

SOZIALARBEIT IM AKTIVIERENDEN STAAT

Die Simulation als Mission

Dies ist der Versuch zwei Entwicklungsstränge: nämlich den Umbau des Sozialstaates mit der Ökonomisierung der Sozialarbeit miteinander zu verknüpfen und wechselseitige Beeinflussungen aufzuzeigen.

Was als Modernisierung erscheint, soll auf ihre Substanz hin untersucht werden. Die durch die Modernisierung und den Umbau des Sozialstaates entstehende Dynamik, hat Folgen für die Sozialarbeit als Profession. Ein derartiges Unterfangen macht es allerdings notwendig auch das historische Gedächtnis der Profession Soziale Arbeit zu bemühen. Dabei wird manches, auf Grund des thematischen Umfanges skizzenhaft bleiben. Sozialarbeit als „Subsystem“ der Organisation des „Sozialen“ in der Gesellschaft wird jedenfalls immer wieder in den Mittel- und Ausgangspunkt der Betrachtungen gestellt.

Strang: Wohlfahrtsstaat

Keine Talkshow, kein Leitartikel, keine PolitikerIn, keine SozialwissenschaftlerIn, die nicht die „Krise des Sozialstaates“ beschwören und in der Tat besteht kein Zweifel, dass wir in einer Epoche massiven Ab- Um- und Rückbaus sozialer Standards leben. Gebetsmühlenartig wird der Sozialstaat selbst als die Ursache für Staatsverschuldung, Wachstumsschwäche, Arbeitsplatzabbau und ökonomische Krise genannt. Die Finanzierbarkeit sozialer Leistungen wird massiv in Frage gestellt und die Demografie als „Naturgesetz“ (Bosbach 2004) beschworen: Zu viele hätten sich in der leistungsfeindlichen „sozialen Hängematte“ (Hombach 1998) eingerichtet und es bedürfe notwendigerweise großer Anstrengungen, um die dadurch verursachten globalen Wettbewerbsnachteile mit einer Politik der „Modernisierung und der Reformen“ beseitigen zu können.

In diesem (neuen) neoliberalen Leitbild wird dem „Individuum die Hauptverantwortung für die Bewältigung defizitärer Lebenslagen zugewiesen“ (Dahme 2003). Verschwiegen wird dabei, dass es durch Rationalisierungen und Modernisierungen zu enormen Produktivitätssteigerungen und Reichtumsgewinnen bei gleichzeitigem massiven Beschäftigungsabbau gekommen ist, wobei diese Produktivitätsgewinne immer weniger an die Beschäftigten abgegeben werden, um die Sozialsysteme zu stützen. Mit dem „Zerfall des die Nachkriegsjahre prägenden fordistischen Wachstumsmodells und damit einhergehend des „keynsianischen Wohlfahrtsstaates“ (Jessop 2002, Talos 1998) wird eine Sozialpolitik eingeleitet, die sich an flexiblen Arbeitsmärkten, Eigenverantwortung und an den „wirklich Bedürftigen“ (Dahme 2003) orientiert. Die Individualisierung sozialer Notlagen wird auf eine schlichte Formel gebracht: „sozialstaatliche Überversorgung führt zur Faulheit“ die durch mehr „Eigenleistung und Selbstversorgung“ (Trube/Wohlfahrt 2001) überwunden werden soll. Damit wird die Risikoabsicherung und Zukunftsvorsorge wieder mehr dem Einzelnen überlassen, der sich damit auch den Finanzdienstleistern und Aktienmärkten ausliefert. Dieser „neuen“ Unsicherheit mit Abhängigkeit vom Privatkapital wollten gerade staatliche Sicherungssysteme entgegenwirken.

Das goldene Zeitalter des Wohlfahrtsstaates

Nach Esping- Andersen (derselbe 1990) geht der kontinentaleuropäische konservative Wohlfahrtsstaat auf Bismarck zurück, dessen auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge basierende erwerbs- und umlagefinanzierte Kranken- und Unfallversicherung das Modell für alle künftigen sozialen Sicherungssysteme abgab. In Österreich erfolgt die Konstituierung einer gesamtstaatlichen Sozialpolitik mit der Einführung einer an die Erwerbstätigkeit gebundenen Kranken- und Unfallversicherung unter der Regierung Taaffe Ende des 19. Jahrhunderts (Talos 1981). Der Zusammenbruch der Monarchie 1918 bringt einen bemerkenswerten Aufschwung der Sozialpolitik mit sich: Achtstundenstag, Arbeiterurlaub, Kollektiverträge, betriebliche Mitbestimmung, Arbeitslosenversicherung und weiterer Ausbau der Sozialversicherung durch Einbeziehung der Angestellten und der Land- und Forstarbeiter, sind die Meilensteine der sozialstaatlichen Herausbildung in der 1. Republik. (Talos 1981). Trotz katastrophaler ökonomischer Rahmenbedingungen –auf Grund des verlorenen Krieges mit all seinen verheerenden Folgen- wird sozialer Fortschritt parlamentarisch und außerparlamentarisch erkämpft, wobei deutlich wird, dass Entscheidungen für oder gegen den Ausbau des Sozialstaates von politischen Kräfteverhältnissen

abhängig sind und sich nicht immer an ökonomischen Kalkülen orientieren. Den Belastungen der Weltwirtschaftskrise mit Massenarbeitslosigkeit und Massenarmut hielt jedoch der Sozialstaat der Zwischenkriegszeit nicht stand. Ökonomisch „leisten“ ,wenn man der Logik heutiger Neoliberaler folgte, konnte sich die 1.Republik diesen sozialen Wandel demnach nicht.

Die Jahre nach 1945 bringen in Westeuropa und auch in Österreich das „goldenen Zeitalter des Wohlfahrtsstaates“ (Esping - Andersen 1996). Ein hohes Wirtschaftswachstum ermöglicht die rasche Entwicklung einer einkommensbezogenen und nach Erwerbsgruppen differenzierten Allgemeinen Sozialversicherung und den Ausbau sozialer Leistungen. Orchestriert wird diese Sozialpolitik durch Verkürzung der Wochenarbeitszeit von 45 Stunden auf jetzt 38,5, die 5 Tage-Woche, die Verkürzung der Lebensarbeitszeit (Senkung des Pensionsantrittsalters von 65 auf 60 Jahre und darunter) und durch Verlängerung des Urlaubes auf 5 Wochen.

