

# Alternativen zum Neoliberalismus und neue (alte?) Visionen der Sozialen Arbeit

Tagung des ask vom 18. – 20.11.2005  
in der Wildenburg / Eifel

Schriftenreihe des Aachener Sozialkonvents (ask), 10 (2005)

## Editorial

Hiermit liegt nun die Dokumentation der Jahrestagung des Aachener Sozialkonvents im Jahre 2005 als 10. Ausgabe der Schriftenreihe des ask vor. Das Thema der Tagung hatte sich aus dem Thema der Vorjahres-Tagung geradezu ergeben: 2004 war es um einen Rückblick und eine Bestandsaufnahme über die gesellschaftliche, die professionsbezogene und die persönliche Entwicklung der Werte in der Sozialen Arbeit gegangen; daraus ergab sich für 2005 sehr schnell die Frage nach den Wertvorstellungen für und in einer zukünftigen Sozialen Arbeit in Auseinandersetzung mit dem Konzept des Neoliberalismus, das derzeit nicht nur das ökonomische, sondern überhaupt das gesellschaftliche Denken zu beherrschen scheint – Theorie und Praxis Sozialer Arbeit nicht ausgenommen.

Ich bin dankbar, daß auch dieses Mal wieder unsere beiden Referenten ihre Vorträge für diese Dokumentation zur Verfügung gestellt haben, Herr Dr. Karl Allgaier eine Zusammenfassung seiner Darlegungen zum Konzept des Neoliberalismus, Frau Prof'in Dr. Maria Schafstedde ihren Vortrag über Soziale Arbeit zwischen ökonomischer Steuerung und fachlicher Orientierung. Herzlich gedankt sei auch Andrea Ruffert und Sabine Karutz, die uns wiederum einen persönlich gehaltenen Einstieg ins Themenfeld ermöglicht haben. Dies alles noch einmal nachlesen zu können, ist mit Sicherheit von Vorteil: Die Fragen sind noch nicht zu Ende!

Wolfgang Schlüter

## Inhalt

	Seite
Editorial	2
Andrea Ruffert und Sabine Karutz: Einstieg in das Tagungsthema	4
Dr. Karl Allgaier: Alternativen zum Neoliberalismus – Hoffnungen, Illusionen Möglichkeiten	6
Prof'in Dr. Maria Schafstedde: Soziale Arbeit zwischen ökonomischer Steuerung und fachlicher Orientierung	19
Zu den ReferentInnen	39

## **Einstieg in das Tagungsthema**

Den Einstieg ins Thema, den Andrea Ruffert gemeinsam mit Sabine Karutz vorbereitet hatte, eröffnete sie mit der großen Frage:  
„Hast Du einen (großen) Traum?“

Aus: „Ich habe einen Traum – Visionen und Wirklichkeiten“, Meinold Krauss (Hrsg.), Kreuz Verlag Stuttgart 1978

Mich dünkt der Traum  
eine Schutzwehr  
gegen die Regelmäßigkeit  
und Gewöhnlichkeit des Lebens,  
eine freie Erholung der gebundenen Phantasie,  
wo sie alle Bilder des Lebens durcheinanderwirft  
und die beständige Ernsthaftigkeit des erwachsenen Menschen  
durch ein fröhliches Kinderspiel unterbricht.  
Ohne unsere Träume würden wir gewiß früher alt.  
*Novalis*

Schließt Frieden mit euren Träumen,  
setzt eure Namenszüge darunter.  
Seid gut zu ihnen,  
so sind sie auch gut zu euch  
und machen euch besser.  
*Kurt Marti*

Träume bewachen die Welt vor dem Untergang.

*Ilse Aichinger*

Sodann gab Andrea uns Fragen für den Austausch in Kleingruppen mit; die Ergebnisse zu den Fragen 2 bis 4 wurden später im Plenum wiedergegeben und diskutiert

1. Mit welchen Vorstellungen/Erwartungen bin ich zur Tagung gekommen?  
Was erwarte ich vom Thema?  
Welche Fragen habe ich mitgebracht?

Erwartungen bzw. Fragen bitte auf hierzu verteilten Zetteln notieren

2. Was verbinde ich mit Neoliberalismus bzw. was ist für mich Neoliberalismus?  
Wie zeigt sich neoliberalistisches Denken in meiner Arbeit?
3. Hatte ich im Studium oder zu Beginn meiner Tätigkeit als Sozialarbeiter/in bzw. Sozialpädagoge/in eine Vision meiner Arbeit?  
Was waren meine Ziele und Ansprüche?  
Haben sich die Visionen verändert?  
Habe ich heute eine Vision?
4. Braucht soziale Arbeit eine Vision?

Karl Allgaier

## **Alternativen zum Neoliberalismus**

Hoffnungen, Illusionen, Möglichkeiten

Vortrag beim Aachener Sozialkonvent (ASK) am 19.11.2005 in der Wildenburg/Eifel

(Zusammenfassung)

Dies ist der Versuch nicht eines Wirtschaftswissenschaftlers, sondern eines 'Philosophen', sagen wir besser: Problemfeldentwicklers, sich mit einem Netz von Begriffen auseinanderzusetzen und die Zusammenhänge und Probleme auszubreiten.

**Liberalismus** geht in seiner klassischen Form auf Adam Smith (1723-1790) zurück und ist die Idee einer Wirtschaftstheorie, die sich jeder Form von Zwangswirtschaft entgegenstellt. Warenaustausch und Handel funktionieren am besten ohne staatliche Eingriffe, gleichsam wie von selbst, wie von einer 'unsichtbaren Hand' geleitet. Treibende Kraft ist das ursprüngliche Streben jedes Menschen nach Glück, der eigennützig Mensch, der sich in den Wettbewerb begibt, wo er auf Gewinn hoffen kann. Jeder ist seines Glückes Schmied.

Der **Markt** ist der (virtuelle) Ort, wo die wirtschaftlichen Beziehungen stattfinden, wo sich aus Angebot und Nachfrage in freiem Wettbewerb der gerechte Preis herausbildet. Der Staat hat nur die Aufgabe, den Markt unbeeinflusst zu erhalten und vor Monopolismus oder Kartellen zu schützen ('Nachtwächterstaat'). Allerdings verzichtet er in dieser rudimentären Form auf jede Form des Eingriffs, auch da, wo schon ungerechte Verhältnisse bestehen. In unserer Zeit hat sich der Liberalismus daher zum Sozialliberalismus (Soziale Marktwirtschaft) weiterentwickelt. Der Markt als einziges Prinzip kann durchaus versagen. Öffentliche Dienstleistungen funktionieren nicht nach dem Marktprinzip. Auch ist es fraglich, ob man es ohne weiteres überallhin verpflanzen kann, ob wir z. B. in Südamerika von einem bestehenden Markt im Sinne von Adam Smith sprechen können.

Wenn heute immer häufiger die Rede vom **Neoliberalismus**, also einer Wiederkehr des (reinen) Liberalismus ist, dann mag es sein, dass er 'aus allen Ecken lugt', aber es ist eher eine Bündelung von Tendenzen als eine festgefügte wirtschaftspolitische Richtung, die irgendwo in Reinkultur vorfindlich (und gegebenenfalls auch abwählbar) wäre. Zur Charakteristik wird gesagt, dass nun (in einer radikalisierten Form) nicht länger der Staat die Marktfreiheit überwache, sondern der Markt selbst zum organisierenden und regulierenden Prinzip des Staates werde. Die Autonomie des Individuums wird als Autonomie der Unternehmer gedeutet, jede Form von Staat als Zwang verstanden. In der Überzeugung 'Jeder kann Arbeit finden' stehen Steuerzahler und 'Leistungsträger' mit ihren Interessen im Vordergrund und nicht Werte wie Solidarität oder Partizipation.

Um die Reichweite zu erfassen, müssen wir den Rahmen ins Große ziehen. Unbeschränkter Handel, unbeschränkter Markt spiegeln sich im Begriff der **Globalisierung**. Dass Multinationale Konzerne Größenordnung und Macht von Staaten erhalten können, ist schon eine Beobachtung der 70er Jahre. So wird beispielsweise auch heute von der Pharmaindustrie das Gesundheitswesen international vermarktet. Weltweit verhindern Patentansprüche billige HIV-Medikamente etc. Im Gefolge hat sich das sogenannte Nord-Süd-Gefälle immermehr verstärkt. In rechtsextremer Form wird dann aus der Nordperspektive jeder Asylsuchende gleich zum Feind.

Eine der Hauptforderungen des Neoliberalismus ist lokal wie global die nach **Deregulierung**. Beklagt werden alle Formen von Handelshemmnissen, als wirtschaftlich schädlich die sozialen Errungenschaften. Hierhin gehören die Forderungen nach Flexibilisierung der Arbeitszeit, Senkung der Lohnnebenkosten und Lockerung des Kündigungsschutzes mit dem Argument, dass nur so neue Arbeitsplätze entstehen könnten.

Durchgängige Linie ist parallel dazu der Drang zur **Privatisierung**; dem Staat wird die 'zivile Gesellschaft' entgegengestellt. Wenn sich Privatisierung tendenziell auf 'Alles' erstreckt, dann heißt das z. B. auch Privatisierung des Wassers (und nicht nur bei hiesigen Stadtwerken, sondern auch in den Trockengebieten dieser Erde), des Wissens (Gegenbegriff: die Wissens-Allmende; der Konflikt zwischen Urheberrecht und Internet) oder auch Privatisierung in der sozialen Arbeit, bei den sozialen Dienstleistungen, die gelegentlich richterlich verordnet werden, also nicht Wahlfreiheit in einem Markt bedeuten.



Eigentlicher Schauplatz der Wirtschaft ist die abstrakte Welt des **Kapitals** mit seiner eigenen Logik und dem Ziel völliger (unbehinderter) Bewegungsfreiheit. Die globale Finanzindustrie ist das umsatzstärkste Gewerbe der Welt.

Das hat noch einmal in jüngster Zeit ungeahnte Dimensionen durch den sogenannten **Cyberspace** angenommen. Die Geschwindigkeit des Internet ermöglicht weltweite Handelsbeziehungen in Echtzeit. Man bedenke, dass vor der Telegrafie Handel mit Übersee wochenlange Ungewissheit bedeutete.

Heute werden täglich 1000 Mrd. Dollar umgesetzt, davon nur 13 % zur Begleichung einer kommerziellen Transaktion (die Zahlen sind morgen schon wieder überholt). Der große Rest ist spekulatives Kapital. Gehandelt werden z. B. langfristige gegen kurzfristige Schulden (Anleihen), Währungen und vieles andere, oft gleichsam als Wetten auf künftige Kurse. Wenn sich das im großen Stil weltweit abspielt, können einzelne hochriskante Deals ganze Volkswirtschaften gefährden. Spekulation hat geradezu ein Interesse an instabilen Zuständen. Und diese Vorgänge unterliegen im Cyberspace kaum einer Kontrolle.

Einige Zahlen zu bestehenden **Vermögensverhältnissen**:

16 % der Weltbevölkerung verfügen über 67 % aller Güter und Dienstleistungen.

Während 1960 20 % der Gruppe der größten Vermögen das 31fache

von 20 % der Gruppe der Ärmsten betrug, war es 1998 das 83fache.

Die 225 größten Vermögen entsprechen 47 % der Ärmsten dieser Welt (etwa 2,5 Mrd. Menschen).

Bill Gates besitzt so viel wie die 106 Mio. ärmsten Amerikaner.

Die 15 Reichsten der Welt besitzen mehr als das Bruttoinlandsprodukt aller afrikanischen Staaten südlich der Sahara.

General Motors besitzt mehr als ganz Dänemark.

Einige **Schlüsselbegriffe** aus dem Finanzmarkt:

**shareholder value** bedeutet, dass der Ertrag für Anteilseigner (Aktionäre) den Haupterfolg wirtschaftlicher Tätigkeit darstellt. Investmentfonds erzielen heutzutage oft 15 % Rendite. Das Hauptinteresse an der Ausschüttung (vor dem Wohle der Firma) zieht immer häufiger drastische Verkleinerungen der Belegschaft, Auslagerung von Jobs etc. nach sich.

**private equity fonds:** anders als Investmentfonds sind es außerbörsliche Beteiligungsgesellschaften, die ganze (verschuldete) Firmen aufkaufen, den Wert kurzfristig steigern und sie dann verkaufen bzw. zerschlagen.

**hedge funds:** ihr alleiniger Geschäftszweck ist die Spekulation mit allen Arten von Finanzinstrumenten. Sie machen - da staunt der Philosoph - Gewinne in steigenden und fallenden Märkten.

**offshore-Zentren** ('weit draußen vor der Küste'): Steuerparadise wie die Cayman-Inseln, Bahamas, brit. Kanalinseln, Gibraltar, Luxemburg, Monaco, Irland mit der entsprechenden großen Zahl von Briefkastenfirmen: der Schauplatz vieler Finanztransaktionen.

Ein Beispiel für den **Devisenmarkt:** Währungsgeschäfte spekulieren oft auf einen Festkurs zu einem bestimmten Termin (Optionen). Man muss wissen, dass am Devisenmarkt anders als am Aktienmarkt Insidergeschäfte nicht illegal sind. Durch die völlig unbehinderte (deregulierte) kurzfristige Währungsspekulation entstehen starke Schwankungen z. B. im Verhältnis von Dollar zu Euro (täglich in der Tagesschau verkündet). Das hat gewichtige Folgen für Länder, die Kredite in Dollar aufgenommen haben, aber von Exporterlösen in Euro abhängig sind. Wirtschaftlich schwache Länder brauchen daher als Puffer gegen die Schwankungen extrem hohe Reserven in Dollar, Euro und Yen, und zwar als Anlage in schnell verkäuflichen Zinspapieren: damit finanzieren sie wiederum die Staatsschulden der Amerikaner und Europäer. Diese Reserven kosten Wachstum, weil diese Summen nicht ins Land investiert werden können.

### **Institutionen der Globalisierung:**

**GATT:** Bis 1995 galt das Welthandelsabkommen, das die 'Entwicklungsländer' durch Zölle vor der Konkurrenz der großen Wirtschaftsnationen schützte.

**WTO:** Die World Trade Organisation macht dem ein Ende und hat sich zum Ziel gesetzt, grundsätzlich alle Märkte füreinander zu öffnen. Südkorea, vor 40 Jahren so arm wie Ghana, ist heute so reich wie Portugal. Negativ wirkt sich die Öffnung z. B. in Indien aus, das bisher Auflagen gegen ausländische Auto-Produzenten erheben konnte. Auch die Freigabe von genmanipulierten Produkten, die bisher in Deutschland verhindert wurde, wird erzwungen.

**IWF:** der Weltwährungsfond (International Monetary Fund) vergibt Kredite zur Stärkung von Volkswirtschaften. Dabei können z. B. Kredite für Mexiko auf US-Verhältnisse zwingen. Argentinien ist am Devisenabfluss beinahe bankrott gegangen. Der heutige Bundespräsident hat als IWF-Präsident durch einen neuen Kredit lediglich die Abhängigkeit verlängert. Eine ähnlich wichtige und oft unselige Funktion erfüllt die **Weltbank**.

**OECD:** die 'Organisation of economic cooperation and development'. Ihr gehören die stärksten Wirtschaftsnationen an: Westeuropa, USA, Kanada, Japan, Australien, Neuseeland, Mexiko, Südkorea. Sie setzt als starker 'Partner' Zollsenkungen in armen Ländern durch, nutzt aber selbst viele Schlupflöcher. So werden Rohstoffe wie Kaffee, Kakao, Ölsaaten zollfrei in Europa eingeführt, verarbeitete Güter aus 'Entwicklungsländern' hingegen, mit denen diese am ehesten wettbewerbsfähig sein könnten, wie gerösteter Kaffee, Kakaopulver, Pflanzenöle unterliegen hohen Zöllen. Die Produktionsländer bleiben also reine Rohstofflieferanten ohne Entwicklungschancen. Zudem subventioniert die OECD die eigenen Agrarprodukte, um sie konkurrenzfähig zu erhalten: eine weitere Ursache für die Nord-Süd-Asymmetrie.

## **Folgen:**

so kam es 1982 zur **Schuldenkrise** in Mexiko, Lateinamerika, Afrika, 1998 in Asien. Internationale Kredite waren infragegestellt, US-Banken drohten zusammenzubrechen. Eine Ursache war die rücksichtslose Hochzinspolitik der USA, die Dollarschulden wurden immer teurer. Ein Bumerang-Effekt, der die OECD-Länder zwingt, solchen Krisen vorzubeugen.

Vor diesem Hintergrund kann man als Folgen der Globalisierung **vier Krisenbereiche** unterscheiden: Umweltzerstörung, Armut, gefährdete Demokratien und Rezession auf beiden Seiten.

Eine zusätzliche Feststellung: **Frauen** werden in besonderem Maße Opfer der neoliberalen Politik, werden am ehesten arbeitslos.

Eine weitere globale Folge: die Krisen bedrohen den **Weltfrieden**. Der Zusammenhang von Krieg und Öl kann hier nur angedeutet werden. Der weltweite **Terrorismus** findet hier Ansatzpunkte. Es dürfte kein Zufall sein, dass er sich am 11. September 2001 ausgerechnet das World Trade Center zum Ziel nahm.

Der Begriff der **Globalisierungsgegnerschaft** ist zu differenzieren. Sie richtet sich nicht generell gegen die Öffnung von Grenzen (und die wachsende Kommunikation unter den Völkern), sondern gegen die 'neoliberal' entgrenzte Suche nach weiteren Feldern privater Kapitalverwertung und nach Chancen, die heimischen sozial- und rechtsstaatlichen Auflagen zu umgehen.

Seit Beginn der WTO gibt es wachsende **Aktionsbündnisse** und Proteste:

Die Bewegung **Attac** wurde 1998 gegründet.

Das Treffen der WTO 1999 in Seattle musste wegen der Proteste abgebrochen werden.

Starke Proteste gab es auch beim Treffen 2001 in Genua und auf dem EU-Gipfel in Nizza.

Als Gegenveranstaltung entstand 2002 das **Weltsozialforum** (WSF) in Porto Alegre/Brasilien.

2003 wurde das WSF-Programm in Hyderabad weiterentwickelt.

Der Bewegung gegen neoliberalistische Globalisierung schließen sich auch Gewerkschaften, Genossenschaften und Frauen-Initiativen an.

Die Nicht-Regierungs-Organisationen (**NGO**, Non government organisations) werden zu einem ernsthaften Gegengewicht und erhalten Mittel von den Staaten. Zu nennen sind: Amnesty International, Ärzte ohne Grenzen, Adveniat, Greenpeace, Deutsches/Internationales Rotes Kreuz etc. Allerdings: ihre eigene Struktur ist zur Zeit oft kaum demokratisch zu nennen.

### **Ziele und Forderungen:**

Zentrales Ziel ist **Gerechtigkeit**, in einem konkreteren Sinn z. B. **Steuergerechtigkeit**. In Deutschland sind Kapitalgesellschaften in letzter Zeit weiter bevorteilt worden. Die Veräußerung von Beteiligungen

ist steuerlich begünstigt, Rückstellungen sind steuerfrei. Entsprechende Gesetze wurden z. T. erzwungen mit der Drohung, sonst Arbeitsplätze ins Ausland zu verlagern. Dies geschieht ohnehin schon laufend.

**Demokratie:** sie muss z. B. von muslimischen Ländern erwartet werden, die dem weltweiten Vertrag beigetreten sind, aber auch vom IWF.

**Friedenspolitik:** sie steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Gerechtigkeit.

**Fairer Handel:** ein Element zur Bekämpfung von Armut und Terrorismus. Seine Reichweite wird freilich oft überschätzt. Dass die Stadt Neuss Hauptstadt des Fairen Handels heißt, ist eher symbolisch zu werten. Fairer Handel kann Sozialstandards beim Produzenten durchsetzen (Rankings).

**Schuldenerlass:** 2000 wurde zum Erlassjahr. Das ist nicht jedes Jahr möglich, aber erst die Befreiung von Schulden kann oft einem Land wieder dauerhafte wirtschaftliche Lebensfähigkeit zurückgeben: das ist auch für Banken der bessere Weg.

**Arbeitszeitverkürzung** (bei vollem Lohnausgleich): eine zentrale Forderung der Gewerkschaftsgeschichte.

**Stabile Wechselkurse** vor allem zwischen Dollar, Euro und Yen führen zu stabilen Finanzmärkten. Der Euro ist selbst Ergebnis einer Entwicklung, die mit der Europäischen Währungsschlange begann.

Re-regulierung: es gibt zuviel Deregulierung. Und nicht jedes Wachstum

ist wünschenswert, z. B. wenn es zu unsicheren Arbeitsplätzen führt oder die Umwelt zerstört.

**Ökologische Steuerreform/Öko-Steuer**, sofern ihr Ertrag auch zu adäquaten Zwecken eingesetzt wird, z. B. Lastwagen-Maut für den Ausbau des Güterverkehrs auf der Schiene.

**Tobin-Steuer**: ein hoffnungsvoller Vorschlag, der von vielen aufgegriffen wurde: ein bisschen Sand ins Getriebe der Börsen-Spekulation. Erhoben auf internationale Währungs- und Finanz-Transaktionen, um die Unzahl der extrem kurzfristigen Geschäfte zu hemmen. Die Einnahmen müssten gezielt eingesetzt werden, z. B. zur Armutsbekämpfung.

**Weltweiter Vertrag**: er wäre notwendig, und es gibt viele Entwürfe, z. B. bei Cassen S. 145 f.

Erst am Ende kann auch von **Ethik** gesprochen werden: sie weltweit durchzusetzen, z. B. gegen die Logik des Krieges, gehört wohl noch lange zu den Illusionen. Die Forderung, Wirtschaftsbeziehungen auf dem Prinzip von Wohlwollen, Barmherzigkeit und Nächstenliebe aufzubauen, wird in der großen Gesellschaft immer wieder auf Zynismus stoßen (Wilke).

Die Kirche kann sich zu ethischem Investment verpflichten. Die private Ethik muss von einem verabsolutierten **Freiheitsbegriff** abrücken und die vermeintlich ureigene Eigenschaft der Habgier muss dem Prinzip **Verantwortung** weichen.



## Benutzte Literatur:

(Aguiton 2002) Christophe Aguiton: Was bewegt die Kritiker der Globalisierung? Von Attac zu Via Campesina. Köln: Neuer ISP Verlag, 2002. Ac ÖB

(Berger 1992) Alternativen zum Neoliberalismus in Lateinamerika. Hrsg. v. Herbert Berger/Leo Gabriel. Wien: Passagen, 1992. Rostock UB

(Burchardt 2004) Hans-Jürgen Burchardt: Zeitenwende. Politik nach dem Neoliberalismus. Stuttgart: Schmetterling, 2004. Duisburg UB

(Cassen 2002) Bernard Cassen/Susan George/Horst-Eberhard Richter/Jean Ziegler u.a.: Eine andere Welt ist möglich! Dokumentation des Attac-Kongresses vom 19. - 21.10.2001 in Berlin. Hrsg. v. Attac Deutschland. Hamburg: VSA, 2002. Hamm Stadtbüchereien

(Chossudovsky 1997) Michel Chossudovsky: Global brutal. Der entfesselte Welthandel, die >Armut der Krieg. Engl. zuerst 1997. Dt. zuerst 2002. 16. Aufl. Frankfurt: Zweitausendeins, 2003.

(Gabriel 1997) Die globale Vereinnahmung und der Widerstand Lateinamerikas gegen den Neoliberalismus. Hrsg. v. Leo Gabriel. Frankfurt: Brandes & Apsel, 1997. Hamm Stadtbücherei

(Grefe 2002) Christiane Grefe/Mathias Greffrath/Harald Schumann: Attac. Was wollen die Globalisierungskritiker? 3. Aufl. Berlin: Rowohlt, 2002. Ac ÖB

(Greif 1999) Alternativen zum Neoliberalismus. Sozial ins 21. Jahrhundert. Hrsg. v. Wolfgang Greif/Gerlinde J. Leitgeb/Gerald Wintersberger. Wien: Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, 1999. (Studien und Berichte). Ac BTH

(Hübner 2004) Jörg Hübner: Globalisierung mit menschlichem Antlitz. Einführung in die Grundfragen globaler Gerechtigkeit. Neukirchen-Vluyn:

Neukirchener, 2004. Koblenz Rheinische Landesbibliothek

(Huffs Schmid 2004) Die Privatisierung der Welt. Hintergründe, Folgen, Gegenstrategien. Reader des wissenschaftlichen Beirats von Attac. Koordination: Jörg Huffs Schmid. Hamburg: VSA, 2004. Essen UB

(Kemper 2002) Globalisierung im Alltag. Hrsg. v. Peter Kemper u. Ulrich Sonnenschein. 2. Aufl. Frankfurt: Suhrkamp, 2002. (Suhrkamp Taschenbuch; 3432), Heinz Maas

(Kessler 2004) Wolfgang Kessler: Weltbeben. Auswege aus der Globalisierungsfalle. Oberursel: Publik-Forum, 2004.

(Lafontaine 1998) Oskar Lafontaine/Christa Müller: Keine Angst vor der Globalisierung. Wohlstand und Arbeit für alle. Bonn: Dietz, 1998. Ac ÖB

(Leggewie 2003) Claus Leggewie: Die Globalisierung und ihre Gegner. München: Beck, 2003. (Beck'sche Reihe). Ac ÖB

(Müller 2002) Klaus Müller: Globalisierung. Frankfurt: Campus, 2002. (Campus Einführungen).

(Osterhammel 2003) Jürgen Osterhammel/Niels P. Petersson: Geschichte der Globalisierung. Dimensionen, Prozesse, Epochen. München: Beck, 2003. (Beck'sche Reihe) Ac ÖB

(Scheunemann 2003) Egbert Scheunemann: Der Jahrhundertfluch. Neoliberalismus, Marktradikalismus und Massenarbeitslosigkeit. Eine allgemeinverständliche Erklärung der Zusammenhänge. Münster: LIT, 2003. (Wirtschaftswissenschaften; 7). Dortmund Stadt- u. Landesbibl.

(Schui 2002) Herbert Schui/Stephanie Blankenburg: Neoliberalismus: Theorie, Gegner, Praxis. Hamburg: VSA, 2002. Hamm Stadtbüchereien

(Tempel 2005) Sylke Tempel: Globalisierung, was ist das? Berlin: Rowohlt, 2005.

(Willke 2003) Gerhard Willke: Neoliberalismus. Frankfurt: Campus, 2003. (Campus Einführungen).

## **Zwischen ökonomischer Steuerung und fachlicher Orientierung – Überlegungen zum zukünftigen Qualitätsverständnis in der Sozialen Arbeit**

Die professionelle Entwicklung Sozialer Arbeit wird seit Beginn der 90iger Jahre von zwei unterschiedlichen Diskussionen bestimmt:

- zum einen werden Fachlichkeitsprofile als Antworten auf aktuelle Probleme entwickelt, wie Schuldnerberatung, Mädchen- und Jungenarbeit oder aufsuchende Jugendarbeit (streetwork);
- zum anderen gibt es zahlreiche Bestrebungen, die Akteure Sozialer Arbeit mit ökonomischem, betriebswirtschaftlichem Denken auszurüsten, um anhand von Begriffen wie Effektivität, Qualitätssicherung und Produkt- und Kundenorientierung den Nutzen Sozialer Arbeit nachzuweisen.

Der erste genannte Diskussionszusammenhang – das Bemühen um fachlich qualifizierte Antworten auf aktuelle soziale Problemlagen – hat von seiner Intention her den Prozess der professionellen Weiterentwicklung Sozialer Arbeit seit ihrer Verberuflichung stets begleitet, insbesondere seit der Akademisierung der Ausbildung in den 70iger Jahren des vorigen Jahrhunderts.

Der zweite genannte Diskussionszusammenhang, die Einführung betriebswirtschaftlicher Konzepte zur Organisation der Einrichtungen Sozialer Arbeit – wobei „Adressaten zu Kunden, Professionelle zu Leistungserbringern, öffentliche und freie Träger zu Dienstleistungsunternehmen umdefiniert“ werden (Dewe/Galiläer 2002, S. 169) –, steht

im Zusammenhang mit der Krise der öffentlichen Haushalte, konkret: den knappen öffentlichen Kassen und den Kürzungen, insbesondere der kommunalen Haushalte, für soziale Einrichtungen und Projekte spätestens mit Beginn der 90iger Jahre. Soziale Einrichtungen werden in diesem Zusammenhang von der öffentlichen Hand aufgefordert, ihre Effektivität und Effizienz nachzuweisen und ihre Organisationsstruktur nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten, also nach Rentabilität, zu „modernisieren“. Der Einführung betriebswirtschaftlich-ökonomischer Konzepte liegt in ihrem Ausgangspunkt demnach nicht das Bemühen um bessere fachliche Arbeit zugrunde, sondern ein politisches Steuerungs- und Legitimationsproblem. Der ehemalige Bundesinnenminister Kanther formulierte die neue Problemstellung so: „Wir müssen uns damit beschäftigen, wie wir in veränderten Zeiten mit weniger Geld und schlanker werdenden Stellenplänen die Serviceleistungen des öffentlichen Dienstes voll aufrechterhalten....“ (zit. n. Dewe/Galiläer 2002, Anmerk. 6, S. 170).

Die Schwierigkeiten, die für die Soziale Arbeit bei der Vermittlung dieser beiden Diskussionszusammenhänge entstehen, nämlich einerseits die Weiterentwicklung der Fachlichkeit Sozialer Arbeit anzustreben und andererseits ihre Umorganisation nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu verfolgen, möchte ich an einem praktischen Beispiel verdeutlichen:

Stellen wir uns einen Sozialarbeiter in der öffentlichen Jugendarbeit vor, der im Zuge seiner Freizeitarbeit mit den Jugendlichen erfährt, dass einige von ihnen hochverschuldet sind. Vielleicht käme er auf die Idee, bei der kommunalen Verwaltung die Einrichtung einer Schuldnerberatungsstelle zu beantragen, da er vermutet, dass dieses Problem nicht

nur einige der von ihm betreuten Jugendlichen betrifft, sondern einen weiteren Personenkreis. Aus fachlicher, sozialarbeiterischer Sicht – der erste Diskussionszusammenhang – wäre die Einrichtung einer Schuldnerberatungsstelle gleichsam eine präventive Maßnahme, denn sie würde – jedenfalls der Intention nach – dazu beitragen, dem Abrutschen verschuldeter Jugendlichen in eine kriminelle Laufbahn vorzubeugen. Wie aber kann der Sozialarbeiter – und nun geht es um den zweiten Diskussionszusammenhang – im Sinne einer betriebswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Rechnung nachweisen, dass die Beratungsstelle effizient arbeiten wird, dass die verschuldeten Jugendlichen sie aufsuchen und ihren Umgang mit Geld ändern werden, um so größeren volkswirtschaftlichen Folgekosten (etwa bei Straffälligkeit) vorzubeugen.

Aus fachlicher Perspektive arbeitet Soziale Arbeit mit Ungewissheiten, eine Nachfrage, z.B. nach diesem Angebot, ist nur bedingt berechenbar, denn jedes Beratungsangebot beruht aus fachlicher Perspektive auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Sozialpädagogische Denkmuster lassen sich demnach nicht im Maßstab 1:1 in ökonomische Denkmuster übersetzen: Geht es aus fachlicher Perspektive, etwa bei Beratungsangeboten, darum, die Wiederherstellung einer selbständigen Lebensführung in meist prospektiver Absicht überhaupt zu ermöglichen, stehen aus ökonomischer Perspektive messbare Wirkungen auf der Basis einer effizienten Kosten-Nutzen-Relation im Vordergrund. Das heißt, ökonomisches Denken und Handeln ist im Gegensatz zu fachlich-pädagogischem Denken und Handeln vorrangig quantitativ, nicht qualitativ ausgerichtet.

Zum besseren Verständnis dieser unterschiedlichen Anforderungen an die Soziale Arbeit möchte ich in einem ersten Schritt auf den

sozialpolitischen Begründungszusammenhang für die betriebswirtschaftliche „Modernisierung“ der Einrichtungen Sozialer Arbeit sowie der öffentlichen Verwaltung insgesamt eingehen, der zu der Forderung führte, öffentliche Dienstleistungsbehörden zu Dienstleistungsunternehmen umzustrukturieren (1). Daran anschließend werde ich der Frage nachgehen, ob die fachliche Wirksamkeit und der gesellschaftliche Nutzen Sozialer Arbeit überhaupt nach Maßgabe ökonomischer Kriterien, wie Effektivität und Effizienz, erfasst werden können (2), um dann einige zentrale Ausgangspunkte für die Diskussion über eine fachliche Qualitätsentwicklung in der Sozialen Arbeit zu benennen (3).

#### 1) Von der Dienstleistungsbehörde zum Dienstleistungsunternehmen

In der Geschichte der Sozialen Arbeit verortete sie sich bislang von ihrem Selbstverständnis her *jenseits* des ökonomischen Systems als einen Aufgabenbereich, der einer anderen als der ökonomischen Handlungslogik folgt, gerade deshalb, weil hier die humanitären Folgen ökonomisch bedingter Exklusionsprozesse aufzufangen versucht wurden (z.B. bei Arbeitslosigkeit). Die Funktion Sozialer Arbeit sah man darin, eine Gegenkraft zum ökonomischen Konkurrenz- und Ausleseprinzip zu bilden, indem etwa der Gedanke der Gemeinschaft und Solidarität dem Konkurrenz- und Ausleseprinzip entgegengestellt wurde.

Dieses Verständnis von Sozialer Arbeit entsprach in der Vergangenheit der zentralen Leitidee des Sozialstaates, nämlich über ein ausdifferenziertes Angebot personenbezogener sozialer Dienstleistungen – dem Soziale Arbeit als ein Bereich zuzurechnen ist – die „permanente marktwirtschaftlich induzierte Ungleichheitsdynamik zu begrenzen“.

Soziale Dienste wurden verstanden als „ein Steuerungsinstrument gesellschaftlicher Verteilungsgerechtigkeit“ von „Lebenslagen und Zugangschancen für die weniger Privilegierten“ (Maaser 2004, S. 236). Der Staat selbst verstand sich als ‚Hüter und Priester des Gemeinwohls‘, wobei sozialstaatliche Tätigkeiten daran gemessen wurden, inwieweit sie insbesondere zur Verwirklichung von Chancengleichheit beitrugen.

Im Vergleich zu der sozialstaatlichen Aufbruchstimmung – insbesondere in den 70iger Jahren – unter den Bedingungen ökonomischen Wachstums, befinden wir uns heute in einer gänzlich anderen Situation: Die sozialen Folgen einer wirtschaftlichen Rezession (hohe Arbeitslosigkeit und Verarmungsprozesse) sowie die Kosten aus dem Prozess der deutschen Einheit „belasten die öffentlichen Sozialhaushalte und engen insbesondere den finanziellen Spielraum der Städte, Landkreise und Gemeinden ein“ (Olk 1994, S. 18). Unter diesen Bedingungen begannen die Klagen spätestens seit Beginn der 90iger Jahre über die zu hohen Belastungen durch Sozialleistungen; gefordert wurde und wird

- die Senkung der Lohnnebenkosten für Unternehmen und
- ein Abbau sozialer Leistungen.

Der Staat versteht sich nicht mehr in erster Linie als ‚Hüter und Priester des Gemeinwohls‘, sondern es dominieren Themen wie ökonomisches Wachstum, innere und äußere Sicherheit und äußerste Sparsamkeit bei der Erfüllung sozialer Aufgaben.

Die Sparsamkeit im öffentlichen Sektor soll nun durch einen Umbau des Sozialstaates erreicht werden. Von der öffentlichen Sozialverwaltung wird verlangt, ihre bisherigen administrativen und professionellen Kulturen in Unternehmenskulturen umzuwandeln.

Ausgangspunkt für konkrete Schritte war die Feststellung, dass mit dem Ausbau staatlicher Dienstleistungen seit den 70iger Jahren die Leistungspalette sich derart erhöhte, dass die Dienstleistungen schon lange nicht mehr streng nach Gesetzesformulierungen ausgeführt wurden, sondern dass die Verwaltung sich – unter dem wachsenden Gewicht der Dienstleistungsfunktion – schleichend von einer rein vollziehenden (buchtstabengetreuen) zu einer verhandelnden Verwaltung (gekennzeichnet durch Bürgernähe und Partizipationsmöglichkeiten) veränderte, um ihren Aufgaben gerecht werden zu können. Auf dem Hintergrund des erweiterten Aufgabenspektrums soll die Verwaltung nun den Sparsamkeitskriterien dadurch gerecht werden, dass sie ihre Organisationsform nach betriebswirtschaftlichen Leitlinien umstrukturiert (vgl. Olk 1994, S. 18 ff.).

Die Verfechter der neuen Steuerungsmodelle kritisieren an der bisherigen Organisationsform öffentlicher Verwaltung, dass sie nur inputorientiert war, d.h., dass lediglich über den jährlichen Haushaltsplan der Input festgelegt wurde, nämlich die Finanzmittel, die den einzelnen Ressorts zur Verfügung standen. Eine Kontrolle der Leistungen, des Outputs, hinsichtlich der Wirksamkeit erfolgte nicht. Der Kampf um die öffentlichen Gelder war ein Konkurrenzkampf zwischen den einzelnen Ämtern auf dem Hintergrund politischer Aushandlungsprozesse. Umschichtungen nach erfolgten Entscheidungen waren kaum möglich, das System war unfähig, flexibel auf neue Bedürfnisse und Wünsche der Nachfrager zu reagieren und v.a. wirtschaftlich zu handeln, d.h. unnötig gewordene Ausgaben (z.B. zum Jahresende, um die gewährten Mittel für das laufende Haushaltsjahr nicht verfallen zu lassen) zu vermeiden. Der Anreiz, wirtschaftlich zu handeln, fehlte aufgrund des Verteilungssystems in der Verwaltung. An die Stelle der Input-Steuerung soll daher die



Output-Steuerung treten, d.h. die Orientierung an der Wirtschaftlichkeit und Flexibilität der Leistungen nach dem Vorbild marktwirtschaftlicher Prinzipien (vgl. Olk 1994, S. 18 ff.).

War das Verwaltungshandeln seit ca. Mitte der 70iger Jahre davon geprägt, sich vermehrt am Leitbild der „Bürgernähe“ zu orientieren, wird dieses Leitbild in den 90iger Jahren zwar nicht aufgegeben, es tritt aber ein zweites an seine Seite, nämlich die Umwandlung der Dienstleistungsbehörde in ein am Markt orientiertes Dienstleistungsunternehmen (vgl. Olk 1994, S.18 ff. u. Galiläer 2005, S. 130f.).

Auf dem Hintergrund dieses Leitbildes begannen öffentliche Sozialverwaltungen im Laufe der 90iger Jahre (inzwischen über 90% aller Städte, vgl. Galiläer 2005, Anmerk. 11, S. 112) ihre „bürokratische Organisation“ umzustrukturieren. Traditionelle Bürokratien handeln nach dem Wenn-Dann-Prinzip: bei bestimmten Notlagen greift dieses oder jenes Gesetz, diese oder jene Unterstützung. Jetzt sollen sie ihr Handeln nach bestimmten Leistungszielen steuern, also kontrollieren (evaluieren), ob bei der Wenn-Dann-Maxime auch das herauskommt, was angestrebt wird. Wenn eine Leistung ihre Effektivität nicht nachweisen kann, ist sie abzubauen. An die Stelle der Input-Steuerung (Haushaltsentscheidungen) tritt die Output-Steuerung, das heißt, dass nicht nur zwischen Politik und Verwaltung, sondern auch zwischen der Sozialverwaltung und den Trägern sozialer Einrichtungen Leistungsvereinbarungen und deren Effektivitätskontrolle die Grundlage für finanzielle Zuwendungen sind. Damit ist der Wettbewerb zwischen den Institutionen und Trägern sozialer Dienstleistungen eröffnet, die ihre Existenzberechtigung durch das Erreichen vereinbarter Leistungsziele (Qualitätskontrolle) nachweisen müssen.

Zentral für die Umsetzung der neuen Steuerungsform ist die durchgängige Verknüpfung der Leistungs- bzw. Qualitätskontrolle mit dem Aspekt der Kosten. Der Kostengesichtspunkt wird sozusagen zum leitenden Kriterium vormals inhaltsbezogener politischer Entscheidungen, wobei die Leistungs- und Qualitätsvereinbarungen das Unterschreiten gewisser Mindeststandards verhindern sollen (vgl. Galiläer 2005, S. 117).

## 2) Ökonomische Effektivität versus fachliche Wirksamkeit

Die Frage, die sich hier m.E. aufdrängt, ist grundsätzlicher Art, nämlich ob es für die Handlungsfelder Sozialer Arbeit überhaupt möglich ist, eindeutige Leistungsziele zu definieren und den Grad ihrer Zielerreichung zu messen. Dieses setzt doch voraus, dass die Aufgabenstellungen klar abgrenzbar, einfach strukturiert und die Ziel-Mittel-Relationen kalkulierbar sein müssten. In den überwiegenden Feldern der Sozialen Arbeit haben wir es jedoch mit komplexen Problemzusammenhängen von persönlichen Verhaltensweisen und materiellen und immateriellen Lebensbedingungen zu tun, so dass für die sozialpädagogischen Interventionen keine klaren Ursache-Wirkungs-Beziehungen bestehen (vgl. Olk 1994, S. 27). Die Dienstleistungen im Bereich der Sozialen Arbeit, ob sie beratender, helfender oder pädagogischer Art sind, werden zudem in der Interaktion mit den Klienten erbracht. Das heißt, es handelt sich um einen „technikarmen, kommunikativen Prozess“, der viel mit Verständigung und persönlicher Haltung zu tun hat. „Die Ziele –Hilfestellung, Ich-Stärkung, Partizipation – sind also einerseits im technischen Sinne nicht herstellbar, andererseits ist mit dem Abschluss einzelner Hilfeleistungen der Prozess der Dienstleistung nicht beendet. Sozialpädagogische Interventionen wirken nachhaltig, mittelbar und resultieren in Abhängig-

keit vom Urteil des Klienten in mehr oder weniger großen Ereignissen, Entscheidungen etc., und sie bleiben auch ohne sichtbares Resultat“ (Dewe/Galiläer 2002, S. 171 f.).

Dass Soziale Arbeit ohne sichtbares Resultat bleibt, heißt aber nicht, dass sie wirkungslos ist. Fragt man nach der Wirksamkeit Sozialer Arbeit, so sind gerade ihre besonderen Merkmale als personenbezogene soziale Dienstleistung in Abgrenzung zu nicht-personenbezogenen Dienstleistungen zu berücksichtigen. So kann Soziale Arbeit als personen-bezogene soziale Dienstleistung nur Leistungsversprechen abgeben, aber nicht die Leistung selbst – quasi im Alleingang des Professionellen – erbringen. Dazu bedarf es der Mitwirkung des Klienten, die Leistungserbringung erfolgt in Interaktion, *uno-actu*. In ökonomischer Terminologie ausgedrückt bedeuten soziale Dienstleistungen immer eine Koproduktion von Adressaten und Professionellen und aufgrund dieser Gleichzeitigkeit fallen hier Produktion und Konsumtion ineinander. Darüber hinaus ist eine soziale Dienstleistung ja gerade dann besonders produktiv bzw. erfolgreich, wenn sie *nicht* mehr weiter nachgefragt wird und keine weiteren Hilfsangebote mehr benötigt werden. Ökonomische Effektivität weist sich nun aber gerade dadurch aus, dass das Produkt verstärkt nachgefragt wird – zur Steigerung des Profits.

In der Sozialen Arbeit geht es jedoch nicht um einen messbaren Profit, sondern um einen „Gewinn“ ganz anderer Art, den Ulrich Oevermann trefflich als die Wahrung oder Wiederherstellung einer „Autonomie der Lebenspraxis“ bezeichnet hat (Oevermann 1981).

Versucht man diese Art von Gewinn aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive zu beschreiben, so erbringt der Professionelle per gesell-

schaftlichem Mandat gesellschaftlich lizenzierte Dienstleistungen für ihn anbefohlene Klienten (vgl. Schütze 1992, S. 135). Inhalt und Umfang des gesellschaftlichen Mandats richten sich nach einem politisch gewollten Niveau der „Gewährleistung von 'Normalität' durch Dienstleistungsarbeit“ (Olk 1994, S.14; vgl. Offe 1987). Was unter der Gewährleistung von „Normalzustände[n]“ (Offe 1987, S. 175) zu verstehen ist, unterliegt einem politischen Aushandlungsprozess, etwa über die notwendige materielle Versorgung, den benötigten Umfang von Erziehungs- und Sozialisationshilfen, die Breite von Bildungs- und Förderangeboten usw.

Aus dieser Bestimmung der gesellschaftlich für nötig erachteten Wirksamkeit oder Funktion Sozialer Arbeit folgt ein zentrales Problem bei der Bereitstellung und Organisation von sozialen Dienstleistungen, nämlich die prinzipielle „*Unbestimmtheit des Aufgabenanfalls*“. „Da [soziale] Dienstleistungen in ihrer überwiegenden Mehrzahl negativ auf die Abwehr von Risiken und die Beseitigung von Störungen gerichtet sind, müssen sie auf Anlässe reagieren, deren Auftreten zeitlich, räumlich, sachlich und sozial unbestimmt ist. Wenn vorher präzise bekannt wäre [...], welche Jugendlichen mit welchen Bedürfnissen und Interessen in ein Jugendhaus kommen, dann könnte das jeweilige Dienstleistungsangebot im vorhinein sowohl quantitativ als auch [bis zu einem gewissen Grad] qualitativ präzise auf die tatsächlich anfallende Nachfrage abgestimmt werden. Probleme bei der Bestimmung des benötigten Umfangs von Dienstleistungsarbeit ergeben sich aber daraus, daß genau diese Informationen strukturell nicht verfügbar sind. Vielmehr zwingt die Ungewissheit des Aufgabenanfalls dazu, dass das Dienstleistungsangebot in räumlicher, zeitlicher, sachlicher und sozialer Hinsicht so ausgestaltet sein muß, dass eventuell auftretende Nachfragen bzw. Störungen und Zwischenfälle auch tatsächlich bearbeitet werden können. Die

Gewährleistung [...] von Normalzuständen macht es also grundsätzlich notwendig, ‚Reservekapazitäten‘ bereitzustellen, da andernfalls eine erfolgreiche Sicherung des Normalzustandes bzw. Gewährleistung der Bezugsnorm nicht garantiert werden könnte. Solche Fälle liegen etwa vor, wenn ein hilfeschender Klient am Wochenende vor der verschlossenen Bratungsstelle steht, oder ein Notfall im Krankenhaus wegen fehlender Ärzte nicht behandelt werden kann. Die Beispiele verweisen darauf, dass die ‚Überkapazitäten‘ sich sowohl auf die Quantität als auch Qualität des Dienstleistungsangebotes beziehen. Ferner bedeutet dies, dass ein erheblicher Teil der Arbeitszeit im Dienstleistungssektor typischerweise für die Reservierung von *Leistungsbereitschaften* verwendet werden muß. Diese vorgehaltene Leistungsbereitschaft vergeht nutzlos, wenn sie nicht in Anspruch genommen wird, da die Dienste nicht lagerfähig sind“ (Olk 1994, S.15).

Bereits diese wenigen, aber dennoch charakteristischen Merkmale bezüglich der Differenz zwischen ökonomischen Steuerungsprinzipien und der Eigenlogik sozialer Dienstleistungsarbeit verweisen auf die Schwierigkeit, betriebswirtschaftliche Organisationsformen auf den Bereich der Sozialen Arbeit zu übertragen, um ihre Wirksamkeit zu überprüfen.

Zu erwähnen wäre hier noch die in der Diskussion um die neuen Steuerungsmodelle vielfach kritisierte Anwendung des Kundenbegriffs zur Neubestimmung der Rolle des Klienten. Folgt man dem Modell des „Kunden“ in der Marktökonomik, so wird hier „eine Beziehung zwischen Anbieter und Nachfrager unterstellt, der gemäß der Nachfrager das Angebot [...] nach Maßgabe eigener individueller Präferenzen, Bedürfnisse und Finanzmittel auswählt“ (Olk 1994, S. 29). Aus fachlicher,

professioneller Perspektive ist die Anwendung des Ideals des frei wählenden Kunden auf hilfsbedürftige Personen jedoch ausgesprochen unangebracht, denn aufgrund ihrer Bedürftigkeit befinden sich Klienten in einer „außergewöhnlichen Abhängigkeitssituation“, in der sie unter Marktbedingungen „ausbeutbar und übervorteilbar wäre[n]“. Aus professioneller Sicht ginge es „in solchen Situationen der Hilfebedürftigkeit“ vielmehr darum, „eine *Solidaritätsbeziehung* mit dem Klienten aufzunehmen“ (Olk 1994, S. 28.f.) und die sozialpädagogische Intervention am „Wohl des Klienten“ (Schütze 1992, S. 135) auszurichten. Dort, wo Adressaten sich in einer akuten Krisensituation befinden, wie z.B. bei Jugendlichen, die massive Konflikte mit ihren Eltern haben, können sie ihre Präferenzen bezüglich eines spezifischen Hilfsangebots häufig nicht artikulieren, in vielen Fällen sind sie sich ihrer Präferenzen auch gar nicht bewusst. Bei der Wahl eines bestimmten Hilfeangebotes benötigen sie zumindest Unterstützung sowohl hinsichtlich der Kenntnis der Angebote als auch bei deren Einschätzung als geeignete Hilfeformen für ihre aktuelle Krisensituation. Eine solche Fähigkeit steht häufig erst am Ende einer akuten Krisenintervention und nicht an deren Anfang (vgl. Olk 1994, S. 29).

