SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Deregulierte Soziale Arbeit?

Chassé, Karl August

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Chassé, K. A. (2013). Deregulierte Soziale Arbeit? *Widersprüche : Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich*, *33*(128), 11-30. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-464593

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.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Karl August Chassé

Deregulierte Soziale Arbeit?

Lebenslagen der Adressaten: Prekarität und Unsicherheit

Dass die Schere zwischen dem gesellschaftlichen Oben und Unten weiter auseinandergeht, ist eine im letzten Jahrzehnt vielfach gestellte Diagnose (vgl. u.a. Datenreport 2011). Vor diesem Hintergrund ist der in Politik und Fachöffentlichkeit viel beachtete starke Anstieg der Hilfen zur Erziehung seit 2008 um etwa 20-25% nach Fallzahlen und Kosten nicht erstaunlich. In einem Staatssekretärpapier der A-Länder vom Mai 2011 wurde für die Abschaffung des Rechts auf Hilfen zur Erziehung votiert, was auf den ersten Blick der Logik zu entsprechen scheint, die Feuerwehr abzuschaffen, weil sie zu oft ausrückt.

Die Dortmunder Arbeitsstelle für Kinder- & Jugendhilfestatistik kommentierte die steigende Inanspruchnahme der HzE mit den Worten:

> „Die steigenden Fallzahlen in den Hilfen zur Erziehung sind in einer Verbindung zu den sich verschlechternden sozioökonomischen Lebenslagen für Familien und den brüchiger werdenden Familienkonstellationen zu sehen. So belegen empirische Untersuchungen regelmäßig den Zusammenhang zwischen Armuts- und Belastungsquoten in Kommunen sowie der Höhe der Inanspruchnahmezahlen für die Hilfen zur Erziehung [...[. Und auch die Armuts- und Familienforschung zeigt, dass ökonomisch prekäre Lebensverhältnisse von Familien oder auch Trennungs- und Scheidungssituationen sowie daraus resultierende Alleinerziehendenfamilien negative Folgen für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen haben" (Tabel/Fendrich/Pothmann 2011: 5).

Einer der Vertreter der Abschaffung des Rechts auf Hilfen zur Erziehung differenziert diese Diagnose. Er weist vor dem Hintergrund der Veränderung der Lebenslagen auf die gerade in den letzten Jahren deutlich gestiegene erzieherische Überforderung von Familien hin. Sie verbinde sich meist mit Armutskreisläufen und auch mit Bildungsbenachteiligung (Hammer 2011: 467). Unter Verweis auf empirische Studien werden große Übereinstimmungen in den Problemlagen der Familien in spezifischen Schlüsselsituationen der Erziehung konstatiert.

Angeführt werden die Grundversorgung von Säuglingen und Kleinkindern, Bindungsstörungen, Schulprobleme, Delinquenz, psychische Erkrankungen und Suchtabhängigkeiten. Auch wird auf die hohe Zahl junger Menschen ohne Schulabschluss, Kinder in Förderschulen und das Drittel der Schulabsolventen im Übergangssystem (Berufsförderung) verwiesen. Der Anstieg der Belastungsquote bei den förmlichen Erziehungshilfen – der bei der Verabschiedung des KJHG 1990 etwa 1% betrug – auf gegenwärtig fast 5% zeige klar auf, dass „gesellschaftliche Verursachungen wesentlicher sind als individuell erklärbares Versagen" (a.a.0.). Die Schlussfolgerung lautet daher zunächst: „Einzelhilfen sind nur dann gesellschaftspolitisch und humanitär zielführend, wenn sie als zusätzliches Hilfesystem auf einem gut entwickelten, leicht zugänglichen System der alltagsentlastenden Infrastruktur aufsetzen." (a.a.O.: 468). Kurz darauf wird diese Argumentation aber ohne nähere Begründung umgedreht: „der Rechtsanspruch auf eine geeignete Hilfe zur Erziehung wird im Regelfall am wirkungsvollsten [...] durch entsprechende Angebote der Infrastruktur erfüllt" (a.a.O.: 470).

Diese ungewöhnlich kritische Analyse soll hier nicht weitergeführt werden. Den veränderten Lebenslagen der Adressaten korrespondiert eine Veränderung der Arbeitssituation der Beschäftigten in der Sozialen Arbeit, die – so die These hier – die Gefahr einer Deprofessionalisierung der Sozialen Arbeit bei paralleler Prekarisierung der Lebenslagen der Adressaten mit sich führt.

Lohnarbeit in der Sozialen Arbeit als Vorreiter von Flexibilisierung und Deregulierung

Der Wettbewerb und die Neue Steuerung hat längst die Praxis der sozialen Arbeit erreicht. Marktverhältnisse und Wettbewerb führen dazu, dass nicht wenige Träger sich in der Preisgestaltung ihrer Angebote gegenseitig unterbieten, so dass eine zunehmende Prekarität auch die Soziale Arbeit selbst betrifft und sich in einigen Handlungsfeldern die (prekäre) Lebenssituation der sozialpädagogischen Fachkräfte zunehmend denen der Adressaten angleicht (so zumindest die mündliche Äußerung eines Weiterbildungsteilnehmers aus der offenen Kinder- und Jugendarbeit).

Für das Feld der Jugendhilfe lassen sich insgesamt drei große Tendenzen erkennen, die nicht unabhängig voneinander stehen. Einmal insgesamt die Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse, die Labilisierung und Fragmentierung der Beschäftigung sowie der Trend der „Verehrenamtlichung der sozialen Arbeit" (vgl. GEW: 22; Dahme u.a. 2005).

Allerdings gehören die Soziale Arbeit und auch die Kinder- und Jugendhilfe – zumindest in einer eher langfristigen Betrachtung – zu einem expandierenden gesellschaftlichen Bereich, in dem immer mehr Personen als Erwerbstätige beschäftigt werden (GEW 2012: 16).

Gleichzeitig macht sich hier jedoch auch politische Umsteuerung bemerkbar: Durch eine gezielte Verstärkung von Konkurrenz- und Marktmechanismen und einer mehr oder weniger umgesetzten Sparpolitik wurde in den letzten 20 Jahren das lange vorherrschende Wohlfahrts- bzw. Sozialstaatsmodell aufgelöst. Dies hat auf der Ebene der Träger und Einrichtungen weitreichende Folgen für die Beschäftigten. So wurden unter anderem die Entgelte und die Tarifsysteme an neuen Orientierungsgrundlagen ausgerichtet (vgl. u.a. Dahme u.a. 2005).

Dabei gilt es zu beachten, dass die Soziale Arbeit ein wachsendes Arbeitsfeld ist, bei dem atypische Arbeitsverhältnisse schon immer eine Rolle spielen, vor allem wegen des hohen Anteils an Frauen. Hinsichtlich der letzten Jahrzehnte lässt sich ein kontinuierliches Wachstum der Beschäftigung in fast allen Arbeitsfeldern feststellen, mit einem Einbruch zwischen 2000 und 2006, dem dann aber wiederum ein Wachstumsschub folgt. In Bezug auf die großen Felder der Sozialen Arbeit differieren die Entwicklungen etwas. Während die Entwicklung des Bereichs der Kindertagesbetreuung steil ansteigt, finden wir im Bereich der Hilfen zur Erziehung einen deutlichen Anstieg seit 2009, im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit nach einem Einbruch im letzten Jahrzehnt eine gewisse Stabilisierung (vgl. dazu GEW 2012; Rauschenbach 2012).