Das „goldene Zeitalter des Wohlfahrtsstaates“ beruht auf einer gesellschaftlichen Produktions- und Verteilungsweise des Kapitalismus, die als Fordismus bezeichnet wird.

Durch die Einführung der Fließbandproduktion gelingt Ford die industrielle Massenerzeugung technisch hochwertiger Gebrauchsgüter unter rationellster Nutzung der menschlichen Arbeitskraft. Alle Arbeitsvorgänge werden in Zeit gemessen, in Handgriffe zergliedert. Das heißt, es herrscht eine hohe Arbeitsteilung, wodurch es zu massiven Produktivitätssprüngen kommt. Dieser Massenproduktion muss auch ein entsprechender kaufkräftiger Absatzmarkt gegenüberstehen und - so er nicht vorhanden ist, geschaffen werden, denn so Ford: „Autos kaufen keine Autos“

Das „Wirtschaftswunder“ in den westlichen Industrienationen nach 1945 ist nur auf dem Hintergrund einer nachfrageorientierten Massenproduktion von Autos, Waschmaschinen, Kühlschränken, Fernsehern etc zu verstehen, wobei den ProduzentInnen dieser Güter einigermaßen sichere Beschäftigung, über das Existenzminimum hinausgehende Löhne, KonsumentInnenkredite und soziale Absicherung zugestanden wurden. Das männliche „Normalarbeitverhältnis“ (ein kontinuierliches, vollzeitiges, sozial und arbeitsrechtlich abgesichertes Beschäftigungsverhältnis) ist die Regel. Man(n) ist eingebunden in eine Stammbelegschaft und identifiziert sich mit „seinem“ Betrieb. Eine breite Mittelschicht kann entstehen.

Wirtschaftspolitisch abgesichert wird dieses Akkumulations- und Regulationsregime (Hirsch 2002) auf nationalstaatlicher Ebene durch den Keynesianismus.

Zyklische Absatzkrisen werden durch eine antizyklische nationalstaatliche Konjunkturpolitik abgefangen.

Wenn am Ende eines konjunkturellen Aufschwungs der Absatz mit dem gesteigerten Ausstoß nicht mehr Schritt hält, weil private Kaufkraft nicht im selben Maße wächst wie die Produktivität, ist für den Staat die Stunde gekommen, diese Nachfragerlücke durch öffentliche Investitionen aufzufüllen, eine vorübergehende Verschuldung des Staates (deficit spending) wird in Kauf genommen. Bruno Kreisky Sager „ein paar Milliarden Schulden bereiten ihm weniger schlaflose Nächte wie ein paar hunderttausend Arbeitslose“ fasst diese Politik in einen Satz. Wachstum und Massenkonsum werden miteinander verknüpft.

Im fordistischen Akkumulationsregime spielen die Gewerkschaften eine wichtige und anerkannte Rolle. Die nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik, die auf Vollbeschäftigung zielt, benötigt sie als Verhandlungspartner und Transmissionsriemen auch wenn möglichst hohe und gesicherte Löhne gesamtwirtschaftlich sinnvoll sein mögen, für die einzelnen Unternehmen sind sie Kosten, die Exportchancen mindern und Konkurrenzfähigkeit beeinträchtigen. In den kollektivvertraglichen Lohnauseinandersetzungen muss daher ein Ausgleich gefunden werden, der in Österreich durch das System der Sozialpartnerschaft organisiert und reguliert wird. Diese starke und gegenüber dem Kapital gleichwertige und von ihm akzeptierte Position der Gewerkschaften prägt auch die Ausgestaltung und Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme, in denen die ArbeitnehmerInnenvertreter über die Selbstverwaltung und Sozialpartnerschaft konstitutiv eingebunden sind.

Im fordistisch-tayloristischen Arbeitsprozess ,dessen sinnlicher Ausdruck das Fließband und die Akkordarbeit ist (Akkord ist Mord), ist die lebendige Arbeit vom Produktionswissen (in Hand- und Kopfarbeiter) getrennt (Hirsch 2002), damit Planung und Ausführung und macht den Arbeiter zum Anhängsel der Maschine (Marx).

Natürlich ist nicht jeder Arbeitsprozess tayloristisch organisiert, wohl aber die Leitindustrien und damit einhergehend die großen Konzerne, die sich zu multinationalen entwickeln.

Exkurs: Überwachen und Strafen (Foucault) Eine Vorbemerkung über die soziale Arbeit

Mit dem Aufkommen des Kapitalismus und dem Entstehen der Fabrik werden Arbeiter gebraucht, die sich dem industriellen Zeitregime auch unterwerfen. Damit sie dies tun, braucht es entsprechende Macht- und Disziplinartechniken. Foucaults Ansatz, den Umgang der Gesellschaft mit Strafe zum Ausgangspunkt zu nehmen und daraus eine „Mikrophysik der Macht“ abzuleiten (Foucault 1976) lassen uns den Zusammenhang von Militär, Schule, Gefängnis, Arbeitshaus, Fabrik und Irrenhaus als Schöpfungen der Moderne und Dressuranstalten zur „Nutzbarmachung“ und Schaffung menschlicher Subjekte (Körper) Individuen) erkennen. Wird nach Foucaults Darstellung Bestrafung im Rahmen absolutistischer Herrschaft noch als souveräne Marter vollzogen und in den Körper eingeschrieben, indem man diesen verletzt, zerstückelt und zermalmt, so abstraktifizieren sich später die Disziplinierungstechniken und richten sich zunehmend auf das Subjekt als Instanz der **Selbststeuerung**.

Die radikale Sichtbarkeit und Kontrollierbarkeit störrischer Individuen findet ihren Ausdruck in der panoptischen Architektur des modernen Gefängnisses als Disziplinarapparat. Isolierung, Kontrolle, Arbeitszwang, Strafe, als rationale Techniken eingesetzt, erzwingen (freiwillige) Anpassung und Unterwerfung, wobei sich frühe Fabrikordnungen kaum von Gefängnisordnungen unterscheiden. Die fortschreitende Anwendung der Disziplinarsysteme und ihre Durchdringung aller Gesellschaftsbereiche formiert eine Disziplinargesellschaft, die erst eine umfassende Industrialisierung ermöglicht und die Produktivkräfte entfesselt. In der weiteren Ausdifferenzierung und Entwicklung gesellschaftlicher Disziplinartechnologien und neuer Arbeitsorganisationen sehen wir in Folge eine Entwicklung, bei der Individuen immer wenig fremd diszipliniert werden, sondern dazu gebracht werden sich **selbst** zu disziplinieren. (Elias 1976, Deleuze 1993). So betrachtet ist der moderne Arbeitnehmer, aber auch der moderne Manager und Eigentümer zunehmend immer auch ein sich selbstdisziplinierender.

Strang: Sozialarbeit und Wohlfahrtsstaat

Mit dem sich herausbildenden Sozialstaat entwickelt sich auch die Sozialarbeit als ergänzendes Subssystem für die nicht oder nur unzureichend erfasste arme Bevölkerung. Parallel zu und zum Teil mit den Kämpfen der organisierten Arbeiterbewegung des industrialisierten Kapitalismus verknüpft, aber auch durch die Frauenbewegung angestoßen, entwickelt sich die Sozialarbeit, als Profession der individuellen Hilfe und Unterstützung für Arme, vor allem der alleinerziehenden Mütter und kinderreichen Familien, zu Beginn des 20. Jahrhunderts einerseits aus der Charity Organization Society und andererseits aus der Settlement-Bewegung. Die Pionierinnen der Sozialarbeit wie Jane Addams, Mary Richmond Alice Salomon, und Ilse Art (Wendt 1990) entwickeln daraus den doppelten Fokus der Sozialarbeit: (Sozial-)Verhalten und (Sozial-)Verhältnisse; ein bis heute geltendes Grundprinzip sozialarbeiterischer Handlungskonzepte, die sowohl das Verhalten wie die Verhältnisse einbeziehen. Gleichzeitig ist soziale Arbeit immer schon durch einen hohen Anteil an Ehrenamtlichkeit, Engagement, Selbstorganisation und Zivilgesellschaftlichkeit charakterisiert. Sozialarbeit in der 1. Republik vor allem im „Roten Wien“ ist stark durch die Arbeiterbewegung geprägt, während am flachen Land christliche und karitative Einflüsse dominieren. Der städtische Kampf gegen Armut und deren Folgen wird durch die Schaffung von Rahmenbedingungen und Institutionen und durch eine starke, milieuverhaftete und kulturell ausgerichtete Massenpolitisierung geführt. Wohnbau, Kindertagesstätten, Fürsorgewesen, Kinderheime Gesundheitsambulatorien, Bildungs- und Kulturvereine zielen direkt auf die Veränderung und Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeiterklasse und werden finanziert durch eine Steuerpolitik mit Umverteilungselementen.

Die Zerstörung sozialer Institutionen und die Gleichschaltung von Sozialarbeit nach Gesichtspunkten der Rasse und Volksgemeinschaft durch den Nationalsozialismus stellt einerseits eine massive Zäsur für die Professionsentwicklung dar und andererseits bedeutet sie auch die Kollaboration eines Teils der Sozialarbeit bei der Vernichtung „unwerten Lebens“ und der Verfolgung gesellschaftlicher Randgruppen.

Nach 1945 grenzen Wiederaufbau, materielle Not und Millionen displaced persons die Sozialarbeit auf „Fürsorge“ und Fürsorgeeinrichtungen ein, die primär auf die Milderung und Beseitigung der Kriegsfolgen ausgerichtet sind. Soziale Dienste vor allem im Rahmen der Kinder- und Jugendwohlfahrt werden flächendeckend ausgebaut und sollen das Versorgungsniveau bestimmter benachteiligter Bevölkerungsgruppen erhöhen.

Inhaltlich wird die Sozialarbeit durch die Übernahme amerikanischer Caseworkkonzepte und die (Wieder)-anknüpfung an die psychoanalytisch geprägten Pädagogik der Zwischenkriegszeit angereichert. Neue Handlungsfelder (Bewährungshilfe) entstehen. Die Profession der Sozialarbeit bleibt vorerst „weiblich“, obwohl immer mehr Männer diesen Beruf ergreifen und auch speziell angeworben werden.

Ende der 60-iger Jahre entsprechen die „totalen“ Institutionen Fürsorgeheime, Irrenanstalt, Arbeitshäuser und Gefängnis nicht mehr den bürgerlich-demokratischen Grundrechten und erfüllen kaum noch die Anforderungen einer wohlfahrtstaatlich ausgerichteten modernen Gesellschaft. Von Außen durch die studentisch geprägte Sozial- und Emanzipationsbewegung angestoßen und verbunden mit ReformernInnen in den Institutionen wird ein Reformprozess initiiert, der die Entwicklung der Sozialarbeit nachhaltig auf Jahrzehnte prägt und eine Wachstumsperiode einleitet. Die Psychiatriereform leert die Irrenhäuser, geschlossene Fürsorgeeinrichtungen werden aufgelöst. Der Verwahrvollzug wird in einen Behandlungs- und Resozialisierungsvollzug umgewandelt, damit verschwinden auch Zuchthaus und Kerker sowie hartes Lager bei Wasser und Brot, die foucault'schen „einfachen“, vorindustriellen Disziplinaranstalten werden geknackt, die Postmoderne und der Postfordismus kündigen sich an.

Die Sozialarbeit tritt in eine Wachstums- und Differenzierungsphase ein, die von einer sich entwickelnden Professionalisierung angetrieben wird. In diesem „goldenen Zeitalter des Wohlfahrtsstaates“ als sich Sozialarbeit“ als Profession zu verstehen und zu entwickeln begann, werden nicht nur Institutionen sondern auch das Denken und Handeln entstaubt.

Auf symbolischer Ebene werden die Begriffe „Fürsorge“, „Schützling“, „Zögling“ entsorgt und der neue „Klient“ auf eine professionelle Distanz (Staub – Bernasconi 1995) gebracht. Die „helfende Beziehung“ beruht auf selbstreflexiven, psychoanalytisch ausgerichteten SozialarbeiterInnenpersönlichkeiten, die mit Hilfe einer psychologisch und demokratisch-partnerschaftlich ausgerichteten Gesprächsführung einen Prozess der Verhaltens- und Persönlichkeitsveränderung mit ihrem Klienten gestalten. Die „neuen“ Bezugsgruppen für die Soziale Arbeit - PsychologInnen, TherapeutInnen und MedizinerInnen - ersetzen die NationalökonomInnen und JuristInnen prägen die fachliche Weiterentwicklung, indem sie viele Leitungsposten in den Institutionen besetzen oder als KonsulentInnen und erste SupervisorInnen wirken.

Parallel dazu differenzieren sich die Handlungsfelder und KlientInnengruppen. Nachfrageorientiert werden Projekte für bestimmte (neue) Randgruppen wie Drogensüchtige, Wohnungslose, MigrantInnen, Straßenkinder, gewaltbereite Jugendliche, Überschuldete und Langzeitarbeitslose zu ständigen Angeboten – zu erst in den großen, dann kleineren Städten- und aus öffentlichen Geldern finanziert. Die Sozialarbeit bekommt somit Profil, differenziert sich aus und ergänzt die materiellen wohlfahrtsstaatlichen Leistungen auf Grundlage der Leitidee soziale Gerechtigkeit - soziale Teilhabe, oder wie es die Pionierin der österreichischen Bewährungshilfe, Elisabeth Schilder, ausrückt: „Wir glauben nicht nur, dass wir dem Schuldiggewordenen helfen müssen. Wir glauben vielmehr, dass die Gesellschaft in Richtung mehr Gerechtigkeit zu verändern ist“ (Keller u.a 1979). Reform der Institutionen, Einbeziehung neuer benachteiligter Gruppen Ausdifferenzierung sozialer Dienstleistungen und Entwicklung eines eigenständigen professionellen Verständnisses der Sozialarbeit werden immer wieder in Auseinandersetzung und in Wechselwirkung mit sozialen Bewegungen erkämpft und ideologisch grundiert. So hatte zum Beispiel die Heimkampagne der Studentenbewegung mit ihrer radikalen Kritik und ihren Aktionen auf die Schließung der geschlossenen „Erziehungsanstalt“ für jugendliche Rechtsbrecher Kaiserebersdorf durchaus Einfluss auf die Entwicklung eines modernen Jugendstrafrechts, der Bewährungshilfe und des Entstehens sozialtherapeutischer Wohngemeinschaften. Die Kritik der Sozialarbeit Arbeit als „Handlangerin des Kapitals“ (Hollstein/Meinhold 1974) und die Umdeutung der Sozialarbeit als soziale Bewegungs- und Gewerkschaftsarbeit schärfen zwar die Gesellschaftskritik und prägten die politischen Grundeinstellung einer Generation von SozialarbeiterInnen, behinderten aber die erfahrungswissenschaftliche Fundierung von Sozialarbeit (Staub-Bernasconi 1995). In Österreich ist dies exemplarisch an der Arenabewegung (der Besetzung eines Schlachthofs in Wien als Raum für Kultur und Leben), mit ihren freiwilligen sozialen Diensten und Wohnmöglichkeiten für die aus den Heimen entlaufenen Kids oder an den Gründungen diverser kritischer Sozialarbeiterzeitschriften (betrifft: Sozialarbeit, Drinnen-Draussen) und kritischer Arbeitskreise (AKS) oder Gewerkschaftslisten zu sehen.

Die Formel des „doppelten Mandats“ (Hilfe und Kontrolle) nämlich sowohl aus der Sicht des Klienten wie aus der Sicht der Gesellschaft zu agieren, löst zwar den Widerspruch struktureller Gesellschaftlicher Defizite und individueller Notlagen nicht auf, öffnet aber einer professionsgebundenen und pragmatischen Weiterentwicklung von Theorie und Methodik in den Handlungsfeldern Sozialer Arbeit den Weg.

Nachhaltig hat die (neue) Frauenbewegung die Sozialarbeit geprägt. Ihre Kritik an der Sozialarbeit als „professionell kaschierter Mütterlichkeitswahn“ oder/ und Teil eines patriarchal-bürokratischen Herrschaftsapparats zur Kolonialisierung der Lebenswelt von Frauen (Staub-Bernasconi 1995) gab den Anstoß für Selbstorganisation und neue Projekte, die wie die Frauenhäuser, Frauenberatungsstellen und Interventionsstellen aus der Sozialen Arbeit nicht mehr wegzudenken sind und diese theoretisch wie praktisch bereichert haben.

Sozialarbeit ist bis in die 90-iger Jahre nachfrageorientiert. Für neue soziale Probleme z.B. infolge der Migrationsbewegung oder aufgrund eines sich verändernden Arbeitsmarktes werden neue soziale Angebote (Ausländerberatungstellen, Sozialökonomische Betriebe, etc) entwickelt und auch über eine aktive Arbeitsmarktpolitik (Aktion 8000) finanziert.

Über Ausbildungsreformen (Verlängerung der Ausbildungszeiten, Akademisierung) professionalisiert sich die Soziale Arbeit.

Sozialarbeit im aktivierenden Staat

Mit der Krise des keynsianischen Wohlfahrtsstaates gerät auch die Sozialarbeit unter Druck. Unter dem neuen Leitbild des „aktivierenden Staates“ wird das entstandene System des organisierten Helfens in Form von Sozialarbeit einer politisch wie ökonomisch verursachten Veränderung unterworfen, die mit den Schlagworten Ökonomisierung und Managerismus nur unzureichend beschrieben werden kann. Der betriebswirtschaftliche Umbau von Sozialverwaltungen (in Wien z.B. der Fonds Soziales Wien) und von sozialen Unternehmen seit den 90-iger Jahren hat zuerst auf innerorganisatorischer wie auf interorganisatorischer Ebene (Leistungsverträge statt Subventionen zwischen öffentlichen Auftraggebern und sozialen Organisationen) Restrukturierungsprozesse in Gang gesetzt, deren Bauplan direkt aus betriebswirtschaftlichen Lehrbüchern abgepaust zu sein scheint.

