

Beate Finis Siegler

Ökonomik Sozialer Arbeit

LAMBERTUS

Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme
Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei
der Deutschen Bibliothek erhältlich.

Alle Rechte vorbehalten

© 2009, Lambertus-Verlag, Freiburg im Breisgau
www.lambertus.de

Umschlaggestaltung: Nathalie Kupfermann, Bollschweil

Herstellung: Franz X. Stückle, Druck und Verlag, Ettenheim
ISBN 978-3-7841-1890-1

2., überarbeitete und erweiterte Auflage 2009

Inhalt

Vorwort zur zweiten Auflage	7
Vorwort zur ersten Auflage	9
Einleitung	11
Teil 1	
Allgemeine Grundlagen der Ökonomik	
1	Grundbegriffe der Ökonomik 23
1.1	Bedürfnisbefriedigung durch Güter- und Dienstleistungsproduktion 23
1.1.1	Bedürfnisse, Bedürfnisbefriedigung und Bedarf 23
1.1.2	Güter- und Dienstleistungsarten 30
1.1.2.1	Unterscheidung von Sachgütern und Dienstleistungen 30
1.1.2.2	Klassifikation von Dienstleistungen 32
1.1.2.3	Private, öffentliche und meritorische Güter und Dienstleistungen 38
1.1.3	Produktionsprozess 40
1.1.3.1	Produktion von Sachgütern 42
1.1.3.2	Produktion von Dienstleistungen 42
1.1.4	Zusammenfassung 45
1.2	Güter- und Dienstleistungsproduktion in Profit- und in Nonprofit-Unternehmen 46
1.2.1	Profit-Unternehmen 46
1.2.2	Nonprofit-Organisationen 47
1.2.3	Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Profit- und Nonprofit-Unternehmen 50
1.2.4	Die Rolle des Gewinns 55
1.2.5	Zusammenfassung 56
1.3	Systeme der Allokation und Distribution von Gütern und Dienstleistungen 57
1.3.1	Markt 57

1.3.2	Staat	60
1.3.3	Intermediäres System	62
1.3.4	Zusammenfassung	64
1.4	Die volkswirtschaftliche Erfassung der Güter- und Dienstleistungsproduktion	64
1.4.1	Der Wirtschaftskreislauf	65
1.4.2	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) und Bruttoinlandsprodukt	68
1.4.3	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung als Maß gesellschaftlich nützlicher Arbeit?	79
1.4.4	Zusammenfassung	85
1.5	Der Arbeitsbegriff in der Ökonomik	87
	Zusammenfassung	90
2	Grundprinzipien der Ökonomik	91
2.1	Rationales Handeln unter den Bedingungen der Ressourcenknappheit	91
2.1.1	Knappheit als universaler Tatbestand	92
2.1.2	Rationales Handeln als Ausdruck individueller Kosten-Nutzen- Überlegungen	96
2.1.3	Handeln nach dem ökonomischen Prinzip	100
2.1.4	Rationale Entscheidung und gesellschaftliche Wohlfahrtsproduktion	102
2.1.5	Zusammenfassung	107
2.2	Betriebswirtschaftliche Rationalitätskonzepte	108
	Zusammenfassung	109
2.3	Individuelle versus kollektive Rationalität	110
	Zusammenfassung	111
2.4	Eigennutz und Altruismus	111
	Zusammenfassung	114
2.5	Die Idee der Konsumentensouveränität	115
2.5.1	Die Fiktion vom souveränen Konsumenten privater Güter	116

2.5.2	Die Realität des meritorisierten Nutzers sozialer Dienstleistungen	117
2.5.3	Zusammenfassung	120
2.6	Sozio-ökonomisch rationale Ressourcensteuerung als Mehr-Ebenen-Problem	120
	Zusammenfassung	124

Teil 2

Ökonomische Analyse Sozialer Arbeit

3	Soziale Arbeit als Dienstleistungsarbeit in Nonprofit-Organisationen	127
3.1	Der Kollektivgutcharakter Sozialer Arbeit	130
	Zusammenfassung	132
3.2	Die Dienstleistungsbeziehung in meritorisierender Absicht	132
	Zusammenfassung	137
3.3	Zur Bedürfnisadäquanz sozialer Dienstleistungs- produktion	137
	Zusammenfassung	144
3.4	Organisation der Dienstleistungsarbeit	145
	Zusammenfassung	149
4	Das ökonomische Prinzip in der Sozialen Arbeit	150
4.1	Effektivität und Effizienz in der Sozialen Arbeit	153
4.1.1	Zusammenhang von Effektivität, Effizienz und Qualität	155
4.1.1.1	Outputdefinition und -messung	155
4.1.1.2	Qualitätsdimensionierung und -sicherung	156
4.1.2	Effektivitäts- und Effizienzbestimmung aus verschiedenen Nutzerperspektiven	162
4.1.3	Zusammenfassung	166
4.2	Sozioökonomische Rationalität in Nonprofit- Organisationen	167
	Zusammenfassung	171

4.3	Sozio-ökonomische Rationalität bei öffentlichen Trägern	172
4.3.1	„Neues Steuerungsmodell“ und sozio-ökonomische Rationalität	172
4.3.2	Produktbeschreibungen als Grundlage outputorientierter Steuerung am Beispiel „Beratung“ .	176
4.3.3	Zusammenfassung	178
4.4	Allokative Effizienz der Sozialen Arbeit	179
	Zusammenfassung	181
4.5	Zum <i>trade off</i> zwischen Wirtschaftlichkeit und Qualität	181
	Zusammenfassung	184
4.6	Gesellschaftliche Ressourcensteuerung als Mehr-Ebenen-Problematik in der Sozialen Arbeit . . .	184
	Zusammenfassung	188
5	Ökonomische Legitimation des Ressourceneinsatzes für Soziale Arbeit	189
5.1	Zum Marktversagen in der Sozialen Arbeit	189
5.2	Messkonzepte für meritatorische und öffentliche Güter und Dienstleistungen	192
5.3	Anwendungsbeispiele	194
5.3.1	Kosten-Nutzen-Analyse kommunaler Beschäftigungspolitik der Stadt Düsseldorf	194
5.3.2	Kosten-Effektivitäts-Analyse zur Wirtschaftlichkeits- und Qualitätskontrolle sozialer Dienste am Beispiel der beruflichen und sozialen Integration behinderter Menschen	196
5.4	Zusammenfassung	198
	Zum Schluss	200
	Abbildungsverzeichnis	203
	Literatur	207
	Die Autorin	231

Vorwort zur zweiten Auflage

Zwischen der ersten und der zweiten Auflage des Buches liegen mehr als zehn ereignisreiche Jahre. In dieser Zeit haben sich nicht nur die europäischen, sozialpolitischen und ökonomischen Rahmenbedingungen für die Soziale Arbeit in der Praxis verändert, sondern auch die theoretische Diskussion um die Bedingungen der Möglichkeit professioneller Arbeit im Kontext einer meritorisierenden Sozialpolitik. Wirksamkeits-, Adressaten- und Nutzerforschung stehen mit ihrem je spezifischen Fokus für eine Debatte, die an die ökonomischen Kosten-Nutzen-Analysen Sozialer Arbeit anschlussfähig ist.

Ein Buch, das die allgemeinen Grundlagen der Ökonomik und ihre Anwendung auf die Soziale Arbeit behandelt, hat den eingetretenen Entwicklungen insoweit Rechnung zu tragen als sich in der Praxis die Ansätze zur gesellschaftlichen Ressourcensteuerung in der Sozialen Arbeit von der Nichtmarktproduktion in Richtung Marktproduktion verschoben haben und in der Theorie an der Modellierung eines Sektors „Sozialwirtschaft“ gearbeitet wird.

Ein verändertes Verständnis der Rolle des Staates, die steigende Bedeutung gewerblicher Anbieter auf einem wachsenden Quasi-Markt für soziale Dienstleistungen und die Verwirklichung schlüssiger Tauschbeziehungen in bestimmten Segmenten dokumentieren sowohl einen Wandel im wohlfahrtskulturellen Verständnis als auch im Vertrauen auf den adäquaten Mechanismus zur Allokation der volkswirtschaftlichen Ressourcen in der Sozialen Arbeit.

Da es Ziel dieses Buches ist, den Leser in das ökonomische Denken einzuführen und die Soziale Arbeit aus einer ökonomischen Perspektive zu analysieren, konnte auf eine grundlegende Überarbeitung der zweiten Auflage deshalb verzichtet werden, weil sich nicht die Grundbegriffe und Grundprinzipien verändert haben, sondern die Bewertung der Relevanz unterschiedlicher Allokationsmechanismen und Steuerungsinstrumente für die und in der Soziale(n) Arbeit. Im Teil 1 „Allgemeine Grundlagen der Ökonomik“ wird differenzierter als noch in der 1. Auflage auf die individuelle und kollektive Bedürfnisbefriedigung und die Bestimmung des individuellen und kollektiven Bedarfs eingegangen. Mit der Übernahme des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrech-

nungen (ESVG 1995) durch das Statistische Bundesamt wurde eine Überarbeitung von 1.4.2 und 1.4.3 zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) und zur statistischen Erfassung der Leistungen der Sozialen Arbeit notwendig. In den „Grundprinzipien der Ökonomik“ wurde im Abschnitt 2.1.2 ergänzend auf die doppelte Verwendungsweise von „Präferenzen“ in der Ökonomik eingegangen und ein neuer Abschnitt 2.6 eingeführt, in dem die sozioökonomisch rationale Ressourcensteuerung als Mehr-Ebenen-Problem rekonstruiert wird. Hierzu korrespondierend wurde der 2. Teil des Buches, der sich der ökonomischen Analyse Sozialer Arbeit widmet, um einen Abschnitt 4.6 zur gesellschaftlichen Ressourcensteuerung als Mehr-Ebenen-Problematik in der Soziale Arbeit erweitert. In diesem Abschnitt wird auf den veränderten Erbringungskontext Sozialer Arbeit und seiner Auswirkungen auf das konkrete Erbringungsverhältnis Bezug genommen und unter 5. mit Blick auf die ökonomische Legitimation des Ressourceneinsatzes fortgeführt.

