

5. Chancen auf Veränderung?

Die bis hierhin präsentierten Befunde zeichnen ein komplexes Bild von Problemlagen in den beiden untersuchten Branchen. Allgemein verweisen unsere Befunde auf latenten ›Sprengstoff‹ innerhalb der betrachteten Organisationen und damit auf Qualitäts- und Leistungsrisiken für verschiedenste ihrer Stakeholder. Teilweise herrscht eklatanter Personalangel, wichtige Leistungen können nicht erbracht werden, so manche Belegschaft droht auszubluten (zumindest führen erlebte Belastungen zu permanenten Arbeitsausfällen). Das kann für aktuelle bzw. zukünftige Nutzer:innen kaum folgenlos bleiben. Insofern drängt sich allen Betroffenen sowie dem ›interessierten Publikum‹ die Frage auf, ob es Aussichten auf Besserung gibt bzw. geben könnte. Um diesbezügliche Chancen auszuloten, sollte v.a. diskutiert werden, an welchen Stellschrauben diejenigen drehen müssten, die auf die Lage in den Branchen Einfluss nehmen (könnten). Dabei geht es selbstredend um die Arbeits- und Lebensbedingungen der Beschäftigten, aber auch um die Frage, wie bestehende gesellschaftliche Erwartungen an die Leistungen der beiden Branchen nachhaltig befriedigt werden können.

Nun sind Pflege und Weiterbildung im modernen Wohlfahrtsstaat hochgradig politisch regulierte Sektoren, und wie eingangs aufgezeigt, hat dies einschneidende Konsequenzen. So bergen bestehende Regulierungen bzw. Formen institutioneller Steuerung diverse Verunsicherungspotenziale und damit auch ein großes Potenzial für emotionale Belastungen und Verwerfungen. In diesem Zusammenhang geht es nicht alleine um klassische Verteilungspolitik. Vielmehr verweisen unsere Befunde auf einen ›Grundwiderspruch‹ der besonderen Art: Die Gesellschaft erwartet – zumindest mehrheitlich – ein bestimmtes Niveau an Daseinsvorsorge, aber das, was sie auf dem Wege der Sozialpolitik sowie allgemeiner durch die heute etablierten Steuerungsformen bewerkstelligt, unterminiert das Gewollte auf systematische Weise – entweder dadurch, dass notwendig Erachtetes nicht ermöglicht

wird und dies Frustrationen erzeugt, oder dadurch, dass bestehende Regulierungen verunsichern oder gar verängstigend wirken und an emotionalen Kräften zehren. Unabhängig von Gerechtigkeitsfragen (z.B. bezüglich der in den Branchen angebotenen Gratifikationen) erscheint diese Konstellation aus gesamtgesellschaftlicher Sicht durchaus heikel. Irritierende Erfahrungen mit der Pflege und dem System der Weiterbildung stehen nämlich durchaus für allgemeinere Probleme der Gegenwartsgesellschaft: In dem Maße, wie dieser ›Grundwiderspruch‹ mit seinen Implikationen im öffentlichen Raum erfahrbar wird – also die Wahrnehmung besteht, dass Staat und Sozialpolitik als für die Ausgestaltung der Daseinsvorsorge zuständige Instanzen zu versagen scheinen – erhält die seit einiger Zeit diskutierte allgemeine Demokratieverdrossenheit in Teilen der Bevölkerung (vgl. Schäfer/Zürn 2021) (weitere Nahrung).

Nicht zuletzt insofern besteht akuter Handlungsbedarf für diejenigen, die sowohl den Nöten in den Branchen als auch ihren weiteren Konsequenzen entgegenzutreten und die Verhältnisse in den beiden Branchen dem gemeinhin für angemessen Erachteten näherbringen wollen. Dabei geht es freilich nicht alleine um Reaktionsmöglichkeiten der Politik. Die Sozialgeschichte westlicher Gesellschaften legt nahe, dass wesentliche Initiativen zur Aus- und Umgestaltung der Arbeitswelt auch aus dieser selbst hervorgehen und das gemeinsame Handeln involvierter Berufsgruppen nicht selten eine wesentliche Bedingung dafür ist, dass ›gutes Arbeiten‹ im Sinne von Produzent:innen und Nutzer:innen möglich wird. Insofern geht es hier auch um die Strategien von Gewerkschaften als kollektiven Akteuren, die – zumindest in vielen zeitgenössischen europäischen Gesellschaften – Interessen von Arbeitnehmer:innen vertreten und zugleich die Belange jener im Auge haben, die Leistungen der sozialen Daseinsvorsorge in Anspruch nehmen. Geht es also im o.g. Sinne um Chancen auf Veränderung, sind Ansätze auf beiden Ebenen – Sozial- und Arbeitspolitik – zu diskutieren. Entsprechende ›Stellschrauben‹ werden im Folgenden eingehender betrachtet, wobei unsere Überlegungen nur die ›grobe Richtung‹ andeuten können, in die sich die beteiligten Instanzen zwecks Gegensteuern bewegen müssten, damit bestehende Problemlagen bzw. evidente Spannungsfelder in den beiden von uns betrachteten Branchen entschärft werden. Dabei gilt es zu beachten, dass die diskutierten Ansätze in puncto praktischer Realisierbarkeit durchaus voraussetzungsvoll erscheinen, nicht zuletzt in den aktuellen globalen Krisenzeiten.

5.1 Stellschrauben der Sozialpolitik

Was sich in unserer Studie bei aller Komplexität der Befunde als übergreifendes Ergebnis sehr deutlich zeigt, ist der dominante Einfluss des Makrokontexts – also der für beide Branchen relevanten institutionellen Rahmenbedingungen, konkret: (sozial-)rechtliche Grundlagen der Steuerung und Finanzierung und die Art ihrer Umsetzung – auf die jeweils vorfindlichen Bedingungen. Unsere Ergebnisse plausibilisieren, dass dieser Kontext das Erreichen der angestrebten Leistungsziele, d.h. die Sicherstellung der Versorgung mit qualitativ adäquaten Pflege- bzw. Weiterbildungsangeboten gemäß vorherrschender Erwartungen *systematisch erschwert*, man könnte sogar sagen: *konterkariert*. Wenn dies unterbunden werden soll, geht es nicht ohne Veränderung bestehender Regulierungen.¹

Was sich durch alle Problembeschreibungen der von uns Befragten zieht, sind als schmerzlich empfundene und auf der Organisationsebene letztlich unlösbare Zielkonflikte – ungeachtet von Versuchen, sie mit Resilienztraining und ausgeklügelten (hybriden) Managementstrategien oder auch durch Selbstaufopferung und Teamzusammenhalt in den Griff zu bekommen. Ein zentraler Konflikt ist dabei der zwischen berufsethisch motivierter Bedarfsorientierung und auf bestimmte Output-Parameter fokussierte Zielerfüllung; er resultiert maßgeblich aus *Inkonsistenzen der Makrosteuerung*, die sich zwangsläufig auf alle weiteren Ebenen (Management, Team, individuelle Praxis) übertragen.

Um dies zu plausibilisieren und daraus Konsequenzen abzuleiten, sei nochmals an zentrale Aspekte dieser Makrosteuerung erinnert (siehe die Ausführungen zu den unsicherheitsstiftenden Elementen der institutionellen Steuerung im Kap. 3.1). Grundsätzlich gilt im wohlfahrtsstaatlichen Kontext hierzulande: Altenpflege bzw. Weiterbildung soll ethischen, fachlichen und sozialpolitischen Sachzielen verpflichtet und dementsprechend qualitativ hochwertig sein – konkret z.B. als ›aktivierende Pflege‹ zur Erhaltung der

1 Damit ist nicht gesagt, dass auf der Ebene organisationaler Steuerung oder auch individueller Initiativen keinerlei Möglichkeiten bestünden, gegebene Drucksituationen abzumildern oder weniger scharf zu Tage treten zu lassen. Allerdings: Unser Impetus weist über die Diskussion solcher Optionen hinaus, weil (auch in anderen Studien) allzu offensichtlich ist, dass Gestaltungsspielräume auf der Organisationsebene insgesamt begrenzt sind und ähnliche Strukturmuster auch international auffällig sind (vgl. etwa Rostgaard et al. 2022, für den Bereich der Pflege).

Selbstständigkeit und Würde alter Menschen (möglichst in häuslicher Umgebung), oder durch (sozial-)pädagogische Berufsbildung und Beratung für sozial benachteiligte Personengruppen zwecks möglichst nachhaltiger Erwerbsintegration und verbesserter gesellschaftlicher Teilhabe. Gleichzeitig wird nun aber die Erbringung und Finanzierung dieser Sozialdienstleistungen seit einiger Zeit nach Maßgabe von Prinzipien vollzogen, die *anderen Logiken* folgen – i.e. dem neoliberalen Wettbewerbsgedanken, dem Kosteneffizienzdenken der orthodoxen Betriebswirtschaft sowie einem NPM-orientierten Verwaltungsverständnis. Im Vordergrund steht hier die Verfolgung von Formalzielen, welche die Erfüllung der o.g. Sachziele behindern bzw. ihnen sogar widersprechen können (vgl. Diefenbach 2009; Reed 2019).

Anders als häufig insinuiert, geht es hier keineswegs nur um Fragen der ›Wirtschaftlichkeit‹ im Sinne eines sparsamen Umgangs mit (öffentlichen oder parafiskalischen) Finanzmitteln, also der Erbringung fixer Leistungen mit möglichst geringem Ressourceneinsatz. Vielmehr stehen die Leistungen selbst zur Disposition. So kann zwar deren Erstellung, wenn dafür der reale Aufwand schwer kalkulierbar und ›in actu‹ mehr Input (z.B. an Arbeitszeit) als vorgesehen erforderlich ist, mittels einer latenten Überbeanspruchung von Arbeitskraft angestrebt werden. Dadurch können jedoch in der Folge die eingesetzten Ressourcen (bzw. Bestände an Humankapital) Schaden nehmen, was wiederum die Leistungserstellung beeinträchtigt (z.B. durch fehlende Zuwendung in pädagogischen oder ›Care‹-Settings). Zudem befördern die o.g. Prinzipien Neigungen, im ›Produktionszusammenhang‹ der Interaktionsarbeit Abstriche an der effektiven Leistungserbringung zu machen, solange dies unauffällig bleibt bzw. schwer nachweisbar ist. Prozesse der Rationalisierung und Standardisierung im Sozialwesen unterliegen seit längerer Zeit genau solchen Dynamiken (vgl. Greer/Schulte/Symon 2018; Sowa/Staples/Zapfel 2018; Orupabo 2022). Überdies muss bei einer betriebswirtschaftlichen Perspektive auf die Steuerung der Leistungserstellung in diesem Bereich berücksichtigt werden, dass (Quasi-)Märkte und die mit ihnen verbundenen formalen Kontrollen, so wie auch der Koordinations- und Werbeaufwand seitens der Träger, Transaktionskosten verursachen, die im vorherrschenden Public-Management-Diskurs oft unberücksichtigt bleiben (vgl. Bennett 2017) und Ressourcenknappheiten im Wohlfahrtsstaat *verschärfen* (anstatt sie abzumildern).

Wesentlich erscheint nun aus (arbeits-)soziologischer Sicht, dass die institutionelle Steuerung der beiden Branchen auf der institutionellen bzw. sozialpolitischen Ebene ›Kollateralschäden‹ produziert, welche nicht zuletzt *emo-*

tional vermittelt sind und in den Einrichtungen mit der Engführung oder auch Verfehlung wichtiger Sachziele einhergehen. Das Grundproblem für die Branchen besteht also nicht einfach in einer Unterfinanzierung durch öffentliche oder parafiskalische Haushalte, die mit dem nötigen politischen Willen durch ein Anheben entsprechender Haushaltstitel bzw. Kostensätze zu beheben wäre. Zwar spricht einiges dafür, dass die bestehenden (sozialpolitischen) Leistungsziele mit den derzeit zur Verfügung gestellten Ressourcen nicht erreichbar sind, worin sich auch die meisten der von uns befragten Expert:innen, Manager:innen und Beschäftigten einig sind. Hier geht es z.B. um attraktivere Entlohnung bzw. Arbeitsbedingungen oder mehr Kapazitäten zur Sicherstellung bedarfsgerechter(-er) Leistungen. Doch damit wäre es eben nicht getan. Denn die von uns beschriebenen Emotionsregimes mit ihren Spannungen und Belastungen, aber auch die notwendigerweise hohe emotionale Beanspruchung in den Arbeitsprozessen, verweisen auf systematisch inkonsistente Handlungsanforderungen für die Organisationen bzw. ihr Personal und damit verbundene Dilemmata, denen viele nicht aus eigener Kraft entkommen können. Um die korrosiven und insofern letztlich ›leistungshemmenden‹ Effekte dieser Regimes auszuhebeln, bedarf es einer grundlegenden Umorientierung, hin zu einer neuen, schlüssigen *institutionellen Steuerung* der sozialen Daseinsvorsorge. Gefragt ist, pointiert ausgedrückt, nichts weniger als ein *sozialpolitischer Paradigmenwechsel* (dazu grundsätzlich z.B. Fehmel/Betzelt 2022). U.E. lassen die Ergebnisse unserer Studie wie auch die vieler anderer Untersuchungen (etwa zum Pflegesektor) – jedenfalls in längerfristiger Perspektive – nur diesen Schluss zu.

Nun gerät eine sich von hegemonialen Dogmen abwendende Reformprogrammatische sofort unter den Verdacht der Rückwärtsgewandtheit. Unterstellt wird dann schnell, man verkläre vergangene Zeiten und plädiere für heute unrealistische, traditionelle Ordnungsmuster (›zurück zu den 1970ern‹). Als ›Ewiggestrige:‹ wolle man, so ein häufiger Reflex in der sozialpolitischen Debatte, nicht einsehen, dass die Dinge ›damals auch nicht besser‹ gewesen seien und sich die alten Muster kaum wiederbeleben ließen. Abgesehen davon, dass in den unterschiedlichsten Bereichen staatlichen Handelns durchaus immer wieder auch auf in der Vergangenheit entwickelte Ordnungsansätze zurückgegriffen wird (man betrachte z.B. nur die Praxis des ›deficit spending‹ nach Ausbruch der Coronapandemie und während des Kriegs in der Ukraine), übersieht dieser Einwand, dass es zeithistorisch gesehen ausschließlich darum gehen *kann*, früher etablierte Ordnungsmuster in den gegenwärtigen technischen bzw. kulturellen Kontext hinein zudenken (vgl. Bode 2016, S. 278f.,

in Bezug auf die Regulierung des Krankenhausesektors). Beispielsweise scheinen zeitgenössische Erwartungen an Transparenz und ›accountability‹ (also Rechenschaftspflicht) im Bereich öffentlich verantworteter Dienstleistungen kaum mehr hintergebar. Ein Zurück zur einst beklagten Selbstherrlichkeit von Kommunalbehörden und zu vermachteten Strukturen der Verbände-wohlfahrt fände gesellschaftlich kaum Akzeptanz. Die o.g. Erwartungen können aber durchaus im Rekurs auf Verfahren bedient werden, die in der Vergangenheit vollzogen bzw. ausprobiert wurden (z.B. deliberative Sozialplanung; Verhandlungen mit Stakeholdern bzw. deren Vereinigungen etc.). Zu berücksichtigen ist hier auch, dass die angeblichen *komparativen* Nachteile klassischer wohlfahrtstaatlicher Steuerungen im Sozial- und Bildungswesen selten näher untersucht worden sind – das gilt etwa für Ineffizienzen einer nicht-konkurrenzialen, deliberativ verhandelten Auftragsvergabe im Vergleich zu Transaktionskosten (s.o.) durch Quasi-Märkte. Zudem ist es eine müßige Frage, ob etwa die Altenhilfe in der Epoche vor dem Pflegemarkt stärker bedarfsorientiert war als gegenwärtig – es gab damals schlicht sehr viel weniger professionelle Dienste, Anti-Diskriminierungs-Rechte spielten eine geringe Rolle, und die Unterstützung gebrechlicher Senior:innen war sehr viel stärker als heute Privatsache. Jedenfalls mussten sich z.B. die ersten Sozialstationen im ambulanten Sektor nicht (ressourcenbindend) um die Frage kümmern, ob und wie sich vielleicht Zusatzleistungen an zahlungskräftige ›Kund:innen‹ verkaufen lassen könnten. Ähnlich zu kontextuieren wäre die oft kritisierte ›Kumpaneik‹ zwischen Arbeitsverwaltung und Sozialpartnern im Weiterbildungssektor bis in die 1990er Jahre hinein – dieses Arrangement passte eben in die Zeit des Großindustrie-Korporatismus, und es ging um andere Aus- und Fortbildungsziele als heute. Dennoch bot die netzwerkförmige Koordination von Leistungsangeboten den Beteiligten seinerzeit auch ein gewisses Maß an Verlässlichkeit, wodurch sich ›Produktionsstrukturen‹ verstetigen ließen. Kurzum: Es ist und bleibt angezeigt, von bestehenden Inkonsistenzen ausgehend zu prüfen, ob andere Steuerungsansätze als die heute ›angesagten‹ nicht sinnvoller wären – auch dann, wenn sie *teilweise* denen ähneln, die in früheren Zeiten Anwendung fanden.

Wir schlussfolgern aus unseren Befunden jedenfalls, dass bestimmte Formen der sozialpolitischen bzw. institutionellen Steuerung die von uns beobachteten problematischen Konstellationen in den betrachteten Branchen (mit) hervorrufen. Dies wollen wir zunächst am Beispiel der öWB illustrieren (zu Details vgl. Albert/Betzelt/Parschick 2022). Als besonders problematisch, weil spannungsinduzierend, erweisen sich hier die Rahmenbedingungen der

Auftragsvergabe, wobei die Bundesagentur für Arbeit (BA) die zentrale Instanz ist, die die entsprechenden Regulierungen exekutiert: Dabei bestehen hohe, gewissermaßen *inklusive Leistungsanforderungen* z.B. hinsichtlich Konzeptentwicklung, der Formulierung von Bildungszielen, Maßnahmen zur sozialen Unterstützung und generell der Arbeitsmarktintegration – bei gleichzeitig *starkem Preiswettbewerb* sowie großer *Markttransparenz* (vgl. auch Knuth 2018). Dies führt systematisch zu hohem Preisdruck auf die Leistungsanbieter und daher tendenziell zu weniger kreativen bzw. bedarfsorientierten, ›ganzheitlichen‹ Konzepten (die kostenintensiver sind als Standardmaßnahmen), bei gleichzeitig hohen (normativen) Ansprüchen an die Beschäftigten, die soweit irgend möglich qualitativ ›gute‹ und von Mitbewerbern distinguierte Angebote entwickeln sollen. Zugleich besteht Kostendruck auf der Personalseite als ausgabenintensivster Faktor – mit der Folge niedriger Entlohnungen bzw. Honorare. Der durch die BA als in wichtigen Marktsegmenten monopolistischem Auftraggeber gesteuerte Weiterbildungsmarkt (für Erwerbslose und Arbeitsuchende) geht für die Anbieter mit volatilen, stets unsicheren und nur kurzfristigen Ertragshorizonten im BA-Ausschreibungsgeschäft einher (ein bis zwei Jahre, teils sogar darunter).² Dies impliziert äußerst kurzzyklische Planungshorizonte und *hohe Unsicherheiten* für Management und Personal – mithin: hohe Befristungsquoten, hohe Anteile von Honorarbeschäftigung und infolgedessen hohe Personalfuktuation sowie Tendenzen der Entfachlichung (vgl. Dobischat/Elias/Rosendahl 2018). Diese *prekarierten Beschäftigungsverhältnisse* produzieren beim Personal emotionale Unsicherheit und Angst – man muss sich, für den Fall von Misserfolgen bei Ausschreibungen oder vor Maßnahmenende, immer wieder um Beschäftigungsalternativen kümmern bzw. einen Job- oder gar Branchenwechsel in Betracht ziehen. Dies konfliktiert mit dem o.g. inklusiven Leistungsauftrag, nämlich Weiterbildungsteilnehmer:innen mit qualifiziertem, motivierten Personal berufliche Perspektiven aufzuzeigen sowie Zuversicht und Hoffnung zu vermitteln – und zwar beim Umgang mit einer zunehmend problembelasteten Klientel (die seitens der BA

-
- 2 Gewiss gibt es in der Branche auch andere Modalitäten bei der ›Auftragsallokation‹. Das gilt etwa für das Instrument der Bildungsgutscheine. Aber auch hier greifen bei der Anbahnung von Leistungen die Gesetze des Marktes. Und die Vergabe von Maßnahmen der Jugendberufshilfe aus Mitteln der Kommune oder eines Bundeslandes funktioniert zwar nicht über Ausschreibungen – aber in der heutigen Anbieterlandschaft geht es dann potenziell immer auch um informelle Konkurrenz, so dass auch hier wirtschaftliche Unsicherheiten bestehen.

zugewiesen wird, worauf die Anbieter somit wenig Einfluss haben). Hinzu kommen hohe zeitliche und personelle Belastungen aufgrund der engmaschigen *formalisierten Output-Kontrollen* durch verschiedene Prüfdienste der BA. Dabei erfordern die (hochformalisierte und minutiöse) Art und Weise sowie der Umfang der Prüfungen einen enorm hohen Arbeits- und Zeitaufwand (der für die ›eigentliche‹ Arbeit mit Nutzer:innen fehlt) – wobei die Prüfungen, zumal in den Augen der Beschäftigten, nicht dazu taugen, die tatsächlich erbrachten *pädagogischen* Leistungen sinnvoll abzubilden. Dies produziert Gefühle von Ungerechtigkeit, Versagensangst und Frustration, befeuert durch ein Auftreten der Prüfinstanzen, das als nicht wertschätzend, sondern misstrauisch statt wohlwollend empfunden wird. Hier offenbart sich das, was in der BA-Forschung als eine Mischung aus obrigkeitlicher Kontrolle und betriebswirtschaftlich getriebener Output-Messung beschrieben wurde (vgl. Hielscher/Ochs 2009; Betzelt 2014). Ähnliche emotionale ›Schief lagen‹ bewirken die Finanzierungsmechanismen: Die *Personalbemesungen* in Bildungsmaßnahmen (Gruppengrößen) werden allgemein als zu niedrig eingeschätzt für eine bedarfs- und zielgruppengerechte pädagogische Ausrichtung. Viele Maßnahmen scheinen zudem als nicht entsprechend der oftmals vulnerablen Zielgruppen (z.B. Migrant:innen mit Sprachbarrieren, Personen mit sozialen Problemlagen wie Drogensucht, Überschuldung, psychischen Krankheiten u.a.) ausfinanziert, d.h. es fehlt an notwendiger Personalausstattung, um bedarfsgerechte Angebote zu unterbreiten (z.B. hinsichtlich Deutschkursen für Migrant:innen; sozialpädagogischer Begleitung von benachteiligten Jugendlichen oder Erwachsenen). Nach unseren Befunden löst dies bei den Trägern mitunter Kompensationsstrategien aus; man versucht, bestimmte Leistungen für eine gewisse Zeit auf eigene Kosten bzw. qua ›Quersubventionierung‹ zu stemmen. Solche stets prekären und oft auch misslingenden Notlösungen hinterlassen beim Personal das Gefühl, den Ansprüchen an zielgruppengerechte Weiterbildung nicht zu genügen und provozieren die Wahrnehmung permanenter Überforderung, zumal wenn Leistungen ›on top‹ – auch in unbezahlter Mehrarbeit – angeboten werden (müssen).

Die Situation in der *Pflege* stellt sich insgesamt ähnlich dar, ungeachtet der Tatsache, dass sich ambulante und stationäre Settings in bestimmter Hinsicht unterscheiden und jede Branche Besonderheiten aufweist, die wir hier nicht in aller Breite ausbuchstabieren können (siehe allgemein Brandenburg/Fenchel 2021). Die im Eingangsteil des dritten Kapitels (siehe Kapitel 3.1) umrissenen, sozialpolitisch institutionalisierten Rahmenbedingungen erweisen sich in vie-

lerlei Hinsicht als spannungsinduzierend – und zwar nicht *alleine* deswegen, weil sie die kollektiven Aufwendungen der Gesellschaft für gebrechliche alte Menschen in einer Weise beschränken, dass sie dem Bedarf nicht ›hinterherkommen‹ (Teilkaskoprinzip; Fokus auf körperbezogene Versorgung; geringe Vergütungen für erbrachte Leistungen; etc.). Das mit dem Aufbau der Pflegeversicherung verbundene, durch Instanzen wie die Pflegekassen moderierte institutionelle Gesamtarrangement stellt vielmehr systematisch darauf ab, Leistungserbringer einem enormen Kostendruck auszusetzen, welcher erwartungsgemäß betriebspolitisch umgebrochen wurde – etwa durch ›Just-in-time‹-Beschäftigung in ambulanten Settings oder löchrige Personaldecken im stationären Bereich. Das Ergebnis sind auch hier atypische und insofern prekariisierte Beschäftigungsverhältnisse, wenigstens bezüglich der Arbeitszeitanagements (Auth 2020).

Zwar konkurrieren Träger wegen eines vielerorts starken Nachfrageüberhangs gegenwärtig kaum um ›Kund:innen‹. Dessen ungeachtet besteht weiterhin hoher Kostendruck auf der Personalseite. Zudem steht im ambulanten Bereich stets die Möglichkeit im Raum, dass unzufriedene Nutzer:innen bzw. deren Angehörige abwandern. Auf den Heimen wiederum lastet großer ›Imagedruck‹, weil allorten suggeriert wird, Betreiber müssten und könnten sich effektiv von Konkurrenten abheben (was teilweise – wenn es um ›Hotelkosten‹ geht – auch in Form von Preiswettbewerb geschieht). Institutionell angereizte Marktdynamiken und -semantiken prägen also den Umgang mit der Pflege in vielerlei Hinsicht; Träger und Beschäftigte müssen – neben dem eigentlichen Auftrag – auch ›auf diesem Klavier‹ spielen können. Wegen allgemeiner Marktintransparenz funktioniert hier indes Konkurrenz maßgeblich dadurch, dass Träger und Beschäftigte Leistungen anpreisen müssen bzw. unter dem Druck stehen, auch nicht refinanzierten, schwer erfüllbaren oder auch ›kleinlichen Kund:innenwünschen‹ wenigstens symbolisch gerecht zu werden. Im ambulanten Sektor kommt hinzu, dass Träger auch Selbstzahlerleistungen ›verkaufen‹ (müssen), weil das durch die Kassen vergütete Stundenkontingent nicht ausreicht. Angesichts damit verbundener Unsicherheiten hat auch die Pflegebranche Probleme mit Planungshorizonten. Zum Marktdruck gesellen sich – wie in der öWB-Branche – Output-Kontrollen durch externe Prüfinstanzen, bei denen nach wie vor überwiegend metrisch-formale Bewertungskriterien zum Einsatz kommen, die zumindest aus Sicht des Personals Leistungen unvollständig oder inadäquat abbilden. Ähnlich wie im Bereich der Weiterbildung befördern entsprechende Erfahrungen Versagensangst, Frustration und ein allgemeines Ungerechtigkeitsempfinden.

Unter Bedingungen extremer Zeit- und Personalknappheit erzeugt all dies Gefühlsstress, und zwar v.a. deswegen, weil damit verbundene Anforderungen – so die Wahrnehmung der meisten Beteiligten – das Potenzial für ›ganzheitliche‹, bedarfsorientierte Versorgung, Betreuung und Unterstützung verringern und damit emotional unterfütterte Arbeitsmotivationen angreifen. Dabei wachsen diese Anforderungen im Versorgungsalltag immer weiter – z.B. werden Ressourcen von informell Pflegenden (v.a. Angehörigen), die professionelle Angebote in vielerlei Hinsicht ergänzen (müssen), tendenziell knapper, angesichts steigender Erwerbsquoten bei potenziell häuslich Pflegenden und wachsender räumlicher Mobilität innerhalb familialer Netzwerke. Bestehende Personalbemessungen scheinen vor diesem Hintergrund problematisch: Es gibt im doppelten Sinn anspruchsvolle(-re) Adressat:innen, während die Standardisierbarkeit der Leistungen eher ab- als zunimmt, weil Unterstützungsbedarfe komplexer und umfassender werden. Der Umgang mit entsprechenden Engpässen erfolgt auch hier unter dem gemischten Einfluss von obrigkeitlicher externer Kontrolle und betriebswirtschaftlich getriebener Rationalisierung. Er verschärft tendenziell die Zwickmühle, in der sich viele Beschäftigte befinden: Ansprüche an ›gute Pflege‹ sind zwar generell schwer ›überzuerfüllen‹, doch selbst das sozialpolitisch institutionalisierte Set an Leistungserwartungen – z.B. ›aktivierende Pflege‹ oder das Abarbeiten vorgesehener Leistungspakete auch bei unvorhergesehenen Ereignissen – provoziert aufgrund knapp bemessener Zeitbudgets (nicht refinanzierte) ›On-top‹-Leistungen und (unbezahlte) Mehrarbeit. Bei dieser Gemengelage liegt es nahe, dass das Personal gerade in emotionaler Hinsicht zusehends aufgerieben wird.

Wenn also die aktuelle, sozialrechtlich verankerte Makrosteuerung der beiden Branchen wesentlich zur Ausbildung belastender Emotionsregimes beiträgt und zudem, wie an verschiedenen Stellen erläutert, gouvernementale Reaktionen bei Beschäftigten befördert (die das Regime stützen und zugleich Scheiternsrisiken bergen), ist eine zentrale Voraussetzung zur Entschärfung dieser Konstellation die, dass *institutionell* umgesteuert wird. Der oben angesprochene sozialpolitische Paradigmenwechsel müsste umfassend sein, er würde schrittweise, aber entschieden erfolgen. An dieser Stelle können die Details einer solchen Strategie nicht genau ausbuchstabiert werden; ebenso wenig können wir uns hier mit möglichen Einwänden auseinandersetzen.³ Wir umreißen aber nachfolgend grob einige Eckpunkte eines alternativen

3 Dies bleibt einer späteren Publikation vorbehalten.

Steuerungsmodells, welches absehbar sowohl andere Arbeitsbedingungen ermöglichen würde als auch institutionell bedingte Leistungsdefizite der Branchen beheben könnte.

- *»Infrastrukturalisierung« der Leistungserbringung:* Angebote der öffentlich geförderten bzw. mitverantworteten Daseinsvorsorge müssen in einen Organisationsrahmen gestellt werden, der ihrem Infrastrukturencharakter gerecht wird und dabei einer »sozialen Gestaltungslogik« (Bieling/Möhring-Hesse 2022, S. 6) unterliegt. International wird ähnliches unter der Überschrift »universal basic services« diskutiert (vgl. Gough 2019; Coote 2022). Dabei geht es um eine ebenso dauerhafte wie flexible Verfügbarkeit von Leistungen bei stabilen Beschäftigungsstrukturen. Im Bereich der geförderten beruflichen Weiterbildung würde dies z.B. implizieren, dass – wie in anderen Bereichen des Bildungswesens (Schulen; Universitäten) auch – stabile Angebotsstrukturen installiert würden, z.B. Weiterbildungszentren oder Einrichtungsverbünde in freigemeinnütziger oder kommunaler Trägerschaft, wobei deren Angebot den jeweils wechselnden Bedarfen angepasst und fest angestellte Fachkräfte für neuartige Maßnahmen entsprechend zu schulen wären. Analog dazu könnten in der Pflege im Kontext von Kommunalisierungsstrategien trägerübergreifende Verbundstrukturen entstehen, deren korporative Mitglieder sich untereinander und mit Nutzer:innen abstimmen (unter Beibehaltung von Wahlrechten); denkbar sind hier durch lokale Wohlfahrtsverbände koordinierte Einrichtungsverbünde, wie sie in einigen Kommunen bereits länger existieren (allerdings oft mit knappen Ressourcen). In beiden Branchen würden so also kompetitive Mechanismen der Aufgabenallokation eingeschränkt.
- *Steuerung aus einer Hand bzw. kooperative Netzwerkstrukturen statt anarchische Marktkoordination:* Im Rahmen einer wenigstens prozeduralen Kommunalisierung der pflegerischen Versorgung (vgl. zur entsprechenden Debatte Brettschneider 2019) sowie mit dem Aufbau fester Anbieterstrukturen bzw. Einrichtungsverbünde in der geförderten Weiterbildung wäre zugleich sicherzustellen, dass es eine übergeordnete Koordination der o.g. Infrastruktur gibt. Zwar sehen die für unsere Branchen relevanten sozialpolitischen Reglements an verschiedenen Stellen Formen der politischen Abstimmung des Leistungsangebots vor; der Rekurs auf NPM-Ansätze schränkt deren Relevanz bzw. Reichweite aber systematisch ein. Eine Aufwertung der international unter der Chiffre der *»New Public Governance«*

(für viele: Torfing et al. 2020) verhandelten Mechanismen diskursiver und verhandelter Koordination, die teilweise den in Deutschland schon früh etablierten Partnerschaftsmodellen unter Beteiligung freigemeinnütziger Träger ähneln, könnte dazu führen, dass sich Anbieter und Beschäftigte im lokalen Raum nicht mehr als konkurrenzgetriebene und von Misstrauen betroffene Rival:innen gegenüber treten.

- *Pauschalfinanzierungen statt maßnahmen- oder personenbezogene Einzelleistungen:* Mit diesen strukturellen Umstellungen zu verknüpfen wären neue Finanzierungsformen. Im Detail müssten dazu sicherlich differenziertere Überlegungen angestellt werden (siehe auch Bode 2023b), aber prinzipiell ginge es darum, dass angesichts der Unberechenbarkeit hochgradig situativer bzw. personalisierter Interaktionsprozesse eher Strukturen als (abgeschätzte) Einzelbedarfe zu finanzieren wären. Das scheint gegenläufig zum seit längerem vorherrschenden Trend der ›Subjektförderung‹ im Sozialwesen; allerdings wurde im Krankenhaussektor zuletzt für den Bereich der Pflege eine ›Kollektivbudgetlösung‹ in Orientierung an trägerindividuelle Personalkosten eingeführt; kurz vorher war auf eine ursprünglich geplante Umstellung der Finanzierung der psychiatrischen Versorgung auf Einzelleistungsvergütungen (Fallpauschalen) verzichtet worden, also wird auch hier eher auf Budgetlösungen gesetzt, die einen flexibleren, fachlich gesteuerten Einsatz von Mitteln je nach situativem und persönlichen Bedarf ermöglicht. Seit der Coronapandemie und im Kontext von Debatten zum Klimawandel ist ferner das Bewusstsein dafür gewachsen, dass Leistungen der Daseinsvorsorge Reserven brauchen, die ungeachtet ihrer finalen Inanspruchnahme pauschal vorgehalten werden müssen (vgl. dazu auch Bode 2021). Wenigstens teilweise hat diese Einsicht auch die Ende 2022 in die Wege geleiteten Umstellungen bei der Finanzierung des Krankenhauswesens inspiriert. Insofern harmonisiert, bezogen auf die Regulierung der sozialen Daseinsvorsorge im Allgemeinen, die o.g. Devise mit Entwicklungen der jüngeren Vergangenheit.
- *Qualitätsdialoge auf Augenhöhe statt minutiöse Formalkontrollen:* Trotz einiger Umstellungen (im Bereich der Pflege) sind mit dem in den beiden Branchen etablierten Finanzierungs- und Steuerungsansatz weiterhin sog. Qualitätssicherungsverfahren verbunden, die einerseits viele Ressourcen binden sowie Organisationen bzw. Belegschaften emotional strapazieren, und andererseits branchenintern auf große Skepsis stoßen (vgl. etwa König/Erling/Reuschenbach 2021). Letzteres wird gern darauf zurückgeführt, dass sich Anbieter nicht kontrollieren lassen wollten, um Leistungs-

defizite gegenüber der Öffentlichkeit und potenziellen Kund:innen zu verbergen (die in der Pflege mit den veröffentlichten Qualitätsberichten und in der Weiterbildung mit den offiziellen Zertifizierungen *vermeintlich* objektive Leistungsinformationen erhalten sollen). Perfider Weise werden solche Defizite allerdings durch die institutionelle Steuerung des Leistungsgeschehens systematisch provoziert; gleichzeitig stützt das Kontrollsystem eine Kultur des Misstrauens und einen illusionären Glauben an Markttransparenz und Kund:innensouveränität (gleich, ob es sich um Nutzer:innen handelt oder um Kostenträger). Angesichts der heute bestehenden gesellschaftlichen Erwartungen an öffentliche ›accountability‹ im Bereich der Daseinsvorsorge sind Verfahren der Leistungsdarstellung (im Rahmen des sinnvoll Machbaren) sicherlich angezeigt, wenngleich ein gewisses Maß an Grundvertrauen in Professionen und (gemeinnützige) Organisationen bzw. deren Selbstkontrolle unabdingbar bleiben in einem arbeitsteiligen, spezialisierten und von niemandem wirklich zu überschauenden ›Produktionsprozess‹. Allerdings ist Gestaltungsfantasie gefragt, wenn es darum geht, die genannten Verfahren konstruktiv, angstfrei und auf Augenhöhe zu arrangieren. Prinzipiell bleibt die Dokumentation qua Fallakte ein adäquates Informationsvermittlungsinstrument, sofern sie sich auf Wesentliches sowie realistisch Erfassbares beschränkt und innerhalb der Einrichtungen besprochen werden kann und im Kern nicht dazu dient, Leistungserbringer zu sanktionieren. Was Kontrollen von außen betrifft, so könnte der Fokus auf Qualitätsdialogen liegen – also Zusammenkünften von Kostenträgern und Leistungserbringern, die Auffälligkeiten zunächst bilateral diskutieren und Möglichkeiten zur Abhilfe erörtern. Solche Dialoge waren im Krankenhauswesen lange das Mittel erster Wahl, als Teilelement sind sie auch im geltenden Reglement für die Pflege enthalten (allerdings neben der öffentlichen Bloßstellung einzelner Träger, die bei den noch immer ›grobschlächtigen‹ Formalkontrollen schlechte Werte aufweisen). Denkbar wären auch regelmäßige träger- oder verbundbezogene Audits unter Beteiligung aller Stakeholder inklusive advokatorischer Interessenvertretungen (für Nutzer:innen).

- *Institutionelle Förderung reflexiver und öffentlicher Organisationskommunikation:* In Verbindung mit den soeben umrissenen alternativen Verfahren der Qualitätskommunikation müssten neue Formen der Informationsvermittlung etabliert und auch institutionell gefördert werden, durch die typische Herausforderungen, Arbeitssituationen und Problemkonstellationen sowohl organisationsintern als auch – gefiltert – im öffentlichen

Raum sowie gegenüber öffentlichen oder netzwerkartigen Steuerungsinstanzen kommuniziert werden können, nicht zuletzt mit dem Zweck, Debatten über Finanzierungsprobleme anzustoßen. Das Finanzierungssystem muss dafür innerhalb der Einrichtungen einen festen Rahmen vorsehen und zugleich regelmäßige Supervisions- bzw. Interventionsprozesse umfassen (vgl. dazu auch Brandenburg/Bode/Werner 2014, S. 201–217, für die stationäre Pflege). Es geht also in beiden Branchen um die Schaffung oder den Ausbau von Organisationsformen, die die Einbindung von allen Stakeholdern sicherstellen und angstfreie Dialoge über Probleme oder Defizite ermöglichen (positive Fehlerkultur). Ähnliche Funktionen können – wenigstens indirekt – kontinuierliche Fort- und Weiterbildungsangebote für das Personal erfüllen. Diese ›episodisch organisierte‹ Demokratisierung von Leistungserbringungsstrukturen könnte auch der oben – mit Blick auf die Arbeitskollektive in den beiden Branchen – diskutierten Entfremdung vieler Menschen vom politischen System entgegenwirken und neue Mitgestaltungsoptionen im Sozialbereich schaffen.

5.2 Kollektives Handeln der Beschäftigten

Wie oben erläutert, ergeben sich Veränderungen in der Arbeitswelt moderner Gesellschaften häufig aus kollektiven Initiativen von Beschäftigten und ihren Interessenvertretungen bzw. Gewerkschaften. Für diese sind die in unserer Studie herausgearbeiteten Zusammenhänge und Dynamiken eine große Herausforderung, eben weil, wie gesehen, ihre zentrale Ressource – nämlich der solidarische Einsatz für bessere Arbeitsbedingungen – in den betrachteten Branchen nicht ohne Weiteres mobilisierbar scheint. Gleichzeitig belasten die oben resümierten Formen institutioneller Steuerung die in den betrachteten Sektoren ausgebildeten Arbeitsverhältnisse in erheblichem Maße. Was ist, bezogen auf die o.g. kollektiven Initiativen, unter diesen Umständen überhaupt realistisch? Das ist keine triviale Frage, wenn es um Möglichkeiten von Beschäftigten in Feldern der Daseinsvorsorge geht, für eigene bzw. übergeordnete sozialpolitische Belange zu mobilisieren. Beim Versuch ihrer Beantwortung müssen die Besonderheiten dieser Felder gebührend Beachtung finden – wobei ein kursorischer Blick auf vorliegende Studien zu bestehenden Problemkonstellationen und Reaktionspotenzialen in benachbarten Sektoren durchaus hilfreich sein kann.

Generell legen unsere Befunde nahe, dass konventionelle Formen der organisierten Interessenvertretung ob der beschriebenen spannungsreichen ›Produktionsverhältnisse‹ in den untersuchten Feldern nur begrenzt greifen können – auch weil es hier nicht (nur) um klassische Verteilungskämpfe geht. Die bestehenden Arbeitsbedingungen in den beiden Branchen betreffen vielfach auch andere als materielle Fragen oder Aspekte des Zeitwohlstands – wenngleich hier die Entlohnung in Relation zu den gegebenen Anforderungen und sonstigen Standards in der Gegenwartsgesellschaft oft eher niedrig ausfällt, während die zeitliche Inanspruchnahme der Beschäftigten relativ hoch erscheint. Von kritischer Bedeutung erscheint nun aber, wie sich die Beschäftigten mit anderen verbunden fühlen, wie sie emotional ›unterwegs‹ sind und was daraus folgt für Möglichkeiten, sie zur Vertretung ihrer eigenen Belange und ggf. auch übergeordneter sozialpolitischer Regulierungskonzepte zu ›animieren‹. Instruktiv sind dabei, wie erwähnt, Erfahrungen aus anderen Bereichen der sozialen Daseinsvorsorge, etwa dem Kita-Bereich oder dem Krankenhauswesen. Mit einer solchen Analyseperspektive kann ventiliert werden, welche Ansätze kollektiven Handelns in den von uns betrachteten Feldern dazu beitragen könnten, dass Veränderungen in den ›Produktions-‹ und auch ›Emotionsverhältnissen‹ der untersuchten Sektoren in Gang gesetzt werden. Aus unserer Sicht verdienen dabei v.a. die folgenden Aspekte Beachtung:

- *Konzentration auf Teams und Kollektive:* Praktizierte Kollegialität wirkt, wie unsere Befunde nahelegen, zwar einerseits disziplinierend, andererseits bietet sie durchaus auch das Potenzial ›widerständiger‹ Solidarität, wie die Beispiele zeigen (vgl. Behruzi 2018; Kerber-Clasen 2017; Hosse/Kropp/Stieber 2017). D.h., eine Interessenvertretung, welche lediglich am Individuum ansetzt und hier etwa Beschäftigte zum ›Dienst nach Vorschrift‹ animiert oder ihre Aufmerksamkeit auf die Einhaltung spezifischer Arbeitnehmer:innenrechte fokussiert, hat vermutlich geringe Erfolgsaussichten. Wenn hingegen vom Individuellen zum Kollektiven ›umgeschaltet‹ wird, könnten bestehende Teammentalitäten genutzt und Bereitschaften zu niedrigschwelligen, widerständigen Aktionen gestärkt werden – jedenfalls hat genau dies anderswo durchaus Wirkung gezeigt. Während individuell ›widerständige‹ oder eigensinnige Coping-Strategien leicht zur weiteren Spaltung der Belegschaften beitragen und einer individualisierenden, entpolitisierenden Agenda folgen, kann der vielfach vorhandene Team-Spirit (bei aller aufgezeigter Ambivalenz) den

Solidargedanken aktivieren und kollektives Handeln für eigene Interessen befördern. Dysfunktional dafür wäre es, wenn das, was den Beschäftigten ›lieb und teuer‹ ist – der Teamzusammenhalt zur bestmöglichen Erfüllung von Nutzer:innenbedarfen – destabilisiert würde. Mobilisierungsträchtiger wäre z.B. die Kommunikation über Wege, wie der Fokus auf Nutzer:innen *besser* gelingen kann – also darüber, dass verbesserte externe (und organisationale) Rahmenbedingungen genau dies ermöglichen. Unsere Befunde legen nahe, dass die Beschäftigten ihre Malaise in etwa vermessen können, wenn auch nicht immer ›en detail‹. Mobilisierungshinderlich sind also weniger eine Unkenntnis über die Ursachen der eigenen Lage als vielmehr die *emotionale* Lethargie, Resignation und Hoffnungslosigkeit, die Viele empfinden beim Gedanken an ›die Politik‹ bzw. extern gesetzte Bedingungen, welche verbreitet als unveränderlich oder alternativlos angesehen werden. Ermutigend wären Einblicke in (Um-)Gestaltungsoptionen, die ggf. gemeinsam mit (kritischen) Wissenschaftler:innen entwickelt werden und Vorstellungen dazu generieren, wie sich der Sozialsektor anders regulieren ließe als dies gegenwärtig der Fall ist (siehe Kap. 5.1), um *Beschäftigten* und *Nutzer:innen* gleichermaßen Vorteile zu verschaffen. Die Legitimität kollektiven bzw. gewerkschaftlichen Handelns würde so ohne Zweifel erhöht werden, wie Beispiele aus dem Kita- und Krankenhausbereich zeigen. Sinnstiftend für dieses Handeln wären Zukunftsperspektiven, bei denen es nicht *allein* um Verbesserungen von Arbeitsbedingungen (ein genuin gewerkschaftliches Handlungsfeld) geht, sondern auch um *gesamtgesellschaftliche Solidarität* – konkret die mit alten, pflegebedürftigen Menschen, mit Erwerbslosen im Strukturwandel, mit benachteiligten Jugendlichen u.a.m.

- *Die Strahlkraft neuer Ordnungsmodelle:* Unser Eindruck aus den beiden Branchen ist der, dass den Beschäftigten ein übergeordnetes, die gegenwärtigen Verhältnisse potenziell überwindendes ›Ordnungsmodell‹ (um nicht zu sagen: eine ›Vision‹) fehlt. Auch dies begrenzt Bereitschaften zu kollektivem Handeln für die eigene Sache angesichts einer komplexen Gefühlslage (großes Engagement für Nutzer:innen, starkes gesellschaftliches Mandat; massive Ernüchterung und emotionale Irritationen bei Versuchen, eigenen Ansprüchen gerecht zu werden). Potenziell mobilisierungsträchtig wäre es vor diesem Hintergrund, wenn Beschäftigte strahlkräftige Gestaltungsalternativen ›im Sinn‹ hätten (siehe Kap. 5.1), welche positive Zukunftsentwürfe bzw. Perspektiven signalisieren, die der Resignation entgegenwirken und für ›Aufbruchstimmung‹ sorgen. Die

oben diskutierten Eckpunkte eines möglichen alternativen Ordnungsmodells – die auch an populäre Konzepte in anderen Ländern (insbesondere Skandinavien) sowie neuere Diskussionen selbst im angelsächsischen Ausland (vgl. Gough 2019; Coote 2022) anschließen – könnten als Motivationsquelle für kollektive Initiativen dienen. Das gilt z.B. für die Vorstellung einer öffentlichen Infrastruktur für soziale Dienstleistungen, die Benachteiligten und Unterstützungsbedürftigen zugute kommen – und zwar im Kontext von Arbeitsbedingungen, die engagierte Interaktionsarbeit stützen und untermauern. Es ist denkbar, dass ein solches Ordnungsmodell und darauf fokussierte Strategien der (gewerkschaftlichen) Interessenvertretung auch in der breiteren Bevölkerung Anklang finden, weil letztere davon profitieren würde – etwa für den Fall, dass keine Zusatzleistungen am Markt zugekauft werden müssten oder mühevole Qualitätsvergleiche zwischen Leistungserbringern obsolet würden. Gewiss ist dieses Ordnungsmodell voraussetzungsvoll, nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer demnächst drohenden ›Austeritätswelle‹ in Deutschland und anderswo; aber es könnte in den beiden Branchen auch unter schwierigen Rahmenbedingungen Energien freisetzen.

- ›Organizing bottom-up‹, mit einem Fokus auf Gemeinsamkeiten: Bedeutsam in diesem Prozess – auch dies plausibilisieren unsere Befunde – ist die Ausbildung eines Kollektivbewusstseins, welches auf die Bedeutung der Sozialberufe für das Gemeinwesen (ihre ›Systemrelevanz‹) und ihren empathischen (was nicht heißt: unendlich selbstlosen) Einsatz für Nutzer:innen abstellt. Kollektives Handeln für eigene Belange würde wahrscheinlicher, wenn Belegschaften ein Selbstbewusstsein entwickeln könnten, das der Selbststigmatisierung als ›schwach‹ entgegenwirkt (qua ›empowerment‹, ›consciousness raising‹). Wenngleich in den von uns betrachteten Branchen die Organisationsbedingungen spezifischer Natur sind (schon aufgrund der häufig kleinbetrieblichen Strukturen), deuten gewerkschaftliche Initiativen wie z.B. die IG Metall-Kampagne »Arbeiten ohne Ende« in den 1990er Jahren (vgl. Pickshaus/Schmitthenner/Urban 2001) an, dass hier Mobilisierungspotenziale schlummern. ›Organizing‹ funktioniert vermutlich dann am besten, wenn *kollektive* Problemlagen den Ausgangspunkt bilden (in unseren Sektoren etwa: entgrenzte Arbeitszeiten, systematische Überforderung etc.) und einen Gegenimpuls bilden zu individualisierten und partikularistischen Coping-Strategien. Es kann hier angeknüpft werden an bestehenden Erfahrungen mit Teamgeist und betrieblicher Solidarität, wobei jedoch auch deren ambivalente Wirkun-

gen in Anbetracht der gegebenen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden müssen. In diesem Kontext würde ein systematischer(-er) Austausch mit Kolleg:innen aus anderen Sektoren, in denen Erfahrungen mit Arbeitskämpfen vorliegen (etwa im Kita- oder Krankenhausbereich), dazu beitragen, »realistische« Wege zur Erlangung kollektiver Handlungskompetenz zu sondieren. Auch könnte dadurch eine gewisse Immunität entstehen gegenüber rein verhaltenspräventiv ausgerichteten, individuellen Coping-Strategien (etwa Selbstoptimierung qua Resilienztraining etc.). Den »organizing«-Prozess im Sozial- und Bildungswesen würde auch die Bewusstmachung von *Produktionsmacht* unterfüttern – allerdings nur dann, wenn sie spezifisch entwickelt bzw. eingesetzt wird und Nutzer:innen nicht gefährdet; auch hier kann auf Erfahrungen mit Arbeitskämpfen aus anderen Bereichen der Daseinsvorsorge zurückgegriffen werden (z.B. Aktionen jenseits von Streiks, wie der »Kampfmethode Ultimatum«, Behruzi 2018).

- *Die Herstellung von Aktionseinheit in den Branchen:* In den von uns untersuchten Bereichen gibt es offenbar große Hindernisse auf dem Weg zur Ausbildung eines »Branchenbewusstseins« – Gefühle überbetrieblicher Verbundenheit sind oft schwach ausgeprägt und somit sehen Viele wenig Sinn in einem Schulterschluss auf Sektorebene. In der jüngeren Vergangenheit hat sich indes gezeigt, dass dies im Bereich der sozialen Daseinsvorsorge nicht zwingend so sein muss: Zwar findet man dort, wo ein solches Bewusstsein deutlicher profiliert zu sein scheint – konkret: im Krankenhauswesen und in der organisierten Kinderbetreuung (zumindest bei großen, öffentlichen Einrichtungen) – eine im Vergleich zu »unseren« Sektoren stärkere Präsenz und damit Sichtbarkeit kollektiver Interessenvertretungen. Im von uns beforschten Bereich existieren demgegenüber oftmals keine betrieblichen Gremien bzw. im kirchlichen Bereich nur durchsetzungsschwache. Damit gestalten sich die Ausgangsbedingungen für eine Interessenorganisation auch auf Branchenebene als vergleichsweise schwierig(-er). Denkbar erscheint allerdings, dass – angesichts der fragmentierten Organisations- und Trägerstrukturen – engagierte Personalvertreter:innen bzw. gewerkschaftlich organisierte Gruppen *breitere Bündnisse* schmieden, ungeachtet möglicher Meinungsdivergenzen. In Frage kommen hier etwa Verbände von Weiterbildungsträgern⁴, Pflegekammern, oder auch Berufsver-

4 Diese Verbände repräsentieren zwar die Arbeitgeberseite, scheinen uns jedoch zumindest in Teilen (insbesondere soweit sie mehrheitlich gemeinnützige Einrichtung-

einigungen. Solche Bündnisse schaffen (potenziell) mehr öffentliche Aufmerksamkeit und ein Problembewusstsein für die institutionell bedingt prekäre Lage der in unserer Studie untersuchten Branchen. Es wäre vorstellbar, in Aktionseinheit mit solchen Organisationen Missstände und ihre Ursachen öffentlich zu thematisieren und hier einen Gegenimpuls zu Skandalisierungen zu setzen, wie man sie in den Massenmedien häufig antrifft. Dort wird vielfach auf singuläre Ereignisse bzw. Verfehlungen abgestellt, während weitere Hintergründe in oberflächlicher und häufig einseitiger Weise dargestellt werden. Folgt man dem Machtressourcenansatz (vgl. z.B. Dörre 2017), kann es gelingen, zunächst *Kooperationsmacht* zu entwickeln und daraus dann *Diskursmacht* entstehen zu lassen, so wie dies in anderen Bereichen der Daseinsvorsorge (Kitas, stationäre Krankenpflege) zuletzt der Fall war.

- *Differenzierte Anschlüsse an »große« Debatten:* Die Perspektiven für das Personal im sozialen Bereich hängen auch vom allgemeinen gesellschaftlichen Klima ab. Dabei ist es für dort Beschäftigte von Vorteil, wenn in der öffentlichen Diskussion bestimmte Deutungsmuster Konjunktur haben – so wie es zuletzt z.B. Entwicklungen im Kita-Bereich vor Augen geführt haben. Populär ist hier seit einiger Zeit die These vom sowohl volkswirtschaftlich als auch sozialpolitisch problematischen Bildungsnotstand oder die der einerseits emanzipatorischen, andererseits ökonomischen Bedeutung einer stärkeren Erwerbsbeteiligung von Müttern. Bekanntlich sind dies Bausteine der sog. »Sozialinvestitionsstrategie«, die in der jüngeren Vergangenheit häufig genutzt wurde, um öffentliche Anstrengungen der kollektiven Daseinsvorsorge zu verteidigen bzw. zu legitimieren (für viele: Leibetseder 2016). Kollektive Initiativen von Beschäftigten bzw. gewerkschaftliche Zusammenschlüsse im Sozial- und Bildungswesen sind in dem Maße anschlussfähig, wie sie sich in entsprechende Debatten einbringen – so ambivalenzträchtig letztere auch immer sein mögen. Zu fragen wäre dementsprechend, wo hier Anschlüsse auch für die von uns untersuchten Branchen bestehen könnten – und wo nicht. Zunächst: Zwar tendiert das

gen organisieren) durchaus aufgeschlossen für solche »aufmerksamkeitsgenerierenden« Bündnisse, die zu verbesserten Bedingungen der Branche beitragen könnten. Nach unserem Eindruck schlagen analog zum »hybriden« Management der Einrichtungen auch bei diesen Verbandsvertreter:innen »zwei Herzen in der Brust« – jeweils für die Geschäftsführung und für Personal- und Nutzer:innenbedarfe.

Sozialinvestitionsparadigma dazu, strukturelle Ungleichheiten im zeitgenössischen Wohlfahrtskapitalismus zu dethematisieren, gleichzeitig ist es aber kompatibel mit öffentlichen Anstrengungen für mehr Weiterbildung. Überhaupt kommt dieser Branche im Kontext aktueller Megatrends der sozialökologischen Transformation, des Fachkräftemangels und der Reform der sozialen Grundsicherung eine kaum zu überschätzende Bedeutung zu. Ganz allgemein sind Humankapitalbildung und -erhaltung zentrale Topoi der sozialpolitischen Debatte. Mit Blick auf das o.g. alternative Ordnungsmodell sowie die von uns herausgearbeiteten Zusammenhänge in den im fraglichen Sektor vorherrschenden Emotionsregimes muss hier aber differenziert argumentiert werden: Die dort vorherrschenden prekären, spannungsgeladenen und im Hinblick auf die *eigene* Personalsituation offenkundig nicht nachhaltigen Bedingungen (hohe Fluktuation, Fachkräftemangel, drohende Dequalifizierung) sind eng mit der dem Sozialinvestitionsparadigma inhärenten Managementorientierung verbunden (ebd.); sie stehen ferner in einem eklatanten Widerspruch zu den an den Sektor gerichteten Erwartungen im Hinblick auf inklusive Bildungsangebote, was wiederum nicht nur volkswirtschaftlich nachteilig sein kann, sondern auch bestehende soziale Verwerfungen eher stabilisiert denn reduziert (wachsende soziale Ungleichheit und verfestigte Armutslagen, Langzeitarbeitslosigkeit trotz Fachkräftemangels etc.).

- Ähnlich ist die Gemengelage bei der Altenpflege. Mit dem Sozialinvestitionsparadigma kann man (analog zum Kita-Bereich) argumentieren, dass erhöhte Interventionskapazitäten und möglicherweise auch bessere Leistungen dort die Defamilialisierung der Altenpflege – durchaus im Sinne von Geschlechtergleichstellung – befördern und damit auch das Erwerbspersonenpotenzial insbesondere von Frauen steigern, analog zu den Verhältnissen in Skandinavien. Aber auch hier wird die Mobilisierungskraft des o.g. Ordnungsmodells unterminiert, wenn der Diskurs unkritisch reproduziert wird. So lange es *vorwiegend* um die zuletzt genannten Ziele und Effekte geht, gibt es nämlich wenig Rückhalt für die Organisation *bedarfsgerechter* Pflege, weil diese im Sinne des Sozialinvestitionsparadigmas wirtschaftlich kaum produktiv ist. Es reicht dann voll und ganz, wenn Menschen irgendwie untergebracht werden – obgleich entsprechende Angebote sicherlich nur ab einem gewissen Qualitätsstandard gesamtgesellschaftlich Akzeptanz finden. Im Sinne von Beschäftigten wie Nutzer:innen wäre es jedoch in erster Linie, wenn heute (zumindest im Diskurs) vorherrschende *ethisch-normative* und *legi-*

*time*ationsträchtige Leitideen effektiver umgesetzt werden – was wiederum dann am besten gelingen dürfte, wenn man in die Richtung argumentiert, dass reiche Gesellschaften sich eine *dezidiert* auf die Wahrung der Menschenwürde fixierte und *möglichst* bedarfsgerechte Pflege *unabhängig* von volkswirtschaftlichen Implikationen leisten können und ›Care-Arbeit‹ einen zivilisatorischen Eigenwert hat – so wie dies etwa von Ansätzen der (insbesondere feministischen) ›Care‹-Forschung näher ausgeführt wird, z.B. in Nancy Frasers (1997) »universal model of care«.

Kurzum: Kollektives Handeln von Beschäftigten des Sozial- und Bildungswesens kann dann die notwendige Unterstützung von außen gewinnen, wenn entsprechende Initiativen von passenden Kommunikationen begleitet werden. Für Organisationen wie die Gewerkschaften gilt es dabei, sich zu gesellschaftlich hegemonialen Diskursen zu positionieren bzw. hier anschlussfähig zu bleiben. Wird hier allerdings zu opportunistisch agiert, kann dies ihre Schlagkraft am Ende schädigen – zumindest wenn es darum geht, die empathisch-emanzipatorische Dimension in der Praxis ›unserer‹ Branchen aufzugreifen und weiterzuentwickeln, und zwar im Sinne der (meisten) Beschäftigten und der arbeitenden Bevölkerung als potenzielle Nutzer:innen ihrer Leistungen.

