

Die dispositive Konstruktion von Markt und Wettbewerb – Implementierungsstrategien neoliberaler Sozialpolitik¹

Brigitte Kratzwald

Einleitung

Sozialpolitik und soziale Dienstleistungen erfuhren in den letzten 20 Jahren einen grundlegenden Bedeutungswandel, der vor dem Hintergrund des Umbaus fordristischer Wohlfahrtsstaaten zu neoliberalen Wettbewerbsstaaten zu sehen ist. Die vorliegende Arbeit untersucht die in Österreich durchgeführten Umstrukturierungen im Jugendwohlfahrtsbereich in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts, die innerhalb eines Zeitraumes von wenigen Jahren zu tiefgreifenden Veränderungen in der Trägerlandschaft, aber, wie in dieser Untersuchung deutlich wurde, auch zu Veränderungen im beruflichen Selbstverständnis der MitarbeiterInnen in den Trägerorganisationen und deren Selbstdarstellung nach außen geführt haben. Die Anbieter sozialer Dienstleistungen haben sich von wertorientierten Non-Profit-Organisationen in wettbewerbsfähige Dienstleistungsunternehmen verwandelt. Es erhebt sich also die Frage, welche Faktoren auf welche Weise zusammenwirken mussten, damit solche Veränderungen in dieser kurzen Zeit stattfinden konnten. Schließlich geht es dabei nicht nur um oberflächliche strukturelle Veränderungen oder neue „Sprachregelungen“, sondern vor allem auch um Veränderungen der Subjektivierungsweisen und Identitäten der Beteiligten. Der Antwort auf diese Frage wird unter der Perspektive der Herausbildung einer neoliberalen Gouvernamentalität (vgl. Foucault 2006b) nachgegangen. Als Forschungsperspektive wurde, der Ansicht von Bührmann/Schneider (2010) folgend, dass Gouvernamentalität durch Dispositive ausgeübt wird, die Dispositivanalyse gewählt. Es werden zuerst die Begriffe Gouvernamentalität und Dispositiv sowie damit zusammenhängende aktuelle Theorieentwicklungen in der Sozialen Arbeit² diskutiert, dann einige zentrale Untersuchungsergebnisse präsentiert und schließlich der zusätzliche Erkenntnisgewinn durch den Blickwinkel der Dispositivanalyse erörtert.

Von wohlfahrtsstaatlicher zu neoliberaler Gouvernamentalität

Als Gouvernamentalität bezeichnet Foucault „... die aus den Institutionen, den Vorgängen, Analysen und Reflexionen, den Berechnungen und den Taktiken gebildete Gesamtheit ...“ (Foucault 2006a, S. 162), die eine Regierungsform möglich macht, die weniger durch Kontrolle oder Gesetze als viel mehr über Strategien und Taktiken funktioniert (vgl. ebd., S. 150). Sie tut dies, indem sie die Selbsttechniken der Individuen beeinflusst, jene Prozesse, in denen Individuen sich selbst formen (Zitat). Es werden, anders als durch die Disziplinarmacht, nicht die Handlungen der Individuen normiert und kontrolliert, sondern die Rahmenbedingungen so arrangiert, dass Individuen sich quasi aus eigenem Antrieb entsprechend den Regierungsprogrammen verhalten. Pädagogik und Soziale Arbeit, die ja an der Schnittstelle zwischen Selbstführungs- und Fremdführungsprozessen tätig sind, spielen eine wichtige Rolle in diesem Prozess (Zitat Rousseau).

1 Dieser Text steht unter einer CC-BY-Lizenz

2 Soziale Arbeit mit großem Anfangsbuchstaben wird in diesem Text als Sammelbegriff für Sozialarbeit und Sozialpädagogik verwendet.

Libérale Gouvernamentalität, als die Kunst der Regierung „freier“ Individuen, trat laut Foucault am Übergang zwischen 18. und 19. Jahrhundert zeitgleich mit der Staatenbildung auf. Sie stand dabei vor der Herausforderung, die Individuen, die auf diese Weise regiert werden können, erst herstellen zu müssen. Das Ziel sind Individuen, „... who do not need to be governed by others, but will govern themselves, master themselves, care for themselves“ (Rose 1996, S. 45). Das Konzept der Gouvernamentalität verknüpft also unter dem Begriff der Regierung die Entstehung moderner Staaten mit modernen Subjektivierungsformen (vgl. Lemke 1997, Vorwort).

Die liberale Gouvernamentalität geriet gegen Ende des 19. Jahrhunderts in eine Krise aus der sich der Wohlfahrtsstaat mit einer entsprechenden Regierungsrationalität entwickelte. Die Regierung im Wohlfahrtsstaat war, mit den Worten von Nicholas Rose, eine „Regierung des Sozialen“ und eine „Regierung durch die Gesellschaft“ (Rose 1996, S. 39). Expertinnen und Experten für Bildung, Gesundheit, soziale Fragen und Probleme waren direkt in Regierungsprogramme eingebunden, sie wurden mit staatlicher Autorität ausgestattet und für den Staat unverzichtbar. Sie erhielten dadurch eine Position fast uneingeschränkter Definitionsmacht über soziale und individuelle Probleme (vgl. ebd., S. 54). Diese enge Verbindung von Expertenwissen und Politik ist laut Rose ein wesentliches Merkmal für und auch ein wichtiger Kritikpunkt an wohlfahrtsstaatlicher Gouvernamentalität, was schließlich, gemeinsam mit den steigenden Kosten des Sozialstaates durch die Krisen des Industriekapitalismus der Nachkriegszeit (Zitat), zu einer neuerlichen Transformation in Richtung einer neoliberalen Gouvernamentalität führte.

Diese neue Regierungsrationalität nahm die liberale Skepsis gegenüber dem Staat wieder auf und verband sie mit der Kritik an der Einschränkung der individuellen Gestaltungsmöglichkeiten im Sozialstaat, Rose spricht daher von „advanced liberalism“ (vgl. Rose 1996, S. 53). Im Gegensatz zur tragenden Rolle im Wohlfahrtsstaat wird nun Sozialpolitik in einer Unterstützungsfunktion für die Wirtschaft zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit gesehen, es geht um Investition in Humankapital zur (Wieder-)Herstellung von Beschäftigungsfähigkeit (Zitat). Schließlich wird Sozialpolitik hauptsächlich als Kostenfaktor wahrgenommen, Investitionen ins Humankapital müssen sich rechnen, die Grenzkosten sozialpolitischer Aktivitäten dürfen deren Grenzerträge nicht übersteigen (vgl. Berthold 1997, S.8).

