

**Moden, Trends und Handlungsorientierungen  
in der Sozialen Arbeit seit 1945  
oder: „Hits und Flops“ – was bleibt für heute?\*)**

*Dieter Kreft*

\*)Es handelt sich bei dem folgenden Text um die schriftliche Langfassung der ‚Abtrittsvorlesung‘ des Verfassers, gehalten am 7. Mai 2004 im Rahmen der Semestereröffnung des weiterbildenden Studienganges Sozialmanagement der FH Nordostniedersachsen/ FB Sozialwesen in Lüneburg. Erschienen im Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit Heft 4/2004, S. 68-89.

## **Statt einer Einführung...**

Vor allem einer Anregung verdanke ich das Interesse an diesem Thema: dem Wechsel der Haupt- und Leitthemen im Laufe der Zeiten am Beispiel des Wörterbuches Soziale Arbeit:<sup>1</sup>

1980 erschien die 1. Auflage und fast jeder dritte Beitrag setzte sich mehr oder weniger umfangreich mit dem „Grundwiderspruch zwischen Kapital und Arbeit“ auseinander. Schon 1988 (in der 3. Auflage) wurde dieses Zentralthema durch das Begriffspaar „Pluralisierung von Lebenslagen/ Individualisierung von Lebensführungen“ ersetzt. Nachdem es durch den 8. Jugendbericht von 1990 auch die Kinder- und Jugendhilfe erreicht hatte, wird dieses Begriffspaar dann zu einem „Hit“ der 4. Auflage von 1996.

Schließlich haben wir schon durch die Arbeiten an der 4. Auflage 1996 auf einer sich verändernden Begriffsskala „Reform – Innovation – Standardsicherung“ und – bereits seit 1990 – den Verlust fachlicher Entwicklungskraft bemerkt sowie eine<sup>1</sup> Hinwendung zu Normen und Verfahren notiert, gewissermaßen einen neuen Hang zum Formalen: Schon Mitte der 1990er Jahre waren Planung, Sozialmanagement, Denken in Budgets, Organisationsentwicklung und so weiter *die* Leitthemen. Ich wollte also – so angeregt – herausfinden, was in den Zeiten Bestand hatte – oder eben auch nicht.

## **Wie ich vorgegangen bin...**

Seit 1971 bin ich Zeitgenosse, gelegentlich war ich auch Akteur, Mitgestalter. Jedenfalls sind mir seit dieser Zeit die Entwicklungen – aus subjektiver Sicht allerdings – recht gut bekannt. Um diese Subjektivität nicht überhand nehmen zu lassen und um auch einen genaueren Blick auf die Zeiten von 1945 bis 1970 zu werfen, habe ich drei Fachzeitschriften (sehr unterschiedlicher fachpolitischer Couleur) ausgewertet:

- (1) Den *Nachrichtendienst* des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge in Frankfurt am Main/ *NDV* von 1961 bis 2004;
- (2) *Neues Beginnen/NB* (gründlicher seit 1960 und bis 1971) sowie (ab 1972 und bis 2003) *Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit* (beides die Fachzeitschriften des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt) ;
- (3) *Die neue praxis/np* von 1971 – 2003/2004.

Im übrigen die normalen Literaturrecherchen (viele aufgrund von Anregungen aus der Zeitschrift-durchsicht).

---

<sup>1</sup> Kreft, Dieter/Mielenz, Ingrid (Hrsg.) (1980, <sup>3</sup>1988, <sup>4</sup>1996). Wörterbuch Soziale Arbeit. Aufgaben, Praxisfelder, Begriffe und Methoden der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. Weinheim/Basel: Beltz

### ...und ich habe eine Begrenzung vorgenommen<sup>2</sup>

und meine Aussagen auf die Kinder- und Jugendhilfe sowie die Sozialhilfe begrenzt und zudem für mich entschieden, erst die Zeit seit Anfang der 1960er Jahre genauer zu betrachten und damit gewissermaßen in die Wertung einzubeziehen.

Denn am 1. Juni 1962 treten das neue Bundessozialhilfegesetz/BSHG und am 1. Juli 1962 (mit einigen Ausnahmebestimmungen) auch die sogenannte „Novelle 1961“ zum Reichsjugendwohlfahrtsgesetz/RJWG von 1922 in Kraft, und zwar in Gestalt einer Neubekanntmachung des gesamten Gesetzes und unter dem neuen Namen Jugendwohlfahrtsgesetz/JWG. Für mich ist erst damit die erste sozialrechtliche Rekonstruktionsphase nach 1945 abgeschlossen.

*Begleiten Sie mich also jetzt auf einer Zeitreise durch die Entwicklung der Sozialen Arbeit in Deutschland nach dem 2. Weltkrieg<sup>3</sup>...*

### Neues Beginnen

Nach dem 2. Weltkrieg 1945 war keine Zeit für Moden und Trendsetzungen, es ging in der Sozialen Arbeit zunächst ums Überleben, darum, dem Alltag wieder Gestalt zu geben, aufzubauen; Kindern, Jugendlichen, ihren Müttern, den Alten, den Menschen, die Konzentrationslager und Zuchthäuser überlebt hatten, auch denen, die aus Krieg und Gefangenschaft zurückkehrten zu helfen, sie in ein neues Leben zu begleiten. Neues Beginnen hieß damals die Fachzeitschrift der Arbeiterwohlfahrt, höchst angemessen im Rückblick!

Und auch der Text der ersten Strophe der Nationalhymne der DDR von *Johannes R. Becher* (1891 – 1958)

*„Auferstanden aus Ruinen und der Zukunft zugewandt, laß' uns Dir zum Besten dienen,  
Deutschland einig Vaterland“*

läßt uns heute noch ahnen, worum es damals zunächst ging.

Aber schon die Reichskonferenz der Arbeiterwohlfahrt/ AWO 1951 in Stuttgart wird zu einem einmütigen Bekenntnis zu sozialer Neuordnung: „In den letzten Jahren sei mancherorts in Deutschland eine zwar nützliche und ehrliche Sozialarbeit geleistet worden, ... dies alles jedoch könne unter grundsätzlichem Blickwinkel nicht anders bezeichnet werden als ein ‚Herumlaborieren an Symptomen‘ und es sei nun dringend an der Zeit, ein System der sozialen Sicherung neu aufzubauen.“<sup>4</sup>

*Diether Döring* hat 2003 in einem Schwerpunktheft des *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit* die damalige Entwicklung kurz so skizziert: „Die Schlüsselentscheidungen für das Profil des heutigen deutschen Sozialstaats fallen überwiegend in die 50er und 60er Jahre der alten Bundesrepublik. Nachdem viele Elemente privater Vorsorge durch Krieg und Inflation zerstört waren, sollte eine massive Verbesserung der zuvor knapper angelegten Sozialversicherungsleistungen dies kompensie-

<sup>2</sup> Wenn ich von Sozialer Arbeit spreche, ist folgendes gemeint: Das System sozialer Sicherung in der BRD wird immer noch grob in Versicherung – Versorgung – Fürsorge unterteilt und dem verfassungsrechtlichen Begriff ‚Öffentliche Fürsorge‘ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) werden die (steuerfinanzierten) Bereiche Alten-, Behinderten-, Gesundheits-, Kinder- und Jugend sowie Sozialhilfe zugeordnet – das sind die Kernbereiche Sozialer Arbeit

<sup>3</sup> Ich wähle dafür einen Dekaden-Zug. Es ginge natürlich auch anders: So möchte ich ausdrücklich auf eine Publikation verweisen: Homfeldt, Hans Günther/ Merten, Roland /Schulze-Krüdener, Jürgen (Hrsg.) (1999). *Soziale Arbeit im Dialog ihrer Generationen*. Hohengehren: Schneider, in der im Sinne dialogischer Reflexionen zur Entwicklung der Theoriebildung, der Professionalisierung und Ausbildung sowie Methodenentwicklung seit dem Ende des 2. Weltkrieges berichtet wird

<sup>4</sup> Neues Beginnen/NB (1951), Heft 10, S. 4

ren...Der energische Ausbau des Sozialstaates wurde (aber) auch durch politische Motive gestützt: Die Sozialstaatlichkeit diene der Legitimation des neu gegründeten Teilstaates Bundesrepublik und diene der Erzeugung von Loyalität. Der Konflikt der politischen Systeme auf deutschem Boden zwang zudem, das sozialpolitische Profil der Republik zu schärfen.“<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Döring, Diether (2003), Reformbedarf und Reformfähigkeit des Deutschen Sozialstaates. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 3, S. 3

## Die 1960er Jahre

Und diese Entwicklungen wurden fachlich in der ganzen Breite im NDV dokumentiert.

Ich biete Ihnen eine Bündelung an:

- *Die neuen Gesetze*: BSHG und JWG werden fortlaufend in ihren Auswirkungen für die soziale Praxis diskutiert (sie sind gewissermaßen die wichtigsten Handlungsorientierungen für die soziale Praxis in den 1960er Jahren);
- der „alte Subsidiaritätsstreit“ erreichte seinen Höhepunkt (nachdem dieses Thema fast 10 Jahre im Mittelpunkt der Diskussion stand);<sup>6</sup>
- schon 1962 bilden *Beiträge zur Altenhilfe* einen Schwerpunkt;
- immer wieder werden schon damals heute geradezu ‚modern‘ anmutende Themen behandelt:
  - bereits 1964 erscheinen etliche Berichte zum social casework als vertiefende Einzelfallhilfe,
  - *Hans Pfaffenberger* vermerkt schon 1964 eine zunehmende Methodisierung der Sozialen Arbeit,
  - die „kommunale Apparatur der öffentlichen Hilfe“ wird untersucht (die berühmte Arbeit von *Martin Rudolf Vogel* aus dem Jahre 1966)<sup>7</sup>,
  - 1968 wird die Reformdiskussion genauer (die AWO wird Motor für ein neues Jugendhilfegesetz, das Jugendhilfe und Jugendstrafrecht verbindet)<sup>8</sup>;
- 1961 bis 1971 erreichen dann die neuen Themen und Kontroversen auch den Deutschen Verein über seinen NDV:<sup>9</sup>
  - zur Neustrukturierung der sozialen Organisationen,
  - Statusfragen der Sozialarbeiterausbildung,
  - Sozialarbeit in der Krise der Gegenwart,
  - Sozialplanung,
  - Fachkräfte und Jugendamt,
  - Unterschicht und Subkultur,
  - zur Sozialstruktur der Klientel von Sozialarbeit,
  - die Bedeutung des Spielplatzes für das Milieu des Kindes,
  - die Bedeutung der Methoden in der modernen Sozialarbeit und schließlich
  - Grundthesen für ein neues Jugendhilferecht (die Jugendhilferechtsreform lebt wieder auf).
- Immer wieder werden „Blicke über den eigenen Zaun“ dokumentiert:
  - Bereits 1963 erscheint ein Bericht über die Whitehouse Conference on Aging als ein Beispiel für die sich wandelnde amerikanische Sozialphilosophie und

<sup>6</sup> z.B. Abdruck der Verfassungsbeschwerden der Stadt Dortmund gegen §§ 10, 93 BSHG und § 5 Abs. 3, 8 Abs. 3 JWG (1962). In: NDV, 4, 120ff; zur Entscheidung des BVerfG – Urteil vom 18. Juli 1967 (1967): In: NDV, 8, 227f. und NDV 11, 347

<sup>7</sup> Vogel, Martin Rudolf (1966). Die kommunale Apparatur der öffentlichen Hilfe. Stuttgart: Ferdinand Enke

<sup>8</sup> Denkschrift der Arbeiterwohlfahrt zur Reform des Jugendwohlfahrtsrechtes, des Jugendgerichtsgesetzes und der Vormundschaftsgerichte (1968). In: NDV, 2, 46f.

<sup>9</sup> (nacheinander): NDV 1/1969, 7ff., 3/1969, 71ff., 5/1969, 119ff., 11/1969, 302f., 5/1969, 121ff., 9/1967, 262ff., 9/1969, 233ff., 9/1969, 238ff., 1/1970, 3ff., 2/1971, 39ff., 3/1971, 61ff., 4/1971, 87ff., 4/1971, 90ff., 6/1971, 145ff.

- 1967 wird „Sozialarbeit und Menschenrechte – ein Bericht über die Tagung des 4. Europäischen Symposiums des Internationalen Council and Social Welfare“<sup>10</sup> veröffentlicht.
- Immer wieder gibt es dann auch ordnende, sichtende Arbeiten:
  - so exemplarisch 1963 die Veröffentlichung historischer Literatur über die soziale Betätigung der Gemeinden, eine Zusammenstellung des Deutschen Städtetages (eine Fundstellenquelle von Rang und Tradition, vieles davon war in der vorangegangenen Zeit des Nationalsozialismus verloren gegangen)<sup>11</sup>.

### ***Ich versuche eine knappe Zusammenfassung...***

- (1) Der DV veröffentlichte schon in den 1960er Jahren in seinem NDV Abhandlungen, Stellungnahmen, Beiträge in der ganzen Breite der Alten-, Behinderten-, Familien-, Gesundheits-, Kinder- und Jugend-, Sozialhilfe und Psychiatrie und begründete so seinen besonderen Einfluß auf die Soziale Arbeit und die sozialen Entwicklungen der BRD: solide und konservativ, konsensorientiert, auf Praxiswirkung gerichtet, neue Themen eher zögerlich aufgreifend, jedenfalls nicht modisch ausgerichtet.
- (2) Der NDV wurde in diesen Jahren zu einem gewissermaßen „offiziösem“ Organ der Sozialen Arbeit in der BRD: Was im NDV veröffentlicht wurde, was gar der DV-Vorstand beschloß, daran orientierte sich die Praxis. Der NDV als eine Widerspiegelung dessen, was damals eine normale Praxis umtrieb (immer eher handlungsorientierte Trends darstellend denn Moden behandelnd).
- (3) *Aber:* Diese Behutsamkeit führte dazu, daß das politische 1968 nicht im NDV stattfindet. Erst 1970 – in Form eines Kommentars zu einem sehr kritischen Bericht zum 4. Deutschen Jugendhilfetag in Nürnberg – wird *Otto Fichtner* (damals noch Ministerialdirektor im Bundesjugendministerium in Bonn und später von 1978 bis 1990 Vorsitzender des DV) deutlich: Der 4. Deutsche Jugendhilfetag sei ein „nutzloser Aufstand“ gewesen und er forderte einen scharfen Trennungsstrich: „Wer Jugendhilfe als Vorreiter oder als Vehikel einer Revolution der Gesellschaft benutzen möchte, wird erleben, daß er alle nötigen, vernünftigen Reformen etwa in Richtung auf eine Pädagogik der Emanzipation aufs Spiel setzt und einer reaktionären Pädagogik alle Türen öffnet“.<sup>12</sup> Die damals versuchte „revolutionäre Orientierung“ der Sozialen Arbeit (insbesondere der Jugendhilfe mit der Handlungsausrichtung „revolutionäre Veränderung der Gesellschaft durch gesellschaftlich unterdrückte Gruppen“ – auch als Randgruppenstrategie bezeichnet – und nur von einer kleinen Gruppe Intellektueller gefördert und gefordert) halte ich für eine der wirklichen Moden unseres Zeitpfades (und in den extremen Ausformungen bis heute für professionell verantwortungslos): Sie war

<sup>10</sup> NDV 3/1963, 140ff. und NDV 12/1967, 386ff.

<sup>11</sup> NDV 3/1963, 125ff.

<sup>12</sup> NDV 12/1970, 310f., 311

nur kurzfristig aktuell, hatte minimale Auswirkungen auf die Praxis (dazu war der Atem der Akteure regelmäßig zu kurz) und praktisch keine Breitenwirkung und Nachhaltigkeit.<sup>13</sup>

Männer wie *Otto Fichtner* (ein eher konservativer Sozialdemokrat) und *Wolfgang Bäuerle* von der Arbeiterwohlfahrt setzten dagegen auf Reformen: Über die Verbesserung von fachlichen Rahmenbedingungen (wir sprechen heute von Qualitäten der Strukturen, der Prozesse, der Ergebnisse) sollte neues Handeln möglich werden, sollten die Angebote und Dienste der Träger der Sozialen Arbeit so gestaltet und regelmäßig fortentwickelt werden, daß sie den jeweils neuen gesellschaftlichen Herausforderungen und Anforderungen entsprachen<sup>14</sup> – ein Denken und Tun, das sich schließlich durchsetzte und das zum Beispiel heute (noch) für das SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfegesetz – gilt, etwa mit seinen Verpflichtungen zur fortlaufenden Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung durch vorgeschriebene Verfahren, seit nunmehr 30 Jahren eine wirkungsvolle Handlungsorientierung der Sozialen Arbeit zunächst in der alten und seit 3. Oktober 1990 (bislang jedenfalls noch) in der zusammengeführten BRD!

*Dennoch eine Anmerkung:* Bei aller persönlichen Sympathie für diese Reformer und ihre Reformkonzepte ist es natürlich falsch, Einfluß und Bedeutung radikalen Denkens und des damit verbundenen aktionistischen/ demonstrativen Handelns zu unterschätzen: Ohne die Ostermarschbewegung, ohne die Studentenbewegung, ohne den Kampf gegen die Notstandsgesetze, also ohne die außerparlamentarische Opposition/APO von etwa 1960 bis etwa 1970, ohne die vielen Diskussionen überall, die öffentlichkeitswirksamen Aktionen, die zahllosen Flugblätter, Schriften, Bücher und etliche ungewöhnliche, mitreißende Menschen (so z.B. Fritz Teufel, Dieter Kunzelmann, Rudi Dutschke) hätte es gewiß die radikalen Forderungen an die Akteure und Träger der Sozialen Arbeit nicht gegeben, die dann die Reformer hervorbrachten, die diese zu neuem Handeln herausforderten, die aber auch kleinbürgerliche Spießerkinder zu vernunftgesteuerten Demokraten werden ließen.<sup>15</sup>

Die Vielfalt der so anregenden, häufig provozierenden Gruppen führte schließlich (mit) zu der Erkenntnis, daß es regelmäßig kein „entweder – oder“ gibt, sondern fast immer ein „sowohl als auch“ (diese Erkenntnis hilft übrigens bis heute beim Erkennen fundamentalistischer Strömungen).

<sup>13</sup> Lesebeispiele: Ahlheim, Rose u.a. (1971). Fürsorgeerziehung im Kapitalismus. Frankfurt/M.: Suhrkamp; Hollstein, Walter/Meinhold, Marianne (1973). Sozialarbeit unter kapitalistischen Bedingungen. Frankfurt/M.: Fischer; genauer zur (gegen die) Randgruppenstrategie: Kreft, Dieter (2001): Hat Soziale Arbeit ein politisches Mandat? In: Merten, Roland (Hrsg.). Hat Soziale Arbeit ein politisches Mandat? Positionen zu einem strittigen Thema. Opladen: Leske und Budrich, 153ff.

<sup>14</sup> Mustergültig: Bäuerle, Wolfgang (1971). Progressive Konzepte und die sozialpädagogische Praxis. In: NB, 122ff.

<sup>15</sup> Otto, Karl A. (1989). Die außerparlamentarische Opposition in Quellen und Dokumenten (1960 bis 1970). Köln: Pahl-Rugenstein; Kunzelmann, Dieter (1998). Leisten Sie keinen Widerstand! Berlin: Transit; Dutschke, Gretchen (1996). Rudi Dutschke – Wir hatten ein barbarisch schönes Leben – eine Biografie. Köln: Kiepenhauer und Witsch; hier muss der Hinweis genügen, dass es gerade die Praxis der (politisierten und politisierenden) GWA in den 1960er Jahren war, die Erfahrungen brachte, Instrumente neuen Handelns erprobte, auf die wir heute bei sozialräumlichem Handeln fast selbstverständlich zurückgreifen – genauer bei Kreft, Dieter/Mielenz, Ingrid: Kinder- und Jugendhilfegesetz/SGB VIII und Gemeinwesenarbeit (2000). In: Müller, Siegfried u.a.: Soziale Arbeit, Neuwied: Luchterhand, 363 ff.

## Die 1970er Jahre

Was in den 1960er Jahre gesät wurde, wird in den 1970er Jahren fachpolitisch geerntet:

- Für die Soziale Arbeit wichtige gesetzliche Neuregelungen werden Ende der 1960er Jahre und in den 1970er Jahren verabschiedet:
  - das Arbeitsförderungsgesetz (schon 1969),
  - das Berufsbildungsgesetz (ebenfalls schon 1969),
  - das Bundesausbildungsförderungsgesetz (1971),
  - das Schwerbeschädigtenrecht (1974),
  - die Neuregelung der Volljährigkeit (1975),
  - das Sozialgesetzbuch I/AT (1976),
  - das Adoptionsgesetz (1977),
  - das Sozialgesetzbuch IV – Kranken - Rente - Unfall - Pflege (1977),
  - das 1. Gesetz zur Reform des Ehe- und Familienrechts (1977).

Liest man heute relevante Fachzeitschriften dieser Jahre, so spürt man immer noch den damals allgegenwärtigen Reformwillen. Es gab geradezu eine Lust, alles neu zu bedenken und neu zu ordnen.

Ich nenne exemplarisch folgende Themen:

- Abschied von der Familienideologie,
- zur Situation der Heimerziehung,
- Grundformen der Arbeit mit Eltern in der Jugendhilfe,
- das „Georg-von-Rauch-Haus“, ein Modell für selbstorganisierte Jugendwohngemeinschaften,
- Entwicklung und Tendenzen in der Gemeinwesenarbeit der BRD,
- Schulsozialarbeit – neues Praxisfeld unter neuen Vorzeichen?,
- Sonderprojekte für sozial Benachteiligte in Berlin,
- die Arbeit der Schutzhilfe in Berlin,
- Arbeit in sozialen Brennpunkten,
- zur Lage der Psychiatrie – nach dem Zwischenbericht der Enquete-Kommission,
- Ausreißer- und Trebegänger,
- Deutscher Fürsorgetag zum Thema „Selbsthilfe und ihre Aktivierung durch die soziale Arbeit“ (der Deutsche Verein entdeckt den Selbsthilfebereich),
- weibliche Dominanz in der Erziehung,
- aktives Altern,
- kommunale Sozialplanung/ Jugendhilfeplanung,
- die Finanzierung von Frauenhäusern,
- Jugendreligionen,

- zur Jugendarbeitslosigkeit<sup>16</sup> usw.
- Parallel dazu finden Neugründungen statt (d.h. zu diesen neuen Überlegungen passende neue Organisationen/ Institutionen werden geschaffen: *Wolfgang Bäuerle* stellt das 1974 gegründete Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik/ ISS vor mit seinen Arbeitsschwerpunkten Praxisforschung/ Planung/ Planungsberatung Institutionsberatung/ Fortbildung<sup>17</sup> und
- Fortbildung wird beim Deutschen Verein ein Handlungsschwerpunkt (als Reformstütze und gewissermaßen exemplarisch für diese Zeit)<sup>18</sup>.

Insgesamt wird die Kinder- und Jugendhilfe Ende der 1960er Jahre und in den 1970er Jahren der Reformmotor, das Reformfeld der Sozialen Arbeit in einem umfassenden Sinne.

Kurz: Die Jugendhilfe vermittelt die neuen Handlungsorientierungen und *C. Wolfgang Müller* hat die Beispiele dafür so zusammengefaßt:

---

<sup>16</sup> (nacheinander): Käthe Strobel, in: NB 8/1970, 123 ff.; Hans Thiersch, in: NB 10/1970, 170ff.; Wolfgang Bäuerle, in: NB 2/1971, 24ff.; AG GWA der Victor-Gollancz-Stiftung, TuP 8/1973, 204ff; Jürgen Markmann, in: TuP 1973, 464ff.; TuP 4/1974, 125ff.; Gert Eichhorn, in: TuP 11/1974, 406ff.; NDV 1/1974, 6ff.; NDV 4/1974, 93ff.; NDV 2/1976, 41ff.; NDV 1/1977, 1ff.; NDV 5/1978, 146ff.; NDV 6/1978, 178ff.; NDV 1/1979, 10ff.; NDV 7/1979, 180ff.; NDV 7/1979, 184ff.; NDV 7/1979, 190ff.

<sup>17</sup> TuP 10/1974, 399ff.

<sup>18</sup> vgl. z.B. die Berichte im NDV 9/1975 zur Fort- und Weiterbildung – ein Schwerpunktheft

**Neue Ansätze in der Jugendhilfe**

<b>Zeitraum</b>	<b>Angebote</b>
Ende der 60er Jahre	Selbst organisierte Kinderbetreuungseinrichtungen Sozialpädagogische Familienhilfe Mobile Jugendarbeit Schulsozialarbeit Soziokulturelle Arbeit * Wohnhilfen (hier: Jugendwohnkollektive als Alternative zur und Erweiterung von Heimerziehung)
Anfang der 70er Jahre	Drogenhilfe Jugendberatung Jugendhilfeplanung Mädchenarbeit Streetwork Angebote für AusreißerInnen und TrebegängerInnen)
Mitte der 70er Jahre	Kinderschutzzentren Schuldnerberatung Erziehungshilfe im Wandel Jugendhelfer Frauenhäuser * Wohnhilfen (hier: in Verbindung mit außerbetrieblichen Berufsbildungsangeboten, z.T. im Rahmen von Heimerziehung, z.T. im Rahmen von Erziehungshilfe bzw. Jugendsozialarbeit, z.T. als eigene Maßnahme)
Ende der 70er Jahre	Diversions im Rahmen des Jugendgerichtsgesetzes Jugendhilfe: Ausbildung und Beschäftigung Ökologische Stadterneuerung
Anfang der 80er Jahre	* Wohnhilfen (hier: in Zusammenhang mit der „neuen Wohnungsnot“ und der daraus entstandenen Hausbesetzerbewegung) Bauen/Wohnen und Soziale Arbeit Projektberatung im Rahmen von Berufsausbildung und Beschäftigung Beratung von Selbsthilfegruppen Mütterzentren
* An diesem Beispiel wird der Prozeß der Entwicklung innerhalb eines Handlungsfeldes angedeutet Müller, C. Wolfgang (2001). Helfen und Erziehen. Soziale Arbeit im 20. Jahrhundert. Weinheim/Basel: Beltz, 150	

Wie überhaupt die Jugendhilfrechtsreform (spätestens seit 1973) wichtige Erkenntnisse hervorbringt:

- (1) Es gibt „zeitlose Themen“ der Kinder- und Jugendhilfe (die zum Teil auch für die Soziale Arbeit in ihrer ganzen Breite gelten):
- Das Verhältnis Eltern - Kind/er (von der Elterlichen Gewalt zur Elterlichen Sorge).

- Was sind die bestmöglichen Sozialisationsbedingungen für Kinder und Jugendliche und wie weit geht dabei die öffentliche Verantwortung (von den ersten qualitativen Kita-Planungen in Berlin 1974 über den Streit um die Krippenerziehung bis hin zum 11. Jugendbericht 2000: Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung)?
- Das Verhältnis öffentliche und freie Träger (in der Linie: Subsidiarität, Vorrang-Nachrang, freie Träger werden zu Anbietern, privat-gemeinnützige Träger verlieren ihre Privilegien).
- Der Streit um die erforderlichen Aufwendungen (wie viel Geld ist für die Kinder- und Jugendhilfe zu reservieren?). Und schließlich
- gab es fachliche Ziele, die im Verlaufe einer 25jährigen Reformdiskussion nicht aufgegeben wurden (und die aufzugeben wir noch heute gut und gründlich bedenken sollten):
  - es sollte ein umfassender Leistungskatalog entwickelt werden (also nicht Hilfe, nicht Almosen, sondern möglichst einklagbare Rechtsansprüche),
  - es wurde eine umfassende Zuständigkeit für die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe beim örtlichen Träger der Jugendhilfe gefordert (heute ist das Stichwort dazu die Sozialraumorientierung).

Diese beiden Hauptziele wurden dann 1990 (jedenfalls in weiten Teilen) im KJHG/SGB VIII realisiert.

## Die ersten Zeichen eines radikalen Wandels

Hört man von soviel Reformengagement, von so vielen Reformversuchen und Reformen, meinte man, die Akteure hätten damals in einer Art „fachpolitischem Paradies“ gelebt – aber mitnichten:

- In der Studie zum Perspektivenwandel der Jugendhilfe von 1990, in der unter anderem die damals sogenannten neuen Handlungsfelder der Jugend- und Familienhilfe sowie ihre Aufgabenwahrnehmung durch die Jugendämter erfaßt wurden, zeigte sich folgendes Bild (das für mich etwas zeitloses hat): „Die Bandbreite reicht von hoch-innovativen Jugendämtern (aber unter 10 %, *Anm. d. V.*), die u.a. in fast allen neuen Handlungsfeldern tätig sind ... bis hin zu einem Set von ca. 15% offenbar innovationsresistenter Verwaltungen des Jugendamtes.“<sup>19</sup> (das Eis war also dünn, auf dem die Reformen sich entwickelten und es war immer nur eine qualifizierte Minderheit – damals allerdings mit „Meinungsführerschaft“ – die die Dinge voranbrachte).
- Diese Studie wurde in den Jahren 1988 – 1990 erstellt und 1990 erstmalig publiziert. Der neue Begriff „Innovation“ ist bereits geläufig und ersetzt zunehmend den der Reform. Der Wechsel (auch) dieser Begriffe verweist sogleich auf grundlegende Veränderungen des Bedingungsgefüges der Sozialen Arbeit.

Denn Innovation ist ein Begriff aus dem Unternehmensbereich und vor dem Hintergrund gewaltiger ökonomischer Veränderungen löst *Innovation* Reform als Entwicklungsbegriff ab, wird auch in der

<sup>19</sup> Kreft, Dieter/Lukas, Helmut u.a. (1990, <sup>2</sup>1993). Perspektivenwandel der Jugendhilfe. 2 Bde. Frankfurt/M.: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik, Bd. I, 378

Sozialen Arbeit „hit-fähig“, hat zunächst noch eine soziale Ausrichtung („soziale Innovation“), ist aber bereits deutlich an das ökonomische Geschehen gebunden.<sup>20</sup>

### **Die Ökonomisierung auch der Sozialen Arbeit ist eingeläutet!**

(Gewissermaßen parallel zur fachlichen Entwicklung: „sowohl als auch eben!“)

### **Die 1980er Jahre**

Wie schon die 1970er in den 1960ern ihre Wurzeln hatten, beginnen auch die 1980er Jahre fachlich früher, bereits Ende der 1970er – und die neue Zeit hat einen Namen: *Alternativbewegung* (oder Selbsthilfe-/selbstorganisierte Gruppen und Initiativen).

Diese neue Bewegung war zunächst eindeutig eine „Gegen-Bewegung“ – gegen die damals so genannten Sozialkonzerne, gegen die bürokratisch verkrusteten, unbeweglichen, hierarchischen Strukturen der öffentlichen und (großen) freien Träger gerichtet, die sich damals (und manchen Orts bis heute) den sozialen Markt teilten.

Mit ihren „Prinzipien von Basisdemokratie, Selbstverwaltung, Betroffenennähe, Ganzheitlichkeit, dem Selbstvertretungsanspruch“<sup>21</sup> unterschieden sie sich zum Teil grundlegend von traditionellen freien Trägern – und begründeten neue Handlungsausrichtungen (-orientierungen), die bis in unsere Zeit ihre Bedeutung nicht völlig verloren haben.

### **Zwei zusammenfassende Anmerkungen...**

1. *C. Wolfgang Müller* hat in seiner Methodengeschichte der Sozialen Arbeit (im zweiten Band: Neue Bewegungen)<sup>22</sup> eine Art „Schweinezyklus“ der Bewegungen Sozialer Arbeit beschrieben („exotische“ neue Forderungen/ Projekte verlieren im Zeitverlauf diese Exotik und werden zu Regelanboten oder Bestandteilen davon – und wieder neue Angebote entstehen ...), und hat uns aufgefordert, beim Auftauchen neuer Bewegungen nicht immerfort die alten Fehler zu wiederholen (zwischen Nichtachtung und aggressiver Abwehr), sondern neugierig das jeweils Neue zu sehen und es in seinem Anderssein wertschätzend und unvoreingenommen auf seine Tauglichkeit für den eigenen Handlungsalltag zu bedenken.

*Wohl auch ein zeitloser Erkenntnisgewinn beim Blick auf die Entwicklungen seit 1945!*

2. *Ingrid Mielenz* hat schon 1981 diese Entwicklungen – mit Rückgriff auf ihre eigenen Berliner Erfahrungen – analysiert und den daraus abzuleitenden Folgerungen einen Begriff gegeben: *Einmischungsstrategie*.

Sie nutzte (als Behördenvertreterin) die Provokation neuen Handelns durch neue/ andere Träger (und in neuen Handlungsfeldern) positiv und aktiv als Chance der Handlungserweiterung. „Laßt uns unsere lieb gewordenen Zuständigkeitsgärten verlassen, laßt uns uns selbstbewußt und kom-

<sup>20</sup> Maelicke, Bernd (1987). In: Maelicke (Hrsg.) Soziale Arbeit als soziale Innovation. Veränderungsbedarf und Innovationsstrategien. Weinheim/Basel: Juventa, 4, 13

<sup>21</sup> Bloesy, Stephan/Kreft, Dieter (1987). Sie fördert uns, sie fördert uns nicht ... Erfahrungen und Probleme alternativer Projekte mit der Verwaltung. Berlin: Sozialpädagogisches Institut

<sup>22</sup> Müller, C. Wolfgang (<sup>2</sup>1992). Wie Helfen zum Beruf wurde. Eine Methodengeschichte der Sozialarbeit. Bd. 2 – 1945 – 1990. Weinheim/Basel: Beltz. Akzeptieren, anerkennen, fördern, selbst entsprechend zu handeln: erst Mitte der 1980er Jahre haben die Jugendminister so auf die Alternativbewegung reagiert!

petent einmischen in ‚fremde Bereiche‘ wie berufliche Bildung, Arbeit, Wohnen, Stadterneuerung, läßt uns andere Finanzierungsquellen nutzen (damals noch als Beispiel: Wirtschaftsförderung, EU-Mittel)“. Und sie tat das sehr erfolgreich: Denn was sie damals forderte, ist heute in § 1 Abs. 3 Nr. 4 SGB VIII gesetzlicher Auftrag (die Jugendhilfe soll „dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familie sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen“).<sup>23</sup>

### **Was bleibt...**

Am Ende der 1980er Jahre werden zwei große Berichte vorgelegt, die diese fachpolitischen Entwicklungen dokumentieren, genau analysieren, Resümees präsentieren, vor allem aber neue Leitorientierungen liefern – die Strukturmaximen/ Handlungsprinzipien einer lebensweltorientierten Jugendhilfe – die orientierenden „Hits der 1990er Jahre“ (und bis heute nicht „als großer Wurf“ ersetzt):

### **Strukturmaximen/Handlungsprinzipien einer lebensweltorientierten Jugendhilfe als fachlicher Rahmen<sup>24</sup>**

- 1 Prävention – primäre und sekundäre,
- 2 Dezentralisierung/Regionalisierung (auch Gestaltung = Neustiftung von regionalen Bezügen, Kooperationen und Vernetzungen),
- 3 Alltagsorientierung (Lebenswelt- und Lebenslagenorientierung),
- 4 Integration – Normalisierung,
- 5 Partizipation (und Freiwilligkeit),
- 6 Existenzsicherung/Alltagsbewältigung,
- 7 Einmischung.

Mit dem SGB VIII wird diese fachliche Linie (jedenfalls im Großen und Ganzen) 1990/ 1991 die rechtliche und fachliche Geschäftsgrundlage der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland.

### **Ein Zwischenfazit...**

*Einerseits:* Eine lange Reformära (auch Zeit sozialer Innovationen) hatte ihren Höhepunkt erreicht.<sup>25</sup>

*Andererseits 1:* Der Ruf nach „Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit“ wird immer lauter, schon 1983 wird (wieder einmal) eine schwere Finanzkrise konstatiert – und die dazu passenden Themen werden wie-

<sup>23</sup> Mielenz, Ingrid (1981): Die Strategie der Einmischung. Soziale Arbeit zwischen Selbsthilfe und kommunaler Politik. In: np - Sonderheft 6, 57ff.

Wie 1974 Wolfgang Bäuerle mit dem Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik, die der Reformzeit angemessene Organisation gründete, belebten Hartmut Brocke, Diether Huhn, Horst Koffke, Ehrhart Körting und Dieter Kreft in der 2. Hälfte der 1970er Jahre das Sozialpädagogische Institut Berlin (um es zu neuem Handeln zu befähigen) (vgl. Schwerpunktheft Stadterneuerung und soziale Arbeit am Beispiel des spi Berlin. In: TuP 10/1982), so gründeten Ingrid Mielenz und Manfred Schneider 1985 den BBJ-Consult, um für ihre ‚einemischungsorientierte Ideen‘ eine ‚passende Organisation‘ zu haben (vgl. Mielenz, Ingrid (1986): BBJ-Consult – Beratungseinrichtung für Ausbildungs- und Beschäftigungsinitiativen im Jugend- und Sozialhilfebereich. In: TuP 3, 110ff.)

<sup>24</sup> nach: BM für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (Hrsg.) (1990). Achter Jugendbericht. Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe. Bonn (BT-Drs. 11/6576) und Kreft/Lukas u.a. (1990, <sup>2</sup>1993), a.a.O.

der regelmäßig im NDV behandelt: Sozialhilfeniveau und Arbeitnehmereinkommen, Jugendarbeitslosigkeit, Finanzierung der Jugendhilfe, Pauschalierung von Leistungen, Gemeindehaushalte – Spielraum für mehr Investitionen, gemeinnützige und zusätzliche Arbeit, soziale Grundsicherung, individueller Leistungsmissbrauch und so weiter. *Wolf Rainer Wendt* spricht dementsprechend 1986 unter dem Thema „Haushaltswissenschaft und soziales Management“ auch von der notwendigen ökonomischen und exekutiven Kompetenz von Sozialarbeitern.<sup>26</sup>

*Andererseits 2:* werden die Selbsthilfe/ alternativen Projekte so normal, daß inzwischen regelmäßig dazu im NDV berichtet wird – und schon 1985 wird ein zentrales Thema dieser neuen Bewegung „Wohnen – Ausbildung und Beschäftigungsprojekte in der Jugend- und Selbsthilfe“ zu einem Akademiekurs des Deutschen Vereins!<sup>27</sup>

**Aber:** Ende der 1980er Jahre, am 9. November 1989 mit der Maueröffnung genau, veränderte sich die Welt – wir haben es in der Euphorie der damaligen Zeit nur nicht sofort bemerkt.

*(Hier müßte wohl ein Exkurs folgen zu Globalisierung, zu technologischem Wandel in immer schnelleren Zyklen, zur Bevölkerungsentwicklung, zu wesentlichen sozial-kulturellen Veränderungen, die die Soziale Arbeit berühren (Wandel der Familienbilder, Generationenbeziehungen) u.v.a. – ich bleibe „eng beim Thema“, um den Darstellungsrahmen nicht vollständig zu sprengen und bitte dafür um Verständnis.)*

## **Die 1990er Jahre**

Sie beginnen mit völlig entgegengesetzten „Äußerungen“:

- (1) *mit einer fachlichen Bilanzierung:* Der 8. Jugendbericht und der Bericht zum Perspektivenwandel der Jugendhilfe werden veröffentlicht (mit den Hinweisen, wie eine moderne, lebensweltorientierte Jugendhilfe handeln sollte),<sup>28</sup>
- (2) *mit einer fachlichen Grundlegung:* Das Kinder- und Jugendhilfegesetz/KJHG (und damit das neue SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe) wird verabschiedet;
- (3) *laute Klage wird erhoben:* Der Paritätische Wohlfahrtsverband legt den ersten Armutsbericht vor;
- (4) *mit zunächst fast unauffällig daherkommender Systemänderung:* Der sich schon zuvor ankündigende Musterwechsel für die Finanzierung der Arbeit freier Träger (von der Zuwendung zum Entgelt) wird konkret: Seit 1993 (zuerst im BSHG) wird das vorherige Selbstkostendeckungsprinzip durch im Voraus (prospektiv) abgeschlossene Vereinbarungen ersetzt (z.T. in der Sozialhilfe später durch Pau-

<sup>25</sup> Kreft, Dieter (2001). Vom Ende der fachlichen und rechtlichen Beliebigkeit in der Kinder- und Jugendhilfe. In: np 5, 437ff.

<sup>26</sup> alle Themen im NDV von 1981-1989; Wendt, in: NDV 6/1986, 235ff.

<sup>27</sup> z.B. Ingrid Mielenz (Jugendhilfe und alternative Projekte). In: NDV 10/1984, 388ff.; Erwin Jordan (Sozialpädagogische Familienhilfe). In: NDV 11/1984, 437f.; Joachim Merchel (Die Bedeutung von Selbsthilfegruppen). In: NDV 12/1984, 456ff.; Johannes Münder (Sozialhilfe und Arbeitsmarkt). In: NDV 5/1986, 197ff

<sup>28</sup> a.a.O. FN 19 + 24

schalen abgelöst), die Kinder- und Jugendhilfe wird zum 1. Januar 1999 (vorerst nur für stationäre und teilstationäre Leistungen) auf das Vereinbarungsverfahren umgestellt.<sup>29</sup>

### **Der neue Trend für lange Zeit: Die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit nimmt ihren Lauf.**

Der beginnende Systemwechsel hat folgende Geschäftsgrundlagen:

- 1. Es geht um Wirtschaftlichkeit, Kostenbegrenzung, Kostenreduzierung (vor allem vor dem Hintergrund einer strukturellen Finanzkrise).
- 2. Alle wohlfahrtsstaatlichen Sicherungsprogramme „werden auf den Prüfstand gestellt“ mit folgenden Tendenzen:
  - zur Grundversorgung und Deregulierung,
  - zum Ersatz von Subventionen und Zuwendungen durch Kosten- und Leistungsvereinbarungen,
  - zur Einführung von Wettbewerbselementen in die Förderung sozialer Dienstleistungen,
  - die Konkurrenz um festgelegte Preise wird zu einem Kennzeichen unter den Leistungsanbietern (inszenierter Wettbewerb).

### **Verwaltungsmodernisierung**

Vor diesem Hintergrund sollte dann auch der (vermeintlich) große „Hit der 1990er Jahre“ betrachtet werden: die Verwaltungsmodernisierung in Gestalt *dreier Modernisierungsziele*:

Modernisierung der Strukturen,

Modernisierung der Verfahren,

Modernisierung der handelnden Personen.

In Deutschland wird sie zunächst in Gestalt eines von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle in Köln/KGSt seit 1993 vorgestellt und fortlaufend konkretisiert unter dem Begriff „*Neues Steuerungsmodell/ NStM*“.

Das KGSt-Oberziel – „Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung“ – ist dann zur deutschen Variante des New Public Management geworden. „Eine Version, die der kommunalen Ebene entstammt und das Neue Steuerungsmodell als Alternative zur Privatisierung und zum neo-liberalen Minimalstaat ... (sieht). Durch gründliche Binnenrationalisierung soll der öffentliche Sektor gestärkt und nicht abgeschafft werden.“<sup>30</sup>

Die Kernbegriffe dieses Modells neuer Verwaltungssteuerung sind uns inzwischen gut vertraut: klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung, Führung durch Leistungsabsprachen statt durch Einzeleingriff (= Kontraktmanagement), Wechsel von der Inputsteuerung (= zentrale Zuteilung von Ressourcen) zur Outputsteuerung (= Orientierung an den Leistungen) mit neuen Instrumen-

<sup>29</sup> zum damit verbundenen ‚sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis‘ vgl. u.a. Münder, Johannes u.a. (2003). Frankfurter Kommentar zum SGB VIII. VorKap 5 Rz 3ff. (Leistungserbringung durch Dritte). Weinheim/Basel: Beltz

<sup>30</sup> Jann, Werner (1998). Neues Steuerungsmodell. In: v. Bandemer u.a. Handbuch der Verwaltungsreform. Opladen: Leske und Budrich, 70ff.

ten und Organisationskompetenzen (=Produkte als Kernbereich outputorientierter Steuerung), Budgetierung als Element dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung, gestützt durch ein Berichtswesen und Controlling zur fortlaufenden Entwicklungssteuerung.

Und über einige Jahre ist dieses Thema (in allen Variationen selbstverständlich) der „Trendsetter“ auch in den von mir ausgewerteten Fachzeitschriften.

Interessant ist aber, daß etwa in der *TuP* schon relativ früh Zweifel am Neuen Steuerungsmodell artikuliert werden – überhaupt am eingeschlagenen Weg der „Modernisierung“ und dem undeutlichen „Wohin?“. 1997 bis 1999 wird in der *TuP* unter dem Titel „Die freie Wohlfahrtspflege auf dem Prüfstand“ bereits eine sehr intensive Folgendiskussion geführt:<sup>31</sup>

- über die richtige Trägerschaft;
- zwischen Ökonomisierung und verbandlicher Erneuerung;
- Marktorientierung in der Sozialen Arbeit ohne Alternative?;
- Das Modell „Ehrenamtlicher Vorstand“ – ein Risikofaktor ... Wege aus dem Dilemma;
- Gegenwart gestalten um Zukunft zu gewinnen – verbandspolitische Strategien;
- Abschied vom BAT – was dann?;
- Freie Wohlfahrtspflege und europäisches Gemeinschaftsrecht nach Amsterdam – eine Zwischenbilanz.

### **Wieder zwei zusammenfassende Anmerkungen...**

(1) Der „Hit“ „Verwaltungsmodernisierung/Neue Steuerung“ erwies sich dann doch als ein wenig kurzatmig, seine Nachhaltigkeit ist darüber hinaus ungewiß.

Seit Dr. Rainer Heinz im Jahre 2000 sein Buch „Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz“ vorlegte,

- in dem er (als der Promotor des Neuen Steuerungsmodells in der KGSt) auf vielfache Kritik reagierte (zu naive Erwartungen, zu ungenaue zeitliche Vorgaben, Flucht in neue Etikettierungen, Vernachlässigung des Qualitätsthemas u.a.m.)<sup>32</sup> und
- seitdem er die KGSt verlassen hat, ist es still geworden um dieses Modell der Verwaltungsmodernisierung.

Mir ist jedenfalls nicht bekannt, daß eine Gebietskörperschaft dem neuen Modell „Kommunales Management“ entsprechend (eingeteilt in normatives Management: Leitbild; strategisches Management; operatives Management) komplett gehandelt und danach sein Modernisierungsverhalten ausgerichtet hätte.

(2) Die lange Zeit diskutierten, großartigen Umorganisationsabsichten (Modernisierung der Strukturen: statt Ämter = Geschäftsbereiche oder Fachbereiche/ Fachdienste) sind ebenfalls nicht zu ei-

<sup>31</sup> (nacheinander) in: *TuP* 12/1997, 454ff., *TuP* 1/1998, 43ff., *TuP* 3/1998, 83ff., *TuP* 4/1998, 123ff., *TuP* 7/1998, 243ff., *TuP* 12/1998, 450ff.

<sup>32</sup> Heinz, Rainer (2000): *Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz*. Stuttgart: SchäfferPoeschel; die Bedenken sind zusammengefasst bei: Merchel, Joachim (2003). *Trägerstrukturen der sozialen Arbeit. Eine Einführung*. Weinheim/München: Juventa (ab S. 48: Öffentliche Träger und Verwaltungsmodernisierung)

ner Massenerscheinung geworden. Ich verweise dazu auf die Studie des Deutschen Jugendinstituts von 2001 zur organisatorischen Einbettung von Jugendhilfeaufgaben in die Kommunalverwaltung (danach hatten 84% der Gebietskörperschaften noch Jugendämter, 12% Jugend- und Sozialämter, bei 2% war unklar, welche Organisationseinheit die Kinder- und Jugendhilfe wahrnimmt, so daß rechnerisch lediglich ein Rest von 2% bleibt, der etwa Geschäftsbereiche/ Fachbereiche gebildet haben könnte – nach fast 10jähriger modellgeleiteter Strukturdiskussion kein beeindruckendes Ergebnis).<sup>33</sup>

### **Und was bleibt fachlich?**

Es sieht zunächst danach aus, als sei nach 1985 wenig wirklich fachlich neues hinzugekommen: Ich nenne zum Beispiel die Hospizbewegung, Straßenkinder (Ausreißer und Trebegänger sind aber schon ein alter Begriff), Partizipation (mit dem 10. Jugendbericht 1998 und dem 11. Jugendbericht 2002 jetzt umfassend begründet), Gender Mainstreaming natürlich.

In der *Neuen Praxis* wurden immer wieder neue Themen behandelt (die allerdings gelegentlich dann doch auch Verlängerungen alter Diskussionen sind): „Mädchenzeit – Jungenzeit“, „Freiwilliges Ökologisches Jahr“, „Jugend und Gewalt“, „Gestern TrebegängerInnen – heute Straßenkinder“, „Entwicklungen in der Jugendkriminalität und im Jugendstrafrecht“, „Jugendhilfe und Sport“ (sämtlich in *np* 1997), „Von der Subsidiarität über den Korporatismus zum Markt?“, „Professionalisierungstendenzen der Sozialen Arbeit in der Moderne“, „Gesundheitsbezogene Soziale Arbeit zwischen Public Health und Gesundheitswissenschaft“ (sämtlich in *np* 1998).

Und nach dem Abebben der dort intensiv geführten Theoriediskussion (etwa um Professionalisierung, Sozialarbeitswissenschaft) mehren sich auch in der *np* ab 2001 wieder neue(re) Praxisthemen: „Praktiker als Forscher – Forschen als Praxis“, „Elementarbildung in der Jugendhilfe“, „Wenn der Computer klingelt“, „Erlebnispädagogik“, „Management des Wandels“, „Schulsozialarbeit“, „Europa“, „Beratung im ‚Sozialraum‘“, „Kindeswohl zwischen Jugendhilfe und Justiz“, „Individuelle Hilfeplanung“, „Crimefighters United – zur Kooperation von Jugendhilfe und Polizei“, „Kinderarmut in der Stadtgesellschaft“, „Fachlichkeit in der Jugendhilfe“, „Systemtheorie und Ökonomisierung Sozialer Arbeit“, „Zur Ambivalenz eines sozialarbeiterischen Trends“ (sämtlich in *np* 2001).

Und neu ist auch, daß sich die Jugendhilfe zur Wehr setzt gegen die unglaublichen Zumutungen der Schule nach deren „PISA-Pleite“.<sup>34</sup>

Ganz gewiß bleibt die Sozialraumorientierung als neue fachliche Kategorie – also nicht als Mode, sondern als inzwischen eine der zentralen Handlungsorientierungen der Sozialen Arbeit!<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.) (2001). Organisatorische Einbettung von Jugendhilfeaufgaben in die Kommunalverwaltung. München: Juventa

<sup>34</sup> etwa mit Abdruck der Leipziger Thesen (Bildung ist mehr als Schule ...) (*np* 4/2002, 317ff.) und der Streitschrift des Bundesjugendkuratoriums (für ein neues Verhältnis von Bildung und Jugendhilfe ..) (*np* 1/2002, 3ff); exemplarisch für viele Einzeläußerungen: Rauschenbach, Thomas (2002): Der Bildungsauftrag des Kindergartens – Neubestimmung nach dem PISA-Schock. In: TuP 3, 205ff.; zusammengefasst in: Pröls, Rainer (Hrsg.) (2003). Bildung ist mehr! Die Bedeutung der verschiedenen Lernorte. Konsequenzen aus der PISA-Studie zur Gestaltung der Jugendhilfe in einer kommunalen Bildungslandschaft. Nürnberg: emwe-Verlag

<sup>35</sup> Zur Renaissance der Sozialraumorientierung: Kreft, Dieter (2001). Brauchen wir eine umfassende Strukturdebatte in der Jugendhilfe? In: mehr Chancen für Kinder und Jugendliche. Stand und Perspektiven der Jugendhilfe in Deutschland. Münster: Votum, 179ff.; umfassend die Diskussion referierend: SOS-Kinderdorf

## Die 2000er Jahre

(soweit sich bereits etwa markieren läßt):

Mir ist zunächst aufgefallen, daß die Anforderungen an das Handeln genauer werden (gewissermaßen von der lange Zeit geduldeten Unverbindlichkeit des Handelns in der Sozialen Arbeit – mal so, mal so – zur regelgeleiteten, überprüfbaren Verbindlichkeit), zum Beispiel:

- *in der Qualitätsdebatte der Jugendhilfe*<sup>36</sup> (übrigens auch in der sozialen Pflege, die von mir aber nicht genauer betrachtet wurde);
- *bei vielen Einzelthemen* immer wieder: um die soziale Stadt, zur Diagnose, zur demenzspezifischen Normalität, zur Sozialraumorientierung und zum Sozialbudget, wieder zur Schulsozialarbeit, zum sozialpädagogischen Beratungsprozeß, zur Bürgergesellschaft (dort gleich mit 13 handlungsorientierenden Thesen) (sämtlich in *TuP* 2002);
- unter dem Stichwort „*Handeln nach den Regeln der Kunst*“ und die Folgen von „Regelverletzungen“ (ernst genommen seit den Strafverfahren um Garantenstellung und Garantenpflichten);<sup>37</sup>
- man kann „in der Sozialen Arbeit (passend zum Stichwort „Genauigkeit“) auch von einer *technologischen Wende* sprechen (Stichwörter: „Formalisierung“, „Standardsicherung“, „Qualitätsmanagement“, „DIN ISO 9000“, „Controlling“, „BWL-isierung“ usw.<sup>38</sup>

Ganz aktuell muß dann die „*Europäisierung der deutschen Sozialen Arbeit mit ihren Folgen*“ genannt werden.<sup>39</sup>

## Die Agenda 2010 und ihre Folgen

Mit den Regelungen in Folge der Agenda 2010 erhält die Sozialhilfe ab 1. Januar 2005 eine veränderte – nicht völlig neue – Rechtsgrundlage; das BSGH wird als SGB XII in das Sozialgesetzbuch eingegliedert, das Grundsicherungsgesetz wird Teil des SGB XII, die Sozialhilfe verliert ihre erwerbsfähigen Bezieher an das SGB II – Grundsicherung für Arbeitssuchende – und zugleich ihre frühere Zuständigkeit für die Hilfe zur Arbeit. Wieweit bislang praktizierte kommunale Arbeitshilfen über die

---

e.V. (Hrsg.) (2001). Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand. München: Eigenverlag (u.a. mit Beiträgen von Johannes Münder, Wolfgang Hinte, Reinhard Wiesner); zuletzt: Hinte, Wolfgang u.a. (2003). Sozialräumliche Finanzierungsmodelle. Qualifizierte Jugendhilfe auch in Zeiten knapper Kassen. Berlin: edition sigma

<sup>36</sup> (schon 1998): Merchel, Joachim (Hrsg.) (1998). Qualität in der Jugendhilfe. Kriterien und Bewertungsmöglichkeiten. Münster: Votum; Merchel, Joachim (2001). Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit. Ein Lehr- und Arbeitsbuch. Münster: Votum; Projektgruppe Wanda (2000). Handbuch zum Wirksamkeitsdialog in der offenen Kinder- und Jugendarbeit. Münster: Votum

<sup>37</sup> Jordan, Erwin (2001). Zwischen Kunst und Fertigkeit – sozialpädagogisches Können auf dem Prüfstand. In: Zentralblatt für Jugendrecht/ZfJ, 48ff; Münder, Johannes (2001). Rechtsfolgen bei Verletzung professioneller Standards. In: ZfJ, 401ff.; als Beispiel für die Übersetzung dieser Überlegungen in die Handlungspraxis: Kreft, Dieter, Falten, Peter (2003). Jugendhilfeplanung – Handeln nach den Regeln der Kunst. In: np, 2, 243ff.; zur Garantenpflicht/Garantenstellung: uj 10/2001 – Schwerpunkttheft Kindeswohlgefährdung – Staatliches Wächteramt - Garantenpflicht

<sup>38</sup> Kruse, Jan (2003). Soziale Arbeit als Disziplin und Profession – oder: die Forderung nach einem Ende der Abgrenzung. In: TuP 2, 63ff, 69

<sup>39</sup> z.B. v. Boetticher, Arne (2003). Stoppt Europa die Privilegierung der freien Wohlfahrtspflege? In: TuP, 3, 59ff.

Arbeitsgemeinschaften zwischen Bundesagentur und Gebietskörperschaft (tatsächlich) vor Ort erhalten bleiben, kann noch nicht genauer beantwortet werden.

*Eines aber ist gewiß:*

Die großen Veränderungen der Versicherungssysteme (Arbeitslosen-, Kranken-, Rentenversicherung) berühren und verändern selbstverständlich die Bereiche der öffentlichen Fürsorge (also unter anderem die steuerfinanzierten (Kern-)Bereiche der Sozialen Arbeit, die Sozial-, Kinder- und Jugendhilfe) und werden die Armutspopulation anwachsen lassen.

Was uns *Hartz IV* (die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe) bringt, wie sich auch die Sozialhilfe daraufhin wandelt, wissen wir bereits im Großen und Ganzen, ob aber das SGB VIII/ Kinder- und Jugendhilfegesetz überhaupt – und wenn ja wie – verändert wird, ist zur Zeit noch offen:

**Aber:** Auch ohne jede weitere Veränderung des SGB VIII ist inzwischen die Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland ebenfalls voll vom Trend der Ökonomisierung erfaßt (und folgt damit nur einer Entwicklung, die in der Sozialhilfe und der sozialen Pflegeversicherung schon 1993/ 1995 begonnen hat):

- Der bereits angesprochene „inszenierte Wettbewerb“ hat über die Vereinbarungsregelungen der § 78 a ff. SGB VIII schon seit 1. Januar 1999 eine juristische (Geschäfts-) Grundlage;
- die Träger der Sozialen Arbeit (freie und öffentliche) werden zu Anbietern, die bewußt auch über die Preise konkurrieren sollen (was noch nicht so richtig klappt, weil häufig die „alten Kartelle“ das noch blockieren);
- der privilegierte gemeinnützige freie Träger wird zunehmend seiner Privilegien beraubt, es wird – vor dem Hintergrund europäischen Rechts – immer dringender danach gefragt, inwieweit die rechtlichen Privilegierungen der anerkannten privat-gemeinnützigen Träger im SGB VIII weiterhin zulässig sind;
- die Finanzierung der freien Träger verändert sich von der Zuwendungs- zur Entgeltfinanzierung – ein allgemeiner sozialrechtlicher Trend, der (jedenfalls für eine mittlere Zukunft) unumstößlich erscheint und auch Unterstützung verdient: Denn im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis wird der Leistungsberechtigte gestärkt, während er im Zuwendungsverfahren eigentlich nicht vorkommt – dort verhandeln Träger/Anbieter miteinander (natürlich stets „zu Gunsten“ der Berechtigten – allerdings merken diese das nicht immer).

Dieses vom Trägerdualismus und vom Willen zur stetigen fachlichen Entwicklung bestimmte System „franst inzwischen (systemtheoretisch betrachtet) nicht nur ein wenig an den Rändern aus“, sondern verändert sich in Kernteilen (Träger, Finanzierung, Wechsel der Ausrichtung: tendenziell eher ökonomisch statt fachlich).

Das SGB VIII, *die Rechtshülle der Kinder- und Jugendhilfe*, ist bislang zwar noch im wesentlichen erhalten, in seinem Rahmen waren aber schon die Veränderungen seit Jahren erheblich. Und die Folgen der Agenda 2010 werden wohl einen (faktischen) Trend verstärken, der auch die Kinder- und Jugendhilfe tendenziell eher „zum Ausfallbürgen“ macht, denn ihre „soziale Anspruchseite“ stärkt.

### **Wohin die Reise wohl geht?**

- Da gibt es sehr unterschiedliche Wegweisungen:

- (1) Der große Wandel als Lösung: Die Tendenz zur Privatisierung von Lebensrisiken (etwa das Konzept der Herzog-Kommission der CDU, das das System der sozialen Sicherung strukturell veränderte: Kopfpauschale im Gesundheitsbereich, volle Privatisierung der Pflegeversicherung; besonders kraftvoll wird diese Veränderungsrichtung vertreten von Meinhard Miegel).<sup>40</sup>
- (2) Gegen die zunehmende gesellschaftliche Teilung in arm und reich argumentierte Heinz Niedrig bereits im Jahre 2000 in einer Entgegnung auf *Ottvad* u.a. (Zwischen Markt und Mildtätigkeit) so: „Miegel (einer der Mitautoren, *Anm. d. V.*) beweist ungewollt, daß unsere tägliche soziale Arbeit voll im Trend wachsender Veramerikanisierung liegt. Soziales darf und soll für gut verdienende Schichten einen Markt mit hohen Qualitätsstandards durch gewinnorientierte Anbieter eröffnen, während die Masse der Bürger allenfalls auf durchschnittliche Qualität und weniger angewiesen sein wird ...“.<sup>41</sup>
- (3) *Christoph Butterwegge* (wie viele andere des sozialdemokratisch-grünen Segments) schlägt zur sinnvollen Weiterentwicklung des Systems der sozialen Sicherung den Um- und Ausbau zu einer *Bürgerversicherung* vor, weil damit die vorhandenen Sicherungslücken durch eine Universalisierung (eine allgemeine Versicherungs- und Mindestbeitragspflicht für sämtliche Wohnbürger/innen und nicht nur die Arbeitnehmer) geschlossen werden könnten.<sup>42</sup>
- (4) Und es werden über die Frage „Was tritt an die Stelle der traditionellen Sicherungssysteme?“ Antworten versucht, Hinweise gegeben:
- *Der aktivierende Sozialstaat* (und damit zu den Begriffen „neues Leitbild für die Sozial- und Gesellschaftspolitik“, „Bürgerschaftliches Engagement“, „Bürgergesellschaft“ mehrere Beiträge in *TuP* 2001));
  - zur Freiwilligenarbeit (wieder mehrere Beiträge in *TuP* 2001);
  - immer wieder zur Dienstleistungsgesellschaft.<sup>43</sup>

*Der Ausgang ist offen!*

### **Was noch fehlt: Die großen Flops (oder: Irrtümer)**

<sup>40</sup> Miegel, Meinhard (2002). *Die deformierte Gesellschaft. Wie die Deutschen ihre Wirklichkeit verdrängen*. München: Propyläen

<sup>41</sup> Ottvad, Adrian/Wahl, Stefanie/Miegel, Meinhard (2000). *Zwischen Markt und Möglichkeit. Die Bedeutung der Freien Wohlfahrtspflege für Gesellschaft, Wirtschaft und Beschäftigung*. München: Olzog; Niedrig, Heinz (2000). *Prognosen zur Zukunft der freien Wohlfahrtspflege – von Prognos bis Miegel*. In: *TuP*, 2, 209ff., 214

<sup>42</sup> Butterwegge, Christoph (2003). *Die neuen Rahmenbedingungen der Sozialpolitik und ihre Folgen für die Soziale Arbeit*. In: *Sozialmagazin*, 10, 35ff., 42

<sup>43</sup> Heinze, Rolf G./Strunck, Christoph (2003). *Der steinige Weg in die Dienstleistungsgesellschaft – Strategien für neue Beschäftigungsfelder*. In: *TuP*, 4, 10ff. (mit inzwischen fast 'vertrauten Formeln': Triebkräfte für die beschäftigungsintensiven Wachstumsbranchen, demographischer Wandel, sozial-kulturelle Veränderungen, technologischer Fortschritt, Konsumenteninteresse, Lebensqualität, Modernisierungsstrategien im Beschäftigungssystem, aktivierende Reformen in einer schwerfälligen Republik)

- (1) *Die Pflegeversicherung*: Es war dann irgendwann nicht mehr möglich, gewissermaßen „ungestraft“, weil eine politisch unkorrekte Abweichung vom mainstream, darauf aufmerksam zu machen, daß die Sozialhilfe bereits als Pflegeversicherung fungierte: So formulierte die Arbeiterwohlfahrt denn auch 1991 (im damaligen mainstream zu diesem Thema sehr korrekt) in einer Stellungnahme: „Koalition läßt 2,4 Millionen Pflegebedürftige im Stich“ und forderte eine große Koalition für die Pflegeversicherung. 1995 (26.5.1994) wird das SGB XI – Soziale Pflegeversicherung – beschlossen, aber schon 1998 fragen *Roland Borosch* und *Gerhard Nägele* in einer Zwischenbilanz danach, ob der Kampf sich überhaupt gelohnt hat.<sup>44</sup>

Wir wissen heute: Er hat sich nicht gelohnt. Innerhalb der Sozialhilfe und über eine Steuerzuweisungskorrektur zu Gunsten der Kommunen wäre diese gigantische Strukturveränderung zu vermeiden gewesen – ohne Nachteile für die Alten übrigens.

- (2) *Die Grundsicherung*: Wer sich einmal in den Kommunen umgehört hat, weiß, was für ein völlig unnötiger Aufwand durch das Gesetz über eine bedarfsgerechte Grundsicherung von 2001 (in Kraft seit 1.1.2003) bewirkt wurde (ohne daß eine der Betroffenen real etwas davon hat). Denn kleine Änderungen des BSHG hätten ausgereicht, die beabsichtigten Ziele zu erreichen: Personen, die 65 Jahre alt oder (ab 18 Jahre) dauerhaft erwerbsgemindert sind, eine eigenständige Leistung zu sichern (ohne die Gefahr, dass für diese Leistungen Ehepartner und Verwandte in Anspruch genommen werden können). Jetzt (ab 1.1.2005) wird die Grundsicherung wieder Teil der Sozialhilfe (in das neue SGB XII eingeordnet).

Es fällt sowohl bei der Pflegeversicherung als auch der Grundsicherung auf, daß alle Versuche, die Sozialhilfe als eine nicht-stigmatisierende Sozialleistung zu etablieren (§ 1 Abs. 2 Satz 1 BSHG: *Die Aufgabe der Sozialhilfe ist es, dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht*) gescheitert sind. Denn sowohl bei der Pflegeversicherung als auch bei der Grundsicherung war ein erklärtes Ziel, „raus aus der Sozialhilfe“ – der Gesetzgeber mißtraute seinen eigenen Zusagen! (Und die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch *Hartz IV* mit dem dadurch bedingten erheblichen Bedeutungsverlust der Sozialhilfe ab 1. Januar 2005 kann inzwischen auch als „eine *Götterdämmerung*“ der Sozialhilfe in Deutschland gedeutet werden).

- (3) *Die Dienstleistungsgesellschaft* ist – jedenfalls in der Kinder- und Jugend- sowie der Sozialhilfe – mit ihren „großen Ansprüchen“ der Ökonomisierung bereits unterlegen.

Es wird übrigens über Neuregelungen regelmäßig auch nichts einfacher (etwa entbürokratisiert oder bürgernäher – erklärte Teilziele jeder Verwaltungsreform seit den 1960er Jahren), sondern allenthalben ist eine wuchernde bürokratische Gigantomanie zu beobachten: Man erinnere sich an die erste (Riesterische) Fassung der Minijobregelung (mit ihrem unerhörten Generalverdacht der Scheinselbstständigkeit). Bei der Pflegeversicherung und der Grundsicherung mußten (sollten)

<sup>44</sup> Borosch, Roland/Nägele, Gerhard (1998). Hat sich der Kampf gelohnt? Zwischenbilanz der Pflegeversicherung. In: TuP, 1, 5ff.

neue Apparate aufgebaut werden, mit der Gesundheitsreform ist gewiß auch (bei den Verfahren) nichts einfacher geworden, das SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) „wirft bereits lange rechtlich-bürokratische Schatten“ und die Ausbildungsplatzabgabe wird (wenn sie denn doch noch „belebt“ wird) wieder bürokratische Blüten treiben.

Statt dem entgegen zu wirken, bin ich immer wieder – unter vermeintlich modernen Etiketten – auf eine unerträgliche Mischung von populistischen Übersteigerungen und unersättlicher Regelungswut („neue Präzisionen“) gestoßen (bislang ja vorgeblich Kennzeichen eines bürokratisch-kameralistischen Systems, das die Verwaltungsmodernisierungen „überwinden“ wollten)<sup>45</sup>.

*Hier bleibt der Berichterstatter (vorübergehend) ratlos!*

### **Und eine Schlussbemerkung...**

Johannes Münder hat 1998 die Überschrift eines Beitrages „Von der Subsidiarität über den Korporatismus zum Markt“<sup>46</sup> noch mit einem Fragezeichen versehen. Inzwischen kann es weggelassen werden – wir sind mittendrin in der marktmäßigen Umgestaltung des Sozialen in der BRD – die „kopernikanische Wende der Sozialen Arbeit“ hat spätestens 1993 begonnen, ist unumkehrbar und auch richtig: In Zukunft muß jeder Anbieter genau benennen, welche Leistungen für welche Zielgruppe(n) er vorhält (und für wen eben nicht), was seine Leistungen kosten und wie er kontrollieren will, ob die mit der Leistung erwarteten Wirkungen (Ergebnisse) eingetreten sind (QE/QS). Auch der damit verbundene Wechsel von der traditionellen bürokratisch-kameralistischen zur betriebswirtschaftlichen Steuerung (im Rahmen eines *Sozial-Management*s mit neuen Instrumenten) ist voll zu unterstützen.

Aber selbstverständlich nur, wenn das nicht zu einem (Tunnel-)Blick auf Kosten/ Kostensenkung/ Kostenvermeidung verkommt, sondern (immer noch) „Wirtschaftlichkeit *und* Fachlichkeit“ bedeutet. Nur dann ist diese „Wende“ als Haupt-Trend der 2000er Jahre zu akzeptieren und positiv zu begleiten – im anderen Falle allerdings mit allen uns zur Verfügung stehenden Mitteln und Möglichkeiten zu bekämpfen!

---

<sup>45</sup> Nur als (abschreckendes) Beispiel: Sperlich, Stefanie/Collatz, Jürgen/Arnhold-Kerri, Sonja (2002). Internes Qualitätsmanagement und externe Qualitätssicherung in Mutter-Kind-Einrichtungen. In: TuP, 6, 429ff.

<sup>46</sup> Münder, Johannes (1998). Von der Subsidiarität über den Korporatismus zum Markt? In: np, 3ff.