

Zum Verhältnis von Sozialarbeit und Sozialpolitik

Auf die Frage nach dem Verhältnis von Sozialarbeit und Sozialpolitik finden sich die unterschiedlichsten Antworten: zunächst erschien Sozialpolitik manchen, dem Fürsorgewesen nahestehenden Autoren, als Fortsetzung der Armenpflege mit anderen Mitteln[1]; andere dagegen sehen in der Sozialarbeit die Fortsetzung der Sozialpolitik mit anderen Mitteln[2].

Andere wiederum fordern von der Sozialpolitik, daß sie sich in ihrer Praxis stärker pädagogisch verhalte und entsprechend den Idealen der Fürsorge stärker auf die individuellen Bedürfnisse Rücksicht nehme[3]. Neuerdings wird dagegen ein gesellschaftskritisches Engagement der Sozialarbeit gefordert: durch das Aufzeigen gesellschaftlicher Bedingtheit individueller Notlagen soll nach diesem Konzept nicht mehr Symptomtherapie getrieben, sondern es sollen die strukturellen Ursachen der Notlagen beseitigt werden. Dieses Postulat läuft auf eine Reaktivierung des gesellschaftspolitischen Impetus hinaus, der im Gegensatz zur damaligen Fürsorge die frühe Sozialpolitik kennzeichnete[4].

Die sicherste Aussage, die man über das Verhältnis von Sozialarbeit und Sozialpolitik machen kann, ist, daß es sich um ein *ambivalentes Verhältnis* handelt. Beide Begriffe sind in einer unterschiedlich definierbaren Weise aufeinander bezogen, wobei das Verhältnis bald als ein solches der Über- und Unterordnung, bald als ein solches der Konkurrenz, bald als ein solches der Komplementarität gesehen wird. Es genügt jedoch nicht, sich durch die Ambivalenz irritieren zu lassen; wahrscheinlich kann dieses Verhältnis nur dann unvoreingenommen betrachtet werden, wenn man die Frage nach dem Verhältnis selbst in Frage stellt.

Wer dieses Verhältnis thematisiert, tut es offensichtlich in programmatischer Absicht. Nicht selten steht dahinter ein Interesse der Abgrenzung oder der Vereinnahmung der Sozialarbeit in bezug auf die Sozialpolitik. Die Begriffe Sozialpolitik und Sozialarbeit sind selbst so eindeutig nicht, daß ihr Verhältnis eindeutig bestimmt werden könnte. Wer dieses Verhältnis zu bestimmen sucht, verdinglicht beide Begriffe zu theoretischen oder ideologischen Identitäten und bringt sich damit leicht um den Ertrag der Fragestellung. Deshalb muß zunächst die Funktion der Verdinglichung aufgezeigt werden, wenn zum Thema sachlich etwas ausgesagt werden soll.

Was heißt in diesem Zusammenhang Sozialarbeit, was Sozialpolitik? Für das vorwissenschaftliche praktische Bewußtsein liegt eine institutionelle Definition beider Bezugsgrößen nahe: Sozialarbeit ist, was die Organisationen der Sozialarbeit tun, Sozialpolitik ist die Tätigkeit der sozialpolitisch tätigen Instanzen. Sozialarbeit betreiben die Träger der öffentlichen Sozialhilfe und die Verbände der freien Wohlfahrtspflege; Sozialpolitik betreiben die Sozialleistungsträger, dann aber auch die Parteien und Wirtschaftsverbände, das Parlament und die zuständigen Arbeits- und Sozialministerien. Oder noch einfacher: Zur Sozialarbeit gehören alle Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz und dem Jugendwohlfahrtsgesetz, zur Sozialpolitik diejenigen Aufgaben, die in die Kompetenz des Bundesministeriums zur Arbeits- und Sozialordnung gehören. Derartige nahezu tautologische Bestimmungen (mehr hat das praktische Wissen meist nicht zur Hand) brauchen sich nicht notwendigerweise in der Beschreibung des Status quo zu erschöpfen: Sozialarbeit kann auch sein, was als Programm für die Organisationen der Sozialarbeit vorschwebt oder Sozialpolitik, was als Forderung im entsprechenden Begriffshorizont vorgetragen wird.

Bereits auf dieser Ebene zeigt sich eine *Doppelbödigkeit* der Frage nach den Verhältnissen Sozialarbeit und Sozialpolitik, welche die unterschiedlichen Bestimmungen des Verhältnisses teilweise erklärt: Auf der operativ-exekutiven Ebene sind die Zuständigkeiten zu Leistungen, die der Sozialpolitik oder der Sozialarbeit zuzurechnen sind, organisatorisch weitgehend getrennt. Auf der legislativen Ebene dagegen sind nicht selten die gleichen Instanzen mit beiden Materien befaßt, und es läßt sich historisch eine zumindest teilweise Substituierung fürsorglicher Leistungen durch sozialpolitische Leistungen nachweisen, was als Kompetenzverlust der mit der Sozialarbeit befaßten Instanzen auf der exekutiven Ebene hervortritt. Der Komplementarität auf der exekutiven Ebene entspricht die Konkurrenz auf der legislativen Ebene, die sich in den Äußerungen der ›Theoretiker‹, d. h. derjenigen, die den Sinnhorizont des politischen Geschäfts zu beeinflussen suchen, als Streitigkeiten über den Vorrang der Sozialpolitik oder der Sozialarbeit bzw. als Streit um die Frage manifestiert, ob Sozialarbeit als Teil der Sozialpolitik zu gelten hat oder nicht.

Aus der Sicht von Theorie und Praxis der Sozialpolitik hat sich in neuerer Zeit – wenn auch gelegentlich mit Bedenken[5] – die Auffassung durchgesetzt, daß die Sozialarbeit oder

zumindestens die Sozialhilfe eine Teilfunktion der praktischen Sozialpolitik sei[6]. Daß dies heute in so unproblematischer Weise geschieht, ist nicht zuletzt auf die im Zusammenhang mit der Rentenreform von 1957 gefallene Grundentscheidung zurückzuführen, die Sicherung des Existenzminimums nicht durch die Rentenversicherung (im Sinne einer gesetzlich fixierten Minimalrente), sondern über die Sozialhilfe zu realisieren. Insoweit wurden die Träger der Sozialhilfe zu expliziten Agenten der Sozialpolitik, wobei ihnen die Durchführung der Bedürftigkeitsprüfung obliegt. Da es sich hier um eine explizite Kontrollaufgabe handelt, manifestieren sich die Träger der Sozialarbeit nicht nur dem Soziologen[7], sondern auch dem einfachen Bürger als Instanzen sozialer Kontrolle, was weder mit der Selbstdeutung der meisten Sozialarbeiter noch mit den unten zu erörternden möglichen Spezifika von Sozialhilfe nach heutigem Verständnis kompatibel erscheint. Die freie Wohlfahrtspflege hat sich aus noch zu erörternden Gründen nicht mit einer eigenen Programmatik von der öffentlichen Sozialhilfe distanziert und fällt damit unter das gleiche Verdikt der öffentlichen Meinung. Damit stoßen wir auf die durchaus ernst zu nehmende Frage, inwieweit sich die Sozialarbeit bzw. die Sozialarbeiter selbst als exekutive Agenten der Sozialpolitik verstehen können und sollen, bzw. ob diese gesetzlich fixierte Zumutung einer Entfaltung anderer Funktionen der Sozialarbeit im Wege steht, die von der Sozialpolitik ihrem bisherigen Verständnis nach nicht erbracht werden können. Dabei geht es nicht mehr um die Frage nach dem Verhältnis von Sozialarbeit und Sozialpolitik (ihrem jeweils gedachten ›Wesen‹ nach), sondern um die Frage nach der zweckmäßigen Zusammenfassung bestimmter als gesellschaftspolitisch notwendig erkannter Funktionen im Rahmen bestimmter Institutionen.

2. Die historische Rekonstruktion des Verhältnisses von Sozialarbeit und Sozialpolitik

Eine zweite Dimension unterschiedlicher Bestimmung des Verhältnisses von Sozialarbeit und Sozialpolitik läßt sich aus der Geschichte beider erschließen. Dabei muß allerdings darauf hingewiesen werden, daß die Thematisierung der Geschichte von ›Sozialarbeit‹ und ›Sozialpolitik‹ als einem ›Verhältnis‹ bereits eine historische Rekonstruktion aus der Fragestellung der Gegenwart beinhaltet.

Der Begriff ›Sozialarbeit‹ hat sich erst in jüngster Zeit durchgesetzt und will ein anderes Programm darstellen als dasjenige der traditionellen Fürsorge[8]. Die Fürsorge ihrerseits

90 führt sich auf die frühere Armenpflege als ihren Ursprung zurück.

Sozialpolitik erscheint heute vor allem als Organisation materieller Daseinsvorsorge (»Soziale Sicherung«) für den größten Teil der Bevölkerung[9]. Zwischen 1880 und 1914 war dagegen das zentrale Thema der Sozialpolitik die »Lösung der Arbeiterfrage«. Sozialpolitik bedeutete den Inbegriff aller Maßnahmen, die die Aufhebung der spezifischen Klassenlage der Arbeiterschaft im Rahmen des kapitalistischen Wirtschaftssystems bezweckten, und den Kampf um die Einrichtung dieser Maßnahmen[10]. Um die Mitte des vorigen Jahrhunderts dagegen hatte der Begriff Social-Politik einen noch viel umgreifenderen Sinn und meinte die Vermittlung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft zur Behebung der aus der Trennung beider resultierenden sozialen Probleme[11].

Die historische Rekonstruktion muß somit von einem gemeinsamen Bezugspunkt ausgehen, der ein Identisches in dem Verhältnis gedanklich herstellt. Hierfür bietet sich der Gesichtspunkt der Hilfe zur »Existenzsicherung im Ausnahmefalle« an, wobei implizit vorausgesetzt ist, daß der Mensch »im Normalfalle« sich selbst zu versorgen imstande sei.

Unter den elementaren hauswirtschaftlichen Verhältnissen des Mittelalters gewährten Schutz und Hilfe im Ausnahmefall die Angehörigen der häuslichen oder grundherrlichen Sozialverbände. Das Feudalverhältnis beinhaltete nicht nur eine Treuepflicht des Untertanen, sondern auch eine Schutzpflicht des Grundherrn und damit eine spezifische Form der Solidarität. In den Städten entwickelten sich vor allem die Zünfte zu neuartigen Sicherungsverbänden gegen die Wechselfälle des Lebens. Sieht man von Katastrophen (Epidemien, Hungersnöten, Kriegen) ab, so verblieb nur eine relativ kleine Zahl nicht »integrierter« Bettler und Vagabunden, bei denen eine hohe Sterblichkeit dafür sorgte, daß sie nicht zum gesellschaftspolitischen Problem wurden[12].

Die zunehmende Auflösung der Hauswirtschaft und des Zunftwesens bzw. ihre Konkurrenzierung durch das geldwirtschaftlich gesteuerte Manufaktursystem führten im 17. und 18. Jahrhundert zu einer starken Verbreiterung jener Schicht von »Armen« oder potentiell Armen, die mit keiner Unterstützung rechnen konnten. Damit wurde Armut zum gesellschaftspolitischen Problem, mit dem sich die entstehende Staatsorganisation zunehmend zu befassen hatte. In Deutschland wurde die öffentliche Armenunterstützungspflicht durch die Gemeinden bereits durch die Reichspolizeiordnung von 1530 begründet. Es entstand jenes »Armenwesen«, das gerne als Vorläufer der Sozialarbeit angesehen wird, das jedoch stets nur einen Teil der Regelungen umfaßte,

die zur Eindämmung der Armut ergriffen wurden. In welchem Maße das Armutsproblem bereits damals als ein gesellschaftspolitisches erfaßt wurde, zeigt sich nicht zuletzt am Institut der Niederlassungs- und Ehebeschränkungen, deren Hauptintention die Einschränkung der Armut war[13]. Schon damals erscheint das Armenwesen nur als ultima ratio eines gesellschaftlich anders nicht mehr zu lösenden Problems.

Im Gefolge der Französischen Revolution verschwand zunehmend das Sozialsystem der feudalen Grundherrschaft, in Preußen vor allem durch die Stein-Hardenbergsche Reform. Damit wurden weitere Teile der bisher durch feudale Bindungen geschützten Unterschichten ›frei‹; sie fanden nun z. T. als Landarbeiter ein Auskommen, konnten aber in wachsendem Maße nur temporär beschäftigt werden und begründeten als besitzloses ›Proletariat‹ den neuen ›vierten Stand‹[14].

Während in England und Frankreich dieses Anwachsen der Unterschichten mit den Frühphasen der Industrialisierung einherging, läßt sich in Deutschland zwischen 1820 und 1860 eine Zwischenphase registrieren, in der die Industrie noch kaum entwickelt war. Daher betraf die ›soziale Frage‹ in dieser Zeit eine verelendende Bevölkerungsschicht aus ländlicher Überschußbevölkerung, Kümmerexistenzen des Handwerks und des Heimgewerbes, deren Anteil in Westfalen um 1825 auf 80% geschätzt wurde! Wie zuerst Achinger deutlich gemacht hat, war deshalb die ›soziale Frage‹ zunächst nicht mit der Arbeiterfrage identisch[15].

Den Einsichtigen jener Epoche wurde bald deutlich, daß diese ›soziale Frage‹ mit den Mitteln herkömmlicher Armenpolitik nicht zu lösen sei. Im Gegensatz zu heute, wo das ›humanitäre Pathos‹ stärker im Bereich der Sozialarbeit als der Sozialpolitik vermutet wird, muß für die Mitte des vorigen Jahrhunderts festgehalten werden, daß das humanitäre Pathos sich vor allem in einem sozialpolitischen Engagement äußerte, das nicht zuletzt von einer Reihe führender preußischer Beamter getragen wurde.

Der Gedanke, die anstehenden Sozialprobleme durch Mildtätigkeit lösen zu können, wurde so im Laufe des 19. Jahrhunderts zum restaurativen Anachronismus oder zum Opium des sich als Christen verstehenden Bürgers. Erst nach dem Ersten Weltkrieg entwickelten sich unter dem Begriff ›Fürsorge‹ neue Formen der Existenzsicherung und der Wohlfahrtspflege, die der gesetzgeberischen Intention nach komplementären Charakter zu den Maßnahmen der Sozialpolitik tragen sollten[16].

Gegen die vor allem von sozialdemokratischer Seite geforderte Kommunalisierung der Fürsorge setzten sich die Träger

der freien Wohlfahrtspflege erfolgreich zur Wehr, so daß durch die Gesetzgebung von 1924 die ausgebauten öffentliche Fürsorge in Deutschland zur Zusammenarbeit mit den freien Wohlfahrtsverbänden verpflichtet wurde. *Diesen politischen Status mußte die freie Wohlfahrtspflege allerdings mit einer wachsenden Zentralisierung der Entscheidungsbefugnisse in weiträumigen Verbänden bezahlen*, die zur Interessenvertretung und zur Maximierung der Subventionierungschancen unerläßlich schienen[17]. Die öffentliche Fürsorge übernahm vor allem einen wesentlichen Teil der Versorgungsaufgaben, die sich als Folge des Ersten Weltkrieges eingestellt hatten. Die freien Wohlfahrtsverbände widmeten sich dagegen vor allem den Aufgaben der Sonderfürsorge und wurden sowohl von ihrer nichtstaatlichen Organisation wie von ihren Aufgaben her nicht allgemein als Bestandteil der Sozialpolitik angesehen[18]. Die Erhöhung ihres Organisationsgrades führte gleichzeitig zu einer weitgehenden Strukturähnlichkeit von öffentlicher und privater Wohlfahrtspflege, die ihre weitere Vereinnahmung in den Betrieb der Sozialpolitik vorbereitete. Während die Zwischenkriegszeit[19] und die Zeit unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg genug der Notlagen bot, um sowohl der öffentlichen wie der privaten Fürsorge ein weites Tätigkeitsfeld zu eröffnen, ohne daß die latente Konkurrenz zwischen beiden Organisationsformen manifest geworden wäre, verringerte sich die Nachfrage nach traditionellen Fürsorgeleistungen im Zuge des wirtschaftlichen Wiederaufschwungs in der Bundesrepublik in den 50er Jahren. Auch die öffentliche Fürsorge wandte sich nun zunehmend solchen Aufgaben zu, die bisher überwiegend von der freien Wohlfahrtspflege erfüllt wurden[20]. Dadurch verschärfte sich die Konkurrenz zwischen öffentlicher und privater Fürsorge, was zu einem Kampf um die neue Sozialhilfegesetzgebung führte, als dessen Resultat in § 93 Abs. 1 des Bundessozialhilfegesetzes und § 5 Ziff. 3 des Jugendwohlfahrtsgesetzes *die Priorität der freien Wohlfahrtspflege vor den staatlichen Trägern der Sozialhilfe* festgelegt wurde[21].

Der Sieg der freien Wohlfahrtsverbände muß jedoch rückblickend als eine Art Pyrrhussieg angesehen werden. Durch ihn ist die freie Wohlfahrtspflege in den Bannkreis staatlicher Sozialpolitik gezogen worden. *Die Konkurrenz um die Erfüllung öffentlicher Aufgaben (und um Subventionen) erschwert zweifellos eine institutionelle Reform der freien Wohlfahrtspflege, sei es im Hinblick auf neue Aufgaben, sei es im Hinblick auf die Veränderung der internen Struktur.*

Dieser kurze historische Rückblick zeigt, daß das *Verhältnis* von Sozialarbeit und Sozialpolitik erst in jüngster Zeit zu einem zentralen Thema wird. In dem Maße, als die soziale

Sicherungspolitik ins Zentrum der Sozialpolitik rückt und als im Bereich der Sozialarbeit die Leistungen nach dem BSHG als zentrale Aufgabe angesehen werden, insoweit also Sozialhilfeempfänger gleichzeitig Sozialleistungsempfänger sind (oder nur aus Rechtsgründen nicht sind), ergeben sich auf der institutionell-praktischen Ebene vielfältige Berührungspunkte von Sozialarbeit und Sozialpolitik, zu deren gedanklicher Ordnung die Frage nach dem Verhältnis von Sozialarbeit und Sozialpolitik thematisiert wird. Wie jedoch gezeigt wurde, führt diese Frage sowohl dann in eine Sackgasse, wenn die Begriffe Sozialarbeit und Sozialpolitik zu ›Wesenskürzeln‹[22] verdinglicht werden, als auch dann, wenn durch eine Art historischer Rekonstruktion eines der Sache nach gar nicht identischen Verhältnisses von Sozialarbeit und Sozialpolitik der Frage erhöhte Legitimität verschafft werden soll.

Geschichte wird zur Geschichte erst durch die Deutung der Fakten im Zusammenhang. Der Zusammenhang wurde im vorangehenden durch die Formel ›Hilfe zur Existenzsicherung im Ausnahmefall‹ hergestellt. Daß Sozialpolitik und Sozialarbeit gerade auf diesem Feld konkurrieren bzw. daß das Feld der Konkurrenz von beiden Seiten als für die eigene Tätigkeit zentral angesehen wird, ist jedoch ein erst nach dem Zweiten Weltkrieg deutlich hervortretendes Phänomen. Seither gliedert sich die Sozialpolitik (verstanden im reduzierten Sinne des Worts als soziale Sicherungspolitik) in die drei Grundformen Versicherung, Versorgung und Fürsorge, die dann in der sozialpolitischen Diskussion auch bald zu ›Gestaltungsprinzipien der Sozialpolitik‹ emporstilisiert wurden.

3. Sozialpolitik als Versicherung, Versorgung und Fürsorge

Eine feststehende Formel der sozialpolitischen Diskussion der 50er Jahre in der Bundesrepublik forderte eine *Sozialreform unter Beibehaltung der Unterscheidung von Versicherung, Versorgung und Fürsorge*[23]. Diese Formel steht für die Kennzeichnung der damals bestehenden institutionellen Gliederung des sozialen Sicherungssystems in sich selbst verwaltende Sozialversicherungen, Versorgungssysteme (Beamtenversorgung, Kriegsopferversorgung) und Fürsorgeorganisationen. Die Formel beinhaltete eine *Absage an die vor allem aus dem angelsächsischen Bereich stammenden Ideen der ›Sozialen Sicherheit‹, die eine Sicherung von Personen gegen Erwerbsausfall nicht primär unter dem Gesichtspunkt der Ursache, sondern nach dem Zweck der Existenzsicherung konzipierten*[24].

Unter dem Gesichtspunkt der ›Freiheit von Furcht und Not‹,

94 die die Atlantik-Charta von 1941 als Ziel eines sozialen Sicherungssystems postulierte, ist die Ursache der Not relativ unerheblich, und demzufolge eine Organisation des sozialen Sicherungssystems, die ihre Tätigkeit an Ursachen von Notständen orientiert, ineffektiv. Nach dem herrschenden System unterliegen der Sicherung durch die Fürsorge all diejenigen, deren Notlage nicht einen Rechtsanspruch in ausreichender Höhe als Versicherungs- oder Versorgungsanspruch begründet. Diese *subsidiäre Funktion* der Fürsorge, die durch die Institutionalisierung eines Rechtsanspruchs auf Sozialhilfe im Bundessozialhilfegesetz 1961 eher noch verstärkt als geschwächt wurde, könnte dann beseitigt werden, wenn das soziale Sicherungssystem so konzipiert wird, daß jeder Staatsbürger Anspruch auf eine existenzsichernde Minimalrente im Falle der Erwerbsunfähigkeit und auf gleiche Leistungen zur Wiederherstellung der Gesundheit besitzt.

Ein Sicherungssystem, das die Erfüllung bestimmter Grundbedürfnisse für jedermann garantiert, verstärkt jedoch in der Regel die ›vertikalen‹ Umverteilungseffekte von Einkommensstarken zu Einkommenschwachen im Bereich der zweiten Einkommensverteilung. Die Ausgestaltungsmöglichkeiten dieses Umverteilungsmechanismus sind mannigfaltig und sollen hier nicht im Detail dargestellt werden[25]; es darf auch nicht übersehen werden, daß die durch ein Steuer- oder Versicherungssystem intendierten Umverteilungseffekte angesichts unterschiedlicher Überwälzungsmöglichkeiten der Belasteten nicht notwendigerweise eintreten. Zum mindesten auf der Ebene der Legitimation von Umverteilungsvorgängen besteht jedoch ein grundsätzlicher Unterschied zwischen einem am Prinzip der Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen orientierten ›Versicherungs‹system und einem an der Sicherung von Grundbedürfnissen orientierten ›Versorgungs‹system. Die Doppelsinnigkeit des deutschen Worts ›Versorgung‹ gestattete in der sozialpolitischen Diskussion der BRD, das ›Versicherungsprinzip‹ mit der Aura der Eigenverantwortung zu umgeben und dadurch ideologisch aufzuwerten, während gleichzeitig die politisch neutrale Polarität ›kausale oder finale Ausrichtung des Sicherungssystems‹ durch die Alternative ›individualistische oder kollektivistische Prinzipien‹ in der Sozialpolitik ersetzt und damit das sozialpolitische Anliegen der angelsächsischen Idee der ›Sozialen Sicherheit‹ verdunkelt wurde.

Gegen eine Reform des sozialen Sicherungssystems unter dem Gesichtspunkt der *Finalität*, d. h. der Vereinheitlichung des Leistungsrechts bei gleichzeitigem Einbezug aller Einwohner, richtete sich eine Reihe Interessengruppen: An

erster Stelle sind die gewachsenen Institutionen des sozialen Sicherungssystems selbst zu nennen, denen bei einer Reorganisation des Systems unübersehbare Veränderungen und z. T. ein Verlust der Autonomie bevorgestanden hätte. In zweiter Linie ist die private Versicherungswirtschaft zu nennen, die einen teilweisen Geschäftsverlust durch die Ausdehnung des Sicherungssystems auf die Selbständigen befürchtete[26].

Endlich wiesen sich als Gegner einer institutionellen Reform des Sicherungssystems alle Parteien außer der SPD aus, die zu verschiedenen Malen Reorganisationsvorschläge vorlegte und bis in die Beratung der Rentenreform von 1957 hinein an der Einrichtung einer Mindestrente festhielt[27].

Da in früheren Vorschlägen auch die CDU für die Einführung einer Grundrente plädierte, ist anzunehmen, daß im Fortfall der Grundrente in den Rentenversicherungs-Neuregelungsgesetzen von 1957 bereits die Lösung des Bundessozialhilfegesetzes von 1961 antizipiert wurde, nach der eine subsidiäre Existenzsicherung als ›Recht auf Hilfe zum Lebensunterhalt‹ institutionalisiert werden sollte. Argumentativ wurde die Grundrente jedoch im wesentlichen durch die Ausspielung des ›Versicherungsprinzips‹ gegen das ›Versorgungsprinzip‹ torpediert, indem argumentiert wurde, daß durch die Einführung einer Mindestrente Elemente der Staatsbürgerversorgung in das Sozialversicherungssystem eingebracht würden[28].

Die zur Aufrechterhaltung der Unterscheidung von Versicherung, Versorgung und Fürsorge ins Feld geführten volkswirtschaftlichen Bedenken – der ›Versorgungsstaat‹ gefährde über sinkende Sparraten das Wirtschaftswachstum – sind jedoch für die Frage nahezu unerheblich über welche institutionellen Mechanismen die Umverteilung eines Teils der originären Einkommen der Erwerbstätigen auf den nicht erwerbstätigen Teil der Bevölkerung erfolgen soll. Zwar mögen einzelne Mechanismen die Überwälzung steigender Soziallasten auf die Verbraucher etwas erleichtern oder erschweren; angesichts der heute dominierenden Formen der volkswirtschaftlichen Ersparnisbildung kommt der *interpersonalen* Einkommensumverteilung jedoch nur geringe Bedeutung für die Sparrate zu. Die Frage nach der Organisation der Umverteilungsvorgänge sollte daher nach anderen als volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten entschieden werden, insbesondere unter dem Gesichtspunkt ihrer sozialpolitischen Effektivität, d. h. der Eignung unterschiedlicher Organisations-, Finanzierungs- und Leistungsformen zur Erreichung gesetzter sozialpolitischer Ziele.

Das soziale Sicherungssystem in der Bundesrepublik scheint

96 unter dem leitenden Gesichtspunkt zu stehen, daß nur derjenige Anspruch auf vollen Sozialversicherungsschutz besitzt, der ihn sich vorher durch produktive unselbständige Arbeit erworben hat. Der selbständig Erwerbende wird als nicht oder nur beschränkt sicherungsbedürftig angesehen, da er für sich selbst zu sorgen vermöge[29], während all diejenigen, die – aus welchen Gründen auch immer – nicht durch Arbeit für die Wechselfälle des Lebens vorsorgen konnten, über die Sozialhilfe gesichert werden sollen. Dabei wird unterstellt, daß für diesen Personenkreis eine besondere Kontrolle seiner Bedürftigkeit und seines Arbeitswillens von Nöten sei, auf Grund derer gleichzeitig eine individuellere Form der Hilfe gewährleistet werden könne. *Diese Ausgliederung eines bestimmten Kreises von Personen aus dem allgemeinen System der sozialen Sicherung bedeutet jedoch gleichzeitig deren soziale Kennzeichnung und erschwert ihre Eingliederung.* Trotz des möglichen Vorteils einer unter Umständen bedarfsgerechteren Unterstützung im Einzelfalle bietet diese Lösung entscheidende sozialpolitische Nachteile: Der Rechtsanspruch auf Existenzsicherung steht zwar dem Grunde, aber nicht der Höhe nach fest und wird von der Bevölkerung anders empfunden als der Rechtsanspruch an die Sozialleistungsträger. Es wird der Sozialhilfe so lange nicht gelingen, das Odium der früheren ›Fürsorge‹ abzustreifen, als die Gewährung finanzieller Hilfen an Einzelpersonen und die Abklärung ihrer Einkommens- und Vermögensverhältnisse mit zu ihren Hauptaufgaben gehört. *Sie wird daher von jenem wachsenden Personenkreis gemieden werden, dessen Hilfsbedürftigkeit nicht primär durch geringes Einkommen, sondern durch Notlagen bedingt ist, die nur durch kompetente Beratungs-, Sach- und Dienstleistungen behoben werden können.*

4. Perspektiven einer Neuorientierung

Als Ausgangspunkt einer Neuorientierung bietet sich die Unterscheidung von Organisationen, Funktionen und Programmen an, die im verdinglichten Begriff von Sozialpolitik bzw. Sozialarbeit in eins gesetzt werden. Die Gleichsetzung von Sozialpolitik mit sozialen Sicherungssystemen und von Sozialarbeit mit Sozialhilfe stellt eine Problemverkürzung dar, und die Erweiterung der Programmatik beider Begriffe nach verschiedenen Richtungen ist leicht möglich. Nicht dies ist jedoch die Absicht unserer abschließenden Überlegungen, da damit zu rechnen ist, daß bei einer programmatischen Erweiterung beider Begriffe das Feld ihrer Überschneidung

und damit die Aktualität ihres ›Verhältnisses‹ sich verringert[30].

Ausgangspunkt sei hier vielmehr die Frage, *welche spezifischen Funktionen von Sozialarbeitern im Horizont sozialpolitischer Programme zu übernehmen sind*. Dabei ist zunächst festzuhalten, daß bereits heute die Sozialleistungsträger (insbesondere die Krankenkassen) Sozialarbeiter in zunehmender Zahl beschäftigen, und daß andererseits die Träger der Sozialhilfe und der freien Wohlfahrtspflege Organisationstypen ausgebildet haben, die sich von denjenigen der Sozialleistungsverwaltung keineswegs grundsätzlich unterscheiden. Wir verlassen hier somit die institutionelle Betrachtungsweise, um uns einer näheren Bestimmung spezifischer Funktionen zuzuwenden, die mit dem Gegensatz von Sozialpolitik und Sozialarbeit assoziiert werden.

Von der *Programmatik* her läßt sich eine Unterscheidung zwischen der Funktion der Sozialpolitik und derjenigen der Sozialarbeit etwa so treffen, daß mit Hilfe sozialpolitischer Maßnahmen alle diejenigen sozialen Risiken und Notlagen beseitigt werden sollen, die generalisierenden Maßnahmen unter Absehen von den Eigenarten des Einzelfalles zugänglich sind.

Sozialpolitik hat es mit der ›Justifizierung sozialer Notstände‹ (H. Achinger) zu tun, sie gewährt ihre Leistungen weitgehend unter Absehen von persönlichen Umständen auf Grund vorliegender, gesetzlich definierter Tatbestände. Sie ist deshalb notwendigerweise ›bürokratisch‹, d. h. an feststehende Regeln der Leistungsgewährung gebunden.

Andererseits soll die Sozialarbeit nach herrschender Auffassung den Gegebenheiten des einzelnen Falles Rechnung tragen, sie soll ›menschliche Hilfe‹ leisten, ›Hilfe zur Selbsthilfe‹ sein, d. h. die Gesamtsituation des in eine Notlage Geratenen betrachten und sie mit geeigneten Mitteln zu beheben suchen[31].

Der Programmatik nach ist somit Sozialleistungsverwaltung umso effektiver, je vollständiger die Arten ihres Tätigwerdens durch Verknüpfung von Tatbestandsmerkmalen und zu erbringenden standardisierten Leistungen programmiert sind, während die Effektivität der Sozialarbeit gerade in der Wahrnehmung eines richtig verstandenen Ermessens, in der Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe und in der Kombination unterschiedlicher Maßnahmen im Hinblick auf das zu erreichende Ziel besteht. Die ›Justifizierung sozialer Notstände‹ ist nur dort sinnvoll, wo mit ausreichender Sicherheit die Beseitigung einer Notlage durch Zuwendung einer generell bestimmten Leistung erreicht werden kann. In allen übrigen Fällen wird es notwendig, Aspekte der Lebenssituation eines

98 Menschen mit in Betracht zu ziehen, die in den Tatbestandsvoraussetzungen zur Leistungsgewährung nicht enthalten sind[32].

Geht man von dieser Unterscheidung zwischen generalisierenden Leistungen bei typischen, einfachen Notlagen einerseits und individualisierenden Leistungen bei komplexen Notlagen andererseits aus und versucht, daran eine Unterscheidung zwischen Sozialverwaltung und Sozialarbeit zu entwickeln, so zeigt sich rasch, *daß diese Unterscheidung der Funktionen nicht mit derjenigen der Institutionen zur Deckung zu bringen ist*. Auch im Bereich der öffentlichen Sozialhilfe und der freien Wohlfahrtspflege fallen zahlreiche Probleme an, die zweckmäßigerweise routine- und verwaltungsmäßig gelöst werden, während umgekehrt im Bereich der Sozialleistungsverwaltung zunehmend Aufgaben institutionalisiert werden, die eine Kombination von Maßnahmen unter Berücksichtigung des Einzelfalles als sinnvoll erscheinen lassen. Es sei hier vor allem an die Aufgaben der *Beratung*, der *Prävention*, der *Rehabilitation* und der *Arbeitsförderung* erinnert.

In internationalem Kontext hat sich hierfür die Unterscheidung von ›Social Security‹ und ›Social Services‹ durchgesetzt, wobei diese beiden Termini allerdings bald im institutionellen, bald im funktionellen Sinne gebraucht werden. Die ›sozialen Einrichtungen‹ oder ›sozialen Dienste‹ können organisatorisch in die Organisationen sozialer Sicherung integriert oder selbständig sein, wobei jedoch in der Regel eine organisierte Zusammenarbeit sowie eine Koordination in Planung und Gesetzgebung als unerläßlich angesehen wird[33]. Dieser Forderung nach Koordination ist natürlich kaum zu widersprechen: es steht jedoch angesichts des höheren Organisationsgrades und der stärkeren Planbarkeit der Sozialleistungsverwaltung zu befürchten, daß dieser ein überdimensionierter Einfluß auf die sozialpolitischen Willensbildungsprozesse zufällt und die notwendigen Freiräume für neue Initiativen im Bereich der sozialen Dienste (man denke etwa an die Rauschgiftsuchtbekämpfung) ungenügend in die Planung einbezogen werden.

Wenn Aufgaben, die vom Typus der Tätigkeit her weit eher der Sozialarbeit zuzurechnen sind, nicht den Institutionen der Wohlfahrtspflege übergeben werden, sondern im Bereich der Sozialleistungsverwaltung – möglicherweise sogar effektiver – durchgeführt werden, so kommt darin zum Ausdruck, daß es diejenigen Organisationen, die sich als Träger der Sozialarbeit ausgeben, nicht verstanden haben, auf die zunehmende Differenzierung der Bedürftigkeit in der modernen

Gesellschaft mit einer entsprechend differenzierten und spezialisierten Organisation zu antworten. Während in zahlreichen anderen Ländern die ›Sozialen Dienste‹ (in bewußter Erweiterung der Programmatik der früheren Fürsorge) als nach bestimmten Adressatengruppen gegliederte Organisationen institutionalisiert sind[34] und eine entsprechende Fortbildung und Spezialisierung der in ihnen tätigen Sozialarbeiter zu leisten vermögen, hat sich in der Bundesrepublik die Struktur der Wohlfahrtspflege in einer Weise verfestigt, die eine Differenzierung nach Tätigkeitsfeldern nahezu ausschließt.

Diese Organisationsform der deutschen Wohlfahrtspflege steht einer Erhöhung der Sachkompetenz der Sozialarbeiter im Sinne ihrer Spezialisierung auch deshalb im Wege, weil der Arbeitsmarkt für Sozialarbeiter dem Typus der nachfragenden Organisation entsprechend unspezifisch ist[35].

In dem Maße, als erkannt wird, daß die Aufgaben des Sozialarbeiters nur deshalb als diffus-humanitäre erscheinen, weil der Begriff ›Hilfe‹ zur abstrakten Legitimation spezifischer Verhaltensweisen herangezogen wird, in dem Maße, als erkannt wird, daß gezielte Hilfe der Sachkompetenz und eines spezialisierten Wissens bedarf, dessen Strukturierung und Differenzierung am ersten nach Arten der Notlage und der Personengruppen erfolgen kann, könnte auch eine Umstrukturierung der Berufsausbildung des Sozialarbeiters einsetzen, die diese einerseits spezialisierter, andererseits jedoch auch fundierter werden ließe.

Man wird gegen den Gedanken solcher Spezialisierung möglicherweise einwenden, daß ein in einer bestimmten Region arbeitender Sozialarbeiter mit den unterschiedlichsten Personengruppen konfrontiert werde und deshalb eine Spezialisierung etwa auf Jugendarbeit, Altenhilfe o. ä. nur in Ausnahmefällen möglich sei. Der Sozialarbeiter als ›Generalist für Notlagen‹ kann jedoch bei zunehmender Komplexität des Gesamtbereichs der Sozialpolitik und der sozialen Dienste nur ein (möglicherweise ›professionalisierter‹) Dilettant bleiben, wenn ihm aktive Hilfefähigkeit in allen Lebenslagen zugemutet wird. Auch der ›Generalist‹ muß zu einer speziellen Funktion im Rahmen der Sozialarbeit werden: Es scheint durchaus sinnvoll, bestimmte Sozialarbeiter als *Berater* in dem Sinne auszubilden, daß sie in erster Linie über die Vielfalt spezifischer Leistungsmöglichkeiten unterschiedlicher Stellen (der Sozialleistungsverwaltung und der sozialen Dienste) Bescheid wissen und eine Art Steuerungsfunktion übernehmen. Gerade diese ›Grenzrollen‹, deren das gegenwärtige soziale Sicherungssystem dringend bedürfte, müßten mit Personen besetzt sein, die jene Eigenschaften in hohem

Maße aufweisen, die für den Sozialarbeiter im traditionellen Sinne als typisch angesehen wurden: Erfassung der Gesamtsituation, Eingehen auf den Einzelfall. Im Gegensatz zum Sozialarbeiter traditioneller Form hätte dieser ›Generalist‹ jedoch nicht nur die Aufgabe, selbst zu helfen, sondern die Hilfebedürftigen mit denjenigen Stellen und Personen in Verbindung zu bringen, die ihnen am besten helfen können.

Die Einrichtung örtlicher Beratungsstellen für alle Fragen des sozialen Sicherungssystems wurde bereits vom Beirat für die Neuordnung der sozialen Leistungen im Jahre 1955 diskutiert, jedoch abgelehnt, da »die Beratung vielfach nur in einer Verweisung an andere Stellen bestehen könnte. Außerdem solle das Vertrauensverhältnis des einzelnen zu frei gebildeten Verbänden und die Möglichkeit der Verbände, sich beratend zu betätigen, nicht beeinträchtigt werden«[36].

Berücksichtigt man jedoch, daß es keineswegs als ausgemacht gelten kann, daß die gegenwärtig von den Wohlfahrtsverbänden abgedeckten Bedürfnisse die dringendsten der Gegenwart sind, daß mit anderen Worten unser gesamtes soziales Sicherungssystem keinerlei eingebaute Erfolgskontrollen über seine Tätigkeit besitzt, so muß schon aus diesem Grunde dafür plädiert werden, Beratungsstellen einzurichten, deren Hauptfunktion in der Verweisung an andere Stellen besteht und auf diese Weise auch die Lücken in der institutionellen Bedarfsdeckung aufdecken könnte.

Dies wäre eine äußerst anspruchsvolle Aufgabe, falls sie mit Sachkenntnis erfüllt würde. Wie jedoch aus der Begründung der Ablehnung derartiger Stellen hervorgeht, wird den Hilfebedürftigen ein *besonderes* Vertrauensverhältnis zu den einzelnen Verbänden zugemutet, womit offensichtlich all diejenigen, die ein solch besonderes Vertrauensverhältnis nicht auszubilden imstande sind, diskriminiert werden. Die Struktur der bestehenden Wohlfahrtsverbände garantiert im übrigen in keiner Weise, daß dem einzelnen entsprechend seinen Bedürfnissen optimal geholfen werden kann, daß m. a. W. die Verbände selbst über ihre eigenen ›Generalisten‹ diese Steuerungsfunktion wahrnehmen können, denn dazu sind die Verbände in ihrem eigenen Aufgabengebiet zu wenig differenziert.

Fassen wir die zugegebenermaßen bruchstückhaften Hinweise einer Neukonzeption des Verhältnisses von Sozialpolitik und Sozialarbeit zusammen, so lassen sich daraus etwa folgende Empfehlungen ableiten:

1. Sozialarbeit muß unter dem Gesichtspunkt ihrer Funktionen, nicht der Institutionen definiert werden.
2. Die Funktionen der Sozialarbeit sollten von der Vermittlung monetärer Vorteile frei gemacht werden und sich auf die

3. Zumindest gedanklich – und möglicherweise auch organisatorisch – sind diejenigen Funktionen der Sozialleistungsträger, der öffentlichen Sozialhilfe und der freien Wohlfahrts-trägerverbände, die auf individualisierende Leistungen abgestellt sind, unter dem Oberbegriff »Soziale Dienste« neu zu thematisieren und hinsichtlich ihrer optimalen Organisationsstruktur zu klären.

4. Wie auch immer im einzelnen eine Umgestaltung und Reorganisation des gegenwärtigen Sicherungssystems aussehen mag, die Einrichtung von örtlichen Beratungsstellen, die im wesentlichen eine Selektions- und Weiterverweisungsfunktion haben, scheint dringend erforderlich. Sie sollte organisatorisch deutlich von den bisherigen Trägern der Sozialhilfe getrennt werden.

5. Eine Hauptaufgabe dieser Beratungsstellen sollte es sein, die an sie herangetragenen Notlagen und Bedürfnisse statistisch zu erfassen und dadurch Unterlagen über die Entwicklung der Bedürfnisstruktur der Bevölkerung zu sammeln und zu sozialpolitischen Zwecken fruchtbar zu machen. Dies wird nur im Zusammenhang mit entsprechenden anwendungsorientierten sozialwissenschaftlichen Forschungen möglich sein.

Diese einer weiteren Ausarbeitung bedürftigen Vorschläge gehen von der Überlegung aus, daß die gegenwärtige Fixierung der Sozialarbeit auf dem besonderen Bereich der sozial deklassierten Bevölkerungsteile diese selbst in ihrer Lage fixiert und gerade dadurch die Wirkungsmöglichkeiten der Sozialarbeit in diesem besonderen Bereich wie auch im Bereich der nicht deklassierten, jedoch durch vielfältige neuartige Notlagen betroffenen Bevölkerungskreise beeinträchtigt. Es kommt daher nicht von ungefähr, daß für zahlreiche Aufgaben, die dem Funktionsbereich der Sozialarbeit zuzuordnen wären, zunehmend neue Institutionen gegründet werden, die mit der öffentlichen und privaten Wohlfahrtspflege nichts gemein haben wollen.

Anmerkungen

1 So handelt z. B. Wilhelm Roscher die meisten heute als sozialpolitisch bezeichneten Maßnahmen unter dem Titel »Anstalten, die Armut zu verhüten« ab. Vgl. System der Armenpflege und Armenpolitik (1894) 3. Auflage, Stuttgart und Berlin 1906, S. 263 ff. Bereits im Jahre 1904 behandelt R. van der Borcht die gleichen Probleme unter dem Titel »Arbeiterwohlfahrtspolitik«. Vgl. Grundzüge der Sozialpolitik, Leipzig 1904, S. 87 ff.

2 Vgl. z. B. W. Weddigen, Grundzüge der Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege, Stuttgart 1957, S. 194 ff.

- 3 So im Anschluß an H. *Achinger*, Viola Gräfin von *Bethusy-Huc*: Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1965, S. 220 ff.
- 4 Ansätze hierzu finden sich z. B. in einem Arbeitspapier des *Arbeitskreises kritische Sozialwissenschaft*: Geschichte und Funktion der Sozialarbeit, Frankfurt 1971 (vervielfältigt). Leider gelingt es den Verfassern jedoch nicht, über pauschale Verdächtigungen aller bisherigen Sozialpolitik und Sozialarbeit hinauszugelangen.
- 5 »Insofern erscheint die Behandlung der Sozialhilfe unter der gemeinsamen Überschrift ›Soziale Sicherung‹ im Grunde systematisch nicht völlig richtig. Doch ist die Verschränkung von Aufgaben der Sozialversicherung vor allem mit dem nicht allein Materiellen der Sozialhilfe wiederum ein Wesensmerkmal etwa der britischen und der skandinavischen sozialen Sicherung. Und dies ist die Berechtigung, ja macht es schließlich notwendig, im Rahmen des Gesamtkapitels ›Soziale Sicherung‹ auch auf die Sozialhilfe einzugehen.« (L. *Preller*: Praxis und Probleme der Sozialpolitik, Tübingen und Zürich 1970, S. 520.)
- 6 So weist die periodisch vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung herausgegebene Schrift ›Übersicht über die soziale Sicherung‹ (zuletzt 1970) einen Abschnitt über Sozialhilfe auf, der von dem jeweils federführenden Ministerium (früher BMI, jetzt BMFJG) verfaßt wird. Auch der Bericht der Sozialenquôte-Kommission geht auf die Sozial- und Jugendhilfe ein, doch fällt auf, daß dieser Abschnitt mit dem Rest der Sozialenquôte keineswegs systematisch verbunden ist.
- 7 Vgl. zuerst Helge *Peters*: Moderne Fürsorge und ihre Legitimation. Eine soziologische Analyse der Sozialarbeit. Köln und Opladen 1968, S. 108 ff.
- 8 Vgl. Die Entwicklung des Begriffs Sozialarbeit. In: Sozialpädagogische Korrespondenz Nr. 8, 1970.
- 9 Dem Inhalt des heutigen praktischen Begriffs von Sozialpolitik entspricht in etwa die von B. *Külp* und W. *Schreiber* herausgegebene Aufsatzsammlung ›Soziale Sicherheit‹, NWB Bd. 40, Köln und Berlin 1971.
- 10 In diesem Sinne zuerst L. v. *Borkiewicz*: Der Begriff ›Sozialpolitik‹ in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 17 (1899) S. 332–349. Der Gedanke zieht sich bis zu den Lehrbüchern von G. *Albrecht* (Sozialpolitik, Göttingen 1955) und W. *Weddigen* (a. a. O.) durch die sozialpolitische Literatur.
- 11 Vgl. hierzu: E. W. *Böckenförde*: Lorenz von Stein als Theoretiker der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat in: Alteuropa und die moderne Gesellschaft, Festschrift für Otto Brunner, Göttingen 1963, S. 248 bis 277; E. *Pankoke*: Sociale Bewegung – Sociale Frage – Sociale Politik. Grundfragen der deutschen ›Socialen Wissenschaft‹ im 19. Jahrhundert, Stuttgart 1970.
- 12 Davon zu unterscheiden sind für das Frühmittelalter die ›standesmäßig Armen‹ (pauperes), d. h. die Unterschichten in den bestehenden Sozialverbänden, die nicht als ›Arme‹ im modernen Sinne gelten können.
- 13 So bedrohte beispielsweise das bayrische Strafgesetzbuch von 1751 diejenigen »mit Karbatschenstreichen und Einsperrung, welche sich ohne obrigkeitliche Erlaubnis trauen lassen, wenn sie sich ohne Betteln oder auf andere ehrliche Weise nicht ernähren können«.
- 14 Vgl. W. *Köllmann*: Die Anfänge der staatlichen Sozialpolitik in Preußen bis 1869. In: Vierteljahresschrift zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 53 (1966), S. 28–52. – W. *Conze*: »Vom Pöbel« zum »Proletariat«. Sozialgeschichtliche Voraussetzungen für den Sozialismus in Deutschland, in: H. U. *Wehler* (Hrsg.): Moderne deutsche Sozialgeschichte, Köln und Berlin 1966, S. 111–136.
- 15 Vgl. Hans *Achinger*: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik – Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat, 2. Auflage, Frankfurt 1971, S. 11 ff.
- 16 Vgl. E. *Ritter*: Art. Fürsorgepflicht in: Staatslexikon 5. Auflage, Freiburg 1927, Band II Sp. 313–326.

- 17 Vgl. H. Peters, a. a. O., S. 23 ff. ,
- 18 Bezeichnenderweise befaßt sich W. Weddigen (a. a. O. S. 210 ff.) bei der Darstellung der zeitgenössischen Wohlfahrtspflege nur mit der öffentlichen Wohlfahrtspflege, wie es der sozialpolitischen Perspektive entspricht.
- 19 Auf die Veränderung der Struktur der deutschen Wohlfahrtspflege durch den Nationalsozialismus braucht in diesem Zusammenhang nicht eingegangen zu werden, weil im Anschluß an den Zweiten Weltkrieg die in den 20er Jahren geschaffenen Strukturen restauriert wurden.
- 20 Vgl. H. Peters, a. a. O., S. 30 ff.
- 21 Zu den Auseinandersetzungen zwischen staatlichen und freien Trägern der Wohlfahrtspflege im Hinblick auf das Bundessozialhilfegesetz vgl. J. Matthes: Gesellschaftspolitische Konzeptionen im Sozialhilferecht. Zur soziologischen Kritik der neuen deutschen Sozialhilfegesetzgebung, Stuttgart 1964.
- 22 Zur ›Methode der Wesenskürzel‹ in der Sozialarbeit vgl. J. Matthes: Soziale Stereotype in der Theorie der Fürsorge, in: Soziale Welt, 13 (1962) S. 139–153, bes. S. 146.
- 23 So die Beschränkung des Auftrags an den Beirat für die Neuordnung der sozialen Leistungen durch Beschluß des deutschen Bundestags vom 21. 2. 1952. Die Formel taucht in der Folge regelmäßig in denjenigen Neuordnungsvorschlägen der sozialen Sicherung auf, die keine institutionellen Änderungen des Systems vorsehen. Näheres siehe V. Bethusy-Huc, a. a. O., bes. S. 78 f., 86, 101, 134.
- 24 Vgl. hierzu G. Bremme: Freiheit und soziale Sicherheit – Motive und Prinzipien sozialer Sicherung, dargestellt an England und Frankreich, Stuttgart 1961. – F. X. Kaufmann, Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem – Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften. Stuttgart 1970, Kap. 3, bes. S. 108 ff.
- 25 Idealtypisch lassen sich für die Einkommenssicherung zwei Formen unterscheiden: a) Die Staatsbürgerversorgung aus Steuermitteln, durch welche eine für alle Staatsbürger oder ihnen Gleichgestellte gleich hohe Minimalrente garantiert wird, b) ein Sozialversicherungssystem, bei dem sich die Beiträge in Prozenten des erzielten Einkommens bemessen, die Leistungen jedoch nur teilweise oder gar nicht in Proportionen zu den geleisteten Beiträgen stehen, – Fall a) ist in den Sicherungssystemen Skandinaviens, Fall b) in demjenigen der Schweiz annähernd verwirklicht.
- 26 Vgl. hierzu das Gutachten der der Versicherungswirtschaft nahestehenden Professoren Rohrbach, Roehrbein und Meyrich »Zum Problem der Realisierbarkeit der Vorschläge der Rotenfelder Denkschrift über ›Die Neuordnung der sozialen Leistungen‹«. Berlin 1955 und: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung: Vorschläge für die Neuordnung der sozialen Rentenversicherung, Köln 1954.
- 27 Vgl. hierzu Bethusy-Huc, a. a. O., S. 117 ff.
- 28 Näheres hierzu bei F. X. Kaufmann, a. a. O., S. 132 ff.
- 29 Zur Heterogenität der sozialpolitischen Kategorie der ›Selbständigen‹ vgl. Gerhard Schmidtchen, Die Lage der Selbständigen im Alter. Ergebnisse repräsentativer Sozialenquêtes der Instituts für Demoskopie Allensbach. (= Schriftenreihe des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Heft 13) Köln 1968.
- 30 Der Kampf um die Verstärkung betrieblicher Mitbestimmung einerseits oder um die Einrichtung sozialpädagogischer Zentren andererseits mag zwar von ähnlichen Leitbildern getragen sein, jedoch besteht hier kein sachlich begründbares ›Verhältnis‹, das im Rahmen dieses Aufsatzes zu erörtern wäre.
- 31 Diese verbreiteten Formeln sind leicht in einem naiven Sinn zu interpretieren, der vom kulturkritischen Topos einer ›unmenschlichen Verwaltung‹

profitiert. Statt dessen wird im folgenden versucht, die spezifische Differenz der sozialarbeiterischen *Funktion* zu bestimmen.

- 32 Diese Einsicht beginnt sich auch im Bereich der Sozialleistungsträger durchzusetzen: Während beispielsweise noch vor wenigen Jahren Personen mit hoher, kurzfristiger Krankheitshäufigkeit als »Druckeberger« angesehen und vertrauensärztlichen Kontrollen unterworfen wurden, werden heute derartige Fälle zunehmend Sozialarbeitern zur Abklärung anvertraut.
- 33 Eine eingehende Diskussion des Verhältnisses von Sozialleistungsverwaltung und sozialen Diensten erfolgte auf dem von den Vereinigten Nationen organisierten »European Seminar on the Relationship between Social Security and Social Services« in Sandefjord (Norwegen) im Sept./Okt. 1963.

Als Ergebnis der Diskussionen von Sandefjord ist folgende Abgrenzung der beiden Funktions- bzw. Organisationsbereiche festzuhalten:

»*Social Security*«

»vorausbestimmte, klar umschriebene Anspruchsvoraussetzungen und Leistungen
möglichste Anonymität
Gleichbehandlung aller
Organisation auf rasches, fehlerfreies Funktionieren ausgerichtet; darum Zentralisierung und Schematisierung«

»*Social Services*«

»Leistungen auf die individuellen Bedürfnisse ausgerichtet und darum kaum umschreibbar
Abklärung der persönlichen Verhältnisse
differenzierte, individuelle Behandlung
Notwendigkeit von Raum für freie Gestaltung der Arbeit und der Berücksichtigung der lokalen und individuellen Verhältnisse; dadurch auch besondere Möglichkeit für neue Initiativen.«

Nach: Marie-Theres Kaufmann, Europäisches Seminar über die Beziehungen zwischen Sozialer Sicherheit und Sozialen Einrichtungen, in: Pro Infirmis Jg. 24, H. 9, Zürich 1965, S. 300

Ebenfalls im Jahre 1963 führte die Int. Vereinigung für Soziale Sicherheit (ISSA) eine internationale Umfrage durch: Vgl. Ida C. Merriam, Social Services Provided by Social Security Agencies Members of ISSA. Preliminary Draft Report for Consideration by ISSA Working Group on September 16–17, 1963 (vervielfältigt).

- 34 So bestehen beispielsweise in der Schweiz unabhängige Wohlfahrtsorganisationen für Jugendliche (Pro Juventute), für Gebrechliche (Pro Infirmis) und Alte (Pro Senectute). Ihre Tätigkeit ist von der Fürsorge im herkömmlichen Sinne weitgehend getrennt, und ihre Inanspruchnahme unterliegt anscheinend auch nicht jener diskriminatorischen Wertung, die für die Wohlfahrtspflege in Deutschland immer noch charakteristisch zu sein scheint.
- 35 Dieser Sachverhalt wird auch im Rahmen der Professionalisierungsdebatte der Sozialarbeit unterschätzt. So sucht man nach einem für alle sozialarbeiterischen Funktionen gemeinsamen Wissensstoff, der das professionelle Handlungswissen »des« Sozialarbeiters abgeben soll und beklagt, daß ein solcher Wissenskomplex nicht oder nur andeutungsweise existiert. Zur Professionalisierungsdebatte der Sozialarbeit vgl. neuerdings Hans-Uwe Otto und Kurt Utermann (Hrsg.) Sozialarbeit als Beruf. Auf dem Weg zur Professionalisierung? München 1971.
Die völlig heterogene Systematisierung von Sozialarbeiterpositionen durch Otto Lingesleben (ebda. S. 32 f.) bestätigt unsere These.
- 36 Bethusy-Huc, a. a. O., S. 135.