

Ulrike Eichinger

Zwischen Anpassung und Ausstieg

# Perspektiven kritischer Sozialer Arbeit

## Band 5

Herausgegeben von:

Roland Anhorn

Frank Bettinger

Henning Schmidt-Semisch

Johannes Stehr

In der Reihe erscheinen Beiträge, deren Anliegen es ist, eine Perspektive kritischer Sozialer Arbeit zu entwickeln bzw. einzunehmen. „Kritische Soziale Arbeit“ ist als ein Projekt zu verstehen, in dem es darum geht, den Gegenstand und die Aufgaben Sozialer Arbeit eigenständig zu benennen und Soziale Arbeit in den gesellschaftspolitischen Kontext von sozialer Ungleichheit und sozialer Ausschließung zu stellen. In der theoretischen Ausrichtung wie auch im praktischen Handeln steht eine kritische Soziale Arbeit vor der Aufgabe, sich selbst in diesem Kontext zu begreifen und die eigenen Macht-, Herrschafts- und Ausschließungsanteile zu reflektieren. Die Beiträge in dieser Reihe orientieren sich an der Analyse und Kritik ordnungstheoretischer Entwürfe und ordnungspolitischer Problemlösungen – mit der Zielsetzung, unterdrückende, ausschließende und verdinglichende Diskurse und Praktiken gegen eine reflexive Soziale Arbeit auszutauschen, die sich der Widersprüche ihrer Praxis bewusst ist, diese benennt und nach Wegen sucht, innerhalb dieser Widersprüche das eigene Handeln auf die Ermöglichung einer autonomen Lebenspraxis der Subjekte zu orientieren.

Ulrike Eichinger

# Zwischen Anpassung und Ausstieg

Perspektiven von Beschäftigten  
im Kontext der Neuordnung  
Sozialer Arbeit



**VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

Dissertation der Freien Universität Berlin Fachbereich Erziehungswissenschaft und  
Psychologie unterstützt durch ein Promotionsstipendium der Hans-Böckler-Stiftung.

1. Auflage 2009

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Lektorat: Monika Mülhausen

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe  
Springer Science+Business Media.

[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.  
Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes  
ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbeson-  
dere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Ein-  
speicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem  
Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche  
Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten  
wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg  
Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel  
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier  
Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-16473-1

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Einführung.....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>Theoretische Grundlage – subjektwissenschaftliche Praxisforschung... </b>	<b>13</b>
<b>3</b>	<b>Der sozialstaatliche Transformationsprozess und seine Bedeutung für die Soziale Arbeit .....</b>	<b>19</b>
3.1	Die Entwicklung des deutschen Sozialstaats und seine ‚Krise‘ .....	19
3.2	Der globale bzw. transnationale Kontext des Transformationsprozesses .....	32
3.2.1	Die Bedeutung der Europäischen Union (EU) .....	36
3.2.2	Die Bedeutung der Welthandelsorganisation (WTO).....	52
3.3	Der Umbau des sozialstaatlichen Rahmens Sozialer Arbeit.....	57
3.3.1	Die Ökonomisierung des institutionellen und organisationalen Rahmens.....	58
3.3.2	Die programmatische Neuausrichtung im aktivierendem Staat ...	63
3.4	Reflexion der Fachdebatte zum Transformationsprozess .....	68
3.5	Die Beschäftigungssituation in der Sozialen Arbeit .....	73
3.5.1	Der Arbeitsmarkt und die Beschäftigungsbedingungen .....	74
3.5.2	Die Anforderungen und die Arbeitsbelastung .....	80
3.5.3	Interessenvertretung .....	84
<b>4</b>	<b>Das Untersuchungsdesign und seine Umsetzung.....</b>	<b>89</b>
4.1	Die Datenerhebung: problemzentrierte Interviews .....	89
4.2	Das Sampling.....	91
4.3	Die Datenaufbereitung.....	93
4.4	Datenauswertung durch qualitative Inhaltsanalyse und Idealtypenbildung .....	94
4.5	Das MitforscherInnen-Konzept .....	98
<b>5</b>	<b>Befunde .....</b>	<b>101</b>
5.1	Herausforderungen und Widersprüche .....	101

5.1.1	Reorganisation des Aufbaus der Träger .....	101
5.1.1.1	Die flexible Behörde.....	102
5.1.1.2	Von der ‚Klitsche‘ zum Sozialunternehmen.....	104
5.1.1.3	Die trägerspezifischen Unterschiede und ihre Bedeutung für Kooperationen.....	106
5.1.2	Finanzierungsmodelle und Einsparmethoden.....	108
5.1.2.1	Die Krux mit den Leistungsentgelten und die ‚quasi nicht ganz legalen Ausweichbewegungen‘.....	109
5.1.2.2	Reduzierung von Fallzahlen, Umfang der Hilfen und Personalkosten.....	114
5.1.2.3	ökonomische, fachliche und ethische Fragen.....	120
5.1.3	Personalstruktur und Beschäftigungsbedingungen.....	122
5.1.3.1	Veränderte Personalstruktur.....	122
5.1.3.2	Flexible und prekäre Beschäftigungsbedingungen....	126
5.1.3.3	Interessenvertretung in ‚eigener Sache‘ .....	132
5.1.4	Die Dynamiken in den sozialen Arbeitsbeziehungen .....	136
5.1.4.1	Neue, klare Hierarchien.....	137
5.1.4.2	Personalentwicklung als Sanktionspraxis der Personalführung.....	143
5.1.4.3	Zusammenarbeit zwischen Kooperation und Konkurrenz .....	151
5.1.5	Ablauforganisation zwischen Effektivierung und Übersteuerung .....	159
5.1.5.1	Fokussierung und Eingrenzung.....	159
5.1.5.2	Flexibilisierung und Aufgabenausweitung.....	161
5.1.5.3	Rationalisierung durch Standardisierung .....	162
5.1.5.4	Fallzuweisung und Falltaktung.....	163
5.1.6	Verschiebung der Arbeitsinhalte .....	166
5.1.6.1	Komplexere Problemlagen .....	166
5.1.6.2	Von der nutzerInnennahen Arbeit zum Schaffen..... von Rahmenbedingungen .....	168
5.1.6.3	Konzepte ‚entrümpeln‘ und Aufwertung als ‚Transmissionsriemen‘.....	170
5.1.7	Arbeitsmethoden .....	171
5.1.7.1	Professionalisierung durch (sozialraumorientierte) Hilfeplanung und –steuerung .....	172
5.1.7.2	Gründe für die Integration aktivierender Ansätze .....	176
5.1.8	Sichtweisen der Fachkräfte auf die NutzerInnen-Perspektive...	180
5.2	Bewältigungsweisen .....	186
5.2.1	Offen sein und eine positive Grundhaltung einnehmen.....	186

---

5.2.2	Beharren bzw. Dienst nach Vorschrift.....	189
5.2.3	Guerilla-Taktik oder die Strategie des passiven Widerstands....	190
5.2.4	Pragmatisch sein und sich für den Einzelnen engagieren.....	191
5.2.5	Kritisch sein und sich für strukturelle Verbesserungen engagieren.....	192
5.2.6	Reflektion der idealtypischen Begründungsmuster.....	194
5.3	Der Gebrauchswert der Ergebnisse für den betrieblichen Gesundheitsschutz.....	196
5.3.1	Gefährdungsbeurteilungen.....	197
5.3.2	Spezifische (Mehrfach-)Anforderungen und Regulationsmöglichkeiten.....	198
<b>6</b>	<b>Resümee</b> .....	<b>205</b>
	<b>Literatur</b> .....	<b>213</b>
	<b>Anhang: Interviewleitfaden</b> .....	<b>237</b>

# 1 Einführung

„Wir müssen die ökonomischen Vorgänge, die sich wie Naturereignisse auf unsere Gehirne und unsere Seelen lagern, von unten her betrachten und vom Schicksal der lebendigen Arbeitskraft, den Bedürfnis- und Interessensstrukturen lebendiger Menschen ausgehen.“  
(Negt 2002: 136)

Seit Anfang der 1990er-Jahre verläuft die ‚Krisenbewältigung‘ der Sozialpolitik in Deutschland (vgl. Leisering 2003) in einer Art und Weise, die nicht allein als Abbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen zu begreifen ist, sondern eine qualitative Restrukturierung des sozialstaatlichen Gefüges darstellt. Für die Soziale Arbeit bedeutet die neoliberal inspirierte Reorganisation, die sich durch eine Ökonomisierung des Handlungsrahmens und eine programmatische Neuausrichtung der Sozialpolitik im Rahmen eines ‚aktivierenden‘ Staats auszeichnet, einen paradigmatischen Wandel. Dieser Strukturwandel kann hinsichtlich seiner Bedeutung für die Berufspraxis, so eine zentrale Annahme dieser Untersuchung, aber nicht pauschal beurteilt werden, sondern es gilt seine spezifische Heterogenität und Ambivalenz zu erfassen.

Vor dem Hintergrund des paradigmatischen Wandels stellt sich die Frage danach, worin der Beitrag einer sich als kritisch verstehenden Sozialen Arbeit bestehen kann. Diese Fragestellung weckt Interesse und wird in Büchern, Fachzeitschriften und Arbeitskreisen<sup>1</sup> behandelt. Dort wird versucht, die verschiedenen historischen Theoriestränge systematisch zu diskutieren, sie ins Verhältnis miteinander zu setzen und nach Anknüpfungspunkten zu suchen für eine kritische Wissenschafts- wie Berufspraxis der Sozialen Arbeit, die weiter bestehen und fortentwickelt werden sollen (vgl. u.a. Sünker 2000; Störch 2005; Redaktion Widersprüche 2006, 2006a).

Um dieses Vorhaben voranzutreiben, ist es notwendig, die Realisierungsbedingungen Sozialer Arbeit, mit denen sich potenzielle AkteurInnen auseinander zu setzen haben, systematisch zu analysieren, um Gestaltungsspielräume, aber auch Hürden für das Vorhaben einer kritischen Sozialen Arbeit erkennen zu können. Diese Annahme ist zugleich der Ausgangspunkt dieser Untersuchung, deren Gegenstand die aktuellen Realisierungsbedingungen aus der Perspektive der Fachkräfte in der Berufspraxis der Sozialen Arbeit sind.

---

<sup>1</sup> Vgl. <http://www.kritische-soziale-arbeit.info/> [04.12.07].



Meine Fragestellung entwickelte sich während meiner praktischen Tätigkeit als Berufsanfängerin im Feld der Sozialen Arbeit. Erklärte Strategie einer meiner Anstellungsträger war es, über ein neu eingeführtes, prospektiv angelegtes Finanzierungsmodell nicht nur meine Stelle rezufinanzieren, sondern zusätzlich Rücklagen zur Absicherung eines infolge des Strukturwandels erhöhten wirtschaftlichen Risikos zu bilden. Meine Versuche, die für mich damit verwobenen Konflikte zu diskutieren, endeten damit, dass meine Anliegen im Rahmen einer Supervisionssitzung als Ausdruck eines persönlichen Autoritätskonflikts interpretiert wurden, den ich in einer Psychotherapie und nicht mit dem Betriebsrat bearbeiten sollte. Meine fachlichen Ansprüche gegenüber dem restriktiven Finanzierungsmodell, der Absicherungsbedarf des Anstellungsträgers gegenüber meinen Interessen eines legal zu bewältigenden Arbeitspensums wurden somit nicht als Konflikt anerkannt. Irritiert suchte ich in Fachzeitschriften nach Beiträgen zu meinem unverstandenen und weiterhin in meiner Arbeitspraxis unbearbeiteten Problem. Wurde diese Praxisproblematik in den Artikeln überhaupt behandelt, dann war die Bearbeitung der Thematik in meinen Augen unbefriedigend. Der Strukturwandel als Rahmenbedingung der Sozialen Arbeit wurde darin nicht ausreichend bzw. nicht systematisch genug reflektiert, sodass die dort entwickelten möglichen professionellen Umgangsweisen mit den Neuanforderungen für mich analytisch zu unvermittelt blieben.

Es liegen bereits empirische Untersuchungen vor, die eine veränderte Arbeitssituation der Fachkräfte aufgrund der neuen Rahmenbedingungen feststellen. Sie erfassen Aspekte, durch die sich die Veränderungen in der Beschäftigungssituation objektiv realisieren können (z.B. flexibilisierte Arbeitsbedingungen). Jedoch lassen die vorliegenden Studien aus, was das für den Einzelnen subjektiv bedeuten kann bzw. wie die Fachkräfte selbst als AkteurInnen ihre Handlungszusammenhänge (mit-)gestalten. Vor diesem Hintergrund entschied ich mich dafür, diese Lücke selbst zu schließen. Die hohe Aktualität dieser Fasette des Wandels zeigt sich zwischenzeitlich in Debatten, die die Grenzen der Fachöffentlichkeit längst überschritten haben. Zu nennen ist hier z.B. die Frage nach der strukturellen Behinderung sowie der (Mit-)Verantwortung von JugendamtsmitarbeiterInnen im Zusammenhang der zahlreichen Fälle von Kindeswohlgefährdung.

Geleitet ist die Untersuchung von der Fragestellung: Wie bzw. auf welchen Ebenen konkretisiert sich der Strukturwandel Sozialer Arbeit für die Beschäftigten? Und welche Denk- und Handlungsweisen werden von ihnen angesichts der damit für sie verbundenen neuen Anforderungen genutzt oder neu entwickelt? Es ist zum einen mein Ziel, die neuen Anforderungen und Konfliktlinien zu beleuchten. Zum anderen möchte ich klären, welche Bewältigungsweisen von den Fachkräften aus welchen Gründen ausgewählt werden.

Die qualitativ-empirische Anlage der Arbeit soll eine Orientierung an der Schwerpunktsetzung durch InterviewpartnerInnen ermöglichen. Die Herangehensweise an den Gegenstand sowie der Aufbau der Untersuchung schließen sich an den subjektwissenschaftlichen Forschungsansatz an, der im folgenden Kapitel 2 skizziert wird und den theoretischen Rahmen dieser Arbeit bildet.

Kapitel 3 stellt den sozialstaatlichen Transformationsprozess dar. Die ausführliche Analyse dieser konkreten historischen Rahmenbedingung Sozialer Arbeit ist notwendig, um zu verdeutlichen, auf welchem Vorwissen und Forschungsstand ich meine empirische Untersuchung aufbauen konnte. Hierbei wird, ausgehend von der spezifischen Sozialstaatsentwicklung in Deutschland als einem der wesentlichen Hintergründe des Strukturwandels, auf die so genannte Krise dieses sozialstaatlichen Modells eingegangen. Im Anschluss daran analysiere ich relevante transnationale Entwicklungen im Kontext der Europäischen Union (EU) und der World Trade Organisation (WTO), die ebenso einen wesentlichen Entstehungszusammenhang des Strukturwandels darstellen. Sodann wird dargelegt, wodurch sich der sozialstaatliche Transformationsprozess als historisch-spezifische Rahmenbedingung der Sozialen Arbeit im nationalen Zusammenhang manifestiert hat. Dies wird anhand der Ökonomisierung des institutionellen und organisationalen Rahmens und der programmatischen Neuausrichtung der Sozialen Arbeit im aktivierenden Staat entfaltet. Daran schließen sich Ausführungen über die sozialarbeiterische Fachdebatte zum Transformationsprozess an, und ich arbeite Auffälligkeiten in Bezug auf den Gegenstand dieser Untersuchung heraus. Abgerundet wird dieses Kapitel durch eine Skizze der aktuellen Beschäftigungssituation auf der Basis bereits vorliegender empirischer wie historischer Studien anhand der Schwerpunkte Arbeitsmarkt und Beschäftigungsbedingungen, Arbeitsanforderungen und -belastung sowie Interessenvertretung der Beschäftigten.

Im Kapitel 4 wird die qualitative Forschungsmethodik dargestellt und die Auswahl der einzelnen methodischen Elemente begründet. Hier wird sowohl auf die Datenerhebung durch die Methode des problemzentrierten Interviews eingegangen als auch auf die Stichprobenauswahl, an die sich eine Stichprobenbeschreibung anschließt. Zudem werden die Datenaufbereitung sowie das Vorgehen bei der Datenauswertung durch eine qualitative Inhaltsanalyse und eine Idealtypenbildung vorgestellt. Zusätzlich wird auf die Bedeutung des MitforscherInnen-Konzepts eingegangen, das aus dem subjektwissenschaftlichen Forschungsansatz stammt.

Im darauf folgenden Kapitel 5 werden die Befunde der Untersuchung vorgestellt. Zunächst wird auf die Bedeutungskonstellationen eingegangen, die sich aufgrund der qualitativen Inhaltsanalyse für die Interviewten im Zusammenhang mit dem Strukturwandel als relevant herauskristallisierten. Dies umfasst die

Darlegung der spezifischen Anforderungen, Handlungsproblematiken und Umgangsformen der Interviewten. Darüber hinaus werden an wichtigen Stellen übergreifende Zusammenhänge herausgearbeitet und weiterführende Überlegungen formuliert. Sodann werden fünf übergreifende, idealtypische Begründungsmuster der Interviewten hinsichtlich möglicher Bewältigungsweisen dargestellt und reflektiert. Da sich im Zuge der Auswertung zeigte, dass die Ergebnisse für den betrieblichen Gesundheitsschutz nutzbar gemacht werden können, wird hierauf im Anschluss genauer eingegangen.

Die Schlussbetrachtung, konzentriert sich auf die wesentlichsten Ergebnisse, die im Zusammenhang mit der aufgeworfenen Fragestellung bzw. dem Erkenntnisinteresse stehen.

## 2 Theoretische Grundlage – subjektwissenschaftliche Praxisforschung

Wie in der Einführung dargelegt war Ausgangspunkt dieser Untersuchung ein Konflikt in der eigenen Berufspraxis, den ich mit Unterstützung des subjektwissenschaftlichen Ansatzes reflektieren und zu dieser nun vorliegenden Studie weiterentwickeln konnte. Dieser Vorlauf entspricht bereits dem Prozess einer subjektwissenschaftlichen Analyse, denn Ausgangspunkt ist immer

„ein konkretes – hier: berufspraktisches Handlungsproblem (...). Es geht im Forschungsprozess der Praxisforschung um eine für den Praktiker zunächst unverfügbare Problematik und deren exemplarische Aufhebung, die hypothetisch überall da gilt, wo sich Praktiker in vergleichbarer Lage unter die thematisierten Prämissen-Gründe-Zusammenhänge subsumieren können.“ (Fahl & Markard 1993: 15)

Auf das was dies genauer heißt komme ich unten zurück, denn zunächst soll betont werden, dass der subjektwissenschaftliche Ansatz gerade deswegen für meine Fragestellung geeignet ist, da er den bereits benannten blinden Fleck (vgl. Kap. 1), *die Arbeitsbedingungen*, eine zentrale Stellung zuweist. Hier kann an dem Leitfaden für ein Praxisporträt (vgl. Markard & Holzkamp 1989) angeknüpft werden. Das Analyseinstrument dient dazu, die Anforderungen der Berufspraxis zu begreifen, indem „der Zusammenhang zwischen Arbeitsbedingungen und Handlungsmöglichkeiten und Befindlichkeiten“ (ebd.: 7) berücksichtigt wird. Hierdurch sollen „die täglichen Probleme, Ängste, Enttäuschungen (...) auf ihre realen Ursachen und damit auch (...) im Hinblick auf deren Veränderbarkeit hin analysiert werden können“ (ebd.). Ziel ist die „Verbesserung der eigenen Arbeits- und Lebensmöglichkeiten“ als „intersubjektiver Prozess“ (ebd.: 8).

Meine theoretische Grundlage sind somit Arbeiten, die im Kontext der *Kritischen Psychologie* (vgl. u.a. Holzkamp 1985); entstanden sind. Gegenstand ihrer so genannten *Wissenschaft vom Subjektstandpunkt* sind nicht die Individuen und ihre Denk- und Handlungsweisen, sondern

„(...) die konkreten Lebensbedingungen in ihrer subjektiven Bedeutung, d.h. die gesellschaftliche Realität, wie sie von den Individuen in Abhängigkeit von ihrer spezifischen Situation und den ihnen zur Verfügung stehenden gesellschaftlichen Interpretationsangeboten sowie Handlungsmöglichkeiten wahrgenommen wird.“ (Osterkamp 2001: 8)

„So geht es hier also (...) nicht darum, die Menschen zum Problem zu machen, sondern die Probleme der Menschen aufzugreifen.“ (Holzkamp 1990: 9)

Die marxistisch fundierte Kritische Psychologie fasst in ihrem Subjektbegriff die so genannte *doppelte Möglichkeit*. Diese drückt einerseits die Bedingtheit der Individuen durch die gesellschaftlichen Verhältnisse und gleichzeitig deren Veränderbarkeit durch die Subjekte aus (vgl. Maiers 1996: 170ff.). Durch das historisch-empirische Rekonstruktionsverfahren (orientiert an dem logisch-historischen Verfahren von Marx) wird Subjektivität als *gesamtgesellschaftlich vermittelt* aufgefasst (vgl. Holzkamp 1983). Dies schlägt sich, so Markard (2000a), in zwei wesentlichen methodischen Aspekten nieder:

„Gesellschaft ist dem Individuum nie in ihrer Totalität, sondern nur in ihren dem Individuum zugewandten Ausschnitten gegeben. Entsprechend sind einzelne Sachverhalte in ihrer Bedeutung nicht mehr allein aus sich selber heraus zu begreifen, sondern nur aus ihren Bezügen im Gesamt der arbeitsteiligen Reproduktion (...). Gesellschaftliche Bedingungen determinieren menschliches Handeln nicht, sondern sie sind als ‚Bedeutungen‘ zu fassen, die für die Menschen Handlungsmöglichkeiten repräsentieren, zu denen sie sich verhalten können und müssen.“ (Ebd.: 4)

Der kategoriale Begriff *Handlungsfähigkeit* dient zur Analyse individueller Handlungsmöglichkeiten als gesamtgesellschaftlich vermittelte Verfügungsmöglichkeiten über *je meine* Lebensbedingungen. Die Kritische Psychologie unterscheidet zwischen *restriktiven Begründungsmustern* (z.B. Nutzung vorhandener Handlungsmöglichkeiten um Behinderungen und Bedrohungen zu überwinden), die hegemoniale Strukturen festigen und so genannten *verallgemeinerten Modi*, die auf die Erweiterung von Verfügungsmöglichkeiten zielen. Verallgemeinerte Begründungsmuster vergrößern zwar in dieser Konzeption potentiell die Handlungsmöglichkeiten, allerdings auch das Risiko des Scheiterns und damit die Zuspitzung von Problemlagen (vgl. Holzkamp 1985: 371ff.).

Der Fokus der vorliegenden Untersuchung liegt auf dem Praxiswissen was kritisch-psychologisch genauer als *gesellschaftlich subjektives Zusammenhangs- und Widerspruchswissen* (vgl. Holzkamp 1997: 370ff.; Fahl & Markard 1993: 13f.) gefasst wird. Es ist das „verallgemeinerte Resultat der Analyse problematischer beruflicher Konstellationen und deren Lösung“ (Ulmann & Markard 2000: 223).

„Mit den hierbei thematisierten Zusammenhängen und Widersprüchen ist gemeint: (1) gehört es zu den Bedingungen psychologischer Praxis, dass an die Praktiker von verschiedenen Seiten – Auftraggeber, Klienten, Institutionen – sehr widersprüchliche Anforderungen gestellt werden; (2) besteht die allgemeine, kurzschlüssige Erwartung an die Psychologie darin, dass die Praktiker psychisches Leiden unter Ausklammerung jener materieller Le-

bensverhältnisse kurieren oder beseitigen könnten, aus denen alleine es verständlich wird. Unter der Voraussetzung, dass den Praktikern nicht von vornherein Interessenlosigkeit o.ä. unterstellt wird, d.h. unter der Annahme, dass sie daran interessiert sind, die Interessen der ihnen - therapeutisch, Beraterisch, pädagogisch, präventiv – Anvertrauten zu wahren, müssen sie also Erfahrungen machen, wie dieses Interesse mit ihren Handlungsbedingungen und -möglichkeiten kollidiert.“ (Fahl & Markard 1993: 14)

Dieser Handlungsrahmen, der auch für die Soziale Arbeit gilt kann jedoch prinzipiell reflektiert bzw. im Rahmen von Praxisforschung rekonstruiert werden.

### **Bedingungs- und Bedeutungsanalyse**

Konkrete historische Bedingungen stellen Möglichkeits-, Anforderungs- und Realisierungsverhältnisse dar, die typische Bedeutungskonstellationen (Holzkamp 1985: 550f.) als Voraussetzungen für subjektives Handeln implizieren. Individuelles Handeln wird dabei, wie bereits erwähnt, von gesellschaftlichen Bedingungen nicht determiniert, sondern entsprechend der einzelfallspezifischen Zugewandtheit zu der gesellschaftlichen Wirklichkeit konkret in Handlungsmöglichkeiten bzw. -behinderungen entfaltet. Eine intersubjektive Verständigung über Bedingungen und ihre Bedeutung für *je mich* ist subjektwissenschaftlich zentral (Holzkamp 1985: 548; Projekt Subjektentwicklung in der frühen Kindheit 1984: 61).

„Der ‚Standpunkt des Subjekts‘ schließt also die Berücksichtigung objektiver Bedingungen keinesfalls aus, sondern ein: Ausgeschlossen ist damit lediglich die Verkürzung meines Realitätsbezugs auf meine ‚Bedingtheit‘ unter Absehung von meiner *Verfügungsmöglichkeit*.“ (Holzkamp 1985: 539)

Da es zwar zahlreiche, jedoch nicht unbegrenzt viele potenziell bedeutsame strukturelle Bedingungen gibt, sind theoretische Verallgemeinerungen bzw. historisch strukturelle Aussagen möglich, die sich, so Markard, darauf beziehen, „dass überall da, wo die je herausgearbeiteten Dimensionen zu finden sind, sich auch die entsprechenden Zusammenhänge ergeben“ (Markard 1993: 36) können.

Da Bedingungs-Bedeutungs-Zusammenhänge in gesellschaftliche historische *Machtverhältnisse* eingebettet sind, gilt es, diese bei der Analyse von konkret erfahrbaren Handlungsmöglichkeiten sowie -behinderungen zu berücksichtigen (vgl. Holzkamp 1985: 374ff.).

„Die in den Fragestellungen und darin liegenden empirischen Verallgemeinerungen angesprochenen Lebensbedingungen (...) sind als *realhistorische Konkretisierungen forma-*

*tions-, lage- und positionsspezifischer Verweisungen auf das darin liegende 'typische' Verhältnis von Handlungs-/Verfügbarmöglichkeiten und deren Einschränkung/Mystifizierung hin zu analysieren.“ (Holzkamp1985: 552).*

## **Begründungsanalyse**

Für die Individuen bedeuten gesellschaftliche Strukturen Möglichkeitsräume, die von ihnen entsprechend ihren Interessen, Befindlichkeiten, persönlicher Ressourcen akzentuiert und realisiert werden. Die Akzentuierungen gelten als (Handlungs-)Prämissen, die im Zusammenhang mit den subjektiven Gründen zentraler Anhaltspunkt bei der Rekonstruktion subjektiver Begründungsmuster sind. Das Apriori der Kritischen Psychologie besagt, dass Menschen nicht bewusst gegen ihre eignen Lebensinteressen handeln. Folglich können Begründungsmuster auf ihre subjektive Funktionalität hin entschlüsselt werden (vgl. Holzkamp 1985: 353f.). Die subjektive Funktionalität wird im so genannten Begründungsdiskurs nachvollzogen: Warum denke, handle *je ich* vernünftigerweise angesichts meiner lage- u. positionsspezifischen Lebensbedingungen, Interessen und Befindlichkeiten, so wie ich es tue?

Die aktuellen kapitalistischen Bedingungen gestalten sich nach Auffassung der VertreterInnen dieses Ansatzes so, dass Subjekte ihre individuellen, kurzfristigen Interessen häufig auf Kosten anderer Subjekte befriedigen und dieser Umstand psychisch bewältigt werden muss. Es kann daher subjektiv funktional sein, Aspekte der Realität, wie zum Beispiel individuell nicht lösbare Widersprüche, zu verdrängen, zu vergessen, zu leugnen, um so individuelles Unvermögen, Ohnmacht, Ratlosigkeit zu bewältigen.

„Die gewonnene Begrifflichkeit dient dazu, vorfindliche Formen der Handlungsfähigkeit/Befindlichkeit, so wie sie jeweils konkret in Erscheinung treten, *darauflin durchdringbar zu machen*, wie sie unter den gegebenen gesellschaftlichen Lebensverhältnissen für das Individuum als subjektiv funktional erfahren werden können, insbesondere, welche gesellschaftlichen Widersprüche es sind, unter denen die eigene Beteiligung an der Unterdrückung, damit Stärkung der Instanzen, denen man selbst ausgeliefert ist, für das Subjekt zu einer realen Alternative der Sicherung seiner Handlungsfähigkeit/Lebensqualität werden können.“ (Holzkamp 1984: 32)

Der theoretische Ausgangspunkt kann somit wie folgt zusammengefasst werden: Für PraktikerInnen repräsentieren ihre Arbeitsbedingungen (gesamtgesellschaftlich vermittelte) Handlungsmöglichkeiten, die sie in spezifischen Kräfte-/Machtverhältnissen realisieren. Die Reflektion der Kräfte- bzw. Machtverhältnisse und die eigene Verwobenheit darin kann dabei helfen Begründungsmuster auf ihre Funktionalität hin zu durchdringen.

## Heuristik

Bader (2005) stellte angesichts der aktuellen Entwicklungen im Bereich der Sozialen Arbeit die Frage: „Welche Position, welche Haltung haben die in diesem Bereich tätigen Menschen und was tun sie konkret im Rahmen ihrer entlohnten Arbeit (...)?“ (ebd.: 192). Er kommt daraufhin zu dem Schluss, dass Professionelle, wollen sie kein Risiko eingehen, eine spezifische Professionalität leisten müssten. Diese präzisiert er in einem professionellen Bewältigungsszenario woran ich, wie unten weiter auszuführen ist, anknüpfen kann. Zunächst folgt eine Darstellung der verschiedenen Stadien dieses Bewältigungsszenarios (vgl. ebd.: 194f.).

Am Beginn stehe die Übernahme der gesellschaftlichen Anforderungen und deren Umsetzung in der jeweiligen alltäglichen Berufspraxis durch die Professionellen. Dies habe eine psychisch entlastende Funktion, da hierdurch keine individuelle Position entwickelt werden müsse und eine emotionale Einlassung durch die so genannte professionelle Distanz vermieden werden könne. Falls von Seiten der Professionellen Kritik geübt werde, dann an strukturellen (Arbeits-) Bedingungen, die sich vermittelt durch Staat, Träger und Institutionen in der Praxis mit dem Ergebnis zeigten, dass sie letztlich meist resigniert hingenommen würden. Dauerhaft sei das Heraushalten bzw. die Distanzierung für die Professionellen anstrengend und kaum zu leisten. Nahe liegend sei daher eine schrittweise Identifikation mit den Anforderungen und die Entwicklung einer „zweiten Identität“. Diese zusätzliche, auf den beruflichen Bereich beschränkte Identität habe die Funktion eines „Schutzanzugs“, der privat wieder abgelegt werden könne. Die strategische Unterdrückung der ursprünglichen Identität könne dazu führen, dass sie auf längere Sicht teilweise oder ganz verschwinde. Bader verweist darauf, dass andere AutorInnen dies unter dem Begriff des Burn-out-Syndroms verhandeln. Eine derartige Entwicklung könne schließlich zu einer anhaltenden Persönlichkeitsveränderung führen. Darunter versteht Bader das Einswerden mit den gesellschaftlichen Anforderungen. Bei nicht normkonformem Verhalten wiederum drohe zum Beispiel der Ausschluss aus der Einrichtung durch Kündigung.

Die in Baders Ausführungen aufscheinende Alternativlosigkeit ist meines Erachtens zu hinterfragen. Ich werde die Ergebnisse von Bader dennoch als Heuristik aufnehmen, die mich sensibilisieren soll für nahe liegende Bewältigungsformen. Mich interessieren jedoch vor allem die Gestaltungsspielräume zwischen den analytischen Polen von *Übernahme* und *Ausschluss* angesichts der aktuellen Nahelegungen und Zumutungen in der Berufspraxis.



### **3 Der sozialstaatliche Transformationsprozess und seine Bedeutung für die Soziale Arbeit**

In diesem Kapitel werden zunächst die Hintergründe des Strukturwandels – die Entwicklung und Krise des deutschen Sozialstaats sowie der transnationale Kontext – beleuchtet. Anschließend findet sich eine Darstellung des neoliberal besetzten Umbaus des sozialstaatlichen Rahmens der Sozialen Arbeit. Daran schließen sich eine Reflexion der Fachdebatte zum Transformationsprozess sowie vertiefende Ausführungen zur Entwicklung der Beschäftigungssituation in diesem Arbeitsfeld angesichts der Veränderungen an.

#### **3.1 Die Entwicklung des deutschen Sozialstaats und seine ‚Krise‘**

Der Begriff *Sozialstaat* wurde bereits Mitte des 19. Jahrhunderts von Lorenz von Stein verwendet (vgl. Ritter 1991: 11) und ist bezüglich seiner Definition, insbesondere in Abgrenzung zum Konzept des *Wohlfahrtsstaates*, umstritten (vgl. u.a. Kaufmann 1997: 21ff.). Galuske (2002: 80f.) verweist auf verschiedene Differenzierungsvarianten. So kann eine qualitative Unterscheidung zwischen den Begriffen Sozial- und Wohlfahrtsstaat veranschlagt werden. Demnach sei der Wohlfahrtsstaat eine entwickelte Form des Sozialstaats, welcher der Gesellschaft sozialen Schutz und soziale Rechte garantiere. Jedoch lasse sich mangels klarer Indikatoren bisher nicht festlegen, wann von einem Wohlfahrtsstaat gesprochen werden kann. Zumal erschwere der internationale Sprachgebrauch (*Welfare State*) zunehmend eine Differenzierung der Begriffe. Eine weitere Möglichkeit bestehe darin, den Begriff Sozialstaat als politisch-normative Kategorie und den des Wohlfahrtsstaates als deskriptive Kategorie zu fassen. Im weiteren Verlauf meiner Darstellung werden beide Begriffe Verwendung finden: Sozialstaat eher in Bezug auf die nationalstaatliche Sozialpolitik, Wohlfahrtsstaat (bzw. Wohlfahrtsregime) dann, wenn es vor allem um Vergleiche sozialstaatlicher Arrangements geht.

„Der Sozialstaat in einem engeren Sinne umfasst die soziale Sicherung und das Arbeitsrecht, in einem weiteren Sinne auch das Bildungswesen, die Wirtschafts- und Betriebsverfassung und die Arbeitsbeziehungen sowie die wachstums- und beschäftigungsbezogene Wirtschaftspolitik.“ (Leisering 2003: 172)

Der Sozialstaat bzw. das Wohlfahrtsregime dienen der kollektiven Absicherung sozialer Risiken. Je nach Wohlfahrtsregime existiert ein *Welfare-Mix*, der einzelne Wohlfahrtsproduzenten betont. Wohlfahrtsproduzenten sind der Staat, der Markt, aber auch zivilgesellschaftliche Assoziationen sowie die Familie (vgl. Seeleib-Kaiser 2001: 40ff.). Die Sozialpolitik gibt den rechtlichen und finanziellen Rahmen vor, durch den festgelegt wird, welche Rechte (Leistungsansprüche) und Pflichten (Eigenleistungen) die BürgerInnen haben. Soziale Rechte beinhalten Geldleistungen und Sachleistungen durch personenbezogene Dienstleistungen (vgl. Wendt 2003: 72). Es entwickelten und etablierten sich in den Industrieländern verschiedene sozialstaatliche Modelle. Esping-Andersen (1998) führt die unterschiedlichen Entwicklungen auf die Arten der Arbeiter-/Klassenmobilisierung und Regimeinstitutionalisierung zurück.<sup>2</sup>

Das 19. Jahrhundert ist gekennzeichnet durch den fundamentalen Wandel der Gesellschaftsformation vom Feudalismus zum Kapitalismus. Die Industrialisierung stellte die Politik vor die Aufgabe, eine Antwort auf die so genannte *soziale Frage*<sup>3</sup> zu finden, die zunehmend lauter aus den Reihen der ArbeiterInnenbewegung gestellt wurde. Es galt, Strategien zu entwickeln, die der neuen ökonomischen und sozialen Lage der lohnabhängigen Bevölkerung Rechnung trugen (vgl. Lenhardt & Offe 1983: 82f.; Döring 2004: 5ff.).

„Die Ursprünge des deutschen Sozialstaats liegen in dem Versuch der konservativen Eliten des deutschen Kaiserreichs, eine Antwort auf den Aufstieg der Arbeiterbewegung und das Anwachsen der Arbeiterschaft zu finden.“ (Nullmeier 2003: 181)

Reichskanzler Bismarck legte Ende des 19. Jahrhunderts den Grundstein für das erwerbsarbeitszentrierte (west-)deutsche Sozialstaatsmodell. Unter seiner Regierung wurde 1883 die Krankenversicherung, 1884 die Unfallversicherung und 1889 die Invaliditäts- und Altersversicherung eingeführt, die bis heute zentrale Säulen der Sozialgesetzgebung darstellen. Für alle LohnarbeiterInnen bestand

---

<sup>2</sup> Das *korporatistische Wohlfahrtstaatsregime*, wie es sich in (West-)Deutschland, Österreich, Frankreich und Italien herausbildete, gewinnt sein Profil durch gesetzliche Sozialversicherungen, die angepasst sind an die Norm des Normalarbeitsverhältnisses, wenig privatisierte Sicherung, die so genannte Sozialpartnerschaft in der Arbeitswelt, und den Korporatismus zwischen Wohlfahrtspflege und Sozialpolitik (vgl. Esping-Andersen 1998: 44). An Esping-Andersens Ansatz, Wohlfahrtsregime zu kategorisieren, wird unter anderem kritisiert, dass sein Ansatz der unterschiedlichen Absicherung von Mann und Frau nicht ausreichend Rechnung trage (vgl. u.a. Walther 2003: 293; Galuske 2002: 88ff.).

<sup>3</sup> Die *soziale Frage* ist für Castel: „(...) eine fundamentale Aporie, an der eine Gesellschaft das Rätsel ihrer Kohäsion erfährt und das Risiko ihrer Fraktur abzuwenden versucht. Sie stellt eine Herausforderung dar, welche die Fähigkeit einer Gesellschaft (...) auf die Probe bzw. die Frage stellt, als eine durch wechselseitige Abhängigkeitsbeziehungen verbundene Gesamtheit zu existieren“ (Castel 2000: 17).

der Versicherungszwang, der mit einem Rechtsanspruch auf Unterstützung gekoppelt war. Dadurch sollte die Lage der Lohnabhängigen verbessert werden, nicht zuletzt auch, um die erstarkende ArbeiterInnenbewegung zu schwächen. Im Zuge eines sozialstaatlichen Differenzierungsprozesses wurden ergänzend zu der bismarckschen Sozialversicherung die Versorgung für BeamInnen und Soldaten und das nachgeordnete Instrument der Fürsorge eingeführt (vgl. Döring 2004: 16ff.; Leisering 2003: 173). Das spezifische dieses *Differenzierungsprozesses* ist die Trennung von Arbeiter- und Armenpolitik. Die soziale Mindestsicherung der Fürsorge (Sozialhilfe) ist nämlich keine beitragsfinanzierte Versicherung, sondern eine durch Steuereinnahmen finanzierte Leistung sozialer Sicherung. Neben den Geldleistungen wurde eine zweite Interventionsform der Fürsorge, die der personenbezogenen sozialen Unterstützung, eingeführt. Diese Sachleistungen wurden von ArmenpflegerInnen erbracht (vgl. Sachße 1986: 31ff.).

Vor diesem Hintergrund entwickelte sich Ende des 19. bzw. Anfang des 20. Jahrhunderts die professionelle Soziale Berufsarbeit (vgl. Sachße 1986). Die Pionierinnen aus der bürgerlichen Frauenbewegung stammten aus dem gehobenen Mittelschichtmilieu. Sie verbanden die Sozialreformen mit ihren Emanzipationsbestrebungen als Ausweg „aus gesellschaftlicher Isolation“. Ihr Ziel war die Verbesserung der „gesellschaftlichen Situation“ durch ehrenamtliche Unterstützung seitens der Bürgerinnen für die Belange des Proletariats (vgl. Paulini 2001: 82). Sie konzipierten eine anspruchsvolle Ausbildung für die Soziale Arbeit. Zudem sprachen sie ausdrücklich von einem „Neigungsberuf“ als ihrem weiblichen Beitrag zum „Volksganzen“ bzw. zur „Versöhnung der Klassen“ und nicht von einem Erwerbsberuf (vgl. Sachße 1986: 260). Bis 1914 gab es lediglich eine geringe Zahl von Erwerbstätigen in der Sozialen Arbeit. Zunehmend kamen allerdings Frauen aus dem kleinbürgerlichen Milieu hinzu, die sich aus Erwerbsnotwendigkeit und in der Hoffnung auf sozialen Aufstieg für die Soziale Arbeit interessierten (vgl. Sachße 1986: 296).

Während und nach dem Ersten Weltkrieg entwickelte sich die Armenpflege bzw. Kriegsfürsorge als Fürsorge für die Massen. Motor für die Sozialstaatsentwicklung sind die politischen „Auseinandersetzungen zwischen Arbeiterparteien und bürgerlich-liberalen bzw. bürgerlich-konservativen Parteien, zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften“ (Nullmeier 2003: 181).

Während der Weimarer Republik fand ein Ausbau der ArbeitnehmerInnenrechte statt. 1927 wurde eine weitere zentrale Säule, die Arbeitslosenversicherung, eingeführt. Die paritätisch finanzierte Versicherungsform wurde jedoch von Großindustriellen aus dem Ruhrgebiet kritisiert (vgl. Butterwegge 2005: 263f.). Die gesteigerte Nachfrage nach professioneller Sozialer Arbeit setzte sich parallel fort, und so etablierte sich die Soziale Arbeit bis zum Ende der Weimarer Republik als weiblicher Dienstleistungsberuf (vgl. Sachße 1986: 259f.). Der Be-

reich der Fürsorge wurde nun unter dem Begriff der Wohlfahrtspflege verhandelt.

Nach der Machtergreifung der Nationalsozialisten 1933 begann eine Neujustierung hin zur so genannten Volkswohlfahrtspflege, wobei die gesetzlichen Vorgaben aus der Weimarer Zeit übernommen wurden. Mit der Neuausrichtung hatten laut einer Rede Hitlers vom 6. Juli 1933

„(...) die Fürsorgebehörden (...) jedoch die Pflicht, jetzt bereits im Rahmen des bestehenden Fürsorgerechts den nationalsozialistischen Grundsätzen Rechnung zu tragen. – Der Nationalsozialismus (...) steht auf dem Standpunkt, daß öffentliche Mittel für die Erhaltung der wertvollen Volksgenossen eingesetzt werden müssen, daß im übrigen die öffentliche Fürsorge auf das Allernotwendigste zu beschränken ist.“ (Zit. n. Scheuer 1982: 283)

Unterstützung erhielten somit nur diejenigen, die entsprechend der nationalsozialistischen Rassenideologie als Zielgruppe legitimiert waren (vgl. Butterwege 2005a: 266f.). Die in der bürgerlichen Frauenbewegung entwickelten Konstrukte „soziale Mütterlichkeit“ und „Dienst am Volksganzen“ waren Ideen, die in die nationalsozialistische Ideologie von den Fachkräften integriert werden konnten: Der Dienst am Volksganzen wurde zum Dienst an der Volksgemeinschaft (vgl. Sachße & Tennstedt 1992: 188). Gleichzeitig fanden auch in der Sozialen Arbeit „Säuberungsaktionen“ bei den Fachkräften statt. Manche von ihnen emigrierten, tauchten unter oder wurden Opfer der nationalsozialistischen Vernichtungsmaschinerie (vgl. Paulini 2001: 403).

