

NEW PUBLIC MANAGEMENT

in der Sozialen Arbeit. Eine Kritik

Eine Publikation der

kris
forum für kritische soziale arbeit



editorial

Herausgeberin

Die folgende Broschüre wurde 2012 in Zürich von der Kriso Arbeitsgruppe New Public Management (AGNPM) herausgegeben. Die Kriso, Forum für kritische Soziale Arbeit, stützt sich nicht auf eine einheitliche theoretische Position. Innerhalb der Kriso finden sich unterschiedliche kritische Positionen rund um das Thema Soziale Arbeit, was auch in der vorliegenden Broschüre ersichtlich wird.

Kontakt

npm.kriso@gmx.ch

kriso@gmx.ch

www.kriso.ch

netzwerkit.de/projekte/kriso

Interessiert?

Der vorliegende Text sowie die Positionen der Kriso, aktuelle Informationen zu Veranstaltungen und weitere Hinweise sind zu finden unter www.kriso.ch.

inhaltsverzeichnis

Vorwort der Arbeitsgruppe New Public Management	3
New Public Management	4
New Public Management und Service Public	4
Legitimationskrise des Sozialstaats vs. Strukturkrise des Steuerstaats	5
Politik der leeren Kassen	6
Strategische Ziele von New Public Management	7
Instrumente von New Public Management: Leistungsvereinbarung als Beispiel	9
New Public Management in der Sozialen Arbeit	10
NPM als Instrument der Ökonomisierung Sozialer Arbeit	10
Veränderte Rahmenbedingungen für Organisationen	11
Die Forderung nach Leistung und Qualität	12
Die Orientierung an Wirkung	13
Aufschwung technologischer Methoden	15
Der inadäquate Kundenbegriff	16
Die Aktivierung des Individuums	17
Zwischenkommentar	18
New Public Management und der Neoliberalismus	19
Kurze Geschichte der kapitalistischen Produktionsweise als Hintergrund des Neoliberalismus	19
Warenüberproduktionskrisen	20
Tendenzieller Fall der Profitrate und gleichzeitige Ausdehnung der Masse des Profits	20
Weltkriege und Wirtschaftswunder	21
Kapitalüberproduktionskrise und Staatsverschuldung	22
Neoliberalismus als Antwort auf die Kapitalüberproduktionskrise	23
Theorie des Neoliberalismus	23
Fazit	25
Literaturverzeichnis	26

vorwort der arbeitsgruppe new public management

Seit den neunziger Jahren wurde und wird in der Schweiz New Public Management in verschiedenen Bereichen der Sozialen Arbeit eingeführt und umgesetzt. Die Veränderungen, welche mit der Einführung von New Public Management einhergehen, sind in den letzten Jahren vermehrt und stärker wahrnehmbar geworden, sowohl für Sozialarbeitende als auch für deren Klientel. Wird den neu etablierten Begrifflichkeiten Glauben geschenkt, kommt nur Positives auf die Soziale Arbeit zu. Wirkung, Qualität, Effizienz, Innovation und andere Schlagwörter zeugen jedoch von der Tendenz, die Soziale Arbeit unmittelbar an marktwirtschaftliche Sachzwänge zu koppeln. Der Zusammenhang mit einem traditionellen Verständnis von Service Public scheint zunehmend verloren zu gehen. Was heisst das für uns? Was steckt hinter den Begriffen „New Public Management“ und „wirkungsorientierter Verwaltungsführung“, welche Ursachen stehen hinter der „Ökonomisierung der Sozialen Arbeit“? Wie wird die Soziale Arbeit zukünftig ausgestaltet sein, wenn es nicht gelingt, diese Entwicklung zu durchbrechen?

In dieser Broschüre wird versucht, eine mögliche Annäherung an diese Fragestellungen zu tätigen. Dabei schlagen wir einen grossen Bogen vom Konzept des Neoliberalismus und einer möglichen Erklärung seiner Entstehung zum Spezifikum der Sozialen Arbeit und seinen praktischen Widersprüchen. Dieser Bogen ist notwendig, findet doch die Soziale Arbeit nicht im luftleeren Raum, sondern in einem gesellschaftlichen und ökonomischen Bezugsrahmen statt, welche der Sozialen Arbeit ihr Fundament gibt.

Der vorliegende Text ist dabei nicht als eine vollständige oder abschliessende Auseinandersetzung mit dem Thema New Public Management und Soziale Arbeit zu betrachten. Vielmehr soll er dazu anregen, die aufgeworfenen Fragen und Themen aufzunehmen und weiter zu entwickeln. In erster Linie ist diese Broschüre an Sozialarbeitende und Interessierte der Sozialen Arbeit adressiert. Sie soll aber auch für andere Berufsgruppen mit staatlicher Trägerschaft die Möglichkeit bieten, sich anhand des sozialarbeiterischen Exempels mit den oft als diffus wahrgenommenen Fragen rund um das Thema New Public Management einen Überblick zu verschaffen. Für eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem vorliegenden Thema oder einzelnen Teilbereichen empfehlen wir die Literatur aus dem Verzeichnis am Ende der Broschüre oder die Kontaktaufnahme mit dem Forum für kritische Soziale Arbeit Zürich / Schweiz.

Die vorliegende Broschüre wurde im Winter 2011 / 2012 verfasst und herausgegeben. Dieser Zeitpunkt kann kein Zufall sein. Gerade in der Zeit der Finanz- und Wirtschaftskrise, die uns nach wie vor beschäftigt, stellt sich zunehmend die Frage: Weshalb wird der Sozialstaat gerade in der Krise abgebaut, also dann, wenn breite Teile der Bevölkerung eigentlich darauf angewiesen wären? Mit der vorliegenden Broschüre versuchen wir, mögliche Antworten auf diese Frage zu geben.

Kriso Arbeitsgruppe New Public Management, im Winter 2011

new public management

„Es gilt, den Staat zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen zu machen.“
(Hofmann zit. in: Pelizzari 2001: 17)

„Entweder entscheidet sich eine Gesellschaft dafür, gewisse Bedürfnisse durch sozialisierte Abläufe zu decken, die den Zugang zu den Leistungen unabhängig von der individuellen Kaufkraft regeln, oder sie entschliesst sich im Gegenteil dafür, nur für die rentablen Bedürfnisse aufzukommen.“
(Durrand 1997 zit. in: Pelizzari 2001: 19)

In diesem ersten Teil wird der Begrifflichkeit von New Public Management (NPM) und deren Hintergründe nachgegangen. Es soll aufgezeigt werden, woher diese Methode der Verwaltungsorganisation kommt und welche Ziele damit in den Blick genommen werden. Ebenfalls soll untersucht werden, inwiefern eine Legitimationskrise des Sozialstaats als Ursache dahinter steht oder ob nicht vor allem finanzpolitische Überlegungen den Anstoss zu sogenannten Verwaltungsreformen im Sinne des NPM geben.

new public management und service public

Mit dem Begriff des New Public Management (NPM) oder der öffentlichen Reformverwaltung, in Deutschland unter dem Begriff des „Neuen Steuerungsmodell“ oder in der Schweiz als „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ (WoV) bekannt, werden (Gegen-)Reformen in der Verwaltung der öffentlichen Dienste bezeichnet, im Zuge derer die Verwaltungsführung an marktwirtschaftlichen Normen ausgerichtet wird. Einzelne Länder und Staaten haben dabei jeweils spezifische Formen von NPM entwickelt, wobei dennoch viele Grundsätze länderübergreifend ihre Gültigkeit haben. Orientierungspunkt ist die Wettbewerbslogik der Marktwirtschaft, deren Leitgedanken möglichst breit in die Verwaltung des Service Public implementiert werden bzw. werden sollen (Gabler Verlag 2011 o.S. und Socialinfo 2011a o.S.).

Mit dem Service Public beziehungsweise öffentlichen Dienst soll die Grundversorgung der Bevölkerung durch den Staat mit Gütern und Dienstleistungen gesichert werden. Orientierungspunkt bildet dabei die Einsicht, dass der Marktmechanismus grundsätzlich nicht dazu in der Lage ist, alle Bedürfnisse der Menschen zu befriedigen, „vor allem wenn es um ‚Lebensgüter‘ geht, die für ein menschenwürdiges Leben auf historisch gegebenem Niveau unverzichtbar sind“ (attac Schweiz 2005: 22f.). Zum öffentlichen Dienst gehören beispielsweise das Gesundheitswesen, der öffentliche Verkehr, das Bildungssystem oder auch die Sozialversicherungen. Die Idee des Service Public basiert auf den Grundsätzen der Rechtssicherheit, der sozialisierten Finanzierung sowie des gleichen Zugangs für alle Einwohnerinnen und Einwohner eines Staates zu öffentlichem Eigentum, unabhängig von ihren jeweiligen ökonomischen Verhältnissen (Socialinfo 2011b: o.S. und Pelizzari: 2001: 32). Der Service Public charakterisiert sich dabei unter anderem durch die

folgenden zwei zentralen, wenn auch nicht widerspruchsfreien Aspekte: Einerseits sind die öffentlichen Dienste immer kapitalistische Reproduktionsinstanzen und tragen durch ihre Funktionen zur Aufrechterhaltung des bestehenden gesellschaftlichen Systems bei. Andererseits entstanden die öffentlichen Dienste unter anderem aus den Errungenschaften sozialer Kämpfe während der letzten 150 Jahre, wodurch ihnen ein grosser gesellschaftlicher Stellenwert zukommt. So erscheint der Service Public auch als Dienst an der Gesellschaft, als Sicherungsinstanz zur Befriedigung kollektiver Bedürfnisse. Durch diese Charakterisierung wird die Klientel des Öffentlichen Dienstes, vor allem im sozialstaatlichen Bereich, denn auch mehrheitlich aus dem wirtschaftlich schlechter gestellten Teil der Bevölkerung gebildet und besteht mit der Inanspruchnahme des Service Public auf sein Anrecht an gesellschaftlicher Solidarität (Socialinfo, 2011b: o.S. und Pelizzari: 31-33).

legitimationskrise des sozialstaats vs. strukturkrise des steuerstaats

Im Zuge der Einführung des NPM oder eben der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung sollen die öffentlichen Dienste zu marktorientierten Dienstleistungsunternehmen umgebaut oder aber vollständig privatisiert werden. Auf politischer Ebene wird oftmals eine „Legitimationskrise des Sozialstaats“ als Erklärung für den Umbau des Service Public angeführt. Steigende Ausgaben zur Finanzierung des Sozialstaats bzw. der öffentlichen Dienste und die scheinbar dadurch ansteigende Staatsverschuldung werden geltend gemacht, um die Legitimation der sozialstaatlichen Institutionen in Frage zu stellen. So weist auch Kuno Schedler, einer der führenden theoretischen Vertreter des NPM und Mitentwickler des Konzepts zur Wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Schweiz, in Zusammenhang mit dem (gesellschafts-)politischen Umfeld von NPM auf „Defizite und Grenzen unseres Systems“ (Schedler & Proeller 2009: 27) hinsichtlich der Finanzierungsmöglichkeiten des Sozialstaats hin. In Zusammenhang dazu setzt er unter anderem die Bevölkerung, welche heutzutage grundsätzlich skeptischer gegenüber den öffentlichen Diensten und ihren Angeboten sei. Es werde verlangt, dass die öffentlichen Verwaltungen „ebenso wie der Einzelne und private Firmen in immer kürzerer Zeit, mit weniger Geld, immer mehr leisten müssen“ (Schedler & Proeller 2009: 29). Dieses zunehmende Legitimationsproblem des Sozialstaats und seiner Organe mache deshalb „neue öffentliche Managementformen erforderlich, die der Verwaltung hierbei helfen und die Wirkungen des Verwaltungshandelns besser kontrollieren, um damit der Frustration und Gleichgültigkeit in der Bevölkerung entgegenzuwirken“ (Schedler & Proeller 2009: 27). Mit dem Umbau der öffentlichen Verwaltungsorganisation nach den Ideen des NPM sowie einer zunehmenden Privatisierung der öffentlichen Dienste soll der angeblichen Ineffizienz im Umgang mit öffentlichen Geldern ein Riegel geschoben, die Legitimation mittels marktwirtschaftlicher Kriterien wiedererlangt werden. Dies zumindest versprechen jene Vertreterinnen und Vertreter aus Wirtschaft und Politik, welche NPM grundsätzlich befürworten und den Umbau der Verwaltung des Service Public aus einer marktwirtschaftlichen Perspektive als notwendigen Sachzwang darstellen.

