zur Abwendung äußerer und auch gegenseitig verübter Übel bzw. zur Steigerung ihres wechselseitigen Nutzens bei möglichst umfänglicher Wahrung ihrer vorpolitischen Freiheiten schließen, geht das zweite Modell davon aus, dass es derlei vorpolitische Freiheiten überhaupt nicht geben kann. Freiheit – auch und gerade der Individuen – kann überhaupt erst im Falle einer rückhaltlosen Übereignung an ein gemeinschaftlich, von allen Betroffenen beratenes und beschlossenes System von Gesetzen entstehen. Im ersten Fall bringen die Individuen ihre natürlichen Freiheiten in ein auf Klugheitsregeln basie-

rendes Vertragswerk ein, während sie im zweiten Fall erst in der demokratischen Republik zu freien Staatsbürgern werden. Während es im ersten Fall also darum geht, vorausgesetzte Freiheitschancen zu sichern, geht es im zweiten Fall darum, sie überhaupt erst zu schaffen. Dementsprechend fordert das liberal-individualistische Modell von den Menschen auch lediglich äußerlichen Gesetzesgehorsam und Steuertreue, während das republikanische Modell ein darüber hinausgehendes Engagement für das Gemeinwesen und eine Identifikation mit seinen Zielen erheischt. Als Erwachsener in ein solches Staatswesen einzuwandern – ein Umstand, der gänzlich anders gelagert ist, denn als Kind in eine entsprechende Gesellschaft hineingeboren zu werden – bedeutet gemäß den beiden unterschiedlichen Modellen Verschiedenes: Im ersten Fall, der von den Immigranten lediglich äußeren Gesetzesgehorsam und Steuertreue fordert, ist eine Identifikation mit der je vorfindlichen Mehrheitskultur vielleicht wünschbar, aber nicht notwendig. Pflege und Aufrechterhaltung der mitgebrachten Kultur, einschließlich des Versuchs, sie im Ankunftsland auch öffentlich durchzusetzen, sind legitim.

Im zweiten Fall wird den Immigranten eine weitgehende Identifikation mit den Normen und Werten des Ankunftslandes ebenso abverlangt wie eine weitgehende Aufgabe ihrer kulturellen Herkunft. Da wir in der Theorie Immigranten als rationale Personen konzipieren, wissen sie in jedem Fall, was sie tun, wenn sie immigrieren. Nun spricht einiges dafür – nicht zuletzt die meist ökonomisch privatistischen Motive sowohl von Aufnahmegesellschaften als auch von Immigranten –, Immigration im Licht des ersten Modells zu konzipieren. Demnach haben Immigranten prinzipiell das Recht, ihre eigene Kultur zu leben und auch darauf, ihre Werte und Normen im Rahmen aller legalen Mittel öffentlich durchzusetzen. Insoweit sind multikulturelle Gesellschaften unproblematisch. Ein Problem entsteht erst dann, wenn größere Gruppen von Migranten oder auch von Eingeborenen die öffentliche Förderung ihrer mitgebrachten Partialkulturen durch die Aufnahmegesellschaft und deren politische Instanzen fordern. In diesem Fall werden geradezu systemwidrig die Bedingungen, unter denen der liberale Multikulturalismus erster Stufe ermöglicht wurde, durchbrochen. Liberale Gesellschaften sehen in Immigranten – wahrscheinlich realistisch – vor allem ökonomisch interessierte Privatpersonen, während das Einklagen der öffentlichen Förderung ihrer Kultur – ganz im Sinne von Kymlickas Einsicht, dass erst die Teilhabe an einer Kultur Menschen zu politischen Personen macht – diese anfängliche Unterstellung ex post aufkündigt und unterstellt, dass sie nicht als die privat interessierten Arbeitskräfte oder Freiberufler und Experten, die sie sein sollten, immigriert sind, sondern dass die Bereitschaft zu ihrer Aufnahme gerade in spezifischen kulturellen Eigenheiten lag. Dass auch im erweiterten liberalen Modell eine derartige Forderung keinen Raum hat, lässt sich leicht zeigen: Anerkannt wird ja durchaus, dass einzig die Teilhabe an einer Kultur die Menschen zu politischen Personen werden lässt – freilich ist damit noch lange nicht gesagt, um welche Kultur es sich dabei handeln soll. Sofern Immigranten – etwa über Sprachkurse, ein gut ausgebildetes

Bildungssystem für ihre Kinder sowie eine weitgehend diskriminierungsfreie, ihre Selbstachtung ob ihrer Herkunft nicht beeinträchtigende Integration – soziale und politische Akzeptanz finden, ist all ihren legitimen Forderungen Genüge getan. Das Medium dieser Integration aber bezeichne ich als die „nationale Kultur“. Wenn also das liberale Modell die öffentliche Förderung der Immigrantenkultur ausschließt, so hat es gleichwohl die Bedingungen dafür bereitzustellen, dass die Kultur des Aufnahmelandes sowohl die Bedingungen politischer Personwerdung als auch einen Schutz vor Verlust der Selbstachtung garantiert und das heißt, alle Menschen in die Lage versetzen muss, Gerechtigkeitskriterien und Vorstellungen vom guten Leben entwickeln zu können.

Nationale Kulturen, d. h. die öffentlich in Kindergärten, Schulen, Erwachsenenbildungseinrichtungen und Universitäten geförderten, in aller Regel in einer hegemonialen Sprache enthaltenen semantischen Potenziale entsprechen dieser Maßgabe genau. Tatsächlich enthält diese Kultur nicht nur unterschiedliche Bezüge auf verschiedene Religionen, sondern: in Kunst und Literatur, in Geschichte und gegenwärtigem Alltag eine Fülle ganz unterschiedlicher Weltdeutungen, die, gerade weil sie so vielfältig und inkommensurabel sind, Personwerdung und Selbstachtung optimal begünstigen. Was eine nationale Kultur auszeichnet, ist gerade nicht, dass sie eine bestimmte Lebensform oder bestimmte politische Wertsetzungen begünstigt, sondern in der Vielfalt ihrer widersprüchlichen Stimmen Deutungen und Lebenswege weist, die die Individuen in einer eigenen ganz unverwechselbaren Weise aufnehmen können und dabei gleichwohl den legitimen Zusammenhalt eines Staates garantieren können. Dass die Übernahme kultureller Deutungsmuster gleichwohl erheblich von sozioökonomischen Randbedingungen abhängig ist, steht als soziologische Einsicht gleichwohl nicht infrage.

Die „nationale“ Kultur, von der hier die Rede ist, stellt indes die Kultur einer am französischen und US-amerikanischen Vorbild gewonnenen Idee der Nation als einer freiwillig zusammengeschlossenen Zukunftsgemeinschaft ins Zentrum. Das deutsche und slawische, kurz das romantische Verständnis der Nation betont jedoch nicht die gemeinsamen, freiwillig eingegangenen Verpflichtungen der Individuen, sondern ihre gemeinsame, unabänderliche Herkunft, an die sie gebannt und der sie verpflichtet bleiben. Im romantischen Modell ist Kultur in erster Linie nicht Medium, sondern verpflichtendes Erbe, nicht Chance, sondern Aufgabe, nicht veränderlich, sondern starr.

Der hier vorgeschlagene Begriff der „nationalen Kultur“ impliziert dagegen nicht mehr als die Anerkennung des Umstandes, dass es bisher noch die in aller Regel durch eine hegemoniale Verkehrssprache geprägten politischen Instanzen des Nationalstaates sind, die für die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der Kultur, jedenfalls im bildenden Bereich, zuständig sind. Dabei kommt der multi-kulturalistischen Intuition nun in der Tat eine bedeutsame Rolle zu. Anders aber als im eigenen Selbstverständnis kann es dabei nur um die Aufnahme bedeutsamer Teile der Kultur der Immigranten in die eine, in sich vielfältig gebrochene,

spannungsreiche und widersprüchliche nationale Kultur gehen, nicht aber um das Etablieren schieblich-friedlicher, ethnischer oder nationaler Kulturen. Eine nationale Kultur von Immigrationsgesellschaften ist damit in der Tat multikulturell – multiethnisch ist sie schon deshalb nicht, weil liberale Gesellschaften mit ihren Institutionen in erster Linie auf Individuen und nicht auf beliebige Größen wie Familien, Stämme oder Religionsgemeinschaften zugeschnitten sind. Das heißt weder, dass sie sich notwendigerweise in nur einer einzigen, hegemonialen Verkehrssprache auslegen muss, noch dass sie sich gegen die Aufnahme der Perspektiven von Minderheiten, bisher unterdrückter historischer Erfahrungen oder gar neuer gesellschaftlicher Entwicklungen abschotten soll – im Gegenteil.

Die nationale Kultur einer kooperativ und partizipatorisch konstituierten Bürgergesellschaft, die ihre staatliche Form nicht von einer ethnischen Herkunft definiert, wird sich gerade auch solchen Erfahrungen öffnen und sie in gewissem Ausmaß sogar kanonisieren. Im Bildungswesen und im Bereich der öffentlichen Verwaltung indes wird gerade diese Porosität bezüglich neuer ethnischer, religiöser und sprachlicher Erfahrungsgehalte dazu führen, dass am Primat öffentlich anerkannter Verkehrssprachen, die für alle verbindlich sind und einem allgemein bildenden Schulwesen, in denen diese Verkehrssprache gelernt wird ebenso festgehalten wird wie an einem in allen Sektoren des Bildungswesens allgemein zentralen Kernkanon.

## **7 Das deutsche Verbandswesen – die Lösung des kommunitaristischen Rätsels?**

Damit scheinen freiwillige, subsidiäre und intermediäre Verbände wie Vereine, Kirchengemeinden und Jugendorganisationen die zeitgemäße Lösung des Problems der Gemeinschaft in modernen Gesellschaften zu sein. Wieweit die US-amerikanische Programmdebatte jedoch mit der sozialpolitischen Debatte in Deutschland – mitsamt der sich in letzter Zeit verschärfenden Diskussion über Verbände, Ehrenamtlichkeit, Umbau des Sozialstaats und Subsidiarität – zum Schnitt gebracht werden kann, ist bisher nicht geklärt. Dass – jedenfalls in Deutschland – diese intermediären Verbände empirisch und gegen die Projektionen der Theorie an Attraktivität verlieren, ist freilich ein Umstand, an dem die programmatische Lösung des Problems nicht vorbeikommt. Damit sind systematische und empirische Schwierigkeiten sowohl der US-amerikanischen als auch der deutschen Debatte angesprochen. In systematischer Hinsicht misstraut die liberale Theorie dem von den Kommunitaristen postulierten Idealfall eines zwanglosen Zusammenspiels von Gerechtigkeit und Güte, von politischer Toleranz und gemeinsamer Solidarität. Ähnliche Argumente wurden auch hierzulande in empirischer Perspektive entwickelt. (Offe 1989) Diese Theorie, die sich dem, was im Amerikanischen „liberal“ heißt, entspricht, rechnet allem zum Trotz mit unvermeidlichen Konflikten zwischen Gerechtigkeit



und Freiheit. Das damit angesprochene Problem der unvermeidlichen Spannung von individueller und kollektiver Autonomie, zwischen der Autonomie interessierter Privatpersonen auf der einen Seite und der Autonomie einer sich selbst die Satzungen gebenden Bürgerschaft auf der anderen, stellt sich indes nicht nur demokratiethoretisch, sondern führt in grundsätzliche Fragen einer aktuellen Sozialtheorie. An dieser Debattenlage fällt – in den USA so gut wie hierzulande – zweierlei auf:

Kommunitaristische Gedankengänge lassen sich in empirischer Hinsicht von pessimistisch interpretierten anomischen Phänomenen faszinieren, ohne sich die Frage zu stellen, wie viel Delinquenz und Pathologie, wie viel Individualisierung und Privatisierung im Zeitreihenvergleich für Gesellschaften dieses Typs „normal“ sind.

Sie lässt sich zudem – ebenfalls in empirischer Hinsicht – von den Phänomenen sozialer Ungleichheit kaum provozieren und muss dabei den Vorwurf in Kauf nehmen, erhebliche Ungerechtigkeiten fahrlässig optimistisch zu interpretieren.

In diesem einen Punkt sind die prinzipiellen Befürworter einer stärker gemeinschaftsbezogenen Perspektive des gesellschaftlichen Lebens in Deutschland realistischer. Meinhard Miegel und Stefanie Wahl sind davon überzeugt, dass die Vorzüge gemeinschaftsorientierter Kulturen schon deswegen kaum akzeptiert werden können, weil der harte Kern eines stärker gemeinschaftsorientierten Lebens, nämlich ein umfassendes Familienleben mit einer sehr viel größeren durchschnittlichen Kinderzahl als gegenwärtig, mit normativen Argumenten kaum durchsetzbar sein dürfte:

„Die Hinwendung zu gemeinschaftsorientierten Kulturen bedeutet nämlich für die Bevölkerungen in individualistischen Kulturen nicht nur die Abwendung von einer jahrhundertelangen Entwicklung und von Lebensformen, mit denen sich viele identifizieren. Sie bedeutet zugleich einen – wenn auch vorübergehenden – Anstieg der Soziallasten, da während mindestens einer Generation neben vielen alten Menschen auch wieder eine größere Zahl von Kindern zu versorgen wäre. Große Teile der Bevölkerung dürften sich ohne empfindlichen Druck kaum bereit finden, diese zusätzlichen Lasten zu schultern und darüber hinaus noch ein Stück ihrer individualistisch geprägten Identität aufzugeben.“ (Miegel/Wahl 1993:122/23)

## **8 Atomisierung und Ungleichheit**

Die Übertragbarkeit der normativen Aspekte der US-amerikanischen Debatte auf die reale Lage in der Bundesrepublik Deutschland hängt nicht zuletzt von einer auch empirisch gehaltvollen Analyse sowohl gesellschaftlicher Disparitäten als auch der faktischen Struktur und Funktion intermediärer Verbände ab. Dabei sind zwei Fragen zu klären:

Erstens: Ist die von der kommunitaristischen Programmatik in Deutschland vorausgesetzte Annahme einer weitgehend in relativem materiellen Wohlstand

lebenden, aber gleichwohl von starken anomischen Tendenzen bedrohten Gesellschaft überhaupt zutreffend?

In der Spur derartiger Vermutungen hat sich die neuere soziologische Debatte – hierzulande unter dem von Ulrich Beck propagierten Begriff der Individualisierung – der Frage zugewandt, ob die als herkömmlich erachtete vertikale Form sozialer Ungleichheit überhaupt noch in nennenswertem Ausmaß individuelle Biographien präge und nicht vielmehr horizontale Disparitäten bei der Verteilung von Gütern sehr viel stärker wirksam seien. Darüber hinaus hat eine auch empirisch orientierte Forschung zur Aufsplitterung der Gesellschaft in Milieus (Schulze 1992) sowie zur Temporalisierung sozialer Ungleichheit versucht, die Hypothese von der Individualisierung und zunehmenden Optionalität von Lebensläufen zu erhärten. (Berger 1990) Am Ende geht es um die Frage, ob Disparitäten in Bezug auf die Lebensqualität, die aufgrund askriptiver und zum Teil veränderlicher sozialer Merkmale wie Alter, Geschlecht und ethnische Zugehörigkeit erzeugt werden, soziale Ungleichheit nicht stärker bestimmen als Bildung, Einkommen und Prestige. Die Details können hier nicht erörtert werden. Allenfalls kann festgestellt werden, dass sozialstrukturelle Analysen, die Ungleichheit auf der Basis eines marxistischen, wenn auch modifizierten Klassenmodells, mindestens aber im Rahmen eines klassischen Schichtenmodells untersuchen, auf jeden Fall so viel empirische Varianz erklären können wie die so genannten Individualisierungsansätze, zumal in ihren temporalisierten Spielarten. (Kreckel 1990; Noll/Habich 1990)

Auf dieser Basis spricht einiges dafür, dass die von Beck u. a. vertretene Individualisierungsthese falsch ist, genauer, dass der beobachtbare Umstand, dass in den gehobenen Straten der Gesellschaft Lebensformen wählbar werden und in den unteren Straten Isolationsphänomene zunehmen, nichts oder nur wenig zur Erklärung und Veränderung der sozialstrukturellen Verzerrung von Lebenschancen beizutragen hat.

Unter der Annahme, dass die gegenwärtigen Gesellschaften des Westens nach wie vor als Klassengesellschaften am genauesten beschreibbar sind, stellt sich für eine politische Ethik die Frage, ob der Aufruf zu mehr Verantwortungs- und Pflichtbewusstsein, mehr Sozialität bzw. sozialen Lebensformen nicht ins Leere zielt.

Dabei zeigt sich, dass unter der ja durchaus plausiblen Annahme einer sich dynamisch verändernden Klassengesellschaft es gerade nicht individuelle Autonomie, geschlossene Lebensformen oder der Primat des Politischen sind, die Remedur schaffen könnten. Vielmehr haben wir damit zu rechnen, dass bei fortbestehender sozialstruktureller Ungleichheit, die es einzelnen wohlhabenden Familien, Einzelnen oder Gruppen erlaubt, für sich und ihre Nachbarschaft Verantwortung zu übernehmen. Effekte entstehen, die auf die weitestgehende Privatisierung des sozialen Lebens zulaufen. Die Absage an staatliche Versorgungssysteme sowie die Forderung nach einer zivilen Verantwortung, die auf Moral, aber nicht auf Gesetz

beruht, sowie das Zentrieren auf familiäre Solidargruppen, delegieren das Problem der Bereitstellung öffentlicher Güter aus der Öffentlichkeit einer verbindlichen Diskussion unter Staatsbürgern in die unterschiedlichen, letztlich unverbindlichen Sphären der bürgerlichen Gesellschaft.

Wo aber die Forderung nach einem guten Willen und die Möglichkeit einer lediglich durch Moral gezügelter Verwendung privaten Eigentums gleichzeitig bestehen, lässt sich nicht ausschließen, dass sich die Summe moralischer Abwägungen zwischen legitimen Eigeninteressen und öffentlichen Interessen systematisch zu Ungunsten des öffentlichen Interesses verzerren.

Daher scheint der kommunitaristische Weg – anders als man auf den ersten Blick meinen könnte – keineswegs der Königsweg zur Behebung sozialer Ungleichheit und der Einschränkung von Anomie zu sein. Besitzt die liberale Theorie akzeptablere Perspektiven?

In der liberalen Theorie diene das öffentliche Interesse dem einen und einzigen Zweck, durch gerechte Verteilung öffentlicher Güter und gerechte Zuteilung von Zugangschancen zu privaten Gütern die Individuen in die Lage zu versetzen, erfüllende soziale Beziehungen einzugehen:

„Soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten“, so postulierte es John Rawls in seiner „Theorie der Gerechtigkeit“, „sind so zu gestalten, dass a) vernünftigerweise zu erwarten ist, dass sie zu jedermanns Vorteil dienen, und b) sie mit Positionen und Ämtern verbunden sind, die jedem offen stehen“. (Rawls 1975, 81)

Der kommunitaristische Angriff auf die liberale und das heißt sozialstaatliche Theorie bürgerlicher Freiheit könnte so – unter Bedingungen einer fortdauernden Klassengesellschaft – auf paradoxe Weise dazu führen, auch noch die Reste dessen, was er erhalten will, zu zerstören. Üblicherweise wurden liberale Gesellschaften mit dem Hinweis kritisiert, dass ihre Praxis die ihr unterliegenden Prinzipien am Ende unterhöhlen würde. Es scheint, als ob für das kommunitaristische Projekt jedenfalls unter kapitalistischen Bedingungen das Nämliche gilt:

dass nämlich die umstandslose soziale und politische Realisierung von individueller Verantwortlichkeit, staatsfreier Sozialität und Familiensinn auf dem Wege von Entstaatlichung, Wertepredigt und politisch durchgesetzten Sparquoten lediglich den immer mit Familien- oder Gruppenethos hier und Eigentum dort verbundenen Privatismus stärkt und damit genau jene sozialen Strukturen schwächt, deren Verschwinden auf der programmatischen Ebene so wortreich beklagt wird.

Als entscheidende Frage sowohl der US-amerikanischen als auch der deutschen Diskussion stellt sich dann das Problem heraus, ob die mögliche Vielfalt von Verbänden und Vereinen in all ihrer pluralistischen Ausdifferenzierung den Individuen jenes affektive Anregungspotenzial bieten, in dem sie über gemeinsame Interaktionen jenes Minimum von Selbstrespekt und wechselseitiger Anerkennung erwerben und bestätigen können, das sie in die Lage versetzt, sensibel auf die Bedürfnisse nicht nur von unmittelbaren Freunden reagieren zu können.

## Literatur

- Bellah, R.N.* u. a. *The Good Society*, N.Y. 1991;
- Berger, P.A.* Ungleichheitsphasen – Stabilität und Instabilität als Aspekte ungleicher Lebenslagen, Lebensläufe, Lebensstile, Sonderheft „Soziale Welt“ Nr. 7, Göttingen 1990, S. 319–350
- Dubiel, H.* u. a., *die demokratische Frage*, Ffm. 1991
- Etzioni, A.* u. a. Die Stimme der Gemeinschaft hörbar machen, in: FAZ vom 8. 3. 94
- Honneth, A.* Desintegration – Bruchstücke einer soziologischen Zeitdiagnose, Ffm. 1994
- Hradil, S.* Postmoderne Sozialstruktur?, in: Berger, P.A. 1990, S. 125–152
- Kreckel, R.* Klassenbegriff und Ungleichheitsforschung, in: Berger, P.A. 1990, a. a .O. S. 51–80
- MacIntyre A.* Der Verlust der Tugend – zur moralischen Krise der Gegenwart, Ffm. 1987
- Miegel, M. / Wahl, S.* Das Ende des Individualismus – Die Kultur des Westens zerstört sich selbst, Bonn 1993
- Noll, H.H: / Habich; R:* Individuelle Wohlfahrt: Vertikale Ungleichheit oder horizontale Disparitäten, in: Berger, P.A. 1990 S. 153–188
- Offe, C.* Fessel und Bremse – moralische und institutionelle Aspekte „intelligenter Selbstbeschränkung“ in: Honneth,A. u. a. (Hg.) Im Prozess der Aufklärung, Ffm. 1989 S. 739–774
- Oswald, H.* Beziehungen zu Gleichaltrigen, in: *Jugend* 92, hg. Von der deutschen Shell, Opladen 1992 S. 319–332
- Rawls, J.* *Theorie der Gerechtigkeit*, Ffm. 1975
- Rawls, J.* *Political Liberalism* N.Y. 1993
- Schulze G.* *Die Erlebnisgesellschaft*, Ffm. 1992
- Taylor, C.* Der Begriff der bürgerlichen Gesellschaft im politischen Denken des Westens, in: Brumlik, M./Brunkhorst, H. (Hg.) *Gemeinschaft und Gerechtigkeit*, Ffm. 1992 S. 117–148
- Walzer, M.* *Sphären der Gerechtigkeit*, Ffm. 1992 a
- Walzer, M.* *Zivile Gesellschaft und amerikanische Demokratie*, Berlin 1992 b

# Gibt es den typischen europäischen Wohlfahrtsstaat?

*Antonin Wagner*

Dieser Beitrag befasst sich mit der Frage, ob es so etwas wie einen typischen europäischen Wohlfahrtsstaat überhaupt gibt. Aufgrund neuerer Daten, die im Rahmen des Europäischen Systems der Integrierten Sozialschutzstatistik erhoben worden sind, wird für die neunziger Jahre ein Entwicklungsmuster europäischer Wohlfahrtsstaaten nachgezeichnet. Dieses unterscheidet sich deutlich von der als „American Exceptionalism“ bezeichneten Ausrichtung der sozialen Sicherung in den USA. Mittels der Theorie der Pfadabhängigkeit wird untersucht, ob sich im Rahmen des „Dritten Weges“ die Entwicklungstrends diesseits und jenseits des Atlantiks in Zukunft angleichen werden oder ob sich im Sinne eines „European Exceptionalism“ im Spannungsfeld zwischen Markt, Staat und gemeinnützigen Trägern ein typisch europäisches, als „kommunitarisch“ bezeichnetes Wohlfahrtsregime herausbilden könnte.

## 1 Ausgangslage

Neuere Untersuchungen über den Wohlfahrtsstaat knüpfen vielfach an die anfangs der neunziger Jahre von Esping-Andersen vorgelegte Arbeit *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990) an. Dieser Studie zufolge stellen das liberale Regime, das sozialistische Regime und das konservative oder korporatistische Regime der sozialen Sicherung die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus dar. Als „liberal“ werden dabei Sicherungssysteme bezeichnet, die über den Markt gesteuert werden und in denen die Verantwortung zur sozialen Sicherung auf die einzelnen Gesellschaftsmitglieder verlagert wird. Sicherungssysteme, die weitgehend auf kollektiven und/oder staatlichen Maßnahmen beruhen und universelle Leistungssysteme umfassen, stellen „sozialistische“ (Esping-Andersen verwendet manchmal auch die Bezeichnung „sozialdemokratische“) Regime dar. Als „korporatistisch“ oder „konservativ“ schließlich werden Sicherungssysteme bezeichnet, in denen so genannte intermediäre Träger zwischen Markt und Staat sowie familiäre Netze in die soziale Sicherung einbezogen werden. Von den in der Untersuchung figurierenden europäischen Ländern werden die skandinavischen Länder (Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden) sowie die Niederlande eindeutig dem sozialistischen Regime zugezählt. Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich figurieren als ausgeprägt konservative Regime, während die Schweiz (zusammen mit den nichteuropäischen Ländern Australien, Kanada, Japan und den Vereinigten Staaten) als typisches liberales Regime in Erscheinung tritt (Esping-Andersen, 1990: 74).

Man gewinnt aus Esping-Andersens Untersuchung somit den Eindruck, dass es so etwas wie einen typischen europäischen Wohlfahrtsstaat überhaupt nicht gibt. Im vorliegenden Beitrag soll der Frage nachgegangen werden, inwiefern neuere

empirische Untersuchungen diesen Befund infrage stellen. Dabei wird auf die im Rahmen des Europäischen Systems der Integrierten Sozialschutzstatistik (Eurostat, 1981) erhobenen Daten über die soziale Sicherheit (Eurostat, 2000) abgestellt. Im Rahmen einer Fallanalyse soll ferner untersucht werden, ob die Schweiz als einziges europäisches Land zu Recht oder zu Unrecht vor allem dem in angelsächsischen Ländern praktizierten liberalen Wohlfahrtsregime zugerechnet wird.