Wenn wir die Beschäftigtenzahlen als Indikatoren nehmen, so sind im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe (mit Kindertagesbetreuung und Tagespflege) in Westdeutschland in den letzten 20 Jahren die Zahlen kontinuierlich gestiegen, insgesamt von etwa 537.000 im Jahr 1990 auf etwa 608.000 im Jahr 2006, danach auf 732.000 Beschäftigte Ende 2010. Für Westdeutschland lässt sich sagen, dass sich die Beschäftigtenzahl seit etwa 1975 mehr als verdoppelt hat.

Während also hinsichtlich der Beschäftigtenzahlen die Kinder und Jugendhilfe eine extreme Wachstumsbranche darstellt, die mit die höchsten Steigerungsraten hat im Branchenvergleich (auch außerhalb des sozialen Bereichs), sieht die Lage gänzlich anders aus, wenn wir die Beschäftigung in Vollzeitstellen umrechnen. Dann ergibt sich nämlich, dass seit 1998 (für frühere Jahre ist eine entsprechende Berechnung aus statistischen Gründen nicht möglich) die Zahl der (fiktiven) Vollzeitstellen von 405.000 auf etwa 395.000 im Jahr 2006 zurückgegangen ist (Fuchs-Rechlin 2011: 47), und erst danach – etwa ab 2008 – wieder anstieg. Dabei ist dieser leichte Rückgang bis 2006 ausschließlich auf Ostdeutschland zu-

rückzuführen, wo etwa 10.000 Vollzeitäquivalente abgebaut wurden, während in Westdeutschland mit etwa 322.000 fiktiven Vollzeitstellen die etwa gleichen Zahlen wie in 1998 ausgewiesen wurden. Dies ist erstaunlich, weil der gesamte Bereich der Kinder und Jugendhilfe in dieser Zeit sowohl nach Fallzahlen wie auch hinsichtlich der Kosten erheblich angestiegen ist. Freilich ist hier nach den neuesten Zahlen zur Beschäftigung für das Jahr 2010/11 sowohl ein Zuwachs an Vollzeitäquivalenten um knapp 18.000 Stellen wie einer an Beschäftigten insgesamt um etwa 26.000 zu verzeichnen (der Bereich der Kindertagesbetreuung hier nicht mitgerechnet, da er sowieso *der* Wachstumsbereich ist), also insgesamt ein Zuwachs (Fuchs-Rechlin/Rauschenbach 2012: 3). Man muss schlussfolgern, dass die Arbeitsintensität erheblich angewachsen sein dürfte.

> „In den ostdeutschen Bundesländern zeigt sich zwischen Anfang der 1990er und Mitte der 2000er Jahre ein gegenläufiger Trend. Hier ist die Beschäftigtenzahl von rund 200.000 im Jahr 1991 auf etwas mehr als 100.000 im Jahr 2006 gesunken [...]. Diese Entwicklung ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen. Mit entscheidend war nicht zuletzt der dramatische Geburtenrückgang zwischen 1990 und 1994 [...]. Dieser Geburteneinbruch in Ostdeutschland führte zunächst zu einem Rückgang der Kinder in den Krippen und Kindergärten und setzte sich dann in den Folgejahren über alle Angebotsformen der Kinder- und Jugendhilfe fort. Seit 2002 ist in Ostdeutschland in der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt sowohl die Zahl der tätigen Personen wieder gestiegen, als auch seit 2006 die insgesamt eingesetzten personellen Ressourcen sich erhöht haben, letzteres zeigt sich durch den positiven Trend bei der Entwicklung der Vollzeitäquivalente“ (GEW 2012: 21).

Einzelne Arbeitsfelder: Allgemeiner Sozialer Dienst

Nach den neuen Daten hat sich zwar angesichts der Steigerung der Fallzahlen seit dem Jahr 2000 die Zahl der Beschäftigten beim ASD zwischen 2006 und 2010 um etwa 17% erhöht (auf knapp 8200 Vollzeitäquivalente), jedoch hat dies die Steigerung der Fallzahlen nicht ausgleichen können. Die Fallbelastung pro Vollzeitstelle ist von 31 (2006) auf 33 (2010/11) gestiegen. Hintergrund ist vor allem die Entwicklung im Kinderschutz – §8a SGB VIII und Bundes- Kinderschutzgesetz 2012 – (Schilling/Tabel 2012: 13). Regional sieht die Situation sehr unterschiedlich aus: in dem offenen Brief Berliner Jugendhilfeausschussvorsitzender an den regierenden Bürgermeister und Senat vom 22.11.2012 wird für den Bezirk Tempelhof eine Fallbelastung pro Vollzeitstelle von über 120, für den Bezirk Marzahn-Hellersdorf von 80-120 genannt (vgl. Offener Brief 2012).

Eine wohl nicht repräsentative Untersuchung des ISO Instituts Saarbrücken kommt für den Allgemeinen Sozialen Dienst der Jugendämter ebenfalls zu dem Befund einer Vergrößerung der Fallzahlen, wobei die Einzelfälle in ihrer Komple-

xität und Schwere deutlich zugenommen hätten. Die Fachkräfte nehmen dies als Arbeitsverdichtung wahr (ISO 2012: 6). In den Jugendämtern, in denen durch die Einführung von Budgetierungssystemen zusätzlich zur Fallverantwortung auch die Finanzverantwortung in die Hand der Fachkräfte gelegt wurde, wird dies von den Mitarbeitern nicht als Zugewinn an Entscheidungsspielraum wahrgenommen. Es würden Sparzwänge an die Beschäftigten weitergereicht, was aus institutioneller Sicht zunächst als fiskalischer Steuerungserfolg gewertet wird. Ob jedoch etwa die stagnierende Zahl stationärer Hilfen, die Einbußen in der Qualität der Beratung von Klienten, die schnelle Delegation an freie Träger, um kein Risiko für das Kindeswohl einzugehen (für das die Beschäftigten im Schadensfall persönlich haften) sowie die Tendenz, im Einzelfall lieber eine Hilfe zu viel als eine zu wenig zu vergeben – alles Resultate der Arbeitsverdichtung und des Leistungsdrucks -, überhaupt zu einer Kostensenkung führt, wird hier mit Nachdruck gefragt (ISO 2012: 7). In qualitativer Hinsicht führt diese Veränderung der Arbeitssituation nach der Interpretation des ISO zu einer spezifischen Priorisierungsdynamik im ASD, die Prozesse der Beteiligung erschwert und generell zu Abstrichen bei den partizipatorischen, präventiven und sozialraumorientierten Arbeitsschwerpunkten führt – also letztlich die Qualität der Arbeit deutlich beeinträchtigt.

Atypische Arbeitsverhältnisse

Generell ist in der Sozialen Arbeit der Anteil atypischer Beschäftigungsverhältnisse höher als im Arbeitsmarkt Deutschlands insgesamt. Insofern scheint sich die These zu bestätigen, dass der soziale Bereich im weiten Sinne Vorreiter der Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes sei. Freilich betrifft es solche Bereiche wie die Altenarbeit und die Pflege in weit höherem Maße als den Bereich der sozialen Arbeit im engeren Sinne oder die Erziehungshilfen. Generell sind Frauen stärker betroffen. „Atypische Erwerbsformen finden sich am häufigsten im tertiären Sektor (Dienstleistungs-Sektor), und zwar insbesondere geringfügige Beschäftigung, Teilzeit und befristete Beschäftigung" (Brückner u.a. 2013: 44f.). Als atypisch gelten Teilzeit unter 20 Stunden/Woche, geringfügige Beschäftigung, Nebenbeschäftigung, befristete und Leih-Arbeit. Das „Handbuch Arbeitsmarkt 2013" des IAB, das sehr zurückhaltend interpretiert, sieht „befristete Beschäftigung v.a. in Branchen verbreitet, die relativ unabhängig von der Konjunktur sind, insbesondere öffentliche Dienstleistungen und Non-profit-Sektor"; 40% aller befristet Beschäftigten insgesamt arbeiten im Bereich soziale Dienstleistungen (Brückner u.a. 2013: 171). Die höchsten Anteile werden in den Bereichen Erziehung und Unterricht und hohe im Gesundheits-/