Wenn die Vertreterinnen und Vertreter von NPM dies auch selten so deklarieren, zeigt sich das eigentliche Ziel dieses Umbaus dennoch bereits hier: Die Ausgaben im Bereich der öffentlichen Dienste sollen massiv

gesenkt werden. Obwohl NPM als Reformprojekt dargestellt wird, ist es in erster Linie vor allem ein Programm zur Senkung der öffentlichen Ausgaben. Im Hintergrund dieser Reformen stehen an erster Stelle finanzpolitische und steuertechnische Erwägungen, obwohl dieser Kontext häufig nicht beachtet oder absichtlich ausgeblendet wird (attac Schweiz 2005: S. 57ff und Pelizzari 2001: 21-26). Dies bestätigen offenbar auch die Ergebnisse einer Umfrage¹ bei Schweizer Verwaltungsstellen bezüglich ihren Erfahrungen mit NPM: Mehr als die Hälfte der Amtsleitenden gab an, dass sie NPM in erster Linie als Mittel zur Kostensenkung einsetzten (Unysis 1996, zit. in: Pelizzari 2001: 26). NPM erscheint demzufolge offensichtlich „weniger als Antwort auf die ‚Legitimationskrise des Sozialstaats‘, denn als Ausdruck der ‚Strukturkrise der öffentlichen Finanzen‘“ (Pelizzari 2001: 26).

politik der leeren kassen

Dazu sollen an dieser Stelle einige Aspekte im Umgang des Staates mit den öffentlichen Finanzen dargelegt werden (vgl. Kapitel Aktuelle Kapitalüberproduktionskrise und Staatsverschuldung sowie Kapitel Neoliberalismus als Antwort auf die Kapitalüberproduktionskrise). Seit einigen Jahren verfolgt die neoliberal geprägte Regierungspolitik „eine so genannte ‚Politik der leeren Kassen‘ (Politics of deficit), welche darauf abzielt, durch Steuersenkungen dem Staat systematisch die finanziellen Ressourcen zu entziehen“ (attac Schweiz 2005: 57f.). Im Zuge dieser Politik gingen dem Staat in den letzten Jahren schätzungsweise mehrere Milliarden Franken² durch schrittweise erfolgende Steuersenkungen für hohe und höchste Einkommen sowie für Unternehmen und Firmen verloren. Um die unter anderem dadurch entstehende und vor allem dadurch forcierte Krise der Staatsfinanzen zu überwinden, kann der Steuerstaat entweder auf der Ausgabenseite oder aber auf der Einnahmeseite ansetzen. Auf der Einnahmeseite steht die Option der Steuererhöhung. Versuche in diese Richtung stossen jedoch vielerorts auf Widerstand der verschiedenen beteiligten Akteure. Der wirtschaftlich privilegierte Teil der Bevölkerung verfügt denn auch über die politischen Mittel bzw. die politische Macht, ihren Widerstand gegen Steuererhöhungen erfolgreich durchzusetzen. Mit dem immer stärker ausgeprägten Standortwettbewerb zwischen den einzelnen Kantonen und Gemeinden werden Steuererhöhungen, vor allem im Bereich der hohen und höchsten Einkommen, von verschiedener Seite stark bekämpft (attac Schweiz 2005: 57.). Mit dem Argument der leeren Kassen wird bewusst die andere Seite, die der Ausgaben, ins Blickfeld genommen: Durch finanzpolitischen Druck, der mit Verweisen auf die so genannt leeren Kassen aufgebaut wird, werden Forderungen zur Beschränkung der Ausgaben durchgesetzt. Konkret wird dann nicht von Sparmassnahmen in den öffentlichen Diensten oder von Be- und Einschränkungen im Service Public gesprochen, sondern von Reformen, von einem Umbau der öffentlichen Verwaltung hin zu mehr Effizienz und Effektivität, eben der Einführung des NPM (Pelizzari 2001: 37ff). Pelizzari (2001) bringt treffend auf den Punkt, in welche Richtung mit der Einführung von NPM zudem gezielt wird: „Dienstleistungsorientierte

¹ Durchgeführt durch die Consulting-Firma Unysis, 1996

² Konkretere Zahlen dazu lassen sich lediglich schätzen, da genaue Angaben in den Finanzstatistiken des Bundes oder der Kantone nicht erfasst sind. Allerdings gibt es zahlreiche Beispiele, welche das enorme Ausmass der Steuerausfälle erahnen lassen. So gingen dem Kanton Zürich beispielsweise allein in den Jahren 1998 bis 2005 durch diverse Steuergesetz- und Steuerfussänderungen sowie der Abschaffung der Erbschafts- und Schenkungssteuer 3.1 Milliarden Franken verloren (vgl. attac Schweiz, 2005, S.59).

Aufgaben sollen zurückgestutzt werden, um u.a. Qualitätseinschränkungen, Leistungsabbau und Preiserhöhungen über die Anonymität des Marktes zu ‚entpolitisieren‘.“

Mit dem Argument der leeren Kassen wird ein finanz- und gesellschaftspolitischer Druck aufgebaut, um in der öffentlichen Verwaltung bzw. im Öffentlichen Dienst Umstrukturierungen im Sinne des NPM zu legitimieren und auch die Privatisierung einzelner Bereiche des Service Public weiter voranzutreiben. Diese aus den „Löchern in der Staatskasse“ herbei geführte Politik der leeren Kassen kann dabei keineswegs als zufällige oder zwingend notwendige Entwicklung gedeutet werden. Obwohl diese Politik sehr oft genau mit Argumenten wie „finanzpolitische Sachzwänge“ und „äussere, objektiv zwingende Umstände“ begründet und durchgesetzt wird, ist sie vielmehr Ausdruck der Interessen einer wirtschaftlich privilegierten Minderheit. Durch diese Staatsdefizite lassen sich die Forderungen der wirtschaftlich Benachteiligten, nach möglicher Umverteilung, nach besseren Chancen, nach mehr Unterstützung vom Staat, einfacher delegitimieren (attac Schweiz 2005: 59f. und Pelizzari 2001: 38f.). Das primär mittels Steuersenkungen herbei geführte Defizit in der Staatskasse wird sodann auf politischer Ebene zum wirksamen Druckmittel, um den Sozialstaat abzubauen: „Solche ‚nationalen Strukturanpassungsprogramme‘ werden mit Vorliebe in jenen Sektoren angewandt, die (noch) keine Aussicht auf Rendite bieten, wie Soziales, Kultur, Gesundheit und Bildung.“ (attac Schweiz 2005: 60). Genau dies erklärt auch, weshalb neben dem Bildungs- und Gesundheitssystem auch das Sozialwesen bei den Verwaltungsreformen nicht ausgeklammert wird. Die Einführung von NPM in der Sozialen Arbeit resp. in der Verwaltung derselben wird zum logischen Schritt einer zunehmend stärker an der Marktwirtschaftlichen- und Wettbewerbslogik orientierten Verwaltungsführung.³

strategische ziele von new public management

Die zentralen strategischen Ziele von NPM sind die Kundinnen- und Kundenorientierung, die Leistungs- und Wirkungsorientierung, die Qualitätsorientierung und das Qualitätsmanagement sowie die Markt- und Wettbewerbslogik als Bezugspunkt. Diese Ziele sollen an dieser Stelle zusammengefasst dargelegt werden, und zwar vorerst so, wie sie von Seite der Befürworterinnen und Befürwortern von NPM angeführt werden. Eine kritische Auseinandersetzung mit denselben erfolgt im Kapitel „NPM in der Sozialer Arbeit“.

Kundinnen- und Kundenorientierung als Leitlinie

Der Umgestaltung der Verwaltungsführung im Sinne von NPM liegt ein neues Verständnis von Staat und öffentlichem Dienst zugrunde. Ein Zitat, einleitend bereits zu Beginn dieses Textes abgedruckt, vom damaligen Zürcher Regierungsratspräsident Hans Hofmann (1996, zit. in: Pelizzari 2001: 17) bringt dies treffend auf den Punkt: „Es gilt, den Staat zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen zu machen.“

³ Diese genannten Tendenzen lassen sich in eine globale Perspektive einordnen. Weltweit werden in zahlreichen Staaten im Zuge der Verwaltungsreformen und des NPM unzählige Aufgaben, welche bisher im staatlichen Verantwortungsbereich lagen, zunehmend in den privatwirtschaftlichen Sektor verlagert bzw. nach privatwirtschaftlichen Kriterien umorganisiert. Daneben werden die Wohlfahrtsstaaten zunehmend zu Wettbewerbsstaaten umfunktioniert. Die Funktionslogik dieser Wettbewerbsstaaten lässt sich definieren als eine „alle sozialen Sphären umgreifenden Ausrichtung der Gesellschaft auf das Ziel globaler Wettbewerbsfähigkeit, deren Grundlage die Profitabilität von ‚Standorten‘ für ein international immer flexibler werdendes Kapital ist“ (Hirsch 1995: 109). Die Ideen von NPM zielen auf eine Öffnung neuer Investitionsfelder sowie eine Steigerung der Unternehmensrenditen, mit dem Ziel, die Akkumulationsdynamik des Kapitals anzukurbeln (Pelizzari 2001: 28) (vgl. dazu auch Kapitel Aktuelle Kapitalüberproduktionskrise und Staatsverschuldung).

Diese Logik impliziert, dass auch der Service Public zum Dienstleistungsunternehmen und dessen Klientel zur Kundschaft umdefiniert wird: „Die Kundenmetapher soll die Dienstleistungsmentalität in der Verwaltung unterstützen.“ (Schedler & Proeller, 2009: 68) Zur Idee einer „Kundschaft“ gehört denn auch, dass die Kundenzufriedenheit ausschlaggebend ist für die Legitimation einer Dienstleistung, zudem impliziert der Begriff eine Freiwilligkeit bei der Inanspruchnahme einer Dienstleistung (Socialinfo 2011: o.S.).

Leistungs- und Wirkungsorientierung

Im Gegensatz zur bisher üblichen Inputorientierung, bei der das Verwaltungshandeln mittels demokratischer und rechtsstaatlicher Normen und Regelungen im Sinne eines Inputs gesteuert wurde, wird Verwaltungshandeln im NPM verstärkt über die Leistungen und Ergebnisse bewertet (Output- und Outcomeorientierung). So wird die ziel- und ergebnisorientierte Steuerung der öffentlichen Dienste mittels Instrumente und Verfahren im Sinne einer modernen Unternehmensführung bewerkstelligt (Gabler Verlag 2011: o.S. und Schedler & Proeller, 2009: 5). Dieser Unternehmenslogik folgend wird das Verwaltungshandeln eines Staates denn auch nicht in erster Linie bezüglich Übereinstimmung mit demokratischen Grundsätzen beurteilt, sondern im Hinblick auf (fehlende) Effektivität und Effizienz oder eben einer Leistungs- und Wirkungsorientierung (Schedler & Proeller 2009: 53f.). Es wird davon ausgegangen, dass im öffentlichen Dienst Leistungen erbracht werden, bei denen kausale Zusammenhänge von Massnahme und Wirkung objektiv erkennbar und dadurch messbar sind.

