

Sozialpolitik im Dienste Standortsicherung. Die Soziale Arbeit als Handlanger für einen neoliberalen Zeitgeist?¹

Elisabeth Hammer (Kompetenzzentrum für Soziale Arbeit GmbH.)

Die letzten Jahre sind zunehmend von einer Neuorientierung von Sozialpolitik im Lichte eines globalen Standortwettbewerbs bzw. einer diesbezüglichen Rhetorik gekennzeichnet. Ein wichtiges Element in diesem Wandel stellt das Konzept der Aktivierung und des „aktivierenden Sozialstaates“ dar, das im Folgenden erläutert und diskutiert wird. Desweiteren wird den Gründen für eine mangelnde Involvierung der Profession der Sozialen Arbeit in aktuelle sozialpolitische Diskurse nachgespürt und die Debatte rund um die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens als Möglichkeit der Wiederbelebung einer aktiven Einmischung – auch der Sozialen Arbeiten – zu Fragen sozialpolitischer Gestaltung skizziert.

1. Der Form- und Funktionswandel von Sozialpolitik: Aktivierung und „Aktivierender Sozialstaat“

Nach den „goldenen Jahren“ des wohlfahrtsstaatlichen Ausbaus in Österreich in den 1970er und 1980er Jahren, die von einem „breiten“ Verständnis von Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik gekennzeichnet waren, transformiert sich nun die Sichtweise von sozialpolitischem Agieren: In der politischen Ära des Neoliberalismus ist sozialpolitisches Agieren nicht mehr in erster Linie auf eine Zählung kapitalistischer Dynamiken und den Schutz Einzelner vor destruktiven Marktmechanismen hin orientiert, sondern hat sich als Teil einer umfassenden Wirtschafts- und Wettbewerbsförderungs politik zu verstehen. Sozialpolitik wird damit nicht länger als eigenständiges und gleichwertiges Politikfeld neben anderen, sondern als reiner Kostenfaktor angesehen. Diesen Formwandel der Sozialpolitik markiert in besonderer Weise das Konzept der „Aktivierung“, das nicht zuletzt auch zur neoklassischen Neuausrichtung gerade der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik herangezogen wurde.

Im amerikanischen Sprachraum läutete der Slogan „workfare“ statt „welfare“ bereits in den 1980er Jahren eine Neuorientierung sozialpolitischen Agierens im Sinne neoklassischer Politikkonzepte ein. Sozialstaatliche Transfers wurden in der Folge mehr als bislang an die Aufnahme von Arbeit bzw. an die Bereitschaft zur Annahme jeder nur möglichen Arbeit gekoppelt bzw. davon abhängig gemacht. Im Zusammenhang mit zentraleuropäischen Debatten zur Notwendigkeit wohlfahrtsstaatlicher Erneuerung wurde als zentrales Element eines sogenannten „Dritten Weges“ eine Politik der „Aktivierung“ befürwortet. Der Bezug auf „Aktivierung“ versprach Elemente von Empowerment, Selbsthilfeorientierung und Inklusion zu integrieren und erschien vielen als zeitgemäße Antwort auf paternalistische Auswüchse eines vermeintlich überbürokratisierten Wohlfahrtsstaates. In der konkreten Umsetzung der Aktivierungsidee wird jedoch als Zielrichtung ein Sozialumbau sichtbar, der sich perfekt in ein an Fragen der Standortsicherung und der Wettbewerbsfähigkeit orientiertes Leitmotiv politischen Handelns einpasst und in seinen Effekten nicht mehr wesentlich von angloamerikanischen Modellen eines „workfare statt welfare“ zu unterscheiden ist.

In Deutschland finden Ansätze einer „aktivierenden Sozialpolitik“ ihren Niederschlag insbesondere in den Vorschlägen der Hartz-Kommission, die in einer radikalen Restrukturierung im Feld der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik mündeten. Auch in Österreich

¹ Überarbeitete und gekürzte Fassung von: Hammer, Elisabeth (2006): Sozialpolitik und Soziale Arbeit im Dienste der Standortsicherung – Aspekte einer grundlegenden Transformation. In: ATTAC (Hg.): Standortwettbewerb: Zwischen Konkurrenz und Kooperation. Wien: Mandelbaum (im Druck)

sind vielfältige Bestrebungen zu einer verstärkten Bezugnahme auf „aktivierende“ Maßnahmen zu beobachten.

Im Konnex mit dem Konzept der Aktivierung wird auch eine grundlegende Transformation der Gerechtigkeitsvorstellungen im Wohlfahrtsstaat vorangetrieben: „Keine Leistung ohne Gegenleistung“ erweist sich damit auch als Abgesang auf bedarfsorientierte Konzeptionen von Gerechtigkeit und akzeptiert nur mehr spezifische Formen von Leistungsgerechtigkeit als Richtschnur für sozialpolitische Interventionen. Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik zeigt sich diese Transformation von grundlegenden sozialstaatlichen Prinzipien an der stärkeren Betonung von Mitwirkungspflichten der Versicherten, die sich – zumindest auf symbolischer Ebene, teilweise aber auch faktisch – Sozialleistungen kontinuierlich zu „verdienen“ haben, beispielsweise durch den Beleg von anhaltender Arbeitsbereitschaft oder aber auch durch die Erbringung gemeinnütziger Arbeitsleistungen. Die explizite Förderung eines nicht-existenzsichernden Niedriglohnsektors mit prekären Arbeitsverhältnissen, die Verschärfung der Zumutbarkeitsbestimmungen und der Sanktionen bei Ablehnung von Arbeitsangeboten sind nur weitere Elemente einer Sozialpolitik, die auch verhaltensregulierende und – kontrollierende Interventionen ermöglicht und Druck und Zwang zur Konformität wieder gesellschaftsfähig macht.

Besonders angesichts der gegenwärtigen Struktur und Höhe der Erwerbsarbeitslosenzahlen meint Aktivierung „somit die Zuschreibung von Verantwortung auch unter Bedingungen, unter denen wir nach üblicher Betrachtung gerade nicht in der Lage sind, wirklich Verantwortung zu übernehmen.“ (Kocyba 2005: 20). Im Zusammenhang mit der praktischen Umsetzung von Aktivierungsstrategien im Sozialhilfe-Bereich arbeitet Buhr (2005: 195f) vier problematische Aspekte heraus: Neben einer Individualisierung der Ursachen von Armut und Sozialhilfebezug streicht Buhr auch das hohe Maß an Unsicherheit und die Aushöhlung von Rechtsansprüchen (z.B. über die Möglichkeit zur Nutzung großer Ermessensspielräume in der Gewährung von Leistungen) heraus, die mit Aktivierungsmaßnahmen einhergehen. Darüber hinaus erläutert Buhr „Creaming the poor“-Aspekte und weist auf den Effekt hin, dass „jene, die am meisten Hilfe brauchen, oft die geringste Unterstützung erfahren“ (Buhr 2005: 195) und eine Selektion durch den Arbeitsmarkt auch im Bereich der Sozialhilfe seine Fortsetzung findet. Nicht zuletzt geht der Druck zur Vermittlung von Jobs um jeden Preis allzu oft auch mit einer Nicht-Beachtung anderer sozialer Problemlagen (z.B. Sucht, Wohnungslosigkeit, Schulden etc.) einher und verstärkt damit im Endeffekt Abwärtsspiralen, anstatt zu dauerhafter Integration beizutragen. (vgl. Buhr 2005: 195f).

In der Gesamtsicht unterstützt Sozialpolitik gegenwärtig aktiv Trends zur Prekarisierung, Marginalisierung und Exklusion ihrer Klientel und setzt die ökonomische Ausgrenzung auch im sozialpolitischen Bereich fort. Der Sozialstaat tritt in der Folge nicht mehr als Armutsbekämpfer in Erscheinung, sondern als Ausgrenzungsförderer (vgl. Buhr 2005: 197) bzw. Exklusionsverwalter – vor dem Hintergrund einer umfassenden Standortsicherung.

2. Die Soziale Arbeit als Handlanger für einen neoliberalen Zeitgeist?!

Soziale Arbeit und Sozialpolitik sind historisch eng verknüpft. So hat sich Soziale Arbeit als Profession und Arbeitsfeld erst im Zuge der Ausdifferenzierung sozialstaatlicher und sozialpolitischer Strategien etabliert. Ungeachtet ihrer Organisationsform – im Non-Profit Bereich oder als Teil des unmittelbaren staatlichen Institutionengefüges – war und ist sie wesentlich an der Umsetzung sozialpolitischer Strategien zur Abfederung kapitalistischer Verwerfungen beteiligt. Form und Funktion von Sozialer Arbeit sind aus diesem Grund eng an sozialpolitische Gegebenheiten gekoppelt. Angesichts dieses Befundes erscheint es nur allzu gut begründet, dass gegenwärtig die Funktion der Praxis von Sozialer Arbeit als Handlanger für einen neoliberalen Zeitgeist herausgestrichen wird.

Umso mehr verwundert es, dass diese Veränderung von Sozialpolitik und eben auch von Sozialer Arbeit innerhalb der Profession kaum kritisch diskutiert wird. Dieser Meinung sind auch Kusche/Krüger (2001: 15), wenn sie schreiben: „In dieser von Friktionen gekennzeichneten gesellschaftspolitischen Situation ist in den öffentlichen Debatten kein massenhafter Widerspruch aus der Profession zu finden. Eingerichtet in den sozialstaatlichen Nischen werden die Konzepte der neoliberalen Modernisierung durchgewunken. Widerstand ist ohnmächtigem Wegsehen gewichen.“

Um Gegenstrategien und Zukunftsperspektiven für die Soziale Arbeit angesichts des oben beschriebenen sozialpolitischen Formwandels zu erarbeiten, muss den Gründen für diese mangelnde Auseinandersetzung der Profession Sozialer Arbeit mit den gegenwärtigen Verhältnissen nachgespürt werden.

Ein wichtiger Aspekt für die mangelnde Involvierung der Profession der Sozialen Arbeit in aktuelle sozialpolitische Diskurse mag im spezifischen sozialarbeiterischen Umgang mit dem sogenannten „Doppelten Mandat“ begründet liegen. Aus historischer Perspektive trat dieses Spannungsfeld von sozialarbeiterischer Hilfeleistung und sozialer Kontrollfunktion jeweils unterschiedlich in Erscheinung. Wiewohl ein – auch – sozial disziplinierender Charakter ungeachtet seiner historisch konkreten Form für die Soziale Arbeit konstitutiv ist, muss sozialarbeiterisches Handeln angesichts gegenwärtiger Rahmenbedingungen wieder in die Nähe einer klassischen Armenfürsorge gerückt werden, die historisch gesehen soziale Disziplinierung mit einem unmittelbaren Zwang zur Beteiligung am kapitalistischen Verwertungsprozess verbunden hat. Bedeutsam hierbei erscheint, dass gegenwärtig die soziale Kontrollfunktion der Sozialen Arbeit, z.B. in der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik zwar einerseits sichtbarer wird, andererseits zunehmend aber auch verschleiert in Erscheinung tritt. Aktivierung im Sinne einer „Hilfe zur Selbsthilfe“ ist zweifelsohne ein Element eines sozialarbeiterischen Professionsverständnisses und genau dies ist auch der Knackpunkt: Gegenwärtig nun diverse Formen der Aktivierung als Teil einer fundamentalen Veränderung des Spannungsfeldes von Hilfe und sozialer Kontrolle wahrzunehmen, ist eine nicht zu unterschätzende Herausforderung. Aber nur im Zuge einer expliziten Auseinandersetzung mit dem „Doppelten Mandat“ kann die verstärkte soziale Disziplinierung sichtbar gemacht und als historischer Bruch enttarnt werden.

Als zweiter problematischer Aspekt im Zusammenhang mit der Gefahr einer potenziellen Handlangerfunktion der Sozialen Arbeit für neoliberale sozialpolitische Neuorientierungen ist gegenwärtig die mangelnde normative Orientierung der Sozialen Arbeit zu sehen. Im Zuge einer umfassenden „Ökonomisierung des Sozialen“ wird Soziale Arbeit immer öfter begrifflich und theoretisch als „Dienstleistung“ gefasst. Ungeachtet der Differenzierungen in der jeweiligen Positionsbestimmung laufen diese Ansätze grundsätzlich Gefahr, Soziale Arbeit lediglich in ihrem Warencharakter zu verstehen und ihr damit jegliches normatives Fundament abzuspochen. Interessant erscheint auch, dass Soziale Arbeit, die sich laut Thole/Cloos (2000: 555) „immer jenseits des ökonomischen Systems als ein eigenständiges gesellschaftliches Handlungsfeld“ bzw. auch „im kontrastiven Widerspruch zu den gesamtgesellschaftlich-ökonomischen Verhältnissen“ verortet hat, sich nun umfassend in das kapitalistische System integrieren lässt und so eine Markt- und Warenförmigkeit von Leistungen der Sozialen Arbeit akzeptiert. Angesichts der fundamentalen Veränderungen im Feld der Sozialarbeit ist es für die Soziale Arbeit unerlässlich sich den ambivalenten Rahmenbedingungen ihrer Tätigkeit sowie ihrer normativen Orientierung wieder verstärkt bewusst zu werden. Im Zusammenhang mit der Unmöglichkeit einer ideologiefreien sozialarbeiterischen Praxis ist einerseits eine „reine“ Dienstleistungsorientierung der Sozialen Arbeit kritisch zu überdenken und andererseits an der normativen Grundlage der Profession im Sinne einer konkreten Ausgestaltung von sozialer Gerechtigkeit weiterzuarbeiten.

3. Die Debatte rund um die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens als möglicher Anknüpfungspunkt zur Wiederaneignung von sozialpolitischer Gestaltungsmacht

Angesichts der dargestellten Veränderungen wird verstärkt – auch innerhalb der Profession der Sozialarbeit – nach Alternativen gesucht, die den starken sozialdisziplinierenden Charakter der gegenwärtigen Sozialpolitik überwinden helfen.

Als wesentlicher Beitrag ist in diesem Zusammenhang die Idee der Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens zu werten. Eine derartige Leistung, die weder Arbeitsgebote noch Arbeitsverbote impliziert und als individueller Rechtsanspruch ohne Bedürftigkeitsüberprüfung konzipiert ist, stellt zweifelsohne eine progressive politische Idee dar. Sie ist als wichtiger, eben auch sozialarbeiterischer Beitrag zur Erneuerung des normativen Anspruchs einer aktiver Mitgestaltung von sozialer Gerechtigkeit zu werten.

Die Debatte rund um die Frage eines bedingungslosen Grundeinkommens thematisiert nicht zuletzt auch die Frage nach der geeigneten Form sozialpolitischer Intervention. Ob das Grundeinkommen, konzipiert als Geldleistung (ähnlich wie das 1993 eingeführte Pflegegeld), in der Lage ist, soziale Teilhabe umfassend zu sichern, ist allerdings kritisch zu hinterfragen. Denn gerade eine Geldleistung, die am Markt verwertet werden muss und damit den Dynamiken des Marktes unterliegt, birgt Risiken und weckt Assoziationen zu einer vollständig monetarisierten neoliberalen Modernisierung aller Gesellschaftsbereiche. Weder wird durch ein Grundeinkommen quasi automatisch eine Entwicklung hin zu einer gerechteren Gesellschaft hin initiiert, noch darf diese Geldleistung für sich genommen als Strategie einer umfassenden Armutsvermeidung gefeiert werden.

Nichts desto trotz: Angesichts gegenwärtiger sozialstaatlicher und sozialpolitischer Transformationen ist die Erarbeitung adäquater, alternativer sozialpolitischer Interventionsformen unbedingt notwendig. Die Profession der Sozialen Arbeit tut gut daran, sich in diese Debatte einzumischen und sie als Anknüpfungspunkt für einen eigenständigen Beitrag zur Wiederaneignung sozialpolitischer Gestaltungsmacht zu nutzen.

Literatur:

Buhr, Petra (2005): Ausgrenzung, Entgrenzung, Aktivierung: Armut und Armutspolitik in Deutschland. In: Anhorn, Roland/Bettinger, Frank (Hg.): Sozialer Ausschluss und Soziale Arbeit. Positionsbestimmungen einer kritischen Theorie und Praxis Sozialer Arbeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 185-202.

Hirsch, Joachim (1995): Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus. Berlin/Amsterdam: Edition ID-Archiv.

Kocyba, Hermann (2004): Aktivierung. In: Bröckling, Ulrich/Krasmann, Susanne/Lemke, Thomas (Hg.): Glossar der Gegenwart. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 17-22.

Kusche, Christoph/Krüger, Rolf (2001): Sozialarbeit muss sich endlich zu ihrem politischen Mandat bekennen! In: Merten, Roland (Hg.): Hat Soziale Arbeit ein politisches Mandat? Positionen zu einem strittigen Thema. Opladen: Leske und Budrich, 15-25.

Thole, Werner/Cloos, Peter (2000): Soziale Arbeit als professionelle Dienstleistung. Zur „Transformation des beruflichen Handelns“ zwischen Ökonomie und eigenständiger Fachkultur. In: Müller, Siegfried et al. (Hg.): Soziale Arbeit. Gesellschaftliche Bedingungen und professionelle Perspektiven. Neuwied/Kriftel: Luchterhand, 547-567.