



**FernUniversität  
in Hagen**

# **Rahmenbedingungen der Sozialen Arbeit im Wandel: Umbau des Wohlfahrtsstaates und der Sozialverwaltung**

***Renate Reiter (FernUniversität in Hagen)***

Aktionswoche "Arbeitsbedingungen und kollektive Interessenvertretung in der Sozialen Arbeit"  
für Studierende und Praktiker:innen an der TH Köln, 21.11. – 24.11.2023

Dienstag, 21.11.2023, Köln

## Überblick

1. Zur Profession der Sozialen Arbeit
2. Rahmenbedingungen der Sozialen Arbeit im Wandel
  - Wohlfahrtsstaat
  - (Öffentliche) (Sozial)Verwaltung
3. Restrukturierungsherausforderungen für die Soziale Arbeit
4. Anpassungen (in) der Praxis der Sozialen Arbeit
  - Governance
  - Privatisierung
  - Finanzierung
5. Schlussfolgerungen: Soziale Arbeit zwischen Bedeutungswandel und Restrukturierungsherausforderungen



# Zur Profession der Sozialen Arbeit

## Zur Profession der Sozialen Arbeit

- Vielfalt an Tätigkeitsfeldern (Kinder / Jugendliche, Pflege / Gesundheit, Sozialhilfe / Armut, Teilhabe, Integration etc.)
- Beständige fachlich-professionelle Ausdifferenzierung: Profession ist statistisch schwer erfassbar (vgl. u.a. BA 2010: KLDB 2010; BA 2021: KLDB: 2020) => Expansion des Tätigkeitsbereichs
- In 2021 rund 1,75 Mio Beschäftigte im Bereich Soziale Arbeit, darunter ca. 321.000 mit (Fach-)Hochschulabschluss (BA 2022)
- Weibliche Profession: 74 % der Sozialarbeiter:innen sind Frauen (BA 2022)
- Bandbreite an Arbeitgeber:innen: öffentlich, freigemeinnützig (große Wohlfahrtsverbände bis kleine Vereine), privat

## Zur Profession der Sozialen Arbeit

### ***Bedeutungszuwachs ?:***

- Sozialer, demografischer, ökonomischer, ökologischer Wandel, krisenbedingte Herausforderungen als Treiber verstärkten Bedarfs an (professioneller und ehrenamtlicher) Sozialer Arbeit in unterschiedlichen Bereichen (BA 2022)
- Unterschiedliche Betroffenheit der Profession vom Fachkräftemangel (BA 2023 „Fachkräftebedarf“): hoch im Bereich Pflege/Altenpflege, Kinderbetreuung / -erziehung, mittel im Bereich Heilerziehungspflege / Sonderpädagogik, mäßig im Bereich Familienpflege
- Arbeitsbedingungen in unterschiedlichen Feldern (z.B. Pflege, Kinderbetreuung) Thema in der wissenschaftlichen, politischen, medialen Diskussion
- Unklare Signale: Staatliche und öffentliche Anerkennung für Soziale Dienste und damit Profession der Sozialen Arbeit (Hintergrund: COVID 19; z.B. SodEG) vs. geplante massive Kürzungen für soziale Dienste im BuHH 2024



# Rahmenbedingungen der Sozialen Arbeit im Wandel

## Wohlfahrtsstaatlichkeit im Wandel

*Wandel des Stellenwerts sozialer Dienste als Säule im System der sozialen Sicherung im modernen Wohlfahrtsstaat:*

## Wohlfahrtsstaatlichkeit im Wandel

### ***Wandel des Stellenwerts sozialer Dienste als Säule im System der sozialen Sicherung im modernen Wohlfahrtsstaat:***

Ursprüngliche Aufmerksamkeit des Staates: Modell der monetären Absicherung (Bismarck; Beveridge) => *soziale Dienste als „vernachlässigte“ Sicherungsleistungen* (Alber 1995)



## Wohlfahrtsstaatlichkeit im Wandel

### ***Wandel des Stellenwerts sozialer Dienste als Säule im System der sozialen Sicherung im modernen Wohlfahrtsstaat:***

...

- Wohlfahrtsstaatlichen Expansion (1960er und 1970er): neue soziale Herausforderungen, neue soziale Rechte  
=> *soziale Dienste zur „Bearbeitung pathologischer Zustände“* (vgl. Schäfer 1969, zitiert nach: Dahme & Wohlfahrt 2015: 23)  
=> soziale Dienste als „Handlungen, Aktivitäten und Maßnahmen, die darauf abzielen, die physische und psychische Lebens- und Erlebnisfähigkeit sowie die Sozialfähigkeit von einzelnen und/oder sozialen Gruppen wieder herzustellen oder zu verbessern.“ (Bundesregierung 1981, zitiert nach: Dahme & Wohlfahrt 2015: 23)  
=> Entstehung und Wachstum eines sozialen Dienstleistungssektors / „Sozialwirtschaft“

## Wohlfahrtsstaatlichkeit im Wandel

### *Wandel des Stellenwerts sozialer Dienste als Säule im System der sozialen Sicherung im modernen Wohlfahrtsstaat:*

- ...
- Umbau des Wohlfahrtsstaates (1990er bis 2000er): Jahrzehnte der sozialpolitischen Reformen („produktivistische Neuausrichtung“; Lessenich 2007: 5), „aktivierender“ (Wohlfahrts-) Staat  
=> *soziale Dienste für Befähigung zur Teilnahme am Erwerbsleben* (Dahme & Wohlfahrt 2015: 38)

## Wohlfahrtsstaatlichkeit im Wandel

***Wandel des Stellenwerts sozialer Dienste als Säule im System der sozialen Sicherung im modernen Wohlfahrtsstaat:***

- ...
- Anhaltender Reformdiskurs (seit 2010er): „Investierender“ (Wohlfahrts-) Staat (Hemerijck, 2018)  
=> *soziale Dienste als Instrument zur (Wieder-)Aufnahme eigenständiger Erwerbstätigkeit* (z.B. Bothfeld & Rouault, 2015; Saraceno, 2015)  
vs. ... *als Basis für Ermöglichung sozialer Teilhabe* (Plavgo & Hemerijck 2021)?