Qualitätsorientierung und -management

Verbunden mit der Kundinnen- und Kundenorientierung im NPM wird auch die Qualitätsorientierung zum zentralen Bezugspunkt. In Zusammenhang mit NPM wird Qualität als „das Erfüllen von Erwartungen und Erfordernissen“ (ISO 9000 1999, zit.in: Schedler & Proeller 2009: 78) definiert. Kundinnen und Kunden dürfen demzufolge Ansprüche an die Leistungen der Verwaltung stellen, in Bezug darauf, wie die Leistung erbracht wird sowie in Bezug auf den Nutzen, den eine Kundin oder ein Kunde daraus ziehen kann. Die öffentliche Verwaltung gerät dabei in ein Spannungsfeld verschiedener Qualitätsdimensionen: Produktbezogene, kundinnen- und kundenbezogene, prozessbezogene, wertbezogene oder auch politische Qualitätsdimensionen formulieren unterschiedliche Ansprüche. Theoretisch sollte ein umfassendes Qualitätsmanagement alle diese Komponenten berücksichtigen und einbeziehen sowie die einzelnen Qualitätskriterien in objektiver Weise darstellen und ausweisen können (Schedler & Proeller 2009: 77ff.).

Markt und Wettbewerb als Bezugspunkte und Quasi-Märkte

Mit der Einführung des NPM werden Markt und Wettbewerb in der öffentlichen Verwaltung zu zentralen Bezugspunkten: „Klare Zielsetzung des NPM ist es, in möglichst allen Bereichen der Verwaltung marktähnliche Situationen zu schaffen.“ (Schedler & Proeller 2009: 82) Dass die öffentliche Verwaltung als Anbieter von öffentlichen Dienstleistungen in vielen Bereichen eine Monopolstellung inne hat, stellt aus Sicht von Vertreterinnen und Vertretern von NPM eine Schwierigkeit dar. Zur Steigerung der Effektivität soll diesem mangelnden Wettbewerb, der aufgrund des Monopols entsteht, durch marktähnliche Situationen entgegen gewirkt werden. In jenen Bereichen der öffentlichen Verwaltung, in welcher kein tatsächlicher Wettbewerb herbeigeführt werden kann, hält das NPM Instrumente, wie beispielsweise reine Kosten-Leistungsvergleiche oder Ausschreibungen bereit, welche marktähnliche Situationen simulieren können

(Schedler & Proeller 2009: 81f.). In diesem Zusammenhang wird auch von einem „Quasi-Markt“ gesprochen (vgl. Kapitel Veränderte Rahmenbedingungen für Organisationen). Für die Finanzierung dieser Art von „Märkten“ ist der Staat zuständig, welcher dabei ausserdem das Funktionieren des Wettbewerbs zwischen den einzelnen Akteuren garantieren soll. Das Kontraktmanagement oder die Leistungsvereinbarung stellen eine Möglichkeit für einen solchen Quasi-Markt dar. Im Folgenden wird darauf noch etwas näher eingegangen (SEO Agentur Deutschland: Wirtschaftswissen24).

instrumente von new public management: leistungsvereinbarung als beispiel

Charakteristische Instrumente von NPM sind unter anderem Globalbudgets, eine Dezentralisierung der Führungs- und Organisationsstrukturen oder Leistungsvereinbarungen bzw. das Kontraktmanagement. Auf die Leistungsvereinbarung als Instrument zur Leistungssteuerung, die im Bereich der Sozialen Arbeit bzw. in der Verwaltung des Sozialwesens als einem Bereich des öffentlichen Dienstes eine zunehmend bedeutendere Rolle spielt, soll an dieser Stelle etwas genauer eingegangen werden.

Leistungsvereinbarungen sind Aufträge oder Vereinbarungen, welche Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortung zwischen Politik, Verwaltungsführung und –einheiten sowie Dritten regeln und konkretisieren. Als Instrument zur Leistungssteuerung werden mit der Leistungsvereinbarung vorgängig Erwartungen zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern geklärt und verbindlich festgelegt. Dazu gehören übergeordnete sowie operative Ziele, die zu erbringenden Leistungen sowie die Festlegung der dafür zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel (Schedler & Proeller 2009: 158).

In der Schweiz formulieren der Staat, die Kantone und die Gemeinden, welche als Leistungsträger über die finanziellen Mittel verfügen, Leistungsaufträge für die Verwaltung. Als Leistungsträger mit der Verfügungsgewalt über die finanziellen Mittel, entscheiden sie, welchem „Anbieter“ ein Auftrag vergeben wird. Neben Anbietern aus dem öffentlichen Dienst sind zunehmend auch private Anbieter in die Übernahme öffentlicher Aufgaben involviert und stehen so in direktem Wettbewerb mit den öffentlichen Verwaltungen. Dadurch entsteht für die öffentlichen Verwaltungen ein klarer Konkurrenzdruck gegenüber den privaten Anbietern. Der Staat, der Kanton oder die Gemeinde entscheidet aufgrund von Qualitäts- und vor allem auch Kostenüberlegungen, an welche Institution ein Auftrag vergeben wird, welcher anschliessend mittels einer Leistungsvereinbarung konkretisiert und vertraglich festgehalten wird.⁴

⁴ Ein konkretes Beispiel für diese Entwicklung zeigt sich im Kanton Zürich, bei der Übernahme von öffentlichen Aufträgen zur Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden. In diesem Bereich agiert einerseits die öffentlich-rechtliche Asyl Organisation Zürich (AOZ), und andererseits die ORS Service AG. Die ORS Service AG ist ein privatrechtlich organisiertes und gewinnorientiertes Unternehmen, welches schweizweit seit bald zwei Jahrzehnten vermehrt Leistungsaufträge im Asylbereich zugesprochen bekommt (siehe dazu <http://www.ors.ch> und <http://www.aoz.ch>).

Ein verwandtes Beispiel taucht auch im Bereich der Jugendarbeit in der Stadt Zürich auf. Sowohl die Stiftung Zürcher Gemeinschaftszentren als auch der Verein OJA Offene Jugendarbeit Zürich bieten Jugendarbeit als „Leistung“ gegenüber der Stadt Zürich an und stehen damit in einem Konkurrenzverhältnis. Dies wirkt sich direkt aus auf die unmittelbare Arbeit und deren Zielsetzung.

new public management in der sozialen arbeit

„Diese Tendenzen lassen auf ein Menschenbild schliessen, das die Menschen nicht mehr umfassend und eingebettet in ihre unterschiedlichen Bezüge in den Blick nimmt, sondern sie auf ihre Konsum- und Marktfähigkeit reduziert.“

(Kriso Wien zur Ökonomisierung der Sozialen Arbeit)

npm als instrument der ökonomisierung sozialer arbeit

Um den bedeutenden Begriff der Ökonomisierung im Kontext der vorliegenden Broschüre zu skizzieren, stützen wir uns auf die Wiener Erklärung zur Ökonomisierung und Fachlichkeit in der Sozialen Arbeit der Kriso Wien.

Derzeitig ist die gesellschaftliche Entwicklung durch ein verlangsamtes Wirtschaftswachstum, durch steigende Arbeitslosigkeit und durch erhöhte soziale Ungleichheit gezeichnet. Zugleich gelten für politisches Handeln vermehrt ökonomische Massstäbe. So orientieren sich auch sozialstaatliche Massnahmen stark an wirtschaftlichen Zielen. Dies bewirkt u.a., dass Verteilungsfragen und soziale Anliegen, die jenseits der ökonomisierten Logik liegen, vermindert thematisiert werden. Wird in der Sozialen Arbeit von Ökonomisierung gesprochen, meint dies deren Ausrichtung an betriebswirtschaftlichen Maximen. Auch Privatisierung und der Abbau der staatlichen Unterstützungssysteme sind kennzeichnend. Gleichzeitig werden die fachlichen Handlungsbezüge durch ökonomisierte, respektive sicherheitspolitische Logiken transformiert (Bakic, Diebäcker & Hammer 2007: 1). Konkreter lässt sich die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit exemplarisch am Instrument NPM und dessen Anwendung aufzeigen.

Die staatliche Verwaltung der Schweiz wurde Anfang der 1990er Jahre mit der Diagnose, sie würde mit öffentlichen Finanzen grundsätzlich nicht effizient und effektiv umgehen, unter Generalverdacht gestellt. Obwohl von schweizerischen Politologinnen und Politologen empirisch belegt ist, dass die Mittelknappheit entscheidend in der stetigen Zuweisung zusätzlicher und neuer Aufgaben für die Verwaltung durch die Parlamente begründet ist. Auch im internationalen Vergleich fällt die schweizerische Verwaltung respektabel aus. Die Ausblendung von Arbeiten und Erkenntnissen der Politologie und der Volkswirtschaft verweisen auf die Empirieresistenz als ein typisches Muster im NPM-Diskurs (Maeder 2001: 297). Die neuen markt- und wettbewerbsorientierten Steuerungsmechanismen sollten u.a. die Optimierung der sozialen Dienste erreichen, respektive das Ziel, die Ausgabenseite zu reduzieren (Flösser & Oechler 2004: 175). Freie Trägerorganisationen⁵ Sozialer Arbeit sind von NPM als Steuerungsreform direkt betroffen, da sie sich grösstenteils über öffentliche Gelder finanzieren müssen. Falsch wäre die Annahme, dass Organisationen

⁵ Dazu zählen alle nichtstaatlichen Non-Profit-Organisationen Sozialer Arbeit (beispielsweise Vereine und Stiftungen).

Sozialer Arbeit zuvor nicht zu wirtschaftlichem Denken und Handeln angehalten waren. Nun setzt sich jedoch das Primat der Ökonomie vermehrt durch und der „Fortschritt“ der Ökonomisierung ist im Zuge des NPM scheinbar nicht mehr aufzuhalten (Brombach 2010: 53). Mechthild Seithe stellt in diesem Zusammenhang die wichtige Frage, wie viel Ökonomisierung die Soziale Arbeit verkraften könne und wo die Grenzen seien: „[...] hinter denen Soziale Arbeit zu etwas mutiert, das dem fachlichen Anspruch nicht mehr gerecht werden kann“ (Seithe 2010: 77). Grundsätzlich entspricht es durchaus fachlichen Zielen, die Soziale Arbeit qualitativ zu verbessern. Beispielsweise könnte die (selbst-)kritische Reflexivität der Sozialen Arbeit erhöht werden. Der Aufforderung zur Überprüfung der Angebote und Strukturen der eigenen Organisation ist generell ebenfalls nichts zu entgegen. Auch gilt es anzustreben, die Leistungen der Sozialen Arbeit gegenüber der Klientel transparenter zu gestalten und partizipativ in deren Interesse zu verbessern (Seithe 2010: 83). Beobachtbar ist jedoch der Trend, dass die betriebswirtschaftlichen Managementkonzepte des NPM die fachlichen und inhaltlichen Themen der Sozialen Arbeit überlagern und somit diese Chancen hinfällig werden. Weshalb wir nun auf diejenigen Aspekte des NPM blicken, die gegen eine professionelle Praxis Sozialer Arbeit wirken.

veränderte rahmenbedingungen für organisationen

Als finanz- und sozialpolitische Forderung richtet sich das NPM, wie bereits erörtert, an den gesamten öffentlichen Sektor. Dieser wurde von Reformbefürwortenden als unbeweglich bürokratisch und daher auch als nicht effizient und nicht kostengünstig kritisiert. In den Anfängen der Reform bestimmte diese Einschätzung die Tendenz zur Abgabe von öffentlichen (sozialen) Aufträgen an freie Trägerorganisationen. Von diesen wurde erwartet, dass sie ihre Leistungen kostengünstiger erbringen als die staatliche Verwaltung zustande brachte (Seithe 2010: 83).

