

Wenn es recht und billig sein soll

Helga Cremer-Schäfer über Staat, Strafe und kundengerechte Sozialarbeit

Im »control-talk« ist immer wieder und immer öfter davon die Rede, daß »Kriminalitätswellen« drohen. Die modernisierte Strafjustiz, ihre sozialen Dienste und die privat organisierten Einrichtungen der Straffälligenarbeit geben sich stets vielversprechend: Wir haben das fachliche Wissen, Probleme zu lösen, die auffällige und gefährliche Menschen machen. Wir brauchen nur bezahlt werden ihnen zu helfen, sie zu erziehen und präventiv zu verhindern, daß diese Art von Personen entsteht. Seit wenigen Jahren hat das staatlich und privat organisierte Sozialwesen es mit einer anderen Welle zu tun: mit der Propagierung von Managementstrategien und betriebswirtschaftlichem Denken. Bisher trifft das insbesondere die Jugendhilfe. Aber infolge knapper Haushaltskassen expandieren die Steuerungsphantasien und die Praktiken. »Modernisierung des Staates«, »Neues Steuerungsmodell in der Jugendhilfe«, »Produkt Beratung«, »Produkt Pflege«, »Outputorientierte Steuerung«, »Qualitätssicherung in der Straffälligenarbeit«, »Sozialmanagement« nehmen als Veröffentlichungen einen breiten Raum ein. Als Tagungs- und Gesprächsthemen beanspruchen sie einiges an Zeit und kosten überdies einiges an Geld. Aus öffentlichen Haushalten lassen sich eher Summen für das Geschäft der Unternehmensberatung herausholen als für die Jugendhäuser, deren Kundenorientierung, Qualität, Effizienz und Effektivität sie testen. Wie selbstverständlich kann aus der Perspektive von Profit-Unternehmen über den Nutzen von sozialer Arbeit parliert und können gesellschaftliche und ökonomische Leistungsbilanzen erstellt werden.

Wir stellen ein ...

Die Aktion Hilfen für Justiz und Haftgeschädigte (HfJH) mit stationären und ambulanten Betreuungsformen hat eine Stelle (Bat IVb) zu vergeben.

Wir suchen: Dipl.-Sozpäd oder Dipl. Soz.Arb oder Dipl.Päd mit mehrjähriger Berufserfahrung und mehrfachen Zusatzqualifikationen (Schuldnerberatung, Sozialtherapie, Familientherapie)

Wir setzen voraus: eine outputorientierte Fall- und Gruppenarbeit, interne Mitarbeiterentwicklung, Kenntnisse im Bereich des Controlling, NSM (Neue Steuerungsmodelle), Innovationsbereitschaft, hohe fachliche Standards, hohe Belastungsfähigkeit, flexible Einsatzbereitschaft. Wünschenswert wäre, daß Humankapital mitgebracht wird.

Aussagekräftige Bewerbungen erbeten an: HfJH, c/o Herrn Techno, B.F. Skinnerweg, 10123 Futurum II.

Die Anzeige entspringt keineswegs nur meiner Phantasie; ich habe sie in der ZEIT gelesen und nur ein wenig ironisiert und anonymisiert. Bevor in der Straffälligenarbeit die Rationalisierungskultur übernommen wird, sollte untersucht werden, wer daran ein Interesse hat. Welche Grenzen und welche Selektivität die Strategie impliziert. Was sie an Demokratisierung und Politisierung der sozialen Arbeit zerstört. Die Kritik der Rationalisierungskultur befindet sich bereits in einer defensiven Position. Bekenntnisse zur Innovationsbereitschaft sind obligatorisch. Soziale Arbeit wäre ja auch wirklich zu verbessern, wenn die von den Adressaten nachgefragten »wohlthätigen« und »guten Dienste« in das Angebot kommen sollen. Die Sorge für ihr Dasein wäre wirklich und endlich als eine gesellschaftliche Aufgabe zu übernehmen. Wenn es denn dem Finden eines Weges dahin dient, will auch ich bekennen, daß es viel zu verbessern gibt.

Ein »gutes Leben« jenen zu ermöglichen, für die der Arbeitsmarkt verschlossen bleiben wird (etwa durch eine angemessene materielle Grundsicherung), oder kompetent, respektvoll und freundlich Grenzgängern der disziplinierten Lebensweise den Umgang mit Bürokratien und Disziplinarinstitutionen zu erleichtern, braucht einiges an Denk-Arbeit und pragmatischem Geschick; besonders, wenn das nur über »Humankapital« und mit weniger materiellen Ressourcen geleistet werden soll.

Es gab einmal ...

