

Anlässlich des Vortrags „Verbetriebswirtschaftlichung, Professionalisierung und sozialpolitisches (Doppel)Mandat - ein Bermuda-Dreieck der Sozialen Arbeit“ von Nikolaus Dimmel bei der Impulsveranstaltung des Projekts „Fachliche Standards in der Sozialarbeit: gestern-heute-morgen“ am 5. April 2006 in Wien, danken wir Nikolaus Dimmel, dass er uns seinen Beitrag in schriftlicher Form zur Verfügung stellt.

Nikolaus Dimmel

"Verbetriebswirtschaftlichung, Professionalisierung und sozialpolitisches (Doppel)Mandat - ein Bermuda-Dreieck der Sozialen Arbeit ?"

1. Die Wiederkehr des autoritären Wohlfahrtsstaates

VON WELFARE ZU WORKFARE

Bill Clinton hat uns nicht zu viel versprochen. In seiner State of the Union Address (1993) versprach er "the end of welfare as we know it". Die 1990er Jahre brachten dann tatsächlich jenen neoliberalen „workfare state“ hervor, der die entfremdete Lohnarbeit endgültig als Gegenleistung zu sozialer Integration heilig sprach. Die Frage *Georg Vobruba*'s, ob man auch essen dürfe, ohne vorher zu arbeiten, wurde neuerlich, diesmal allerdings ablehnend, beantwortet. Der Wohlfahrtsstaat der 1990er Jahre (wieder)entdeckte die „classes dangereuses“, die gefährlichen sozialen Unterklassen. Man sprach wieder von einer „culture of poverty“, einer Kultur der Armut. „We have to end welfare as a way of life,“ teilte *Bill Clinton* dem Kongress 1996 mit. Und er meint damit nicht bloß die legendären „welfare mothers“ aus dem Wisconsin-Works-Projekt. Er meinte damit ein fundamentales Prinzip des Wohlfahrtsstaates, nämlich die Vorleistungslosigkeit sozialer Hilfe. Nunmehr hieß es: Leistung gegen Gegenleistung.

Dieser Paradigmenwechsel konnte nicht spurlos am Auftrag der Sozialen Arbeit vorübergehen. Während die monetaristisch inspirierten Neokonservativen wie *Ronald Reagan* oder *Maggie Thatcher* noch einer ideologisch-restaurativen Entstaatlichung anhängen, waren die Soziotechniker des Dritten Weges schon einen Schritt weiter. Für *Clinton*, *Blair*, *Schröder* und die anderen Adepten des Dritten Weges lag der Probestein kapitalistischer Modernisierung eben nicht in einer dümmlich anti-etatistischen Haltung. Vielmehr lag er in einer Veränderung der sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Intervention selbst. Der Wohlfahrtsstaat, und mit ihm die Sozialarbeit, sollte was anderes tun, und dies auch auf andere Weise als vorher.

WELFARIZATION DEBATTE

Die „welfarization“-Debatte machte deutlich, worum es hier gehen sollte, nämlich:

- Steigerung der Selbstverantwortung statt Vertrauen auf die Leistungsfähigkeit sozialstaatlicher Institutionen;
- Privatisierung statt Kollektivierung von sozialen Risiken;
- bedingungslose „Compliance“ der Betroffenen im sozialen Krisenfall;
- direktive Eingriffe in die Lebensführung betroffener Personen
- stärkere Sanktionsbewehrung sozial- und wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen.

Das Denkkonstrukt der „welfarization“-Debatte basierte darauf, dass der Sozial- und Wohlfahrtsstaat die Betroffenen von seinen Leistungen abhängig mache. Er verwandle sie in eine Spezies von Sozialleistungs-Junkies. Dies kann man durchaus als hegemonialen Wandel verstehen: ganze Begriffswelten, wie etwa das „empowerment“-Konzept wurden neoliberal re-interpretiert.

Dieser Paradigmenwechsel erfolgte in Europa geringfügig verzögert. Der NAP-Inclusion-Prozess der EU, der nicht zufällig wie der Blinddarm der EU-Employment-Guidelines aus 1998 aussieht, macht das deutlich. Soziale Inklusion wurde und wird von den Eliten der EU in erster Linie als Arbeitsmarktproblem verstanden. Spätestens mit dem INTEGRA-Projekt der Regierung Schüssel, den Sozialhilfe-Reformen der Länder nach 2000 sowie den Einschnitten im Arbeitslosenversicherungssystem erreichte dieses Denken auch Österreich.

Hier nun treffen die Ideen einer neu ausbuchstabilten, mit Sanktion und Zwang durchgesetzten Selbstverantwortlichkeit im Sozialstaat auf ein sozialwirtschaftliches und sozialarbeiterisches Umfeld, das dem konzeptiv wenig entgegensetzen hat. Die Soziale Arbeit, versteht man sie als Milieu, ist zwar Teil des Wohlfahrtsstaates, hat aber kein politisches Feld besetzt. Ein Blick in die hiesige Publikationstätigkeit zeigt: weder in der Soziotechnik noch in der Sozialpolitik sind Stimmen der Sozialen Arbeit an prominenter Stelle zu hören. Bezeichnend scheint, dass die Krise der Sozialen Arbeit von ihr selbst nicht diskursiv erörtert wird. Eine wie auch immer „linke“ gesellschaftspolitische Position scheint ihr fremd, obwohl sie gleichsam funktionslogisch dort zu finden sein müsste. Es darf daran erinnert werden, dass es die österreichische Caritas war, welche dem BMWA in Sachen INTEGRA umgehend Zusammenarbeit und Mitwirkung angeboten hat. Das spiegelt anschaulich, wo in Österreich die wohlfahrtsstaatlichen Konfliktlinien verlaufen. Fakt ist: weder die Sozialwirtschaft noch die Sozialarbeit war und ist in Österreich in der Lage, der sukzessiven Demontage des Wohlfahrtsstaates in politisch relevanter Weise entgegenzutreten.

