

# Gedanken zur Autonomie der Sozialarbeit im Umfeld von Gesellschaft, Staat und Politik.

eine Diskussionsanregung von Erny Gillen

## 1. Einleitung

Im folgenden Beitrag soll versucht werden, die *Sozialarbeit als Dienstleistung in und an unserer komplexen Gesellschaft* zu beschreiben. Als solche findet sie statt im Spannungsfeld von Gesellschaft, Staat und freien Trägern. Das Ringen um ihre Funktion und Einordnung in einer pluralistischen und offenen Gesellschaft wird in diesem Artikel als Gesellschaftspolitik (oder der Einfachheit halber meistens mit dem Kürzel "Politik" oder "politisch") verstanden und umschrieben. Der Beitrag ist aus der Sicht eines "Trägers" heutiger Sozialarbeit hier in Luxemburg geschrieben.

Die im Folgenden vertretene *Position* fügt sich ein in die Gedankenwelt der Sozialverkündigung der katholischen Kirche, deren hundersten Geburtstag letztes Jahr (1991) gefeiert wurde. Aktueller Hintergrund für die hier angestellten Überlegungen bildet das von Familienminister Fernand Boden und Gesundheitsminister Johnny Lahure dem Parlament vorgelegte Gesetzesprojekt über die "Action socio-familiale et thérapeutique" (ASFT).

*Methodologisch* soll zuerst die heutige offene und pluralistische Gesellschaft als Verursacher und Auftraggeber von sozialer Arbeit untersucht und dargestellt werden. In diesem Kontext ist dann die Sozialarbeit selber als Dienstleistung in und an der Gesellschaft zu legitimieren. Anschließend werden der Staat (und andere öffentliche Einrichtungen wie beispielsweise die Gemeinden) und die freien Träger ("organismes gestionnaires" als rechtlich eigenständige "associations sans but lucratif" oder "établissements d'utilité publique") als verantwortliche Organisatoren der für die Gesellschaft zu leistenden Sozialarbeit definiert. Im Anschluß daran soll dann die jeweilige Rolle der beiden Partner Staat und freie Trägervereine in der konkreten Durchführung der Sozialarbeit untersucht und bestimmt werden.

## 2. Die Gesellschaft als Verursacher und Auftraggeber von Sozialarbeit

Versteht man Gesellschaft als eine Gruppe von Menschen, die ihr Zusammenleben nach bestimmten ausgesprochenen und unausgesprochenen Regeln gestaltet, dann stellt sich die Frage nach dem *Selbstverständnis* dieser Gesellschaft selbst. Einigkeit besteht hier in Luxemburg und in den umliegenden europäischen Ländern darüber, daß "Gesellschaft" eine *offene und pluralistische Identität* hat und haben möchte. Diese soll den Rahmen für alle möglichen Ausdrucksformen menschlichen Zusammenlebens bilden, *solange die einzelne Ausdrucksform nicht totalitär gegen andere Ausdrucksformen vorgeht*.

Neben diesen minimalen formalen Voraussetzungen hat man sich in dieser unserer Gesellschaft jedoch auch darauf geeinigt, daß bestimmte *Grundwerte* unabhängig von ihren (weltanschaulichen) Begründungszusammenhängen von allen Untergruppen und Überzeugungen innerhalb der Gesellschaft zu respektieren sind. Diese Grundwerte sind in ihrer abstrakten Form in den verschiedenen Menschenrechtserklärungen bzw. -konventionen festgeschrieben.

Durch diese *selbst gewollte Organisationsform* ermöglicht unsere Gesellschaft vielen verschiedenen Kräften und Gruppen ihre Interessen im Rahmen des gesellschaftlichen Zusammenlebens geltend zu machen. Wirtschaftliche, ideologische, religiöse, politische Kräfte dürfen sich im abgesteckten Rahmen (offen und pluralistisch) einbringen, solange sie weder den Rahmen selbst noch die dort geltenden Grundwerte verletzen.

Als unmittelbare Folge ergibt sich aus dieser Organisationsform (gegen den Totalitarismus), daß die Gesellschaft sich notwendigerweise ohne Mitte aufbauen muß. Das Bild von den konzentrischen Kreisen wäre also nicht angebracht unsere *moderene und komplexe Gesellschaft* darzustellen. Vielmehr müßte man auf das Bild vom Netz zurückgreifen, in dem wohl alle Knotenpunkte miteinander verknüpft sind, ohne daß dadurch jedoch bereits bestimmt wäre, welcher Knotenpunkt das Netz unter welchen Umständen in Bewegung bringt.

So gesehen, kann in unserer organisierten *Solidargemeinschaft* kann auch nicht apriorisch festgelegt werden, wer unter welchen Umständen die Hilfe der Gemeinschaft beanspruchen darf. Als *formales Kriterium* kann lediglich das *Selbstbestimmungsrecht* angeführt werden. Wer (aus welchem Grunde auch immer) in Abhängigkeit gerät (Krankheit, Alleinerzieher, Verschuldung, ...), hat ein Recht auf Hilfe. Das entsprechende Hilfsangebot wird von der Sozialarbeiterschaft (Krankenschwester, Erzieher, Sozialarbeiter, ...) wahrgenommen.

In der komplexen Gesellschaft gibt es aber kraft ihrer ständigen Weiterentwicklung immer neue Abhängigkeiten, die das Selbstbestimmungsvermögen einzelner Menschen so stark beeinträchtigen, daß diese Menschen Hilfe von außen benötigen, um ihre Situation zu meistern. Damit ist das *Ziel der Sozialarbeit* ebenfalls bereits mit definiert: der einzelne (oder ganze Gruppen von Menschen) soll die *Möglichkeit wieder erhalten, seine Kräfte gleichberechtigt in die Gesellschaft einzubringen*. Insofern ist Sozialarbeit eine Art negatives Gewissen dieser Gesellschaft selbst. Wenn jemand durch die

Bewegungen und den Rhythmus der Gesellschaft ausgegliedert wurde, gehört es zur Pflicht der solidarischen Gesellschaft selbst, dem einzelnen (oder ganzen Gruppen von Menschen) über die Sozialarbeit helfend zur Seite zu stehen.

Die Sozialarbeit soll die teilweise angeschlagenen bzw. benachteiligten Mitglieder der Gesellschaft befähigen, diese Gesellschaft in ihrem internen Konkurrenzkampf gleichstark mitzugestalten. Dort, wo diese erzieherische bzw. integrative Dimension der Sozialarbeit versagt, entsteht allzuoft eine zweite parallele Gesellschaft außerhalb der bestimmenden Gesellschaft.

*Sozialarbeit* darf in dieser Form von Gesellschaft also nicht weiter als eine Randerscheinung gelten. Sie nimmt vielmehr eine *gewichtige regulierende Aufgabe* innerhalb des sozialen Gefüges wahr, ohne die das Netz auseinanderzureißen drohte. Ihre Arbeit hilft demnach also nicht nur den direkt Betroffenen, sondern auch der Gesellschaft als solcher.

Sozialarbeit hilft der Gesellschaft, daß diese nicht auseinanderbricht. Damit ist der *Wille der Gesellschaft* angesprochen, *nicht auseinanderbrechen zu wollen*. Nur wenn dieser Wille kategorisch gilt, läßt sich erklären, weshalb die Gesellschaft Teile ihrer Steuermittel bereitwillig Sozialhilfeempfängern, Kranken, Behinderten, älteren Mitmenschen, Alleinerziehenden, ... zukommen läßt.

Das *Gleichgewicht* in der modernen Gesellschaft kann also nicht von irgendeiner Mitte (die es ja nicht mehr gibt) her geregelt werden, sondern muß sorgsam *im politisch-sozialen Dialog* mit stichhaltigen und überzeugenden Argumenten immer erst *gesucht* werden. Dies ist die Grundlage der politischen Existenz der Demokratie selber. In diesem Zusammenhang gesehen ist der gesellschaftliche *Kompromiß* im Sprachspiel der Demokratie "kein Konsens im Sinne einer Übereinstimmung in der Haltung, mit der eine konkrete Problemlage beurteilt wird; er ist vielmehr eine vorläufige Übereinkunft unter dem Druck einer praktisch notwendigen Entscheidung, da sich derzeit die Kontrahenten nicht gegenseitig zu überzeugen vermögen und weil alle gleichermaßen Gewaltanwendung vermeiden wollen"<sup>1</sup>.

*Kurz:* Unsere komplexe, pluralistische und offene Gesellschaft, die sich gleichzeitig den Menschenrechten verpflichtet hat und weiß, reguliert ihre Dissense zwischen gleich starken Mitgliedern in der Regel tolerant mit Argumenten und Kompromissen, während sie gegenüber den geschwächten Mitgliedern bestrebt ist, diese wieder über kompensatorische Sozialarbeit am Leben der Gesellschaft teilnehmen zu lassen. In diesem Sinne wird Konkurrenz innerhalb der Gesellschaft nicht nur in Kauf genommen, sondern geradezu gefördert, weil genau durch das Mitmachen aller der Pluralismus und die Offenheit gestärkt und vergrößert werden können.

### 3. Sozialarbeit als Dienstleistung in und an der Gesellschaft

---

<sup>1</sup> SCHLÜTER, Wolfgang, Sozialphilosophie für helfende Berufe, UTB 1240, München-Basel 1988, 141  
09/06/2008/eg Gedanken zur Autonomie der Sozialarbeit  
Textfassung 1.0

Vieles wurde nun bereits über die Sozialarbeit gesagt. Sie ist unbestreitbarer Bestandteil einer Gesellschaft, die schwache, vorübergehend geschwächte, behinderte, kranke, ... Mitglieder nicht ausschließen möchte. Sie hat also nichts mehr mit dem Bild vom Almosen für den Armen zu tun. Sie ist aktive Mitarbeit am und im Leben des gesellschaftlichen Gefüges und Geschehens. Der Sozialarbeit in der modernen Gesellschaft hängt in diesem Sinne keineswegs der Geschmack vom barmherzigen Werk an, sie ist vielmehr ein *Teil der in der Gesellschaft geschuldeten Gerechtigkeit*.

Eine gewisse Form *paternalistischer Sozialarbeit* ist mit der Professionalisierung der helfenden Berufe eindeutig *an ihr Ende gelangt*. Das heißt nicht, daß die Form des fürsorgenden Paternalismus nicht weiterhin anzutreffen wäre. Es heißt jedoch, daß das Konzept des väterlichen oder mütterlichen Helfers theoretisch keine Geltung mehr beansprucht.

Der bedürftige und abhängig gewordene Mensch muß als Mitglied dieser einen Gesellschaft als *Partner* ernstgenommen werden. Dies gilt sowohl für den alten Mitmenschen (hier wird das Bedürfnis, auch als teilweise abhängiger Mensch ernstgenommen zu werden, heute am lautesten und deutlichsten artikuliert<sup>2</sup>), ebenso wie für den kranken, behinderten oder sozialschwachen Mit-Menschen.

*Ziel der sozialhelferischen Intervention ist demnach der Schutz, die Erhaltung bzw. Wiederherstellung der Selbstregulierungsfähigkeit des einzelnen oder dann bestimmter Gruppen von teilweise abhängig gewordenen Menschen.* Dabei wird die *Autonomie*<sup>3</sup> des einzelnen oder bestimmter Gruppen nicht im mißverständlichen etymologischen Sinne von Souveränität, sondern im kantianischen Sinne von *Selbstbestimmung in einem vorgegebenen Rahmen* verstanden. Der Rahmen wird dabei demokratisch von der Gesellschaft selbst und als ganzer festgelegt. Nur so kann der Willkür gewehrt werden, daß der eine gleicher ist als der andere.

