

Die **SOLTAUER INITIATIVE** für Sozialpolitik und Ethik in sozialen Arbeitsfeldern ist 2004 mit den »Soltauer Impulsen«* in die Öffentlichkeit getreten. Sie ist eine von inzwischen zahlreichen Initiativen und Einzelpersonen, die die Veränderungen im Gesundheitswesen und in allen sozialen Arbeitsfeldern kritisch beobachten und öffentlich Besorgnis und Widerspruch formulieren. Wie viele andere sucht sie nach Wegen, sozial- und gesellschaftspolitischen Einfluss zu gewinnen, um der Ökonomisierung und Bürokratisierung des Sozial- und Gesundheitswesens – deren destruktive Auswirkungen seit Erscheinen der »Soltauer Impulse« in 2004 noch erheblich zugenommen haben – entgegenzuwirken.

In dieser Stellungnahme wird versucht, der Frage nachzugehen, in welchen Bereichen die Intentionen der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) auf gegenläufige Tendenzen in Gesellschaft und Politik treffen und woran ihre Umsetzung prinzipiell scheitern könnte.

*Im Internet abrufbar unter:

<http://www.soltauer-impulse.culturebase.org>

Herausgeber:

SOLTAUER INITIATIVE für Sozialpolitik und Ethik in sozialen Arbeitsfeldern

V.i.S.d.P.: Renate Schernus, Bielefeld; E-Mail-Kontakt: renate.schernus@t-online.de

Bestelladresse: dgsp@netcologne.de

MORALISCH AUFWÄRTS IM ABSCHWUNG?

UN-Konvention über die Rechte
von Menschen mit Behinderungen
im Kontext von Sozial- und
Wirtschaftspolitik

Eine Stellungnahme der
SOLTAUER INITIATIVE für
Sozialpolitik und Ethik



Großer Wurf in großer Krise!?

»Der Zweifel ist eine Huldigung, welche man der Hoffnung darbringt.«

Isidore de Launay (1846–1870), französischer Dichter

Die SOLTAUER INITIATIVE begrüßt die in fünfzig Artikeln ausformulierten ethischen, gesellschaftspolitischen und fachlichen Intentionen¹, der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Ihre konkrete Umsetzung könnte die Situation vieler Menschen mit Behinderungen entscheidend verbessern. Sie könnte dazu beitragen, ihre Freiheitsrechte angemessener zu wahren und ihre individuellen, sozialrechtlichen Ansprüche in einer Weise zu stärken, die immer gleichzeitig auch gesellschaftliche Räume öffnet.

Die Konvention wird derzeit von allen Seiten enthusiastisch begrüßt. So heißt es zum Beispiel:

»Das fortschrittlichste Instrument der Vereinten Nationen, das jemals zum Schutz der Menschenrechte erarbeitet worden ist« (Kurt Jacobs, Hochschullehrer, Berufspädagogik der Behinderten). – »Die Bedeutung der Behindertenkonvention kann nicht hoch genug eingeschätzt werden ... [von ihr geht] ein geradezu revolutionärer Schub aus« (Klaus Lachwitz, Bundesvereinigung der Lebenshilfe e.V.). – »Ein großer Wurf« (Ilja Seifert, MdB, Die Linke). – »Ausdruck eines weltweiten Fortschritts in der Behindertenpolitik« (Markus Kurth, MdB, Bündnis 90/Die Grünen).

Wenn dann noch von den »Botschaften« der einzelnen Artikel gesprochen wird, erinnert das gleichsam an gläubigen, religiösen Enthusiasmus. Dabei befremdet, dass die zustimmende Begeisterung nicht abgeglichen wird mit der Tatsache, dass die UN-BRK in einer Zeit Gesetzeskraft erlangt, in der die Weltwirtschaft in ihre größte Krise seit dem Zweiten Weltkrieg geraten ist.

Während von Politikern, Behindertenvertretern und Fachleuten heftig über die richtige Interpretation von Begriffen wie Inklusion, Barrierefreiheit, Selbstbestimmung usw. gestritten wird, wird der Zielkonflikt zwischen einer am Wettbewerb orientierten Ökonomie und den ethisch idealen Forderungen der Konvention unzureichend thematisiert.

Die zerstörerischen Folgen bisheriger marktradikaler Rezepte für gesellschaftliche Kulturen und soziale Balance werden sich jedoch als schwer überwindbare Barrieren für die Umsetzung der humanen Intentionen der Konvention erweisen. Im Interesse der Ziele der Konvention müssten ihre Protagonisten alles daransetzen, national und international auf einen wirtschafts- und sozialpolitischen Systemwandel hinzuarbeiten.

Staatlich gesicherter Lebensstandard?

»Rechte ohne Ressourcen zu besitzen ist ein grausamer Scherz.«

Julian Rappaport, amerikanischer Gemeindepsychologe, 1998

Der indische Wirtschaftswissenschaftler und Nobelpreisträger (1998) Amartya Sen beschreibt mit seinem Konzept der »Verwirklichungschancen«, wie entscheidend Wohlergehen auch vom Einkommen und dem Zugang zu materiellen Gütern abhängig ist. Armut wird nach diesem Ansatz als Mangel an Teilhabe an gesellschaftlich bedingten Chancen begriffen. Die Überwindung von Armut muss deshalb zu den vorrangigen strukturellen Maßnahmen gehören, um soziale Ausgrenzung zu verhindern. In diesem Sinne machen die Autorinnen und Autoren der UN-BRK bereits in der Präambel und insbesondere in Artikel 28 deutlich², dass die Verwirklichung der Menschenrechte behinderter Menschen nicht ohne den Einsatz auch materieller Ressourcen zu haben ist. Gefordert wird nicht lediglich ein »soziokulturelles Minimum« wie im deutschen Sozialrecht.³

Grundsätzlich – und vor jeder Diskussion von Details – ist anzumerken, dass sich ein wirtschaftspolitisches Denken, das Ungleichheit begünstigt, teilweise sogar davon ausgeht, dass ein hohes Maß an Ungleichheit die Voraussetzungen für die Entfaltung der Produktivkräfte einer Gesellschaft schafft⁴, sich mit der UN-BRK nicht vereinbaren lässt.^{5,6}

In Deutschland zum Beispiel betrifft die mit Hartz IV⁷ gegebene »staatlich verordnete Unterversorgung« (Franz Segbers, Pfarrer und Professor für Sozialethik) in hohem Maße auch behinderte Menschen, die im Unterschied zu nicht behinderten Armen meist dauerhaft auf Leistungen nach Sozialgesetzbuch (SGB) XII angewiesen bleiben, ohne die geringste Aussicht, dass sich dieser Status ändert.

Als Konsequenz des so genannten Umbaus des Sozialstaats ist ferner zu beobachten,

- dass Einrichtungen pauschal mit Prämien für hohe Zahlen »ambulantisierbarer« Patienten und für die billigsten Leistungsangebote belohnt worden sind, ohne Rücksicht darauf, ob sie wirkliche Teilhabe fördern;
- dass gleichzeitig Einrichtungen, die Menschen mit sehr hohem Unterstützungsbedarf individuell gerecht zu werden versuchen, durch drastische Mittelkürzungen bestraft werden.

Freiheitsrechte für behinderte Menschen, insbesondere für Menschen mit schweren Behinderungen, werden wertlos, wenn die materielle Grundlage für ein selbstbestimmtes Leben fehlt und/oder Barrieren den Zugang zu ihm blockieren.

Außerdem: Wie sollen Mitarbeiterinnen des Sozial- und Gesundheitswesens, die selbst um ihre Existenzsicherung kämpfen müssen und durch prekäre Arbeitsverhältnisse verunsichert sind, anderen Menschen Sicherheit vermitteln?

Während in den offiziellen sozialpolitischen und fachlichen Diskussionen der Fürsorgebegriff abgewertet und durch moderne Begriffe wie zum Beispiel Eigenverantwortung ersetzt wurde, feiert das System der Fürsorge in privaten, rechtlich nicht abgesicherten Strukturen Auferstehung, was staatlicherseits begrüßt wird. Dieser Vorgang ist besonders in der exorbitant angewachsenen Tafel-Bewegung zu besichtigen (in Deutschland von vier Tafeln in 1994 auf derzeit über 800 Tafeln angewachsen). Da viele, auch behinderte Menschen, die auf die Tafeln angewiesen sind, sich gleichzeitig schämen, sie in Anspruch zu nehmen, ist der diskriminierende Charakter dieser Art von Fürsorge nicht zu verkennen. Diese Kritik ist politisch gemeint und richtet sich nicht gegen das derzeit notwendige Engagement von Bürgern.

Eine 180-Grad-Wende der Politik?

»Die Politik soll sich zum Teufel scheren, wenn sie das Leben nicht menschlicher macht.«

Willy Brandt

Der »Denkschrift«⁸ der deutschen Bundesregierung zur UN-BRK kann nicht entnommen werden, dass die Notwendigkeit einer sozial- und wirtschaftspolitischen Wende – mit entsprechenden Auswirkungen auf Gesetzgebung und Ausgabenpolitik – als Voraussetzung für die Umsetzung konkreter Schritte im Sinne der Konvention gesehen wird.

In diesem Zusammenhang drängt sich der Eindruck auf: Je stärker die realen ökonomischen Prozesse Teilhabemöglichkeiten behindern, desto steilere ideale Ziele⁹ werden in Leitbildern, Verlautbarungen und Hochglanzbroschüren beschworen. Deshalb ist zu befürchten, dass von politischen Verantwortungsträgern nicht zur Kenntnis genommen wird,

- dass parallel zur Erarbeitung der Konvention die Ökonomisierung aller gesellschaftlichen und sozialen Bereiche im Sinne neoliberaler Politik und Denkweise in fast allen europäischen Ländern Fahrt aufnahm;
- dass auf der Basis neoliberaler Politik und Denkweise faktisch in vielen Bereichen das Gegenteil dessen, was die Konvention will, sukzessive in Gesetzgebung, Bewusstseinsbildung und Praxis Einzug hielt;
- dass in diesem Prozess Menschenwürde vielfach beschädigt wurde und wird;

- dass diese sozialen Kosten der Ökonomisierung in den Wirtschaftspolitiken der Länder nicht bedacht werden;
 - dass Sozialtransferleistungen (zumindest in Deutschland) auf einem System basieren, das mehr auf Kontrolle statt auf Motivation und Ermutigung setzt;
 - dass diejenigen, die im Zuge der Ökonomisierung des Sozialen den neuen Autonomienormen nicht entsprechen können, zunehmend stärker in ihren Menschenrechten eingeschränkt worden sind.¹⁰
- All dies muss jedoch berücksichtigt werden, damit die UN-BRK nicht in Gefahr gerät, zu einer gigantischen Hochglanzbroschüre zu verkommen.

Welche Leitbegriffe gelten?

»Rette das Ziel, triff daneben.«

Stanislaw Jerzy Lec (1909–1966), polnischer Lyriker und Aphoristiker

In derselben Zeitspanne, in der die Konvention mit ihren Forderungen nach voller gesellschaftlicher Teilhabe¹¹ aller behinderten Menschen erarbeitet wurde (ab 1987), wurden dem Gesundheits- und Sozialwesen zunehmend Ressourcen entzogen und ein Umbau nach Maßgabe von Wettbewerb und wirtschaftlicher Effizienz (Marktförmigkeit des Sozialen) durchgesetzt.

Nicht der Begriff Teilhabe, sondern der Begriff Effizienz im Sinne von »finanzieller Rentabilität« ist in den letzten Jahren im Sozial- und Gesundheitswesen zunehmend mehr zum Leitbegriff geworden.

Der Leitbegriff Effizienz wirkt sich folgendermaßen aus:

- Soziale Dienste und Einrichtungen werden nach Rationalisierungsgesichtspunkten und betriebswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Kalkülen zu Unternehmen umdefiniert und umgebaut. Volkswirtschaftliche Aspekte werden ausgeblendet. Das hat Mechanismen zur Folge wie Vorteilsbeschaffung im verordneten Wettbewerb, verschärftes Controlling von Input und Output, Personalkürzungen, Neustrukturierung von Verwaltungs- und Kommunikationsabläufen, Standardisierung und Quantifizierung von Hilfeprozessen, Privatisierung, Outsourcing und anderes mehr.¹²
- Durch Einführung von Modulen, Fachleistungsstunden und Minutenzählerei wird der Sinn ambulanter gemeindenaher und teilhabeorientierter Arbeit im Prozess der Ökonomisierung zunehmend konterkariert.
- Die so genannte Hilfeplanung wird in manchen Regionen zu einem »Instrument« pervertiert, mit dessen Hilfe der Zugang zu den Hilfen möglichst erschwert, wenn nicht gar verwehrt werden soll.
- Durch die Fixierung auf abrechenbare Einzelleistungen werden soziale Zusammenhänge ausgeblendet. Dies steht im krassen Widerspruch zur Sozialraum- und Inklusionsorientierung.

- Sowohl wegen des materiellen Budgets der Klienten als auch wegen des zeitlichen Budgets der Mitarbeiter werden Möglichkeiten zur und Förderung von Teilhabe zunehmend einschränkt.
- Stark pflegebedürftige Menschen sowie Menschen, bei deren Behinderung dissoziales, andere gefährdendes Verhalten eine Rolle spielt, werden gleichsam »weggedacht«. Weder die personell ausgedünnten Heime noch die ambulanten Dienste können ihnen gerecht werden. Sie werden zu ungeliebten Nomaden zwischen zahlreichen Diensten und Einrichtungen; dadurch wird ihre Form des Behindertseins massiv verstärkt, bis sie schließlich in überregionalen, geschlossenen Einrichtungen landen.¹³
- Bei alledem hat ein Verständnis des Menschen als eines grundsätzlich bedürftigen und immer auch abhängigen Wesens kaum mehr Raum.
- Bei Mitarbeiterinnen des Sozial- und Gesundheitswesens greift eine besorgniserregende Demoralisierung um sich. Sie stehen unter einem enormen betriebswirtschaftlichen Effizienzdruck, der sie an der Umsetzung eben der ethisch-fachlichen Orientierungen hindert, wie sie zu Recht in der UN-BRK gefordert werden.¹⁴

Geeignete Maßnahmen zur Förderung der Teilhabe sind das alles nicht.

Emanzipierte behinderte Menschen – demoralisierte Mitarbeiter?

»Die Professionen, die in der Lebenswelt am tiefsten verwurzelt sind, sind den ökonomischen Zwängen am hilflosesten ausgeliefert.«

*Jürgen Habermas, Philosoph und Soziologe, 2004
(briefliche Reaktion auf die »Soltauer Impulse«)*

Die Umsetzung aller Artikel der UN-BRK hängt nicht nur, aber doch zu großen Teilen von gut ausgebildeten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ab, die die Möglichkeit haben, ihre Arbeit nach den Leitideen der Konvention¹⁵ auszurichten. Ohne sie werden weder neue soziale Teilhabemöglichkeiten für behinderte und sozial benachteiligte Menschen zu erschließen noch eine angemessene Einbeziehung und Anleitung ehrenamtlicher Mitarbeiterinnen möglich sein.¹⁶

Während das bürgerschaftliche Engagement als Rettung für die Solidarität der Gesellschaft gerade neu entdeckt wird und große Anerkennung in der Öffentlichkeit, von den Medien und nicht zuletzt von der Politik erfährt, werden die Bürger in der Rolle als professionelle Mitarbeiter, Erzieher, Krankenpfleger, Sozialarbeiter, Ärzte usw. durch erschwerte Arbeitsbedingungen, fachfremde Anforderungen und ethische Unzumutbarkeiten (betriebswirtschaftliche Prioritäten) diskriminiert und aufgerieben.

Nach Angaben des Bundesverbandes der Betriebskrankenkassen (BKK-Gesundheitsreport 2008) sind von der generellen Zunahme psychischer Erkrankungen neben Arbeitslosen und Telefonistinnen besonders Helferinnen in der Krankenpflege, in der Sozialpflege Tätige, Sozialarbeiterinnen sowie in krankenpflegerischen Berufen Arbeitende betroffen. Sie fehlen wegen psychisch bedingter Erkrankungen doppelt so lange wie der Durchschnitt der Beschäftigten.

Widersprüche zwischen dem, was ist, und dem, was sein sollte, sind einerseits sicher der sozialen Arbeit immanent und werden nie ganz zum Verschwinden zu bringen sein. Unter den Bedingungen der Ökonomisierung sind sie jedoch in einer Weise verschärft worden, die den Sinn der Arbeit und das Selbstverständnis von Mitarbeitern in spezifischer Weise gefährdet. Es ist zu befürchten, dass die hochgesteckten Ziele der Konvention diesen Widerspruch nochmals potenzieren werden.

Bereits die derzeitige Situation erfordert von Mitarbeiterinnen subjektive Bewältigungsmuster, die die Diskrepanz für sie irgendwie aushaltbar machen. Sind andere Wege versperrt, besteht die Gefahr, dass der Weg distanzierter »Coolness« gewählt wird. Man lässt sich menschliches Leid aus Selbstschutz nicht mehr nahegehen. Der Begriff »atmosphärische Destruktion« scheint hier zu passen. Ein Ausweg für die Mitarbeiter besteht dann darin, dass sie versuchen, die Diskrepanz im Sinne geforderter (und auch belohnter) Anpassung aufzulösen. Für eine soziale Arbeit, die Brücken in die Gesellschaft hineinbaut, also für das, was in der Konvention »Inklusion« genannt wird, wäre es tödlich, wenn nur noch das Erfüllen instrumenteller Vorgaben und das Schreiben schwarzer Zahlen vonseiten eines seinerseits unter Druck stehenden Arbeitgebers zu Anerkennung führen würde und nicht mehr vorrangig die inhaltliche Arbeit. Hinzu kommt, dass die derzeitige Überbetonung von Selbstbestimmung und Eigenverantwortung emotional distanzierende Beziehungsmuster scheinbar auch moralisch absichert.

Atmosphärische Destruktion – subjektives Erleben

»Diese von Trägern oder/und der Politik verordnete, teilweise menschenrechtsverletzende Pfscharbeit muss transparent dokumentiert und in die Verantwortung der Politikerinnen und Politiker zurückgegeben werden.«

Silvia Staub-Bernasconi, Sozialarbeiterin und Hochschulprofessorin, 2008

Im Oktober 2008 initiierte die SOLTAUER INITIATIVE eine kleine Internetumfrage bei politisch interessierten Initiativen und Einzelpersonen des Sozial- und Gesundheitswesens in Deutschland und Österreich.

In den Antworten wird drastisch zum Ausdruck gebracht, wie sehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sich in ihrem beruflichen Ethos angegriffen fühlen und ihre Arbeit als entwertet erleben. Ferner wird der subjektiv erlebte Widerspruch zwischen den ethischen und fachlichen Normen und der Funktionslogik, wie sie von Strukturen und Vorgaben her gegeben ist, deutlich.¹⁷

Im Folgenden eine stark gekürzte Wiedergabe der Antworten:

- »Mitarbeiterinnen sind alleingelassen in der Spannung zwischen dem, was machbar ist, und dem eigenen beruflichen Selbstverständnis.«
- »Selbst gesetzte Erwartungen an fachliches Handeln und reale Beschränkungen der Handlungspotenziale stoßen zusammen – Mitarbeiter leiden an der mangelnden Umsetzung eigener Ansprüche.«
- »Mitmenschlichkeit nimmt ab und wird mit routiniertem professionellem Verhalten verwechselt.«
- »Es ist heute nicht mehr selbstverständlich, sich positiv für behinderte, psychisch kranke Menschen zu engagieren.«
- »In der Arbeit mit Patienten zählen nur noch Leistungskennzahlen.«
- »Fachkräfte werden zu Raumwärterinnen und Bereitstellerinnen von infrastrukturellen Rahmenbedingungen.«
- »Differenzierte pädagogische Arbeit, die in der Jugendarbeit in einer Assistenz von Selbstbildungsprozessen bestünde, ist immer weniger möglich.«
- »Die Verknappung der Stellen und die Prekarisierung der Anstellungsbedingungen führen zu starker Angst um den Verlust des Arbeitsplatzes und einem deutlichen ›Duckmäusertum‹.«
- »Fachliche Debatten um Bedingungen und Ausrichtung zum Beispiel der offenen Kinder- und Jugendarbeit werden mit den Trägern kaum noch gewagt.«
- »Es gibt Unmengen an Verwaltungsarbeit in der Pflege und eine immer mehr medizinisch-technische Ausrichtung. Beziehungsgestaltung und ›ursprüngliche Pflegearbeit‹ geraten in den Hintergrund.«
- »In der Pflege herrschen wieder personelle Rahmenbedingungen im stationären Bereich wie in den 1960er- und 1970er-Jahren.«
- »Es gibt eine Steigerung der Arbeitsbelastung innerklinisch durch Stellenabbau und eine Steigerung der Arbeitsbelastung durch fehlende Refinanzierung der ambulanten Leistungen.«
- »Es gibt innerliche Kündigungen, um dem Druck standzuhalten. Mitarbeiter verlassen das Arbeitsfeld und wenden sich einer gänzlich anderen Tätigkeit zu.«
- »Es entsteht das Gefühl, sich mehr um die Sicherung des eigenen Arbeitsplatzes kümmern zu müssen, als sich um das Wohl der Klienten kümmern zu dürfen.«
- »Reflexionszeiten werden reduziert oder gestrichen. Zunehmend ist eine Arbeit wie am Fließband gewünscht: Burnout nimmt zu.«
- »Ausbildungsfeindlichkeit: Wer im sozialen Bereich arbeiten will, macht einen Fehler, wenn er sich gut ausbilden lässt! Der Geldgeber formuliert klar, dass diese Arbeit auch von schlechter qualifiziertem Personal durch-

geführt werden kann.«

- »Früher hat man gute Arbeit gemacht, heute muss man seine Arbeit gut darstellen.«
- »Die Ziele der Arbeit haben sich geändert: Früher haben Mitarbeiterinnen prozessorientiert im Sinne von ›Der Weg ist das Ziel!‹ gearbeitet, jetzt zählt die Ergebnisorientierung. Jetzt wird einfach festgelegt, was nach einer begrenzten Anzahl von Stunden als Ergebnis herauskommen soll.«
- »Die Ethik der sozialen Arbeit wurde abgeschafft. Schleichend verändert sich das Denken der Mitarbeiter über ihre Arbeit. Es gibt die Befürchtung, dass Untergrenzen der Sozialstaatlichkeit unterschritten werden.«
- »Ziele innerhalb des Sozialwesens gehen verloren.«

[Die Langfassung der Befragungsergebnisse erscheint voraussichtlich im Heft 2/2010 der »Sozialpsychiatrischen Informationen«.]

Verborgene Ideologien der Abwertung

»Es breitet sich in unserer Gesellschaft eine seelische Hornhautmentalität aus, die die Menschen unempfindlich macht für die wirklichen Nöte ihrer Mitmenschen.«

Heiner Geißler, 2009

Gegen gesellschaftliche »Hornhautmentalität« richtet sich der mit »Bewusstseinsbildung« überschriebene Artikel 8 der UN-BRK¹⁸. Zur diesbezüglichen Lage in Deutschland veröffentlicht Wilhelm Heitmeyer, Universität Bielefeld, seit sechs Jahren unter dem Titel »Deutsche Zustände« die Ergebnisse seines Forschungsteams über die Einstellung der Deutschen gegenüber benachteiligten Gruppen. Bereits 2003 konstatierte er »beunruhigende Zeichen einer Bereitschaft zur Abwertung von Behinderten, Obdachlosen, Bettlern, Sozialhilfeempfängern, von neu Zugezogenen und, nicht zuletzt, von Frauen«. Unter dem Titel »Moralisch abwärts im Aufschwung« veröffentlichte er 2007 folgende Ergebnisse: Über ein Drittel der Deutschen stimmten tendenziell den Aussagen zu, dass die Gesellschaft sich wenig nützliche Menschen (33,3 Prozent) und menschliche Fehler nicht mehr leisten (34,8 Prozent) könne. Und etwa 40 Prozent der Befragten waren der Ansicht, in unserer Gesellschaft würde zu viel Rücksicht auf Versager genommen. Zu viel Nachsicht mit solchen Personen galt 43,9 Prozent als unangebracht, und etwa ein Viertel stimmte der Aussage zu, dass moralisches Verhalten ein Luxus sei, den wir uns nicht mehr leisten könnten (25,8 Prozent). Dabei zeigte sich, dass diese Auffassungen vor allem von Personen mit »ausgeprägter Aufstiegsorientierung« vertreten wurden, gleichgültig ob sie realiter erfolgreich waren oder nicht. Wobei, nach Heitmeyer, »mit niedriger Soziallage das Bedürfnis wächst, sich von Personen am untersten Rand der Sozialhierarchie abzugrenzen, indem man diesen eine negativere Ar-

beitshaltung zuschreibt als sich selbst«. Er schlussfolgert, dass »hinter den angeblich wertfreien Effizienz- und Nutzenkalkülen Ideologien der Abwertung verborgen sein [können], ohne dass diese thematisiert werden« (Die Zeit, Nr. 51, 13.12.2007).

Durch Heitmeyers Untersuchungen wird unter anderem deutlich, wie tief ein von Effizienzgesichtspunkten und Nutzenkalkülen gesteuertes Denken in das Bewusstsein von Teilen der Gesellschaft eingedrungen ist und wie fern diese Bewusstseinslage der Grundintention der UN-Konvention nach Teilhabe für alle ist.

Und die Politik? Ob es der Würde jedes behinderten Menschen entspricht, als ein »mit Kaufkraft ausgestatteter Nachfrager individueller Dienst- und Sachleistungen« angesehen zu werden und ob Begriffe wie »Teilhabe-Management, Ziel- und Wirkungsorientierung, Effektivität, Effizienz, Fallmanagement, Einzelfallsteuerung, Teilhabeplan, Kunden« usw. in die von der UN-BRK angestrebte Richtung bewusstseinsbildend wirken, muss stark bezweifelt werden.¹⁹

Zu einer durch die Sozialpolitik einzuleitenden Bewusstseinsbildung müsste vielmehr gehören, die negativen Folgen des Eindringens ökonomischen Effizienzdenkens und der dazugehörigen ökonomisierten Sprache in die Sozial- und Gesundheitsbereiche kritisch zu bilanzieren.²⁰

Zweifel und Hoffnung – Ausblick

»Die Pferde der Hoffnung galoppieren, doch die Esel der Erfahrung schreiten langsam.«

Russisches Sprichwort

Die Intentionen und Leitideen der UN-Konvention für die Rechte behinderter Menschen verbinden in ethisch und fachlich äußerst qualifizierter Weise emanzipatorische Konzepte mit Konzepten notwendiger Sorge-Leistungen. Der Konvention fehlt es jedoch vollständig an der Einbettung in eine Philosophie, die Sozial- und Wirtschaftspolitik zusammen denkt.

Gerade weil die UN-BRK keine Spezialkonvention für behinderte Menschen sein soll, sondern die konsequente Anwendung der allgemeinen Menschenrechte auf behinderte Menschen, muss die allgemein zunehmende Exklusion immer größerer Bevölkerungsteile durch wirtschafts- und finanzpolitische Mechanismen mit in den Blick genommen werden.

Eine Inklusion gerade behinderter Menschen in einer vom System her exkludierenden Politik ist schwer vorstellbar.

Wenn Sozialpolitik im neoliberalen Sinne entworfen wird, wie derzeit in fast allen europäischen Ländern, ist nicht erkennbar, wie der sozialetisch determinierte Leitbegriff der Teilhabe mit dem neoliberal determinierten Begriff der Effizienz, der in alle gesellschaftlichen, kulturellen und sozialen

Ebenen eingedrungen ist, vereinbart werden kann.

Solange neoliberale Marktideologen Exklusion im großen Maßstab nicht nur als unvermeidlichen Nebeneffekt in Kauf nehmen, sondern sie sogar zur Belebung der Wirtschaftsdynamik anstreben, werden die Inklusionsbemühungen der Konvention romantisches Wunschdenken bleiben.

Die SOLTAUER INITIATIVE sieht es als erforderlich an, dass in der Politik ein Diskussionsprozess eingeleitet wird, in dem die ethischen und fachlichen Anliegen der Konvention auf den realen und fortgeschrittenen Prozess der Ökonomisierung des Sozialen bezogen werden. Denn wenn Ideal und Wirklichkeit zu stark auseinanderklaffen, wird dies sehr bald Betroffenen nur noch zynisch-bittere Bemerkungen entlocken und zu weiterer Demoralisierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern führen, die die Arbeit im Sozial- und Gesundheitswesen tragen.

Wirksam kann der ethische Imperativ der Konvention nur werden, wenn das Soziale nicht als Zugabe in wirtschaftlichen Schönwetterperioden angesehen wird, sondern als konstitutives Element einer Wirtschaftsordnung.

Um den Intentionen der UN-BRK zu entsprechen, müsste Wirtschaftspolitik zu einem – allerdings höchst wichtigen – Teil der Sozialpolitik werden.²¹ Das wäre dann tatsächlich ein »revolutionärer Schub«. Denn Inklusion im Sinne der Teilhabe aller hat den gesellschaftlichen und politischen Konsens zur Voraussetzung, dass der erwirtschaftete Wohlstand dem sozialen Ausgleich dient und nicht der sozialen Spaltung und den Börsen.

Wenn die Wirtschafts- und Finanzkrise nicht zu der politischen Einsicht führt, dass es eine entschiedene Umkehr zu einer sozialen, ökologischen und global verpflichteten Marktwirtschaft geben muss, werden auch die »Botschaften« der UN-Konvention nicht mehr als eine schöne Sonntagsrede sein.

Dann ist zu befürchten, dass die »soziale Blase« eines Tages – genauso »unerwartet« – platzen wird wie die »Finanzblase«.

Weil uns die menschenrechtlichen Anliegen der UN-BRK sehr am Herzen liegen, sagen wir *nein* zu einer Politik der Konjunkturspritzen, die vor allem materielles Wachstum anregen will und ökologische und soziale Aspekte vernachlässigt.

Weil wir die ethischen Ziele der UN-BRK teilen, sagen wir *nein* zu einer Politik, die der Finanzbranche keine entschiedenen Regeln vorgibt und sie weiter wie bisher – nur besser getarnt – die Jagd nach hohen Renditen fortsetzen lässt.

Wir sagen *nein*, weil auch wir gerne *ja* sagen möchten. Weil wir gerne an die Möglichkeit konkreter Schritte zur Umsetzung der UN-BRK glauben und an ihnen mitarbeiten möchten.

Anmerkungen

Großer Wurf in großer Krise!?

¹ Artikel 1 UN-BRK: »(1) Zweck dieses Übereinkommens ist es, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern.«

Staatlich gesicherter Lebensstandard?

² Bereits in der Präambel der UN-BRK findet sich der deutliche »Hinweis darauf, dass ... die nachteiligen Auswirkungen der Armut auf Menschen mit Behinderung dringend angegangen werden müssen ...« (Präambel, Punkt t).

In Artikel 28 UN-BRK »Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz« heißt es unter anderem: »(2) Die Vertragsstaaten ... unternehmen geeignete Schritte, um ... c) in Armut lebenden Menschen mit Behinderungen und ihren Familien den Zugang zu staatlicher Hilfe bei behinderungsbedingten Aufwendungen, einschließlich ausreichender Schulung, Beratung, finanzieller Unterstützung sowie Kurzzeitbetreuung, zu sichern ...«

³ Zum Beispiel verträgt sich der in § 13 SGB XII formulierte Mehrkostenvorbehalt bezüglich ambulanter Leistungen nicht mit den Vorstellungen der UN-Konvention, wie sie in Artikel 9 formuliert werden. Das gilt auch für Teilhabe-Barrieren, wie sie sich durch die im deutschen Sozialrecht festgeschriebene Einkommens- und Vermögensabhängigkeit der Eingliederungshilfe ergeben.

⁴ »Die Verfassung der Freiheit« (1971/2005) lautet eines der Hauptwerke des neoliberalen Vordenkers Friedrich August von Hayek, in dem ausgeführt wird, dass »eine Spannung zwischen Armen und Reichen der Motor des Fortschritts ist und eine Spaltung der Gesellschaft daher nicht nur wünschenswert, sondern notwendig ist, um den Fortschritt zu fördern«. Das heißt: »Je größer das Maß an Ungleichheit ist, umso mehr Produktivkräfte werden in einer Gesellschaft geweckt – so die These von F.A. von Hayek. Und umgekehrt: »Je geringer das Maß an sozialer Ungleichheit ist, umso unproduktiver ist eine Gesellschaft« (zitiert nach Klute, J.: Neoliberalismus – eine Ideologie der Ungleichheit, Münster 2005).

Erst auf diesem Hintergrund wird verständlich, dass es keineswegs der Logik entbehrt, Sozialabbau als »Reform« zu bezeichnen.

Im Gegensatz dazu stehen Aussagen in den Armuts- und Reichtumsberichten der Bundesregierung von 2005 und 2008, in denen der Ansatz von Amartya Sen aufgegriffen wird. 2005 heißt es unter anderem: »Armut bezieht sich demnach auf die Ungleichheit von Lebensbedingungen und die Ausgrenzung von einem gesellschaftlich akzeptierten Lebensstandard« (2. Armuts- und Reichtumsbericht, S. 9). Auch der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung von 2008 versteht Armut als gleichbedeutend mit einem Mangel an Verwirklichungschancen.

⁵ Zur Ungleichheit: Das gesamte Nettovermögen deutscher Haushalte war von 2002 bis 2007 um rund 7 Prozent gestiegen und lag 2007 bei 6,6 Billionen Euro. Hier von entfielen auf das reichste Zehntel aller Personen 61,1 Prozent (2002: 57,9 Prozent); das reichste Hundertstel besaß 23 Prozent. Die untere Hälfte der Bevölkerung hatte dagegen insgesamt überhaupt kein (0,0 Prozent) Vermögen (2002: 0,5 Prozent). Das Vermögen des ärmsten Viertels war sogar negativ: Seine Verschuldung entsprach 2007 minus 1,6 Prozent des Gesamtvermögens (2002: minus 1,2 Prozent). Seit 2002 ist die hohe Vermögenskonzentration also noch einmal erheblich gestiegen (alle Angaben nach: DIW-Wochenbericht 4/2009).

Diese die Exklusion behinderter Menschen besonders tangierende soziale Polarisierung wird durch einen Abbau öffentlicher Dienstleistungen verstärkt, auf die insbesondere einkommensschwächere Bevölkerungsschichten angewiesen sind. Der Anteil öffentlicher Investitionen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich von 4,8 Prozent im Jahr 1970 auf 1,5 Prozent gefallen und rangiert (mit Österreich) am unteren Ende der OECD-Länderskala. Auch bei den Ausgaben für soziale Dienstleistungen gehört Deutschland zu den rückständigen Ländern mit 1,9 Prozent des BIP gegenüber 2,3 Prozent im OECD-Durchschnitt, dagegen 2,7 Prozent in Frankreich und 7,4 Prozent in Schweden (aus: Memorandum 2009: Von der Krise in den Absturz?, Hrsg. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik).

⁶ Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) – eine jährliche Befragung von Privathaushalten – belegt einen kontinuierlichen Anstieg der Einkommensarmutsquote von 1998 bis 2005.

⁷ 2,4 Millionen Kinder sind von Armut bedroht. 40 Prozent aller Alleinerziehenden mit rund einer Million Kindern müssen von Hartz IV leben. Die Lage Alleinerziehender mit einem behinderten Kind ist katastrophal.

Eine 180-Grad-Wende der Politik?

⁸ Denkschrift zu dem Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen – Bundestags-Drucksache 16/10808, S. 45 ff.

⁹ Konkrete Auswirkungen zum Beispiel folgender idealer Ziele (UN-BRK, Artikel 4, b und c) auf die Realität von Gesetzgebung und Programmen wären sehr zu begrüßen: »Die Vertragsstaaten verpflichten sich, ... b) alle geeigneten Maßnahmen ... zur Änderung oder Aufhebung bestehender Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu treffen, die eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen darstellen; c) den Schutz und die Förderung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen politischen Konzepten und allen Programmen zu berücksichtigen ...«

¹⁰ In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass das SGB IX bereits viele Grundintentionen der UN-BRK enthält. Die Erwartungen vieler behinderter Menschen und ihrer Angehörigen an die Umsetzung des SGB IX haben sich jedoch nicht erfüllt.

Welche Leitbegriffe gelten?

¹¹ Artikel 9 UN-BRK: »Zugänglichkeit«: »(1) Um Menschen mit Behinderungen eine unabhängige Lebensführung und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen, treffen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen ...« (in zehn Unterpunkten zu Abs. 1 und 2 wird Barrierefreiheit/Zugänglichkeit für sämtliche Lebensbereiche durchdekliniert).

¹² Silvia Staub-Bernasconi weist darauf hin, dass der Neoliberalismus der Sozialen Arbeit keineswegs nur aufgezwungen wurde. So habe die Soziale Arbeit ohne nennenswerte Gegenwehr ihre über hundert Jahre hinweg entwickelte Fachsprache durch ganz neue Begriffswelten verdrängen lassen. »Kaum ein Fachartikel, der nicht auf vielfältige, teilweise absurde Weise mit dem Begriff ›Selbst‹ umgeht, d.h., der klar (psycho-) soziale Sachverhalte in individualistische Kategorien fasst. Selbstverwirklichung, Selbstwirksamkeit, Selbstmanagement, Selbstverantwortung, Selbstempowerment usw. Sie alle suggerieren eine fiktive Autonomie, die ohne Bezug auf Mitmenschen und Sozialstrukturen auskommt. Kaum ein Artikel, in dem der zentrale Sachverhalt nicht das Etikett ›Management‹ verpasst bekommt. ... Schließlich ist der Fachdiskurs zusätzlich mit Begriffen wie Outputorientierung, Globalbudgets, Produkte, Anreize, Qualitätsmanagement, Taylorisierung der Arbeitsabläufe usw. durch-

setzt. « Staub-Bernasconi fragt, ob die Soziale Arbeit bei der Einführung des »Casemanagements« überhaupt gemerkt habe, dass es sich um ein standardisierbares Verfahren der Organisation von Hilfsangeboten handelt, das sich für das »Management« unterschiedlichster Personengruppen eignet »und deshalb durch Personen unterschiedlichster Herkunft und Vorbildung verwendet werden kann. ... In vielen Fällen hat die Soziale Arbeit damit ihre eigene fachliche Deprofessionalisierung, professionelle Entmachtung oder gar Ersetzung durch billigeres Personal, z.B. mit kaufmännischer Vorbildung, eingeleitet« (Staub-Bernasconi, Masterstudiengangsleiterin: »Also die Soziale Arbeit muss sich wahrscheinlich immer weiter entwickeln und politischer werden«; Kurzvortrag anlässlich der Masterfeier 2008, Zentrum für Postgraduale Studien Sozialer Arbeit in Berlin).

¹³ Siehe auch: Vock, R./Zaumseil, M./Zimmermann, R.B./Manderla, S.: Mit der Diagnose »chronisch psychisch krank« ins Pflegeheim? Eine Untersuchung der Situation in Berlin. Frankfurt am Main: Mabuse-Verlag, 2007.

¹⁴ Diese Einschätzung wird in einer qualitativen Befragung von Supervisorinnen und Supervisoren bestätigt. Dort heißt es, »dass der Druck, sachlich, vor allem aber ökonomisch ununterbrochen hocheffizient sein zu müssen, weithin erheblich zunimmt und die psychophysischen Kräfte vieler Beschäftigter verschleißt« (Haubl, R./Voß, G.G.: Psychosoziale Kosten turbulenter Veränderungen – Arbeit und Leben in Organisationen 2008. In: Positionen – Beiträge zur Beratung in der Arbeitswelt, Heft 1, 2009).

Emanzipierte behinderte Menschen – demoralisierte Mitarbeiter?

¹⁵ Leitideen, wie sie sich unter anderem in Artikel 4 UN-BRK: »Allgemeine Verpflichtungen« finden: »(1) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderungen zu gewährleisten und zu fördern. Zu diesem Zweck verpflichten sich die Vertragsstaaten ... (d) Handlungen oder Praktiken, die mit diesem Übereinkommen unvereinbar sind, zu unterlassen und dafür zu sorgen, dass die staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit diesem Übereinkommen handeln ...«

¹⁶ Zum Beispiel: Bundesweit wurden zwischen Ende 2002 und Ende 2006 mehr als 11 Prozent der Stellen (Vollzeitäquivalente) in öffentlichen und privaten Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe (ohne Kindertagesstätten) abgebaut.

Atmosphärische Destruktion – subjektives Erleben

¹⁷ Die bereits erwähnte qualitative Befragung von Supervisoren (siehe Anm. 14) kommt zu Ergebnissen, die den Antworten aus der Befragung der SOLTAUER INITIATIVE sehr genau entsprechen. So heißt es dort zum Beispiel: »Effizienzdruck führt zu einem Verlust an Kreativität, weil sich Kreativität nur in Zeiten und Räumen entfaltet, die von Effizienzdruck entlastet sind. Statt Kreativität wird Standardisierung begünstigt. ... Die steigende Arbeitsintensität macht krank oder führt zu einer inneren Kündigung, die aber letztlich auch nicht der Gesunderhaltung dient. ... Um sich vor Demoralisierung ... oder gar Depression zu schützen, entwickeln immer mehr Beschäftigte einen zynischen Habitus. Dieser Zynismus bietet längerfristig aber nur unzureichend Schutz, denn er belastet sowohl die kollegialen Beziehungen als auch die Beziehungen zu Klienten ... und zur eigenen Familie ...« Betriebliche Vorgesetzte »verstehen sich primär als hart drängende Change-Agents, die den auf sie einwirkenden ökonomischen Druck nach unten weitergeben und ihre Mitarbeiter/-innen mit den Folgen weitgehend alleinlassen«.

Verborgene Ideologien der Abwertung

¹⁸ Auszüge aus Artikel 8 UN-BRK: »Bewusstseinsbildung«:

»(1) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, sofortige, wirksame und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um

a) in der gesamten Gesellschaft, einschließlich auf der Ebene der Familien, das Bewusstsein für Menschen mit Behinderungen zu schärfen und die Achtung ihrer Rechte und ihrer Würde zu fördern;

b) Klischees, Vorurteile und schädliche Praktiken gegenüber Menschen mit Behinderungen ... zu bekämpfen ...

(2) Zu den diesbezüglichen Maßnahmen gehören

a) die Einleitung und dauerhafte Durchführung wirksamer Kampagnen zur Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit mit dem Ziel ... ii) eine positive Wahrnehmung von Menschen mit Behinderungen und ein größeres gesellschaftliches Bewusstsein ihnen gegenüber zu fördern ... «

¹⁹ Vorschlagspapier der Bund-Länder-Arbeitsgruppe »Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen« der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK), November 2008.

²⁰ Staub-Bernasconi: »Eine Untersuchung zeigt, dass im Vergleich zur Ärzte-, Lehrerschaft und den Pflegekräften der Neoliberalismus in der Sozialen Arbeit am einflussreichsten war (Exworthy et al.: Professionals and new managerialism, 1999)« (siehe Anm. 12).

Zweifel und Hoffnung – Ausblick

²¹ So der bedeutende, aber heute kaum mehr bekannte Volkswirt Constantin von Dietze, der in den 1930er-Jahren der ordoliberalen Freiburger Schule nahestand. Er betonte, dass Sozialpolitik sich nicht auf zusammenhanglose Fürsorgemaßnahmen beschränken dürfe, sondern zur Stabilität der gesamten Gesellschaft beitragen und ständig im Einklang mit den Grundsätzen der Gesamtwirtschaftsordnung stehen müsse.

Ob Hoffnung in dieser Richtung im Zusammenhang mit dem Europäischen Jahr gegen Armut und soziale Ausgrenzung aufkommen kann? Vielleicht! Immerhin wird in dem darauf bezogenen Entwurf des Bundesarbeitsministeriums, der den Titel trägt: »Mit neuem Mut – Nationale Strategie für Deutschland zur Umsetzung des Europäischen Jahres 2010 gegen Armut und soziale Ausgrenzung«, gleich im ersten Abschnitt Folgendes gesagt: »In der gegenwärtigen Finanzmarkt- und Konjunkturkrise sind besonders finanzschwache und benachteiligte Gruppen gefährdet, sodass die Fähigkeit des Sozialstaats zur sozialen Bewältigung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Umbrüche besonders gefragt ist.«

Es ist sehr zu begrüßen, dass endlich ausdrücklich der Bezug zwischen Armut und sozialer Ausgrenzung hergestellt wird. Zugleich wird allerdings auf die Sozial- und Gesundheitspolitik der letzten Jahre und die Auswirkungen des mit der Agenda 2010 vollzogenen Paradigmenwechsels nicht eingegangen. Eine »mit neuem Mut« artikuliert grundsätzliche Kritik an neoliberaler Politik, ihrer hohen Mitverantwortung am Zustandekommen der Krise, ihren deutlichen Versuchen, den Sozialstaat zu demontieren und gesellschaftliche Risiken zu individualisieren, findet sich in dem Papier nicht (vgl. <http://www.bmas.de>).