Effizienz und Effektivität, Qualitätsmanagement, Private Public Partnership, Prozessorientierung, Leistungsverträge, lean management, Sozialmarketing sind die neuen Leitbegriffe. Was mit Organisationsveränderungen beginnt, greift bald auf die Arbeitsabläufe und –inhalte über und trifft schmerzlich den Kern des nachfrageorientierten Professionsverständnisses von Sozialarbeit. Auslöser dieser Veränderungen sind Einsparungswünsche der politischen Auftraggeber, die politisch und finanziell andere Prioritäten setzen. Diese Politik führt zu massiven Finanzierungsproblemen sozialstaatlicher und sozialer Leistungen bei gleichzeitiger Verschärfung sozialer Problemlagen. Begleitmusik dazu ist die Beschwörung von Ineffizienz, Ressourcenvergeudung und vorgeblicher Wirkungslosigkeit nachfrageorientierter sozialer Dienste.

Die Finanzierungsprobleme werden von Politik und Meinungsmachern hauptsächlich auf folgende Faktoren zurückgeführt:

- die Globalisierung der Wirtschaft führt zur verschärften Weltmarktkonkurrenz und zur Standortschwäche durch zu hohe Löhne und Sozialausgaben,
- der demografische Wandel durch sinkende Geburtenraten und steigende Lebenserwartung überfordere die sozialen Sicherungssysteme gegen die Risiken des Alters, der Krankheit und der Pflegebedürftigkeit)

Die Leistungen des Wohlfahrtsstaates sind trotz enormer Kosten häufig ineffektiv, bürokratisch deformiert und nicht zielgenau.

- die Überversorgung durch Soziale Leistungen bewirke das Gegenteil vom intendierten Zweck, da es die Betroffenen in Abhängigkeit und Passivität hielte und Anspruchsdenken begünstige.

Die Figur des „Sozialschmarotzers“ wird zur Propagandakeule.

Übersehen wird dabei, dass ein konstitutives Grundelement des Wohlfahrtsstaates seine Solidarleistung ist, alle tragen dazu bei und alle sollen was daraus haben. Darauf begründet sich gesamtgesellschaftliche Akzeptanz des von Wohlfahrtsleistungen.

Als Heilmittel dagegen wird „mehr Markt“ und Privatisierung gepriesen, die aber dann diesen gesamtgesellschaftlichen Konsens unterlaufen.

Auch wenn sich in der Sozialarbeit im engeren Sinn das Marktmodell wegen der komplizierten Auftraggeber-Anbieter- Nutzerstruktur im öffentlichen Bereich nicht so ohne weiteres übertragen lässt, kann doch „Wettbewerb inszeniert“ (Galuske 2002) und so getan werden, als wäre Sozialarbeit marktwirtschaftlich durchführbar. Dieses „Tun-wir-einfach-so-als-ob-Prinzip“ (Kruse 2004) wird zum Modell im Bereich öffentlicher und sozialer Dienstleistungen, bei dem der effizienzsteigernde Staat sich zum „idealen Gesamtmanager“ (Dahme 2003) positioniert und Effektivität, Effizienz und Wirtschaftlichkeit zu den obersten Prinzipien Sozialer Arbeit erheben kann.

Dieser „ideale Gesamtmanager“ definiert nun die Aufgaben des Sozialstaates um: Die sozialen Leistungen beruhen nun nicht mehr auf einer Bringschuld, die sich aus (einklagbaren) Rechten und Ansprüchen für in Not geratene Bürger ergeben, sondern die sozialen Leistungen werden verknüpft mit der „Aktivierung“ der in Not Geratenen, die auch noch zu Kunden umdefiniert werden. Diese „neosoziale“ Aktivierung kostümiert sich als „Sozialinvestition“ (Giddens 1997), als „Fordern und Fördern“, als „Empowerment“, sie spricht mehr von Pflichten als von Rechten und geht davon aus, dass sozialstaatliche Leistungen zur Passivität und Überversorgung führen.

„In dieser neoliberalen Weltsicht erscheint Armut, Arbeitslosigkeit soziale Not nicht als gesellschaftliches Problem, vielmehr als selbstverschuldetes Schicksal“ (Butterwegge 1999) oder wie es der Theoretiker des amerikanischen und britischen workfare Lawrence Mead formuliert: „Wenn Armut eher dem Verhalten der Armen zu zuschreiben ist als den sozialen Schranken, dann muss man dieses Verhalten nicht die Gesellschaft verändern“. (Mead zit. nach Waquant 1997). Diese Wende hin zu einer „autoritativen“ Sozialpolitik koppelt sozialpolitische Leistungen strenger an Gegenleistungen und möchte „erzieherisch“ wirken.

Das Konzept des „aktivierenden Staates“ setzt einen „starken“, ja autoritären, wieder paternalistischen Staat voraus, der steuert, kontrolliert und erzieht. Dies scheint der Forderung nach „weniger“ Staat zu widersprechen. Der Widerspruch löst sich aber auf, denn die Forderung nach dem schlanken Staat bezieht sich immer nur auf den Keynesianischen Wohlfahrtsstaat und richtet sich gegen die Sozialen Sicherungssysteme und gegen die staatliche Funktion der Daseinsvorsorge. Die Repressions- und Kontrollfunktionen staatlicher Herrschaft sind davon ausgenommen, da die workfare Konzepte nur durch ein mehr an Kontrolle und Sanktion umzusetzen sind.