Dort, wo die Selbstbestimmungsfähigkeit eines einzelnen so stark eingeschränkt ist, daß die helfende Intervention nicht nur eine Überbrückungsfunktion hat, sondern zur echten Ersatzarbeit für den Abhängigen wird, kann dies nur in gegenseitigem Respekt geschehen. Der Abhängige bleibt Subjekt in der sozialhelferischen Beziehung und wird durch seine Defizite nicht zum Objekt des Helfers. *Helfen darf nicht erniedrigen, sondern soll aufrichten.*

Weil in unserer Gesellschaft jeder zu einem Hilfsbedürftigen bzw. zu einem Helfer werden kann, sollten diese Rollen nicht auf bestimmte Berufe oder bestimmte Gruppen von Menschen fixiert werden. Jeder Bürger der Gesellschaft sollte vielmehr

---

<sup>2</sup>Vgl. etwa die "Charte des droits de la personne agée dépendante" wie sie 1991 von der "Association luxembourgeoise de Gérontologie/Gériatrie" herausgegeben wurde. "Ältere abhängige Personen sind ungeachtet ihrer Behinderung als vollwertige Individuen anzusehen und fallen als solche unter die Charta der Menschenrechte. Sie verdienen unseren Respekt wie auch unsere Hilfe. Es ist unsere Pflicht, ihre menschliche Würde zu wahren, ihre Autonomie und soziale Integration weigehendst zu fördern und zu erhalten".

<sup>3</sup> Was die Etymologie des Wortes 'Autonomie' betrifft, so meint Ernst Feil mit Elias B. Bickermann: "Einiges spricht dafür, daß das Wort (...) nicht vom Begriff 'Gesetz' (*Nomos*), sondern von dem auch diesem Begriff zugrundeliegenden 'zuteilen' (*némein*) abgeleitet ist" (Feil, Ernst, Autonomie und Heteronomie nach Kant. Zur Klärung einer signifikanten Fehlinterpretation, in: FZPhTh 29(1982)389-441, hier: 399. Vgl. ebenfalls Gillen, Erny, Wie Christen ethisch handeln und denken. Zur Debatte um die Autonomie der Sittlichkeit im Kontext katholischer Theologie, Würzburg 1989 (2. Auflage), 23-33.

sein Bewußtsein stärken, daß er möglicherweise zu bestimmten Zeiten seines Lebens zur einen und/oder anderen Gruppe gehören kann. Dieses Bewußtsein kann besonders in der Familie und in der Nachbarschaftshilfe, aber auch bei anderen sozialen Engagements eingeübt werden.

Die arbeitsteilige Vorgehensweise in unserer Gesellschaft dürfte nicht in die Richtung entarten, daß für jede Not ein bestimmter Berufszweig zuständig ist und der "Seher der Not" den "Fall" nur noch an die richtige Adresse weiterzuleiten braucht. *Gerade an der Hilfe von Mensch zu Mensch bestätigt der helfende Bürger ja sein Einstehen auch für organisierte Sozialhilfe.* Diese soll jedoch erst subsidiarisch einspringen, das heißt, dann wenn der "freiwillige", "ehrenamtliche" Helfer in seinem Hilfsangebot überfordert ist (was durchaus von Person zu Person sehr verschieden sein kann).

Unter den Bedingungen einer offenen und pluralistischen Gesellschaft hat sich *Sozialarbeit zu einem konstitutiven Strukturelement dieser Gesellschaft* selber entwickelt, was sich in einer leistungs- und geldorientierten Gesellschaft leicht anhand der für Sozialarbeit und für die Ausbildung *neuer Helferberufe* zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel nachweisen ließe. Sie ist fast unversehens zu einem *neuen Dienstleistungssektor* herangewachsen, der seine eigene institutionelle Logik entwickelt hat. Sie ist sozusagen über Nacht zu einer eigenständigen und nun Autonomie beanspruchenden Kraft in der Gesellschaft herangewachsen, ohne deren Dazutun diese selbst nicht mehr lebensfähig wäre.

Mühsam, aber selbstsicher setzt sich das Bewußtsein durch, daß "erziehen", "helfen", "pflegen", "beraten", ... gelernt sein und dementsprechend auch als berufstätige "Arbeit" anerkannt werden muß. Die aktuellen gewerkschaftlichen Bemühungen um eine bessere (finanzielle und berufliche) Anerkennung einiger weniger gut bezahlten helfenden Berufe seien lediglich als Indiz für den hier beschriebenen Auftrieb des sich neu und wirkmächtig installierenden sozialen Dienstleistungssektors angeführt.

*Diese Sicht der Sozialarbeit muß sich erst noch durchsetzen;* sie ist noch nicht ins allgemeine Bewußtsein der einzelnen Bürger eingegangen. Der Einsatz für diese Sicht der Sozialarbeit als integraler und konstitutiver Bestandteil der heutigen Gesellschaft(sform) ist bereits selbst ein Stück Gesellschaftspolitik. Dabei muß die der Sozialarbeit eigene Autonomie eingefordert werden als Grundvoraussetzung für die Erfüllung ihres Auftrags, einzelne oder bestimmte Gruppen von Menschen aus den verschiedensten und vielfältigsten Abhängigkeiten zu befreien. Es versteht sich, daß diese Forderung nur im Zusammenhang der globalen Forderung nach einer gerechten Gesellschaft gleicher Bürger verwirklicht werden kann.

Diese Sinnaussage über heutige Sozialarbeit stellt als nächste Frage: *Wer führt die Regie* über die konkret praktische Sozialarbeit? Wer steuert sie, damit sie zielgerechte Arbeit zu leisten vermag?

#### **4. Zu den Organisatoren der Sozialarbeit**

In der Regie der heutigen Sozialarbeit sind zwei verschiedene Akteure deutlich tätig: die freien Träger (wie die religiösen Ordensgemeinschaften, Caritas und Rotes

Kreuz, neu entstandene Vereine (Jongeneem asbl, Fondation Apemh, Fondation IMC, Fondation Kraizbiere, Victor Elz asbl, ...), ...) und die öffentlichen Träger (Staat, Gemeinden, Hospices civils, ...). Beide leisten direkte Sozialarbeit an der Basis. In dieser Beziehung sind sie qualitative Konkurrenten für eine bessere Sozialarbeit. Dieser Aspekt der Beziehung interessiert uns jedoch in diesem Zusammenhang weniger. Von primärem Interesse ist vielmehr die Bestimmung der Beziehung zwischen freien Trägern und dem Staat als Verteiler von Steuergeldern.

*Wo darf, soll und muß der Staat (um seiner spezifischen Aufgabe gerecht zu werden) bestimmende Rahmenbedingungen für die Sozialarbeit setzen? Wo darf, soll oder muß der Staat als ausführendes Organ des politischen Willens der Bürger selber als Leiter und Auftraggeber der Sozialarbeit tätig werden?*

Gehen wir zur Beantwortung dieser Fragen zuerst der Rolle von freien Trägern in der Organisation der Sozialarbeit nach.