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde im Zuge der Gründung der BRD eine Sozialstaatsklausel in der deutschen Verfassung verankert (vgl. Grundgesetz [GG] Art. 20 Abs. 1 sowie GG Art. 28 Abs. 1). Das Sozialstaatsziel hat keinen strukturell ableitbaren Sozialrechtscharakter, sondern ist ein offenes Gebot, das jeweils in einem demokratischen Prozess vom Gesetzgeber konkretisiert und aktualisiert wird. Die Debatte darüber, wie der Verfassungsauftrag auszulegen ist, reichten in den 1950er-Jahren von der minimalen Variante eines gewährleistenden Rechtsstaats bis zu der Maximal-Variante, dem sozialistischen Umbau der Gesellschaft (vgl. Leisering 2003: 172). Es setzte sich ein Kompromiss durch, der den „Rechts- und Sozialstaat als gleichrangige, sich gegenseitig stützende und begrenzende Verfassungsprinzipien verstand“ (ebd.). 1949 bestätigte das Ergebnis der Bundestagswahl die Leitidee der so genannten *Sozialen Marktwirtschaft*; ihre inhaltliche Ausgestaltung war zu diesem Zeitpunkt noch offen. Das Ziel, das nach Sozialgesetzbuch (SGB) I § 1 Abs. 1 erreicht werden soll, ist die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherung sowie die Bereitstellung und die Gestaltung von Sozialleistungen und sozialer wie erzieherischer Hilfen.

Nach Leisering (2003: 172ff.) können in der Folge vier Phasen der westdeutschen Sozialstaatsentwicklung unterschieden werden. Die Phase der Konstituierung (1949–1966), die der Weiterentwicklung und Modernisierung (1966–1975), die Phase der Bedrängnis (1975–1995) und die der Krise des Sozialstaats ab 1995.

In der *Konstitutionsphase* des westdeutschen Sozialstaats unter der Regierung Adenauer lagen im Sinne einer strukturellen Sozialpolitik für den Wiederaufbau die Schwerpunkte auf der Abarbeitung der Kriegsfolgen, der Restruktion der Sozialversicherung und auf der Wirtschafts- und Wohnungspolitik. Zentral für den so genannten Sozialversicherungsstaat war die Konstitution bzw. die Modernisierung der drei sozialpolitischen Säulen: Versorgung, Sozialversicherung und Fürsorge<sup>4</sup>. Die sozialintegrative Sozialpolitik hatte die Erhaltung der personalen Infrastruktur für die kapitalistische Wirtschaft zum Ziel. Diese Sozialpolitik beinhalte zudem sozialpädagogische Maßnahmen für die aus dem Ordnungsmodell Herausgefallenen, denn alle BürgerInnen galten als potenzielle ArbeitnehmerInnen (vgl. Hollstein 1973: 188ff.). Ab 1955 gab es die Berufsbezeichnung SozialarbeiterIn<sup>5</sup> und ab 1967 SozialpädagogIn<sup>6</sup> (vgl. Erler 1997: 16f.).

Als kennzeichnend für das deutsche Sozialstaatsmodell gilt das Ziel der Lebensstandardsicherung, das die Mittelschicht in den Gesellschaftskompromiss einbindet. So wurden zum Beispiel 1957 die dynamische Anpassung der Renten an die Lohnentwicklung und eine solide Mindestsicherung in Form der Sozialhilfe eingeführt (vgl. Leisering 2003: 177).

„Wirtschaftswunder‘ und Sozialstaatsausbau sowie die Gegenüberstellung westlicher Demokratien und sozialistischer Diktaturen schufen ein Klima, in dem die Konfliktintensität abnahm (...). Während einige Beobachter bereits eine nivellierte Mittelschichtgesellschaft heraufkommen sahen, sprachen andere von der vollständigen Integration der Arbeiterklasse ins kapitalistische System und einer Stilllegung des Konflikts zwischen Arbeitern und Unternehmern durch den politisch im Sozialstaat institutionalisierten Klassenkompromiss.“ (Nullmeier 2003: 181)

Weiterhin gilt das korporatistische Arrangement zwischen dem Staat und den Sozialpartnern<sup>7</sup> als kennzeichnend für das deutsche Sozialstaatsmodell (vgl. ebd.:

---

<sup>4</sup> Leistungen der Fürsorge, wie zum Beispiel Sozialhilfe, Wohngeld, Kindergeld, Erziehungsgeld, werden nicht nach dem Versicherungsprinzip finanziert, sondern vorwiegend aus kommunalen Steuermitteln. Diese Transferleistungen gelten als „direkt lenkende, umverteilungswirksame Instrumente“ (Sesselmeier 2003: 218).

<sup>5</sup> Vormalig FürsorgerIn bzw. WohlfahrtspflegerIn.

<sup>6</sup> Vormalig Jugendleiter.

<sup>7</sup> Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände.

182). Für die Soziale Arbeit errang der Korporatismus durch die charakteristische Verflechtung von Staat bzw. Sozialpolitik und den (mitunter konfessionellen) Verbänden der Wohlfahrtspflege fundamentale Bedeutung. Besonders relevant ist hierbei das Subsidiaritätsprinzip. Es gilt seit Ende der 1960er-Jahre bezüglich des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) und des damaligen Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG), das freie Träger vor öffentlichen und privaten bevorzugte. Im Subsidiaritätsprinzip liegt die starke Position der Wohlfahrtsverbände in Deutschland begründet. Hierdurch sollte die Pluralität der Weltanschauungen seitens der Leistungserbringer und die staatliche Leistungserbringung auf das notwendige Maß bewirkt werden. Dies geschah durch eine Förderverpflichtung gegenüber den freien Trägern und ihrer Vorrangigkeit bei der Leistungserbringung. Die Förderung beinhaltete Personalkostenzuschüsse sowie Investitionsförderungen und räumte den freien Trägern Eigenverantwortlichkeit bei der Aufgabenausübung ein (vgl. Pabst 2000: 64ff.; Erler 1997: 77).

In der DDR wurden nicht wie im Westen die Auswirkungen des Marktes sozial abgefedert, sondern die Zentralverwaltungswirtschaft wurde unmittelbar auf soziale Ziele ausgerichtet. Dies geschah durch: „eine Arbeitsplatzgarantie, eine massive Subventionierung grundlegender Konsumgüter und durch Anbindung sozialer Leistungen an die Betriebszugehörigkeit“ (Leisering 2003: 175). Die formalen Ziele brachen sich jedoch häufig an der Realität, was als ein Hauptwiderspruch des autoritären Wohlfahrtsstaats der DDR gilt. So war es zwar gelungen, Bildungschancen anzugleichen, jedoch war die Altersarmut durch die geringe Sozialleistungsquote<sup>8</sup> von 15% des Bruttoinlandprodukts verbreiteter als im Westen. Zwar habe das Sozialbudget, nimmt man weitere Subventionen hinzu, ein ähnliches Niveau wie im Westen<sup>9</sup> gehabt, nur habe es nicht die Wirtschaftskraft zum Ausgleich gegeben (vgl. Leisering 2003: 175). In der Frage der Erbringung Sozialer Arbeit wurde in der DDR die gesamtgesellschaftliche Verantwortung betont. Entsprechend wurde stärker als in der BRD auf ehrenamtliches Engagement gesetzt. Dennoch gab es auch ausgebildete Sozialfürsorger-

---

<sup>8</sup> Die Sozialleistungsquote in Prozent drückt die Höhe der sozialpolitischen Ausgaben – gemessen am Bruttoinlandprodukt (BIP) eines Landes – aus.