***Reformen des Wohlfahrtsstaates im Wechselspiel mit sozialen etc. Herausforderungen tragen zur massiven Stärkung der Sozialwirtschaft und damit auch der Profession der Sozialen Arbeit bei***

## (Sozial-)Verwaltung im Wandel

### **Verwaltungsreformen und Ökonomisierung des öffentlichen Sektors:**

Ursprüngliches Modell: Klassisch *bürokratische* Organisation (Weber 1972 [1898]; Downs 1965; Niskanen 1968): u.a. hierarchisch, funktional versäult, Rechtsstaatlichkeit als Steuerungsbasis im Verhältnis Staat-Kooperationspartner-Bürger:innen: z.B. Erfüllung von Leistungsansprüchen nach Prüfung von Anspruchsvoraussetzungen



Ab späte 1980er („Reinventing Government“; Osborne & Gaebler 1992): *New Public Management / Neues Steuerungsmodell* (Hood 1991; Pollitt & Bouckaert 2004; Reichard 2006; Bogumil et al. 2007): u.a. flache Hierarchien, Koordination, ökonomische Zielsteuerung (Output): Benchmarks u. Kennzahlen + Controlling (innen), Markt und Wettbewerb als Steuerungsbasis (außen)



*Neo-Weberianismus / Post-NPM / Digital Governance* (Kuhlmann & Wollmann 2017; Klenk & Reiter 2019; Bouckaert 2022): Qualitätsmanagement, Zertifizierung, verstärkte Nutzenden-Orientierung

## (Sozial-)Verwaltung im Wandel

### **Verwaltungsreformen und Ökonomisierung des öffentlichen Sektors:**

Ursprüngliches Modell: Klassisch *bürokratische* Organisation (Weber 1972 [1898]; Downs 1965; Niskanen 1968): u.a. hierarchisch, funktional versäult, Rechtsstaatlichkeit als Steuerungsbasis im Verhältnis Staat-Kooperationspartner-Bürger:innen: z.B. Erfüllung von Leistungsansprüchen nach Prüfung von Anspruchsvoraussetzungen

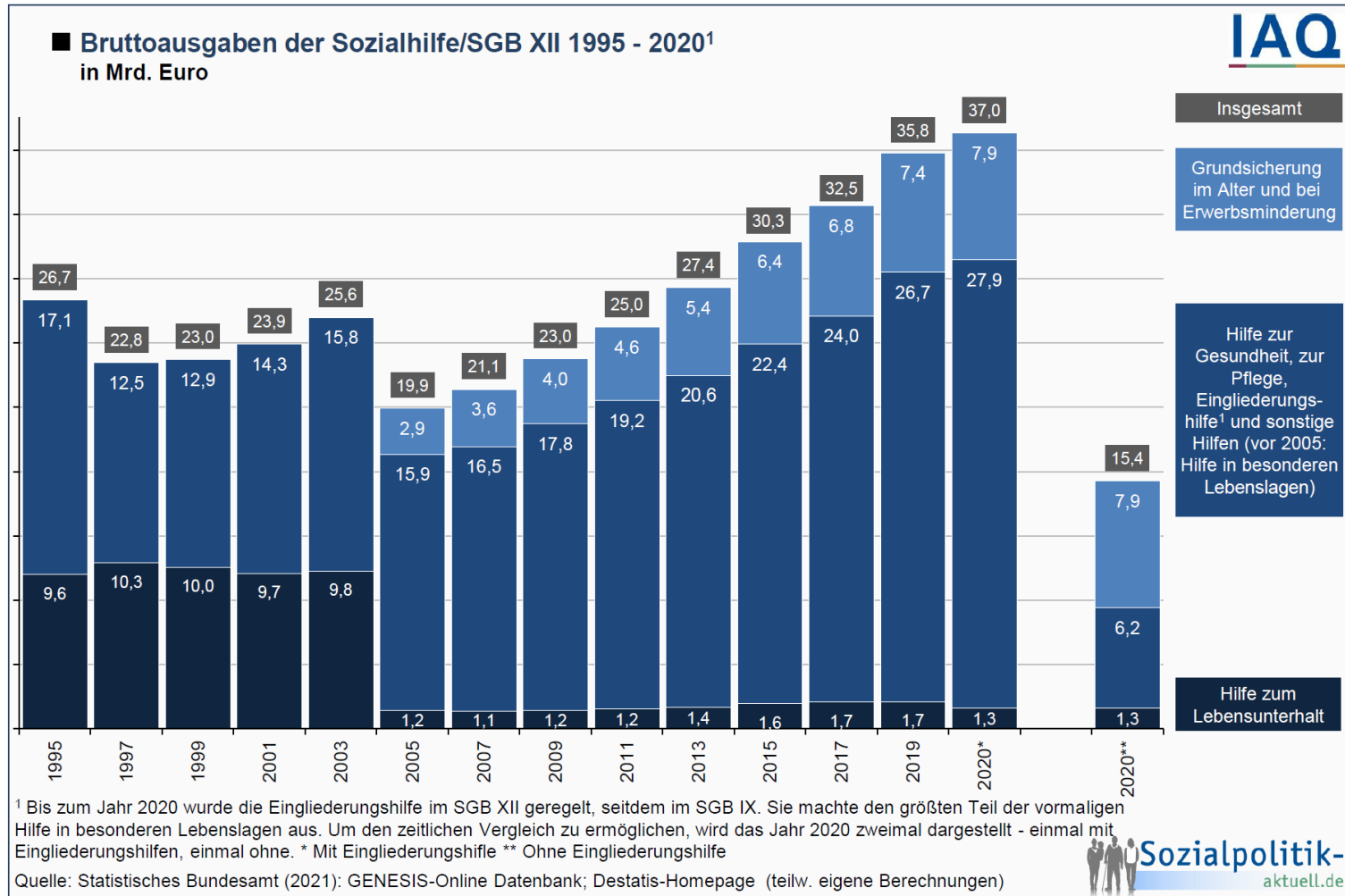


Ab späte 1980er („Reinventing Government“; Osborne & Gaebler 1992):

**New Public Management / Neues Steuerungsmodell** (Hood 1991; Pollitt & Bouckaert 2004; Reichard 2006; Bogumil et al. 2007): u.a. flache Hierarchien, Koordination, ökonomische Zielsteuerung (Output): Benchmarks u. Kennzahlen + Controlling (innen), Markt und Wettbewerb als Steuerungsbasis (außen)