AKTIVIERENDER SOZIALSTAAT

Dem Rückzug des Sozial- und Wohlfahrtsstaates in den 1980er Jahren und der Institutionalisierung des „Sparpaketes“ als Ausdruck einer ebenso hilflosen wie sadistischen Sozialpolitik folgte so der „aktivierende“ Sozialstaat der späten 1990er Jahre. Dessen Credo lag und liegt, wie man an den Lissabon—Kriterien der EU nach 2000 nachzeichnen kann, in der „employability“, also in der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskraft. Der Begriff der Employability ist zugleich auch Ausdruck eine Neuorientierung der sozialen Arbeit. Nicht mehr subjektbezogene, sondern marktbezogene Befähigung steht ganz oben im Zielkatalog. Das Gegenbild dieser Aktivierung findet sich in einer sozial selektiven Verlierer- und Sündenbock-Ideologie. Wer verliert, verliert nicht nur sozialen Status, sondern auch bislang sicher gewähnte soziale Rechte. „Aktivierung“ bedeutet angesichts von 20 Mio. Arbeitslosen und 68 Mio. Armen in der EU folglich die bedingungslose Unterwerfung der sozial Randständigen. Die Soziale Arbeit mit Randgruppen führt seither ein „stummes Rückzugsgefecht“. So verwandelt sich die Soziale Arbeit tendenziell zurück in die „gute Policey“ des spätabsolutistisch-frühindustriellen Staates.

Anschaulich wird die „gute Policey“ am Arbeitsmarktgeschehen. Dessen Regulative werden wie erinnerlich von einer umfassenden Standort- und Verwertungskonkurrenz bestimmt, die wohl auch im Lichte der vier Grundfreiheiten der EU zu lesen ist. Im Ergebnis bedeutet dies die Verwandlung der Arbeitnehmer in Arbeitskraftunternehmer. Den Arbeitslosen sollen Habitus und Denkhaltung der Kleingewerbetreibenden eingepflanzt werden. Wer versagt wird von den mit Testbatterien, TrainerInnen, PsychologInnen und SozialarbeiterInnen bewehrten Einrichtungen dem Kaninchenstall-Programm der 1-Euro-Jobs zugewiesen. Von sozial- und arbeitsrechtlichen Standards und Mindestlöhnen ist folgerichtig nur mehr in Konferenzansprachen die Rede. Die all-

täglich zur Anwendung gelangende Mess-Elle der europäischen Arbeitsmarktpolitik seit den „employment guidelines“ 1998 hingegen lautet: „Arbeit um jeden Preis“.

NEW PUBLIC MANAGEMENT

Die zweite Zangenbewegung, welche Platz und Spielraum Sozialer Arbeit empfindlich einschränkt, ist jener „new public management“-Diskurs, der hierzulande als wirkungsorientierte Verwaltung behübscht wurde. So formschön sich diese Wirkungsorientierung auch bei der städtischen Müllabfuhr oder Gartenbewirtschaftung anlässt. In der Sozialen Arbeit führte sie zu einer tiefgreifenden Veränderung des Charakters und der Leistungsfähigkeit Sozialer Arbeit.

Denn der Wechsel vom ebenso disziplinierenden wie sozialgarantistischen Wohlfahrtsstaat zum wirkungsorientierten Workfare-Staat, der sich auf die Funktionen „Repression“ und „kontrollierter sozialer Ausschluss“ konzentriert, zwingt die Soziale Arbeit unter die Logik der Finanzverwaltungen. Seither dominieren die Querschnittsämter und ihre Buchhalter den Aktionsradius Sozialer Arbeit. Eine Fülle von Landesrechnungshof- und Kontrollamtsberichten rügt insbesondere die mangelnde Messbarkeit Sozialer Arbeit. Gefragt wird nach Outcome-Indikatoren und kennzifferntauglichen Fallkonferenzen. Daran ändert auch nichts, dass die Soziale Arbeit zugleich legislativ ein eigenständiges Profil als „persönliche Hilfe“ (neben Geld- und Sachleistungen) in Jugendwohlfahrt, Behinderten- und Sozialhilfe erhalten hat.

BETRIEBSWIRTSCHAFTLICHER ANSATZ

Dieser umfassende betriebswirtschaftliche „approach“ unterzieht die Soziale Arbeit dem Kriterium der wirtschaftlichen Inwertsetzung. Das Management der Sozialen Arbeit muss in Kategorien wie Leistung und Gegenleistung, Globalbudget, Controlling, Kennziffern oder Evaluation denken. Soziale Dienstleistungen und soziale Arbeit werden weitgehend Marktbeziehungen unterworfen. Inzwischen gehören diese Begriffe zum Standardrepertoire jedes politischen Entscheidungkörpers. Die Verwaltung ihrerseits übt sich in Kostenbewusstsein und Budgetverantwortung. Ihr Menschenbild verwandelt sich in einer historischen Volte zurück in das Paradigma des „homo oeconomicus“: es kennt keine KlientInnen mehr, sondern nur noch KundInnen, die sich ökonomisch kalkulierend rational verhalten. Diese „neue Eigenverantwortlichkeit“ der KlientInnen legitimiert nicht nur den Umbau der sozialen Sicherung weg vom Solidarprinzip hin zur privaten Risikovorsorge. Sie legitimiert auch ein erweitertes „creaming“ der Hilfesysteme, in dem nur noch betreut und beraten wird, wer seine Notlage nicht grob fahrlässig verursacht hat und wer dem Leistungsfinancier kostendeckend verrechnet werden kann. Damit gewinnt das legendäre Diktum von *W.C. Fields*, nämlich: „never give a sucker an even break“, durchaus zynische Aktualität.

Eine Folge dieser Entwicklung ist, dass Einrichtungen und freie Träger durch Leistungsverträge und Ausschreibungen nach dem Vergaberecht in betriebswirtschaftlich denkende und handelnde Sozialunternehmen umgebaut werden. Die damit verbundene Ökonomisierung und das Kosteneffizienz-Denken münden zwangsläufig in der Einführung von Konkurrenzverhältnissen zwischen den Sozialen Dienstleistern. Die BAGS-Idee der Durchsetzung einheitlich tariflich abgesicherter Arbeitsbedingungen musste daher scheitern. Ganz im Gegenteil. Wenn es ein Feld der dynamischen Entwicklung von prekären atypischen Beschäftigungen gibt, dann ist das der Bereich der Sozialen Dienste.

Im Kontext der Sozialarbeit spiegelt sich das in der Schwächung des Empowerment-Prinzips, aber auch in der Prekarität der Qualitätssicherung Sozialer Arbeit sowie in den Beschäftigungsformen der Sozialen Arbeit selbst.

Wer sich diesem Mainstream auf Seiten der Sozialwirtschaft widersetzt wird je nach Bundesland gemäßregelt oder mit dem bestraft, was der Markt für Non-Kooperation vorsieht: nämlich dem Verlust von Marktpositionen oder dem Konkurs.

Nicht nur für den fordistischen Gefühlskitsch der 1970er Jahre, als SozialarbeiterInnen und KlientInnen vorweihnachtlich Hammer und Sichel aus dem Lebkuchen gestochen haben, bleibt da kein Platz mehr. Auch das Prinzip der Fachlichkeit weicht dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit.

SOZIALPFLICHTEN STATT SOZIALRECHTE

So werden wir Zeuge einer Wiederkehr des autoritären Wohlfahrtsstaates, der von Sozialpflichten und erst dann - in diminuierender Form - von sozialen Rechten spricht. Dieser Staat hat nur mehr wenig mit den weltanschaulichen Paradigmen eines *Dollfuß* oder *Schickelgruber* zu tun. Der neue „aktivierende Staat“ schwadroniert nicht mehr von Volksgemeinschaft oder gar Rasse. Vielmehr reiht er in einem endlosen Schwall des Agenda-Settings Schlagworte wie „Fördern und Fordern“, „Hilfe nur für wirklich Bedürftige“, „Aktivierung zu Selbsthilfe und Eigeninitiative“ oder „Ende der Versorgungsmentalität“ aneinander. Diese neoliberalen Wortschöpfungen der catch-all-Einheitspartei transportieren im Grunde genommen ein und dieselbe Botschaft: keine Hilfe ohne Vorleistung, kein Rechtsanspruch ohne vorherige Pflichterfüllung.

Und wer sich beschwert, so wie die Tiroler Pflegegeldbezieher, die sich eine Zurückstufung in eine niedrigere Pflegegeldstufe nicht gefallen lassen wollten, dem wird die Leistung überhaupt gestrichen.

Die Frage der bedarfsorientierten Grundsicherung für SozialhilfeempfängerInnen, Arbeitslose und „working poor“, der individuellen Rechtsansprüche auf menschenwürdige Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben – das ist alles Schnee von gestern. Stattdessen bedeutet „Aktivierung“ in ihrem weiteren Kontext praktisch nichts anderes als autoritäre Entrechtlichung. Sie bedeutet eine Verstärkung der polizeilichen Komponente des Wohlfahrtsstaates. Innenstädte werden von Bettlern gereinigt, Sozialämter, Asyl- und Fremdenrechtsbehörden verwandeln sich in eine Abschiebemaschinerie, Sozial-Hilfen zur Arbeit verwandeln sich in Drohungen zur Zwangsarbeit.

LEGITIMATIONSKRISE

In diesem Kontext bewegt sich heute die Soziale Arbeit sowohl innerhalb als auch außerhalb der Wohlfahrtsverwaltung. Sie verfügt inzwischen zwar über eine Unzahl von Handlungsfeldern, aber noch immer über kein Berufsrecht. Sie verfügt zwar über eine verbesserte Fachhochschul-Ausbildungsstruktur, aber noch immer nicht über eine klare Methodologie. Sie versteht sich als co-produzierte Dienstleistung, wird von den Financiers aber als Produkt definiert. Sie versteht sich als situativ und ergebnisoffen, muss sich zugleich aber rigiden EDV-technisierten Dokumentationspflichten unterwerfen.

All das lässt sich als Legitimationskrise deuten. Die Soziale Arbeit steht unter Kosten-, Qualitäts- und Rechtfertigungsdruck. Nicht nur, dass sie nicht zeigen kann, ob und wie sie ihre Kosten wieder hereinspielt. Ihr fehlt auch eine akzeptierte Diagnostik. Sie scheitert zudem auch an den zwischenzeitig gesetzlich verankerten Qualitätsstandards. Ihr drohen mit der Einklagbarkeit von Gewährleistungsansprüchen im Sozialwesen steigende Haftungsrisiken. Folgerichtig sind auch die Erwartungshaltungen der Klientel, deren Beschwerde- und „Claiming“-Bereitschaft gestiegen.

Unter diesem Druck zerbricht die prekäre Balance zwischen den dürftigen fachlichen Maximen der Sozialen Arbeit und den harten, ökonomischen Vorgaben des Verwaltungshandelns, das auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit abstellt.

Man darf nicht übersehen, dass diese Krise der Sozialen Arbeit bereits in ihrem Grundsachverhalt angelegt ist. Einerseits bleibt ihr die formal-mechanische Dimension des Arzt-PatientInnen-Verhältnisses verwehrt.

Andererseits zeigt die Soziologie der Armut, dass Soziale Arbeit weder Compliance, Therapiemotivation noch Abstinenz produzieren kann. Sie kann lediglich Unterstützung zur Selbstorganisation anbieten. Die Nutzer sozialarbeiterischer Dienstleistungen produzieren ihr Leben selbst. Soziale Arbeit hat keinen Zugriff auf die subjektiven Gründe des menschlichen Verhaltens, sagt *Wolfgang Schneider*. 'Denken', 'Fühlen' und 'Handeln' ist nicht beliebig programmierbares Material. Es gibt kein sozialpädagogisches Werkzeug. Denn auch die KlientInnen sind Subjekte ihrer eigenen Entwicklung. Sie sind daher als Objekte einer fürsorglichen Beziehung untauglich. Alle Ziel-, Termin- und Betreuungsvereinbarungen stehen unter dieser Kautel. In der Tendenz bleibt Sozialarbeit letztlich immer Teil einer defensiven Elendsverwaltung, die der sozialpolitischen Kosmetik dienlich ist, ob sie das will oder nicht.

In den 1990er Jahren ist die Soziale Arbeit ihren Pakt mit dem Teufel der Professionalisierung eingegangen. Sie erhebt seither den auch gesetzlich befestigten Anspruch, im Konzert mit anderen Professionisten Auffälligkeiten und Widerständigkeiten als behandlungsbedürftig definieren zu können. Allerdings fehlt es ihr im Vergleich zu MedizinerInnen oder JuristInnen an Akzeptanz. Zugleich ist den Akteuren bewusst, dass sie dauerhaft Hilfsbedürftigkeit diagnostizieren müssen, um ihren Tätigkeitsanspruch in Stellung bringen zu können. Kurz: der Vorrat an KlientInnen darf nicht zur Neige gehen, will sich die Soziale Arbeit behaupten.

