

THEORIE UND PRAXIS DER SOZIALEN ARBEIT

INHALT

Gerd Wenzel Sozialhilfereform und Sozialreform	322
Heinz Niedrig Ist die Freie Wohlfahrtspflege unverzichtbar?	332
Michael Schrader Profit-Center in Non-Profit-Organisationen	335
Ronald Lutz Armut in der früheren DDR – Armut in Ostdeutschland heute	346

INFORMATIONEN UND MATERIALIEN

Recht auf ein Girokonto – Aufruf zum Weltspartag	356
Deutscher Städtetag protestiert gegen eine Kürzung der Arbeitslosenhilfe ...	356
AWO-Positionspapier Umsetzung der Pflegeversicherung	357
AWO-Stellungnahme zur Scheidungsberatung	359
u. v. a. m.	

AUTORENVERZEICHNIS	360
--------------------	-----

Herausgeber:
Arbeiterwohlfahrt
Bundesverband e. V.
Bonn

Redaktion: Heinz Niedrig Technische Redaktion: Doris Arft
Redaktionsbeirat: Hans-Jörg Seeh, Prof. Dr. C. Wolfgang Müller,
Prof. Dr. Gerhard Naegele, Dieter Kreft, Dieter Thamm,
Dr. Burghard Schiller, Heidi Bethmann, Rainer Brückers, Heinz Niedrig

menerweise alle gemeinnützigen Beratungsstellen, die bisher in aller Regel kostenfrei und ohne Bürokratie Bürgern in Lebensfragen Hilfe leisten, z. B. bei Fragen der Ehe und Erziehung, Überschuldung, gesundheitlichen Problemen, Schwangerschaftskonflikten, durch kommerzielle Beratungsstellen ersetzt werden, könnten sich nur noch Einkommensstarke Rat und Hilfe einkaufen, während Sozialschwache entweder ganz darauf verzichten oder bürokratieträftig Anträge an Sozial- und Jugendämter usw. auf Gutscheinerteilung stellen müßten. Sozialschwache können sich zumeist auch nicht als »Kunden« betätigen, weil sie wenig »Kunden-Souveränität« besitzen.

Es zeigte sich auch, daß einige Arbeitsfelder sozialer Arbeit praktisch nicht markt- bzw. wettbewerbsfähig sind, wenn es um Hilfen für Personen und Gruppen mit besonders hohen Belastungen und hohem Betreuungsbedarf geht, z. B. für Obdachlose, Wohnungslose, Zigeuner, Aids- und Krebskranke usw., wie alle Beratungsstellen, weil sie sich kommerziell nicht rechnen.

Außerdem sind erfahrungsgemäß gewerbliche Träger williger zur Rationierung sozialer Dienst mit der Folge von Sozialstaats- und Standardabbau, was eine zumindest indirekte Sogwirkung auf gemeinnützige Träger ausübt. Staat und Gesellschaft müssen sich also fragen, ob sie sich den Luxus erlauben können, gemeinnützige Dienste der Wohlfahrtsverbände mit hohen humanen und finanziellen Negativ-Folgekosten einzuschränken und ihren besonderen Status zu verschlechtern.

Profit-Center in Non-Profit-Organisationen

Michael Schrader, Bochum

Grenzen und Möglichkeiten der Übernahme dieses Konzeptes aus der Erwerbswirtschaft

Mit der Entdeckung der übermäßigen Bürokratisierung und mangelhaften Wirtschaftlichkeit der Freien Wohlfahrtspflege Ende der 70er Jahre (PROGNOSAG 1984) hat die Suche nach effektiveren Möglichkeiten der Steuerung und Gestaltung großer und schwerfälliger sozialer Organisationen begonnen (Müller-Schöll/Priepke 1983). Nicht zu Unrecht werden leistungsfähigere Organisationskonzepte im erwerbswirtschaftlichen Sektor vermutet. Allerdings gelingen die Versuche, das Know-how aus der erwerbswirtschaftlichen Praxis in die soziale zu übertragen, oft nur unbefriedigend oder gar nicht, weil die unterschiedlichen Rahmenbedingungen des erwerbswirtschaftlichen und des Non-Profit Bereichs nicht angemessen berücksichtigt werden. V. a. mit der Übertragung von betriebswirtschaftlichen Konzepten (Diederling 1994, Reiss 1993) aus wirtschaftlich geprägten Arbeitszusammenhängen in Felder sozialer Arbeit wird in den meisten Fällen immer noch Neuland betreten. Entsprechende Versuche sind bisher auch kaum systematisiert, reflektiert und dokumentiert (Rischke o. J.). Die Chancen solcher Übertragungsversuche diskutiere ich in diesem Beitrag am Beispiel des Konzeptes des Profit Center (PC). Dabei greife ich u. a. auf Erfahrungen als Verwaltungsleiter einer Organisation der beruflichen Bildung, die sich nach PCn organisiert hatte, zurück.

1. Profit Center

1.1. Definition des Profit Center

Das Konzept des PC wurde in den 60er Jahren in den USA entwickelt mit dem vorrangigen Ziel, die Steuerungsfähigkeit großer Organisationen durch Dezentralisierung und Delegation der Umsatz- und Gewinnverantwortung auf kleinere Einheiten zu erhöhen. Dabei geht man davon aus, daß »die Gesamtleistungsfähigkeit einer dezentral nach Profit Centers geführten Unternehmung größer« (Menz 1973, S. 43) ist als die klassische (z. B. nach Abteilungen) geführter Unternehmen. Durch die genaue Festlegung von »Gewinnverantwortungsbereichen und die Führung dieser Bereiche über einen vorzuziehenden Gewinn« (ebd.) wird eine optimale Ausrichtung der Aktivitäten aller Handelnden auf die Orientierung am zu erzielenden Gewinn erwartet. Der in den einzelnen PCn erzielte Gewinn wird dabei als bestmöglicher und optimaler »Maßstab für leistungsorientiertes Handeln« (ebd.) angesehen. »Wörtlich übersetzt bedeutet ›Profit Center‹ Gewinnzentrum« (ebd., S. 1). Im PC wird für »jede Aktivität ... oder organisatorische Einheit innerhalb einer Unternehmung« (ebd.) der Gewinn ermittelt. Das Konzept des PC umfaßt dabei zwei Ebenen: A) die »abrechnungstechnische Einheit (accounting entity)« und B) den »Verantwortungsbereich (responsibility center)«. Erstere zielt auf »jeden Teilausschnitt« eines Unternehmens, »dem ein Gewinn zugerechnet werden kann« (ebd.), also z. B. Märkte, Kundengruppen, Produkte, Standorte, Abteilungen etc. Mit Verantwortungsbereich sind die jeweiligen organisatorischen Einheiten gemeint. Die abrechnungstechnischen und die organisatorischen Einheiten mit der entsprechenden Umsatz- und Gewinnverantwortung werden jeweils zu einzelnen PCn miteinander verbunden.

