

Marc Diebäcker, Judith Ranftler, Tamara Strahner und Gudrun Wolfgruber:

Neoliberale Strategien und die Regulierung sozialer Organisationen im lokalen Staat

Politischen zur Depolitisierung und Deprofessionalisierung der Sozialen Arbeit – Teil I

1. Einleitung

Seit den 1990er Jahre hat sich die Ausrichtung des österreichischen Sozialstaats und damit auch die Finanzierung, Beauftragung und Durchführung Sozialer Arbeit deutlich gewandelt. Ähnlich wie in der Schweiz und Deutschland haben sich radikal-(neo)liberale Positionen verallgemeinert und stoßen seitdem auf breite Akzeptanz. Sowohl in Politik und Verwaltung als auch in der Bevölkerung verbindet sich damit populäre Kritik am Staat - insbesondere am Sozialstaat - mit neoliberalen Argumentationen. Erst in den letzten Jahren ist auch in Österreich unter dem Stichwort „Ökonomisierung“ eine zunehmend skeptischere Diskussion zu Einsparungs- und Umstrukturierungspolitiken des Lokalen Staates sowie den damit zusammenhängenden Veränderungsprozessen in der Sozialen Arbeit zu verzeichnen. Dabei ist einerseits oft eine Engführung des Begriffs der Ökonomisierung z.B. auf das alleinige Einsparen von öffentlichen Ausgaben zu beobachten, andererseits werden selten Veränderungen oder konkrete Wirkungen in der Praxis Sozialer Arbeit auf empirischer Basis nachgezeichnet. Aufgrund dieser mangelnden Tiefe der Analyse bleiben Herausforderungen und politische Handlungsmöglichkeiten im Feld der Sozialen Arbeit oftmals unscharf.

Ziel unseres Vorhabens, das wir in zwei Beiträgen für das Online-Journal „soziales kapital“ herausgearbeitet haben, ist einige aktuelle Entwicklungen der Ökonomisierung der Sozialen Arbeit mit konkretem Blick auf das Bundesland Wien darzulegen und auf Organisationsebene aktuelle Veränderungen für die Soziale Arbeit zu skizzieren.

In diesem Artikel (Teil I) werden wir zunächst unseren Zugang zur Ökonomisierung des Sozialen darlegen und dann einige sozialstaatliche Transformationen nachzeichnen, um den Rahmen für Soziale Arbeit in einem postfordistischen Wohlfahrtsstaat auszuweisen. Daran anschließend werden wir auf lokalstaatliche Prozesse in Wien wie die Umsetzung von Teilprivatisierungen, die Einführung von Neuen Steuerungsmodellen und eine veränderte Beauftragungsweise eingehen, um daran das gewandelte Verhältnis zwischen staatlichen AuftraggeberInnen und sozialen Organisationen bzw. staatlich-operativ tätigen Einrichtungen auszuführen.

In einem zweiten Beitrag (Teil II), der in der Herbstausgabe 4/2009 erscheinen wird, werden wir dann den Blick auf innerorganisatorische Veränderungen lenken, da insbesondere Phänomene auf der Mesoebene in der aktuellen Debatte aus dem

Blick geraten. Dabei fokussieren wir auch auf das sich transformierende Verhältnis zwischen MitarbeiterInnen und KlientInnen, um konkrete Deprofessionalisierungstendenzen offen zu legen und Herausforderungen für die Zukunft der Sozialen Arbeit zu formulieren.

Die zentrale These der Beiträge ist, dass angesichts der Regulierungsaktivitäten und von Sozialer Arbeit in neoliberal-strukturierenden Herrschaftskontexten der Entwicklung einer gesellschaftskritischen und politischen Perspektive enge Grenzen gesetzt sind. Die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit in einem aktivierenden Sozialstaat bewirkt ihre weitgehende Depolitisierung und einen Verlust ihrer Fachlichkeit die in einem Funktionswandel sozialarbeiterischer Interventionsverhältnissen mündet, in welchen verwaltende und ausschließende Aufgaben betont werden oder gesellschaftliche Einschließungen stärker über disziplinierende Interventionen hergestellt werden.

Grundlage unser in diesem Beitrag vorgestellten Thesen und Ergebnisse sind im Rahmen eines zweijährigen EQUAL-Teilprojekts „Fachliche Standards in der Sozialarbeit: gestern – heute – morgen“ entstanden, das von Juli 2005 bis Juni 2007 von der Fachhochschule Campus Wien durchgeführt wurde.¹ Im Laufe des Projekts wurden Tagungen, Diskussionen und Workshops veranstaltet und protokolliert, die als zentrale Quellen herangezogen wurden. An den Veranstaltungen waren zahlreiche MitarbeiterInnen unterschiedlicher Professionen aus sozialen Einrichtungen beteiligt. Mehrere qualitative Fallstudien zur Sozialen Arbeit in Wien, welche sich hinsichtlich Handlungsfeldern, Organisationsform und -Größe unterschieden, ermöglichten weitergehende Einsichten in spezifische Handlungskontexte von in der Sozialen Arbeit Tätigen.²

2. Neoliberalismus und Ökonomisierung

Ohne hier auf die durchaus verschiedenen Positionen im Neoliberalismus eingehen zu können, gehen wir davon aus, dass sich Positionen des radikalen Liberalismus - der sogenannten Liberterians - seit Ende der 1980er Jahren auch in europäischen Diskursen zunehmend durchsetzen konnten (vgl. Schaal/Heidenreich 2006: 59, 125-129). Damit verbunden ist eine vehemente und vielfältige Kritik am Staat (Aufblähung und Bürokratismus des öffentlichen Sektors, Unfinanzierbarkeit des Sozialstaats, ungerechtfertigter oder individuelle Freiheit einschränkender Interventionismus etc.) und eine Befürwortung des Marktes gegenüber der Politik als zentraler gesellschaftlicher Koordinationsmechanismus sowie des Wettbewerbs als Anreiz- und Sanktionssystem. Für den Vollzug des neoliberalen Projekts sind Deregulierungsstrategien, mit denen Marktbarrieren und Wettbewerbshindernisse abgebaut werden sollen, Privatisierungsstrategien, mit denen Staatsunternehmen und kommunale Dienstleistungen in „private Regie“ überführt werden sollen und Flexibilisierungsstrategien, die Arbeits- und Beschäftigungsstrukturen „biegsamer“ und billiger gestalten sollen, bedeutsam (vgl. z.B. Wilke 2003: 22, 57-60).

Aus einer gouvernementalitätstheoretischen Perspektive stellt sich der Neoliberalismus aber noch in einer anderen Facette dar und entlarvt den rein marktfundamentalistischen und antistaatlichen Diskurs als Mythos. Michel Foucault (2006) hat in seinen Vorlesungen zur Geschichte der Gouvernementalität II des Jahres 1978/79 darauf hingewiesen, dass sich die Logik der Ökonomie tendenziell auf andere gesellschaftliche Bereiche ausdehnt und der Staat selbst einer

sogenannten neoliberalen Regierungsrationalität folgt. Das bedeutet zum Einen, dass der Staat auch in neoliberalen Politikentwürfen sich nicht einfach zurückzieht, auch wenn mittels antistaatlicher Argumentationen in der Öffentlichkeit der Rückbau des Staates eingefordert wird, sondern selbst eine aktive Rolle spielt und teilweise in neuen Formen auftritt. Dabei verbindet sich der Neoliberalismus durchaus mit anderen Ideologien wie dem Neokonservatismus, in dem z.B. konservative Familienwerte oder Sicherheitsvorstellungen verfolgt werden, und zeigt dann auch seinen oft verschleierte und auf Zwang beruhenden repressiven Regierungsmodus.

Im Gegensatz zum „klassischen Liberalismus“, der auf dem Austausch von Waren beruhte, sieht Foucault (2006: 208; 174) das Neue des Neoliberalismus in der Einführung und Ausweitung von Wettbewerbsmechanismen auf die gesamte Gesellschaft. In diesem Prozess, der als Ökonomisierung des Sozialen bezeichnet wird, wird u.a. mit dem homo oeconomicus „als Unternehmer seiner selbst“ ein Menschenbild propagiert, das an Eigenverantwortlichkeit, Nutzenmaximierung oder Flexibilität appelliert: Der individualisierte, selbstbestimmte und rationale „Ich-AG-Mensch“ ist mit Foucault gesprochen „sein eigenes Kapital, sein eigener Produzent und seine eigene Einkommensquelle“ (Foucault 2008: 314). Auf personaler Ebene wird dieser homo oeconomicus zum gesellschaftlichen Leitbild und individuellen Handlungsentwurf erhoben, an dem sich auch andere Identitätskonstruktionen bzw. Identitätszuschreibungen ausrichten.³ (vgl. dazu auch Bröckling 2007)

Auf institutioneller Ebene verfolgt das neoliberale Projekt die Unternehmensform und die Unternehmensführung („Managerialismus“) als Ideal gesellschaftlicher Institutionen (vgl. Foucault 2006: 333-335). Insbesondere bei staatlichen Aufgaben werden zur Bewertung ökonomische Kriterien herangezogen, die mit Marktprinzipien und dem Wettbewerbskalkül reformiert und betriebswirtschaftlichen Paradigmen und Instrumenten unterstellt werden sollen. Die von Foucault skizzierte „Unternehmensgesellschaft“ verfolgt dabei zweierlei Ziele:

