

Norbert Wohlfahrt

Soziale Arbeit zwischen
Ökonomisierung und fachlicher
Verantwortung

Tübingen, den 1. Dezember 2012

Soziale Dienste in europäischer Perspektive

- Leitbild einer „produktivistischen“ Sozialpolitik (Senkung der Lohnnebenkosten)
- Soziale Dienste als Teil der Wirtschaftstätigkeit
- Privatisierung und Liberalisierung der bislang „geschlossenen“ Märkte
- Regieren durch Dezentralität

Entwicklung Leistungsträger

Stand	Sektor	Gesamt-anzahl	Öffentlich	Privat	Freigemein-nützig
2007	Ambulante Pflegedienste	11.529	1,7%	59,9%	38,5%
2007	Pflegeheime	11.029	5,8%	39,2%	55,1%
2008	Reha und Vorsorge	1.239	17,8%	56,2%	26,0%
2008	Krankenhäuser	2.083	31,9%	30,6%	37,5%
	davon allgemeine Krankenhäuser	1.781	32,1%	30,2%	37,8%
2009	Kindergärten	50.299	34,3%	14,6%	51,1%
Quellen: Destatis (Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Kinder- und Jugendstatistik), Krankenhausstatistik, Gesamtstatistik 2006 der BAGFW entnommen aus: Deutsche Bank Research					

Rahmenbedingungen der Ökonomisierung (1)

- A) New Public Management
- Ausgangspunkt: Verhältnis von Politik und Verwaltung
- Interne Schaffung von Wettbewerb
- Controlling; Benchmarking; Produktorientierung
- Privatisierung und Trennung von Durchführungs- und Gewährleistungsverantwortung

Rahmenbedingungen (2)

- B) AGENDA 2010
- Konsequente Individualisierung sozialstrukturell verursachter Probleme
- Senkung der Lohn- und Lohnnebenkosten
- Kritik an Verteilungsgerechtigkeit
- Durchsetzung von Arbeitszwang
- Schaffung und Ausdehnung eines Niedriglohnsektors
- Sozialarbeit „ersetzt“ Sozialpolitik

Rahmenbedingungen (3)

- Austeritätspolitik
- Mit dem Fiskalpakt kommt der schlanke Staat von ganz alleine, prognostiziert der Hamburger Oberbürgermeister Olaf Scholz und die empirischen Fakten geben ihm Recht: Steuersenkung für Unternehmen, Investitionsförderung, Abschreibungsmöglichkeiten, Deregulierung des Arbeitsmarktes, Abschaffung des Kündigungsschutz und Flächentarifvertrages, Deregulierung und Liberalisierung von Märkten sind europaweit zu beobachtende Instrumente der (Wieder-)Gewinnung von Wettbewerbsfähigkeit.

Sozialstaatliche Steuerung durch Zentralisierung und Dezentralisierung

- Hochkonzentration sozialpolitischer Aufgaben zwecks Steuerungsoptimierung: Das Beispiel Bundesanstalt für Arbeit
- Dezentralisierung sozialpolitischer Aufgaben zwecks Steuerungsoptimierung: Das Beispiel Sozialraumorientierung

Steuerung durch Ökonomisierung

- An die Stelle selbst bestimmter zweckprogrammierter Fachlichkeit tritt die funktionale sozialpolitische Steuerung von Hilfeprozessen, Leistungserbringern und Leistungsergebnissen. Zielvereinbarungen, Kontrakte und kennzahlengestütztes Controlling entwickeln eine konditionalprogrammierte, auf administrativ definierte Standards verpflichtete soziale Arbeit, die zugleich in die (Zivil-)Gesellschaft hinein vergesellschaftet werden soll. Der Managerialismus wird damit zum Kernelement der Profession.

Leistungssteuerung

- Case-Management bedeutet: „Eine verstärkte Wahrnehmung der Steuerungsfunktion durch die Kostenträger bei der Gewährung von Hilfen im Einzelfall und bei der Gestaltung der regionalen Angebotslandschaft“. (Deutscher Städtetag)