PARADOXIEN DER STÖRUNGSDIAGNOSTIK

Im Kern dieser Legitimationskrise steht das Fehlen einer funktionsfähigen Störungsdiagnostik, die, wie *Peter Pantucek* sagt, im Case-Work von der Intervention nicht zu trennen ist.

Das Paradoxe daran ist: je niedrigschwelliger und ubiquitärer (globaler) die Störungsdiagnosen - man denke nur an Begriffe wie Border-Line, Über-Ich-Pathologie, Lernstörung, Hyperaktivität oder Multi-Morbidität - der Diagnosefachkräfte, desto wertloser wird ihr Befund. Denn diese Diagnosen sprechen nicht nur der KlientIn die Eigenständigkeit und Handlungsfreiheit ab und unterlaufen damit die Compliance-Anforderung. Sie laufen auch Gefahr, den sozialarbeiterischen Befund überhaupt zu entwerten.

Die Soziale Arbeit reproduziert entweder die Diagnosen und Termini anderer Professionen (JuristInnen, MedizinerInnen, PsychologInnen, SoziologInnen), oder sie reproduziert den Standpunkt der KlientIn. Im ersteren Fall nutzt sie Deutungsfolien des Versagens, der Störung, des Misslingens, der Anomie oder der A-Normalität. Sie zwingt die Klientel in einer Paraphrase auf *Max Weber* in das eherne Gehäuse der Expertise und besachwaltet ihn auf ihre Weise. Im besten Fall gelingen ihr sozialanwaltlich gestimmte therapeutische Problem- und Defiziterzählungen, merkt *Reto Eugster* an.

Durchaus konsequent wird die Soziale Arbeit unter den gegenwärtigen Bedingungen einer Hegemonie des Controllings unterworfen, die nichts weniger als eine Hegemonie des Finanzcontrollings darstellt. Diese „Herrschaft der Buchhalter“ spitzt die „accountability“ der Sozialen Arbeit gegenüber Politik, administrativem Führungspersonal und dem Management von Social-Profit –

Organisationen zu. Soziale Arbeit muss in der Sichtweise der politisch-administrativen Eliten nachweisen, warum es sie überhaupt (noch) geben soll.

2. Das sozialpolitische Doppelmandat Sozialer Arbeit

So verwandeln sich die Leichen im Keller der Sozialen Arbeit in Untote, die einem das Leben schwer machen. Als einer dieser Untoten geistert das Doppelmandat der Sozialen Arbeit herum. 2001 fragte *Roland Merten* kokett: „Hat die Soziale Arbeit (noch) ein politisches Mandat?“ Wollte man daraus einen fiktiven Dialog spinnen, so würde der ideelle Gesamtkapitalist darauf antworten: „Tut uns leid. Das ist nicht Bestandteil der Tagsatz-Kalkulation. Außerdem sieht die ESF-Werkvertragsregelung, die einen integrierenden Bestandteil dieser Vereinbarung darstellt, die Abrechnung von Mandaten nicht vor.“ Es scheint, als hätte die Soziale Arbeit einen historischen Springpunkt, an dem sie ihre Interessen hätte durchsetzen können, verpasst.

HELFEN UND KONTROLLIEREN

Freilich erklärt sich dieser Zustand auch aus der Ambivalenz des Doppelmandates, gleichzeitig zu kontrollieren und zu helfen. Einerseits soll Soziale Arbeit Maßnahmen der sozialen Kontrolle, der Normalisierung und Disziplinierung umsetzen. Andererseits und gleichzeitig soll sie Strategien des „Empowerment“, also der Bemächtigung, der Hilfe zur Selbsthilfe und Selbstorganisation, entwickeln. Einerseits soll Soziale Arbeit soziale Selbstanpassung und Handlungskonformität vermitteln. Andererseits soll sie die KlientInnen zu Handlungsautonomie, Selbstorganisation und Selbsthilfe erziehen. Einerseits soll Soziale Arbeit ethische Werthaltungen (also: Solidarität, Familienbindungen) organisieren. Andererseits und gleichzeitig soll sie Akzeptanz für „Creaming“-Prozesse vermitteln, in denen sozial-integrierbare von nicht mehr integrierbaren („Arbeitsunwillige“) geschieden werden.

In den Köpfen der handelnden Personen stiftet diese Janusköpfigkeit Verwirrung. Nicht nur in Ämtern und Behörden erweist sich das Spiel mit situativ-wechselnden Rollenverständnissen, mal „HelferIn“, mal „SozialanwältIn“ der Armen, mal VerwaltungspolizistIn im Sozialhilfevollzug zu sein, mühsam.

SOZIALE ARBEIT ALS HERRSCHAFT

Signifikanter Teil dieser Verwirrung ist, dass sich diese Janusköpfigkeit im kollektiven Habitus der Sozialarbeit darin ausdrückt, dass die objektive Herrschaftsfunktionen Sozialer Arbeit ausgeblendet wird. Machtausübung wird im Kontext Sozialer Arbeit insbesondere in freien Wohlfahrtsträgern durchaus folgerichtig als Tabu wahrgenommen.

Im Ergebnis erkennt die Soziale Arbeit als Semi-Profession nicht angemessen, dass es der Staat ist, welcher ihr seine Macht delegiert. Sie erkennt nicht, dass es der Staat ist, der mit seinem sozialrechtlichen Rahmen substantiell den Handlungsspielraum der sozialarbeiterischen Intervention ermöglicht und beschränkt. Soziale Arbeit hat also kein öffentliches Mandat, sie hat sei jeher einen Auftrag.

Trotzdem ist das Selbstbild der Sozialen Arbeit nach wie vor von einem sozialanwältlichen Rollenverständnis geprägt. Darin sieht sie sich in erster Linie als Agentin sozial Benachteiligter im Rahmen eines quasi-politischen, professionellen Behandlungsmodells. Freilich bleibt dabei wie angedeutet ausgeblendet, dass die Soziale Arbeit die Lebenswelt ihrer KlientInnen im *Haber-*

mas´chen Sinne durchaus „kolonisiert“. Eigentlich lebt sie von ihrer mehrheitlich noch akzeptierten Definitionsmacht über soziale Probleme. Und sie lebt insbesondere davon, dass ihr strukturell autoritärer Zugriff auf die Lebensführung der Klientel als Hilfestellung verbrämt wird. Nur damit kann die moralische Sorge von SozialarbeiterInnen mit dem Regulierungsanspruch des arbeitenden Wohlfahrtsstaates in Deckung gebracht werden.

