

### Soziale Arbeit und die Kultur der Kontrolle: Spuren und Trampelpfade des gesellschaftlichen Strukturwandels in den Hilfen zur Erziehung in Hamburg

Lutz, Tilman

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lutz, T. (2009). Soziale Arbeit und die Kultur der Kontrolle: Spuren und Trampelpfade des gesellschaftlichen Strukturwandels in den Hilfen zur Erziehung in Hamburg. *Kriminologisches Journal*, 41(4), 243-260. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-256355>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Tilman Lutz

## **Soziale Arbeit und die Kultur der Kontrolle. Spuren und Trampelpfade des gesellschaftlichen Strukturwandels in den Hilfen zur Erziehung in Hamburg.**

### **Social Work and the Culture of Control. Tracks and Trails of Structural Social Change in the Youth Welfare Services in Hamburg.**

*Ausgehend von den global-politischen Analysen, die das Aufziehen eines Regimes des Selbstmanagements sowie eines punitiven Turn in der westlichen Welt diagnostizieren, wird anhand der Jugendhilfe in Hamburg überprüft, wie dieser Strukturwandel und seine Rationalitäten relevant werden und wo Widersprüche und Ambivalenzen sichtbar sind.*

*Schlüsselwörter: Kontrollkultur, Neoliberalismus, Sozialpolitik, Strukturwandel, Jugendhilfe Hamburg*

*Various global analyses assume the rise of a regime of self-management and a punitive turn in modern civilizations. This article attempts to outline the impact and the ambivalence of this structural change and its underlying rationalities in a specific social policy field – the youth welfare services in Hamburg.*

*Keywords: Culture of Control, Neoliberalism, Social Policy, Social Change, Youth Welfare Services Hamburg*

Ausgangspunkt der Betrachtung ist der analytisch breit konstatierte Übergang von wohlfahrtsstaatlichen zu postwohlfahrtsstaatlichen Strategien in Sozial- und Kriminalpolitik, der sich verkürzt mit der Verabschiedung des sozialstaatlichen Resozialisierungsideals zu Gunsten eines selektiven Risikomanagements beschreiben lässt. So spricht Garland (2001) von der neuen Kultur der Kontrolle, die den ‚Strafmodernismus‘ des *penal-welfare state* ablöse und die Sozialpolitik verändere. Betrachtet man verschiedene Analysen des ausgehenden 20. Jahrhunderts, so ist diesen bei allen Unterschieden gemeinsam, dass sie betonen, dass sich Modalitäten und Rationalitäten der sozialen Kontrolle in den letzten 30 Jahren stark verändert haben – zum Teil wird sogar von einer Wende vom Wohlfahrtsstaat zum strafenden Staat gesprochen (Wacquant 2000; Stehr 2005). Diese Perspektiven und Analysen fokussieren jedoch in der Regel gesamtgesellschaftliche und global-politische Transformationsprozesse und vernachlässigen regionale wie feldspezifische Unterschiede, Spannungen und Einschränkungen der Muster und Rationalitäten dieses Wandels und ihrer Durchsetzung. Diese Problematik ist einer generalisierenden Sichtweise gewissermaßen immanent und verweist darauf, dass trotz überzeugender globaler Analysen die konkrete Empirie nicht vernachlässigt werden darf<sup>1</sup>: "Its more complicated than that!" (Garland 2001: VII).

Vor diesem Hintergrund wird die Frage fokussiert, ob und wie sich die genannten Transformationsprozesse in einem konkreten sozialpolitischen Feld – den Hilfen zur

---

<sup>1</sup> Wie dies bspw. Eick (2007) und Kreissl/Ostermeier (2007) betonen, die anhand spezifischer Felder die Bedeutung der lokalen Empirie und ihrer Differenzen herausarbeiten.

Erziehung – in einer bestimmten Region – in Hamburg – manifestieren. Im ersten Teil werden die Debatten um den aktivierenden Staat und die Kultur der Kontrolle in der Bundesrepublik umrissen, um im zweiten, zentralen Teil anhand der organisatorischen und institutionellen Entwicklungen der Hilfen zur Erziehung in Hamburg nachzuzeichnen, in welcher Form sich die vorab skizzierten Rationalitäten materialisieren und welche Brüche und Ambivalenzen damit verbunden sind. Im dritten und abschließenden Teil werden auf der Grundlage einer empirischen Studie zu den Perspektiven und Verarbeitungsstrategien der Akteure (Lutz 2009) einige Spuren dieses Strukturwandels auf der Ebene der handelnden Akteure sowie quer verlaufende Trampelpfade skizziert. Dabei stehen die Widersprüche und Ambivalenzen sowie die Gestaltung des Verhältnisses zwischen Repression und Responsibilisierung im Fokus.

### **1. Der aktivierende Sozialstaat und die Ökonomisierung des Sozialen**

In der Bundesrepublik markiert der Begriff des aktivierenden Sozialstaats, der den versorgenden Wohlfahrtsstaat ablöse, eine Kernfigur der Analyse des Wandels sozialpolitischer Strategien (Dahme u.a. 2003). Dieser wird mit Schlagworten wie ‚Eigenverantwortung statt Solidarität‘ verhandelt und gilt als ‚Dritter Weg‘ zwischen dem liberalen (schlanken) Minimalstaat und dem fordistischen (bevormundenden) Wohlfahrtsstaat. Er ist demnach

„ein Staat [...], der zwar an seiner umfassenden öffentlichen Verantwortung für gesellschaftliche Aufgaben fest hält, jedoch nicht alle Leistungen selbst erbringen muss. Seine Aufgabe ist es vielmehr, die Gesellschaft einschließlich der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zu aktivieren, zu fordern und zu fördern, sich selbst als Problemlöser zu engagieren“ (Bandemer/Hilbert 1998: 29 zit. nach Dahme/Wohlfahrt 2003: 77).

Das in dem Wortpaar *Fördern und Fordern* aufgehobene Prinzip steht in den kritischen Analysen für den Wandel von der Integration zum Risikomanagement bzw. von der Versorgung zur Eigenverantwortung und verweist in der Konsequenz auch auf eine repressive Wende: Das „neue, auf breiten gesellschaftlichen Konsens aufbauende Grundprinzip des aktivierenden Staates: Fordern, Fördern und bei Zielverfehlung fallen lassen, ist ohne ‚soziale Kontrolle‘ und einen ‚punitiven Paternalismus‘ nicht funktionsfähig“ (Dahme u.a. 2003: 10).

Gleichzeitig schließt die Aktivierungsrationalität semantisch und durch die modifizierte Übernahme von neuen Konzepten und Handlungsansätzen auch inhaltlich an Fachdiskurse an, die der ‚fürsorglichen Belagerung‘ im Wohlfahrtsstaat und dessen Rationalität der normierenden Normalisierung (dazu: Cremer-Schäfer 2005: 152f.) kritisch gegenüberstehen, wie *Empowerment*, *Hilfe zur Selbsthilfe*, *Stärkung der Eigenverantwortung*, aber auch *Aktivierung* (Kessl 2006). Diese Anschlüsse bergen Ambivalenzen und Brüche und werden durch die Verwendung und Rezeption von unscharfen Begriffen gerade auf der Akteursebene relevant.

Als eine der zentralen Veränderungen der sozialpolitischen Rationalitäten im aktivierenden Sozialstaat gilt aus kritischer Perspektive die neue *Konstruktion und Definition von sozialen Problemen und ihren Ursachen*. Abweichung wird danach nicht mehr als Produkt oder Nebenwirkung gesellschaftlicher Verhältnisse und materieller Ungleichheit aufgefasst, sondern entweder *rational* – als mangelndes Selbstmanagement und inadäquate Selbstkontrolle – oder *individualisiert* – als unzureichende moralische Erziehung oder kulturalisiertes Defizit – thematisiert. Vor dem Hintergrund dieser ‚neuen‘ moralischen Ökonomie der Selbstsorge wird der „In-Aktive“ als neuer Prototyp des Abwechslers bzw. der Adressatin Sozialer Arbeit verhandelt (Lutz/Ziegler 2005: 132), deren Interventionen demnach primär darauf zielen, das unternehmerische Selbst zu aktivieren

und dem Einzelnen „das Selbstbild des individuellen Risikomanagers zu vermitteln, dem es [...] selbstverständlich erscheint, ‚selbst im Sinne des Integrationsziels tätig zu werden‘“ (Lessenich 2005: 24).

Untermauert werden diese Analysen mit der zunehmend auch rechtlich normierten Verknüpfung von Unterstützungsleistungen mit Bedingungen und Pflichten (Vermeidung von Risiken, aktive Selbstsorge, Kooperation), deren Nichteinhaltung sanktioniert wird<sup>2</sup> und die sich vorwiegend an das so genannte Prekariat richten; also diejenigen, die den Anforderungen, selbst aktiv zu werden, nicht gerecht werden (können), bzw. als unverantwortliche und unmoralische Individuen angesehen werden. Die Debatte um eine ‚Kultur der Armut‘<sup>3</sup> gilt als prominentes Beispiel für diesen Mix von Risikoindividualisierung und Moralisierung, mit dem die Ausrichtung staatlicher Unterstützung und Hilfe an individuellem Wohlverhalten legitimiert wird: „Nichtanpassung an aktivierende Angebote rechtfertigt dann letztlich auch staatlichen Zwang und Repression“ (Dahme/Wohlfahrt 2003: 91). Ergänzt und verfestigt werde dieses Prinzip durch eine präventiv orientierte, sozialinvestive Strategie für so genannte Normalbürger, die der gleichen Rationalität folge: Steuererleichterungen, Anreize für die private Altersvorsorge usw., die die Übernahme von Eigenverantwortung und Selbstsorge fördern sollen.

Diese selektive Zweigleisigkeit spiegelt die Koexistenz managerialistischer und punitiver Strategien in der Kriminalpolitik wider (Garland 2001: 137f.): „Die ‚Liberalität‘ am ‚oberen Ende‘ wird durch eine verstärkte Androhung von Sanktionen und Anwendungen von direktem oder indirektem Druck und Zwang am ‚unteren Ende‘ ergänzt“ (Ziegler 2003: 173). Für die Soziale Arbeit konstatieren diese Analysen eine Veränderung ihrer Funktion sowie die Aufgabe, Personen und Gruppen nach dem Imperativ der Selbstsorge zu kategorisieren und ihre Interventionen entsprechend auszurichten: *Anreize* für diejenigen, die fähig und willens sind, sich diesen Anforderungen zu stellen – *Integrationshilfen*, *Druck* und *Kontrolle* für die Bedürftigen und Aktivierbaren – *bloße Verwaltung* für diejenigen, die dazu nicht fähig und in der Lage sind bzw. *Ausschluss* und *Repression* für die ‚Gefährlichen‘.

Als eine zweite zentrale Entwicklung gilt die *Ökonomisierung*, die auf der neuen Rolle des moderierenden Staates und seiner postulierten finanziellen Krise gründet: „Die notwendige Kürzung der staatlichen Ausgaben erfordert eine radikale Modernisierung des öffentlichen Sektors und eine Leistungssteigerung und Strukturreform der öffentlichen Verwaltung. [...] Wir werden daher nicht zögern, Effizienz-, Wettbewerbs- und Leistungsdenken einzuführen“ (Schröder/Blair 1999: 889). Dazu gehören Kürzungen bei den Leistungen der Sozialversicherungen sowie kommunalen sozialen Dienstleistungen, die sich analytisch in die Leitorientierung der individuellen Eigenverantwortung und der Individualisierung der Risiken einordnen lassen. Mit Blick auf die Frage nach den institutionellen und organisatorischen Entwicklungen in der Sozialen Arbeit bedeutsamer sind jedoch die Analysen der Vermarktlichung Sozialer Arbeit und ihrer Steuerung der Wettbewerb der Leistungsanbieter, der primär Kosten-Nutzen Analysen bzw. Effizienzgedanken folge und sich am Preis orientiere. Die Transformation zum aktivierenden Staat wird danach im Übergang vom Leistungs- zum Gewährleistungsstaat verortet, der Rahmenbedingungen wie Ziele der Leistungen vorgibt und die Leistungserbringer auf dem freien Markt auswählt

---

<sup>2</sup> Besonders deutlich im SGB II, das in Kap. 1, „Fördern und Fordern“ explizit Leistungen mit Gegenleistungen verknüpft und einen Unterabschnitt „Anreize und Sanktionen“ enthält, in dem für mangelnde Kooperation bzw. Aktivität verbindliche Sanktionen vorgeschrieben sind.

<sup>3</sup> Die *culture of poverty* ist Teil des angloamerikanischen neokonservativen Exklusionsdiskurses und definiert die Ursachen von Armut nicht gesellschaftlich, sondern soziokulturell – als Problem der Lebensführung (Klein u.a. 2005).

– primär mit „dem Ziel der Entlastung der öffentlichen Kassen“ (Lindenberg 2000: 44). Damit würden soziale Dienstleistungen zur Ware, ohne dass der Staat die Kontrolle und „Oberleitung“ (ebd.) abgibt.

Als zentrales Mittel der Implementierung gilt der Modus der manageriellen Steuerung, insbesondere das Kontraktmanagement. Verträge und Vereinbarungen gewinnen danach zum einen auf der Ebene der Aktivierung der Adressatinnen als eigenverantwortliche Risikomanager oder ‚Kundinnen‘ an Bedeutung. Zum anderen wird eine Dominanz der ‚kontraktuellen Kooperation‘ im Verhältnis von öffentlichen Kostenträgern und Dienstleistungserbringern konstatiert. Dieser grundlegende Wandel der Organisationsbeziehungen wird für die Kinder- und Jugendhilfe seit Mitte der 1990er Jahre anhand der ‚Neuen Steuerungsmodelle‘ diskutiert, zu deren Eckpfeilern Produktorientierung, Budgetierung, Controlling usw. gehören (Schnurr 1998). Die Verwaltung steuert demnach ‚manageriell‘ aus der Distanz, indem Ziele und Zielgruppen ebenso festgelegt werden wie Qualität und Quantität der Leistungen bzw. Produkte. Die Verantwortung für die Umsetzung, das ‚Rudern‘, liegt dann bei den konkurrierenden autonomen Leistungsanbietern (Ziegler 2003: 183f.).