Sozialraumsteuerung

- „Die sozialräumlichen Angebote sollen die Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung und die Ausgaben für Hilfen zur Erziehung begrenzen. Es werden präventiv wirksame Angebote gefördert, die dazu beitragen, dass jugendamtliches Handeln nicht erforderlich wird. Weiterhin werden Angebote gefördert, die als Alternative zu Hilfen zur Erziehung oder zur Begrenzung der Dauer einer HZE in Einzelfällen genutzt werden, in denen sozialräumliche Angebote die geeignete Unterstützung darstellen.
- Über die Kooperation von freien Trägern unterschiedlicher Leistungsbereiche mit den für alle Familien bedeutsamen Regeleinrichtungen und dem jeweils zuständigen ASD der Bezirksämter soll die gemeinsame Verantwortung öffentlicher und freier Träger für Familien mit besonderem Unterstützungsbedarf sowie für sozial belastete Gebiete mit hohem Fallaufkommen an HZE gestärkt werden. Die Integration in den Stadtteil und der Aufbau informeller privater Netzwerke sollen ebenso voran gebracht werden wie die erfolgreiche (Re-) Integration in die örtlichen Regeleinrichtungen“. (Globalrichtlinie Sozialraumorientierte Jugendhilfe Hamburg)

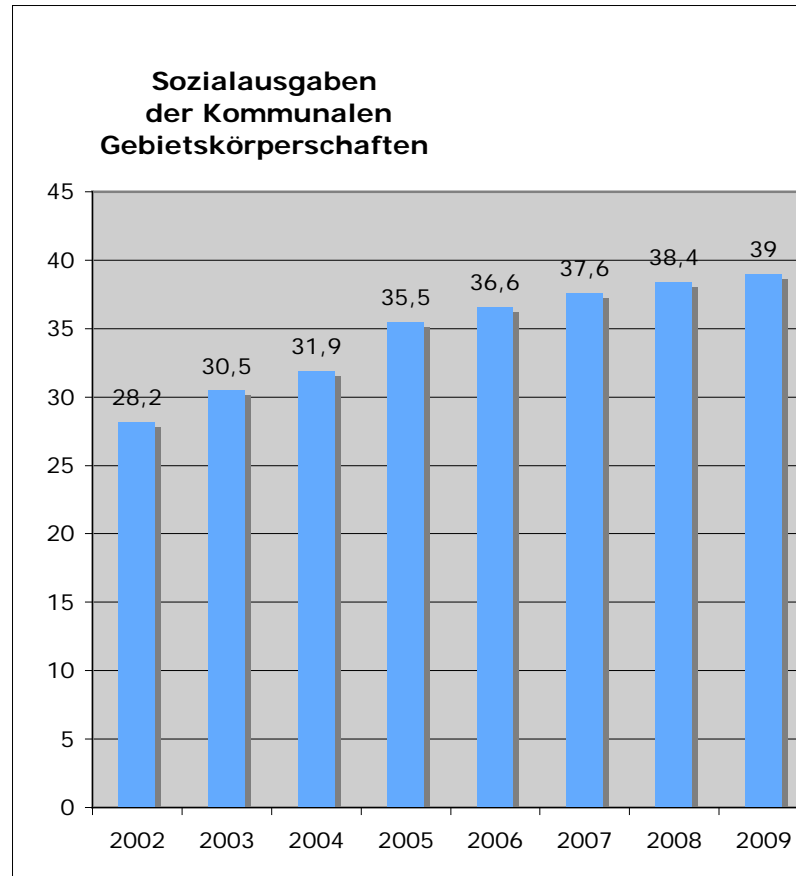
Gesamttrends

- Dominante fiskalische Steuerung in allen Hilfesystemen
- Regeleinrichtungen als Ersatz für Sondersysteme
- Verschiebepunkte zwischen einzelnen Hilfearten
- Übergänge freiwilliges Engagement – prekäre Beschäftigung - Ersatzsozialarbeit