Je größer nun der Leistungs- und Rechtfertigungsdruck des wohlfahrtsstaatlichen Managerialismus, desto unverstellter fällt der Blick der Sozialen Arbeit darauf, dass sie selbst es ist, die Herrschaft durch pädagogische Einzelfallexpertise ausübt. Das wie ein ideologisches Postulat in Anspruch genommene sozialpolitische Mandat tritt in den Hintergrund.

In Anlehnung an *Wiethölter* wird deutlich: Wie auch immer informell, co-produziert und prozedural Soziale Arbeit ausgestaltet ist: ihre Betreuungsvereinbarungen schließt sie auf einer schiefen Ebene, wo zwischen individuellen Aspirationen und normativ zulässigen Formen der individuellen Lebensführung verhandelt wird. Das kann nur so lange gut im Sinne bemächtigender Interventionen vonstatten gehen, wie Graubereiche zwischen sozialarbeiterischer Begründung/Entscheidung einerseits und den „wirkungsorientierten“ Vollzugsmaximen andererseits offen gehalten werden können. Muss nun aber jede budgetär relevante soziale Intervention mit dem Hegemonialanspruch des Managerialismus in Deckung gebracht werden, dann verschwindet dieser Graubereich, dann kollidiert Soziale Arbeit mit der betriebswirtschaftlichen Rentabilitätsperspektive.

Längst nicht nur mehr bei der Domestizierung der Lebensführung „gefährlicher Unterschichtfamilien“, bei der Resozialisierung von Straftätern oder bei der „vollen Erziehung“ bzw. Heimerziehung müssen dann „hard choices“ getroffen werden. Was macht man mit KlientInnen, welche dem Marktparadigma nicht Genüge tun, mit fehlender „compliance“, mit grob fahrlässig herbeigeführten Notlagen, mit unwirtschaftlichem Verhalten der KlientInnen? Im Umgang damit muss die eigene Rolle offen gelegt werden. Wer den Anspruch erhebt, sozialanwärtlich tätig zu sein, darf hier den Konflikt mit den Financiers und Regulationstechnologen nicht scheuen.

SOZIALE ARBEIT IM MANAGERIALISMUS

Der Managerialismus selbst führt also dazu, dass die Herrschaftsfunktionen Sozialer Arbeit unübersehbar neben die einzelfallbezogenen Moraldiskurse sozialarbeiterischer Intervention treten. Je selektiver die Erfolgsindikatoren des Rechts oder der Sozialökonomie, desto unverbrämter muss dann auch die Entscheidung getroffen werden, ob man unwägbare (weil etwa offendiskursiv angelegte) Betreuungsverläufe ausfiltert oder ermöglicht.

Was wir also sehen ist zweierlei: einerseits die Auflösung der Herrschaftsfunktion Sozialer Arbeit im Kalkül des wirkungsorientierten Managerialismus mangels benennbarer Erfolgs- und Messkriterien. Man könnte dies auch mit Marx als reelle Subsumtion der Sozialen Arbeit unter die Logik des Kapitals verstehen. Andererseits ist die Offenlegung der Herrschaftsfunktion der Sozialen Arbeit gegenüber ihrer Klientel evident. Man erinnere nur daran, in wie vielen Sozialämtern die Rollen der ReferentInnen und der SozialarbeiterInnen verflochten sind, in wie vielen Fällen SozialarbeiterInnen direkt soziale Transferleistungen veranlassen.

Diese geänderte Herrschaftsfunktion kann man über die funktionale Zwecksetzung der Sozialen Arbeit erklären. Mit *Niklas Luhmann* gesprochen: die Kommunikationen Sozialer Arbeit haben die Aufgabe, ein Ensemble von Techniken sozialer Kontrolle zum Zweck der Systemreproduktion an den Anschlag zu bringen. Das Ziel dieser Techniken ist es, Individuen an geänderte gesellschaftliche Institutionen anzupassen.

Insofern ist die Soziale Arbeit unter der Ägide des wirkungsorientierten Manageralismus Teil eines sozialtechnologischen und ideologischen Staatsapparates. Sie individualisiert die sozialen Probleme der Modernisierungsverlierer in systemfunktionaler Weise. Das heißt: sie macht jene Bewegungsgesetze, die sich hinter dem Rücken der Akteure abspielen, in den Lebenswelten der Betroffenen auf defensive Weise lebbar, aber nicht verstehbar. Dass sie dabei auch Empowerment-Leistungen erbringt, ist nicht mehr subversiv, wie man sich das noch in den 1970er Jahren erdacht hat, sondern Teil des neoliberalen Narrativs. Auch dieses Narrativ erzählt uns doch von Autonomie und subjektiver Befähigung als den zentralen Werten der Moderne.

3. Professionalisierung und Deprofessionalisierung

Hier stoßen wir nun auf das zentrale Paradoxon der gegenwärtigen Entwicklung: nach wie vor muss die Soziale Arbeit beide Leistungen erbringen, nämlich Disziplinierung und Empowerment, Regularisierung und Befähigung zum Widerspruch. Allerdings knüpft sie mit ihren professionellen Eigeninteressen nicht länger an der Empowerment-Dimension, sondern am Disziplinierungskontext an. Sie gewinnt ihren gesellschaftlichen Stellenwert nicht aus ihrer sozialpolitischen, sondern aus ihrer sozialtechnologischen Funktion. Diese sozialtechnologische Funktion wird sukzessive weiter ausdifferenziert, je stärker in den einschlägigen Gesetzesmaterien Aspekte der Beratungs- und Betreuungsqualität verankert werden.

Will sich die Soziale Arbeit also professionalisieren, dann muss sie sich auf die Spielbedingungen und Handlungslogiken des neoliberalen Paradigmas der flexiblen Arbeitskraftunternehmer einlassen. Das muss sie gerade auch dann, wenn sie an den Ressourcen der sozialpolitischen Machtausübung (das sind: Rechtsanwendung, Sozialtransfers) partizipieren will und andererseits selbst auf KlientInnen zugreifen, also auf der Mikroebene des sozialen Verhaltens Macht ausüben will.

SEMI-PROFESSIONALITÄT

Diese Herausforderungen sind im Lichte der bisher gescheiterten Versuche einer Professionalisierung der Sozialen Arbeit zu interpretieren. Obwohl die Soziale Arbeit zwischen Mitte der 1970er und Ende der 1990er Jahre eine quantitative Expansion erfahren hat, konnte sie ihre professionspolitischen „normative claims“ (Berufsrecht, Kollektivvertrag) nicht durchsetzen. Das Ergebnis ist bekannt: sie definiert weder ein Monopol für die Bearbeitung sozialer Inklusionsprobleme noch erhielt sie vergleichbar anderen Professionen korporative Verfügungsmacht über ihre Aufgaben und Bearbeitungsweisen. Bestenfalls kann man von der Sozialen Arbeit als von einer Semi-Profession als Ergebnis einer unabgeschlossenen Professionalisierung sprechen.

Diese „Semi-Professionalität“ hat folgenschwere Konsequenzen. Hierzu gehört vor allem die Verdrängung der Sozialen Arbeit durch andere, spezialisiertere soziale, rechtliche oder und medizinische Berufe, etwa in multidisziplinären Teams. Ich erwähne nur die Schuldner-, Miet-, Lebens- und SozialberaterInnen, PsychotherapeutInnen, Pflegeberufe und SozialmanagerInnen. Insbesondere die Leitungsfunktionen in Sozialwirtschaftlichen Unternehmen werden längst von BetriebswirtInnen, JuristInnen oder (akademischen) SozialmanagerInnen besetzt. Ursache und Ergebnis der Semiprofessionalität ist ferner die Indifferenz bzw. osmotische Verflechtung der Sozialarbeitswissenschaft mit anderen (Sozial- und Wirtschafts)Wissenschaftsdisziplinen. Obgleich vergleichsweise viel publiziert wird fehlt der Sozialarbeitswissenschaft die Kontur. Schließlich gehört zur Semi-Professionalität das Fehlen einer beruflichen Versäulung der Sozialen Arbeit.

Folge dieser instabilen Konstellation ist, dass in administrativen Aufgabenreformprozessen redundant die Frage gestellt wird, worin denn (noch) die Kompetenz der Sozialarbeit und worin der spezifische Produktivitätsunterschied zu anderen Sozialberufen besteht.

SOZIALARBEITSWISSENSCHAFT ALS WISSENSCHAFT ?

Halten wir kurz den erwähnten Zusammenhang zwischen fehlender Professionalität und Sozialarbeitswissenschaft in einem „stand-still“ fest. Ohnehin besteht der Kern der Sozialarbeitswissenschaft seit jeher im Wesentlichen aus Importprodukten aus Soziologie, Pädagogik, Recht oder Politikwissenschaften. Ein Blick auf das Curriculum der SozialarbeiterInnenausbildung zeigt, dass es sich hierbei ‚grosso modo‘ um eine Schnittmenge etablierter Sozialwissenschaften handelt. Nunmehr verdrängen im Zuge der Managerialisierung Konzepte aus VWL und BWL diese Dominanz der Sozialwissenschaften.

Ursächlich hierfür ist auch die Sozialarbeitswissenschaft selbst. Dieser wird zu Recht vorgehalten, sie habe den Übergang in das postindustrielle bzw. postfordistische Sozialstaats-Arrangement schlicht versäumt. In der Tat ist nicht von der Hand zu weisen, dass es der Profession zumindest streckenweise an eigenständiger theoretischer Orientierung mangelt. Beklagenswert auch, dass es die Sozialarbeitswissenschaft gegenüber dem nunmehr zwei Jahrzehnte „tobenden“ New-Public-Management-Diskurs unterlassen hat, ihre (mögliche) Effektivität darzustellen. Empirische Studien zu Output, Wirkung (Outcome), Akzeptanz oder Umwegrentabilitäten sozialarbeiterischer Interventionen bilden bislang noch immer eine exotische Nische. Die Zahl der Studien im deutschsprachigen Raum, welche die ökonomische Rentabilität etwa der Delogierungsprävention nachweisen, lässt sich an drei Händen abzählen.

So kann die Sozialarbeitswissenschaft weder der Ökonomisierung des Sozialen etwas entgegenzusetzen noch sich gegenüber neuen Berufsbildern und Curricula der SozialmanagerInnen, HeimleiterInnen, Pflegefachberufe oder gewerblichen Lebens- und SozialberaterInnen hinreichend profilieren.

Die Ausbildung zur Sozialen Arbeit als „Studium Generale“ des Sozialen scheint deshalb erledigt. Wohl auch deshalb ergänzen die Fachhochschulen für Soziale Arbeit ihr Curriculum in jüngster Zeit zögerlich durch Lehrinhalte aus dem Sozialmanagement. Aber auch das besteht letztlich aus nichts mehr als aus Teilen des Sozial-, Verwaltungs- und Zivilrechts auf der einen und Teilen der Betriebswirtschaftslehre auf der anderen Seite. Mit *Clarke* kann man also an der Fähigkeit der sozialarbeiterischen Semi-Profession zweifeln, die neuartige Vielgestaltigkeit der sozialen Helferberufe auf konsistente und authentische Weise zu integrieren. Zugleich damit wird ein Ende der Sozialarbeit als homogener Semi-Profession absehbar. Nicht unwahrscheinlich ist die Entstehung einer Gemengelage von Gruppen voneinander qualifikatorisch nur geringfügig unterschiedener „Sozialprofessionisten“ mit unterschiedlichen formalen Abschlusszertifikaten, Einkommensgrößen, Status und Sozialprestige.

4. Kritik der Verbetriebswirtschaftlichung

Natürlich wäre es eine totalitäre Vorstellung zu meinen, die Soziale Arbeit ließe sich in einer modifizierten Betriebswirtschaftslehre einerseits und in sicherheitspolizeilicher Soziotechnik andererseits auflösen. Vielmehr wird das Feld des Konfliktes wie überhaupt der Konflikt um die Machbarkeit sozialer Inklusion offen bleiben. Um mit *Antonio Gramsci* zu sprechen stellt sich die Frage, wie die Soziale Arbeit aus dem defensiven Stellungskrieg in den offensiven Bewegungskrieg übergehen kann.

Nun liegt auf der Hand, dass die Wirkungsmächtigkeit der Paradigmen des New-Public-Management-Diskurses im Bereich Sozialer Dienstleistungen letztlich auf einer quasi-religiösen, kollektiven Wahnvorstellung beruht. Apodiktisch ist hier von einer KundInnen- und Wirksamkeitsorientierung sowie von der Messbarkeit von Leistungen auf Märkten die Rede.

Dies schlägt sich in Leistungsverträgen, in der Formalisierung von sozialen Beratungs- und Betreuungsleistungen als Produkte sowie in der standardisierten Kalkulation, Erbringung und Abrechnung von Dienstleistungen nieder. Innerhalb der freien Wohlfahrtsträger führt dies zu einer Verdrängung der für die Soziale Arbeit konstitutiven Informalität durch die Formalität der Instrumentarien des Sozialmanagements.

Auch wenn die OrganisationsberaterInnen mit ihren genagelten Schuhen, Fielmann-Brillen und Alublechkoffern in den Konferenzräumen der Magistrats- und Landesamtsdirektionen gebetsmühlenhaft von „Output“ und „Effizienz“ reden. Augenfällig will der Paradigmenwechsel des Neuen Steuerungsmodells mit seinen Zielen: Markt, Wettbewerb, KundInnenorientierung, Qualitätsmaximierung, Ergebnisorientierung nicht so recht in das tatsächliche Geschehen der sozialen Dienstleistungserbringung passen. Diese mangelnde Passfähigkeit des New-Public-Management-Modells für die Soziale Arbeit soll im Folgenden an zwei Markierungspunkten des neuen Steuerungsmodells, nämlich der Markt- und Wettbewerbs- sowie Qualitäts- und KundInnenorientierung kurz erörtert werden:

MARKT UND WETTBEWERB

Zum ersten verkennt das Mantra des New Public Management, dass Soziale Arbeit eine personenbezogene soziale Dienstleistung darstellt. Diese ist auch auf einem Markt nicht nur durch ihre Immaterialität, sondern auch durch das ungeschlüssige Tauschverhältnis zwischen KlientIn, LeistungserbringerIn (Soziale Arbeit) und Leistungsfinanzier (öffentlicher Leistungsträger) gekennzeichnet. Hier werden Preis, Qualität und potentielle Nutzer politisch und eben nicht durch Marktlogiken festgelegt. Quantität und Qualität Sozialer Arbeit sind also Gegenstand einer politischen Dezision.

Im Bereich der Randgruppen führt Wettbewerb nachgerade zu „Creaming“-Effekten (Abschöpfung, Mitnahme) der am leichtesten zu verrechnenden bzw. mit positivem Ergebnis zu betreuenden KlientInnen und damit zu einer Verdrängung der schwächsten KlientInnen. Die innovative Beschäftigungspolitik aber auch das Institut der „Sozialhilfearbeit“ führen dies ein ums andere Mal vor Augen. Umgekehrt sind also die gesamtgesellschaftlichen Creaming-Risiken auf den Sozial-Märkten höher als der einzelunternehmerische Nutzen.

Wettbewerb soll die Leistungen des Wohlfahrtsstaates dem Vernehmen nach billiger und zugleich besser werden lassen. Dafür gibt es nirgendwo Evidenz. Im Gegenteil: Wettbewerb führt im Sozialwesen (etwa im Kontext des öffentlichen Vergabewesens) nicht zu mehr Effizienz und Effektivität als die herkömmliche Sozialplanung und –steuerung. Da hilft auch die Differenzierung zwischen Kosten- und Qualitätswettbewerb nicht weiter. Es liegt ohnehin auf der Hand, dass ein monetär ausgerichteter Wettbewerb zwischen den einzelnen Akteuren der Wohlfahrt (z.B. zwischen einzelnen Einrichtungen der Tagesbetreuung von Behinderten) eben nicht zu einer stärkeren Orientierung an den Interessen der KlientInnen führt, sondern zu einem Nivellierungswettbewerb zu Lasten der Bediensteten sowie der Qualität der Leistung.

Schließlich ist eine Reihe von Leistungen des Wohlfahrtsstaates gar nicht oder nur äußerst eingeschränkt wettbewerbsfähig – etwa die Sterbehilfe, die Aidshilfe oder die Arbeit mit Suchtkranken.

QUALITÄT UND KUNDINNEN

Ein Credo des neuen Steuerungsmodells liegt darin, dass das Nachfrageverhalten der KundInnen, allfällig kombiniert mit Abfragen ihrer Zufriedenheit, etwas über die Qualität von Dienstleistungen aussagt. Ich behaupte hier das Gegenteil: in einem erheblichen Teil der Sozialarbeit bzw. der Sozialen Dienstleistungsarbeit ist die Unzufriedenheit der KundInnen Indikator für die hohe Qualität der Leistung. Stichworte: Schuldner, Probanden auf Bewährung, Patienten der extramuralen Psychiatrie. Zudem gilt: während die Qualität von Dienstleistungen auf „for-profit“-Märkten im Wesentlichen auf der produktbezogenen Ergebnisqualität basiert, sieht das Verhältnis zwischen Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität im Bereich sozialwirtschaftlicher Dienstleistungen vergleichsweise komplexer aus.

Qualität wird hier nämlich oftmals durch das Nichteintreten eines als negativ etikettierten Zustandes beschrieben (Vermeidung einer Delogierung, eines Rückfalles oder familiärer Gewalt). Sie wird zum zweiten oftmals erst in längerfristiger Perspektive greifbar, also im Outcome. Zum dritten ist die Qualität der Leistung von der „compliance“ der KlientIn abhängig. Zum vierten ist sie nicht nur an der unmittelbar der NutzerIn begünstigenden Qualität (Schnelligkeit, Dauer von Erledigungen, Bearbeitungen etc), sondern auch an der Klientel externen Faktoren zu bemessen (Ganzheitlichkeit, vorgehende, nachgehende Hilfe). Qualität darf schließlich nicht nur am Ergebnis unmittelbarer Dienstleistungserbringung, sondern muss auch am Outcome, an der auf die Umwelt der KlientIn bezogenen Normalisierungsleistung bemessen werden.

Ganz offensichtlich zielt der ideologische Kampfbegriff der KundInnenorientierung darauf ab, WohlfahrtsstaatsklientInnen hinkünftig als ökonomisch-rational kalkulierende StaatsbürgerInnen zu verstehen. Diese sollen unter Zugrundelegung strategischer Zielerreichungskalküle seitens der Verwaltung ohne unnötige Hürden und Schikanen bedient werden. Während die KundInnenorientierung des New Public Management auf die Marktkonformität von Bedürfnissen abstellt, operiert die wohlfahrtsstaatliche Intervention vor dem Hintergrund einer Bedürfnistheorie, die Bedürfnisse und Bedarfe kombiniert und zudem auch zwischen legitimen und illegitimen Bedürfnissen unterscheidet.

Trotzdem sich schwererziehbare Jugendliche in öffentlichen Heimen, KlientInnen in staatlichen Drogenentzugsprogrammen oder Personen mit einer strafjustitiellen Bewährungshilfe-Auflage nicht als KundInnen ‚konzeptualisieren‘ lassen, werden Instrumente der markt- und kundInnenorientierten auch in diesem Bereich festgeschrieben (etwa durch vorgegebene „KundInnenzufriedenheitsabfragen“).

5. Auswege aus dem Bermuda-Dreieck ?

So scheint es, dass die Soziale Arbeit in ein Bermuda-Dreieck abgetrieben ist. Zwischen der Logik der Verbetriebswirtschaftlichung, den Paradoxien der Professionalisierung und dem verspielten sozialanwaltschaftlichen Mandat, an dessen Stelle die Sozialpolizei getreten ist, bleibt nicht mehr viel Platz.

Von *Marx* könnte man lernen, dass wir es hier mit einer realen Subsumtion der Sozialen Arbeit unter die Standort- und Kapitalverwertungsrationalität zu tun haben. Soziale Arbeit nimmt sukzessive das Erscheinungsbild entfremdeter Lohnarbeit an. Folgerichtig werden bestehende Spielräume selbstbestimmter Arbeitsabläufe ebenso wie autonome Zielfestlegungen geschlossen. Dies drückt sich einerseits in einer Formalisierung der Arbeitsabläufe aus. Andererseits schlägt es sich in der Zunahme sozialarbeiterischer Selektionsleistungen nieder.

Gegenüber der Klientel geht es im Weiteren nicht mehr um das „Schaukeln“ der Ambivalenzen von Kontrolle/Disziplinierung und Bemächtigung/Hilfe zur Selbsthilfe. Vielmehr geht es jetzt um die Trennung von KundInnen und KlientInnen. Gegenüber den KundInnen geht es um Qualität, Marktorientierung und das Diktat der KundInnenzufriedenheit (Akzeptanzanalyse). Gegenüber den KlientInnen geht es um die repressive Ausgrenzung kostenintensiver, im betriebswirtschaftlichen Erfolgskalkül der sozialwirtschaftlichen Unternehmen nicht abbildungsfähiger Klientelgruppen. Das Gegenbild dieser Ausgrenzung ist das „Creaming“, das Abschöpfen der ‚Besten‘, die sich bei Leistungsverträgen als Erfolgsausweise ‚verkaufen‘ lassen. An die Stelle der moralischen Ökonomie des Helfens tritt die monetäre Ökonomie der Umwegrentabilität öffentlich finanzierter Dienstleistungen.

Die Reaktion der Sozialen Arbeit auf die Hegemonie des Managerialismus sowie die Ökonomisierung des Sozialen schwankt. Je nach Handlungsfeld und institutionellen Rahmenbedingungen lassen sich vier Strategien, nämlich Appeasement, Assimilation, Repolitisierung und Adaption, unterscheiden:

- die ‚Appeasement-Position‘ lässt sich als defensive Selbstbeschränkung der Sozialen Arbeit beschreiben. Sie versucht eine professionsinterne Ausdifferenzierung in verschiedene ‚Bindestrich‘-Sozialarbeitsqualifikationen. Sie verzichtet dabei auf einen einheitlichen Geltungsanspruch;
- die ‚Assimiliations-Position‘ lässt sich als weitgehend ungeprüfte Übernahme von betriebswirtschaftlichen Begriffen und Instrumentarien in die Soziale Arbeit beschreiben. Dabei wird wohl auch gehofft, dass man am Machtstatus des Managerialismus „mitnaschen“ kann;
- die ‚Repolitisierungs-Position‘ begreift Soziale Arbeit unbeirrt als „Menschenrechtsprofession“, wie dies etwa *Staub-Bernasconi* tut. *Pierre Bourdieu* etwa postulierte in diesem Kontext die Soziale Arbeit als ein an Gerechtigkeit orientiertes Widerlager gegen die „neoliberale Invasion“;
- die ‚Adaptions-Position‘ kritisiert nicht mehr die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit im Sinne ihrer Wirkungsorientierung. Sie rügt vielmehr ihr neoliberales Verständnis. Insofern versucht sie eine *andere, bedürfnisorientierte Ökonomie* der sozialen Arbeit. Entscheidend an dieser Neubestimmung des Auftrages Sozialer Arbeit ist die Erweiterung der „stakeholder“-Perspektive. Man könnte hier von einem „Multipflichtverhältniss“ sprechen. Es sind die verschiedenen Stakeholder, also die Anspruchsgruppen, und nicht bloß die Share-Holder, die hier Anforderungen an Output und Outcome formulieren.

Es ist nicht davon auszugehen, dass sich eine dieser Handlungslogiken gleichsam hegemonial durchsetzen wird. Wenn überhaupt weist die ‚Adaptions-Position‘ in eine Richtung, in welcher die Soziale Arbeit sowohl ihren Auftrag, das von ihr beanspruchte sozialpolitische Mandat als auch ihre Rolle als „Wohlfahrts-Co-Produzent“ in die Debatte um einen „New – Welfare - Mix“ aus Staat, freier Wohlfahrtspflege, Selbsthilfe, bürgerschaftlichem Engagement und Markt überhaupt noch thematisieren kann.

Dieses Dokument kann folgendermaßen zitiert werden:

Dimmel Nikolaus (2006): Verbetriebswirtschaftlichung, Professionalisierung und sozialpolitisches (Doppel)Mandat - ein Bermuda-Dreieck der Sozialen Arbeit? URL: www.sozialarbeit.at (5.4.2006)