

# Norbert Wohlfahrt

Entwicklungstendenzen des Berufs  
Sozialarbeit im Spannungsfeld von  
Ökonomisierung und Fachlichkeit

Heidelberg, Mai 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)

- Kritik der Monopolkommission am ineffizienten deutschen sozialen Dienstleistungssystem
- Schaffung von Wettbewerb im Sozialsektor (Gleichsetzung privater und gemeinnütziger Leistungserbringer)
- Kritik an der Sozialpartnerschaft (Korporatismus) als Bremse der Umgestaltung des deutschen Sozialstaats

# Ein neues Verhältnis von Sozialpolitik und sozialer Arbeit

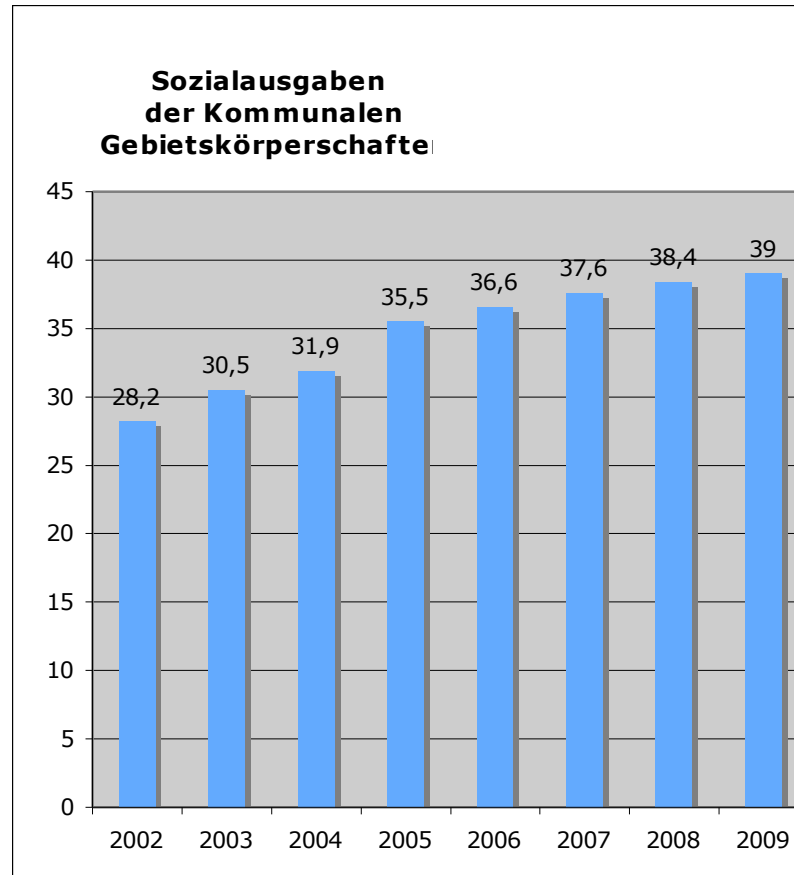
- A) Kontraktmanagement :  
Zielvereinbarungen, Controlling,  
Qualitätssicherung
- B) Eigenverantwortung: Die Durchsetzung  
neuer kompensatorischer Standards der  
Sozialpolitik und ihre moralische  
Qualifizierung
- C) Inklusion: Teilhabegerechtigkeit ersetzt  
Verteilungsgerechtigkeit

# 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



# 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

# Steuerung sozialer Arbeit als Professionsperspektive?

- Governance – von der Hierarchie zum Netzwerk?
- Die Entdeckung und Metaphysierung des Sozialraums
- Casemanagement
- Modularisierung
- Inklusion: von der Verteilungs- zur Teilhabegerechtigkeit

# 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.

# 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)

# 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)

# Abbau von Rechtsansprüchen: Beispiel Jugendhilfe

- Der Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung soll vorrangig durch eine „Gewährleistungsverpflichtung des öffentlichen Jugendhilfeträgers erbracht werden, der Rechtsanspruch „durch ein verpflichtendes infrastrukturelles Angebot“ erfüllt werden.



# Die aktuelle Beschäftigungssituation in der Sozialen Arbeit

- a) Der gesamte Bereich ist seit vielen Jahren tendenziell auf Wachstumskurs, wenngleich in Wellenbewegungen;
- b) Als zukunftssträftig gilt der Sektor insbesondere unter der Maßgabe seines weiteren Ausbaus als „Niedriglohnbereich“. Zugleich nimmt aber die Komplexität der Probleme und der Anforderungen an Pflegeleistungen, Kinder- und Jugendarbeit etc. tendenziell zu.
- c) Traditionell ist der soziale Sektor frauendominiert. Noch einmal überproportional häufig befinden sich die weiblichen Beschäftigten in den unteren Lohn- und Gehaltsgruppen, in denen selbst für Vollzeitbeschäftigte kein Existenz sicherndes Einkommen mehr zu erreichen ist.

# Beschäftigungsentwicklung

Berufsbeschreibung	Anzahl Juni 2005	Anzahl Juni 2008	Anzahl Juni 2010	<u>Berufs-</u> <u>kennziffer</u>
Sozialarbeiter, Sozialpfleger (incl. Altenpfleger)	408.106	467.485	537.692	861
Heimleiter, Sozialpädagogen	245.396	266.451	291.084	862
<u>KindergärtnerInnen,</u> <u>KinderpflegerInnen</u>	393.003	414.693	458.540	864
Gesamt	1.046.505	1.148.629	1.287.316	
Teilzeitbeschäftigte in%	39,63	44,18	45,57	

Vor 10 Jahren zählte die Bundesagentur noch 939.949 Beschäftigte.