„Einerseits handelt es sich natürlich darum, das ökonomische Modell im großen Maßstab zur Anwendung zu bringen, das Modell von Angebot und Nachfrage, das Modell von Investition-Kosten-Gewinn, um daraus ein Modell für die sozialen Beziehungen zu machen (...) Das ökonomische Modell wirklich zu vervielfachen. Und andererseits dient diese Idee der Ordoliberalen, das Unternehmen auf diese Weise zum gesellschaftlich universal verallgemeinerten Modell zu machen, in ihrer Analyse oder in ihrem Program, zu dem, was von Ihnen als Wiederherstellung einer ganzen Reihe moralischer und kultureller Werte bestimmt wird (...)“ (Foucault 2006: 334)

Mit Ökonomisierung im Neoliberalismus bezeichnen wir daher Verschiebungen und Transformationen, die mit einer Ausweitung ökonomischer Rationalität bzw. Denk- und Handlungsmuster sowie strukturellen Änderungen verbunden sind. Das Ökonomische wird zu Lasten des Sozialen generalisiert, indem beispielsweise das Soziale mittels ökonomischer Kategorien untersucht wird (siehe für die Soziale Arbeit z.B. Speck 1999) und so „soziale Beziehungen und individuelles Verhalten“ umdefiniert oder auch staatliche Programme und Maßnahmen mittels eines ökonomischen Kategoriensystem kritisiert und „reformiert“ werden (vgl. Lemke 1997: 248).

3. Zum Wandel des österreichischen Wohlfahrtsstaates

3.1 Der aktivierende Sozialstaat

Soziale Arbeit verstehen wir als eine auf das Individuum bezogene Form (überwiegend) staatlichen Handelns, die ihre Legitimation - trotz ihres kontrollierenden und häufig disziplinierenden Charakters - in hohem Maße aus ihrer individuellen Unterstützungsleistung in Form von Hilfe oder Bildung bezieht. Als personenbezogene Intervention ist sie historisch gesehen in einem wohlfahrtsstaatlichen, institutionellen Arrangement demokratisch-kapitalistischer Gesellschaften eingebunden.

Aus einer sozialpolitischen Perspektive wird derzeit der Übergang vom (keynesianischen) Wohlfahrtsstaat zum aktivierenden Sozialstaat (oder „schumpeterianischen Leistungsstaat“), der staatliche Sozialpolitik z.B. an die Erfordernisse flexibler (lokaler) Arbeitsmärkte angepasst, als eine Bruchstelle diskutiert. (vgl. Hammer/Bakic/Diebäcker 2009: 1; Hammer 2006)

Die „aktivierende“ Wende der Sozialpolitik“ fügt sich tadellos in neoliberale Argumentationen des flexiblen Kapitalismus ein. Bezugnehmend auf Stephan Lessenich (2008: 77; 85) fungiert der aktivierende Sozialstaat (und damit auch die Soziale Arbeit) dabei als „institutionelles Scharnier“ und übernimmt die Aufgabe zur gesellschaftlichen Mobilmachung von Menschen und Arbeitskräften (Lessenich 2008: 77), wobei er sowohl an Freiwilligkeit und Zustimmung appelliert als auch wo nötig mit Zwang und Sanktion „nachhilft“. Insofern können

„aktuelle Entwicklungen wie kürzere Durchlaufzeiten in sozialökonomischen Betrieben, verschärfte Zumutbarkeitsbestimmungen bei der Arbeitssuche oder eine tendenzielle Nicht-Interventionspolitik im Zusammenhang mit ‚working poor‘ als Formen und Funktionen einer neuartigen, (sozial)staatlichen Regulationsweise verstanden werden.“ (Hammer/Bakic/Diebäcker (2009: 2)

Des Weiteren bemüht sich der aktivierende Sozialstaat sozialverantwortliche Eigenaktivität von Menschen herzustellen, indem er das Eigeninteresse des Einzelnen an das Gemeinwohl zu binden versucht (vgl. Lessenich 2008: 85). Nach dem Motto „wer sein Ziel verfolgt und aktiv ist“ - und damit der Gesellschaft nicht zur Last fällt – handelt aufgrund der Sachzwänge des flexiblen Kapitalismus gemeinwohlorientiert. Das Prinzip des „Fordern und Förderns“ macht geradezu deutlich, dass das individuelle Unterstützungsangebot des „Wir fördern Dich“ vom Anpassungsdruck des „Wir fordern Dich“ abhängig ist.

Mit dem zunehmenden Auflösen einer kollektiven sozialen Absicherungspolitik bzw. „Versorgungspolitik“ und dem Anwachsen einer konditionierenden, vorsorgenden Sozialpolitik verändert sich Soziale Arbeit in der Hinsicht, dass sich ihr nachsorgender Schwerpunkt in einen stärker prüfenden und durchsetzenden Kern transformiert. Soziale Arbeit ist mit ihrem Individualisierungsprinzip nicht mehr grundsätzlich sozialstaatlichen Leistungsansprüchen nachgeordnet, sondern sie wird heute oftmals bei der Gewährung von Leistungen vorangestellt, wobei gerade ihr personenbezogener Zugang sie für stärker konditionierende und „treffsichere“ Aufgaben im aktivierenden Sozialstaat prädestiniert.

3.2 Entwicklung des österreichischen Sozialstaats

Für den österreichischen Sozialstaat ist seit den 1980er Jahren eine Abkehr von expansiven sozialpolitischen Maßnahmen der Nachkriegsphase zu verzeichnen. Diese äußern sich u.a. in deutlichen Einschränkungen der Leistungen, verschärften Regelungen für Leistungsgewährung, Ausbau der Zumutbarkeitsregelungen und Sanktionen sowie in einem restriktiveren Kurs in der Arbeitslosen- und Pensionsversicherung (vgl. Tálos 2005: 79). Bis Mitte der 1990er Jahre konstatiert Tálos für Österreich noch eine Phase von partiellen Erweiterungen und wachsenden Restriktionen, auch begründet in dem für Österreich typischen sozialpartnerschaftlichem Arrangement und der sozialdemokratischen Mitregierung, wobei die Einschränkungen spätestens seit Mitte der 90er Jahre überhand gewinnen (vgl. Tálos 2005: 38-40; 74-75). Seit der ÖVP/FPÖ(BZÖ)-Regierung des Jahres 2000 spricht Tálos (2005: 40) von einem „einschneidendem Umbau des österreichischen Sozialstaates“, indem auch ein neues Verständnis von Aufgaben und Zielen des Sozialstaates zunehmend sichtbar wurde. Der liberale Vorsorgestaat wurde angekündigt, der Leistungsabbau wurde über „Treffsicherheit“, „staatliche Verschlinkung“ und Budgetkonsolidierung argumentiert und so an die Sparlogik „opferbereiter Massen“ appelliert (vgl. Rosenberger/Schmid 2003: 117).

In der öffentlichen Debatte verbinden sich radikal-liberale Positionen mit populärer Kritik an staatlicher Sozialpolitik ähnlich wie Butterwegge⁴ (2005: 94ff) sie für die deutsche Entwicklung beschreibt. Für Österreich kommt Tálos zu dem Schluss, dass restriktive Politik „durchwegs mit Sachzwangargumenten wie Unfinanzierbarkeit, Internationalisierung, Gefährdung des Generationenvertrages legitimiert“ (Tálos 2005: 75) werde und von einer Strategie der Verschleierung des wahren Ausmaßes von Kürzungen begleitet sei. Der Staat zieht sich also demnach zunehmend aus dem Bereich der sozialen Sicherung zurück, womit Sozialpolitik und ihre Verteilungsanliegen zu Verteilungskonflikten umgeschrieben werden, die aufgrund ökonomischer „Sachzwänge“ nicht mehr bearbeitbar scheinen (vgl. Mayrhuber 2003:164).

4. Die Einführung des Neuen Steuerungsmodells und die Regulierung sozialer Organisationen

Daran anknüpfend wollen wir mit Blick auf die Bundeshauptstadt Wien einige Perspektiven für die Soziale Arbeit konkretisieren und vertiefen. Diesbezüglich geht es insbesondere um die Frage, wie und mit welchen Mechanismen neoliberal inspirierte und aktivierende Strategien sich im lokalen Sozialstaat verankern und umgesetzt werden konnten. Dabei gilt es sowohl den Fokus auf Deregulierungs-, Privatisierungs- und Flexibilisierungsstrategien sowie Instrumente der Verwaltungsreform zu legen, als auch Konzeptualisierungen, institutionelle Veränderungen und Menschenbilder zu reflektieren.

Ein wesentlicher Transformationsschritt zur Ökonomisierung Sozialer Arbeit war die Einführung des Neuen Steuerungsmodells und seiner Instrumente. Während in Deutschland und der Schweiz bereits seit Anfang der 1990er Jahre „die betriebswirtschaftlich inspirierte Binnenmodernisierung der Verwaltung und die Neuausrichtung der Staatsaufgaben nach dem Konzept des New Public Management (NPM) auf der Tagesordnung“ (Bogumil/Holtkamp 2006: 81; vgl. für die Schweiz Pellizari 2001) stehen, begannen diese Umstrukturierungen in Österreich

erst in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre. Insbesondere die Soziale Arbeit, deren Aufgaben überwiegend auf Gemeinde- oder Länderebene angesiedelt sind, ist aufgrund ihrer personalintensiven Unterstützungsleistungen von Einsparungsmaßnahmen besonders betroffen und zugleich aufgrund ihrer staatlichen „Scharnierfunktion“ bei der Leistungsgewährung direkt in Ökonomisierungslogiken und -konzepte eingebunden.

Unter Ökonomisierungsstrategien erfährt der lokale Staat eine Neubestimmung, wobei sich auch das Verhältnis von Politik und Verwaltung als staatliche AkteurlInnen maßgeblich verändert. Rückblickend stand „reformwillige“ Politik seit den 1990ern vor der Herausforderung die staatliche Bürokratie, die lange Zeit als unreformierbar galt, weniger über Autorität, sondern mittels Überzeugung umzugestalten. Alessandro Pelizzari (2001: 52-57) weist u.a. auf die zunehmend hegemoniale Rolle einer betriebswirtschaftlichen Verwaltungswissenschaft hin, die sich seit Anfang der 1990er Jahre in politischen Programmen des Öffentlichen Sektors niederschlägt. Wie Pelizzari für den Schweizer Kanton Zürich nachweist, entstand aufgrund des Spardrucks „durch konservative Politiker und Unternehmerkreise“ eine „Reformelite“ von VerwaltungswissenschaftlerInnen, BeraterInnen und „Chefbeamten“, die das Programm des New Public Managements (NPM) in der Lokalpolitik als zentrale Reformalternative verallgemeinerten und mit Ihnen gemeinsam in die konkrete Praxis des Öffentlichen Sektors umsetzten (vgl. Pelizzari 2001: 68f).

Dass die Instrumente des NPM mit ihren Ziel-Mittel-Relationen und dem hohen Kontrollaufwand an eine traditionell technokratische Logik staatlicher Bürokratie anschließen konnte, waren für das Einführen und Verallgemeinern des Ansatzes in vielen Kommunen und Gemeinden förderlich. Mit dem NPM als Leitlinie von Reformprozessen des Öffentlichen Sektors erfährt auch das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung eine deutliche Verschiebung vom „Parlamentsvorbehalt zum Managerialismus“ (vgl. dazu Czerwick 2007: 243f). In administrativen Routinen und „Ermessensspielräumen“ von VerwaltungsmitarbeiterInnen rücken betriebswirtschaftliche Kategorien als Beurteilungsmaßstab ihres Handelns in den Vordergrund. Andere nicht-ökonomische Entscheidungskriterien werden relativiert bzw. untergeordnet und können oft nicht mehr wirksam implementiert werden. (vgl. z.B. Protokoll Plenumsdiskussion 2007: 12f)

4.1. New Public Management in Wien und Teilprivatisierungen Sozialer Arbeit

Unter dem Titel „Der Weg zum Bürger – Vom Obrigkeitsstaat zum Dienstleistungskonzern“ erhebt das Handbuch der Stadt Wien aus dem Jahre 2001 betriebswirtschaftliche Konzepte und den Managerialismus zum Reformplan der öffentlichen Hand: Deregulierung, Finanzmanagement, SAP, Kontraktmanagement, Personalmanagement, NPM, Kundenorientierung, Ausgliederung etc. sind die Stichworte in Überschriften der dort versammelten 15 Beiträge (vgl. Stadt Wien 2001: 1-64). Drei Jahre nach Abschluss einer externen Organisationsanalyse deutscher UnternehmensberaterInnen wird damit die Verbetriebswirtschaftlichung des Wiener Magistrats als politisches Programm der Stadt festgeschrieben. Dabei werden zentrale neoliberale Strategien wie Deregulierung und Ausgliederung ganz explizit als Elemente einer zu reformierenden Staatlichkeit betont. Managerialismus und KundInnenorientierung treten als Ideal der Menschen- und Unternehmensführung sowie als Legitimation eines „serviceorientierten“ Reformismus deutlich in den Vordergrund.

In der Bundeshauptstadt folgte nach dem Ausgliedern der Wiener Stadtwerke (1999), der Wiener Linien (1999) und dem Krankenanstaltenverbund (2002) Mitte 2004 die Auslagerung von zentralen Sozial- und Gesundheitsagenden. Die Bereiche Pflege, Gesundheits- und Frauenförderung, Behindertenarbeit und Betreutes Wohnen wurden nach dem „Wiener Landes-, Stiftungs- und Fondgesetz“ in den Fonds Soziales Wien (FSW), einer 100prozentigen Tochtergesellschaft der Stadt Wien, verlagert und teilprivatisiert. Entsprechend der üblichen Dreiteilung des NPM verblieben hoheitliche Aufgaben, wie die behördliche Aufsicht oder die Zuerkennung der Sozialhilfe in der öffentlichen Verwaltung. Die Finanzierung und Steuerung obliegt seitdem der „juristisch privaten Person“ FSW und die Durchführung der sozialen Dienste wird neben den FSW-internen „operativen DienstleisterInnen“ überwiegend über private TrägerInnenorganisationen gewährleistet. Der FSW wurde mit einem Fördervolumen von 705 Mio. Euro (2006) und Vereinbarungen mit über 300 Trägerorganisationen (vgl. Eidlitz 2006) damit auch zu einem machtvollen Auftraggeber Sozialer Arbeit in Wien.⁵

Öffentlich begründet wurde diese Entwicklung mit dem Effizienzgewinn durch die Zusammenlegung der im Magistrat zuvor sektoral aufgeteilten Zuständigkeitsbereiche und mit der Umgehung von drohenden Ausschreibungen sozialer Dienstleistungen durch das Bundesvergaberecht 2003, was den im Feld tätigen sozialen Organisationen als Schutz vor wachsender Markt- und Wettbewerbsorientierung vermittelt wurde.⁶ Dieser Argumentation folgt Heitzmann (2006, 2) indem sie festhält: *„Durch die Einsetzung des FSW blieb der Wettbewerb beschränkt und etablierte Anbieterorganisationen vor Wettbewerb geschützt.“* Zugleich wird aus Sicht des FSW aber betont, dass die Ziele dieses Umstrukturierungsprozesses eine stärkere Markt- und Wettbewerbsorientierung seien und gerade „essentielle Ziele eines förmlichen Vergabeverfahrens wie Transparenz und Gleichbehandlung“ (Eidlitz 2006) umgesetzt würden.

Zusammenfassend kann die Teilprivatisierung des FSW in mehrererlei Hinsicht als die Umsetzung neoliberal inspirierter Reformstrategien gelesen werden. Erstens gehen wir davon aus, dass die Initiierung eines staatlich kontrollierten und konkurrenzierenden Wettbewerbs zwischen sozialen Organisationen ein zentrales Ziel der Umstrukturierung war. Zweitens ist mit der Auslagerung von Sozialagenden in den FSW die Flexibilisierung und Verbilligung von Beschäftigungsverhältnissen verbunden. Beide Schritte dienen wiederum grundsätzlich dazu, Kosten zu reduzieren und die Sozialausgaben „zu stabilisieren“.

Eine ökonomisierungskritische Perspektive weist zudem darauf hin, dass mit der „Verbetriebswirtschaftlichung“ des Öffentlichen Sektors zeitgleich ökonomische Denk- und Handlungsmuster sowie Mechanismen eingeführt wurden, die den Managerialismus, das Unternehmen als Organisationsform und das Menschenbild des homo oeconomicus – hier im Namen der KundInnenorientierung – zum Paradigma staatlichen Handelns erheben. Über neue Instrumente, der Beauftragung, Finanzierung und Kontrolle, die das Verhältnis zwischen sozialen Organisationen und staatlichen AkteurInnen wesentlich bestimmen, wird die Ausweitung dieser Rationalitäten und Praktiken weiter vorangetrieben, wie im weiteren für die Soziale Arbeit nachzuweisen ist.

4.2 Leistungsverträge - Vergabeverfahren - Konkurrenzierungen: Effizienzorientierung unter dem Deckmantel einer neuen „Vereinbarungskultur“

Eine bedeutende Transformation für die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit in Österreich ist die seit Anfang der 1990er Jahre beginnende Umstellung des Förder- und Subventionsvergabewesens auf Leistungsverträge als Rechtsform einer neuen Vereinbarungskultur zwischen staatlichen Financiers und sozialen Organisationen. Bereits Mitte der 1980er Jahre wuchs die Kritik an intransparenten Beauftragungen der öffentlichen Hand, insbesondere an Einrichtungen Freier Wohlfahrtsträger und parteipolitischen Milieus zu zurechnenden Organisationen. Im Zusammenspiel mit einer immer stärker ökonomisierten Ausrichtung von Regierungshandeln sind zeitlich befristete Leistungsverträge inzwischen das wesentliche Regelwerk des Verhältnisses von Staat und sozialen Organisationen (vgl. Dimmel 2005: 17), womit soziale Leistungen des Wohlfahrtsstaates, die weitestgehend als Produkte definiert werden, Marktbedingungen unterworfen werden (vgl. Dimmel 2008: 217).

In einigen sozialen Handlungsfeldern, z.B. im AMS-geförderten, arbeitsmarktpolitischen Maßnahmenbereich, wurden Leistungen über Vergabegesetze direkt am Markt ausgeschrieben und Organisationen Wettbewerbsbedingungen ausgesetzt. In anderen Handlungsfeldern dagegen wurden, beispielsweise bei Förderungen durch den FSW⁷, staatlich regulierte Wettbewerbsstrukturen implementiert. Während im ersteren Fall der Kostenwettbewerb und das Durchsetzen von BilligstbieterInnen schnell offensichtlich wurden, verliefen im zweiten Fall unter dem Motto eines Qualitätswettbewerbs die Einsparungsprozesse zunächst weitestgehend verdeckt.

Über die in Wien zunehmend umgesetzte Tagsatzfinanzierung oder Subjektförderung, wie sie beispielsweise 2008 in der Wiener Wohnungslosenhilfe eingeführt wurde, wird eine maximale Auslastung sozialer Organisationen – in der Regel bei gedeckelten Budgets - implementiert. Neben den damit verbundenen geringeren Zeitressourcen in der Arbeit mit KlientInnen stellen aus einer Organisationsperspektive die doppelten Vertragsabschlüsse – mit den staatlichen Stellen zum einen und mit den „KundInnen“ zum anderen - einen Verlust von ökonomischer Planungssicherheit (vgl. z.B. Bauer et al. 2008: 110f) bei gleichzeitiger Hierarchisierung des Verhältnisses zum staatlichen Auftraggeber dar.

Der Ausweitung von Leistungsverträgen ist im Rahmen der Neuen Steuerungsmodelle eng mit dem so genannten Kontraktmanagement verbunden. Der Idee nach soll im Rahmen des Kontraktmanagements über Verträge eine symmetrische Beziehung zwischen gleichberechtigten PartnerInnen hergestellt werden. Die klassisch bürokratische Steuerung durch Weisung oder durch das „System Befehl/Gehorsam“ soll also durch eine gleichberechtigte Vereinbarung gleich interessierter und motivierter PartnerInnen abgelöst werden (vgl. Trube 2001: 39) und gilt als Ausdruck einer neuen Vereinbarungskultur eines „flacheren“ Staates.

Aus Perspektive von sozialen Organisationen in Wien stellt sich dieses Ideal häufig als Mythos dar, da mit den Vereinbarungen überwiegend ein einseitiger Macht- und Kontrollgewinn des lokalen Staates und seiner teilprivatisierten Institutionen einhergeht. Mit diesem stärker hierarchisch-strukturiertem Verhältnis zwischen staatlichen Financiers und „LeistungserbringerInnen“ ist für viele Einrichtungen die Durchsetzung outputorientierter, ökonomisch-quantifizierender Kategorien und die Abwertung fachlicher Prinzipien Sozialer Arbeit verbunden⁸ (vgl.

Bakic/Diebäcker/Hammer 2007^a). Tatsächlich zeigt sich in diesen Spielarten der neuen Vereinbarungskultur, in denen nicht Autorität und Disziplin regieren sollen, die „unsichtbare Hand des Marktes“ (Bröckling 2007: 130), die unter dem Banner eines „kooperativen“ und harmonischen Miteinanders verdeckt werden soll.

Die konkrete Praxis der Zusammenarbeit zwischen staatlichen Financiers und Organisationen Sozialer Arbeit unterscheiden sich je nach Handlungsfeldkontext und müssen differenzierter analysiert werden. Beispielweise lassen sich bei Umstrukturierungen eine Phase des „kooperativen Wissenstransfers“ von einer dann folgenden Phase „zunehmender Distanzschaffung“ unterscheiden, wie z.B. beim Verwalten geförderter Wohnplätze in der Wiener Wohnungslosenhilfe im Jahr 2008 oder bei der Einführung der Grundversorgung von AsylwerberInnen in Wien im Jahr 2004 (vgl. Ranftler et al 2006) festzustellen war. Ein Arbeitskreis „Fachliches Arbeiten im Asylbereich“ hält beispielsweise fest:

„Im Laufe der Zusammenarbeit zwischen dem Fonds Soziales Wien (FSW) und dem Asylzentrum der Caritas Wien wandelte sich auch das Verhältnis zwischen Träger und Leistungserbringerin. Während zu Beginn in der „Pionierphase“ viel Wissen über das Arbeitsfeld vom Asylzentrum zum FSW „geflossen“ ist, um die Umsetzung des Grundversorgungsanspruchs erstmalig zu implementieren, hat sich – in der Sichtweise von TeilnehmerInnen – die Zusammenarbeit inzwischen soweit institutionalisiert, dass der FSW Kriterienkataloge zur Anerkennung der Grundversorgung in erster Linie selbständig verändert und festlegt.“ (vgl. Protokoll AG 2 2006: 1)

Zusammenfassend kann davon ausgegangen werden, dass das Implementieren von Leistungsverträgen dazu führt, die soziale Distanz zwischen Organisationen und staatlichen EntscheidungsträgerInnen zu vergrößern, was mit einem einseitigen Autoritätsgewinn auf staatlicher Seite verbunden ist und diesem die flexible Gestaltung dieses Verhältnisses ermöglicht. Zugleich werden Strategien von staatlichen AkteurInnen eingesetzt, die diesen Zugewinn an Macht diskursiv verdecken. Dazu gehört einerseits das Propagieren einer symmetrisch-strukturierten Vereinbarungskultur unter gleichberechtigten VertragspartnerInnen, sowohl zwischen KlientInnen und Organisationen Sozialer Arbeit als auch zwischen den Organisationen und staatlichen AuftraggeberInnen. Andererseits wird von staatlichen AkteurInnen versucht, politische Verantwortung nach außen zu delegieren, indem auf Sachzwänge und damit auf „alternativlose“, „schmerzhafte“ Entscheidungen hingewiesen wird oder Entscheidungen durch ein externes Expertentum und Beraterwesen vorbereitet werden oder mit dem Hinweis auf „BürgerInnennähe“ an die Wünsche von mündigen und selbstverantwortlichen KundInnen appelliert wird (vgl. Sennet 2005: 48-49; Bakic/Diebäcker/Hammer 2007^b: 110)

4.3 Die KundInnenorientierung und das Subjekt der Sozialen Arbeit

Mit der für das NPM üblichen KundInnenorientierung findet auch der „homo oeconomicus“ Einzug in den Wiener Sozialbereich. Beispielweise wird in der Förderwelt des FSW die „Privatautonomie“ und „die Wahlfreiheit des Einzelnen“ betont und propagiert, dass „der Markt [...] durch den Zufriedenheitsgrad der Klienten geregelt“ wird (vgl. Eidlitz 2006). Idealtypisch soll die Kundin bzw. der Kunde zwischen unterschiedlichen Angeboten die beste soziale Organisation wählen und der Quasi-Markt würde dann schlechte Qualität oder zu kostspielige Leistungen der

Organisationen sanktionieren – der Wettbewerb setzt damit unter den Einrichtungen Anreize besser oder günstiger zu produzieren.

KlientInnen Sozialer Arbeit wird damit KonsumentInnenstatus zugeschrieben und einseitig vom Staat Verantwortung übertragen, die an der Situation vieler KlientInnen „vorbeizieht“. Der/Die Betroffene ist muss sich die Bearbeitung der eigenen sozio-ökonomischen oder psychosozialen Probleme selbst organisieren, die Beschaffung der staatlichen Unterstützung wird in hohem Maße privatisiert und dem Einzelnen übertragen. Die fehlenden Rechtsansprüche auf soziale Beratungs- und Betreuungsleistungen in Österreich berücksichtigend, treten Herrschafts- und (Selbst-) Zurichtungseffekte neoliberaler Gouvernementalität deutlich in den Blickwinkel (vgl. Bröckling et. al 2000: 32).

Johannes Kellner (2006: 24) weist anhand seiner inhaltsanalytischen Untersuchung der Zeitschrift „Sozialarbeit in Österreich“ nach, dass der KundInnenbegriff im Zeitraum von 1996 bis 2005 im sozialarbeiterischen Fachdiskurs durchaus häufig angewendet wird. Es kann davon ausgegangen werden, dass die SozialarbeiterInnen in der Praxis dem KundInnenbegriff zumeist ambivalent gegenüber stehen. So kommt Christina Schöppl (2006: 74-76) zu dem Schluss, dass der KundInnenbegriff in mehrerer Hinsicht kritisch reflektiert wird, wenn z.B. auf fehlende Wahlmöglichkeiten oder Zwangskontexte von KlientInnen hingewiesen sowie das Aktivitätsparadigma als unpassend kritisiert wird. Auf der anderen Seite scheinen SozialarbeiterInnen dem KundInnenbegriff gegenüber aufgeschlossen, wenn dieser mit emanzipativen oder bedürfnisorientierten Zuschreibungen verbunden wird.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass der KundInnenbegriff vor allem in der Kommunikation zwischen staatlichen AuftraggeberInnen und AkteurInnen sozialer Organisationen verstärkt zum Einsatz kommt und als programmatischer Code zentrale Bedeutung besitzt (vgl. Schöppl 2006: 77-86), die mit der Hinwendung zur „Sozialen Arbeit als Dienstleistungsprofession“ eine disziplinäre und problematische Rückendeckung findet (vgl. Thole/Closs 2000; siehe auch Beiträge in Olk/Otto 2003). Gerade in seiner verschleiernenden Hybridität ist der KundInnenbegriff ein aus Marktlogiken abgeleiteter Schlüsselbegriff, der unterschiedliche Zuschreibungen erfährt und zur Ausweitung von Ökonomisierungsparadigmen im Feld der Sozialen Arbeit beiträgt.

4.4 Die Durchsetzung des Unternehmens als Organisationsform

Die Ökonomisierung des sozialen Feldes lässt sich auch an einer stärkeren Stellung und öffentlichen Akzeptanz von staatlichen Kontrollinstanzen wie Bundesrechnungshof oder Kontrollämtern der Bundesländer festmachen, die für die Implementierung managerialistischer Konzepte und Organisationsformen sowie für die Dominanz betriebswirtschaftlicher Effizienzorientierung in der lokalen Politik mitverantwortlich sind. Die Prüfberichte und Optimierungsvorschläge des Kontrollamts besitzen hohe politische Relevanz, zumal sie insbesondere in der parlamentarischen Öffentlichkeit als Bezugsgrundlage der Debatte dienen.

Am Beispiel der Prüfung des Vereins Wiener Frauenhäuser durch das Wiener Kontrollamt⁹ lässt sich nachweisen, dass die Entwicklung von Qualitätsstandards, die Erarbeitung eines detaillierten Leistungskatalogs, die Festlegung betriebswirtschaftlicher Kennzahlen, die Neustrukturierung des Berichtswesens und

das Einsetzen von zusätzlichen Hierarchieebenen eingefordert wurde (vgl. Kontrollamt der Stadt Wien 2001: 955, 958, 969-971). Im ehemaligen zweistufigen Modell aus ehrenamtlichem, überwiegend mit sozialdemokratischen Mandatarinnen besetzten Vereinsvorstand und der breiten Basis von Professionellen, wurde im Jahr 2000 vom Vorstand, die Position einer hauptamtlichen Geschäftsführung eingerichtet. Aufgrund der Stellungnahme des Kontrollamts wurde diese Hierarchie 2003 weiter ausgebaut, indem für jede Einrichtung des Dachvereins eine zusätzliche Leitungsebene eingezogen wurde (Wolfgruber et al. 2006: 28-29). Aus Sicht der Mitarbeiterinnen haben sich Kommunikation und Entscheidungsfindung seitdem deutlich gewandelt, eine festere Anbindung an Aufträge der Financiers ist zu beobachten. Damit wurde eine aus sozialen Bewegungsinitiativen hervorgegangene partizipative Kommunikationskultur durch Distanz schaffende Hierarchisierungen negativ beeinträchtigt. (vgl. Wolfgruber et al. 2006; Protokoll AG 1 2006)

Beispielhaft wird erkennbar, dass die Organisation und fachliche Selbststeuerung in der Sozialen Arbeit sich dauerhaft verändert, indem Unternehmertum von einem verfassten Kontrollorgan an zuständige Magistratsabteilungen sowie den von ihnen geförderten Einrichtungen von außen eingefordert und unter der Verantwortung von politischen EntscheidungsträgerInnen und VerwaltungsmitarbeiterInnen wirksam wird.

5. Wettbewerb - Konkurrenz - Spezialisierung: Zu Veränderungen in den Beziehungen zwischen sozialen Organisationen

Berücksichtigend, dass die interorganisationalen Beziehungen im Sozialen Feld nicht grundsätzlich durch Kooperation gekennzeichnet sind und Konkurrenzen zwischen TrägerInnen auch im fordistischen Wohlfahrtsstaat bestanden, z.B. zwischen den großen Wohlfahrtsträgern und kleineren Organisationen oder Initiativen, ist unseres Erachtens aufgrund des staatlich initiierten Wettbewerbs um Fördermittel von sich verstärkenden Konkurrenzbeziehungen auszugehen. Auch wenn nach wie vor im Sozialen Feld einzelne TrägerInnen alleinige AnbieterInnen von sozialen Leistungen sind – oft aufgrund eines gesetzlichen Auftrages wie Neustart in der Straffälligenhilfe oder die Interventionsstellen gegen Gewalt in der Familie – ist generell von einer Zunahme von Wettbewerbssituationen im sozialen Feld Wiens auszugehen.

Soziale Organisationen in Wien reagieren auf die Situation zunehmenden Wettbewerbs und Konkurrenz mit unterschiedlichen Strategien bzw. kombinieren verschiedene Elemente: Mit der Erhöhung der Fallzahlen können sie ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit unter Beweis stellen. Mit der Fokussierung auf „einfache“, und „Erfolg versprechende“ Zielgruppen gelingt es Ihnen vorgegebene Quoten des aktivierenden Sozialstaats zu erfüllen. Das Verfolgen öffentlichkeitswirksamer PR- und Marketing-Strategien erhöht die Legitimation des eigenen öffentlichen Auftrags, verstärktes Lobbying sichert künftige Organisationsinteressen. Auch die Expansion auf andere europäische „Sozialmärkte“ oder die selbstverordnete Verbilligung der organisationsspezifischen sozialen Leistungen z.B. durch Flexibilisierung oder Prekarisierung von Arbeits- und Beschäftigungsverhältnissen gehören zum Programm. Ebenso sind Spezialisierungen, mit dem Ziel sozialpolitische Nischen zu „entdecken“ und zu besetzen, aus einer Organisationsperspektive eine weitere Strategie Wettbewerbssituationen zu umgehen.

5.1 Ressourcenmangel - Konkurrenzorientierung - sinkende Kooperationsbereitschaft

Aus zahlreichen Äußerungen im Rahmen des zweijährigen EQUAL-Projekts lässt sich unseres Erachtens eine gewachsene Konkurrenzsituation sowie eine sinkende Kooperationsbereitschaft zwischen Organisationen ablesen, die u.E. nach Organisationsebenen differenziert werden kann.

In der KlientInnenarbeit tätige MitarbeiterInnen sozialer Organisationen berichten, dass die Zusammenarbeit bzw. Koordination mit KollegInnen anderer Einrichtungen überwiegend gut funktioniere, die fallbezogene Zusammenarbeit wird dabei als eine fachliche Schlüsselkategorie des professionellen Selbstverständnisses angesehen (vgl. dazu auch Mayrhofer/Raab-Steiner 2006: 141). Die grundsätzliche Kooperationsbereitschaft in der Fallarbeit wird aber aufgrund der geringeren Ressourcenlage und „ausgedünnter“ Angebote der verschiedenen Einrichtungen negativ beeinträchtigt. Dieser weit verbreitete Rückzug auf „Kernaufgaben“ wird von einem hohen Abklärungsdruck in der Sozialen Arbeit begleitet und Unterstützungsleistungen für Klientinnen sind immer schwieriger zu vermitteln. Eine Mitarbeiterin der Beratungsstelle des Vereins Wiener Frauenhäuser schildert z.B.:

„(...) im gesamten Sozialbereich merkt man, dass die Ressourcen knapper werden, dass es schwieriger ist eine Wohnung zu finden für Frauen, dass es vom finanziellen Aspekt her schwieriger wird irgendwo Unterstützung zu bekommen und manchmal auch in der Kooperation schwieriger wird, weil man einfach merkt, dass es auch in anderen Beratungsstellen oder (...) in anderen Behörden einfach knapper wird und sich daher auch etwas verändert im Umgang miteinander.“

Und eine Kollegin ergänzt: *„(...) es gibt weniger Möglichkeiten woanders hin zu vermitteln, es gibt Dinge, die kaum mehr gemacht werden, wer möchte schon noch gerne beraten. Es wollen alle Clearing-Stelle sein. Geleared wird überall, leider will niemand die Arbeit machen.“* (zit. nach Wolfgruber et al. 2006: 26-27)

Aus dem Blickwinkel von MitarbeiterInnen unterer Organisationsebenen nimmt die interorganisationale Kooperationsbereitschaft auf höheren Ebenen ab, da diese politisch-strategisch agieren und um staatliche Aufträge konkurrieren würden. So berichten MitarbeiterInnen von Erfahrungen, dass von Leitungsverantwortlichen, die Sinnhaftigkeit vernetzenden bzw. kooperierenden Arbeitens über die Organisationsgrenzen hinweg, stärker als früher in Frage gestellt wird. Zurückgeführt wird dies auf die Befürchtung leitender Angestellter, dass Wissen an potentiell konkurrierende Einrichtungen im sozialen Feld weitergegeben würde, weniger auf ein gestiegenes Effizienzdenken bezüglich der Verwendung von Arbeitszeit (Protokoll AG 2 2006). Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch Diebäcker et al (2009^a: 34f; 2009^b: 29f) in ihrer quantitativ und qualitativ ausgerichteten Untersuchung von Sozialprojekten und betonen, dass auf Organisationen untereinander Kooperationen anstreben, wenn „fachlich-inhaltliche Zielsetzungen gegenüber finanziellen und ressourcenmobilisierenden Erwägungen die Zusammenarbeit dominieren“ (Diebäcker et al 2009^a: 35).

5.2 Spezialisierung - Nischenbildung - Projektorientierung

Die stärkere Konkurrenzsituation führt häufig auch zu Spezialisierungstendenzen, mit dem Ziel, „maßgeschneiderte“ Projekte für klar umgrenzte KlientInnengruppen mit

speziellen Problemlagen zu definieren, um in der Nische dem Konkurrenz- und Kostendruck ausweichen zu können. Einerseits kann dies aus einer sozialstaatlichen Perspektive als innovativ gedeutet werden, da existierende und nicht wahrgenommene soziale Problemlagen identifiziert, vermittelt und in sozialstaatliche Maßnahmen integriert werden könnten. Andererseits birgt die ökonomisch bedingte und strategische Nischenorientierung die Gefahr, dass aus wirtschaftlichem Kalkül heraus Zielgruppen defizitär konstruiert werden und diese Nischen dann langfristig besetzt und vor KonkurrentInnen abgesichert werden.

Eine in der Jugendbildung tätige MitarbeiterIn schildert übliche Konkurrenzsituationen in der Sozialen Arbeit anhand des Agierens von Organisationen in der Öffentlichkeit:

„ (...) in der Öffentlichkeitsarbeit von Sozialarbeit geht [es] auch sehr oft darum, sich gegeneinander auszuspielen. Das heißt: Je schwächer der Zusammenschluss von uns SozialarbeiterInnen oder in einem konkreten Bereich ist, desto mehr pochen einzelne Projekte darauf, wie toll sie sind. Sie präsentieren den Medien, der Politik, wie toll ihr Projekt ist, dass doch ihr Projekt weiter gefördert werden muss und lassen andere Projekte links liegen.“ (Plenumsprotokoll 14.03.2007: 14)

Gerade aus der für die Soziale Arbeit in vielen Bereichen angestrebte Bedarfsorientierung entstehen Dynamiken spezialisierte Projekte zu entwickeln, die dem Einzelfall besser gerecht zu werden scheinen – oft bedeutet dies in Abgrenzung zu anderen Organisationen auch ein Zugewinn an politischer Legitimation. Die künstliche Eingrenzung individueller Problemlagen allerdings verhindert oftmals eine komplexe und ganzheitliche Wahrnehmung persönlicher Lebenssituationen – unangemessene Interventionen, institutionelle Nichtzuständigkeiten oder Ausschlussprozesse von KlientInnen sind oftmals die Folge. Die generelle Problematik liegt dabei nicht nur darin, dass Soziale Arbeit ihren generalistischen Zugang gefährdet, sondern auch einem politisch-emanzipativen Verständnis von Sozialarbeit, das auf Entstigmatisierung und Entdiskriminierung abzielt, entgegensteht (vgl. Peters 1973).

Luc Boltanski und Ève Chiapello (2006 [1996]) gehen davon aus, dass der Kapitalismus als ideologische Formation versucht Politikformen zu entwickeln, die Kritik an ihm neutralisiert und stellen diesbezüglich u.a. die Projektorientierung als kritikintegrierende Strategie in den Mittelpunkt. (vgl. dazu auch Bröckling 2007: 260) Weiter berücksichtigend, dass ein neoliberal beeinflusster Reformismus seine Dynamik und verschleiern den ideologischen Charakter daraus bezieht, das „Alte“ zugunsten des ständig „Neuen“ abzuwerten, ist davon auszugehen, dass Regieren über diverse, innovativ anmutende Projekte auch als strategisches Unterlaufen von sozialstaatlichen Programmen kollektiver Sicherung gedeutet werden können. Soziale Arbeit mit Spezialisierungstendenzen läuft dann Gefahr, individualisierende Politiken neoliberalen Zuschnittes zu bestätigen und selber zu ihrer Reproduktion beizutragen.

6. Die Depolitisierung der Sozialen Arbeit im Staat

Es zeigt sich unseres Erachtens, dass auch die in Wien initiierten Strukturänderungen im Lokalen Sozialstaat und damit das Gewähren von Leistungen Sozialer Arbeit verstärkt zu Ressourcenmangel, Konkurrenzierungen und Spezialisierungstendenzen sowie zu Hierarchiesierungen führen. Die diversen

Instrumente des New Public Managements, in denen sich einerseits neoliberale Strategien der Privatisierung, Deregulierung und Flexibilisierung widerspiegeln und andererseits neoliberale Wertvorstellungen wie der homo oeconomicus als Menschenbild, das Unternehmen als Organisationsform und der Managerialismus als Führungsprinzip transportiert werden, bilden für die zunehmende Vermarktlichung des Sozialen Feldes und der Ökonomisierung des Sozialen ein zentrales Scharnier eines aktivierenden Sozialstaats.

Der Sozialen Arbeit scheint die Bearbeitung gesellschaftlicher Ursachen von Problemlagen und Lebenslagen der KlientInnen engere Grenzen gesetzt. Die sich verschärfenden Abhängigkeiten sozialer Organisationen führen dazu, dass Kritik gegenüber staatlichen AkteurInnen zurückgehalten wird und organisationsübergreifendes, kollektives, politisches Handeln sich zunehmend schwieriger gestaltet. Dabei scheint Soziale Arbeit Möglichkeiten ihren hohen ethisch-normativen Anspruch, durch Hilfe und Bildung gesellschaftliche Ungleichheitsverhältnisse zu verändern oder Ausschließung und Marginalisierungstendenzen von Menschen oder Gruppen zu begegnen, weiter einzubüßen.

Neoliberale Vorstellungen haben sich in den letzten Jahrzehnten im Staat durchsetzen können und dieser Prozess – das Politische und das Soziale nach ökonomischen Rationalitäten umzudefinieren und zu verändern, soll hier als „Ökonomisierung des Politischen“ bezeichnet werden. Diese Entwicklung macht vor der Sozialen Arbeit als personenbezogene und überwiegend staatlich konstituierte Interventionsweise nicht halt. Gerade weil sie als zentrales Scharnier zwischen Staat und Gesellschaft oder zwischen (Sozial)staat und den Lebenswelten von Menschen fungiert, bedeutet eine gewandelte Regulationsweise auch weitreichende Veränderungen ihrer selbst und ihres Gegenstandes.

Trotz geringer Gestaltungsspielräume ist Soziale Arbeit dabei nicht einfach nur als Effekt oder Instrument von Herrschaft zu verstehen und von außen bestimmt, sondern ist selbst ein Ort sozialer Auseinandersetzungen. Denn der Staat als institutionelles Ensemble ist nicht neutral, sondern ist als gesellschaftliches Verhältnis zu begreifen, dass von unterschiedlichen Gruppen umkämpft und von Hierarchien durchzogen ist (vgl. Jessop 2007). Soziale Arbeit ist – gerade weil sie Teil dieses Herrschaftsverhältnisses ist und eine wichtige Rolle in der Regierungsweise einnimmt, durchaus in der Position zur Kritik einer neoliberalen Regierungsrationalität und der Ökonomisierung des Sozialen beizutragen.

An der Frage welche Ordnungen auf welche Weise hergestellt werden, ist Soziale Arbeit ebenso wie andere Institutionen beteiligt, denn Spannungsfelder von Normalisierung und Normierung, Zwang und Freiwilligkeit oder Einschließung und Ausschließung sind nicht vorentschieden (vgl. Hammer/Bakic/Diebäcker 2009: 1). Daher wird laut Uwe Hirschfeld (2007: 99) auch in der Sozialen Arbeit, *„um die Leitvorstellungen, was Normalität und Abweichung ausmachen, was Armut und soziale Sicherheit sind, was Kindheit und Jugend bedeuten, welche Perspektiven das Leben für wen bietet – oder eben auch nicht“* gestritten. Inwieweit die Soziale Arbeit sich künftig antihegemoniales Wissen aneignet, um gesellschaftliche Veränderungen sowie ihre eigenen disziplinären und professionstheoretischen Konzepte einer kritischen Analyse zu unterziehen, bleibt abzuwarten. Ihre kritische Kraft im Zeitalter des Neoliberalismus – den tagespolitischen Abgesängen wollen wir hier nicht folgen - muss sie erst noch entwickeln.

Verweise

¹ Das Projekt wurde vom Kompetenzzentrum für Soziale Arbeit GmbH der FH Campus Wien durchgeführt und war Teil der EQUAL-EntwicklungspartnerInnenschaft „DONAU – Quality in Inclusion“. Informationen, Veranstaltungen und Dokumente auf www.sozialearbeit.at und <http://www.donau-quality.at> Ziel des DONAU-Gesamtprojekts war es, Qualitätskriterien für den Bereich Sozialarbeit zu erarbeiten, um Grundlagen für Ausschreibungen nach dem Prinzip „Best-BieterInnen“ zu erstellen. Die Finanzielle Verantwortung und Gesamtkoordination der Partnerschaft lag bei der FH St. Pölten, gefördert wurde das Projekt aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.

² Vgl. diesbezüglich Ranftler et al. 2006; Strahner et al. 2006; Wolfgruber et al. 2006; Emprechtinger et al 2007, Jöbstl-Arbeiter et al 2007; Krieger et al 2007 sowie Bakic et al 2006; Kellner 2006. Die Fallstudien sind ebenso wie der Großteil der Veranstaltungsprotokolle und -transkripte unter www.sozialearbeit.at abrufbar.

³ Aus einem geschlechtsspezifischen Blickwinkel kommt Michalitsch (2006, 150) zu dem Schluss, dass das neoliberale Subjekt eindeutig durch „marktförmige Männlichkeit und häusliche Weiblichkeit“ strukturiert sei.

⁴ Dabei verbinden sich Stigmatisierungs- und Ausgrenzungsargumentationen wie übertriebene Großzügigkeit („soziale Hängematte“), massenhafte Ausbeutung („Sozialschmarotzer“) oder Überlastung durch demografischen Wandel („Vergreisung“) mit einer generellen Staatskritik wie dem Eigenleben oder Ablösen des Staates oder beispielsweise einer der Schwächung von Autonomie, Handlungsfähigkeit und Aktivität des/der Einzelnen durch Besteuerung und Sozialleistungen des Staates.

⁵ In der Debatte um die Auslagerung von Sozialagenden der Stadt Wien in den FSW wurde von oppositionellen ParlamentarierInnen, der Verlust von Information, Einfluss und Kontrolle auf die öffentliche Verwaltung beklagt, was auch darauf hinweist, dass durch die Zusammenfassung von Ausgabenbereichen und Auslagerungen von Teilhaushalten, das Budgetrecht als klassisches Kontrollinstrument der Legislativen über die Exekutive nicht mehr in dem Ausmaß wie zuvor wahrgenommen werden kann.

⁶ Weitere Gründe zur Teilprivatisierung des FSW, der aufgrund seiner privatrechtlichen Konstruktion und seiner öffentlichen Agenden als hybride Organisation bezeichnet werden kann, werden u.a. das Lukrieren von Spenden, das Nutzen ehrenamtlicher Arbeit, das Ermöglichen privatrechtlicher Angestelltenverhältnisse genannt (vgl. Heitzmann 2006), was budgetären und betriebswirtschaftlichen Logiken folgen würde.

⁷ Als Nachteile für Ausschreibungen sozialer Leistungen nach dem Vergabegesetz am Markt werden aus Sicht des FSW u.a. folgende Aspekte betont: „zu dynamisches Rechtssystem“, „Rechtsunsicherheit“, „starre Verfahren“ und dass „beim Wettbewerb nicht der Mensch im Mittelpunkt“ stehe. (vgl. Eidlitz 2006)

⁸ Hierzu genauer in Diebäcker, Marc/Ranftler, Judith/Strahner, Tamara/Wolfgruber, Gudrun (2009): Von der Ökonomisierung des Politischen zur Depolitisierung und Deprofessionalisierung der Sozialen Arbeit – Teil II. In: soziales kapital 4/2009. online ab Herbst 2009 unter: www.soziales-kapital.at

⁹ Das Wiener Kontrollamt „prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinde einschließlich ihrer Einrichtungen in formeller, sachlicher und sicherheitstechnischer Hinsicht und wirkt gutachtlich bei Organisationsfragen oder Regelungen des Haushalts-, Rechnungs- und Kassenwesens mit. Dabei beschränkt es sich nicht auf die bloß rechnungsmässige Prüfung, sondern weist auch auf die Möglichkeit der Verminderung oder Vermeidung von Ausgaben sowie auf die Möglichkeit der Erhöhung oder Schaffung von Einnahmen hin und nimmt darauf Bedacht, ob den Interessen der Stadt Wien entsprochen ist.“ www.kontrollamt.wien.at/aufgaben/Rechtsgrundlagen.htm [10.04.2009]

Literatur- und Quellenverzeichnis

Bakic, Josef/ Diebäcker, Marc/Hammer Elisabeth (2007^a): Wiener Erklärung zur Ökonomisierung und Fachlichkeit in der Sozialen Arbeit. Online unter: www.sozialarbeit.at [30.04.2009]

Bakic, Josef/ Diebäcker, Marc/Hammer Elisabeth (2007^b): Wer Qualität sagt, muss auch Ideologie sagen: Eine Kritik managerialer und technokratischer Optimierungsversuche Sozialer Arbeit. In: EntwicklungspartnerInnenenschaft Donau – Quality in Inclusion (Hg.): Sozialer Sektor im Wandel. Zur Qualitätsdebatte und Beauftragung von Sozialer Arbeit, 107-118

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2006): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung, Wiesbaden

Boltanski, Luc/Chiapello, Ève (2006): Der neue Geist des Kapitalismus. Konstanz

Bröckling, Ulrich (2007): Das unternehmerische Selbst. Soziologie einer Subjektivierungsform. Frankfurt am Main

Bröckling, Ulrich/Krasmann, Susanne/Lemke Thomas (Hg.) (2000): Gouvernamentalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. Frankfurt am Main.

Butterwegge, Christoph (2005): Krise und Zukunft des Sozialstaates. Wiesbaden

Czerwick, Edwin (2007): Die Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes. Dienstrechtsreformen und Beschäftigungsstrukturen seit 1991. Wiesbaden

Diebäcker, Marc/Hammer, Elisabeth/Emprechtlinger, Julia/Jöbstl-Arbeiter, Maria (2009^a): Benachteiligung – Integration – Innovation: Bestimmungen und Bedingungen von sozialer Innovation aus dem Blickwinkel der EinreicherInnen zur SozialMarie. Sozialinnovative Projekte und soziale Integration Band III. Wien. Online unter:www.sozialmarie.org [30.04.2009]

Diebäcker, Marc/Hammer, Elisabeth/Emprechtlinger, Julia/Jöbstl-Arbeiter, Maria (2009^b): Themen – Leistungen – Rahmenbedingungen: Zu Strukturen der beim Preis der SozialMarie eingereichten Projekte. Sozialinnovative Projekte und soziale Integration Band I. Wien. Online unter:www.sozialmarie.org [30.04.2009]

Dimmel, Nikolaus (2008): Recht und Wettbewerb. In: Bakic, Josef/Diebäcker, Marc/Hammer, Elisabeth (Hg.): Aktuelle Leitbegriffe der Sozialen Arbeit. Ein kritisches Handbuch. Wien, 217-232

Dimmel, Nikolaus (2005): Perspektiven der Sozialwirtschaft 2005-2015. Vergaberecht – Leistungsverträge – Sozialplanung. Wien

Emprechtlinger Julia/Jöbstl-Arbeiter, Maria/Hammer, Elisabeth/Krieger, Maria (2007): Sozialhilfe und Sozialarbeit zwischen öffentlichem Auftrag und professionellem Anspruch. Die MA 15 der Stadt Wien. Online unter: www.sozialarbeit.at [30.04.2009]

Foucault, Michel (2006 [1979]): Die Geburt der Biopolitik. Geschichte der Gouvernamentalität II. Frankfurt am Main

Hammer/Bakic/Diebäcker 2008: Kritische Soziale Arbeit als immer schon recht kritische Sozialarbeit? In: SIÖ 4/08. Online unter: www.kriso.at/fileadmin/upload.dir/BUTA_SIOE_KritischeSozialeArbeit.pdf [Stand 20.04.2009]

Hammer, Elisabeth (2006): Sozialpolitik und Soziale Arbeit im Dienste der Standortsicherung. Aspekte einer grundlegenden Transformation. In: ATTAC (Hg.): Zwischen Kooperation und Konkurrenz. Analysen und Alternativen zum Standortwettbewerb. Wien, 76-95

Hirschfeld, Uwe (2007): Mit Gramsci die Politik Sozialer Arbeit verstehen. In: Merkens, Andreas/Diaz, Victor Rego (Hg.): Mit Gramsci arbeiten. Texte zur politisch-praktischen Aneignung Antonio Gramscis. Hamburg: Argument Verlag, 98-109

Jessop, Bob (2007): Holen wir den Staat zurück! Rückblicke und Perspektiven. In: Jessop, Bob: Kapitalismus, Regulation, Staat. Ausgewählte Schriften. Herausgegeben von Bernd Röttger und Victor Rego Diaz. Hamburg, 13-38

Jöbstl-Arbeiter, Maria/Hammer, Elisabeth/Krieger, Maria/Emprechtlinger Julia (2007): Soziale Arbeit und arbeitsmarktpolitisches Training. Das Projekt „Basic Plus“ – Mentor. Online unter: www.sozialarbeit.at [30.04.2009]

- Kellner, Johannes (2006): Ökonomisierung der Sozialarbeit? – Untersuchung des österreichischen Fachdiskurses am Beispiel des Magazins „Sozialarbeit in Österreich“. Online unter: www.sozialearbeit.at [Stand 30.01.2007]
- Krieger, Maria/Emprechtinger Julia/Jöbstl-Arbeiter, Maria/Hammer, Elisabeth (2007): Soziale Akteure im öffentlichen Raum am Beispiel Karlsplatz. Die projekte „Streetwork“ und „Help U“. Online unter: www.sozialearbeit.at [30.04.2009]
- Lemke, Thomas (1997): Eine Kritik der politischen Vernunft. Foucaults Analyse der modernen Gouvernementalität. Hamburg
- Lessenich, Stephan (2008): Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus. Bielefeld
- Mayrhofer, Hemma/Raab-Steiner, Elisabeth (2007): Wissens- und Kompetenzanalyse von SozialarbeiterInnen. Berufspraktische Anforderungen, strukturelle Spannungsfelder und künftige Herausforderungen. Wien
- Mayrhofer, Christine (2003): Finanzierung als Hauptschauplatz des Sozialstaates. Eine Auseinandersetzung mit gängigen Argumenten. In: Rosenberger, Sieglinde/Tálos, Emmerich (Hg.): Sozialstaat. Probleme, Herausforderungen, Perspektiven. Wien, 150-164
- Michalitsch, Gabriele (2006): Die neoliberale Domestifizierung des Subjekts. Von den Leidenschaften zum Kalkül. Frankfurt/New York
- Olk, Thomas/Otto, Hans-Uwe (2003) (Hg.): Soziale Arbeit als Dienstleistung. München
- Pelizzari, Alessandro (2001): Die Ökonomisierung des Politischen. New Public Management und der neoliberale Angriff auf die öffentlichen Dienste. Konstanz
- Peters, Helge (1973): Die politische Funktionslosigkeit der Sozialarbeit und die „pathologische“ Definition ihrer Adressaten. In: Otto, Hans-Uwe/Schneider, Siegfried (Hg.): Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit. 1. Halbband. Neuwied. 151- 164.
- Ranftler, Judith/Strahner, Tamara/Wolfgruber, Gudrun/Diebäcker, Marc (2006): Sozialarbeit mit AsylwerberInnen – Grundversorgung für AsylwerberInnen. Das Asylzentrum der Caritas Wien. Online unter: www.sozialearbeit.at [30.04.2009]
- Schaal, Gary S./Heidenreich, Felix (2006): Einführung in die Politischen Theorien der Moderne, Opladen/Farmington Hills
- Schöppl, Christina (2006): Neue Steuerungsmodelle in der Sozialen Arbeit als Teil einer neoliberalen Offensive. Diplomarbeit. Wien
- Sennett, Richard (2005): Die Kultur des Neuen Kapitalismus. Berlin
- Speck, Otto (1999): Die Ökonomisierung sozialer Qualität: Zur Qualitätsdiskussion in Behindertenhilfe und sozialer Arbeit. München/Basel
- Strahner, Tamara/Wolfgruber, Gudrun/Diebäcker, Marc/Ranftler, Judith (2006): Fachliches Arbeiten in der Vollen Erziehung – eine Fallstudie am Beispiel des Wiener Krisenzentrums Neutorgasse der Magistratsabteilung 11. Wien. Online unter: www.sozialearbeit.at [30.04.2009]
- Tálos, Emmerich (2005): Vom Siegeszug zum Rückzug. Sozialstaat Österreich 1945-2005. Innsbruck/Wien/Bozen
- Thole, Werner/Cloos, Peter (2000): Soziale Arbeit als professionelle Dienstleistung. Zur Transformation des beruflichen Handelns zwischen Ökonomie und eigenständiger Fachkultur. In: Müller, Siegfried et al. (Hg.): Soziale Arbeit zwischen Politik und Dienstleistung. Neuwied. 535-556
- Trube, Achim (2001): Hauptelemente des neuen Steuerungsmodells – Kurzcharakteristik und Systematisierung kommunaler Ansätze. In: Boeßenecker, Karl-Heinz/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert: Verwaltungsreform von unten?: Lokaler Sozialstaat im Umbruch aus verschiedenen Perspektiven. Münster, 32-65
- Wilke, Gerhard (2003): Neoliberalismus. Frankfurt/New York.

Wolfgruber, Gudrun/Diebäcker, Marc/Ranftler, Judith/Strahner, Tamara (2006): Feministische Sozialarbeit zwischen Institutionalisierung und Autonomie – Die Beratungsstelle des „Vereins Wiener Frauenhäuser“. Wien. Online unter: www.sozialarbeit.at [30.04.2009]

Quellen

Bauer, Simone et al. (2008): Soziale Arbeit und Öffentlichkeit – Politische Handeln in Zeiten von Ökonomisierung. Endbericht Forschungswerkstatt

Bakic, Josef/Jovanov, Boban/Kellner, Johannes (2006): Fachliche Standards in der Sozialarbeit gestern – heute – morgen. Eine Dokumentation der Projektphase gestern. Online unter: www.sozialarbeit.at [30.04.2009]

Eidlitz, Zsuzsanna (2006): Die Förderwelt des Fonds Soziales Wien. Eine Einführung. Präsentation im Dezember 2006

Heitzmann, Karin (2006): Umbrüche in sozialen Trägerstrukturen am Beispiel des Fonds Soziales Wien. Impuls beim Workshop „Aspekte der Ökonomisierung in der sozialen Arbeit“, am 31.05.2006 in Wien. Online unter: www.sozialarbeit.at [Stand 30.04.2009]

Kontrollamt der Stadt Wien (2001): Magistratabteilung 57: Prüfung der Subventionierung des Vereins Wiener Frauenhäuser – Soziale Hilfen für von Gewalt betroffenen Frauen und ihre Kinder. Online unter: www.kontrollamt.wien.at [Stand 30.4.2009]

Protokoll AG 1 (2006): AG 1: Fachliches Arbeiten in der Frauenberatung. Aspekte der Ökonomisierung in der Sozialen Arbeit am 31.05.2006. Online unter: www.sozialarbeit.at [30.04.2009]

Protokoll AG 2 (2006): Fachliches Arbeiten im Asylbereich. Aspekte der Ökonomisierung in der Sozialen Arbeit am 31.05.2006. Online unter: www.sozialarbeit.at [30.04.2009]

Protokoll Plenumsdiskussion (2007): Wege zur Zukunft: Soziale Arbeit macht Politik und Diskurse am 14.03.2007. Online unter: www.sozialarbeit.at [30.04.2009]

Stadt Wien (2001): Handbuch der Stadt Wien. II. Teil. Wien

Über die AutorInnen

Dipl.-Soz.-Wiss. Marc Diebäcker

marc.diebaecker@fh-campuswien.ac.at

Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Sozialen Arbeit.

Derzeit an Studiengängen der Sozialen Arbeit an der FH Campus Wien in Lehre und Forschung tätig. Mitbegründer des Vereins kriSo – Kritische Soziale Arbeit (www.kriso.at).

Schwerpunkte: Politische Theorien Sozialer Arbeit, Sozialstaat und Ökonomisierung Sozialer Arbeit, Regieren sozialer und öffentlicher Räume, Gemeinwesenarbeit in der Stadt- und Regionalentwicklung.

Mag.^a (FH) Judith Ranftler

judith@ranftler.at

Studium der Sozialarbeit am FH Campus Wien.

Derzeit in der Sozialarbeit im Flüchtlingsbereich bei der Caritas Eisenstadt tätig.

Schwerpunkte: Migration und interkulturelle Arbeit, Sozialarbeit in der Flüchtlingshilfe.

Mag.^a (FH) Tamara Strahner

tamara_strahner@yahoo.de

Studium der Sozialarbeit am FH Campus Wien

Derzeit als Sozialarbeiterin im stationär-psychiatrischen Bereich tätig.

Schwerpunkte: Kinder- und Jugendarbeit; Fremdunterbringung, Lebensführung und sozialarbeiterische bzw. sozialpädagogische Praxis

Mag.^a Dr.ⁱⁿ Gudrun Wolfgruber

grudrun.wolfgruber@chello.at

Historikerin, derzeit freie Wissenschaftlerin, externe Lektorin am Inst. für Kultur- und Sozialanthropologie der Universität Wien.

Schwerpunkte: Geschichte zur Theorie und Praxis der Sozialarbeit, insbesondere der Jugendwohlfahrt, Fragen zu öffentlicher und privater Reproduktion sowie zur Geschichte der Psychoanalyse.

Abstract

Seit den 1990er Jahre hat sich die Ausrichtung des österreichischen Sozialstaats und damit auch die Finanzierung, Beauftragung und Durchführung Sozialer Arbeit deutlich gewandelt. Ähnlich wie in der Schweiz und Deutschland haben sich „neoliberale“ bzw. radikal-liberale Positionen verallgemeinert und stoßen seitdem auf breite Akzeptanz. Staatliche AkteurInnen aus Politik und Verwaltung haben anknüpfend an populäre neoliberale Positionen vielerorts Umstrukturierungen des lokalen Sozialstaats in Angriff genommen, welche die Soziale Arbeit in ihrer Ausrichtung grundlegend verändern.

Ziel des Beitrages ist, die Ökonomisierung des Sozialen und Entwicklungen in Richtung eines aktivierenden Sozialstaats anhand lokalstaatlicher Transformationen in Wien zu skizzieren und Wirkungen auf die Soziale Arbeit nachzuzeichnen. Dabei werden wir aufzeigen, dass die Umsetzung von Teilprivatisierungen, die Einführung von Neuen Steuerungsmodellen und eine veränderte Beauftragungsweise mit einem gewandelten Verhältnis zwischen staatlichen AuftraggeberInnen und sozialen Organisationen einhergeht. Die zentrale These des Beitrages ist, dass angesichts der Regulierungsaktivitäten von Sozialer Arbeit in neoliberal-strukturierenden Herrschaftskontexten der Entwicklung einer gesellschaftskritischen und politischen Perspektive enge Grenzen gesetzt sind und die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit in einem aktivierenden Sozialstaat eine weitgehende Depolitisierung und Deprofessionalisierung bewirkt.

Auf innerorganisatorische Veränderungen, die in der aktuellen Debatte häufig aus dem Blick geraten, und auf das sich transformierende Interaktionsverhältnis zwischen MitarbeiterInnen und KlientInnen, in dem zunehmend verwaltende, ausschließende oder disziplinar-einschließende Aufgaben dominieren, sind Gegenstand eines weiteren Artikels, der in der Ausgabe 4/2009 erscheinen wird.