Rose nennt drei spezifische Veränderungen beim Übergang von wohlfahrtsstaatlicher zu neoliberaler Gouvernamentalität: (1) eine Entkopplung von Expertenwissen und Politik (vgl. ebd., S. 54 – 56), Regierungsprogramme werden dezentral und zeitlich und räumlich verstreut von Einheiten und Personen umgesetzt, die formal autonom bleiben (vgl. ebd., S. 43), (2) eine Pluralisierung sozialer Technologien (vgl. ebd., S. 56 – 57) und (3) eine Neubestimmung des Subjekts der Regierung (vgl. ebd., S. 57 – 61). Alle diese Punkte stehen in engem Zusammenhang mit dem Arbeitsfeld Sozialer Arbeit.

Die sich ändernde Rolle Sozialer Arbeit

War Soziale Arbeit im Rahmen liberaler Gouvernamentalität hauptsächlich im Bereich privater Wohltätigkeit angesiedelt, konnte sie sich im Zuge der Herausbildung wohlfahrtsstaatlicher Gouvernamentalität als verlängerter Arm des Staates etablieren. Sie erhielt Expertenstatus zugesprochen und wurde als eine „... öffentliche Instanz geschaffen, die für die Selbstführungsfähigkeiten der Menschen verantwortlich sein soll, deren Lebensführung durch soziale Probleme beeinflusst ist“ (Kessl 2005, S. 36). Soziale Arbeit ist beauftragt mit der Herstellung der Subjekte wohlfahrtsstaatlichen Regierens, nämlich „... a subject of needs, attitudes and relationships, a subject who was to be embraced within, and governed through, a nexus of collective solidarities and dependencies“ (Rose 1996, S. 40). Ihre Bedeutung stieg in einem Ausmaß, dass Hans Thiersch vom 20. Jahrhundert als dem „sozialpädagogischen Jahrhundert“ sprechen konnte (Thiersch 1992). Im aktuellen, neoliberalen Paradigma der Wettbewerbsfähigkeit ändert sich auch der Auftrag Sozialer Arbeit. „Soziale Arbeit als personenbezogenes 'institutionelles Scharnier' ist in diese gesellschaftliche Mobilmachung eingebunden und daher auch für das Vermitteln und Durchsetzen neuer Identitäten und Werte zuständig, die an Selbstverantwortung und Selbstsorge appellieren, damit aber Entkollektivierungs- und Ausschließungsprozesse begünstigen“ (Diebäcker/Hammer/Bakic 2009, S. 4). Die Ambivalenz gouvernementaler Strategien, in denen Befreiung und Unterwerfung gleichzeitig passieren (Foucault xxxx), war Sozialer Arbeit von Anfang an eingeschrieben als „doppeltes Mandat“ zwischen den Anforderungen der Hilfe und Kontrolle (vgl. Diebäcker/Hammer/Bakic). Die Reflexion dieser Ambivalenz erfolgte unter verschiedenen Paradigmen Sozialer Arbeit in unterschiedlichem Ausmaß und meist begleitet vom Versuch, dieses Spannungsfeld in eine Richtung aufzulösen.

Aus dem bisher Ausgeführten geht hervor, dass Soziale Arbeit von der Herausbildung neoliberaler Gouvernamentalität in zweifacher Weise betroffen ist. Einerseits als wichtiger Akteur bei der Herstellung „unternehmerischer Subjekte“, gleichzeitig wird jedoch die Funktion Sozialer Arbeit selbst neu definiert. Trägerorganisationen wird eine neue Position zugewiesen, in der sie sich als Dienstleister am Markt bewähren müssen, sie müssen sich rechnen und ihre Legitimation unter Beweis stellen. Soziale Arbeit ist „... nicht nur ein Akteur, sondern ebenso Objekt postfordistischer Regulation“ (Diebäcker/Hammer 2009, S. 16).

Dieser Transformationsprozess war um die Jahrtausendwende begleitet von massiven Protesten aus den Reihen sozialer Trägerorganisationen und sozialer Bewegungen und von kontroversen Diskussionen auf wissenschaftlicher Ebene. Kritisiert wurde die „Vermarktlichung“ sozialer Dienstleistungen und die Einsparungen bei Sozialausgaben als Rückzug des Staates aus seiner Verantwortung, sowie die Konstituierung der KlientInnen Sozialer Arbeit als KundInnen. Es entwickelte sich eine umfangreiche Argumentation, warum soziale Dienstleistungen nicht zu Waren auf einem Dienstleistungsmarkt werden dürfen (Zitat).³

Bei einer 2008 durchgeführten Untersuchung ist zu beobachten, dass Proteste und Widerstände

3 Beispielhaft für diese Auseinandersetzung kann der Kurswechsel 4/2004 mit dem Titel „Sozialwirtschaft in Österreich – Alternative oder Lückenbüßerin“ gelten, in dem die Gefahren und Chancen der Etablierung vormals wertorientierter Non-Profit-Organisationen als „Dienstleistungsunternehmer“ im neuen Sektor der „Sozialwirtschaft“ kontrovers diskutiert werden.

gegen die sogenannte Ökonomisierung weitgehend verschwunden sind oder wenn, dann lokal auf Grund konkreter Maßnahmen wieder aufflammen und in der Öffentlichkeit auf wenig Resonanz stoßen, und sich der Schwerpunkt der theoretischen Arbeiten auf die Möglichkeiten praktischer und fachlich fundierter Umsetzung der unter den neuen Bedingungen erforderlichen Maßnahmen verlegt hat. Es scheint Konsens darüber zu bestehen, dass man einer geänderten Situation gegenüber steht. Hat sich Soziale Arbeit bis vor wenigen Jahren positiv auf den Wohlfahrtsstaat bezogen und in normativer Weise seinen Erhalt gefordert, spricht man heute ganz klar vom „postfordistischen Steuerungsstaat“ (Oelk/Richter 2009, S. 35) oder denkt überhaupt schon über „Soziale Arbeit ohne Wohlfahrtsstaat“, wengleich mit Fragezeichen versehen, nach (Kessl/Otto 2009).

Auch die kritische Soziale Arbeit hat ihre Argumentation von Widerstand *gegen* die Ökonomisierung auf einen kritischen Umgang *mit* der neuen Situation verschoben und wählt dafür – offensichtlich unter dem Eindruck der ambivalenter Erfahrungen in diesem Prozess – neue theoretische Zugänge. Bezog man sich in der Zeit des Wohlfahrtsstaates hauptsächlich auf die kritische Theorie der Frankfurter Schule und setzte sich für die „Befreiung aus der Unterdrückung“ ein, werden die Zusammenhänge heute komplexer gesehen. Die „Selbststilisierung“ Sozialer Arbeit als „Menschenrechtsprofession“ (Staub-Bernasconi 1998), die idealistische Selbstverpflichtung mit den normativen Ansprüchen „Armut zu lindern, verletzte, ausgestoßene und unterdrückte Menschen zu *befreien*, sowie die Stärken der Menschen zu erkennen und Integration zu fördern“ (IFSW 2000, Hervorhebung B.K.) habe ein Identitätskonzept hervorgebracht, das „die Eingebundenheit sozialer Arbeit in Herrschaftssicherung und Normalisierung“ weitgehend aus dem Blickfeld verloren habe (Diebäcker/Hammer/Bakic 2009, S. 4). Die Umsetzung dieser Ansprüche wird allerdings durch die gegenwärtigen Umstrukturierungen erschwert, stellt somit diese Identität in Frage und führt zu einer Verschiebung der Reflexionsebene. „Betroffen und beteiligt an ihrer weitgehenden Depolitisierung und Deprofessionalisierung stellt sich für Soziale Arbeit die Frage, wie einer problematisch erscheinenden Neuausrichtung Sozialer Arbeit begegnet werden kann“ (ebd.). Auf der Suche nach Antworten wendet man sich neomarxistischen Theorieansätzen wie der Regulationstheorie oder einer strategisch-relationalen Staatstheorie (z.B. Diebäcker/Hammer 2009, S. 12ff. oder Kessl/Otto xxx) und dem Foucault'schen Gouvernementalitätskonzept (z.B. Diebäcker/Hammer, S. 17f., Kessl/Otto xxx) zu, die sich beide zu einer Rekonstruktion der Transformationsprozesse ebenso eignen, wie zu einer kritischen Hinterfragung der eigenen Tätigkeit und auch Perspektiven des Widerstandes im Interesse der KlientInnen eröffnen. Denn, Soziale Arbeit ist „... als überwiegend staatlich konstituierte Interventionsweise nicht nur als Effekt oder Instrument von Herrschaft zu verstehen, sondern ist selbst auch ein Ort sozialer Auseinandersetzungen“ (Diebäcker/Hammer/Bakic 2009, S. 6).

Auf der Praxisebene geht aus den von der Autorin durchgeführten Interviews hervor, dass soziale Trägerorganisationen ihre Selbstdarstellung nach außen verändert haben. Öffentlichkeitsarbeit und Marketing werden zu Kernkompetenzen, für Leitungspositionen werden anstatt sozialarbeiterischer betriebswirtschaftliche Kenntnisse gefordert und über alle Hierarchieebenen hinweg stellen die MitarbeiterInnen ihre Organisation als wettbewerbsfähig und innovativ dar. MitarbeiterInnen scheinen sich mit den neuen Praktiken und Strukturen weitgehend arrangiert zu haben, erkennen

durchaus auch positive Aspekte darin. Dieser signifikante Unterschied zu einer von der Autorin im Jahr 2004 durchgeführten Untersuchung kann als Indiz dafür gesehen werden, dass die Implementierung neoliberaler sozialpolitischer Programme erfolgreich war, und der Widerstand gegen diese auch hier der – auch durchaus kritischen – Auseinandersetzung mit den geschaffenen Tatsachen gewichen ist. Es stellt sich also die Frage, wie diese Tatsachen geschaffen wurden und auch von allen Beteiligten immer wieder reproduziert werden, wie die Widerstände integriert werden konnten und welche Strategien und Taktiken dafür angewendet wurden und werden, aber auch welche Aneignungspraktiken die MitarbeiterInnen entwickelt haben.

Eine Kritik der eigenen Position Sozialer Arbeit in dem Sinne „... ihre eigene Normativität zur Disposition zu stellen und sich darüber aufzuklären, wie oder wodurch sie selbst ... im modernen Regieren von Gesellschaften aufgeht“, gleichzeitig aber auch die „widerständigen Momente gegenwärtiger Praxis sichtbar zu machen“, wie von Diebäcker/Hammer/Bakic eingefordert (ebd., S. 7), ist auch die Perspektive der vorliegenden Arbeit. Es wird dabei versucht, die Vorgänge innerhalb der Trägerorganisationen, sowie deren Auswirkungen auf die Subjektivierungsweisen der MitarbeiterInnen zu rekonstruieren.

Das Dispositivanalyse als Forschungsperspektive für Gouvernementalitätsstudien

Das Dispositivkonzept verbindet Diskurse, Machtpraktiken und Materialitäten, verortet sie in einem historisch-gesellschaftlichen Zusammenhang und verbindet sie mit Fragen der Subjektivierung / Subjektivierung. Laut Foucault ist „... jede Form der Subjektivität als Aktualisierung einer spezifischen möglichen Subjektivierungsweise des Menschen in einem bestimmten historisch-konkreten Macht-Wissen-Komplex zu verstehen“ (Bührmann 2007, S. 61). Macht wird dabei jedoch nicht nur auf Subjekte ausgeübt, sondern immer von ihnen als handelnde Subjekte auch verändert und auf ihre Weise umgeformt. Sie wirkt daher nicht nur repressiv sondern entfaltet auch eine produktive, innovative Wirkung (vgl. Schroer 2000, S. 89). Das Dispositiv ermöglicht also eine Analyse jener Gesamtoökonomie gesellschaftlicher Machtprozesse, innerhalb derer Gouvernementalität wirksam wird.

„Daraus folgt: Das analytisch Vorgängige ist das Dispositiv und nicht die Gouvernementalität – Gouvernementalität, gleichgültig ob als Fremd- oder Selbstführung oder als deren Verhältnis zueinander konkretisiert, ist der jeweilige Effekt von Dispositiven. Insofern eröffnet aus unserer Sicht das Dispositivkonzept eine umfassende Forschungsperspektive, aus der heraus sich dem Forschungsgegenstand ‚Gouvernementalität‘ zugewendet werden kann.“ (Bührmann/Schneider 2010).

Die vorliegende Untersuchung folgt dem von Bührmann/Schneider (2008) entwickelten Leitfadens für Dispositivanalysen und stützt sich auf das dort vorgestellte Dispositiv-Modell. Dispositivanalyse wird dabei nicht als Methode sondern als Forschungsperspektive und Forschungsstil verstanden, mit dem Ziel einer „umfassende[n] Rekonstruktion der dispositiven Konstruktion der Wirklichkeit“ (ebd., S. 85).

Dispositivanalysen haben nicht nur die Wechselwirkungen zwischen Diskurs- und Machtformationen, zwischen diskursiven und nicht-diskursiven Praktiken, sondern auch das dadurch hervorgebrachte Alltagswissen, die Vergegenständlichungen und die Subjektformierungen/-positionierungen und Subjektivierungsweisen⁴ im Blick. Außerdem ist nach den historischen Bedingungen des Auftauchens eines Dispositivs zu fragen und nach den von ihm erzeugten Wirkungen und Nebenwirkungen und dabei eventuell auftretenden Machtverschiebungen. Für diesen Zweck schlagen Bührmann/Schneider vier Leitfragen vor, von denen sich vor allem zwei für Gouvernementalitätsstudien eignen:

- „Die Leitfrage nach den Subjektivationen/Subjektivierungen: In welchem Verhältnis stehen diskursive Praktiken, nicht-diskursive Praktiken, symbolische wie materiale Objektivierungen und Subjektivation/Subjektivierung?
- Die Leitfrage nach den Objektivationen: In welchem Verhältnis stehen diskursive Praktiken mit den vorherrschenden Wissensordnungen, wie sie sich in der ‚Ordnung der Dinge‘ manifestieren?“ (Bührmann/Schneider 2008)

Die These dieser Arbeit ist, dass es ein „Wettbewerbsdispositiv“ ist, in dem sowohl das „unternehmerische Selbst“ als auch das „wettbewerbsfähige Dienstleistungsunternehmen“ hervorgebracht werden. Die wesentlichen Diskurse, die in diesem Dispositiv wirksam werden, sind die zu New Public Management und in diesem Zusammenhang zu Finanzierungsfragen, Qualitätsmanagement und Partizipation, die dann entsprechende Praktiken, Objektivationen und Institutionen hervorbringen und zu spezifischen Subjektivationen und Subjektivierungsweisen und Identitäten führen.

Die eingangs aufgeworfene Frage – Wie mussten welche Faktoren zusammenwirken, um den Transformationsprozess zu unterstützen? – kann entsprechend den vorgeschlagenen Leitfragen folgendermaßen spezifiziert werden:

- Welche diskursiven und nicht-diskursiven Praktiken, Objekte und Institutionen wurden angewendet um diese Trennung von ExpertInnenwissen und Politik und die Neupositionierung von Politik und Trägerorganisationen bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen durchzusetzen?
- Welchen Einfluss haben diese Praktiken und Institutionen auf die Subjektivierungsweisen der MitarbeiterInnen in den Organisationen und auf die Beziehungen zwischen ihnen, also auf die Herausbildung von wettbewerbsfähigen Dienstleistungsunternehmen und unternehmerischen Subjekten? Wie haben sich MitarbeiterInnen diese Diskurse angeeignet, welche widerständigen Praktiken und Subjektivierungsweisen treten möglicherweise auf?

4 Bührmann / Schneider unterscheiden zwischen Subjektformierung / -positionierung als Ergebnis „diskursiv produzierte(r) und vermittelte(r) normative(r) Vorgaben“ (Bührmann / Schneider 2008, S. 69) und Subjektivierungsweise als die „... gesellschaftlich vorgegebene und über Dispositive produzierte und vermittelte Art und Weise, wie sich Individuen im Verhältnis zu und im sozialen Austausch mit anderen, bzw. mit der Welt selbst wahrnehmen (leibhaftig) fühlen und in ihrem verkörperten Praktiken mehr oder weniger habitualisiert präsentieren“ (ebd., S. 60).

Für die Untersuchung wurden zwei Fallstudien an Trägerorganisationen der Jugendwohlfahrt in Salzburg und der Steiermark durchgeführt. Als Datenquellen wurden herangezogen:

- Gesetzestexte und Verordnungen
- Publikationen der untersuchten Organisationen, wie Jahresberichte, Info-Folder, Leitbilder
- Interne Papiere wie Qualitätshandbücher, Datenbanken, Organisationsrichtlinien
- Interviews mit leitenden MitarbeiterInnen auf unterschiedlichen Hierarchieebenen
- Gruppendiskussionen von MitarbeiterInnen in den Einrichtungen

In der Untersuchung wurde deutlich, welche Gegenstände und Praktiken aus den oben angeführten Diskursen entwickelt wurden und wie diese die Art der Selbstdarstellung der Organisationen nach außen, die Beziehungen im Inneren der Organisation, die Subjektivierungsweisen der MitarbeiterInnen und das Verhältnis zu den betreuten Jugendlichen verändert haben. Beispielhaft werden im Folgenden zwei Bereiche herausgegriffen, nämlich die Regelung von Beziehungen durch Verträge sowie Maßnahmen des Qualitätsmanagements.

Subjektpositionierung durch Verträge⁵

Verträge dienen einerseits der Neuregelung des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Trägerorganisation durch Leistungsverträge und andererseits der Herstellung neuer Beziehungen innerhalb der Organisationen durch Kollektivverträge. Während im ersten Fall die Positionierung der Trägerorganisationen als Unternehmen auf einem Markt erfolgte, wurden im zweiten Fall innerhalb der Organisationen die Positionen von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen als einander mit unterschiedlichen Interessen gegenüberstehende konstituiert.

Leistungsverträge

Bis in die 90er Jahre waren die Jugendwohlfahrtsorganisationen, meist in Form von gemeinnützigen Vereinen organisiert, die von der Landesregierung beauftragten Expertinnen für die Behebung sozialer Probleme, waren praktisch der verlängerte Arm der Verwaltung, standen mit dieser in enger Verbindung und die MitarbeiterInnen wurden nach dem Gehaltsschema der Landesregierung bezahlt. Die Finanzierung erfolgte pro Organisation, im Wesentlichen in einem von diesen definierten, wenn auch gemeinsam verhandeltem, Ausmaß. Die Höhe der Subventionen hing jedoch letztlich vom politischen Willen und parteipolitischen Machtkalkül ab. Seit Beginn der staatlichen Sparmaßnahmen Ende der 90er Jahre klagten Trägerorganisationen zunehmend über die dadurch hervorgerufenen Unsicherheiten, sie wussten letztlich nie, wieviel Geld sie bekommen würden. Mit dem New Public Management-Diskurs, der in Österreich meist unter dem Namen „Neue Steuerung“ geführt wurde, etablierten sich die Landesverwaltungen als „Kunden“, die Dienstleistungen für die BürgerInnen einkaufen und dafür die günstigsten Angebote auf einem neu

5 Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung, die in den nächsten Kapiteln behandelt werden, wurden unter dem Titel „Innovativ, effizient, kundInnenorientiert – Soziale Trägerorganisationen als Dienstleistungsunternehmen“ in *soziales_kapital*, Wissenschaftliches Journal Österreichischer Fachhochschul-Studiengänge Soziale Arbeit, Ausgabe 4/2009 veröffentlicht.

<http://www.soziales-kapital.at/index.php/sozialeskapital/article/view/167/248>

zu errichtenden Dienstleistungsmarkt auswählen sollten. In diesem Sinne schrieb die Durchführungsverordnung des Jugendwohlfahrtsgesetzes des Landes Steiermark 2005 die Rolle des Landes als Einkäufer von sozialen Dienstleistungen und die Funktion der Landesverwaltung als Steuerungsorgan fest, damit wird die enge Verbindung zu den Trägerorganisationen formal aufgelöst.

Es wurde ein Leistungskatalog erstellt, der alle vom Land gewünschten Leistungen aufzählt und beschreibt und mit fixen Preisen, im Falle der untersuchten Einrichtungen handelt es sich um Tagsätze für betreute Kinder und Jugendliche, versieht. Eine Organisation, die Leistungen in der Jugendwohlfahrt anbieten will, muss per Bescheid als Einrichtung der freien Jugendwohlfahrt anerkannt werden, wenn die formalen Kriterien erfüllt sind, eine Bedarfsprüfung ist nicht vorgesehen. Das Jugendamt handelt dabei in ihrem hoheitlichen Auftrag, indem es dafür sorgt, dass gesetzlich vorgeschriebene Leistungen auch erbracht werden.

Die SozialarbeiterInnen, die Jugendliche an die Einrichtungen überweisen, können aus dem bestehenden Angebot frei wählen. Schließlich wird für jeden Jugendlichen ein Leistungsvertrag abgeschlossen, das Jugendamt tritt in diesem Fall als privatrechtlicher Akteur, als Käufer, auf. Auch die Berichterstattung der Trägerorganisationen an das Land erfolgt nicht mehr, wie früher, in qualitativer Weise durch Jahresberichte, sondern es werden über eine Online-Datenbank nur mehr die laufenden Finanzdaten übermittelt. Um trotzdem die Qualität der Angebote sicher zu stellen, wurden Qualitätssicherungsmaßnahmen in den Organisationen verpflichtend vorgeschrieben. Damit wird die Trennung von öffentlicher Hand als Auftraggeber und Kunden und den Expertenorganisationen als Produzenten und Lieferanten einer Dienstleistung erreicht.

Die Tagsätze sind zwar vertraglich fixiert, reichen jedoch nur bei hoher Auslastung für die Finanzierung der Einrichtung entsprechend den Vorschriften aus. Daher müssen die MitarbeiterInnen dafür sorgen, dass die Einrichtung möglichst immer belegt ist. So wird eine Art „Pseudo-Markt“ hergestellt, auf dem die verschiedenen Einrichtungen miteinander um KlientInnen konkurrieren und auf dem auch profitorientierte Anbieter tätig sein können.⁶ In dieser Situation kommt der Präsentation der Organisationen nach außen ein wichtiger Stellenwert zu. Eine professionell agierende Öffentlichkeitsarbeit, Leitbilder, die die Wettbewerbsfähigkeit und die Innovationskraft der Organisationen propagieren, werden unverzichtbar. Diese Situation führt auch dazu, dass Kinder und Jugendliche für diese Einrichtungen nicht mehr nach pädagogischen Gesichtspunkten oder nach deren Bedürfnissen ausgewählt werden, sondern dass es in erster Linie darum geht, die Plätze zu füllen um der Anforderung der Effizienz zu genügen. Eine weitere Gefahr ist die des sogenannten „Creaming“, die Auswahl von Kindern und Jugendlichen nach der erwarteten Betreuungsaufwand, was bedeutet, dass für Jugendliche in schwierigen Problemlagen häufig keine Unterbringungsmöglichkeit gefunden wird (Zitat LaNi).

Bezahlung nach Leistungsverträgen folgt einer anderen Logik als die Finanzierung von Trägerorganisationen durch Subventionen: bezahlt werden klar beschriebene Leistungen für

⁶ Dieselben Praktiken wurden etwa 10 Jahre davor im Altenpflegebereich angewendet und, im Gegensatz zur Jugendwohlfahrt, ist dort inzwischen eine große Anzahl profitorientierter Anbieter tätig.

einzelne Individuen in der Höhe, die der Gesetzgeber als angemessen sieht im Verhältnis zum erhofften Profit, das bedeutet in diesem Fall die Vermeidung von Folgekosten. Der Vorteil für die Organisationen ist, dass sie – Auslastung vorausgesetzt – mit einer sicheren Finanzierung rechnen können. Der Nachteil ist, dass sich die Höhe des Tagsatzes nicht an den Bedürfnissen der betreuten Personen oder der MitarbeiterInnen richtet, sondern an allgemeinen Effizienzkriterien. Es geht also in die Verantwortung der Organisation über, wie sie die Vollauslastung herstellt und wie sie z.B. Weiterbildung oder Supervision finanziert, die jedoch gesetzlich vorgeschrieben sind.

Kollektivverträge

Für die Konstituierung von sozialen Trägervereinen als Dienstleistungsunternehmen waren auch interne Umstrukturierungen notwendig. Die großen Trägerorganisationen sind heute nahezu ausschließlich als GesmbH organisiert in denen es eine klare Unterscheidung zwischen Arbeitgeber und ArbeitnehmerInnen gibt. Eine solche gefühlsmäßige Trennung war im Sozialbereich davor nicht üblich, meist identifizierten sich die MitarbeiterInnen mit der Organisation, es gab flache Hierarchien und es herrschte das Gefühl einer kollektiven „Wir-Identität“, die sich aus gemeinsam verfolgten Zielen ableitete. Dementsprechend gab es auch keine gewerkschaftliche Organisation, wie bereits erwähnt entsprachen die Gehälter dem Schema des öffentlichen Dienstes auf Landesebene.

Die Aufnahme von Kollektivvertragsverhandlungen und deren Abschluss im BAGS⁷-Kollektivvertrag 2004 stellte somit einen gravierenden Einschnitt dar, der die Beziehungen zwischen den MitarbeiterInnen neu strukturierte. Soziale Trägervereine wurden als Arbeitgeber konstituiert, die sich in einem Verband zusammenschlossen, denen die Beschäftigten, vertreten durch die Gewerkschaft, gegenüberstanden. Die Wahl von Betriebsräten in den Organisationen sowie der Abschluss von Kollektivverträgen stellte hier eine völlig neue Situation her und entthob die Länder auch eines Teils ihrer Verantwortung. Solange MitarbeiterInnen nach dem Gehaltsschema des Landes bezahlt wurden, hatte das Land auch die Gehaltserhöhungen bei der Finanzierung zu berücksichtigen. Nun können zwar Arbeitgeber und Arbeitnehmer Lohnerhöhungen aushandeln, haben also mehr Autonomie, werden aber durch die von Seiten des Landes – unabhängig von den Lohnverhandlungen – festgelegten Tagsätze indirekt eingeschränkt. Das Land kann so Macht ausüben, ohne in die Verhandlungsprozesse oder Arbeitsverhältnisse selbst einzugreifen, was eine Art „künstlichen Klassenkonflikt“ erzeugt. Durch knappe finanzielle Mittel werden die Organisationen als Arbeitgeber in die Situation gebracht, sich wie profitorientierte Unternehmen verhalten zu müssen, sie sind zu betriebswirtschaftlicher Effizienz gezwungen, was bedeutet, die Lohnkosten niedrig zu halten. Ein Folge dieser Praxis ist, dass MitarbeiterInnen der befragten Organisationen fast durchwegs in niedrigeren Gehaltsstufen eingestuft sind, als nach ihrer Ausbildung vorgesehen.

Die an sich positiv einzuschätzende Tatsache, dass es eine transparente, formale Regelung und rechtliche Absicherung sowohl bezüglich der Einnahmen der Trägerorganisationen als auch der Einkommen deren MitarbeiterInnen gibt, führte also zu einer Veränderung des gesamten

7 Bundesarbeitgeberverband für Soziale und Gesundheitsdienstleistungen

Innenverhältnisses in den Organisationen, die die Durchsetzung eines neoliberalen Regierungsprogrammes erleichterte oder überhaupt erst ermöglichte, und zudem über restriktive Finanzierungsmaßnahmen die Kontrolle formal unabhängiger Akteure möglich wird.

Qualitätssicherung im Spannungsfeld von Autonomie und Kontrolle

Die Diskussion um die Qualität sozialer Dienstleistungen und ihrer Messung war ein wichtiger Teil der Kämpfe gegen die Ökonomisierung sozialer Dienstleistungen war. In dieser Diskussion gab es zwei Argumentationslinien: (1) dass Qualitätskriterien von den Organisationen selbst festzulegen seien und nicht standardisiert werden können, (2) wurde grundsätzlich die Messbarkeit der Qualität sozialer Beziehungen in Frage gestellt (vgl. Kratzwald 2004 S.x).

Die neuen Gesetzesvorlagen enthalten außer den formalen Beschreibungen der Leistungen im Leistungskatalog keine Vorgaben in Bezug auf das pädagogische Konzept, allerdings ist die Implementierung von Qualitätssicherungsmaßnahmen Voraussetzung für die Zulassung als Dienstleistungsträger. Die inhaltliche Ausgestaltung der Angebote und die Definition deren Qualität liegt also in den Händen der Einrichtungen selbst, was die Erfüllung der obigen Forderung bedeutet. Die MitarbeiterInnen haben dabei viel Autonomie, die Angebote und Kriterien entsprechend ihren Ausbildungs- und Interessenschwerpunkten zu gestalten. Dementsprechend ist die Selbstverpflichtung auf diese Kriterien ist sehr hoch. Diese wird gestärkt durch Praktiken wie Audits oder Selbstevaluation, die eine ständigen Rechtfertigung des eigenen Tuns fordern. Qualitätsaudits können durchaus als säkulare Form der Beichte im Sinne von Foucault verstanden werden (Zitat) und formen wesentlich die Entwicklung der beruflichen Identität der MitarbeiterInnen.

Bemerkenswert ist jedoch, dass diese Qualitätssicherungsmaßnahmen, die für beide untersuchten Organisationen eine tragende Säule der internen Beziehungen sind und in die viel Zeit und Energie investiert wird, von den MitarbeiterInnen nur auf Abläufe und Strukturen bezogen werden. Die direkte Beziehungsarbeit mit den Kindern und Jugendlichen wird strikt davon ausgenommen, die Bewertung deren Qualität unterliege anderen Kriterien, auch sei sie nicht messbar. Hier lebt das Argument der Widerstände gegen die Ökonomisierung fort und eröffnet für die MitarbeiterInnen weiterhin einen Raum relativer Autonomie, allerdings um den Preis erhöhter Eigenverantwortung.

Dies zeigt sich in den Antworten auf die Frage wovon die Qualität der erbrachten Dienstleistungen abhängt. Hier werden signifikante Unterschiede zur früheren Untersuchung sichtbar. Damals wurde die Kürzung finanzieller Mittel als massive Bedrohung für die Erbringung qualitativ hochwertiger Dienstleistungen angesehen. Es wurde ganz klar geäußert: ohne ausreichende Finanzierung können wir keine gute Qualität bieten (vgl. Kratzwald 2004, S. 108). Heute wird von den MitarbeiterInnen die volle Verantwortung für die Betreuungsqualität selbst übernommen, diese wird von der Finanzierung entkoppelt. Das neue Credo lautet, man müsse in der Lage sein, auch mit wenig Geld gute Arbeit zu leisten und als wichtigste Bedingung dafür wird ein gut funktionierendes Team genannt. Knappe finanzielle Mittel werden nicht mehr als Hindernis für gute Betreuungsqualität gesehen, es wird sogar als besondere Kompetenz gesehen, trotz knapper Mittel gute Betreuung

bieten zu können.

Zusammenfassend ergibt sich eine komplexe Gemengelage an Diskursen und Machtpraktiken, die keine eindeutige Aussage zulässt über den „Erfolg“ der Regierungsprogramm oder darüber wer denn nun als „Sieger“ hervorgegangen sei aus den Kämpfen gegen die Ökonomisierung sozialer Dienstleistungen. Obwohl die Konstituierung von Markt und Wettbewerb umgesetzt wurde und die Trägerorganisationen wie Unternehmen agieren, wird an vielen Beispielen die Gleichzeitigkeit von mehr Autonomie und mehr Kontrolle sichtbar. Gerade der Umgang mit der Qualitätsfrage lässt unterschiedliche Deutungen zu. Einerseits wurde die Bestimmung von Qualitätskriterien den Organisationen überlassen, andererseits zeigt sich, dass der Auftraggeber hohe Qualität der Dienstleistungen trotz finanzieller Kürzungen erreicht, obwohl, oder gerade weil, er keine qualitativen Kriterien vorgibt. Einerseits übernehmen die MitarbeiterInnen mehr Verantwortung, gewinnen aber auch mehr Autonomie.

Besonders bemerkenswert scheint diese klare Trennung der direkten Betreuungsarbeit von den eingeführten Strukturen und Maßnahmen, die zwar die Identität von Organisationen und MitarbeiterInnen bestimmen, aber anscheinend auf deren wichtigste Tätigkeit, die Arbeit mit den Jugendlichen, keinen Einfluss haben. Die Rolle der KlientInnen Sozialer Arbeit bleibt in diesem ganzen Dispositiv seltsam unterbelichtet, alle Verträge und Gesetze beziehen sich ausschließlich auf strukturelle und finanzielle Aspekte. Das bedeutet nicht, dass darüber nicht gesprochen wird, im Gegenteil, ein Großteil der Gespräche, vor allem mit den MitarbeiterInnen, die in direkten Betreuungsverhältnissen standen, handelte von den Jugendlichen oder den „Kids“. Aber es wurde durchwegs betont, dass diese Beziehungsarbeit von allen diesen strukturellen Veränderungen der letzten Jahre nicht betroffen sei oder das zumindest angestrebt wird. MitarbeiterInnen schaffen und erhalten sich so ihren eigenen Freiraum in den nunmehr straffer und hierarchischer geführten Organisationen. Sie tun dies aber mit Hilfe einer Subjektivierungsform, die genau jenen Programmen entspricht, gegen die sie sich abzugrenzen versuchen.

Die Auswertung der Interviews lässt nämlich den Schluss zu, dass das Wettbewerbsdispositiv nicht nur wettbewerbsfähige Unternehmen hervorbringt, sondern vor allem auch aus den MitarbeiterInnen „unternehmerische Subjekte“ macht. Alle MitarbeiterInnen identifizierten sich mit Aussagen wie, „wir müssen uns auf dem Markt bewähren“, „wir wollen und können das auch“ und „wir müssen immer besser werden“. Diese letztere Aussage bezieht sich vor allem auf jenen Bereich der direkten Beziehungsarbeit, den sie als ihren eigenen definieren. Dieses ständige sich bewähren Müssen, ständig zu Verbesserung und mehr Effizienz herausgefordert zu sein, ein wesentliches Merkmal des unternehmerischen Selbst (Bröckling, Foucault?), ist offensichtlich zum professionellen Habitus aller befragten MitarbeiterInnen geworden.

Die ständige Verbesserung nimmt auch in den internen Organisationszielen einen hohen Stellenwert ein. Im Management Manual einer Organisation heißt es über die MitarbeiterInnen: „Die Übernahme von Verantwortung für die übertragenen Aufgaben zählen neben Engagement und der dauernden Bereitschaft, sich neuen Herausforderungen zu stellen, zu den wichtigsten Merkmalen.“

Es handelte sich also auch um ein Programm zur Disziplinierung der SozialarbeiterInnen, was die Vermutung nahelegt, dass die Kämpfe gegen die Ökonomisierung sozialer Dienstleistungen, die vornehmlich im Interesse der KlientInnen geführt wurden, wohl auch Kämpfe gegen die Verschlechterung der eigenen Arbeitsbedingungen waren. Ein legitimes Anliegen für Arbeitskämpfe, für die MitarbeiterInnen in sozialen Einrichtungen aber offensichtlich nicht „sagbar“, die Hintanstellung eigener Interessen gegenüber den Interessen der KlientInnen scheint Teil sozialarbeiterischer Identitätskonzepte zu sein.