## 2 Zur Entwicklung europäischer Wohlfahrtsstaaten

Obwohl Esping-Andersen die Gruppierung von Ländern in einzelne Wohlfahrtsregime auf quantitatives Datenmaterial abstützt, stellt seine Untersuchung mehr eine Typologie oder Taxonomie und nicht so sehr eine Erklärung dafür dar, wie die unterschiedlichen Wohlfahrtssysteme im Laufe der Zeit entstanden sind respektive welche Faktoren die Entwicklung beeinflusst haben. Da die Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat in vielen Ländern Europas schon vor mehr als 100 Jahren eingesetzt hat, sollten zur Herleitung eines solchen Erklärungsansatzes idealerweise Zeitreihen von sich über mehrere Jahrzehnte erstreckenden Daten zur wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung zur Verfügung stehen. In solchen Zeitreihen, wie sie in Tabelle 1 dargestellt sind, kommt das nach Adolph Wagner<sup>5</sup> benannte Wagnersche Gesetz zum Ausdruck. Es besagt, dass in vielen Ländern die so genannte Staatsquote (Anteil der Staatsausgaben am Bruttosozialprodukt) über längere Zeiträume gemessen tendenziell zunimmt.

---

<sup>5</sup> Adolph Wagner war ein sog. Kathedersozialist, der als Professor der Finanzwissenschaft um 1890 in deutschen Hörsälen Reformen predigte und mit den Füßen auf das Kathederpodest stampfte (vgl. J. A. Schumpeter, Geschichte der ökonomischen Analyse, II, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1965, S. 980).

**Tabelle 1 Zunahme der Staatsquote**

Land	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgien	51.9	56.4	56.3	55.9	54.9	54.5	54.1	52.6	50.5	49.3	49.1	49.9	50.7	51.9	51.6	50.7	
Dänemark	53.2	56.2	59.8	61.2	61.6	60.4	59.3	55.7	57.3	59.4	59.6	58.3	58.7	59.8	62.0	63.1	62.5
Deutschland	47.9	48.7	48.9	47.8	47.4	47.0	46.4	46.7	46.3	44.8	45.1	48.5	49.0	50.8	51.4	51.6	
Finnland	35.5	36.3	37.9	39.1	38.7	40.4	40.7	41.2	39.0	37.5	45.5	54.1	59.5	62.5	62.9	61.4	
Frankreich	46.1	48.6	50.3	51.4	51.9	52.2	51.3	50.9	50.0	49.1	49.8	50.6	51.8	54.3	54.8	54.5	
Irland	45.1	48.9	50.4	53.2	53.2	51.4	52.5	52.3	50.4	47.1	40.5	41.0	42.1	43.7	44.6	44.9	45.2
Italien	41.6	41.9	45.9	47.6	48.7	49.3	50.9	50.7	50.2	50.3	51.3	53.2	53.6	53.2	54.8	54.2	53.5
Niederlande	54.9	56.8	58.7	59.3	57.8	56.1	56.1	57.7	56.3	53.8	54.1	54.5	55.2	55.8	55.8	55.3	
Norwegen	47.5	47.1	47.5	47.6	45.5	44.8	48.9	50.4	52.4	53.5	53.8	55.4	57.5	57.4	56.6	55.0	
Österreich	48.1	49.5	50.1	50.4	50.0	50.9	51.6	51.9	50.2	49.0	48.7	49.9	50.7	52.2	53.2	52.7	
Schweden	60.1	62.6	64.8	64.5	62.0	63.4	61.6	57.8	58.1	58.3	59.1	61.5	67.3	72.0	70.9	69.0	
Schweiz												33.1	35.1	37.2	38.7	38.6	38.4
UK	43.0	44.2	44.6	44.7	45.2	44.0	42.5	40.7	38.0	37.6	39.9	40.8	43.2	44.9	44.8	43.9	
USA	<b>29.9</b>	<b>31.8</b>	<b>32.1</b>	<b>33.9</b>	<b>33.9</b>	<b>32.6</b>	<b>33.2</b>	<b>33.7</b>	<b>33.4</b>	<b>32.5</b>	<b>32.4</b>	<b>33.3</b>	<b>34.1</b>	<b>35.1</b>	<b>34.5</b>	<b>33.9</b>	<b>33.5</b>

Quelle: OECD: Fiscal Policy, Government Debt and Economic Performance, Paris 1994, Tab. A6

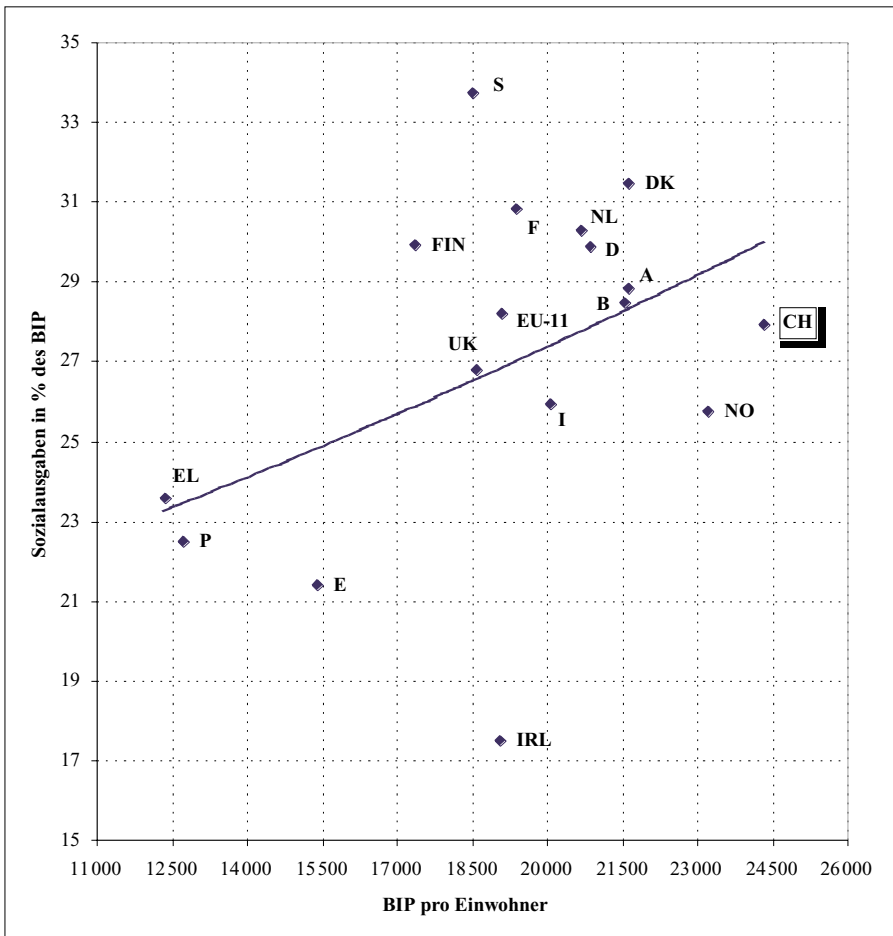
Um die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Europa zu erfassen, sollten Zeitreihen allerdings nicht erst nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzen, sondern müssten sich mindestens über die Periode der letzten hundert Jahre erstrecken. Auch wenn solche Zeitreihen für einzelne Länder zur Verfügung stehen, wäre es methodisch problematisch, aus ihnen Entwicklungsgesetze herzuleiten. Jedes europäische Land weist in den vergangenen hundert Jahren eine eigene geschichtliche Entwicklung auf, die nicht zu einem allgemeinen Trend amalgamiert werden darf.

Als Ersatz für einen Datensatz von vergleichbaren Zeitreihen wird daher besser auf eine Querschnittanalyse von europäischen Ländern abgestellt, die ein unterschiedliches Pro-Kopf-Einkommen aufweisen. Die unterschiedlichen Pro-Kopf-Einkommen stellen quasi unterschiedliche Phasen der wirtschaftlichen Entwicklung dar. In Abbildung 1 wird der Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) dem Pro-Kopf-Einkommen (BIP pro Einwohner) gegenübergestellt. Mit Ausnahme von Luxemburg sind sämtliche Mitglieder der Europäischen Union (EU) sowie die beiden EFTA-Länder Norwegen und die Schweiz erfasst. Die Vergleichbarkeit zwischen den Währungen wird dadurch gewährleistet, dass man die nationalen Währungen in Kaufkräfteinheiten (KKE) umrechnet. Es ergibt sich das Bild, dass die meisten Länder im Bereich der Regressionsgerade liegen, die eine allgemeine Abhängigkeit der Sozialausgaben pro Kopf vom BIP pro Einwohner ausdrückt. In Ländern mit einem niedrigen Pro-Kopf-Einkommen (Griechenland, Portugal, Spanien) sind die Sozialausgaben pro Kopf eher tief, in Ländern mit einem hohen Pro-Kopf-Einkommen (z. B. Deutschland, Frankreich, Niederlande, Dänemark und Schweiz) liegen sie über der Regressionsgerade. Gegenüber diesem allgemeinen Trend nehmen lediglich Schweden (als klassischer skandinavi-

scher Wohlfahrtsstaat) und Irland (der „keltische Tiger“) eine abweichende Stellung nach oben resp. nach unten ein. Es ergibt sich somit wiederum das im Rahmen des Wagnerschen Gesetzes vorhergesagte Entwicklungsmuster, nach dem die Sozialausgaben pro Kopf im Laufe der wirtschaftlichen Entwicklung – und damit auch mit wachsendem Pro-Kopf-Einkommen – zunehmen. Damit scheint der Stand der wirtschaftlichen Entwicklung der wichtigste Bestimmungsgrund für das Niveau von Sozialausgaben europäischer Gesellschaften zu sein.

**Abbildung 1**

Sozialausgaben in Prozent des BIP und BIP pro Einwohner in KKE:  
Europäischer Vergleich für das Jahr 1997





Der Eindruck von der ausgeprägten Erklärungskraft des Pro-Kopf-Einkommens ändert sich allerdings, wenn die USA in die Untersuchung mit einbezogen werden. Wie aus Tabelle 2 hervorgeht, weist dieses Land trotz seinem hohen Pro-Kopf-Einkommen eine deutlich niedrigere Quote der Sozialtransfers als vergleichbare (vor allem europäische) OECD-Länder auf.

**Tabelle 2 Sozialtransfers als Anteil des BIP:**  
Vergleich unter OECD-Ländern (1994)

Land	Anteil am BIP in %
Belgien	24
Dänemark	22
Deutschland	16
Finnland	25
Frankreich	23
Irland	15 (1993)
Italien	20
Niederlande	26
Norwegen	2 (1993)
Österreich	22
Schweden	25
Schweiz	18
Vereinigtes Königreich	15
Vereinigte Staaten	13

Quelle: OECD: Revenue Statistics, 1965–1997, Paris, 1998.

Diese abweichende Position hat den USA die Bezeichnung eines Semi-Wohlfahrtsstaates eingetragen. Es stellt sich somit die Frage, ob die Wirtschaft (Pro-Kopf-Einkommen) wirklich den ausschlaggebenden Erklärungsfaktor wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungsmuster darstellt oder ob nicht auch gesellschaftliche und politische Strukturen zum Verständnis der verschiedenen Verhaltensweisen im Bereich der sozialen Sicherung herangezogen werden müssen. Solche Überlegungen haben zur These des „American Exceptionalism“ (Lipset & Marks, 2000) geführt, mit der die abweichende Position der USA als Folge der fehlenden Klassenbildung und besonderen politischen Organisation der Arbeiterschaft verstanden wird. Indem Gesellschaft (Klassenbildung) und Wählerschaft (politische Organisation) als wichtige Determinanten wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungsmuster herangezogen werden, wird der ökonomische Erklärungsansatz gewissermassen mit politikwissenschaftlichen Argumenten angereichert. Diese institutionentheoretische Sichtweise könnte auch das Verständnis der europäischen Entwicklung im Bereich der

sozialen Sicherung prägen und damit möglicherweise eine Antwort auf die Frage geben, ob es denn einen typischen europäischen Wohlfahrtsstaat überhaupt gibt.

### **3 Gesellschaft und Wählerschaft als Determinanten wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungsmuster**

Die These des „American Exceptionalism“ hat ihren Ursprung in der Einschätzung von Friedrich Engels, der nach dem Tode seines Mitkämpfers Karl Marx die Feststellung machte, dass die USA als einziges modernes Industrieland eine nicht von Klassengegensätzen geprägte, rein bürgerliche Gesellschaft darstelle. Die „neue Welt“ hat mit sämtlichen Traditionen der vorausgehenden geschichtlichen Epoche und dem institutionellen Erbe feudaler Institutionen (wie Kirche und Staat) gebrochen und damit gewissermaßen die für eine postfeudale Gesellschaft typische Phase des Klassenkampfes übersprungen. Jefferson's Declaration of Independence hat die Macht im Staate in die Hände des Volkes gelegt und sie weder einer gesellschaftlichen Klasse noch einer politischen Partei anvertraut (Lipset & Marks, 2000: 21).

Das heißt allerdings nicht, dass in den USA keine Arbeitskämpfe ausgetragen worden sind. Der Einfluss der Gewerkschaften beschränkt sich aber auf den Arbeitsplatz und war auf die Veränderung der „industrial relations“ ausgerichtet. Die Arbeiterschaft war hingegen nie besonders eng mit einer der beiden landesweit operierenden politischen Parteien liiert. In den USA konnte sich daher auch keine der europäischen Sozialdemokratie vergleichbare politische Bewegung herausbilden. Dies hat in der für die Entwicklung moderner Wohlfahrtsstaaten wichtigen Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg zu dem in Tabelle 3 wiedergegebenen Erscheinungsbild geführt. Während die Sozialdemokratie in fast allen europäischen Ländern auf der nationalen Ebene in mehr oder weniger starkem Ausmaß in die Regierungsverantwortung mit einbezogen worden ist, haben in den USA Linksparteien auf nationaler Ebene nie zum politischen Establishment gehört. Gleichzeitig deutet Tabelle 3 an, dass die Gewerkschaften nach dem Zweiten Weltkrieg auch im angestammten, für die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung ebenfalls bedeutsamen Bereich der Arbeitsmarktbeziehungen im Vergleich zu Europa eher an Einfluss eingebüßt haben.

**Tabelle 3 Politischer Einfluss der Arbeiterschaft**  
 Vergleich USA/Europa

Land	Regierungsbeteiligung auf nationaler Ebene (proratisierte Kabinettsbeteiligung 1945–1994)	Einfluss (gewerkschaftlich bestimmte Arbeitsverhältnisse als Prozent aller Arbeitsverhältnisse)
Belgien	15.9	90
Dänemark	26.9	
Deutschland	12.3	76
Finnland	19.3	95
Frankreich	12.6	92
Irland	4.9	
Italien	5.6	
Niederlande	11.1	60
Norwegen	36.9	75
Österreich	30.5	71
Schweden	38.9	83
Schweiz	12.5	43
Vereinigtes Königreich	16.2	47
Vereinigte Staaten	<b>0</b>	<b>18</b>

Quelle: Lipset & Marks, 2000: 280

Während der mangelnde politische Einfluss der Arbeiterschaft plausible Erklärungsgründe für die Sonderstellung der USA im Vergleich zu europäischen Wohlfahrtsstaaten darstellt, kann umgekehrt aber gefragt werden, ob die Sozialdemokratie in Europa in den letzten zehn Jahren nicht erheblich an Einfluss auf die sozialstaatliche Entwicklung eingebüßt hat. Beherrscht von der Marktlogik europäischer Integrationsbestrebungen haben sich auf dem alten Kontinent sozialdemokratische Parteien in vielen Ländern zum Zentrum hin bewegt. Als so genannter „Dritter Weg“ prägt der – zwar sozialdemokratisch abgedeckte – Neoliberalismus auch die wirtschaftliche Entwicklung in Europa und dürfte über kurz oder lang seinen Einfluss auf die wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungsmuster nicht verfehlen. Wie aus Tabelle 4 hervorgeht, scheinen sich die neuen Wertvorstellungen in den neunziger Jahren allerdings noch nicht durchgesetzt zu haben. Sowohl bezüglich Einkommensverteilung (Gini-Koeffizient) wie im Hinblick auf die Armutsrate unterscheidet sich die Situation in Europa immer noch deutlich von

der Lage in den USA. Es ist zu vermuten, dass die für europäische Länder relativ gleichmäßigere Einkommensverteilung mit der in Europa praktizierten Steuerpolitik in Zusammenhang steht. Dementsprechend weisen die europäischen OECD-Länder somit durchweg höhere Fiskalquoten als die USA auf. Auch in dieser Beziehung hat der fehlende Einfluss der Sozialdemokratie in den USA seine Spuren hinterlassen.

**Tabelle 4 Indikatoren der Einkommensungleichheit und Fiskalquoten**  
Vergleich Europa/USA

Land	Gini-Koeffizient	Relative Armutsquote 1991 (Anteil der Bevölkerung, die mit weniger als 40 Prozent des Medianeinkommens auskommt)	Fiskalquote (1994)
Belgien	23.0 (1992)	2.2	45.7
Dänemark	24.0 (1992)	3.5	49.9
Deutschland	30.0 (1994)	2.4	39.8
Finnland	22.6 (1995)	2.3	45.7
Frankreich	32.4 (1989)	4.8	43.9
Irland	33.0 (1987)	4.7	36.3
Italien	34.6 (1985)	5.0	47.8
Niederlande	31.0 (1994)	4.3	48.0
Norwegen	24.2 (1995)	1.7	45.7
Österreich			43.6
Schweden	22.2 (1995)	3.8	49.9
Schweiz	32.3 (1982)	4.3	33.2
Vereinigtes Königreich	34.6 (1995)	5.3	33.6
<b>Vereinigte Staaten</b>	<b>37.7 (1997)</b>	<b>11.7</b>	<b>29.7</b>

Quelle: OECD, Income Distribution in OECD-Countries, Social Policy Study No. 18, Paris, OECD

Die Tatsache, dass trotz der zu vermutenden Konvergenz der gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen die wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungsmuster diesseits und jenseits des Atlantiks noch deutlich divergieren, kann mit der Pfadabhängigkeit (path dependency) der institutionellen Entwicklung in Zusammenhang gebracht werden. Diese Theorie besagt, dass das institutionelle Erbe der

Vergangenheit und der einmal eingeschlagene Weg sich auch dann auswirken, wenn die ehemals prägenden gesellschaftlichen und politischen Einrichtungen ihren Einfluss verloren haben. Die Pfadabhängigkeit der Entwicklung von Institutionen kann mit dem Lauf eines Flusses verglichen werden, ein Bild, das sehr gut zu der hier behandelten Thematik passt. Ein Flusslauf ist zum einen bestimmt von der Quelle, aus der das Wasser entspringt. Zum andern wirken sich aber auch andere, z. B. topographische Faktoren auf die Stärke der Strömung und den Lauf des Flusses aus. Das ist beim Geldfluss des Wohlfahrtsstaates nicht anders als in der Natur. Dieser Zusammenhang soll im Folgenden anhand eines Fallbeispiels für die Schweiz dargestellt werden.

#### **4 Pfadabhängigkeit wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungsmuster: das Fallbeispiel Schweiz**

Obwohl Esping-Andersen das in der Schweiz praktizierte Modell der sozialen Sicherung (siehe Wagner, 1985) dem liberalen Regime zuordnet, hat die Sozialdemokratie von allem Anfang an politischen Einfluss auf die Ausgestaltung der Sozialpolitik in diesem Land genommen. Die Pfadabhängigkeit der einmal eingeschlagenen Richtung kommt in der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung der Nachkriegszeit deutlich zum Ausdruck. Die Einrichtung des heute noch wichtigsten und größten Sozialwerkes – der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) – geht unter anderem auf eine im Landesstreik von 1918 erhobene Forderung der sozialdemokratischen Partei zurück. Während bis 1918 die Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SPS) mit 20 Nationalräten nur einen bescheidenen Einfluss im Parlament ausüben konnte, kam es nach dem Landesstreik zu einer sofortigen Neuwahl des Nationalrates auf der Grundlage des von der Sozialdemokratie geforderten Proporz. Als indirekte Folge davon wurde dann 1925 der AHV-Artikel in die Bundesverfassung aufgenommen. Ein Ausführungsgesetz ist in der Weltwirtschaftskrise 1931 an der bürgerlichen Gegenpropaganda allerdings gescheitert. Mitten im Zweiten Weltkrieg wurde aber zum ersten Mal ein sozialdemokratischer Bundesrat (Bundesrat Nobs) in die siebenköpfige oberste Landesbehörde gewählt. Erst nachdem die Sozialdemokratie auf diese Weise in die Regierungsverantwortung eingebunden werden konnte, ist der aus der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg datierende Verfassungsartikel mit dem Erlass des AHV-Gesetzes 1948 umgesetzt worden (Schweizerische Arbeiterbewegung, 1975).

Außer dem politischen Einfluss der Sozialdemokratie an der Quelle sind es aber auch „topographische“ Faktoren in Form von strukturellen Rahmenbedingungen, die in der Schweiz die Pfadabhängigkeit des wohlfahrtsstaatlichen Geldstromes geprägt haben. Zu erwähnen sind hier vor allem die verbändestaatlichen oder korporatistischen und die föderalistischen Strukturen, welche die schweizerische Sozialpolitik schon früh mitbestimmt haben. Prinzipiell können sich beide Fakto-

ren sowohl negativ wie positiv auf die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung auswirken.

## Abbildung 2

Auswirkungen verbändestaatlicher und föderalistischer Strukturen auf den Wohlfahrtsstaat

	Positiv	Negativ
Verbändestaatliche Strukturen	Die Arbeitsteilung zwischen privaten und öffentlichen Einrichtungen ermöglicht es dem Staat, neue Aufgaben zu übernehmen.	Aufgaben, die der Staat nicht selber bewältigen kann, werden an einzelne Interessengruppen (Verbände) abgetreten. Dadurch wird das Leistungsniveau zulasten der Allgemeinheit reduziert, während Sonderinteressen gefördert werden.
Föderalistische Strukturen	Die fiskalische Eigenmittelbasis der Gebietskörperschaften wird erhöht. Die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen auf der unteren Ebene fördert die Bürgernähe und trägt den lokalen Präferenzen Rechnung.	Konkurrenz um die gleiche Steuerbemessungsgrundlage fragmentiert die nationalstaatliche Autorität und kann sich somit hemmend auf die sozialstaatliche Entwicklung auswirken.

Aufgrund einer kürzlich durchgeführten Untersuchung (Greppi, 2001) entsteht der Eindruck, dass sich die strukturellen Rahmenbedingungen in den von einer andauernden Arbeitslosigkeit geprägten neunziger Jahren positiv auf die Entwicklung des schweizerischen Sozialstaates ausgewirkt haben. Während der Anteil der Sozialausgaben am BIP 1990 lediglich 20,2 Prozent betragen hat, ist die Soziallastquote bis 1997 auf 27,9 Prozent angestiegen (Greppi, 2001: Tabelle 13b). Dank der guten Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern im Rahmen regionaler Arbeitsvermittlungszentren konnten freigestellte Arbeitskräfte relativ schnell in den Arbeitsmarkt integriert werden. Dadurch hat sich der Bund die nötigen Freiräume geschaffen, um zusätzliche Leistungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung zu erbringen. Ergänzend zu den Arbeitslosenzahlungen mussten im

Bereich der in der Schweiz kantonal geregelten Sozialhilfe auch die Gemeinden Mehrleistungen erbringen. Da die Gemeinden in dem auf föderalistischen Prinzipien beruhenden schweizerischen Steuersystem mit einer eigenen Einkommensteuer ausgestattet sind, konnte der zusätzliche Sozialaufwand – wenn auch nicht problemlos – verkraftet werden. Es erstaunt deshalb nicht, dass sich der Anteil der Arbeitslosenunterstützung und der Sozialhilfeleistungen an den gesamten Sozialausgaben während der Rezession der neunziger Jahre besonders stark erhöht hat. Im Vergleich zu 1990 hat der Anteil der Ausgaben im Funktionsbereich Arbeitslosigkeit an den Gesamtausgaben bis 1997 um 6 Prozentpunkte am stärksten und der Anteil der Ausgaben im Funktionsbereich der sozialen Ausgrenzung mit 0,5 Prozentpunkten am drittstärksten zugenommen, während die Anteile der quantitativ immer noch am stärksten ins Gewicht fallenden Sozialleistungen in den Bereichen Alter und Gesundheit um 1,7 Prozentpunkte resp. um 4,6 Prozentpunkte zurückgegangen sind (Greppi, 2001: Tabelle 8b).

Die Schweiz liefert somit ein anschauliches Beispiel dafür, wie Föderalismus und verbändestaatliche Strukturen dazu beitragen, die während einer Rezession zunehmende Nachfrage nach sozialer Sicherheit abzudecken, indem es zu einer sinnvollen, auf Komplementarität beruhenden Arbeitsteilung zwischen den Instanzen des Bundes (zentralstaatliche Ebene) einerseits und den Kantonen, Gemeinden und privaten Sozialwerken andererseits kommt. Der Bund erbringt (teilweise zusammen mit den Kantonen) Geldleistungen, auf die ein allgemeiner Rechtsanspruch besteht, während die Gemeinden und privaten Sozialwerke (unter Mithilfe der Kantone) komplementär dazu für die einkommensgeprüften, auf individuelle Bedürfnisse ausgerichteten Sozialhilfeleistungen zuständig sind. In ähnlicher Weise werden die auf individuelle Bedürfnisse zugeschnittenen Dienstleistungen von lokalen Gemeinwesen und privaten Einrichtungen wie der sog. „Pro-Werke“ (Pro Senectute, Pro Juventute, Pro Infirmis) erbracht. Die besondere Ausrichtung der Pro-Werke auf die Dienstleistungsproduktion wurde allerdings erst ermöglicht, nachdem die kollektiv wirkenden Transferzahlungen auf Bundesebene ausgebaut worden waren. So stellte Pro Senectute nach ihrer Gründung 1918 im Bereich der Alterssicherung ursprünglich einen Ersatz oder ein Substitut für eine fehlende staatliche Alterssicherung dar. Seit der Einführung der AHV 1948 spielte sie aber mehr und mehr eine komplementäre Rolle bei der finanziellen Existenzsicherung. Nachdem dann 1967 das Ergänzungsleistungsgesetz (ELG) in Kraft getreten war, entwickelte sich die Pro Senectute 50 Jahre nach ihrer Gründung zu einer modernen Dienstleistungsorganisation, während die finanzielle Existenzsicherung im Alter vollständig vom Staat übernommen wurde (AHV und Ergänzungsleistungen) (Pro Senectute, o. J.).

## 5 Das idealtypische Modell des europäischen Wohlfahrtsstaates

An diesem Punkt in unserer Ausführung soll anhand eines Vergleichs der Schweiz mit den USA nochmals auf die These des „American Exceptionalism“ eingegangen werden. Stellt man die beiden bezüglich Föderalismus und interessengebundener Sozialpolitik nicht unähnlichen Länder einander gegenüber, entsteht der Eindruck, dass sich in den USA die strukturellen Rahmenbedingungen der Pfadabhängigkeit im Gegensatz zur Schweiz bremsend und nicht fördernd auf den wohlfahrtsstaatlichen Geldstrom ausgewirkt haben. Die von der Orientierung an besonderen Interessen geprägte Sozialpolitik hat tendenziell zu einer Begünstigung der Mittelklasse und der besonders geschickt lobbyierenden Gruppe der Rentner und Rentnerinnen geführt, während die Bedürfnisse der Schwächsten oft vernachlässigt worden sind. Eine Reform der Sozialhilfe aufgrund der Formel „Workfare statt Welfare“, 44 Millionen Menschen (oder 18.4 Prozent der Bevölkerung) ohne Krankenversicherung<sup>6</sup> und eine regressive Verteilung der Arbeitslosenunterstützung (Förster, 2000) sind die Folgen dieser interessengeleiteten Sozialpolitik. Hinzu kommt, dass der Föderalismus in den USA zu einer Steuerverteilung geführt hat, die sich zum Nachteil der kommunalen Ebene auswirkt. Da die Gemeinden zu einem großen Teil auf das Aufkommen der „Property Tax“ angewiesen sind, können sie – im Gegensatz zu den schweizerischen Kommunen – die Sozialaufwendungen nicht aus eigenen Mitteln bestreiten, sondern sind auf Subventionen der übergeordneten Ebenen angewiesen. Konkurrenz um das gleiche Steuersubstrat und Sparübungen des Bundes sowie der Gliedstaaten verhindern so insbesondere in den Großstädten eine gezielte Bekämpfung der sozialen Probleme vor Ort. Es ist daher leicht ersichtlich, dass in den USA der wegen des fehlenden Einflusses der Sozialdemokratie einmal eingeschlagene Pfad der Entwicklung durch die strukturellen Faktoren des Föderalismus und einer Sonderinteressen verpflichteten Sozialpolitik nicht in andere Bahnen gelenkt, sondern eher noch verstärkt worden ist.

Ob die Entwicklung in Europa in die von den USA eingeschlagene Richtung eines typisch liberalen Wohlfahrtsregimes geht, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht beantworten. Auch in der „alten Welt“ sind aber viele Bestrebungen zur Reform der sozialen Sicherung darauf ausgerichtet, die Vorsorge für soziale Risiken von der Makroebene der staatlichen Sozialpolitik so weit wie nur möglich auf die Mikroebene der Privathaushalte zurückzuverlagern (Wagner, 1999b). Ausdruck dafür sind sowohl die zunehmende Orientierung der sozialen Sicherung am Gedanken des Grundbedarfs als auch die Umwandlung öffentlicher Sicherungssysteme in reine Programme einer (wie auch immer definierten) Mindestsicherung. Auch die verstärkte Berücksichtigung von Anreizstrukturen, die

---

<sup>6</sup> New York Times, 10. September 2000, Section 4, S. 1.



Verschärfung von Missbrauchskontrollen und die als „new public management“ angepriesene Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung sind typisch für die Tendenz, die soziale Sicherung vermehrt auf die Mikroebene zu verlagern. Im Rahmen der europäischen Integrationsbestrebungen und der damit verbundenen Deregulierung, Privatisierung und Kommerzialisierung zeichnet sich auch in der europäischen Sozialpolitik eine Gewichtsverlagerung ab von einem die Rolle des Staates betonenden, sozialdemokratischen Regime auf ein die Eigenverantwortung des Einzelnen betonendes, liberales Regime, wie es vor allem von den USA institutionalisiert worden ist.

Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass die von dieser Trendwende betroffenen europäischen Länder in der Lage sein werden, die im Föderalismus und den kopostatistischen Strukturen verborgenen positiven Energien freizusetzen. Die Frage ist allerdings, welchen Einfluss die EU dabei auf ihre Mitgliedsländer nimmt. Einerseits tragen nämlich die in der Einheitlichen Europäischen Akte (1986), im Maastrichter Vertrag (1992) und im Vertrag von Amsterdam (1997) verkörperten Integrations-schritte dazu bei, die Mitglieder der EU von ihren wohlfahrtsstaatlichen Verpflichtungen zu befreien und die europäischen Wohlfahrtsstaaten zu Wettbewerbsstaaten umzugestalten. Andererseits könnten die weit fortgeschrittenen Bemühungen der EU zur Schaffung einer europäischen Sozialverfassung ([fundamental.rights@consilium.eu.int](mailto:fundamental.rights@consilium.eu.int)) die Transformation von Wohlfahrtsstaaten in Wettbewerbsstaaten auch bremsen und eine Trendwende in Richtung mehr soziale Sicherheit bewirken.

Dieses letzte Szenario erfordert, dass die Mitgliedstaaten der EU und die anderen europäischen Länder alles unternehmen, um in ihrem nationalen Einflussbereich das Subsidiaritätsprinzip zu stärken. Eine besondere Bedeutung kommt dabei den territorialen und funktionalen Gemeinwesen zu, die komplementär zum Staat wichtige Träger der sozialen Sicherung darstellen. Immer häufiger können nämlich die Folgen sozialer Risiken nicht mehr ausschließlich mit Einkommenstransfers auf der nationalstaatlichen Ebene abgesichert werden, sondern erfordern eine Versorgung der Bevölkerung mit personalen und sozialen Dienstleistungen vor Ort (dienstleistungsorientierte Sozialpolitik). Funktionale und territoriale Gemeinwesen sind eher in der Lage als der Staat, das Angebot solcher Dienstleistungen auf die Präferenzen der Bürger und Bürgerinnen abzustimmen. Gemeinschaftliche Formen kollektiven Handelns werden daher in ihrer territorialen Ausprägung als Ortsgemeinde oder Munizipalität und in ihrer funktionalen Ausprägung als freiwilliger und auf Gegenseitigkeit beruhender Zusammenschluss von Menschen mit einem gemeinsamen Handlungsziel als Träger sozialer Dienstleistungen bei der Absicherung der Bevölkerung gegen soziale Risiken in Zukunft eine immer wichtigere Rolle spielen.

Die Bedeutung funktionaler Gemeinschaften als Träger der sozialen Sicherung ist vor allem in einem beschäftigungspolitischen Zusammenhang zu betrachten. Wegen struktureller Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt ist damit zu rechnen,

dass in Zukunft für immer mehr Menschen immer längere Perioden der Erwerbslosigkeit auftreten werden. Im Rahmen von individuell differenzierten Erwerbsbiografien entstehen so soziale Risiken, die sich nicht mit kollektiven Formen der Einkommenssicherung abdecken lassen. Insbesondere radikale Reformpläne wie die negative Einkommensteuer und das Bürgergeld sind angesichts des für staatliche Risikogemeinschaften typischen „Moral-Hazard“-Problems zum Scheitern verurteilt. Aus diesem Grund müssen anonyme staatliche Risikogemeinschaften durch freiwillige Solidargemeinschaften von Menschen ersetzt werden, die sich „gemeinschaftsnützlich“ verhalten und Leistungen nur bedarfsgerecht in Anspruch nehmen, statt auf Kosten anderer zu leben. Zudem ist erforderlich, dass sich die Gewerkschaften in Abkehr von ihrer korporatistischen Vergangenheit nicht lediglich als Standesorganisationen privilegierter Beschäftigter verstehen, sondern neue Formen solidarischer Interessenwahrnehmung entwickeln (Wagner: 1999a, 98).

In Ergänzung zu den funktionalen Gemeinschaften werden in Zukunft auch die lokalen Gebietskörperschaften eine immer größere Rolle bei der sozialen Sicherung spielen. Da die Zuteilung bedarfsgerechter Leistungen und die Abklärung über die Lebensverhältnisse nur am Wohnort ohne zusätzlichen Aufwand vorgenommen werden kann, setzt Sozialhilfe die Zugehörigkeit zu einer lokalen Gemeinschaft gewissermaßen voraus. Damit aber die gesamte Wohnbevölkerung im Rahmen einer am Territorialitätsprinzip (Wagner, 1999a: 168 ff.) orientierten Sozialhilfe abgesichert werden kann, muss allerdings auf dem ganzen Staatsgebiet der Grundsatz der adäquaten Bedarfsdeckung durchgesetzt werden. Dies erfordert, dass auf der nationalstaatlichen Ebene eine Rahmengesetzgebung erlassen wird und dass die lokalen Gebietskörperschaften im Rahmen des Finanzausgleichs angemessen mit Steuermitteln ausgestattet werden. Ein so verstandener fiskalischer Föderalismus stellt neben der Zusammenarbeit der staatlichen Instanzen mit gemeinnützigen privaten Trägern einen weiteren wichtigen Korrekturfaktor für die Fortentwicklung eines europäischen Modells des Wohlfahrtsstaates dar.

## **6 Schlussbetrachtung**

Noch existiert das typisch europäische Regime der sozialen Sicherung nicht, ist aber mindestens in seinen Grundzügen als „kommunitarischer Wohlfahrtsstaat“ (Wagner, 1999a; Wagner, 2000) erkennbar. In diesem Ordnungsmodell spielen zusätzlich zum Zusammenwirken privater Initiative und staatlicher Verantwortung auch territoriale Gemeinwesen in ihrer Ausprägung als Ortsgemeinden und funktionale Gemeinschaften in der Form freiwilliger, auf Gegenseitigkeit beruhender Zusammenschlüsse bei der sozialen Sicherung eine wichtige Rolle. Umverteilungsmaßnahmen, die in einem vom Staat dominierten Ordnungsmodell die

zentrale Rolle spielen, werden damit in ihrer Bedeutung relativiert, während gemeinsame und gemeinschaftliche Unternehmungen eine tragende Säule der sozialen Sicherung darstellen.

In Europa könnte somit im Spannungsfeld zwischen Markt, Staat und freigemeinnützigen Trägern ein kommunitarisches Wohlfahrtsregime entstehen, das sich bezüglich des Niveaus sozialer Sicherung von dem in den USA praktizierten liberalen Modell unterscheidet. Von einem staatlich gesteuerten sozialdemokratischen Regime – wie es bisher vor allem in den skandinavischen Ländern vorzufinden war – würde sich das kommunitarische Regime aber im Ausmaß abheben, in dem funktionale und lokale Gemeinschaften an der Leistungserbringung beteiligt sind. Wenn diese Vision eines „European Exceptionalism“ umgesetzt werden soll, müssen die europäischen Staaten alles daran setzen, durch Dezentralisierung der Verwaltung, Stärkung des Subsidiaritätsprinzips und Zusammenarbeit mit intermediären Trägern die notwendigen Reformkräfte freizusetzen, um funktionale sowie territoriale Gemeinschaften als tragende Säulen einer europäischen Wohlfahrtsgesellschaft zu verankern.

## Literaturangaben

- Esping-Andersen, G.* (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Eurostat* (1981): *Europäisches System der Integrierten Sozialschutzstatistik* Essoss, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.
- Eurostat* (2000): *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980–1997*, Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.
- Förster, M. F.* (2000): *Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area*, OECD, Paris.
- Greppi, S.* (2001): *Gesamtrechnung der sozialen Sicherheit – Erste Ergebnisse für die Schweiz nach der Essoss-Methodik von Eurostat*, in: *info:social*, Nr. 4, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.
- Lipset, S. M., Marks, G.* (2000): *It Didn't Happen Here. Why Socialism Failed in the United States*. W. W. Norton & Company, New York.
- Pro Senectute (o. J.)*: *Chronik 1917–1997*. Aus der Geschichte von Pro Senectute Schweiz, Pro Senectute Schweiz, Zürich.
- Schweizerische Arbeiterbewegung* (1975), hrsg. von einem Autorenkollektiv, Limmat Verlag, Zürich.
- Wagner, A.* (1985): *Wohlfahrtsstaat Schweiz*, Haupt, Bern.
- Wagner, A.* (1999a): *Teilen statt umverteilen. Sozialpolitik im kommunitarischen Wohlfahrtsstaat*, Haupt, Bern
- Wagner, A.* (1999b): *Struktur- und Organisationsprinzipien sozialer Sicherung*, in: *Alternative Konzeptionen der sozialen Sicherung*, hrsg. von R. Hauser, Duncker & Humblot, Berlin, S. 85–89.
- Wagner, A.* (2000): *Reframing „Social Origins“ Theorie: The Structural Transformation of the Public Sphere*, in: *Voluntary and Nonprofit Sector Quarterly*, 29, 4, S. 541–553.

# Wohlfahrtsstaat, soziale Sicherungen und soziale Grundrechte im neuen Europa

*Eckart Pankoke*

## Europa-Charta: Soziale Grundrechte

Die institutionelle Entwicklung der Europäischen Union über die Wirtschaftsunion zur Rechts- und Sozialunion strebt mit immer schnelleren Schritten zum sozialen Europa. Dies markieren wichtige Weichenstellungen des Europäischen Rates, wie die im „Amsterdamer Vertrag“ vereinbarten gemeinsamen Aktionen und Strategien gegen die Ausgrenzung sozialer Randgruppen, gerade die Randgruppen des Arbeitsmarktes.

Ein Schritt von grundsätzlicher Bedeutung wurde unter deutscher Präsidentschaft auf dem Europäischen Rat am 3./4. 6. 1999 in Köln zur Anerkennung der sozialen Grundrechte in einer grundrechtlichen Charta der Europäischen Union beschlossen. Eine von der Konferenz der Europaminister der Länder eingesetzte Kommission unter Leitung des früheren Bundespräsidenten Roman Herzog war damit beauftragt, die Neufassung der Europäischen Charta zu formulieren. Dies sollte im Dezember 2000 der Europäische Rat in Nizza bestätigen und dann das Europäische Parlament feierlich proklamieren.

Die Grundrechts-Kommission gab sich selbstbewusst den Namen „Konvent“. „Der Wortsinn weist hin auf eine Zusammenkunft Gleichgesinnter in Abgeschlossenheit“ – ganz im Sinne des Konvents von Philadelphia 1787, der die Verfassung des amerikanischen Föderalismus ausarbeitete. „Das Konventverfahren zeigt an, dass die Europäische Union auf dem Weg ist von einer rein völkerrechtlich zu erfassenden internationalen Organisation hin zu einem autonomen Völkerrechtssubjekt. Eine eigene Verfassungsordnung entsteht, die nicht mehr ausschließlich von den Mitgliedern verantwortet und festgelegt ist.“ (Meinhard Hilf, Das Konventsverfahren als Modell. In: FAZ 6. 12. 2000).

Dieser entscheidende Schritt zu einem „Europa der Bürger“, – nicht nur als Staatsbürger und Wirtschaftsbürger, sondern auch bewusst als „Sozialbürger“ einer europäischen Wohlfahrts-gesellschaft – aber verdeutlicht auch die vielen Probleme der rechts- und gewiss auch finanzpolitischen Regulierung einer aktiven Gesellschaftspolitik.

Historisch erinnern wir uns dazu hier in Deutschland an die Probleme des eigenen Einigungsprozesses, nicht nur bei der deutsch-deutschen Einigung 1989/90, sondern auch schon früher bei der längst vergessenen deutschen Reichsgründung 1870/71, wo es nicht nur um „Blut und Eisen“ (so Bismarck) ging – sondern auch um eine „innere Reichsgründung“, wie es damals vor allem im „Verein für Sozialpolitik“ gefordert wurde. Trotz oder wegen der Bismarck-Wilhelminischen Doppelstrategie von Sozialversicherung und Sozialistengesetz blieb Deutschland, gera-

de auch im Scheitern seiner gesellschaftspolitischen Erneuerung, eine „verspätete Nation“.

Die damaligen Diskurse zu einem nationalstaatlich vereinigten Wohlfahrtsstaat könnten nun auf der überstaatlichen Ebene einer europäischen Wohlfahrtsgesellschaft auf eine Weise aktuell werden:

- **Die Spannung zwischen wohlfahrtsstaatlicher Souveränität und bürgergesellschaftlicher Subsidiarität (Thema: „Bürgerdialog“)**
- **Die Spannung zwischen Sekurität und Solidarität (Thema: „Grundsicherung“)**

Die Grundcharta soll dazu nun einen wirksamen Schutz der Grundrechte europäisch verankern: Bei allen staats- und völkerrechtlichen Komplikationen bestätigt dies die Europäische Union als Wertegemeinschaft: Artikel 1 erhält das Grundrecht auf Menschenwürde; Artikel 2 begründet ein „Recht auf Leben“.

Entscheidender Schritt zu einer europäischen Wohlfahrtsgesellschaft – als der „inneren Gründung und inneren Einheit“ eines sozialen Europa – ist vor allem aber „die Aufnahme sozialer Rechte, die unter dem Leitgedanken der Solidarität die sozialen Errungenschaften Europas widerspiegeln“. (So Jürgen Gnauck als Vertreter des Bundesrates im Europäischen Konvent, vgl. FAZ 6. 12. 00, Seite 11)

Aus nationalstaatlicher (auch aus regionalpolitischer) Perspektive wird gewiss ein europäischer Zentralismus und damit verbundener Egalismus befürchtet. Mit Sorge beschworen wird die „komptenzaussaugende Wirkung“ der neuen Regelung, welche die regionalen und nationalen sozialpolitischen Eigenschaften und Errungenschaften – als Opfer auf dem Altar der europäischen Einheit – entwerten könnte.

Dieser Gefahr begegnen nun allerdings sehr eindeutige Schutzklauseln des Prinzips der Subsidiarität auch im Verhältnis von nationalem Wohlfahrtsstaat und europäischer Wohlfahrtsgesellschaft. So wird rechtstheoretisch und rechtspolitisch auf die Feststellung Wert gelegt, „dass die sozialen Rechte in erster Linie Abwehrcharakter haben gegenüber europäischer Hoheitsgewalt. Sie begründen vor allem für die Union Respektierungs-, Schutz- und Förderungspflichten und grundsätzlich keine individuellen Leistungsansprüche.“ Bekräftigt wird das Bekenntnis der Präambel Art. 22 „zur Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen Europas“. Dies ließe sich gewiss auch auf die komplexe Pluralität und Regionalität der europäischen Wohlfahrtskulturen übertragen.

Noch kann von einem europäischen Wohlfahrtsstaat nicht die Rede sein, dennoch sind mit dem programmatischen Bezug auf die Wohlfahrtskultur und Wohlfahrtsgesellschaft Prinzipien und Perspektiven einer europäischen Wertegemeinschaft angesprochen, die nun programmatisch im Raum stehen und einer ökonomistischen Reduktion des Einigungsprozesses auf die Dynamik europäischer Märkte gegensteuern können. „Dem Centralismus gegensteuern“ – das war einst im Verein für Sozialpolitik die gesellschaftspolitische Antwort auf das „Gesetz wachsender Staatstätigkeit“ – und es wurde umgesetzt in die Ausarbeitung eines

föderalen Rahmens subsidiärer Solidarität. Es geht also noch nicht um Gesetze, die als individuelle Ansprüche einklagbar sind, wohl aber um Grundsätze, mit denen sich Institutionen unter einen neuen programmatischen Anspruch stellen und neue Themen auf die politische Agenda setzen.

Auch wenn dabei als Grundton das kulturelle Fundament der Europäischen Wertegemeinschaft beschworen wird, kommt es dann doch zum Konzert vieler Stimmen. Zu hören ist auf das Vermächtnis der christlich-abendländischen Wurzeln wie auf deren Säkularisierungen in den Grundwerten des aufgeklärten Humanismus und Rationalismus. Noch wirkt das solidarische Engagement aus den Zeiten sozialer Fragen, sozialer Bewegungen und sozialer Politik im Jahrhundert der industriellen Arbeit. Hellhörig wurden wir aber auch durch die bösen Erfahrungen mit Faschismus und Totalitarismus und die leisen Stimmen von Widerspruch und Widerstand. Nun aber gewinnen all diese Melodien des alten Europa ihren neuen eigenen Klang – ganz im Sinne der Dialektik des jungen Marx, „versteinerte Verhältnisse zum Tanze zu zwingen, indem man ihnen ihre eigene Melodie vorspielt“.

Gewiss wird der programmatische Elan zerrieben, wenn wir die ernstesten Fragen der solidarischen Grundrechte nur unter dem Mikroskop der deutschen Grundrechtsdogmatik sezieren oder aus Angst vor Folgekosten schnell unsere Kassen schließen. So kann es gewiss auch nicht um die operative Kosten-Regulierung von individuellen Leistungsansprüchen gehen, wohl aber um den institutionellen Anspruch der politischen Institutionen, die sich immer wieder den großen Themen und Problemen einer wohlfahrtspolitischen Solidarität stellen wollen.

Auch hier kann die Schwäche offener Fragen zur Stärke werden. So versprach es Roman Herzog als Vorsitzender des Konvents:

„Der Konvent muss einen Text zustande bringen, der es den Regierungen jederzeit möglich macht, ihn verbindlich zu machen, und es muss ihnen schwer fallen, das nicht zu tun.“

Und dramatischer die „innere Einheit“ beschwörend das Votum von Václav Havel: „Sollten es die Demokraten nicht schaffen, rechtzeitig die innere Struktur Europas aufzubauen, werden sich andere daranmachen. Die Dämonen, die die bisherige europäische Geschichte, und am schlimmsten im 20. Jahrhundert, so unheilvoll beeinflusst haben, warten auf ihre Stunde <...> Sie wegen irgendwelcher Fonds, Quoten und Tarife zu vergessen, wäre ein tragischer Irrtum.“ (Vgl. Jürgen Gnauck, Auf dem Wege zu einem Verfassungsvertrag? Die Europäische Union sieht sich als neue Wertegemeinschaft. FAZ, 6. 12. 2000.)

Doch sollte die fachliche Begleitung der neuen Charta eines „sozialen Europa“ nicht nur den Rechtsdogmatikern und Sparkommissaren und anderen Bedenkenträgern überlassen bleiben. Den Weg zu einer europäischen Sozialunion begleitet sozialpolitisch und sozialwissenschaftlich dieses „Europäische Laboratorium“, in dessen erster Dokumentation es programmatisch heißt:

Eine „Aufnahme sozialer Grundrechte aus dem Bereich des Sozialschutzes in eine europäische Grundrechtscharta wäre zugleich Signal und Orientierung für den Stellenwert der europäischen Sozialpolitik. <...> Eine Grundrechtscharta mit sozialen Grundrechten überträgt der Union keine neuen Zuständigkeiten, stärkt aber ihr politisches Mandat, noch intensiver mit den Mitgliedstaaten zugunsten der Integration benachteiligter Bürgerinnen und Bürger mit sozialpolitischen Mitteln zu kooperieren. Sie beinhaltet die Verpflichtung, keine Maßnahmen zu ergreifen, die den sozialen Zusammenhalt schädigen. Jedes soziale Grundrecht beschreibt zugleich auch ein politisches Handlungsfeld, das von den verschiedenen staatlichen Ebenen entsprechend ihrer Zuständigkeit auszufüllen ist.“

Dabei wird bewusst gesetzt auf das Zusammenspiel der sozialstaatlichen Instanzen von der kommunalen bis hin zur europäischen Ebene und den nichtstaatlichen Trägern sozialer Dienste, „die in der Bereitstellung qualitativ hochwertiger und für alle Bevölkerungsgruppen zugänglicher sozialer Dienste einen wichtigen und schützenswerten Bestandteil gemeinwohlorientierter Daseinsvorsorge darstellen. Soziale Grundrechte im Bereich des Sozialschutzes sollten von den europäischen Institutionen als Verpflichtung verstanden werden, die gemeinwohlorientierte Tätigkeit der nichtstaatlichen Akteure des Sozialschutzes nicht zu behindern, den Qualitätswettbewerb zu fördern und damit letztlich Rahmenbedingungen zuzulassen, die den Besonderheiten der Mitgliedstaaten Rechnung tragen.“ (Peter Haupt in seinem programmatischen Vorwort als Staatssekretär des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)

Auch wenn damit zunächst noch keine unmittelbar verbindlichen und damit individuell einklagbaren Grundrechte fixiert sind, wird ein solcher Akt „symbolischer Politik“ doch als programmatische Perspektive wirksam werden. Zugleich gewinnen damit bereits verfassungspolitische verbindliche Grundrechtsverbürgungen (im Sinne der Gleichberechtigung der Frauen, der Freizügigkeit der Arbeit und der Abwehr von Ausgrenzung) ihre grundrechtliche Vertiefung.

Wirksam ist dieser Schritt zu einer bewusst sozialstaatlichen Grundrechtscharta, weil in dem vorbereitenden Konsultationsprozess erstmals die Verständigung über die sozialrechtliche und gesellschaftspolitische Identität der Europäischen Union ein Forum fand – und hier die gewiss kontroversen ordnungspolitischen Prinzipien und Reformimpulse sich profilieren konnten. Dabei meldeten sich nicht nur die staatlichen Repräsentanten, sondern auch die Sprecher des gemeinnützigen Sektors selbstbewusst und wertbewusst zu Wort – auch mit sehr grundsätzlichen Vorschlägen, die über den „Convent“ der Vorbereitungskommission noch hinausgingen.

Wenn wir uns hier auf die gesellschaftspolitisch relevanten Korrektur- bzw. Reformvorschläge konzentrieren, sind auf den unterschiedlichen Wirkungsebenen sozialstaatlicher Verbindlichkeit folgende Vorschläge zu diskutieren.

Zu unterscheiden sind dabei drei Ebenen sozialer Grundrechte:

a) Abwehrrechte, die im Sinne der rechtsstaatlichen Grundrechte in liberal-klas-

sischer Perspektive Eingriffe des Staates in die private und persönliche Sphäre abwehren bzw. kontrollierbar machen sollen.

- b) Schutz- und Förderpflichten binden den Staat an die Förderung und Sicherung der Bedingungen, bestimmte Grundrechte wahrzunehmen.
- c) Gewährleistungspflichten machen für das Gemeinwesen die Sicherung bestimmter Leistungen verbindlich, deren Unterlassung dann auch einklagbar wird. Das gilt gerade auch für die Leistungen der Kompensation sozialer Schwäche. Diese Umstellung von schützenden Verboten zu fördernden Geboten aktiver Sozialstaatlichkeit ist verfassungsrechtlich umstritten. Insbesondere von liberal-rechtsstaatlicher Warte kommt der Einwand, dass jede Förderung der einen Gruppe in ihren Verteilungswirkungen als Eingriff in die Freiheit der anderen kritisiert und politisiert werden kann. Programmatischer Elan wird so in seine Grenzen verwiesen.

Gegenüber der prinzipiellen „Liberalität“ rechtsdogmatischer Bedenkenräger bedeutet die von vielen geforderte Aufnahme des Prinzips der „Solidarität“ in die programmatischen Grundlagen einer europäischen Sozialcharta gewiss einen bewussten Wechsel des Paradigmas, selbst wenn die Solidarität bereits in einigen der nationalstaatlichen Verfassungen verankert ist.

In der Menschenrechtslehre sind für die sozialen Rechte drei Gewährleistungsebenen entwickelt worden:

- 1) „to protect“: Schutz von sozialen Rechtspositionen durch den Staat, er muss diese Rechte vor Eingriffen Dritter schützen.
- 2) „to respect“: Schutz vor dem Staat: Kein Bürger darf durch den Staat in der Ausübung sozialer Rechte gehindert werden.
- 3) „to fulfil“: Gewährleistung durch den Staat im Sinne von Förderung.

Unter Beachtung dieser unterschiedlichen Wirkungsebenen und Wirkungstiefen aktiver Sozialstaatlichkeit lassen sich soziale Grundrechte ohne Schwierigkeiten in individuelle Rechtspositionen aufschlüsseln, die wie die klassischen Freiheitsrechte einklagbar sind, ohne dass dem Staat dadurch Leistungsverpflichtungen auferlegt würden (vgl. Godde 2000 mit Bezug auf B. Simma).

Die drei Wirkungsebenen der sozialstaatlichen Abwehr-, Schutz- und Förderrechte verbinden sich in den Diskursen um eine europäische Sozialcharta noch mit einem vierten Aspekt, den wir als das partizipative Recht auf Mitbestimmung markieren können. Dieses für den Bereich der Arbeitsbeziehungen und der Betriebsverfassung institutionell geregelte Prinzip der Mitbestimmung wird nun auch auf die Relationen zwischen sozialer Betroffenheit und partizipativer Beteiligung an den die eigene Situation privat oder öffentlich betreffenden öffentlichen Angelegenheit übertragen.

Im Konsultationsprozess für die europäische Sozialcharta wird dieses zivilgesellschaftliche Grundrecht auf Mitbestimmung und aktive Öffentlichkeit mit der Programmformel „Zivildialog“ umschrieben.



Auf all diesen Wirkungsebenen käme es über die Sozialcharta zu einer faktischen Erweiterung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft – namentlich im Sozialsektor, was die Grundsätzlichkeit und auch Heftigkeit des Streites um die sich durchsetzende Formulierung erklären mag.

In diesem Sinne hat Professor Dr. Jürgen Meyer (Stv. Vorsitzender des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages und zugleich deutsches Mitglied der Herzog-Kommission zur Vorbereitung eines „Konvent“-Papiers für den Europäischen Rat Dezember 2000 in Nizza) einen Vorschlag für den Aufbau des Kapitels über soziale Rechte in der Charta vorgelegt, den das Diakonische Werk entschieden unterstützt. Inhalt dieses Vorschlags ist es, soziale Grundrechte in der Charta in drei Säulen zu formulieren.

- 1) Formulierung einer Präambel, in der der Grundsatz der Solidarität als einer der Politikgrundsätze festgeschrieben wird, den die EU achtet ...
- 2) Formulierung einer Reihe von Artikeln mit sozialen Rechten, über deren Aufnahme in die Charta weitgehend Konsens im Konvent besteht.
- 3) Formulierung eines horizontalen Artikels, in dem klargestellt wird, dass die Charta nicht so ausgelegt werden darf, dass ihr Schutzniveau hinter internationale Standards des sozialen Grundrechtsschutzes zurückgeht.

Zu den sozialen Grundrechten, die im Sinne des Meyer-Vorschlags als Bestandteil der Säule 2 in jedem Fall Eingang in die Charta finden sollten, zählen nach Ansicht der Wohlfahrtsverbände die Verbindung des politischen Rechts auf Bürgerbeteiligung mit dem sozialen Recht auf Grundsicherung.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtsverbände hat in ihrer Position die Forderung einer konstitutionellen Verankerung der „Solidarität“ als Grundprinzip der Europäischen Gemeinschaft aufgegriffen und weiter konkretisiert.

Dabei geht es im Einzelnen um

- **die Anerkennung der Gemeinnützigkeit des dritten Sektors;**
- **die Verbindung von politischer Partizipation mit sozialökonomischer Grundsicherung;**
- **die Sicherung von Arbeit und Beschäftigung.**

Die partizipationsrechtliche Forderung einer Förderung des „zivilen Dialogs“ („dialogue civile“ oft auch missverständlich übersetzt als „Bürgerdialog“) hat sich mit besonderem Nachdruck die deutsche „Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege“ zu Eigen gemacht.

In ihrem Diskussionsvorschlag „Zum Entwurf einer EU-Grundrechtscharta: Recht auf Bürgerdialog und Grundsicherung“ wird das Recht auf soziale und politische Partizipation verbunden mit dem Verweis auf die dabei vermittelnden intermediären Instanzen, die „nach den Prinzipien der Solidarität und Subsidiarität auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene insbesondere durch die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern, Nichtregierungsorganisationen und

Wohlfahrtsverbänden als Akteure der Bürgergesellschaft“ die Option zur Teilnahme aller Bürger an politischen Diskussionsprozessen wie Aushandlungs- und Entscheidungsverfahren gewähren sollen.

„Dieses politische Grundrecht soll zugleich gründen auf dem sozialen Grundrecht auf Grundsicherung eines soziokulturellen Existenzminimums in allen sozialrechtlichen Regelungen. Dazu gehört das Recht auf Inanspruchnahme sozialer Dienste, die von den Sozialpartnern und von Wohlfahrtsverbänden als dem Gemeinwohl verpflichtete Akteure des Sozialschutzes und als Träger gemeinnütziger Einrichtungen und Dienste unter Mitwirkung von Freiwilligen angeboten werden.“

### **Gemeinnützigkeit des dritten Sektors**

Ausgangslage ist die europäische Sichtweise, die die von den Wohlfahrtsverbänden auch den europäisch offenen Dienstleistungsmärkten angebotenen „Leistungen“ im Sinne einer „Economie Sociale“ als wirtschaftliches Handeln von sozialstaatlicher Privilegierung und marktfremder Monopolisierung lösen will. Dieser Sicht wurde nicht nur von den Wohlfahrtsverbänden, sondern auch von der Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Kritik der Monopol-Kommission widersprochen.

Dabei geht es nicht mehr nur um Organisationsfragen der inneren Verfassung freier Träger. Immer brisanter werden zugleich die Relationsprobleme im komplex vernetzten Beziehungs- und Spannungsfeld zwischen den selbstaktiven Kräften sozialen Engagements und den sich weitenden Mächten von Markt und Staat. Die Organisationsfragen, Motivationsprofile und Legitimationsprobleme der auf Ehrenamt und freiem Engagement gründenden Vereinigungen, Stiftungen und sozialen Bewegungen sind längst Thema einer international vergleichenden „Dritt-Sektor“-Forschung. Dabei sind die nationalen Besonderheiten des Assoziationsrechts wie auch nationale Unterschiede der sozialen und politischen Kulturen zu berücksichtigen. Schon die in den europäischen Sprachen unterschiedlichen Bezeichnungen für die Akteure des „Ehrenalts“ wie „volunteers“ (engl.), „dilettanti“ (ital.) oder „Freiwillige“ (ndl.) verweisen auf Eigenheiten der sozialen und politischen Kulturen. Im Englischen unterscheidet sich der „volunteer“ vom „honorable official“. In Deutschland trennt die Fachwelt zwischen ‚alten‘ und ‚neuen Ehrenalts‘ und unterscheidet dabei zwischen ‚Ehrenalts‘ (in der Verantwortung strategischer Entscheidung) und ‚Freiwilligenarbeit‘ (in der ‚frontline‘ problemnaher Dienstleistung); andere Unterscheidungen markieren Spannungen zwischen ‚Ehre‘ und ‚Engagement‘, zwischen ‚Dienst‘ und ‚Selbstbezug‘. (JAKOB)

In der aktuellen Praxis der (Selbst-)Organisation freien Engagements – von den Sportvereinen über Wohlfahrtsverbände und Kulturinitiativen bis hin zu operativen und strategisch aktiven Stiftungen (z.B. Bertelsmann Stiftung) – wird allerdings bewusst, dass mit der Modernisierung der Gesellschaft(en) deren moderne Bürger offensichtlich immer weniger zu bewegen und zu begeistern sind, sich in

der Verbindlichkeit eines traditionellen Ehrenamtes auf Dauer zu binden. Für Leute von heute bietet ein ‚Ehrenamt‘ offensichtlich nicht mehr ‚Ehre‘, sondern wird eher belächelt als weltfremder und selbstloser Einsatz, der ohne ‚Geld‘ wenig ‚Sinn‘ macht.

Die freien Kräfte, die im Sinne sozialer ‚Selbstbestimmung‘ aktiv werden, sehen sich nur zu oft auf ‚Selbstaussbeutung‘ zurückgeworfen. In unserer modernen und mobilen Welt, in der die Verbindlichkeiten immer mehr weg-modernisiert wurden, muss dann auch die wertrationale Bindung von ‚Amt‘ und ‚Ehre‘ als irrational und dysfunktional erscheinen.

Die Grenzen und Krisen ehrenamtlicher Verwaltung und Verantwortung beobachtete schon Max Weber; seine Kritik an den Dysfunktionalitäten von Honoraripolitik macht heute unter der polemischen Problemformel des „funktionalen Dilettantismus“ (Seibel) neu die Runde. So wird die ‚Krise des Ehrenamtes‘ in den Feldern gesellschaftlicher Selbstorganisation und öffentlicher Selbstverwaltung zur praktischen Frage nach neuen Wegen der Personal- und Organisationsentwicklung. Dies aber treibt zu Spannungen zwischen professioneller Kompetenz und dem voluntären und partizipativen Potenzial freier Initiative. Dazu sind heute Organisations- und Kommunikationsformen neu zu gestalten. Dies gilt gerade für die Personalentwicklung des haupt- wie ehrenamtlichen Personals im Sinne der Rekrutierung, Qualifizierung und Motivierung eines aktiven und kreativen Engagements.

### **Neue Arbeit: Soziales Kapital und gesellschaftliche Produktivität**

Der historische Rückblick auf die Entwicklungen des dritten Sektors in den Gesellschaften Europas kann deutlich machen, dass Konzepte genossenschaftlicher Selbsthilfe und staatlich subventionierter „Assoziationen der Arbeit“ als aktive Antwort auf die „Krisen der Arbeitsgesellschaft“ praktische Relevanz hatten. Auch heute in den Beschäftigungskrisen der postindustriellen Moderne richtet sich arbeits- und gesellschaftspolitisches Interesse auf die besonderen Möglichkeiten des ‚dritten Sektors‘, die Organisation von Arbeit mit neuen Assoziationsmodellen sozialer Selbstorganisation zu verbinden.

Gerade wenn die sozialen Schließungen struktureller Arbeitslosigkeit die Chancen verbauen, über den Arbeitsmarkt „Arbeit für alle“ garantieren zu können, kommt es darauf an, jenseits der nun enger schließenden „Grenzen“ der industriellen Arbeitsgesellschaft neue Wege zu einer Aktivgesellschaft zu öffnen. Dies wird auch jenen Menschen, deren Erfahrungen und Fähigkeiten sich auf dem Arbeitsmarkt rein wirtschaftlich nicht mehr rechnen, neue Chancen eröffnen, mit ihrem sozialen Kapital Kompetenz-Erfahrung zu machen – auch wenn sich der ökonomische Nutzwert ihrer Fähigkeiten und Erfahrungen auf dem (Arbeits-)Markt nicht mehr rechnet.

Im Rahmen des gesellschaftspolitischen Engagements von freien Trägern und freien Initiativen des dritten Sektors in den Krisen der Arbeitsgesellschaft bietet

gerade das Konzept genossenschaftlicher Selbsthilfe und Selbstorganisation eine konstruktive Perspektive für assoziative Beschäftigungsinitiativen „jenseits von Markt und Staat“. Damit gewinnt der ‚dritte Sektor‘ als institutioneller Rahmen für einen „zweiten Arbeitsmarkt“ aufs Neue praktisches Interesse:

Vor diesem Hintergrund wird die Formel von der „aktiven Gesellschaft“ für die neuen Programme der Selbsthilfe auch zur Herausforderung, auf öffentliche Anerkennung und Förderung ihrer sozialen Aktivität und Aktivierung zu setzen. Dazu gilt es heute, überall in Europa richtungsweisend Zeichen zu setzen für soziale Experimente am Rande der Arbeitsgesellschaft.

Die Programme und Probleme neuer Wege in die aktive Gesellschaft markiert die Studie des italienischen Soziologen Enrico Taliani (Universität Pisa): „Marginalità sociale e nuova progettualità“ (Pisa 1996), sinngemäß übersetzt: „soziale Randständigkeit und projektiver Aufbruch“. „Progettualità“: In dieser schwer ins Deutsche übersetzbaren Programm-Formel steckt nicht nur das modisch gewordene „projektive Denken“ von Projekt-Orientierung und Projekt-Management, sondern auch die „progressive“ Ausrichtung auf die fortschrittliche Dynamik „sozialer Bewegung“.

Auch in Deutschland kommen heute viele Impulse und Initiativen auf dem Wege zu „aktiver Gesellschaft“ weniger aus den Apparaten staatlicher Macht oder den sicheren Kernen der Arbeitsgesellschaft – als von den „zweiten“ und „dritten Wegen“ eines Verbundes von „drittem Sektor“ (zum „dritten Sektor“ als „dritter Kraft“ vgl. Strachwitz 1998):

Auch im europäischen Rahmen werden die Potenziale der Selbstorganisation in die Implementation einer supranationalen Gesellschaftspolitik einbezogen werden. Dies dokumentiert die im Amsterdamer Vertrag 1997 vereinbarte gemeinsame Aktion gegen die Exklusion gesellschaftlicher Randgruppen. Dabei geht es zunächst gewiss um die Beschäftigungsfrage an den Rändern der Arbeitsgesellschaft. Gefördert werden auch Bildungs- und Beratungsangebote zur Förderung der Organisations- und Personalentwicklung von Dritt-Sektor-Organisationen.

So wird die Programmatik „From Exclusion to full Participation“ bewusst nicht nur als Beschäftigungsprojekt, sondern als ein Bildungsprojekt gefahren, das soziale Randgruppen in ihrer sozialen Kompetenz und ihrem politischen Engagement stärken soll. Beispielhaft wird in den Niederlanden in einem Projekt versucht, die Rand- und Problemgruppen des Arbeitsmarktes für ein partizipatives Engagement (zunächst) im „dritten Sektor“ zu qualifizieren, zu motivieren und zu aktivieren. Auch wer durch Schließung des Erwerbssektors von sozialer Ausgrenzung bedroht ist, soll so über die im dritten Sektor mögliche Kompetenzerfahrung mit sozialem Kapital auch an Selbst- und Sozialvertrauen gewinnen können, auf dem dann auch die Suche nach einer Beschäftigungschance bauen kann. Der Erfolg dieser Brücke in die „aktive Gesellschaft“ ist beeindruckend: Über 80 % sind aktiv in einer Selbsthilfegruppe auf Ortsebene, etwa 20 % haben Unterstützung in einem bezahlten Job gefunden, manche haben eine Ausbildung oder ein Studium aufge-

nommen. (Bothmer 1999:54) Vielleicht ist es entscheidend für den Erfolg dieser Bildungsinitiative für Randgruppen, dass im Sinne des Prinzips einer solidar-partnerschaftlichen Steuerung deren Lernziele zwischen professionellen Ausbildern und den betroffenen (oder auch ehemaligen) Arbeitslosen gehandelt werden.

Andere Programme fördern durch Beratung die Organisationsentwicklung von Initiativen gesellschaftlicher Selbstorganisation auf dem Weg zum wirtschaftlich selbstständigen sozialen Unternehmen: Ein Beispiel ist das in den südeuropäischen Ländern erfolgreiche Projekt Okapi. Der mit diesem Namen symbolisierte Bezug auf ein aus scheinbar unterschiedlichen Tierarten vermittelndes Zwischenglied der Evolution zielt auf die Kombinatorik einer Mischstruktur, bei der sich die Solidarität einer assoziativen Vereinigung und die Produktivität eines wirtschaftlichen Unternehmens verbinden sollen: OKAPI wurde geschaffen, um die Umwandlung von Verbänden und Freiwilligenorganisationen zu Sozialunternehmen zu untersuchen und zu vertiefen.

Überall in Europa wird deutlich, dass gerade auf der Basis einer „lokalen Ökonomie“ das „soziale Kapital“ der Non-Profit-Organisationen des dritten Sektors vermittelt werden kann mit Entwicklungsprogrammen der lokalen Wirtschaftsförderung. Dabei sind unterschiedliche korporative Akteure (wie Genossenschaften und Stiftungen, freie Träger und Initiativen der verbandlichen Wohlfahrtspflege, Kirchen und kulturelle Felder, aber auch Handwerkskammern und Gewerkschaften, kommunale Sozialverwaltung und die lokale Stufe der staatlichen Arbeitsverwaltung, oft auch Institutionen der Erwachsenenbildung und Hochschulen) miteinander zu vermitteln. Richtungsweisend für eine solche intermediäre Konstellation ist die Zusammenarbeit all dieser Institutionen, sind sog. Beschäftigungspakte (z. B. „Essener Konsens“), wie sie sich, herausgefordert durch die lokale Beschäftigungskrise und die Berufsnot vieler Hochschulabsolventen, „vor Ort“ zusammenfanden. Auch auf internationaler Ebene ist dieses Konzept eines lokalen Beschäftigungspaktes gewürdigt worden. So kam eine dazu richtungsweisende OECD-Studie (1998) zu dem Ergebnis, „dass lokale Pakte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit um so effizienter arbeiten, je offener sich die institutionalisierten Träger und Verantwortlichen für die Einbeziehung und Mitarbeit sozialer Gruppen und Akteure zeigen, die konstitutiv sind für das lokale Gemeinwesen und einen wichtigen Bestandteil der lokalen Ökonomie ausmachen“. (EVERS 1999: 98)

Andere Konstruktionen der Mischträgerschaft und der Mischfinanzierung finden sich gerade in den strukturschwachen Regionen Europas in Programmen der ökologischen, kulturellen und dann auch ökonomischen Erneuerung der durch wirtschaftliche Strukturkrisen betroffenen oder bedrohten Stadtteile oder (wie das Beispiel der Internationalen Bauausstellung Emscherpark demonstriert) ganzen Industrieregionen. Solche „Mehrgesellschaftskonstruktion soll zugleich helfen sicherzustellen, dass die Verpflichtung auf ein mehrdimensionales Zielkonzept, auf wirtschaftliche und soziale Ziele, Qualitätsziele für Kunden und Qualifizierungsziele für Beschäftigte tragend bleibt“. (EVERS 1999: 100)

Die beschäftigungspolitischen Effekte solcher Verbund-Projekte machten Mut, dazu förderliche Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene zu institutionalisieren: Im Rahmen der bereits 1993 unter DELORS programmatisch begründeten Entwicklungsperspektive einer europäischen „Neuen Sozialwirtschaft“ (Economie Sociale) ging es um lokale oder territoriale Beschäftigungspakte, in denen für die „aktive Gesellschaft“ der „aktivierende Staat“ gefordert wurde. (Europäische Kommission 1998) Dabei sollte öffentliche Förderung (nicht zuletzt durch EU-Mittel) bewirken, dass in partnerschaftlicher Kooperation von staatlichen Impulsen und gesellschaftlichen Initiativen die neuen Formen der Mischfinanzierung und der Mischträgerschaft eine Basis schaffen sollten, auf der „solidarische Orientierungen an den Bedürfnissen sozial- und einkommenschwacher Bevölkerungsgruppen und eine erhebliche unternehmerische Risiko- und Innovationsbereitschaft einander ergänzen statt ausschließen sollten“. (EVERS 1999: 102)

Im Blick auf eine neue ‚Arbeitsteilung‘ in Erwerbsarbeit und Eigenarbeit, Solidararbeit und Bürgerarbeit gewinnen auch traditionelle wie alternative Formen der Genossenschaft sozialwirtschaftliches Interesse, zumal vom Prinzip der „freien Assoziation“ sich viele einen Ausweg aus den Krisen einer festgefahrenen „Organisation der Arbeit“ versprechen wollen.

### **Neue soziale Bewegung: Aktions-Potenziale sozialer Reflexivität**

Waren die klassischen sozialen Bewegungen der industriellen Arbeitsgesellschaft fixiert auf die primär materiell definierten Klassenlagen von Kapital und Arbeit, so unterscheiden sich heute davon neue soziale Bewegungen, die sich nicht allein an der alten Politik der arbeitgesellschaftlichen und wohlfahrtspolitischen Verteilungskämpfe orientieren. Diese Fronten materieller und weitgehend auch quantifizierbarer Interessen werden zunehmend überlagert durch eine neue Politik der („postmaterialistischen“) Auseinandersetzung um Qualitäten des Lebens. Neue soziale Bewegungen wollen die situative Betroffenheit und engagierte Bewegtheit sozialer Bedürfnisse, Hoffnungen oder auch Ängste artikulieren, organisieren und über die Herstellung von oft subkultureller und subversiver Öffentlichkeit als neue Politik politisieren.

Neue soziale Bewegungen agieren für „nachhaltige Entwicklung“ und gegen die etablierten Systeme, die sich in ihren Umweltproblemen und Zukunftsfolgen nicht mehr verantworten lassen. So geht es bei allen neuen sozialen Bewegungen um die Wechselwirkung von subjektiver (Mit-)Betroffenheit und einem kollektiv zu organisierenden Engagement für Alternativen zu den herrschenden Mustern und Mächten. So wie die Ökologiebewegung ein neues Verhältnis technischer Systeme zur naturalen Umwelt anstrebt, geht es der Alternativbewegung vor allem um eine Umwertung im Verhältnis von Arbeit und Leben. So setzt die Selbsthilfebewegung auf eine neue „Kultur des Helfens“, die Frauenbewegung auf Umwertungen im Geschlechterverhältnis und die Friedensbewegung auf eine neue Verständigung der Völker. Während die alten sozialen Bewegungen fixiert

blieben auf die Produktionsverhältnisse, setzen die neuen sozialen Bewegungen immer auch auf eine neue Kultur der menschlichen und gesellschaftlichen Re-Produktion. Die fordert eine kommunikative Kultur der Begegnung, Auseinandersetzung und Verständigung: Dialog und Diskurs, Interaktion und Reflexion. Längst weitete sich der Horizont neuer sozialer Bewegungen in europäische, ja globale Dimensionen der Weltgesellschaft. Mit der Globalisierung von Massenkommunikation, welche kulturelle Impulse weltweit durchschlagen lässt, muss sich Betroffenheit von systemischer Benachteiligung und solidarische Mitbetroffenheit heute weltweit orientieren, organisieren und aktivieren. Auch hier formieren sich globale Bewegungen im dritten Sektor als weltweit operierendes Engagement für Frieden, Gerechtigkeit und Bewahrung der natürlichen Grundlagen des Lebens. (Vgl. Greenpeace, WWF, Amnesty International.)

## **Neue Räume und Horizonte**

### **Der dritte Sektor im inter- und supranationalen Transformationsprozess**

Im internationalen Vergleich wie auch im Vergleich zwischen nationalstaatlichen und europäischen Entwicklungen interessieren die unterschiedlichen kulturellen Prägungen und institutionellen Bedingungen für Vereinswesen und Ehrenamt, für aktives Engagement und freie Initiative. Die neuen Organisations- und auch Relationsmuster von „Non-Profit-“ und „Non-Governmental Organizations“ (NPOs, NGOs) sind zu beobachten an den korporativen Akteuren des wohlfahrtsstaatlichen Korporatismus, an Stiftungen, an Genossenschaften, an Alternativarbeit und Kulturinitiativen wie auch an neuen Gruppierungen konfessioneller Kultur oder auch an den bürgerschaftlichen Formen eines kommunalen Kommunitarismus.

Die europäische Weitung der politischen und ökonomischen wie auch der kulturellen Horizonte bringt auch die Organisationen und Relationen des dritten Sektors unter Modernisierungsdruck. Dabei bedeuten die europäischen Schwellen auch eine Herausforderung und Chance:

Gerade in den gesellschaftspolitischen Policy-Feldern der „Cultur- und Wohlfahrtszwecke“, worauf im 19. Jahrhundert Adolph Wagners „Gesetz wachsender Staats-tätigkeit“ und die Frage nach subsidiärer Gegensteuerung bezogen war, zeigen sich heute die Grenzen der klassischen Rationalität von Staaten und Märkten gerade im europäischen und zunehmend auch globalen Horizont. Gerade wo die Grenzen staatlicher Souveränität und nationaler Märkte sich öffnen, sind Dritt-Sektor-Organisationen besonders gefordert und auch geeignet, eine grenzübergreifende Ebene der Problemwahrnehmung und Problembearbeitung aufzubauen.

Gerade weil in den sensiblen Feldern sozialer Probleme längst deren europäische, ja globale Wechselwirkungen bewusst werden, auf internationaler Ebene aber eine dafür zuständige Staatlichkeit nicht entwickelt werden kann (oder auch: soll), spricht vieles dafür, die selbst organisierten Ressourcen und Potenziale des „dritten Sektors“ aktiv in die Verantwortung zu nehmen.

So ist im dritten Sektor zu beobachten, wie zügig sich seine Organe und Organisationen – ganz anders als die staatlichen Verwaltungen – längst auf europäischer Ebene grenzübergreifend formieren. Dies würde zugleich auch ein Gegengewicht schaffen zur explosiven Dynamik globaler Märkte, wie sie sich in Europa auf den sich weitenden Sozialmärkten bereits abzeichnet.

Sozialwissenschaftliche Theorien moderner Gesellschaftspolitik haben in kulturvergleichender Betrachtung nationaler und übernationaler Wohlfahrtskulturen darauf hingewiesen, dass die Probleme wie die Programme bei ihren unterschiedlichen nationalen und regionalen Umständen in ihren strukturellen Prämissen wie kulturellen Perspektiven zu unterscheiden sind.

Dazu hat die „Soziologie sozialer Probleme“ bewusst machen können, dass soziale Notlagen auf unterschiedlichen Ebenen und auf unterschiedlicher Ausrichtung öffentlich als „soziales Problem“ problematisiert und so auch sozialpolitisch als Politikum politisiert werden können. Dabei bestimmte sich die Perspektivik jeweils über die Definitions- und Konstruktionsprozesse sozialer Normalität bzw. politischer Legitimität.

So wurden in den unterschiedlichen nationalen und regionalen Kontexten Europas die Krisen arbeitgesellschaftlicher Modernität in unterschiedlichen Perspektiven als „soziale Frage“ zum Problem und Politikum „gemacht“, um die institutionellen Antworten sozialer Politik – mit Hilfen, Diensten und Kontrollen – zu programmieren.

Im europäischen Einigungsprozess interessiert allerdings nicht nur der Vergleich der unterschiedlichen nationalen Modernisierungspfade und Wohlfahrts-Regimes. – Zugleich stellt sich die Frage nach einer transnationalen Ebene der Wohlfahrtspolitik und ihrer korporativen Akteure, deren Strukturen und Kulturen die nationalen Prägungen überlagern und durchdringen könnten.

Nicht nur die sozialen Probleme sind in ihren spezifisch europäischen Perspektiven herauszuarbeiten; auch im Blick auf die Programme und Potenziale der sozialpolitischen Problembearbeitung sind europäische Besonderheiten zu profilieren. Dabei gewinnen die europäischen Traditionen kommunaler und korporativer Selbstverwaltung aktuelle Bedeutung im dritten Sektor, also der Selbstorganisation bürgerschaftlichen Engagements „zwischen Markt und Staat“.

Zugleich stellt sich die Frage nach Spannungen zwischen der Ebene der nationalen und regionalen Verschiedenheiten und den sich gesamteuropäisch institutionalisierenden Potenzialen und Perspektiven. Gerade wenn wir die wohlfahrtskulturelle Entwicklung des dritten Sektors beobachten, lassen sich – über allen nationalen Unterschieden – Tendenzen einer „europäischen“ Regulierung, Normalisierung und Koordination von Dritt-Sektor-Aktivitäten herausarbeiten.

Auch wenn die institutionelle Bedeutung von Eigeninitiative und Selbstorganisation als partizipative Vertiefung demokratischer Modernität in allen politischen Kulturen Europas wirksam ist und die ordnungspolitische Verbindung von Solidarität, Pluralität und Subsidiarität auch in den Verträgen und Verfassungen der



europäischen Ebene institutionell gewürdigt wird, sind doch die unterschiedlichen nationalen Prägungen und Entwicklungen zu beachten.

Die sozialwissenschaftliche Verbändeforschung verweist dazu im europäischen Vergleich auf die unterschiedlichen Ausprägungen von Zentralismus, Föderalismus und Korporatismus. Zu beachten ist das nach regionalen politischen Kulturen unterschiedliche Gewicht kommunaler und regionaler Interessen oder auch das unterschiedlich gestaltete Verhältnis von Staat und Kirche, konfessionalistischen, ökumenischen oder auch laizistischen Kulturen. Es wird zu untersuchen sein, inwieweit diese Profile in den Transformationsprozessen der europäischen Integration sich halten, steigern oder verändern können. Vermutlich wird gerade auch für die Modernisierung des dritten Sektors der europäische Trend zu beachten und zu verdeutlichen sein, dass Traditionalität überführt wird in Rationalität – und Rationalität sich relativiert im Horizont institutioneller Reflexivität.

### **Supranationale Koordination: der dritte Sektor auf europäischer Ebene**

In der inneren Verfassung des europäischen Einigungsprozesses gewinnt der dritte Sektor selbst organisierten Engagements zunehmend an institutioneller Bedeutung – bewusst auch als Gegenkraft zu einem befürchteten „eurokratischen“ Zentralismus. Darauf zielt auch das in den Europäischen Verträgen von Maastricht bestätigte Prinzip der „Subsidiarität“, das nun in weiterführender institutioneller Ausgestaltung in den sich abzeichnenden Regelungen und Einigungen des dritten Sektors zu konkretisieren ist.

Auf die sozialen Probleme der im Schatten von Modernisierungsprozessen sich weitenden Diskriminierung und Marginalisierung soll nun der dritte Sektor selbst organisierten Engagements im Sinne europäischer „sozialer Grundrechte“ eine Antwort weisen: Dies gilt für die Schaffung neuer Arbeitsplätze wie für die Modernisierung sozialer Dienste und kultureller Entwicklungen.

Der hierzu bereitgestellte Europäische Sozialfonds könnte für Initiativen und Aktivitäten des „dritten Sektors“ – nun im europäischen Maßstab – eine operative Basis bieten, was zugleich aber auch die institutionelle Konsolidierung und Regulierung voraussetzen muss: Hinzuweisen ist auf die Einbeziehung der NGOs in die neue Gemeinschaftsinitiative EQUAL zum Abbau von Diskriminierungen des Arbeitsmarktes unter Verwendung von Sozialfondsressourcen durch kommunale Initiativen und selbst organisierte Projekte. Hier wird die Vermittlungschance der NGOs ausdrücklich anerkannt:

„NGOs haben Pionierarbeit geleistet <...> Die öffentlichen Einrichtungen müssen dies verstärkt aufgreifen und lernen und sollten Wissen und Einsatz der NGOs systematischer in ihre Systeme einarbeiten.“ So der zuständige EU-Kommissar FLYNN in seinem programmatischen Grußwort zu der von der Europäischen Kommission, dem deutschen Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und der „Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege“ (BAGFW) gemeinsam getragenen internationalen Konferenz „Organisationen,

Initiativen und Dienste im sozialen Bereich – ein Motor der Sozialpolitik in Europa“ (Aachen, Mai 1999):

„Wohlfahrtsorganisationen und karitative Einrichtungen, NGOs und der gesamte Freiwilligenbereich sind unbestreitbare Komponenten des Hilfesystems, das wir benötigen, um die Auswirkungen von Benachteiligung, Diskriminierung und Ausgrenzung zu bekämpfen. Sie sind der erste Anlaufhafen. Und leider oft auch der einzige für die verletzlichsten Menschen in unserer Gesellschaft. Sie übernehmen auch die wichtige Funktion der Anwaltschaft für jene, die ansonsten über keine Stimme in der Gesellschaft verfügen. Wenn die Politik die Belange dieser ausgegrenzten Menschen aufgreifen soll, dann müssen die Zuständigen von ihnen lernen und sie (die NGOs) müssen lernen, mit ihnen als Partnern zu arbeiten“ (FLYNN in: BMFSFJ 1999: 12).

Hintergrund der institutionellen Aufwertung der NGOs im neuen Europa ist das Bemühen der NGOs um die Selbstorganisation einer europäischen Plattform. Hier markierte das Europäische Sozialforum (März 1996) einen zukunftsweisenden Auftakt. 1997 wurde dazu der neue Budgetposten „Kooperation mit Wohlfahrtsverbänden und NGOs“ eingerichtet und im gleichen Jahr wurde als offizielles Dokument der EU-Kommission der Bericht über die Rolle der freiwilligen Organisationen und Stiftungen vorgelegt. Neue institutionelle Rahmenbedingungen zur aktiven Rolle der NGOs zwischen Markt und Staat verankert der Amsterdamer Vertrag (Juni 1997), dessen Programme gegen soziale Ausgrenzung (Art. 137) und gegen Diskriminierung (Art. 13) – bewusst unter Partizipation und Kooperation der NGOs – umgesetzt werden sollen.

Damit sind die europäischen Perspektiven für selbst organisiertes Engagement zwischen Markt und Staat ambivalent zu beurteilen: Zwar bedeuten die Prozesse der europäischen Einigung eine Steigerung der Komplexität politischer Systembildung und zugleich eine Ausweitung der Dynamik des Marktsystems, in das zunehmend auch traditionelle NPO-Bereiche hineingezogen werden. Die Abwanderung einst freier Träger in die erwerbswirtschaftliche Privatisierung lässt sich gerade im Gesundheitsbereich beobachten: Vom kleinen Pflegedienst bis zum durchrationalisierten Krankenhaus erwachsen den freien Trägern kommerzielle Konkurrenten. Die mit der Europäisierung weiter gespannte Mobilität und gesteigerte Dynamik eines alle Grenzen durchbrechenden Marktsystems bedrohen also die traditionelle Selbstgenügsamkeit der etablierten Dritt-Sektor-Organisationen. Zumindest gewinnt auch im dritten Sektor das Steuerungsmedium Geld zentralere Bedeutung, wie es in Deutschland mit der Rationalisierung der Kranken- und Pflegeversicherungen spürbar vorangetrieben wird. Gerade im Gesundheitsmarkt wird mit zunehmender Europäisierung die Dynamik steigen.

Längst sind die letzten Schranken gefallen, die den Konkurrenzdruck der Sozial- und Gesundheitsmärkte europäisch weiten. So hat der Europäische Gerichtshof die in der deutschen Pflegegeldversicherung zunächst gebotene Bindung des Pflegegeldes an das nationale Territorium (§ 34 SGB I) aufgehoben. Damit können

Geldleistungen und geldwerte Ansprüche grenzüberschreitend exportiert werden. Doch diese nun auch auf dem Gesundheitsmarkt wirksamen europäischen Koordinaten und so auch Konkurrenzen könnte den jeweils heimischen Anbietern zur drückenden Bedrohung werden.

Aber auch im Verhältnis zur europäischen Ebene politischer Steuerung fordern komplexer werdende Relationsmuster von den Akteuren gesellschaftlicher Selbstorganisation eine neue Reflexivität. Dies gilt gerade dann, wenn die Potenziale der Selbstorganisation in die Implementation einer europäischen Gesellschaftspolitik einbezogen werden, wie es nun im neuen Rahmen des Amsterdamer Vertrages 1997 als gesellschaftspolitische Antwort auf die überall in Europa drohende Exklusion gesellschaftlicher Randgruppen institutionell verbindlich wurde.

Neben der Stabilisierung der Organisation nach „innen“ durch die Profilierung der produktiven Qualität und der kulturellen Identität stabilisieren NGOs heute ihre Relationsmuster in der Spannung zu Markt und Staat über die Entwicklung europäischer Netzwerke: Gefördert wird dieses durch Plattformen des professionellen Austauschs und der Aushandlung strategischer Positionen. Dazu gehört auch die Einrichtung zur Koordination und öffentlichen Präsentation gemeinsamer Interessen gegenüber dem politischen System und seinen gesellschaftlichen Umwelten. Dies entwickelt sich als institutioneller Rahmen des Dialogs, etwa bei den Verhandlungen über den Einsatz des europäischen Sozialfonds oder über die Umsetzung der im Amsterdamer EU-Vertrag verabschiedeten Artikel gegen soziale Ausgrenzung und für die Einbindung von Randgruppen. Hier ist den NGOs ein deutliches Mitspracherecht eingeräumt.

Inzwischen ist die Institutionalisierung transnationaler Aktivitäten und Kooperationen im Dritt-Sektor-Bereich zügig vorangetrieben. Dies zeigen beispielhaft einige der längst auf europäischer Ebene aktiven Konstruktionen:

CWC (Community Workers Co-Operative): In Zusammenarbeit mit lokalen Organisationen geht es um die Bearbeitung von Problemen sozialer Ausgrenzung. Dazu sind Staat, Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände mit Akteuren des dritten Sektors an einen Tisch zu bringen.

Gewiss werden manche europäischen Entwicklungen zu einer gesteigerten Mobilität, Komplexität und Abstraktheit „großer Systeme“ im Blick auf die Qualitäten des sozialen Lebens auch mit Sorge betrachtet. Doch sollte gerade dies zur Herausforderung werden, gegenüber einer in ihrer Komplexität gesteigerten „Staatlichkeit“ und einer verschärften Marktdynamik die besonderen Ressourcen und Potenziale von NGOs und NPOs neu zu identifizieren und zu aktivieren.

Zum anderen könnte die gesteigerte Mobilität der europäischen Arbeits-, Güter- oder auch Wohnungsmärkte dazu führen, dass die sozialräumliche Verankerung des sozialen Lebens an Boden verliert und in einer dann immer „abstrakter“ werdenden Gesellschaft die in traditionelle Milieus eingebundenen bodenständigen Mitgliederorganisationen an Boden verlieren.

Doch zugleich kommt es zu Gegenbewegungen. So beobachten wir eine Belebung

der europäischen Vereinslandschaft. Vielleicht gerade deshalb, weil die Mitgliedschaft im Verein ein Gegengewicht gegenüber der drohenden Anonymisierung von Großgesellschaften verspricht.

„Die Vereinsdichte hat sich seit 1960 in Deutschland verdreifacht, in Frankreich und Österreich finden sich ähnliche Zahlen. Das ist gewiss: Wir sind immer häufiger Mitglieder in immer mehr Vereinen, die aber immer weniger die Großvereine oder Gemeinschaften sind, die in ihrer jetzigen Verfassung aus dem industriellen Zeitalter stammen. Die Vereinslandschaft wandelt sich.“ (ANHEIER 1999: 20).

Die programmatische Tradition der freien „Assoziation“ signalisiert eine gerade in den südeuropäischen Regionen Italiens und Spaniens zu beobachtende Erneuerung genossenschaftlicher Werte und Muster.

Als ‚local compacts‘ präsentiert sich in England ein ‚New Deal‘ von „public-private partnership“ gerade im kommunalen Kontext.

In Deutschland schließlich gewinnen ordnungspolitische Traditionen einer Kombination der Prinzipien Solidarität, Subsidiarität, Pluralität neu an Bedeutung. Möglicherweise kann die Europäisierung dann auch die in den nationalen Wohlfahrtskulturen verfestigten Entwicklungssperren des dritten Sektors neu vernetzen und damit fordern und fördern.

- **In Frankreich ist ein im dort klassischen Etatismus verankertes staatliches Misstrauen gegen bürgergesellschaftliche Initiative zu überwinden.**
- **In Deutschland hat die bewusst gepflegte Wertbindung der Wohlfahrtsverbände als „Idealvereine“ (im Unterschied zu Wirtschaftsvereinen) die Aktivierung wirtschaftsrationaler Steuerungsmodi im dritten Sektor lange blockiert.**
- **In England versperrte die große Tradition einer auf privaten Eigenmitteln gründenden „Charity“ lange den Anspruch auf öffentliche Subsidien.**

An all diesen Fronten könnte die Europäisierung – nicht nur über die neuen Geldquellen europäischer Sozialfonds – neue Perspektiven öffnen.

„Europa bietet also die Chance, das auf europäischer Ebene zu erreichen, was staatliche und auch verbandliche Politik und Interessenlagen auf nationaler Ebene verhindern bzw. erschweren. Europa bedeutet in vieler Hinsicht eine Politik der Deregulierung und Entflechtung. <...> So werden in den kommenden Jahren viele Freiräume von und in Europa geschaffen werden, zu Umstrukturierungen, ja Umwälzungen auf nationaler Ebene führen – gerade im dritten Sektor: „Europa bietet dem dritten Sektor die Chance, aus nationalstaatlichen und industriegesellschaftlichen Strukturen herauszuwachsen, sich gleichsam zu regenerieren, um somit das zivilgesellschaftliche Fundament einer zukünftigen europäischen Gesellschaft zu bilden.“ (Anheier 1999: 21)

## Literatur

- Anheier, H. K.* (1999): Rahmenbedingungen für die Arbeit sozialer Organisationen, Initiativen und Dienste. In: BMFSFJ, Organisationen, Initiativen und Dienste im sozialen Bereich. 1999: 16–22.
- Bauer, R.* (Hg.) (1992): Sozialpolitik in deutscher und europäischer Sicht. Rolle und Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege zwischen EG-Binnenmarkt und Beitrittsländern, Weinheim.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.)* (1999): Organisationen, Initiativen und Dienste im sozialen Bereich – ein Motor der Sozialpolitik in Europa (Internationale Konferenz im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 19.21.5.1999 in Aachen)
- Cruciani, T.* (1999): OKAPI – Der Übergang von der Freiwilligkeit zu sozialen Unternehmen. In: BMFSFJ, Organisationen, Initiativen und Dienste im sozialen Bereich – ein Motor der Sozialpolitik in Europa. S. 62–68.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge* (1999): Schwerpunkt: Sozialstaatliche Entwicklungen in Europa: Freie Wohlfahrtspflege, Subsidiarität und Sozialrecht. (ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Schwerpunkttheft 4. Frankfurt/M.
- Ettwig, S.* (1999): Freie Wohlfahrtspflege im Spannungsfeld nationaler Wohlfahrtspolitik und fragmentierter europäischer Sozialpolitik. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 4/1999: 200-209:
- Evers, A./ J. Kohl/ E. Pankoke/ Ch. Sachße* (1992): Transfer und Transformation. Regionale Profile und sozialpolitische Integration im Rahmen der europäischen Einigungsprozesse. Fragen an die sozialpolitische Forschung, in: Zeitschrift für Sozialreform Jg. 38.
- Evers, A.* (1997): Freie Wohlfahrtspflege und Europäische Integration. Der „Dritte Sektor“ im geeinten Europa. In: Zeitschrift für Sozialreform 3, 208–226.
- Evers, A.* (1999): Lokale Beschäftigungspolitik und der Beitrag des 3. Sektors. In: Ch. Sachße u. a. Kommunale Beschäftigungspolitik zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt, Kassel, S. 88–109.
- Hradil, S./ Immerfall, S.* (Hg.) (1997): Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich. Opladen.
- Schmidt, J.* (1996): Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten. Soziale Dienste in historisch vergleichenden Perspektiven. Opladen.
- Schulte, B.* (1999): Freie Wohlfahrtspflege und europäisches Gemeinschaftsrecht. Herausforderungen und Chancen. In: Archiv für Theorie und Praxis der sozialen Arbeit 4/1999: 210–237,
- Strachwitz, R. Graf (Hg.)* (1998): Dritter Sektor – Dritte Kraft. Versuch einer Standortbestimmung. Stuttgart.
- Taliani, E. (a cura di)* (1996): Marginalità sociale e nuova Progettualità. Riflessioni, metodologie, esperienze. Pisa, Edizioni ETS.

# **Zwischen Welfare und Workfare – Geschlechterspezifische Wirkungen der europäischen Beschäftigungs- und Sozialpolitik**

*Susanne Schunter-Kleemann*

In dem Beitrag werden einige Aspekte der sich herauschälenden Transformationen der Arbeitsmärkte, Sicherungssysteme und der sozialen Dienste in Europa analysiert, die – angestoßen durch den europäischen Integrationsprozess – den Wandel von „Welfare zu Workfare“, von wohlfahrtsstaatlichen zu wettbewerbliehen Regulierungsmustern begleiten. Um die Tragweite der sich abzeichnenden Tertiarisierungsprozesse in ihren emanzipativen wie in ihren krisenhaften Potenzialen angemessen erfassen zu können, fokussiert die Untersuchung auf die geschlechtsspezifische Strukturierung des expandierenden Dienstleistungssektors.

## **1 Einleitung: Von Wohlfahrtssystemen zu globalitären Systemen?**

Es ist eine geläufige These der wohlfahrtsstaatlichen Diskussion, dass die zunehmende Internationalisierung der Märkte und die wachsende Mobilität der Produktionsfaktoren mit weitreichenden Folgen für die industriellen Arbeitsbeziehungen und die Systeme der sozialen Sicherung verbunden sind. Weitgehender Konsens besteht bei europäischen Sozialpolitikern auch in der Einschätzung, dass europäischer Binnenmarkt und Maastrichter Vereinbarungen zur Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) als Beschleuniger der Erosion von sozialstaatlichen Regulierungsmustern anzusehen sind. Obwohl Tarifpolitik, Arbeitsrecht und weite Felder der Sozialpolitik (und auch die hier besonders interessierenden sozialen Dienste) weiterhin nationaler Entscheidung unterliegen, bricht die Marktintegration schrittweise die traditionellen Felder des sozialen Interessenausgleichs auf und unterwirft sie einem anhaltenden Unterbietungswettbewerb (Platzer 1994, 44). Im Ergebnis verschiebt sich die Balance zwischen kapitalistischer Ökonomie und demokratisch legitimer Politik, die sich in den Nachkriegsdekaden herausgebildet hat. Die kulturell unterschiedlich konturierten europäischen Wohlfahrtsstaaten wandeln sich zu „Wettbewerbsstaaten“. Staatliche Regulation zielt nun vorrangig auf die Errichtung innovations- und wettbewerbsorientierter Rahmenbedingungen sowie auf die flexible Einpassung von sozial- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen in die Marktdynamik. Der Übergang zur neuen Wettbewerbsregulation wird in allen EU-Staaten begleitet von einer tief greifenden Reorganisation des politisch-institutionellen und wohlfahrtsstaatlichen Regulationsgefüges (Bieling/Deppe 1996, 57).

Folgende Dimensionen einer solchen wettbewerbsorientierten Neuordnung sind zu unterscheiden:

- **Immer mehr Politikfelder werden supranational koordiniert oder vergemeinschaftet. Dank der privilegierten Einbeziehung privatwirtschaftlicher Akteure bildet sich innerhalb des verflochtenen Mehrebenensystems ein neuer marktanaloger Regulationsmodus heraus.**
- **Die Gewichte innerhalb des Systems der Staatsapparate verschieben sich: Die eng auf dem Weltmarkt orientierten Ministerien wie Finanzen, Wirtschaft, Forschung und Technologie definieren weithin die politischen Prioritäten; Regierungsorgane mit innergesellschaftlichen Perspektiven wie Arbeit, Bildung, Soziales, Kultur verlieren an Autonomie und Gestaltungskraft.**
- **Demokratisch schwach legitimierte Apparate (Zentralbanken, Medien) erfahren einen Bedeutungsgewinn; sozialintegrative Organisationen (Gewerkschaften, Parlamente, Wohlfahrtsverbände) werden marginalisiert und geschwächt.**
- **Die marktkonforme Ausrichtung staatlicher Intervention wird durch autoritär repressive Regulationsweisen einerseits – entsolidarisierende (Standort-)Ideologien andererseits flankiert und abgesichert (vgl. Deppe/ Bieling 1996, 58).**

Aus dieser Perspektive können Einheitliche Europäische Akte (EEA) (1986), Maastrichter Vertrag (1992) und Amsterdamer Vertrag (1997) als Glieder in einer Kette von aufeinander folgenden „Wandelverfassungen“ der EU gesehen werden, die jeweils Deregulierung, Privatisierung und Kommerzialisierung staatlicher Leistungen forciert haben. Ziel der marktgetriebenen Modernisierung ist es, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaften dadurch zu fördern, dass man sie von wohlfahrtsstaatlichen Verpflichtungen mehr und mehr befreit (Zellentin 1994).

Einige Forscher der regulationstheoretischen Schule sehen als neue Qualität des mit dem Maastrichter Vertrag eingeleiteten neoliberalen Paradigmenwechsels in der Wirtschafts- und Währungspolitik die Verankerung dessen, was sie „disciplinary constitutionalism“ nennen (Gill 1998). Die autoritär disziplinierenden Aspekte der monetaristischen Politik manifestierten sich darin, dass im EWWU-Vertrag und ergänzend im Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997 Bedingungen festgeschrieben worden seien, über die die Geld- und teilweise auch die Fiskal- und Wirtschaftspolitik einer so genannten „autonomen“ Organisation, der Europäischen Zentralbank, überantwortet wurden. Mit der Zustimmung zu den beiden strikten Verordnungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes von 1997 über a) die verstärkte Überwachung der öffentlichen Haushalte und die Koordination der Wirtschaftspolitiken sowie b) über die Beschleunigung des Verfahrens und Strafaktionen bei einem übermäßigen Defizit haben die nationalen Regierungen ihre finanzpolitische Gestaltungsfreiheit weitgehend preisgegeben. Mit dem Wechsel zu diesem Konzept der Europäisierung transformierten sich die europäischen Wohlfahrtsregime schrittweise in „globalitäre Regime“ (Ramonet

1997, 1)<sup>1</sup>. Die Güte und Leistungsfähigkeit des jeweiligen nationalen Standorts werde seither einseitig an der Einhaltung der monetären Maastricht-Kriterien und damit aus der Perspektive der global agierenden Finanzmärkte bewertet. Den Beschäftigungs-, Einkommens- und Sozialschutzinteressen der Bevölkerungen werde bei der Beurteilung der Wirtschaftsleistungen der Euro-Länder kaum mehr Relevanz beigemessen (Altvater/ Mahndorf 1996, 445).

Im Klartext: Hoch politische und für die gesamte Gesellschaft existenzielle Fragen würden zunehmend von Instanzen ohne jede klare Verantwortlichkeit gegenüber der Bevölkerung entschieden. Folgeschwer ist zudem, dass der mit der EWWU vertraglich geschaffene Rahmen die wirtschafts- und sozialpolitischen Differenzen der Mitgliedsländer keineswegs außer Kraft gesetzt hat. Insofern er jedoch Bedingungen der „kompetitiven Austerität“ und der „kompetitiven Deregulierung“ vertraglich verankert hat, schwächt er nicht nur die nationalen Legislativen, sondern auch die Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten der Gewerkschaften, der Wohlfahrtsverbände, der NROs und nicht zuletzt der europäischen BürgerInnen selbst (Bieling/Steinhilber 1997, 26)<sup>2</sup>.

Diese Veränderungen in Rechnung stellend kann man festhalten, dass breite Stränge der wirtschafts- und sozialpolitischen Debatte von einer tiefen Skepsis geprägt sind hinsichtlich der Chancen, das in den europäischen Wohlfahrtsstaaten erreichte vergleichsweise hohe Niveau der öffentlichen Leistungen, der ArbeitnehmerInnenrechte und der sozialen Sicherheit angesichts des Internationalisierungsprozesses aufrechtzuerhalten oder sogar weiterzuentwickeln.

Von vielen BeobachterInnen wird die Befürchtung geäußert, dass sich in der Spannung von globaler (und europäischer) Standortkonkurrenz, einer immer stärkeren Vermarktlichung der Politik und fortbestehenden (sozialpolitischen) Kompetenzdefiziten der europäischen Behörden sozialpolitischer Fortschritt nur schwer denken lässt.

---

<sup>1</sup> Einparteien-Regierungen, die die Bürgerrechte der Staatsräson unterwarfen und in denen der politische Machtapparat uneingeschränkt sämtliche Vorgänge der von ihm beherrschten Gesellschaft bestimmte, wurden bislang als „totalitäre Regime“ bezeichnet. Folgt man Ramonet (1997), dann droht heute eine neue Spielart von Totalitarismus die Nachfolge dieser Systeme anzutreten: die „globalitären Regime“. Sie gründen auf den Dogmen der Globalisierung. Die sozialen Rechte der Bürger werden dem Prinzip des freien Wettbewerbs untergeordnet und alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens der Willkür der Finanzmärkte ausgeliefert (vgl. Ramonet 1997).

<sup>2</sup> Beim Weltwirtschaftsforum in Davos (Februar 2000) rief der britische Premier Blair die Staaten der Europäischen Union auf, vom Modell des Wohlfahrtsstaates der sechziger Jahre Abschied zu nehmen und ihre Politik der modernen Wirtschaft anzupassen. Er verwies auf sein Modell des „dritten Weges“, das sozialdemokratische Werte mit liberalen Prinzipien versöhnen soll. Dabei solle der Staat zwar soziale Hilfe gewähren, diese aber an mehr Bedingungen knüpfen, etwa an die Bereitschaft zur Weiterbildung. Im Kern ginge es um die Änderung veralteter Einstellungen und die Rückgewinnung der Reformfähigkeit Europas. Nur so sei es möglich, eine Führungsposition in der Weltwirtschaft und den neuen Industrien der Zukunft einzunehmen (Weser-Kurier vom 29. 01. 2000, 1).



## 2 Neue Dynamik durch sozialdemokratisch reformierten Neoliberalismus

Angesichts der verstärkten Regierungsbeteiligung vieler sozialdemokratischer Parteien in den späten neunziger Jahren wird die Frage aufgeworfen, ob sich das neoliberale Projekt Europäische Union nach einer „zerstörerischen Phase“ („der negativen Integration“) inzwischen wieder in einer „rekonstruktiven Phase“ befindet, in der es darum geht, angesichts einer sichtlich geschwundenen Legitimation für den mehr oder minder tief greifenden Sozialstaatsrückbau der neunziger Jahre eine neue soziale Basis zu schaffen (Ziltener 2000, 195). Die gegenwärtigen Politiken und Diskurse eines „dritten Weges“ werden in diesem Sinne als Manifestation der neuen Dynamik eines sozialdemokratischen abgefederten Neoliberalismus in Europa interpretiert.<sup>3</sup> Als neuartige Formen einer solchen sozialdemokratischen Konsolidierung des Neoliberalismus könnten beispielsweise wettbewerbsorientierter „Betriebskorporatismus“ und lohnmoderierende „soziale Pakte“ und „Bündnisse für Arbeit“ auf nationaler Ebene, der „soziale Dialog“ im Rahmen der EU-Institutionen und schließlich die gerade erfolgte Verabschiedung der europäischen Grundrechte-Charta in Nizza angesehen werden. Mit diesen Angeboten würden die Gewerkschaften in einen „kompetitiven Korporatismus“ eingebunden, der allerdings mit alten keynesianischen Strategien der Nachfragesförderung und Vollbeschäftigung kaum mehr etwas zu tun habe (Ziltener 2000, 195).

Der folgende Beitrag versteht sich als ein Versuch, sehr selektiv einige Aspekte der sich Herausschälenden Transformationen der Arbeitsmärkte, Sicherungssysteme und der sozialen Dienste in Europa zu analysieren und die neuen Ordnungspolitiken, Zwangselemente und Legitimationstheorien, die den Wandel von „Welfare zu Workfare“, von wohlfahrtsstaatlichen zu wettbewerbliehen Regulierungsmustern begleiten, zu identifizieren. Um die Tragweite der sich abzeichnenden Tertiarisierungsprozesse in ihren zivilisatorischen wie in ihren krisenhaften Potenzialen angemessen erfassen zu können, ist es geboten, die geschlechtsspezifische Strukturierung des expandierenden Dienstleistungssektors etwas genauer in den Blick zu nehmen (vgl. Gottschall 2000, 6). Es geht also einerseits darum, den Veränderungsdruck der auf staatlich organisierten bzw. regulierten sozialen Diensten lastet, besser zu verstehen und gleichzeitig die in Umgestaltung begriffenen Konstellationen der geschlechtlichen, sozialen und ethnischen Ungleichheit, die m. E. mit Europäisierung und Globalisierung einhergehen, zum Thema zu machen. For-

---

3 Im keynesianisch-fordistischen „gender regime“ wird die Rolle der Frau – trotz beachtlicher Frauenerwerbstätigkeit – weitgehend auf den Reproduktionsbereich zentriert, dies korrespondiert mit der männlichen Rollenzuschreibung als Familienernährer und wurde im normativen Konstrukt der Kleinfamilie institutionalisiert. Die geschlechtsspezifische Trennung von Privatheit und Öffentlichkeit ist das zentrale Element dieses Genderregimes. In der Geometrie zwischen Klasse und Geschlecht sind Männer direkt dem Markt unterworfen, während Frauen ihren Männern in den Familien und somit nur indirekt dem Markt unterstellt sind (Young 1998, 78).

schungstheoretisch geht es darum, einige Diskussionstränge der international vergleichenden Wohlfahrtsstaatsanalyse (Schunter-Kleemann 1992; Schmid 1996, Falkner 1998, Gottschall 2000) mit aktuellen integrationskritischen Arbeiten in der Tradition des Materialismus (Cox 1998; Deppe/Steinhilber 1998; Gill 1998) und Feminismus (Daly 1996; Fagan/O'Reilly/Rubery 1999; Liebert 2000, Young 1998 und 2000) zu verknüpfen.

Die Fragen, die aus einer geschlechtersensiblen Perspektive untersucht werden sollen, sind also die folgenden:

- a) Was charakterisiert Workfare-Politik als ein historisch neues Paradigma der Regulierung von Arbeitsmärkten und Sozialpolitik? Wo liegen die Trennlinien zwischen Welfare und Workfare?
- b) Welche Anstöße zu Workfarism, zur flexiblen Einpassung von sozial- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen in die Marktdynamik, gingen von der supranationalen Ebene aus?
- c) Welches Geschlechterregime war charakteristisch für die Phase der keynesianisch regulierten Wohlfahrtsstaaten, welche Veränderungen des Geschlechterregimes zeichnen sich, hervorgerufen durch Europäisierung und Globalisierung, ab?
- e) Welche sozialpolitischen Re-Regulierungen wären aus einer geschlechteregalitären Perspektive heute vordringlich, um die mit Deregulierung, Kommerzialisierung und Flexibilisierung gewachsenen Marktrisiken zu mindern?

### **3 „Workfare“ als ein historisch neues Paradigma der Regulierung von Arbeitsmärkten und Sozialpolitik**

Bekanntlich sind frühe Ansätze einer „Workfare“-Politik in den 80er Jahren in den USA und in Großbritannien erprobt worden. Vereinfachend formuliert, setzten die damaligen konservativen Regierungen auf eine „low quality – low wage“-Strategie, um durch Flexibilisierung der Arbeitsmärkte im Sinne einer Deregulierung und Entstandardisierung von Arbeitsverhältnissen sowie durch Lohnspreizung bzw. Niedriglöhne die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Ökonomien zu erhalten. In den von den Regierungen Thatcher und Major in Gang gesetzten arbeitsmarktpolitischen Programmen und institutionellen Reformen kamen folgende Maximen zum Tragen:

1. die Stärkung der „Selbstverantwortung“ der Arbeitslosen;
2. die Erhöhung der „Arbeitsanreize“ in Niedriglohnbranchen;
3. die Entwicklung von Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitserfahrungen von Jugendlichen;
4. die Auflösung „beschäftigungshemmender“ Regulierungen;
5. die Dezentralisierung der Institutionen der Arbeitsverwaltung sowie die unternehmensnahe Umgestaltung von Maßnahmeträgern und „Social Services“;

6. die Schwächung der Gewerkschaften in den arbeitsmarktpolitischen und sozialstaatlichen Entscheidungsgremien (Dingeldey 1998, 32).

Selektiv seien hier nur drei Elemente dieser Politik verdeutlicht:

1. Die Stärkung der „Selbstverantwortung“ der Arbeitslosen wurde beispielsweise im Vereinigten Königreich durch Kopplung von Sozialleistungen und aktiver Arbeitssuche einerseits, einer stärkeren Individualisierung der Beratung andererseits angestrebt.

1996 wurde das Arbeitslosengeld (Unemployment Benefit) und die Arbeitslosenhilfe (Income Support) für Arbeitslose durch die Jobseekers's Allowance (JSA) ersetzt. Leistungsempfänger müssen seither einen Arbeitssuchvertrag (Jobseeker's Agreement) abschließen, also einen Plan unterschreiben, in dem sie sich zur Arbeitssuche bzw. zur Inanspruchnahme von Maßnahmen der Arbeitsvermittlung verpflichten. Gleichzeitig wurden die Sanktionsmöglichkeiten erweitert: Lehnt ein(e) Arbeitslose(r) ein Beschäftigungsangebot ab, kann dies eine Bezugssperre der JSA von bis zu 26 Monaten zur Folge haben.

2. Die englischen Konservativen entfachten eine Diskussion um die so genannte „Armutsfalle“. Diese entsteht, wenn das durch die Aufnahme einer Arbeit erzielte Einkommen, insbesondere im Niedriglohnbereich, den Wegfall der Transferleistungen nicht ausgleicht bzw. diese nicht wesentlich übersteigt. Arbeitsanreize sollten daher durch sog. In-work Benefits geschaffen werden. Familien mit Kindern, in denen einer der Elternteile mindestens 16 Stunden pro Woche arbeitet, wird seither zusätzlich zum erzielten Einkommen ein so genannter Family Credit gewährt. Anzumerken ist, dass das prinzipielle Problem der Verarmung mit diesen Maßnahmen auch nicht gelöst wurde, da der Family Credit mit steigendem Einkommen jeweils gekürzt wird (Dingeldey 1998, 33).
3. Die in verschiedenen Industriezweigen existierenden Mindestlöhne wurden als Hemmnis für das Entstehen neuer Beschäftigung betrachtet. Entsprechend wurden die Wage Councils aufgelöst, die für die Aushandlung solcher Mindestlöhne zuständig waren. Im Ergebnis konnte sich die Bandbreite von Löhnen nach unten weiter öffnen. Ferner wurde der Kündigungsschutz eingeschränkt.

#### **4 Europäische Beschäftigungspolitik und die Verbreitung von Workfare-Politiken in den EU-Ländern.**

Die Anstöße für die europaweite Verbreitung von Workfare-Strategien kamen allerdings weniger direkt aus dem Vereinigten Königreich, sondern wurden durch die europäischen Behörden vermittelt. Das 1993 vorgelegte Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ und die vielen nachfolgenden wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Konferenzen und Beschlüsse spielten

für die europaweite Ausbreitung von Workfare-Ideen eine bedeutsame Rolle. Rein formal handelte es sich bei dem „Weißbuch“ um eine Auftragsarbeit des Europäischen Rates von Kopenhagen 1993, um auf die tiefe Legitimationskrise der EU nach dem gescheiterten dänischen Referendum zu reagieren. Im „Weißbuch“ legte die Kommission einen Katalog von Vorschlägen zur Stärkung der Konjunktur und zur Minderung der Arbeitslosigkeit vor, die ein Jahr später auf dem Essener Gipfel der Staats- und Regierungschefs (1994) als Leitlinien für eine europaweite Wachstums- und Beschäftigungsoffensive beschlossen und nach gewissen Modifikationen und Überarbeitungen schließlich auf dem Luxemburger Gipfel von 1997 in eine europäische Beschäftigungsstrategie integriert wurden.

Die zentrale Botschaft des „Weißbuchs“ lautete, dass weder der Binnenmarkt eine ausreichende Wachstumsdynamik herstellt, noch allein Wachstum ausreicht, die Beschäftigungsverluste der vergangenen Perioden auszugleichen. Das für jede Regierung gegebene Kardinalproblem, stabilitätsorientiert zu handeln, ohne aber kompensatorisch makroökonomische Instrumente beschäftigungspolitisch nutzen zu können, versuchte die Kommission – ohne dieses Dilemma allerdings beim Namen zu nennen – dadurch zu überwinden, dass Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik eine Stabilisierungsfunktion übernehmen und arbeitsmarktpolitische Reformen und Strukturpolitik Wachstum und Beschäftigung stimulieren sollten. Nicht die empfohlenen Strategieelemente als solche waren dabei eigentlich neu, sondern neuartig war ihre Verknüpfung (Tidow 1998, 20). Nach Auffassung der Kommission selbst bedeuteten ihre Vorschläge „einschneidende Veränderungen, aber nicht bloß die Deregulierung der europäischen Arbeitsmärkte“ (Kommission 1994, 150).

Als Ansatzpunkte für das neue wirtschafts- und beschäftigungspolitische Regulierungssystem, das vor allem der betrieblichen Ebene neue Handlungsspielräume verschaffen sollte, wurden die Flexibilisierung der Arbeitszeit, die Ausweitung von Teilzeitarbeit wie auch Veränderungen der Anreizstrukturen benannt, um sowohl den „Arbeitszwang“ als auch die Beschäftigungsintensität des Wachstums zu erhöhen. Dazu wurden – besonders für das untere Qualifikationssegment – die Entlastung des Faktors Arbeit und eine beschäftigungsfördernde Umgestaltung des Steuer- und Sozialversicherungssystems, vor allem die Senkung der Lohnnebenkosten gefordert. Weitere Vorschläge bezogen sich auf die Förderung von Investitionen in die Berufsausbildung, die bessere Nutzung des Arbeitsplatzpotenzials von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und – hier wichtig – von beschäftigungsintensiven Bereichen, besonders im Pflegesektor und bei den hauswirtschaftlichen Dienstleistungen. Generell wurde empfohlen, von passiven, einkommensstützenden Maßnahmen zu aktiven Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik überzugehen.

Während also arbeitsmarktpolitisch die „Beschäftigungsfähigkeit („Employability“) der ArbeitnehmerInnen und die Beschäftigungsintensität des Wachstums gesteigert werden sollte, sollten Ausbau der Transeuropäischen Netze (TEN), struk-

turpolitische Maßnahmen und die gezielte Förderung von Forschung und Entwicklung das Wachstum stimulieren.

In der europaweiten Diskussion wurde vielfach der Kompromisscharakter der empfohlenen Strategie herausgestellt. Die Kommissionsstrategie stellte einen „policy mix“ von marktschaffenden und interventionistisch-marktkorrigierenden Elementen dar, die prioritär angebotspolitischen Maßnahmen würden in der Tat mit nachfrageorientierten, strukturkeynesianischen Elementen verknüpft (Platzer 1999, 185; Kaluza 2000, 119).

Unübersehbar versuchte die Kommission auch die bislang existierende Arbeitsteilung zwischen Mitgliedstaaten („Subsidiarität“) und europäischen Institutionen in der Beschäftigungspolitik zu korrigieren und selber stärker konzeptiv in die Formulierung allgemeiner Rahmenbedingungen einzugreifen. Damit beanspruchte sie – und hier liegt die wesentliche Akzentverschiebung –, den supranational angeleiteten Übergang der Wohlfahrtsstaaten hin zu innovationsorientierten, wettbewerbsfähigen „schumpeterianischen Leistungsstaaten“ zu beschleunigen (Tidow 1998, 21). Die veränderte Arbeitsteilung soll die Gewähr dafür bieten, künftig auch politisch stärker auf den Umgestaltungsprozess Einfluss nehmen zu können und die Bedingungen für eine strukturpolitisch angeleitete, beschäftigungsintensivere Transformation zum europäischen Workfare-Regime mit zu formulieren. Zu unterstreichen ist also, dass sich diese Konzeption, die in den so genannten „Luxemburger Prozess“ einmündete, qualitativ von einem reinen Deregulierungsprogramm unterscheidet, das auf den unregulierten ökonomischen und politischen Wettbewerb vertraut. Gewissermaßen „von oben“ will die Kommission seither das neoliberale Projekt modifizieren, einzelne Strategieelemente neu justieren und in ein anderes Mischungsverhältnis setzen (Tidow 1998, 22). Die vier zentralen Handlungsfelder, die dem gemeinschaftlichen Evaluierungs- und Monitoring-Verfahren seither unterworfen sind und dem Austausch von bewährten Praktiken dienen sollen, sind

- **die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitssuchenden,**
- **die Entwicklung des Unternehmergeistes,**
- **die Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Beschäftigten sowie**
- **Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern.**

## **5 Frauenbeschäftigung im Dienstleistungssektor als Experimentierfeld für Arbeitsmarktflexibilisierung und soziales Dumping**

Aus einer frauenpolitischen Perspektive ist anzumerken, dass weder das im „Weißbuch“ entfaltete Beschäftigungskonzept noch die Essener und Luxemburger Beschlüsse – obwohl sie die Förderung der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern immer wieder ausdrücklich ansprechen – auf ihre geschlechtspezi-

fischen Wirkungen hin wirklich durchdacht worden sind. Als fundamentale Schwäche der gemeinschaftlichen Beschäftigungsstrategie erweist sich das Versäumnis, die komplexen Zusammenhänge zwischen Beschäftigungsniveau und den in Wandlung begriffenen Geschlechterbeziehungen wirklich zu durchdenken. Insofern war und ist der Fokus der europäischen Beschäftigungsstrategie zu eng gewählt. Er beschreibt zwar einzelne Arbeitsmarkttrends richtig, setzt sie aber weder in Beziehung zu den makroökonomischen Rahmenbedingungen noch zu den veränderten Familien- und Haushaltsstrukturen.

Dass eine Strategie, die erklärtermaßen die Beschäftigungsquote in Europa merklich erhöhen will, nicht umhin kommt, das „europäische Sozialstaatsmodell“ im Lichte der geänderten Geschlechterbeziehungen zu modernisieren (Fagan/O'Reilly/Rubery 1999, 110) und dass dabei der Reform der sozialen Sicherungs- und Steuersysteme wie der quantitativen und qualitativen Ausweitung der Betreuungs- und Pflegearbeiten eine zentrale Bedeutung zukommen muss, wurde erneut übersehen, obwohl dies seit Jahrzehnten von europäischen Frauenbewegungen gefordert wird. Das der Arbeitsmarktanalyse zugrunde liegende Denkmodell war implizit ein androzentristisches Modell.

Wenn man stark vereinfacht, dann lassen sich zwei unterschiedliche Wege der Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit über die Expansion personenbezogener Dienstleistungen unterscheiden.

- a) Die amerikanische Entwicklung steht für den Weg, die Lohnentwicklung im sekundären und tertiären Sektor zu entkoppeln. Über eine polarisierte Einkommensverteilung trifft ein billiges marktlich vermitteltes Angebot personenbezogener und haushaltsorientierter Dienstleistungen durchaus auf eine kaufkräftige Nachfrage. Das dauerhafte Wachstum der Nachfrage nach personenbezogenen Dienstleistungen ist Folge der ungleichen Verteilung der Einkommen.
- b) Die schwedische Entwicklung steht für den alternativen Weg. Hier werden die personenbezogenen Dienstleistungen nicht marktförmig, sondern staatlich organisiert. Dieser nur begrenzt rationalisierbare Bereich wird über die Abschöpfung von Produktivitätsgewinnen im progressiven Sektor, d. h. staatliche Umverteilung finanziert.

Sieht man die verschiedenen in der europäischen Beschäftigungsstrategie vorgeschlagenen Handlungsvorschläge zusammen, dann wird deutlich, dass man dem amerikanischen Entwicklungspfad folgen will.

Nachteilige Wirkungen für Frauen hat insbesondere die vorgeschlagene Konzeption der Förderung der Beschäftigungsintensität des Wachstums.

Wie oben gesagt werden folgende Maßnahmen in diesem Kontext vorgeschlagen: die flexiblere Organisation der Arbeit, Lohnflexibilität und die Einrichtung von Niedriglohnsektoren. Dass jede dieser Strategien Auswirkungen auf die (Un-) Gleichstellung der Geschlechter hat, dass beispielsweise der Anstieg flexibler Beschäftigungsverhältnisse zu einer Verstärkung und nicht zu einer Verringerung

der geschlechtlichen Segmentierung des Arbeitsmarktes führt, war und ist kein Thema. Dass das (vorgeschlagene) Absenken der Lohnnebenkosten am unteren Ende der Lohnskala und niedrigere Einstiegsgehälter für gering qualifizierte Arbeitskräfte negative Einkommenseffekte vor allem bei Frauen zeitigen, wurde stillschweigend hingenommen. Dass auch die (empfohlene) Flexibilisierung der Tarifpolitik nicht geschlechtsneutral zu haben ist, weil eine Dezentralisierung der Tarifverhandlungen zumeist Männer begünstigt, da sie öfter in Betrieben mit effizienteren lokalen Tarifpartnern arbeiten und auch öfters Berufen nachgehen, in denen Zulagen gezahlt werden, wurde nicht bemerkt und will man weiterhin nicht bemerken.

Es überrascht vor diesem Hintergrund nicht, dass von der Ausdehnung der Teilzeitbeschäftigung besonders hohe Beschäftigungseffekte erwartet wurden. Während die Expansion der Teilzeitarbeit ohne jede Einschränkung als akzeptable Form der Arbeitsumverteilung angesehen wurde, wurden und werden Arbeitszeitverkürzungen im Vollzeitbereich hingegen strikt abgelehnt, was wohl heißt, dass die Umverteilung der bezahlten Arbeit zwischen Frauen, nicht jedoch die Umverteilung von bezahlter und nicht bezahlter Arbeit zwischen den Geschlechtern gefördert werden soll.

Heute ist unübersehbar, dass die von den Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Weise umgesetzte Politik der Arbeitsmarktflexibilisierung für die Frauenbeschäftigung der meisten europäischen Länder insgesamt äußerst zwiespältige Folgen gezeitigt hat. In allen EU-Ländern ist der Sektor der tariflich nicht geregelten und von Steuer- und Sozialversicherungspflicht weitgehend befreiten Arbeitsverhältnisse am stärksten von allen Beschäftigungsverhältnissen gewachsen. Mit der Explosion derartiger Beschäftigungen wird heutige Einkommens- und spätere Altersarmut für immer mehr Menschen vorprogrammiert. Analysiert man die Verschiebungen der Frauenerwerbsarbeit, dann zeigt sich, dass ein erheblicher Teil des feststellbaren Anstiegs der weiblichen Erwerbsquoten durch Umverteilung des Arbeitsvolumens innerhalb der Gruppe der Frauen, also durch einen Anstieg von – im EU-Jargon – „atypischen“ Arbeitsverhältnissen zustande gekommen ist (Fagan/O'Reilly/Rubery 1999, 117). Heute sind in der EU über 30 v. H. aller Frauen in Teilzeitarbeitsverhältnissen beschäftigt, bei den männlichen Erwerbstätigen demgegenüber nur 6 v. H. Besonders ausgeprägt ist die Teilzeitarbeit in den Niederlanden (1997: 67,9 v. H.) und Großbritannien (1997: 44,9 v. H. aller weiblichen Beschäftigten) (Kommission 1998). Bei der Befristung von Beschäftigungen hat Spanien eine negative Vorreiterrolle gespielt, aber auch in Deutschland erfolgen Neueinstellungen heute beinahe nur noch zeitlich befristet, 38 v. H. aller neu eingestellten Deutschen haben heute einen befristeten Arbeitsvertrag, d. h. gut jede dritte Stelle wird nur noch auf Zeit vergeben (Kommission 1998: 7). Die trotz konjunktureller Verbesserungen anhaltende Dramatik der europäischen Beschäftigungssituation ist heute daran abzulesen, dass sich – trotz steigender Erwerbsquoten – in den meisten Ländern gleichzeitig die Sockelarbeitslosigkeit

verfestigt und insbesondere die Jugend-, Frauen- und Langzeitarbeitslosigkeit hoch bleibt und infolgedessen immer mehr Personen in die Armut abgedrängt werden.

Die neuen Formen der Verarmung sind aber nicht nur Folge der Ausgrenzung aus bezahlter Arbeitstätigkeit oder der Marginalisierung in geringfügige Beschäftigung. Unübersehbar ist, dass in allen Ländern ein Beschäftigungssektor wächst, den man als „Einkommensarmut trotz Vollzeitarbeit“ („working poor“) bezeichnen muss; allerdings liegen über dieses Segment des Arbeitsmarktes keine international vergleichenden Daten vor.

## **6 Transformationen des Geschlechterregimes in der Ära der Globalisierung**

Aktuelle Arbeiten, die die Prozesse der Europäisierung und Globalisierung aus einer geschlechtersensiblen Perspektive analysieren, unterstreichen nun, dass die Transformationen der Wohlfahrtsstaaten auch von tief greifenden Veränderungen des Geschlechterregimes begleitet werden, in Erosion befindet sich insbesondere das Modell des männlichen Familienernährers (Young 2000, 49). Insofern dies mit steigendem Bildungsniveau der Frauen, Anstieg weiblicher Erwerbstätigkeit und Auflösung des überkommenen Systems der geschlechtshierarchischen Arbeitsteilung einhergeht, ein zunächst zu begrüßender Prozess. Allerdings ist das Bild erheblich widersprüchlicher.

Denn zu beobachten ist, dass die wettbewerbsorientierte Modernisierung des Dienstleistungssektors unter Bedingungen der Informatisierung und Globalisierung keineswegs solidarischere Formen der geschlechtlichen Arbeitsteilung hervorbringt. Vielmehr kommt es zu neuen Hierarchisierungen und Machtasymmetrien. Eingebettet in den Globalisierungsdiskurs sind auch neue Formen der Arbeitsbewertung, sowohl der Aufwertung wie der gesellschaftlichen Abwertung von Arbeitskulturen. Der für den Globalisierungsdiskurs (und für das europäische Binnenmarkt-Projekt) prägende „Kult der Kapitalmobilität“ bringt es mit sich, dass Tätigkeiten im Bereich der spezialisierten, produktionsnahen Informations- und Finanzdienstleistungen gesellschaftlich außerordentlich hoch- und überbewertet werden. Die neuen globalisierten (Finanz-)Märkte öffnen den international mobilen, zumeist männlichen Wissensarbeitern auf den so genannten „Hochgeschwindigkeits-Arbeitsmärkten“ („high velocity labor markets“) zumeist gute, teils sogar hervorragende Verdienst- und Einkommensmöglichkeiten. Demgegenüber werden lokal gebundene Arbeitskulturen, also die immobilen, materiellen Produktionsstätten für die Infrastruktur der globalen Kommunikationstechnologien, ebenso wie die örtlich gebundenen, zumeist weiblich besetzten haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen, weltweit massiv ab- und unterbewertet (Sassen 1996).



Prozesse der Überbewertung und der Entwertung von Arbeit finden sich allerdings nicht nur in den hierarchisch gespaltenen Arbeitsmärkten der neuen Informationstechnologien und der Finanzdienste. Die steigende Erwerbsbeteiligung von gut qualifizierten Frauen und die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte haben auch die Differenzierungen zwischen Frauen verschärft und zwei Charakterdarstellerinnen des 19. Jahrhunderts wieder auf die Bühne treten lassen: „die Herrin und die Magd“ (Friese 1995, Young 2000). Die wachsende Teilhabe von Frauen an professionalisierten Berufstätigkeiten wird begleitet von einer immer weiter um sich greifenden Refeudalisierung der Hausarbeit. Immer mehr Frauen, unter ihnen viele Migrantinnen, arbeiteten in nicht deklarierten Jobs in haushalts- und personenorientierten Dienstleistungen, in der Kinderbetreuung, in Reinigungstätigkeiten, im Alten- und Krankenpflegebereich. Sie werden Teil der Unterstützungsstrukturen, die fachlich ausgebildeten Frauen berufliche Karrieren überhaupt erst ermöglichen. In allen Metropolen ist so eine unsichtbare Verbindung entstanden zwischen der wachsenden wirtschaftlichen Aktivität von professionellen Frauen und der zumeist unsichtbaren Arbeitsmarktaktivität von weiblichem Dienstpersonal.

Die geschilderten Restrukturierungen sind Folge eines massiven Versagens der Wohlfahrtsstaaten gegenüber der Anerkennung familiärer Bedürfnisse und gesellschaftlich überlebensnotwendiger CARE-Arbeiten. Sofern sich Wohlfahrtsstaaten weigern, flächendeckende und qualitativ gute Unterstützungsstrukturen für erwerbstätige Eltern, Kinder, Kranke, Behinderte und alte Menschen bereitzustellen (und heute aufgrund der oben skizzierten währungs- und finanzpolitischen Haushaltszwänge immer weniger dazu in der Lage sind), sind die Konditionen für den Zugang zu weithin männlich geprägten Arbeitsstrukturen nicht nur geschlechts-, sondern auch klassen- und ethnienpezifisch geprägt. Entsprechend vertieft sich die Segmentation des Arbeitsmarktes in einen vergleichsweise attraktiv bezahlten Sektor der „globalen Informationsgesellschaft“ und in den expandierenden Sektor der niedrig und schlecht bezahlten Arbeitskräfte in den Privathaushalten und im Bereich personen- und haushaltsbezogener Dienstleistungen. Die Spaltung des Arbeitsmarktes verläuft also nur noch partiell entlang der Trennlinie von weiblicher und männlicher Arbeit, der Geschlechtervertrag wird diversifiziert (Young 2000, 48). Die für das wohlfahrtsstaatliche Geschlechterregime charakteristische Trennlinie zwischen „Männerarbeit“ und „Frauenarbeit“ wird immer mehr verwischt. Die soziale Lage zwischen berufstätigen Frauen und Männern der mittleren und oberen Einkommensklassen nähert sich tendenziell an, während die sozialen Differenzen zwischen berufsfachlich tätigen Frauen und einer neuen (zumeist ethnischen) „weiblichen Unterklasse“ deutlich größer werden. Falsch wäre allerdings die These, dass die verstärkte ethnische und soziale Differenzierung zwischen Frauen Resultat einer intendierten Handlungsstrategie ist. Vielmehr ist diese Ausdifferenzierung ein zentrales strukturelles Element des – europäisch vermittelten – Rückbaus von staatlichen Unterstützungsstrukturen

und der zunehmenden Reprivatisierung der Reproduktionsarbeit in der Ära der Globalisierung. Solange Kindererziehung und Pflege von Kranken und Alten kulturell weiterhin als „Frauensache“ angesehen wird und sozialstaatlich immer weniger subventioniert wird, werden berufstätige Frauen geradezu dazu genötigt, das System der Hausangestellten des 19. Jahrhunderts zu reinstitutionalisieren (Young 2000, 53).

## **7 Wo verläuft die Trennlinie zwischen Welfare und Workfare?**

Auf der Basis dieser Überlegungen können nun auch die Trennlinien zwischen Welfare und Workfare deutlicher herausgearbeitet werden. Zu unterstreichen ist, dass Welfare und Workfare zwei fundamental unterschiedliche Weisen der Regulation von Arbeit darstellen. Wohlfahrtsstaatliche Muster der Arbeitsmarktregulation dienten der Stabilisierung industrieller Arbeitsbeziehungen in den Nachkriegsjahrzehnten. Sie untermauerten die Regulierung der (Familien-)Einkommen und der Nachfrage, und sie garantierten die beständige Reproduktion industrieller Arbeit (vgl. Peck und Theodore 1998, 47).

Workfare-Strategien dagegen zielen auf die Regulierung ganz anderer Arbeitsmärkte. Wie Peck und Theodore sagen, folgen sie „einer neuen brutalen Logik“. Sie nehmen bewusst Abschied von Ideen der sozialen Gleichheit und der sozialen Gerechtigkeit. Sie basieren stattdessen auf sozialdarwinistischen und neoliberalen Ideen, in denen gerade soziale Ungleichheit als eine zentrale wirtschaftliche Triebkraft (vgl. von Hayek u. a.) gesehen wird.

Workfare-Strategien wollen ArbeitnehmerInnen für Niedriglohnsektoren mobilisieren. Unter Bedingungen einer immer stärkeren Polarisierung von Einkommen und Beschäftigung erzwingen sie die Teilnahme an schlecht entlohnten Randarbeitsmärkten (contingent, low paid work), indem sie ArbeitnehmerInnen immer wieder an den Boden des Arbeitsmarktes zurückstoßen oder indem sie sie vorsätzlich in einem Status „der ständigen Bereitschaft“ für den Arbeitsmarkt festhalten (Peck/Theodore 1998, 41). Workfare-Politik macht aus Arbeitslosen aktiv Arbeitssuchende, indem sie ihnen einen stabilen, abgesicherten Status außerhalb des Arbeitsmarktes verweigert und durch Absenkung der Lohnersatzleistungen in die Nähe des Existenzminimums die rasche Arbeitsaufnahme erzwingt. Insofern repräsentiert Workfare einen Politikwechsel weg von Prinzipien der Exklusion hin zu Prinzipien der Inklusion in den Arbeitsmarkt. Die OECD charakterisiert diesen Übergang als einen, in dem “systems of labour market regulation based on passive income support are being displaced by a combination of active reintegration policies, positive incentives to search for work and a safety net in the form of a minimum income security” (OECD 1990).

Als Herzstück eines solchen aktivierenden Regimes der Arbeitsregulierung kann Workfare demnach als eine abgestufte politische Strategie der permanenten

Reproduktion eines Arbeitsangebots für niedrig entlohnte Randarbeitsmärkte angesehen werden. Angesichts einer sichtlich zurückhaltenden Nachfrage nach solchen prekären, durch hohe Unsicherheit, schlechte Bezahlung und variable Arbeitszeiten charakterisierten Arbeitsplätzen kommt Workfare die Aufgabe zu, diesen Nachfrageausfall – durch Anwendung von mehr oder minder starken Zwangsmitteln und Strafandrohungen – zu kompensieren. Empfänger von Wohlfahrtsleistungen sollen gemäß den Worten des britischen Workfare-Protagonisten Lawrence Mead durch eine „gelungene Mischung von Hilfe und Zwang“ wieder in die Welt der Arbeit zurückgeführt werden (Mead 1997). Workfarism repräsentiert insofern eine langfristige und weit reichende regulatorische Strategie. Sozialstaatliche Angebote und Leistungen werden verschlechtert, um Menschen in Randarbeitsplätze hineinzuzwingen.

Abschließend ist zu unterstreichen, dass die in den letzten Jahren in den EU-Ländern eingeführten Kataloge der Aktivierung von Beschäftigungslosen sich nach wie vor deutlich in ihrem spezifisch nationalen Mix von „Hilfe und Zwang“ unterscheiden. Die Bandbreite der konkurrierenden Arbeitsmarktregime bewegt sich zwischen marktkorrigierenden Leitideen (Dänemark, Frankreich) und Ansätzen, die die Arbeitsmarktpolitik vorwiegend als Ressource einer marktkonformen Modernisierung (Vereinigtes Königreich, Spanien) sehen. Zu konstatieren ist, dass die neuen Arbeitsmarktregime in den meisten Ländern einhergehen mit verschärften Bestimmungen in der Arbeitslosenversicherung, gesetzlichen Einsparungen bei der Arbeitslosen- und Sozialhilfe, verschärften Zumutbarkeitsanordnungen, dem Ausbau von Kontroll- und Meldepflichten u. a. Unübersehbar haben die europäisch gesteuerten beschäftigungspolitischen „Best practice“- und Benchmarking-Prozesse zu intensiviertem grenzüberschreitenden Austausch geführt und damit Entwicklungstendenzen eingeleitet, die nun als „horizontale Europäisierung“ beschrieben werden (Platzer 1999, 189).

## **8 Workfare-Politiken und gewerkschaftliche Interessenvertretung**

Workfare-Strategien können – das zeigen die vielen Beschäftigungspakte, die derzeit auf nationaler und supranationaler Ebene verhandelt werden – durchaus von einer erneuerten Kooperation von Regierung und Gewerkschaften begleitet werden. Insofern den neuen „Bündnissen für Arbeit“ aber zumeist die Aufgabe zugewiesen wird, die Abkoppelung der Löhne von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und eine weitere Dezentralisierung der Tarifpolitik zu beschleunigen, geraten die Gewerkschaften in eine schwierige Zerreißprobe. Denn abzusehen ist, dass Gewerkschaften, die sich für eine solche Politik der Lohnspreizung und der Variabilisierung der Arbeitszeiten einbinden lassen, ihre eigenen Fähigkeiten unterminieren, die Interessenvertretung möglichst vieler Beschäftigten zu sein. Die Durchsetzung eines solchen wettbewerbsorientierten Korporatismus dürfte

daher mit weiteren Mitgliederverlusten der Gewerkschaften und einer Verschärfung von Einkommensungleichheiten einhergehen. Wenn es den Gewerkschaften nicht gelingt, neue Formen solidarischer Interessenvertretung zu entwickeln, die die Bedürfnisse von Arbeitssuchenden und geringfügig Beschäftigten effektiver artikulieren, als es zur Zeit geschieht, dann laufen sie Gefahr, sich zu Standesorganisationen zurückzuentwickeln, die die Einkommensinteressen privilegierter Gruppen von Beschäftigten gegenüber der Masse arbeitsloser und schlecht bezahlter Arbeitskräfte verteidigen.

## **9 Bilanz und Politikalternativen aus einer geschlechtersensiblen Perspektive**

Der wichtigste Kritikpunkt an der Mehrzahl der in der EU existierenden sozialen Sicherungssysteme ist, dass diese Systeme für einen großen und wachsenden Kreis von Menschen keine ausreichende Absicherung bieten und insbesondere weibliche Armut in ihren verschiedenen Ausprägungen nicht verhindern können. Die veränderten Bedingungen und die neuen Muster weiblicher Erwerbsarbeit ebenso wie die Entwicklung neuer Formen des Zusammenlebens und die damit einhergehende Aushöhlung des Prinzips der Familiensubsidarität werden – sieht man von den skandinavischen Ländern und vielleicht den Niederlanden ab – nicht zur Kenntnis genommen. Pointiert gesprochen: Viele Frauen sitzen, was ihre Absicherung betrifft, „zwischen den Stühlen“. Die vorhandenen erwerbsarbeitsorientierten Sicherungssysteme blenden die Besonderheiten der Lebenslage von Frauen, insbesondere den starken Anstieg von sozialversicherungsfreien Tätigkeiten ebenso aus, wie sie immer noch die zumeist von Frauen erbrachten Erziehungs-, Pflege- und Hausarbeiten unzureichend als gesellschaftlich notwendige Arbeiten würdigen. Stattdessen zeichnet das Gros der Sicherungssysteme für Frauen dogmatisch Lebenswege vor, die an der Lebensrealität und den Lebensentwürfen einer ständig wachsenden Zahl von Frauen vorbeigehen. Weder wird der Tatsache der doppelten Einbindung von Frauen in bezahlte und unbezahlte Arbeitsbereiche Rechnung getragen, noch werden die vielfältigen Anstrengungen, Familie und Berufarbeit irgendwie unter einen Hut zu kriegen, angemessen honoriert. Wie Frauen es auch anstellen, sozialrechtlich können sie es beinahe nur falsch machen. Teilzeittätigkeiten oder -phasen, die ihnen staatlicherseits als Königsweg der besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie nahe gelegt werden, bringen aufgrund fortbestehender androzentristischer Konstruktionsprinzipien in den Sicherungssystemen in den meisten EU-Ländern erhebliche Risiken bei Arbeitslosigkeit und gravierende Renteneinbußen mit sich.

Wohlfahrtsstaatliche Politik zu Beginn des dritten Jahrtausends muss deshalb, wenn sie an Kriterien der Geschlechtergleichstellung gemessen werden will, einen umfassenden und radikalen Neuanfang verfolgen, der wirtschafts-, beschäf-

tigungs-, steuer-, tarif- und sozialpolitische Steuerungspotenziale der nationalen wie der supranationalen Ebene miteinbezieht.

1. Bezüglich der europäischen Ebene käme es darauf an, die Vorrangigkeit der Stabilitätspolitik vor der Beschäftigungsförderung zu widerrufen. Die bisherigen Ansätze einer europaweiten Koordinierung der Arbeitsmarktpolitiken sind zu schwach. Es muss heute mehr denn je darum gehen, das Diktat des Stabilitätspaktes mit seinen strikten monetären Konvergenzvorgaben zu lockern. Die von verschiedenen Seiten gemachten Vorschläge, die Finanzierung öffentlicher arbeitsplatzschaffender Investitionen nicht weiter in die nationalen Defizite einzurechnen, sind endlich umzusetzen. Nur wenn die europäischen Behörden in enger Abstimmung mit den Ländern effektive Maßnahmen zur Ausweitung der Beschäftigung ergreifen, können sie die Legitimität und das Vertrauen bei den BürgerInnen zurückgewinnen, die sie – wie die letzten Europawahlergebnisse zeigen – in den vergangenen Jahren weithin verspielt haben.
2. Dies würde auch auf nationaler und regionaler Ebene erleichtern, die vorhandenen Instrumente der Beschäftigungsexpansion – anstelle von Workfare-Maßnahmen – einzusetzen. Damit könnten qualifizierte Erstausbildung, berufliche Fort- und Weiterbildung, Forschung und Entwicklung aus ihrer Nachrangigkeit befreit und die ihnen gebührende Priorität bei den Staatsausgaben erhalten werden. Des Weiteren könnten öffentliche Investitionsprogramme in Bereichen der Stadtanierung, des sozialen Wohnungsbaus und der Verbesserung der Arbeitsumwelt in Gang gesetzt werden.
3. Aus einer frauenpolitischen Perspektive wäre die rasche Beschäftigungsausweitung in drängenden sozialen Bedarfsefeldern von hoher Priorität. Der quantitative und qualitative Ausbau professioneller Dienste (Altenwohnungen, Ambulatorien für Behinderte, psychisch Kranke, vergewaltigte und geschlagene Menschen, Krippen u. a.) muss mit einer tariflichen Neubewertung der hier erbrachten Arbeiten einhergehen („Wohlstand muss neu definiert werden“).
4. Die Sozialversicherungssysteme, soweit sie noch auf einen Familienerhalter ausgelegt sind, sind zu reformieren und durch ein auf Gleichheit der Geschlechter aufbauendes Beschäftigungs- und Sozialsystem zu ersetzen. Zu beachten ist dabei Folgendes:  
Das unverändert richtige Ziel einer höheren Erwerbsintegration von Frauen darf nicht zulasten der Bedingungen und der Qualität dieser Beschäftigung gehen. Die jetzt in vielen Ländern verfolgten Workfare-Strategien der forcierten Steigerung der weiblichen Beschäftigungsquote sind – wie oben skizziert – mit einem gravierenden Anstieg nicht existenzsichernder Tätigkeiten, einer Refeudalisierung der Arbeitsbedingungen und einer neuen – zumeist ethnischen – Unterschichtung der Gesellschaften einhergegangen.  
Eine isolierte Reform der sozialen Sicherungssysteme reicht deshalb nicht aus, sondern sie muss, um diesen Entwicklungen gegenzusteuern, durch eine inno-

vative Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik ergänzt werden, damit auch die geschlechtsspezifischen Diskriminierungen im Bereich der Einkommen, der Arbeitsbedingungen, Arbeitszeiten und der Weiterbildung beendet werden. Im Einzelnen hieße das: Das Arbeits- und Sozialrecht ist so zu gestalten, dass sowohl dem Erfordernis flexibler Arbeitsmärkte wie der sozialen Sicherheit der Beschäftigten Genüge getan wird. In den Niederlanden und in Dänemark wurde für diese doppelte Herausforderung der Begriff „flexicurity“, also „flexible Sicherheit“ geprägt. Es ist sicher kein Zufall, dass das Gemeinsame an den beiden sonst recht unterschiedlichen Wohlfahrtsregimen die Gleichzeitigkeit von großer Beweglichkeit der Arbeitsverhältnisse und hoher sozialer Sicherheit ist (Rogowski/Schmidt 1997, 579).

5. Die mit zunehmender Frauenerwerbstätigkeit einhergehende Ausweitung diskontinuierlicher Erwerbsverläufe und die zunehmenden Schwankungen in der Arbeitszeit bedürfen geregelter und koordinierter Abmachungen, damit sie nicht zu neuer Segmentation und zu Ausschließungstendenzen der Arbeitsmärkte führen. Recht und Politik stehen daher vor der Aufgabe, nach institutionellen Arrangements zu suchen, die die Übergänge zwischen verschiedenen Arbeitszeiten und Beschäftigungsformen in einer Weise organisieren, dass sie nicht in dauerhaft minderwertige Beschäftigungsverhältnisse führen.
6. Dies soll beispielhaft an Mustern der Neuregulierung der Teilzeitarbeit verdeutlicht werden.

Europaweite vergleichende Untersuchungen belegen, dass die ungleiche Behandlung von Teilzeitbeschäftigten im Arbeitsrecht sowie sozialversicherungsrechtliche Geringfügigkeitsgrenzen, die den Arbeitgeber von der Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge befreien, überaus wichtige Anreize für Arbeitgeber darstellen, marginale Teilarbeitsplätze mit geringem Stundenumfang und schlechten Arbeitsbedingungen einzurichten (Fagan/O'Reilly/Rubery 1999, 63). Sozialstaatliche Politik muss also darauf gerichtet sein, diese Arbeitszeitschwellen abzubauen und Teilzeitbeschäftigung voll in die Lohnbildungs- und Sozialversicherungssysteme einzubinden. Die Expansion der Teilzeitarbeit kann nur dann zu einem Instrument der Arbeitsumverteilung und zu einem attraktiven Arbeitsangebot für beide Geschlechter werden, wenn diese Beschäftigungsform sozial- und arbeitsrechtlich aufgewertet und der Vollzeit-arbeitsform gleichgestellt wird.

Verbesserung der Teilzeitarbeit. Seit 1993 bestehen in den Niederlanden beispielsweise Sozialleistungsansprüche für Teilzeitbeschäftigte ohne jeden Schwellenwert an Arbeitsstunden in Bezug auf die Arbeitslosenversicherung, die Invaliditätsrenten, die Absicherung bei Krankheit, den Jahresurlaub, den gesetzlichen Mindestlohn, in Hinblick auf die gesetzlichen Mindestrenten, den Zugang zu betrieblichen Zusatzrenten und den Mindesturlaub. Ebenso wurde zunächst tariflich, dann gesetzlich ein Recht des Arbeitnehmers verankert, vom Arbeitgeber eine Teilzeitbeschäftigung zu verlangen (Eichhorst 1999, 530).

Damit Teilzeitarbeit als eine integrierte und nicht als eine marginalisierte Beschäftigungsform entwickelt wird und Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern nicht weiter vertieft, sondern verringert werden, sind staatlich und tariflich drei politische Ziele zu verfolgen:

- **Beschäftigten, die Kinder erziehen oder Angehörige pflegen, wird ein Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit garantiert; dieser wird durch einen staatlichen Einkommensausgleich ergänzt. Damit werden zusätzliche Anreize für Männer geschaffen, ihre Arbeitszeiten anzupassen und einen größeren Anteil an den familiären Arbeiten zu übernehmen.**
- **Teilzeitarbeitsplätze werden quer durch alle Beschäftigungsbereiche, insbesondere im akademischen und anderen hoch qualifizierten Bereichen eingerichtet, anstatt auf eine kleine Anzahl von minder qualifizierten Tätigkeiten beschränkt zu bleiben.**
- **Die kulturelle Privilegierung (männlicher) Vollzeitbeschäftigter als die vermeintlich engagierteren und produktiveren Arbeitnehmer wird abgebaut, sodass Teilzeitbeschäftigte bei Weiterbildung und Beförderung nicht länger benachteiligt werden.**

7. Die im Rahmen der neoliberalen Wirtschaftspolitik forcierte Dezentralisierung der Tarifpolitik hat für Frauen negative Trends verstärkt. (So ist z. B. in England der Geltungsbereich von Tarifverträgen für Beschäftigte in der Privatwirtschaft von rund 70 v. H. im Jahr 1980 auf ca. 30 Prozent im Jahr 1998 gefallen) (Burgess 1999, 471). Um der um sich greifenden Tariferosion entgegenzuwirken, wäre die Einführung von existenzsichernden Mindestlöhnen in den Ländern, wo diese nicht existieren (Deutschland, Italien, Republik Irland) bzw. die Erhöhung von Mindestlöhnen eine vordringliche Aufgabe (England, Frankreich). Die Einführung (und Anhebung) von gesetzlichen Mindestlöhnen kann auch dazu beitragen, Lohndiskriminierungen zu vermindern.

## Literatur

- Altvater, E./Mahnkopf, B.* (1996): Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft. Münster.
- Bieling, H.-J./Deppe, F.*, 1996: Internationalisierung, Integration und politische Regulierung. In: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hrsg.): Europäische Integration. Opladen 1996, 481-511.
- Bieling, H.-J./Steinhilber, J.*, 1997: Zur Dynamik der europäischen Integration. Theorien und Projekte. In: Z- Zeitschrift Marxistische Erneuerung 32, 18-30.
- Bosch, G.*, 1999: Niedriglöhne oder Innovation – Überlegungen zur Zukunft der Erwerbsarbeit. In: WSI-Mitteilungen 12/1999, 861-869.
- Burgess, P.*, 1999: Tarifpolitik und gesetzlicher Mindestlohn in Großbritannien. In: WSI-Mitteilungen 7/1999, 471-482.
- Cox, R.-W.*, 1998: Weltordnung und Hegemonie – Grundlagen der Internationalen Politischen Ökonomie. Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaft (FEG) Marburg, Studie 11, 28-142.
- Daly, M.*, 1996: Social Security, Gender and Equality in the European Union. Published by the European Commission, DG V, Equal Opportunities Unit.

- Deppe, F./Felder, M.*, 1993: Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft. Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG) Marburg, Arbeitspapier Nr. 10.
- Dingeldey, L.*, 1998: Arbeitsmarktpolitische Reformen unter New Labour. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 11/98*, 32–38.
- Eichhorst, W.*, 1999: Die beschäftigungsfördernde Koordination von staatlicher Sozial- und Steuerpolitik und sozialpartnerschaftlicher Tarifpolitik. In: *WSI-Mitteilungen*, 8/1999, 530–538.
- Europäische Kommission*, 1998: *Beschäftigung in Europa*. Luxemburg.
- Europäisches Parlament*, 1994: *Frauen und Armut in Europa*. Arbeitsdokument. Reihe Rechte der Frau H. 5/1994. Luxemburg.
- Fagan, C./O'Reilly, J./Rubery, G.*, 1999: Teilzeitarbeit in den Niederlanden, Deutschland und dem Vereinigten Königreich: Eine Herausforderung für den Geschlechtervertrag? In: *WSI-Mitteilungen* 1, 58–69.
- Fraser, N.*, 1994: Die Gleichheit der Geschlechter und das Wohlfahrtssystem: ein post-industrielles Gedankenexperiment. in: Axel Honneth (Hrsg.) *Pathologien des Sozialen – Die Aufgaben der Sozialphilosophie*, Frankfurt.
- Friese, M.*, 1995: Modernisierungsfallen im historischen Prozess. Zur Entwicklung der Frauenerwerbsarbeit in einem gewandelten Europa. In: *Berliner Journal für Soziologie* 2, 149–162.
- Gill, St. R.*, 1998: European Governance and new Constitutionalism: EMU and alternatives to disciplinary neo-liberalism in Europe. In: *New Political Economy* 3 (1).
- Gottschall, K.*, 2000: Zwischen tertiärer Krise und tertiärer Zivilisation. Zur sozialwissenschaftlichen Analyse von Dienstleistungsgesellschaften. Universität Bremen, ZeS – Arbeitspaper Nr.11/2000.
- Kaluza, H.* 2000: Keine Heilung der Europäischen Krankheit in Sicht? Europäische Strategien und Konzepte gegen die Arbeitslosigkeit. In: Rudolf Hickel/Klaus-Peter Kisker/Harald Mattfeld /Axel Troost (Hrsg.): *Politik des Kapitals – heute*. Festschrift zum 60.Geburtstag von Jörg Huffschildt, Hamburg, 117–130.
- Knake-Werner, H.*: Die soziale Frage heute – zurück ins 19. Jahrhundert? Referat vor der Konferenz der PDS-Bundestagsgruppe „Die soziale Frage gestern, heute und morgen – zwischen Armut und Reichtum“ am 20./21. September 1996 in Berlin.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, 1996: Mitteilung der Kommission „Einbindung der Chancengleichheit in sämtliche politischen Konzepte und Maßnahmen der Gemeinschaft“. Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, 1998: Fortschrittsbericht der Kommission über Folgemaßnahmen zu der Mitteilung „Einbindung der Chancengleichheit in sämtliche politischen Konzepte und Maßnahmen der Gemeinschaft“. Brüssel.
- Liebert, U.*, 2000: Degendering Care, Engendering Freedom: Perspectives for Realigning Social Welfare States in the European Union. Forthcoming in: Nancy Hirschmann and Ulrike Liebert (eds.) *Women and Welfare. Theory and Practice in the U.S. and Europe*. Rutgers University Press.
- Mead, L. M.*, 1997: From welfare to work: lessons from America. In: A. Deacon (ed) *From Welfare to Work: Lessons from America*. London Institute of Economic Affairs, 1-55.
- O. A.*, 2000: Blair ruft die EU zur Abkehr vom Wohlfahrtsstaat auf. In: *Weser-Kurier* vom 29.01.2000. S.1.
- OECD*. 1990: *Employment Outlook*. Paris.
- Peck, J./Theodore N.*, 1998: *Between Welfare and Work: Workfare and the Re-Regulation of Contingent Labour Markets*. Paper to the Conference of the International Working Party on Labour Market Segmentation in Arco, Trento- Italy, July 9-14, 1998.
- Platzer, H. W.*, 1994: Sozialpolitik und soziale Integration in der Europäischen Union –



- Bedingungen, Perspektiven und Grenzen im Spannungsfeld von Markt- und Politikintegration. In: Berthold Dietz/Josef Bardelmann/Torsten Schäfer (Hrsg.): Die soziale Zukunft Europas. Bedingungen und Perspektiven einer europäischen „Sozialen Integration“. Gießen, 41–62.
- Platzer, H. W., 1999: Die EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik nach Amsterdam. Koordinierte und verhandelte Europäisierung? In: *Integration* 3, 176–190.
- Ramonet, I., Globalitäre Regime. In: *Le Monde Diplomatique*. Beilage der Tageszeitung vom 17. Januar 1997, 1.
- Rogowski, R./Schmid, G., 1997: Reflexive Deregulierung – Ein Ansatz zur Dynamisierung des Arbeitsmarktes. In: *WSI-Mitteilungen* 8, 568–582.
- Rothschild, K. W., 1996: Europäische Union und neoliberale Wirtschaftspolitik. In: Die Grünen (Hrsg.): *Nachhaltige Wirtschaft – Arbeit – Europa*. Werkstattsschriften (Wien), 33–34.
- Sassen, S., 1996: Toward a Feminist Analytics of the Global Economy. In: *Indiana Journal of Global Legal Studies*, H. 4
- Schmidt, I., 2000: Gewerkschaften, Keynesianismus und Wohlfahrtsstaat – Geschichte oder Zukunftsmodell. In: R. Hicel/K. P. Kisker/H. Mattfeld/A. Troost (Hrsg.): *Politik des Kapitals – heute*. Festschrift zum 60. Geburtstag von Jörg Huffs Schmidt, Hamburg, 117–130.
- Schmid, J., 1996: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich – Soziale Sicherungssysteme in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme. Opladen.
- Schunter-Kleemann, S., (Hrsg.), 1992: *Herrenhaus Europa – Geschlechterverhältnisse im Wohlfahrtsstaat*. Berlin. 2. Aufl.
- Schunter-Kleemann, S., 1998 a: „Mainstreaming“ – die Geschlechterfrage und die Reform der europäischen Strukturpolitik, in: *Zeitschrift für Frauenforschung* 3/1998, 22–33.
- Schunter-Kleemann, S., 1998 b: Die Modernisierung patriarchaler Gewaltverhältnisse. In: Regina Stötzel (Hrsg.): *Ungleichheit als Projekt. Globalisierung – Standort – Neoliberalismus*. *Forum Wissenschaft Studien* 43, Marburg 1998, 125–142.
- Streeck, W., 1998: Gewerkschaften zwischen Nationalstaat und Europäischer Union. In: *WSI-Mitteilungen* 1/1998, 1–14.
- Tidow, St., 1998: Europäische Beschäftigungspolitik – Die Entstehung eines neuen Politikfeldes: Ursachen, Hintergründe und Verlauf eines Prozesses. Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaft (FEG), Marburg. Arbeitspapier 18.
- Zellentin, G., 1992: Die Schimäre des europäischen Superstaats. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 6/1992, 698–705.
- Young, B., 2000: Die Herrin und die Magd. Globalisierung und die Re-Konstruktion von „class, gender and race“. In: *Widerspruch* 38, Januar 2000, 47–59.
- Young, B., 2000: Disziplinary Neoliberalism in the European Union and Gender Politics, In: *New Political Economy* Vol. 51/2000, 77–98.
- Ziltener, P., 1999: Strukturwandel der europäischen Integration. Die Europäische Union und die Veränderung der Staatlichkeit. Münster.
- Ziltener, P., 2000: Kritische Theorie der europäischen Integration. In: *Widerspruch* 38, Januar 2000, 194–197.