Sozialwesen erreicht. Dieser Bericht macht auf ein weiteres Phänomen aufmerksam, das in den Statistiken über Soziale Arbeit bisher nicht erfasst wird: mehr als die Hälfte aller deutschen Unternehmen mit mehr als 10 Beschäftigten führen Arbeitszeitkonten (im Sinne des atmenden Betriebs, den Peter Hartz bei VW Wolfsburg eingeführt hatte). Zu deren Ausmaß im sozialen Bereich gibt es leider keine Aussagen in den hier verwendeten Quellen; es ist aber bekannt, dass vor allem Träger sehr auslastungssensibler Hilfen (z.B. Sozialpädagogische Familienhilfe, FIM, u.ä.) solche Arbeitszeitmodelle in der Sozialen Arbeit in den letzten Jahren verstärkt nutzen.

Schon vor über 10 Jahren konstatierten die Autoren des 11. Jugendberichts eine große Heterogenität der Arbeitsverhältnisse:

> „Die Kinder- und Jugendhilfe ist also in ihrer Personalstruktur durch „ein heterogenes Ineinander und Nebeneinander unterschiedlicher Mitarbeiter/-innengruppen, durch bezahltes und nichtbezahltes Personal, durch Berufstätige und ehrenamtlich Engagierte, durch fachlich qualifiziertes Personal und Personen mit einer fachfremden oder geringfügigen Qualifikation, durch sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Honorarkräfte sowie Mitarbeiter/-innen mit Sonderstatus" geprägt (BMJSFS 2002: 46).

In der deutschen Jugendhilfe, Teilzeitarbeit herausgerechnet, zeigt sich eine steigende Zahl atypischer Arbeitszeitmodelle von etwa 19%, wobei in diesem Teilbereich ausnahmsweise die höheren Anteile in Westdeutschland (mit 21%) zu finden sind, während er im Osten sich zwar in den letzten 10 Jahren verdoppelt hat, jedoch nur 9% ausmacht (Fuchs-Rechlin/Rauschenbach 2012: 3).

Teilzeit

Hinsichtlich des Anteils der Teilzeitarbeit zeigt sich eine Steigerung von 23% Mitte der 1970er Jahre auf zuletzt (2010/11) 57%. Damit liegt die Jugendhilfe deutlich über der gesamtdeutschen Entwicklung, wo sich die Teilzeitquote von 16,4% 1991 auf 34,7% 2010 erhöht hat (Brückner u.a. 2013, Teil E: 10). Liegt in Westdeutschland der Anteil der Teilzeitbeschäftigung im Bereich der Jugendhilfe bei 55%, liegt er in Ostdeutschland bei 69%. Im Bereich der Kindertagesbetreuung (Krippen und Kindergärten, ohne Tagesmütter) liegen die entsprechenden Quoten bei 56 und 76% (14. Jugendbericht 2013: 559). Fuchs-Rechlin und Rauschenbach fassen zusammen:

> „Die Kinder und Jugendhilfe ist ein Bereich, in dem Teilzeitarbeit längst zu einer Normalität geworden ist. In diesem Sinne schreitet die 'Erosion der Normalarbeit'

> als Vollzeittätigkeit ebenso voran wie atypische Arbeitszeitmodelle. [...] Damit erreicht die Kinder- und Jugendhilfe Teilzeitquoten, die zum einen mit Blick auf die Organisation der Arbeit, zum anderen auch in puncto Qualität – bei der Kinder und Jugendhilfe handelt es sich immerhin um eine personenbezogene Dienstleistungsarbeit, Beziehungsarbeit – zu denken gibt" (Fuchs-Rechlin/Rauschenbach 2012: 3).

Selbst im Vergleich zu anderen weiblich dominierten Berufen ist die Teilzeitquote enorm gestiegen und im Vergleich sehr hoch.

Mit Dörre/Castel kann ein Erwerbsverhältnis als prekär bezeichnet werden, wenn

> „die Beschäftigten aufgrund ihrer Tätigkeit deutlich unter ein Einkommens-, Schutz- und soziales Integrationsniveau sinken, das in der Gegenwartsgesellschaft als Standard definiert und mehrheitlich anerkannt wird. Und prekär ist Erwerbsarbeit auch, sofern sie subjektiv mit Sinnverlusten, Anerkennungsdefiziten und Planungsunsicherheit in einem Ausmaß verbunden ist, das gesellschaftliche Standards deutlich zuungunsten der Beschäftigten korrigiert" (Dörre/Castel 2009: 17).

> „In Anbetracht dessen ist eine Teilzeitbeschäftigung dann als prekär einzustufen, wenn ein existenzsicherndes Einkommen nicht erzielt werden kann oder der Arbeitsmarkt innerhalb eines Berufsbereichs so wenige Vollzeitstellen bereit hält, dass die Beschäftigten 'gezwungenermaßen' einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen" (Fuchs-Rechlin/Pothmann/Rauschenbach 2011: 86).

Was den Bereich der Hilfen zur Erziehung angeht, so ist er natürlich nach 1990 stark expandiert (die Hilfen zur Erziehung wurden im KJHG neu strukturiert), von 48.000 (1990) auf 73.000 Beschäftigte. Offensichtlich liegt hier ein relativ hoher Anteil von befristeten und Teilzeitbeschäftigungen vor, wobei aufgrund der Daten der prekäre Charakter nicht leicht einzuschätzen ist. In den HzE sind 17,1% der Beschäftigten mit weniger als 20 Std./Woche beschäftigt (GEW 2012: 50).

Der Anstieg der Teilzeitarbeit in den Hilfen zur Erziehung seit 1998 von 37 auf 47% ist vor allem zwischen 2002 und 2006 zu beobachten.

> „Häufiger teilzeitbeschäftigt sind in den Hilfen zur Erziehung Frauen und jüngere Arbeitnehmer/-innen – insbesondere unter 30 Jahre. Der berufliche Einstieg in das Arbeitsfeld findet somit oftmals über Teilzeitstellen statt. Jenseits dessen hat Teilzeitbeschäftigung in den einzelnen Handlungsfeldern eine völlig unterschiedliche quantitative Bedeutung. Während in der Heimerziehung gerade einmal ein Drittel der tätigen Personen teilzeittätig sind, sind es in der Sozialpädagogischen Familienhilfe mehr als 70 Prozent" (GEW 2012: 52).

Die Beschäftigungsverhältnisse in den Hilfen zur Erziehung haben sich seit den 1990erJahren verändert. Dies resultiert auch aus einer Ausdifferenzierung des Arbeitsfeldes, etwa dem Trend zur Vielfalt der Hilfesettings im Bereich der am-

bulanten Leistungen sowie einer Tendenz zu immer kürzeren Hilfen sowie einer weiteren Flexibilisierung von Angeboten. Vor diesem Hintergrund sei auch von einer Zunahme der atypischen Beschäftigungsverhältnisse für die Hilfen zur Erziehung auszugehen (a.a.O.).

Im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit ist der Anteil der nicht sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit etwa einem Viertel vergleichsweise hoch, und auch die Anteile befristeter (27% für 2002) und Teilzeitbeschäftigungen (66% für 2010, 37% unter 20 Stunden/Wöchentlich) sind deutlich höher als in den Hilfen zur Erziehung (GEW 2012: 55ff.).

Vergleichsweise weniger gesicherte Aussagen lassen sich für das derzeit stark expandierende Arbeitsfeld der Ganztagsschulen machen. Offensichtlich ist jedenfalls, dass der Anteil der Vollzeitbeschäftigten hier extrem niedrig ist und der Anteil befristeter und von Teilzeitstellen extrem hoch. Möglicherweise hängt das damit zusammen, dass dieses Arbeitsfeld gerade erst im letzten Jahrzehnt neu aufgebaut wird und hier prekäre Arbeitsverhältnisse – wie sie auch aus der Entstehungsgeschichte der Schulsozialarbeit bekannt sind – für diese Phase überwiegen.

Bezahlung

Eine weitere Ebene ist die im Vergleich zu anderen akademischen Berufen mit gleicher Qualifikationsstufe deutlich niedrigere Bezahlung im sozialen Bereich. Einerseits ist soziale Arbeit als typischer Beruf weiblicher Beschäftigung im Vergleich zu männlich dominierten Branchen mit einem vergleichbaren akademischen Abschluss durch ein generell niedrigeres Lohn- und Einkommensniveau gekennzeichnet. Wenn wir die durchschnittliche Lohnhöhe eines Sozialarbeiters mit derjenigen etwa eines Ingenieurs oder eines Psychologen vergleichen, so zeigt sich durchweg eine um etwa 1000 bis 1500€ niedrigere Durchschnittsentlohnung brutto. Ähnliches gilt aber auch im Vergleich mit Grundschul- oder SekundarschullehrerInnen.

Durchschnittlich verdienen Sozialarbeiter Vollzeit ca. 2800€ brutto, in Ostdeutschland durchschnittlich 17% weniger. Frauen verdienen in der (nicht repräsentativen) Befragung des WSI-Lohnspiegels 13,4% weniger als Männer, 37% der Sozialpädagogen sind befristet beschäftigt, 39,7% arbeiten mehr als die tarifliche Arbeitszeit, 79% davon erhalten dafür einen Freizeitausgleich oder Bezahlung (Bispinck u.a. 2012: 3).

Zudem zeigen Bestandsaufnahmen der letzten Jahre eine deutliche Zunahme von unter- und außertariflich bezahlten Arbeitsverhältnissen, vor allem bei Teilzeit- und befristeten Tätigkeiten. Auch hier ist ein deutlicher Unterschied zwischen West- und Ostdeutschland zu erkennen, insofern die außertarifliche (was so gut wie immer untertarifliche Bezahlung meint) in Ostdeutschland deutlich höhere Anteile erreicht und vor allem die großen Wohlfahrtsverbände gerade nicht sich an die tarifvertraglichen Vorgaben halten, sondern Haustarife vereinbart haben.

Im öffentlichen Dienst ergeben sich durch Kosten- und Leistungsvorgaben bei den Kommunen mit großem Einspardruck „wegen unzureichender Stellenausstattung in einzelnen Besoldungsgruppen [...] ungesteuerte Abwanderung in besser bezahlte Aufgabenbereiche" – „auch aus dem öffentlichen Dienst" (vgl. den offenen Brief der Jugendamtsleiter Berlin vom 21.11.2012).

Prekärer werdende Arbeitsverhältnisse sind ein Phänomen der Arbeitswelt im Allgemeinen; die „schlechte Nachricht ist derweil, dass die Kinder- und Jugendhilfe – bezogen auf die Merkmale Vollzeit- und Befristungsquote – Vorreiter dieser Entwicklung ist [...]. So sind die Beschäftigungsbedingungen auch jenseits der Frage nach der biografischen Zumutbarkeit für die Berufstätigen selbst ein Indikator für die Qualität der pädagogischen Arbeit" (Fuchs-Rechlin 2011: 64).

Wirkungen der Ökonomisierung auf Habitus und Sichtweise

Boltanski und Chiapello zufolge zeichnet sich der Kapitalismus durch drei charakteristische Bestimmungen aus: einmal durch die Notwendigkeit schrankenloser Kapitalakkumulation, deren Gestalt sich vom materiellen Reichtum abgelöst und abstrakt wird zu einem Perpetuum mobile, ferner durch den Wettbewerb (keineswegs nur die Marktförmigkeit), in welchem jeder Teilnehmer durch die Aktionen anderer Akteure herausgefordert wird, was einen Zustand ständiger Unruhe hervorbringt und so die Selbsterhaltung zu einer Triebkraft der Akkumulation werden lässt, und drittens durch eine Ideologie, die „das Engagement für den Kapitalismus rechtfertigt" und „attraktiv erscheinen lässt" (2005: 290). Sie sehen das als Inbegriff eines „absurden Systems", das die Aktivitäten der Menschen einem abstrakten Zweck unterwirft, die sich von ihrer eigentlichen Lebenstätigkeit ablöst. Zugleich gilt für die Masse nicht nur der Lohnabhängigen, sondern auch der kleinen Unternehmer, Handwerker, Bauern, Sozialtransferbezieher und ihre Familien im Grunde die Formel der einfa-

chen Warenproduktion W – G – W: Sie arbeiten, um leben zu können – vielleicht in Zukunft etwas besser. „Die Vermittlung zwischen dieser Diskrepanz, die Umwandlung von Absurdität in subjektiven Sinn, obliegt dem jeweiligen „Geist des Kapitalismus", präziser: den Praktiken und sozialen Konflikten, in dem sich dieser hegemoniale Geist herausbildet" (Dörre 2012: 492).

Als eine weitere Quelle der Wertschöpfung sind die Persönlichkeit, die Spontaneität und Kreativität der Arbeitskräfte einbezogen worden, so dass der Geist des Kapitalismus ins Innerste der Persönlichkeit vordringt (Ehrenberg hat herausgearbeitet, wie sehr auf diese Weise Ermattung, Erschöpfung an, auf der anderen Seite Arbeitssucht und Unfähigkeit zur Entspannung hervorgerufen werden, vgl. Ehrenberg 2011). Auf der anderen Seite stößt diese neue Form der Kolonialisierung an die Grenzen von Personen, Persönlichkeit, sozialen Zusammenhängen wie Familie und somit an die Grenzen sozialer Reproduktion (vgl. Sennett 1998).

„Der neosoziale Politikmodus setzt auf ökonomische Privatisierung, Deregulierung und die Entfesselung der Marktkräfte und verzichtet weitgehend auf eine materiell abgestützte integrative Gestaltung gesellschaftlicher Beziehungen" (Hirsch 2004: 308).

„Der Staat ist weniger Entscheider und Produzent, als vielmehr Moderator und Aktivator der gesellschaftlichen Entwicklungen, die er nicht allein bestimmen kann und soll. Aktivierender Staat bedeutet, die Selbstregulierungspotenziale der Gesellschaft zu fördern und ihnen den notwendigen Freiraum zu schaffen" (Bundesregierung 1999). Das wiederum bedeutet die Auflösung der klassischen Trennung und Rollenzuweisung zwischen öffentlich und privat, der Staat ist nicht mehr alleiniger Garant des Gemeinwohls. Moderne Regulierung (oder Governance) ist gekennzeichnet durch das Management der Netzwerke und Interaktionen zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, und durch die Integration unterschiedlicher Steuerungsformen.