Zentraler Bestandteil der Sozialpolitik des aktivierenden Staates ist eine Arbeitsmarkt und Sozialhilfepolitik, die „sich darauf konzentriert, die so genannte Beschäftigungsfähigkeit (employability) von Arbeitslosen her bzw wiederherzustellen und dies notfalls auch mit Zwang zu erwirken.“ (Dahme 2003). Es geht also dem aktivierenden Staat weniger darum mit den Instrumenten der Sozial- oder Wirtschaftspolitik Beschäftigungsmöglichkeiten für die Arbeitslosen zu schaffen oder zu fördern, sondern darum Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitslosen herzustellen. In einer Gesellschaft in der (bezahlte) Arbeit ein immer knapperes Gut wird, wird die Arbeitspflicht für jene eingeführt, die sich um die wenigen Stellen konkurrenzieren sollen und für diesen Konkurrenzkampf werden sie aktiviert und fit gemacht. Wer nicht mit macht ist selbst schuld. Aus dem Blick kommt, dass Arbeit (Familie, Pflege, Umwelt, Kultur, Soziales) genug vorhanden ist, sie ist nur nicht marktgängig, nicht bezahlt und „privat“. Der Bezug von Arbeitslosengeld, Notstands- oder Sozialhilfe oder sozialen Dienstleistungen wird an Bedingungen geknüpft, deren Nichteinhaltung zu Bezugssperren und Hilfeentzug führt. Die derartig unter Druck Gesetzten sollen dann im entstehenden Niedriglohnsektor personenbezogener Dienstleistungen Beschäftigung finden oder selbst schauen wie sie durchkommen. Während der Niedriglohnsektor im In- und Ausland wiederum als Keule eingesetzt werden kann, Löhne auf breiter Front zu drücken

Im Rahmen dieser Entwicklung zeichnet sich insbesondere eine Aufwertung kontrollierender und repressiver Elemente staatlicher wie sozialstaatlicher Interventionen ab, in deren Folge sich die Konturen einer neuen Sicherheitsgesellschaft abzeichnen, die Prävention als Soziale Kontrolle und Disziplinierung organisiert und sich auch durch eine (neue) Lust am Strafen (Sack, 2004, Cremer-Schäfer, 1998) auszeichnet. Diese Politik der Härte geht einher mit steigenden Inhaftierungsraten in allen Industriegesellschaften und mit immer härterem Vorgehen gegen störende, marginalisierte Elemente (Obdachlose, Bettler) in den innerstädtischen Räumen. Dem in der Workfare-Politik enthaltene Zwang zur Inklusion stellt der starke Staat einen exkludierenden Zwang zur Seite, wer sich nicht anpasst, wird bestraft durch Ausschluss; in seiner schärfsten Form durch Gefängnis oder durch den Ausschluss aus dem öffentlichen Raum.

Die Sozialarbeit „modernisiert“ sich

Diese Entwicklung und der Paradigmenwechsel nehmen Einfluss auf die Sozialbehörden, die sozialen Einrichtungen, die Arbeitsmarktverwaltungen und die sozialen NPOs. Was mit harmlosen Leitbildentwicklungen beginnt, endet im Prozessmanagement und in der total quality.

Viele der Begriffe klingen verlockend, gar vertraut und anschlussfähig. Und sind nicht tatsächlich viele Organisationen erstarrt und reformbedürftig. Ist nicht eine Selbstblockade der Professionalisierung Sozialarbeit festzustellen? Ist nicht das methodische Selbstverständnis der 70-iger Jahre zu hinterfragen und an die neuen gesellschaftlichen Herausforderungen anzupassen?

In der Tat sind Hilfe zur Selbsthilfe und Empowerment sozialarbeiterische Selbstverständlichkeiten. Gefordert und gefördert wird in der psycho-sozialen Einzelfallhilfe immer schon und angesichts knapper Mittel liegt es auf der Hand Ressourcen effektiver einzusetzen und Abläufe zu optimieren.

So setzt der Modernisierungszwang durchaus positive Entwicklungen in Gang:

- Klärung der Organisationsziele,
- Reduzierung von teuren Parallelstrukturen im Overhead,
- Kostenbewusstsein durch Kostenträgerrechnungen
- Professionellere Bilanzierungs- und Buchhaltungssysteme
- zielorientiertes und planvolles Arbeiten durch Beschreibung und Strukturierung der Leistungen,
- Entwicklung von Qualitätsbewusstsein und Qualitätsstandards,
- Maßnahmen zur Personalentwicklung durch gezielte Aus- und Fortbildungsangebote
- und eine verbesserte, aktive Öffentlichkeitsarbeit.

Zudem bewirkt die Dienstleistungsorientierung eine Überprüfung der Angebote und Rahmenbedingungen, die näher an den Bedürfnissen und dem Bedarf der NutzerInnen und der KlientInnen ausgerichtet sind, wie Verbesserung der Erreichbarkeiten, Ausweitung der Öffnungszeiten, Einsatz neuer Technologien wie Internet etc. Wenig Gewicht wird aber auf die Entwicklung von Instrumenten zum Nachweis der sozialen, persönlichen und gesellschaftlichen Wirkungen der Dienstleistungen gelegt, diese volkswirtschaftliche Betrachtung kommt bei den BetriebswirtInnen nicht vor.

Die negativen Aspekte, die sich aus dem grundlegenden Paradigmenwechsel von einer nachfrageorientierten zu einer angebotsorientierten - am Marktmodell ausgerichteten - Sozialarbeit ergeben, gewinnen an Dynamik.

In einer Marktökonomie werden Produkte und Dienstleistungen als Waren auf einem Markt angeboten und gehandelt. Das Angebot gegenüber dem Kunden erfolgt also marktorientiert zum Zwecke des Erwerbs und Gewinns. Von daher geht Kundenorientierung als Managementkonzept davon aus, den „Wertschöpfungsprozess“ vom Ende, vom Kunden her zu denken. Die Organisation wird nach den Kundenbedürfnissen und Kundenerwartungen ausgerichtet, denn „König Kunde“ weiß, was er will, verfügt über Vermögen, kann wählen und kaufen. Die Qualität des Produktes oder der Dienstleistung wird ständig an die Bedürfnisse der Kunden angepasst. Kundenbefragungen und Marktforschung sind die Werkzeuge dafür.

Wer ist aber der „König Kunde“ in der Sozialarbeit? Ist es der Empfänger, der Nutzer der Dienstleistung? Ist es der unter Sachwalterschaft gestellte psychisch Kranke? Die Problemfamilie in der Stadtrand siedlung? Der nichtsesshafte Sandler? Der drogenabhängige, minderjährige Stricher? Der Alzheimerpatient im Pflegeheim, der Sozialhilfeempfänger?

Die Ernennung von Jugendlichen, Patienten, Arbeitslosen, Straftätern zu Kunden entspricht einer normativen Umcodierung. Hinter dem „jeder ist Kunde“ verschwindet das Machtgefälle, die spezifische Rolle und das Problem, damit werden Beziehungen asymmetrischer Macht als Verhältnis wechselseitiger Freiwilligkeit fingiert. Oder sind die Ausgegrenzten gar nicht König Kunde? Im Managementspeak moderner Organisationsberater werden sie auch oft als eine -unter anderen- Anspruchsgruppen definiert. Die Erwartungen und Ansprüche dieser Gruppen (stakeholders) sind zu berücksichtigen aber ihre Interessen sind nicht zu vertreten. Der Ansatz des „doppelten Mandates“ Hilfe und Kontrolle, das auch immer das Prinzip „Anwalt und Vertreter des Klienten beinhaltet“, löst sich auf. Es geht dann viel weniger darum, den Klienten bei der Durchsetzung seiner Rechte zu unterstützen, soziale Probleme als gesellschaftliche zu betrachten, sondern viel eher die eigenen organisationspolitischen Ziele durchzusetzen oder die vorgeblichen Vorgaben des Auftraggebers Staat zu erfüllen. Weder Partizipation, noch Selbstorganisation von Betroffenen haben in diesen

Managementkonzepten einen Platz. Da geht es vielfach darum die Zahl der Sozialhilfeempfänger zu reduzieren. Wie Sozialhilfeempfänger zu ihrem Recht kommen, gehört immer weniger zu den Aufgaben der Dienstleister, im Gegenteil: zur Zielerreichung werden Prämien ausgeschüttet, wenn Sozialhilfe eingespart und Empfänger von Sozialleistungen reduziert werden konnten.

Auf der Suche nach dem Kunden in der Sozialarbeit werden dann von den Managern der sozialen Einrichtungen die öffentlichen Auftraggeber, Finanzgeber und politischen Entscheidungsträger als Kunden identifiziert: der „ideelle Gesamtmanager“ Staat wird zum König Kunde. Im Sinne einer konsequenten Kundenorientierung werden die Dienstleistungen nach den ex- und impliziten Vorgaben - oft in vorauseilendem Gehorsam- auf Basis aktivierender oder ausschließender Sozialpolitik nach Effizienz- und Effektivitätskriterien durchforstet. Widersprüche, unterschiedliche Interessenslagen, politische Einflussnahmen werden eingeebnet und durch Marketingstrategien ersetzt (Boessencker 1999).

Unter Marketinggesichtspunkten richten dann Geschäftsführungen ihre strategischen Ziele eher danach aus: werden meine Leistungen gekauft, zu welchem Preis, was ist politisch gerade opportun? Weniger wird danach gefragt, welche Leistungen sind aus Sicht der Klienten, des gesellschaftlichen Zusammenhaltes notwendig und sinnvoll, wo braucht es ergänzende Angebote und welches politische Lobbying, das auch Konflikte nicht scheut, ist dafür notwendig. Es ist kein Zufall, dass die sozialwissenschaftlichen Abteilungen in großen sozialen Organisationen als erste den Sparmaßnahmen zum Opfer fielen und durch Controller ersetzt wurden. Im Kontext dieser Ökonomisierung (Bröckling 2000) findet damit auch eine schleichende Entpolitisierung Sozialer Arbeit statt.

Die Übernahme des Marktmodells (ver)führt aber auch, dass betriebswirtschaftliche Moden und Mythen des Organisierens innerorganisatorisch kritiklos übernommen werden. So wird versucht über Leistungsbeschreibungen hinaus betriebswirtschaftliche Modelle der standardisierten Produktbeschreibung auf soziale Dienstleistungen zu übertragen, vorgeblich um die Qualität der Arbeit zu sichern und zu steigern. Der instrumentelle Qualitätsbegriff der bei der Herstellung eines Automobils oder beim Verkauf einer Versicherungspolize seine Berechtigung haben mag, ist untauglich für die Erfassung komplexer, interaktiver, soziodynamischer Prozesse. Er führt dazu, dass diverse formale Methoden des Dokumentierens und Prüfens, von Kennzahlensystemen und von Controlling unter großem bürokratischem Aufwand eingeführt werden. Das Resultat ist, dass über die eigentliche personenbezogene Dienstleistung keine Qualitätsaussagen getroffen werden können. Bei Einhaltung aller Vorgaben der industriellen Qualitätssicherungssysteme könnte ein Betrieb auch Rettungsringe aus Beton herstellen. Beschrieben werden Arbeitsorganisation, Technik, Qualifikation und Arbeitsabläufe. Gestaltungsmerkmale für qualitätvolle Soziale Arbeit wie Kooperation, Motivation, Kommunikationsstrukturen, Diagnosefähigkeit, Empathie, Beratungskompetenz können damit kaum erfasst werden. (Meinhold/Matul 2004) zum Problem der Standardisierung)

Der instrumentelle, von den Prozesstechnikern eingeführte, Qualitätsbegriff übersieht, dass soziale Arbeit ergebnisoffen sein muss und nur so viel bewirken kann, wie der Klient als Co-Produzent (gefordert und gefördert) mitzuwirken bereit ist. Qualität in der sozialen Arbeit entsteht „auf der Handlungsebene des unmittelbaren und zeitgleichen Geschehens im Uno-Actu Prozess der personenbezogenen sozialen Dienstleistung, an welcher zwei Seiten –professionelle Dienstleistungsgeberin oder –produzentin und Dienstleistungsnehmerin oder Co-Produzentin interaktiv, kommunikativ und kooperativ beteiligt sind“. (Rudolph Bauer 2000) Das besondere an der Sozialarbeit ist, dass der Klient selbst an der „Produkterstellung“ beteiligt ist, „das Schnitzel wird gemeinsam gebraten“, mehr noch: die Verbesserung der Lebenssituation kann nur mit und nie gegen die Betroffenen geschehen. Sie sind nicht nur passive Nutznießer sondern aktive Akteure. Die auf standardisierte Produktbeschreibung abhebende Steuerung widerspricht der Art der Probleme, die in der Sozialarbeit bearbeitet werden.(Gaitanides 2001) Wie Andreas Strunk (derselbe 1997) feststellt, handelt es sich dabei um „wilde, schwer zähmbare Probleme“, deren Lösungen nicht formal festlegbar, standardisierbar und instrumentalisierbar sind, denn sie lassen keine vollständige Problembeschreibung zu, man weiß nie, wann ein Problem endgültig gelöst ist. Alle Probleme sind Zwischenlösungen, jedes Problem kann auch Symptom sein. Die Beschreibung des Problems ist abhängig von den Werthaltungen des Beschreibers und die Konsequenzen der Zählungsversuche müssen die Betroffenen aushalten; insofern ist die Beteiligung der Betroffenen unerlässlich. Daraus ist der Schluss zu ziehen, dass formale, lineare Steuerungsmodelle im Kernbereich sozialarbeiterischen Handelns wenig effektiv sind und nur zur Einschränkung professioneller Kompetenz und Kreativität führen. Derartige Ansätze begünstigen eher, eine überwunden geglaubte Retaylorisierung, deuten die Simulation zur Mission um und übersehen, dass Sozialarbeit Teil einer gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung um die Ziele, Inhalte und Mittel zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit sein muss.

Quellenverzeichnis

- Bauer, R.**(2000): Vom Wiegen wird das Schwein nicht fetter. Zur Kritik einer betriebswirtschaftlichen Verrechnung der Qualität von Sozialer Arbeit, in: Sozialmagazin, 25. Jg. Heft 10
- Boessenecker, K.-H.**(1999): Marktorientierung in der sozialen Arbeit ohne Alternative?, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit (2)
- Bosbach, G.** (2004): Vergreisung Deutschlands. Die Politik will von Problemen ablenken, die sie nicht lösen kann. In: Süddeutsche.de, Online-Ausgabe vom 7.3.2004
- Bröckling, U./Krasmann, S./Lemke, T** (Hg) (2000) : Gouvernementalität der Gegenwart: Studien zur Ökonomisierung des Sozialen, Frankfurt a. Main
- Bröckling, U./Krasmann, S./Lemke, T** (Hg) (2004) : Glossar der Gegenwart, Frankfurt a. Main
- Butterwegge, Ch.** (1999) : Wohlfahrtsstaat im Wandel- Probleme und Perspektiven der Sozialpolitik, Opladen
- Cremer-Schäfer, H./Steinert, H.**(1998): Straflust und Repression, Münster
- Dahme, H.-J./ Otto, H.U./ Trube, A./ Wohlfahrt, N.** (hg.), (2003): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, Opladen
- Deleuze, G.**(1993): Postskriptum über die Kontrollgesellschaften, in ders., Unterhandlungen 1972-1992, Frankfurt a. Main
- Elias, N.** (1976): Über den Prozess der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen, Frankfurt a. Main
- Esping-Andersen, G.**(1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge
- Esping-Andersen, G.**(1996): After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy, in: Welfare States in Transition, London
- Foucault, M.** (1976): Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses, Frankfurt a. Main
- Gaitanides, S.**(2001): Soziale Arbeit. Im Spagat zwischen Ökonomisierung und Menschenrechtsprofession, in impact, 1. Jg. Heft 2, Basel
- Galuske, M.** (2002): „Fördern und Fordern“ – Anmerkungen zur Sozialen Arbeit im „aktivierenden Sozialstaat“, 26. Tübinger Sozialpädagogiktag
- Giddens, A.** (1997): Jenseits von Rechts und Links. Die Zukunft radikaler Demokratie, Frankfurt a. Main
- Hirsch, J.**(1998): Vom Sicherheitsstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat, Berlin
- Hollstein, W./Meinhold, M.**(1974): Sozialarbeit unter kapitalistischen Produktionsbedingungen, Frankfurt a. Main
- Hombach, B.**(1998): Aufbruch. Die Politik der Neuen Mitte, München
- Jessop, Bob,** (2002): The future of the Capitalist State, Cambridge/Oxford/Malden
- Keller, H./Leirer, H./Neider, M./Steinert, H.** (hg), (1979): Sozialarbeit und Soziale Demokratie. Festschrift für Elisabeth Schilder, Wien
- Kruse, J.** (2004): Die disziplinierende Simulation Sozialer Arbeit. Eine kritische Analyse der Modernisierungsdiskurse über Soziale Arbeit, in Sozialmagazin, 29. Jg. Heft 5
- Marx-Engels-Werke** (MEW) 1963, Berlin
- Meinhold, M./Matul, C.**(2003): Qualitätsmanagement aus der Sicht von Sozialarbeit und Ökonomie, Baden-Baden
- Sack, F.** (2003): Von der Nachfrage- zur Angebotspolitik auf dem Feld der inneren Sicherheit, in: Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, Opladen
- Staub- Bernasconi, S.**(1995): Das fachliche Selbstverständnis der sozialen Arbeit- Wege aus der Bescheidenheit. Soziale Arbeit als „Human Rights Profession“, in: Wendt, W.R. (Hg): Soziale Arbeit im Wandel ihres Selbstverständnisses. Beruf und Identität, Freiburg im Breisgau
- Strunk, A.** (1997): Von der fehlerlosen zur fehlerbewussten Organisation, in: Blätter zur Wohlfahrtspflege (9)
- Talos, E.**(1981): Staatliche Sozialpolitik in Österreich, Wien
- Talos, E./ Obinger, H.** (1998): Sozialstaaten nach dem „goldenen Zeitalter“, Eine Einleitung, in: E. Talos (H, Soziale Sicherung im Wandel, Österreich und seine Nachbarstaaten im Vergleich, Wien
- Trube, A./Wohlfahrt, N.** (2001): „Der aktivierende Sozialstaat“ – Sozialpolitik zwischen Individualisierung und einer neuen politischen Ökonomie der inneren Sicherheit, in: WSI Mitteilungen, Heft 1
- Wacquant, L.J.D.**(1997): Vom wohltätigen zum strafenden Staat: über den politischen Umgang mit dem Elend in Amerika, in: Leviathan
- Wacquant, L.J.D.**(2000): Elend hinter Gittern, Konstanz
- Wendt, W.R.**(1990): Geschichte der sozialen Arbeit. Von der Aufklärung bis zu den Alternativen, Stuttgart