1.2. Organisatorische Auswirkungen der Einführung von PC

Der Umbau einer Organisation in PC geht mit einer Reihe sehr wesentlicher Strukturveränderungen einher. Dabei wird die Organisation in kleinere betriebliche Einheiten zerlegt, die – im Idealfall – wie eigenständige Firmen arbeiten und geführt werden. Dies erfordert neben der Festlegung der betrieblichen Einheiten (responsibility centers) die dazu analoge Umstrukturierung des Rechnungswesens (accounting entities), um Aufwand und Ertrag der einzelnen PCn getrennt erfassen und darstellen zu können. Darüberhinaus müssen die entsprechenden Aufgaben und Kompetenzen incl. der Umsatz- und Gewinnverantwortung von der Ebene der Leitung der Gesamtfirma auf die neu zu schaffende Ebene der Leitung der PCn delegiert werden. Zusätzlich wird meist ein monetäres Anreizsystem zumindest für die Mitarbeiter/-innen in Leistungsfunktionen geschaffen, um Motivation, Leistungen und Gewinn noch weiter zu steigern. Mit der Dezentralisierung und Delegation von Aufgaben und Kompetenzen wird die Konzernleitung vom Alltagsgeschäft entlastet und kann sich stärker auf Leitungs-, Entwicklungs- und Kontrollaufgaben sowie – abhängig vom Grad der Dezentralisierung – die weiterhin zentral zu erledigenden Aufgaben (z. B. Liquiditätsplanung und -beschaffung, interne Schulungen, zentrale EDV etc.) und zu treffenden Entscheidungen (z. B. große Investitionen, Schließung von Standorten, Erweiterung der Produktpalette etc.) konzentrieren. Gleichzeitig wird die Leistung der PCn stärker in die Verantwortung für die wirtschaftliche Situation der Firma genommen und kann schneller auf z. B. Veränderungen am Markt reagieren. Mit der Einführung von PCn sind zunächst zusätzliche Kosten verbunden, da mit der Leitung der PCn eine zusätzliche Hierarchieebene eingeführt wird. Auch der Verzicht auf einen zentralen Einkauf kann zusätzliche Kosten verursachen, wenn z. B. die einzelnen PCn

den Anspruch auf Mengenrabatte verlieren. Das gleiche gilt für den Aufbau paralleler Verwaltungen. EDV-Ausstattungen für mehrere PCn sind teurer als für eine Zentrale usw. Darüberhinaus verursacht die Umstrukturierung selbst Kosten. Diese zusätzlichen Kosten müssen durch den Zugewinn an Effektivität in den einzelnen PCn kompensiert werden.

2. Rahmenbedingungen des sozialen Bereichs

Die Kernidee des PC-Konzeptes besteht aus zwei Elementen: A) die primäre Orientierung der Organisation und v. a. der Leitungskräfte auf Gewinnerzielung und B) die Abbildung der Leistungen der Mitarbeiter/-innen durch den erwirtschafteten Ertrag (Menz 1973, S. 43). Nur wenn sich dieses zentrale Element entfalten kann, kann das PC-Konzept umgesetzt werden und über die Verbesserung der Motivation der Mitarbeiter/-innen zu mehr Effektivität und Effizienz in der Arbeit und damit zur Steigerung des Ertrags beitragen. Dies ist unter den Bedingungen des Marktes (freie Standortwahl und Prokukt Auswahl, Verfügung über Einnahmen und Überschüsse, Bezahlung und Gewinnbeteiligungen etc.) möglich. Die Rahmenbedingungen des sozialen Bereichs sind anders und beeinflussen die Wirksamkeit des PC-Konzeptes.

2.1. Zweckgebundene Zuschüsse mit Verwendungsnachweis

Die zweckgebundenen Zuschüsse gehören zu den Zuwendungen (BBJ CONSULT 1989, S. 10). Diese werden als projektbezogene bzw. institutionelle Förderung gegeben (ebd., S. 21 ff.) Dabei kann es sich um eine Teil-, Festbetrags- oder Vollfinanzierung (ebd., S. 30 ff.) handeln. Wir finden diese Art der Finanzierung v. a. bei den freien Trägern der Wohlfahrtspflege. Zu den zweckgebundenen Zuschüssen gehören beispielsweise die Mittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Betriebskostenzuschüsse für Jugendfreizeitheimen und Kindertagesstätten, die meisten freiwilligen Leistungen kommunaler u. a. Jugendpläne usw. Gemeinsam ist diesen unterschiedlichen Zuschüssen, daß deren Verausgabung in einem Verwendungsnachweis aufgezeichnet werden muß, der nach Beendigung des Projektes bei der Bewilligungsbehörde eingereicht und von dieser kontrolliert wird. Nicht verausgabte Zuschüsse müssen nach Beendigung der Maßnahme zurückgezahlt werden. Wenn also in einem Projekt besonders sparsam gewirtschaftet wird und z. B. weniger Kopier- oder Personalkosten anfallen als geplant, kann die Organisation diese Mittel nicht behalten, sondern muß sie gemäß den jeweiligen Gesetzen und Richtlinien über die Verwendung öffentlicher Mittel (ebd., S. 67 ff.) an den Zuschußgeber zurückführen. Nicht verausgabte Mittel dürfen genausowenig für andere nicht bewilligte Zwecke eingesetzt werden, um z. B. die gute Arbeit von Mitarbeiter/-innen durch eine Gehaltszulage zu belohnen oder eine bisher nicht finanzierbare Anschaffung zu tätigen. In der Regel darf nicht nur die Gesamtsumme, die bewilligt wurde, nicht überschritten werden, sondern es dürfen auch bewilligte Einzelpositionen (für Personal, Räume, Telefon etc.) nicht oder nur in engen Grenzen (10 bis 20 %) über- oder unterschritten werden. D. h., es ist nur in engen Grenzen möglich, Mittel, die z. B. für Personalkosten bewilligt wurden, umzuwidmen für Fortbildungen, wenn sich dies aus dem Verlauf des Projektes als sinnvoll und notwendig erweist. Diese Einschränkungen gelten auch, wenn dabei die bewilligten Gesamtausgaben nicht überschritten werden. Während des Förderzeitraums zusätzlich erzielte Einnahmen, z. B. durch Spenden, Erlöse aus dem Verkauf von Dienstleistungen oder Produkten bei Beschäftigungsmaßnahmen oder Basare, führen zu einer Minderung des Zuschusses und stehen der Organisation somit nicht zusätzlich zur Verfügung. Ein Beitrag von derart geförderten Projekten und Maßnahmen zur Finan-