#### **4.1. Freie Träger als Organisatoren von Sozialarbeit**

Geht man davon aus, daß der *eigentliche Auftraggeber der Sozialarbeit nicht der Staat, sondern die Gesellschaft* als solche ist, dann liegt es in dem Willen zur offenen und pluralistischen Gesellschaft selbst begründet, daß dieser Auftrag vielfältig wahrgenommen werden muß, um nicht wieder vom Ansatz selber her der Gefahr des Totalitarismus zu erliegen.

Von den *geschichtlichen Vorbedingungen Luxemburgs* her gesehen, wurden die Werke und Ansätze der auf kirchlichem Boden gewachsenen helfenden Institutionen staatlich unterstützt und ausgebaut. Um dem Willen zum Pluralismus auch im Bereich der Sozialarbeit gerecht zu werden, wurden neue nicht-kirchliche Initiativen wirksam gefördert und unterstützt. Der so in den letzten fünfundzwanzig Jahren bewußt geschaffene Pluralismus auch im Bereich der Sozialarbeit muß grundsätzlich - auch aus christlicher Sicht - begrüßt werden. Er hat dazu beigetragen, bessere Bedingungen für alle helfenden Institutionen zu schaffen.

Der so in den letzten Dekaden entstandenen *institutionalisierten Sozialarbeit* haftet allerdings ein unübersehbarer Mangel an, der typisch ist für viele aus der Not geborene pragmatische Lösungen. Gemeint ist der Mangel an planender Reflexion, der Mangel an zukunftsreichen Konzepten. So wurde begeistert auf der Ebene der konkret praktischen Sozialarbeit professionalisiert, womit die Grundlage für Fachlichkeitsstandards gelegt war. Gemessen und bewertet sollte die Sozialarbeit der Zukunft weniger von der Motivation und der Einstellung der Helfer her werden, als vielmehr von der Entsprechung der geleisteten Arbeit mit allgemeingültigen, (human)-wissenschaftlich abgesicherten fachlichen Standards. Damit (siehe etwa die Gründung und den Streit um Schulen zur Ausbildung der erzieherischen und pflegenden Berufe) war eine wichtige und richtige Weiche zur Institutionalisierung der Sozialarbeit als vielfältiger Beruf gestellt.

Die Kraft der alten (Kongregationen, Rotes Kreuz und Caritas) und neuen Träger der Sozialarbeit schien angesichts dieser Fachlichkeit zu verblassen oder gar überflüssig zu werden. *Die neuen Professionellen wußten von ihrer Ausbildung her, die Arbeit fachlich korrekt mit Hilfe staatlicher Subventionen zu leisten.* Die

Trägersgesellschaften stellten meistens lediglich ihren Namen zur Verfügung. Inhaltlich unterschied sich die Arbeit als solche sowieso nicht, da sie eben sachlich neutral und korrekt verrichtet wurde.

*Diese Profillosigkeit oder Homogenisierung der Träger führte notgedrungen in eine Identitätskrise. Wozu bedarf es überhaupt verschiedener privater Träger im Bereich der Sozialarbeit? Die Frage würde völlig falsch verstanden, würde man sie in die Richtung der spezifischen Unterschiede von einem Träger zum anderen einengen. Es geht vielmehr vornehmlich um die Frage nach Leitbildern, Betriebsphilosophien, "corporate identities" der verschiedenen Trägersgesellschaften. Ähnlich wie in den "alten" Dienstleistungsbetrieben (Banken und Versicherungen zum Beispiel) kommt es darauf an, daß das Geld von der blauen Bank konzeptuell anders verwaltet wird als von der violetten Bank, obwohl jeder weiß, daß die angewandten Techniken und Mittel denselben wirtschaftlichen Gesetzen entsprechen. Das Selbstverständnis aus dem heraus die fachliche Arbeit entsteht und sich selber erst versteht, bildet eine nicht mehr auflösbare Einheit mit der konkret praktischen Durchführung der fachlichen Arbeit.*

Die Zielsetzungen und *Optionen der Sozialarbeit* stehen in einer offenen und pluralistischen Gesellschaft also nicht bereits mit der fachlich korrekt durchgeführten Sozialarbeit fest. Sie *zu bestimmen*, ist die *eigentliche Aufgabe des Trägers*. Dabei scheint es mir auf der Hand zu liegen, daß die Mitarbeiter in die Entwicklung eines Leitbildes miteinbezogen werden müssen, auch wenn die Festlegung und Durchsetzung eines solchen Leitbildes primär in die Verantwortung der Trägersgesellschaft fällt.

Solche *expliziten Leitbilder* sind wichtig für die Identifikation und (Wieder)Erkennbarkeit der verschiedenen Trägersgesellschaften. Die Erarbeitung und Veröffentlichung der verschiedenen Leitbilder für die Sozialarbeit müßte eigentlich von der Gesellschaft als Auftraggeber eingefordert werden. Die Zeit scheint gekommen zu sein, wo die Konzepte der verschiedenen Trägervereine aus dem Bereich des unausgesprochenen, selbstverständlichen in den Bereich des ausformulierten und thematisierten Diskurses übergehen müssen, ansonsten der Sinn *verschiedener* Träger im sozialen Dienstleistungssektor nicht mehr einsichtig und legitimierbar ist.

Damit wird dem *Bruch der Einheitlichkeit der Träger sozialer Dienstleistung* das Wort geredet, und dies ganz im Sinne einer offenen und pluralistischen Gesellschaft. Mit dieser Aussage wird aber auch etwas über die Sozialarbeit ausgesagt, die der Staat selber organisiert.

#### **4.2. Der Staat als Organisator von Sozialarbeit**

In einzelnen Fällen sozialer Not ist der Staat selber als Organisator von Sozialarbeit gefordert, nämlich dort, *wo die Privatinitiative überfordert oder unzulänglich* ist. Dies trifft exemplarisch zu etwa auf Strafanstalten, Jugenderziehungsanstalten oder Psychiatrien, also auf Institutionen, in denen die Reintegration in die Gesellschaft mit Zwangsmaßnahmen verbunden ist oder gegen den Willen der Betroffenen durchgeführt wird bzw. durchgeführt werden muß. Es trifft aber ebenfalls zu auf Institutionen, die von ihrem finanziellen Gewicht her nicht

von privaten Trägern angegangen werden können (man denke etwa an nationale Krankenhäuser oder Altenheime). Weitere Motivationen für staatliche Sozialarbeit können das Brechen monolithischer privater Strukturen sein, oder das strukturelle Unvermögen privater Träger, usw.

Der *strukturelle Nachteil*, dem der Staat bei selbstorganisierter Sozialarbeit erliegt, ist das *notwendige Fehlen eines Leitbildes*, weil dieses Wertpräferenzen setzen müßte, die dem neutralen Staat untersagt bleiben (müssen). Dies dürfte denn auch mit ein Grund sein, weshalb derselbe Staat es heute vorzieht "alte" Dienstleistungsbetriebe (wie die Bahn, Teile der Postverwaltung und der Sparkasse) zu privatisieren, weil nur so die Fachlichkeitsstandards inhaltlich gewichtet und bestimmt werden können. *Nur ein Leitbild ist in der Lage, eine Perspektive in die fachliche Routine zu bringen.*

Kommen wir nun zum letzten Teil dieses Beitrags, wo es um Mitbestimmung und Mitsprache des Staates als Verwalter von Steuergeldern in der Sozialarbeit privater Träger geht.

### 4.3. Freie Sozialarbeit mit Steuergeldern

Als der Staat Ende der sechziger Jahre den privaten Trägern der Sozialarbeit massiv unter die Arme greifen mußte, stellte sich die Frage, wie er die in diese Arbeit investierten Steuergelder am besten kontrollieren könnte. In dieser historisch für die Sozialarbeit in Luxemburg bedeutsamen Phase wurden die sogenannten "Konventionen" ausgearbeitet. Sie verselbständigten die Dienstleistung ("service") gegenüber der Trägergesellschaft und gaben dem Staat direkte Mitbestimmungskompetenz im Rahmen neu geschaffener Verwaltungsgremien (den sogenannten "comités de gérance"). Die tägliche Geschäftsführung wurde diesen neuen Verwaltungsgremien anvertraut, in denen die Professionellen der Sozialarbeit (Direktionsbeauftragter und Personalvertreter) gleichberechtigt mit zwei Vertretern der Trägergesellschaft (aus dem rechtskräftigen "conseil d'administration") und einem Vertreter des Staates über die Geschicke der Einrichtung entschieden.

Dieses *Luxemburger Modell* hat große pragmatische Vorteile: es bringt (außer den Benutzern der Einrichtungen!) alle Interessierten und von der Arbeit Betroffenen an den gleichen Tisch. Dabei war die Rollenverteilung in diesen Gremien nicht immer klar. Zusammen mit den Trägergesellschaften wollte der Staat die *Geschäftsführung der "konventionierten" Sozialarbeit direkt inhaltlich mitbestimmen*. Dies sieht man anschaulich etwa daran, daß die entsprechenden Ministerien es ihrerseits eher vorzogen Psychologen, Pädagogen oder Sozialarbeiter als ihre Vertreter in die "comités de gérance" zu schicken und weniger Juristen oder Ökonomen.

Mit dieser Maßnahme wurden viele (alten) Trägergesellschaften in den Nachteil der Nicht-Fachlichkeit gesetzt. Sie zogen sich existentiell und emotional zurück und blieben nur noch als rechtlicher Ableger für eine vom Staat mit den Professionellen der helfenden Berufe kompetent gesteuerten Sozialarbeit zurück.

Andere Gesellschaften griffen im Eifer der raschen Entwicklung auf ausgebildete Helfer zurück um ihre eigenen Verwaltungsräte zu besetzen. Manche

machten sogar kaum einen Unterschied zwischen ihren Mitarbeitern und den Mitgliedern des Verwaltungsrates.

*Alles in allem betrachtet hat die geldmächtige und interventionistische Politik der Staatsvertreter dazu geführt, daß die privaten Trägergesellschaften gegenüber den angestellten professionellen Helfern und den fachkompetenten Vertretern der Ministerien an Einfluß einbüßen mußten.*

Das Vorhandensein von sozialen Dienstleistungen, wie Kindertagesstätten, Beratungsstellen, Krankenhäuser oder Altenheime usw. ,entscheidet, wie bereits dargestellt, maßgeblich mit über die Lebenschancen und -qualität des einzelnen. Worin soll hierbei die *Aufgabe des Staates und seiner Vertreter* liegen? Nach dem Subsidiaritätsprinzip zuerst in der strukturellen Ermöglichung von Sozialarbeit, nicht jedoch in der direkten Leitung dieser Arbeit. Diese Art der direkten inhaltlichen Mitbestimmung verstößt nämlich nicht nur gegen das Subsidiaritätsprinzip (auf das gleich noch zurückzukommen ist), sondern verletzt auch grundlegend das Bestreben der Gesellschaft nach Offenheit und Pluralismus. Hier riskiert der Totalitarismus einer bestimmten Form von Sozialarbeit (und das wäre ohne staatliche Intervention in Luxemburg sicherlich die katholische gewesen) durch eine andere ersetzt zu werden, nämlich durch den Staatstotalitarismus.

Muß der durch die staatliche Intervention in die Sozialarbeit hinein provozierte Bruch einer monolithischen katholisch organisierten Sozialarbeit als richtig und begrüßenswert anerkannt werden, so darf dieser jedoch nicht in einen neuen verkappten Monismus führen, wo der Staat inhaltlich mitbestimmt (comité de gérance) und sich anschließend noch einmal selber kontrolliert (décompte annuel). Die Aufgabe des Staates müßte also einerseits vorzüglich in der Ermöglichung pluralistischer Sozialarbeit liegen und andererseits in der konkreten Durchführung seiner eigenen Sozialarbeit. Nur so wird seine eigene Arbeit demokratisch kontrollierbar.

Damit die helfende Intervention aber nicht nur eine vom Staat ermöglichte Sozialarbeit ist, sondern auch im Sinne der Demokratie von unten von den Benutzern der sozialen Dienstleistungen mitbestimmt werden kann, soll nun auf das Subsidiaritätsprinzip als Strukturprinzip einer partizipativen Gesellschaft eingegangen werden. Unabhängig von der Entstehungsgeschichte dieses Prinzips, möchte ich es hier in seiner in den Maastrichter Texten von 1992 dargestellten Form aufgreifen.

In der Präambel und in den gemeinsamen Bestimmungen wird das *Subsidiaritätsprinzip* als fundamentales Aufbauprinzip der Gemeinschaft beschrieben, *damit die Entscheidungen so nahe wie möglich beim Bürger getroffen werden können*. Mit Hilfe dieses Prinzips soll der wirtschaftliche und soziale Fortschritt der Gemeinschaft auf dauerhafte und ausgeglichene Art und Weise angestrebt und gefördert werden.

Die Ziele der Gemeinschaft sind so anzustreben, daß das Subsidiaritätsprinzip stets respektiert bleibt (Artikel B). Im Artikel 3 B wird das Prinzip wie folgt definiert:

*"La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité.*

*Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.*

*L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité."*

Im Artikel F der Präambel wird noch einmal aus anderer Perspektive in die gleiche Richtung nachgestoßen, wenn es dort heißt: "L'Union respecte l'identité nationale de ses Etats membres, dont les systèmes de gouvernement sont fondés sur les principes démocratiques".

Im "exposé des motifs" heißt es weiter:

*Ce "principe directeur fondamental (doit) désormais guider les institutions et les gouvernements de l'Union: les décisions seront prises "le plus près possible des citoyens". (...) Ce concept n'a cessé d'occuper une place très importante lors des négociations. La concordance des uns et des autres, "fédéralistes" ou non, démontre là encore que, sur le fond, les Etats membres sont tous d'accord: l'Union devra s'occuper uniquement des questions qui ne peuvent être résolues de façon satisfaisante aux niveaux national ou régional. L'action de la CE est subsidiaire par rapport à l'action des Etats membres et non vice versa. Mais sont bien entendu exclus de ce principe directeur les domaines qui relèvent déjà de la compétence exclusive de la CE, ainsi la politique agricole commune: il s'agit de préserver l'acquis communautaire.*

*La subsidiarité vise non seulement le principe des actions ("si ..."), mais s'adresse aussi à la façon d'agir ("dans la mesure où..."): toute action de la CE devra donc être proportionnée au but à atteindre. La dernière phrase de l'article 3 B est explicite, en prohibant les actions qui excèderaient "ce qui est nécessaire" pour atteindre les objectifs du traité.*

*"La mention de ces principes dans un article distinct et pas seulement au préambule signifie qu'ils pourront être invoqués à l'appui de recours qui seraient intentés devant la Cour de Justice des CE."*

Wendet man dieses für die europäische Gemeinschaft so fundamentale Prinzip gegen jeden vereinnahmenden Totalitarismus auf die Organisation der Sozialarbeit in Luxemburg an, dann müßte es etwa wie folgt umgeschrieben werden: "1. Jeder Mensch und jede Gruppe hat ein Anrecht auf Hilfe von der jeweils nächststehenden und nächstgrößeren Gruppe, insoweit diese Hilfe als Voraussetzung für die eigenständige Lebensgestaltungsmöglichkeit notwendig ist. 2. Jeder Mensch und jede Gruppe hat ein Anrecht darauf, daß die größere Einheit keine Aufgaben an sich zieht, die die jeweils kleinere Einheit ebenso gut oder besser erfüllen kann"<sup>4</sup>.

Die Art und Weise wie Hilfe von unten geleistet werden kann, wurde bereits beschrieben. Zuerst wäre die zeitlich begrenzte, unorganisierte Hilfe von Mensch zu Mensch zu pflegen, dann kämen Selbsthilfegruppen, die sich zusammenschließen um einer bestimmten Not entgegenzuwirken, anschließend kleinere Vereine (die häufig ein institutionelles Überbleibsel von Selbsthilfegruppen sind) und erst dann Gruppierungen von Vereinen, um soziale Dienstleistungsangebote zu machen. Erst dann wäre es am Staat eigenständig Sozialarbeit zu organisieren, und zwar extensiv

<sup>4</sup>SCHLÜTER, a.a.O., 159.

soweit bis er selber überfordert ist und die Staatengemeinschaft für ihn einspringen muß.

Die *Anwendung des Subsidiaritätsprinzips* als Aufbauprinzip für die Organisationform der konkret praktischen Sozialarbeit, hieße ein deutliches *Umdenken auf den verschiedensten Ebenen* der Organisation von helfenden Interventionen.

Die *privaten Träger* hätten zu überprüfen, inwieweit ihr *Angebot vom Benutzer* der Dienstleistung strukturell *mitbestimmt* werden kann. Hier bietet das Gesetzesprojekt über die "Action socio-familiale et thérapeutique" übrigens interessante Ansätze. Leider gehen diese Ansätze über den Schutz der Benutzer sozialer Einrichtungen nicht direkt in das Gesetzesprojekt ein. Die Benutzer-Schutzbestimmungen sollen lediglich Eingang erhalten in die zur Zeit der Einreichung des Projektes in der Abgeordnetenversammlung noch nicht veröffentlichten "règlements grand ducaux".

Desweiteren hätten die Trägergesellschaften ihre *Konzepte und Leitbilder offen zu legen*, damit ihre Arbeit an den genannten Zielen gemessen werden kann. Nur so bilden sie auch für das angestellte professionelle Personal eine reale Hilfe und werden von außen erkennbar. Damit wird auch gesagt, daß Öffentlichkeitsarbeit integraler Bestandteil der Sozialarbeit werden muß. Wenn es stimmt, daß die Sozialarbeit ein gewünschtes und notwendiges Dienstleistungsangebot in und an unserer Gesellschaft darstellt, dann muß sie auch mutig aus dem verlegenen Schweigen ausbrechen.

Die vielfach erst noch zu entwickelnden Leitbilder müßten ebenfalls die Mitbestimmung der Klienten und des Personals zum Thema machen. Nach der Professionalisierung auf der Ebene der helfenden Berufe, wäre es nun an der Zeit die *Trägergesellschaften selbst zu professionalisieren*. Sie haben eine unaustauschbare und unverwechselbare Aufgabe, nämlich die zielstrebige Leitung ihrer sozialen Einrichtung(en). Nur wenn sie diese verantwortlich wahrnehmen, können sie vom Staat und den Mitarbeitern auch wirklich ernstgenommen werden.

Trägervereine, die sich nicht direkt und inhaltlich mit der Leitung ihrer Einrichtung auseinandersetzen können oder wollen, könnten dazu verleiten, als Alibi für eine interventionistische Politik des Staates zu dienen. Sie sollten sich besinnen und sich vielleicht mit ähnlich gelagerten Initiativen zusammenschließen, um an Kraft zu gewinnen oder die Trägerschaft der Einrichtung freigegeben, damit der Staat oder andere private Träger die verantwortliche Leitung der Einrichtung übernehmen können.

In dieser subsidiarischen Perspektive, der es letztlich um die Verteilung der Verantwortung nach unten geht, hat der *Staat demokratisch abgestimmte Rahmenbedingungen* zu setzen, innerhalb derer die soziale Intervention stattzufinden hat. Dies hieße konkret Gesetze auszuarbeiten, wer beispielsweise unter welchen Umständen und mit welchem finanziellen Aufwand einen Platz in einer Kindertagesstätte bezuschußt bekommt, usw. Eine inhaltliche Mitbestimmung im "comité de gérance" würde sich damit erübrigen, da die Rahmenbedingungen geklärt wären.

Zur Überprüfung der geleisteten Arbeit würden Inspektionen und finanzielle Abrechnungen genügen. Damit käme der Staat seiner unverwechselbaren und übergeordneten Aufgabe nach. Der geschichtlich entstandene Vorteil der Nähe zum Staat in den "comités de gérance" der Sozialarbeit könnte in unserem kleinen Land aufrechterhalten bleiben, indem die verschiedenen Trägergesellschaften einen Staatsvertreter als *Beobachter* in die bestehenden "comités de gérance" aufnehmen würden.

*Aus der Sicht des Subsidiaritätsprinzips wäre also ein Paradigmenwechsel in der Organisation der Sozialarbeit in Luxemburg angesagt.* Solche Wechsel sind schwierige Prozesse, weil alte Gleichgewichte neu bestimmt und ausgerichtet werden müssen. Sich diesen Prozessen versperren, hieße stehen bleiben in einer wichtigen Pionierzeit der Entstehung der professionellen sozialen Dienstleistung, die heute an ihr Ende gelangt. Es sind neue Organisationsformen zu erarbeiten, die so nahe wie möglich beim Hilfsbedürftigen anzulagern sind.

Das interessante und vielleicht auch beängstigende von Paradigmenwechseln liegt darin, daß sie nicht die Realität verändern, sondern lediglich den Blick, unter dem die Wirklichkeit erst verstanden wird. Dennoch verstehen wir die Welt nie ohne diesen sie erfassenden Blick. Für den Steuerzahler wird sich finanziell vermutlich nichts ändern. Für den Verwalter der Steuergelder wird sich jedoch unter der Perspektive des Subsidiaritätsprinzips einiges ändern. Der Staat würde in dieser Perspektive nicht mehr (wie bisher) die sozialen Einrichtungen selbst (mit ihren Personal- und Funktionskosten) indirekt über die Konten der Träger zahlen, sondern er würde die *geleistete bzw. zu leistende soziale Arbeit bezahlen*. So hätten die Träger ihre Gestehungskosten zu errechnen und zu legitimieren; diese würden dann dem Benutzer in Rechnung gestellt, der entsprechend einer vom Staat (im Parlament oder von der Regierung demokratisch) festgelegten Tabelle seinen ihm zustehenden entsprechenden Zuschuß erhalten würde. Um dem Bedürftigen die soziale Dienstleistung so benutzerfreundlich wie möglich zu gestalten, könnte die Verrechnung weiterhin (wie bisher) direkt zwischen Staat und Träger abgehandelt werden, allerdings nicht hinter dem Rücken des Benutzers und den gewählten Volksvertretern.

Die Pioniere der Professionalisierung der Sozialarbeit in Luxemburg werden sich verraten fühlen durch dieses neue Paradigma; die politischen Sprungbrettspringer werden Unverständnis für den neuen Eifer der Trägervereine aufbringen (es läuft doch alles so gut); die helfenden Berufe werden ein neues Patronat hinter der Argumentation wittern und um ihre Unabhängigkeit fürchten; die etablierten Trägergesellschaften werden Überheblichkeit und Arroganz zu ihrer Verteidigung anführen; die Gewerkschaften werden sich zurückhaltend freuen über den neuen Wind; die Abgeordneten werden jedoch in Verantwortung zu bestimmen haben in einer Frage, die die Regelung der Beziehung zwischen Staat und privaten Trägern der Sozialarbeit weit überschreitet.

Mancher wird sich fragen, ob man nun auch noch beim Helfen philosophieren müsse. Davon bin ich tatsächlich überzeugt. In dem hier mehrmals zitierten bemerkens- und empfehlenswerten Werk von Wolfgang Schlüter, "Sozialphilosophie für helfende Berufe" steht als Schlußsatz zu lesen: "Philosophieren erzeugt einen ausgesprochenen Hang zur Nicht-Routine; die Unruhe der Vernunft dringt auf Überzeugung, nicht Überredung - und sei es die "Überredung des Herzens". Durch Argumentation allein wird sicherlich niemandem geholfen; aber wer die Partei der

leidenden, schwachen, unterdrückten Menschen ergreifen will, hat als "Waffe" letztlich nur die Vernunft"<sup>5</sup>.

## 5. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Meine Gedanken zur Autonomie der Sozialarbeit im Kontext von Gesellschaft, Staat und Politik wollten zuerst aufzeigen, daß sich die "Sozialarbeit" in den letzten Dekaden auch in Luxemburg gemausert hat: sie ist soziale Dienstleistung in einer offenen und pluralistischen Gesellschaft geworden und damit vom Modell der wohlthätigen Barmherzigkeit weit abgerückt. Diese Entwicklung wurde interventionistisch und "leise" vom Staat durchgeführt und gesteuert, so daß wir heute vielfältige Träger verschiedenster Obödienz im Feld der sozialen Dienstleistung vorfinden. Der Preis für diese Umgestaltung war die Unterbetonung der Rolle der Träger.

Es wurde ebenfalls aufgewiesen, daß einer nur auf Fachlichkeitsstandards beruhenden sozialen Intervention ein Leitbild abgeht, das letztlich nur aufgrund von Wertpräferenzen zustande kommt. Gerade hier sind die Träger als verantwortliche Organisatoren und Leiter der Sozialarbeit gefragt. Damit sie ihre Arbeit zielorientiert und somit auch kontrollierbar gestalten können, müssen sich die Träger in ihrer Selbstbestimmung beschränken: sie tun dies indem sie sich einerseits *formal* in den vom Staat demokratisch vorgegebenen Normen und Richtlinien bewegen und andererseits in den sich selbst gegebenen *inhaltlichen* Orientierungen. Ist die Leistung der Erarbeitung eines Leitbildes von den Trägergesellschaften zu erwarten, so ist die Leistung der Erarbeitung eines demokratisch abzustimmenden Rahmens von den zuständigen Ministerien zu erbringen.

Nach der Pionierzeit der Einführung institutionalisierter Sozialarbeit geht es heute darum, die Rollen der verschiedenen "Mitorganisatoren" im Sinne des Subsidiaritätsprinzips neu und konsequent zu bestimmen. So wie es den Trägern der Sozialarbeit versagt ist (und auch bleiben soll) die rechtlichen Bedingungen ihrer Arbeit festzulegen, so soll es dem Staat - außer für die ihm durch das Subsidiaritätsprinzip eigens zugestandene eigene Sozialarbeit - versagt bleiben in der Sozialarbeit der privaten Träger aktiv, direkt und inhaltlich mitzubestimmen. Unsere demokratische Verfassung basiert auf der Trennung der Gewalten. Dies ist eine bewußte Beschneidung der Fähigkeiten der verschiedenen Institutionen; sie ist jedoch der Preis der Demokratie selber, und insofern auch in diesem neuen Dienstleistungssektor unverzichtbar.

Die geforderte und geschichtlich bewährte Autonomie der Sozialarbeit über ihre Trägergesellschaften muß sich auch heute noch dort bewähren, wo der Staat als Verwalter der Steuergelder noch nicht bereit ist, soziale Dienstleistung mitzufinanzieren. Hier müssen die Bürger mit guten Argumenten überzeugt werden, sozusagen über ihre privaten Steuermittel (Spendengelder) innovativ für neue oder alte noch nicht allgemein anerkannte Sozialarbeit subsidiarisch einzutreten, bis die

---

<sup>5</sup>ebd., 209. Hier findet man auch eine ausführliche Bibliographie zum Thema. Empfehlenswert als Einführung in das Thema ist ebenfalls MANDERSCHIED, Hejo, Verflechtung zwischen kirchlicher Sozialarbeit und staatlicher Sozialpolitik, in Caritas 91: Jahrbuch des deutschen Caritasverbandes, Freiburg i.Br. 1990, 59-68.

Allgemeinheit bereit ist, die Kosten zu übernehmen. Auch hierin liegt die politische Kraft der freien Träger und ihrer Initiativen.

Wenn die helfende Intervention Ungleichheiten, aber auch strukturelle Ungerechtigkeiten ausbessern soll, kann und darf sie nicht hinter den Kulissen der demokratischen Kontrolle vom Staat inhaltlich mitbestimmt werden. Die Zeit ist gekommen, die historisch gewachsene institutionalisierte Sozialarbeit nun auch rechtlich zu ratifizieren. Wenn dabei die staatlichen Geburtshelfer zurückstecken müssen<sup>6</sup>, ist dies existentiell bedauerlich, aber es entspricht einem gesunden Wachstumsprozeß von Institutionen.

Durch die neue Bestimmung der Rollen von Staat und privaten Trägern gerät die Zusammenarbeit wohl in eine Krise, sie wird aber keineswegs aufgekündigt. Es wird vielmehr eine neue, erwachsene, und das heißt: partnerschaftliche Beziehung entstehen. Hierfür bedarf es jedoch der Anstrengung und gesunden Abgrenzung von beiden Seiten.

Wenn ausgerechnet die "brave" CARITAS in diesem Kampf um eine strukturell anerkannte Autonomie der Sozialarbeit eine Vorreiterrolle spielt, so hängt dies sicher mit ihrem Selbstverständnis als Anwalt der Armen und Schwachen zusammen. Ihre soziale Intervention geht ähnlich wie jene der Kongregationen geschichtlich weit zurück, vor jede öffentliche Anerkennung oder Unterstützung. Darüberhinaus schöpft sie ihre gesellschaftsphilosophische Kraft aus der Soziallehre der Kirche, welche das Subsidiaritätsprinzip seit vielen Jahrhunderten nach außen vertreten und verteidigt hat. Es versteht sich deshalb von selbst, daß dieselben Forderungen nach Subsidiarität und Autonomie auch in die innerkirchlichen Organisationsformen der Sozialarbeit eingebracht werden müssen.

In der Hoffnung mit diesem Essay die gesellschaftspolitische Debatte um die Funktion und Organisation der Sozialarbeit in einer offenen und pluralistischen Gesellschaft weiterzubringen und in eine größere Öffentlichkeit zu führen, übergebe ich diese essayartigen und nicht ganz abgeschlossenen Gedanken dem kritischen Leser zur Diskussion.

Luxemburg, am 17. Mai 1992

Erny Gillen

Eine leicht gekürzte Textfassung ist in der Nummer 136/1992 der Zeitschrift "forum" abgedruckt.

---

<sup>6</sup> So fordern es praktisch sämtliche Gutachten zum Gesetzesprojekt über die "Action socio-familiale et thérapeutique". Der Leitartikel von Dr. Guy Mandres im "Corps médical 33(1992/7) fügt sich in dieselbe Gedankenrichtung ein, wenn es dort heißt: "Il n'est pas trop tard pour encourager les personnes de bonne volonté à s'engager activement dans le domaine socio-familial et socio-thérapeutique, mais il est grand temps de s'opposer aux tentatives de vouloir résoudre ce problème par ces organismes de contrôle de l'Etat toujours plus nombreux. Contrôlez, contrôlez, vous finirez par décourager !!!" (pages 244-245).