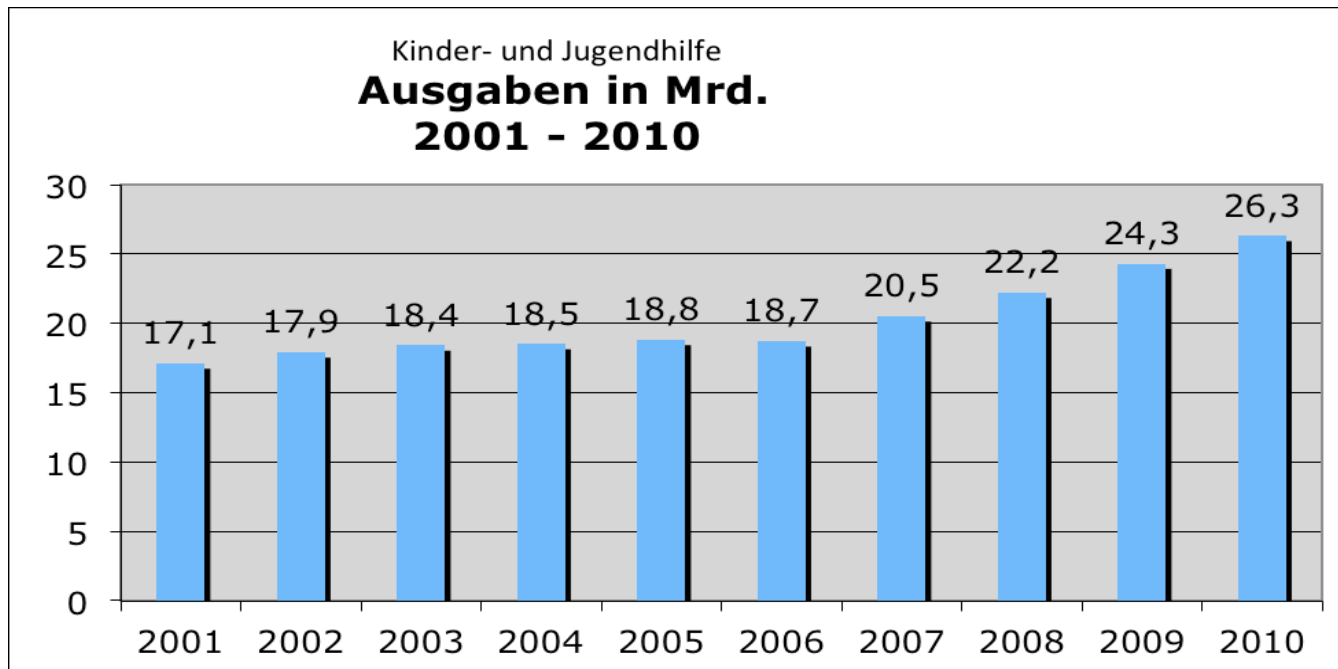
Die Aufwertung kommunaler Sozialpolitik – bei immer weniger Ressourcen

- Fehlen einer eigenständigen kommunalen Sozialpolitik
- Weitere Herunterzonung sozialpolitischer Aufgaben dient der Entlastung des Sozialstaats
- Kommunen müssen immer mehr Aufgaben mit weniger Ressourcen erbringen
- Kommunen sehen in Effizienzsteigerung und Sozialraumorientierung einen Weg aus der finanziellen Überlastung

Sozialausgaben der Kommunen



Jugendhilfe



Prognose der Sozialausgaben

- Steigende Ausgaben in der Behindertenhilfe durch demografische Entwicklung
- Steigende Ausgaben in der Jugendhilfe durch gesetzliche Auflagen
- Steigende Ausgaben in der Arbeitsmarktpolitik durch Wohngeldzahlungen im Rahmen des SGB II
- Steigende Ausgaben in den Erziehungshilfen durch gesellschaftliche Entwicklung

Haushaltskrise und kommunalaufsichtliche Eingriffe

- „Die Kombination aus geringer Wirtschaftskraft und hoher Arbeitslosigkeit führt zu geringen Einnahmen bei gleichzeitig überdurchschnittlich hohen Pflichtaufgaben. Die dadurch erzwungenen Einschränkungen bei den freiwilligen Leistungen führen in der Zukunft zu höheren Sozialleistungen sowie aufgrund der niedrigeren Attraktivität für die Bürger und Unternehmen allgemein zu schlechteren Bedingungen bei dem Anwerben von Unternehmen. Diese Teufelskreis kann von einer einzelnen Stadt ohne Hilfe von Außen kaum durchbrochen werden“ (Anton u. Diemert 2009).

Aufwertung der Sozialplanung

- In welchen Handlungsfeldern wollen wir schwerpunktmässig aktiv werden?
- Welche Zielgruppen heben wir besonders hervor?
- Welche Ziele verfolgen wir in den einzelnen Handlungsfeldern?
- Wie wollen wir die Ziele erreichen?
- Welche Ressourcen müssen wir dafür einsetzen?
- Wer ist dafür verantwortlich?
- Wie überprüfen wir die Wirkung?

Jugendhilfepolitische Reformstrategien

- Sozialraumorientierte Steuerung
- Aufwertung der Schutzfunktion
- Entwicklung von Präventionssystemen
- ASD als „Spinne im Netzwerk“
- Nutzung von Regeleinrichtungen (Schule)
- Wirkungsorientierte Steuerung
- Ersetzende Infrastrukturpolitik
- Reduzierung freiwilliger Aufgaben

Folgen für soziale Arbeit - quantitativ: Jugendhilfe

- Zahl der beschäftigten Personen wächst weitaus stärker als die Zahl der Vollzeitstellen
- Personeller Anstieg im Bereich der Kindertagesstätten; Stagnation bzw. Rückgang in anderen Feldern
- Marginalisierung einzelner Arbeitsfelder: in der Kinder- und Jugendarbeit ist zwischen 1998 und 2006 die Zahl der dort tätigen Personen von knapp 45000 auf zuletzt nicht ganz 34000 (25%) zurück gegangen

Folgen für Jugendhilfe: qualitativ

- Zunehmende Überlastung des ASD
- Fiskalische Steuerung der Leistungserbringung
- Wunsch- und Wahlrecht kollidiert mit Sozialraumorientierung
- Sozialraumbudgets als (rechtswidriger) Rettungsanker
- Steigende Kosten durch neue Zielgruppen (junge Wilde)

Steuerung der Jugendhilfe

- Fallreduktion vs. „wir müssen effektiver werden“
– Spardebatte „sans phrase“
- Geringe Ausschöpfung der Prävalenz (selbst bei einer optimalen Verteilung der HzE in dem Sinne, dass keine „falsch positiven“ Fälle bearbeitet werden, werden rein rechnerisch maximal 20% der kinder- und jugendhilferelevanten Bedarfe tatsächlich in Form von Fällen bearbeitet)
- Sozialraumorientierung als Rettungsanker

Bsp: Kinderschutz

- Im Kontext der Kinderschutzdebatte kursieren Schätzungen, die alleine für Kinder im Alter bis sechs Jahren von 200000 bis 400000 Fällen von Kindeswohlgefährdung sprechen

Bsp: Schulabschluss

- Der Anteil an jungen Menschen, der ohne einen (Hauptschul-)Abschluss die Schule beendet, liegt seit Jahren bei sieben bis acht Prozent eines Jahrgangs.

Bsp: Überforderte Familien

- Kinder- Jugend- und Familienstudien (zuletzt die Shell-Studie) kommen zu dem übereinstimmenden Ergebnis, dass rund ein Drittel der Väter und Mütter mit der Erziehung ihrer Kinder (teilweise deutlich) überfordert seien und dabei häufig nicht auf adäquate Unterstützungen zurück greifen können.

Entwicklung der Beschäftigungsverhältnisse

- Überproportionaler Anstieg von Teilzeitarbeit
- Befristung als Regeltatbestand
- Zunehmende Zersplitterung der Tariflandschaft
- Fachkräftemangel führt dazu, dass ein erheblicher Teil der Träger (auch in der Jugendhilfe) glaubt, zukünftig seine Aufgaben nicht mehr erfüllen zu können

Anforderungen an Fachlichkeit

- Fallbezug (!) fundamentiert Fachlichkeit
- Einmischen in kommunale Sozialplanung
- Produktion von Wissen über die Fallbearbeitung (Beispiel: Rückgang der Belegungsdauer)
- Fachlichkeit hat ihren Preis: Trägerpolitik gegen Prekarisierung

Herausforderungen für freie Träger

- Inklusion als Herausforderung: wie organisieren wir dezentrale Versorgungsstrukturen?
- Sozialraumorientierung als Herausforderung: wie organisieren wir eine verbandliche Sozialplanung?
- Dienstleistungsorientierung als Herausforderung: wie identifizieren wir Bedarfe?
- Wirkungsorientierung als Herausforderung: wie organisieren wir eine fachliche Evidenzbasierung?

Der Professionalisierungsdiskurs

- Soziale Arbeit versteht sich als ein „wissenschaftsbasiertes nicht-technologisierbares berufliches Handeln“, das „im Spannungsfeld von allgemeiner Wissensapplikation und Fallverstehen“ über „begründete Entscheidungen in die Lebenspraxis“ anderer interveniert, „Inklusionsarbeit mit einem gemeinwohlorientierten Berufsethos“ darstellt.

Folgen für den Professionalisierungsdiskurs

- Der Professionalisierungsdiskurs war immer schon normativ und sozialstaatsblind
- Die faktische Funktionalisierung der Sozialen Arbeit gibt dem Professionalisierungsdiskurs eine neue Stoßrichtung: die „Suche nach normativen Fluchtpunkten“

Perspektivlos?

- Soziale Arbeit muss sich ihrer staatlichen Steuerung und Funktionalisierung vergewissern
- Soziale Arbeit muss sich gegen die schleichende Entwertung bestehender Rechtsansprüche zur Wehr setzen
- Kommunen und soziale Träger müssen der Unterfinanzierung sozialer Dienste entgegentreten
- Der Professionalisierungsdiskurs braucht einen Paradigmenwechsel: Berufsfeldforschung und Analyse der Produktionsbedingungen Sozialer Arbeit

Ende des Vortrags

- Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit