

Transformation des Sozialen –  
Transformation Sozialer Arbeit

Andreas Polutta

# Wirkungsorientierte Transformation der Jugendhilfe

Ein neuer Modus der  
Professionalisierung Sozialer Arbeit?



Springer VS

---

# **Transformation des Sozialen – Transformation Sozialer Arbeit**

Band 2

Das Soziale ist ein politisches Programm und eine kulturelle Übereinkunft, die sich seit dem 19. Jahrhundert in spezifischer Weise entwickelt hat und ihren institutionalisierten Ausdruck in zweifacher Weise findet: Versicherung, Versorgung und Fürsorge erfolgen im Modell der sozialen Sicherung zum einen über Geldleistungen, zum anderen im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungssektors in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziales. Gegenüber der standesgemäßen Festschreibung des sozialen Status in vor-modernen Gesellschaften wurde den Bürgerinnen und Bürgern damit zumindest teilweise eine selbstbestimmte Gestaltung ihres Lebenslaufs ermöglicht. Dieses Modell des Sozialen – und das damit verbundene gesellschaftliche Integrationsversprechen – ist seit dem Ende des 20. Jahrhunderts einer grundlegenden Transformation unterworfen.

Die HerausgeberInnen präsentieren in dieser Springer VS-Buchreihe Forschungsarbeiten und Diskussionsbeiträge, die die gegenwärtigen Transformationsprozesse des Sozialen, insbesondere in Bezug auf den öffentlichen Dienstleistungssektor der Sozialen Arbeit analysieren.

**Herausgegeben von**

den Mitgliedern des HBS-Promotionskolleg „Widersprüche gesellschaftlicher Integration. Zur Transformation sozialer Arbeit“

---

Andreas Polutta

# Wirkungsorientierte Transformation der Jugendhilfe

Ein neuer Modus der  
Professionalisierung Sozialer Arbeit?

Prof. Dr. Andreas Polutta  
Duale Hochschule Baden-Württemberg  
Villingen-Schwenningen, Deutschland

Die vorliegende Arbeit wurde 2011 unter dem Titel „Ein neuer Modus der Professionalisierung Sozialer Arbeit? Studien zur wirkungsorientierten Steuerung in der Jugendhilfe“ an der Fakultät für Erziehungswissenschaft der Universität Bielefeld als Dissertation angenommen.

ISBN 978-3-531-19466-0

ISBN 978-3-531-19467-7 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-531-19467-7

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2014

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

*Lektorat:* Stefanie Laux, Monika Kabas

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.  
[www.springer-vs.de](http://www.springer-vs.de)

# Inhalt

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis .....	7
Vorwort.....	9
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>11</b>
<b>2 Rekonstruktion: Die Wirkungsdebatte und die neu aufgeworfene Frage nach der Professionalität Sozialer Arbeit .....</b>	<b>17</b>
2.1 Jugendhilfe im Wandel und die Transformation von Professionalität.....	17
2.1.1 Professionalität und Soziale Arbeit .....	17
2.1.2 Post-wohlfahrtsstaatliche Transformation Sozialer Arbeit.....	30
2.2 Dienstleistungsproduktion an der Schwelle zum Post-Wohlfahrtsstaat .....	46
2.2.1 Zu aktuellen Paradoxien professioneller Dienstleistungserbringung in der Jugendhilfe .....	46
2.2.2 Zu Befunden einer explorativen Studie zu Haltungen von Fachkräften in der Jugendhilfe .....	52
2.3 Pädagogischer Wirkungsbegriff, Wirkungsforschung und Wirkungsorientierte Steuerung in der Sozialen Arbeit .....	59
2.3.1 Wirkung - als pädagogische Kategorie.....	59
2.3.2 Wirkungsforschung - Wissenschaftliche Diskussionslinien.....	65
2.3.3 Evidence-based Social Work - Zwischen Forschung, Politik und Praxis .....	76
2.3.4 Wirkungsorientierte Steuerung - Sozialpolitische Konkretisierungen .....	83
<b>3 Analyse: Wirkungsorientierte Steuerung im Feld der Hilfen zur Erziehung und die Rolle der Profession Sozialer Arbeit.....</b>	<b>87</b>
3.1 Feld der Hilfen zur Erziehung.....	87
3.2 Sozialpolitische Programme zur ‚Wirkungsorientierten Jugendhilfe‘ .....	95
3.3 Forschungsprogramm für die empirische Untersuchung .....	98
3.4 Analyse wirkungsorientierter Steuerungsmedien: Leistungs- Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen .....	101

3.4.1	Instrumente, Methoden und Verfahren Wirkungsorientierter Jugendhilfe .....	105
3.4.2	Identifizierung von Programmen der Wirkungsorientierung .....	129
3.4.3	Wirkungsorientierte Governance im kommunalen Steuerungsraum .....	131
3.5	Fachkräfte Sozialer Arbeit im Umgang mit wirkungsorientierter Standardisierung professionellen Handelns .....	146
3.5.1	Haltungen zu standardisierter Zielfindung .....	152
3.5.2	Haltungen zur Standardisierung der Falldokumentation .....	157
3.5.3	Haltungen zu Anreizsystemen .....	159
3.6	Wirkungsanalysen in den Hilfen zur Erziehung in Bezug auf professionsbezogene Dimensionen .....	161
<b>4</b>	<b>Konklusion : Die Bedeutung professioneller Sozialer Arbeit für wirkungsvolle Jugendhilfe und Perspektiven der Professionalisierung.....</b>	<b>177</b>
4.1	Wirkungsorientierte Professionalisierung oder De-Professionalisierung?.....	177
4.2	Sackgassen der Wirkungsorientierung .....	183
4.3	Ausblick auf zukünftige Jugendhilfeforschung im Kontext von Evidenzbasierung, Wirkungsorientierung und Wirkungsorientierter Steuerung .....	191
<b>5</b>	<b>Literatur.....</b>	<b>197</b>

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abb. 1: Ebenen in der Auseinandersetzung um Professionalität .....	26
Abb. 2: Relationen Adressaten-Professionelle 1 .....	33
Abb. 3: Interaktionsmodell reflexiver Professionalität .....	35
Abb. 4: Relationen Adressaten-Professionelle 2 .....	37
Abb. 5: Interventionsmodell der distanzierten Steuerung .....	38
Abb. 6: Idealtypische Logik des Risikomanagements .....	39
Abb. 7: Wirkungsannahmen im Wandel .....	64
Abb. 8: Grundelemente ‚Realistischer Erklärung‘ .....	81
Abb. 9: Gegenstände von Programmforschung .....	99
Abb. 10: Elemente Wirkungsorientierter Steuerung .....	106
Abb. 11: Beispiel für Flussdiagramm Dokumentation und Steuerung .....	112
Abb. 12: Beispiel für katalogisierte Zielerfassung .....	116
Abb. 13: Beispiel für Erfassungsinstrument .....	122
Abb. 14: Bewertung der Zielstandardisierung .....	153
Abb. 15: Bewertung der Adäquanz im Einzelfall .....	154
Abb. 16: Handlungssicherheit und Standards .....	155
Abb. 17: Dokumentation und Entlastung .....	158
Abb. 18: Haltungen zu Anreizsystemen .....	159
Abb. 19: Strukturgleichungsmodell in Bezug auf Wirkung .....	165
Abb. 20: Strukturgleichungsmodell in Bezug auf Arbeitsbeziehung .....	166
Abb. 21: Ausblick auf vier Forschungsperspektiven .....	193
Tab. 1: Bivariate Zusammenhänge ‚Arbeitsbeziehung‘ .....	163
Tab. 2: Typologie ‚Fachlich-reflexive Ziel- und Handlungskonzeptionen‘ .....	165
Tab. 3: Bivariate Zusammenhänge ‚Professionelle Dimensionen‘ t2 .....	167
Tab. 4: Bivariate Zusammenhänge ‚Professionelle Dimensionen‘ t1 .....	168



# Vorwort

„Aber vielleicht lässt sich das Leben wissenschaftlich gar nicht bewältigen.“  
(Winkler 2006:13)

Wenn im Folgenden der These nachgegangen wird, dass derzeit in der Sozialen Arbeit eine wirkungsorientierte Transformation vollzogen wird, die die Art und Weise und das Verständnis von Professionalität betrifft, dann sind zugleich auch verschiedene Ansichten über den Beitrag und Stellenwert wissenschaftlichen Wissens aufgerufen. Im Zuge Wirkungsorientierter Steuerung – ein Begriff der im Laufe dieser Publikation genauer zu bestimmen ist – wird an Wissenschaft häufig die Erwartung adressiert, unmittelbar verwertbare und optimierungsnützliche Erkenntnisse zu liefern, um so sozialpädagogische Probleme besser bewältigen zu können und Soziale Arbeit planbarer und rationaler organisierbar zu machen. Vor diesem Hintergrund erscheint es dem Autor erforderlich, die eigene Position als Forscher zunächst als eine solche auszuweisen, die einem reflexiven Wissenschafts- und Forschungsverständnis verpflichtet ist. Die auf den Seiten dieses Buches vorgenommenen Einordnungen erheben den Anspruch, die Begriffe, Programme und Strategien aufzuarbeiten und empirisch im Feld der Kinder- und Jugendhilfe zu analysieren, ohne zugleich dieses Feld auf der Basis wissenschaftlichen Wissens anleiten oder unmittelbar verbessern zu wollen (und zu können). Gleichwohl ist der Autor davon überzeugt, dass diese Verge-  
wisserungen nicht zuletzt zu einer Reflexion und fachlichen Entwicklung der Praxis beizutragen vermögen – dies allerdings über den Weg des durch Akteure in Disziplin und Profession zu führenden Diskurses.

Diese Veröffentlichung bezieht sich empirisch insbesondere auf einen Forschungs- und Evaluationszusammenhang der Universität Bielefeld, Fakultät für Erziehungswissenschaft, AG 8, das die Datenbasis und die Zugänge zum Feld ermöglichte. Die empirischen Fundierungen der professionstheoretischen Analyse bezieht der Autor aus der wissenschaftlichen Begleitung des Bundesmodellprogramms „Wirkungsorientierte Jugendhilfe“ ein Programm das durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) initiiert und gefördert wurde. An der Konzeption, Durchführung und Auswertung dieser Begleitforschung war der Autor maßgeblich als wissenschaftlicher Mitarbeiter in koordinierender Funktion beteiligt. Unter der wissenschaftlichen Leitung von Hans-Uwe Otto waren als Mitglieder der ForscherInnengruppe Stefanie Albus,

Heike Greschke, Birte Klingler, Heinz Messmer und Heinz-Günter Micheel beteiligt.

Die empirischen Erhebungen, auf sich diese Schrift bezieht, wurden vom Autor konzipiert, insbesondere, was die Dimensionierung der Inhalte zu Fachlichkeit und professionellen Einstellungen und zu Professionalität betrifft, aber ebenso in der inhaltlichen Dimensionierung der Erhebungsinstrumente der Längsschnittstudie, hier besonders die Fassung der Wirkung im Sinne des Capability-Approachs und der Prozessvariablen zu den Hilfen zur Erziehung. Gleichwohl wäre dem Verfasser dieser Forschungszugang ohne den Programmrahmen und die kollegiale Zusammenarbeit im Bielefelder ForscherInnenteam nicht möglich gewesen.

Darüber hinaus wurden die hier vorgelegten Analysen grundgelegt in Studien des Autors im Rahmen des DFG-Graduiertenkollegs „Jugendhilfe im Wandel“ an den Universitäten Bielefeld und Dortmund unter der Leitung von Gaby Flöser und Hans-Uwe Otto.

Die forschungsleitenden Fragen im Analyseteil, aber insbesondere die Ausgangspunkte im Rekonstruktionsteil dieses Buches beruhen auf der dort ermöglichten Grundlegung und einer – im Kontext dieser Arbeit als explorativ eingeordneten Vorstudie in der Jugendhilfe. Auch ohne den Austausch mit AntragstellerInnen und KollegiatInnen in diesem Arbeits- und Forschungskontext hätte diese Arbeit nicht die Struktur bekommen, die sich hier nun darstellt. Nicht zuletzt wurde die Publikation in dieser Form von den Kolleg(iat)Innen im HBS Promotionskolleg ‚Widersprüche gesellschaftlicher Integration‘ und Fabian Kessl mit der Aufnahme in die Schriftenreihe zur Transformation des Sozialen gefördert. So gilt der besondere Dank des Verfassers allen in den oben genannten Zusammenhängen Beteiligten und darüber hinaus all jenen KollegInnen aus Disziplin und Profession Sozialer Arbeit, die diese Arbeiten kritisch begleitet haben.

# 1 Einleitung

„Wir werden das Kinder- und Jugendhilfesystem und seine Rechtsgrundlagen im SGB VIII auf Zielgenauigkeit und Effektivität hin überprüfen“  
(Bundesregierung 2009: 63).

Obwohl die Soziale Arbeit seit jeher konstitutiv mit Wirkungsannahmen verbunden ist, stellen sich angesichts aktueller wohlfahrtsstaatlicher Transformation und sozialpolitischer Rahmungen zugespitzt Fragen nach der Leistung von Professionalität und nach divergierenden Vorstellungen von professioneller Sozialer Arbeit. Evidenzbasierung und Wirkungsorientierung verbunden mit Elementen des ‚New Public Managements‘ verheißen neue technologische Machbarkeiten und wissenschaftliche Berechenbarkeit, was in mancher Lesart als ‚Ende der Profession‘ gedeutet wird, in anderer Auffassung jedoch erst zur notwendigen ‚neuen Professionalisierung‘ führt. Die damit verbundenen Kontroversen, und insbesondere die zu Grunde liegenden Verständnisse von Professionalität und Wissenschaft Sozialer Arbeit sollen im Rahmen dieser Publikation dargelegt werden. Damit sollen professionsbezogene Einordnungen zu einer Transformationsbewegung Sozialer Arbeit, die unter dem Begriff der „Wirkungsorientierung“ Teil des Fachdiskurses in der Jugendhilfe geworden ist, vorgenommen werden.

Die Frage nach dem Einfluss der aktuellen Wirkungsdebatten auf die Soziale Arbeit wird in diesem Buch insbesondere professionstheoretisch aufgearbeitet. Damit rückt der Blick auf die Profession und ihre Rolle im Zusammenhang mit Wirkungsorientierung und Wirkungsorientierter Steuerung. Es werden sowohl die neuen, damit verbundenen Rationalitäten untersucht als auch analysiert, inwiefern die Soziale Arbeit in Prozessen der Wirkungsorientierten Steuerung involviert ist und welche Aspekte als Momente der Professionalisierung einzuschätzen sind und welche auf De-Professionalisierung hinweisen.

Im Feld der Jugendhilfe, welches der sozialpädagogische Gegenstandsbereich der zu Grunde liegenden Forschungsarbeit ist, zeichnet sich seit der Jahrtausendwende eine Tendenz ab, Ergebnisse, Wirkungen und Effekte stärker in den Blick zu nehmen.

Waren es zunächst innerhalb der Jugendhilfe Felder wie die schul- und berufsbezogene Jugendsozialarbeit, die im Zuge arbeitsmarktpolitischer Entwicklungen eine Ausrichtung auf nachweisbare Ergebnisse ihrer Arbeit erkennen ließen<sup>1</sup>, so

---

1 Beispielsweise erfolgt diese Ausrichtung durch Effektivitätskriterien zu Schulabschlüssen und erfolgreichen Vermittlungen ins Ausbildungssystem oder in den Arbeitsmarkt (vgl. Enggruber 2010).

sind innerhalb kurzer Zeit weitere Bereiche der Jugendhilfe, die zu den genuin sozialpädagogischen Arbeitsfeldern zu zählen sind, wie etwa die Hilfen zur Erziehung als Kristallisationspunkte der Wirkungsorientierung hinzu gekommen<sup>2</sup>. Weshalb ist jedoch eine Orientierung an Wirkungen überhaupt neu? Schließlich kann mit gewisser Berechtigung behauptet werden, dass jedes (sozial)pädagogische Handeln davon ausgeht, Wirkungen zu erzeugen. Bei dem hier zu untersuchenden Wirkungsdiskurs ist über diese allgemeine pädagogische Bedeutung von Ziel- und Wirksamkeitsorientierungen hinaus bedeutsam, dass es unter dem Wirkungsbegriff zu einer stärkeren Betrachtung von Wissenschaft Sozialer Arbeit in Bezug auf Wirkungsforschung kommt und dies einher geht mit einer stärkeren politischen Aufmerksamkeit für die Jugendhilfe<sup>3</sup>. Die hier zu analysierenden Entwicklungen gehen also über einen erziehungswissenschaftlichen Fachdiskurs um Wirkungen oder über fachlich-handlungspraktische Orientierungen auf der Ebene der Profession hinaus. Im Mittelpunkt der Erörterung steht vielmehr die wohlfahrtsstaatlich gerahmte Veränderung sozialpädagogischer Praxen und Kontexte, innerhalb derer die Soziale Arbeit tätig ist. Die Orientierung an Wirkungen wird im Rahmen von Modellprogrammen und kommunalen Reformprozessen Wirkungsorientierter Steuerung praktisch relevant und zeigt sich in Form und Ausgestaltung der Jugendhilfe.

In den folgenden Kapiteln wird der Frage nach der Genealogie des Wirkungs(steuierungs-)diskurses nachgegangen und herausgearbeitet, aus welchen Debatten er sich entwickelt hat und in welchem Verhältnis disziplinäre Diskussionslinien, fachlich-professionelle Diskussionslinien und sozialapolitisch-gesellschaftliche Diskussionslinien zueinander stehen.

Im Anschluss daran wird vor dem empirischen Hintergrund jüngerer Entwicklungen in der Jugendhilfe analysiert, welche Formen einer Orientierung an Wirkungen sich praktisch zeigen lassen.

