

## Diskurslinien einer sozialpolitischen Steuerungsdiskussion

### Wertewandel und Sozialarbeit – Entwicklungsperspektiven kommunaler Sozialarbeitspolitik

Peter Marquard

Eingegangen: 15. Februar 2021 / Angenommen: 27. April 2021  
© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2021

**Zusammenfassung** Politische und professionelle Strategien kommunaler Sozialarbeitspolitik waren über Jahrzehnte eine disziplinäre und praktische Frage- und Aufgabenstellung für Thomas Olk und Hans-Uwe Otto. Mit dem hier zu reflektierenden Aufsatz haben die beiden – am Beginn ihrer wissenschaftlichen Karrieren – unter der Überschrift „Wertewandel und Sozialarbeit“ nach einem „Perspektivenwechsel in der Sozialarbeit“ gefragt und diesbezüglich – damals – aktuelle Trends der Entstaatlichung, der Professionalisierung und Selbsthilfe diskutiert. Olk und Otto registrieren eine Forderung zur „Rückkehr zu kleinen, überschaubaren Einheiten, nach dezentralen, unentgeltlichen und selbstbestimmten Formen der Dienstleistungsproduktion“. Aktuell bleibt die Analyse zu den Chancen und Gefahren einer Kommunalisierung von Sozialpolitik, den Aufgaben einer Sozialen Arbeit vor Ort und den fachlichen wie politischen Herausforderungen für die Entwicklung der Profession.

**Schlüsselwörter** Soziale Dienste · Professionalisierung · Selbsthilfe · Dezentralisierung · Sozialraumorientierung

---

Dr. Peter Marquard (✉)  
Das Rauhe Haus, Beim Rauhen Hause 21, 22111 Hamburg, Deutschland  
E-Mail: pmarquard@rauheshaus.de

## Discourse lines of a sociopolitical steering discussion

Changing values and social work—development prospects of communal social work policy

**Abstract** For decades, Thomas Olk and Hans-Uwe Otto have focused on political and professional strategies of communal social work policy. Within the topic reflected on here, the two of them—at the beginning of their academic careers—called for a “change of perspective in social work” under the heading “Changing values and social work” and discussed—at that time—current trends of decentralization, professionalization, and self-help. In 1981, Olk und Otto called for a “return to small, manageable units, in order to provide services in a decentralized, free, and self-determined form”. Analyzing the opportunities and risks of centralized social policy, the tasks of local social work, and the technical and political challenges for the development of the profession remains important.

**Keywords** Social services · Professionalization · Self-help · Decentralization · Social space orientation

### 1 Thomas Olk als Analyst wohlfahrtsstaatlicher Transformationsprozesse

Der im März 2016 verstorbene Thomas Olk wurde nur 64 Jahre alt. In Bezug auf die Schnittstelle zwischen Sozialpädagogik und Sozialpolitik hat er als einer der Ersten die in sich widersprüchlichen Herausforderungen für die Soziale Arbeit erforscht und transparent gemacht, die sich aus der Kritik einer zunächst „progressiven“ Position (Professionalisierung und Verstaatlichung sozialer Dienste) an einem angeblich konservativen Rückgriff auf das Subsidiaritätsprinzip (Erhaltung der Selbsthilfekräfte der traditionellen örtlichen Gemeinschaften) ergeben. Denn – so schien es in den 1980er Jahren: „Konservative Sozialstaatskritiker und progressive Kapitalismuskritiker fordern – wenn auch mit unterschiedlichen Begründungen – gemeinsam eine Laisierung und Entstaatlichung der sozialen Dienstleistungsproduktion“ (Olk und Otto 1981, S. 99).

Thomas Olk forschte, lehrte und lebte seit 1991 in Halle und bearbeitete weiterhin auch vielfältige Fragestellungen zum institutionellen Wandel der Bedingungen Sozialer Arbeit in ihrer Interdependenz zu wohlfahrtsstaatlichen Transformationsprozessen. Zur Bedeutung des hier wiederentdeckten Textes von 1981 sei als fortwährende Fragestellung für Thomas Olk – und unsere Profession – an seine Dissertation (1986) erinnert, die unter dem Titel veröffentlicht wurde: „Abschied vom Experten. Auf dem Weg zu einer alternativen Professionalität“ (vgl. dazu Böllert und Otto 2016, S. 190). Nicht zuletzt sein Beitrag im Handbuch Soziale Arbeit mit der Überschrift „Freie Träger in der Sozialen Arbeit“ (Olk 2018, S. 403 ff.) belegt die anhaltende Bedeutung einer forschenden und praktischen Bearbeitung des Zusammenhangs einer Erosion sozialer Milieus und der Professionalisierung der verbandlichen Wohlfahrtspflege – einschließlich der zum Teil integrierten ehemals „neuen Selbsthilfebewegung“ – als Einbindung in staatliche Sozialpolitik. Für Thomas Olk

ging es weiterhin um die „Entwicklung einer Management- und Organisationskultur sowie einer Fachlichkeit, die nicht auf Fragen innerbetrieblicher Optimierung von Abläufen beschränkt bleibt, sondern die die strategische Frage nach einer Öffnung verbandlicher Strukturen für unterschiedliche Formen bürgerschaftlicher Mitwirkung aufgreift und in praktikable Organisations- und Managementmodelle (etwa in der Altenpflege, der Kinder- und Jugendhilfe oder im Gesundheitswesen) übersetzt“ (Olk 2018, S. 414).

## 2 Hans-Uwe Otto als Protagonist einer reflexiven Professionalität

Das Werk und Wirken des 2020 verstorbenen Hans-Uwe Otto ist herausragend verbunden mit der Bearbeitung der Themen Profession und Professionalität (vgl. dazu stellvertretend seine Beiträge mit Bernd Dewe im Handbuch Soziale Arbeit: Dewe und Otto 2018a, b). „Sein letzter Herausgeberband zur Sozialen Arbeit im Kapitalismus und dessen Untertitel – Gesellschaftstheoretische Verortungen. Professionspolitische Positionen. Politische Herausforderungen – markieren so etwas wie das sozialpädagogische Paradigma Hans-Uwe Ottos, fokussieren die Kerngedanken und -aussagen, gleichermaßen, aber auch die Motivation seines Wirkens für und in der Disziplin und Profession“ (Böllert 2020, S. 392). In diesem Kontext hat Hans-Uwe Otto immer auch theoretisch grundlegend und praktisch, politisch fordernd die Argumentationslinie aus dem Aufsatz von 1981 wieder aufgegriffen und die Konstituierung einer Sozialarbeitspolitik gefordert, die bestrebt sein muss, „unter der Leitidee einer sozialen Kommunalpolitik die unverbunden nebeneinander her bestehenden Teilpolitiken auf örtlicher Ebene auf das umfassende Ziel der qualitativen Verbesserung sozialer Chancen aller Bevölkerungsgruppen zu verpflichten“ (Olk und Otto 1981, S. 100). Hans-Uwe Otto hat seine wissenschaftliche Karriere in Bielefeld verbracht und darüber hinaus in vielfältigen Kontexten wegweisend und prägend gewirkt (vgl. mit vielen Hinweisen Böllert 2020, S. 391 ff.). Die im Aufsatz 1981 angefragten Entwicklungsperspektiven kommunaler Sozialarbeitspolitik sollen dazu beitragen, angesichts der hergestellten Unsicherheiten moderner Gesellschaften einen integrierten, demokratischen Prozess Sozialer Arbeit zur Verbesserung und Angleichung von Lebenschancen zu organisieren. Problemlagen/Lebenslagen sollen – als subjektive Lebensäußerung/individuelle Biografie in der objektiven Schnittstelle von individueller und gesellschaftlicher Reproduktion bzw. sozioökonomischer und sozialräumlicher Lebenswelt – in den Kontext ihrer strukturell-gesellschaftlichen Verursachungszusammenhänge gestellt und systematisch auf die verschiedenen Ebenen von Bearbeitungsstrategien einer strukturorientierten Sozialen Arbeit bzw. Sozialpädagogik bezogen werden (vgl. zum Argumentationszusammenhang: Marquard 2018, S. 851ff.). Einzubeziehend ist die normative Ebene (Recht, Leistungsgesetze), die materielle Ebene (Geld, Einrichtungen), die methodische Ebene (professionelle Dienste, Empowerment, Selbsthilfe) und die politische Ebene (Selbstorganisation, demokratische Teilhabe): „Auf diese Weise ergänzen sich kommunale Sozialpolitik und Sozialarbeitspolitik im Kontext anderer örtlicher Politiken unter der Zielsetzung der sozialen Ausgestaltung lokaler Lebensbedingungen zur sozialen Kommunalpolitik“ (Olk und Otto 1981, S. 118).

### 3 Sozialarbeitspolitik als Motor einer sozialen Kommunalpolitik

Olk und Otto registrieren 1981 „die Kritik an den entmündigenden Wirkungen der weiteren Expansion zentralisierter, bürokratisierter und professionalisierter Dienstleistungsapparate“ und die Forderung nach einer „Rückkehr zu kleinen, überschaubaren Einheiten, nach dezentralen, unentgeltlichen und selbstbestimmten Formen der Dienstleistungsproduktion“ (Olk und Otto 1981, S. 100). Zu diskutieren waren Befunde zur Veränderung von Wert- und Einstellungsmustern, weil sich aus dem Wandel von Milieus, der Pluralisierung und Individualisierung von Wertorientierungen und Mustern der Lebensführung eben auch völlig neue Herausforderungen für eine sozialpolitische Steuerung ergaben. Der Aufsatz von 1981 beschreibt dazu als einen Aspekt eines Strategiewechsels zunächst die Zunahme der Bedeutung der Kommune als politische Steuerungsebene im Sozialbereich. Eine damit verbundene dezentrale Steuerung könne Chancen bieten für eine Beteiligung Betroffener an der lokalen Gestaltung von Lebensbedingungen. Und deshalb sei als möglicherweise neue Struktur zu untersuchen, „in welchem Maße die hiermit angesprochene vertikale Dezentralisierung und horizontale Integration sozialer Dienste angestrebt und realisiert wird“ (Olk und Otto 1981, S. 101). Daraus wird wiederum die Frage abgeleitet, ob und wie Strategien der Auslagerung sozialer Dienste auf Selbsthilfeinitiativen und nichtprofessionelle Sozialsysteme als eine Umsetzungsoption zu beschreiben sind.

Olk und Otto (1981) stellen die Analyse aktueller Entwicklungstendenzen im Bereich von Sozialarbeitspolitik und sozialer Kommunalpolitik ins Zentrum ihrer Untersuchung von neuartigen Steuerungs- und Vermittlungsformen sozialer Dienste auf örtlicher Ebene, weil diese „in ihren vielfältigen Auswirkungen und Konsequenzen für die Verarbeitung sozialer Probleme und die Gestaltung der lokalen Lebensbedingungen ebenso wenig untersucht worden sind, wie ihre Wirkungen auf die Stabilisierung einer autonomen Lebenspraxis der Betroffenen allenfalls in ersten Ansätzen deutlich werden“ (Olk und Otto 1981, S. 101).

### 4 Gesellschaftlicher Wandel und Aushandlungsprozesse in der Sozialen Arbeit

Der Argumentationsgang des Aufsatzes von 1981 führt über den Wandel oder die Differenzierung der Wert- und Einstellungsmuster (Olk und Otto 1981, S. 106) und die Beschreibung, dass „der Einzelne bei seiner Lebensplanung potentiell über einen beträchtlichen Optionsspielraum in räumlicher, sozialer und zeitlicher Hinsicht“ (Olk und Otto 1981, S. 107) verfügt, zu der Schlussfolgerung: „Aus der Perspektive der Gesellschaft bedeutet dies die Auflösung festumrissener übergreifender Werthierarchien zugunsten einer latenten Konkurrenz zwischen verschiedenartigen Werten [...] Der objektiven ‚Verflüssigung von Lebensmustern‘ entspräche dann auf der kulturellen Ebene eine Pluralisierung und Austauschbarkeit von Lebensentwürfen“ (Olk und Otto 1981, S. 108f.). Olk und Otto geht es sodann um die Auswirkungen solcher Entwicklungen auf die Sozialarbeit und vorrangig den gesamten Steuerungs- und Produktionszusammenhang sozialer Dienste (Olk und Otto 1981, S. 109). Weil ja

Identitäts- und Lebensentwürfe tendenziell beliebig und austauschbar werden, gibt es keine andere „stillschweigende Übereinkunft“ mehr über anzustrebende Lebensweisen: Alltagstaugliche und sozialverträgliche Lebensstile werden zum Gegenstand von Aushandlungsprozessen, an denen die Betroffenen natürlich (gleichberechtigt) beteiligt werden (müssen).

In einer solchen Perspektive verlieren die klassischen Organisationsstrukturen der bürokratischen Herrschaftsausübung mittels ordnungsbehördlicher Eingriffsverwaltung (z. B. Grundsicherung) an Wirksamkeit gegenüber den gestaltenden, zwecksetzenden und sich selbst programmierenden Administrationen (z. B. personenbezogene Soziale Dienste). Eine Neuorganisation Sozialer Dienste, die nicht in diesem Sinn mit einer inhaltlichen Neubestimmung verbunden ist, ändert an den Begrenzungen und der mangelhaften Funktionalität ihrer organisatorischen Verfasstheit nichts. „Mit der Öffnung der Organisation gegenüber der Umwelt zur Erhöhung der administrativen Steuerungsfähigkeit verändern sich auch die Rationalitätskriterien staatlichen Handelns: Sie verlagern sich von der Binnenstruktur bürokratischer Handlungsmuster auf die Frage nach der Systemfunktionalität eben dieser Interventionsstrategien“ (Müller und Otto 1980, S. 20). Im weiteren Ausbau personenbezogener Sozialer Dienste nimmt die Bedeutung einer „produktiven Interaktion“ von Profis und Nutzer\*innen zu. Lebensweltbezug, situationsnahe Arbeitsformen sind gebunden an die Anpassung und Umformung bürokratischer Handlungs- und Entscheidungsprämissen; Aushandlungsprozesse mit den Nutzer\*innen sind produktive Bedingungen, weil Interventionen und Angebote nach ihrem Gebrauchswert beurteilt werden. Diese Aushandlungsprozesse führen zu – auch widersprüchlichen – Anforderungen, die die Sozialverwaltung nicht immer befriedigen kann; andererseits sind nur so handlungsrelevante Informationen zugänglich, um auf komplexe und dynamische Umwelтанforderungen noch angemessen reagieren zu können.

„Dass damit das Prinzip der Gewaltenteilung immer unschärfer und die juristische Dogmatik als Anwendungsregel des Verwaltungsrechts immer widersprüchlicher wird, ist ein anderes Problem“ (Müller und Otto 1980, S. 16). Eine solche inhaltlich-organisatorische Bestimmung des Sozialstaatspostulats bedingt eine Politisierung der Administration: Rechtsstaatlichkeit allein reicht nicht mehr zur Legitimation, Aushandlungsprozesse mit einer Öffnung nach außen zu den Nutzer\*innen und zur Öffentlichkeit sind gefragt, eine Lockerung hierarchischer Strukturen in der Binnenorganisation ist gefordert. Das politisch-administrative System hat (natürlich) Strategien zur Abwehr von „Überforderungen“ aus solchen Aushandlungsprozessen: Der politische Konsens wird durch eine Verwissenschaftlichung ersetzt; Inszenierung eines Krisenbildes und Reduktion der Anforderungen auf das Krisenmanagement; ideologische Unterstützung für unterstützungsunabhängige Selbsthilfe; moralische Diskreditierung ganzer Gruppen und ihrer Ansprüche (vgl. Müller und Otto 1980, S. 20).

## 5 Zweckprogramme als Mittel dezentraler Sozialpolitik

In diesem Kontext ist die Differenz bzw. die Funktionalität von Konditionalprogrammen (Eingriffsverwaltung; hier eher im Sinne der Durchsetzung von sozial-

politischen Strategien) und Zweckprogrammen (Leistungsverwaltung; hier eher im Sinne einer individuell ausgerichteten sozialarbeiterischen Bearbeitungsstrategie) zu interpretieren. Sozialpolitik folgt einem Zweck-Mittel-Schema, das auf abgrenzbare Risiken und große Gruppen gerichtet ist und auf generalisierend ansetzende und rein administrativ erbringbare Leistungen abstellt. In diesem Sinne kann Sozialpolitik beschrieben werden als auf Abhilfe für mangelnde Reproduktionsleistungen zielend, während Soziale Arbeit auf Abhilfe für mangelnde Kommunikationsleistungen zielt.

Konditionalprogramme (Eingriffsverwaltung) sind inputorientierte Entscheidungsprogramme, bei denen vorher festgelegte Informationen als Auslöser für routinierbare Entscheidungsprozesse fungieren; eine reine „Anlassorientierung“ ist in der Sozialen Arbeit äußerst selten. Auch konditional programmierte Entscheidungen setzen bei der Anwendung abstrakt-rechtlicher Normen Situationsdefinitionen voraus (vgl. Müller und Otto 1980; S. 12f.). Das administrative System soll so möglichst autonom bleiben gegen „Umwelteinflüsse“ und ist geschützt vor gebrauchswertbezogenen Legitimationszwängen. Zweckprogramme (Leistungsverwaltung) sind outputgesteuert, umweltbezogen, situationsnah, gebrauchswertorientiert; sie zielen auf bestimmte Wirkungen/Ergebnisse, zu deren Erreichung unter den jeweils gegebenen Bedingungen die günstigsten Mittel ausgewählt werden. Im konkreten Handeln sind diese Programmstrukturen zumeist komplex verschachtelt. Kontrolle nimmt in diesem Kontext eine neue Gestalt an: „Nicht die Befolgung abstrakter Regeln wird überwacht, sondern über Diskussion, Beratung und Unterstützung wird indirekt versucht, den Kontakt zur Umwelt nicht gänzlich zu verlieren.“ (Olk und Otto 1981, S. 128).

Olk und Otto analysieren insgesamt eine ordnungspolitische Option, die zunehmend in Strategien der Dezentralisierung gesehen werde. Da es sozialpolitisch um eine Verknüpfung von Kostensenkung und Leistungserhöhung ginge, liefe eine steuerungsstrategische Variante darauf hinaus, „die Selbsthilfekräfte der Betroffenen zu erhöhen, die Beteiligung der Konsumenten an der Produktion sozialer Dienste zu optimieren und das Angebot an Dienstleistungen besser auf die Nachfrage abzustimmen“ (Olk und Otto 1981, S. 114). Eine zunehmend kommunal orientierte Sozialarbeit müsse über ihre Fixierung auf den unmittelbaren Einzelfall hinaus erweitert werden um die „Berücksichtigung der Gesamtheit des örtlichen Steuerungs- und Produktionszusammenhangs sozialer Dienste und die lokalen Arbeits- und Lebensbedingungen der Zielgruppen“ (Olk und Otto 1981, S. 118). Eine solche Dezentralisierung von Sozialpolitik und kommunale Orientierung von Sozialarbeit mündet in die These – und Forderung – von „Sozialarbeitspolitik als soziale Kommunalpolitik“: „Indem wir dagegen Politikformulierungs- und Planungsprozesse im Jugendhilfe- und partiell im Sozialhilfesektor der Sozialarbeitspolitik zuschlagen, wollen wir – als Gegenstück zur Situationsorientierung der Sozialpolitik auf der kommunalen Ebene – die Strukturorientierung der Sozialarbeit/Sozialpädagogik als Integration übergreifender Gestaltung, Planung und Realisierung sozialer Leistungen in der Kommune auf den Begriff bringen“ (Olk und Otto 1981, S. 118).

## 6 Grundlagen und Strategien einer Sozialraumorientierung

Zur Überwindung negativer Folgen einer zentralistischen Planung sollen die Steuerungspotenziale lokaler Politik und Verwaltung erhöht werden: „Die gezielte Beeinflussung sozialräumlicher Lebensbedingungen und Lebenslagen von Betroffenen erfordert mithin – allgemein gesprochen – eine Koordination der einzelnen Instanzen und Maßnahmen, die frühzeitige Abstimmung von Zielpräferenzen und Prioritäten unter Einschluss Beteiligter und Betroffener, die Erhöhung der Kooperations- und Mitwirkungsbereitschaft sowie eine Selbstregulierungskompetenz der Zielgruppen.“ (Olk und Otto 1981, S. 117). Im Kontext von „Sozialarbeitspolitik als soziale Kommunalpolitik“ nehmen Thomas Olk und Hans-Uwe Otto bereits früh die Debatte zur „Sozialraumorientierung“ (SRO) auf und definieren als Kernstück sozialer Kommunalpolitik: „Im Zentrum einer solchen gezielten Beeinflussung sozialräumlicher Lebensbedingungen (...) dürfte die Bereitstellung sozialer Infrastruktureinrichtungen stehen“ (Olk und Otto 1981, S. 119). Sozialarbeitspolitik müsse eine Hinwendung zur qualitativen Entwicklung sozialräumlicher Lebensbedingungen befördern; sie geht dann „weit über ihr begrenztes Ressort hinaus und entwickelt sich zur örtlichen Gesellschaftspolitik“ (Olk und Otto 1981, S. 118). Grundlagen und Rahmenbedingungen von SRO werden diesbezüglich insbesondere dahingehend thematisiert, inwieweit sie die vertikale Dezentralisation und horizontale Integration sozialer Dienste befördern. Solche verschiedenen „Dimensionen der Dezentralisation“ (vgl. Olk und Otto 1981, S. 129f.) treten jeweils unabhängig oder kombiniert auf.

Hier vermittelte grundlegende Kategorien haben die Diskussion über „Kommunale Sozialarbeit“ (vgl. Marquard 2018) und über Sozialraumorientierung (SRO) in diesem Kontext (mit Verwaltungsmodernisierung, neuen Steuerungsmodellen etc.) bis in die Gegenwart mit geprägt. SRO soll zuvörderst als Arbeitsprinzip verstanden werden: Eine entsprechende Arbeitsweise bezieht sich wesentlich auf das Konzept der Lebensweltorientierung (vgl. Grunwald und Thiersch 2018). SRO soll dann für das in der öffentlichen Jugendhilfe häufig im Vordergrund stehende Arbeitsfeld der Hilfen zur Erziehung (HzE) fachliche und organisationale Bedingungen für die Gestaltung flexibler Hilfen fördern. Sie spricht, so die Annahme, alle Dimensionen des Empowerment und einer Ressourcenorientierung an und bezieht damit individuell-personale Biografien und Handlungsoptionen ebenso ein wie soziale Beziehungen im familiären und nachbarschaftlichen Kontext, die nutzbar gemacht werden sollen. Zudem sollen die Gegebenheiten und Gelegenheiten des physischen und sozialen Raums (Wohnung, Quartier, Stadtteil: soziale Infrastruktur) aufgenommen (für die alltägliche Lebensbewältigung erschlossen) und beeinflusst (verändert) werden. Im Hinblick auf eine unverzichtbare (demokratische) Beteiligung der Betroffenen – was immer auch potenzielle Nutzerinnen und Nutzer meint – sind in diesem Zusammenhang Konzepte einer personenbezogenen sozialen Dienstleistungsarbeit (vgl. Schaar-schuch und Oelerich 2020, S. 28ff.) – sowohl für die koproduktive Ausgestaltung individueller Hilfen als auch für die Entwicklung bürgerschaftlicher Beteiligungsstrukturen – hilfreich und konstitutiv für eine emanzipatorische Praxis von SRO.

Erst auf der Grundlage einer solchen Verständigung über ein Konzept von SRO, und damit über seine Begründung und Zielsetzung, sind Fragestellungen auf der organisatorischen Ebene (Dezentralisierung/Regionalisierung; Kooperationsstrukturen

öffentlicher und freier Träger; Netzwerke etc.) und zur Finanzierung (z. B. Projekt- oder Trägerbudgets; Finanzierung fallunspezifischer bzw. fallübergreifender Arbeit) daraufhin zu untersuchen, ob diese einzelnen Instrumente für eine Sozialraumorientierung als fachlich-konzeptionelle Haltung (in der Kinder- und Jugendhilfe) zwingend voraussetzen, zumindest geboten und hilfreich oder sogar eher hinderlich und schädlich sind.

Nahraumorientierung ist ein wesentlicher Aspekt der fachlich wie konzeptionell-strategischen Neuausrichtung Sozialer Arbeit seit den 1980er Jahren. Dabei darf sozialraumorientierte Soziale Arbeit (vgl. DV 2007) nicht auf eine Funktion im Kontext von Stadtentwicklungsprogrammen reduziert werden. Die Analyse der Aneignung von Räumen muss vielmehr die territorialen und geografischen Bindungen der Akteur\*innen aufnehmen, und sozialraumbezogene Handlungskonzepte müssen zugleich die sozialen Interessen und Ressourcen der Subjekte als Bezugspunkt haben. Schließlich darf der Sozialraum nicht auf eine Verwaltungs- oder Versorgungseinheit reduziert werden. Wie sich die operativen Ansätze einer SRO ihrer manageriellen Inanspruchnahme im Sinne einer Minimierung der öffentlichen Opportunitätskosten und effizienten Steuerung von Mitteln zur Befriedung sozial benachteiligter Quartiere entziehen können, gilt es ebenfalls zu prüfen, damit das Paradigma von Beteiligung und Teilhabe nicht zu einer ‚Selbstverwaltung der Not‘ degeneriert (vgl. auch kritisch in Bezug auf eine Reduzierung von SRO zu einem Steuerungskonzept sozialer Dienste Otto 2020, S. 16f.).

## 7 Der Beitrag einer reflexiven Professionalisierungsstrategie zur Qualität Sozialer Dienste

Unter der Überschrift „Externe Dezentralisierung – Zur Strategie der Auslagerung öffentlicher Aufgaben auf informelle Sozialkontexte“ diskutieren Thomas Olk und Hans-Uwe Otto (1981, S. 132ff.) diverse Aspekte einer (wachsenden) Bedeutung von Initiativen sozialer Selbsthilfe, von Laienarbeit und spezifischen Problemlösungskapazitäten. Eine Dimension der (selbst)kritischen Analyse thematisiert dabei das Professionsverständnis und damit eine bis heute anhaltende Auseinandersetzung: „Das Kompetenz- und Machtgefälle zwischen Experten und Laien fördert Gefühle der Ohnmacht und Inkompetenz bei der Klientel, die ihre Mitwirkungsfähigkeiten und -möglichkeiten bei der Produktion von Dienstleistungen noch weiter reduzieren [...]. Die Selbsthilfefähigkeiten der (potentiellen) Adressaten werden durch eine solche, am ‚klinisch-kurativen‘ Modell orientierten Professionalisierungsstrategie offensichtlich eher zerstört als gestärkt“ (Olk und Otto 1981, S. 134).

Eine substantielle Verbesserung der Produktivität und Qualität Sozialer Dienste kann vor diesem Hintergrund nur durch die Stärkung der Nachfrageseite in der Sozialen Arbeit erreicht werden; dafür ist ein systematischer Wechsel von den institutionellen und organisatorischen Perspektiven hin zur Perspektive der Nutzer\*innen notwendig. Damit beruht der Erfolg sozialer Dienste als sozialstaatliche Veranstaltung zentral auf der bürgerrechtlichen Absicherung der Partizipation der nachfragenden Subjekte – sowohl hinsichtlich der Bedürfnisadäquatheit als auch für die Effizienz und Effektivität sozialer Dienste (vgl. Oelerich und Schaarschuch 2005).

Es bleibt fortwährend zu begründen, welchen Beitrag wohnortnahe Dienste und Einrichtungen hier leisten (können), wenn sie sich öffnen und so ein Erproben demokratischer Strukturen und gleichzeitig ein Einwirken auf andere Politikbereiche möglich machen. Gefordert ist dafür sowohl die Vernetzung von Planungsprozessen als auch das Angebot neuer Kooperationsformen für die Bürger\*innen. Vor allem eine sozialraumbezogene Konzeption und Organisation sozialer Dienste wird am ehesten an der Eigenverantwortung und den produktiven Ressourcen der Menschen anknüpfen.

Dies macht eine immer wieder stattfindende Rückbindung professioneller Praxis an die Rechte und Interessen der Nutzer\*innen der sozialen Dienste und an die gesellschaftlichen Prozesse, auf die sich ihre Intervention bezieht, notwendig. Damit ist die Differenz markiert zwischen dem Wissen und dem Kontext seiner Nutzung: Der oder die Professionelle muss die Spannung zwischen Wissen und Nichtwissen handelnd bewältigen – ist doch die dem Laien/Betroffenen und dem/der Professionellen zugemutete Handlungskompetenz nicht (immer) identisch mit routinisierten Wissenskomponenten (vgl. Dewe und Otto 2018b, S. 1206). Professionelles Handeln soll Umsetzungsstrategien für eine Fachlichkeit integrieren, die Interaktionen gestalten sowie Ressourcen fördern und nutzen, die methodisch auf die Kontextualität von Problemen und Lösungsmöglichkeiten bzw. Umgangsweisen sowie die Kulturalisierung als Förderung der Identifikation mit der eigenen Alltagskultur setzt.

Dabei müssen sich die Protagonist\*innen von Professionalität und sozialpolitischer Fachlichkeit immer mit den Vertreter\*innen anderer Interessen auseinandersetzen: Auch fachlich überzeugende Prinzipien und begründete Handlungsstrategien für sozialpädagogische Angebote, Einrichtungen und Soziale Dienste insgesamt bedürfen vor Ort sowohl der Akzeptanz bei den – potenziellen – Nutzer\*innen wie ebenso der politischen und materiellen Unterstützung durch die – der regelmäßigen (Wieder)wahl unterworfenen – politischen Gremienmitglieder. Anders gewendet, geht es um das Beziehungsgefüge von Individuen/Nutzer\*innen zur Politik/Öffentlichkeit und zu den Sozialen Diensten/Verwaltung und damit um demokratische Legitimation, professionelle (personenbezogene soziale) Dienstleistungsarbeit und die Bereitstellung wie Begründung der erforderlichen Ressourcen für die Soziale Arbeit. Eingebunden in die fachpolitische Debatte um Ziele, Standards und professionelle Anforderungen einer modernen Sozialen Arbeit wird deutlich, dass das „Beziehungsgefüge“ zwischen Individuen (Nutzer\*innen) – Bürgerschaft (Politik) – Sozialen Diensten (Jugendamt/Sozialverwaltung) gerade auf der kommunalpolitischen Ebene als eminent politischer Aushandlungsprozess zwischen prinzipiell berechtigten, konkurrierenden Interessen zu begreifen ist und gleichermaßen unter machtpolitischen Gesichtspunkten interpretiert bzw. gestaltet werden muss!

## **8 Gefordert ist eine Repolitisierung von Problemdiagnosen und Handlungsstrategien**

Abschließend skizzieren Olk und Otto (1981, S. 140) einige allgemeine Orientierungspunkte eines praktisch gewendeten Konzepts von Sozialarbeitspolitik. Ein „institutioneller Perspektivenwechsel ist die Ablösung der parzellierenden Fallorien-

tierung durch eine synthetisierende Problemorientierung. (...) Eine solche fallübergreifende Perspektive [...] schließt die aktive Gestaltung lokaler Lebenszusammenhänge als zentrales Prinzip öffentlicher Sozialarbeit zur Überwindung reaktiv-kompensatorischer Hilfeformen ein.“ Und für die professionelle Entwicklung fordern sie eine Neustrukturierung von Kompetenzprofilen: „Im Rahmen einer kommunalen Sozialarbeitspolitik werden die interaktionsbezogenen Kompetenzdimensionen durch strukturorientierte Bestandteile der Professionalität erweitert. (...) Hierfür bedarf es vor allem habituellem Qualifikationselemente, die die sensible Ausdeutung von Sozialbiographien in symmetrischen Aushandlungsprozessen mit den Betroffenen ermöglichen.“

In der hier reflektierten Problemperspektive werden die kommunalpolitischen und administrativen Rahmenbedingungen der unmittelbaren Interaktion fokussiert. Deshalb ist (auch) auf der Ebene der Kompetenz eine Repolitisierung von sozialarbeiterischen Problemdiagnosen und Handlungsstrategien geboten, die auf eine „Einmischung in kommunalpolitische Prioritätensetzungen“ abzielen (Olk und Otto 1981, S. 141).

## 9 Die demokratische Qualität Sozialer Arbeit zeigt sich vor Ort

Die Bielefelder Arbeitsgruppe 8 (2020) hat anlässlich des 80. Geburtstages von Hans-Uwe Otto eine Sammlung von Diskussionsbeiträgen herausgegeben, die die Aktualität und grundlegende Bedeutung der in den 1980er Jahren entwickelten Thesen und Forschungsfragen sowie auch Perspektiven bestätigen. Erörtert wird von zahlreichen Autor\*innen, wie es in der Sozialen Arbeit weitergehe mit ...

- gesellschaftlichen und sozialpolitischen Perspektiven,
- Professionalisierung und Ausbildung,
- Forschung,
- Dienstleistungsorientierung,
- Profession, Managerialisierung und Wirkungsorientierung,
- Bildung,
- Capabilities Approach und Social Justice.

In dem Band zur Dienstleistungsorientierung wird für die universitäre Bielefelder Soziale Arbeit die intensive Befassung mit der Reorganisation Sozialer Dienste – auch aus dienstleistungstheoretischer Sicht – referiert: „Damit wurden Fragen nach dem Verhältnis von Sozialer Arbeit und Organisation aufgegriffen [...] Über die Beschäftigung mit dem Umbau des Sozialstaates hinaus [...] und der Zuwendung zu Organisationsfragen, wurde der Fokus auf Fragen der Beteiligung als Seismograph einer demokratischen Qualität sozialer Dienste gerichtet“ (Albus et al. 2020, S. 6 f.).

Anschlussfähig sind hier sozialraumorientierte Konzepte, die auf die selbstverständliche Erreichbarkeit professioneller Dienste im Alltag zielen, damit „Prävention“ durch allgemeine Förderung und Hilfe bei der Bewältigung schwieriger Lebenslagen möglich wird – ohne vorherige Diskriminierungsprozeduren und Defizitzuschreibungen als (rechtliche) Voraussetzung für eine Leistungsgewährung. Damit geht es auch um die Gestaltung von Rahmenbedingungen (die Bedingung für die

Möglichkeit) zur Befähigung der Nutzung eigener Kompetenzen. Anschlussfähig kann hier der Capabilities-Ansatz aufgenommen werden, um für eine Bestimmung von „Wohlergehen“ bei der Bewertung von Lebenssituationen und Sozialen Diensten „die tatsächlichen Handlungsbefähigungen und Verwirklichungschancen, d. h. Capabilities in den Blick zu nehmen“ (Ziegler 2016, S. 124).

Soziale Arbeit kann auf eine lange Tradition entsprechender Konzepte zurückgreifen; selbstkritisch und politisch bleibt nach den Ursachen für die bisher mangelhafte Umsetzung zu fragen. Gleichzeitig kann jedoch selbstbewusst und pragmatisch festgestellt werden, dass Soziale Dienste fachlich und organisatorisch über moderne Konzepte verfügen, die für eine solidarische sozialstaatliche Reform anschlussfähig sind. Die Kritik an politischen Mechanismen, Forderungen nach Verwaltungsmodernisierung und Beteiligung der Bürger\*innen lassen sich als Ausdruck einer gesteigerten sozialen Reflexivität verstehen. In diesem Kontext bleibt Demokratie nicht (nur) ein Mittel der Interessenvertretung, sondern wird (auch) zu einem Verfahren zur Schaffung eines öffentlichen Forums, in dem durch dialogische Aushandlung in persönlicher und sozialer Verantwortung statt durch Rückgriff auf Macht die Konflikte (zumindest) geregelt werden. In einer kritischen Analyse dieser Entwicklungsoption bleibt allerdings auch die staatliche Instrumentalisierung des Konzepts vom „Fördern und Fordern“ als Ausdruck einer neuen Art von Sozialstaatlichkeit im Sinne einer Neubestimmung von Subsidiarität und Solidarität im Spannungsverhältnis der staatlichen Absicherung von Lebensrisiken, sozialer Fürsorge und öffentlicher Kontrolle privater Lebensführung kritisch zu prüfen.

Eine hier geforderte und begründete – umfassende, verschiedene Politik- und Gesellschaftsbereiche betreffende – Infrastruktur in Form von Diensten, Einrichtungen und öffentlichen „Gelegenheiten“ muss und kann nur vor Ort in den Kommunen gestaltet werden; ihre Konzipierung und Finanzierung bleibt allerdings eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe! Kritisch im Hinblick auf eine tatsächliche Realisierung solcher Strategien hat Hans-Uwe Otto zuletzt die „Aufwertung des Lokalen“ analysiert, die „in unmittelbarem Zusammenhang mit den nun schon seit Längerem beobachtbaren Umbauarbeiten am Sozialstaat“ steht (Otto 2020, S. 15). Er registriert eine Dezentralisierungspolitik mit einem Umbau in Richtung lokaler Eigenverantwortung, was man kontrovers lesen könne als „Stärkung der Bürger- bzw. Zivilgesellschaft“ oder als lediglich einen „Entsorgungsmechanismus des Zentralstaats“ (Instrumentalisierung der lokalen Ebene zur Abfederung negativer Folgen des nationalstaatlich forcierten Sozialstaatsumbaus); wiederum andere „sehen in den Kommunen den Ort, in dem die Bürgerschaft aktiv in die Gestaltung der eigenen Anliegen eingreifen kann und deren Bürgernähe deshalb den zentralstaatlichen Regulierungen vorzuziehen ist“ (Otto 2020, S. 16). Wenn man diese Kontroverse in den Kontext einer sozialpolitischen Debatte zu funktionalen Notwendigkeiten kapitalistischer Wohlfahrtsstaaten einordnet und nach den möglichen Konturen einer antikapitalistischen Sozialen Arbeit fragt, kommen Hans-Uwe Otto und Holger Ziegler zu der These: „Es greift jedenfalls zu kurz, wohlfahrtsstaatliche Aktivitäten alleine als Ergebnis funktionaler Notwendigkeiten des Kapitalismus zu verstehen und nicht auch als Ergebnis und Ausdruck gesellschaftlicher und gewerkschaftlicher Kämpfe und Auseinandersetzungen in den Blick zu nehmen, in deren Kontext wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen auch dezidiert gegen kapitalistische Prozesse