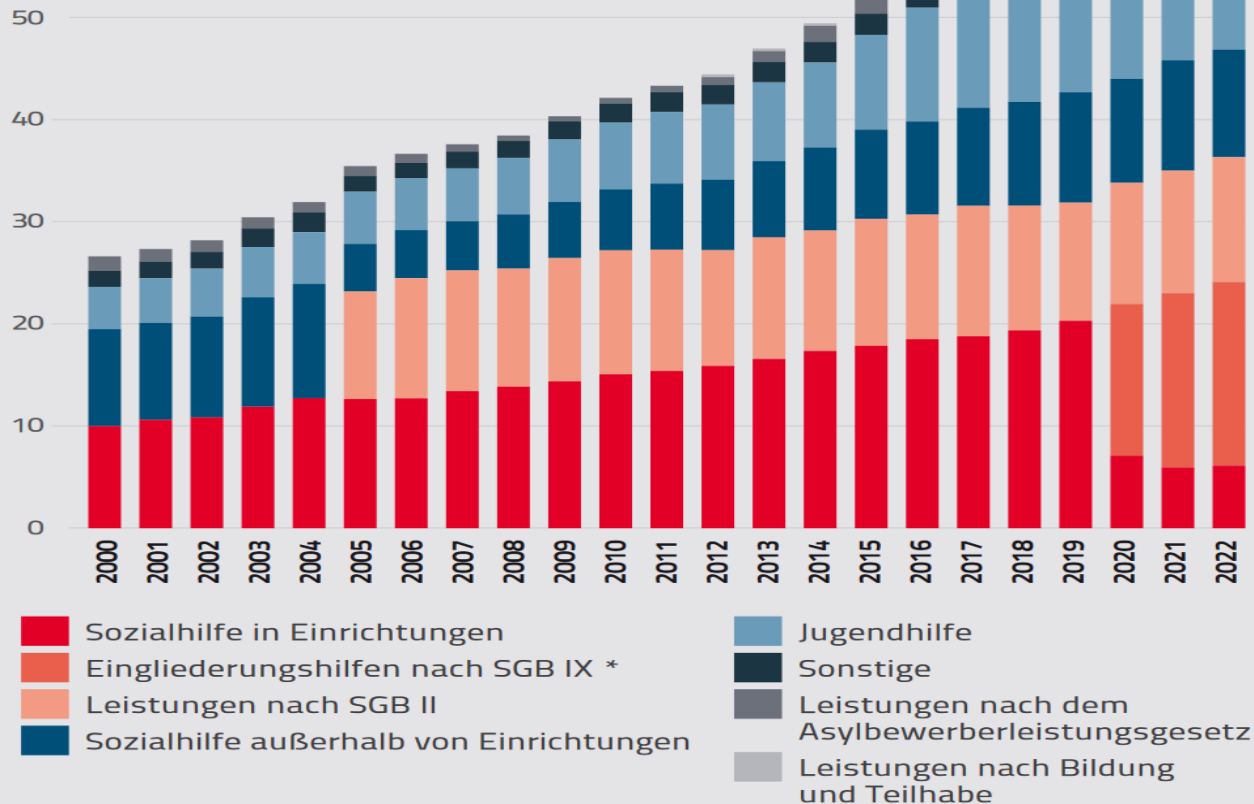


*Neo-Weberianismus / Post-NPM / Digital Governance* (Kuhlmann & Wollmann 2017; Klenk & Reiter 2019; Bouckaert 2022): Qualitätsmanagement, Zertifizierung, verstärkte Nutzenden-Orientierung



## Soziale Leistungen der Kommunen – Bundesgelder notwendig

ohne Berücksichtigung von aufgabenspezifischen Einnahmen, in Milliarden Euro



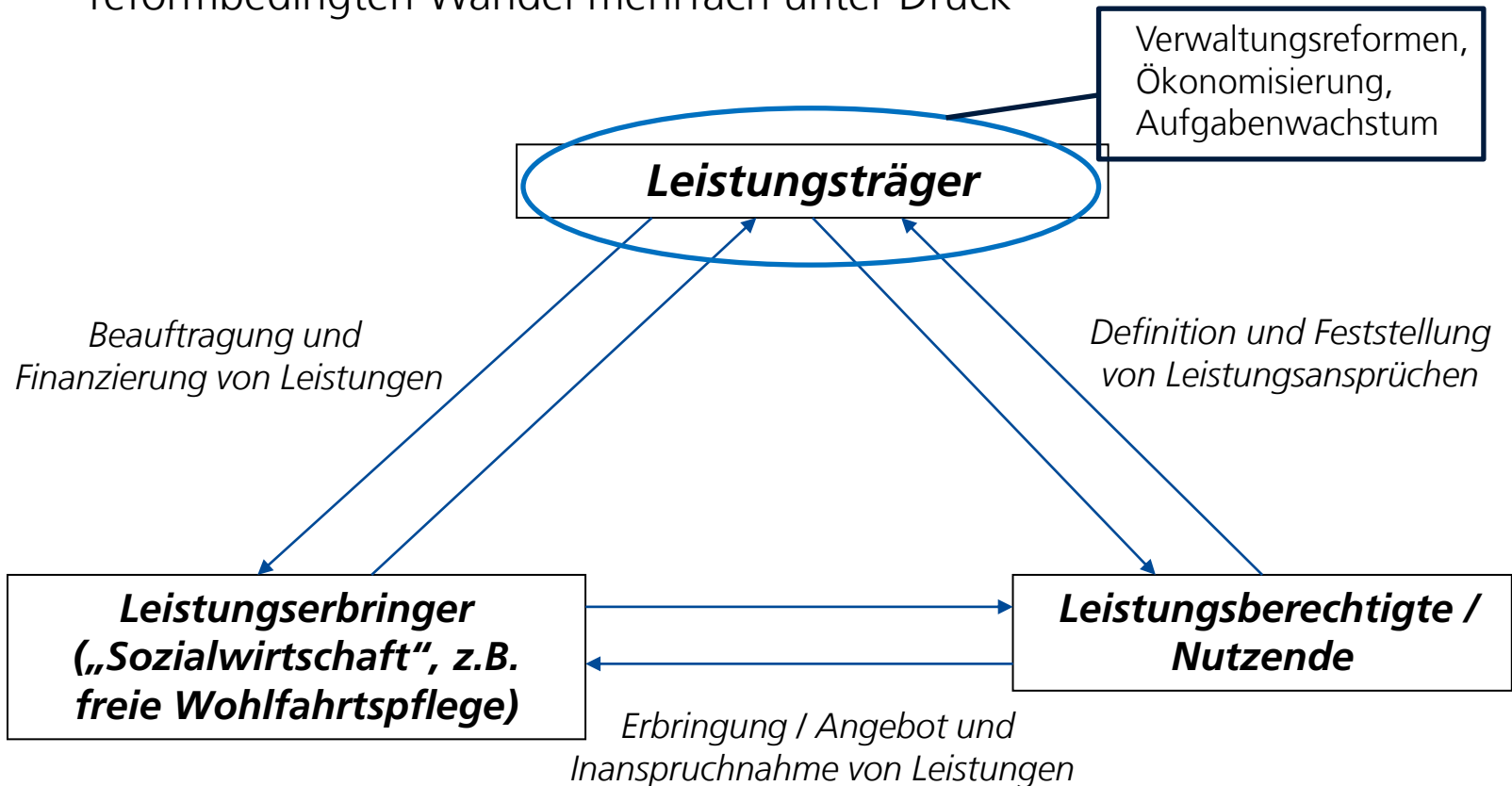
**Quellen:**  
Deutscher  
Städtetag  
2023: 23.