Bei den empirischen Analysen wird insbesondere eine professionstheoretische und professionsanalytische Perspektive eingenommen, da die Frage verfolgt

---

2 Weitere Bereiche sind in den sozialpräventiven Jugendhilfefeldern mit kriminologischen Bezug zu nennen (vgl. Ziegler 2004). Zudem ist auch der Bereich früher Hilfen (vgl. Renner/Sann 2010) unter dem Stichwort der Frühwarnsysteme ein weiteres Arbeitsfeld im Kontext der Jugendhilfe, das unter einer intensiven Fokussierung seiner Ergebnisse steht (vgl. Böttcher 2009, Nüsken/Müller 2010). Darüber hinaus sind es auch Bereiche der Kinder- und Jugendarbeit und dabei auch die offene Arbeit mit Kindern und Jugendlichen, die in Bezug auf Ihre Wirkungen befragt werden (vgl. Lindner 2008).

3 Dies ist abzulesen etwa an der zentralen und wiederholten Markierung der Jugendhilfe unter Wirkungsgesichtspunkten in Koalitionsverträgen (vgl. Bundesregierung 2005 und 2009).

wird, welche Implikationen für die Profession Sozialer Arbeit bzw. für ihre Professionalisierung erkennbar werden.

Professionstheoretisch sind diese Fragen insbesondere deshalb von höchster Bedeutung, da folgende Dimensionen<sup>4</sup> von Professionalität in der sozialpädagogischen Theoriebildung rekonstruiert worden sind:

- Es gehe um die wohlfahrtsstaatlich zuerkannte Notwendigkeit, einen eigenen gesellschaftlich anerkannten Zuständigkeitsbereich zu bearbeiten (vgl. Heite/Kessl 2009).
- Im Mittelpunkt des Handelns stehe es, eine ‚professionalisierungsbedürftige‘ Praxis (vgl. Oevermann 2009) auszuführen, deren bürokratische oder technische Problembearbeitung als nicht adäquat erachtet wird (vgl. Freidson 2001; Dewe/Ferchhoff/ Peters/Stüwe 1986).
- Es gelte, eigene spezifische Methoden zur Problembearbeitung zu nutzen (vgl. Galuske 2007a), die jedoch nicht Anwendung von Handlungsprogrammen, sondern als spezifische Form der Relationierung von „Wissen“ und „Können“ (vgl. Dewe/Otto 2002), abgestützt durch habitualisierte professionelle Haltungen (v. Spiegel 2008).
- Es sei erforderlich, über eigenes disziplinäres Deutungswissen – nicht jedoch (miß-)verstanden als handlungsanleitendes Wissen – zu verfügen (vgl. Otto 1973, Dewe/Otto 2002).
- Soziale Arbeit müsse sowohl die professionelle Zuständigkeit als auch die Prozesse der zuweilen paradoxalen Problembearbeitung und deren Ergebnisse zunächst selbst zu prüfen und legitimieren – im Gegensatz zu externem Legitimationsdruck (vgl. Thiersch 2003, Schütze 1996).
- Es kennzeichne Professionalität, ein spezifisches Arrangement einer professionellen Organisation nutzen zu können, welches die bürokratischen und professionellen Handlungsmodi in ihren Rationalitäten belässt und spezifi-

---

4 Diese Aufzählung mit Bezug auf neuere sozialpädagogische Professionstheorien ist nicht zu verwechseln bzw. nicht deckungsgleich mit den merkmalsbezogenen Aufzählungen zur Bestimmung (klassischer) Professionen, wie sie im Anschluss an funktionalistische bzw. systemtheoretische soziologische Theoriebestände (rezipiert etwa bei Merten/Olk 1996, Dewe/Ferchhoff/Scherr/Stüwe 2001) diskutiert wurde. Solchen Merkmalskatalogen zufolge verbliebe Soziale Arbeit im Status einer Semi-Profession, als „klassischer Fall eines Berufs, dem wegen seiner (zudem teilweise einer anderen Profession subordinierten) Partizipation an den Problemen mehrerer anderer Funktionssysteme (Recht, Gesundheitssystem, Distribution der Leistungen des Wohlfahrtsstaats) eine Professionalisierung nicht gelingt.“ (Stichweh 1992:41). Diese Position kann vor dem Hintergrund disziplinärer Entwicklung einer akademischen erziehungswissenschaftlichen Etablierung Sozialer Arbeit (vgl. Lüders 1998), vor allem jedoch aufgrund der strukturtheoretischen Revisionen des Professionsbegriffs (vgl. Combe/Helsper 1996) im Diskurs als überkommen gelten. Gleichwohl wird in jüngerer Zeit aus systemtheoretischer Perspektive die These vom gesamtgesellschaftlichen Bedeutungsverlust des Professionalismus (vgl. Kurtz 2010) vertreten.

sche Formen des professionellen Habitus, der Kollegialität wie auch der professionellen Kontrolle ermögliche (vgl. Thole/Cloos 2006, Klatetzki 2005).

Dass diese professionstheoretisch eingeführten Dimensionen für die Soziale Arbeit noch nie in vollem Umfang gegolten haben, sondern die sozialpädagogischen Analysen zum Status Sozialer Arbeit als Profession diese Dimensionen zunächst einmal idealtypisch beschreiben, sei ergänzt. Angesichts der Tatsache, dass durchaus in Bezug auf gesellschaftliche Wandlungsprozesse die klassischen Muster der Professionalisierung nicht mehr erstrebenswert erscheinen, und vielmehr ein ‚re-professionalisiertes‘ (Ferchhoff 2009) oder ein ‚reflexives‘ (Dewe/Otto 2011) Professionsmodell als tragfähig und adäquat markiert wird, muss festgehalten werden, dass eine Näherung an die oben genannten Dimensionen als unabdingbar auch für zeitgemäßere Entwürfe von Professionalität gelten kann, um etwa angemessen von der Sozialen Arbeit als einer Profession und nicht als einem Beruf sprechen zu können – ohne dabei die ‚alten‘ bzw. ‚stolzen‘ Professionen (Medizin, Jurisprudenz, Theologie) bloß nachzuzahlen.

Die vorliegenden Analysen und die strategischen Entwürfe, sei es als Konzepte einer Sozialen Arbeit als reflexiver, re-professionalisierter oder auch als ‚bescheidener‘ (Schütze 1992) Profession gehen davon aus, dass Soziale Arbeit in gewisser Weise einen festen Platz innerhalb eines gesellschaftlich weitgehend konsensualen „wohlfahrtsstaatlichen Arrangements“ (vgl. Kaufmann 2009) hat.

Die im Rahmen der hier vorgelegten Analyse zu überprüfende professions-theoretische Fragestellung ist daher, ob und wenn ja in wie fern sich im Zuge der Orientierung an Wirkungen und der so genannten ‚Wirkungsorientierten Steuerung‘ (vgl. BMFSFJ 2001, Verein für Kommunalwissenschaften e.V. 2008, Dahme und Wohlfahrt 2010b) die genannten Professions-Merkmale verändern.

Die Hypothese, dass Wirkungsorientierung in Bezug auf Professionalität im Zusammenhang mit gesellschaftlichen Transformationen steht, lässt sich damit begründen, dass

- auf der Ebene des eigenen gesellschaftlich anerkannten Zuständigkeitsbereichs eine zentrale Legitimationsanfrage an wohlfahrtsstaatliche Leistungen (nicht nur im Feld der Jugendhilfe) zu verzeichnen ist. Die Stichworte lauten hier Marktsteuerung, Aktivierung, Sozialer Investitionsstaat und Enabling State (vgl. Deakin/Walsh 1996, Gilbert 2005), die entweder Soziale Arbeit nicht thematisieren oder als Ausdruck einer wohlfahrtsstaatlichen Überversorgung beschreiben oder aber den Zuständigkeitsbereich Sozialer Arbeit und Sozialer Dienste neu zu definieren versuchen.

- auf der Ebene der spezifischen Methoden zur Problembearbeitung in der Sozialen Arbeit zu beobachten ist, dass neue Methoden in der Jugendhilfe zum Einsatz kommen, die eine zunehmende Standardisierung und ein neues Verhältnis von professionellen Arbeitsbeziehungen zu Adressaten implizieren (vgl. Polutta 2005).
- auf der Ebene des eigenen Deutungswissens die Frage aufkommt, welches Wissen die Soziale Arbeit braucht bzw. über welche Wissensformen Professionelle in der Sozialen Arbeit zu verfügen haben (vgl. Otto et al. 2007).
- auf der Ebene der Profession sowohl externer Legitimationsdruck (siehe das Eingangszitat aus dem Koalitionsvertrag, Bundesregierung 2009) erkennbar wird als auch interner Legitimationsdruck, der statt einer Orientierung an wissenschaftlichem Wissen eine „autoritätsbasierte Profession“ (Gambrill 2001) beklagt. Nicht zuletzt wird in diesem Zusammenhang immer wieder das professionskritische Argument vorgetragen, Nutzer hätten ein Recht darauf, Transparenz zu erfahren (vgl. Struzyna 2007).
- auf der Ebene eines spezifischen Arrangements einer professionellen Organisation Befunde der Neuorganisation von Sozialer Arbeit (etwa im Job-Center, im Casemanagement, im Jugendamt) dafür sprechen, dass das für westliche Wohlfahrtsstaaten gültige büroprofessionelle Arrangement (vgl. Harris 2002, Ziegler 2006) brüchig wird und dem gegenüber ein neuer (noch näher zu beschreibender) Typus von Organisationsform dominant wird (vgl. Klatetzki 2005).

Im Folgenden wird also in spezifischer Weise der „unerledigten Professionalisierungsdebatte“ (Staub Bernasconi 2009: 23) nachgegangen, und zwar mit einer Kontextualisierung von wohlfahrtsstaatlichen Reformbewegungen, praktischen Umsetzungen Wirkungsorientierter Steuerung und empirischen Befunden.

Die Tatsache, dass im Fokus dieser Analysen insbesondere die Hilfen zur Erziehung als Feld der Kinder- und Jugendhilfe stehen, bedeutet dabei nicht, dass nur ein Spezialfall untersucht wird. Denn das Thema der Steuerung über Wirkungen und die Orientierung an Wirkungen ist in der Sozialen Arbeit, quer durch verschiedene Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe, von der Jugendberufshilfe und Jugendsozialarbeit, über Frühe Hilfen bis zu den Hilfen zur Erziehung, aber auch in traditionell weniger formalisierbaren Angebotsformen wie der offenen Kinder- und Jugendarbeit von Bedeutung (vgl. Otto/ Polutta/Ziegler 2009, Hüttemann/Sommerfeld 2007, Lindner 2008). Die Auseinandersetzung mit Wirkungsorientierter Steuerung wird empirisch über die Perspektiven von Fachkräften der Sozialen Arbeit und auf der Basis von Dokumentenanalysen, sowie in der Rekonstruktion sozialpolitischer Reformprozesse erörtert.

Forschungsperspektivisch schließt sich der Autor an die von Ray Pawson und Nick Tilley vertretene „Realist Perspective“ (Pawson 2006, vgl. auch Pawson/Tilley 1997) an. Demzufolge interessieren insbesondere zu Grunde liegende Programmtheorien und die Hervorbringung entsprechender Programme – hier Wirkungsorientierter Steuerung – durch Akteure in der Sozialen Arbeit. Die Analysen des Autors sollen einen wissenschaftlichen Beitrag zum Verständnis der Formen Wirkungsorientierter Steuerung liefern und dabei Programmatiken, Programmlogiken sowie den Umgang mit ihnen aufzuzeigen. Dabei besteht, wie eingangs erwähnt, die Intention, disziplinär wie professionell relevantes Reflexionswissen über Wirkungsorientierte Steuerung bereit zu stellen. Diesen Anspruch formuliert die Realist Perspective in einer Weise, die einem reflexiven Grundverständnis professioneller Sozialer Arbeit nahe steht. Damit verbunden ist eine kritisch-reflexive Haltung gegenüber neuen Steuerungsformen, wie sie mit der Wirkungsorientierung verbunden sind, aber auch gegenüber einer vermeintlich direkten handlungspraktischen Relevanz von wissenschaftlichen Wirkungsanalysen.



## 2 Rekonstruktion: Die Wirkungsdebatte und die neu aufgeworfene Frage nach der Professionalität Sozialer Arbeit

### 2.1 Jugendhilfe im Wandel und die Transformation von Professionalität

#### 2.1.1 Professionalität und Soziale Arbeit

Entwicklungslinien sozialpädagogischer Professionalisierungsprojekte<sup>5</sup>

Professionalität in der Sozialen Arbeit ist immer im Hinblick auf Veränderungsprozesse und auf Projekte der Professionalisierung zu thematisieren und kann vielleicht gar nicht anders als über ein Verständnis der zugrunde liegenden Motivationen und Intentionen aufgeschlossen werden. Bewusst ist hier sogleich von der Mehrzahl entsprechender Projekte die Rede und damit bereits eine Pluralität der Perspektiven auf das, was sozialpädagogisch Profession ist – oder sein soll – benannt. Freilich ist durchaus eine zentrale Kernfigur ‚des‘ Professionalisierungsprojektes Sozialer Arbeit existent und innerhalb disziplinärer und berufspraktischer Diskussion auch weitgehend Konsens. Ist von ‚dem‘ Professionalisierungsprojekt in der Sozialen Arbeit die Rede, dann ist dies assoziiert mit der historischen Etablierung, Ausdifferenzierung und Expansion sozialpädagogischer und sozialarbeiterischer Handlungsfelder und zugleich in methodischer, ausbildungsbezogener, wissenschaftlicher und institutioneller Hinsicht im 20. Jahrhundert (vgl. Lüders 1989, Heite/Kessl 2008, Thole 2010), dessen Charakterisierung als „Sozialpädagogisches Jahrhundert“ (Thiersch 1992, Rauschenbach 1999) weit über die Fachkreise hinaus gesellschaftlich wahrgenommen wurde und wird.

Damit ist zugleich bereits markiert, dass Professionalisierung in der Sozialen Arbeit immer auch abhängig war von der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung, von der Etablierung gesellschaftlich anerkannter Zuständigkeit für die Bearbeitung bestimmter Problemlagen wie auch von der disziplinären Entwicklung der Pädagogik und im Speziellen der Sozialpädagogik sowie der Sozialwissenschaften und den sozialpolitischen Anschlussmöglichkeiten und Gestaltungsspielräumen. Professionalität ist also – auch wenn dies in klassischen Fassungen von Professionalität mit dem Vorhandensein bestimmter Merkmale von Professionen (vgl. Merten/Olk 1996; Dewe/Ferchhoff/Scherr/Stüwe 2001) zunächst

---

<sup>5</sup> Die Ausführungen unter Kapitel 2.1.1 sind teilweise eingegangen in Thole/Polutta 2011.

nahe liegt – keine statische und zeitunabhängig zu bestimmende Kategorie. Inwiefern die Soziale Arbeit also jenem besonderen Typus beruflichen Handelns entspricht, der mit Professionalität bezeichnet wird, ist also auch trotz Etablierung der Sozialen Arbeit als festem Bestandteil von Wohlfahrtsstaatlichkeit keine zu einem fixen Zeitpunkt einmal zu beantwortende Frage, sondern in seinen Dynamiken zu bestimmen.

Aktuell stellen sich Fragen danach, welcher Professionalisierungsbedarf derzeit in der Sozialen Arbeit relevant sei. Die Bestrebungen umfassen ein Spektrum von reformierten, d.h. in vielen Fällen auch spezialisierten und modularisierten Ausbildungs- bzw. Studienstrukturen (vgl. Hamburger 2008) über fachliche und methodische Auseinandersetzungen mit dem Ziel professioneller Leistungssteigerung (vgl. Pfadenhauer/Mieg 2003, methodisch auch Heiner 2004) bis hin zur Frage, ob der Modus Professionalität nicht als Übergangsphänomen der Moderne zu betrachten sei (vgl. Stichweh 1996, Kurtz 2010) oder zur Frage, ob bisherige, reflexiv ausgerichtete Professionsmodelle nicht durch neue, evidenzbasierte Professionsmodelle abgelöst werden (vgl. Sommerfeld/ Hüttemann 2008, Otto/Polutta/Ziegler 2010). Diese Auseinandersetzungen werden sowohl in Deutschland, aber auch international (vgl. Payne 2005, Gray/ Plath/Webb 2009) in ähnlicher Weise geführt.

Daher soll es Gegenstand der folgenden Ausführungen sein, zu erörtern, welche Professionalisierungsprojekte für die Soziale Arbeit historisch bedeutsam waren und aktuell sind. So ist – um den Stellenwert Wirkungsorientierter Steuerung erörtern zu können – zunächst zu klären was empirisch den Bestand des Wissens über Professionalität kennzeichnet. Sodann wird gezeigt, dass fortwährende Professionalisierungsbestrebungen derzeit verstärkt in dezidiert unterschiedliche Richtungen verfolgt werden und in der Sozialen Arbeit Spannungsfelder erzeugen.

Als Ausgangspunkt kann mit Werner Thole und Peter Cloos die Entwicklung einer grosso modo erfolgreichen Professionalisierung zunächst konstatiert werden:

„Trotz des vielfach reklamierten Professionalisierungsbedarfs kann die Entwicklung der Sozialen Arbeit dennoch als Erfolgsgeschichte rekapituliert werden. Organisatorisch und institutionell hat sie sich kontinuierlich entwickelt und verfestigt, methodisch ausdifferenziert sowie, wenn auch vielleicht noch nicht ausreichend und durchgängig, in beachtlicher Art und Weise wissenschaftlich profiliert und als ein Feld bezahlter Tätigkeit insbesondere in den letzten Jahrzehnten gesellschaftlich etabliert. Skizzierte Ch. Sachße (1986) die Anfänge der Sozialen Arbeit bis zu Beginn der 30er Jahre noch unter dem Stichwort »Mütterlichkeit als Beruf«, dokumentiert die weitere Entwicklung der Sozialpädagogik einen Verberuflichungsprozeß,

der unter dem Motto »von der Mütterlichkeit zum Beruf« zusammengefaßt werden kann.“ (Cloos/Thole 2000:279)

Im Duktus dieses Professionalisierungsprojektes Sozialer Arbeit als Versozialwissenschaftlichung und Akademisierung wurde von C.W. Müller der „Teufelskreis, in dem schlechte oder naive Praxis immer wieder schlechte oder naive Praktiker produziert“ (Müller 1968: 239, zitiert nach Lüders 1989) kritisiert. Hans-Uwe Otto beobachtete zu jener Zeit: „Die Verfeinerung der Methoden [der Sozialarbeit, A.P.] beschränkt sich im gegenwärtigen Stadium auf eine Verfeinerung der ‚extra-professionalen Fertigkeiten‘ („Techniken der Gesprächsführung, Verhandlungsgeschick, Erhebung von Hintergrunddaten über den Klienten, Abwicklung eines Hausbesuchs usw.“ (Otto 1971:90). Dem sei, so Otto weiter, mit systematisierendem reflexiv nutzbarem sozialwissenschaftliches Wissen entgegen zu treten.

Wenngleich an dieser Stelle Thole zugestimmt werden kann, dass sich seit Beginn der 1970er Jahre, aus einer Kritik am Akademisierungsdefizit und bis dato unzureichender Professionalisierung ganz wesentliche Professionalisierungsschritte vollzogen haben, so ist doch bemerkenswert, dass gerade die von Otto seinerzeit als dezidiert unprofessionell markierten *Techniken* weiterhin in Rede stehen. Wie sich im Folgenden zeigen wird, ist diese Orientierung an Techniken im Zuge der Professionalisierung nicht überwunden, sondern tritt sogar verschärft, im Sinne ihrer (heute manageriell und steuerungsorientierten) Optimierung in Erscheinung.

Offenbar ist nicht nur diese Debatte in der Sozialen Arbeit seit mittlerweile mehr als vier Dekaden auf Dauer gestellt, sondern ist auch die gesellschaftliche Mandatierung Sozialer Arbeit nach wie vor strittig. Ende der neunzehnhundertsechziger Jahre stellten Walter Hornstein und Ernst-Günther Skiba fest: „Es ist illusorisch und zugleich wirkungslos, von einer Anhebung der Ausbildungsstätten allein eine Anhebung des sozialen Status des Sozialarbeiters und Sozialpädagogen zu erwarten, wenn nicht gleichzeitig eine Klärung der »eentlichen Funktionen« der sozialen und sozialpädagogischen Berufe in der Gesellschaft erfolgt.“ (Skiba/Hornstein 1968: 81, zitiert nach Lüders 1989). Wenn auch heute unter anderen Vorzeichen einer vollzogenen Etablierung und Ausdifferenzierung, so ist die Aktualität dieser Notwendigkeit einer gesellschaftstheoretischen Vergewisserung weiterhin relevant. Deshalb sollen im Folgenden nicht zuletzt die Verschiebungen von Funktionen Sozialer Arbeit in Gesellschaft und im Wohlfahrtsstaat thematisiert werden. So gehen die hier vorgenommenen Analysen der Frage nach, ob und inwiefern Wirkungsorientierte Steuerung Sozialer Arbeit

Ausdruck von (oder treibender Mechanismus einer) neuen gesellschaftlichen Funktionsbestimmung Sozialer Arbeit ist.

## Divergente Modelle pädagogischer Professionalität und Professionalisierung

Bis hierher wurde deutlich gemacht, dass pädagogische Professionalität Aspekte der akademischen, standes- und/oder sozialpolitischen Strategien zur Professionalisierung beinhaltet. Aufgrund dessen wurde und wird bis heute Professionalität jeweils ausgesprochen different modelliert. Daher sind alle Betrachtungen von Professionalität immer auch als Professions*konzepte*<sup>6</sup> zu verstehen, in die immer bestimmte epistemologische und methodologische Grundlagen, Forschungs- und Berufspolitik sowie analytische und normativ absichtsvolle Elemente eingelagert sind. So lässt sich auch in der diesbezüglichen empirischen Forschung nicht einmal ein konsistenter Forschungsgegenstand identifizieren: Sieht man davon ab, dass es immer in einer Form um den Gegenstand jenes besonderen Typs beruflichen Handelns in (sozial)pädagogischen Handlungsfeldern geht, lassen sich darunter organisationsbezogene, qualifikatorische, interaktionistische, systemtheoretische oder kompetenztheoretische Fragestellungen mit jeweils unterschiedlichen empirischen Gegenständen fokussieren.

Forschung zu Professionalität, die sich auf die Merkmale und strukturelle Indikatoren bezieht, um das Ausmaß an Professionalisierung zu erfassen stößt schnell an ihre Grenzen. Denn Professionalität zeigt sich – legt man die neueren ethnographischen, gesprächsanalytischen, biographischen oder auch sozialstatistischen Analysen zu sozialpädagogischen Praxen zugrunde – nicht in erster Linie in formalen Qualifikationszertifikaten. Merkmal- und indikatoren gestützte bzw. funktions- und systemtheoretische Modelle können professionelles Handeln, seine Binnenlogiken und die dort relevanten Mechanismen nur unzureichend aufklären. Bei der schlichten Abfrage von Merkmalen, die professionstheoretisch als gegeben zu betrachten sein müssten, liegt es sogar nahe, ein ernüchternd geringes Professionalisierungsniveau Sozialer Arbeit konstatieren zu müssen (vgl. Thole/Küster-Schapfl 1997), wie etwa eine geringe Wahrnehmung von Fachliteratur und Forschungsergebnissen in der Praxis. Jedoch muss der geringe Bezug auf disziplinäres Wissen nicht damit gleichbedeutend sein, dass sich die Handlungspraxis Sozialer Arbeit gewissermaßen theoriefrei vollziehen würde. Flad, Schneider und Treptow (2008) konstatieren:

---

<sup>6</sup> Der Begriff ist hier nicht im Sinne von Handlungskonzepten (vgl. v. Spiegel 2008), wohl aber im Sinne von bestimmten analytischen und strategischen Konzeptualisierungen zu verstehen.

„Indem Handlungskompetenz in enger Verbindung mit Reflexionsleistungen gesehen wird, sind Fachkräfte – im Gegensatz zu einem simplifizierenden Bild von Praxis –, immer auch auf eine berufspragmatische Weise „theoretisch“ tätig. Sie ordnen eigenständig Wissensbestände und Aufgabenstellungen, sie deuten Lebens- und Problemsituationen von Adressaten, gestalten Beziehungen zu Kolleginnen und Kollegen, organisieren Alltagsroutinen und interpretieren ungewöhnliche Ereignisse im Horizont einer teils teamgestützten, teils supervisionsgeleiteten, teils selbstorganisierten Reflexivität.“ (ebd.: 23).

In ihrer Studie, die im Wesentlichen auf die Rekonstruktion von Dimensionen sozialpädagogischer Handlungskompetenz fokussiert war, weisen die Autoren die „Qualität der Interaktionskulturen“ (ebd.:242) als wesentliche Voraussetzung zur Kompetenzentwicklung aus.

Auf die Interaktionsprozesse bezogene strukturtheoretische Modelle von Professionalität thematisieren hingegen die Qualität der pädagogischen Beziehungen, die Genese, Konsistenz, Kontinuität und Ausgestaltung der pädagogischen Interaktionen zwischen Professionellen und AdressatInnen (Becker-Lenz/Müller 2009; Oevermann 1996; Combe/Helsper; 1996).

Eine weitere Konzeptualisierung von Professionalität legt messbarkeitsorientierte, wirksamkeitsevaluierende respektive qualitätssichernde Prämissen zugrunde (vgl. Klieme/Leutner 2006). Damit werden operationalisierbare Kompetenzen von PädagogInnen betrachtet: Demnach wäre „erfolgreiches pädagogisches Handeln nicht eine Angelegenheit des Fallverstehens, sondern eine Frage der sorgfältigen pädagogischen Planung, die an über Erfahrung gesättigte und fachlich ausgewiesene Deutungs- und Handlungskompetenzen“ anknüpft (vgl. Baumert/Kunter 2006: 476).

Darüber hinaus finden sich unter völliger Auslassung der von Baumert und Kunter (durchaus noch) genannten Erfahrungs- und Deutungsdimensionen Modelle von Professionalität wie die manageriell und risikokalkulatorisch fundierten Modelle evidenzbasierter Praxis. Diese klammern sowohl die Strukturen als auch die Binnenlogiken wie auch erfahrungsgesättigte Deutungskompetenzen in ihrer Betrachtung aus (bzw. kritisieren den Bezug darauf explizit). Stattdessen stellen sie die handlungspraktische Optimierung von notwendigerweise kleinschrittigen pädagogischen Maßnahmen, Treatments und Interventionen ins Zentrum. Hier rücken dann Fragen nach der Basis empirisch abgesicherter Forschung in den Mittelpunkt oder – in einer anderen, derzeit noch prominenteren Variation – wettbewerblicher Logik nach Anreizstrukturen am Markt pädagogischer Leistungen (vgl. Otto et al. 2007). Auch diesen Ansätzen geht es explizit um Professionalität (vgl. Mullen et al. 2010, Kindler 2005). Zugleich wird damit ausdrück-

lich bisherige Professionalität als unzureichend kritisiert. Wie sehr solche Modelle nicht nur theoretische Konstrukte sondern ebenfalls greifbare Modelle darstellen, zeigen pädagogische Programme in denen solche Ideen bereits verankert sind. Diese werden durchaus befördert durch politische Reformstrategien. Ein Beispiel dafür ist im Bereich früher sozialpädagogischer Hilfen in der „Bibliographie Frühe Hilfen“, einem Literaturreview des Nationalen Zentrums Frühe Hilfen, NZFH (2010) zu finden:

„Auf der Basis von erprobtem Wissen [...] werden drei Bausteine als Grundlage für ein funktionierendes Gesamtsystem vorgestellt. Die Broschüre<sup>7</sup> verdeutlicht, dass systematische Beobachtungen Akteure des Frühwarnsystems dazu veranlassen können, sich *auf einer professionellen Basis* für eine zielgerichtete Handlungsweise in Krisenfällen zu entscheiden. Fachkräfte erhalten mit Checklisten eine Orientierungshilfe, die Sicherheit im Handeln und eine Entlastung im Arbeitsalltag geben kann.“ (NZFH 2010:80, eigene Hervorhebung).

Inwiefern diese Programme sich in realen pädagogischen Praxen als bereits implementiert darstellen, ist derzeit ein aktuelles empirisches Forschungsdesiderat. Offensichtlich wird jedoch, dass hier in einer für die Jugendhilfe nicht irrelevanten Veröffentlichung gewissermaßen beiläufig ein alternatives Professionsmodell beschrieben wird. Insgesamt stellt sich die Frage nach der empirischen Identifizierbarkeit von idealtypischen Professionsmodellen. Dies gilt nicht nur für dieses Modernisierungsmodell, sondern auch für andere in diesem Abschnitt bereits beschriebene, im wissenschaftlichen Diskurs fest etablierte Professionsmodelle.

## Forschung zu Profession ‚als Form‘

Um die disziplinären empirischen Wissensbestände über die Profession Sozialer Arbeit zu systematisieren, ist es notwendig zu klären, was als eine professionsbezogene Empire auszuweisen ist. Hier bieten Dewe und Wagner (2006) drei Differenzierungsebenen an. Forschung kann sich dabei zunächst einmal auf die Analyse dessen richten, was „Profession als Form“ (ebd:52) kennzeichnet. In diesem Sinne wäre danach zu fragen, welche Studien sich in gesellschaftstheore-

---

7 Anm. d. Verf.: Bei der Broschüre handelt es sich um die vom NRW-Ministerium (MGFFI) (2005) herausgegebene „Arbeitshilfe zum Aufbau und zur Weiterentwicklung lokaler sozialer Frühwarnsysteme.“, auf die sich hier die vom Bundesministerium BMFSFJ, der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) und dem Deutschen Jugendinstitut (DJI) herausgegebene „Bibliographie Frühe Hilfen“ bezieht.