Im selben Zuge wurde Idee der Sonderstellung der Freien Träger zwischen Staat und Wirtschaft verabschiedet. Organisationen Sozialer Arbeit müssen sich entweder mit den Prämissen einer Wettbewerbswirtschaft arrangieren oder sind anderenfalls in ihrer Existenz gefährdet. In Quasi-Märkten stehen die freien Träger einander, aber auch privaten Anbietern gegenüber (vgl. Kap. Markt und Wettbewerb als Bezugspunkte). Die Organisationen sind gezwungen, in der Logik des gewinnorientierten Wirtschaftens zu agieren. Gleichzeitig müssen sie ihren Zweck der Gemeinnützigkeit aufrecht erhalten. Die Zusprechung von öffentlichen Fördermitteln ist abhängig von der Befolgung staatlicher Vorgaben. Folglich greift der Staat verstärkt in die inhaltliche Gestaltung der Sozialen Arbeit ein (Brombach 2010: 53-55). Dies ist insofern problematisch, da der Staat und die Verwaltung somit die Ökonomisierung durchsetzen, von der sie gleichermassen betroffen sind. Die Einführung des NPM brachte eine konsequente Umstrukturierung des Sozialbereichs in Richtung Markt und somit eine Verschiebung der Sozialen Arbeit vom öffentlichen in den ökonomischen Sektor mit sich (Seithe 2010: 84). Ausserdem hat die Privatisierung sozialer Dienste zur Folge, dass die Verantwortung für die wirtschaftliche Existenzhaltung der Organisationen in den Betrieb und auf seine Mitarbeitenden übergeht. Sind die Freien Träger gezwungen, sich wie wirtschaftliche Unternehmen im Sinne des Marktes zu verhalten, muss die Loyalität gegenüber der Organisation

gegebenenfalls über den fachlichen Interessen der Mitarbeitenden (und der Klientel) stehen (Seithe 2010: 85). Die Beziehung zwischen staatlichem Auftraggeber und nicht öffentlichen Organisationen Sozialer Arbeit gleicht derer wirtschaftlicher Unternehmen. Mittels Leistungsvereinbarungen (vgl. Kap. Instrumente von NPM) bestimmen unternehmerische Verträge das Verhältnis zwischen Kostenträger (Geldgeber Staat) und Leistungserbringer (Organisation). Der Staat als Kosten- und Gewährleistungsträger trägt die Gesamtverantwortung, auch für die fachliche Ausgestaltung der zu vereinbarenden Leistungen. Er besitzt als Kostenträger die Entscheidungsmacht über Kostenzuweisungen und nimmt zudem als Abnehmer, beziehungsweise als einzig möglicher Kunde, eine Monopolstellung ein. Daher sind alle Organisationen in diesem Quasi-Markt darum bemüht, die Erwartungen des öffentlichen Leistungsabnehmers, Kunden und Kostenträger möglichst einwandfrei zu erfüllen. Diese asymmetrische Beziehung eröffnet den staatlichen Kostenträgern verstärkte Kontrolle und Einflussnahme auf die betriebswirtschaftliche Umstrukturierung der Organisationen (Seithe 2010: 87-88). Damit setzt die staatliche Verwaltung die Umsetzung ökonomisierter Ziele und Ausrichtung auf betriebswirtschaftliche Normen in der Sozialen Arbeit durch.

die forderung nach leistung und qualität

Die beschriebene Transformierung der Rahmenbedingungen Sozialer Arbeit, geht mit einer verstärkten Forderung nach Legitimation einher. In Zeiten der ökonomischen Krise und der ideologischen Durchsetzung des Workfare-Modells⁶, wird der Legitimationsdruck auf die Soziale Arbeit besonders stark. Wobei dies die „Politik der leeren Kassen“ zusätzlich forciert (vgl. oben). Catrin Heite beschreibt den derzeitigen Kampf der Sozialen Arbeit um Anerkennung und deren Leistungsrationale als Unterwerfung unter veränderte Anforderungen. In der Denkweise „Leistung“ wird die Wirkung Sozialer Arbeit mit entsprechenden Bewertungsformen und Evaluationsmethoden konstruiert und anerkenntbar dargestellt. Ökonomisierungskritisch wird dies als managerielle Fremdsteuerung Sozialer Arbeit gedeutet (Heite 2008: 172). Die Übernahme fachfremder Begriffe und Elemente in der Sozialen Arbeit zeigt diese Unterwerfung explizit, beispielsweise im Diskurs um Qualität. Qualitätssicherungsverfahren sind der industriellen Massenproduktion entlehnt und bedeuten einerseits einen hohen personellen und finanziellen Aufwand (Brombach 2010: 65). Ein Qualitätsmanagement soll mit entsprechenden Massnahmen einer Organisation dazu dienen, Qualität zu schaffen, zu verbessern und zu sichern (Bakic 2006: 1). Andererseits sind diese Modelle hoch standardisiert und auf Ursache- und Wirkungszusammenhänge technologischer Verfahren abgestimmt und nicht auf komplexe menschliche Handlungsweisen und Sinnzusammenhänge. Zudem bringt die Qualitätsdebatte die fachfremde Logik „Kostensenkung durch Effizienzsteigerung“ in die Soziale Arbeit. Diese soll demnach Hilfe bieten, die in einem günstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis steht. Belegen soll sie diese Qualität primär durch nachvollziehbare quantitative Messgrößen. Dies geschieht im Sinne von: „Nur was messbar ist, ist gut“. Dabei sind kurzfristig vorhersehbare Ergebnisse gefordert. Der Imperativ „Optimiere!“, zielt im Kontext der Sozialen Arbeit auf die Effektivierung menschlichen Handelns als

⁶ Dieses arbeitsmarktpolitische Konzept knüpft staatliche Transferleistungen für erwerbslose Menschen an die Bedingung derer Verpflichtung, Arbeit aufzunehmen. Stichworte: „Work not Welfare“, „Arbeit statt Sozialhilfe“, „1-Euro-Job“ etc. Vgl. dazu Kurt Wyss.

Technologie⁷ (Bakic 2008: 203-204). Qualitätsmanagementkonzepte sind grundsätzlich auf produktionswirtschaftliche Systeme ausgerichtet. Daher laufen sie in der Sozialen Arbeit Gefahr, unter den Bedingungen teilweise existenzieller Bedrohung der Organisationen, zu einem rein bürokratischen Verfahren zu verkommen, dessen Zweck auf die Erfüllung staatlicher Vorgaben, der Optimierung des wirtschaftlichen Ergebnisses und das Marketing beschränkt ist (Brombach 2010: 58).

Die Anforderung nach ausgewiesener Qualität und Leistung der Sozialen Arbeit ist Teil der Ökonomisierung, die mittels NPM durchgesetzt wird. Seit den 90er-Jahren ist eine Transformation der Kriterien und Vorstellung davon, was „gute Arbeit“ ausmacht, festzustellen. Vor der Reform war die Orientierung an fachlichen Handlungsprinzipien und auch dem Wissen aus den Bezugswissenschaften primär massgeblich für Qualität. Durch die zunehmende Betrachtung von Qualität aus der ökonomischen Perspektive, entfernt sich die Aufmerksamkeit von fachlichen Standards. Diese scheinen heute in der Strukturqualität angesiedelt, durch entsprechende Anstellungsprofile mit hohen Anforderungen an beruflichen Qualifikationen, und der Unterstützung durch Weiterbildung gesichert zu sein. Angesichts ökonomischer Kriterien wie Effizienz und Effektivität, werden insbesondere die Ergebnisqualität und weniger die Prozessqualität bedeutend. Relevant aus Sicht der Kostenträger wird zunehmend der Output der sozialen Organisationen. Im Sinne der sozialen Dienstleistungsorganisation besteht die Aufgabe darin, qualitativ hochstehende Leistungen und Produkte für die doppelte Kundschaft der AdressatInnen und Geldgebenden zu erbringen. Eine solche dienstleistende Soziale Arbeit ist zudem aufgefordert, ihr Handeln zu standardisieren und dadurch bewertbar zu machen, damit sie dem Kriterium der Transparenz gerecht und somit legitim werden kann (Herrmann 2007: 297-298).

die orientierung an wirkung

Anfangs begrüßten Fachleute aus Wissenschaft und Praxis die Reform des NPM als Chance zur Neuorientierung der Sozialen Arbeit als eine rationalere und weniger bürokratische Profession (Seithe 2010: 83). Von Befürwortenden wird das Modell des NPM gerne den klassischen Bürokratiemodellen als fortschrittlich gegenübergestellt. In der Praxis wirkt es auf die Sozialarbeitenden oft gegenteilig. Neben dem Aufwand, der sich durch das Qualitätsmanagement für die Organisationen und Mitarbeitenden ergibt, ist auf das Reporting- und Controllingverfahren und auf die vermeintliche Wirkungsorientierung des NPM hinzuweisen.

Die Messbarkeit und der Nachweis der Wirkung als Beweis von Leistung stellt eine diffuse Problemstellung für die Soziale Arbeit dar. Vergleichsweise unabhängig voneinander werden zwei unterschiedliche Debatten um Wirksamkeit in der Sozialen Arbeit geführt – die politische (im Rahmen des NPM) und die wissenschaftliche. Im Bereich der Disziplin stellt sich die Frage danach, welches Wissen eine angemessene und wirksame Soziale Arbeit braucht. Diese Frage ist dabei Gegenstand analytischer, methodologischer, ethischer und besonders auch professions- und wissenschaftstheoretischer Kontroversen (Otto, Polutta &

⁷ Das Technologiedefizit ist eine viel diskutierte Charakteristik der Sozialen Arbeit. Die Soziale Arbeit spricht zwar von Methoden, jedoch nicht im technischen Sinne. Angestrebte Ziele können nicht über einen vorbestimmten, standardisierten Weg, eine Methode oder ein Instrumentarium sicher erreicht werden. Input, Entwicklung und Output können in keinen kausalen Zusammenhang gestellt werden. Anders verlangen dies die Qualitätsmessungsinstrumente.

Ziegler 2010: 8). Im Rahmen der vorliegenden Broschüre wird auf die wissenschaftliche Diskussion nicht eingegangen. Die politische Frage nach dem Stellenwert der Wirkungsorientierung im Kontext von NPM weist andere Hintergründe und Anforderungen auf. Denn anders als in der Wissenschaft, ist die Weiterentwicklung einer fachlich professionellen Sozialen Arbeit kaum Ziel der NPM-Reform.

Die Orientierung am Output- respektive Outcome ist, wie oben beschrieben, ein Prinzip des NPM zur Steuerung respektive Kontrolle der Organisationen. Mit Outcome ist die Wirkung angesprochen; in der Sozialen Arbeit also, die Wirkung des sozialarbeiterischen Handelns bzw. entsprechender Massnahmen und Interventionen, auf die Klientel. Das Defizit der Eindeutigkeit von Ursachen-, Handlungs- und Wirkungszusammenhängen in der Sozialen Arbeit wurde bereits angesprochen. Dieses Problem ausser Acht gelassen, wird eine Darlegung solcher Zusammenhänge relevant, wenn es darum geht, den Kostenträgern die vereinbarten Leistungen auszuweisen. Wobei das ökonomische Kriterium der Effizienz einen hohen Stellenwert einnimmt.

Möchten Sozialarbeitende in der Praxis fachlich argumentieren und nachweisen, wie sie zu Handlungsentscheidungen gelangen und wie ihr Handeln wirkt, so werden unabdingbar qualitative Aspekte zentral. Was eine professionelle Soziale Arbeit ausmacht, ist aus fachlicher Perspektive sehr begrenzt in quantitativen Zahlen ausdrückbar. Aufgrund des komplexen Gegenstands Sozialer Arbeit müsste die professionelle Legitimation primär auf qualitativen Daten beruhen. Solche zu generieren ist jedoch mit nicht geringem Aufwand verbunden. Quantitative Indikatoren und Daten sind unkomplizierter zu bestimmen und zu erheben. Sie führen zu vermeintlich nachvollziehbaren Leistungsnachweisen. Jedoch weichen die fachlich orientierten Leistungsnachweise in diesem Zuge den mathematisch und ökonomisch geleiteten. Die Einführung des NPM bedeutet ohnehin mehr administrativer Aufwand für die Sozialarbeitenden in der Praxis. In diesem Dilemma scheinen rascher erbringbare Leistungsnachweise beziehungsweise Messgrössen eine verlockende Alternative zu bieten. Das Problem um den Nachweis von Wirkung bleibt vorerst ungelöst.

Die Folgen einer Entscheidung für die ökonomische Rationalität des „professionellen“ Handelns (NPM) zeigen sich anfänglich nur subtil in der konkreten Praxis. Doch die Übernahme der betriebswirtschaftlichen Sprache und Begriffe, die Konzentration auf ökonomische Standards und Indikatoren und die Diskussionen um Qualität und Wirkung lenken von fachlichen Überlegungen ab und ändern dadurch notgedrungen das Handeln der Sozialarbeitenden.

Eine besondere Betroffenheit der Ökonomisierungsfolgen ist bei Sozialarbeitenden auszumachen, die langjährig in der Praxis tätig sind. Zunehmend wird deren bis anhin geltendes und akzeptiertes fachliches Wissen abgewertet. Neuartige Anforderungen werden an sie herangetragen und ihre bisherige Arbeitsweise verliert an Anerkennung und Wertschätzung. Die Wirkungsorientierung erscheint im Gewand des NPM als etwas Neues, obwohl sie der Sozialen Arbeit immanent ist. Die Soziale Arbeit läuft in diesem Zuge Gefahr, ihr eigenes Selbstverständnis und ihre Professionalität aufzugeben, was folgend am Beispiel der technologischen Methode der Beweisbasierten Praxis exemplarisch gezeigt wird.

aufschwung technologischer methoden

Wenn unter Spardruck effiziente Leistung verlangt wird und die Ergebnisqualität in der Sozialen Arbeit eine hohe Bedeutung hinsichtlich Legitimation und Kostengutsprache erhält, gewinnt der Einsatz technologischer Methoden an Bedeutung. Das ökonomische Legitimationsproblem bringt das Technologiedefizit der Sozialen Arbeit ins Schwanken. Die Individualisierung sozialer Probleme, die Stigmatisierung von Klientinnen und Klienten und die entmündigenden asymmetrischen Machtverhältnisse der Expertokratie scheinen gerade deshalb derzeit mit einer klinisch-sozialtechnologischen Rationalität einen Aufschwung in der Sozialen Arbeit zu erfahren. Ein Boom neo-diagnostischer Modelle ist im Bereich direkter Interventionen, beispielsweise der Einzelfallhilfe, auszumachen. Dies bedeutet eine Rückkehr zu Handlungsmodellen, welche die Herrschaft der Professionellen über die Klientel impliziert. NPM fordert Handlungskoordination auf der rationalen Basis präziser Zielformulierungen und Aufgaben. Die Ergebniskontrolle erfolgt auf der Basis rein objektiver quantifizierbarer Parameter. Das generierte Wissen aus der Praxis soll für möglichst effektive und effiziente Interventionen brauchbar sein. Jegliche Wissensformen, die nicht diesen Zwecken dienen, werden verdrängt. Klassische, das heisst vermeintlich allgemeine, abgetan als ideologielastige und wohlgemeinte Vorstellungen, dürfen in der Handlungspraxis der Professionellen keinen Platz mehr finden. Eine genaue Analyse der Ist-Situation und die Formulierung von operativen Zielen, die sich evaluativ überprüfen lassen, werden erwartet. Standardisierungs- und Normierungsverfahren sollen Handlungsziele möglichst S.M.A.R.T.⁸ gestaltbar machen (Ziegler 2003: 103-106). Technologisierung trotz Technologiedefizit heisst die Devise! Der Tatsache zu Trotz, dass bezogen auf einzelne Individuen Handlung A nicht unweigerlich zur Folge B führt.

In einer „evidence based practice / Beweisbasierten Praxis“ wird das Technologiedefizit umgangen, indem das konkrete Individuum in einen Komplex von Faktoren aufgelöst wird. Es geht sodann nicht mehr um das Subjekt als ein psychologisches, soziales, biographisches und handelndes Individuum. Auf der Basis aggregierter Daten agiert die Beweisbasierte Praxis in dem Regelmässigkeiten, die ein Individuum betreffen, mathematisch bestimmt werden. Derartige diagnostische Verfahren bezwecken die Identifizierung von Risiko- und Protektivfaktoren eines Individuums. Konkret lassen sich dadurch beispielsweise für spezifische Altersgruppen von Jugendlichen mathematisch, im statistischen Sinne, Risikofaktoren identifizieren, welche die Wahrscheinlichkeit eines bestimmten abweichenden Verhalten einem späteren Lebensalter prognostizierbar machen. Programme Sozialer Arbeit werden in dieser Logik aufgrund empirischer Nachweise konzipiert, die ihre Begründung in den zuvor kalkulierten Risikofaktoren finden. Die effektiven und effizienten ‚Outputs‘ und ‚Outcomes‘ der jeweiligen Interventionen lassen sich danach wie gemäss NPM erwünscht, quantitativ messen. Risikosubjekte werden frühzeitig identifiziert und in Programme gesteckt, die deren spezifische Risikofaktoren minimieren sollen. Die billigste Bearbeitung für den gewünschten ‚Outcome‘ - also das eigentliche Ziel - ist somit vordergründig erreicht. Von Professionellen Sozialer Arbeit wird kein sinnverstehendes Urteil erwartet, sondern die mit objektivistischen Methoden

⁸ Weitverbreitete Methode der Zielformulierung (orig. Englisch): **S**pezifisch, **M**essbar, **A**ttainable (Erreichbar), **R**ealistisch, **T**angible (Greifbar)

gemessene Erkenntnis der „Wirklichkeit“. Dies verleiht der Sozialen Arbeit eine derart mechanische Form technischer Rationalität, die mit einem gesellschaftstheoretisch reflexiven Professionsverständnis unvereinbar ist (Ziegler 2003: 107 – 110). Im Sinne Foucault, ist die beweisbasierte Praxis für eine kritische Soziale Arbeit, die mit der Kunst der reflektierten Unfügsamkeit agiert, in diesem Kontext ein unbegehrter Weg. Denn Beweisbasierte Praxis ist die Kunst: „[...] effektiv zu regieren bei optimalem Ressourceneinsatz“ (Ziegler 2003: 110). Die Beweisbasierte Praxis begünstigt eine Politik der Entpolitisierung Sozialer Arbeit, da pädagogisch-politische Ansprüche nicht mehr in Erscheinung treten. Die gesellschaftspolitische Dimension individueller Problemsituationen wird ausgeblendet. Die klassische Orientierung an Emanzipation, Mündigkeit und Autonomie lässt es kaum zu, eine operative Zielbestimmung in überprüfbaren Kausalketten vorzunehmen. Zieldimensionen, wie die Reduzierung der Rückfallrate devianter Jugendlicher hingegen, lassen sich zeitlich bestimmen, messen und erreichen (Ziegler 2003: 108). Es scheint offensichtlich zu sein, inwiefern der Aufschwung technologischer Methoden in der Sozialen Arbeit mit der Reformbewegung des NPM korrespondiert.

Im deutschsprachigen Raum hat sich die Beweisbasierte Praxis noch nicht durchgesetzt. Trotzdem ist sie ein ernstzunehmendes Beispiel einer Strategie der Rationalisierung Sozialer Arbeit im Umgang mit den veränderten Rahmenbedingungen und Anforderungen.

der inadäquate kundenbegriff

Die begriffliche Umstrukturierung, die im Konkreten durch die Ökonomisierung, respektive das NPM, erfolgt, wirkt im Vergleich zum Paradigmenwechsel der Beweisbasierten Praxis sehr viel subtiler. Sie wird dennoch pragmatisch durchgeführt, was die Implementierung des Kundenbegriffs exemplarisch zeigt. Dieser findet in der Praxis Sozialer Arbeit bereits weitgehend und unhinterfragt Verwendung. Durch das Prinzip der Kundenorientierung im NPM wird die Klientel Sozialer Arbeit als Kundin bzw. Kunde gedacht. Besonders in der Sozialen Arbeit kann dieser Wandel durchaus als Euphemismus entlarvt werden und als eine Verschleierung von Macht. Per Definition kann ein „echter“ Kunde darüber entscheiden, ob er etwas kaufen möchte oder eben nicht. Dazu sollte er über die nötige Kaufkraft verfügen. Schon deshalb stößt die Kundenmetapher rasch an Grenzen (Maeder 2001: 298). Zwischen Klientel und den Leistungen der Sozialen Arbeit besteht keine Marktbeziehung. Ausserdem ist ein Menschenbild, das den Respekt gegenüber einem Menschen an seine Zahlungsfähigkeit koppelt in der Sozialen Arbeit unbrauchbar. Die fehlende Wahlmöglichkeit der Kundin, des Kunden, ist besonders in Zwangskontexten bezeichnend. Was, wenn beispielsweise der „Kundin Mutter“ ihr Kind abgenommen wird? Die fachliche Anschlussfähigkeit des Kundenbegriffs ist also in der Sozialen Arbeit grundsätzlich nicht gegeben. Generell gilt; mit dem Wechsel von Begrifflichkeiten geht nicht per se eine verbesserte Situation der Klientel einher: „Viel eher kommt es zu einer Verschleierung der eigentlichen Problematik von sozialen Notlagen, die eine wirksame Strategie zur Vermeidung von sozialer Ungleichheit und Ausgrenzung verunmöglicht“ (Schöppl o. J. : 2-11). Hierbei ist eine zweite, parallele Verwendung des Kundenbegriffs zu problematisieren. In spezifischen Kontexten der Sozialarbeit und Sozialpädagogik wird nicht die Klientel als Kundin oder Kunde bezeichnet, sondern die zuweisenden Stellen also staatliche Organe, die über die nötige Kaufkraft verfügen (vgl. Kap. Veränderte

Rahmenbedingungen für Organisationen). Die Ziele der leistungserbringenden Organisationen richten sich folglich kundenorientiert primär nach dem Interesse der zuweisenden Stellen. Durch den Kundenbegriff, der sich an die zuweisenden Stellen richtet, wird der Klientel verstärkt Mündigkeit abgesprochen (Blattmann & Merz 2010).

die aktivierung des individuum

Hinzu kommt ein weiteres Konzept, das sich im Zuge der ökonomisierten Modernisierung wirkmächtig und ergänzend zum NPM durchsetzt: Der „Aktivierende Sozialstaat“. Aktivierung kann als eine Modernisierungsstrategie identifiziert werden, welche die Stärkung der individuellen Selbstverantwortung forciert (Dahme & Wohlfahrt 2003: 43). Dabei ist die Aktivierung individueller Handlungsressourcen entscheidend. Sozialstaatliche Arrangements bzw. Leistungen wie Transferzahlungen werden als hinderlich verstanden, brachliegende Handlungspotentiale der Subjekte zu aktivieren (Kessl & Otto 2003: 57-58). Der bekannte Leitsatz „Fördern und Fordern“ verweist auf genau diese Logik.