# Soziale Dienstleistung in der „Dienstleistungsgesellschaft“

*Andreas Schaarschuch,*

Konventionell werden mit dem Begriff „Dienstleistungsgesellschaft“ diejenigen Gesellschaften belegt, in denen der überwiegende Teil aller beruflichen Tätigkeiten weder im primären Sektor (Bergbau und Landwirtschaft) noch im sekundären Sektor (Industrie) verrichtet werden.

Mit dem Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft, d. h. mit der Ausdehnung des tertiären Dienstleistungssektor wurden in den wissenschaftlichen Diskussionen, insbesondere zu Beginn, eine Vielzahl von Hoffnungen verbunden: Hoffnungen auf gesellschaftlichen Fortschritt insofern, als dass schwere körperliche Tätigkeiten zunehmend durch Maschinerie und Automation ersetzt würden und dies einen Indikator für die Modernität einer Gesellschaft darstelle. In diesem Zusammenhang erschienen Bücher mit euphorischen Titeln wie: „Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts“ (Jean Fourastié 1969), „Der aktive Konsument in der Dienstleistungsgesellschaft“ (Gartner/Riessman 1978) oder „Die Verheißungen der Dienstleistungsgesellschaft“ (Gross 1983). Mit der heraufziehenden Dienstleistungsgesellschaft wurde die Hoffnung verbunden, dass es aufgrund des quantitativen Wachstums an Dienstleistungstätigkeiten auch zu einer qualitativen Humanisierung der Gesellschaft kommen würde. Diese Hoffnung stützte sich auf die Annahme, dass im Rahmen des Übergangs von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungsgesellschaft der Fokus gesellschaftlicher Tätigkeiten von „Arbeit“ auf „Interaktion“ umgestellt würde, dass durch die in Interaktionen stattfindende unmittelbare Kommunikation Verständigungsprozesse im Vordergrund stünden und dies zu einer substanziellen Rationalisierung und Humanisierung der Gesellschaft führe (Gartner/Riessman 1978).

Wie man heute mit dem Abstand von etwa 30 Jahren leicht sehen kann, wurden diese Hoffnungen nicht erfüllt. Was sind die Gründe für diese nicht stattgefundenen Humanisierung? Zwar sind die personenbezogenen Dienstleistungen quantitativ stark expandiert – etwa 2,5 Mio. Erwerbstätige sind in Sozial- und Erziehungsbereichen beschäftigt, das sind etwa 7 % aller Beschäftigten – aber überproportional gewachsen sind auch die unternehmensbezogenen und produktionsbezogenen Dienstleistungen (Marketing, Werbung, Versicherungen, Banken, Transport, Verkehr, Planung, Verwaltung etc.). Hinzu kommt, dass es sich nicht nur um eine Zunahme hoch qualifizierter Tätigkeiten handelt, sondern gerade im reproduktiven Bereich ist eine außerordentliche Zunahme von niedrig entlohnenden Tätigkeiten im Sektors und niedrigstentlohnenden Tätigkeiten in Servicebereichen (Gastronomie, Reinigungstätigkeiten) zu verzeichnen, die oftmals von Immigranten in ungesicherten Arbeitsverhältnissen ausgeübt werden. Es handelt sich hier um eine Refeudalisierung der Dienstleistungsarbeiten. Zudem hat in diesem Kontext eine starke Polarisierung in der Beschäftigungsstruktur der Dienstleistungs-

tätigkeiten stattgefunden, und zwar entlang den Linien von Ethnie und Geschlecht, sodass auf diese Situation der Terminus der „Dienstbotengesellschaft“ applizierbar erscheint.

Was aber sind die Gründe für das Wachstum der personenbezogenen sozialen Dienstleistungen? Hier lassen sich zumindest drei Ursachenkomplexe benennen.

1. Die Vergesellschaftungsthese bzw. Substitutionsthese: Diese besagt, dass vormals informell erbrachte Tätigkeiten mehr und mehr durch formelle berufliche Tätigkeiten ersetzt werden. Traditionelle soziale Milieu- und Beziehungsstrukturen lösen sich im Zuge von Prozessen der „Enttraditionalisierung“ (Beck 1983) zunehmend auf, wonach die nun anstehenden Aufgaben der Lebensbewältigung von den Einzelnen zumeist individuell gemeistert werden müssen („Individualisierung“). Zudem führen die Komplexitätssteigerungen durch Prozesse gesellschaftlicher Differenzierung und Pluralisierung zu einem steigenden Orientierungs- und Steuerungsbedarf, der durch formelle institutionalisierte Dienstleistungen im Informations-, Bildungs-, Beratungs- und Sozialisationsbereich aufgefangen werden muss.
2. Gesellschaftliche Spaltung und Polarisierung: Aufgrund der ökonomischen Ausgrenzung weiter Bevölkerungsteile ergibt sich eine gesellschaftliche Polarisierung der Bevölkerungsstruktur mit der Konsequenz anomischer Verhaltensweisen insbesondere von Jugendlichen. Dies resultiert in einer Zunahme an formellen kontrollierenden Dienstleistungstätigkeiten, wie Wach- und Sicherheitsdiensten, aber auch in einer Zunahme präventiver sozialer Dienste.
3. Die Arbeitsmarkthypothese: Der Anstieg von Dienstleistungstätigkeiten wird auf das steigende Arbeitskräfteangebot, insbesondere von Frauen, im Dienstleistungssektor und hier besonders im Bereich Gesundheit und Soziales zurückgeführt.

Ein letzter Grund, warum sich die „großen Hoffnungen“ in die Entwicklung der Dienstleistungsgesellschaft nicht erfüllt haben bzw. nicht erfüllen konnten, liegt in der Grundannahme der These von der Dienstleistungsgesellschaft selbst begründet: Theorien der Dienstleistungsgesellschaft ignorieren zumeist, dass es sich um kapitalistische Gesellschaften handelt, die in ihrer Grundstruktur – dem Verhältnis von Kapital und Arbeit – strukturell gleich geblieben sind. Termini wie „Dienstleistungsgesellschaft“, „Erlebnisgesellschaft“, „Multioptionsgesellschaft“ oder aber „Risikogesellschaft“ bezeichnen jeweils nur die Oberflächenebene und die Erscheinungsformen kapitalistischer Gesellschaften. Quantitative Verschiebungen zwischen den Beschäftigungssegmenten sind nicht mit einem Wandel der gesellschaftlichen Struktur gleichzusetzen; allein dieser würde eine neue Bezeichnung für eine Gesellschaft rechtfertigen. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, den Terminus Dienstleistungsgesellschaft zu vermeiden.

## **Zur theoretischen Bestimmung von „Dienstleistung“**

Im Rahmen der sozialwissenschaftlichen Diskussionen ist in den vergangenen Jahrzehnten viel Mühe auf eine Definition von „Dienstleistungen“ verwandt worden. Claus Offe (1987) hat ihn als einen „Unbegriff“ bezeichnet: Es finden sich aufzählende (Handel, Banken, Versicherungen, Transport, Verkehr), negative (Nichtlagerfähigkeit, Nichttransportfähigkeit) sowie residuale (alle Tätigkeiten, die nicht im gewinnenden, primären Sektor wie Landwirtschaft und Bergbau oder aber im sekundären, industriellen Sektor erbracht werden) Versuche zur Definition von Dienstleistungen. Aus wissenschaftlicher Perspektive sind diese jedoch zumeist höchst unbefriedigend, weil sie keinen analytischen Zugang zur Thematik eröffnen. Interessanter und theoretisch vielversprechender sind jedoch funktionale Definitionen, die die gesellschaftliche Aufgabe von Dienstleistungen im Rahmen gesamtgesellschaftlicher Reproduktionserfordernisse zu bestimmen versuchen (Häußermann/Siebel 1995). Eine in der funktionalen Theorietradition bisher nicht übertroffene Definition haben Johannes Berger und Claus Offe (1980) vorgelegt: Der Dienstleistungssektor umfasst „die Gesamtheit jener Funktionen im gesellschaftlichen Reproduktionsprozess, die auf die Sicherung der Formalstrukturen, Verkehrsformen und kulturellen Rahmenbedingungen gerichtet ist, unter denen die materielle Reproduktion der Gesellschaft stattfindet“. Sie sind „formbeschützende Tätigkeiten“, die „sämtlich mit der Sicherung, Bewahrung, Verteidigung, Überwachung, Gewährleistung usw. der historischen Verkehrsformen und Funktionsbedingungen einer Gesellschaft und ihrer Teilsysteme zu tun haben. Ihr unterscheidendes Merkmal ist die ‚Instandhaltung von etwas‘“. Diese funktionale Definition, die die Rolle und Aufgabe von Dienstleistungstätigkeiten für den Erhalt der Gesamtgesellschaft bestimmt, soll im Folgenden kontrastiert werden mit der Definition von Dienstleistung resp. von sozialen Diensten, wie sie das „Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa“ zugrunde legt.

„Soziale Dienste“ sind demnach

- **„personenbezogene Dienstleistungen, die in einer zeitgleichen und ortsgebundenen Interaktionsbeziehung stattfinden,**
- **soziale Dienstleistungen, die berufliche Handlungen von SozialarbeiterInnen und SozialpädagogenInnen beinhalten,**
- **organisatorische Gebilde, die den institutionellen (rechtlichen, vertraglichen und finanziellen) Handlungsrahmen für die entlohnte berufliche Erbringung personenbezogener sozialer Dienstleistungen darstellen,**
- **das u. a. in Deutschland bestehende Sozialleistungssystem, einschließlich der durch Gesetz geregelten sozialen Rechte sowie der Leistungsarten, der Leistungsträger und der Finanzierung“.**

Diese Definition fordert zu einigen Anmerkungen heraus:

- **Die Definition ist weitgehend formal und deskriptiv,**
- **sie sagt nichts aus über diejenigen, um die es im Rahmen personenbezogener Dienstleistungen geht: also die Nutzer, die Konsumenten, die Nachfrager, die Adressaten,**

- **sie ist formuliert aus der strukturell mächtigen Position der Anbieterseite,**
- **bezüglich der in den personenbezogenen sozialen Diensten Tätigen wird lediglich auf die berufliche Dimension rekurriert resp. auf die formelle Dimension der Lohnarbeit, nicht aber auf professionelles resp. professionalisiertes Handeln.**

Neben dem lediglich formalen Charakter dieser Definition ist der letzte Punkt problematisch: Das spezifische Leistungsvermögen professioneller Tätigkeit findet keine Berücksichtigung. Dieses Leistungsvermögen kann gefasst werden entweder als reflexive Einheit von wissenschaftlichem Wissen und hermeneutischem Fallverstehen (Oevermann) oder als Vermittlung der „Besonderheit des Falles“ mit der „Generalität der Bezugsnorm“ (Offe).

Insgesamt – und das scheint weitaus wichtiger – sagt diese Definition über die Nutzer von personenbezogenen Dienstleistungen nichts und über die Professionellen relativ wenig aus.

Vor dem Hintergrund der neueren Diskussionen über Dienstleistungen, insbesondere soziale Dienstleistungen, ist dies erstaunlich. In dieser neueren Debatte steht die Nachfrageseite sozialer Dienstleistungen im Zentrum der Aufmerksamkeit, sei es in der – hoch problematischen – Figur des Kunden in der Folge der Ideologie der neuen Steuerung oder aber, wie im neunten Jugendbericht, als „nachfragendes Subjekt“ (BMJFS 1995). Beide, die strategische Debatte über „Verwaltungsmodernisierung“ durch „Dienstleistungsorientierung“ wie auch die disziplinäre Diskussion über Dienstleistung heben auf den Primat der Nachfrageseite ab. Erst wenn die Nachfrageseite im Zentrum steht, ist es möglich, von Dienstleistung zu sprechen. Wie nun ist es möglich, dass im Rahmen professionellen Handelns die Nachfrageseite im Zentrum stehen kann?

Ich lege eine Definition sozialer Dienstleistung zugrunde, die ihren Ausgang von einer mikrosoziologischen Analyse des Verhältnisses von Nutzern und Professionellen im Dienstleistungsprozess nimmt (vgl. i. f. Schaarschuch 1999):

„Soziale Dienstleistung ist ein professioneller Handlungsmodus der von der Perspektive und dem Primat des nachfragenden Subjekts in seiner doppelten Bestimmung als Produzent seiner selbst und als Konsument professioneller Tätigkeiten ausgeht und von diesem gesteuert wird.“

Wie lässt sich eine solchermaßen gefasste Definition begründen? Mit welchen theoretischen Argumenten ist es möglich, die Nachfrageseite, die Nutzer der sozialen Dienstleistungen, zum Ausgangspunkt professionellen Dienstleistungshandelns zu machen? Die grundlegende Annahme ist, dass das Verhältnis von Produktion und Konsumtion von Dienstleistungen nicht als ein lineares, sondern als dialektisches Verhältnis betrachtet werden muss: Die Produktion von Dienstleistungen ist zugleich auch immer die Konsumtion von Dienstleistungen, und umgekehrt, die Konsumtion von Dienstleistungen ist immer zugleich auch die Produktion von personalem Verhalten. D. h., indem eine Person die professionelle Tätigkeit einer anderen Person konsumiert, produziert sie sich selbst. Konsumtion

ist eine aktive Tätigkeit, sie ist produktiv. Es sind die Subjekte selbst, die ihre Bildung, Gesundheit, ihr Verhalten durch die aktive Aneignung der Tätigkeit anderer professioneller Personen hervorbringen, produzieren. Die Professionellen selber können dies nicht. Sie können den Prozess der aktiven Aneignung unterstützen, sie können beraten, sie können interpretieren, Inhalte aufbereiten, unterrichten, sogar Widerstand entgegensetzen.

Aufgrund ihrer aktiven Konsumtion professioneller Tätigkeit kommt den Konsumenten, ihren Bedürfnissen und Interessen im Dienstleistungsprozess strukturell der Primat zu. Professionelle Tätigkeit ist dem Prozess der Selbstproduktion der Subjekte nachgeordnet, sie muss diesen Prozess unterstützen, d. h. ihm dienen.

Gartner und Riessman (1978) haben das Verhältnis von Professionellen und Adressaten sozialer Dienstleistungen als das eines Produktionsprozesses bestimmt, in dem die Professionellen als Produzenten, die Nachfrageseite als Koproduzenten aufgefasst werden. Unter Rückgriff auf die hier dargelegte Argumentation muss nun das Verhältnis von Professionellen und Nutzern weiter radikalisiert und umgekehrt werden: Im Dienstleistungsprozess sind die konsumierenden Nutzer die Produzenten, die Professionellen werden zu Koproduzenten.

### **Konsequenzen für die Organisation der sozialen Dienste**

Der strategische Ausrichtung der Dienstleistungsdebatte der neunziger Jahre in der Folge der neuen Steuerung hat insbesondere Fragen der Effektivität, der Effizienz und der „Qualität“ von Dienstleistungen in den Vordergrund gerückt. Den Hintergrund hierfür bildet die kommunale Finanzkrise und der von politischer Seite formulierte Anspruch „to do more with less“. Die Schlüsselfrage im Rahmen dieser Diskussion war, wie das Passungsverhältnis von Angebot und Nachfrage von öffentlich erbrachten sozialen Dienstleistungen zu optimieren sei. In der Beantwortung dieser Frage lassen sich zumindest drei unterschiedliche Möglichkeiten formulieren.

1. Die öffentlichen sozialen Dienste können wie Unternehmen Marktforschung betreiben: Bedürfnisse können ermittelt und Leistungen angepasst werden. In Bezug auf unsere Dienstleistungsdefinition ergibt sich hier jedoch das Problem, dass es sich hierbei um lediglich anbieterdominierte Systeme handelt, die die Interessen der Nutzer nur höchst selektiv wahrnehmen resp. nur das wahrnehmen, was schon bekannt ist bzw. was auf das vorhandene Angebot beziehbar ist.
2. Die zweite Möglichkeit – und das ist im Rahmen der neueren Dienstleistungsdebatte die favorisierte Strategie – ist die Schaffung einer Pluralität von Angeboten, sodass marktähnliche Verhältnisse geschaffen werden, damit Auswahl („choice“) bzw. „exit“ möglich wird. Das Problem hierbei ist, dass ein Vorhalten von Angebotspluralität inkompatibel ist mit zentralen Prinzipien von Sozialstaatlichkeit: Die zentralen Prinzipien öffentlicher Verwaltung sind Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Für die Ausübung der „choice“-Option ist jedoch

ein strukturelles Überangebot von sozialen Diensten notwendig, aus denen einige ausgewählt werden können, andere aber liegen bleiben und nicht genutzt werden.

3. Eine weitere Möglichkeit, die in neuerer Zeit verstärkt thematisiert wird, ist die strukturelle Implementation von Artikulationsmöglichkeiten für Nutzer. Der Staat, auch der korporatistische Sozialstaat, ist notwendigerweise eine Monostruktur, zu der es keine Alternative gibt. Es existieren in der Regel für die Nutzer sozialer Dienstleistungen keine „Exit“- und keine „Choice“-Möglichkeiten. Es besteht strukturell nur die Möglichkeit der Artikulation, des Protestes oder der politischen Einflussnahme, wenn Nutzer mit den erbrachten Dienstleistungen unzufrieden sind. Im Sozialstaat kommt es folglich auf die Schaffung von „Voice“-Möglichkeiten anstelle von „Choice“-Möglichkeiten an. D. h., will man Effizienzsteigerungen in den sozialen Diensten erreichen, so ist dies nur über die Artikulation der Rückmeldungen von Nutzern möglich.

Es gibt eine Vielzahl von Möglichkeiten, die „Voice“-Option in Organisationen sozialer Dienstleistungen zu implementieren. Die Spannweite reicht von Beschwerdeverfahren als minimalste Form bis hin zur Übernahme von Einrichtungen in Eigenregie der Nutzer als weitreichendste Variante. Das Problem ist jedoch, dass es sich bei der Implementation von Voice in Organisationen stets auch um die Institutionalisierung von Konflikten handelt. Konflikte sind jedoch nicht als zu vermeidendes Übel, sondern als entscheidende Produktivkraft im gesellschaftlichen Kontext zu betrachten. Wesentlich in diesem Zusammenhang ist deshalb die Institutionalisierung von Verfahren der Kompromissbildung zwischen verschiedenen Interessen.

Unter der Prämisse eines Dienstleistungsbegriffs, der vom Primat der Nachfrage-seite ausgeht, scheint die Implementation von „Voice“, also von Artikulations- und Mitbestimmungsmöglichkeiten in Organisationen sozialer Dienstleistungserbringung, der einzig gangbare Weg, nicht nur im Hinblick auf die Optimierung des Passungsverhältnisses von Angebot und Nachfrage (Effizienz), sondern auch im Hinblick auf die demokratische Legitimation von sozialen Diensten.

#### IV. Perspektiven

Ich will die Perspektiven für die soziale Arbeit im Folgenden kurz skizzieren:

- **Für die Ebene der Organisation und der Profession ist es notwendig, Konzepte der „Beteiligung“, „Partizipation“ und der „Demokratisierung“ von Organisationen umzusetzen.**
- **Für die Ebene der Wissenschaft bedeutet dies, dass diese sich in ihrer Forschung verstärkt der Nutzerseite zuwendet. Wir wissen relativ wenig über den Gebrauchswert sozialer Dienstleistungen für die Nutzer und zum anderen, wie die Nutzer mit den Dienstleistungen umgehen, d.h., wie sie diese in die Strategien ihrer Lebensbewältigung einbauen, Dienstleistungen aber auch unterlaufen oder ggf. zurückweisen.**

In Zukunft wird es also darauf ankommen, die Nachfragedimension im Dienstleistungsprozess institutionell zu stärken, sei es auf der Ebene des professionellen Handelns, auf der Ebene der Organisation oder der Ebene von Wissenschaft und Forschung.

## Literatur

- Beck, U.* 1983: Jenseits von Stand und Klasse, in: Kreckel, R. (Hg.): Soziale Ungleichheit. Soziale Welt, Sonderband 2. Göttingen, 36–74.
- Berger, J.; Offe, C.* 1980: Die Entwicklungsdynamik des Dienstleistungssektors, in: Leviathan 8, 41–75.
- Fourastie, J.* 1969: Die Große Hoffnung des Zwanzigsten Jahrhunderts (Le Grand Espoir du 20. Siecle) Köln.
- Gartner, A.; Riessmann, F.* 1978: Der aktive Konsument in der Dienstleistungsgesellschaft. Zur politischen Ökonomie des tertiären Sektors. Frankfurt (Orig. The Service Society and the Consumer Vanguard. New York 1974).
- Gross, P.* 1983: Die Verheißungen der Dienstleistungsgesellschaft. Opladen.
- Häußermann, H.; Siebel, W.* 1995: Dienstleistungsgesellschaften. Frankfurt.
- Offe, C.* 1987: Das Wachstum der Dienstleistungsarbeit: Vier soziologische Erklärungsansätze, in: Olk, Th.; Otto, H.-U. (Hg.), 171–198.
- Schaarschuch, A.* 1999: Theoretische Grundelemente Sozialer Arbeit als Dienstleistung. Ein analytischer Zugang zur Neuorientierung Sozialer Arbeit, in: neue praxis 6, 543–560.



## **AutorInnenverzeichnis**

*Dr. Georg Albers*

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik ISS  
e.V.; Beobachtungsstelle für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa

*Prof. Dr. Rudolph Bauer*

Professor für Sozialarbeitswissenschaft/Sozialpädagogik, Universität Bremen

*Prof. Dr. Micha Brumlik*

Professor für Erziehungswissenschaft, Johann Wolfgang von Goethe-Universität  
Frankfurt a. M.

*Prof. Dr. Eckart Pankoke*

Professor für Soziologie an der Universität – Gesamthochschule Essen

*Prof. Dr. Andreas Schaarschuch*

Professor für Erziehungswissenschaften/Sozialpädagogik an der Bergischen Universität  
– Gesamthochschule Wuppertal

*Prof. Dr. Susanne Schunter-Kleemann*

Professorin für Sozial-, Politik- und Arbeitswissenschaften an der Hochschule Bremen

*Prof. Dr. Ruth Simsa*

Professorin für Soziologie an der Wirtschaftsuniversität Wien

*Prof. Dr. Antonin Wagner*

Professor an der Milano Graduate School, New York; Präsident der International Society  
for Third Sector Research ISTR

# IMPRESSUM

## **Herausgeber:**

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V.  
Beobachtungsstelle für die Entwicklung der Sozialen Dienste in Europa  
Am Stockborn 5-7  
D-60439 Frankfurt a.M.

Diese Publikation ist eine Veröffentlichung des „Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa“ und ein Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht für den Verkauf bestimmt.

Das Observatorium ist ein Projekt, das aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 11018 Berlin, gefördert wird.

Träger des Observatoriums sind:

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V.  
Beobachtungsstelle für die Entwicklung der Sozialen  
Dienste in Europa  
Am Stockborn 5-7  
D-60439 Frankfurt a.M.  
Tel.: +49-(0)69-957 89-0  
Fax: +49-(0)69-957 89-190  
Info@iss-ffm.de  
www.iss-ffm.de

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.  
Geschäftsführung der Koordinierungsgruppe des Observatoriums  
Am Stockborn 1-3  
D-60439 Frankfurt a.M.  
Tel.: +49-(0)69-958 07-0

## **Redaktion:**

Dr. Georg Albers

## **Gestaltung:**

UVA Kommunikation und Medien GmbH,  
14482 Potsdam

## **Druck:**

DruckVogt GmbH

## **Auflage:**

1000

## **ISBN:**

3-88493-161-X

Schriftenreihe der Beobachtungsstelle 1/2001  
Erscheinungsdatum: Oktober 2001