Ich hoffe, dass auch die zweite, teilweise ergänzte und überarbeitete Auflage den Bedürfnissen der Leser entspricht und dieses Buch ihrem Bedarf an einer Einführung in die Welt des ökonomischen Denkens und seiner Anwendung auf Soziale Arbeit genügt. Danken möchte ich allen Studierenden, die mit ihren Kommentaren in Vorlesungen, Seminaren und Übungen zur Weiterentwicklung beigetragen haben. Mein besonderer Dank gilt meiner Kollegin Dr. Göler von Ravensburg für Ihre konstruktiven Hinweise und Kommentierungen.

Vorwort zur ersten Auflage

Der Rechtfertigungsdruck für soziale Berufe steigt. Angehörige dieser Berufsgruppe werden zunehmend auch mit Forderungen nach einer ökonomischen Legitimation ihres Tuns konfrontiert. Sie sollen nicht nur effektiv, d.h. wirksam, sondern auch effizient, d.h. wirtschaftlich handeln.

Neben fachlichen Standards spielen Kenntnisse ökonomischer Zusammenhänge eine wachsende Rolle. Ökonomische Terminologie hält Einzug in sozialarbeiterische und sozialpädagogische Publikationen. Soziale Arbeit wird als ökonomischer Produktionsprozess begriffen, der sich mit betriebswirtschaftlichen Kriterien beschreiben lässt. Soziale Arbeit als personenbezogene soziale Dienstleistung erscheint als wirtschaftliche Tätigkeit, die ökonomischen Rationalitätskriterien folgt.

Soziale Einrichtungen werden zu Dienstleistungsunternehmen des Non-profit-Sektors, in denen Sozialarbeiter/-pädagogen gegen Entgelt Erwerbsarbeit leisten und sich ehrenamtliche Helfer freiwillig unentgeltlich engagieren. Obwohl beide gesellschaftlich nützliche Arbeit leisten und der Nonprofit-Sektor von erheblicher beschäftigungspolitischer Bedeutung ist, steht dieser Bereich in Zeiten wirtschaftlicher Rezession sehr schnell zur Disposition.

Durch die privatwirtschaftliche Brille betrachtet scheint Soziale Arbeit primär nur Kosten zu verursachen, der Wirtschaft Ressourcen zu entziehen und damit den gesellschaftlichen Reichtum zu konsumieren statt ihn zu mehren. Diese Einschätzung ändert sich, wenn Soziale Arbeit aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive betrachtet wird. Sie trägt nicht nur zur Stabilisierung des gesellschaftlichen Systems bei, sondern ist selbst ein Produktionsfaktor gesellschaftlicher Wohlfahrt. Damit sie eigene Handlungsspielräume auch produktiv ausschöpfen kann, muss sie mit den ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen wirtschaftlich umgehen. Ressourcenknappheit erfordert daher auch im sozialen Bereich ökonomisches Denken.

Ökonomisches Denken zentriert um die Auseinandersetzung mit dem Problem der Knappheit. Es liegt deshalb nahe, wirtschaftliches Denken, die *Ökonomik*, nicht nur auf die *Ökonomie*, sei es die Volkswirtschaft oder einzelne Wirtschaftszweige oder Unternehmen, zu beziehen, son-

dern auch auf andere Lebensbereiche, in denen es um die Verteilung knapper Ressourcen geht.

In letzter Zeit sind zahlreiche Beiträge zum Thema „Soziale Arbeit und Ökonomie“, insbesondere zum Management in der Sozialen Arbeit und zum „Neuen Steuerungsmodell“ in der Kommunalverwaltung und seinen Auswirkungen auf die Soziale Arbeit, erschienen, die beim Leser die Kenntnis der ökonomischen Fachsprache und Denkmuster voraussetzen. Dass es sich hierbei allerdings um eine kontrafaktische Unterstellung handelt, zeigen nicht zuletzt die Reaktionen zahlreicher Fachvertreter der Sozialen Arbeit auf das Ansinnen, die Ökonomie für die Soziale Arbeit nutzbar zu machen. Das vorliegende Buch, in dem Grundbegriffe und -prinzipien der Ökonomie zunächst erläutert und anschließend auf ihre Relevanz für die Soziale Arbeit geprüft werden, verdankt seine Entstehung dem regen studentischen Interesse an Seminaren zur „Ökonomie Sozialer Arbeit“, die ich am Fachbereich Sozialpädagogik der Fachhochschule Frankfurt am Main in den letzten Jahren angeboten habe.

Obwohl in der Praxis mehr Frauen als Männer mit Sozialer Arbeit befasst sind, habe ich allein aus schreib- und lesetechnischen Gründen an der tradierten männlichen Form der Bezeichnung festgehalten. Selbst- und Fremddiskriminierung ist ebenso wenig meine Absicht wie die Überwälzung von Verantwortung für das Geschriebene auf jene, denen ich zu Dank verpflichtet bin.

