

Soziale Dienste als Sozialinvestition?

Die neue Leistungssteuerung in Welfare Service States

Mit den grundlegenden Reformen (west-)europäischer Wohlfahrtsstaaten sind personalisierte soziale Dienstleistungen von der sozialpolitischen Peripherie in dessen Zentrum gerückt. Sie stellen eine tragende Säule moderner wohlfahrtsstaatlicher Architekturen dar: Neue wohlfahrtspolitische Arrangements – die wir als Welfare Service States (WSS) bezeichnen – fußen auf sozialpolitischen Social-Investment-Strategien, die bei ihrer Realisierung vornehmlich auf personalisierte sozialen Dienstleistungen bauen.

Die beiden vorangegangenen von der VW-Stiftung geförderten Symposien haben strukturelle wie fachlich-politische Voraussetzungen und Implikationen moderner service-basierter Wohlfahrtsstaatlichkeit („Rise of the Welfare Service State“ im Mai 2018) analysiert und die veränderten Formen von Social Citizenship sowie damit verbundene Herausforderungen und Ziele für sozialbürgerschaftliche Interessenartikulation in WSSs („Renegotiating Social Citizenship“ im Juni 2019) herausgearbeitet. Dieses Symposium fokussiert sich folgerichtig auf die notwendige – bislang jedoch nur wenig systematisch beachtete und als lediglich ‚technische‘ Frage missverstandene – Neuausrichtung der operativen Ausgestaltung sozialer Dienste. Es geht dabei um deren Finanzierung, organisationale Gestalt, Steuerung und die dabei wirksam werdenden Zielformulierungen, die den Charakter und die demokratische Qualität des WSS fundamental prägen. Im Zentrum des dritten und abschließenden Symposiums zum Komplex des WSS steht daher die Analyse von Steuerungsformaten, die Aufgaben und Produktionsweisen sozialer Daseinsvorsorge mit sozialinvestiven Zielsetzungen verknüpfen sowie die Rekonstruktion und Erörterung der daraus folgenden Ambiguitäten und Konsequenzen für die Qualität und Ausrichtung einer Sozialpolitik als Dienstleistungsproduktion, die messbaren, gesellschaftlichen wie ökonomischen Impact und Mehrwert erzeugen soll.

Sozialinvestition als sozialpolitische Leitidee des Welfare Service State

Unter der Überschrift Sozialinvestition wird eine Neuorientierung der Sozialpolitik und ein paradigmatischer Wandel in der Auffassung und Gestaltung des Wohlfahrtsstaats beschrieben. Im Zentrum steht die Prämisse, dass sozialpolitische Maßnahmen nicht auf die

Absicherung sozialer Rechte von Bürger*innen zu reduzieren, sondern in einer Weise zu gestalten seien, die funktional für ökonomische Prozesse ist, welche gesellschaftliche Entwicklungen ermöglichen und vorantreiben. Dies beschreibt einen Gegenentwurf zu einer Sichtweise, die grundlegende Zielkonflikte zwischen ökonomischer Effizienz und sozialer Gerechtigkeit konstatiert und den Sozialstaat in ökonomischer Hinsicht als Kostenfaktor betrachtet. Social Investment verspricht die Zielgrößen der sozialen Daseinsvorsorge und der Produktion eines ökonomischen Ertrags für die gesamte Gesellschaft in neuer Weise miteinander zu verknüpfen. So spricht die Europäische Union in Bezug auf den Begriff Sozialinvestition von der „Mehrfachdividende“ sozialer Innovationen. Sie unterscheidet deren sozialen, ökonomischen sowie fiskalischen Nutzen und hebt hervor, „dass Investitionen in den Wohlfahrtsstaat nicht nur sozialen Fortschritt bringen, sondern sich auch ökonomisch und fiskalisch rechnen“. Dabei konstatieren empirische Studien den personenbezogenen sozialen Dienstleistungen einen potenziell besonders hohen ‚Investment‘-Charakter. Für dessen Realisierung sei jedoch deren gezielte strategische und operative Steuerung und inhaltliche Ausrichtung an sozialinvestiven Leitbildern entscheidend. Im Bereich der sozialen Dienstleistungsproduktion ist eine solche Social-Investment-Perspektive jedoch u.a. mit der Schwierigkeit konfrontiert, dass eine rechtsanspruchsgebundene Leistungsgewährung eine systematische Integration ökonomischer Kriterien der Effizienz begrenzt.