Aufgrund dieser prinzipiellen Differenzen zwischen ökonomischen, am Markt orientierten Steuerungsprinzipien und den Organisationsmerkmalen Sozialer Arbeit als personenbezogener sozialer Dienstleistung scheint es dringend erforderlich zu sein, die Definitionsmacht über die Wirksamkeit Sozialer Arbeit aus fachlicher und politischer Perspektive zurückzugewinnen. Dies ist umso notwendiger geworden, da die Umsetzung der neuen Steuerungsmodelle in den Kommunen für die Praxis Sozialer Arbeit bedeutet, dass „die Entwicklung von Grundsätzen und Maßstäben für Qualität/Qualitätssicherung, Qualitätsnachweise, Bedarfs-

erhebungen, Leistungsdokumentationen usw.“ (Dewe/Galiläer 2002, S. 170) inzwischen gesetzlich gefordert wird.

### 3) Ausgangspunkte fachlicher Qualitätsentwicklung

Die hiermit angesprochene notwendige Diskussion um die Entwicklung von an fachlichen Kriterien ausgerichteten Qualitäts- und Evaluationsmodellen setzte erst Ende der 90iger Jahre ein. Im Zentrum standen und stehen dabei die deutlich werdenden inhaltlichen Verkürzungen und Verfremdungen eines ausschließlich am Kosten-Nutzen-Standpunkt ausgerichteten Qualitäts- und Leistungsbegriffs. Bei der Übertragung betriebswirtschaftlicher Konzepte auf die Bereiche der Sozialen Arbeit müsste daher die Frage nach der Reichweite dieser Konzepte im Vordergrund stehen. So lassen sich etwa mit der Einführung betriebswirtschaftlicher Managementsysteme zur verbesserten Organisation sozialer Einrichtungen bestenfalls die Rahmenbedingungen für fachliches Handeln festlegen, die Qualität möglich machen, sie garantieren jedoch nicht die inhaltliche Seite der Qualität. Derzeit vielfach angewandte Qualitätssicherungssysteme, wie das Total Quality Management, liefern lediglich abstrakte Vorschriften für organisatorische Abläufe und Arrangements, u.z. durch die Einführung sichtbarer Markierungen im Organisationsablauf (Klärung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, Beschreibung von Abläufen, wie etwa von Aufnahmeverfahren, sowie Formen der Dokumentation).

Hierbei handelt es sich jedoch nur um *Verfahren* zur Qualitätssicherung, nicht um eine *inhaltliche* Qualitätssicherung. In der Anwendung verschiedener Qualitätsmanagementsysteme in der Praxis Sozialer

Arbeit tritt derzeit jedoch vielfach die Perfektionierung von Verfahrensschritten an die Stelle der Weiterentwicklung der inhaltlichen Seite von Qualität, die an der professionellen Klientenbeziehung festzumachen wäre. „An die Stelle der Zugänglichkeit der Arbeitsvollzüge selbst tritt die Perfektionierung von Verfahrensschritten. Die Crux dieser betrieblich-organisatorischen Kompensationsstrategie ist“, dass die inhaltliche Seite von Qualität, die professionelle Klientenbeziehung, systematisch ausgeklammert bleibt: „Es kommt notwendigerweise zur Entkoppelung der Verfahrensschritte von ihrem Substrat“ (Galiläer zit. n. Dewe 2005, S. 261). Der Grund dafür ist, dass es für die Bearbeitung der deutungsabhängigen und unscharfen Problemzusammenhänge, wie sie für die Soziale Arbeit typisch sind, einer Fachlichkeit der Handlungsvollzüge bedarf, für die die ökonomisch basierten Konzepte keine Hilfestellung anbieten. „Professionelles Vorgehen, das die Alternative, weil gegenstandsadäquate Strategie der Qualitätssicherung darstellt, hat seine Grenzen am schematischen, sich wiederholenden, berechenbaren Handeln [...]. Paradox formuliert: Professionelle Handlungskonstellationen sind nur durch Professionalität bearbeitbar“ (Dewe 2005, S. 262).

Für die Prüfung und Weiterentwicklung der professionellen Qualität Sozialer Arbeit müssten daher nicht ökonomische Rationalitätskalküle am Ausgangspunkt stehen, sondern

1)bezogen auf die konkreten Handlungsvollzüge

die Frage: *Wie wird im wohlverstandenen Interesse der Klienten gehandelt und was wird dabei gedacht?* Hierbei stehen die personalen Bedingungen für fachlich-qualitatives Handeln im Vordergrund, die – übergreifend formuliert – in Wissen, Können, Reflexionsfähigkeit und einem Ethos als Orientierung an normativ-pädagogischen Leitprinzipien bestehen (vgl. Galiläer 2005, S. 154 u. S. 229); und



2) bezogen auf die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ein politischer Aushandlungsprozess darüber, welches Gewährleistungsniveau von Normalität das sozialstaatliche Leistungssystem noch zu garantieren bereit ist; das betrifft sowohl das Maß der notwendigen materiellen Versorgung wirtschaftlich Benachteiligter als auch die Bewahrung von Grundrechten auf Bildung, Erziehung und Betreuung, insbesondere für weniger Privilegierte.

Die Frage nach der Qualität Sozialer Arbeit ist demnach einerseits einzubetten in einen Diskurs über sozial- und gesellschaftspolitisch als erstrebenswert erachtete Ziele von Teilhabemöglichkeiten und andererseits in die fachliche Diskussion über die Ausbildung personaler Fähigkeiten in der Interaktion von Klienten und Professionellen. Ein so verstandener Qualitätsbegriff bedarf natürlich der Konkretion, u.z. arbeitsfeldspezifisch und situationsabhängig, wobei ökonomische Gesichtspunkte durchaus mit einzubeziehen sind, jedoch als Rahmenbedingungen für Qualitätsentwicklung, nicht als deren Ersatz.

Dass ökonomische Rationalität die inhaltliche Seite der Qualität professionellen Handelns sowie von Lebensqualität ganz allgemein gar nicht zu erreichen vermag, möchte ich abschließend anhand einer kurzen Anekdote von Heinrich Böll aus dem Jahre 1963 verdeutlichen, da hier die Frage nach der Qualität unseres beruflichen wie lebenspraktischen Handelns genau dort aufgeworfen wird, wo sie sich für uns zuallererst stellt: unter dem Eindruck *unmittelbar* erlebter Erfahrung, statt auf der Basis *abstrakten* Kalkulierens.

„In einem Hafen an der westlichen Küste Europas liegt ein ärmlich gekleideter Mann in seinem Fischerboot und döst. Ein schick

angezogener Tourist legt eben einen neuen Farbfilm in seinen Fotoapparat, um das idyllische Bild zu fotografieren: blauer Himmel, grüne See mit friedlichen, schneeweißen Wellenkämmen, schwarzes Boot, rote Fischermütze. Klick. Noch einmal: klick, und da aller guten Dinge drei sind und sicher sicher ist, ein drittes Mal: klick. Das spröde, fast feindselige Geräusch weckt den dösenden Fischer, der sich schläfrig aufrichtet, schläfrig nach seiner Zigarettenschachtel angelt; aber bevor er das Gesuchte gefunden, hat ihm der eifrige Tourist schon eine Schachtel vor die Nase gehalten, ihm die Zigarette nicht gerade in den Mund gesteckt, aber in die Hand gelegt, und ein viertes Klick, das des Feuerzeuges, schließt die eifertige Höflichkeit ab. Durch jenes kaum messbare, nie nachweisbare Zuviel an flinker Höflichkeit ist eine gereizte Verlegenheit entstanden, die der Tourist – der Landessprache mächtig – durch ein Gespräch zu überbrücken versucht.

„Sie werden heute einen guten Fang machen.“

Kopfschütteln des Fischers.

„Aber man hat mir gesagt, daß das Wetter günstig ist.“

Kopfnicken des Fischers.

„Sie werden also nicht ausfahren?“

Kopfschütteln des Fischers, steigende Nervosität des Touristen. Gewiß liegt ihm das Wohl des ärmlich gekleideten Menschen am Herzen, nagt an ihm die Trauer über die verpaßte Gelegenheit.

„Oh, Sie fühlen sich nicht wohl?“

Endlich geht der Fischer von der Zeichensprache zum wahrhaft gesprochenen Wort über. „Ich fühle mich großartig“, sagt er. „Ich habe mich nie besser gefühlt.“ Er steht auf, reckt sich, als wollte er demonstrieren, wie athletisch er gebaut ist. „Ich fühle mich phantastisch.“

Der Gesichtsausdruck des Touristen wird immer unglücklicher, er kann die Frage nicht mehr unterdrücken, die ihm sozusagen das Herz zu sprengen droht: „Aber warum fahren Sie dann nicht aus?“

Die Antwort kommt prompt und knapp. „Weil ich heute morgen schon ausgefahren bin.“

„War der Fang gut?“

„Er war so gut, dass ich nicht noch einmal auszufahren brauche, ich habe vier Hummer in meinen Körben gehabt, fast zwie Dutzend Makrelen gefangen...“

Der Fischer, endlich erwacht, taut jetzt auf und klopf dem Touristen beruhigend auf die Schultern. Dessen besorgter Gesichtsausdruck erscheint ihm als ein Ausdruck zwar unangebrachter, doch rührender Kummernis.