Potenziale der Dispositivanalyse

Die – wenn auch nur analytisch mögliche – Trennung in diskursive und nicht-diskursive Praktiken und Objektivationen machte es möglich zu rekonstruieren, welche Praktiken, Gegenstände und Institutionen sich aus den jeweiligen Diskursen entwickelt und Machtwirkungen entfaltet haben. Außerdem macht die Dispositivanalyse sichtbar, wie die Prägung des Alltagshandelns der Menschen durch das Dispositiv, die „diskursive Habitualisierung“ (Diaz-Bone 2002), erfolgt, was in dieser Untersuchung sehr klar gezeigt werden konnte.

So sind natürlich Verträge diskursiv verfasst, aber unabhängig vom Inhalt stellen sie allein durch ihre Existenz neue Realitäten her, die das Verhalten von Individuen und die Beziehung zwischen ihnen verändern. Andererseits wurden erprobte Praktiken und Institutionen, wie Qualitätsmanagement oder Controlling von profitorientierten Unternehmen in einen anderen Kontext implementiert, wo es noch keine Diskurse dazu gab. Es kann beobachtet werden, wie diese Praktiken und Institutionen diskursiv angeeignet werden, teilweise in widersprüchlicher Weise, teilweise aber auch zur Schaffung von mehr Autonomie.

- Die Tatsache, dass man sich plötzlich als Arbeitgeber und Arbeitnehmer gegenüber sitzt, während vorher das Gefühl vorherrschte „wir sind“ die Organisation, verändert Beziehungen, nicht der Text des Vertrages. So fielen etwa früher Verteilungskonflikte und Arbeitskonflikte zusammen, heute sind die Arbeitskonflikte privatisiert, über die Verteilungsfragen werden sie jedoch weiterhin von der öffentlichen Verwaltung beeinflusst, indem Druck auf die Arbeitgeber ausgeübt werden kann.
- Allein die Existenz eines Leistungsvertrag und nicht sein Inhalt bewirken, dass man nicht mehr fragt was braucht ein Jugendlicher, sondern ein Produkt aus einer Preisliste sucht.
- Qualitätsmanuals und Audits sind nicht nur Diskurse, auch wenn sie diskursiv verfasst sind, sie sind machtvolle Instrumente und Praktiken, die die Art und Weise beeinflussen, wie Individuen sich als Subjekte formen.

Das bedeutet nicht, dass nicht davon gesprochen wird, im Gegenteil, ein Großteil der Gespräche dreht sich um sie. Aber, es gibt da einen ungeheuren Apparat von Steuerungs- und Regelungsmechanismen, von Praktiken und Ritualen, die man einhalten muss, der aber die eigentliche Aufgabe der Organisationen, nämlich die Arbeit mit den KlientInnen angeblich nicht

berührt, das ist „etwas ganz anderes“, wird aber natürlich davon beeinflusst, das wird auch immer wieder zugegeben. Wir erleben da eine Art Schizophrenie.

Und deshalb bleibt auch die Rolle der Klienten als Subjekte in diesem Markt- und Unternehmensdiskurs merkwürdig unterbelichtet. Die Kunden sind ja die Jugendämter. Die Klienten sind am ehesten eine Art Produktionsfaktor, man braucht sie, um Geld zu bekommen. Die Anstrengungen auf ständig verbesserte Qualität unter den geänderten Rahmenbedingungen des Unternehmens richtet sich jedoch genau auf sie. D.h. das Dispositiv schafft eine Subjektivierungsform, die sich nicht innerhalb des Dispositivs selbst entfaltet, sondern in einem anderen. Die individuelle Anforderung besteht darin, unter den geänderten Rahmenbedingungen des Unternehmens und der finanziellen Beschränkung eine ständig sich verbessernde pädagogische Qualität zu produzieren, dies aber in einem anderen Diskursfeld und vermutlich auch in einem anderen Dispositiv. Das unternehmerische Selbst als Copingstrategie? Möglichkeit durch übersteigerte Selbstwirksamkeitserwartung? Kann das als widerständiges Handeln interpretiert werden? Oder ist das beabsichtigt?

Alles was die Konstitution der Organisation als Unternehmen ausmacht abstrahiert von den betreuten Personen und der päd. Tätigkeit, also dem eigentlichen Aufgabenbereich. Die Frage ist, was das bedeutet. Kann man es als widerständige Aneignung des Diskurses sehen? Oder kann es eher als Indiz dafür gewertet werden, dass das Modell mit der Tätigkeit nicht zusammenpasst?

Durch die künstliche Herstellung von Unternehmen auf einem eben so künstlich hergestellten Markt entledigt sich also das Land der Verantwortung für die Bezahlung der Mitarbeiterinnen und für die Qualität (s. unten) der Dienstleistungen, schafft aber gleichzeitig effiziente Machtmittel zur Kontrolle und zwingt Organisationen und Mitarbeiterinnen zu marktkonformem Verhalten.

Es blieb auch einiges offen, z. T. weil eben einfach die Daten dazu nichts aussagten, weil es nicht Teil der Fragestellung war, aber auch weil sich die Frage nach den Grenzen der Analyse stellt. Die Frage der widerständigen Aneignung, was ist systemverstärkend, was wirkt widerständig? Die Frage der Auswirkungen auf Klienten – aus den Erziehungszielen und den Interviews nicht für JWF, ev. für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen möglich.

Die Frage SA als Dispositiv zu sehen, oder die Gouvernementalität SA auszuloten wurde mit dieser Untersuchung nicht beabsichtigt, ist aber sicher ein interessantes Feld

Für die Beschreibung und Rekonstruktion gouvernementaler Techniken und Strategien, ihrer Wirksamkeit sowie der Widerstände dagegen ist das Dispositivkonzept ein geeigneter Analyserahmen. Unter Dispositiv versteht Foucault

„... ein entschieden heterogenes Ensemble, das Diskurse, Institutionen, architektonische Einrichtungen, reglementierende Entscheidungen, Gesetze, administrative Maßnahmen, wissenschaftliche Aussagen, philosophische, moralische oder philanthropische Lehrsätze, kurz: Gesagtes sowohl wie Ungesagtes umfasst.“ (Foucault 1978, S. 119f.).