zierung der Gesamtgeschäftsführung und anderer zentraler Aufgaben ist nur dann möglich, wenn mit der Bewilligung auch Mittel für sogenannte indirekte oder Verwaltungsgemeinkosten bereitgestellt werden, um die Kosten für Geschäftsführung, die Ausgaben für Buchhaltung etc. mitzufinanzieren. Diese Ausgaben müssen in der Regel ebenfalls im Verwendungsnachweis dokumentiert werden. Insgesamt lassen diese an der Kameralistik (Freudenberg 1994) der öffentlichen Haushalte orientierten Finanzierungsinstrumente keine Ausrichtung des Handelns auf Gewinnorientierung zu. Die Träger werden im Gegenteil dazu motiviert, die bewilligte Zuschußhöhe in jedem Fall auszuschöpfen (»Dezemberfieber«, ebd.), um nicht Gelder zurückzahlen zu müssen. Insofern gibt auch das wirtschaftliche Ergebnis wenig Aufschluß über die Leistungen der Mitarbeiter/-innen.

2.2. Zuschüsse ohne Verwendungsnachweis

Zuschüsse ohne Verwendungsnachweis finden wir bei geringen Zuschußhöhen und in relevantem Maße nur in den nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) finanzierten Bildungsmaßnahmen (Berufsvorbereitung, -orientierung, Fortbildungen, Umschulungen etc.). Die Verausgabung der hierfür erhaltenen Zuschüsse muß nicht nachgewiesen werden. Auf der Grundlage eines Unterrichtsstundensatzes pro Teilnehmer/-in, der auf einer Kostenkalkulation des Trägers beruht und von der Bundesanstalt für Arbeit (BA) vorgegebene Höchstwerte nicht überschreiten darf, wird pro Teilnehmer/-in ein Pauschalbetrag – in der Regel in gleichbleibenden monatlichen Raten während der gesamten Maßnahmedauer – an den Träger gezahlt. Der Träger kommt über ein öffentliches Ausschreibungsverfahren oder über von ihm selber vorgenommene sogenannte freie Angebote zu den einzelnen Maßnahmen. Letztendlich bekommt der Anbieter den Zuschlag, der bei vorgegebenen quantitativen und qualitativen Standards das preisgünstigste Angebot macht. Auch wenn die Träger bei diesen Maßnahmen keine Überschüsse dadurch erwirtschaften können, daß sie die mit den Arbeitsämtern (AA) vereinbarten Standards absenken und z. B. statt der vorgesehenen 1.600 Unterrichtsstunden nur 1.200 durchführen, qualifiziertes Personal durch nicht ausreichend qualifiziertes ersetzen oder eine im Curriculum vorgesehene externe EDV-Schulung durch eine billigere Unterrichtseinheit ersetzen, bestehen hier dennoch größere Spielräume, mit den Kosten unter den Erlösen zu bleiben. Wenn z. B. eine Maßnahme mit 15 Teilnehmer/-innen kostendeckend ist, aber bis zu 25 Teilnehmer/-innen zulässig sind, wird mit jeder/jedem weitere/n Teilnehmer/-in ein Überschuß erzielt, da die fixen Kosten durch eine höhere Teilnehmezahl nicht oder nur geringfügig steigen. Die fixen Kosten, v. a. Personal- und Raumkosten, machen bei diesen Bildungsmaßnahmen in der Regel mehr als zwei Drittel der Gesamtkosten aus. Auch sparsames Wirtschaften (weniger Kopien, reduzierter Energieverbrauch, billigere Honorarkräfte etc.) wirkt sich bei diesen Maßnahmen direkt zugunsten des Ertrags aus. Bei diesen Maßnahmen ist eine Orientierung auf Gewinnmaximierung möglich, und das wirtschaftliche Ergebnis korrespondiert auch mit der Leistung der Mitarbeiter/-innen.

2.3. Pflegesätze und Leistungsentgelte

Finanzierungen durch Pflegesätze finden wir v. a. in Verbindung mit der Unterbringung von Menschen in Krankenhäusern, Einrichtungen der Jugend-, Behinderten- und Altenhilfe. Diese Pflegesatzeinrichtungen sind auf Grund der Betreuungsintensität und der notwendigen Investitionen in Immobilien besonders kostenintensiv und

binden den größten Teil der Mittel, die für den sozialen Bereich zur Verfügung stehen. Diese meist sehr großen Einrichtungen wurden bis vor einigen Jahren in der Regel nach dem »Selbstkostendeckungsprinzip« (Diedering 1994, S. 103) finanziert. Durch diese garantierte Vollfinanzierung entfielen zumindest auf der Ebene der Finanzierung Anreize, wirtschaftlichen Gesichtspunkten eine hohen Stellenwert einzuräumen. Mittlerweile ist dies nicht mehr durchgängig so. Das Gesundheitsstrukturgesetz vom 21. 12. 1992 hat das Selbstkostendeckungsprinzip für Krankenhäuser abgeschafft. Eine analoge Entwicklung ist durch Einführung der Pflegeversicherung in der Altenhilfe (ambulante und stationäre Pflege) eingeleitet worden. »Der Pflegesatz, der hier vorgeschlagen wird, hat nicht mehr die Funktion, Kosten in weitgehender Abstraktion von den erbrachten Leistungen zu ersetzen, sondern konkrete vollstationäre oder teilstationäre Pflegeleistungen zu vergüten, und zwar differenziert nach dem Versorgungsaufwand, den der Pflegebedürftige nach Art und Schwere seiner Pflegebedürftigkeit benötigt ..., (D)ie(se) Ausrichtung der Pflegesätze auf eine leistungsgerechte Preisgestaltung (eröffnet) für das Pflegeheim die Möglichkeit ..., Gewinne zu erzielen, verbunden allerdings mit dem Risiko, auch Verluste zu machen, für die es selbst geradestehen muß. Dadurch sollen stärkere Anreize zu einer wirtschaftlichen Betriebsführung geschaffen werden« (Klie 1994, S. 295 f.). Es werden zwar durch die Pflegeversicherung bestimmte Leistungen und Standards in den drei Pflegestufen vorgegeben werden. Deren konkrete Umsetzung und v. a. die Arbeitsorganisation und Personaleinsatzplanung, die Gestaltung des Gehaltsgefüges wie auch der Einfluß auf die altersmäßige und pflegebezogene Zusammensetzung der Bewohner/-innen der Einrichtungen lassen den Trägern Spielraum bei der Kostensteuerung. Durch die so gestalteten Finanzierungsinstrumente wird sich sparsames Wirtschaften und zumindest in quantitativer Hinsicht leistungsorientierte Arbeit in Zukunft direkt auf die wirtschaftlichen Ergebnisse auswirken. Insofern ist in diesen Einrichtungen eine Orientierung am Gewinn möglich. Das wirtschaftliche Ergebnis spiegelt neben den Arbeitsleistungen der Mitarbeiter/-innen v. a. die Zusammensetzung der Bewohner und Bewohnerinnen wider.