„Ich habe sogar für morgen und übermorgen genug“, sagt er, um des Fremden Seele zu erleichtern. „Rauchen Sie eine von meinen?“

„Ja, danke.“

Zigaretten werden in Münder gesteckt, ein fünftes Klick, der Fremde setzt sich kopfschüttelnd auf den Bootsrand, legt die Kamera aus der Hand, denn er braucht jetzt beide Hände, um seiner Rede Nachdruck zu verleihen.

„Ich will mich ja nicht in Ihre persönlichen Angelegenheiten mischen“, sagt er, „aber stellen Sie sich mal vor, Sie führen heute ein zweites, ein drittes, vielleicht ein viertes Mal aus und Sie würden drei, vier, fünf, vielleicht gar zehn Dutzend Makrelen fangen... stellen Sie sich das mal vor.“

Der Fischer nickt.

„Sie würden“, fährt der Tourist fort, „nicht nur heute, sondern morgen, übermorgen, ja, an jedem günstigen Tag zwei-, dreimal, vielleicht viermal ausfahren – wissen Sie, was geschehen würde?“

Der Fischer schüttelt den Kopf.

„Sie würden sich in spätestens einem Jahr einen Motor kaufen können, in zwei Jahren ein zweites Boot, in drei oder vier Jahren könnten Sie vielleicht einen kleinen Kutter haben, mit zwei Booten oder dem Kutter würden Sie natürlich viel mehr fangen – eines Tages würden Sie zwei Kutter haben, Sie würden...“, die Begeisterung verschlägt ihm für ein paar Augenblicke die Stimme, „Sie würden ein kleines Kühlhaus bauen, vielleicht eine Räucherei, später eine Marinadenfabrik, mit einem eigenen Hubschrauber rundfliegen, die Fischschwärme ausmachen und Ihren Kuttern per Funk Anweisung geben. Sie könnten die Lachsrechte erwerben, ein Fischrestaurant eröffnen, den Hummer ohne Zwischenhändler direkt nach Paris exportieren – und dann...“, wieder verschlägt die Begeisterung dem Fremden die Sprache. Kopfschüttelnd, im tiefsten Herzen betrübt, seiner Urlaubsfreude schon fast verlustig, blickt er auf die friedlich hereinrollende Flut, in der die ungefangenen Fische munter springen. „Und dann“, sagt er, aber wieder verschlägt ihm die Erregung die Sprache.

Der Fischer klopft ihm auf den Rücken, wie einem Kind, das sich verschluckt hat. „Was dann?“ fragt er leise.

„Dann“, sagt der Fremde mit stiller Begeisterung, „dann könnten Sie beruhigt hier im Hafen sitzen, in der Sonne dösen und auf das herrliche Meer blicken.“

„Aber das tu ich ja schon jetzt“, sagt der Fischer, „ich sitze beruhigt am Hafen und döse, nur Ihr Klicken hat mich dabei gestört.“

Tatsächlich zog der solcherlei belehrte Tourist nachdenklich von dannen, denn früher hatte er auch einmal geglaubt, er arbeite, um eine Tages einmal nicht mehr arbeiten zu müssen, und es bleib

keine Spur von Mitleid mit dem ärmlich gekleideten Fischer in ihm zurück, nur ein wenig Neid.“ (Böll 1982, S. 124 ff.)

## **Fragen für die Diskussion in Arbeitsgruppen**

1) Wie beurteilen Sie den Stellenwert der aktuellen Qualitätsanforderungen an die Soziale Arbeit im Rahmen Ihrer Arbeitszusammenhänge?

2) Wie stehen Sie zu der These: „Die Qualität Sozialer Arbeit ist eine Verhandlungssache?“

Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede sehen Sie zwischen den Interessen von Klienten, Professionellen, Einrichtungen und Kostenträgern im Hinblick auf eine zukünftige Qualität Sozialer Arbeit?

3) Halten Sie Heinrich Bölls zeitkritische Stellungnahme aus dem Jahre 1963 heute noch für relevant?

## **Literatur**

Böll, Heinrich (1982): Anekdote zur Senkung der Arbeitsmoral. (1963)  
In: Ders.: *Das Heinrich Böll Lesebuch*. Hrsg. v. Viktor Böll. Köln, S. 124-127

Dewe, Bernd (2005): Perspektiven gelingender Professionalität. In: *Neue Praxis*, 35. Jg., Heft 3, S. 257-266

Dewe, Bernd/Galiläer, Lutz (2002): Qualitätsentwicklung – eine neue Herausforderung? In: Otto, Hans-Uwe/Rauschenbach, Thomas/Vogel,

Peter (Hrsg.): *Erziehungswissenschaft: Professionalität und Kompetenz*. Opladen, S. 163-182

Galiläer, Lutz (2005): *Pädagogische Qualität. Perspektiven der Qualitätsdiskurse über Schule, Soziale Arbeit und Erwachsenenbildung*. Weinheim/München

Maaser, Wolfgang (2004): *Werteorientierung und Qualitätssicherung im Kontext Sozialer Arbeit*. In: Beckmann, Christof/Otto, Hans-Uwe/Richter, Martina/Schrödter, Mark (Hrsg.): *Qualität in der Sozialen Arbeit. Zwischen Nutzerinteresse und Kostenkontrolle*. Wiesbaden, S. 235-250

Oevermann, Ulrich (1981): *Professionalisierung der Pädagogik – Professionalisierbarkeit pädagogischen Handelns* (verschriftete Tonbandaufzeichnung eines Vortrags in Berlin)

Offe, Claus (1987): *Das Wachstum der Dienstleistungsarbeit: Vier soziologische Erklärungsansätze*. In: Olk, Thomas/Otto, Hans-Uwe (Hrsg.): *Soziale Dienste im Wandel 1. Helfen im Sozialstaat*. Neuwied/Darmstadt, S. 171-198

Olk, Thomas (1994): *Jugendhilfe als Dienstleistung. Vom öffentlichen Gewährleistungsauftrag zur Marktorientierung?* In: *Widersprüche*, 14.Jg., Heft 53, S. 11-33

Schütze, Fritz (1992): *Sozialarbeit als „bescheidene“ Profession*. In: Dewe, Bernd/Frechhoff, Wilfried/Radtke, Frank-Olaf (Hrsg.): *Erziehen als Profession. Zur Logik professionellen Handelns in pädagogischen Feldern*, Opladen, S. 132-170

Verf.: Prof'in Dr. Maria Schafstedde,  
Katholische Fachhochschule Nordrhein-Westfalen, Abteilung Paderborn,  
Leostr. 19, 33098 Paderborn, Tel.: 05251/1225-53, E-Mail:  
m.schafstedde@kfhnw.de

## **Zu den ReferentInnen**

**Dr.phil. Karl Allgaier**, Germanist und Philosophiehistoriker, langjähriger Leiter der Abteilung „Außerschulische Bildung“ im Bischöflichen Generalvikariat des Bistums Aachen, seit 1.1.2006 Direktor der Bischöflichen Akademie des Bistums Aachen; seit 1985 Lehrbeauftragter für Philosophie an der Katholischen Fachhochschule Nordrhein-Westfalen, Abteilung Aachen

**Sabine Karutz**, Diplom-Sozialpädagogin, Sozialtherapeutin Sucht, Mutter von zwei Kindern; Seit 1997 Schriftführerin im Vorstand des ask.

**Andrea Ruffert**, Diplom-Sozialpädagogin, langjährige Leiterin des Sozialen Dienstes in einem Aachener Altenheim, Mutter eines Kindes; Mitbegründerin des ask und langjährige Mitarbeit im Vorstand als 1. bzw. 2. Vorsitzende sowie als Beisitzerin

**Prof'in Dr.phil. Maria Schafstedde, M.A.**, Diplom-Sozialpädagogin und Sozialarbeiterin, Professorin für das Lehrgebiet Fachwissenschaft Soziale Arbeit mit dem Schwerpunkt Sozialarbeitswissenschaft an der Katholischen Fachhochschule Nordrhein-Westfalen, Abteilung Paderborn, Leostr. 19, 33098 Paderborn, Tel. 05251/1225-53,  
E-Mail: m.schafstedde@kfhnw.de