... eine Kritik am Markt und der betriebswirtschaftlichen Logik der Einzelkapitalisten. Menschen, die eine Produktionsweise nicht braucht, werden von den Arbeits- und Warenmärkten ausgeschlossen: sie sind arbeitslos und arm. Bedürfnisse und Ressourcen, die Marktteilnehmer (»Insider«) und Ausgeschlossene (»Outsider«) für ihre Reproduktion benötigen und beanspruchen, werden vernachlässigt, wenn sie nicht in die Warenform zu bringen und profitabel sind. Zuständig für diese bekannten Funktionsdefizite des Marktes, der kapitalistischen Volks- und Betriebswirtschaft wurde (nach langen politischen Kämpfen) der Sozialstaat. Wer »Funktionsmängel« des Marktes kritisiert, braucht wohlfahrtsstaatliche und fürsorgliche Institutionen nicht

als »integrativ«, »kompensierend«, »helfend« und »demokratisch« zu idealisieren. Der Januskopf der Sozialpolitik und des Sozialwesens ist bekannt: Abstützung der sozialen Reproduktion wird gekoppelt mit der Disziplinierung als Arbeitskraft; Hilfen gibt es privilegiert für den, der sich einigermaßen kontrollieren läßt. Für soziale Dienstleistungen als Arbeit an und für Personen war es vor zwanzig Jahren klar, daß sie anders erbracht und ausgetauscht werden als Güter und Dienstleistungen mit einer »stofflichen« Eigenschaft (wie Haare schneiden lassen oder sich durch »Frischeprodukte« das Kochen zu erleichtern). Soziale Dienstleistungen sind staatlich (wenn auch nicht bürokratisiert) zu erbringen, weil sie nicht aufgrund ihres Gebrauchswertes nachgefragt werden; ihnen kommt aufgrund der fehlenden Tauschwertigkeit keine Produktivität zu und sie könnten nur zum »unerschwinglichen« Preis privat produziert werden. In der »Dienstleistungsdebatte« fielen starke Worte gegen die Marktionalität: »Wer gegen eine staatliche Erbringung von Dienstleistungen einwendet, sie sei zu wenig produktiv, muß sich wohl verhalten lassen, daß dieser Vorwurf wohl eher mit einem allzu verengten Produktivitätsbegriff oder unserem zumeist noch völlig unzureichenden Wissen über die tatsächlichen Auswirkungen staatlicher Dienstleistungsproduktion zusammenhängt.« (Gross/Badura 1977, S. 283) Daß die bürokratische Erbringung dieser Dienstleistungen ihre Selektivität und Paradoxien hat, ist nicht unbekannt. An einige für das Sozialwesen spezifische Kritikpunkte sei hier erinnert:

- Gesellschaftlich erzeugte Probleme werden durch Einrichtungen des Sozialwesens individualisiert und entpolitisiert: Sozialarbeit, Pädagogik, Beratung und Therapie setzen bei Abweichung, Störungen und Leiden von Personen an.
 - Soziale Arbeit wirkt als Disziplinierung und sanfte Kontrolle, sie normalisiert nicht die Lebenssituation ihrer Adressaten, sondern versucht, Auffällige zu normieren.
 - Ins Kreuzfeuer gerieten Bürokratie und Professionelle gleichermaßen, weil sie Adressaten entmündigen, ihnen Konflikte enteignen, ihren Alltag ignorieren und weil sie selektiv arbeiten: Wer nicht ins Angebot paßt, wird als Versager ausgegrenzt.
- »Alternative« Selbsthilfeprojekte oder adressatenorientierte Einrichtungen organisierten sich eher als kleine und private Träger. Bei allem Reformismus blieb das gesamte Sozialwesen ein »systemfremdes Element« im Sozialstaat. Das hat drei Gründe:

Soziale Dienste können ohne Vermittlung über Geld in Anspruch genommen werden. Die Adressaten und Nutzer sind offensichtlich Abweicher vom gesellschaftlichen »Sozialcharakter«. Sie wollen sich auch nicht ohne weiteres darauf reduzieren lassen und sollen trotzdem akzeptiert werden und dasein können. Wer soziale Arbeit als einen »guten Dienst« nachfragt, ist weder ein Bürger mit einem garantierten Recht, noch ein mächtiger Klient, noch zahlungskräftiger Kunde, auch kein anspruchsberechtigter Versicherter, nicht einmal ein »verdienstvolles« Mitglied.