Vor diesem Hintergrund konstatieren beispielsweise Anhorn und Bettinger eine Parallelentwicklung in Sozial- und Kriminalpolitik, in der die neue Kultur der Kontrolle und die Ökonomisierung „in einem sich wechselseitig bedingenden, komplementären Verhältnis“ (2002: 237) stehen. Sie setzen diese Entwicklung jedoch nicht absolut und weisen implizit auf die Gefahr einer analytischen Dichotomisierung von Postwohlfahrtsstaat und Wohlfahrtsstaat hin: „weder hatte sich die punitiv-ausschließende Komponente im Fordismus restlos in einer sozialstaatlich-integrativen Praxis aufgelöst noch hatten im Anschluss daran die punitiv-ausschließenden Elemente des Post-Fordismus die Fundamente der sozialstaatlichen Sicherungssysteme verdrängt“ (ebd.: 236).

Die Tendenz einer gleichzeitigen Ausrichtung an ökonomischen *und* kontroll- bzw. sicherheitsorientierten Kriterien wird auch in aktuellen Diskursen in und über die Jugendhilfe deutlich. Eine Studie des DJI konstatiert, dass die „Sparwelle“ (Pluto u.a. 2007: 23) die Jugendhilfe endgültig erreicht hat und Kosten- und Effektivitätskriterien dominieren. Im 11. Jugendbericht (BMFSFJ 2002) wird zwar kritisiert, dass „Kinder und Jugendliche zunehmend als ‚Sicherheitsrisiko‘ wahrgenommen werden“ (ebd.: 239), gleichzeitig wird eine Neuorientierung gefordert, die den neuen Soziale-Probleme-Diskurs reflektiert: „Erinnert werden muss daran, dass Delinquenz von Kindern und Jugendlichen *pädagogische* Antworten provoziert, die eher etwas mit Erziehung, sozialer Kontrolle, Intervention bzw. Eingriff, Grenzsetzung und Normverdeutlichung zu tun haben“ (ebd.). Auf Basis dieser Tendenz sowie der skizzierten analytischen Befunde wird im Folgenden nachgezeichnet, in welcher Weise sich dieser Wandel in den Hilfen zur Erziehung in Hamburg manifestiert, aber auch, welche Brüche und Ambivalenzen sich vor Ort zeigen.

## **2. Institutionelle und organisatorische Veränderungsprozesse – Hilfen zur Erziehung in Hamburg**

Hamburg bietet sich für die empirische Überprüfung dieser Transformationsprozesse aufgrund des ‚*Law and Order* Wahlkampfes 2001‘ geradezu an, der nicht nur rhetorisch sichtbare Folgen für die zuvor explizit liberale und wenig repressive Sozial- und Kontrollpolitik der Hansestadt hatte (Lutz/Ziegler 2005: 124ff.).

Fasst man die Entwicklungen der Hilfen zur Erziehung (HzE) in Hamburg in den Jahren nach dem Regierungswechsel (2001-2005) zusammen, dann stehen die Kostensenkungspolitik und die Wende zu mehr Kontrolle im Zentrum der politischen

Rhetorik und Regulierungsmaßnahmen. Auf der einen Seite wurde unter der Überschrift „Weiterentwicklung der Jugendhilfe“ (Drucksache 17/664) eine Neuausrichtung des Jugendhilfesystems „weg von den hochschwelligten Maßnahmen der Hilfen zur Erziehung (HzE) [...] hin zu einer integrierten sozialräumlichen Jugendhilfe“ (ebd.: 2) angestrebt. Explizites Ziel der Administration war es, die bisher dominanten einzelfallorientierten (und eher teuren) HzE zugunsten niederschwelliger, offener (und weniger teuren) Hilfen abzubauen – den so genannten ‚Vorfeldhilfen‘. Dafür wurden Mittel aus dem HzE-Haushalt herausgeschnitten und für die ‚Sozialraumorientierte Angebotsentwicklung‘ (SAE)<sup>4</sup> freigegeben. Auf der anderen Seite wurde mit der Wiedereinführung eines geschlossenen Heims für Jugendliche<sup>5</sup> und der Etablierung des so genannten Familien-Interventions-Teams als quasi übergeordnetes Jugendamt, das für die delinquenten Kinder, Jugendlichen und Familien zuständig ist (Lembeck/Lindenberg 2003), der Stellenwert von Repression und Kriminalitätsbekämpfung auch symbolisch hervorgehoben. Die Behörde spricht rückblickend von einem „Paradigmenwechsel in der Jugendhilfe in Hamburg“ (BSFGV 2007: 48), mit dem das Prinzip der Freiwilligkeit im Umgang mit schwierigen Jugendlichen durch das „Prinzip der Verbindlichkeit und Konsequenz“ (ebd.) ersetzt wurde.

Mit dieser Regulierung wurden sowohl das ‚weiche Ende‘, die offenen und präventiven Angebote, als auch das ‚harte Ende‘, Kontrolle und Repression, in ihrer Relevanz sowie finanziell gestärkt – auch wenn sie nach wie vor nicht den Löwenanteil des Jugendhilfehaushaltes ausmachen. Mit Blick auf die Analysen des aktivierenden Sozialstaats verweisen die organisatorischen und administrativen Veränderungen zum einen auf die analytische Kopplung von Aktivierungsrationalität und repressiver Wende: Fördern, Fordern und bei Zielverfehlung fallen lassen. Zum anderen wird deutlich, wie Kostensenkung und Aktivierung legitimatorisch und ideell verknüpft werden, wobei diese Kopplung materiell nur für die Gruppe der Aktiven, Willigen sowie die Gruppe der Aktivierbaren, Bedürftigen zu gelingen scheint, während gerade die symbolischen Maßnahmen und die Kontrollpolitiken zu Kostensteigerungen führen. Im Folgenden werden die Implikationen des Struktur- und Politikwandels ebenso wie die Brüche und Ambivalenzen anhand der Rhetorik wie der administrativen Steuerung aufgefächert und diskutiert.

Die erwähnte sozialraumorientierte Umgestaltung mit dem Ziel der Kostenreduktion setzte an fachlich begründeten und monetär motivierten Entwicklungen aus den 1990ern an, beispielsweise der Ambulantisierung der Hilfen sowie der Budgetierung der Jugendämter. Das damit verbundene übergeordnete Ziel, die „Eindämmung der Kosten“ (Drucksache 16/2804: 2), wurde jedoch nicht erreicht – im Gegenteil: Die Kosten stiegen bis 2003 kontinuierlich an. In diesem Jahr wurde mit der Globalrichtlinie GR J 12/03 der ‚Systemwechsel‘ zu Gunsten der offenen Vorfeldhilfen mit der Umschichtung von zunächst 4 Mio. € aus dem HzE-Haushalt in diesen Bereich eingeläutet. „Auf dieser Grundlage sollen Alternativen zu den Hilfen zur Erziehung ausgebaut und ein Beitrag zur Reduzierung des Fallaufkommens der Hilfen zur Erziehung geleistet werden“ (ebd.: 1). Diese Vorfeldhilfen müssen u.a. darauf ausgerichtet sein erzieherische Bedarfe gemäß §§ 27ff SGB VIII abzudecken, also HzE-Maßnahmen zu ersetzen. Darüber hinaus müssen sie regelhaft private soziale Netzwerke für die Lösung einzelfallbezogener Probleme mobilisieren und detailliert über die konkreten Klientinnen und Klienten sowie deren

---

<sup>4</sup> Die theoriesystematisch nicht eindeutig bestimmten Begriffe *Sozialraumorientierung* bzw. *sozialraumorientierte Steuerung* werden in der Einführung von Kessl und Reutlinger (2007) in ihren Kontexten und Konnotationen gut dargelegt.

