

Volker Hielscher · Lukas Nock  
Sabine Kirchen-Peters · Kerstin Blass

# Zwischen Kosten, Zeit und Anspruch

Das alltägliche Dilemma sozialer  
Dienstleistungsarbeit



Springer VS

---

# Zwischen Kosten, Zeit und Anspruch

---

Volker Hielscher • Lukas Nock  
Sabine Kirchen-Peters • Kerstin Blass

# Zwischen Kosten, Zeit und Anspruch

Das alltägliche Dilemma sozialer  
Dienstleistungsarbeit

Dr. Volker Hielscher  
Saarbrücken, Deutschland

Dipl.-Soz. Sabine Kirchen-Peters  
Saarbrücken, Deutschland

M.A. Lukas Nock  
Heidelberg, Deutschland

Dipl.-Soz. Kerstin Blass  
Berlin, Deutschland

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Hans-Böckler-Stiftung.

ISBN 978-3-658-01377-6  
DOI 10.1007/978-3-658-01378-3

ISBN 978-3-658-01378-3 (eBook)

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 2013

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.

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

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen .....	7
Vorwort .....	9
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>11</b>
1.1 Ökonomisierung im öffentlichen Sektor .....	15
1.2 Aktivierung als sozialstaatliches Leitbild .....	16
1.3 Fragestellungen des Projekts .....	20
<b>2. Methodisches Konzept .....</b>	<b>23</b>
2.1 Zur Operationalisierung der Leitbegriffe „Ökonomisierung“ und „Aktivierung“ .....	23
2.2 Empirisches Vorgehen .....	30
2.3 Stichprobenbeschreibung .....	37
<b>3. Rahmenbedingungen in der ambulanten und stationären Pflege .....</b>	<b>43</b>
<b>4. Fallstudie stationäre Pflege .....</b>	<b>51</b>
4.1 Spezifische Rahmenbedingungen für die stationäre Pflege .....	51
4.2 Empirische Befunde .....	60
<b>5. Fallstudie ambulante Pflege .....</b>	<b>89</b>
5.1 Spezifische Rahmenbedingungen für die ambulante Pflege .....	89
5.2 Empirische Befunde .....	98
<b>6. Fallstudie Allgemeiner Sozialer Dienst .....</b>	<b>129</b>
6.1 Rahmenbedingungen .....	129
6.2 Empirische Befunde .....	141

<b>7. Fallstudie Kindertagesbetreuung</b> .....	175
7.1 Rahmenbedingungen .....	175
7.2 Empirische Befunde .....	186
<b>8. Entwicklung von Dienstleistungsarbeit im Branchenvergleich</b> .....	217
8.1 Varianzen der Ökonomisierung in verschiedenen Bereichen sozialer Dienste .....	217
8.2 Aktivierung: nur schwach normiert, aber faktisch bedeutsam .....	223
8.3 Wechselwirkungen zwischen Ökonomisierung und Aktivierung ...	228
8.4 Arbeitsbedingungen und berufliche Perspektiven aus Sicht der Beschäftigten .....	232
<b>9. Sozial- und arbeitspolitische Handlungsansätze</b> .....	241
Literatur .....	251
Anhang .....	259
Anhang 1: Tabelle Anzahl der Antworten für die dargestellten Items .....	260
Anhang 2: Leitfaden für Interviews mit Führungskräften und Einrichtungsleitungen .....	262
Anhang 3: Leitfaden für Interviews mit Beschäftigten.....	265
Anhang 4: Fragebogen ambulante und stationäre Pflege .....	268
Anhang 5: Fragebogen Allgemeiner Sozialer Dienst in Jugendämtern .....	273
Anhang 6: Fragebogen Kindertagesbetreuung .....	277

## Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

### Tabellen

Tabelle 1:	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in den Sozial-, Erziehungs- und Gesundheitsberufen (ohne Lehrer) .....	12
Tabelle 2:	Trägerstruktur bzw. Region der einbezogenen Einrichtungen .....	32
Tabelle 3:	Struktur des Samples der qualitativen Beschäftigtenbefragung .....	33
Tabelle 4:	Sample-Übersicht standardisierte Beschäftigtenbefragung .....	39
Tabelle 5:	Entwicklung der Beschäftigten in der stationären Altenpflege ....	54
Tabelle 6:	Untersuchungssample: stationäre Pflege .....	60
Tabelle 7:	Übersicht zur Inanspruchnahme von ambulanten Diensten im Jahr 2007 .....	90
Tabelle 8:	Ausgewählte Daten Beschäftigte in ambulanten Pflegediensten .....	92
Tabelle 9:	Übersicht Leistungsinhalte Morgenpflege im ausgewählten Ländervergleich .....	94
Tabelle 10:	Übersicht zu den befragten Einrichtungen der ambulanten Dienste .....	97
Tabelle 11:	Personalentwicklung Jugendhilfe gesamt und Jugendamt .....	134
Tabelle 12:	Qualifikationsstruktur im Jugendamt und ASD (2006) .....	135
Tabelle 13:	Übersicht zu den untersuchten Einrichtungen der Jugendhilfe ...	140
Tabelle 14:	Übersicht zu den befragten Kindertageseinrichtungen .....	186
Tabelle 15:	Dichotomisierte Items zu Bildungsanforderungen .....	208
Tabelle 16:	Dichotomisierte Items zu Anforderungen an die Elternkooperation .....	212
Tabelle 17:	Ökonomisierung und Aktivierung in den untersuchten Dienstleistungsbranchen .....	229

**Abbildungen**

Abbildung 1:	Rahmenbedingungen der Arbeit in sozialen Diensten .....	20
Abbildung 2:	Ökonomisierung in den einzelnen Branchen .....	223
Abbildung 3a:	Aktivierungspraxis und Aktivierungsanforderungen in der ambulanten und stationären Pflege .....	227
Abbildung 3b:	Aktivierungspraxis und Aktivierungsanforderungen in der ambulanten und stationären Pflege .....	227
Abbildung 4a:	Arbeitsbedingungen und Arbeitsanforderungen .....	232
Abbildung 4b:	Arbeitsbedingungen und Arbeitsanforderungen .....	233
Abbildung 5a:	Vereinbarkeit von „Arbeit und Leben“ und berufliche Perspektiven .....	235
Abbildung 5b:	Vereinbarkeit von „Arbeit und Leben“ und berufliche Perspektiven .....	235
Abbildung 6:	Bruttoeinkommen der befragten Vollzeitkräfte .....	238



## Vorwort

Der vorliegende Bericht dokumentiert die Ergebnisse eines Forschungsprojektes, das unter dem Titel „Dienstleistungsarbeit zwischen Ökonomisierung und Aktivierung – Neue Herausforderungen an Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik“ den Wandel von Arbeit in verschiedenen Bereichen sozialer Dienste vergleichend untersucht hat. Die Untersuchung wurde von Dezember 2009 bis Februar 2012 am Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (*iso*) in Saarbrücken und am Heidelberger Institut für Sozial- und Verhaltenswissenschaften (HDISV) durchgeführt.

Die Studie knüpft an die aktuellen Diskurse um die Zukunft des Wohlfahrtsstaates, um die Ökonomisierung des Sozialen und den Paradigmenwechsel hin zum aktivierenden Sozialstaat an. Sie fragt dabei nach den Folgewirkungen dieser Entwicklungen in den Einrichtungen der sozialen Dienste, nach den Strategien des Managements, mit veränderten Rahmenbedingungen umzugehen und insbesondere nach den Effekten für die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten, die unmittelbar soziale Dienstleistungsarbeit verrichten. Hierfür nimmt die Untersuchung unterschiedliche Bereiche sozialer Dienstleistungsarbeit im Bereich der Altenpflege, der Jugendhilfe und der Kindertagesbetreuung vergleichend in den Blick. Damit werden erstmals die arbeitspolitischen Dimensionen sozialstaatlicher Entwicklung in den Mittelpunkt einer komparativ angelegten empirischen Studie gerückt. Wir hoffen, mit den Ergebnissen einen Beitrag leisten zu können, den Gestaltungsanforderungen von sozialer Dienstleistungsarbeit im wissenschaftlichen und arbeitspolitischen Diskurs größere Geltung zu verschaffen. Noch immer ist dies ein Bereich von (vorwiegend weiblicher) Erwerbsarbeit, der ein gesellschaftliches Schattendasein fristet – aller neuen Rhetorik um „Wertschätzung“ zum Trotz.

Dank gebührt der Hans-Böckler-Stiftung, die dieses Forschungsvorhaben finanziell gefördert hat, und insbesondere Frau Dr. Claudia Bogedan und Herrn Prof. Dr. Sebastian Brandl, die seitens der Stiftung die Umsetzung des Projekts aktiv unterstützt und konstruktiv begleitet haben. Den Mitgliedern aus Gewerkschaften, Verbänden und Wissenschaft im Projektbeirat danken wir für die inhaltliche Begleitung und Unterstützung des Projekts. Ganz besonders möchten wir

aber den vielen Interviewpartnerinnen und -partnern danken, ohne deren Auskunftsbereitschaft diese Studie nicht möglich gewesen wäre, sowie all denen, die an der standardisierten Beschäftigtenbefragung teilgenommen haben. Schließlich danken wir Judith Bauer und Heiko Röder für die zeitweise Unterstützung der Erhebung und Redaktionsarbeiten sowie Karin Hirschfeld für das Lektorat und Brunhilde Kotthoff für die redaktionelle Schlussbearbeitung des Textes.

Der Bericht wurde von einem interdisziplinären Team von Sozialarbeitern und Sozialwissenschaftler/innen aus beiden beteiligten Instituten erstellt. Am HDISV verfasste Lukas Nock die Kapitel zwei und sechs; die Kapitel eins, sieben und neun wurden von Volker Hielscher, die Kapitel drei und vier von Sabine Kirchen-Peters und das Kapitel fünf von Kerstin Blass am *iso*-Institut verfasst. Kapitel acht wurde von Lukas Nock und Volker Hielscher in gemeinsamer Kooperation erarbeitet.

Saarbrücken und Heidelberg im Dezember 2012

Die Verfasserinnen und Verfasser

# 1. Einleitung

Die Selbstbeschreibung als „Dienstleistungsgesellschaft“ gehört zum Grundverständnis moderner Gesellschaften. Seit den letzten beiden Dekaden des 20. Jahrhunderts wird der Grad der Modernität von Wirtschaft und staatlichen Institutionen geradezu daran gemessen, ob sie dem Anspruch einer ausgeprägten Dienstleistungsorientierung gerecht werden. Bedeutsame Beschäftigungspotenziale werden beinahe ausschließlich im Dienstleistungssektor verortet. In erster Linie stehen dabei privatwirtschaftlich erbrachte Leistungen für Unternehmen und Verbraucher im Mittelpunkt des Interesses, zum Beispiel in den vergleichsweise neuen Branchen der IT-Dienstleistungen oder der Personaldienstleister. Dennoch wird ein großer Teil der Dienstleistungen als öffentlich finanzierte soziale Dienstleistung des Wohlfahrtsstaates erbracht. Die Arbeit in diesem Bereich – in der Altenpflege, der Jugendhilfe und der Kindertagesbetreuung – steht im Fokus der vorliegenden Studie.

Der Wohlfahrtsstaat in modernen Gesellschaften beruht auf einem „Zwei Säulen – Modell“: Die eine Säule bilden Wohlfahrtsstaat und Sozialpolitik, die im Rahmen sozialer Transferleistungen und Sozialversicherungen eine klassische Schutzfunktion wahrnehmen. Sie dienen der Risikoabsicherung in besonderen Lebenslagen, in denen keine eigene Existenzsicherung möglich ist, und sollen ein Minimum an sozialer Teilhabe ermöglichen. Die sozialen Dienste hingegen bilden die zweite Säule der Sozialpolitik: Sie sind zentraler Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge und stellen Einrichtungen, spezialisierte Beratungsangebote und Hilfesysteme bereit, mit welchen soziale Risiken und Probleme bearbeitet werden sollen. Welcher Bedarfe sich die Sozialpolitik dabei annehmen soll, ist häufig Gegenstand – und Ergebnis – politischer Auseinandersetzungen und Kompromissbildungen. In den sozialen Diensten als institutionellen Trägern von Sozialpolitik werden daher für die unterschiedlichsten gesellschaftlichen Bedarfe, für verschiedenste Zielgruppen und in variierenden Handlungsformen soziale Dienstleistungen als personenbezogene Leistungen professionell und entgeltlich erbracht.<sup>1</sup> Soziale Dienste unterscheiden sich von Dienstleistungsangeboten

---

1 Nach dieser Definition bleiben familiäre und ehrenamtliche Hilfeleistungen, die nicht professionell und entgeltlich erbracht werden, ausgeschlossen. Diese Abgrenzung soll jedoch nicht

im privaten Sektor in der Regel dadurch, dass sie sich an bestimmte, z. B. sozial benachteiligte Gruppen oder an Personen mit besonderen Bedarfslagen richten und sozialstaatlich reguliert und finanziert sind (vgl. Bäcker et al. 2008, Bd. 2, S. 506ff.). Als personenbezogene Dienstleistung zeichnen sie sich dadurch aus, dass sie unmittelbar helfend, beratend, unterstützend oder pflegend (also klientenorientiert) ausgerichtet und – auf den kommunalen Nahraum bezogen – relativ personalintensiv und nur begrenzt rationalisierbar sind (ebd.; Gross/Badura 1977, S. 363).

Die sozialen Dienste sind von herausragender, häufig unterschätzter wirtschafts- und beschäftigungspolitischer Bedeutung. Die folgende Übersicht zeigt die Beschäftigungsentwicklung seit Ende der 1990er Jahre (Tab. 1):

*Tabelle 1:* Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in den Sozial-, Erziehungs- und Gesundheitsberufen (ohne Lehrer)

	<b>1999</b>	<b>2005</b>	<b>2009</b>
Anzahl Beschäftigte	2.493.139	2.786.539	3.098.795
Anteil an soz.vers.pflicht. Beschäftigten	8,1 %	11,4 %	12,1 %
Anteil Frauen	83,7 %	83,6 %	83,6 %
Anzahl Teilzeitbeschäftigte	667.641	951.406	1.192.092
Anteil Teilzeitbeschäftigte	26,8 %	34,1 %	38,5 %

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, <http://bisds.infosys.iab.de>; Aufruf am 18.10.2011; eigene Berechnungen

Die Zahl der Beschäftigten in den Gesundheits-, Sozial- und Erziehungsberufen ist zwischen den Jahren 1999 und 2009 um beinahe 25 % gewachsen – freilich mit einem im selben Zeitraum rasant zunehmenden Anteil an Teilzeitbeschäftigten, deren Zahl sich nahezu verdoppelt hat. Im Jahr 2009 waren knapp 3,1 Millionen Menschen, mehr als jeder neunte sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, in diesen Berufsfeldern der sozialen Dienste tätig. Gut vier Fünftel der Beschäftigten in dem Bereich sind weiblich. Damit sind im Sektor der sozialen Dienstleistungsarbeit in Deutschland mehr Menschen beschäftigt als in den Metall- und Elektroberufen zusammen.

---

den Blick darauf verstellen, dass das Gros der Hilfeleistungen gerade im nicht-professionellen Bereich erbracht wird und dass in vielen Bereichen ein komplementäres Verhältnis zwischen nicht-professioneller Hilfe und professionellen sozialen Diensten besteht.

In der Systematik von Bäcker et al. (2008) umfasst Sozialpolitik so unterschiedliche Politikfelder wie die Arbeitsmarktpolitik, den Arbeitsschutz, das Gesundheitswesen, die Grundsicherung, die Sozialversicherung, steuerfinanzierte Transfers, die sozialen Dienste und berufsständische Systeme (Bd. 1, S. 64ff.).

Der Bereich der sozialen Dienstleistungen steht unter einem hohen Anforderungsdruck, der sich zum Teil aus gesellschaftlichen Veränderungen speist und zum Teil durch Politik und mediale Öffentlichkeit adressiert wird. Beispielhaft sind hier die Herausforderungen der demografischen Entwicklung für den Gesundheits- und Pflegesektor oder die Anforderungen an Kindertagesbetreuung, die sich daraus ergeben, dass infolge einer gewandelten Familien- und Erwerbsorientierung die Erwerbsbeteiligung von Frauen stark zugenommen hat. Zudem behalten soziale Dienstleistungen eine weitere „klassische“ Funktion, nämlich der Entstehung von sozialen Problemen vorzubeugen bzw. möglichst frühzeitig zu intervenieren. Insbesondere dann, wenn sich soziale Problemlagen zuspitzen und medial skandalisiert werden (zum Beispiel die Versorgungssituation in Pflegeheimen oder Akte familiärer oder jugendlicher Gewalt), wird häufig die Frage nach der Verantwortung der jeweils zuständigen sozialen Dienste aufgeworfen. Die Medienpräsenz dieser Themen verweist auf den hohen gesellschaftlichen Anspruch, der an die Qualität der sozialen Dienstleistungen sowie grundsätzlich an die sozialen Dienste als effektive Institutionen der Problemprävention bzw. der Problembeseitigung gestellt wird – einerseits.

Andererseits wird seit rund zwei Jahrzehnten kontrovers über die „Kostenexplosion“ des Sozialstaates und die Sozialkosten als „Standortrisiko“ diskutiert. Dieser Diskurs ist nicht allein den jeweiligen Konstellationen parlamentarischer Mehrheiten geschuldet. Die „Fiskalisierung“ der sozialpolitischen Diskussion (vgl. Lamping/Schridde 2004, S. 41ff.; Blanke/v. Bandemer 1995) markiert unter dem Aspekt der Kostendämpfung auch die Ressourcen, welche eine Gesellschaft für die Bewältigung sozialpolitischer Aufgaben aufzubringen bereit ist. Infolgedessen wurden für einzelne Bereiche und Bedarfe neue Finanzierungsquellen erschlossen, wie das Beispiel der Einführung der Pflegeversicherung im Jahr 1995 zeigt. Vor allem aber stehen soziale Dienst- und Transferleistungen unter hohem Druck, ihre Notwendigkeit und Wirksamkeit zu legitimieren. Doch auch die Nutzerinnen und Nutzer sozialpolitischer Leistungen sehen sich der Anforderung gegenüber, ihre Unterstützungsbedürftigkeit zu legitimieren. Sie werden nicht selten – insbesondere im arbeitsmarktpolitischen Diskurs – dem Verdacht ausgesetzt, auf Kosten von Staat und Gesellschaft die „soziale Hängematte“ auszunutzen. Durch eine Vielzahl von Änderungen in der Sozialgesetzgebung der letzten Jahre wurde das Ziel verfolgt, die Kosten zu begrenzen, die Anspruchsvoraussetzungen zu verschärfen und die Klientinnen und Klienten bzw. Hilfebedürftigen in ihrer „Eigenverantwortung“ stärker für die Risikoabsicherung und Prob-

lembewältigung in die Pflicht zu nehmen<sup>2</sup>. Der fiskalische Druck macht auch vor den Einrichtungen der sozialen Dienste nicht Halt: Die Akteure klagen vielfach über eine zunehmende Leistungsverdichtung und verschlechterte Rahmenbedingungen für die Erbringung der Dienstleistungen. Die Situation vieler Beratungs-, Betreuungs- und Pflegeeinrichtungen sei von finanziellen Restriktionen, von Bürokratisierung, von Stellenabbau und Arbeitsintensivierung geprägt. Zudem seien die Tätigkeiten der professionellen Helfer/innen in den sozialen Diensten vergleichsweise schlecht bezahlt und genießen eine nur geringe gesellschaftliche Anerkennung (z. B. Fuchs-Frohnhofen et al. 2010; Meifort 2002; Piechotta 2000).

Vor diesem Hintergrund – den hohen Erwartungen und Anforderungen einerseits und dem fiskalpolitisch getriebenen sozialpolitischen Diskurs andererseits – sind die sozialstaatlichen Institutionen, aber auch der öffentliche Sektor insgesamt durch Umbruchprozesse gekennzeichnet, die an verschiedenen Politikfeldern und Politikebenen ansetzen:

- Die *Dienstleistungsprozesse in den Kommunen*, mittlerweile auch in Landes- und Bundesbehörden, sind seit den 1990er Jahren durch intensive Reorganisationen der Strukturen und der Ablaufprozesse mit dem Ziel einer durchgreifenden Verwaltungsmodernisierung geprägt (Stichwort: Neues Steuerungsmodell; schlanke Verwaltung). In vielen Städten und Gemeinden sind kommunale Dienstleistungsträger privatisiert worden.
- In der *Arbeitsmarktpolitik* wurden die institutionelle Architektur sowie die Steuerungssysteme in den Dienstleistungsorganisationen im Zuge der Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre völlig neu aufgestellt – mit weitreichenden Umstellungen des Beratungs- und Vermittlungsprozesses in den Arbeitsagenturen sowie der Betreuung von Langzeitarbeitslosen und erwerbsfähigen Hilfebedürftigen.
- Der *Gesundheits- und Pflegesektor* wurde in den vergangenen Jahren Strukturreformen unterzogen, um einerseits die Kostenentwicklung zu dämpfen, andererseits auch neuen Anforderungen an das Dienstleistungsspektrum und die Dienstleistungsqualität (z. B. in der Altenpflege) gerecht zu werden.
- Im *Kinder- und Jugendhilfesektor* haben Markt und Wettbewerb Einzug in die Trägerlandschaft gehalten. Während die Infrastrukturen der Jugend-

---

2 Markant zeigt sich dies am Beispiel der Einführung des zweiten Sozialgesetzbuches (SGB II) im Jahr 2005: Dort wird die Stärkung der Eigenverantwortung für die möglichst rasche Beendigung der Hilfebedürftigkeit als wesentliches Ziel gegenüber dem bis dato geltenden Bundessozialhilfegesetz deutlich akzentuiert. Die vielfältig dokumentierten Zwangsmaßnahmen der „Aktivierung“ von Arbeitslosen zeigen die praktische Seite dieser neuen Akzentsetzung in der Sozialpolitik.

hilfe hinsichtlich ihrer Teilfunktion bei der Vorbereitung zur Teilhabe am Arbeitsleben ausgebaut wurden (staatliche Investitionen im frühkindlichen Bildungsbereich), gerieten andere Funktionsbereiche des Sektors (z. B. erzieherische Hilfen) aufgrund ihrer rückläufigen Integrationskraft in den vergangenen Jahren zunehmend unter Legitimationsdruck (vgl. Hensen 2006).

Durch diese hier nur angedeuteten Strukturveränderungen werden weite Bereiche der sozialen Dienste in den Kommunen, im Feld der Arbeitsmarktdienstleistungen und im Gesundheitssektor erfasst. Diese Entwicklungen in unterschiedlichen Politikfeldern speisen sich aus teilweise unterschiedlichen Motivlagen. Sie können aber insofern in einem gemeinsamen Zusammenhang betrachtet werden, als ihnen zwei wesentliche „Treiber“ innewohnen: Die Ökonomisierung sozialer Dienstleistungen und die Aktivierung als neue Leitprämisse (sozial-)staatlicher Aktivitäten. Diese beiden Grundbegriffe bilden den analytischen Ausgangspunkt für diese Studie.

## 1.1 Ökonomisierung im öffentlichen Sektor

Die Ökonomisierung ist ein Begriff, der die Übernahme von Markt- und Wettbewerbslogiken in staatliches Handeln zu beschreiben versucht. In Politikwissenschaft und Arbeitsforschung wird dieser Prozess mit unterschiedlichen Begrifflichkeiten und Akzentsetzungen diskutiert (Richter 2009).

- Zum einen sind in verschiedenen Bereichen durch politische Entscheidungen Marktbeziehungen überhaupt erst entstanden. Dies zeigt sich zum Beispiel in der Schaffung eines Pflegemarktes und dessen Öffnung für private Anbieter im Zuge der Einführung der Pflegeversicherung (Blass 2003) oder im Falle vieler Kommunen, in denen im Zuge der „Verwaltungsmodernisierung“ seit den 1990er Jahren Aufgaben auf private Anbieter übertragen wurden. Aus steuerungs- und wettbewerbstheoretischer Perspektive müssen öffentliche Anbieter von Dienstleistungen zunehmend ihre Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit gegenüber privaten Anbietern legitimieren (z. B. Naschold et al. 1999; Wegener 2002; Oppen et al. 2005).
- Mit der Privatisierung der Leistungserbringung geht einher, dass Einrichtungen und soziale Dienstleistungsorganisationen in zunehmendem Maße betriebswirtschaftlichen Handlungslogiken unterworfen sind. Vielfach werden Managementkonzepte aus dem privatwirtschaftlichen Bereich auf die Steuerung der Dienstleistungsorganisation, auf die Gestaltung von Arbeitsprozessen sowie auf die Interaktionsformen zwischen Leistungserbringern

und ihren Adressaten übertragen. Mit der Einführung von Controlling- und Benchmark-Systemen werden die Arbeitsprozesse transparent und Leistungen vergleichbar gemacht. In der Arbeitsforschung ist diese Untersuchungsperspektive im Bereich der sozialen Dienstleistungen zur Grundlage von ersten Analysen im Gesundheitssektor geworden (z. B. Kühn 2003; Marrs 2008).

- Die „Internalisierung des Marktes“ (Sauer 2005) betrifft dabei auch die Frage, wie Organisationen und betriebswirtschaftliche Verantwortung dezentralisiert werden, sowie den Aspekt, wie sich subjektive Arbeitsorientierungen und das professionelle Selbstverständnis der Beschäftigten entwickeln. Der Begriff der „Subjektivierung von Arbeit“ (Moldaschl/Voß 2003) steht bereits seit längerer Zeit im Zentrum des arbeitssoziologischen Diskurses. Er thematisiert die Tendenz zu einer zunehmenden individuellen und flexiblen Selbstorganisation der Arbeit, die mit einer stärkeren Selbst-Verantwortlichkeit der Beschäftigten für ihre Arbeitsvollzüge und -ergebnisse, aber auch für ihren Arbeitskrafterhalt und ihre gesamte berufliche Entwicklung verbunden ist (vgl. z. B. die These des Arbeitskraftunternehmers, Voß/Pongratz 1998).
- Die Auswirkungen des fiskalischen Drucks auf die fachlich-professionellen Anforderungen sind vor allem im Bereich der Sozialen Arbeit intensiv reflektiert worden. Eine „Ökonomisierung des Sozialen“ betrifft dabei nicht nur die Arbeit der sozialen Dienste und die Ausgestaltung der Klienteninteraktion angesichts knapper Zeitressourcen (Seithe 2010; Spatscheck et al. 2008). Sie wird auch mit einem Rückzug professioneller Sozialarbeit verbunden, mit der Folge einer Verlagerung gesellschaftlicher Aufgaben in den Bereich des Privaten (ebd.).

Diese Befunde zur „Ökonomisierung“ speisen sich aus sehr unterschiedlichen empirischen Feldern und beziehen sich auf verschiedene Ebenen staatlichen, organisationalen und individuellen Handelns. Die vorliegende Studie knüpft an diese Befunde an. Sie fokussiert darauf, inwiefern sich die Ökonomisierung im Bereich der sozialen Dienstleistungsarbeit mit ihrer charakteristischen personenbezogenen Interaktion und ihren (bisher) wenig standardisierten Arbeitsprozessen auf die Organisation der Arbeitsvollzüge wie auch auf die subjektive Seite der Arbeit niederschlägt.

## **1.2 Aktivierung als sozialstaatliches Leitbild**

Das zweite Strukturmerkmal des Wandels liegt in einer Neuausrichtung der wohlfahrtsstaatlichen Aktivitäten: Unter dem Leitbild des „aktivierenden Staates“ wird



das Verhältnis zwischen dem Staat (als Dienstleistungserbringer) und den Bürger/innen (als Adressaten der Dienstleistungen) neu bestimmt (Damkowski/Rösener 2003; Kropp 2004)<sup>3</sup>, mit dem Ziel, individuelle und gesellschaftliche Ressourcen für die Bewältigung öffentlicher Aufgaben zu mobilisieren (Bandemer et al. 1995). Dieses Verhältnis ist grundsätzlich ambivalent: Es knüpft einerseits unter dem Aspekt der „Selbstbefähigung“ bzw. der „Hilfe zur Selbsthilfe“ an beraterische und zivilgesellschaftliche Konzepte an, die die Entfaltung des Individuums und die Mobilisierung seiner Ressourcen und Potenziale (also die Erweiterung von Freiheitsgraden) in den Mittelpunkt stellen. Dies ist auch ein Grundprinzip in der Sozialpädagogik, die den Begriff der Aktivierung bereits seit den späten 1920er Jahren in ihren Fachdiskurs eingeführt hat – und damit über eine lange historische Debatte verfügt, was mit den „verlorenen Fällen“ der Nicht-Aktivierbaren geschehen soll (Dollinger 2006). Darüber hinaus ist die Verknüpfung von Leistungen (Alimentierung) und Gegenleistungen (Arbeitseinsatz) eng mit dem Gedanken der Aktivierung verbunden und ein in der Sozialgeschichte bis in den Beginn der Neuzeit zurückzuverfolgendes Phänomen, das in der Industriegesellschaft seine Institutionalisierung und Verrechtlichung erfahren hat (Geiger 2004).

Andererseits besitzt das moderne sozialpolitische Paradigma der Aktivierung seit den 1990er Jahren in Deutschland wie auch international eine neue Qualität: Ihm liegt ein Verständnis von Sozialpolitik zugrunde, welches soziale Gerechtigkeit stärker als Verfahrensgerechtigkeit interpretiert denn als Ergebnisgerechtigkeit und soziale Sicherheit stärker als existenzielle Grundversorgung versteht denn als Sicherung des sozialen Status (Schöning 2006). Der relativen Schwächung der Schutzfunktion von Sozialpolitik steht ein Bedeutungsgewinn der Arbeitsmarktpolitik, der Bildungsförderung, der Kinderbetreuung und der Eigenvorsorge gegenüber (ebd.). Rechtsansprüche von Bedürftigen auf den Bezug von Leistungen bzw. die Inanspruchnahme der Hilfe von sozialen Diensten werden zunehmend an die Forderung aktiver Gegenleistungen gekoppelt – sei es, dass dieser Anspruch in aktivierungspädagogischer Form an die Klient/innen formuliert wird, sei es, dass er mittels rechtlich definierter Sanktionen bestimmte Verhaltensanforderungen durchzusetzen versucht. Dieses Leitbild ist in den letzten zehn Jahren für staatliches Handeln in verschiedenen Politikfeldern, insbesondere in der strategischen Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik, wirkmächtig geworden (vgl. Mezger/West 2000; Behrens et al. 2005). Unter der populären Formel „Fördern und Fordern“ wird primär auf die Erhöhung der Eigenverantwortung

3 Auf die diesem Diskurs zugrunde liegenden gesellschaftspolitischen Diskurse und die steuerungstheoretischen Erwägungen zum staatlichen Handeln wird hier nicht näher eingegangen (vgl. z. B. Lamping et al. 2002; Lütz/Czada 2004).

von Adressaten sozialer Dienstleistungen und auf die Förderung ihrer Beschäftigungsfähigkeit gesetzt (vgl. Trube 2002; Urban 2004; Bothfeld et al. 2004). Mit dem „Aktivierungsdiskurs der Verantwortung“ (Maaser 2006) als Prämisse sozialstaatlichen Handelns wird das Dienstleistungsverhältnis zwischen Staat bzw. Gesellschaft und den einzelnen Bürgern neu justiert.

Doch nicht nur im Bereich der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt hat sich das Paradigma der Aktivierung durchgesetzt. Es gewinnt, bei unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Praktiken der Aktivierung, auch in anderen wichtigen Feldern sozialer Dienstleistungen an Bedeutung und ist Gegenstand der Diskussion in Wissenschaft sowie bei Verbänden und Trägern:

- In der *Kranken- und Altenpflege* wurde bereits in den 1990er Jahren der Begriff der „aktivierenden“, auf eine Verbesserung der Lebensqualität hinarbeitenden Pflege entwickelt. Diese über die pflegerische Grundversorgung hinausgehende Anforderung an die Pflegekräfte wird zudem nicht selten mit dem Ziel einer Aktivierung der Angehörigen und der privaten Netzwerke der Pflegebedürftigen verknüpft (z. B. Michalke 1993; Klappenberger-Thiel et al. 2001). Die Aktivierungsaufgabe führt zu einem deutlich intensiveren Betreuungsaufwand, und es ist die Frage aufzuwerfen, inwiefern dies angesichts der bekanntermaßen knappen Personal- und Zeitrressourcen in diesem Bereich eingelöst werden kann.
- Im *Gesundheitssektor* und bei den Krankenkassen wird in den letzten Jahren verstärkt auf die Verbesserung der Patientenmitwirkung bei der Rehabilitation und Prävention fokussiert. Die Einführung zum Beispiel von strukturierten Versorgungsangeboten (Disease-Management-Programme) oder von Eigenbeteiligungen an den Krankheitskosten (Medikamenten- und Behandlungszuzahlungen etc.) zielen unter anderem auf eine Aktivierung der Patienten bzw. der Versicherten für ihre Gesundheitsvorsorge sowie auf eine reflektierte und individuell kalkulierte Inanspruchnahme von Leistungen (Sundmacher 2006). In diesem Kontext steigen die Anforderungen an das medizinische Personal und an die Krankenkassen, die „Compliance“, also die Patientenmithilfe bei ihrer Genesung, durch Beratung und begleitende Unterstützung sicherzustellen.
- In der Programmatik der *Kinder- und Jugendhilfe* greifen zunehmend „aktivierungspädagogische“ Ansätze, die auf eine Stärkung der subjektiven Verantwortung der Lebensgestaltung durch die Jugendarbeit abzielen (z. B. Kessl 2006). Gegenüber den in den 1970er und 1980er Jahren dominierenden Konzepten der „Hilfe zur Selbsthilfe“, die überwiegend als kollektiv-solidarische Ansätze verstanden wurden, gewinnt heute eine aktivierende

Kinder- und Jugendarbeit an Bedeutung, die stärker auf das Individuum fokussiert. Sie rekurriert auf ein Primat der Selbstführung, stellt das Ziel einer rational-kalkulativen Eigenverantwortung der Jugendlichen in den Mittelpunkt („Verhaltenstrainings statt Verhältnisproblematisierung“, ebd., S. 230) und entwickelt bezogen auf Zielabweichungen eine wachsende Punitivität (vgl. Lindenberg 2005). Somit ist auch in diesem Feld der Frage nachzugehen, inwiefern sich die professionell Helfenden in der Jugendhilfe vor neue Rahmenbedingungen und Anforderungen in der pädagogischen Arbeit gestellt sehen.

Die hier nur angedeuteten und kursorisch gewählten Beispiele zeigen, dass sich in verschiedenen Feldern der sozialen Dienstleistungsarbeit das Paradigma der Aktivierung in sehr unterschiedlichen Regelungen, Formen und Praktiken niederschlägt. Somit bleibt der Begriff der Aktivierung schillernd, mit einer zugleich wichtigen Bedeutung sowohl in der staats- und sozialpolitischen Debatte wie auch im Fachdiskurs einzelner Sozialberufe.

Vor diesem Hintergrund richtet die vorliegende Studie die Perspektive auf die Arbeitsbedingungen und Arbeitsanforderungen der professionell Helfenden. Sie rückt damit die Frage in den Mittelpunkt, wie das Aktivierungsparadigma sich in den Anforderungen an die Beschäftigten der sozialen Dienste niederschlägt. Ausgangspunkt ist dabei die Annahme, dass die Fachkräfte vor der Aufgabe stehen, in der Dienstleistungsinteraktion eine stärkere Mitwirkung der Klient/innen einzufordern – sie also als aktive Ko-Produzenten der Dienstleistung zu gewinnen. Diese neue Anforderung muss institutionell gesteuert und von den Fachkräften individuell umgesetzt werden. Sie berührt und verändert unter Umständen das professionelle und berufsethische Selbstverständnis der Beschäftigten, und sie entfaltet ihre Wirkung in einem Bereich von Interaktionsarbeit (Böhle/Glaser 2006), der von den Beschäftigten ohnehin bereits einen besonderen Einsatz von kommunikativen, sozialen und emotionalen Ressourcen erfordert. Des Weiteren ist die Frage zu stellen, wie die Ökonomisierung und der Aktivierungsanspruch ineinandergreifen und in welchem Verhältnis sie zueinander stehen. Ist die Aktivierung als ein Beitrag zur Effizienzsteigerung der Organisation zu begreifen, weil sie gegebenenfalls den Hilfebedarf reduziert; oder steht der Ökonomisierungsdruck einer erfolgreichen Aktivierung im Sinne eines Autonomiegewinnes von Klientinnen und Klienten bzw. von Hilfe- und Pflegebedürftigen eher entgegen? Dieser Aspekt kann sich in den verschiedenen Feldern sozialer Dienstleistungen sehr unterschiedlich darstellen.

### 1.3 Fragestellungen des Projekts

Die Gleichzeitigkeit eines bedarfs- bzw. adressatenbezogenen und eines „professionell-amtlichen“, auf die institutionellen Rahmenbedingungen bezogenen Handelns ist konstitutiv für sozialarbeiterische Professionen (vgl. Dewe/Otto 1984, S. 787) und letztendlich für die Erbringung sozialer Dienstleistungen insgesamt. Vor dem Hintergrund der oben entwickelten Überlegungen kann allerdings davon ausgegangen werden, dass sich die Gewichtungen zwischen diesen Polen verschieben bzw. die Beschäftigten ein triadisches Spannungsverhältnis auszubalancieren haben: Zwischen den institutionell, fiskalisch bzw. betriebswirtschaftlich gesetzten Vorgaben, dem sozialpolitisch gesetzten neuen Anspruch der Aktivierung und den konkreten individuellen Bedarfen und Problemlagen der Adressaten, die in der Dienstleistungsinteraktion zu bearbeiten sind.

Abbildung 1: Rahmenbedingungen der Arbeit in sozialen Diensten



Die vorliegende Studie soll einen Beitrag leisten, dieses Spannungsverhältnis auszuleuchten und seine Auswirkungen auf Arbeitsanforderungen, Arbeitsprozesse, Motivation und Qualifikation der Beschäftigten zu analysieren. Dabei stehen folgende Forschungsfragen im Mittelpunkt:

1. Wie stellen sich der Ökonomisierungsdruck und die Aktivierungsanforderungen aus Sicht des Managements von sozialen Dienstleistungseinrichtungen sowie der Beschäftigten in den Einrichtungen dar?
2. Wie werden die Arbeitsprozesse in verschiedenen Bereichen der sozialen Dienste organisiert und gesteuert? Inwiefern setzen sich die Paradigmen der

Ökonomisierung und der Aktivierung in der Organisationssteuerung durch und wie werden sie operationalisiert?

3. Welche Organisationsstrategien lassen sich identifizieren, mit dem fiskalischen Druck und den zugleich wachsenden Ansprüchen an Dienstleistungsqualität und Dienstleistungsportfolio umzugehen?
4. Welche spezifischen Anforderungen und Belastungen ergeben sich aus der „interaktiven Arbeit“ im Spannungsfeld von Ökonomisierung und Aktivierung? Wie entwickeln sich Arbeitsbedingungen, Leistungs- und Arbeitsanforderungen für die Beschäftigten in den verschiedenen Bereichen sozialer Dienstleistungsarbeit?
5. Wie nehmen die Beschäftigten die Entwicklung mit Blick auf ihr professionelles Selbstverständnis, ihre Motivation und Arbeitsorientierungen wahr?

Mit dem Fokus auf soziale Dienstleistungsfelder steht ein beschäftigungspolitisch zunehmend bedeutsamer Sektor im Zentrum der Empirie, der im arbeitspolitischen Diskurs gleichwohl erst in der jüngsten Zeit Beachtung findet. Die Studie geht dabei der Praxis der Dienstleistungsarbeit im Kontext von Ökonomisierung und Aktivierung nach und ist durch einen komparativen, unterschiedliche Felder sozialer Dienstleistungsarbeit einbeziehenden Empiriezuschnitt geprägt. So werden in vergleichender Perspektive die differenzierten Rahmenbedingungen, Arbeitsanforderungen und Entwicklungspfade in verschiedenen Bereichen des sozialen Sektors betrachtet.

Der vorliegende Bericht ist wie folgt aufgebaut: Zunächst werden das methodische Konzept und das empirische Vorgehen erläutert. Dazu werden zunächst die Begriffe der Ökonomisierung und der Aktivierung so operationalisiert, dass sie für eine empirische Analyse der Dienstleistungsarbeit nutzbar sind. Anschließend erfolgt die Darstellung des mehrstufig angelegten Empirieprogramms der Studie. Die zu Branchenfallstudien verdichteten Ergebnisse der empirischen Erhebungen werden für die einzelnen Felder sozialer Dienstleistungsarbeit in den darauf folgenden Abschnitten entfaltet. Daran schließt sich ein vergleichend angelegter Abschnitt über die vier Branchenfallstudien hinweg an, der auf ausgewählten Ergebnissen einer standardisierten Beschäftigtenbefragung beruht. In einem abschließenden Kapitel werden die Ergebnisse auf ihre arbeitspolitischen Implikationen hin diskutiert.

## 2. Methodisches Konzept

Die Studie ist als empirischer Vergleich in den Dienstleistungsbereichen der stationären und ambulanten Altenpflege, des Allgemeinen Sozialen Dienstes in den Jugendämtern und der Kindertagesbetreuung angelegt. Mit dem Fokus auf diese Dienstleistungsfelder ergibt sich eine Kontrastierung zwischen verschiedenen Zielgruppen der Dienstleistungsarbeit: Sowohl der Altenhilfe wie auch der Betreuung von Kindern und Jugendlichen wird als „Zukunftsbranchen“ eine wachsende gesellschaftspolitische Bedeutung in quantitativer wie auch qualitativer Hinsicht zugeschrieben. Der Sektor der Altenhilfe und -pflege wächst aufgrund der demografischen Entwicklung und hat eine wichtige Funktion für den Erhalt der Lebensqualität einer steigenden Anzahl von Menschen. Der Bereich der Kinderbetreuung und Jugendhilfe hingegen gilt als zentrales sozialpolitisches Feld, um Bildungs-, Arbeitsmarkt- und gesellschaftliche Partizipationschancen zu erhalten bzw. auszubauen. In der sozialpolitischen Gesetzgebung wie auch in der bildungspolitischen Debatte der letzten Jahre genießen diese Felder höchste Priorität. In einer kontrastiven Betrachtung derjenigen sozialen Dienste, die sich auf die „Alten“ und die „Jungen“ der Gesellschaft konzentrieren, kann ein vergleichendes Bild gewonnen werden, wie sich in diesen Bereichen die Rahmenbedingungen und Anforderungen für diejenigen entwickeln, die im Wortsinne „Dienst leisten“.

Um ein analytisches Raster für die Betrachtung der Entwicklung in den einzelnen Feldern sozialer Dienstleistungsarbeit zu gewinnen, folgt zunächst eine Operationalisierung der Begriffe von Ökonomisierung und Aktivierung. Anschließend werden das Vorgehen und das Instrumentarium der empirischen Erhebungsschritte erläutert und das Sample der qualitativen und quantitativen Befragungen dargestellt.

### 2.1 Zur Operationalisierung der Leitbegriffe „Ökonomisierung“ und „Aktivierung“

Die Vielschichtigkeit der Begriffe der Ökonomisierung und der Aktivierung sind bereits weiter oben herausgearbeitet worden (vgl. Kap. 1). Sie beziehen sich zu-

dem auf sehr verschiedene Dimensionen des Handelns: So zum Beispiel ist mit dem „aktivierenden Staat“ ein bestimmtes Modell im Verhältnis des Staates zu den Bürgerinnen und Bürgern beschrieben, während unter „aktivierender Arbeitsmarktpolitik“ die verstärkte Inpflichtnahme Hilfebedürftiger für ihre Existenzsicherung angesprochen ist. Die „aktivierende Pflege“ hingegen bezeichnet eine besondere Gestaltung der Interaktion zwischen zwei Personen in einer Dienstleistungsbeziehung. Aus diesen Gründen ist eine weitergehende Spezifizierung der Begriffe notwendig, um sie als analytische Folie für ein empirisches Forschungsprojekt nutzbar zu machen.

In welcher Art und Weise Aktivierung und Ökonomisierung für die Entwicklung von Dienstleistungsarbeit relevant sind, kann auf mehreren Ebenen betrachtet werden. Im analytischen Konzept wurden beide Begriffe auf drei unterschiedlichen Ebenen operationalisiert:

- Zum einen sind Ökonomisierung und Aktivierung als Teil der *extern gesetzten Anforderungen und Rahmenbedingungen* für die Einrichtungen der sozialen Dienste zu betrachten. Diese Anforderungen können vermittelt sein über die Einführung von Marktbeziehungen in einzelnen Feldern der sozialen Dienste wie auch über gesetzliche oder staatliche Anforderungen an die Qualität der Dienstleistungen.
- Darüber hinaus ist in die Analyse einzubeziehen, inwiefern Ökonomisierung und Aktivierung als Charakteristika betrieblicher Strategien, Organisationsstrukturen und Prozesse innerhalb der Einrichtungen praxisrelevant sind. Somit stehen die *Ebene des organisationalen Handelns* und die Varianzen betrieblicher Strategien im Umgang mit den externen Anforderungen im Fokus.
- Auf der *Ebene des konkreten Arbeitshandelns* der Beschäftigten stehen die sich verändernden Arbeitsanforderungen ebenso im Mittelpunkt wie die Frage, in welchen Formen sich Ökonomisierung und Aktivierung im konkreten Arbeitshandeln und in den subjektiven Arbeitsorientierungen niederschlagen.

Für die Analyse ist davon auszugehen, dass zwischen diesen drei Ebenen kein simpler linearer Wirkungszusammenhang besteht, etwa in dem Sinne, dass eine Verknappung der Ressourcenlagen in einem Bereich sozialer Dienstleistungen quasi „automatisch“ zu entsprechenden Rationalisierungsmaßnahmen in den Einrichtungen führt, welche dann notwendigerweise die Arbeitsprozesse der Beschäftigten verdichten bzw. zu einem Verlust von Dienstleistungsqualität führen. Vielmehr kann angenommen werden, dass das Management über bestimmte Spielräume der Organisationsgestaltung und der Personalpolitik verfügt, die in unterschiedlicher Weise genutzt werden. Ebenso finden die Beschäftigten bestimmte

Arbeitsanforderungen und -bedingungen nicht einfach als gegeben vor, sondern sie eignen sie sich im konkreten Arbeitshandeln vor dem Hintergrund ihres professionellen Selbstverständnisses und ihrer fachlichen und sozialen Kompetenzen aktiv und in unterschiedlicher Art und Weise an. Insofern ist der Blick insbesondere auf die Wechselwirkungen zwischen den Ebenen zu richten.

Im Folgenden werden die Begriffe der Ökonomisierung und der Aktivierung auf diesen drei Ebenen nach wesentlichen, für die Analyse des empirischen Materials relevanten Merkmalen ausdifferenziert. Die Ausprägung der Merkmale wird dabei nicht nach objektivierten Indikatoren „gemessen“, sondern auf Basis der Einschätzungen und Bewertungen der befragten Beschäftigten und der Leitungskräfte rekonstruiert. Es geht also bei den inhaltlichen Aussagen der Ergebnisdarstellung in den folgenden Kapiteln um die von den Fachkräften „wahrgenommene“ Situation der sozialen Dienstleistungsarbeit.

## Ökonomisierung

Die Einrichtungen und Träger sozialer Dienste sind zunächst mit Ökonomisierungsprozessen im Sinne einer Vermarktlichung von Ressourcenzuweisungen konfrontiert, die als externe Anforderung wirksam wird. Diese Vermarktlichung betrifft sowohl den Umfang verfügbarer Ressourcen als auch die Mechanismen, nach denen die Ressourcen zwischen den Trägern sozialer Dienstleistungen verteilt werden. Die Analyse dieses Aspektes der Ökonomisierung als externe Rahmenbedingung konzentriert sich auf drei wesentliche Merkmale:

- Als *Ressourcenverknappung* umfasst die Ökonomisierung teilweise eine Kürzung der finanziellen Budgets für Personal- und Sachmittel. Alternativ kann sich die Ressourcenlage aber auch gegenläufig entwickelt haben, also eine Verknappung gar nicht aufgetreten sein oder die Budgetlage sich sogar verbessert haben. In subtilerer Form kann eine Ressourcenverknappung auch dann vorliegen, wenn die Aufgabenstellungen und das Dienstleistungsangebot der sozialen Dienste erweitert wurden, ohne dass eine analoge Aufstockung der finanziellen bzw. personellen Ressourcen erfolgt ist.
- Ein weiteres Merkmal bezieht sich darauf, inwieweit eine *Konkurrenz von Anbietern* sozialer Dienstleistungen in einem lokalen bzw. regionalen Markt besteht. Mit der Existenz alternativer Anbieter erhalten die Adressatinnen und Adressaten des Dienstleistungsangebotes erst eine Wahlmöglichkeit. Für die Einrichtungen wird damit die Frage der „Auslastung“ zu einer existenziellen Frage für den langfristigen Bestandserhalt. Dieser Wettbewerb kann über zwei Ausprägungen wirksam werden: Als Kostenkonkurrenz, das Angebot



möglichst preiswert zu erbringen, oder über eine Konkurrenz, die den Umfang und die Qualität des Angebots in den Mittelpunkt rückt.

- Schließlich ist in den unterschiedlichen Feldern sozialer Dienstleistungen die *Regulierung des Marktes* von besonderer Bedeutung. Hier spielt nicht zuletzt die sozialrechtliche Rahmensetzung eine zentrale Rolle, die bestimmte Leistungen als staatliche Pflichtleistung garantiert (SGB VIII), in anderen Feldern aber z. B. nach dem Teilkasko-Prinzip nur bestimmte Sockelleistungen gewährt (SGB XI), die um privat erbrachte Finanzierungsanteile oder zusätzlich gekaufte Leistungen ergänzt werden müssen. Für die Träger der Einrichtungen ebenfalls von großer Relevanz ist die Frage, inwiefern für die Leistungen ein festes (gedeckeltes) Budget definiert ist oder ob die Aktivitäten der sozialen Dienste über eine leistungsbezogene Kostenvergütung abgerechnet werden können.

In einer weiteren wichtigen Dimension bezieht sich die Ökonomisierung auf die Auslegung von Organisationsstrukturen und auf betriebliche Strategien selbst – also auf die Reaktionsweisen der Organisationen auf extern gesetzten Kostendruck und Marktkonkurrenz. Mit der Dimension der Vermarktlichung der Betriebsorganisation ist also die Frage aufgeworfen, wie die Organisationen die Einführung marktmäßiger Mechanismen in der Sozialpolitik inkorporieren und – bei gleichbleibend hohen oder gar gestiegenen fachlichen Anforderungen – zum Anlass für die Einführung neuer Steuerungsformen und personalpolitischer Strategien nehmen. Diese Dimension der Ökonomisierung lässt sich anhand von drei Merkmalen beschreiben:

- Ein wichtiger Indikator ist die Frage, wie sich *Arbeitspensum und Arbeitsteilung* entwickelt haben. Ist das Arbeitspensum in der Wahrnehmung der Beschäftigten, aber auch anhand von objektiven Daten (z. B. Fallzahlen) in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen? Die Arbeitsteilung innerhalb der Organisationen kann durch unterschiedliche Logiken geprägt sein: Sie kann einerseits das Ziel verfolgen, die Arbeitsaufgaben (mehr oder weniger) „gerecht“ auf die Beschäftigten zu verteilen; sie kann andererseits fachlichen Zielen wie z. B. der Optimierung von Qualität folgen. Schließlich kann sie auch effizienzfunktional ausgelegt sein, also dem Ziel dienen, möglichst viel Leistung mit knappen Personalressourcen zu erzielen.
- Ein weiteres wichtiges Merkmal ist die Art und Weise, wie die Arbeit in den Organisationen gesteuert wird. Dabei ist der Frage nachzugehen, inwiefern qualitative oder rein quantitative *Steuerungsinstrumente* eingesetzt werden – beispielsweise wenn in der Steuerung durch eine Engführung auf Elemente

der Kostensenkung eine Verdichtung der Arbeit befördert wird, die in ein Spannungsverhältnis zur Ergebnisqualität der Arbeit geraten kann. Konkret ist dabei von Relevanz, ob z. B. Formen der Budgetierung eingeführt werden, welche Rolle finanzielle Aspekte oder Qualitätsaspekte als Erfolgskriterien spielen und wie diese Aspekte in die Dichte und Form von Dokumentationsanforderungen eingehen.

- Die *Personalpolitik* schließlich ist ein zentraler Bereich, in dem die Einrichtungen auf finanzielle Rahmenbedingungen, aber auch auf fachliche Anforderungen reagieren müssen. Hier ist vor allem von Bedeutung, ob die Einrichtungen tarifliche Gehälter (noch) zu zahlen bereit sind, inwieweit sie Vollzeitarbeitsplätze anbieten oder Teilzeitarbeit als Flexibilitätspuffer einsetzen und wie sie sich in der Lage sehen, mit ihren Gehalts- und Beschäftigungsstrukturen die notwendigen Fachkräfte in der Einrichtung zu halten.

Eine dritte Dimension der Ökonomisierung betrifft die Arbeitsprozesse und das Arbeitshandeln der Beschäftigten selbst. Für die Untersuchung ist dabei von besonderer Relevanz, wie die Beschäftigten im Kontext der jeweiligen Organisations- und Personalpolitik ihrer Einrichtung den Zeit- und Kostendruck in der alltäglichen Arbeit wahrnehmen und zum Bestandteil der eigenen Arbeitsorientierungen machen – gewissermaßen die Inkorporation der Ökonomisierung in das Subjekt. Diesem Aspekt soll anhand von drei Merkmalen nachgegangen werden:

- Zunächst ist von Bedeutung, inwiefern in der Wahrnehmung der Beschäftigten die Interaktion mit ihren Klientinnen und Klienten bzw. den Patientinnen und Patienten durch Aspekte der *Zeitökonomie* geprägt ist. Dazu gehören der Aspekt (zunehmender) Zeitkalküle im Arbeitsprozess, die Wahrnehmung von Zeitdruck und die Veränderung des Zeitdrucks über den Zeitverlauf.
- Ein weiteres Merkmal stellt der Aspekt der *Kostenkalküle in der Arbeitsverrichtung* dar, also die Frage, inwieweit die Anforderung, „kostensparend“ zu arbeiten, für die Beschäftigten dominant ist bzw. in den letzten Jahren dominant geworden ist.
- Schließlich ist von Relevanz, wie sich die Realität des Marktes im Arbeitsverständnis der Beschäftigten niederschlägt, also die eigene *Arbeit als unternehmerisches Handeln* begriffen wird. Konkret drückt sich dies zum Beispiel in der Frage aus, ob für die Beschäftigten die Möglichkeit, fachlich „gute Arbeit“ und eine gute Versorgung der Adressatinnen und Adressaten leisten zu können, als Wert „an sich“ im Vordergrund steht oder ob das Hervorbringen von Qualität von dem Gedanken getragen ist, dass die Zufriedenheit der

Adressatinnen und Adressaten vor allem ein notwendiger Beitrag ist, um das Image der Einrichtung und damit deren Auslastungssituation zu verbessern.

### **Aktivierung**

Aufgrund der Vielschichtigkeit des Begriffs der Aktivierung erfordert seine Operationalisierung einige weitergehende Überlegungen. Zum einen werden mit "Aktivierung" sehr unterschiedliche Sachverhalte belegt, zum anderen finden Elemente der Aktivierung (z. B. Ressourcenorientierung, Einbindung und Inpflichtnahme) in verschiedenen Bereichen sozialer Dienstleistungsarbeit ihren Niederschlag, ohne dass dieser Begriff in Fachkonzepten oder Ähnlichem ausdrücklich benannt wird. In die Untersuchung einbezogen werden sowohl Elemente der Aktivierung, die explizit als solche bezeichnet werden, als auch Phänomene, die ihr faktisch entsprechen – auch wenn der Begriff der Aktivierung in dem Feld keine oder nur eine nachrangige Bedeutung hat. Der Begriff wird auch hier auf den drei Ebenen der externen Rahmenbedingungen, der betrieblichen Umsetzung und des individuellen Umgangs mit den Aktivierungsanforderungen differenziert.

Auf der Ebene der Rahmenbedingungen ist für die Einrichtungen sozialer Dienstleistungsarbeit von besonderer Bedeutung, inwiefern fachliche Anforderungen als externe Vorgabe überhaupt normiert sind.

- Ein wichtiger Aspekt ist die Frage, inwiefern *staatlich gesetzte Vorgaben* existieren und wie stark diese Normen fixiert sind (gesetzliche Normierungen und Rechtsansprüche, untergesetzliche Vorgaben, Grad der Operationalisierung dieser Vorgaben in konkrete Handlungsanforderungen).
- Darüber hinaus kann Aktivierung explizit oder implizit als Anforderung in *Fachkonzepten* auftauchen, die von Trägern für bestimmte Bereiche sozialer Dienste oder aber in den Einrichtungen selbst formuliert werden. Hier ist von Bedeutung, welche Aspekte der Aktivierung in den Vordergrund gerückt werden und inwiefern aktivierend ausgelegte Konzepte konsistent oder inkonsistent zu anderen in dem jeweiligen Feld bedeutsamen fachlichen Konzepten sind.
- Für die Verbindlichkeit der fachlichen Normierung entscheidend ist der Aspekt der *Kontrolle* und Nachhaltung der Anforderungen. Dabei ist zunächst von Relevanz, inwiefern die Anforderungen eine eher unverbindliche Orientierung für die Arbeit der Organisationen darstellen oder aber als verbindliche Vorgaben zu verstehen sind. Zudem ist die Reichweite und Form der Kontrolle von Bedeutung: ob z. B. eine externe Kontrolle der Anforderungen stattfin-

det, ob direkt kontrolliert wird (Vor-Ort-Besuche etc.) oder eher indirekt (Dokumentation der Aktivitäten im Arbeitsprozess).

Die Umsetzung der fachlichen Anforderungen auf der betrieblichen Ebene wird anhand von drei Merkmalen erfasst:

- Im Rahmen der *Arbeitsorganisation* ist zu untersuchen, ob Aktivierung systematisch geplant wird, situativ im Arbeitsprozess erfolgt oder faktisch keine wichtige Rolle spielt. Ebenfalls ist auf dieser Ebene zu betrachten, ob das Vorgehen in der aktivierenden Dienstleistungsarbeit einer gewissen (explizit formulierten oder impliziten) Standardisierung folgt oder individuell am Bedarf des Adressaten bzw. der Adressatin ausgerichtet ist. Schließlich kann die Arbeitsteilung zwischen Beschäftigten mit aktivierenden Aufgaben und solchen ohne aktivierende Aufgaben organisiert werden.
- Ein wichtiger Aspekt ist die *aktivierende Interaktion*, die verschiedene mögliche Ausprägungen aufweist: Zum einen kann die Zielgruppe der Aktivierung variieren (Klient/innen bzw. Patient/innen oder soziales Umfeld wie Familie und Angehörige); es kann die Zielrichtung aktivierender Handlungen differieren zwischen solchen, die dem Aufbau neuer Kompetenzen und solchen, die dem Erhalt bzw. der Verlangsamung des Abbaus von Kompetenzen dienen. Zum anderen kann die qualitative Ausrichtung von Aktivierung variieren: Sie kann z. B. als „Hilfe zur Selbsthilfe“, als verstärkte Inpflichtnahme und Mitwirkungsanforderung, als soziale oder pflegerische Aktivierung zum Ausdruck kommen.
- Schließlich können in den Einrichtungen latente oder manifeste *Zielkonflikte* zwischen der Ökonomisierung und den Aktivierungsanforderungen auftreten: So können aktivierende Handlungen Zeit in Anspruch nehmen, die unter dem Ökonomisierungsdruck gar nicht vorhanden ist; umgekehrt können durch erfolgreiche Aktivierung in bestimmten Bereichen sozialer Dienstleistungen Kosten gespart und wirtschaftlich positive Effekte für die Einrichtung erzielt werden. Die Kongruenz oder Inkongruenz von Aktivierung und Ökonomisierung ist daher ein wichtiges Differenzierungskriterium.

Aus Sicht der Beschäftigten ist in die Betrachtung einzubeziehen, inwiefern die Aktivierungsanforderungen sich in das *professionelle Selbstverständnis* einpassen, ob sie also kongruent sind zu den Vorstellungen „guter“ fachlicher Arbeit oder aber diesen Vorstellungen entgegenstehen und zu Spannungen führen, die individuell im alltäglichen Arbeitsprozess aufgelöst werden müssen.