Allen Studierenden, die durch ihre Diskussionsbeiträge, ohne es zu wissen, am Erscheinen des Buches mitgewirkt haben, möchte ich mit der Vorlage dieses – hoffentlich nutzerfreundlichen und bedürfnisadäquaten – Produkts danken. Mein Dank gilt außerdem den Kolleginnen Frau Dr. Hewel, Frau Zahn und Frau Dr. Zimmer für ihre kritischen Kommentare und konstruktiven Hinweise.

Einleitung

Eine Ökonomik Sozialer Arbeit vorzulegen, bedeutet, die Soziale Arbeit auch zum Gegenstand ökonomischen Denkens zu machen. Damit erscheinen alte Fragestellungen, wie etwa die Sozialarbeiter/-pädagog-Klienten-Beziehung oder das Verhältnis von Hilfe und Kontrolle in der Sozialen Arbeit, in neuem Licht, und neue Fragestellungen kommen hinzu. Eine *Ökonomik Sozialer Arbeit* hat sich sowohl mit der Frage des wirtschaftlichen Umgangs knapper Ressourcen in der Sozialen Arbeit, d.h. in sozialen Einrichtungen, bei Kommunen und zunehmend auch in gewerblichen Unternehmen zu befassen als auch mit gesamtwirtschaftlichen Problemen bei der Verteilung der knappen Ressourcen auf die Soziale Arbeit. Die Anwendung ökonomischer Denkprinzipien und Terminologie ist aber nicht gleichzusetzen mit einer *Ökonomisierung* der Sozialen Arbeit, und damit einer Reduzierung der Sozialen Arbeit auf ökonomische Aspekte. Intendiert ist das Gegenteil: eine Perspektivenerweiterung. Eine Ökonomik Sozialer Arbeit beinhaltet nämlich die Aufforderung zur Auseinandersetzung mit Zielen und Wirksamkeit Sozialer Arbeit; sie fragt danach, ob beziehungsweise inwieweit sich Soziale Arbeit an den Bedürfnissen der Klienten als Nutzer orientiert, und wer beziehungsweise wie letztlich die Qualität Sozialer Arbeit definiert wird. Sie befasst sich außerdem mit den aus der Nicht-Marktökonomik resultierenden Schwierigkeiten der quantitativen und qualitativen Dimensionierung des Dienstleistungsangebots „Soziale Arbeit“. Im Einzelnen geht es auf der Objektebene um folgende Themen:

- (a) die Beziehungsebene zwischen Sozialarbeiter/-pädagoge und Klient,
- (b) die sozialpolitischen und ökonomischen Rahmenbedingungen für Soziale Arbeit,
- (c) die Möglichkeiten einer an den Bedürfnissen und der Lebenslage des Klienten orientierten Arbeit,
- (d) die Voraussetzungen für und die Anforderungen an ein wirksame und wirtschaftliche Arbeit mit Klienten in sozialen Einrichtungen,
- (e) die Voraussetzungen für und die Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit und Qualität des Versorgungssystems „Soziale Dienste“ und
- (f) die Begründung des Anspruch auf Ressourcen.

Zur Beschreibung der Themen wird die ökonomische Fachsprache benutzt und ökonomische Prinzipien werden angewendet. Durch die Verwendung eines anderen, ökonomischen Sprachspiels wird die Soziale Arbeit und ihr Kontext nicht nur anders wahrgenommen, sondern es bieten sich auch alternative Erklärungen für identifizierte Sachverhalte an. So vermag die ökonomische Analyse aufzuzeigen, dass die potentielle Bevormundung des Klienten durch sozialstaatliche Instanzen strukturell begründet und nicht auf eine unzureichende soziale und kommunikative Kompetenz der Fachkräfte reduzierbar ist. Im Umkehrschluss ist Professionalität nur eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die Akzeptanz des Klienten als Subjekt in der Sozialen Arbeit.

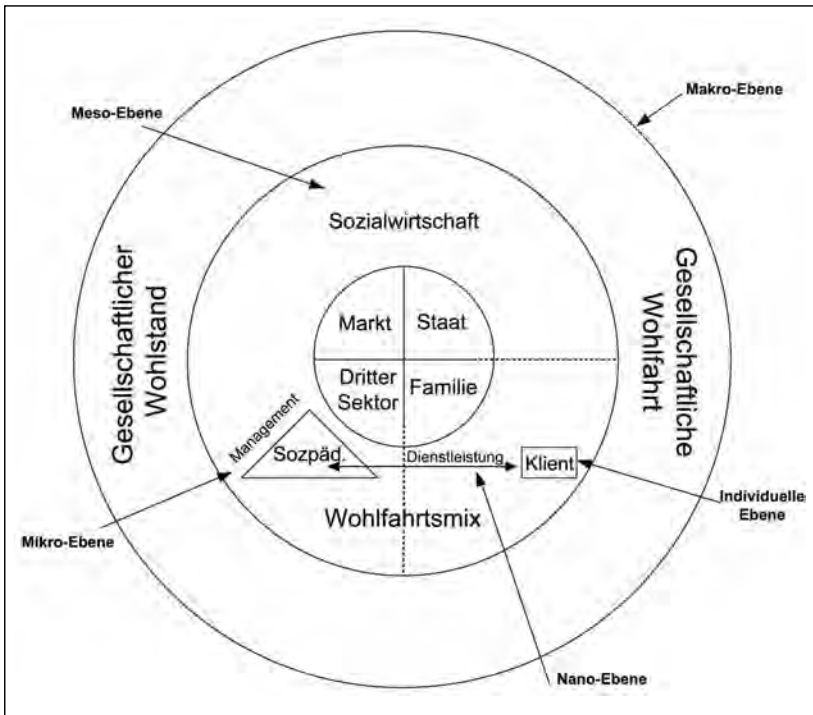
Die unter (a) bis (f) genannten Themen werden unter Anwendung der ökonomischen Fachsprache folgendermaßen umschrieben beziehungsweise reformuliert:

- (a) Soziale Arbeit als personenbezogene soziale Dienstleistung mit meritorischem Charakter; Klient als Mitproduzent; Prinzipal-Agent-Beziehung in der Sozialen Arbeit,
- (b) nicht-schlüssige Tauschbeziehung zwischen Produzent, Konsument und Finanzierer; Soziale Arbeit als verwendungszweckgebundene (meritorisierende) staatliche Sozialpolitik,
- (c) Konsumenten-souveränität und Informationsasymmetrien; bedürfnisadäquate Dienstleistungsproduktion und nutzerorientierte Qualitätssicherung,
- (d) rationales Management in Nonprofit-Unternehmen und in Kommunen,
- (e) alloкатive Effizienz der Sozialen Arbeit; Soziale Arbeit als produktiver Faktor für die gesellschaftliche Wohlfahrt und
- (f) Output- statt Input-Orientierung; Kosten-Nutzen-Analyse und Kosten-Effektivitäts-Analyse als Messkonzepte für die Wirtschaftlichkeit in der Sozialen Arbeit.

Indem die Ökonomik Sozialer Arbeit die unter (a) bis (f) genannten Themen mit ihrem Instrumentarium analysiert, legt sie den widersprüchlichen Umgang mit dem Klienten als Objekt und Subjekt Sozialer Arbeit offen. Informationsasymmetrien und die Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen Sozialarbeiter/-pädagog*in und Klient verhindern, dass der Klient die Rolle des souveränen Konsumenten einnehmen kann, der Soziale Arbeit als Dienstleistung in der Quantität und Qualität nachfragt, wie es seinen Bedürfnissen entspricht, obwohl er als Mitproduzent an der

Erstellung der Dienstleistung mitwirkt. Da die Dimensionierung der Dienstleistungen im Wesentlichen durch die Finanzierer und Anbieter bestimmt wird, spielt die konkrete Bedürfniskonstellation beim Klienten nur insoweit eine Rolle, als sie durch sozialpädagogische Interventionen geändert werden soll: der Klient als Objekt oder meritorisierter Nutzer der Dienstleistung. Einer Ökonomik, die von der Idee des souveränen Konsumenten ausgeht und damit von gegebenen Präferenzen beziehungsweise Bedürfnisstrukturen, muss Soziale Arbeit mit ihren sozialarbeiterischen/-pädagogischen Interventionen als eine am Defizitmodell orientierte Form sozialer Kontrolle erscheinen. Eine Substitution sozialer Dienstleistungsangebote durch Geldtransfers an Klienten/Konsumenten würde aus dieser Perspektive die Nutzungschancen sozialer Dienstleistungen bei gleichzeitiger Konsumwahlfreiheit erhöhen. Eingriffe in die Konsumentensouveränität würden so zumindest begründungspflichtig. Kritiker werden dem entgegenhalten, der souveräne Konsument sei ohnehin eine Fiktion und die Bedürfnisse und Präferenzen der Menschen als Datum zu nehmen ein ökonomischer Kunstgriff zur Komplexitätsreduktion. Demgegenüber erfordert eine Ökonomik, die auch die Bedürfnis- und Präferenzgenese zu ihrem Gegenstand macht, sich also nicht nur mit der Verteilung knapper Ressourcen auf unterschiedliche Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten befasst, sondern auch mit der sozialen Hervorbringung des Bedarfs an Gütern und Dienstleistungen, zweierlei bezogen auf die Soziale Arbeit: Zum einen sind die Meritorisierungsprozesse, wie sie in der konkreten Dienstleistungsbeziehung zwischen Sozialarbeiter/-pädagoge und Klient ablaufen, zu rekonstruieren und die gesellschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen für die soziale Dienstleistungsproduktion zu analysieren und zum anderen ihre Wechselwirkungen mit Blick auf die Bedürfnisbildung zu untersuchen. Eine ökonomische Betrachtung Sozialer Arbeit umschließt deshalb mehrere Ebenen, wie das nachstehende Schaubild (Abb. 1) zeigt.

Abbildung 1: Soziale Arbeit in einer ökonomischen Mehr-Ebenen-Betrachtung



© FINIS SIEGLER

Auf der Makro-Ebene geht es um die Rolle Sozialer Arbeit als Wohlfahrtsproduzent, die selbst Teil des ökonomischen Systems ist und mit ihren Einrichtungen in öffentlicher, freier und zunehmend auch gewerblicher Trägerschaft auf der Meso-Ebene einen eigenen Wirtschaftssektor bildet, für den sich die Bezeichnung „Sozialwirtschaft“ durchzusetzen scheint. Die Mikro-Ebene bildet das betriebliche Geschehen in den Organisationen ab, in denen die Hilfebeziehung ökonomisch als personenbezogene soziale Dienstleistung der Nano-Ebene interpretiert wird. Die Leistungserstellung selbst dient der Bedürfnisbefriedigung auf der individuellen Ebene mit intendierten positiven externen Effekten für die Gesellschaft.

In einer Ökonomik Sozialer Arbeit den Versuch zu sehen, die absolute Dominanz von Wirtschaftlichkeitszielen vor inhaltlichen Zielen zu begründen, heißt Form und Inhalt zu verwechseln. Die Ökonomik Sozialer Arbeit befasst sich mit der Frage, wie die Soziale Arbeit am ressourcenschonendsten umzusetzen ist. Das ökonomische Prinzip definiert nicht die Inhalte Sozialer Arbeit. Gegen einen rationalen Mitteleinsatz zur Optimierung sozialarbeiterischer/-pädagogischer Ziele kann es keine Einwände geben. Der Nachweis von Wirtschaftlichkeitsreserven erlaubt die Realisierung weiterer sozialarbeiterischer/-pädagogischer Projekte. Die Ökonomik Sozialer Arbeit bietet die Chance, Soziale Arbeit als eine produktive Leistung darzustellen und den Anspruch auf Teile des Bruttoinlandsprodukts ökonomisch zu begründen. Die Orientierung der Sozialen Arbeit an Effektivitäts- und Effizienzkriterien kann ihre Ausgangslage im Kampf um knappe Ressourcen verbessern, weil sie die Entscheidungsträger in die Begründungspflicht zwingt.

Auch wenn vor dem Hintergrund schwieriger Staatsfinanzen und zunehmender Verteilungskämpfe um die Ressourcen der Eindruck vorherrschen mag, eine Ökonomik Sozialer Arbeit diene ausschließlich der Rationierung, der Kosteneinsparungen zu Lasten der Qualität, und nicht bestritten werden soll, dass politische Entscheidungsträger mit ihren Reformansätzen und der Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente in diese Richtung zielen, wäre es ein grundsätzliches Missverständnis, von der Instrumentalisierbarkeit der Ökonomik auf ihr Grundanliegen zu schließen. Auch in ökonomisch günstigeren Zeiten und bei volleren Staatskassen geht kein Weg an einer Ökonomik Sozialer Arbeit vorbei; denn die Ressourcen sind gemessen an den Einsatzmöglichkeiten immer knapp. Es sind laufend Entscheidungen zu treffen, welche Bedürfnisse mit welchen Mitteln befriedigt, für welche Zielgruppen welche sozialen Angebote gemacht werden sollen.

Die Ökonomik kann der Sozialen Arbeit nicht sagen, was sie soll, wohl aber welchen Weg sie einzuschlagen hat, um das, was sie will, so wirtschaftlich wie möglich zu erreichen. Um das tun zu können, muss die Soziale Arbeit aber erst einmal sagen, was sie will, was sie für erreichbar hält, wo ihre Möglichkeiten und Grenzen liegen und woran man eine effektive Soziale Arbeit erkennt. In einigen Feldern sind in den letzten Jahren erhebliche, aber auch kontrovers diskutierte Anstrengungen um Wirkungsorientierung und „evidence based social work“ unternommen worden. Solange diese Fragen aber unbeantwortet bleiben, besteht tatsächlich die Gefahr, dass nach der Politisierungswelle und der Psycholo-

gisierungswelle eine Ökonomisierungswelle über die Soziale Arbeit rollt, bei der sie zunehmend entmündigt wird, weil „sie es den Ökonomen überlässt ihre Wirksamkeit nachzuweisen, und es dann auch noch versäumt, deren Denken verstehen zu lernen“ (Gründger 1988, S. 47). In diesem Sinn ist die Ökonomik der Sozialen Arbeit auch für die gegenwärtig geführte Professionalisierungsdebatte von Bedeutung und zwar als ein Beitrag zur wissenschaftlich-theoretischen Fundierung der Sozialen Arbeit. Die Ökonomik Sozialer Arbeit ist ein relevanter Baustein und eine neue Bezugsdisziplin für ein interdisziplinär verstandenes Projekt „Soziale Arbeit“.

Das vorliegende Buch besteht aus zwei Teilen, den allgemeinen Grundlagen der Ökonomik und der ökonomischen Analyse der Sozialen Arbeit. Die Zweiteilung trägt dem Anliegen Rechnung, dem Leser den Einstieg in ökonomisches Denken zu erleichtern und eine Konzeptualisierung Sozialer Arbeit als interdisziplinäre Veranstaltung voranzutreiben.

Der erste Teil über die allgemeinen Grundlagen der Ökonomik ist in Grundbegriffe und Grundprinzipien unterteilt. Der Leser soll verstehen lernen, warum der Sozialen Arbeit aus ökonomischer Sicht noch immer das Stigma der Soziallast und Unproduktivität anhaftet. Die beiden ersten Abschnitte sind der Bedürfnisbefriedigung durch Güter- und Dienstleistungsproduktion gewidmet, wobei den Dienstleistungen besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Neben der Klassifikation der Dienstleistungen spielen die Produktionsspezifika personenbezogener Dienstleistungen in Nonprofit-Organisationen eine besondere Rolle, weil die Soziale Arbeit unter diesen Dienstleistungstyp zu subsumieren ist. Der dritte Abschnitt informiert über die Systeme der Lenkung und Verteilung von Gütern und Dienstleistungen in einer Volkswirtschaft. Im vierten Abschnitt geht es um die volkswirtschaftliche Erfassung der Güter- und Dienstleistungsproduktion im Allgemeinen und um die Ermittlungsschwierigkeiten im Bereich sozialer Dienstleistungen im Besonderen. Thema des fünften Abschnitts ist der Arbeitsbegriff in der Ökonomik.

Nach den Grundbegriffen werden die ökonomischen Grundprinzipien behandelt. Im ersten Abschnitt wird das ökonomische Prinzip und das ihm zugrundeliegende Rationalitätskonzept diskutiert und erläutert, was unter „Ressourcenknappheit“ zu verstehen ist. Der zweite Abschnitt befasst sich mit dem Konzept sozio-ökonomischer Rationalität für ein rationales Unternehmensmanagement. Dass individuell rationales Verhalten nicht zwangsläufig auch gesamtgesellschaftlich rationales Verhal-

ten zur Folge hat, ist Thema des dritten Abschnitts. Im vierten Abschnitt wird die Denkfigur des „homo oeconomicus“ erläutert und der Frage nachgegangen, welche Rolle altruistisches Handeln in der Ökonomie spielt und wie es erklärt werden kann. Mit der Denkfigur des „homo oeconomicus“ eng verbunden ist die Idee der Konsumentenouveränität. Sie wird im fünften Abschnitt dargestellt und vor der Folie der Meritorik im Hinblick auf ihre Relevanz für den Konsum privater Güter und sozialer Dienstleistungen untersucht. Der erste Teil schließt mit einer Zusammenschau unterschiedlicher Ebenen einer sozio-ökonomisch rationalen Steuerung von Ressourcen zur Erzeugung individueller und gesellschaftlicher Wohlfahrt.

Die Kenntnis der Grundbegriffe und Grundprinzipien soll dem Leser die ökonomische Denkweise erschließen und ihn in die Lage versetzen, die Soziale Arbeit aus der ökonomischen Perspektive neu zu beleuchten. Die ökonomische Analyse der Sozialen Arbeit ist Inhalt des zweiten Teils. Dabei geht es sowohl um die Anwendbarkeit ökonomischer Begriffe einschließlich der Auswirkungen von Sprache auf Haltungen in der Sozialen Arbeit als auch um die Übertragbarkeit von Denkstilen und Handlungsmustern. Die Analyse der Sozialen Arbeit vor der Folie des ökonomischen Paradigmas erfolgt im zweiten Teil.

Hier geht es zunächst um die Soziale Arbeit als Dienstleistungsproduktion. Es wird erläutert, warum sie überwiegend in Nonprofit-Unternehmen stattfindet, und welche Probleme sich daraus für eine nutzer-orientierte Produktion sozialer Dienstleistungen ergeben. Die Anwendung des ökonomischen Analyseinstrumentariums verdeutlicht die ambivalente Haltung der Sozialen Arbeit ihren Klienten gegenüber: die Gleichzeitigkeit von Subjekt- und Objektbeziehungen. Geht es in den beiden ersten Abschnitten mehr um die sozialpolitischen Aspekte und Rahmenbedingungen für die Gestaltung des Sozialarbeiter/-pädagogen-Klienten-Verhältnisses und im dritten Abschnitt um die daraus resultierenden Konsequenzen für den Klienten und seine Bedürfnisse, werden im letzten Abschnitt die betrieblichen Anforderungen an die Organisation der Dienstleistungsarbeit behandelt.

Unter Viertens folgt die Beschäftigung mit der Bedeutung des ökonomischen Prinzips und des sozio-ökonomischen Rationalitätsmodells für die Soziale Arbeit. Im ersten Abschnitt wird beleuchtet, was „Effektivität“, „Effizienz“ und „Qualität“ in der Sozialen Arbeit heißen kann, wer die Begriffe inhaltlich definiert und wie sie operationalisiert und messbar

gemacht werden. Mit Hilfe des Konzepts sozio-ökonomischer Rationalität wird in den beiden folgenden Abschnitten gezeigt, dass über Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit in der Sozialen Arbeit nicht unabhängig von Macht- und Interessenlagen geredet werden kann. Das gilt sowohl für Nonprofit-Unternehmen als auch für öffentliche Träger der Sozialen Arbeit, die sich durch das „Neue Steuerungsmodell“ mit neuen Anforderungen konfrontiert sehen. Da das „Neue Steuerungsmodell“ auf der Grundlage von Produktbeschreibungen zu mehr Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit in der Kommunalverwaltung führen soll, wird im dritten Abschnitt aus der Sicht des sozio-ökonomischen Rationalitätskonzepts eine diesbezügliche Einschätzung vorgenommen. Außerdem wird der Produktbegriff des „Neuen Steuerungsmodells“ und seiner kategorialen Brauchbarkeit behandelt. Die Auseinandersetzung mit dem ökonomischen Prinzip in der Sozialen Arbeit unterschiedlicher Trägertypen fördert einen erheblichen Bedarf an fachwissenschaftlicher Fundierung des Prozesses der Leistungserstellung und der Selbstdarstellung Sozialer Arbeit zu Tage. Dies betrifft insbesondere eine verbindliche Festlegung von fachlichen Standards, Erfolgskriterien und Verfahren zur Qualitätssicherung sowie die Wirkungsforschung. Nur wenn diese Fragen geklärt sind, ist ein relativ „nebenwirkungsarmer“ Einsatz von „wirkungsorientierten“ Finanzierungsinstrumenten zu erwarten. Die Defizite wirken sich auch auf die alloкатive Effizienz der Sozialen Arbeit aus, die im nächsten Abschnitt behandelt wird. Ohne fachlichen Beitrag zu Möglichkeiten und Grenzen sozialarbeiterischen/-pädagogischen Vorgehens sind keine Aussagen über den produktiven Beitrag der Sozialen Arbeit zur gesellschaftlichen Wohlfahrtsproduktion möglich. Gleichwohl reklamiert die Soziale Arbeit Teile des Bruttoinlandsprodukts als Ressourcen für fachliches Handeln. Der wirtschaftliche Umgang mit knappen Ressourcen verlangt, dass in sozialen Einrichtungen bedürfnisadäquate Soziale Arbeit geleistet wird, und dass das Versorgungssystem Sozialer Dienste als Teilbereich der Sozialpolitik insgesamt so gestaltet wird, dass es die Handlungskompetenzen der Zielgruppen verbessert und die Bedürfnisse der Konsumenten trifft. Dass es dabei auch zu einem Spannungsverhältnis zwischen Wirtschaftlichkeit und Qualität kommen kann, wird im fünften Abschnitt aufgezeigt. Den Abschluss bildet die Einbettung der Sozialen Arbeit in die gesellschaftliche Ressourcensteuerung aus einer Mehr-Ebenen-Perspektive.

Es gäbe keine Notwendigkeit, sich in der unter Fünftens vorliegenden Form mit der ökonomischen Legitimation des Ressourceneinsatzes für

die Soziale Arbeit zu befassen, wenn sie wie andere Güter und Dienstleistungen auf Konkurrenzmärkten zu Marktpreisen gehandelt würde. Dann würde nämlich der Marktpreis für sich sprechen und der Gewinn als Erfolgsindikator dienen. Sozialmärkte sind jedoch Quasi-Märkte mit nicht-schlüssigen Tauschbeziehungen: Leistungen werden vom Leistungsfinanzierer gekauft und vom Konsumenten zum „Nulltarif“ konsumiert. Sozialmärkte sind aus Sicht der Konsumenten/Klienten Anbietermärkte, aus Sicht der Leistungsanbieter und der öffentlichen Leistungsfinanzierer Käufermärkte, wobei gilt, dass der Käufer nicht mit dem Konsumenten identisch ist. Die Preise sind administrierte Preise oder Leistungsentgelte, die zwischen Leistungsanbieter und Leistungsfinanzierer vereinbart werden, wie im ersten Abschnitt erläutert wird. Zur ökonomischen Legitimation des Ressourceneinsatzes sind also andere Verfahren heranzuziehen, worauf im zweiten Abschnitt eingegangen wird. Im dritten Abschnitt werden zwei Anwendungsbeispiele alternativer Verfahren zur Wirtschaftlichkeitsanalyse in der Sozialen Arbeit vorgestellt. Zum einen handelt es sich um die kombinierte Anwendung eines ökonomischen Effizienzcontrolling mit einem sozialwissenschaftlich fundierten Effektivitätscontrolling im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse kommunaler Beschäftigungspolitik der Stadt Düsseldorf und zum anderen um eine Kosten-Effektivitäts-Analyse zur Wirtschaftlichkeits- und Qualitätskontrolle Sozialer Dienste am Beispiel der beruflichen und sozialen Integration behinderter Menschen in Vorarlberg in Österreich.

Das Resümee am Ende des Buches handelt vom Beitrag der Ökonomik für die Objekt- und Metaebene der Sozialen Arbeit.