<sup>5</sup> Mit dessen Abschaffung Ende 2008 wurde von Schwarz-Grün zwar ein bedeutendes Symbol dieser Politik beseitigt, nicht jedoch die zu Grunde liegende Tendenz.

Problemlagen berichten (ebd.: 3f.). Die in der Richtlinie mehrfach genannte Aktivierung semi- und nichtprofessioneller Ressourcen verweist auf die Verkopplung von Kostensenkung mit der Rationalität des aktivierenden Staates, dessen Leitprinzipien auch die sozialpolitischen Losungen der Hansestadt prägten: ‚Fördern und Fordern‘ und ‚Aktivierung des ehrenamtlichen Engagements‘. Parallel wurden die Rahmenverträge für die stationären Hilfen gekündigt. Im Jahr 2004 wurden neue Kontrakte mit geringeren Leistungsentgelten unterzeichnet, was zu einem massiven Kostendruck für die Träger und zu Standardabsenkungen führte. Die ambulanten Erziehungshilfen wurden finanziell durch die Begrenzung des Hilfeumfangs gesteuert – auf durchschnittlich nicht mehr als 5,2 Stunden pro Woche.

Diese Verlagerung hin zu den Vorfeldhilfen und die Umsteuerungen innerhalb der HzE implizieren die Kategorisierung der Klienten und Klientinnen in die ‚aktiven Willigen‘, für die die Vorfeldhilfen greifen, die ‚wirklich Bedürftigen‘, die weiterhin – wenn auch begrenzt und auf ihre Aktivierung fokussiert – HzE bekommen, sowie die ‚Gefährlichen‘ bzw. ‚Delinquenten‘, für die repressive und kontrollierende Maßnahmen greifen. Diese managerielle Steuerung und ihre enge Bindung an die Kostensenkungspolitik wurde 2004 mit der Globalrichtlinie GR J 8/04 u.a. durch die Einführung von Indikatoren und Kennziffern zur Operationalisierung der fachlichen Ziele sowie die verbindliche Einbeziehung der Vorfeldhilfen in die Hilfeplanung konkretisiert. Darin wurde eine feste Rangfolge für die Verfügung der Hilfearten sowie die Wahl des jeweils kostengünstigeren Angebots vorgeschrieben: sozialräumliche Angebote vor HzE (ebd.: 3), ambulante Hilfen vor stationären, Pflegefamilien vor Heimerziehung (ebd.: 4).

Die Ausrichtung auf die Aktivierung und das Voraussetzen der individuellen Eigenverantwortung zeigt sich auch an den Indikatoren für die Bewertung der Notwendigkeit von Hilfen. Diese beziehen sich primär auf die Kompetenz der Eltern, die Entwicklung des Kindes, sein Verhältnis zu Eltern, Geschwistern und dem weiteren familiären Umkreis. Diese Kernkriterien werden bei Bedarf durch Indikatoren für die Wohn-, Arbeits- und Finanzverhältnisse sowie die Kategorie des sozialen Umfelds ergänzt. „Der Grad der negativen Bewertung ist Maßstab für die Entscheidung über eine ambulante oder außerfamiliäre Hilfe“ (ebd.: 5). Mit diesem Prioritätenkatalog wird die Individualisierung sozialer Probleme und ihrer Ursachen befördert, während soziale Ursachen und Bezüge in den Hintergrund gedrängt werden.

Die Kontrollorientierung, das „Prinzip der Verbindlichkeit und Konsequenz“, hatte nach dem Regierungswechsel jedoch rhetorisch und in der administrativen Steuerung Vorrang: Die „Kurskorrektur im Umgang mit Minderjährigen, die sich selbst und andere durch wiederholte oder gefährliche Straftaten gefährden, duldet [...] keinen Aufschub“ (Drucksache 17/1167), so der Senat. Die Einrichtung eines geschlossenen Heims Ende 2002 mit 12 Plätzen (Meyners 2003) sowie die Implementierung und der spätere Ausbau des Familieninterventionsteams (FIT) von 6 auf 26 Stellen wurden dabei ebenso aus dem HzE Haushalt finanziert wie die Erziehungshilfen, die durch das FIT für die delinquenten Adressaten verfügt werden, ohne dabei den oben genannten Einschränkungen unterworfen zu sein. Vielmehr werden diese Hilfen aus den bezirklichen Budgets der ASD finanziert. Dies unterstreicht die Relevanz und den nicht nur symbolischen Charakter der repressiven Wende und verschärft zugleich die Kostensenkungen in den klassischen HzE, die der Stundenbegrenzung unterliegen und nicht primär auf Delinquenz und die Gefährdung sondern auch auf der Gewährleistung des Kindeswohls gründen. Diese werden zwischen den kontrollierenden, repressiven Maßnahmen (durch FIT verfügte HzE und geschlossene Unterbringung) und den präventiven, sozialraumorientierten Angeboten in die Zange genommen – aufgrund der medial, politisch und administrativ deutlich kommunizierten Priorität der Kontroll- und Einsparnotwendigkeiten legitimatorisch noch

stärker als fiskalisch. Diese Entwicklung wird von der kritischen Fachöffentlichkeit als selektive Jugendhilfepolitik markiert, „an deren einem Ende ‚präventive‘ Angebote für die ‚willigen‘ BeansprucherInnen von Hilfen, in der Mitte die klassischen Hilfen zur Erziehung für ‚erhärtete Lebenskrisen‘ und am anderen Ende FIT, geschlossene Unterbringung und Zwangserziehung für die ‚Unbelehrbaren‘ stehen“ (VKHJ 2004: 5).

Die repressive bzw. kontrollierende Wende wurde 2005 nach dem tragischen Tod der siebenjährigen Jessica verstärkt, dessen mediale Skandalisierung zu einer massiven Dynamisierung der öffentlichen und politischen Debatten und zur Fokussierung der Kindeswohlgefährdung und der Rolle der Behörden führte. In der Folge stiegen zum einen die Bewilligungen und Ausgaben für die HzE wieder deutlich über das vorgesehene Budget an, zum anderen wurden bereits verabschiedete Sparbeschlüsse zurückgenommen (BSFGV 2007: 24ff.). Dieser so genannte ‚Jessica-Effekt‘ hat für die skizzierte Entwicklung eine große Bedeutung und verweist auf die zentrale Rolle der Opferrhetorik in der neuen Kontrollkultur (Garland 2001: 11). So führte er neben der Gründung einer ‚Task Force Kinderschutz‘ zur Implementierung von Kontrollmaßnahmen, die in der Drucksache (18/2926) „Hamburg schützt seine Kinder“, dem ‚Jessica-Papier‘, konkretisiert wurden. Es handelt sich dabei u.a. um die Intensivierung des Informationsflusses zum Jugendamt, die Einführung eines zentralen Schülerregisters, die längere Aufbewahrung der Akten von „Risikoeltern“ (ebd.: 3) sowie die Erweiterung der Interventionen des Jugendamtes, das bspw. bei Versäumen der Schuleingangsuntersuchung unabhängig von anderen Hinweisen auf Gefährdung tätig werden muss. Parallel sollte der Personaleinsatz in den Jugendämtern effizienter gestaltet werden. Dabei betonte der Senat die Entlastung der Allgemeinen Sozialen Dienste (ASD) durch das FIT und ordnete zehn zusätzliche Fachkräfte für zwei Jahre ab (ebd.). Darüber hinaus wurden u.a. verpflichtende Früherkennungsuntersuchungen, die Verbesserung der Meldepraxis der Polizei an das FIT, der Ausbau früher Hilfen sowie die Einbindung der Vorfeldhilfen in das institutionalisierte Kontroll- und Meldesystem gefordert (ebd.: 5f.). Zugespitzt lässt sich die doppelte Wirkung des ‚Jessica-Effekts‘ als Triebkraft für die Kontrollorientierung und Bremse für die Ressourcensteuerung bzw. Kostensenkung beschreiben. Damit verweist sie auf eine Bürokratisierung der Kontrolle.