mobilisiert werden können und mobilisiert worden sind.“ (Otto und Ziegler 2020, S. 154).

## Literatur

- Albus, S., Dahmen, S., & Kläsener, N. (2020). Wie geht's weiter mit Dienstleistungsorientierung in der Sozialen Arbeit? Eine Hinführung. In Bielefelder Arbeitsgruppe 8 (Hrsg.), *Wie geht's weiter mit ... in der Sozialen Arbeit? 7 Bände*. Lahnstein: neue praxis.
- Bielefelder Arbeitsgruppe 8 (Hrsg.). (2020). *Wie geht's weiter mit ... in der Sozialen Arbeit? 7 Bände (DIN A6)*. Lahnstein: neue praxis.
- Böllert, K. (2020). Nachruf Hans-Uwe Otto (1940–2020). *neue praxis*, 5, 391–397.
- Böllert, K., & Otto, H.-U. (2016). Nachruf Thomas Olk (14.10.1951–04.03.2016). *neue praxis*, 2, 190–192.
- Deutscher Verein (DV) (Hrsg.). (2007). *Sozialraumorientierung – ein ganzheitlicher Ansatz*. Berlin: Eigenverlag.
- Dewe, B., & Otto, H.-U. (2018a). Profession. In H.-U. Otto, H. Thiersch, R. Treptow & H. Ziegler (Hrsg.), *Handbuch Soziale Arbeit* (S. 1191–1202). München: Ernst Reinhardt.
- Dewe, B., & Otto, H.-U. (2018b). Professionalität. In H.-U. Otto, H. Thiersch, R. Treptow & H. Ziegler (Hrsg.), *Handbuch Soziale Arbeit* (S. 1203–1213). München: Ernst Reinhardt.
- Grunwald, K., & Thiersch, H. (2018). Lebensweltorientierung. In H.-U. Otto, H. Thiersch, R. Treptow & H. Ziegler (Hrsg.), *Handbuch Soziale Arbeit* (S. 906–915). München: Ernst Reinhardt.
- Marquard, P. (2018). Kommunale Sozialarbeit. In H.-U. Otto, H. Thiersch, R. Treptow & H. Ziegler (Hrsg.), *Handbuch Soziale Arbeit* (S. 851–863). München: Ernst Reinhardt.
- Müller, S., & Otto, H.-U. (1980). Gesellschaftliche Bedingungen und Funktionsprobleme der Organisation sozialer Arbeit im Kontext staatlichen Handelns. *neue praxis Sonderheft*, 5, 5–29.
- Oelerich, G., & Schaarschuch, A. (Hrsg.). (2005). *Soziale Dienstleistungen aus Nutzersicht*. München, Basel: Ernst Reinhardt.
- Olk, T. (1986). *Abschied vom Experten: Sozialarbeit auf dem Weg zu einer alternativen Professionalität*. Weinheim: Juventa.
- Olk, T. (2018). Freie Träger in der Sozialen Arbeit. In H.-U. Otto, H. Thiersch, R. Treptow & H. Ziegler (Hrsg.), *Handbuch Soziale Arbeit* (S. 403–416). München: Ernst Reinhardt.
- Olk, T., & Otto, H.-U. (1981). Wertewandel und Sozialarbeit – Entwicklungsperspektiven kommunaler Sozialarbeitspolitik. *neue praxis*, 2, 99–144.
- Otto, H.-U. (2020). Soziale Arbeit im Kapitalismus. Anlass, Begründung und inhaltliche Struktur des Bandes. In H.-U. Otto (Hrsg.), *Soziale Arbeit im Kapitalismus* (S. 11–24). Weinheim, Basel: Beltz Juventa.
- Otto, H.-U., & Ziegler, H. (2020). Kapitalistische und Non-Kapitalistische Soziale Arbeit im Kapitalismus. In H.-U. Otto (Hrsg.), *Soziale Arbeit im Kapitalismus* (S. 152–165). Weinheim, Basel: Beltz Juventa.
- Schaarschuch, A., & Oelerich, G. (2020). Wie weiter mit „Dienstleistung“? In Bielefelder Arbeitsgruppe 8 (Hrsg.), *Wie geht's weiter mit ... Dienstleistungsorientierung ... in der Sozialen Arbeit?* (S. 22–44). Lahnstein: neue praxis.
- Ziegler, H. (2016). Kinderschutz – Besser als sein Ruf? In HAW (Hrsg.), *standpunkt* (Bd. 2+3/2015, S. 109–126). Hamburg: Eigenverlag.