# Restrukturierungsherausforderungen für die Soziale Arbeit



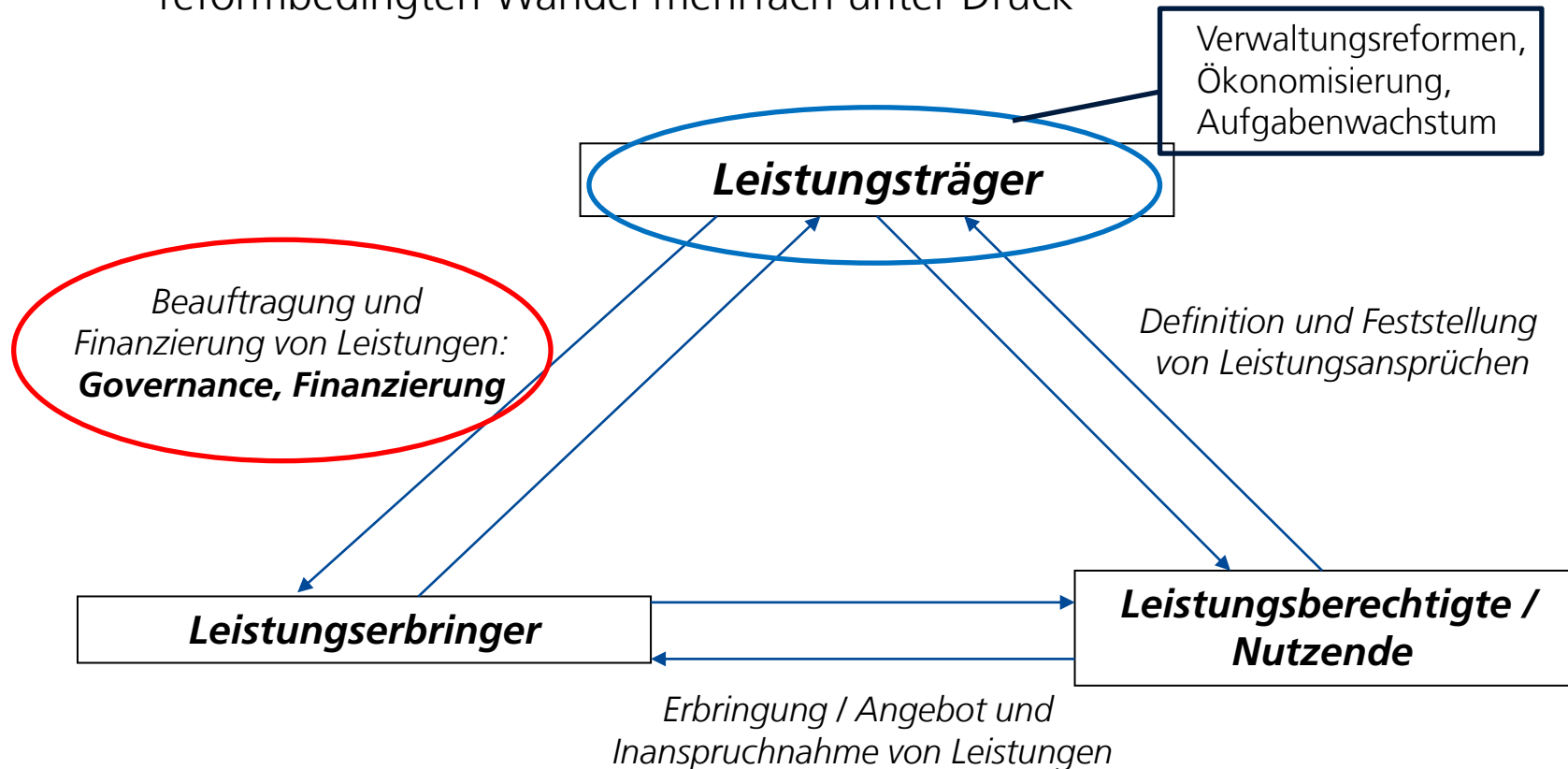
## Restrukturierungsherausforderungen

Hergebrachte Organisation der Erbringung sozialer Dienste gerät durch reformbedingten Wandel mehrfach unter Druck