Aktuelle Präventionsprogramme im Sicherheits- bis hin zum Gesundheitsbereich bieten ein Spektrum der Vorsorge, das die Menschen individuell annehmen und umsetzen müssen. Wer sich nicht aktivieren lässt, muss mit den Konsequenzen rechnen: „Anspruch auf öffentliche Unterstützung verliert der privat Leichtsinnige“ (Kessl & Otto 2003: 59). Diese Lebensgestaltungsverantwortung zeigt sich wiederum besonders in arbeitsmarktpolitischen Programmen. Erwerbslose Gesellschaftsmitglieder sollen sich aktiv für eine Beschäftigung oder Fortbildung einsetzen. Gelingt es ihnen nicht, sollen sie ihr Engagement durch gemeinnützige oder gering bezahlte Arbeit unter Beweis stellen (Kessl & Otto 2003: 59). Damit sei erneut auf die normative Verschiebung von „welfare to workfare“ hingewiesen (vergleiche dazu Kurt Wyss). Die Soziale Arbeit lässt sich derzeit leicht für derartige Programme instrumentalisieren und trägt deshalb dazu bei, strukturell bedingte soziale Probleme in die Verantwortung der problembetroffenen Individuen abzugeben.

Auch die Territorialisierung gesellschaftlicher Probleme begünstigt eine Zielsetzung sozialarbeiterischer Konzepte auf die Aktivierung der Subjekte. Zum Beispiel finden für sogenannte „benachteiligte Stadtteile“ grosszügige Sozialraumbudgetierungen statt. Klar mit dem Zweck, sozialraumorientierte Interventions- und Präventionsstrategien als Aktivierungsprogramme in den betroffenen Stadtteilen zu installieren. Die Soziale Arbeit wird darüber finanziert und übernimmt die Aufgabe, derartige Programme umzusetzen (Kessl & Otto 2003: 59). Die Problemzuschreibung bleibt aber auf dem Quartier und dessen Bewohnenden liegen, ohne dass der Fokus auf die ursächlichen gesellschaftlichen Probleme gelenkt würde. Marc Diebäcker kritisiert Konzepte sozialraumorientierter Sozialer Arbeit, welche sich nur auf die endogenen Ressourcen in einem Quartier und deren Nutzbarmachung konzentrieren. Er sieht darin eine Ursache für die Verfestigung sozialer Ungleichheiten. Denn gerade das nicht zur Verfügung stehende ökonomische, kulturelle und soziale Kapital bestimme die soziale Position der betroffenen Menschen massgeblich (Diebäcker 2008: 238). Ziel der wachsenden Zahl sozialpolitischer wie sozialpädagogischer Aktivierungsstrategien ist deren sektorale Implementierung auf der Basis einer möglichst exakten Identifizierung und daran anschliessender Diagnostizierung einzelner Problemgruppen und –individuen (vgl. Beweisbasierte Praxis). Dies geschieht mit

dem Ziel der Aktivierung subjektiver Selbstsorgefähigkeiten (Kessl & Otto 2003: 60). Das Konzept des aktivierenden Sozialstaats wirkt verschleiern, in dem es die Individualisierung gesellschaftlicher Probleme vorantreibt. Der Trend dieser Individualisierung führt zu einer enormen Stigmatisierung von Menschen in Problemsituationen.

Oft werden die beschriebenen sozialstaatlichen Transformationen bzw. veränderte Rahmenbedingungen Sozialer Arbeit von Fachleuten kaum kritisch reflektiert. Die eigenen Programmangebote werden zu selten auf ihre aktivierende Instrumentalisierung befragt. Durch den Aufschwung der Aktivierung, einhergehend mit der zunehmenden Ökonomisierung gesellschaftlicher Teilbereiche wie des Sozialen und dem Leistungsdruck, der auf der Sozialen Arbeit unter dem NPM lastet, besteht die Anforderung an Fachleute und Organisationen darin, die Stigmatisierung problem betroffener Menschen möglichst „nicht“ zu reproduzieren; den „faulen Arbeitslosen“, den „IV-Betrüger“, den „kriminellen Ausländer“, den „nicht engagierten Quartierbewohner“, die „unfähigen Eltern“ usw. Wären derartige Bilder vorherrschend in der Sozialen Arbeit, so würde diese sich zu einer rein sozialdisziplinierenden Instanz zurückbilden. Die Aufgabe Sozialer Arbeit wäre demnach einzig, im Falle von „Abweichung“ schnellstmöglich für Normalisierung zu sorgen (Kessl 2005: 31). Das Verstehen(wollen) individueller Lebenswelten fände dabei keinen Platz und schon gar keine Zeit. Unter den geschilderten Entwicklungen ist die Frage berechtigt, ob die Soziale Arbeit bald nur noch gefördert wird, um von den Menschen zu fordern?

zwischenkommentar

Werden die beschriebenen Entwicklungen zusammenhängend betrachtet, ist derzeit ein komplexes Bedingungsgefüge auszumachen, das in vielfältiger Weise negativ auf die Praxis Sozialer Arbeit wirkt. NPM nimmt darin eine zentrale Stellung ein. Einerseits wirken dessen Instrumente direkt auf die Praxis und andererseits begünstigt es exemplarisch die übergeordneten sozialstaatlichen und gesellschaftlichen Veränderungen. Nachteilige Auswirkungen auf die Klientel, also Menschen in problematischen Situationen, sind deutlich erkennbar. Diese gilt es von Sozialarbeitenden stets (selbst-)kritisch zu reflektieren und analysieren. Erst dann können sie einen entsprechenden und bewusst begründeten Handlungsbedarf ableiten.

new public management und der neoliberalismus

„Die kapitalistische Produktion strebt beständig, die ihr immanenten Schranken zu überwinden, aber sie überwindet sie nur durch Mittel, die ihr diese Schranken aufs Neue und auf gewaltigerem Massstab entgegenstellen.“

(Marx, 1895: 260)

Es liegt bekanntlich nicht in der Alltäglichkeit der sozialen Arbeit, sich mit der Volkswirtschaft zu befassen, da diese nicht gerade den primären Gegenstand der konkreten sozialarbeiterischen Praxis darstellt; erst recht nicht in Zeiten, in denen politische Prozesse eine Entpolitisierung sozialer Probleme voran treiben. Die unmittelbare Wirkung von leeren Staatskassen auf die Soziale Arbeit erfordert jedoch eine Auseinandersetzung mit den aktuellen volkswirtschaftlichen Grundlagen. So muss das Phänomen des New Public Management und damit die konkreten Veränderungsmechanismen in den sozialen Institutionen in den Kontext volkswirtschaftlicher Veränderungsprozesse gestellt werden. Dafür sind natürlich wenige Seiten einer Broschüre nicht ausreichend.

Das Ziel ist es, eine Annäherung zu diesen Prozessen und Lust auf Vertiefung zu schaffen. Die Kritik der politischen Ökonomie von Karl Marx dient als Grundlage, um die kapitalistische Warenproduktion von Dienstleistungen und Gütern zu beschreiben.

kurze geschichte der kapitalistischen produktionsweise als hintergrund des neoliberalismus

Der Kapitalismus als historisch fortschrittliche Produktionsweise ging mit der politischen Entmachtung der Feudalherrschaft sowie der faktischen Machtübernahme durch das Bürgertum einher. Fortan wurde immer seltener in Landwirtschaft und Heimarbeit produziert, es entstanden grosse Fabriken und eine neue Gesellschaftsschicht. Das Proletariat stellte die Masse der Arbeiterinnen und Arbeiter dar und sorgte für eine Explosion der Bevölkerungszahlen in den Städten, Durch den enormen Produktivitätsfortschritt der Fabriken war die Landwirtschafts- und Heimarbeit weitgehend verdrängt worden.

Neben Werkzeugen und Produktionsmittel wurde fortan die Arbeitskraft als Ware behandelt. Sie wurde als solche vom Bürgertum dem Proletariat abgekauft, um die Produktion von Waren (dazu gehören auch Dienstleistungen, mitunter sozialer Art) zu betreiben. Dadurch entsteht der Mehrwert: Das Bürgertum verkauft die produzierten Waren prozentual wesentlich teurer, als sie die Ware Arbeitskraft bezahlt. Anders gesagt kauft sie die Ware Arbeitskraft unter ihrem Wert ein, so dass ein Mehrwert entsteht, der sich das

Bürgertum als Profit einstreichen kann. Das Bürgertum fungierte also fortan als Produktionseigentümer, welcher die ökonomische und damit auch die politische Macht zugedacht wurde (Grimm 1920: 320-398). Ein Kernwiderspruch, jener zwischen der gesellschaftlichen Produktion durch die arbeitende Bevölkerung und der individuellen Aneignung des Mehrwerts durch die Produktionseigentümer charakterisierte fortan die Volkswirtschaft. Gleichzeitig verschärfte sich durch die neuartige kapitalistische Produktionsweise die Konkurrenz unter den Produktionseigentümern selbst, da verschiedenste Fabrikationsbetriebe massenhaft Waren für den Markt produzierten, ohne die Produktion aufeinander abzustimmen. Damit waren die Bedingungen für die ersten Warenüberproduktionskrisen geschaffen (Rapporti Sociali 1996: 8-10).

warenüberproduktionskrisen

Diese Konkurrenz führte unter anderem dazu, dass die Unternehmen gezwungen waren, die Produktivkraft zu erhöhen, um gegenüber anderen Unternehmen überlebensfähig zu bleiben. Dies gelang beispielsweise durch die Einführung von Fließbandarbeit oder anderen Techniken, die fortan weniger Arbeitskraft, dafür mehr Investitionen in die Produktion erforderte. Seit jeher ist es der kapitalistischen Produktionsweise also möglich, innerhalb kürzester Zeit enorme Fortschritte in der Produktivkraftentwicklung zu vollziehen, in einer Dimension, die zuvor in der Menschheitsgeschichte nicht annähernd denkbar war (Duncker 1930: 110-111).

Allerdings, und das ist ein Schlüsselpunkt, begegnet diese neue Stufe der Produktion von Waren immer nur einer beschränkten Nachfrage, da die Bevölkerung nicht in der Lage ist, der gesteigerten Warenproduktion zahlungsfähig zu entsprechen. Darin ist die Ursache des Phänomens der Warenüberproduktionskrisen zu sehen, welche die kapitalistische Produktionsweise zunächst periodisch begleitete. Konkret hiess dies: Massen von Waren blieben unverkäuflich, die Warenpreise sanken in den Keller, Produktionseigentümer wurden zahlungsunfähig und mussten ihre Betriebe verkleinern oder gar schliessen. Dadurch landeten ganze Belegschaften auf der Strasse. Erst nach dieser Zerstörung konnte die Produktion nach einer gewissen Zeit wieder auf die Beine gelangen. An diesem Beispiel zeigt sich der Zweck und Antrieb der kapitalistischen Produktionsweise in deutlicher Form: Nicht für die Bedürfnisse der Menschen, sondern für die alleinige Verwertung von Kapital wird produziert (Rapporti Sociali 1996: 8-10).

tendenzieller fall der profitrate und gleichzeitige ausdehnung der masse des profits

Etwas eindeutiger wenn auch komplizierter wird dieser Sachverhalt folgendermassen dargestellt: Durch die ständig fortschreitende Produktivkraftentwicklung, welche immer höhere Investitionen in Maschinen, Werkzeuge oder Rohstoffe (konstantes Kapital genannt) und immer weniger Arbeitskraft (demnach Löhne oder auch variables Kapital) erfordert, entsteht ein tendenzieller Fall der Profitrate für die Produktionseigentümer.