Die Interessenten an Produkt, Qualität und Effizienz

Die konservative Bürokratie- und Wohlfahrtsstatistik hatte Erfolg bei ihrer Skandalisierung des systemfremden Elements. Am Ende des 20. Jahrhunderts mochte sich der »öffentliche Sektor« nicht weiter den privatwirtschaftlichen Erfahrungen entziehen: Der Trend vom Wohlfahrtsstaat zu

einem »schlanken Staat«, der staatliche Intervention nicht abbaut, sondern sie nach ihrem wirtschaftlichen Nutzen einteilt, ist ziemlich ubiquitär. Für die bundesdeutsche Entwicklung ist zu beachten, daß anders als in den Projekten des »Thatcherism« und der »Reaganomics« von einem Rückzug des Staates, von breiter Deregulierung der Ökonomie und einem allgemeinen Sozialstaatsabbau nicht die Rede sein kann. Der Umbau ging in dosierten Phasen und ziemlich »irrational« vor sich. Unter dem Primat der Sicherung des »Wirtschaftsstandorts« besteht bis heute Sozialpolitik zum großen Teil in »sekundären Reformen«, die bestehende Systeme am Funktionieren halten. Wo »arbeiten und essen« entkoppelt sind, wie z.B. in der Sozialhilfe, treten die Kontrollen und Mechanismen der Armenpolitik stärker in den Vordergrund: dürftige Sicherung, Überwachung von Mißbrauch, Versicherlassen von Ansprüchen. Das politische und administrative Interesse als einer personalisierenden Bearbeitung der Konflikte und Problemlagen einer gespaltenen Gesellschaft produziert immer wieder Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen. Die Nachfrage einer Straffjustiz nach Erziehung, sozialem Training, Betreuung, Beratung und Hilfe gehört dazu. Mit ihren eigenen Mitteln, mit mehr Kriminalisierung, längeren Strafen, volleren Gefängnissen kann sie sich nicht »sozialverträglich« geben. Häußermann/Siebel (1995) haben den Zusammenhang von Zweckrationalität, gesellschaftlicher Irrationalität und Dienstleistungen folgendermaßen geschildert: »Verallgemeinernd läßt sich behaupten, daß die Ergiebigkeit dieser Quelle proportional mit den Irrationalitäten einer Gesellschaft wächst, d.h. ihrer »Fähigkeit, Störungen, Risiken und Folgeproblemen zu produzieren. Da wiederum die Identifikation abweichenden Verhaltens und sozialer Probleme Ergebnis sozialer, nicht zuletzt sozialwissenschaftlicher Definitionsprozesse ist, ließe sich hier ein Perpetuum Mobile der Dienstleistungsexpansion vermuten, die zwar nicht deren Finanzierbarkeit garantiert, aber doch deren »unersättlichen Hunger nach Dienstleistungen« (Fourastie 1954) bestätigt.« (S. 163) Im neuen Modell des nationalen Wettbewerbsstaates werden verschiedene Strategien der sekundären Reformen ausprobiert, den Hunger nach Dienstleistungen zu zügeln. Fiskalpolitisch verordnete »lean cuisine«. Was im Gesundheitsbereich nicht gelingen will, die »Kostendämpfung«, wird im Bereich des Sozialwesens ausprobiert: die Einführung von Prinzipien der Rationalisierung.

Die Unternehmer in Sachen Rationalisierung

Die Initiative für die »Binnenmodernisierung des Staates« (Frieder Naschold) durch Rationalisierung geht von den öffentlichen Administrationen selbst aus, die Politik kann bereits vorhandene Stäbe oder neue »Projektgruppen«, »Lenkungsausschüsse« oder »zentrale Steuerungsdienste« entwickeln und versuchen durchzusetzen. Eine der zentralen Stäbe bei der Verbreitung der »Neuen Steuerungsmodelle« in der sozialen Arbeit ist z.B. die Kommunale Gemeinschaftsstelle des Städte- und Gemeindetages. Folgendes soll den »Hunger nach Dienstleistungen« in seinen Kostenfolgen begrenzen: (1) Das politische »Aufgaben-Controlling« prüft, welche Leistungen der Staat für die Bürger erbringen sollte, welche privatisiert werden können. (2) Über die »Fertigungstiefe« der Leistungen wird entschieden: wo genügt die »Befähigung« und die »Hilfe zur Selbsthilfe« der Bürger untereinander. (3) Für staatlich erbrachte Leistungen gelte Effizienz und Effektivität. (4) Bei

»Unter dem Primat der Sicherung des »Wirtschaftsstandorts« besteht bis heute Sozialpolitik zum großen Teil in »sekundären Reformen«, die bestehende Systeme am Funktionieren halten«

