



Soziale Arbeit zwischen Ökonomisierung und Menschenrechten

Text: DSA Mag.^a jur Eringard Kaufmann, MSc (Supervision)

Die sich verändernden Rahmenbedingungen der Sozialen Arbeit werden hier umrissen und auf die Bedeutung des Triple Mandat der Sozialen Arbeit zur Positionierung der Profession in einer „ökonomisierten“ Welt Bezug genommen. Sozialen Innovation und die veränderte Verwendung der Begriffe Empowerment und Partizipation werden kritisch beleuchtet. Beispiele für menschenrechtlich basierte Handlungsansätze für die Soziale Arbeit werden an Hand der Europäischen Grundrechtscharta und der UN Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen dargestellt. Anschließend wird die zunehmende Bedeutung der Vernetzung der Zivilgesellschaft skizziert und auf das Entwicklungspotential der Sozialen Arbeit im Bereich der offensiven Rechtsvertretung und der berufspolitischen Positionierung hingewiesen.

Dieser Artikel ist ein Versuch Gedanken zu diesen Herausforderungen zusammenzufassen und einen Diskussionsbeitrag für die aktive Projektgruppe Ethik in der Sozialen Arbeit des obds zur Verfügung zu stellen.

Ausgangssituation und das Triple Mandat Sozialer Arbeit

In einer Zeit der stets zitierten Krise arbeiten zunehmend mehr Menschen im Sozial- und Gesundheitsbereich. Dieser wird zunehmend als Markt interpretiert, der für Sozialunternehmen erschlossen werden soll, welche immer öfter gewinnorientiert sind. Während allerorts von sozialer Innovation ge-

sprochen wird, ist die Entwicklung neuer Dienstleistungen mit dem Erstarken des „New Public Management“ seit den 1990er Jahren de facto zum Stillstand gekommen. Als Standortvorteil für internationale Finanzplätze gelten Finanzinnovationen, welche oft auch die Segel der Philanthropie setzen. Verlierer sind Menschen mit komplexen Risiken und die öffentliche Hand, denn Privatisierungen gehen hier mit Kostensteigerungen einher. So werden - insbesondere im Süden Europas - Wohlfahrtsstaaten im Sinne einer sogenannten „Sparpolitik“ Mittel einerseits entzogen und andererseits wird EU weit „Soziales Unternehmertum“ gefördert (Dimmel, 2016)

In diesem Umfeld ist Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession gefordert sich deutlicher und nachdrücklicher zu positionieren, um so dem advokatorischen Auftrag für die Interessen und die Rechte ihrer Klientel einzutreten gerecht zu werden.

Bereits 2010 hat der obds eine Erklärung zur Sozialpolitik durch den Vorstand und die Bundeskonferenz verabschiedet. Darin wurde auf die drohende Verschärfung von Ausgrenzung und auf die sich bedenklich verändernde Rolle der Sozialen Arbeit hingewiesen. Der Deutsche Berufsverband für Soziale Arbeit (DBSH) hat 2014 eine Nummer des „Forum Sozial“ dem Thema Ethik gewidmet, um in der Praxis geeignetes Rüstzeug für diese Auseinandersetzungen zur Verfügung zu stellen.

Die Übertragung sogenannter «ökonomischer» Prinzipien in den Bereich sozialer Dienstleistungen hat Auswirkungen auf den Alltag der Sozialen Arbeit. Dieser kann sich u.a. aus einem Preiswettbewerb der Anbieter oder aus behördlich definierten Leistungen für bestimmte KlientInnen ergeben. Diese Rahmenbedingungen beeinflussen Entscheidungen für KlientInnen manches Mal so, dass diese entgegen der Fachlichkeit der Sozialen Arbeit getroffen werden (Hinte/Fürst 2017).

Die klassischen Dilemmata werden durch das Doppelmandat der sozialen Arbeit zwischen behördlichem Auftrag und der Hilfe für KlientInnen umschrieben. In den aktuellen Kontexten kann dies zu paralyisierenden Situationen führen, welche sich erst durch die professionelle Handlungsoption, welche das Triplemandat darstellt, überwinden lassen. Das Triplemandat der Sozialen Arbeit stellt den Bezug zur ethischen Basis der Profession her, welche Menschenrechte inkludiert. Dadurch ergibt sich in der Sozialen Arbeit stets auch der Auftrag sich sowohl wissenschaftlich als auch berufspolitisch dort zu Wort zu melden, wo die Rahmenbedingungen im Widerspruch zur ethischen Basis der Profession stehen (Straub-Bernasconi 2008).

Dabei sind bürokratische und ökonomische Rahmenbedingungen und deren Folgen für die KlientInnen zu benennen. Dringend erforderlich ist aber nicht nur die Aufklärung über

Menschenrechte sondern auch deren Einforderung in politischen Diskursen sowie deren Geltendmachung und Durchsetzung.

Abschließend wird auf Handlungsmöglichkeiten der Sozialen Arbeit als Profession sowohl im europäischen wie internationalen Rahmen und die Bedeutung der Vernetzung eingegangen.

Sich verändernde Rahmenbedingungen

Die Bedeutung nationaler Gesetze zur Absicherung sozialer Rechte hat in der jüngeren Vergangenheit an Gewicht verloren. Denn deren gute Ausgestaltung wird im Rahmen des globalen Standortwettbewerbes als nachteilig gesehen und daher immer öfter auch unabhängig von Wirtschaftsdaten in Frage gestellt (Dimmel 2008).

Eine Folge der so genannten „Ökonomisierung“ ist, dass der Staat selbst kaum noch soziale Dienstleistungen erbringt. Er zieht sich aus der Verantwortung für die Durchführung zurück und überträgt die Verantwortung zur Erbringung v.a. durch Förderungen und Ausschreibungen an Wohlfahrtsträger. Diese sind genötigt mit den zur Verfügung gestellten Mitteln das Auslagen zu finden und haben auf Grund der wirtschaftlichen Abhängigkeit kaum Handlungsspielraum für offensives Auftreten (Schmid 2008)

Dazu kommt, dass die Vergabepaxis der öffentlichen Hand soziale Dienstleistungen nicht mehr ausschließlich an inländische Nonprofit Organisationen vergibt. Im europäischen Kontext gewinnen zunehmend Niederlassungsfreiheit und Wettbewerb auch bei sozialen Dienstleistungen an Bedeutung (Fenninger 2008).

Neue Ideen, wie es etwa Social Impact Bonds sind, deuten in Richtung einer weiteren Erschließung sozialer Dienstleistungen für den Kapitalmarkt. Die Folgen für die Soziale Arbeit sind

schwer absehbar (Dimmel 2017). Sicher ist eine klare und konsequente Positionierung der Sozialen Arbeit erforderlich, damit dies nicht zu einer weiteren Kapitulation des Staates mit seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen führt.

Partizipation und Empowerment als soziale Innovation?

Noch immer erscheinen Empowerment und Partizipation angesichts zunehmender Ausgrenzung und Verarmung die sozialarbeiterischen Methoden zu sein, um ressourcenorientiert gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen. Doch nunmehr erscheinen diese Begriffe im Kontext der Diskussion um soziale Innovation gerade auch dann zentral positioniert, wenn es auch um die sogenannte Optimierung von Kosten geht. Dabei wird Partizipation sowohl als Ziel wie auch als Methode verstanden, die Empowerment ermöglicht und dann vor allem zur Teilhabe am Arbeitsmarkt führen soll (Weinzierl, Novy 2016).

So ist Soziale Arbeit zunehmend gefordert die Rahmenbedingungen und die Verwendung ihrer vertrauten Terminologie in der Konzeption von Maßnahmen kritisch zu hinterfragen. Dabei ist zu prüfen, ob es sich im jeweiligen Kontext noch um jene menschenrechtlich basierten Ansätze handelt, welche mit der Berufsethik vereinbar sind. Dies erfordert vertiefte Kenntnisse im Bereich des Managements und der Betriebswirtschaft etwa dort, wo es im Rahmen der Wirkungsorientierung um Vorgaben geht, die mit berufsethischen Prinzipien in Widerspruch geraten können.

Einen Ansatz für die kritische Auseinandersetzung liefert dazu der Capability Ansatz. Begrifflich wird dabei unter „Functioning“ verstanden, dass Maßnahmen dazu führen, dass bestimmte Verhaltensweisen oder Fähigkeiten bei Menschen erzeugt werden. Demgegenüber wird unter Capability

eine tatsächliche Freiheit der KlientInnen verstanden, welche zu einem erweiterten Handlungsspielraum in allen Bereichen des Lebens führt (Bonvin 2009).

Menschenrechtsarbeit als Tool der Sozialen Arbeit

Soziale Arbeit muss angesichts der aktuellen gesellschaftlichen Veränderungen Strategien entwickelt, um Einfluss auf jene Kontexte zu nehmen, welche die ethische Basis der eigenen Professionalität oft nicht nur in Frage stellen sondern auch bedrohen.

Hier kann die vermehrte und strukturierte Vertretung von Menschenrechten ein wichtiges Tool sein. Menschen, welche von Armut, Diskriminierung oder Ausgrenzung betroffen sind, fehlen gewöhnlich das Wissen und der Zugang zu diesen Möglichkeiten. Soziale Dienstleister sind zumeist mit zu knappen Ressourcen ausgestattet und oft durch finanzielle Abhängigkeiten in ihrem Handlungsspielraum eingeschränkt.

Im Folgenden wird beispielhaft auf Europäischer Ebene auf die Grundrechtscharta und auf Ebene der Vereinten Nationen auf die Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK) eingegangen, um Handlungsoptionen für die professionelle Soziale Arbeit darzustellen. Anschließend wird auf die Bedeutung von Vernetzung auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene eingegangen, um die Positionierung der Anliegen der Sozialen Arbeit zu verbessern.

Europäische Grundrechtscharta

Die Europäische Union gründet vertraglich auf der Achtung der Menschenwürde, Gleichheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Dies wurde in der Europäischen Grundrechtscharta konkretisiert und dennoch steht die sog. Austeritätspolitik der EU dazu im Widerspruch. Die Europäische

Agentur für Grundrechte trägt dazu bei eine Grundrechtskultur zu fördern (Lechner 2015).

Eine umfangreiche Rechtsdatenbank mit Dokumenten und Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zur Grundrechtscharta ist online verfügbar.

Österreichische Entscheidungen aller Höchstgerichte bestätigen, dass die Grundrechtscharta in Verfahren, welche Unionsrecht betreffen, wie die österreichische Verfassung zu behandeln ist. Es ist jedoch im Einzelfall zu prüfen, ob die jeweilige Bestimmung der Grundrechtscharta ohne weitere österreichische Rechtsnormen zur Anwendung kommen kann (ebd.).

Eine Bürgerin oder ein Bürger kann sich bei Verletzung der Grundrechtscharta durch einen Rechtsakt an den EuGH wenden. Besonders bei Diskriminierung, Armut(-sgefährdung), oder für Menschen mit Behinderungen kann dies geprüft werden, wenn die innerstaatlichen Rechtsmittel ausgeschöpft wurden (ebd.).

Derzeit sind in der Sozialen Arbeit in Österreich noch keine österreichweiten Strukturen vorhanden, welche es ermöglichen würden, diese Möglichkeiten breit für einzelne KlientInnen zu nutzen, um grundsätzliche Veränderungen zu erreichen und die laufenden Verschlechterungen für die Klientel zu verhindern.

In ausgewählten Bereichen sind hier bereits beispielsweise der Klagsverband (www.klagsverband.at) und Vertretungsnetz (www.vertretungsnetz.at) aktiv, um richtungsweisende Entscheidungen von Gerichten zu erreichen.

Prüfung der Umsetzung von Menschenrechtskonventionen durch die Vereinten Nationen

Um der Zivilgesellschaft unter den gegebenen Rahmenbedingungen bei der Um- und Durchsetzung der Menschenrechte neue Möglichkeiten einzuräumen, wurden Verfahren zur Staatenprüfung zu den Menschen-

rechtskonventionen bei den Vereinten Nationen entwickelt.

Der Ablauf der Staatenprüfung und der berufspolitische Handlungsansatz wird hier beispielhaft an Hand der UN Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderungen (BRK) dargestellt.

Menschenrechte gelten seit jeher für alle Menschen. Dennoch hat sich in der Praxis gezeigt, dass es besonders benachteiligte Personengruppen gibt, deren Menschenrechte erschwert durchzusetzen sind. So wurde u.a. die richtungsweisende Behindertenrechtskonvention (BRK) in einem partizipativen Prozess mit Menschen mit Behinderungen bei der UNO erarbeitet, welche seit 2008 in Österreich in Kraft ist. Eine besondere Herausforderung in der Praxis ist, dass die Unterfertigung internationale Übereinkommen durch Österreich nicht automatisch zu in Österreich durchsetzbaren Rechten führt.

Im Rahmen der Prüfung der Umsetzung der BRK durch die UNO hat Österreich einen Bericht gem. Art. 35 BRK vorzulegen. Darüberhinaus hat die Zivilgesellschaft die Möglichkeit in einem gesonderten Bericht auf Mängel in der Umsetzung der BRK hinzuweisen. Das ist zuletzt 2013 durch den Österreichischen Behindertenrat erfolgt. Bei den Verhandlungen bei der UNO in Genf treten die VertreterInnen der Zivilgesellschaft dem Staat auf Augenhöhe gegenüber. In der Folge ergingen Empfehlungen an Österreich, welche einzelne Punkte benennen, die umzusetzen sind. Diese Empfehlungen erleichtern es der Zivilgesellschaft in der Folge, den politisch Verantwortlichen die Dringlichkeit der Anliegen nachdrücklich vor Augen zu führen, da die Umsetzung der Empfehlungen bei der nächsten Staatenprüfung kontrolliert wird.

Diese Zivilgesellschaftsberichte im Rahmen der Staatenprüfungen Österreichs bieten einen Ansatzpunkt für berufspolitisches Engagement. So hat

der obds an der Erstellung des Zivilgesellschaftsberichtes zur UN Konvention über die Wirtschaftlichen, Sozialen und Kulturellen Rechte mitgearbeitet, der von FIAN (www.fian.at) redigiert wurde. Auch hier konnten wichtige Empfehlungen an Österreich erreicht werden.

Vernetzung

Die Vernetzung von NGO's und NPO's ist eine der Startagien um menschenrechtliche Positionen auf breiter Basis zu formulieren und an die Politik Forderungen zu stellen.

Hier ist ganz besonders die Armutskonferenz zu erwähnen, in welcher der obds auch vertreten ist. Die Armutskonferenz hat 2016 einen Bericht mit dem Titel „Mit Menschenrechten gegen Armut“ vorgelegt, welcher konkrete Forderungen menschenrechtlich begründet.

Ein besonders breiter Zusammenschluss von 270 Organisationen ist menschenrechte.jetzt (www.menschenrechte-jetzt.at), über welche die Liga für Menschenrechte die Berichtserstattung an die Vereinten Nationen für die Zivilgesellschaft im Rahmen der Universellen Menschenrechtsprüfung Österreichs koordiniert.

Aber nicht nur innerhalb Österreichs gibt es eine breite Vernetzung für Menschenrechte, sondern auch auf europäischer und internationaler Ebene ist nicht nur der IFSW (International Federation of Social Workers) aktiv.

Das Wissen um diese Initiativen und Möglichkeiten unter SozialarbeiterInnen zu verbreitern erscheint wichtig. Denn das oft alltäglich und ohnmächtig erlebte Fehlen von Unterstützungsangeboten für KlientInnen droht die menschenrechtliche Grundhaltung in der Sozialen Arbeit zu unterwandern. Daher ist es wichtig sich immer wieder bewusst zu machen, dass für einzelne KlientInnen nicht abänderbaren Rahmenbedingungen, dennoch auf

einer anderen Ebene bekämpft werden können. Hier ist es erforderlich etwa im Rahmen des obds den Austausch zu suchen und zu beraten wie hier vorgegangen werden kann.

Gedanken zur Menschenrechtlichen Weiterentwicklung der Sozialen Arbeit

Die Erfahrungen aus der Vereinskassawalterschaft zeigen beispielhaft, dass offensive Rechtsvertretung ein wesentliches Element ist um Lebensbedingungen der KlientInnen dort zu verändern, wo wesentliche Rechte beeinträchtigt oder nicht gewährleistet sind.

Dieses Vorgehen hat z.B. bereits 1987 dazu geführt, dass der Verfassungsgerichtshof den Entfall des aktiven Wahlrechtes bei Bestehen einer Sachwalterschaft aufgehoben hat (VerGH G109/87).

Um hier PraktikerInnen der Sozialen Arbeit mehr Handlungsspielraum zu ermöglichen sind bestehende Strukturen zu nützen und zu verbreitern.

So erscheint die Vernetzung mit engagierten JuristInnen, welche etwa das aktuelle Thema der Deckelung der Mindestsicherung verfassungsrechtlich problematisieren sinnvoll und notwendig, um die Soziale Arbeit noch deutlicher menschenrechtlich zu positionieren (Kaspar 2017)

So wird in letzter Zeit beispielweise immer öfter auch medial thematisiert, dass die existenzielle Absicherung von Menschen, welche sich zwischen Arbeitsfähigkeit und Arbeitsunfähigkeit etwa im Kontext von Rehabilitationen befinden, Besorgnis erregend schlecht ist. Die bereits vorhandenen rechtlichen Unterstützungsangebote durch Arbeiterkammer, Behindertenorganisationen oder Selbsthilfegruppen können dies nur unzureichend auffangen.

Die Reorganisation des obds hat den Rahmen geschaffen sozialpolitischem Engagement aus der beruflichen Praxis Raum zur Umsetzung zu bieten.

Denn es bleiben zahlreiche Herausforderungen bestehen, die besonderen Einsatz der Berufsgruppe der Sozialen Arbeit erfordern, um den Zusammenhalt unsere Gesellschaft abzusichern. Das Wissen der Sozialen Arbeit ist gerade in der heutigen Zeit für die gesellschaftliche Weiterentwicklung von herausragender Bedeutung und sollte daher auch konsequent und nachdrücklich sichtbar und hörbar zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus bleibt das stete Werben für und das Erklären von sozialen Zusammenhängen in mannigfaltigen Zusammenhängen auf der Tagesordnung aller ProfessionistInnen der Sozialen Arbeit.

Die laufende Reorganisation des obds bietet Raum für viel Eigeninitiative der Mitglieder, welche dringend erforderlich ist, um Soziale Arbeit politisch als Menschenrechtsprofession im Sinne des Triplemandates der Sozialen Arbeit zu positionieren.

Literatur

Armutskonferenz (2016): Mit Menschenrechten gegen Armut, Argumente für eine mutige und zeitgemäße Politik (Redaktion: Brandstätter Martina, Phillip Hermann, Lisa Sterzinger); 2017-11-05 http://www.armutskonferenz.at/files/armkon_menschenrechte_gegen_armut-06-2016.pdf

Straub-Bernasconi Silvia (2008): Menschenrechte in ihrer Relevanz für die soziale Arbeit als Theorie und Praxis Oder: Was haben Menschenrechte überhaupt in der Sozialen Arbeit zu suchen?; in: FH St.Pölten (Hg P. Pantucek, T. Schmid, M. Vyslouzil): Recht. SO Menschenrechte und Probleme der Sozialarbeit, Festschrift für Karl Dvorak

Bonvin Jean-Michel (2009): Capability Ansatz und sein Beitrag für die Analyse gegenwärtiger Sozialpolitik; in: Soziale Passagen Jg.1, H.1. S. 8-22

Dimmel Nikolaus (2008): Menschenrechte und Soziale Arbeit. Ein Verhältnis symbolischer Affirmation; in: FH St.Pölten (Hg P. Pantucek, T. Schmid, M. Vyslouzil): Recht. SO Menschenrechte und Probleme der Sozialarbeit, Festschrift für Karl Dvorak

Dimmel Nikolaus (2016): Social Entrepreneurship als sozialpolitische Innovation? Eine Ideologiekritik; in: Mandelbaum Wien (Hg. K. Meichenitsch, M. Neumayr, M. Schenk: Neu! Besser! Billiger!

Dimmel Nikolaus (2017): Social Impact Bonds in Österreich. Das Ende der solidarischen Staatsfinanzierung; in: SIO 2/2017

Fenninger Erich (2008): Sozial-Profitorganisationen im Spannungsfeld von sozialer Bewegung, Menschenrechten, sozialen Dienstleistungen, Markt und Wettbewerb; in: FH St.Pölten (Hg P. Pantucek, T. Schmid, M. Vyslouzil): Recht. SO Menschenrechte und Probleme der Sozialarbeit, Festschrift für Karl Dvorak

Grundrechtsdatenbank der EU <http://fra.europa.eu/de/case-law-database>

Hinte Wolfgang und Fürst Roland (2017): Die Dominanz des ökonomischen Systems verhindert Solidarität; in: SIO 2/2017

Kaspar Marina (2017): Deckelung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung – Verfassungsrechtliche Erwägungen hinsichtlich pauschalierter Kürzungen von Mindeststandards; in: Juridikum 3/2017 (S 356ff)

Schmid Tom (2008): Soziale Daseinsvorsorge: Erbringungsverantwortung oder Gewährleistungsverantwortung?; in: FH St.Pölten (Hg P. Pantucek, T. Schmid, M. Vyslouzil): Recht. SO Menschenrechte und Probleme der Sozialarbeit, Festschrift für Karl Dvorak

Lechner Christoph (2015): Soziale Inklusion. Beitrag der EU-Grundrechtscharta und Sozialverträglichkeitsbestimmungen; in: FH St. Pölten (Hg. P.Pantucek-Eisenbacher, M. Vyslouzil J. Pfegerl: Sozialpolitische Interventionen – Eine Festschrift für Tom Schmid

Zivilgesellschaftsbericht zum WSK-Pakt <https://fian.at/de/artikel/parallelbericht-2013/>

obds und DBSH Unterlagen zu Ethik unter http://www.sozialarbeit.at/index.php?article_id=364&clang=0

Weinzierl Carla, Novy Andreas (2016): Partizipation und Empowerment ind sozialen Innovationen; in: Mandelbaum Wien (Hg. K. Meichenitsch, M. Neumayr, M. Schenk: Neu! Besser! Billiger!

DSA Mag.^a jur Eringard Kaufmann, MSc (Supervision)

Leiterin der Fachgruppe Soziale Arbeit mit Menschen mit Behinderungen, Berufliche Laufbahn: Gerichtsjahr; Vereinskassawalterin, Geschäftsführerin Vereinskassawalterschaft und Bewohnervertretung St. Johann i.P.; Freiberufliche Tätigkeit als Supervisorin und Trainerin; Fachbereichsleitung einer Behindertenorganisation u.a. mit der Agenda Innovation sowie Partizipation und Mitbestimmung; Lehraufträge an der Sozialakademie Salzburg und der FH Linz; Generalsekretärin des Österreichischen Behindertenrates bis 2017; Ehrenamtliches Engagement für Frauen mit Behinderungen und Unsichtbare Behinderungen.