Soziale Investition als ökonomische Variable

Der ökonomische Nutzen sozialinvestiver Politiken soll neben einem positiven Beitrag für das Wirtschaftswachstum v.a. in längerfristigen fiskalische Minderausgaben und/oder künftigen Zusatzeinnahmen der öffentlichen Hand bestehen. Seitenverkehrt werden von unterlassenen sozialen Investitionen langfristig nachteilige Wirkungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft und die öffentlichen Haushalte erwartet. Mit dem Begriff der Investition wird dabei zweierlei geleistet: Zum einen wird das Konzept eines (privaten oder gesellschaftlichen) Ertrag bringenden (Kapital-)Vorschusses auf alle Aktivitäten ausgedehnt, die „es investiv auf die Bereitstellung der immateriellen Grundlagen von Wohlstand und die Aktivierung der ‚Selbsteilungskräfte‘ von Bürgern abgesehen haben, anstatt die traditionelle Umverteilungspolitik munter fortzusetzen“. Zum anderen rückt die Rede von Investitionen die Frage nach dem erzielten ‚Ertrag‘ des gemeinwohlbezogenen Investments und damit nach den nachweisbaren Wirkungen der Leistungen in den

Mittelpunkt. Akzentuiert werden damit Wirkungsanalyse und Wirkungsmessung, die sich von bislang vorherrschenden Qualitätssicherungs- und -managementformaten erheblich unterscheiden: Qualitätsdebatten gehen primär von den sozialen Dienstleistern aus, um Richtlinien und Kontrollinstrumente für professionelle Arbeit zu entwickeln. Dem gegenüber fokussiert die Wirkungsmessung auf nachweisbare Effekte bei Zielgruppen und ‚Stakeholdern‘ sozialer Interventionen: Der Fokus richtet sich auf die Optimierung des Verhältnisses von Mitteleinsatz und dem Ausmaß der Realisierung der Wirkungsabsichten des (öffentlichen) Finanziers. Dies steht in einem Spannungsverhältnis zu jenem primär klientenzentrierten Wirksamkeitsversprechen, das für professionelle soziale Dienstleistungen als typisch gilt.

Organisation und Finanzierung sozialer Dienste

Öffentliche Infrastrukturpolitik und staatlich getragene und finanzierte Daseinsvorsorge versprechen einen demokratisch verbindlich gemachten Standard an Qualität des Alltagslebens von Welfare Citizens zu sichern. Soziale Dienstleistungen – von der Kinderbetreuung bis hin zur Sozialen Arbeit und öffentlichen Altenfürsorge – lassen sich als einen zunehmend tragenden Teil der Einlösung dieses Versprechens verstehen. Eine ökonomische Besonderheit solcher sozialen Dienstleistungen besteht darin, dass ihr Standard und Preis mit den wirtschaftlichen Kalkulationen und Nachfragemustern der individuellen Konsument*innen nur bedingt verknüpft sind. So kann etwa angenommen werden, dass schon alleine auf Grund ggf. eingeschränkter individueller Zahlungsfähigkeit der Konsument*innen die Nachfrage nach solchen Leistungen auf erreichtem Qualitäts- und entsprechendem Preisniveau zum einen begrenzt und zum anderen sozial selektiv wäre. Auch um dies zu verhindern sind solche sozialen Dienstleistungen in der Regel als Teil einer staatlich geregelten und finanzierten Gemeinwirtschaft organisiert. Dabei legen z.B. sozialrechtliche Regelungen fest, ob und inwiefern auf bestimmte soziale Dienstleistungen ein individueller Rechtsanspruch besteht - also eine Befriedigung des gesetzlich festgestellten Bedarfs erfolgen muss. Aufgrund verfassungsrechtlicher Bestimmungen zur Berufsfreiheit müssen zugleich Anbieter zur Leistungserbringung zugelassen werden, soweit sie die gesetzlichen Anforderungen erfüllen. Dies beschränkt den Spielraum einer selektiven Anbieterauswahl auf Seiten des öffentlichen Kostenträgers. Diese beiden Aspekte bedingen Formen der Finanzierung sozialer Versorgungsleistungen, die vermehrt mit dem Vorwurf einer Verletzung ökonomischer Rationalitätskriterien sowie der Unterbindung wirksamer Kontrolle von

Effektivität und Effizienz der Leistungserstellung konfrontiert werden.