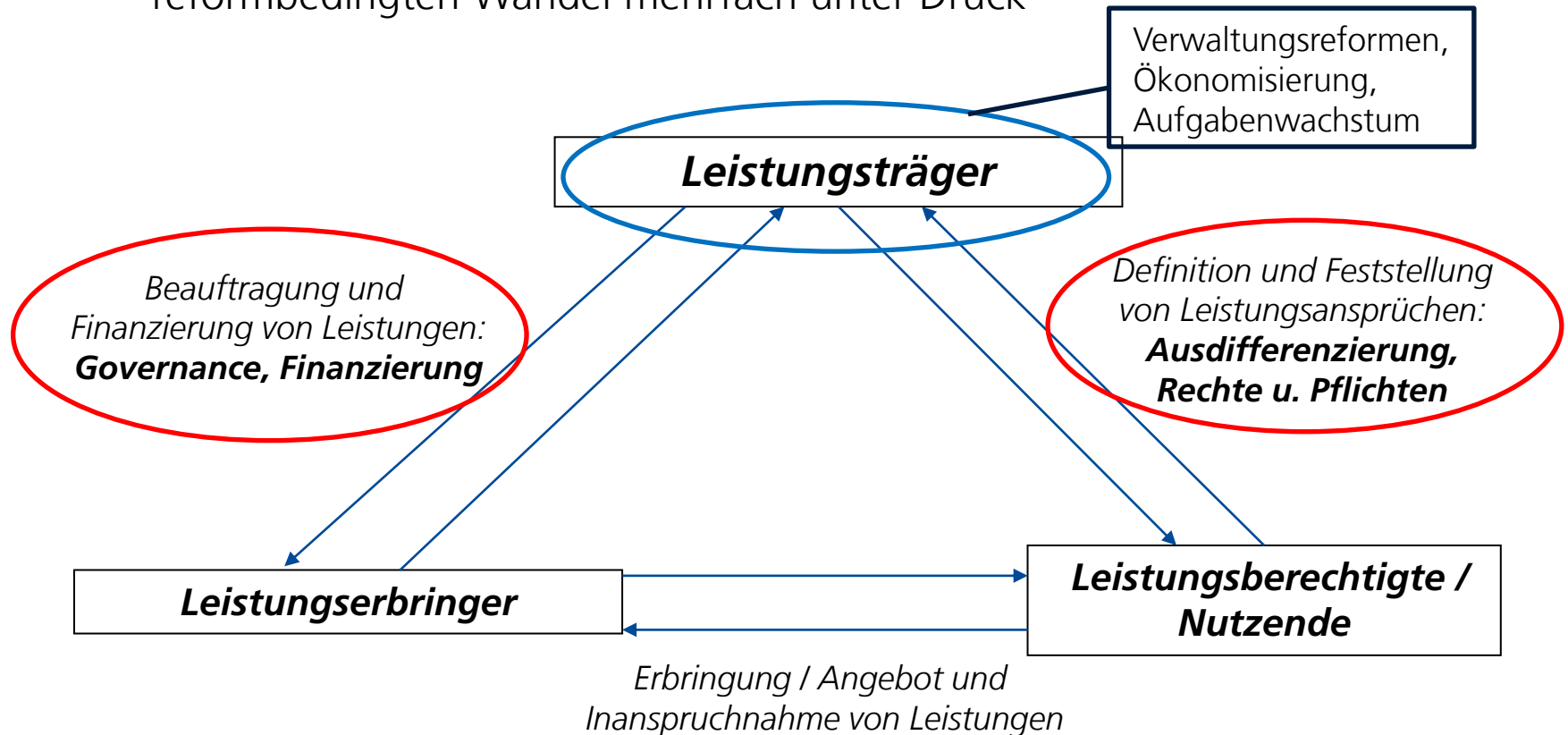
## Restrukturierungsherausforderungen

Hergebrachte Organisation der Erbringung sozialer Dienste gerät durch reformbedingten Wandel mehrfach unter Druck



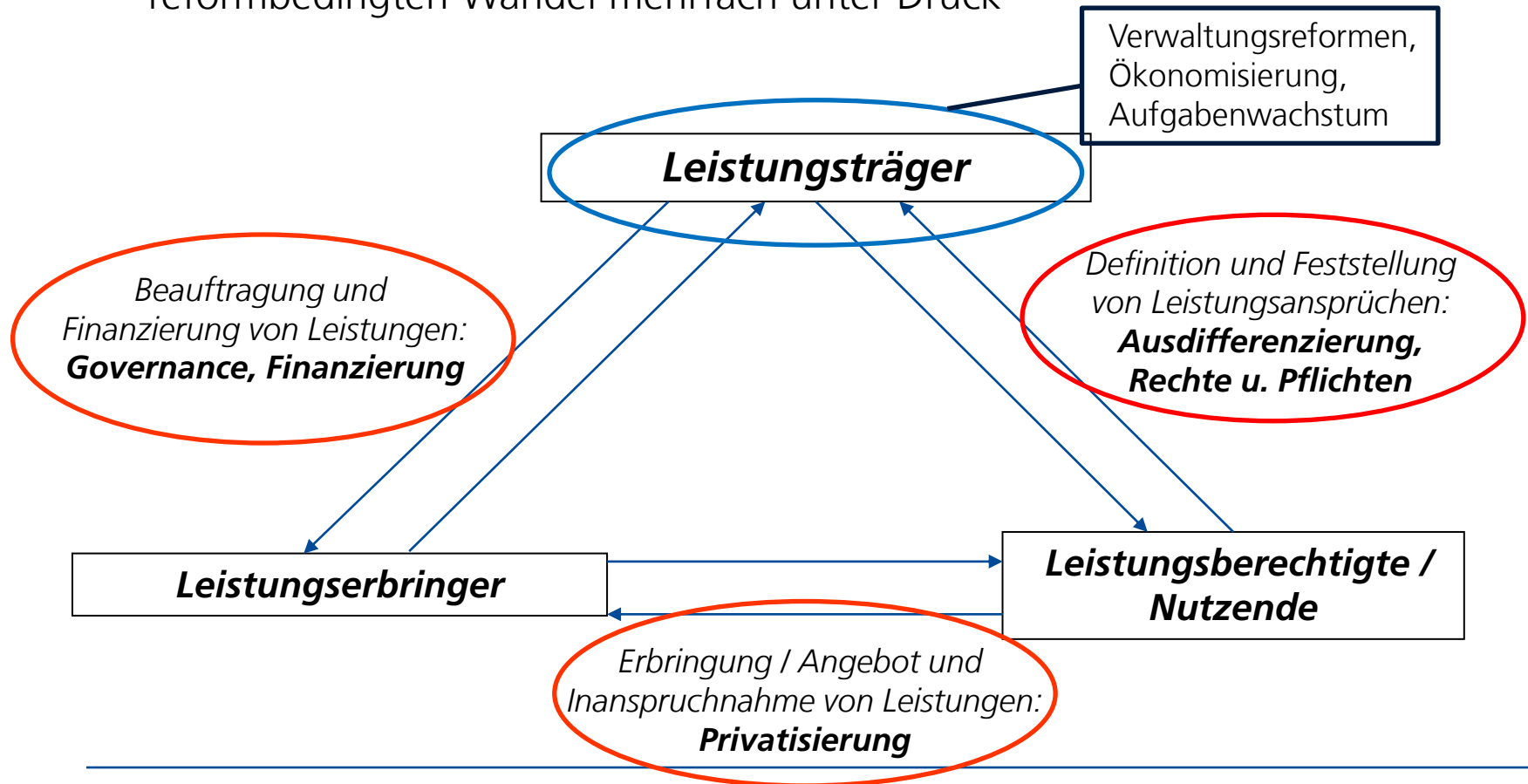
## Restrukturierungsherausforderungen

Hergebrachte Organisation der Erbringung sozialer Dienste gerät durch reformbedingten Wandel mehrfach unter Druck