Die Diskussionen über die Veränderungen des Leitbildes staatlicher Politik dauern noch an. Sicherlich haben sich die Voraussetzungen nationaler Politik durch die Bedeutungsgewinne des Finanzkapitals und globaler Wertschöpfungsketten nachhaltig verändert. Stellt man auf den symbolischen Gehalt dieser Politik ab, geht es sicherlich auch bei der gesellschaftlichen Führung i.S. von Hegemonie um die Entwicklung von Sinn, Leitbildern, Begründungen und Legitimationen im Sinne von Herrschaft durch Überzeugung, Zustimmung oder Hinnahme. Symbolische Interpretationen und substantielle Politik sollen sich wechselseitig verstärken. Vielleicht ist aber der aktivierende Staat „nur der ideologische

Weichspüler einer neoliberalen Politik" (Jann 2008: 15). Jedenfalls geht es um die Beeinflussung von Spielregeln und Weltbildern, und die Akteure sollen dazu gebracht werden, sich aus eigenem Antrieb in die Richtung der Gouvernementalität zu bewegen.

Die Einführung von Wettbewerb, Produktbeschreibungen, Leistungsbeschreibungen und Qualitätsentwicklungen war die Neuerung des §78a KJHG im Jahr 1999. Der 11. Jugendbericht hat hinsichtlich dieser Entwicklung die Formel „fachlich gesteuerter Qualitätswettbewerb" geprägt (BMFSFJ 2002: 256ff.). Er wollte damit betonen, dass im sozialen Bereich eine Steuerung durch Marktmechanismen prinzipiell nicht funktionieren kann, sondern diesen fachlichen Entscheidungen unterliegen muss. In der Realität hat sich freilich mit der Schere zwischen Kostendämpfung vor allem durch die Überforderung kommunaler Haushalte und politischer Steuerungsvorgaben eine Sparlogik durchgesetzt, die in der Regel deprofessionalisierend auf die soziale Arbeit wirkt. Doch sind die Vorgaben einer betriebswirtschaftlichen Logik weitergehend, sie führen zur Dominanz von Effizienzdenken und Kostendämpfungsmechanismen, welche insgesamt die fachlichen Standards der Sozialen Arbeit untergraben. Die entsprechenden Berichte aus der Praxis zeigen eine recht weitgehende Unterwerfung der Praxis unter die neuen Vorgaben (vgl. z.B. Peters 2012).

In der Sicht von Hayek wird dem Wettbewerbsprozess ein allgemeiner Effekt von Wohlfahrtsteigerung zugeschrieben. Wettbewerb führt zu einem Ausleseprozess, in dem sich bessere Produkte, Verfahren und Praktiken gegenüber schlechteren durchsetzen – dieser Grundgedanke des Liberalismus führt zur Legitimation des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren. Wettbewerb ist etwas anderes als die Realisierung eigener Interessen, er ist nicht eine Idee, sondern eine Struktur kapitalistischer Märkte, die zur ständigen rastlosen Suche nach Optimierungen, Marktnischen, Symbolisierungen durch Marken usw. nötigt – bei Strafe des eigenen Untergangs, so hatte Marx seinerzeit hinzugefügt.

Im Folgenden soll die Frage aufgeworfen werden, ob die neuen Strukturen in der Sozialen Arbeit nicht eine Veränderung der professionellen Perspektive auf das, was soziale Arbeit tut, zur Folge haben, und dass diese Perspektive einer wettbewerblichen Logik folgt, wie sie Ronald Lutz mit der These der Sozialwirtschaft vertreten hat (vgl. Lutz 2008).

Auch in der Sozialen Arbeit wird die Persönlichkeit der Arbeitskräfte als Produktivitätsfaktor für die Steigerung der Produktivität genutzt. Dies geschieht

nicht in erster Linie durch Prozesse des Managements und der Personalführung, sondern durch die neuen wettbewerblichen Strukturen, in denen Soziale Arbeit sich seit über 10 Jahren bewegen muss.

Vor dem theoretischen Hintergrund der Gouvernementmentalitätstheorie könnte man sagen, das neue Regime des Marktes produziere eine Vielzahl von Handlungsimperativen, die auf Seiten der Beschäftigten als Aufforderung zum Selbstregieren entschlüsselt werden (Dörre 2003: 27). Diese neuen Imperative lösen Handlungszwänge aus und bringen tendenziell eine wettbewerbliche Strukturen und Risiken mehr oder minder aktiv bewältigende Subjektivität hervor. Die Einführung von wettbewerblichen Elementen schafft auf der einen Seite eine Konkurrenz- und Wettbewerbssituation zwischen den Freien Trägern und verlängert auf der anderen Seite diese Konkurrenz in die Organisationen hinein. Der Abbau von Sicherheiten des eigenen Arbeitsplatzes und die Verknappung von Ressourcen (Zeit, Entscheidungsmöglichkeiten, Teamarbeit, Supervision) wirken als ein Zwang zur permanenten Selbst- bzw. Binnenrationalisierung. Die Anforderung wird auf diese Weise in die Hände der Beschäftigten gelegt. Diese neue Form der Anrufung geht eher vom Prozess aus, nicht von der Hierarchie. Parallel zur industriellen Produktion, die in ähnlicher Weise umstrukturiert wird, müssen die neuen Anforderungen an Effektivität und Wettbewerbsfähigkeit von den Organisationen interpretiert und in Strategien und Konzepte übersetzt werden. Durch die Strukturen der Ökonomisierung werden mithin die Beschäftigten dazu angehalten, ihre subjektiven Potenziale – auch im Team – selbst weiterzuentwickeln, indem ihnen die Gestaltung der Arbeit im Sinne der Effektivierung der Arbeit überantwortet wird. Dazu müssen sie ihre subjektiven Potenziale (Phantasie, Kreativität, fachliche Innovation) selbst weiterentwickeln. Solche Strategien der Intensivierung der Arbeit werden zugleich begleitet von der Notwendigkeit von Strategien der Extensivierung, etwa Sponsoring, Fundraising, Öffentlichkeitsarbeit, Spendenaktionen usw.). Insgesamt wird die Flexibilisierung der Organisation bzw. des Feldes zum Teil an die Individuen weitergereicht, insofern jene die Flexibilisierung der Organisation in die Flexibilität des Individuums und die Innovationen der Organisation übersetzen sollen.

Im Sinne Bourdieus könnte man interpretieren, dass sich aufgrund der wettbewerblichen Strukturen auch in der sozialen Arbeit ein neuer professioneller Habitus herausbildet, der auf der Grundlage des neuen Marktmodells einen Effizienzblick auf die Klienten entwickelt, die Sorge um den eigenen Arbeitsplatz verknüpft mit der Entwicklung fachlich effektiverer Arbeit, und dies geschieht vor dem Hintergrund beruflicher Unsicherheit und Flexibilität (Deregulierung). Damit verbunden ist die Umdeutung zentraler Fachbegriffe. Aktivierung zum

Beispiel bedeutet nun Verhaltensanpassung an vorgegebene Ziele, nicht mehr dialogische Entwicklung von Alternativen der Lebensbewältigung.

Zu einer solchen generalisierenden Diagnose ist anzumerken, dass Theorien von Macht und Herrschaft (Bourdieu, Foucault) auf die umfassende Befangenheit der Subjekte in die Strukturen von Marktlogik und Ökonomisierung abstellen. Die Fragen nach dem Subjekt in der Umgestaltung und in den Widersprüchen, sowohl im Bewusstsein wie in den Praxen der Einflussnahme auf die Umgestaltung struktureller Bedingungen sind auch empirische Fragen, die erst noch gestellt werden müssen. Welche widerständigen Potenziale hier im Spiel sind, ob sie als „sperrige Subjektivität" gelten kann und worauf sie gründet, wäre zu klären. Insgesamt handelt es sich zudem bei den beschriebenen Tendenzen um gesellschaftliche Kräftefelder und um umkämpfte Entwicklungen, wobei die neuen Steuerungsformen aufgrund der neu austarierten Machtverhältnisse zwischen öffentlichen und freien Trägern ersteren in unterschiedlicher Schwere und Tiefe ein Übergewicht gaben (und geben). Zugespitzt ist aber die Neue Steuerung gescheitert, weil offensichtlich das Übergehen der Eigenlogik sozialer Arbeit nicht nur zu ihrer Deprofessionalisierung führt, sondern auch ihre gesellschaftliche Funktion schwächt und insgesamt eher zur Kostensteigerung beiträgt.

Neue Steuerung bzw. Governance in der Sozialen Arbeit

Seit den 1990er Jahren hatte sich in Deutschland vor allem das neue Steuerungsmodell als Leitbild (NSM) der Strukturreformen und der Verwaltungsreformen innerhalb der Sozialen Arbeit durchgesetzt. Ausgehend vom Sozialhilfebereich (vor allem Behinderteneinrichtungen im weiten Sinne) etwas später im Jugendhilfebereich, wurden Wettbewerbsmodelle, Kontraktmanagement, Qualitätsentwicklungsvereinbarungen, Budgetierung eingeführt.

Vor allem die Vorstöße der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung haben diese Entwicklung vorangetrieben. Während der Vorschlag von 1993 (KGSt 1993) zur Produktbeschreibung als Instrument der Transparenz und Vergleichbarkeit sozialer Dienstleistungen noch skeptisch aufgenommen wurde, hat der Vorschlag der outputorientierten Steuerung mit Budgetierung (KGSt 1998) in der Fachöffentlichkeit viel Resonanz gefunden und wurde oft in Verbindung mit dem Konzept der Sozialraumorientierung umgesetzt. Aus politikwissenschaftlicher bzw. verwaltungswissenschaftlicher Sicht wird dieser Siegeszug der Betriebswirtschaft skeptisch eingeschätzt. Er sei theoretisch unterkomplex mit dem Schlagwort des Dienstleistungsunternehmens Stadt, Ziel- und Wirkungs-

orientierung blieben theoretisch diffus, die Eigendynamik und Geschichte der Verwaltungsreformen blieben ausgespart. Vor allem würden wesentliche Ebenen der politischen Entscheidungsfindung übersehen, z.B. die Notwendigkeit inkrementalistischer Politikumsetzung (vgl. Holtkamp 2009). Mit Blick auf die Soziale Arbeit wird formuliert, dass die Produktkataloge kaum zu Steuerungszwecken eingesetzt und die Personalentwicklung durch Leistungsanreize wenig umgesetzt wurden, das Verhältnis Politik-Verwaltung habe sich kaum verändert, das Berichts- und Kennzahlenwesen und die Kosten-Leistungsrechnung haben die Rahmenbedingungen für die gesamtstädtische Entwicklung nur in der Wahrnehmung der Politik, nicht aber tatsächlich, verbessert (Bogumil 2008: 7ff.; hier S. 16; ausf. Bogumil u.a. 2007). Nicht-kommerzielle Gruppen und Anbieter würden tendenziell ausgeschlossen (Lebuhn 2010: 42f.).

Hinsichtlich der Effizienz betriebswirtschaftlicher Konzepte in deutschen Städten und Gemeinden kommt ein recht umfassendes Forschungsprojekt zum NSM zu der Einschätzung, „dass das neue Steuerungsmodell nicht nachhaltig und längerfristig zur Haushaltskonsolidierung beigetragen hat". Die Dezentralisierung habe nicht selten die Budgetmaximierung verschärft und die städtischen Ausgaben damit insgesamt eher in die Höhe getrieben (Bogumil u.a. 2007: 168). Das Controllingsystem zeige kaum Steuerungswirkungen (vgl. Holtkamp 2009); bei hohen Transaktionskosten wurde „die Wirklichkeit des Verwaltungshandelns bisher offensichtlich nur wenig beeinflusst". Gemessen am vorrangigen Effizienzziel müsse das Neue Steuerungsmodell als gescheitert gelten (Holtkamp 2009: 6). In der Fachdiskussion um die Abschaffung des Rechts auf Hilfen zur Erziehung wird angemerkt, gerade die Kommunen mit Budgetierungsansätzen hätten die größten Probleme mit dem Kinderschutz (vgl. Kurz-Adam 2011).

Fazit: Repolitisierung

Der hohe Grad deregulierter Beschäftigungsverhältnisse und eine unzulängliche Entlohnung können zu einer Entwicklung beitragen, dass der erreichte Professionalisierungsstand verloren zu gehen droht. Disziplinpolitik und Professionspolitik heißt von daher auch, sich professionspolitisch zu positionieren und die aktuelle Arbeitsmarktsituation zu analysieren und zu skandalisieren. Das müsste vom Kern der Beschäftigten ausgehen. Hier sind Kernpositionen auch gewerkschaftlicher Forderungen für auskömmliche und befriedigende Arbeitsverhältnisse („gute Arbeit") angesprochen, aber auch berufsverbandliche nach hinreichenden Rahmenbedingungen verantwortbaren beruflichen Handelns in der Sozialen Arbeit.

Es hat sich aber gezeigt, dass es um wesentlich mehr geht als nur die deregulierte Sozialarbeit. Die Identität der Sozialen Arbeit steht gerade deswegen heute infrage, weil insgesamt die Rahmenbedingungen sich verändern – steigende Anomietendenzen in der Gesellschaft, Steuerungskrise und öffentliche Armut als Stichworte. Von diesen in der Diskussion um Repolitisierung relevanten Fragen können hier nur einige wenige angerissen werden, die mit den Arbeitsverhältnissen in der Sozialen Arbeit verbunden sind.

Es zeigt sich insgesamt, dass die Soziale Arbeit eine gesellschaftlich bedeutende Größe mit einem erheblichen Personalvolumen darstellt und augenscheinlich weiter wächst. Die zurückhaltende Thematisierung der Entwicklung sozialer Problemlagen wie das zögerliche Eintreten für die Korrektur vorherrschender Gesellschaftsstrukturen und sozialpolitischer Regulierungen steht in Widerspruch zu dem Potenzial, das sie aufgrund ihres Wissens über und ihrer Praxis mit gesellschaftlichen Problemen an Erfahrungen und Einsichten über soziale Zusammenhänge besitzt. Ein Teil dieser Nichtwahrnehmung der eigenen Stärke und der Zurückhaltung vor öffentlichen Kontroversen und Einmischungen ist sicher der Abhängigkeit von marktähnlichen Strukturen geschuldet, in denen die Institutionen und Fachkräfte der sozialen Arbeit zunehmend agieren müssen. In der praktischen Arbeit selbst wird aber deutlicher, wie sehr die hegemoniale Politik des letzten Jahrzehnts existenzielle Problemlagen der Marktlogik überantwortet und Umverteilung und soziale Rechte zurückgefahren hat (als Beispiel der Anstieg der Hilfen zur Erziehung in den letzten Jahren). Soziale Ungleichheit wird nicht nur ökonomisch, sondern zugleich politisch forciert. Innerhalb der Jugendhilfe werden durch die verstärkten Kontrollaspekte eines normierten Schutzes ganze Handlungsfelder umcodiert und die sozialpädagogischen Intentionen konterkariert. Neue Steuerungsmodelle versuchen verstärkt mit außerfachlichen, betriebswirtschaftlich begründeten Vorgaben, Kosten zu sparen und trimmen soziale Arbeit auf Effizienz und Flexibilität. Nicht raschen Erfolg versprechende Gruppen (und Methoden) werden übergangen (vgl. Lutz 2008, der für die Zwei-Klassen-Sozialarbeit argumentiert). Hier gilt es, eine Gegenposition zu beziehen: Im Kern ist Soziale Arbeit aber mit der Perspektive sozialer Rechte und sozialer Gerechtigkeit verbunden (Thiersch, Staub-Bernasconi, Schaarschuch, Wagner), sie müssen neu begründet, aktualisiert und gerechtigkeitstheoretisch ausgearbeitet werden (capability approach). In den gegenwärtigen Auseinandersetzungen muss sich die Sozialarbeit in alle Richtungen auseinandersetzen und behaupten. Einmal lässt sich Hoffnung daraus schöpfen, dass Verengungen der Handlungsperspektiven auf Exklusions-

verwaltung sich als dysfunktional und insofern unwirksam erweisen dürften. Dazu müsste aber die Spaltung in sozialinvestive Strategien für die Erfolgversprechenden und Kontrolle für die Randständigen überwunden werden (Lutz 2010: 246). Die Entwicklung des Kindergartens und der Ganztagsschule stellen Chancen dar, das Verhältnis von Bildung und Sozialpolitik und die Rolle der sozialen Arbeit darin neu zu gestalten. Zwischen den Politiken und Diskursen um sozialinvestive und kontrollierende Strategien und Bildungspolitik als Sozialpolitik bestehen erhebliche diskursive und reale Widersprüche. Auch hier bedarf es der aktiven diskursiven Auseinandersetzung der Sozialen Arbeit und des Eintretens für subjektorientierte Lösungen in all diesen Herausforderungen.

Die Auseinandersetzung mit anderen Professionen im letzten Jahrzehnt hat deutlicher werden lassen, dass das professionelle Handeln der Sozialen Arbeit Besonderheiten aufweist, die sie von anderen mit Menschen arbeitenden Berufen unterscheiden. Auch hier sind die Stärken der Sozialen Arbeit viel zu wenig im Diskurs. Insofern heißt Re-politisierung in die gesellschaftliche Verständigung über Soziale Arbeit aufgrund des Wissens über sich selbst und ihren Platz in der Gesellschaft einzugreifen.

Der Aufschwung vieler Initiativen wie der Arbeitskreise kritischer Sozialer Arbeit (AKS) oder das Forum Einmischen in Berlin und einigen anderen Städten in den letzten Jahren zeigen eine wachsende Unzufriedenheit von Angehörigen der Disziplin und Profession mit der derzeitigen Situation und den Entwicklungen in der Sozialen Arbeit, die in einem breiten Spektrum Kritik und Veränderungen des Status quo einfordern und sich dafür einsetzen. Gerade weil Kritik und Widerstand in der Praxis auch den Arbeitsplatz gefährdet, sind unabhängige Foren und Orte zum Austausch und zur Diskussion sowie zur Entwicklung und Organisation von „störrischer Professionalität" (vgl. Seithe 2010) zunehmend wichtiger. Diese Bewegung müsste u.a. ähnliche kritische fachliche Öffentlichkeiten schaffen und verstetigen, wie sie etwa in den USA bestehen, und auch berufsverbandliche und berufsethische Prinzipien durchsetzen helfen – eine Schwäche der deutschen (auch: deutschsprachigen) Sozialen Arbeit.

Aktuell sind eine Reihe neuer Bücher und Fachbeiträge erschienen, die auf ein neues Verhältnis zur Politik – sowohl nach innen wie nach außen – zielen (etwa Anhorn u.a. 2012; Hünersdorf/Hartmann 2013). Angemahnt wird eine kritische Reflexivität gegenüber der gesellschaftlichen Entwicklung von Ungleichheit und Armut, gegenüber neosozialen Aktivierungs- und Effektivierungspo-

litiken gegenüber den Adressaten, sowie den Deprofessionalisierungstendenzen innerhalb der Sozialen Arbeit. Zumindest in dieser fachlichen Diskussion setzt sich die Überzeugung durch, dass die anhaltenden Prozesse der Deprofessionalisierung und Deregulierung – Ökonomisierung Resultate politischer Entscheidungen sind, und dass an ihnen auch Akteure der Sozialen Arbeit mitwirkten und beteiligt sind.

So werden die Deregulierungsprozesse und die dahinterstehenden veränderten Steuerungsvorgaben (Markt, Konkurrenz, Vertrag) als Form von Governance zunehmend hinterfragt, weil sie sowohl der Struktur der sozialen Arbeit als Dienstleistung, der gesellschaftlichen Funktion wie auch dem Anspruch nach Rationalisierungen immer weniger gerecht zu werden scheint.

Die Neuen Steuerungsmodelle (NSM) haben vor allem Elemente von Markt, von Wettbewerb, von Konkurrenz und somit auch von beruflicher Unsicherheit in der Sozialen Arbeit verstärkt. Die gesteigerte Kritikbereitschaft in der Sozialen Arbeit lässt sich auch auf die Zumutungen zurückführen, die solche neoliberale Restrukturierung nach sich zieht. Die „Taylorisierung" der Arbeitsabläufe, d.h. die Zergliederung, Standardisierung und Kontrolle des Produktionsprozesses von 'Hilfe', hat – wie Anhorn u.a. (2012: 2) anmerken – „deutlich verspätet zwar, aber umso nachhaltiger" auch den Bereich der sog. personenbezogenen Dienstleistungen erfasst.

Ich möchte abschließend auf den Zusammenhang der Gestaltung der Arbeitsverhältnisse und guter (i.S. kritischer) Sozialer Arbeit hinweisen. Soziale Arbeit braucht ein subjektorientiertes Handeln und man kann hier auf das Lebensweltkonzept als ein handlungskritisches Konzept der Ermächtigung von Menschen in ihrer Lebenswelt verweisen. Es geht zudem aber auch darum, die bisherige Forschung zu gelingender Handlungspraxis der sozialen Arbeit weiterzuführen und auszubauen. Sowohl in aktuellen wie in älteren Studien zeigt sich nämlich, dass „ermächtigende, nicht restringierende Handlungsbedingungen und ein Konsens der Fachkräfte in Qualitätsfragen zu einer stärkeren Beteiligung der Nutzerinnen an der Dienstleistungserbringung und zu einer erhöhten Wirksamkeit der Maßnahmen" tendenziell beitragen (Beckmann/Richter 2008: 208; vgl. auch Albus u.a. 2010). Damit sind Argumente gegen neue Steuerungskonzepte aufgezeigt, denn es zeigt sich empirisch, wie sich unterschiedliche Formen des Qualitätsmanagements auswirken.

In ähnliche Richtung geht auch eine neuere Untersuchung von Heiner, in der die Figurierung förderlicher Konstellationen im Rahmen von Kräftefeldern (bezogen auf das Interaktionsfeld Fachkraft-Klient – in Abgrenzung zu einer

nur dyadisch verstandenen Arbeitsbeziehung) als Bedingung für die Möglichkeit guter sozialer Arbeit bestimmt werden kann (Heiner 2007: 47; ähnlich Köngeter 2009 für die Hilfen zur Erziehung). Namhafte ältere Studien wie Jule, JES, EVAS zeigen ähnliche Ergebnisse. Hier werden also Argumente gegen Neue Steuerungen und auch gegen evidenzbasierte Technologien angelegt, die weiter ausgearbeitet werden müssen. Solche Forschung kann auch die Fragen weiterbringen, welche Arbeitsverhältnisse in welcher Qualität für eine gute Soziale Arbeit erforderlich sind – für die es sich zu kämpfen lohnt.

Literatur

Albus, St. u.a. 2010: Wirkungsorientierte Jugendhilfe: Abschlussbericht der Evaluation des Bundesmodellprogramms. Frankfurt a.M.

Anhorn, R. u.a. (Hrsg.) 2012: Kritik der Sozialen Arbeit – kritische Soziale Arbeit. Wiesbaden

Bispinck, R. u.a. 2012: Was verdienen Sozialpädagogen und Sozialpädagoginnen? Eine Analyse von Einkommensdaten auf Basis der WSI-Datenbank. Arbeitspapier 6/2012, Düsseldorf. URL : www.lohnspiegel.de

BMFSFJ 2002: Elfter Kinder- und Jugendbericht. Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Bonn

– 2013: Vierzehnter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Bestrebungen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin

Behrens, M. 2004: Global Governance. In: Benz, A. (Hrsg.): Governance – regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, S. 103-124

Bogumil, J. 2008: Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung. In: Fisch, R./Müller, A./Beck, D. (Hrsg.): Veränderungen in Organisationen: Stand und Perspektiven. Wiesbaden

–/Grohs, St./Kuhlmann, S./Ohm, A. K. 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin

Boltanski, L./Chiapello, E. 2005: Die Rolle der Kritik für die Dynamik des Kapitalismus. Sozialkritik versus Künstlerkritik. In: Miller, M. (Hrsg.): Welten des Kapitalismus. Institutionelle Alternativen in der globalisierten Ökonomie. Frankfurt/N.Y., S. 285-321

Bundesregierung 1999: moderner Staat – moderne Verwaltung. Das Programm der Bundesregierung. Kabinettsbeschluss vom 1. Dezember 1999, Berlin

Brückner, H. u.a. 2013: Handbuch Arbeitsmarkt 2013. Bielefeld (IAB)

Dahme, H.J. u.a. 2005: Zwischen Wettbewerb und Subsidiarität. Wohlfahrtsverbände unterwegs in die Sozialwirtschaft. Berlin

Datenreport 2011: (Hrsg.) Statistisches Bundesamt u.a.: Datenreport 2011. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. 2 Bde. Bonn

Dörre, K./Castel, R. 2009: Einleitung. In: dies. (Hrsg.): Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung. Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts. Frankfurt/N.Y., S. 11-18

– 2012: Was ist Kapitalismus, was Arbeit? In: Dörre, K./Sauer, D./Wittke, V. (Hrsg.): Kapitalismustheorie und Arbeit. Neue Ansätze soziologischer Kritik. Frankfurt/N.Y., S. 488-508

GEW 2012: Atypische Beschäftigungsverhältnisse in ausgewählten Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe. Frankfurt a.M. URL: http://www.gew.de/Binaries/Binary90292/Atyp_Beschaeftigung_Juhi_A4_web.pdf

Ehrenberg, A. 2011: Das erschöpfte Selbst. Frankfurt a.M.

Fuchs-Rechlin, K. 2011: Wachstum mit Nebenwirkung, oder: Nebenwirkung Wachstum? Die Beschäftigungsbedingungen des Personals in der Kinder- und Jugendhilfe. In: Rauschenbach/Schilling (Hrsg.): Kinder- und Jugendhilfereport 3, Weinheim, S. 45-66

–/Pothmann, J./Rauschenbach, T. 2011: Hilfen zur Erziehung als Beruf. In: Forum Erziehungshilfen, H. 2, S. 82-90

–/Rauschenbach, Th. 2012: Kinder- und Jugendhilfe – Ein Wachstumsmotor des Arbeitsmarktes? In: KomDat 15.Jg.,1/2012, S. 1-4

Geisler, E. 2010: Unterschiede in der Müttererwerbstätigkeit bleiben bestehen. Ostdeutsche Frauen mit Kindern sind häufiger Vollzeit erwerbstätig als westdeutsche. In: Demografische Forschung. Heft 4, S. 4

ISO 2012: Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft Saarbrücken (Volker Hielscher, Karstin Blass, Sabine Kirchner-Peters, Lukas Nock): Projekt Dienstleistungsarbeit zwischen Ökonomierung und Aktivierung. Neue Herausforderungen an Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik. Saarbrücken

Jann, W. 2008: Regieren als Governance Problem. in: Jann, W./König, K. (Hrsg.): Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Tübingen, 1-28

Hammer, W. 2011: Neue Praxis oder Paradigmenwechsel? Zur Notwendigkeit einer Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung und des Kinderschutzes. In: Neue Praxis 41. Jg. , H. 5, S. 467-475

Heiner, M. 2007: Soziale Arbeit als Beruf. Weinheim

Hirsch, J. 2004: Globalisierung und Internationalisierung des Staates – eine Herausforderung an die materialistische Staatstheorie. In: Kirchhoff, Chr. u.a. (Hrsg.): Gesellschaft als Verkehrung. Perspektiven einer neuen Marx-Lektüre. Freiburg, S. 291-314

Hünersdorf, B./Hartmann, J. (Hrsg.) 2013: Was ist und wozu betreiben wir Kritik in der Sozialen Arbeit? Wiesbaden

Kurz-Adam, M. 2011: Die Sorge um das Subjekt – Anmerkungen zur aktuellen Steuerungsdebatte in der Kinder- und Jugendhilfe. In: Neue Praxis 41. Jg. , H. 6, S. 571-576

KGSt 1993: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: Organisation der Jugendhilfe: Ziele, Aufgaben und Tätigkeiten des Jugendamtes. Bericht Nr. 3/1993. Köln

– 1998: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern in der Jugendhilfe. Bericht Nr. 12/1998. Köln

Köngeter, S. 2009: Relationale Professionalität. Eine empirische Studie zu den Arbeitsbeziehungen in den Erziehungshilfen. Wiesbaden

Lebuhn, H. 2010: Das neue Steuerungsmodell und die (Markt)Logik städtischer Verwaltungen. In: Z. Zeitschrift marxistische Erneuerung Nr. 83 (9/2010), S. 35-45

Lutz, R. 2008: Perspektiven der Sozialen Arbeit. In: APuZ. Aus Politik und Zeitgeschichte 12-13/2008, S. 3-10

Lutz, T. 2010: Soziale Arbeit im Kontrolldiskurs. Jugendhilfe und ihre Akteure in postwohlfahrtsstaatlichen Gesellschaften. Wiesbaden

Offener Brief der Jugendamtsleiter Berlin vom 21. 1.2012 an den regierenden Berliner Bürgermeister u.a., abgedruckt im Blog „einmischen.com"

Offener Brief Berliner Jugendhilfeausschussvorsitzender vom 22.11.2012 an den regierenden Berliner Bürgermeister u.a., abgedruckt im Blog „einmischen.com"

Peters, F. 2012: Erschöpfte Familie trifft auf ausgezehrte Soziale Arbeit – Erfahrungen der Kinder- und Jugendhilfe mit erschöpften Familien. In: Lutz, R. (Hrsg.): Erschöpfte Familien. Wiesbaden, S. 253-284

Rauschenbach, Th. 2011: Auf dem Weg in die Einheit – Annäherungen zwischen Ost und West. Ein Blick auf die veränderte Infrastruktur der Kinder- und Jugendhilfe. In : Rauschenbach, T./Schilling, M. (Hrsg.): Kinder- und Jugendhilfereport 3.Weinheim, S. 25-44

Schilling, J./Tabel. A. 2012: Mehr Personal – aber keine Entlastung. In: KomDat 15.Jg., H. 1/2012, S. 12-13

Seithe, M. 2010: Schwarzbuch Soziale Arbeit. Wiesbaden

Sennett, R. 1998: Der flexible Mensch. Frankfurt a.M.

Tabel, A./Fendrich, S./Pothmann, J. 2011: Warum steigen die Hilfen zur Erziehung? In: KomDat 14.Jg. H. 3, S. 3-6

Karl August Chassé, Schenckstraße 42, 60489 Frankfurt am Main
E-Mail: karl-august.chasse@fh-jena.de