Dies geschieht, weil im Verhältnis zum investierten Gesamtkapital (also Löhne auf der einen und Investitionen in Maschinen, Rohstoffe etc. auf der anderen Seite) immer weniger Arbeiterinnen und Arbeiter (und nur diese können Wert und letztendlich Profit schaffen, auch wenn sie Maschinen oder andere Geräte dazu brauchen) im Arbeitsprozess ausgebeutet werden können. Es ist dadurch je länger je schwieriger, pro eingesetzte Kapitaleinheit hohe Profitraten zu gewährleisten. Diese Tendenz kann ausschliesslich durch sogenannte „entgegenwirkende Ursachen“ überwunden werden, welche letztlich zu Lasten der Belegschaften oder aber der Rohstoffproduzierenden gehen. Den Neoliberalismus kann man im weitesten Sinne in die Kategorie der „entgegenwirkenden Ursachen“ einordnen.

Gleichzeitig ermöglicht die neue Stufe der Produktivkraftentwicklung eine Ausdehnung der kapitalistischen Produktion auf neue Produktionszweige, in denen profitable Investitionen wieder möglich sind und wieder neue Arbeitskräfte benötigt werden. Als aktuelles Beispiel dienen die grünen Technologien. Dadurch kann die Masse des Profits vorübergehend ausgedehnt werden, bis auch diese neuen Produktionszweige an die Grenze der Sättigung stossen. Im Gegensatz zur Profitrate, die als Massstab den Profit im Verhältnis zum eingesetzten Kapital darstellt, bezieht sich die Masse des Profits als absolute Zahl auf den Gesamtumfang des Profits (Marx 1895: 221-223).

Diese Widersprüche sind zwar kompliziert, jedoch besonders wichtig zu erkennen: Sie zeigen auf, dass die Masse an Profit zwar steigen kann (und damit neue Investitionen getätigt werden können), gleichzeitig aber die Rate des Profits fällt. Es ist für die Produktionseigentümer also trotz grossem Kapitalvolumen notwendig, Löhne zu senken und die Kosten gering zu halten, um eine vielversprechende Rendite zu erwirtschaften, welche in der kapitalistischen Produktionsweise Sinn und Zweck des Antriebs ist. Diese Erkenntnis ist darum wichtig, weil Neoliberalismus letztlich als Strategie zur Sicherung des Profits dient: Neoliberalismus wirkt durch Lohn- und Sozialabbau und Politik der leeren Kassen den sinkenden Profitraten entgegen. New Public Management ist ein konkreter Ausdruck davon.

weltkriege und wirtschaftswunder

Die Warenüberproduktion und Verschärfung der kapitalistischen Konkurrenz um Absatzmärkte und Rohstoffe trieb die nationalen Kapitalfraktionen letztlich in zwei verheerende Weltkriege mit den bekannten unglücklichen Folgen. Jedoch war es der Zweite Weltkrieg, welcher durch die gewaltige Vernichtung von Kapitalmassen den grossen Wiederaufbau und das „Wirtschaftswunder“ erst ermöglichte. Dieser Weltkrieg wirkte insofern wie eine Regeneration für die kapitalistische Produktionsweise in Europa und darüber hinaus (Rapporti Sociali 1996: 33-38).

Der arbeitenden Bevölkerung gelang es in der Folge, sich ein kleines Stück dieses neu vergrösserten Kuchens zu erkämpfen. Löhne wurden höher, der Sozialstaat ausgebaut, in der Schweiz entstand unter anderem die AHV (vgl. Kapitel Begriffsdefinition New Public Management und Service Public). Ebenfalls begann die lange Phase der Sozialpartnerschaft und des sozialen Friedens. Es war die Phase des Keynesianismus mit dem Ziel, die Arbeitslosigkeit tief zu halten und dem Staat eine aktive Rolle einzuräumen. Es wird von dieser Phase auch von einem „Kapitalismus mit menschlichem Antlitz“ gesprochen, auch wenn der lange Aufschwung letztlich in allererster Linie dem zweiten Weltkrieg geschuldet war.

aktuelle kapitalüberproduktionskrise und staatsverschuldung

Zu Beginn der siebziger Jahre, also in einer neuen Phase der Produktivkraftentwicklung, war diese Periode bereits wieder dem Ende geweiht. Es entstand eine neue Form der Krise, welche von der klassischen Warenüberproduktionskrise im Wesen zu unterscheiden ist. Man spricht in diesem Zusammenhang von Kapitalüberproduktion, bei der die Warenüberproduktion nicht mehr die Hauptrolle spielt. Mit Kapital ist wie bereits erwähnt nicht etwa Geld in seiner bekannten Form gemeint, sondern „Investitionen“: Fabriken, Werkstätten, Werkzeuge, Maschinen, Bürogebäude; also Produktionsmittel für die Erarbeitung von Profit. Das Wesen dieser Krisen besteht darin, dass nicht Waren überproduziert werden, sondern eben Kapital. Auf dem Markt existieren zu viele Produktionsmittel, so dass sich neue Investitionen in die Produktion für die Eigentümer nicht mehr lohnen, das heisst, dass kein lohnenswerter Profit mehr in Aussicht steht. Die Folgen davon sind auch hier Schliessungen von Fabriken oder Büros sowie die Entlassung der Belegschaften, mit Folgen für die Arbeitslosenkasse und die Sozialhilfe.

Es entsteht folglich eine enorme Verschärfung der Konkurrenzsituation: Jede Kapitalfraktion versucht, die Verluste auf ihre Konkurrenten abzuwälzen. Gleichzeitig steigt die Zahl der Arbeitslosen. Diese müssen nun versuchen, in Konkurrenz zu Kolleginnen und Kollegen die eigene Arbeitskraft zu verkaufen, was letztlich die Kosten für die Ware Arbeitskraft tief hält.

Das Geldkapital, welches von den Produktionseigentümern fortan nicht mehr in der Produktion gewinnbringend angelegt werden kann, strömt nun auf die neu entstandenen Finanzmärkte. Das führt gerade in Krisen zu steigenden Aktienkursen und zur Erfindung immer neuer „Finanzinstrumente“. Letztlich handelt es sich dabei bloss um „Wetten“ auf sinkende oder fallende Kurse von Aktien, Währungen oder Rohstoffen. Dadurch wird aber kein Mehrwert sondern Spekulationsblasen geschaffen, die früher oder später platzen müssen. Die aktuelle Finanzkrise, welche 2008 zum deutlichen Ausdruck kam, ist die Erscheinungsebene eben jener Kapitalüberproduktionskrise. Die Wirtschaftskrise ist somit nicht auf den Finanzsektor beschränkt, sondern auf der Ebene der Produktion anzugliedern. Um die verheerendsten Folgen der Krise abzufedern, muss sich der Staat gewaltig verschulden. Dies haben kürzlich die Beispiele der deutschen und amerikanischen Autoindustrien und des Finanzsektors weltweit gezeigt.

Wer nun dem Staat Kredite gibt, hat ein Recht darauf, einen Teil der pro Jahr eingenommenen Steuern für sich zu beanspruchen. Dies frisst einen zunehmenden Teil der Steuereinnahmen auf, welche durch die Krise ohnehin sinken. Dem Staat verbleiben nun weniger Einnahmen, die er „unproduktiv“ ausgeben kann; beispielsweise eben für den Service Public. Im Gegenteil: Er muss sich neu verschulden, um die alten Schulden tilgen zu können. Die Staatsschuld der Europäischen Union beträgt gemäss dem deutschen Bundesministerium für Finanzen (2010) aktuell 74% des gesamten Bruttoinlandsprodukts der Europäischen Union, jene der Schweiz 40%, in der Tendenz aber deutlich steigend.

Will der Staat nun aber auch in Zukunft ausreichend Kredite zu erschwinglichen Zinssätzen aufnehmen, muss er den Schuldenberg abbauen oder mindestens begrenzen. Es folgt also auf der Ebene des Staates ein drastisches Sparprogramm, im Speziellen bei der Bildung und dem Sozialwesen oder allgemein beim Service Public. Die Soziale Arbeit ist davon wesentlich betroffen. Darin erkennen wir die Auswirkungen des Neoliberalismus konkret.

neoliberalismus als antwort auf die kapitalüberproduktionskrise

Die Ideologie des Neoliberalismus dient deren Protagonisten sowohl auf ökonomischer als auch auf politischer Ebene. Einerseits sollen Investitionen für das überschüssige Geldkapital wieder rentabler werden. Dafür müssen die „Ansprüche“ der arbeitenden Bevölkerung auch auf politischer Ebene angegriffen werden, was derzeit mit der Erosion vieler Errungenschaften der Arbeiterinnen- und Arbeiterbewegung gelingt. Staatliche Sparmassnahmen und der Druck öffentliche Ausgaben zu kürzen zielen deshalb darauf, den Druck auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen.

Die Politik der „leeren Kassen“ (vgl. Kapitel *Politik der leeren Kassen*) hat aber auch eine andere, direktere Auswirkung für das Kapital. Die damit einhergehende Forderung nach Privatisierung einst öffentlicher Bereiche soll neue Investitionsmöglichkeiten für das überschüssige Geldkapital bieten. Das Zauberwort an dieser Stelle heisst New Public Management. Es dient zugleich dem überschüssigen Geldkapital, welches zum Beispiel in „Sozialfirmen“ investiert werden kann, als auch der leeren Staatskasse, welche Elemente des unpopulären Sozialstaates auslagert.

Letztlich ist festzustellen: Nicht ein Zufall hat zum Neoliberalismus und seinen verheerenden Folgen mitunter für die Soziale Arbeit geführt, sondern die unumkehrbar gewordene Kapitalüberproduktionskrise seit den siebziger Jahren. Der Neoliberalismus ist nichts anderes als eine Wirtschaftspolitik, die auf die gesunkenen Profitraten antwortet. Darum müssen Löhne gesenkt, Sozialleistungen abgebaut, oder der Druck am Arbeitsplatz verstärkt werden. Der Staat ist gezwungen, seine öffentlichen Ausgaben zu kürzen und Staatsaufgaben wie den Service Public zu privatisieren: Dies eben gerade deswegen, weil ihm letztlich durch die Kapitalüberproduktionskrise die Gelder fehlen. Darin liegt also begründet, weshalb eine Ökonomisierung der Sozialen Arbeit vorangetrieben wird.

theorie des neoliberalismus

Neoliberale Positionen reichen in der entscheidenden Frage der Rolle des Staates von staatsfeindlichen Haltungen (in diesem Fall sind die Funktionen des Staates derart redefiniert, dass sie sich erübrigen) bis zu weitreichenden Staatsinterventionen (immer im Sinne der Absicherung des Marktes und dessen "optimalen" Funktionierens). Den Neoliberalen ist es aber gelungen, sich auf gemeinsame Prinzipien zu einigen. Diese bilden die Grundlage einer pluralen Bewegung, in der unterschiedliche Strömungen und Positionen ihren Platz haben. Der Neoliberalismus ist also als ideologische Weltanschauung zu verstehen, die stark auf ökonomischen Theorien beruht, sich aber nicht auf diese beschränkt.

