

Konfliktträchtige Schnittmengen

Zum Verhältnis von Sozialpolitik und Sozialer Arbeit

Text: Walter Schmid

Der alten Frage, in welchem Verhältnis Sozialpolitik und Soziale Arbeit zueinander stehen, soll in diesem Beitrag aus dem Blickwinkel praktischer Erfahrungen nachgegangen werden. Der Autor hat als Leiter eines grossen Sozialamtes, als Präsident der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) und als Direktor der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit in den letzten 20 Jahren die Reibungsflächen und Berührungspunkte an den Schnittstellen von Sozialpolitik und Sozialer Arbeit unmittelbar erlebt.

Es besteht kein Zweifel: Sozialpolitik und Soziale Arbeit stehen in einem engen Verhältnis zueinander. Sozialpolitik als Teilsystem der Politik hat das Ziel, auf individueller und gesellschaftlicher Ebene soziale Sicherheit zu gewährleisten. Sie will also soziale Missstände, welche aufgrund individueller oder kollektiver Schwierigkeiten und Nöte eintreten, beheben oder wenigstens mildern. Darüber hinaus soll Sozialpolitik soziale Konflikte verhindern oder bewältigen sowie allgemeingültige Grundwerte wie Solidarität, Gleichwertigkeit der Menschen in einem Umfeld möglichst grosser individueller Freiheiten verwirklichen.¹ Dabei versteht sich Sozialpolitik als Ergänzung oder Konkurrenz zu anderen Teilsystemen der Politik wie der Bildungs-, Gesundheits- oder Finanzpolitik.

Wenn Behörden an praxisorientierten Lösungen interessiert und nicht in ideologische Stellungskämpfe verwickelt sind, haben fachliche Argumente eine Chance

Soziale Arbeit befasst sich ihrerseits theoretisch und praktisch mit sozialen Problemen auf individueller und gesellschaftlicher Ebene. Sie hilft Menschen in den Niederungen des Alltags, schwierige Lebenssituationen zu bewältigen und ihnen den Zugang zu Ressourcen zu erschliessen. Soziale Arbeit fördert sozialen Wandel, Problemlösungen in zwischenmenschlichen Beziehungen sowie die Ermächtigung und Befreiung von Menschen. Soziale Gerechtigkeit, Teilhabe am sozialen Leben und die Menschenrechte sind dabei wichtige Orientierungspunkte.²

Das Unbehagen mit dem politischen Mandat der Sozialen Arbeit

Diese einleitenden Beschreibungen weisen auf eine beachtliche Schnittmenge zwischen Sozialer Arbeit und Sozialpolitik hin: Soziale Arbeit vollzieht sich innerhalb von Rahmenbedingungen, welche die Sozialpolitik setzt. Diese mögen günstiger oder ungünstiger sein. Sie können die Zielsetzungen der Sozialen Arbeit unterstützen oder ver-

eiteln. Soziale Arbeit muss sich zwingend mit diesen Rahmenbedingungen befassen. Sie muss diese immer wieder infrage stellen und Anstoss geben, den sozialpolitischen Kontext in einer Weise zu verändern, um diesen mit den Zielen Sozialer Arbeit in Einklang zu bringen. Das Umgekehrte gilt auch: Sozialpolitische Rahmenbedingungen sind das Ergebnis realpolitischer Aushandlungsprozesse, die in der Regel demokratisch legitimiert sind. Solange nicht fundamentale Grundrechte auf dem Spiele stehen, hat Soziale Arbeit diese zur Kenntnis zu nehmen und zu versuchen, ihren Auftrag innerhalb dieser Rahmenbedingungen möglichst gut zu erfüllen.

Doch wovon sprechen wir, wenn wir vom «Auftrag» der Sozialen Arbeit reden? Hier sind wir mitten in der Debatte um das sogenannte politische Mandat der Sozialen Arbeit, welche noch in den Neunzigerjahren die Gemüter erhitze hatte und inzwischen etwas abgedimmt scheint. Viel Tinte ist dazu geflossen. Es wurden Konzepte entwickelt, die vom doppelten bis zu einem vierfachen Mandat reichten. Spätestens seit der neoliberalen Wind der kapitalismuskritischen Sozialen Arbeit unangenehm ins Gesicht bläst, fällt es jedoch schwer, von einem eigenständigen politischen Mandat der Sozialen Arbeit zu sprechen. Zu Recht wird gefragt: Wer sollte das Mandat erteilt haben? Wem wurde das Mandat erteilt und mit welchem Inhalt? Wie immer man das Wort Mandat auslegt, das Institut bedingt einen Auftraggeber, einen Auftragnehmer, ein Ziel des Handelns oder Unterlassens und eine Rechenschaftspflicht. Spätestens seit die Soziale Arbeit nicht mehr aus intrinsischer Motivation freiwillig geleistet, sondern bezahlt wird, sind zumindest ein Arbeitgeber und die hinter ihm stehende institutionelle Ordnung als Auftraggeber identifiziert.

Menschenrechtsprofession mit berufsethischem Orientierungsrahmen

Wenn ich hier Abstand nehme vom Gedanken eines politischen Mandates der Sozialen Arbeit, dann plädiere ich gleichwohl nicht für eine apolitische Soziale Arbeit. Zunächst bin ich überzeugt, dass jede Profession zu ihrer Orientierung und Legitimation eine Berufsethik³ braucht, auf die sie ihr Handeln abstützt, und diese kann von hoher

Walter Schmid

ist Direktor der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit und Präsident der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS.



politischer Relevanz sein. Dabei bleibt die Berufsethik Orientierungsrahmen unabhängig davon, ob ihre ExponentInnen dieser im Alltagshandeln im Einzelnen gerecht werden. Aus dieser Perspektive kann Soziale Arbeit, wenn auch nicht mit einer exklusiven Legitimation versehen, durchaus als Menschenrechtsprofession bezeichnet werden, weil sich in den Menschenrechten zentrale Werte verdichtet haben, welche für die Soziale Arbeit wegleitend sind. In ihrem konkreten Handeln und ihren gesellschaftspolitischen Forderungen sind das Ringen um soziale Gerechtigkeit und soziale Teilhabe ebenso wichtige Bezugspunkte wie die Befähigung der Menschen, individuell oder kollektiv ihre Rechte und Pflichten wahrzunehmen.

Professionelles und politisches Handeln sind indes nicht dasselbe: Während sich professionelles Handeln an den von der Profession entwickelten Analyseinstrumenten, Methoden und Interventionsformen orientieren kann, bezieht sich die Soziale Arbeit in der Sozialpolitik auf ein Parkett, auf dem sie die Spielregeln nicht bestimmen kann. Prägnant spricht Reisch aus, was der Gang in die Welt der Sozialpolitik nicht nur, aber auch für die Soziale Arbeit bedeutet: «First, it compels us to accept the political vocabulary of others who may not share our values and social concerns. Second, it compels us to accept the problem definitions of others, even to accept others' views as to what constitutes a social condition worthy of attention. Third, it often leads us to accept as inevitable the reality of fiscal austerity and place our professional integrity on the line by attempting to deal with spiraling and increasingly complex human needs with shrinking resources.»⁴

Der Einfluss der Sozialarbeitenden auf die politischen Behörden

Wenn Soziale Arbeit auf die Sozialpolitik Einfluss nehmen will, so geht es m. E. zunächst darum, sich mit dem sozialpolitischen Vokabular vertraut zu machen. So wichtig Erkenntnisse aus Praxis und Theorie Sozialer Arbeit für die Sozialpolitik sind, sie werden erst dann Wirkung entfalten, wenn sich diese in eine sozialpolitisch verständliche Sprache übersetzen lassen. Dafür stehen die Chancen vor allem im lokalen Kontext gar nicht schlecht. Die Erfahrungen und Einschätzungen der SozialarbeiterInnen sind für Behördenentscheide im Einzelfall und darüber hinaus wichtig, wichtiger, als man gemeinhin annimmt. Es ist also von Bedeutung für den Ausgang politischer Meinungsprozesse, was Fachleute zu sagen haben. Dass sie sich nicht immer durchsetzen können, ändert nichts am Befund, dass professionelle Urteile und Einschätzungen zählen. Eine gute Kommunikation zwischen Sozialarbeitenden und politischen Behörden ist oft ein Schlüssel zum Erfolg. Sie sollte namentlich in der Ausbildung den nötigen Stellenwert eingeräumt erhalten. Überall dort, wo Behörden an praxisorientierten Lösungen interessiert und nicht in politisch-ideologische Stellungskämpfe verwickelt sind, haben fachliche Argumente eine Chance.

Weniger Gewicht hat die Soziale Arbeit, wenn es um die grosse Politik geht. Ich kann mich nicht erinnern, dass die Profession in den letzten Jahren für eine nationale sozialpolitische Entscheidung ausschlaggebend gewesen wäre. Zum einen verfügt die Soziale Arbeit in vielen Fragen nicht über einheitliche sozialpolitische Positionen. Weshalb sollte es ihr anders gehen als anderen Berufsgruppen? Zum andern wird der Berufsstand nicht als politische

Kraft wahrgenommen. Auch das ist nicht weiter verwunderlich, denn SozialarbeiterInnen sind ja nicht Angehörige einer Partei, auch wenn viele Mitte-links wählen dürften. Gleichwohl wünschte ich mir gelegentlich unter den Sozialarbeitenden und besonders bei den Studierenden ein stärkeres Bewusstsein für und Interesse an politischen Prozessen. In der nationalen Sozialpolitik fehlt eine vernehmbare, eigenständige Stimme der Fachleute des Sozialwesens. Etwa in der Alterspolitik, der Migrationspolitik oder der Jugendpolitik wären fundierte Aussagen, welche auf aggregiertem Erfahrungswissen beruhen, nicht unwichtig. Dazu gehören meines Erachtens auch gut begründete, anwaltschaftliche Positionen zugunsten von Menschen in schwierigen Lebenslagen, denn nur zu oft verkommen sozialpolitische Debatten zu Streitereien über Fall- und Finanzzahlen. Die Nähe zu den Menschen legitimiert die Soziale Arbeit zu Stellungsbezügen. Nicht ratsam ist es jedoch, politische Positionen mit standespolitischen Anliegen zu verknüpfen, wie das gelegentlich geschieht.⁵ Im Gegensatz zur Ärzteschaft, die das wegen des immer noch hohen Prestiges, das die Berufsgruppe genießt, ungestraft tun kann, vermögen SozialarbeiterInnen damit in der Öffentlichkeit nicht zu punkten.

Unbeeinflussbare Megatrends und die verbleibenden Handlungsspielräume der PraktikerInnen

Jenseits der lokalen und nationalen Sozialpolitik bestimmen schliesslich gesellschaftliche oder zivilisatorische Megatrends die Rahmenbedingungen Sozialer Arbeit. Diese entziehen sich weitgehend unserer Beeinflussung. Dazu gehören etwa die Globalisierung der Wirtschaft mit ihren strukturellen Auswirkungen auf die Arbeitswelt oder die Ökonomisierung weiterer Lebensbereiche einschliesslich des Sozialbereichs, welche zwischenmenschliche Interaktionen in ein Korsett messbarer Vergleichsgrössen zwingt. Benchmarks allenthalben. Auch die Allokation der Ressourcen, welche bestehende Machtgefälle

Der Berufsstand der Sozialen Arbeit wird nicht als politische Kraft wahrgenommen – es fehlt die eigenständige Stimme des Sozialwesens

zwischen den Staaten und innerhalb der Staaten zum Ausdruck bringen, oder die schwindende Macht des Politischen gegenüber der Macht der Finanz- und Wirtschaftswelt gehören mit dazu. Nicht zuletzt auch der Wandel unserer Vorstellungen über Eigenverantwortung und Solidarität in offenen Gesellschaften oder der Stellenwert, den jeder Einzelne und die Gesellschaft den Wahlmöglichkeiten zuschreibt, sei dies der Wahl einer Schule, eines sozialen Dienstleisters oder der Bestattungsform.

Diese zivilisatorischen Entwicklungen lassen sich in allen modernen Staaten in ähnlicher Weise beobachten und vollziehen sich praktisch unabhängig der politischen Ausrichtung der jeweiligen Regierungen. Diese Trends erzeugen Sachzwänge und lenken die Gesellschaften fast schicksalhaft in eine Richtung, die längst nicht die richtige zu sein braucht. Viel mehr als kluge, erfahrungsbasierte Analysen der Entwicklungen, die wenigstens zum Denken anregen, kann man angesichts dieser Entwicklungen von der Sozialen Arbeit gerechterweise nicht verlangen. Vielleicht aber kann es ihr gelegentlich gelingen,



in den noch verbleibenden kleinen Handlungsspielräumen Entscheidungen zu beeinflussen, und das wäre dann schon nicht wenig.

Konkret denke ich etwa an die Ausgestaltung der Richtlinien zur Bemessung der Sozialhilfe, welche von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe erarbeitet werden. Diese werden unter Beizug von Praktikerinnen und Praktikern der Sozialen Arbeit in harter Knochenarbeit entwickelt. Auch wenn die politische Akzeptanz dieser Richtlinien für ihre Durchsetzung wichtig ist, bleibt doch Gestaltungsspielraum. Die Debatte über Anreize und ihre Ausgestaltung zum Beispiel haben die Fachleute massgeblich geprägt. Auch die Diskussionen über die Zweckmässigkeit von Integrationsmassnahmen, über Sinn und Unsinn des aktivierenden Sozialstaates waren fachlicher Natur. Hier hätte ich mir gelegentlich einen stärkeren Input der Sozialen Arbeit gewünscht. Einen Input, der sich nicht nur auf abstrakt-generelle Aussagen sozialpolitischer Art beschränkt, sondern wegleitend für praktische Entscheidungen sein könnte, vor die sich Gremien und Behörden konkret gestellt sehen.

Arbeitsfelder und institutionelle Settings immer mehr fremdbestimmt

Verschiedene grosse Sozialdienste, um ein weiteres Feld zu nennen, haben in den letzten Jahren wichtige Veränderungen durchgemacht. Die Arbeitsorganisation und Arbeitsteilung wurden überprüft und neu festgelegt. Die Funktionen, welche SozialarbeiterInnen und andere Berufsangehörige übernehmen, wurden ausdifferenziert. Bisherige Arbeitsweisen wurden methodisch hinterfragt,

Fallsteuerungsmodelle eingeführt, Klientengruppen definiert, welche unterschiedlich intensive Betreuung und Begleitung zugemessen erhalten. Alle diese Prozesse fanden unter aktiver Beteiligung von Fachleuten statt, Fachleuten der betroffenen Organisationen, aber auch Fachleuten der Beratungsunternehmen. Kein Zweifel: Der politische Auftrag hiess meistens, mit nur moderaten zusätzlichen personellen Ressourcen rascher wachsende Fallzahlen zu bewältigen und wirksamer zu arbeiten. Neuerdings kam vermehrt der Auftrag dazu, Doppel- bzw. Mehrspurigkeiten ausfindig zu machen und abzubauen. Gleichwohl waren diese Transformationsprozesse eine Gelegenheit, aus Sicht der Sozialen Arbeit Sozialpolitik im Konkreten mitzugestalten. Wurden sie hinreichend genutzt?

Für mich stellt sich heute über die Sozialpolitik hinaus die Frage, in welchen gesellschaftlichen Bereichen und institutionellen Settings Soziale Arbeit in Zukunft stattfinden wird. Sind es die gewohnten Berufsfelder? Als eine Profession, welche sich mit dem Wandel der Gesellschaft und der Bewältigung dieses Wandels durch die Individuen befasst, kann sich die Soziale Arbeit meines Erachtens nicht ausschliesslich am fest gefügten institutionellen Rahmen der Gegenwart orientieren. Was geschieht, wenn ganze Teile der Daseinsvorsorge privatisiert und aus staatlichen Institutionen ausgelagert werden sollten? Was bedeutet es, dass sich mehr und mehr Sozialversicherer wie Krankenkassen oder die SUVA damit beschäftigen, Leistungsketten aufzubauen, welche die Existenzsicherung und die berufliche Integration unter kostengünstigen Bedingungen sicherstellen? Welche Zukunft haben Sozialdienste in Spitälern, wenn die Aufenthaltsdauer der Patienten im Durchschnitt nur mehr zwei, drei Tage beträgt, und wohin verlagert sich das «Geschäft»? Ist der wachsende Altersbereich kein Ort der Sozialen Arbeit, nur weil die AHV mit den Ergänzungsleistungen existenzsichernde Renten ausrichtet? Wo sieht die Soziale Arbeit ihren spezifischen Einsatz in der Zukunft?

Kein Zweifel: Die Soziale Arbeit wird auch in Zukunft eine wichtige gesellschaftliche Funktion erfüllen. Die stets wachsende Zahl der SozialarbeiterInnen in verschiedensten Bereichen des Sozialwesens und die ungebremsete Nachfrage untermauern diese Prognose. Eine aktivere Auseinandersetzung der Sozialen Arbeit mit den sozialpolitischen Trends könnte mithelfen, dass die Zuweisung künftiger Aufgabenfelder an die Soziale Arbeit nicht nur fremdbestimmt wird. ■

Fussnoten

- 1 Sozialinfo: Wörterbuch der Sozialpolitik, www.sozialinfo.ch.
- 2 Vgl. die internationale Definition Sozialer Arbeit gemäss IFSW/IASW.
- 3 Zu begrüssen ist an dieser Stelle der von AvenirSocial entwickelte, von der Delegiertenversammlung am 25. Juni 2010 verabschiedete neue Berufskodex.
- 4 Reisch, M., 1997: The Political Context of Social Work. In Mertens, R.: Hat Soziale Arbeit ein politisches Mandat?, Opladen 2001, S. 82.
- 5 Am orthodoxesten und direktesten verbindet das Forum für kritische soziale Arbeit berufsständische und sozialpolitische Forderungen. Vgl. Positionspapier vom Januar 2011. Auch die von der Schweizerischen Gesellschaft für Soziale Arbeit verbreitete Luzerner Erklärung zur Transformation des Sozialen, 2008, geht teilweise in diese Richtung, www.sgsa-ssts.ch.

Internet

www.skos.ch; www.hslu.ch/sozialearbeit