2.4. Vergütungsrahmen

Bei den meisten Trägern der freien Wohlfahrtspflege wird nach oder in Anlehnung an den Bundesangestelltentarif (BAT) bezahlt. Die Bezahlung nach dem BAT erfolgt wesentlich nach drei Kriterien: Funktion, Alter, Familienstand und enthält keine leistungsbezogenen Merkmale. Dieser starre und auf andere als auf leistungsbezogene Kriterien abgestellte Vergütungsrahmen trennt zwar nicht zwangsläufig den Zusammenhang zwischen Leistung und Ertrag, aber den zwischen Leistung und Verdienst. Der BAT paßt zu Einrichtungen, die sich v. a. über Zuschüsse mit Verwendungsnachweis (z. B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Betriebskostenzuschüsse für Kindertagesstätten, Maßnahmen nach dem Europäischen Sozialfonds), in denen die Personalkosten »spitz« abgerechnet werden, finanzieren. Organisationen, die Bildungsmaßnahmen (2.2) durchführen oder in der Gesundheits- und Altenhilfe (2.3) tätig sind, haben die Möglichkeit, die Höhe der Gehälter und den wirtschaftlichen Erfolg miteinander zu verknüpfen. Möglicherweise in der Form, daß ein Grundgehalt garantiert wird und dieses in Abhängigkeit von den in den Maßnahmen oder auf den Stationen erzielten Einnahmen stufenweise aufgestockt wird. Einrichtungen in diesen Arbeitsfeldern, die sich nicht am BAT orientieren, können sich hier in Zukunft Wettbewerbsvorteile gegenüber den Trägern Freier Wohlfahrtspflege sichern, da es ihnen mit einem anderen Entlohnungssystem vermutlich gelingen wird, die Personalgesamt-

kosten in ihren Einrichtungen unter das BAT-Niveau zu senken und diese auch sinkenden Einnahmen anzupassen. Bei diesen Organisationen ist die Einführung und Anwendung des PC-Konzeptes möglich. Trägern, die nach dem BAT bezahlen, bleibt nur die Möglichkeit, entweder bei konstanten Personalkosten die Einnahmen zu verbessern und/oder die Personalkosten durch eine andere Alterszusammensetzung (z. B. 50 Prozent der Mitarbeiter/-innen unter 30 Jahre) zu senken.

2.5. Sozialer Bereich und Markt

Nur in den wenigsten Fällen werden die in Anspruch genommenen sozialen Angebote und Dienste direkt von den Nutznießer/-innen bezahlt. Die für den regulären Markt typische Beziehung zwischen Anbieter und Kunde wird erweitert um den jeweiligen Kostenträger (Krankenkasse, Pflegeversicherung, Jugendamt, Sozialamt, Bundesanstalt für Arbeit etc.). Diese Triangulierung der Beziehungen auf dem sozialen Markte (Sliwka/Seitz o. J.) relativiert die sonst übliche Steuerung des Angebotes durch die Nachfrage und setzt an dessen Stelle eine politische Steuerung, die gesetzlich festgelegte Versorgungsansprüche, fiskalische Möglichkeiten und politische Interessen ausbalancieren muß. So werden z. B. Umfang, Qualität und Finanzierung der Bildungsmaßnahmen nach dem AFG weniger nach dem Bedarf, sondern auf Grund der Defizite der BA in Abhängigkeit von Finanzierungsmöglichkeiten des Bundeshaushaltes, von Ideologien (z. B. »Selbsteilungskräfte des Marktes« contra »staatlich gesteuerte Qualifizierungsoffensive«) oder Wahlkampfversprechen geplant. Aufgrund dieser politischen Steuerung des Bedarfs spiegeln die wirtschaftlichen Ergebnisse der einzelnen Maßnahmen nicht immer die Motivation und Leistung der Mitarbeiter/-innen wider. Ein gutes wirtschaftliches Ergebnis kann primär Ausdruck davon sein, daß es eine politische Entscheidung gab, eine bestimmte Zielgruppe (z. B. Jugendliche ohne Ausbildungsplatz) oder den Erwerb bestimmter Qualifikationen (z. B. EDV) besonders zu fördern. Umgekehrt muß ein schlechtes wirtschaftliches Ergebnis nicht zwangsläufig ein Resultat schlechter Arbeit sein. In extremer Form ist diese politische Abhängigkeit des AFG-geförderten Bildungsmarktes sichtbar geworden nach der Wiedervereinigung, als kurzfristig mehrere Milliarden DM zusätzlich bereitgestellt wurden. Umgekehrt kam es 1993 in den alten und neuen Bundesländern zu einem dramatischen Schrumpfungsprozeß, als der Haushalt der BA um mehrere Milliarden gekürzt wurde. Durch diese marktuntypische Steuerung von Angebot und Nachfrage wird der für das PC-Konzept notwendige Zusammenhang zwischen monetärem Anreizsystem, Motivation, Leistung und wirtschaftlichem Erfolg mehr oder weniger stark relativiert. Mittelbarer abhängig von politischen Optionen und fiskalischen Eingriffen sind die Angebote der Gesundheits- und Altenhilfe. Hier führen die Sparmaßnahmen in den öffentlichen Haushalten und den Versicherungskörperschaften einerseits zur Verlagerung von Kosten auf die Nutznießer/-innen der Leistungen und andererseits mittelfristig möglicherweise zur Reduzierung der Qualität der für alle vorgehaltenen Standardangebote. Diese politische Steuerung des Marktes in der Gesundheits- und Altenhilfe steht aber einer Anwendung gewinnorientierter Organisationskonzepte nicht im Wege. Dies wird auch daran deutlich, daß es in diesen beiden Arbeitsfeldern seit den 80er Jahren eine wachsende Zahl privater, nicht gemeinnütziger Anbieter gibt.

2.6. Gemeinnützigkeit

Organisationen, die als gemeinnützig (Körperschaftssteuerfreistellung) anerkannt sind, stellen damit in ihrer Satzung (Verein) oder in ihrem Gesellschaftsvertrag

(GmbH) inhaltliche Ziele über den wirtschaftlichen Erfolg. Dies steht im Widerspruch zum PC-Konzept, das den Gewinn als oberstes Ziel setzt. Mit der Gemeinnützigkeit werden der privaten Aneignung möglicher Überschüsse Grenzen gesetzt, da alle Mittel der Organisation zur Verwirklichung der inhaltlichen Ziele eingesetzt werden müssen (Abgabenordnung 1977). Dennoch schließen die mit der Körperschaftsteuerfreistellung verbundenen Auflagen eine angemessene Entlohnung der Mitarbeiter/-innen incl. der Zahlung leistungsbezogener Zulagen nicht aus, so daß der Status der Gemeinnützigkeit die Verwendung des PC-Konzeptes nicht per se ausschließt. Letztendlich wird hier entscheidend sein, wie die Finanzämter solche betriebswirtschaftlichen Konzepte im Verfahren der Veranlagung zur Körperschaftsteuer bewerten werden.

3. Entwicklung leistungsfähiger Organisationskonzepte

Die Träger der freien Wohlfahrtspflege werden auch in den nächsten Jahren weiter unter Druck stehen, da die öffentlichen Haushalte sparen wollen bzw. müssen. Außerdem wird sich die Konkurrenz durch private Anbieter v. a. in der Alten- und Gesundheitshilfe weiter verschärfen. Viele Kunden stellen höhere Ansprüche an die von ihnen in Anspruch genommenen Dienstleistungen und sind auch eher bereit, im Falle von Unzufriedenheit die Angebote anderer Einrichtungen auszuprobieren. Und da die Kritik an der übermäßigen Bürokratisierung und mangelnden Wirtschaftlichkeit sozialer Organisationen so populär ist, wird sie weiter mehr oder weniger pauschal, selten fundiert vorgetragen werden. Um aus der derzeitigen Defensive herauszukommen, muß die freie Wohlfahrtspflege sich aktiv mit den an sie gerichteten Anforderungen in puncto Wirtschaftlichkeit, Leistungsfähigkeit und Qualität auseinandersetzen. Dies muß auch in der Öffentlichkeit geschehen. Entscheidend werden aber letztendlich die Veränderungen und Entwicklungen in der Praxis sein. Organisationen, die sich in diesem Sinne verändern wollen, benötigen ein leistungsfähiges Organisationskonzept (Kahle 1994). Ein wesentlicher Eckpfeiler solcher Organisationskonzepte muß insgesamt ein höherer Grad an Wirtschaftlichkeit sein. Hier liegt ein zu Recht kritisierter Defizit sozialer Einrichtungen (3.1). Gleichgewichtig zu Fragen der Wirtschaftlichkeit muß die nach der Qualität sozialer Dienste behandelt werden. Auch hier gibt es in der Entwicklung und Anwendung modernerer Verfahren der Qualitätsentwicklung einen großen Nachholbedarf in der Freien Wohlfahrtspflege. Dabei muß aber in kritischer Aneignung von Know-how aus der wirtschaftlichen Praxis die Eigenheit sozialer Dienste als Beziehungsarbeit offensiv herausgestellt werden (3.2). Veränderungsbemühungen insgesamt werden nur Früchte tragen, wenn es gelingt, die Mitarbeiter/-innen in den sozialen Einrichtungen an diesen Prozessen zu beteiligen und sie für die Veränderungen einzunehmen (3.3).

3.1. Soviel Profit Center wie möglich!

Auch wenn das PC-Konzept nicht überall in Gänze eingeführt werden kann oder soll, lassen sich aus ihm wichtige Ansatzpunkte für die Richtung der Veränderung sozialer Einrichtungen ableiten. Unverzichtbar für soziale Einrichtungen, die die Überschaubarkeit und Intimität von Selbsthilfegruppen und Initiativen hinter sich gelassen haben, ist ein zeitnahe, EDV-gestütztes und aussagefähiges Rechnungswesen. Ein Rechnungswesen ist z. B. aussagefähig, wenn es verlässliche Daten über die Wirtschaftlichkeit auch kleiner Organisationseinheiten (Abteilungen, Stationen, Standorte etc.), einzelner Dienste (Behindertenfahrdienst, Schulaufgabenbetreuung), unterscheidbarer Leistungen (Grundpflege, Beratungsgespräch) und einzelner Nutz-

nießer/-innen- oder Kunden/-innengruppen (Kinder, Behinderte, Alleinerziehende) bereitstellt. D. h., es müssen wie im PC-Konzept »abrechnungstechnische Einheit(en)« (Menz 1973, S. 1) geschaffen werden, um alle Aufwendungen und Erträge detailliert zuordnen zu können. Ein solches Rechnungswesen zu schaffen, ist nur möglich über eine Neubestimmung der Funktion der Verwaltung und deren Umstrukturierung. In einem weiteren Schritt im Sinne des PC-Konzeptes werden mit diesen Abrechnungseinheiten übereinstimmende »Verantwortungsbereiche (responsibility center)« (ebd.) geschaffen. Die damit verbundene Dezentralisierung und Delegation von Aufgaben und Kompetenzen wird normalerweise die Entscheidungswege in den Organisationen erheblich verkürzen, die Leitungsebene von Routineaufgaben entlasten und den Mitarbeiter/-innen mehr Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen. Gleichzeitig werden so die Voraussetzungen geschaffen, Budgets zur Verbesserung der Kostensteuerung und Controllinginstrumente einzuführen (Reiss 1993, Rischke o. J.).

Nun sind mit dem Aufbau einer leistungsfähigen Verwaltung, der Dezentralisierung der Organisation und der Delegation von Aufgaben und Kompetenzen lediglich Voraussetzungen benannt, um das Konzept der PCn einführen zu können. Für dessen Wirksamkeit ist letztendlich entscheidend, ob in den einzelnen Verantwortungsbereichen eine Orientierung am Gewinn möglich ist und ob der Gewinn in adäquater Weise die Leistung der Mitarbeiter/-innen abbildet (Menz 1973, S. 43). Dies ist wiederum abhängig von der Art der Finanzierung der unterschiedlichen sozialen Dienste und Einrichtungen.

Das Konzept läßt sich nicht auf soziale Einrichtungen übertragen, die sich über Zuschüsse finanzieren, deren Verwendung im Detail nachgewiesen werden muß und die »spitz« (z. B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Betriebskostenzuschüsse für Jugendfreizeiteinrichtungen) abgerechnet werden. In solchen Finanzierungsformen sind nicht Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, sondern maximale Verausgabung der bewilligten Mittel angelegt (Freudenberg 1994). Hier ließe sich unschwer eine Verbesserung erreichen, wenn zumindest die nicht ausgegebenen Sachmittel am Ende eines Jahres nicht verfallen würden, sondern für zusätzliche oder vorgezogene Investitionen zur Verbesserung der Ausstattung im Folgejahr eingesetzt werden dürften. Dies wird im schulischen Bereich seit einigen Jahren in immer mehr Städten mit Erfolg praktiziert (Rombey 1994). Aber auch dann handelt es sich nicht um PCn, da die Einnahmen nicht in einem direkten Verhältnis zu den erbrachten Leistungen stehen. Hierzu müßten z. B. Schulen oder Kindergärten in uneingeschränkter Konkurrenz zueinander um die Schüler/-innen und Kinder werben, kostendeckende Preise für die Unterrichts- und Betreuungsleistungen festlegen und sich ganz wesentlich direkt über Einnahmen von den Eltern finanzieren. Das hätte zur Folge, daß wir soziale Leistungen und Normen wie Bedarfsdeckung, Chancengleichheit und Schulpflicht aufgeben müßten.

Bei den AFG-geförderten Bildungsmaßnahmen sind keine Verwendungsnachweise gefordert. Auch gibt es hier einen direkten Zusammenhang zwischen der Zuschußhöhe und den erbrachten Leistungen (Anzahl der Unterrichtsstunden, Teilnahmezahlen), so daß hier der Anwendung des PC-Konzeptes nichts entgegenzu stehen scheint. So führen z. B. weniger Maßnahmeabbrüche auf Grund guter Beratung und Betreuung der Teilnehmer/-innen zu einem höheren Ertrag. Eingeschränkt wird der Zusammenhang von Leistung und Motivation allerdings durch die gerade beim AFG oft sehr unmittelbar auf Quantität und Qualität der Angebote sich aus-

wirkende politische Steuerung. Dies führt dazu, daß der in den einzelnen Maßnahmen erwirtschaftete Ertrag nur bedingt ein verlässlicher Indikator für die von den Mitarbeiter/-innen erbrachte Leistung ist. Dies war z. B. in den letzten Jahren bei Maßnahmen mit EDV-Anwendungen einerseits und Maßnahmen zur Berufsorientierung andererseits der Fall. Während die ersteren auf Grund der Bedeutung von EDV für den Strukturwandel großzügig mit Geldern ausgestattet wurden, wurden in den Maßnahmen zur Berufsorientierung Jahr für Jahr die Zuschüsse gekürzt. So konnten sich Ertrag und Leistung in dem Sinne auseinanderwickeln, daß gute Arbeit nicht gleichbedeutend mit guten wirtschaftlichen Ergebnissen war und umgekehrt. Dies kann dazu führen, daß eine hohe organisationsinterne Bedeutung des Ertrags, wie z. B. im PC-Konzept, sich motivationsschädlich auswirkt.

In den Krankenhäusern und den Einrichtungen der ambulanten und stationären Pflege schafft die »Ausrichtung der Pflegesätze auf eine leistungsgerechte Preisgestaltung« (Klie 1973, S. 296) die Voraussetzungen dafür, daß in diesen Organisationen Fragen der Wirtschaftlichkeit einen viel höheren Stellenwert als bisher bekommen werden. Meiner Meinung nach ist das PC-Konzept in diesen Einrichtungen anwendbar. Kompetentes Management in der Arbeits- und Personalplanung wie auch engagiertes und leistungsorientiertes Arbeiten werden sich im wirtschaftlichen Ergebnis niederschlagen.

3.2. Beziehungsarbeit darf nicht auf der Strecke bleiben!

Die Nachfrage bestimmt das Angebot, z. B. bei Autos oder Möbeln. Dabei korrespondieren Preis und Qualität miteinander, je nachdem mit welchem finanziellen Einsatz Kundinnen und Kunden Wünsche und Geldbeutel in Einklang bringen. Bei den meisten sozialen Dienstleistungen verhält sich dies anders. An die Stelle des Marktes tritt die politische Steuerung der Angebotsseite. Deren Grundlage sind gesetzlich festgelegte Leistungs- und Versorgungsansprüche, die entweder als direkte (z. B. bei der Hilfe zum Lebensunterhalt) oder indirekte staatliche Zuwendungen (z. B. bei der Finanzierung von Kindergärten) oder im Rahmen von Versicherungssystemen (z. B. bei der Rente, bei der medizinischen Versorgung) gewährt werden. Hierdurch haben Bürgerinnen und Bürger zunächst einen hohen Grad an Sicherheit darüber, was sie erwarten können und was ihnen zusteht. Gleichzeitig ist die konkrete Ausgestaltung dieser Hilfen und Dienste ein sehr direktes Ergebnis politischer Entscheidungen, die wiederum ihrerseits gesetzliche Auflagen und Bestimmungen, fiskalische Möglichkeiten und politische Interessen ausbalancieren. So werden z. B. mit der Festlegung der Regelsätze bei der Hilfe zum Lebensunterhalt, der Anzahl der pro Kindergarten-Gruppe zu betreuenden Kinder und der Höhe der über die Pflegeversicherung finanzierten Entgelte qualitative Standards vorgegeben und – abweichend zum regulären Markt – dem direkten Einfluß von Anbietern und Nutznießer/-innen entzogen. Mit diesen politisch vorgegebenen Standards, die die Politik verantworten muß, werden die finanziellen Rahmenbedingungen sozialer Leistungen, Hilfsangebote und Dienste festgelegt. Die Höhe der für die einzelnen Angebote und Dienste eingesetzten Mittel erlauben eine relativ objektive Bewertung des Standards. Gleicht die Erhöhung der Rente die Inflation aus? Betreut ein(e) Mitarbeiter/-in im allgemeinen sozialen Dienst des Jugendamtes 25, 35 oder 50 Familien? Stehen pro Unterrichtsstunde und Teilnehmer/-in bei einer Bildungsmaßnahme 4,44 DM oder 6,90 DM zur Verfügung? usw. Demgegenüber ist die Beurteilung der Qualität der erbrachten Dienstleistung ungleich schwieriger, weil diese von subjektiven Maßstäben, von Normen und Werten abhängt.

Was zeichnet eine gute Betreuung im Kindergarten aus, was eine gute Beratung oder eine gute Pflege und Behandlung im Krankenhaus? Hierbei geht es neben den spezifischen Verrichtungen der Beaufsichtigung der Kinder, des Ratgebens, der Pflege, der Behandlung usw. immer auch um die Gestaltung von Beziehungen (Wedekind 1988 (2), S. 60 f.). So ist beispielsweise die Arbeit im Kindergarten ohne den Aufbau vertrauensvoller Beziehungen zwischen den Erwachsenen und den Kindern gar nicht möglich. Auch Erwachsene fühlen sich nicht wohl, wenn Hilfsangebote, Beratung oder Pflege nur instrumentell, ohne wirkliche Kontaktaufnahme abgeleistet werden. Der Erfolg dieser unerläßlichen Beziehungsarbeit hängt letztendlich von inneren Haltungen und Einstellungen wie Offenheit, Einfühlungsvermögen, Interesse usw. ab. Diese kann man nicht erzwingen und man kann sie auch nicht objektiv messen.

Nun steckt in der gegenwärtigen Entwicklung zu mehr Wirtschaftlichkeit in den sozialen Diensten die Gefahr, den Beziehungsaspekt sozialer Dienste zu Gunsten rein betriebswirtschaftlicher Sichtweisen zu unterschlagen. Diese Tendenz wird mit der Debatte um und der Einführung von PCn verstärkt.

Grundsätzlich ist hier zu fragen, ob soziale Dienste dem Prinzip der Gewinnorientierung ohne substantielle Verluste an der Qualität der Arbeit untergeordnet werden können? Das Erfolgskriterium Gewinn ist sozialer Arbeit äußerlich. So legitim Fragen nach der Wirksamkeit sozialer Dienste und Maßnahmen oder nach dem Verhältnis von Mitteleinsatz und Ergebnissen sind, es »bleibt unklar, in welcher Weise sich bei personenbezogenen Dienstleistungen ein innerer Zusammenhang zwischen materiellem Aufwand und »Ertrag« konstituieren läßt: Ist der hohe Finanzaufwand« (Merschel 1992, S. 236) für stationäre Einrichtungen der Drogenhilfe als ineffektiv zu beurteilen, wenn mehr als 50 Prozent der Klienten/-innen rückfällig werden? Wie teuer darf die emotionale und soziale Betreuung alleinstehender, alter Menschen sein? Oder reicht es, wenn diese »ordentlich« gepflegt werden? Die Orientierung am Ertrag bzw. an den Kosten kann und darf nicht der Maßstab der Bewertung sozialer Dienste sein. Nötig sind Formen der Qualitätsentwicklung, Leistungsüberprüfung und Erfolgskontrolle, die sich weder ausschließlich an finanziellen Standards orientieren, noch sich auf meßbare Ergebnisse (Schulabschlüsse, Kriminalitätsrate etc.) reduzieren lassen, sondern sich ganz wesentlich am Gelingen von Beziehungsarbeit und Sozialisationsprozessen messen lassen. In diesem Zusammenhang sind Verfahren der Selbstevaluation der Fachkräfte besonders geeignet (Heiner 1988 u. 1994).

3.3. Betroffene zu Beteiligten machen!

Soziale Einrichtungen haben eine andere Kultur als erwerbswirtschaftliche Betriebe. Bei letzteren gehören hierarchische Strukturen, Leistungsorientierung und Kontrolle, Eigennutz und Gewinnstreben zur weitgehend akzeptierten betrieblichen Normalität. In eine solche Kultur paßt auch das PC-Konzept. Demgegenüber werden in sozialen Einrichtungen andere Normen und Werte favorisiert. Ganz zentral für die Beschäftigten in diesem Bereich sind Motive des Helfens. Selbstverwirklichung in und Spaß an der Arbeit sind vielen wichtiger als die Einkommenshöhe. Die Leistungsorientierung ist weniger ausgeprägt als in erwerbswirtschaftlichen Betrieben, Vertrauen und Kommunikation werden für wichtiger gehalten als Kontrolle und Regeln.

Die in sozialen Einrichtungen vorherrschende Kultur paßt sicher in den meisten Fällen zunächst einmal nicht zu Instrumenten aus der wirtschaftlichen Praxis. Stülpt man diese, z. B. das PC-Konzept, sozialen Organisationen über, werden die Mitarbeiter/

-innen sich diesem Veränderungsversuch entgegenstellen. Um dies und auch andere Fehlentwicklungen zu vermeiden, ist vorab einerseits zu prüfen, welche Aspekte der sozialen Kultur Qualitätsmerkmale ausmachen und auch erhalten und weiterentwickelt werden sollen. Gleichmaßen ist andererseits zu analysieren, welche Elemente der sozialen Kultur einer engagierten, effektiven und effizienten Arbeit entgegenstehen. Ein solcher Klärungsprozeß wird wahrscheinlich in vielen Einrichtungen dazuführen, sich erneut oder auch erstmalig über die Ziele der eigenen Arbeit zu verständigen. Erst auf einer solchen Grundlage läßt sich entscheiden, welche Verfahren und Instrumente aus der wirtschaftlichen Praxis mit welchen Begründungen und Zielen übernommen werden sollen. Wenn demgegenüber Diskussionen um die Einführung von Konzepten aus der wirtschaftlichen Praxis vorschnell und ohne Vorbereitung in soziale Organisationen hereingetragen werden, werden ein großer Teil der Beschäftigten mit Angst und Widerstand reagieren, da sie Verschlechterungen ihrer Arbeitssituation und wahrscheinlich auch Einkommensbußen befürchten. Damit ist aber niemandem gedient. Denn ohne Beteiligung der Beschäftigten und v. a. der unteren Leitungsebene lassen sich weder die Kostensteuerung über die Einführung von Budgets, noch die Personal- und Arbeitseinsatzplanung verbessern oder Verfahren der Qualitätsentwicklung einführen. Deswegen plädiere ich für zwar zielstrebige, aber behutsame und die Beschäftigten möglichst früh miteinbeziehende Schritte der Organisationsentwicklung (Fatzer, 1993).