Mit dem Leitbild der Sozialinvestition werden Forderungen nach neuen, anreiz- und output-orientierten Finanzierungsformen für soziale Dienste und eine entsprechende Fortentwicklung der „New Public Governance“ verbunden. Im Rekurs auf markt-ökonomische Prinzipien effektiver Steuerung finden sich Konturen einer veränderten sozialen Dienstleistungspolitik, die gerade jene Bereiche, in denen sich Sozialpolitik in Form sozialer Dienstleistungsproduktion geltend macht, weniger einer Überprüfung ihres Beitrags zur Deckung und Entwicklung sozialer Bedarfe unterzieht, sondern statt dessen ihren Beitrag zur Erhöhung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt – im Sinne einer Optimierung der öffentlichen Kosten-Nutzenbilanz der je einzelnen Maßnahme – in den Mittelpunkt stellt. Dies wäre nicht nur auf technische Fragen und rechtliche Aspekte der Leistungsfinanzierung beschränkt, sondern würde eine Re-Strukturierung der Aufgaben-, Ziel und Begründungsstruktur öffentlicher sozialer Dienstleistungsproduktion insgesamt nahelegen. Vor diesem Hintergrund wird das Symposium den Stand der und die Erfahrungen aus den bisherigen Entwicklungen der investitionsorientierten Steuerung in einem wohlfahrts-, rechts-, demokratie- und dienstleistungstheoretischen Rahmen systematisieren und bilanzieren. Darüber hinaus geht es um die Analyse von Programmatiken und sich derzeit entwickelnden Verfahren sowie um die entsprechenden Strategien und (Neu-)Ausrichtungen der Verbände und öffentlichen und freien Träger der Wohlfahrtsproduktion im deutschsprachigen Raum. Das Symposium wird dabei dem Umstand gerecht, dass sich in der gegenwärtigen Situation der Entwicklung sozialer Dienstleistungspolitik inkommensurable Governance-Konzepte gegenüber stehen, die jeweils unterschiedlichen Produktions- und Wirkungslogiken folgen und gleichzeitig starken Einfluss auf die konkrete Realisierung sozialpolitischer Programme nehmen. Das Daseinsvorsorgemodell hebt auf Bedarfsdeckung und sozialrechtlich gesicherte Finanzierung ab. Es ist derzeit rechtsgültig aber massiver Kritik ausgesetzt. Zugleich gewinnt ein Investitionsmodell sowohl politisch-programmatisch als auch operativ an Einfluss, das auf wirksamkeitsorientierte Finanzierung und innovative, skalierungsfähige Leistungserbringung fokussiert. Zwar stößt das Investitionsmodell bislang an sozialrechtliche Grenzen, jedoch findet sich eine Reihe rechtlicher Reformen, die den Korridor und Stellenwert dieses Modells erkennbar erweitern – weiter fortgeschritten ist es in operativer Hinsicht.

So ist eine Reihe von Instrumenten und Verfahren entwickelt und erprobt worden, die im Rahmen des Symposiums Gegenstand der Diskussion sein werden. Mit dem Social Impact

Bond ist ein – inzwischen in nahezu allen europäischen Ländern erprobtes – Finanzierungsinstrument entwickelt worden, in dem eine wirkungsorientierte Finanzierung sozialer Dienstleistungen über private Geldgeber erfolgen soll. Investitionen in Social Impact Bonds generieren einen Rückfluss des investierten Kapitals, der u.U. mit einer von der öffentlichen Hand zu bezahlender Rendite verbunden ist. Die öffentliche Hand bestimmt dabei i.d.R. die zu erreichenden Wirkungsziele. Mit dem Social Return on Investment (SROI) werden Berechnungen durchgeführt, die Sozialausgaben – und zwar insbesondere solche für soziale Dienstleistungen – als Investitionen fassen, die einen finanziellen Rückfluss generieren, der letztendlich über die Ausgaben hinausgeht. Er ist eine Form der Kosten-Nutzen-Analyse, der für öffentliche Investitionen im Rahmen der Daseinsvorsorge, also mit Gemeinwohlbezug, modifiziert werden muss. Die Umdeutung sozialer Ausgaben in soziale Investitionen ist nicht ökonomisch begründet, wie die Deklaration von Forschungs- und Entwicklungsausgaben als Investition, sondern entspricht einer spezifischen Sicht auf soziale Dienstleistungen bzw. einem Anspruch von Sozialpolitik in Bezug auf die Wirkung ihrer Leistungen.

Eine Besonderheit personenbezogener soziale Dienstleistungen besteht darin, dass sie im Wesentlichen in Form von interpretativen Interaktionen erbracht werden, die auf Motive und Handlungsbereitschaften (diverser) individueller Adressat*innen angewiesen sind. Diese Eigenart begrenzt die Möglichkeiten einer Steuerung durch Recht, Geld und Bürokratie. Vor diesem Hintergrund stellt sich Professionalität nicht nur als eine Chiffre für fachliche Qualität dar, sondern gilt als eine für die operative Gestaltung personenbezogener Dienstleistungsproduktion funktional äquivalente Steuerungsform. Der Nachkriegswohlfahrtsstaat hatte seine funktionalen Aufgaben mit einer Kombination aus Sozialbürokratie und Professionalismus abgewickelt. Die veränderten Steuerungs- und Finanzierungsformen verstehen sich als dezidierte Alternativen zu bürokratischen und professionalistischen Steuerungsmodi, zumal v.a. letztgenannte oft als wenig transparent und kalkulierbar, extern nur bedingt beeinflussbar und bloß begrenzt rationalisierbar gelten. In der Literatur gilt das Misstrauen in professionelle Selbststeuerung oft als die zentrale negative Gemeinsamkeit der z.T. heterogenen und bisweilen widersprüchlichen neuen Steuerungselemente. Die Analyse des spannungsreichen Verhältnisses von Professionalismus, fachlicher Selbststeuerung und neuen sozial-investiven Steuerungsformaten und deren Implikationen für die strategische Ausrichtung und operative Abwicklung funktionaler

Wohlfahrtsaufgaben wird daher wichtiger Teil der Debatten und Kontroversen des Symposiums sein.

Die vorangegangenen Symposien haben den wohlfahrtsarchitektonischen Bedeutungsgewinn personenbezogener sozialer Dienste sowie die darin angelegten Neuverhandlungen von Social Citizenship erörtert. Doch neben dem Stellenwert verändert sich auch die Begründungslogik, Ausrichtung und Steuerung sozialer Dienste in einer Weise, die erhebliche Restrukturierungen öffentlich verantworteter personenbezogener Dienstleistungsproduktion beinhaltet. Dieses Symposium fokussiert auf diesen – in wohlfahrtstheoretischen Debatten wenig beachteten – Aspekt – ohne den die sich abzeichnenden Konturen realer WWS und deren Differenzen zu den sich in der Nachkriegszeit entwickelten Pfaden europäischer Sozialstaaten nicht verstehen lassen. Die oben skizzierten Entwicklungen verweisen auf eine Reihe von offenen Fragen bezüglich der Organisation, die Erbringungslogik und des Selbstverständnisses von sozialen Dienstleistungen, die operative Kernbereiche des Welfare Service State darstellen. Die verschiedenen Verflechtungen realer Finanzierungskonzepte, Ergebnisorientierungen im Kontext auf Gemeinwohl und (gesellschaftlicher) Mehrwert abzielender sozialpolitischer Strategien (07. Juli), Fragen der Sicherung sozialer Rechte und Wirkungen sozialer Dienstleistung sowie die Erfahrungen der Wohlfahrtsverbände und aktuelle Forschungsergebnisse zu neuen Governanceformen (08. Juli), sowie mögliche Spannungsfelder zwischen Professionalität und Wirkungsimperativen (09. Juli) bilden dabei die Kernelemente der Analyse der Steuerung dienstleistungsförmiger staatlicher Wohlfahrtsproduktion. Erörtert werden die Möglichkeiten und Grenzen einer empirischen und administrativen Vermessung von Wirksamkeit und der Kosten-Nutzen-Bilanzen sowie alternativer Zugänge zur Erfassung der Folgen dienstleistungsförmiger Unterstützung. Geprüft werden auch die Möglichkeiten stärker demokratiethoretisch informierter Alternativen, die zum Beispiels Aspekte der Autonomie, Bedingungslosigkeit und Universalität von Zugängen aber auch Dienstleistungskonzeptionen, die versprechen, Bürger*innen als receivers, doers und judges (09. Juli) anzuerkennen.

Soziale Dienste als Sozialinvestition? stellt erstmalig einen Rahmen bereit, die verschiedenen Perspektiven aus vergleichender Wohlfahrtsstaatstheorie, Sozialpolitik, Sozialer Arbeit, Sozialpädagogik, Gemeinwesenökonomie und den Wohlfahrtsverbänden im Kontext service-basierter Wohlfahrtsproduktion zusammenzuführen, um eine umfassendere Perspektive sozialstaatlicher Qualität, Evaluation und Steuerung sowie ihre Auswirkungen auf Einbindung

und Charakter personalisierter sozialer Dienstleistungen zu entwickeln und damit Perspektiven über die Ausgestaltung zukünftiger Wohlfahrtspolitiken aufzuzeigen.