Seit der Gründung der Mont Pèlerin Society 1947, einem Zusammenschluss von vor allem neoliberalen Intellektuellen, aber auch Wirtschaftsleuten und Politikern, wurde vor allem eine implizite hegemoniale Strategie verfolgt, die diese marktradikale Weltanschauung im Alltagsverstand zu verankern versuchte. Neben den intellektuellen Netzwerken bildete sich ein weltweites Netz von „think tanks“ für die entsprechende Produktion und Distribution der Ideen heraus. Erstmals durchgesetzt wurde der Neoliberalismus integral unter der Diktatur Pinochets in Chile.

Da nach neoliberalen Theorien dem Markt eine zentrale gesellschaftliche Regulationsfunktion zugeschrieben wird, beschränkt sich der demokratische Spielraum auf Sphären, die kompatibel sind mit Ersterem. Ist das nicht gegeben, treten die autoritären Züge des Neoliberalismus deutlich hervor.

In der Schweiz hat der Neoliberalismus seine Anhänger nicht nur in der FDP gefunden, sondern vor allem und wirkungsmächtiger in der SVP, die dessen wirtschaftspolitische Konzepte aufgegriffen, und ihn mit ihrem autoritären rechtspopulistischen Konzept verbunden hat. Doch auch innerhalb der SP finden sich neoliberale Positionen. Es ist gerade diese Breite, die die Stärke des Neoliberalismus ausmacht. Neben einer monetaristischen Finanzpolitik finden neoliberale Konzepte der Privatisierung und Flexibilisierung breiten Eingang in die Bereiche der Arbeitswelt, der Sozial-, Kultur- und Bildungspolitik. Der neoliberale Um- und Ausbau des Staates führt aber nicht zu weniger, sondern zu mehr Staat, insbesondere im repressiven Bereich (Socialinfo, 2010).

fazit

Mit dieser Broschüre hoffen wir, einiges zum Verständnis über NPM und dessen Einführung sowie Konsequenzen in der Sozialen Arbeit beizutragen.

Obwohl NPM mittels fachfremder Begrifflichkeiten gut getarnt als modernisierende Verwaltungsreform daher kommt, zeigt sich, dass es in erster Linie vor allem um ein Sparprogramm geht. Die Implikation von Strategien und Begriffen aus dem Bereich der Betriebswirtschaft führen in der Sozialen Arbeit zu Spardruck, Leistungsabbau und einem zunehmend fragwürdigeren Selbstverständnis der Sozialen Arbeit selber, welche sich immer stärker an marktwirtschaftlichen Kriterien wie Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit orientiert. Daneben lassen sich mit oder durch die Einführung von NPM in der Sozialen Arbeit klare Deprofessionalisierungstendenzen feststellen, welche für die Klientel sowie für uns als in der Sozialen Arbeit beruflich tätigen eindeutig negative Auswirkungen haben. Dies alles widerspricht unserem Verständnis einer Sozialer Arbeit, die ihr Selbstverständnis auf eine fortwährende kritische Reflexion ihres Handelns und den diesem Handeln zu Grunde liegenden Theorien stützen sollte. Diese Broschüre soll damit auch eine Aufforderung sein an all jene, welche die Einführung von NPM, das Durchsetzen von Sparmassnahmen und die zunehmende Deprofessionalisierung in der Sozialen Arbeit nicht einfach stillschweigend hinnehmen und akzeptieren wollen. Allerdings sind die Möglichkeiten, den vorherrschenden Tendenzen etwas entgegenzusetzen, nicht so einfach zu finden und umzusetzen. Erste Schritte könnten dahin gehend sein, dass in der Sozialen Arbeit die ihr fachfremden Begriffe aus dem Wirtschaftsbereich nicht unhinterfragt übernommen, sondern vielmehr reflektiert und nach Möglichkeit mit neuen Inhalten besetzt oder fachlich reformuliert werden. Des Weiteren gilt es, mittels einer kritisch-reflexiven Organisationskultur die normative Orientierung in der Sozialen Arbeit stets von neuem zu hinterfragen und auszuhandeln, da sie den Rahmen vorgibt, in dem die Soziale Arbeit tätig ist. Dazu gehört auch die Thematisierung sozialer Ungleichheit, solidarisches Verhalten gegenüber unserer Klientel, sowie ein konsequentes Engagement für Emanzipation und Selbstbestimmung derselben.

Ein solch kritisches Verständnis von Sozialer Arbeit scheint derzeit sehr weit entfernt von unserer Realität zu sein, in der eine starke Tendenz zur Ökonomisierung der Sozialen Arbeit und des gesamten Service Public festzustellen ist. Dennoch hoffen wir, mit einer kritischen Reflexion zu den Auswirkungen von NPM auf die Soziale Arbeit sowie der Zurückweisung von deprofessionalisierenden Elementen einen ersten Schritt in eine andere, zukunftsweisende Richtung zu machen.

literatur- und quellenverzeichnis

- attac Schweiz. (2005). Service Public. Perspektiven jenseits der Privatisierung. Zürich: Rotpunktverlag.
- Bakic, Josef. (2008). Qualität und Effizienz. In Bakic, Josef, Diebäcker, Marc & Hammer, Elisabeth (Hrsg.), Aktuelle Leitbegriffe der Sozialen Arbeit. Ein kritisches Handbuch. Wien: Löcker Verlag.
- Bakic, Josef, Diebäcker, Marc, Hammer, Elisabeth. (2007). Wiener Erklärung zur Ökonomisierung und Fachlichkeit in der Sozialen Arbeit. Abgerufen am 10.12.2011 unter: http://kriso.at/fileadmin/upload.dir/wienererklaerung_04062007_1_.pdf
- Blattmann, Lynn & Merz, Daniela. (2010). Sozialfirmen. Plädoyer für eine unternehmerische Arbeitsintegration. Rüffer & Rub: Zürich.
- Brombach, Hartmut. (2010, Juni). „...und alle machen mit“ – Freie Träger im Dilemma zwischen neoliberalen Markt und bürokratischer Zuwendungspraxis. Widersprüche 116, S. 53-62.
- Buestrich, Michael, Burmester, Monika, Dahme, Heinz-Jürgen, Wohlfahrt, Norbert. (2010). Die Ökonomisierung Sozialer Dienste und Sozialer Arbeit. Entwicklungen. Theoretische Grundlagen. Wirkungen. Schneider Verlag Hohengehren.
- Bundesministerium für Finanzen. (2010). Rating der Staatsverschuldung. Abgerufen am 20.12.2010 unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/BMF__Startseite/node.html?__nnn=true
- Diebäcker, Marc. (2008). Sozialraum und Governance. In Josef Bakic, Diebäcker Marc & Elisabeth Hammer (Hrsg.), Aktuelle Leitbegriffe der Sozialen Arbeit. Ein kritisches Handbuch. Wien: Löcker Verlag.
- Duncker, Hermann. (1930). Kursus Politische Ökonomie. Berlin/Wien: Verlag für Literatur und Politik.
- Durrand, Maxime. (1997). Service publics: L'offensive néolibérale. In: Pelizzari Alessandro (2001). Die Ökonomisierung des Politischen. New Public Management und der neoliberale Angriff auf die öffentlichen Dienste. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Edizioni Rapporti Sociali Milano. (1996). Rapporti Sociali – Zeitschrift zur Debatte für den Kommunismus. Deutsche Ausgabe Nummer 1. Zürich: Aufbau Vertrieb.
- Flösser, Gabi & Oechler, Melanie. (2004). Chancen und Risiken von Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit. In: Christof Beckmann, Hans-Uwe Otto, Martina Richter & Mark Schrödter (Hrsg.), Qualität in der Sozialen Arbeit. Zwischen Nutzerinteresse und Kostenkontrolle. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gabler Verlag. (2011). Gabler Wirtschaftslexikon. Stichwort: New Public Management (NPM). Abgerufen am 27.3.2011 unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/54721/new-public-management-npm-v7.html>
- Grimm Robert. (1920). Geschichte der Schweiz in ihren Klassenkämpfen. Zürich: Limmat Verlag.
- Heite, Catrin. (2008). Soziale Arbeit im Kampf um Anerkennung. Professionstheoretische

- Perspektiven. Weinheim und München: Juventa.
- Hirsch, Joachim. (1995). Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus. Berlin: ID-Verlag.
- Hofmann, Hans.(1996). Ohne Titel. In: Pelizzari Alessandro (2001). Die Ökonomisierung des Politischen. New Public Management und der neoliberale Angriff auf die öffentlichen Dienste. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Kessl, Fabian. (2005). Der Gebrauch der eigenen Kräfte. Eine Gouvernementalität Sozialer Arbeit. Weinheim und München: Juventa Verlag.
- Maeder, Christoph. (2001). Bürger oder Kunde? Missratene Optionen des "New Public Management". In: Brosziewski, Eberle, Thomas, Mäder. Konstanz Universitätsverlag.
- Marx Karl. (1867). Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie. Buch 1: Der Produktionsprozess des Kapitals. Abgerufen am 20.12.2010 unter: <http://www.arbeiterpolitik.de/Texte/Kapital/KAPITAL1.pdf>
- Marx Karl. (1895). Das Kapital, Kritik der politischen Ökonomie. Buch 3: Der Gesamtprozess der kapitalistischen Produktion. Zürich: Ring Verlag AG.
- Otto, Hans-Uwe, Polutta, Andreas & Ziegler, Holger. (2010). What Works – Welches Wissen braucht die Soziale Arbeit? Zum Konzept evidenzbasierter Praxis. Opladen & Farmington Hills: Barbara Budrich.
- Pelizzari Alessandro. (2001). Die Ökonomisierung des Politischen. New Public Management und der neoliberale Angriff auf die öffentlichen Dienste. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Schedler, Kuno & Proeller, Isabella. (2009). New Public Management (4.Aufl.). Bern: Haupt UTB.
- Schöppl, Christina. (2011). KundInnenorientierung und weitere Aspekte der Neuen Steuerungsmodelle aus sozialarbeiterischer Perspektive kritisch betrachtet. Einblicke in die Praxis Sozialer Arbeit sowie Betrachtungen aus der Literatur. Gefunden am 11. Februar 2011 unter: http://homepage.univie.ac.at/josef.bakic/schoeppl_kundinnenorientierung.pdf
- Seithe, Mechthild. (2010). Schwarzbuch Soziale Arbeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- SEO Agentur Deutschland: Wirtschaftswissen24. Stichwort Quasi-marktlicher Wettbewerb. Abgerufen am 16.11.2011 unter: <http://www.wirtschaftswissen24.de/quasi-marktlicher-wettbewerb/>
- Socialinfo. (2011a). Wörterbuch der Sozialpolitik. Stichwort: New Public Management. Abgerufen am 17.3.2011 unter: <http://www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicopossode/show.cfm?id=431>
- Socialinfo. (2011b). Wörterbuch der Sozialpolitik. Stichwort: Öffentlicher Dienst. Abgerufen am 17.3.2011 unter: <http://www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicopossode/show.cfm?id=439>
- Socialinfo. (2011c). Wörterbuch der Sozialpolitik. Stichwort: Neoliberalismus. Abgerufen am 17.3. 2011 unter: <http://www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicopossode/show.cfm?id=429>