Soziale Arbeit in gesellschaftlichen Transformationsprozessen

Hemma Mayrhofer · Arno Pilgram

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2014

Die Entwicklung der Sozialen Arbeit von der Armenfürsorge zur organisationsförmig erbrachten und sich professionalisierenden Hilfe steht in direktem Zusammenhang mit der Herausbildung des modernen Wohlfahrtsstaates. Diese enge Verknüpfung legt nahe, dass dort stattfindende Krisen und Restrukturierungsprozesse auch Auswirkungen auf die Soziale Arbeit selbst haben. Auch wenn die beschworene „Krise des Wohlfahrtsstaates“ mittlerweile eine lange Geschichte hat und schon eher einem Dauerzustand gleicht, hat die jüngste internationale Finanz- und nachfolgende Staatsschuldenkrise die öffentliche Wahrnehmung einer Krisensituation nochmals akzentuiert. Dass mit der „Erosion des Sozialen“ (Kessl 2013, S. 13), die spätestens seit Beginn der 1980er und verstärkt seit Ende der 90er Jahre beobachtet wird, aber keineswegs eine Erosion der Sozialen Arbeit verbunden ist, zeigt die Tatsache der breiten Aufrechterhaltung und Ausdifferenzierung sozialer Dienstleistungsstrukturen. Ungeachtet der Einschnitte in den ArbeitnehmerInnenschutz oder das Sozialversicherungssystem gewinnen sozialpädagogische Angebote an Umfang und verzeichnen öffentliche und private Einrichtungen Sozialer Arbeit ein stetiges Wachstum (vgl. Scherr in diesem Heft). Von ihnen werden in unterschiedlichster Form sich manifestierende gesellschaftliche Inklusionsprobleme individualisiert behandelt, abgestimmt auf die Vielfalt der Lebens- und Problemlagen, Bedürfnisse und eigenen Fähigkeiten der einzelnen KlientInnen. Diese soziale Dienstleistungslandschaft scheint zum einen zu bezeugen, dass der Wohlfahrtsstaat keineswegs zu existieren aufgehört hat,

H. Mayrhofer (✉) · A. Pilgram
Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie,
Museumstraße 5/12,
1070 Wien, Österreich
E-Mail: hemma.mayrhofer@irks.at

A. Pilgram
E-Mail: arno.pilgram@irks.at

zum anderen dass er seine Leistungen spezifischer, besser legitimiert, bedarfsgeprüft und erfolgskontrolliert erbringen will oder muss.

Die aktuelle Krisendiagnose des Wohlfahrtsstaates läuft folglich nicht einfach auf die generelle Infragestellung und Reduktion wohlfahrtsstaatlicher (und mit ihr sozialarbeiterischer) Leistungen hinaus, sondern auf deren Umgestaltung im Geiste veränderter Denkweisen – Lessenich (2008, S. 14) spricht vom „neosozialen Umbau des Sozialstaates“ aus neoinstitutionalistischer Perspektive ließe sich auch von veränderten gesellschaftlichen Rationalitätsannahmen und -mythen sprechen (vgl. Mayrhofer in diesem Heft). In der Sozialen Arbeit kommen sie in Entwicklungen hin zu einer „aktivierenden Sozialen Arbeit“ (vgl. Maeder und Nadai 2005), zur Erhöhung von Kontroll- und Zwangselementen in der Sozialen Arbeit (vgl. Ziegler und Scherr 2013), zur Responsibilisierung, Risiko- und Präventionsorientierung in sozialarbeiterischen Maßnahmen (vgl. Green 2007; Lindenau 2012; Meier Kressig 2012) und insbesondere auch in Ökonomisierungstendenzen in der Sozialen Arbeit (vgl. Buestrich et al. 2008) zum Ausdruck. Die entsprechenden Diskurse zu einer neoliberalen Wende und zur Ökonomisierung der Sozialen Arbeit lassen sich als Ausdruck einer großen Verunsicherung und der Erfahrung grundsätzlicher Infragestellungen der Prämissen dieses gesellschaftlichen Praxisfeldes verstehen, ohne dass damit schon beantwortet wäre, was genau sich dadurch in der sozialarbeiterischen Praxis verändert.

Parallel zu inhaltlichen und methodischen Veränderungen finden institutionell-strukturelle bzw. organisationale Neustrukturierungen in der Sozialen Arbeit statt, die etwa in zunehmender Wettbewerbsorientierung – verbunden mit neuen Vergabe- und Finanzierungsformen – und (Teil-)Privatisierung, in Qualitätssicherungssystemen oder neuen Management-Methoden (Stichwort New Public Management) zum Ausdruck kommen. Und daraus folgen veränderte Arbeitsbedingungen für die MitarbeiterInnen sozialer Einrichtungen und Dienste, für die Professionellen und LaienarbeiterInnen (vgl. Dimmel und Schmid 2013, S. 188; Dahlvik und Reinprecht in diesem Heft).

Neben mit wohlfahrtsstaatlichen Neuformierungen einhergehenden Transformationen der Sozialen Arbeit ändern sich deren Angebote und Maßnahmen auch in Reaktion auf gesellschaftliche Krisen und die Transformation sozialer Probleme. Es geht hierbei also nicht um die „Institution Soziale Arbeit in der Krise“, sondern um „Soziale Arbeit in gesellschaftlichen Krisen“ bzw. Veränderungen (vgl. Böllert et al. 2013, S. 10). Exemplarisch seien steigende Migration, erhöhte Arbeitslosigkeit, Zunahme städtischer Lebensweisen oder demographischer Wandel („alternde Gesellschaft“) genannt. In diesem Zusammenhang wird besonders deutlich, was generell gilt: Soziale Arbeit ist selbst Akteurin in gesellschaftlichen Veränderungen, sie lässt diese nicht passiv mit sich passieren, sondern greift sie auf, bringt sich aktiv ein, nutzt neue Betätigungschancen und gestaltet sie in gewissem Ausmaß – einmal mehr, einmal weniger – mit.

Zusätzlich wirken noch ganz andere gesellschaftliche Veränderungen auf die Soziale Arbeit ein, etwa der von Stichweh (2000, 2005) diagnostizierte allgemeine Bedeutungsverlust der Strukturform „Profession“ in der Folge der Ausbildung einer Wissensgesellschaft und der damit einher gehenden Demokratisierung von Wissen sowie die zunehmende Bedeutung der Organisationsebene (ders.; Evetts 2009). Nach Stichweh laufen somit die gesellschaftlichen Entwicklungen dem seit Anfang des

20. Jahrhunderts andauernden Professionalisierungsprojekt der Sozialen Arbeit diametral entgegen. Zugleich ist diese Berufsgruppe selbst Teil des Verwissenschaftlichungsprozesses von Berufen, wie in der Akademisierung der Ausbildung oder in der Forderung nach evidenzbasierter Praxis zum Ausdruck kommt. Beide Entwicklungen stehen auch im Zeichen von gesellschaftlichen Legitimationsgewinnen und der Erhöhung der Professionalität in der Sozialen Arbeit. In Verknüpfung mit neuen manageriellen Steuerungslogiken, Standardisierungstendenzen im sozialarbeiterischen Handeln (die auch dem Konzept der evidenzbasierten Praxis innewohnen, vgl. Mayrhofer in diesem Heft) und abnehmenden Handlungsspielräumen in der KlientInnenarbeit sind hier also komplexe, mehrdeutige und tendenziell paradoxe Prozesse der Professionalisierung und Deprofessionalisierung zugleich im Gange (vgl. hierzu auch die empirische Studie von Fischbach 2011).

Wie bereits weiter oben angesprochen, ist Soziale Arbeit den beschriebenen Entwicklungen nicht nur passiv ausgeliefert, sie agiert und reagiert in diesen und auf diese Transformationen – in welcher Weise und in welchem Ausmaß, dazu gibt es bislang eher kritische Befunde. Kessl (2013) zeigt am Beispiel der „neuen Almosenökonomie“ in Gestalt der Lebensmitteltafeln auf, dass solche zivilgesellschaftlichen Kompensationen der bisherigen wohlfahrtsstaatlichen Armutsbekämpfung trotz ihrer delegitimierenden Wirkungen auf sozialstaatlich organisierte Sicherungs- und Dienstleistungsstrukturen von der professionellen Sozialen Arbeit in beachtlichem Ausmaß mit auf- und ausgebaut werden. Es überwiege eine Haltung der Pragmatik, weitgehend unbeobachtet und unkritisiert blieben die damit einhergehenden schleichenden Veränderungen der sozialen Dienstleistungsgesellschaft und damit auch der Sozialen Arbeit (ebd., S. 144 ff.). Ziegler und Scherr (2013) stellen die These eines Wandels der professionellen Deutungsmuster und Kontrollkulturen weg von einer sanktionskritischen Haltung hin zu responsabilisierend-disziplinierenden Orientierungen auf. Und Standardisierungstendenzen des sozialarbeiterischen bzw. sozialpädagogischen Handelns werden neben teils beachtlichem Widerstand dagegen mancherseits auch als Entlastung durch Handlungssicherheit erlebt. Insgesamt bleibt jedoch festzuhalten, dass den Aneignungs- und Gestaltungsweisen der Sozialen Arbeit als Akteurin in gesellschaftlichen Transformationsprozessen bislang relativ wenig empirische Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Das vorliegende Heft umfasst soziologische Beiträge, die sich in unterschiedlicher Weise mit dem Zusammenhang zwischen gesellschaftlichen Transformationsprozessen und solchen in der Sozialen Arbeit auseinandersetzen. Die Zusammenhänge bzw. Wechselwirkungen werden auf Makroebene (Krise des Sozialstaates und Soziale Arbeit) wie auf der Mesoebene (Konsequenzen neuer Steuerungsmodelle in Organisationen) oder der Mikroebene (in Bezug auf Interaktionen zwischen SozialarbeiterInnen und KlientInnen) zum Gegenstand der Analyse.

Albert Scherr nimmt die „Erfolgsgeschichte“ der Sozialen Arbeit in der Expansionsphase des Wohlfahrtsstaates seit den 1960er Jahren zum Ausgangspunkt seiner Betrachtung. Die Ausdehnung der Sozialstaatlichkeit vor dem Hintergrund einer fordistischen Ökonomie bedeutete, dass mehr staatliche Verantwortlichkeit übernommen wurde, um Voraussetzungen für die Beteiligung auch von bisher von Bildung oder Mobilität Ausgeschlossenen oder als abweichend Qualifizierten am Arbeits- und Konsummarkt zu schaffen und um professionelle Unterstützung dafür anzubieten.

Dies ermöglichte auch die Verabschiedung der Sozialen Arbeit von traditionellen Konzepten der Kontrolle und Disziplinierung der Armutsbevölkerung und eine Etablierung als eigenständige Profession. Im Zuge dessen entstand sogar Raum für (Selbst-) Kritik an einer funktionalistischen Ausrichtung von Sozialpolitik und Sozialer Arbeit und für ein Selbstverständnis als Garantin von gesellschaftlicher Beteiligung aller – unabhängig von ihrer Markttauglichkeit. Seit der als solcher thematisierten Krise und der „neoliberalen Reprogrammierung des Sozialstaates“ sieht Scherr die Soziale Arbeit weniger in ihrem Bestand bedroht und auch nicht einmal in ihren Wachstumschancen beeinträchtigt, als vielmehr erschüttert durch die neuerliche Unterordnung oder auch willige Selbstunterwerfung unter neoliberale Problemdefinitionen (z. B. in Bezug auf Arbeitslosigkeit) und unter die Zielsetzung, marktkonforme Arbeitsfähigkeit und Arbeitswilligkeit auch auf deregulierten Arbeitsmärkten zu erzeugen. Es sind moderne Schlagworte wie „aktivierende Sozialpolitik“ oder „aktivierende Sozialpädagogik“, in denen sich diese Entwicklung artikuliert. Sie zeige sich auch im Druck und der Bereitschaft, Soziale Arbeit über die entsprechende Wirksamkeit und die ökonomische Effizienz ihrer Interventionen zu legitimieren. Die Funktion der Disziplinierung und Ausschlussverwaltung durch Soziale Arbeit sei demnach wieder deutlich erkennbar, aber auch zum Anstoß notwendiger Auseinandersetzung geworden.

Hemma Mayrhofer zeigt im Anschluss daran auf, welche Probleme in Organisationen Sozialer Arbeit mit der neuen „wirkungsorientierten Steuerung“ aufgeworfen sind. „Institutionalisierte Organisationen“ der Sozialen Arbeit sind der von der Autorin eingenommenen neo-institutionalistischen Theorieperspektive zufolge weniger als „produzierende Organisationen“ auf Ergebnisse hin organisiert als auf die Einbettung in und Akzeptanz durch ein seinerseits institutionalisiertes Umfeld. Organisatorische Strukturanpassungen und -angleichungen zu bewerkstelligen, ist im Bereich Sozialer Arbeit, die von unbestimmten Technologien, mächtigen und turbulenten Umwelten sowie widersprüchlichen Erwartungen von außerhalb wie innerhalb der Organisation geprägt ist, von entscheidender Bedeutung. Die Übernahme von Managementmodellen und -praktiken aus dem privatwirtschaftlichen Bereich gehört zu den gegenwärtigen Anpassungsstrategien, zugleich aber immer schon auch die Abschottung der Kerntätigkeit und der unmittelbaren KlientInneninteraktion vor zu engen Kontrollen. Spezifische Schutzmechanismen gewährleisteten den Organisationen weitgehend das Handling grundlegender Widersprüche zwischen diversen institutionellen Ansprüchen und alltäglichen Praxisanforderungen. Durch die verstärkte Forderung nach Wirkungsorientierung – so die Grundthese des Beitrags – werden diese herkömmlichen Mechanismen des Widerspruchsmanagements jedoch beträchtlich erschwert. Empirisch zu klären wäre, ob die Implementation evidenzbasierter Wirkungs- und Effizienznachweise nun eine neue Herausforderung darstellt, wie diese bewältigt wird und ob sich aus größerer Transparenz hinsichtlich der Handlungsebene der Sozialen Arbeit unter Umständen auch Impulse für professionelle Freiräume im Widerspruchsmanagement gewinnen lassen.

An die Untersuchung der Auswirkungen organisatorischer Reformprozesse auf die konkrete Arbeitspraxis von MitarbeiterInnen in der mobilen Altenpflege¹ machen sich Julia Dahlvik und Christoph Reinprecht. Mit Hilfe teilnehmender Beobachtung und von zahlreichen Interviews mit im Besuchsdienst tätigen Personen wird die Situation des Hausbesuches als eine grundsätzlich vulnerable beschrieben. Vulnerabel auch deshalb, weil sie von den Beteiligten – von den organisatorischen Rahmenbedingungen eher belastet als unterstützt – selbst bewältigt werden muss. Während die Trägerorganisation auf New Public Management, die Steigerung der KundInnenzufriedenheit durch Einführung eines innerbetrieblichen Qualitätsmanagements setzt (auf die Standardisierung des Workflows, die Einführung von Dokumentations-, Zeitmanagement- und Leistungserfassungssystemen, individuelle Zielvereinbarungen, fortlaufende Evaluation etc.), erleben die MitarbeiterInnen „an der Front“ infolge der institutionellen Arbeitsbedingungen Unsicherheit, Stress und Entfremdungsgefühle der eigenen Tätigkeit gegenüber sowie die Entwertung ihrer eigentlich qualitätssichernden Kommunikations- und Beziehungsarbeit mit den KlientInnen. Beschrieben werden individualisierte, informelle und widerständige, zum Teil auch idealisierte Strategien, um mit immer wieder unvorhergesehenen Situationen umzugehen. Auf der anderen Seite handelt es sich dabei um unbelohnte, riskante, zu Überforderung und Erschöpfung führende Strategien.

Noch ein Stück näher an eine Klientel Sozialer Arbeit heran rückt Karina Fernandez mit ihrem Beitrag. Sie untersuchte die Straßenkarrieren wohninstabiler Jugendlicher, der Klientel von StreetworkerInnen in einer österreichischen Landeshauptstadt. Obwohl ordnungspolitische Maßnahmen im innerstädtischen öffentlichen Raum, sich zuspitzend in einem verschärften Sicherheitspolizeigesetz und privaten Sicherheitsdiensten, nicht von Problemen mit dieser Gruppe Jugendlicher motiviert waren, war sie mit betroffen. Zwar sollten die Bedrohung und Wiederherstellung von öffentlicher Sicherheit und Ordnung politisch und medial vor allem an den „Punks“ demonstriert werden, allerdings machte diese Politik auch die Untersuchungsgruppe wohninstabiler Jugendlicher mit stigmatisierender Wirkung sichtbar. Dies hatte zum einen Folgen für die Verfestigung von Gruppenstrukturen und Karrieren. Zum anderen wurde in dieser eher konventionellen Werten und Zielen anhängenden Population der Wunsch in den Hintergrund gedrängt, sich durch die sonst alterstypische Aneignung öffentlicher Räume „sichtbar zu machen“. Ausweichen an die Peripherie und Rückzug von der Straße in angebotene geschlossene Räume waren zu beobachten. Die SozialarbeiterInnen von Streetwork sahen sich zwar nicht selbst ordnungspolitisch instrumentalisiert, die Vertreibung Jugendlicher aus dem öffentlichen Raum jedoch als politisches Ärgernis bzw. als Bestätigung für die Aktualisierung ihres politischen Auftrags.

Das Heft wird mit zwei Forschungsnotizen abgerundet, die ebenfalls Bezüge zum Themenschwerpunkt herstellen. Nadja Bergmann schreibt über Entwicklungen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche und die zunehmende Einbindung Sozialer Arbeit dabei. Da die in europäischen und nationalen Programmen veran-

¹ Es handelt sich dabei zwar nicht um Soziale Arbeit im engeren Sinn, aber um einen angesichts der aktuellen demographischen Transformationen sehr wichtigen Teilbereich der Sozialen Dienste, der zudem beachtliche sozialbetreuerische Tätigkeitsanteile beinhaltet.

kerten Aktivierungsziele für Jugendliche durch enge schulische und berufsbildende Fördermaßnahmen nicht erreichbar scheinen, wird inzwischen Soziale Arbeit in verschiedensten Formen mobilisiert. Sie bleibt in diesem sie zugleich einschränkenden Kontext bisher jedoch weitgehend Blackbox. Johannes Pflegerl beschreibt die Praxis des Für-Sorgens Angehöriger für ihre alternenden Eltern oder Schwiegereltern, die an sich von oder in professionellen Institutionen betreut und gepflegt werden. Er nimmt damit exemplarisch die erhebliche und oft ausgeblendete Rolle des familiären Umfelds von KlientInnen sozialer und gesundheitlicher Dienste in den Blick.

Literatur

- Böllert, Karin, Nicole Alfert, und Mark Humme. 2013. Einleitung: Soziale Arbeit in der Krise. In *Soziale Arbeit in der Krise*, Hrsg. Karin Böllert, Nicole Alfert, und Mark Humme, 7–14. Wiesbaden: Springer VS.
- Buestrich, Michael Monika Burmester, Heinz-Jürgen, Dahme, und Norbert Wohlfahrt. 2008. *Die Ökonomisierung Sozialer Dienste und Sozialer Arbeit. Entwicklungen – Theoretische Grundlagen – Wirkungen*. Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren.
- Dimmel, Nikolaus, und Tom Schmid. 2013. *Soziale Dienste in Österreich*. Innsbruck: StudienVerlag.
- Evetts, Julia. 2009. Professionalitätsdiskurs und Management: Ein Paradoxon der Moderne. In *Leadership in sozialen Organisationen*, Hrsg. Johannes Eurich und Alexander Brink, 159–167. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fischbach, Stefanie. 2011. *Auf dem Weg zur Professionalisierung? Die ‚Verbetriebswirtschaftlichung‘ Sozialer Arbeit am Beispiel einer Behinderteneinrichtung*. München: Rainer Hampp Verlag.
- Green, David. 2007. Risk and Social Work Practice. *Australian Social Work* 60 (4): 395–409.
- Kessler, Fabian. 2013. *Soziale Arbeit in der Transformation des Sozialen: Eine Ortsbestimmung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Lessenich, Stephan. 2008. *Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*. Bielefeld: Transcript.
- Lindenau, Mathias. 2012. Prävention als Form sibyllinischer Weissagung. Das Beispiel der Suchtprävention. In *Zwischen Sicherheitserwartung und Risikoerfahrung. Vom Umgang mit einem gesellschaftlichen Paradoxon in der Sozialen Arbeit*, Hrsg. Mathias Lindenau und Marcel Meier Kressig, 325–350. Bielefeld: Transcript.
- Maeder, Christoph, und Eva Nadai. 2005. Arbeit am Sozialen. Die Armen im Visier aktivierender Sozialarbeit. In *Triumph und Elend des Neoliberalismus*, Hrsg. Kurt Imhof und Thomas S. Eberle, 184–197. Zürich: Seismo.
- Meier Kressig, Marcel. 2012. Kriminalitätskontrolle in der Hochsicherheitsgesellschaft. Das Beispiel der Risikoorientierten Bewährungshilfe in der Schweiz. In *Zwischen Sicherheitserwartung und Risikoerfahrung. Vom Umgang mit einem gesellschaftlichen Paradoxon in der Sozialen Arbeit*, Hrsg. Mathias Lindenau und Marcel Meier Kressig, 217–251. Bielefeld: Transcript.
- Stichweh, Rudolf. 2000. Professionen im System der modernen Gesellschaft. In *Systemtheorie sozialer Arbeit. Neue Ansätze und veränderte Perspektiven*, Hrsg. Roland Merten, 29–38. Opladen: Leske + Budrich.
- Stichweh, Rudolf. 2005. Wissen und die Profession in einer Organisationsgesellschaft. In *Organisation und Profession*, Hrsg. Thomas Klatetzki und Veronika Tacke, 31–44. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ziegler, Holger, und Albert Scherr. 2013. Hilfe statt Strafe? Zur Bedeutung punitiver Orientierungen in der Sozialen Arbeit. *Soziale Probleme* 24 (1): 118–135.