Die strukturelle Umgestaltung der HzE, etwa die Stärkung der Vorfeldhilfen (SAE) zu Lasten der HzE, wurde davon jedoch ebenso wenig grundsätzlich berührt wie der neue Umgang mit den ‚gefährlichen‘ Jugendlichen. Letzterer trat zwar medial in den Hintergrund, bildete jedoch weiterhin einen Schwerpunkt der Hamburger Jugendhilfepolitik, wie beispielsweise am Ausbau von kriminalpräventiven Programmen und parteiübergreifenden Forderungen nach mehr Eingriffsmöglichkeiten der Behörden deutlich wird. Auch die Arbeit und das Konzept des FIT werden sehr positiv bewertet (Drucksache 18/2006).

Die Dominanz von Kostensenkungspolitik und repressiver Wende drückt sich auch in Zahlen aus, die die zeitliche Parallelität und unterschiedliche Bedeutung dieser beiden Entwicklungen verdeutlichen: Die kontrollierenden, repressiven Maßnahmen sind von der Kostensenkung ausgenommen, was exemplarisch an der geschlossenen Unterbringung deutlich wird<sup>6</sup>, deren kalkulierter Tagessatz von 251 € in 2004 auf 303 € in 2005 stieg; der faktische Tagessatz betrug aufgrund der durchgängigen Unterbelegung 850 € (Hamburger Abendblatt 14.9.2005). Für die Devianzverwaltung spielen die ökonomischen Kriterien

---

<sup>6</sup> In Relation zum Gesamthaushalt des HzE sind die Kosten für die gU mit weniger als 1% zwar gering, angesichts der genannten Beschränkung der Ressourcen für ambulante Hilfen usw. verdeutlichen diese Zahlen jedoch insbesondere mit Blick auf den Einzelfall die Prioritätensetzung und Relevanzen.

offensichtlich eine untergeordnete Rolle. Kontrolle und symbolische Politiken dürfen auch etwas kosten, so die Botschaft.

Betrachtet man dagegen die Entwicklung der Kosten und Fallzahlen in den HzE, so zeigt der Kinder- und Jugendbericht (BSFGV 2007) zunächst einen kurzfristigen Erfolg der konsequenten Kostensenkungspolitik und der begrenzenden Vorgaben für die Hilfgewährung: von 144,9 Mio. € in 2003 auf 135,3 Mio. € in 2004. In Folge des ‚Jessica-Effekts‘ stiegen die Ausgaben wieder an, auf 142,2 Mio. € in 2005 und 153 Mio. € in 2006. Dieser Anstieg wird von der Behörde auf die erhöhte Sensibilität der Bevölkerung sowie die verbesserten Informationsgrundlagen zurückgeführt (BSFGV 2007: 44). Diese Kostensteigerung beinhaltet zudem die teure geschlossene Unterbringung sowie die von FIT verfügbaren HzE, deren Gesamtkosten trotz rückläufiger Fallzahlen deutlich angestiegen sind. Auch die inhaltliche Ausrichtung der SAE-Projekte – Gewalt-/Kriminalprävention und Aktivierung nachbarschaftlichen Engagements –, mit deren Implementierung die HzE zurückgefahren bzw. entlastet werden sollten, verweist auf die politische und administrative Beförderung der Tendenz zu Sicherheit, Eigenverantwortung und Responsibilisierung in der Jugendhilfe (ausf. Lutz 2009).

Die 2001 angekündigte Neuausrichtung des Jugendhilfesystems – weg von den hochschwelligsten Maßnahmen der HzE hin zu einer integrierten sozialräumlichen Jugendhilfe – wurde durch das Primat von Kontrolle und Kriminalitätsbekämpfung konterkariert. Die Gleichsetzung von Kindeswohlgefährdung mit Devianz bzw. verantwortungslosen Eltern verstärkte diese Tendenz und verweist auf eine veränderte Konstruktion und Kategorisierung der Adressaten. Zugespielt bedeutet das: Soziale Probleme und ihre Ursachen werden ebenso individualisiert wie die Verantwortung für die Problemlösung. Die entsprechenden Interventionen setzen verstärkt auf Repression bzw. Kontrolle für die Einen und freiwillige, selbstverantwortliche Aktivität für die Anderen. Diese Entwicklung spiegelt sich auch in den Standard- und Kostensenkungen in den klassischen Erziehungshilfen für die Aktivierbaren und Bedürftigen: Kinder und Jugendliche müssen zunehmend schwieriger und problembehafteter sein, um Anspruch auf HzE zu haben. Auch dann werden ihnen zunehmend zeitlich begrenzte und befristete Maßnahmen angeboten.

Gleichzeitig verweisen die Ergebnisse nicht nur mit Blick auf die Kosten von Kontrolle und symbolischer Politik auf Widerstände und Inkonsistenzen. So zeigt etwa die permanente Unterbelegung des geschlossenen Heims, das nicht in dem von Politik und Administration geplanten, finanzierten und geforderten Umfang genutzt wurde, dass Widerstände existieren und der Strukturwandel sich nicht bruchlos vollzieht. Zudem führen unvorhersehbare Ereignisse, allen voran der ‚Jessica-Effekt‘ - neben seinem Nutzen für die auf eine Verstärkung der Kontrolle zielenden Argumentation – zu einem Zurückrudern: Einerseits wird die Kostensenkungspolitik zurückgenommen, auf der anderen Seite zeigen sich in den kontrollierenden und einseitig-invasiven Maßnahmen auch die Grenzen der Eigenverantwortungszuschreibung und des ‚Fallen Lassens‘ sowie die fürsorglich-kontrollierende Tradition des Wohlfahrtsstaates.

### **3. Die Verarbeitung durch die Akteure – aus dem Berufsalltag in der Sozialen Arbeit**

Der Blick auf die handelnden Akteure basiert auf Experteninterviews mit in der Praxis der HzE tätigen Akteuren aus freier und öffentlicher Trägerschaft<sup>7</sup>. Diese Interviews zeigen

---

<sup>7</sup> In der zu Grunde liegenden Studie (Lutz 2009) steht die Frage nach dem Umgang und der Verarbeitung der politisch-ideologischen und administrativen Rahmenbedingungen im Zentrum. Dort spielt auch der traditionelle und widersprüchliche Dauerdiskurs dieser Profession um das eigene Selbstverständnis eine bedeutende Rolle. Zu dessen zentralen Figuren gehört u.a. das Spannungsfeld von Hilfe und Kontrolle.

Die hier verwendeten Zitate sind nicht personalisiert, sondern lediglich danach unterschieden, ob sie von

zunächst, dass die eben skizzierten administrativen Steuerungsmaßnahmen in deren Berufsalltag relevant und wirksam werden – im Gegensatz zu vorhergehenden politischen Steuerungsversuchen, die im Wesentlichen auf und an der Verwaltungsebene gescheitert sind (SoPo 2001: 11f).