»Es wird offen damit geworben, daß betriebswirtschaftliche Strategien in der sozialen Arbeit eingeführt werden sollen. Selbst die modernsten Konzepte der ›lean production‹ und des ›lean management‹ beruhen auf einem Rationalisierungsmuster, das aus dem Produktionsbereich stammt«

ausgelagerten und öffentlich finanzierten Aufgaben wird der Anspruch formuliert, daß die Privaten »kundenorientierte Qualitätsprodukte« zu erzeugen haben. (5) Der Markt wird durch Contracting Out und Outsourcing getestet, ob und wo die »kundenorientierten Qualitätsprodukte« billiger zu haben sind als in Eigenproduktion. (6) Die Verwaltungsreformer empfehlen und erwarten, daß die Non-Profit-Unternehmen des Wohlfahrts- und des Alternativensektors so wie sie vorgehen: sie sollen ihre Produkte beschreiben, die Qualität sichern, die Kosten berechnen, Preise garantieren, den Produktionsprozeß nach innen kontrollieren, ihr Personal den neuen Herausforderungen entsprechend entwickeln, flache Hierarchien in ihren Organisationen einführen. Bei Strafe des Untergangs als Unternehmen im Sozialwesen.

Die Chancen, Verwaltungsreform mittels der Rationalisierung finanzierungsunabhängiger Träger durchzuführen, sind nicht schlecht. Das Selbstbewußtsein der Qualitätskontrolleure ist zumindest da. Unter dem Titel: »Wenn Soziale Arbeit Zukunft haben soll« kündigte Horst Bossong als Drogenbeauftragter in der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales in Hamburg der »Suchtkrankenhilfe« Kürzungen von 30 % bis 50 % an: »ohne die geringste Chance, dem durch organisierten Protest, Insistieren auf gesellschaftlichem Bedarf oder devote Schönrede zu entgehen. Bestandssicher werden voraussichtlich allein solche Projekte sein, die sich – eher heute als morgen – zu modernen und extrem leistungsfähigen Dienstleistungssystemen entwickeln, die ihre Finanzierungs- und Organisationsstruktur auf die Erfordernisse des nächsten Jahrtausends abstellen und die imstande sind, in transparenter Weise der Öffentlichkeit eine ausgewogene Balance zwischen Input und Output zu dokumentieren. Das Gros der Einrichtungen, Projekte und Träger ist indes hiervon Lichtjahre entfernt.«

Die administrative Aufforderung, soziale Dienste als kundengerechte »Qualitätsprodukte« zu definieren, interpretiere ich als eine Strategie, einen Markt zu etablieren. Das fällt der staatlichen Administration aus zwei Gründen relativ leicht:

1. Kommunen und andere Administrationen sind der Kostenträger für die sozialen Dienste, weil sie nicht warenförmig gemacht werden können. Denn die »Klienten«, die administrativ zu selbstbewußten, anspruchsvollen Kunden erklärt werden, sind keine Kunden. Ihnen fehlt Geld und Macht, weil sie vom Markt oder durch staatliche Institutionen und eine lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik selbst ausgegrenzt und diskriminiert sind. Welcher Art Kunde ist ein Junkie, der seine Verelendung der prohibitiven Drogenpolitik verdankt, die Schulden den Gerichtsverfahren, der Haft und dem Sozialamt? Administrationen definieren sich als outputorientiertes Unternehmen; das läßt sich zumindest darstellen, wenn man sich wie ein Unternehmer verhält, der auf einem Markt Subunternehmer sucht.
2. Vermittelt über das Subsidiaritätsprinzip gibt es in der BRD einen ausgebauten Bereich von intermediären Non-Profit-Organisationen. Diese Konstellation wird zum glücklichen Fund für den Anspruch, die Erbringung von sozialen Diensten zu rationalisieren, und zwar zugunsten der Administrationen. In ihrem Visier steht weniger die Transformation von sozialen Dienstleistungen zur Ware und zum Produkt, sondern die Umformung des Sozialwesens zu konkurrierenden »Wohlfahrtsunternehmen« und einem Bereich verselbständigter, riskanter Lohnarbeit.

Kann Rationalisierung unvernünftig sein?

Es wird offen damit geworben, daß betriebswirtschaftliche Strategien in der sozialen Arbeit eingeführt werden sollen. Selbst die modernsten Konzepte der »lean production« und des »lean management« beruhen auf einem Rationalisierungsmuster, das aus dem Produktionsbereich stammt: die Betrachtung der Produktion nach Kriterien der Effizienz und der Effektivität. Wenn man diese beiden Denkweisen auf die Erbringung sozialer Dienstleistungen übertragen will, sollte man sich wenigstens vergegenwärtigen, welche Konsequenzen aus der (Massen)Produktion von Waren, der Ausweitung von sogenannter »innovativer Dienstleistungsarbeit« und der »McDonaldisierung« der privaten Reproduktion längst bekannt sind. Die Industriosoziologin Tilla Siegel hat das verfügbare Wissen prägnant zusammengefaßt:

1. Rationalisierung fördert das Denken in »Zwecken« und sie legt gleichzeitig eine Hierarchie von Zwecken fest. Effizient zu arbeiten (bzw. es nachzuweisen) heißt, Kosten minimieren, Zeit, Material und Kräfte, die Geld kosten, einsparen. Über diesen Auftrag werden die komplexen Motive und Intentionen, die jedem Handeln und jeder Interaktion zugrunde liegen, aufgespalten und als Zwecke formuliert. Mit dem Auftrag, effizient zu arbeiten, verdrängt das betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Kalkül alle anderen Motive, Ziele und Gründe für Arbeit auf einen sekundären, nachrangigen, irrationalen, privaten Rang. Hier könnte man einiges über entfremdete Arbeit und Verdinglichung anführen, die zur Ausweitung der Nachfrage nach personenbezogenen Dienstleistungen führt.
2. Wirtschaftliche Effizienz wird in Kosten gemessen. Daraus folgt, was man in Kosten messen kann, ermöglicht Überprüfungen von Effizienz. Als Kosten zählt, was ein Betrieb selbst erbringen muß, nicht aber, was abgewälzt werden kann. Rationalisierung besteht zu einem nicht unwesentlichen Teil in dem Erfinden von Möglichkeiten, Kosten zu externalisieren. Das bedeutet, sie sollen anderswo erbracht werden, möglichst als »kostenlos« verfügbare materielle und soziale Infrastruktur zu Verfügung stehen. Externalisiert werden kostenträchtige soziale Vorbedingungen der Produktion (Qualifikation der Arbeit) oder Folgen (die Requalifikation von Lohnarbeit). Jede Rationalisierung führt zu einem erhöhten Bedarf an sozialen Dienstleistungen.
3. Effektivitätsdenken bezieht sich auf die Qualität eines Produktes. Bei Produkten, die als Waren angeboten und verkauft werden, bemißt sich Qualität danach, was einen Tauschwert hat, was abgenommen, gekauft und wieder gekauft wird. Rationalisierung bedeutet, die Arbeitskräfte zu bestimmen, die im Sinne einer Warenproduktion effizient und effektiv arbeiten. Bestimmen bedeutet in der ersten Stufe Selektion, d.h. Exklusion und Inklusion von Menschen als Arbeitskraft. Im zweiten Schritt heißt es Hierarchisierung, d.h. Privilegierung und Diskriminierung. Rationalisierung nimmt, wie es Siegel formuliert, den »Menschen auf doppelte Art ins Visier«: Als Arbeitskräfte werden Menschen entweder als Störfaktor und, angesichts hohen Kapitaleinsatzes oder knapper Finanzen, als ein gefährlicher Kostenfaktor identifiziert und auf diese Eigenschaft reduziert. Wenn sie nicht reibungslos produzieren, Kunden anwerben und zufriedenstellen, mit geringstem Aufwand verwalten, sich nicht selbst bemühen, ihre Arbeitskraft den jeweils neuesten Erfordernissen anzupassen, werden sie als ineffizient und

Jugendrichterliches Handeln

Mit steigender Zahl der Vorstrafen wird auch und gerade in der Praxis des Jugendstrafrechts zu immer härteren Sanktionen gegriffen, ohne daß dies durch das Jugendstrafrecht gefordert oder von nachweislichem Erfolg gekrönt wäre. Vor dem Hintergrund einer Analyse richterlicher Annahmen über Kriminalitätsursachen und der mit Sanktionsentscheidungen verknüpften Zielvorstellungen entwickelt und überprüft der Autor ein psychologisches Modell, das Vorhersagen erlaubt, welche Richter oder Richterinnen gegenüber Rückfalltätern Sanktionen gemäß dem Eskalationsprinzip verhängen werden und welche Überlegungen sie dabei leiten.

Für die an psychologischer Forschung Interessierten bietet die Untersuchung zahlreiche neue und interessante Überlegungen und Befunde. Darüber hinaus liefert sie der Justizpraxis vielfältige Erkenntnisse, die in Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen umgesetzt werden können.

Der Autor ist als Assistent am Lehrstuhl für Sozialpsychologie der Universität Bern tätig und setzt sich seit mehreren Jahren in Forschung und Lehre intensiv mit rechtspsychologischen Fragestellungen auseinander.

Interdisziplinäre Beiträge zur
kriminologischen Forschung

Jörg Hupfeld

Jugendrichterliches Handeln

Eine Analyse der Reaktionen auf Rückfalldelinquenz aus
psychologischer Perspektive

Jörg Hupfeld
Jugendrichterliches Handeln
Eine Analyse der Reaktionen auf Rückfalldelinquenz aus psychologischer Perspektive
1996, 296 S., brosch.,
40,- DM, 292,- öS, 37,- sFr,
ISBN 3-7890-4381-8
(Interdisziplinäre Beiträge zur Kriminologischen Forschung, Bd. 4)



NOMOS Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden · Fax (07221) 2104-27

»Die besondere Eleganz des Rationalisierungsdenkens lag selten in einer Optimierung der Bedürfnisbefriedigung, sondern in einem ideologischen Effekt«

demissen des Unternehmens entsprechend zu qualifizieren, sind sie nicht nützlich für den Unternehmenszweck. Oder Menschen werden zum Produktivitäts- und Gewinnfaktor, wenn sie all das tun, was Unternehmer und Manager von sich glauben, daß sie es tun: qualifiziert und flexibel einsetzbar sein, Störungen von Abläufen erkennen, bevor sie eintreten, Eigeninitiative und Innovationsbereitschaft zeigen, Marktchancen auf tun oder den Betrieb durch die erneute Rationalisierung fit halten, Arbeitskräfte wie dinghafte Produktionsfaktoren behandeln, sie entlassen oder nach Leistung für einen bestimmten Zweck einteilen.

4. Kosten-Nutzen-Kalküle in Bezug auf den »Faktor Arbeit« fungieren als Entscheidungsgrundlage für Ausschließungen von und für Hierarchisierungen auf dem Arbeitsmarkt und in Betrieben. Wenn der Faktor Arbeit knapp ist, dann kann es sich lohnen, »Investitionen in die Arbeitskraft« vorzunehmen oder es zumindest von dem Staat zu fordern. Das gegenwärtige Rationalisierungsmuster steht unter der Bedingung, daß es noch nie so billig war, Arbeitskraft durch Technik und kostenreduzierende, rationalisierende Dienstleistungsarbeit zu ersetzen. Rationalisierung entkoppelt derzeit die Entwicklung auf den Waren- und den Arbeitsmärkten.

Die besondere Eleganz des Rationalisierungsdenkens lag selten in einer Optimierung der Bedürfnisbefriedigung, sondern in einem ideologischen Effekt. Sie eignet sich vorzüglich zur »sachgesetzlichen« Begründung von Marktversagen, Arbeitslosigkeit, Einkommens- und Autoritätshierarchien. Es heißt, wer effizient und effektiv arbeitet, der erhält sich seine Marktposition, macht guten Gewinn, erhält sich einen Arbeitsplatz und der verdient mehr. Also gilt der Umkehrschluß: Wer sich auf den Märkten hält, wer Profit macht, wer einen Arbeitsplatz hat und wer mehr verdient, der hat auch etwas geleistet. Die Selbstlegitimation als verdienstvoller »Insider« produziert die »Outsider« als selbst schuld an ihrem Versagen.

Rationalisierung des Sozialwesens als Ideologie

Wenn man sich diese, dem »Management« wohlbekanntesten Folgen von Effizienz und Effektivitätsdenken vergegenwärtigt, dann erhält die Einführung von Marktprinzipien, von Effizienz und Effektivitätsdenken im Sozialwesen schon als Rhetorik einen Sinn:

1. Die staatliche bzw. kommunalen Administrationen haben die konservative Bürokratiekritik der 70er und 80er Jahre übernommen und versuchen sich mittels selektiver Übernahme von Marktmechanismen zu verschlanken. Während in Bezug auf die Sicherung von Wirtschaftsstandort durch Ausgaben und Einnahmeverzicht die externalisierten Kosten der privaten Unternehmen aufgefangen werden, wird im Bereich des Sozialwesens selbst eine Strategie der »geringeren Fertigungstiefe« und des »Outsourcing« verfolgt. Staatliche Administrationen verlagern die kostenintensive Erbringung »wohltätiger« und »guter Dienste« nach außen, sie externalisieren selbst. Der Rest sozialdemokratischer Haltung liegt darin, daß sie im Namen von »Klienten« auftreten. Sie erklären auch die Gruppen zu anspruchsvollen Kunden, die häufig genug von staatlichen Apparaten (zum Beispiel dem Strafrecht) in Situationen der Hilflosigkeit gebracht wurden. Die Administrationen verhalten sich damit wie mo-

derne populistische Politiker. Eine Folge ist die Etablierung von Konkurrenz im Sozialwesen zwischen den Non-Profit-Organisationen.

2. Noch bevor sich an der Güte der Dienste und ihrem Gebrauchswert für die Adressaten viel verändert hat, bildet sich ein Feld von »Dienstleistungen zweiter Ordnung« (Rudolf Bauer) heraus. Die Figuren des Managers, des Unternehmensberaters, des Ingenieurs, des Marketing-Spezialisten, des Controllers, des wissenschaftlichen Beraters ziehen in das Sozialgeschäft ein. Die Implikationen ihrer »Philosophie« lassen sich nachvollziehen, wenn man sich an ihren Ursprung in Produktion und »innovativer Dienstleistung« erinnert. Effizienz und Effektivitätsdenken bedeutet einerseits Wegrationalisieren von Arbeitskräften. Es führt aber auch zu Arbeitsplätzen für »innovative« und »investive« Dienstleister, die – nach einer »Qualifizierungsoffensive« für die Mitarbeiter – deren Selektion und Hierarchisierung vornehmen. Die Anpassungen an die »neuen Herausforderungen« für soziale Arbeit werden ganz eindeutig als eine Managementaufgabe definiert, als Führung und Leitung: »Oben fängt's an«. In jeder Werbung für Managementqualifikation im Non-Profit-Bereich wird »Führung und Leitung« betont. Persönlichkeit und Kompetenzen der Personalentwicklung sind gefragt. Die Spitzen der bürokratisierten Wohlfahrtsverbände entwickeln längst zentrale Standards, Grundsätze, Maßnahmen von Qualitätssicherung. Die Veranstaltungen zum Sozialmanagement sind bereits an Fachhochschulen gefragt und werden von den Professionellen als Fortbildung mit am höchsten bezahlt. Jedes moderne Management gibt sich als »Führung und Leitung« kooperativ. Management geht von einem mangelnden Kompetenzprofil zwischen den Arbeitskräften aus und reproduziert gleichzeitig eine interne Hierarchie: Die Führung, die Leitung repräsentiert das Wissen, die Norm und die Macht. Sie bemüht sich, ihre Belegschaften »fit zu machen für heute und morgen«. Wer nicht voll mit seinem Humankapital und seiner Flexibilität einsteigt, der muß aussteigen.

Die Einbindung in den Diskurs über Markt, Produktqualitäten, Effizienz und Effektivität und das Training zugehöriger Praktiken bindet Zeit, Kraft und materielle Ressourcen von Professionellen, die sie für die Reflexion des Herrschaftscharakters, der Selektivität ihrer Institutionen und der Janusköpfigkeit sozialer Dienstleistungen einsetzen könnten. Selbst Ansätze, Praxis und Wissenschaft weniger arbeitsteilig zu veranstalten (wie zum Beispiel durch Selbstevaluation), werden in die Neue Steuerung eingepaßt.

3. Im Sozialwesen wächst die Bereitschaft, explizit »systemfunktionale« Dienstleistungen anzubieten. Menschen, die auffallen, stören, Mängel haben, aggressiv sind oder als kriminell etikettiert werden, die nichts können und nichts werden oder einen Opferstatus erhalten, Familien, die nicht funktionieren etc. werden zunehmend als Begründungen für die weiteren Tätigkeiten von Sozialarbeitern, Polizistinnen, Beraterinnen, Therapeuten, Pädagogen, Fortbildnerinnen oder von Wissenschaftlerinnen und Sozialforschern instrumentalisiert. Am schnellsten gibt es Geld, wenn versprochen wird, soziale und politische Konflikte individualisierend zu lösen. Das größte Experiment war wohl das Aktionsprogramm gegen Aggression und Gewalt, das 1992 als Fördermaßnahme für die ostdeutsche Jugendarbeit implementiert wurde. (1992 wurden 140 Projekte mit 16,9 Mio. öffentlichen Geldern (mit-finan-

ziert.) All das mag hilfreich gedacht sein. Es behält eine ausgesprochen unvernünftige Seite. LohnarbeiterInnen im Sozialwesen machen sich abhängig von populistischer Politik und liefern ihr auch noch ein Vokabular, Teile der Bevölkerung als eine »gefährliche Klasse« oder als ein zu beseitigendes Problem zu diskreditieren.

Mir ist aufgefallen, daß gerade auch fundierte KritikerInnen von Markt, Steuerung und der Rationalisierung des Sozialwesens abschließend doch »Krisen« und »Herausforderungen« als Chance definieren. »Sparen als Chance!« Daran stimmt sicher, daß wir erst dann nachdenken, wenn Routinen nicht mehr weitergehen. Wenn Irritationen zu mehr Reflexivität führen sollen, dann setzt das Entlastung von Handlungsdruck, Zeit und Kooperation voraus, nicht Druck, existenzielle Unsicherheit und Konkurrenz. Das »doppelte Mandat« transformiere sich in ein »dreifaches Mandat«, meint z.B. Rudolph Bauer: »Menschen in helfenden Sozialberufen sehen sich der schwierigen Aufgabe gegenüber, (bürokratisch-)administrative, (betrieblich-)ökonomische und (informell-)lebensweltliche Elemente aufeinander zu beziehen und zu integrieren«. (1995, S. 134) Skeptisch wäre ich, wenn sich für Professionelle kein anderer Grund für diese politische Vermittlungsarbeit finden ließe als eine fachliche Haltung und persönliche Moral. Vielleicht hat die Rationalisierung des Sozialwesens eine unbedachte Folge: Sie bringt die Fachkräfte der vielbeschworenen »Lebenswelt« ihrer Klientel näher als je zuvor. Sie teilen Erfahrungen: wie es ist, wenn man wie eine Sache behandelt wird. Was es bedeutet, wenn man als mangelhaft und defizitär diagnostiziert wird. Wie es Leuten geht, denen nachgesagt wird, sie leben vom Geld der anderen. Vielleicht wird das in aller Banalität eine wirksamere Voraussetzung für eine interessierte Solidarität werden als jeder Appell an Fachlichkeit und Moral.

Dr. Helga Cremer-Schäfer ist Soziologin und Mitherausgeberin dieser Zeitschrift

Literatur

- Bauer, R. (1995), Wohlfahrtsverbände und Soziale Arbeit: Das dreifache Mandat, in: Sünker, H. (Hg.), Theorie, Politik und Praxis sozialer Arbeit, Bielefeld
- Bossong, H. (1996), Wenn Soziale Arbeit Zukunft haben soll. Konzeptionelle Überlegungen zu Modernität und Professionalität in der ambulanten Suchtkrankenhilfe in Deutschland, in: neue praxis, 3/96
- Flösser, G./Otto, H.-U. (Hg.) (1996), Neue Steuerungsmodelle für die Jugendhilfe, Neuwied
- Gross, P./Badura, B. (1977), Sozialpolitik und Soziale Dienste: Entwurf einer Theorie personenbezogener Dienstleistungen, in: Sonderheft 19 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie: »Soziologie und Sozialpolitik«, Köln Opladen
- Häußermann, H./Siebel, W. (1995), Dienstleistungsgesellschaften, Frankfurt
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt), Berichte 1993-1996, Köln
- Müller, B. (1996), Qualitätsprodukt Jugendhilfe. Kritische Thesen und praktische Vorschläge, Freiburg
- Naschold, F. (1993), Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des Öffentlichen Sektors, Berlin
- Siegel, T. (1995), Von Insidern und Outsidern – Leistungspolitik und Selektion in der Unternehmenskultur, in: Komitee für Grundrechte und Demokratie, Jahrbuch 94/95
- Widersprüche Heft 59: Klienten, Kunden, Könige oder: Wem dient Dienstleistung? Offenbach
- Widersprüche Heft 61: Abgeschaut und mitgebaut? Zum Einzug des Qualitätsmanagements in die Soziale Arbeit, Offenbach

Regine Drewniak

Ambulante Maßnahmen für junge Straffällige

Eine kritische Bestandsaufnahme in Niedersachsen

Seit mehr als 15 Jahren werden ambulante sozialpädagogische Maßnahmen für junge Straffällige angeboten, um – so die Zielsetzung – explizite Alternativen zu den freiheitsentziehenden Sanktionen bereitzustellen.

Mit der vorliegenden Untersuchung erfolgt erstmals eine umfangreiche Bestandsaufnahme der in Niedersachsen angesiedelten, aus Landesmitteln geförderten Angebote, ergänzt um Praxisbeurteilungen durch die Angehörigen in Jugendhilfe und Justiz. Dargestellt werden Probleme, aber auch Lösungsansätze einer der Zielsetzung der ambulanten Maßnahmen entsprechenden Praxis. Dabei zeigt sich, daß auf allen Seiten weiterer Handlungsbedarf besteht.

Ein umfangreicher Anhang enthält die Fragebögen der Untersuchung, Ergebnisse der Skalenanalysen sowie eine Adressenliste der landesgeförderten Projekte.

Das Buch erscheint als sechster Band der vom Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen e.V. herausgegebenen Schriftenreihe.

1996, 165 S., brosch., 32,- DM, 234,- öS, 29,50 sFr,
ISBN 3-7890-4521-7

(Interdisziplinäre Beiträge zur Kriminologischen Forschung, Bd. 6)



NOMOS Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden