



**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

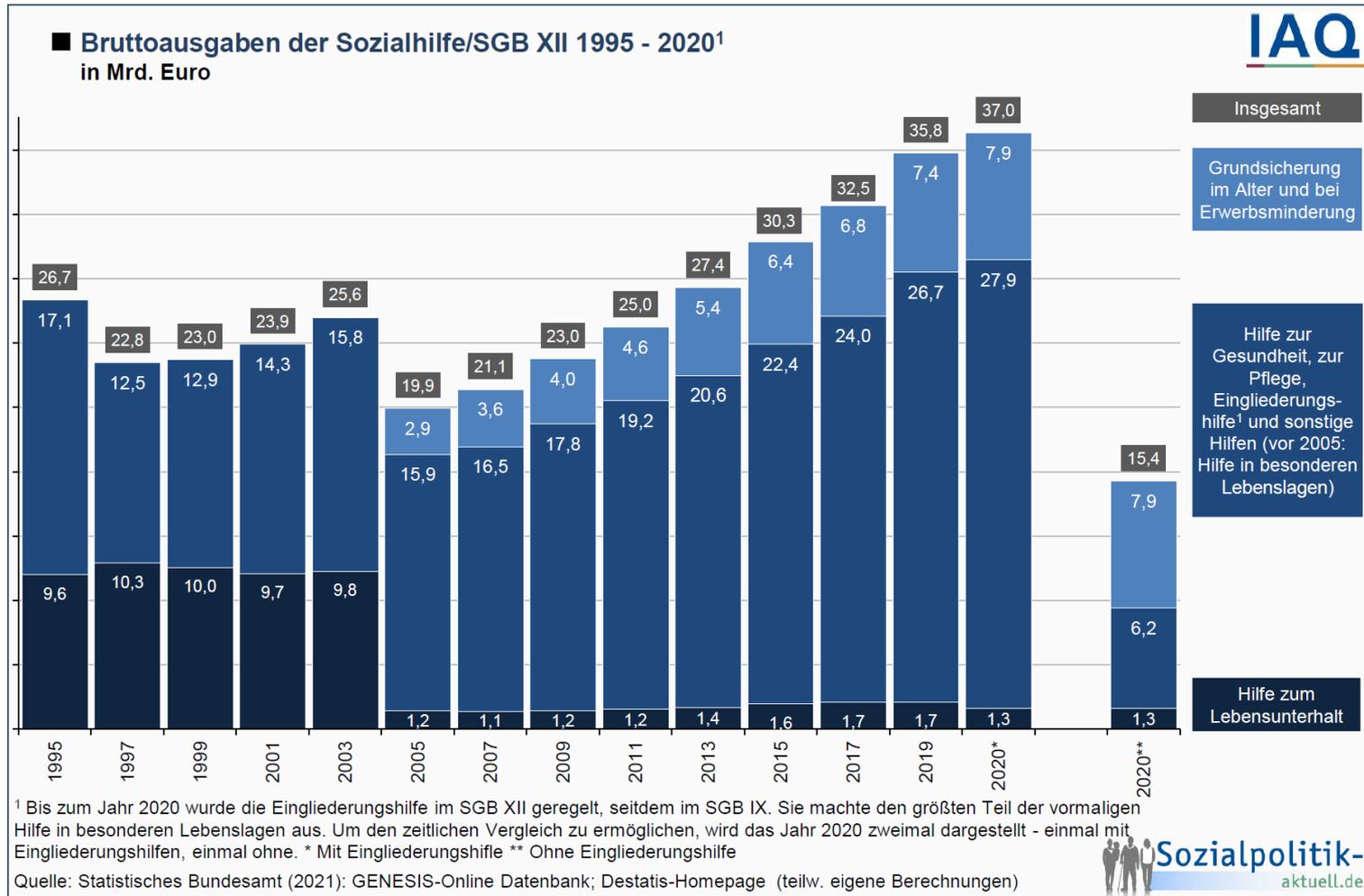


Ab späte 1980er („Reinventing Government“; Osborne & Gaebler 1992):

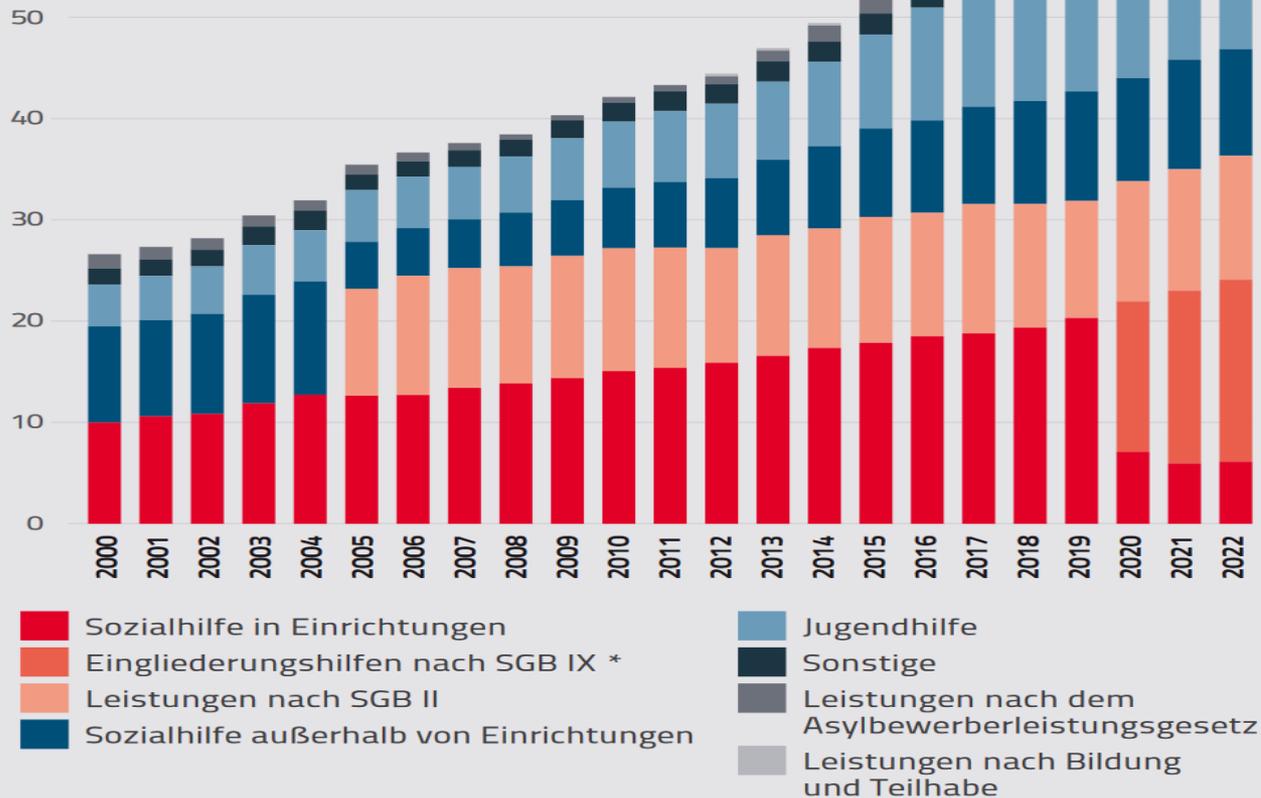
New Public Management / Neues Steuerungsmodell (Hood 1991; Pollitt & Bouckaert 2004; Reichard 2006; Bogumil et al. 2007): u.a. flache Hierarchien, Koordination, ökonomische Zielsteuerung (Output): Benchmarks u. Kennzahlen + Controlling (innen), Markt und Wettbewerb als Steuerungsbasis (außen)



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

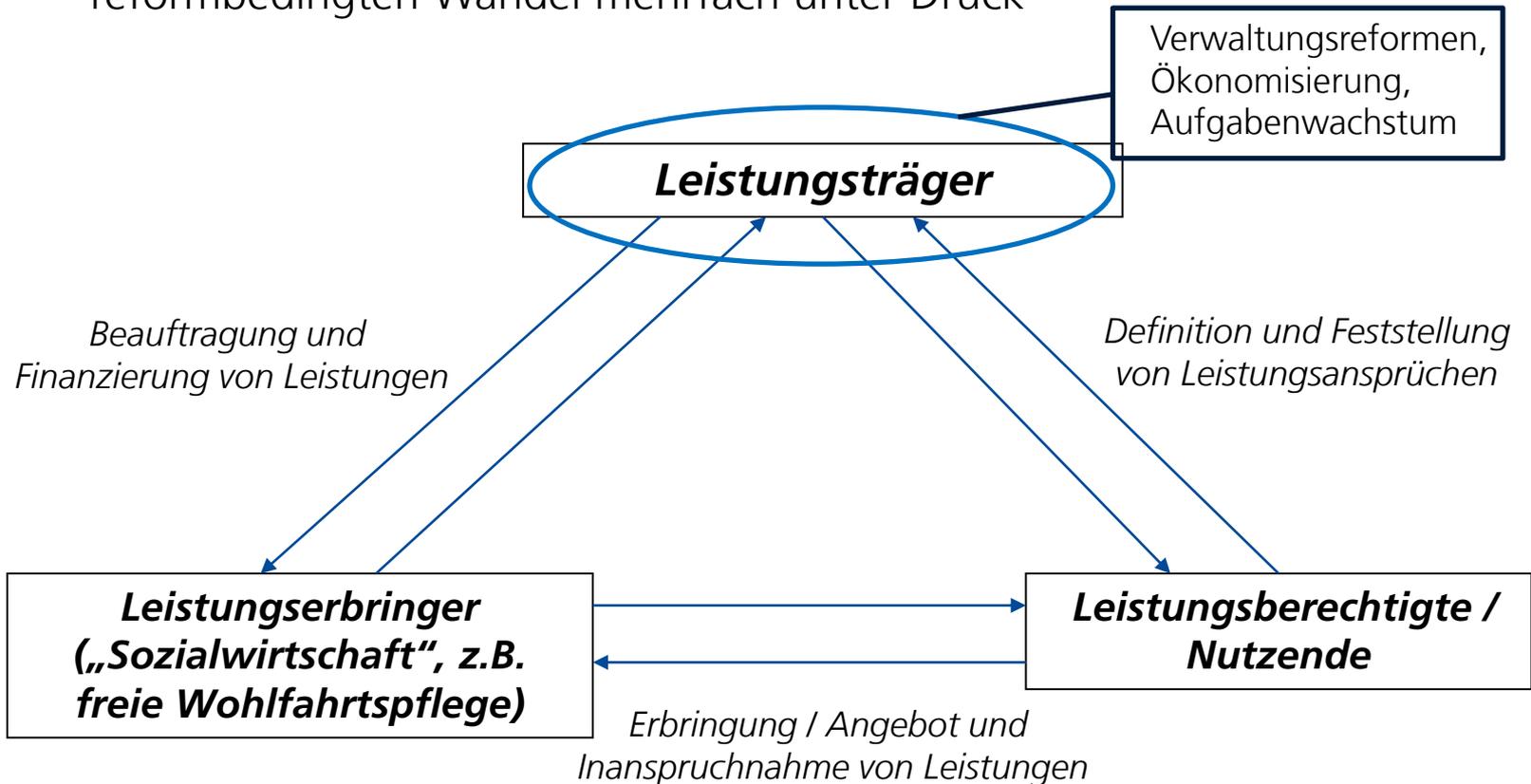


Quellen:
Deutscher
Städtetag
2023: 23.

Restrukturierungsherausforderungen für die Soziale Arbeit

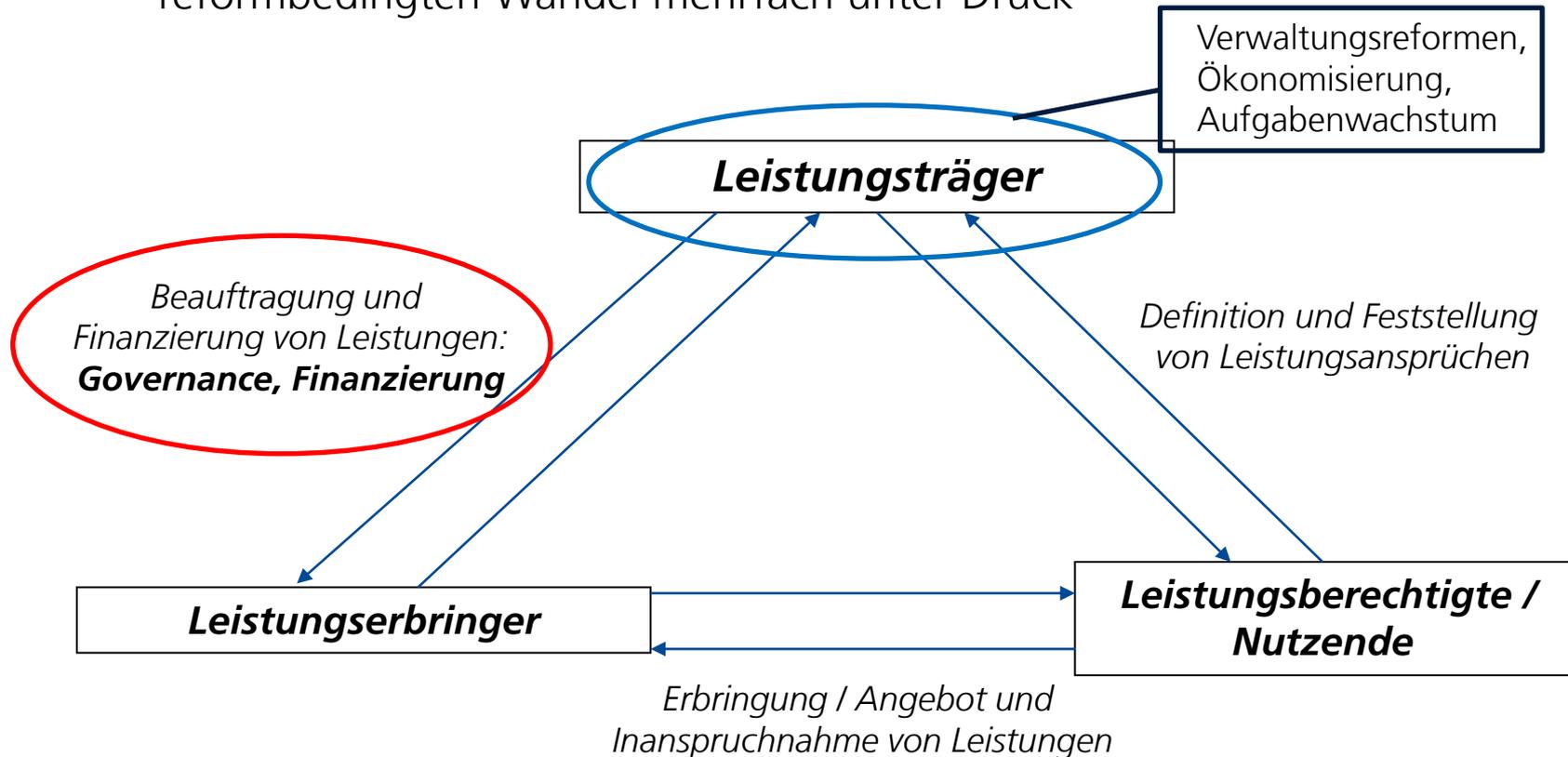
Restrukturierungsherausforderungen

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



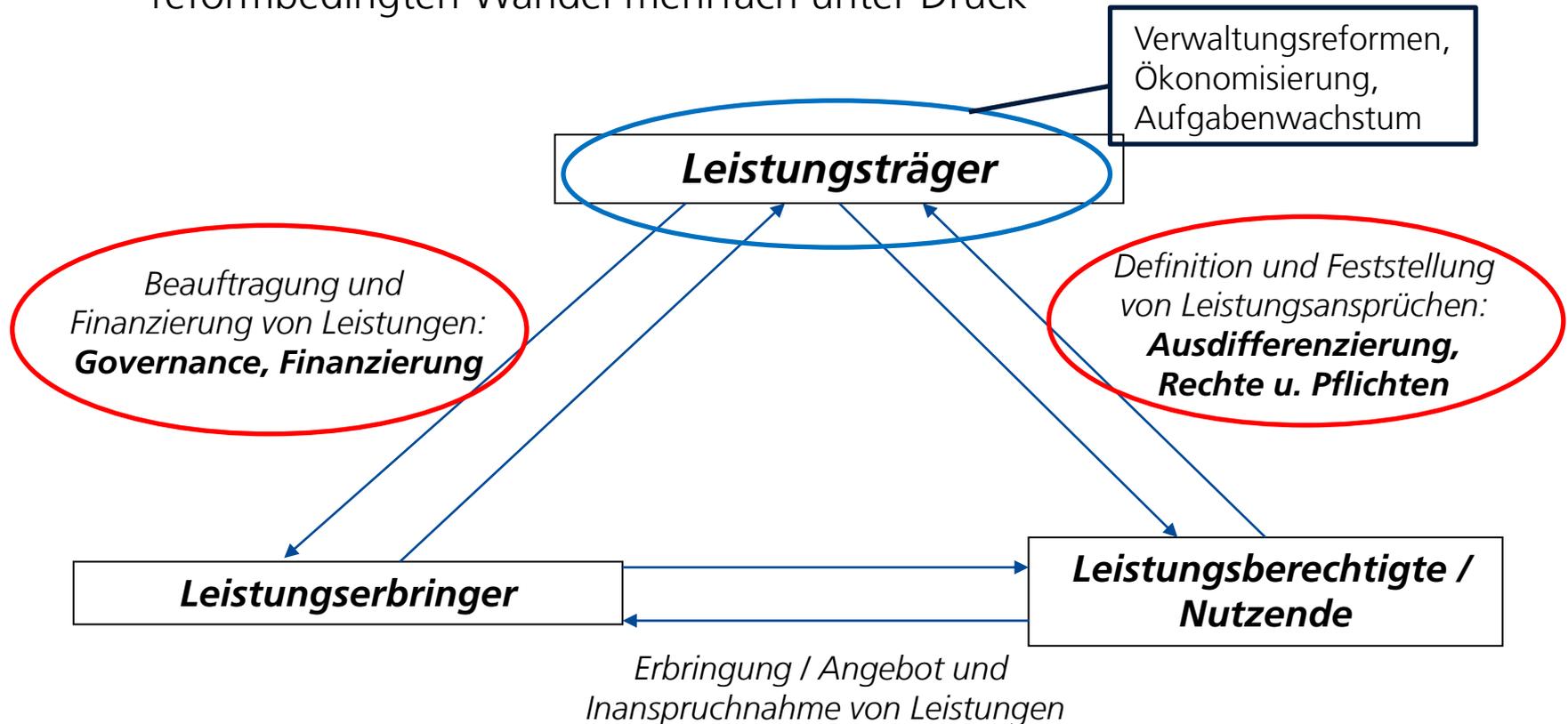
Restrukturierungsherausforderungen

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



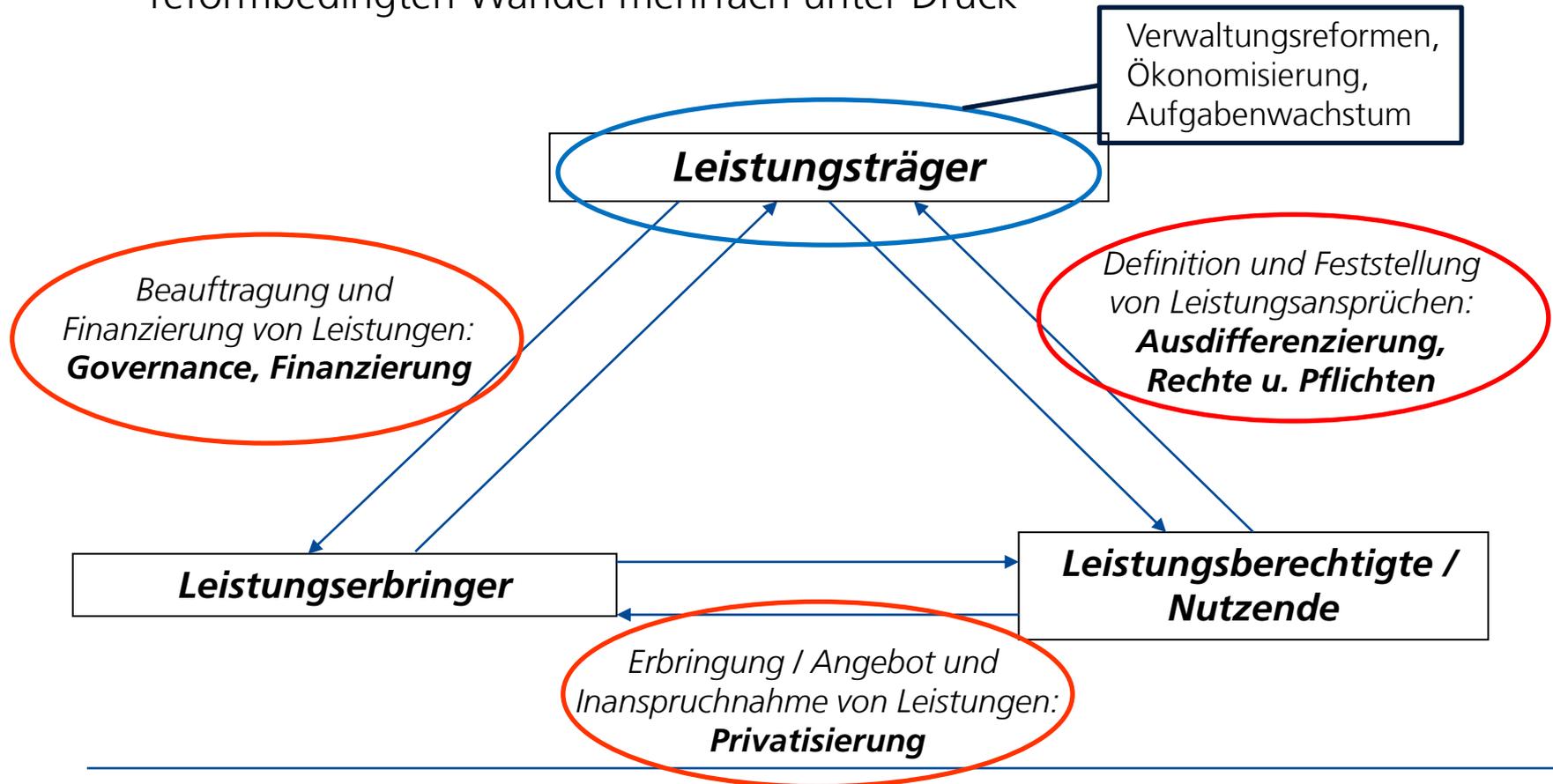
Restrukturierungsherausforderungen

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



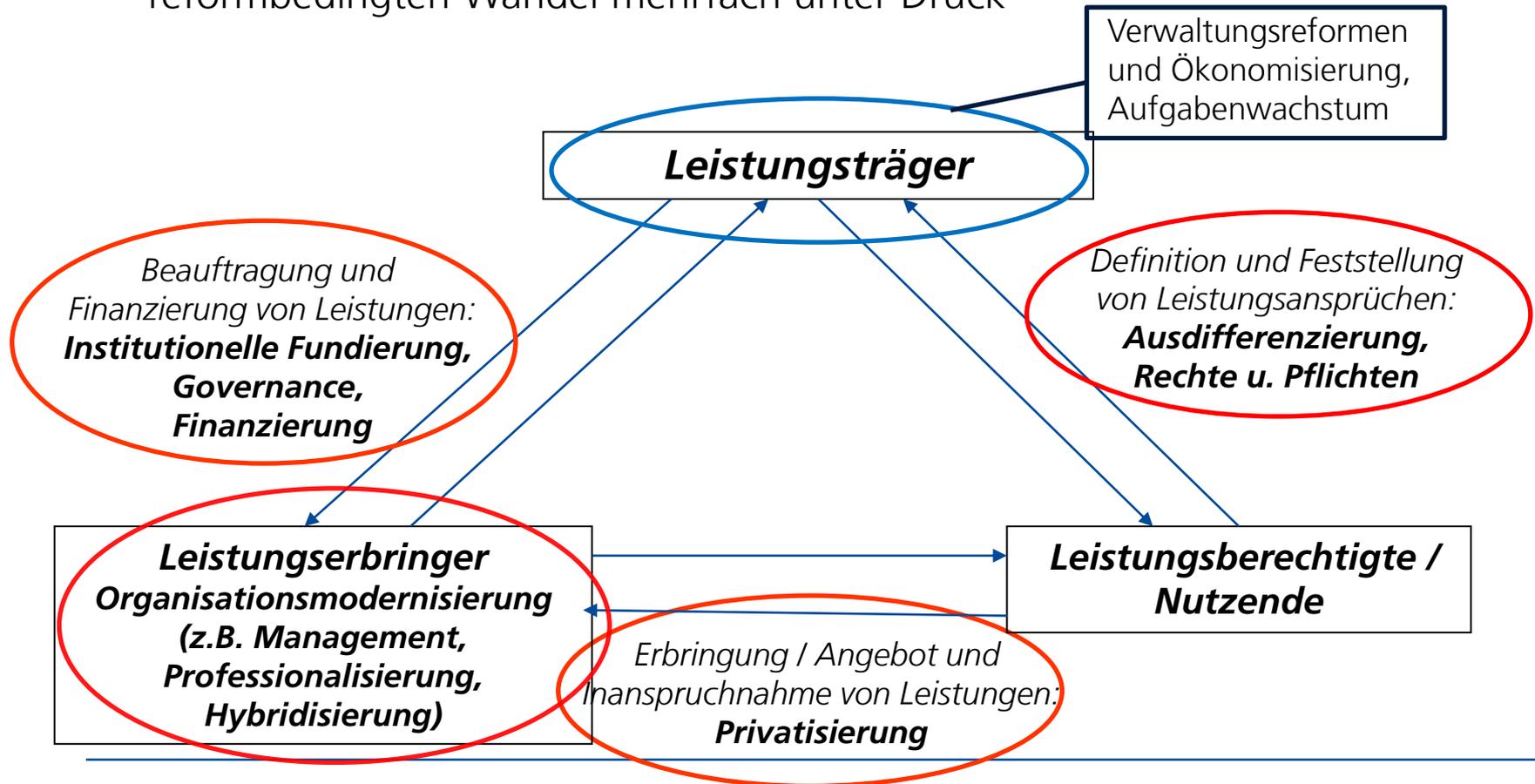
Restrukturierungsherausforderungen

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



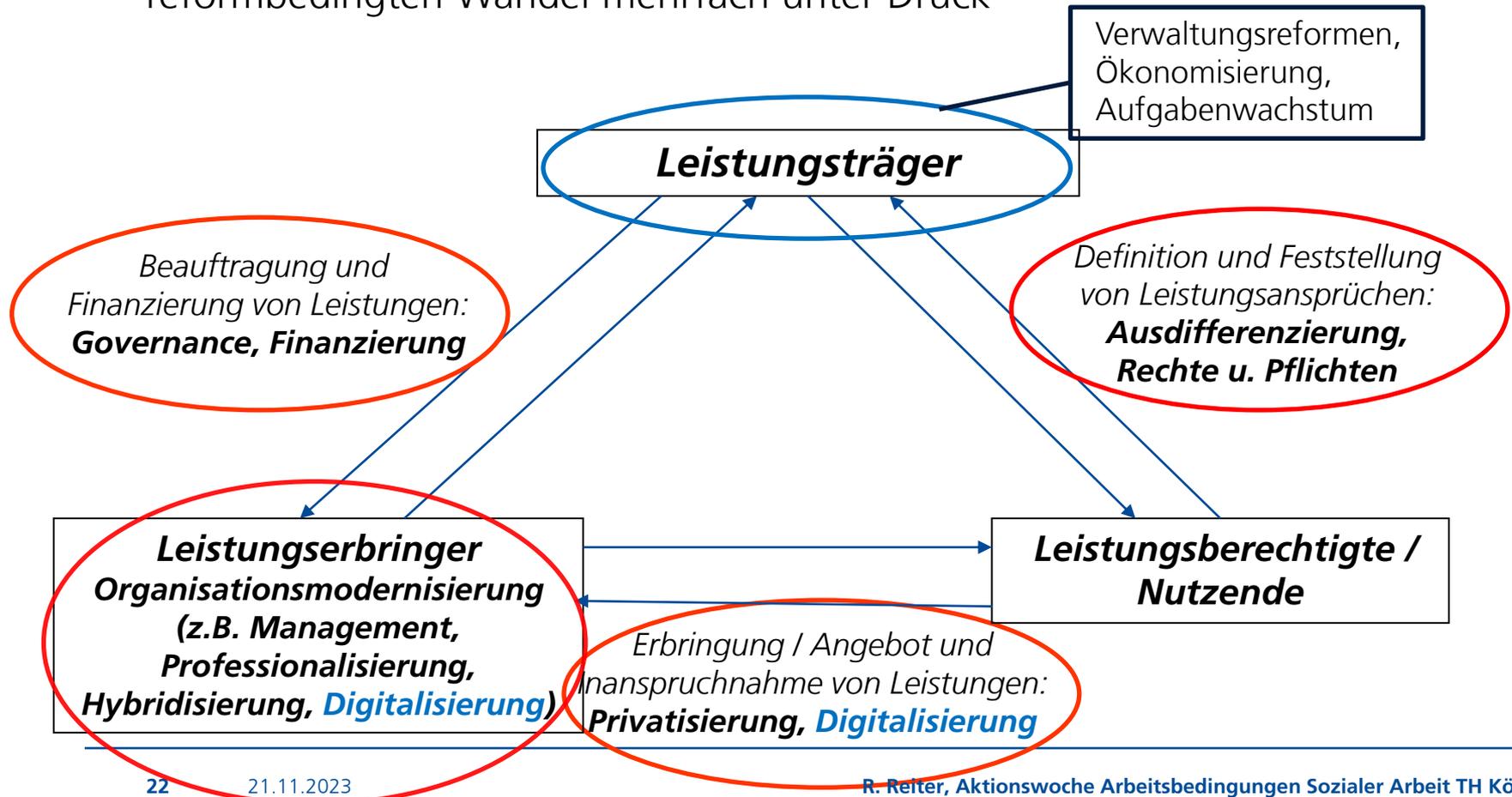
Restrukturierungsherausforderungen

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



Restrukturierungsherausforderungen

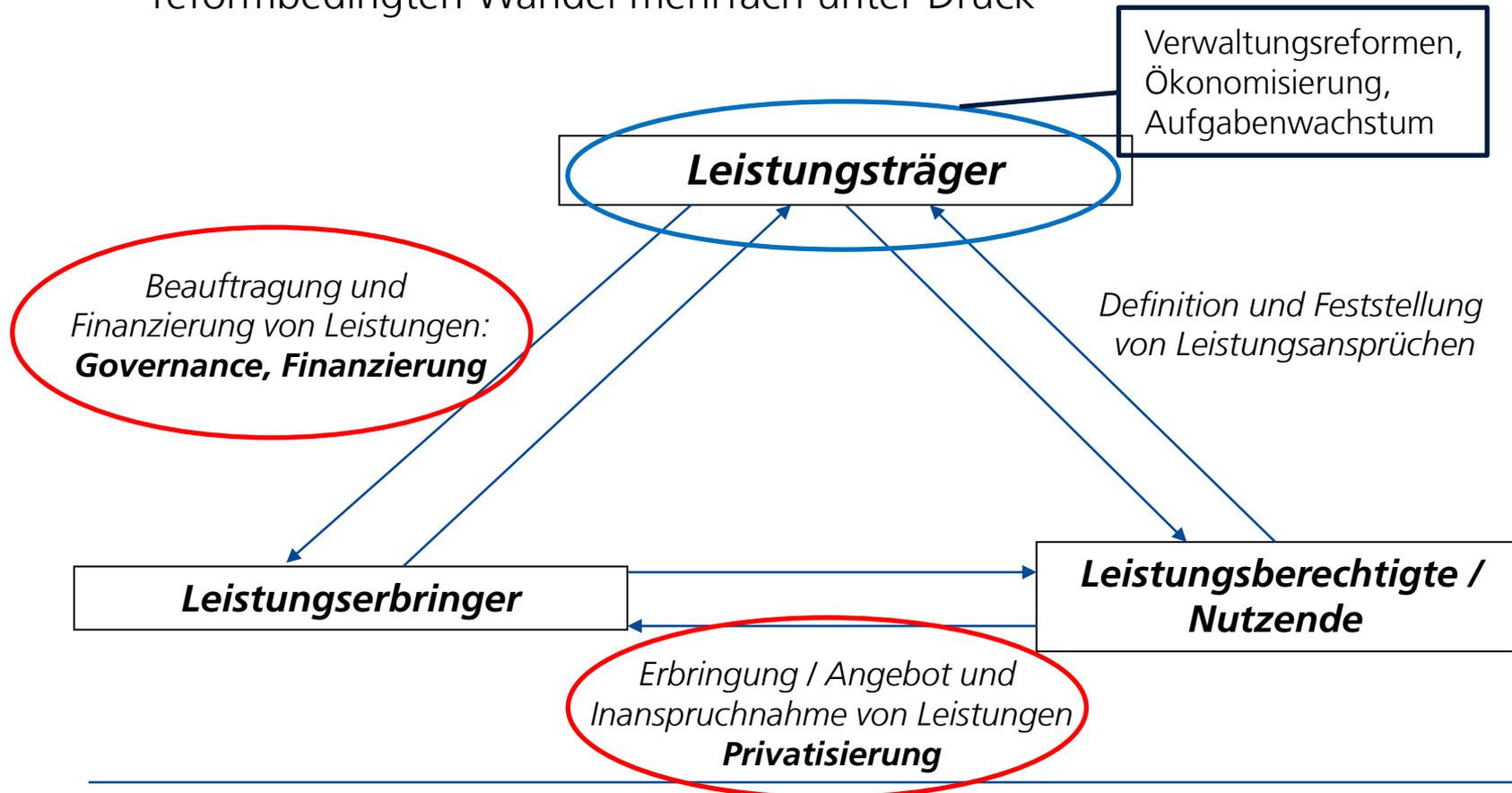
Hergebrachte Organisation der Erbringung sozialer Dienste gerät durch reformbedingten Wandel mehrfach unter Druck



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