In der Wahrnehmung der Akteure dominiert dabei die finanzielle Steuerung. Der aufgezeigte Trend zu mehr Kontrolle wird in den Aussagen der Akteure zwar deutlich, steht jedoch nicht an erster Stelle. Die Aussagen zeigen zudem die hohe Relevanz der spezifischen Arbeitsfelder für die Wahrnehmung und Bewertung der konkreten Veränderungen an: So ist beispielsweise der stationäre Bereich von den Stundenbegrenzungen nicht berührt und der ‚Jessica-Effekt‘ betrifft primär die Akteure aus dem ASD. Dort gilt er allerdings z.T. als „Wendepunkt“ zurück zur ehemaligen Sozialarbeit „mit ganz viel Kontrolle“ (ASD). Für die Akteure der freien Träger wird der ‚Jessica-Effekt‘ im Berufsalltag dagegen wenig relevant und bleibt eher abstrakt.

Mit Blick auf zwei zentrale Dimensionen – das Hilfeverständnis für die repressive Wende sowie das Klientenkonzept des In-Aktiven bzw. Selbstunternehmers für die Aktivierungsrationalität – werden jedoch von allen Akteuren zentrale Veränderungen in der Praxis der Erziehungshilfen beschrieben. So zeige sich die Verpflichtung der Hilfesuchenden, selbst und eigenverantwortlich im Sinne des Integrationsziels tätig zu werden, ebenso wie die entsprechende Kategorisierung im Berufsalltag der interviewten Akteure insbesondere in der veränderten Hilfestellung, die den oben genannten Imperativen der Eigenverantwortung bzw. der Aktivierungsrationalität folgt. Diese Spur des Wandels wird von den Akteuren primär auf die dargestellten organisatorischen und administrativen Entwicklungen, also die Ressourcensteuerung und die Vorgaben für die Hilfestellung zurückgeführt. Daran werden einerseits die Wirksamkeit der politisch-administrativen Steuerung und andererseits die Konflikte der Akteure mit diesen Vorgaben deutlich:

„Also, was ich schwierig finde ist, wenn hier Klienten sitzen und sagen, sie möchten das und das. Und ich das eigentlich auch für notwendig halte, denen aber irgendwie verbraten muss, dass das nun gar nicht geht. [...] ich habe ja im Kopf, was geht und was nicht geht. Wo ich dann denke, ‚Ja eigentlich können die da schon was gebrauchen‘, aber dann ihnen erzähle, wie sie es auch anders lösen können.“ (ASD)

„Früher gab es dann schon mal für allein erziehende Mütter mit drei Söhnen Familienhilfe, auch wenn da noch keine große Auffälligkeit vorhanden war [...] Heute müssen sie schon zumindest bei der Jugendgerichtshilfe bekannt sein, oder auch psychische Symptome aufweisen, also entweder sie sind delinquent oder sie sind stark drogenabhängig oder sie weisen psychische Symptome auf.“ (Träger)

„Eine Gefährdung besteht, sonst hätte diese Familie ja keine Hilfe.“ (ASD)

Insbesondere das letzte Zitat, das die Hilfestellung an das Vorhandensein einer konkreten Gefährdung knüpft, verdeutlicht die Praxisrelevanz der genannten Richtlinien und Vorgaben sowie der veränderten Prioritätensetzung von Politik und Administration. Zunächst wird demnach – etwa mit SAE-Maßnahmen – primär auf die Eigenverantwortung der Subjekte gesetzt, die sich so weit wie möglich selbst um ihre Probleme zu kümmern haben. Erst wenn dies scheitert, wird mit intensiveren Angeboten reagiert. Dies reflektiert die Verkopplung von Kostensenkungspolitik und Aktivierungspolitik sowie die von den Akteuren geschilderte Tendenz, Hilfen rasch zu beenden bzw. zu reduzieren, wenn die akute Krise bzw. das aktuelle Problem gelöst scheint. Zugleich spiegelt sich darin die deutlich beschriebene und kritisierte Verknüpfung der Hilfestellung mit messbaren, abrechenbaren Zielen. Mit letzterer werden die Hilfeempfänger als verantwortliche

Kontraktpartner konzeptualisiert, sofern und so lange sie die Hilfe annehmen und sich bemühen, die Ziele des Hilfeplans aktiv zu verfolgen bzw. den Verpflichtungen aus dem Kontrakt nachzukommen. Die konsequente Umsetzung dieser Rationalität bei ‚Vertragsbruch‘, also der Abbruch bzw. Entzug der Hilfe, wird dagegen v.a. für das FIT geschildert. Für die ASD, also in den klassischen HzE, wird diese Form der Sanktion von den befragten Akteuren dagegen explizit als Ausnahme gekennzeichnet.

Die Zunahme des Kontrollanteils wird auch auf ein gestiegenes Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung und anderer Institutionen zurückgeführt. Dazu gehören beispielsweise die massiv gestiegenen Meldungen durch Polizei, Schule und Bevölkerung als Folge der öffentlichen Diskussion um den Tod von Jessica. Die mit diesen Meldungen verbundenen Kontrollanforderungen ergänzen die administrativ gesteuerte Zunahme der direkten Kontrollaufgaben des öffentlichen Trägers aufgrund der Vorgaben aus dem Jessica-Papier.

Darüber hinaus wird übergreifend eine Verschiebung der Inhalte der Hilfen konstatiert. Diese unterstreicht die Verkopplung der beiden Dimensionen – Aktivierung (im Klientenkonzept) und Kontrolle (im Hilfeverständnis) – sowie den Wandel zum Gewährleistungsstaat: Direkte, materielle Unterstützungsleistungen würden zu Gunsten pädagogischer Leistungen bzw. der Verhaltensänderung zurückgefahren und letztere seien zunehmend auf eindeutig überprüf- und kontrollierbare Ziele ausgerichtet.

Wie im ersten Teil ausgeführt, lassen sich das Klientenkonzept des aktivierenden Sozialstaates – das eigenverantwortliche Subjekt, das für seine Integration sorgen bzw. von der Sozialen Arbeit zur Übernahme dieser Eigenverantwortung angehalten werden muss – mit der repressiven Wende und dem zugehörigen kontrollorientierten Hilfeverständnis analytisch verbinden: „Fordern, Fördern und bei Zielverfehlung fallen lassen, ist ohne ‚soziale Kontrolle‘ und einen ‚punitiven Paternalismus‘ nicht funktionsfähig“ (Dahme u.a. 2003: 10). Diese analytische Kopplung lässt sich, wie im zweiten Teil dargelegt wurde, nicht nur rhetorisch, sondern auch in der administrativen Steuerung weitgehend nachzeichnen, deren Relevanz in der täglichen Praxis durch die Aussagen der Akteure bestätigt wird.

Auf der Ebene des Handelns und der Selbstkonzepte der Akteure, die im Folgenden wie in der zu Grunde liegenden Studie im Fokus stehen, ist diese Kopplung jedoch brüchig und nicht konsistent<sup>8</sup>: So werden von einigen Akteuren die mit dem aktivierenden Klientenkonzept verbundenen höheren Kooperations- bzw.

Eigenverantwortungserwartungen an die Adressaten gestellt. Zum Teil wird die Idee von Fördern und Fordern positiv konnotiert, während gleichzeitig die mit dem kontrollorientierten Hilfeverständnis verknüpfte Verlagerung des strukturellen Drucks auf die Individuen kritisiert wird. Andere setzen Fördern und Fordern explizit mit Hilfe zur

---

<sup>8</sup> Nur sehr verkürzt soll hier auf die fehlende Kohärenz zwischen den Klientenkonzepten und den Hilfeverständnissen der Interviewten hingewiesen werden (ausf. Lutz 2009). Die Brüchigkeit wird daran deutlich, dass die vorgefundenen Typen von Klientenkonzepten – *Umcodierung* (die Umdeutung der individuellen Defizite in mangelnde Eigenverantwortung); *Kompetenzorientierung* (die auf eigenverantwortliche Lösungsstrategien der Klienten setzt und mit dem Abschied von der Expertenrolle verbunden ist) und *Strukturkonflikt* (der sich gegen die Individualisierung der Probleme wendet) – sich bei den konkreten Akteuren nicht entsprechend in Typen des Hilfeverständnisses widerspiegeln: Die *Ressourcenfokussierung* (die Überführung der Kontrollzunahme in ökonomische Kriterien bei grundsätzlicher Akzeptanz der Kontrollrolle) ist zwar mit einem Arbeitsfeld, dem ASD, nicht aber einem bestimmten Klientenkonzept verknüpft; die *Ambivalenz* (zwischen Intervention, Gesellschaftsdiagnosen und professionsethischer Orientierung) und der Typ der (ethisch und pädagogisch begründeten) *ablehnenden Distanzierung* finden sich bei unterschiedlichen Typen des Klientenkonzeptes. Der Typ der *sanften Adaption* der Kontrollorientierung ist zwar mit dem Klientenkonzept der Umcodierung verbunden, vice versa gilt dies jedoch nicht: Das Klientenkonzept der *Umcodierung* findet sich bei Akteuren aller aufgeführten Typen des Hilfeverständnisses.

Selbsthilfe gleich und konstatieren damit primär eine semantische Veränderung. Ähnlich widersprüchlich ist die Verarbeitung des neuen Hilfeverständnisses, wobei fast alle Akteure den Kontrollanteil ihrer Profession akzeptieren - von einer kritisch-widerwilligen Akzeptanz als „Wermutstropfen als Zugeständnis an die Gemeinschaft“ (Träger) über die verbreitete Normalisierung des Spannungsfeldes von Hilfe und Kontrolle bis zur pädagogisch begründeten positiven Konnotation: „dann tun sie alles, damit sie mich möglichst schnell wieder als Kontrolleur loswerden“ (ASD). Einseitig repressive bzw. als punitiv zu charakterisierende Maßnahmen, etwa die geschlossene Unterbringung, werden dagegen von fast allen Akteuren explizit abgelehnt, selbst wenn sie als wenig relevant für die eigene Arbeit angesehen werden. Diese akteursübergreifende Kritik an Repression und bloßer Verwahrung verweist auf einen in der professionsethischen Tradition verwurzelten kleinsten gemeinsamen Nenner in den beruflichen Selbstkonzepten der Akteure: Hilfe und Integration.

Jenseits des zuletzt genannten Minimalkonsenses variieren die komplexen Ver- und Bearbeitungsstrategien der Akteure – die Trampelpfade des Umgangs neben, parallel und quer zu den skizzierten Veränderungen – jedoch stark und weisen deutliche Ambivalenzen auf. Die bereits genannte Annäherung an das Klientenkonzept des aktivierenden Staates ist bei den Akteuren meist mit einer höheren subjektiven Autonomie und einem als erfolgreich erlebten beruflichen Selbstkonzept verbunden. Dies deutet auf die Relevanz sowie das Eindringen der Aktivierungsrationale in die Soziale Arbeit hin. Dieses Klientenkonzept spiegelt sich auf der Akteursebene jedoch nicht konsistent in der Dimension des Hilfeverständnisses wider. Vielmehr weisen auch Akteure mit diesem Klientenkonzept Hilfeverständnisse auf, die der repressiven Wende explizit entgegenstehen. Insofern erzeugt die professionsethische Tradition keine kohärente Dichotomie zwischen wohlfahrtsstaatlichen und postwohlfahrtsstaatlichen Rationalitäten. Vielmehr zeigt die Ablehnung der Repressionsorientierung bei gleichzeitiger Anpassung an das Klientenkonzept des aktivierenden Staates dessen Anschlussfähigkeit an neuere progressiv-kritische Diskurse und Konzepte um Emanzipation, Selbstbestimmung, Empowerment usw. an. Für die Klientengruppe, die als aktivierbar gilt, lässt sich der Anspruch umsetzen, „Subjekte in ihren je eigenen Biographien zu unterstützen, Menschen zu selbstverantwortlichem Handeln zu befähigen, ihnen zu helfen, in den jeweiligen Verhältnissen authentisch zu sein“ (Lutz 2008: 10). Diese Formulierung bringt sowohl die Kritik an den wohlfahrtsstaatlichen fürsorglich-kolonisierenden und kontrollierenden Elementen der Sozialen Arbeit zum Ausdruck als auch – paradoxerweise – das Klientenkonzept des In-Aktiven bzw. Selbstunternehmers. Eine schlichte Gegenüberstellung von Tradition bzw. Widerstand und Anpassung an den Strukturwandel greift demnach zu kurz. Diese würde zudem implizit die rückwärtsgewandte Überhöhung des Wohlfahrtsstaates reproduzieren, wie sie in unterschiedlichen Diskursen oft genug zum Tragen kommt. Damit wird eine zweite Traditionslinie ausgeblendet, die – auch empirisch - klare Anschlussmöglichkeiten an das Hilfeverständnis der Kontrollkultur und die Zunahme von Druck und Zwang aufweist: die kontrollierende und auf die individuelle Anpassung der Klienten und Klientinnen an die herrschende Normalität gerichtete Idee des Wohlfahrtsstaates, die mit den Schlagworten ‚fürsorgliche Belagerung‘ und ‚normierende Normalisierung‘ verbunden ist. Ein Teil der Akteure verbindet in ihrem Selbstkonzept diese fürsorglich-normalisierende Tradition durch die Umcodierung von individuellen Defiziten in mangelnde Eigenverantwortung mit der Semantik und Idee des aktivierenden Klientenkonzepts.

Die hier nur exemplarisch angerissenen Ambivalenzen auf der Ebene der Selbstkonzepte sowie der Strategien des Umgangs – von Widerstand über Subversion bis zur Anpassung

– im Hinblick auf den gesellschaftlichen Strukturwandel (ausf. Lutz 2009) schmälern die offensichtliche Relevanz dieses Wandels auf den unterschiedlichen Ebenen nicht grundsätzlich. Diese zeigt sich politisch, organisatorisch und administrativ sowie im Handeln und im Bezug auf die Selbstkonzepte der Akteure. Allerdings verweist sie sehr klar auf Ambivalenzen, Variationen und die Komplexität dieses Strukturwandels und seiner Verarbeitung. So lassen sich die markanten Spuren der Aktivierungsrationalität und der Responsibilisierung in den Klientenkonzepten trotz der Ambivalenzen und quer verlaufenden Trampelpfade als klarer Hinweis darauf bewerten, dass diese die Praxis der Sozialen Arbeit durchdringen und verändern, wenn auch nicht konflikt- und widerspruchsfrei. Die parallel dazu existierende Kritik an Repression, Zwang und bloßer Verwahrung nährt dagegen zumindest die Hoffnung, dass die Soziale Arbeit der ihr – neben anderen – zugeordneten Funktionen der bloßen Verwaltung, Kontrolle und Repression widerspricht bzw. ein Stück weit widersteht.

### **Literatur:**

- Anhorn, Roland/Bettinger, Frank (2002): Vom Nutzen der kritischen Kriminologie. Bausteine für eine Theorie und Praxis kritischer Sozialarbeit, in: Anhorn, Roland/Bettinger, Frank (Hg.): Kritische Kriminologie und Soziale Arbeit, Weinheim/München, 223-256.
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (2002): Elfter Kinder und Jugendbericht, Berlin.
- BSFGV (Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz) (2007): Familien stärken – Kinder schützen. Lebenslagen von Familien und Kindern in Hamburg. Kinder- und Jugendbericht 2002-2007, Hamburg.
- Cremer-Schäfer, Helga (2005): Situationen sozialer Ausschließung und ihre Bewältigung durch die Subjekte, in: Anhorn, Roland/Bettinger, Frank (Hg.): Sozialer Ausschluss und Soziale Arbeit, Wiesbaden, 147-164.
- Dahme, Heinz-Jürgen/Otto, Hans-Uwe/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert. (Hg.) (2003): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, Opladen.
- Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (2003): Aktivierungspolitik und der Umbau des Sozialstaates. Gesellschaftliche Modernisierung durch angebotsorientierte Sozialpolitik, in: Dahme, Heinz-Jürgen u.a. (Hg.): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, Opladen, 75-100.
- Drucksache 17/664: Bürgerschaft der FHHamburg 2002. Antrag. Weiterentwicklung der Jugendhilfe.
- Drucksache 16/2804: Bürgerschaft der FHHamburg 1999. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Entwicklung der Hilfen zur Erziehung im Haushaltsjahr 1999.
- Drucksache 17/1167: Bürgerschaft der FHHamburg 2002. Große Anfrage. Geschlossene Heime – Viele offene Fragen.
- Drucksache 18/2006: Bürgerschaft der FHHamburg 2005: Bericht des Familien-, Kinder- und Jugendausschusses zum Thema Familieninterventionsteam (FIT).
- Drucksache 18/2926: Bürgerschaft der FHHamburg 2005: Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Hamburg schützt seine Kinder.
- Eick, Volker (2007): 'Going glocal in Los Angeles'. Nonprofits zwischen Workfare und lokaler Kriminalpolitik, in: Kontrollkulturen. 9. Beiheft Kriminologisches Journal, 152-167.
- Garland, David (2001): The Culture of Control, Chicago.
- GR J 12/03: FHHamburg, Behörde für Soziales und Familie, Amt für Familie, Jugend und Sozialordnung 2003: Globalrichtlinie GR J 12/03. Sozialräumliche Angebotsentwicklung.
- GR J 8/04: FHHamburg, Behörde für Soziales und Familie, Amt für Familie, Jugend und Sozialordnung 2004: Globalrichtlinie GR J 8/04. Hilfe zur Erziehung, Hilfe für junge Volljährige und Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche.
- Kessl, Fabian (2006): Aktivierungspädagogik statt wohlfahrtsstaatlicher Dienstleistung?

Das aktivierungspolitische Re-Arrangement der bundesdeutschen Kinder- und Jugendhilfe, in: Zeitschrift für Sozialreform 52, 217-232.

Kessl, Fabian/Reutlinger, Christian (2007): Sozialraum. Eine Einführung, Wiesbaden.

Klein, Alex/Landhäußer, Sandra/Ziegler, Holger (2005): The Salient Injuries of Class. Zur Kritik der Kulturalisierung struktureller Ungleichheit, in: Widersprüche 98, 45-74.

Kreissl, Reinhard/Ostermeier, Lars (2007): Globale Trends und lokale Differenzen – Kulturen der Kontrolle und politische Steuerung in Hamburg und München, in: Kontrollkulturen. 9. Beiheft Kriminologisches Journal, 137-151.

Lembeck, Hans Josef/Lindenberg, Michael (2003): Das Familien-Interventions-Team (FIT) in Hamburg. Arbeitsauftrag, Chronik, Kritik, in: Forum für Kinder- und Jugendarbeit 19, 44-45.

Lessenich, Stephan (2005): ‚Activation without Work‘. Das neue Dilemma des ‚konservativen‘ Wohlfahrtsstaates, in: Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (Hg.): Aktivierende Soziale Arbeit, Hohengehren, 21-29.

Lindenberg, Michael (2000): Kommerzielles Denken und Soziale Arbeit, in: Lindenberg, Michael (Hg.): Von der Sorge zur Härte, Bielefeld, 33-54.

Lutz, Ronald (2008): Perspektiven der Sozialen Arbeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte H. 12/13, Wandel der Sozialen Arbeit, 3-10.

Lutz, Tilman (2009): Soziale Arbeit im Kontrolldiskurs. Jugendhilfe in postwohlfahrtsstaatlichen Gesellschaften: berufliche Selbstkonzepte und Verarbeitungsstrategien der Akteure, unveröffentl. Dissertation an der Universität Hamburg. Fachbereich Sozialwissenschaften.

Lutz, Tilman/Ziegler, Holger (2005): Soziale Arbeit im Post-Wohlfahrtsstaat – Bewahrer oder Totengräber des Rehabilitationsideals?, in: Widersprüche 97, 123-134.

Meyners, Maya (2003): Damit Erziehung wieder zur Strafe wird? Die Wiedereinführung der geschlossenen Unterbringung in Hamburg, Diplomarbeit an der Evangelischen Fachhochschule für Sozialpädagogik des Rauhen Hauses.

Pluto, Liane u.a. (2007): Kinder und Jugendhilfe im Wandel. Eine empirische Strukturanalyse, München.

Schnurr, Stefan (1998): Jugendamtsakteure im Steuerungsdiskurs, in: Neue Praxis 28, 362-382.

Schröder, Gerhard/Blair, Tony (1999): Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten, in: Blätter für Deutsche und Internationale Politik H. 7, 887-896.

SoPo (Sozialpolitische Opposition Hamburg) (2001): Außer Spesen nichts gewesen. Eine Bilanz von vier Jahren rot-grüner Sozialpolitik in Hamburg, Hamburg.

Stehr, Johannes (2005): Soziale Ausschließung durch Kriminalisierung: Anforderungen an eine kritische Soziale Arbeit, in: Anhorn, Roland/Bettinger, Frank (Hg.): Sozialer Ausschluss und Soziale Arbeit, Wiesbaden, 275-285.

VKHJ (Verband Kinder- und Jugendarbeit Hamburg e.V.) (2004): Positionspapier zum Stand der ‚Weiterentwicklung der Hamburger Jugendhilfe‘, in: Forum für Kinder- und Jugendarbeit H. 2, 4-5.

Wacquant, Loïc (2000): Elend hinter Gittern, Konstanz.

Ziegler, Holger (2003): Jugendhilfe als Prävention: die Refiguration sozialer Hilfe und Herrschaft in fortgeschritten liberalen Gesellschaftsformationen, URL: <http://bieson.ub.uni-bielefeld.de/volltexte/2004/533> [Stand 04.04.2007].

Meyerstrasse 17, 21075 Hamburg, Email: [tilman\\_lutz@web.de](mailto:tilman_lutz@web.de)