4. Schlußbemerkung

Die freie Wohlfahrtspflege ist in keiner beneidenswerten Situation. Der Rückhalt in der Politik und das Ansehen in der Öffentlichkeit haben in den letzten 15 Jahren deutlich abgenommen. Sparmaßnahmen der öffentlichen Haushalte und die zunehmende Konkurrenz durch gewerbliche Anbieter gefährden die Existenz vieler Einrichtungen. Zur Bewältigung dieser Krise gibt es keine Patentrezepte. Dabei geht es nicht nur um die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit sondern um die Entwicklung eines neuen Selbstverständnisses. Dabei dürfen Wirtschaftlichkeit, Qualität und Kultur nicht in unauflösbare Gegensätze zueinander geraten. In der Entwicklung leistungsfähiger Organisationskonzepte steht die Freie Wohlfahrtspflege noch ziemlich am Anfang. Niemand kann genau voraussagen, wohin diese Entwicklung insgesamt und in den einzelnen Einrichtungen gehen wird. Klar ist aber, wenn die freie Wohlfahrtspflege diesen Herausforderungen ausweicht, wird sie weiter an Bedeutung verlieren. Aber letztendlich geht es bei der Entwicklung neuer Organisationskonzepte ganz wesentlich um Beziehungsarbeit. Und hierfür gibt es in der Freien Wohlfahrtspflege mehr Fachleute als an jedem anderen gesellschaftlichen Ort.

BBJ CONSULT (1989): Öffentliche Finanzierung von Maßnahmen und Projekten. Leitfaden durch das Zuwendungsrecht. In: BBJ CONSULT INFO III/IV 1989.

Diederling, Wolfgang (1994): Analytische Budgetierung in sozialen Organisationen. Ziele, Wege und Controlling. Freiburg im Breisgau.

Fatzer, Gerhard (Hrsg.) (1993): Organisationsentwicklung für die Zukunft. Ein Handbuch. Köln.

Freudenberg, Dierk (1994): Das ist ähnlich wie im System sozialistischer Planwirtschaft. Den Verwaltungen mangelt es Effizienz, Effektivität und konkreten Zielvorgaben. In: Frankfurter Rundschau vom 5. 5. 1994.

Heiner, Maja (Hrsg.) (1988): Selbstevaluation in der sozialen Arbeit. Freiburg im Breisgau.

Heiner, Maja (Hrsg.) (1994): Selbstevaluation als Qualifizierung in der Sozialen Arbeit. Fallstudien aus der Praxis. Freiburg im Breisgau.

- Kahle, Egbert (1994): Managen statt verwalten. Neue Führungsansätze für soziale Dienste und Einrichtungen – Fünf Handlungsfelder für das Management. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, 7-8/1994, S. 133 ff.
- Klie, Thomas (1994): Pflegeversicherung. Einführung, Gesetzestexte, Materialien. Hannover.
- Menz, Wolf-Dieter (1973): Die Profit Center Konzeption. Theoretische Darstellung und praktische Anwendung. Bern und Stuttgart.
- Merchel, Jochen (1992): Controlling muß in ganzheitlicher Weise fachliche Eigenheiten sozialer Organisationen in ein Gesamtkonzept von Erfolg, dessen Bestimmung und Überprüfung integrieren. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, 9/1992, S. 236 ff.
- Müller-Schöll, Albrecht/Priebke, Manfred: Sozialmanagement. Zur Förderung systematischen Entscheidens, Planens, Organisierens, Führens und Kontrollierens in Gruppen. Frankfurt a. M.
- PROGNOS AG (1984): Entwicklung der freien Wohlfahrtspflege bis zum Jahr 2000. Basel.
- Reiss, Hans-Christoph (1993): Controlling und Soziale Arbeit. Neuwied, Kriftel, Berlin.
- Reuber, Hans-Georg (Loseblattsammlung): Die Besteuerung der Vereine. Stuttgart.
- Rischke, Michael (ohne Jahr): Controlling-Konzept für das Diakonische Werk Berlin. Sonderdruck der Bank für Sozialwirtschaft in Berlin.
- Rombey, Wolfgang (1994): »Profit Center Schule« – Flexible Haushaltsführung für Schulen. In: Pädagogische Führung, 5/1994, S. 195 ff.
- Sliwka, Manfred/Seitz, Peter (ohne Jahr): Marketing in Sozialunternehmen. In: Neue Arbeit Saar Consult Reader 1. Saarbrücken.
- Wedekind, Erhard (1988 (2)): Beziehungsarbeit. Zur Sozialpsychologie pädagogischer und sozialer Institutionen. Frankfurt a. M.

Armut in der früheren DDR – Armut in Ostdeutschland heute

Ronald Lutz, Erfurt

In letzter Zeit wird verstärkt ein verändertes Verständnis von Armut reflektiert, das sich nicht ausschließlich an ökonomischen Kriterien orientiert, sondern eine »Armut an Lebenschancen« diskutiert; in diesem »Lebenslagekonzept« wird Armut konsequent als »Unterversorgung« definiert (vgl.: Lompe 1987; Wendt 1988; Iben 1989): Über Einschränkungen in unmittelbaren Grundbedürfnissen des Lebens hinaus findet eine extrem gesteigerte Abkopplung aus sozialen Bezügen statt, eine Einschränkung von »Erfahrungs- und Teilnahmeräumen« (Glatzer/Hübinger 1990, 36). So aber ist Armut immer weniger ein Problem betroffener sozialer Milieus, sondern ein Problem davon betroffener Individuen.

Forschungen zur »Dynamik von Armut« machen deutlich, daß Armut nicht zugleich auch ein Verharren in ihr, also Langzeitarmut heißt, sondern daß es äußerst differenzierte Verweildauern in Armutslagen und folglich auch Wege aus ihnen gibt (Buhr 1995). Soziale Desintegrationsprozesse in der Risikogesellschaft bedingen ein »Verschwinden der Armut«; kollektive Verarmungsprozesse werden immer stärker individuell abgebildet und unterfüttert; arm zu sein wird zum Risiko in der Biographie vieler und löst sich somit aus dem Zusammenhang sozialer Milieus. Somit wird aber eine »Kultur der Armut«, die eine Verfestigung milieubedingter Lebenslagen und eine intergenerationelle Weitervererbung voraussetzt, zunehmend problematischer (Lewis 1961; Geremek 1988). Der Kulturbegriff eignet sich zwar Armut als Lebenslage zu