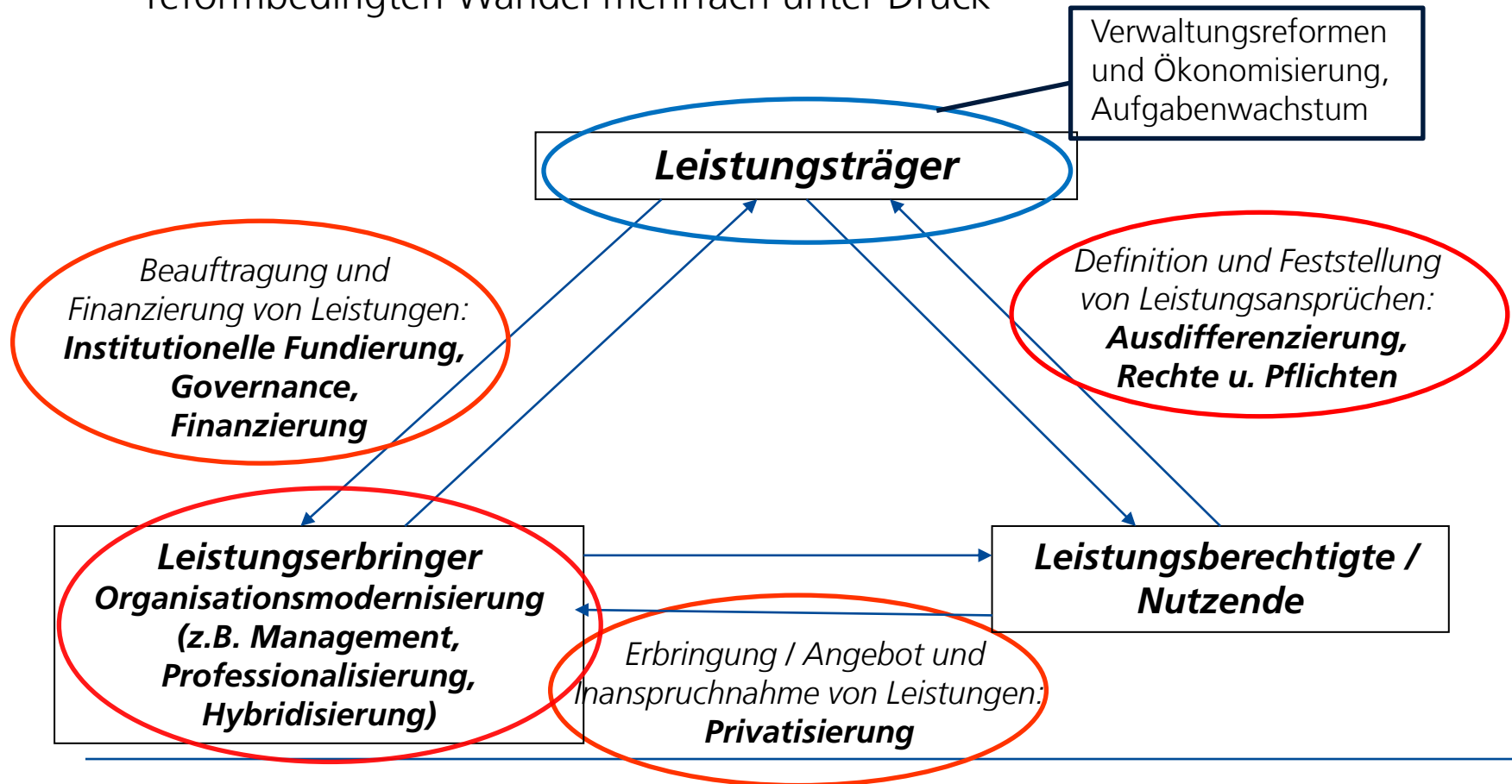
## Restrukturierungsherausforderungen

Hergebrachte Organisation der Erbringung sozialer Dienste gerät durch reformbedingten Wandel mehrfach unter Druck



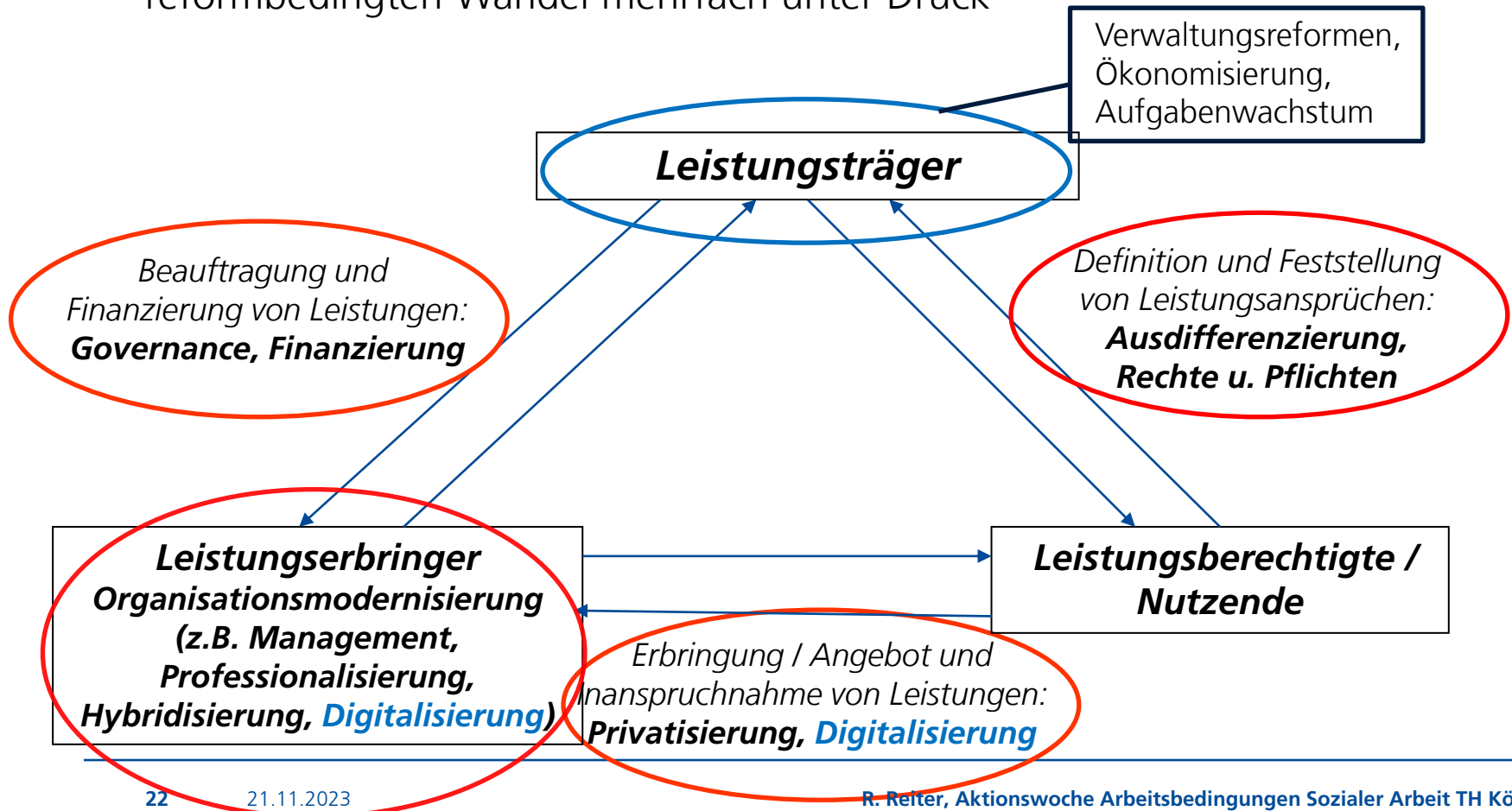
## Restrukturierungsherausforderungen

Hergebrachte Organisation der Erbringung sozialer Dienste gerät durch reformbedingtem Wandel mehrfach unter Druck



## Restrukturierungsherausforderungen

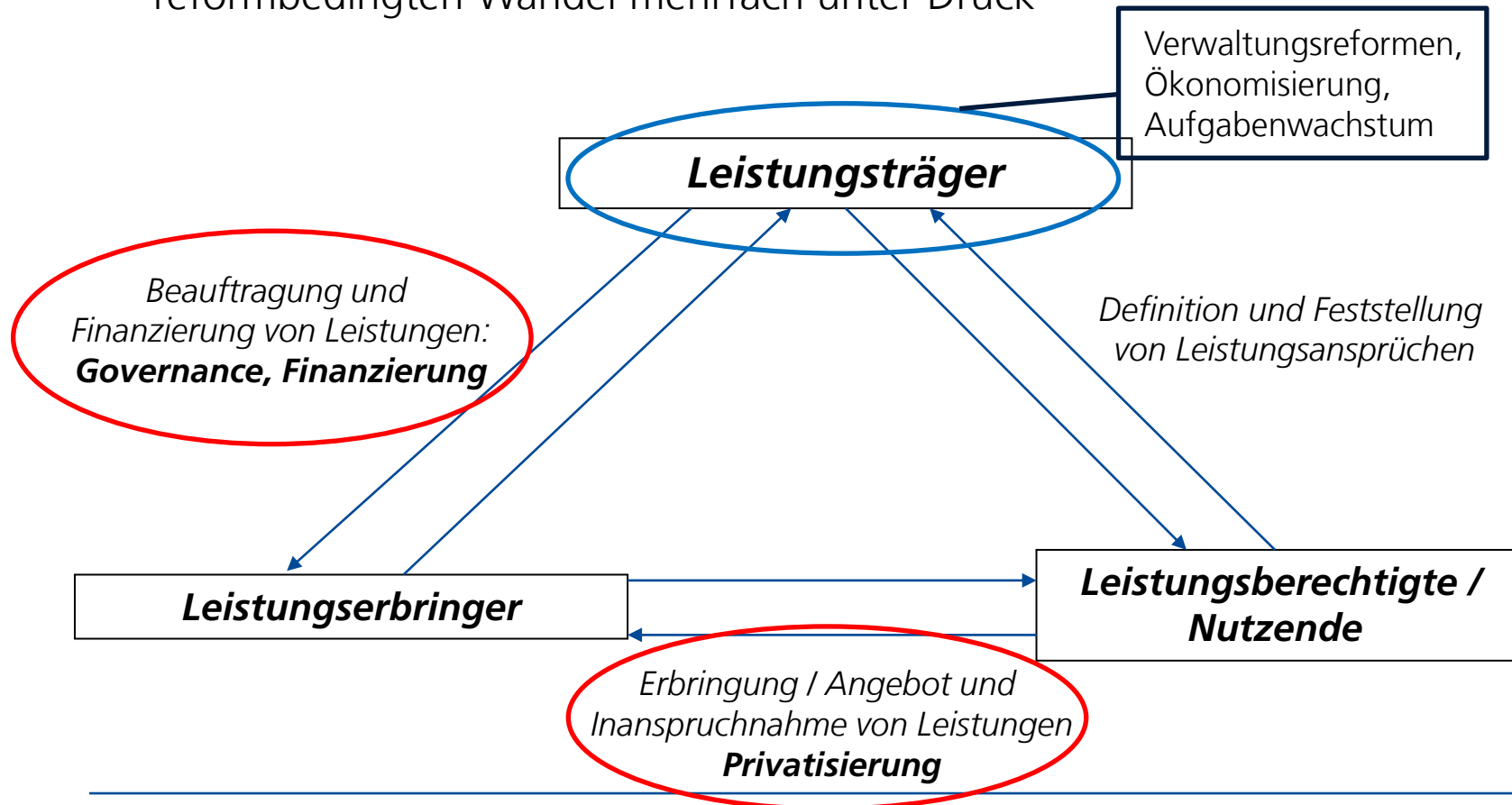
Hergebrachte Organisation der Erbringung sozialer Dienste gerät durch reformbedingtem Wandel mehrfach unter Druck



# **Anpassungen (in) der Praxis der Sozialen Arbeit: Governance, Privatisierung, Finanzierung**

## Restrukturierungsherausforderungen

Hergebrachte Organisation der Erbringung sozialer Dienste gerät durch reformbedingten Wandel mehrfach unter Druck





## Erbringung sozialer Dienste in Deutschland

### ***Reform der Governance sozialer Dienstleistungserbringung***

- *Ursprünglich*: Erbringung sozialer Dienste entsprechend dem Strukturprinzip der Subsidiarität (Vorrang der kleinen Einheit vor der großen und der Eigenverantwortung vor der Fremdhilfe; kath. Soziallehre) => Selbsthilfe und lokale, gemeinschaftliche Hilfe (Familie, Kommunen, Kirchen, freie Wohlfahrtspflege)
- *1961*: Verabschiedung des BSHG => §§ 10 u. 93: soziale Hilfe als Aufgabe der Verbände der freien Wohlfahrtspflege; diese sind formal einzige / vorrangige (vor öffent. Trägern) Aufgabenerbringer und Kooperationspartner des Staates
- *Ab 1993*: Ende des institutionalisierten „Wohlfahrtskorporatismus“ ...

## Erbringung sozialer Dienste in Deutschland

### ***Reform der Governance sozialer Dienstleistungserbringung***

- ab 1993: ... Öffnung für privat-gewerbliche Träger in mehreren sozialen Leistungsbereichen
  - 1994: Pflegeversicherungsgesetz: SGB XI
  - 1996: Novellierung der SGB XII (ex BSHG)
  - 1998: Novellierung des SGB VIII
  - 2004: SGB III: Bildungsträger nach AZAV
  - 2005: SGB II: diverse Maßnahmen (z.B. Gutscheine)
- Konsequenz: Ablösung der Dominanz des Wohlfahrtskorporatismus, Markt als starkes Governance-Prinzip, Mischung der Governance-Formen: neuer „Welfare Mix“ (Nullmeier 2011; Bode 2007, 2012; Roß 2018)

## Erbringung sozialer Dienste in Deutschland

### *Privatisierung der sozialen Dienstleistungserbringung*

Ab 1990er Jahre: Privatisierung von Leistungen => Anbieter-Konkurrenz

### Trägerentwicklung: unterschiedliche Leistungsbereiche

		Gesundheit / Krankenhäuser	Pflege (stationär, Dauerpflege)	Kindertages- stätten
2001	ö	825 (36,8 %)	561 (8 %)	-
	fg	903 (40,3 %)	3.516 (52,2 %)	-
	p	512 (22,8 %)	2.650 (39,3 %)	-
2011	ö	621 (30,3 %)	456 (5,9 %)	17.696* (33,1 %)
	fg	746 (36,4 %)	4.395 (51,8 %)	34.238* (64,1 %)
	p	678 (33,1 %)	3.626 (42,7 %)	1.481* (2,7 %)
2021	ö	547 (28,9 %)	475 (5,1 %)	19.294 (32,9 %)
	fg	607 (32,1 %)	4.854 (52,2 %)	33.563 (57,3 %)
	p	733 (38,8 %)	3.959 (42,6 %)	1.493 (2,5 %) (+4.150 Elterninitiativen)

**Quellen:** Destatis 2021: Fachserie 12 Reihe 6.1.1 (Grunddaten Krankenhäuser; Destatis 2023: Gesundheitsberichterstattung des Bundes (Pflegeheime [Anzahl]); Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme (Bertelsmann Stiftung) 2023; \* 2014.

## Erbringung sozialer Dienste in Deutschland

### ***Reform der Finanzierung sozialer Dienste***

- 1961: Verabschiedung des BSHG => §§ 10 u. 93: Vollfinanzierung von Einrichtungen der sozialen Hilfe (z.B. Heime)
- 1993: Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms – (FKPG) => Ende der kostendeckenden Finanzierung (Kostendeckungsprinzip [ex-post Abrechnung]), Einführung neuer Formen der prospektiven, vereinbarungsbasierten Leistungsfinanzierung

## Erbringung sozialer Dienste in Deutschland

### ***Reform der Finanzierung sozialer Dienstleistungserbringung***

- Zentrale Formen der Leistungsfinanzierung in der Sozialwirtschaft heute:
  - *Leistungsentgeltsysteme* (z.B. Fallpauschalen): zentrale Finanzierungsform in den Bereichen des SGB VIII, IX, XI und XII; Basis: Leistungsvereinbarung zwischen öffentl. Hand und Leistungsanbieter + Entgeltvereinbarung
  - *Vergabeverfahren*: zentral in den Bereichen SGB II und III; Marktsituation: wettbewerbliche Leistungsvergabe (z.B. Bildungsleistungen) auf vertraglicher Basis
  - *Zuwendungen*: in der Regel zeitlich befristete Projekt-„Zuschüsse“ für Leistungen, an deren Erbringung „erhebliches öffentliches Interesse“ (§ 23 BHO) besteht (Nachweispflicht) (Bsp. Aus der eigenen Forschung: Clearingstellen KV; PSZ)
  - Andere Formen: z.B. über Fundraising oder durch Erzielung von Eigeneinnahmen
- Finanzierung von Leistungen bei freigemeinnützigen Trägern heute: i.d.R. ‚Mix‘ aus öffentlicher, wirtschaftlicher und Eigenmittel-basierter Finanzierung



# Schlussfolgerungen: Soziale Dienste zwischen Bedeutungswandel und Restrukturierungsherausforderungen

## ***Transformationsprozesse wirken zugleich herausfordernd für die Soziale Arbeit und befördern ihre Modernisierung***

- Anhaltende Notwendigkeit der mehrdimensionalen Weiterentwicklung insbesondere auf Seiten der klassischen, freigemeinnützigen Träger der Freien Wohlfahrtspflege ('Dritter Sektor'):
  - Professionell-inhaltlich
  - Organisatorisch, manageriell
  - Bezogen auf Kooperationsbeziehungen mit anderen Akteuren im Bereich der Sozialwirtschaft (Staat, private Akteure, Klient:innen, Ehrenamtliche)
  - Technologisch (Digitalisierung)

## ***Profession der Sozialen Arbeit potenziell in einer Position der Stärke:***

- Sie wird angesichts unterschiedlicher Wandlungsbewegungen stärker denn je gebraucht:
  - Neue soziale Herausforderungen (demographischer Wandel, sozialer / gesellschaftsstruktureller Wandel, Krisenfolgen etc.) => Beitrag zur Bewältigung (zunehmender) Komplexität von sozialen Problemen
  - (Neue) normative Erwartungen (“Aktivierung”, “investierende” Aufgabenerbringung z.B. im Rahmen von Beratung)
- Es handelt sich um eine große, weiter wachsende Berufsgruppe (volkswirtschaftliche Bedeutung)
- Sie hat das Potenzial zur praktischen Gestaltung von Sozialpolitik an der Basis (“Street level bureaucrats and agents”) (Lipsky 1980; Brodtkin 2016)

***Es gibt nichts ‘geschenkt’ => Einsatz für eigene Interessen wichtiger denn je***





***Herzlichen Dank!***

renate.reiter@fernuni-hagen.de