<sup>9</sup> Die Sozialleistungsquote in der BRD hat sich nach einem starken Anstieg ab Mitte der 1970er-Jahre bis heute bei ca. 30% des Bruttoinlandprodukts eingependelt (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2007: 6; Leisering 2003: 174; Döring 2004: 98). Die stabile Sozialleistungsquote gilt als Indikator für die relative Stabilität des Sozialsystems (vgl. Mazzucco 2004: 96).

Innen, wenn auch in einem wesentlich geringerem Umfang<sup>10</sup> als in der BRD (vgl. Seidenstücker 2001: 238ff.; Maser 2000: 36).<sup>11</sup>

Der sozialstaatliche Kompromiss im Westen Deutschlands überdauerte fast 30 Jahre; er wurde während der sozial-liberalen Regierungen unter Willy Brandt und Helmut Schmidt stetig zugunsten der ArbeitnehmerInnen wie auch der Nichterwerbstätigen und sozialer Randgruppen ausgebaut. Sozialpolitik war in dieser Phase Gesellschaftspolitik mit der Intention, die soziale Teilhabe breiter Bevölkerungsschichten zu verbessern bzw. ihre Lebensqualität zu steigern. Das leitende Gerechtigkeitsverständnis folgte dem Ideal der Verteilungsgerechtigkeit. Es wird angenommen, dass die Systemkonkurrenz zwischen der DDR und der BRD das sozialpolitische Profil Westdeutschlands wesentlich mit beeinflusste (vgl. Döring 2003: 215).

Nach der Öl- und Wirtschaftskrise 1973/74 wurde die Sozialpolitik unter fiskalischen Gesichtspunkten neu bewertet. Das geringe Wirtschaftswachstum und vor allem die sinkende Nachfrage nach Arbeitskräften führten zu steigender (Langzeit-)Arbeitslosigkeit, die insbesondere die Kommunen unter finanziellen Druck setzte. Obwohl der Sozialstaat durch große finanzielle Lasten in Bedrängnis geriet und der demografische Wandel zunehmend im Zusammenhang mit der Rentensicherheit thematisiert wurde, habe ein „familienpolitischer Aufbruch“ (Leisering 2003: 174) stattgefunden. Hierzu gehören familienpolitische Maßnahmen wie Erziehungsurlaub/-geld sowie die Anrechnung von Erziehungszeiten bei der Rentenversicherung. Die sozialpolitischen Errungenschaften wurden von der Zivilgesellschaft zunehmend als selbstverständlich wahrgenommen, vor allem von den Bevölkerungsgruppen, die über wenige oder gar keine Besitzstände verfügten. Das Gleichheitsprinzip zeigte sich vor allem in der egalitären Anlage des Gesundheits- und Bildungssystems, wobei es dennoch nie gelang, soziale Selektionsmechanismen zu verhindern.

Die neokonservative Regierungswende 1982/83 setzte erste Kürzungen sozialstaatlicher Leistungen durch. Die christlich-liberale Regierung unter Bundeskanzler Helmut Kohl wagte jedoch keinen strukturellen Umbau des zunehmend in Bedrängnis geratenden sozialstaatlichen Gefüges – trotz soziostruktureller Veränderungen, wie der Entstandardisierung der Erwerbsverläufe, des demografischen Wandels und der zunehmenden Erwerbsneigung von Frauen, die im Erziehungs- und Pflegebereich den Sozialstaat stark entlastet hatten (vgl. Kauf-

---

<sup>10</sup> So habe es 1988 ca. 400 SozialfürsorgerInnen gegeben. Dieses Berufsbild sei im Vergleich zu anderen Fürsorgerberufen, wie dem der JugendfürsorgerInnen und der GesundheitsfürsorgerInnen, der Tätigkeit der SozialarbeiterInnen am ähnlichsten (vgl. Kleinschmidt 2005: 50f.).

<sup>11</sup> Nach der Deutschen Einigung wurde das westdeutsche Sozialsystem auf das ostdeutsche übertragen, sodass alle weiteren Angaben für Gesamtdeutschland gelten.

mann 1997). Dies wird unter anderem dem strukturkonservativen Druck aus dem sozialdemokratischen Lager bzw. dem Protest von Kirchen und Wohlfahrtsverbänden zugeschrieben.

Auch die deutsche Einigung könne laut Leisering (2003: 174) als erneute Expansion des Sozialstaats interpretiert werden. So stieg nach der Übertragung des bundesrepublikanischen Modells auf die neuen Bundesländer auch dort der Bedarf an Fachkräften. Häufig wurden ehrenamtliche oder semiprofessionelle Kräfte auf der Basis von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) eingestellt.<sup>12</sup>

„Der klassische politische Sozialstaatskonsens hatte durch die Wiederherstellung der deutschen Einheit den Systemkonflikt als einen seiner stützenden Faktoren verloren. Auch die Angewiesenheit auf die Sozialstaatlichkeit für die Legitimation der Bundesrepublik war mit dem Wegfall der Teilstaatlichkeit entfallen.“ (Döring 2003: 217)

Für Deutschland werden folgende spezifische Herausforderungen für das soziale Sicherungssystem angenommen: die deutsche Einheit<sup>13</sup>, die Sozialversicherung, die stark an die Arbeitsmarktentwicklung gekoppelt ist, das große Exportvolumen, der sehr plötzliche Geburtenrückgang und ein im europäischen Vergleich hoher Ausländeranteil (vgl. Leisering 2003: 178). Des Weiteren sei die berufsständische Differenzierung (BeamtInnen, LandwirtInnen, FreiberuflerInnen) innerhalb der Sozialsysteme zu berücksichtigen. In sozialpolitischen Diskussionen gehe es daher auch immer darum, welche Statusgruppe wie belastet wird. Diese berufsständischen Auseinandersetzungen ließen sich zum Beispiel an der Diskussion über eine BürgerInnenversicherung nachvollziehen. Verteilungsfragen drücken sich in Deutschland daher häufig als Einzelkonflikte und weniger als allgemeine gesellschaftliche Auseinandersetzungen aus (vgl. Nullmeier 2003: 181).

Zu Beginn der 1990er-Jahre zeichnete sich trotz der enormen Anpassungsfähigkeit des Sozialversicherungsprinzips eine *sozialstaatliche Krise* ab. Der Sozialstaat rückte unter anderem auch deswegen ins Interesse, weil er eine nicht zu unterschätzende „wirtschaftliche und normative Größe mit daran geknüpften Interessen und Ideen“ (Leisering 2003: 175) ist. Der sozialstaatliche Grundkonflikt bestehe darin, dass

---

<sup>12</sup> 14% der Beschäftigten in den neuen Bundesländern verfügen heute über einen einschlägigen Berufsabschluss als SozialarbeiterIn bzw. SozialpädagogIn (vgl. Simon 2004: 9).

<sup>13</sup> Unter anderem Döring (2003: 215) kritisiert zu Recht, dass die „Hauptlast der sozialstaatlichen Integrationsleistungen – Leistungen für Arbeitslose, der Arbeitsmarktpolitik, Anhebung der Rentenleistungen“ über die Sozialversicherungen und nicht gerechter über Steuern finanziert wurde.