# Teilzeitarbeit

- „Der Anteil der Teilzeitbeschäftigung hat sich im Dritten Sektor von 29% im Jahr 1996 auf 49% im Jahr 2008 erhöht. Die Teilzeit hat damit in diesen Organisationen eine wesentlich höhere Bedeutung als im öffentlichen Dienst (38%).
- Minijobs sind eine besondere Form der Teilzeitbeschäftigung. 13% der Beschäftigten im Dritten Sektor waren 2008 geringfügig beschäftigt. Der Anteil der Mini-Jobber liegt zwar niedriger als bei den privatwirtschaftlich erbrachten sozialen Dienstleistungen (17%), aber mit 12% leicht über dem Gesamtdurchschnitt“ (ISS 2010, S. 103).

# Arbeitsgelegenheiten

- Vormalig tariflich bezahlte, öffentliche oder freigemeinnützige Dienstleistungen werden durch Arbeitsgelegenheiten ersetzt. Die niedrigeren Kosten spielen hierbei eine große Rolle, aber auch die erzwungene Flexibilität der Maßnahmeteilnehmer. Sie sind „Beschäftigte dritter Klasse“, denn sie verfügen weder über einen regulären Arbeitsvertrag mit entsprechendem Kündigungsschutz noch über Tarif- und Koalitionsfähigkeit, denn sie gelten nicht als Arbeitnehmer, fallen also auch nicht unter das Betriebsverfassungs- bzw. Personalvertretungsrecht. Das IAB kommt zu dem Ergebnis, dass es in Folge der MAE-Maßnahmen zu massiven Verdrängungseffekten regulärer Arbeit kommt und zugleich die Übernahmechancen der MAE-Kräfte in reguläre Beschäftigung sehr gering sind (Kettner/REbien 2007).
- Ordnet man die Einsatzfelder Kinderbetreuung/Jugendhilfe und Gesundheit/Pflege grob dem sozialen Bereich zu, so waren im Dezember 2006 rd. 27% der Arbeitsgelegenheiten mit MAE diesem Bereich zuzurechnen. Darüber hinaus können die Betreffenden in der Freien Wohlfahrtspflege auch für Verwaltungstätigkeiten, Garten und Landschaftspflege, Hausmeisterdienste oder handwerkliche Arbeiten eingesetzt werden.“ (Dathe/Priller 2010, S. 538)

# Personalknappheit

- Als Hauptursachen für den zukünftigen Fachkräftemangel wird allgemein neben der Geburtenrate und der Lebenserwartung vor allem die Zuwanderung gesehen.
- Im Jahr 2025 werden rund 152000 Beschäftigte in Pflegeberufen fehlen, um die dann zu erwartende Zahl an Krankenhauspatientinnen und –patienten und Pflegebedürftigen versorgen zu können.
- Umgerechnet auf die volle tarifliche Arbeitszeit entspricht das etwa 112000 Pflegevollkräften in Krankenhäusern, ambulanten und (teil-)stationären Pflegeeinrichtungen. Den Modellrechnungen zufolge stehen im Jahr 2025 einem Bedarf an 940000 Pflegevollkräften lediglich rund 828000 Pflegevollkräfte auf der Angebotsseite gegenüber.

# Folgen für soziale Arbeit - qualitativ

- „Die Forderung nach Inklusion und Teilhabe verändert die Rollen der Akteure: Menschen mit Behinderung können und müssen ihre Entscheidungsautonomie erhöhen und mehr Verantwortung übernehmen“ (Kirschnok/Huppert, 2010, S. 61).
- „Eine Sozialraumorientierung erfordert es, stabile und gemeinwesenbezogene Netzwerke zu knüpfen, die Halt geben und Sinn stiftend wirken“ (ebenda, S. 61).
- „Mit sozialem Kapital ist das Gold, das in unseren Netzwerken steckt, gemeint, unsere Beziehungen zu anderen Menschen und die darin vorhandenen Hilfefpotenziale“ (Früchtel/Budde 2010, S. 55).
- „Eine wichtige Bedingung für eine gelingende Gemeinweseneinbindung stellt (...) die Präsenz und die wechselseitige Bedeutung der Akteure im Gemeinwesen dar. Dies bedeutet zum einen, dass der Nutzer Möglichkeiten finden muss, wie er sich im Stadtteil einbringen und vernetzen kann, und zum anderen, dass Kontakte zu Menschen hergestellt werden, die als professionelle und freiwillig sozial engagierte Bürger als Gemeinwesenarbeiter tätig sind, Funktionen im Stadtteil übernehmen und aktiv an dessen Gestaltung beteiligt sind.“ (Schablon 2009, S. 278)

# Fachlichkeit im neuen Kontext

- Entwicklung von Standards
- Wirkungssteuerung
- Bürokratisierung der Berufsvollzüge
- Budgetierung

# 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

# Handlungsperspektive

- Notwendigkeit handlungsfähiger Berufsverbände
- Den Wirkungsdiskurs als Instrument von Fachlichkeit nutzen
- Ein nationales soziales Dienstleistungsmonitoring verwirklichen
- Strategische Allianzen herstellen
- Einen Tarifvertrag Soziales als Handlungsperspektive

# Ende des Vortrags

- Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit