

Ökonomische und soziale Theorien in der Praxis

Die neue Sozialhilfe im Streit der Theorien¹

Rolf Maegli

Die Sozialhilfe erlebt - wie viele andere Bereiche der öffentlichen Verwaltung - den Einbruch der Ökonomie in ihre Domäne. Was lange aus sozialwissenschaftlicher Sicht als gut und richtig anerkannt war, wird vermehrt unter ökonomischen Gesichtspunkten kritisch hinterfragt. Dabei prallen Denkmodelle aufeinander, die sich widersprechen. In der Praxis sind die reinen Lehren der Sozialwissenschaftler und Ökonomen wenig hilfreich. Nötig wären Synergien, denn die demografischen und wirtschaftlichen Entwicklungen setzen den Sozialstaat unter Druck. Ein Ende des Kostenwachstums ist trotz vieler Massnahmen nicht absehbar. Es zeigt sich, dass immer mehr Menschen aus den herkömmlichen Systemen der Existenzsicherung herausfallen. Dass man durch eigene Arbeit seine Existenz und sogar eine Familie unterhalten kann, erweist sich für immer mehr Menschen als Illusion.

Die Sozialhilfe ist dabei zunehmend gefordert: Sie ist die letzte Station der sozialen Sicherungen und an ihr werden Fehlleistungen der vorgelagerten Systeme wie Wirtschaft, Staat, Gesellschaft, Familie, Bildungs- und Gesundheitswesen sichtbar. Sie soll nur bei ausgewiesenem Bedarf und subsidiär ausgerichtet werden. Die Ansätze liegen deutlich unter den Leistungen von Sozialversicherungen.

Längst ist sie nicht mehr nur eine Hilfe an randständige und gescheiterte Existenzen sondern zu einem dauerhaften Instrument des Systems sozialer Sicherung geworden. Die Arbeitslosen- und Invalidenversicherung stehen unter massivem Spardruck und bauen schrittweise Leistungen ab. Die Sozialhilfebezieher nehmen dagegen zu - vor allem die Langzeitbeziehenden. Im Gegensatz zu den Arbeitslosenzahlen ist bei einer konjunkturellen Entspannung der Rückgang weniger ausgeprägt².

Der politische Diskurs um die Sozialhilfe ist aber eigentlich umgekehrt proportional zu ihrer Stellung im System der sozialen Sicherheit in der Schweiz: Im Jahr 2007 wurden total rund 109 Mia Franken Sozialleistungen erbracht³. Für die Sozialhilfe bezahlen Kantone und Gemeinden mit rund 3 Mrd. im Gesamtkontext einen eher kleinen Anteil. Altersrenten und Prämienverbilligungen sind weitgehend unbestritten während um die Sozialhilfeleistungen fachlich und politisch heftige Auseinandersetzungen geführt werden.

¹ Aktualisierte Fassung eines Beitrages aus dem Jahrbuch 2007 der Sozialhilfe der Stadt Basel.

² Die Zahl der Sozialhilfefälle in Basel stieg von 2192 im Jahr 1990 stetig auf 5614 im Jahre 1999, um dann auf 5091 im Folgejahr abzusinken. Dann setzte wieder ein Anstieg ein auf 8172 (2005). Die konjunkturelle Erholung brachte anschliessend keinen Rückgang mehr auf das Ausgangsniveau des Anstieges sondern nur auf 7151 im Jahr 2008.

³ Gesamtrechnung der Sozialversicherungen des Bundesamtes für Sozialversicherung. Im einzelnen in Mrd. CHF: AHV 35.13; IV inkl EL 12.55; Berufliche Vorsorge 28.4; Krankenversicherung 18.56; Unfallversicherung 4.67; Arbeitslosenversicherung 4.08; Familienzulagen 4.92; Erwerbersatzordnung 1.33 Mrd.

Die Glaubensgemeinschaften

Pointiert und karikiert stehen sich zwei Lager gegenüber: die für dieses Thema erst in jüngerer Zeit auf den Plan getretene ökonomische Richtung und die traditionelle soziale Richtung. Die «Glaubensgemeinschaft der Ökonomen»⁴ sieht auch den Sozialhilfeabhängigen als «homo oeconomicus», welcher rationale Entscheide nach wirtschaftlichen Kriterien fällt und sich entsprechend verhält. Demzufolge sollte das soziale Sicherungssystem so ausgestaltet werden, dass konsequent Entscheide abverlangt werden und somit die Betroffenen ihre Situation selber verändern. Die Rahmenbedingungen für voraussetzungslosen Bezug von Geldleistungen sollten mit einem System von Zwang und Anreizen möglichst unattraktiv sein, so dass sich die Bezieher von Transferleistungen dafür entscheiden, ihren Lebensunterhalt anders zu organisieren.

Dem gegenüber steht die «Kongregation der Sozialen»⁵, welche die Sozialhilfebezieher als Opfer des Systems sehen und diese entsprechend versorgen wollen. Der Sozialstaat müsse die Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten korrigieren. In diesem Sinn sollten möglichst hohe Mittel für Unterstützungen geleistet werden, womit auch eine gewisse Umverteilung erreicht wird. Senkungen von einmal erungenen Unterstützungsansätzen stellten Sozillabbau und einen ersten Schritt für weitere Abbaumassnahmen dar. Die Vertreter dieser Glaubensrichtung sehen die Modelle zur Aktivierung und Anreize als Repression, als Ausdruck der strukturellen Gewalt des Staates, die kontraproduktiv wirkt. Denn – gemäss dieser Logik – würde der Staat die Menschen nicht bedrängen, würden sie von sich aus das Richtige tun. Angesichts der psychosozialen Problemlagen könnten die Betroffenen unter Druck nicht rational und frei entscheiden. Veränderungen seien auf der Basis der Selbstbestimmung und Freiwilligkeit anzugehen.

Soweit in stark überzeichneter Form der «Frontverlauf» der Debatte die sich auf der politischen Ebene im bekannten Muster fortsetzt: Die Rechte will möglichst tiefe Sozialhilfeansätze und restriktive Bedingungen mit Sanktionen und Missbrauchs-Kontrollen, die Linke dagegen nimmt eine Verteidigungshaltung ein und fordert möglichst weitgehende Mittel und Massnahmen zur Versorgung der Betroffenen.

In der Praxis der Sozialhilfe zeigt sich, dass beide Ansätze als Dogma versagen. Es braucht eine Kombination von verschiedenen Methoden, die der individuellen Situation angepasst werden können.

⁴ Mit einem Augenzwinkern und in Anlehnung an Hans Christoph Binswanger: Die Glaubensgemeinschaft der Ökonomen, München 1998

⁵ So ähnlich hat eine Wochenzeitung im Jahr 2006 die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS bezeichnet.

Zu wenige Arbeitsplätze...

Die ökonomischen Theorien scheitern oft an den Komplexitäten der Realität. Das stellte schon der von den Linken als «Karl Marx des Kapitalismus» titulierte Max Weber fest. Er zitiert ein Beispiel, wo versucht wurde, bei Landarbeitern eine höhere Produktivität zu erreichen, indem eine Entlohnung nach Arbeitsleistung eingeführt wurde. Je mehr geleistet wurde, desto höher war der Verdienst. Der erhoffte Effekt traf jedoch nicht ein: Anstatt mehr Leistung zu erbringen, stellten die Landarbeiter ihre Leistungen ein, sobald sie das gewohnte Einkommen erreicht hatten. Sie haben es vorgezogen, weniger zu arbeiten als mehr zu verdienen und es bei der Deckung des Lebensbedarfes genug sein lassen (Weber 1905/1920, 44).

Die ökonomische Theorie geht davon aus, dass die Menschen rational handeln und ihren Nutzen maximieren. Ihre Forderung lautet daher, dass die Sozialleistungen, die umsonst erhältlich sind, möglichst tief zu halten sind, so dass ein Anreiz besteht, durch eigenen Erwerb den Lebensunterhalt zu decken. Tatsächlich kann dieses System funktionieren, wenn die Möglichkeit besteht, durch eigenen Erwerb einen Teil des Einkommens zu verdienen und so anstelle der mühsam erhältlichen und gering bemessenen Sozialleistungen durch Arbeit einen grösseren Nutzen zu erzielen.

Der Tenor der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten lautet darum insistierend: Unterstützungen senken, damit die Leute wieder arbeiten gehen.

Diese Theorie kann in der Realität nicht verifiziert werden, weil das Angebot an offenen Stellen zu klein ist. Die wirtschaftlichen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte zeigen, dass die Rationalisierung und Globalisierung dazu führt, dass immer weniger Arbeitsplätze für schlecht qualifizierte Arbeitnehmer zur Verfügung stehen – und genau sie machen einen grossen Teil der Klienten der Sozialhilfe aus⁶. Der langjährige Fallverlauf in der Sozialhilfe zeigt deutlich, dass es nicht nur konjunkturelle Gründe sind, welche zu einer Zunahme der Sozialhilfebezüger führen, sondern auch strukturelle⁷. Zwar führt eine bessere Wirtschaftslage zur Entspannung auch in der Sozialhilfe, indem geringer qualifizierte Menschen wieder vermehrt Arbeit finden. Das Angebot an Arbeitsplätzen reicht aber nicht aus um allen Arbeitswilligen eine Stelle zu vermitteln. Das Wachstumsziel der Betriebswirtschaft führt zu Rationalisierung einfacherer Arbeiten. Tendenziell wird menschliche Arbeit durch Maschinen ersetzt oder in Billiglohnregionen ausgelagert. So gibt es immer weniger Arbeitsplätze mit einfachen Anforderungen. Zudem nimmt die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für Menschen, die nicht

⁶ Risikofaktoren für Langzeitarbeitslosigkeit sind: Alter ab 35, Nationalität, Bildungsstand, Sprachdefizite, persönliche Defizite, persönliche und familiäre Probleme, Erkrankung, Sucht und insbesondere eine Kumulation von Risikofaktoren (AMOS-Studie «Langzeitarbeitslosigkeit – Situation und Massnahmen» 2007). Aber auch gut Qualifizierte sind gefährdet, wenn sie mit einem Stellenverlust nicht flexibel umgehen können beispielsweise durch unrealistische Einschätzung der verbleibenden Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt.

⁷ Eine langjährige Übersicht zeigt, dass die Sozialhilfefzahlen nicht analog den Arbeitslosenzahlen bei konjunktureller Verbesserung abnehmen siehe oben FN 2.

den Kriterien der Personalselektion entsprechen, konstant ab. Menschen mit Lücken in der Biografie, ungenügenden schulischen und beruflichen Qualifikationen, gesundheitlichen Problemen oder Auffälligkeiten in Erscheinungsbild oder Verhalten haben es immer schwerer. Die Arbeitsämter und Sozialhilfestellen versuchen mit Programmen zur Integration in Arbeit diesen Defiziten entgegenzuwirken.

Aber auch demografisch haben wir Hypotheken aus dem letzten Jahrhundert abzutragen: In den 80er- und 90er- Jahre wurden viele unqualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland rekrutiert. Sie waren die ersten, die in den folgenden Krisen ihre Stelle verloren. Zwar wurden die Voraussetzungen der Zuwanderung revidiert aber aus dieser Bevölkerungsgruppe stammt immer noch ein grosser Anteil der Sozialhilfebezieher.

Die Modellannahme der ökonomischen Theorie kann somit in einem entscheidenden Punkt nicht evaluiert werden: der Arbeitsmarkt gibt die Stellen nicht her, die es zum Funktionieren der Theorie braucht.

..und falsche Schlussfolgerungen

Die fehlende Verifizierung der ökonomischen Theorie kann nun auf unterschiedlichen Wegen zu falschen Schlussfolgerungen führen. Einmal könnte die soziale „Kongregation“ folgern, dass man auf Anforderungen an die Sozialhilfebezieher überhaupt verzichten sollte, weil es zu wenige Arbeitsplätze gibt. Man möge doch diese Menschen endlich in Ruhe lassen, anstatt sie immer wieder mit unmöglichen und unerfüllbaren Ansprüchen zu überfordern. Aus dem anderen Lager gesehen, müsste man aus ökonomischer und staatshaushälterischer Sicht die Integrationsprogramme aufgeben, weil sie einen Wirkungsgrad von nur 30-40% haben und sich somit nicht lohnen⁸.

Diesen Argumenten ist folgendes entgegenzuhalten: Trotz Stellenmangel und -abbau besteht in jeder Arbeitsmarktlage eine Fluktuation, was auch Menschen aus der Sozialhilfe Chancen eröffnet. Daneben muss auch aus der Sicht der Bezüger am Paradigma der Integration in den Arbeitsmarkt festgehalten werden. Es ist nicht zu verantworten, wenn Staat, Wirtschaft und Sozialhilfe die Betroffenen als nicht mehr in den Arbeitsmarkt vermittelbar abschreiben. Alle Menschen, vor allem die Jungen, stehen in Entwicklungsphasen und können sich verändern, oder es gibt Änderungen im sozialen Umfeld, so dass eine Integration je nach Alter wieder realistisch wird. Dieses Potenzial darf nicht aufgegeben werden. Es ist bei allen oben dargelegten Schwierigkeiten richtig, wenn am Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt festgehalten wird und Massnahmen zur Integration in Arbeit angeboten und entsprechende Anstrengungen seitens der Sozialhilfeempfänger eingefordert werden. Der Verzicht auf das Einfordern von Anstrengungen und die reine Versorgung mit Geldmitteln würde eine Lebenssituation verfesti-

⁸ Alle Erfahrungen in der Schweiz mit Integrationsprogrammen für Langzeitarbeitslose zeigen, dass weniger als die Hälfte der Teilnehmer tatsächlich im ersten Arbeitsmarkt Fuss fassen können, ähnliche Zahlen liegen aus Deutschland vor, siehe auch Fn 11.

gen, die unter keinem Gesichtspunkt zu rechtfertigen ist. Ein Status als Sozialhilfebezieher ist immer noch stigmatisierend und führt zu einem Erosionsprozess in sozialen Beziehungen, Persönlichkeit und Gesundheit⁹. Daher muss die Sozialhilfe auf eine Veränderung dieses Zustandes hinarbeiten. Alle Erfahrungen zeigen, dass dafür eine Aktivierung der Betroffenen erforderlich ist, was mit einem differenzierten System von Massnahmen, Anreizen und Sanktionen möglich wird. Die aktivierende Sozialhilfe versucht daher, die Menschen zu bewegen, indem ihnen eine individuelle Aufgabenstellung vermittelt wird, die ihren Möglichkeiten entspricht.

Kosten- und Nutzenüberlegungen im New Public Management

Ein Verzicht auf Integrationsprogramme steht auch unter dem Titel des New Public Management zur Diskussion. Je nach Rechnungsweise lohnen sich Massnahmen der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Integration in den Arbeitsmarkt überhaupt nicht¹⁰.

Wenn die Kosten der Programme in Bezug zur Erfolgsquote gesetzt werden, resultiert in einer kurzfristigen Betrachtungsweise eines Budgetjahres tatsächlich ein Defizit. Die Kurzsichtigkeit dieses Denkens muss aber abgelöst werden durch Überlegungen zur Nachhaltigkeit. Und da stehen aus der Wissenschaft und der ökonomischen Theorie noch viel zu wenige Ansätze zur Wirksamkeitsbeurteilung sozialer Massnahmen zur Verfügung. Es werden Berechnungen der direkten Kosten und Nutzen angestellt ohne die indirekten und längerfristigen Effekte zu berücksichtigen. Beispielsweise müsste berücksichtigt werden, dass als Folge der Langzeitarbeitslosigkeit und Desintegration die Gesundheitskosten steigen, die Suchtgefahr zunimmt, die Destabilisierung von Familien zu Interventions- und Platzierungskosten führt, bis hin zu Justiz- und Polizeikosten. Aus diesem Grund sollten für Langzeitarbeitslose, welche nicht mehr in Arbeitsmarkt integriert werden können, Einsatzmöglichkeiten in Beschäftigungsprogrammen oder in der Freiwilligenarbeit organisiert werden. Noch besser ist es aber, vorher anzusetzen. In diesem Sinne hat der Regierungsrat von Basel-Stadt in der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit weitsichtig entschieden, als er bereits die Vorschulintegration von Migrantenkindern zu einem Ansatzpunkt von Massnahmen erklärte (Regierungsrat Kanton Basel Stadt, 2006). Denn Bildung fängt mit dem Erwerb von

⁹ Es ist erwiesen, dass Armut und Kranksein in einem kausalen Zusammenhang stehen. Siehe dazu: Caritas Sozialalmanach 2003: Gesundheit – Eine Soziale Frage, Luzern 2003.

¹⁰ Eine im Auftrag des SECO erstellte Studie kommt zum Schluss, dass die Integrationsquote bei Absolventen von Programmen tiefer ist als bei Arbeitslosen, die sich ohne Hilfe auf dem Markt bewerben («Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezüger ein Privileg?» SECO Publikation zur Arbeitsmarktpolitik No. 28 vom Juli 2009). Das ist teilweise damit erklärbar, dass vor allem schwer Vermittelbare in den Programmen stehen. Diese Ergebnisse unterstreichen die Notwendigkeit, Massnahmen sehr sorgfältig auf die individuellen Bedürfnisse abzustimmen und gezielt einzusetzen. Andererseits kommt eine im Auftrag der Stadt Winterthur durchgeführte Studie zu einem positiven Schluss: Jeder in Arbeitsintegrationsprogramme investierte Franken lohne sich innerhalb von drei Jahren zwischen 1.60 bis 2.10 Franken (Finanzielle Nutzen und Wirksamkeit von Massnahmen zur Arbeitsintegration, Schlussbericht Januar 2008).

Sprache an. Der grundlegende Spracherwerb findet in den ersten drei Lebensjahren statt und Bildung ist die Voraussetzung zur Teilhabe an Arbeit und Gesellschaft.

Die in kurzfristiger und kurzsichtiger Betrachtungsweise nicht offensichtlichen Vorteile der Armutsbekämpfung können beispielsweise auch im Bereich Stadtentwicklung stärker einfließen: Der Kampf gegen die Armut kann dem Niedergang von Quartieren entgegenwirken und die Nachhaltigkeit öffentlicher und privater Investitionen sichern.

Neben der mangelnden Sicht an Nachhaltigkeit muss dem New Public Management ein weiterer Spiegel vorgehalten werden:

Der Kosten- und Effizienzdruck auf Arbeitslosen- und Sozialhilfe hat zur Folge, dass Ämter und Programmanbieter Erfolgsquoten ausweisen müssen. Dieser an sich richtige Ansatz – Erfolg muss auch im Sozialbereich messbar sein – kann zu stossenden Ergebnissen führen. Es wird unter der Klientel ein regelrechtes «creaming»¹² betrieben: Eine Auslese von Menschen, welche voraussichtlich den Einstieg schaffen und statistisch als Erfolgsfall ausgewiesen werden können. Die Jagd nach Erfolgsquoten sollte jederzeit auch ethischen Gesichtspunkten standhalten und aus dieser Sicht kritisch hinterfragt werden. Damit soll keine Absage an die Durchsetzung von Wirksamkeitsüberlegungen in der Sozialhilfe erklärt werden. Im Gegenteil: Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS hat die Organisation der Sozialhilfe nach anerkannten betriebswirtschaftlichen Kriterien zum Thema und Programm gemacht¹³. Diese Methoden stellen aber Instrumente und nicht Selbstzweck dar und sollten in einem Gesamtzusammenhang der Verantwortlichkeit staatlichen Handelns gesehen werden.

Den Zugang erschweren?

Die ökonomische Theorie sagt, dass ein billiges Gut stärker nachgefragt wird. Umsonst erhältliche Sozialleistungen müssten somit künstlich verteuert, sprich unattraktiver gemacht werden. In dieses Kapitel gehören Ansichten, dass erstens das Wissen, wie Sozialleistungen erhältlich sind, möglichst minimiert werden sollte und das Gesuchsverfahren mit «Widerständen», beispielsweise Wartefristen versehen werden muss.

Auch hier sprechen die Tatsachen anderes: Das Unwissen um Hilfsmöglichkeiten verschlimmert die Situation der Betroffenen und die Erfahrungen an der Aufnahmestation der Sozialhilfe zeigen, dass die meisten Menschen viel zu spät zur Sozialhilfe kommen. Die Betreibungen wegen offenen Krankenkassenprämien laufen, Exmission aus der Wohnung droht, die Verhältnisse sind den Betroffenen längst über den Kopf gewachsen. Daher hat die Sozialhilfe in Basel-Stadt das Prinzip formuliert, dass es bei der Aufnahme prinzipiell keine Wartefristen gibt. Von der ersten Kontaktnahme muss wie in der Notfallstation eines Spitals eine professionelle Abklärung erfolgen, damit weiterer Schaden vermieden und die

¹² Zum Begriff siehe: Koch/Kupka: Geförderte Beschäftigung für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose? Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn, 2007.

¹³ SKOS: Good Practice für Sozialdienste, Bern Januar 2007

missliche Situation stabilisiert und dann schrittweise verbessert wird¹⁴. Der Erfolg dieses Modells ist so überzeugend, dass mittlerweile die meisten Sozialdienste ähnliche Aufnahmeverfahren vorsehen.

Grenzen der rationalen Handlungsfähigkeit

Die Annahme der ökonomische Theorie, dass der Mensch als «homo oeconomicus» rational handelt und somit die Entscheidungen trifft, welche am besten zu seinem Vorteil gereichen, ist in der Praxis der Sozialhilfe nicht erwiesen¹⁵. Zwar gibt es durchaus Sozialhilfe-Klienten, welche das System mit all seinen Möglichkeiten durchschauen und geschickt grösstmögliche Vorteile bei geringstem Aufwand generieren. In der überwiegenden Mehrheit aber handelt es sich um Menschen mit geringeren intellektuellen und schulischen Ressourcen und die darüber hinaus noch mit weiteren Problemlagen belastet sind. Es mag möglich sein, relativ einfachen Anforderungen des täglichen Lebens zu entsprechen, aber die Bewältigung von schwierigen Lebenslagen und Existenzkrisen gehören in eine andere Kategorie. Wenn gesundheitliche Probleme, Beziehungs-Konflikte und soziale Dysfunktionen sich kumulieren, werden rationale Entscheidungsprozesse und Verhaltensweisen immer schwieriger. Wer ständig auf Wohnungssuche ist, mit dünnem Portemonnaie Lebensmittel beschaffen muss, vom Betriebsbeamten bedrängt wird, ständig eingeschriebene Briefe von Behörden und Gläubigern erhält, in Dauerkonflikt mit Partner oder Eltern steht, Verständigungsschwierigkeiten hat: von solchen Menschen kann nicht erwartet werden, dass sie rationale Entscheidungen fällen und zielgerichtet Projekte verfolgen. Denn eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass sich ein Mensch aus seiner misslichen Lage befreien kann ist: er muss eine Projektidee entwickeln und verfolgen können. Es ist nicht nur die materielle Seite, welche Armut ausmacht. Vielmehr ist es auch ein Fehlen an Perspektiven und Selbstwertgefühl und eine fehlende Projektfähigkeit. Wer ständig im Existenzkampf steht, ist nicht mehr in der Lage, sich selber zu positionieren, die eigenen Möglichkeiten einzuschätzen, realistische Ziele zu formulieren und Schritte zu deren Umsetzung einzuleiten.

Es muss also von einer relativierten Einsichts-, Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit ausgegangen werden. Die Sozialhilfe hat hier die Aufgabe, diese Prozesse zu fördern und das Mass an Eigenleistung einzufordern, das von Menschen auch geleistet werden kann. Und das führt zum nächsten Diskussionspunkt, nämlich wie weit der einzelne betroffene Mensch selber Verantwortung an seiner Lage trägt.

¹⁴ Allerdings werden an Geldzahlungen immer strengere formale Bedingungen geknüpft. Das Mass an Dokumenten das beigebracht werden muss ist beträchtlich und würde auch manch sorgfältig organisierten Haushalt herausfordern.

¹⁵ Auch Menschen in besseren wirtschaftlichen Verhältnissen handeln oft nicht im Sinne der «homo oeconomicus» Theorie, indem sie sich beispielsweise bewusst an ideellen Werten orientieren oder sich die Mühe nicht nehmen wollen, immer den grösstmöglichen materiellen Nutzen zu eruiieren

Individualisierung der Probleme: über Motivation und Zwang

Eine sehr ernstzunehmende Kritik an der aktivierenden Sozialhilfe¹⁶ betrifft die Frage, ob mit den neuen Ansätzen die sozialen Probleme individualisiert werden. Anders gesagt: werden die Ursachen der Armut und die Lösungsmöglichkeiten zu sehr im einzelnen Menschen gesucht und gefordert, anstatt dass an den strukturellen Ursachen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angesetzt wird? Oder auf den Punkt gebracht: wer arbeiten will, findet Arbeit?

Die Frage, welcher Anteil der einzelne Mensch an seiner Armutssituation selber zu verantworten hat, ist historisch wie aktuell: die traditionelle Fürsorge hat unterschieden zwischen selbstverschuldeter und unverschuldeter Armut. Mit der neuen Sozialhilfe glaubte man diese Differenz überwunden zu haben. Dennoch ergibt sich immer wieder ein Dilemma in der Praxis der Sozialhilfe: Voraussetzung für eine erfolgreiche soziale Intervention ist die Motivation der Betroffenen. Die meisten Sozialhilfegesetze sehen denn auch eine Mitwirkungspflicht der Unterstützten vor. Auch die sozialarbeiterische Doktrin und Überzeugung geht – nebst anderen Ansätzen – davon aus, dass die eigenen Ressourcen der Klienten zu erschliessen seien: «In ihrer Funktion gegenüber den Adressatinnen und Adressaten erschliesst sie (die Soziale Arbeit als Profession) individuelle wie gesellschaftliche Ressourcen, mit dem Ziel der Befriedigung ihrer Bedürfnisse und unterstützt Lern- und Befreiungsprozesse» (Staub-Bernasconi 2003, 278). Andererseits kann das Einfordern von individuellen Beiträgen zur Problemlösung wie Stellenbewerbungen, Aufsuchen von spezialisierten Beratungsdiensten, Gang zu ärztlichen Abklärungen, Mitwirkung in Assessment etc. auch als Repression, Disziplinierung und Ausübung struktureller Gewalt empfunden werden. Kann, darf, ja soll von Sozialhilfebezieher*innen verlangt werden, dass sie sich zur Behandlung einer schweren Depression einer medikamentösen Behandlung unterziehen, deren Wirkungen zwar erwiesen, aber die auch mit Nebenwirkungen verbunden ist? Soll zur Einforderung dieser Massnahmen notfalls der Grundbetrag zur Existenzsicherung gekürzt werden dürfen? Die Sozialhilfe der Stadt Basel praktiziert ein breites Spektrum an Sanktionsmassnahmen und hat für junge Erwachsene mit dem 2006 eingeführten Gegenleistungsmodell praktisch einen Arbeitszwang eingeführt. Dieser soll allerdings erst nach Einräumung verschiedener Eskalationsstufen und Chancen ausgeübt werden und wenn zusätzlich erwiesen ist, dass keine gesundheitlichen Gründe die Einsichts- und Handlungsfähigkeit beeinträchtigen.

Die eingangs gestellte Frage, ob die Sozialhilfe mit ihren neuen Ansätzen die Individualisierung der Problemlagen fördert, hängt somit ganz entscheidend davon ab, wie sie im konkreten Einzelfall handelt. Zweifellos sind strukturelle An-

¹⁶ Die aktivierende Sozialhilfe, wie Basel sie kennt, baut auf einem dreigliedrigen System aus persönlicher Hilfe (Beratung und Unterstützung), wirtschaftlicher Hilfe (Geldleistungen) sowie auf beruflichen und sozialen Eingliederungsmassnahmen auf (Schulungen, Weiterbildungen usw.). Die aktivierende Sozialhilfe fordert je nach Lebenssituation auch Gegenleistungen zum Sozialhilfebezug ein. Sie will Dynamik in die Situation des Sozialhilfebezuges bringen und somit einen Prozess der Veränderung in Gang setzen.

sätze dafür in einem bürokratischen Umfeld latent vorhanden. Es braucht daher eine verantwortungsvolle Praxis, welche die Ressourcen im Interesse der Betroffenen mobilisiert.

Systemopfer und Sanktionen

Die Aussage der sozialen Theorie, dass Sozialhilfebeziehende Opfer eines ungerechten Systems und von struktureller Gewalt sind, hilft den Betroffenen wenig. Wenn die Ursachen für die Probleme in der Aussenwelt gesucht werden, kann der Blick auf eigene Ressourcen und Möglichkeiten verloren gehen. Die in der Sozialhilfe der Stadt Basel eingeführte Case Management-Beratung will gerade hier ansetzen: Ausgangslage ist eine umfassende, mit den Klienten selber durchgeführte Analyse von Beziehungsnetzen und Möglichkeiten, welche genutzt werden können. Die eigenen Ressourcen sollen mobilisiert werden und mit den Möglichkeiten des sozialen Hilfesystems und der wirtschaftlichen Realität zusammen führen. Die reine Opfersicht sieht den Sozialberater als Anwalt des Klienten, der einen Kampf gegen die Institutionen führt. Das löst die Probleme nicht nachhaltig und zielt an den verantwortlichen Ursachen vorbei.

Eine weitere Forderung der sozialen Theorie geht dahin, dass den Menschen eine möglichst grosse Wahlfreiheit ohne Zwang zugebilligt werden sollte. Es wird massive, zum Teil berechtigte Kritik am Sanktionen-System der Sozialhilfe geübt. Es werden Mechanismen festgestellt, welche kontraproduktiv wirken: wenn Unterstützungen aufs absolute Minimum gesenkt oder gar eingestellt werden, kann ein Ausweichen auf kriminelles Verhalten die Folge sein.

Die Annahme, dass das Sozialhilfe-System gänzlich auf Massnahmen, Konsequenzen und Sanktionen verzichten soll, sie die Klienten möglichst umfassend mit materiellen Gütern versorgen soll, damit diese – entlastet von den Zwängen der materiellen Existenzsicherung – die richtigen Entscheidungen treffen, ist bei den meisten Klienten eine Illusion. Einmal ist festzustellen dass die Entscheidungs- und Handlungsautonomie angesichts der bereits dargestellten beschränkten Ressourcen fraglich ist. Die Praxiserfahrungen zeigen, dass viele Menschen in der Sozialhilfe völlig unrealistische Vorstellungen über ihre eigenen Voraussetzungen und von den Einsatzmöglichkeiten in Wirtschaft und Gesellschaft haben. Es ist eine wesentliche Aufgabe der Beratung der Sozialhilfe, den Menschen zu helfen, ihre Situation realistisch einzustufen und bezüglich der Möglichkeiten einzuschätzen. Dass es dazu Rahmenbedingungen braucht, ist ebenfalls eine Erkenntnis der Praxiserfahrungen. Diese zeigen, dass Menschen aus der Sozialhilfe nicht einfach in den Arbeitsmarkt und in Massnahmen vermittelt werden können. Zwar zeigen alle Erfahrungen von Integrationsprogrammen, dass freiwillige Entscheidungen eine wesentliche Erfolgsvoraussetzung sind. Wer mit Überzeugung in ein Programm zur Integration in Arbeit eintritt, kann dieses auch besser durchhalten und die Erfolgchancen steigern. Die langjährigen Erfahrungen zeigen, dass ein Drittel der Klienten, welche in Integrationsprogramme vermittelt werden, eine Stelle im ersten Ar-

beitsmarkt finden. Dabei handelt es sich um eine Auslese von Arbeitslosen, welche den strengen Aufnahmekriterien der Programme entsprechen¹⁸.

Sozialhilfe als reines Helfen verstanden, geht an den Realitäten vorbei. Die Sozialhilfe muss auch fordern, denn damit werden - nebst dem verantwortungsvollen Umgang mit Steuergeldern - Rahmenbedingungen gesetzt, welche auf die Motivation auch positive Wirkungen haben können. Mit einem gezielten Einsatz von Zwang können Ressourcen mobilisiert werden. Daher ist es auch wichtig, dass die Sozialhilfe diejenigen Leistungen einfordert, welche erwiesenermassen von Menschen erbracht werden können. Das Vorgehen muss aber einem professionellen und sorgfältig strukturierten Verfahren folgen. Das heisst: kaskadenmässiges Vorgehen mit der Einräumung von Gesprächsmöglichkeiten und unter Gewährung des rechtlichen Gehörs, sorgfältige Abklärung auch der medizinischen Aspekte, damit nicht an kranken Menschen Zwang ausgeübt wird. Schliesslich sollte die Sozialhilfe aber auch kreativ handeln können und nicht in einer schematischen Bürokratie die Menschen in standardisierte Massnahmen hineinverwalten. Sozialarbeit ist und bleibt Massarbeit.

Mechanik der ökonomischen Theorie: das Anreizsystem

Das Unterstützungssystem der Sozialhilfe wird durch die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS in ihren Richtlinien definiert¹⁹. Ein Blick auf die Entwicklung dieses Normensystems zeigt auch den Wandel von der Fürsorge zur aktivierenden Sozialhilfe.

Ging es während Jahrzehnten in der alten Fürsorge darum, die Bedürftigen je nach Lage mit den nötigen Ressourcen einzelfallweise zu versorgen (z.B. Anschaffung eines Wintermantels oder neuer Schuhe), hat die SKOS 1997 in einem ersten Schritt eine Pauschalisierung eingeführt. Damit sollte der Grundbedarf mit einem für alle Bedürftigen gleichen Betrag gedeckt werden. Darin eingeschlossen sind alle Aufwendungen mit Ausnahme von Wohnen, Gesundheitskosten und situationsbedingten Leistungen (Heimaufenthalte etc). Massgebend war die Überlegung, dass die Lebenshaltungskosten ungeachtet der Ursache der Bedürftigkeit für alle gleich sind. Das so errechnete Unterstützungsbudget wurde um das erarbeitete Einkommen gekürzt: wer überhaupt nicht arbeitete, hatte somit gleich viel verfügbares Geld wie diejenigen, welche aus eigener Kraft einen Teil zu ihrer Existenzsicherung beitragen. Das war nach dem Subsidiaritätsprinzip logisch, aber ökonomisch verfehlt, weil es zu wenig Motivation schaffte, ein eigenes Einkommen zu generieren.

¹⁸ Die Anforderungen beziehen sich beispielsweise auf Alter, Sprachkompetenzen, Suchtverhalten, häusliche Bindung und Gesundheitsstatus. Ein grosser Teil der Langzeitarbeitslosen gilt nach den gängigen Kriterien als nicht mehr vermittelbar und wird zu den Programmen nicht zugelassen. Zu den Erfolgsquoten siehe auch FN 9 und 11 oben.

¹⁹ Die Sozialhilfegesetze werden von den Kantonen erlassen. Sie verweisen in der Regel auf die Richtlinien der SKOS, wie auch die Gerichtspraxis diese Normen als Ausdruck des Anspruches auf Existenzsicherung anerkennen.

Darum hat die SKOS im Jahr 2005 ein Anreiz-System eingeführt, welches Erwerbsarbeit durch Einkommensfreibeträge belohnt. Es wurde eine Senkung des Grundbetrages vorgenommen und im gleichen Schritt Zulagen eingeführt, welche Gegenleistungen honorieren sollen. Wer arbeitet, kann einen Teil des Einkommens zusätzlich zur Sozialhilfe erwirtschaften, ebenso wer sich durch andere Arten aktiviert. So wurde auch ein Paradigmawechsel von der versorgenden Sozialhilfe hin zur aktivierenden Sozialhilfe eingeleitet. Diese an sich positive Entwicklung des Systems hat aber auch eine Pandora-Büchse geöffnet und zwei neue Problemfelder geschaffen:

Zum einen wurde paradoxerweise die Ablösung aus der Sozialhilfe erschwert durch die so genannte Schwellenproblematik²⁰, andererseits stehen bei weitem nicht genügend Plätze zur Verfügung, dass eine Zulage erarbeitet werden kann. Die Umstellung des Unterstützungssystems beinhaltet auch eine Pflicht des Gemeinwesens, Integrationsmöglichkeiten zu organisieren. Dabei muss die Gratwanderung zwischen dem Integrationsziel einerseits und der Marktverträglichkeit andererseits geschafft werden, denn die Einsatzplätze sollten den primären Arbeitsmarkt und das Gewerbe nicht konkurrenzieren. Die verantwortlichen Sozialhilfestellen und Behörden wie auch die Fachverbände sind aufgerufen, diesbezüglich Kreativität zu entwickeln und Pilotprojekte zu realisieren. Die Politik muss dafür den nötigen Handlungsspielraum schaffen. Seitens der Wissenschaft ist es wichtig, praxistaugliche Grundlagen zu liefern. Denn es stellt sich die Frage, ob die sozialwissenschaftlichen Fakultäten mit den bisherigen Ansätzen des Beschreibens der Armut und des Forderns zukunftssträchtige Ansätze entwickeln können. Auch die wirtschaftswissenschaftlichen Abteilungen liefern derzeit zu wenig Impulse. Es gibt keine Disziplin ähnlich der Gesundheitsökonomie welche die Makro- und Mikromechanismen des Sozialsystems untersucht und daraus Vorschläge ableitet. Es mangelt an interdisziplinären Ansätzen von Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlern. Gerade aus dieser Synergie könnten aber wertvolle neue Lösungsansätze entstehen!

Fazit: Prozessorientierung anstatt Theorie

Die Gratwanderung in der Sozialhilfe-Praxis besteht darin, die für den betroffenen Menschen adäquate mögliche Eigenleistung zu eruieren, diese mit ihm zur gemeinsamen Sache und Zielsetzung zu machen, sie einzufordern und durchzusetzen. Es ist angesichts der Vielfalt der Problemlagen und -situationen praktisch unmöglich, mit detaillierten Regulierungen und «Patentrezepten» vorzugehen. Angesichts der Interessen, die auf dem Spiel stehen, müssen aber klare Verfahrensregeln und Standards im Sinne der Qualitätssicherung gewährleistet sein.

²⁰ Die Schwellenproblematik besteht darin, dass bei einer Ablösung aus der Sozialhilfe durch Steuerpflichtigen per saldo weniger verfügbares Einkommen resultiert. Das kann mit einer Befreiung des Existenzminimums von der Steuerpflicht gemildert werden. Das wiederum ist Gegenstand kantonaler Gesetzgebung und entsprechend schwierig zu lösen. Dazu einlässlich eine Darstellung der SKOS: http://www.skos.ch/store/pdf_d/schwerpunkte/forschungsprojekte/Erklaerung_Schwelleneffekte.pdf

Es ist sowohl im Einzelfall wie auch in der Strategie eine Balance zwischen ökonomischen und sozialen Erfordernissen anzustreben. Die Praxiserfahrungen zeigen, dass die Sozialhilfe mit einem differenzierten Instrumentarium vorgehen muss. Die Basis bleibt nach wie vor die wirtschaftliche Grundversorgung mit Sicherstellung von Wohnen, gesundheitlichen Diensten und einem Grundbedarf für den Lebensunterhalt. Zusätzlich ist aber ein differenziertes Setting an Beratungs- und Integrationsmassnahmen nötig. Die Regelung der wirtschaftlichen Grundversorgung soll einer System-Logik folgen, welche die Initiative zur Veränderung fördert. Die Unterstützungsansätze sollten unter diesem Gesichtspunkt tief angesetzt bleiben und mit noch differenzierteren Zulagen als heute ergänzt werden. Damit sollen diejenigen belohnt werden, welche eine ihnen zumutbare Leistung erbringen, sei dies durch Haushaltführung, Kindererziehung, Arbeitsleistungen, Einsätzen für die Gemeinschaft, Mitwirkung in Abklärungen und Kursen zur besseren Qualifikation etc.

Die Beratung der Sozialhilfe muss von einem differenzierten Menschenbild und einer adäquaten Sicht auf die Realitäten ausgehen. In die Sackgasse führen Ansätze, welche von schematischen Menschenbildern ausgehen. Weder dürfen Sozialhilfebezüger als potentielle Missbraucher, noch als arme Opfer von struktureller Gewalt gesehen werden. Es muss in jedem einzelnen Fall eine genaue Analyse vorgenommen werden, welche auch eine intensive Standortbestimmung mit den Klienten selber umfasst. Im Einzelfall müssen auch einschneidende Massnahmen verfügt werden können, bis hin zur Leistungseinstellung bei totaler Verweigerungshaltung. Es ist auch nötig, dass weitgehende Kontrollen möglich sind. All diese Massnahmen müssen, wie mehrfach erwähnt, auf sorgfältigen Entscheidungsgrundlagen beruhen und ihrerseits einer Kontrolle durch Gerichte und übergeordnete Behörden standhalten.

Résumé

Il n'y a pas de véritable recette face à la complexité des problèmes et situations auxquels l'aide sociale se voit confronter. Il faut cependant mettre en place des plans d'action et des standards de fonctionnement pour assurer la qualité tout en prenant en considération les critères économiques et sociaux. La pratique montre que l'aide sociale doit avoir un éventail de propositions qui peuvent s'adapter à chaque situation individuelle. En se basant sur une performance économique, l'aide encourage l'adaptation de l'individu aux nouvelles situations.

Summary

Due to the wide range of issues faced in social welfare, there is no given formula for dealing with the various situations. However, there should be clearly defined practices and standards, in term of quality assurance, in order to strive for a balance between economic and social requirements in individual cases as well as in the overall strategy. Practical experience has shown that social welfare uses a variety of tools. The regulation of the economic basis should follow a system, which encourages the initiative for change.

Bibliographie

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2006) Konzept zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit.

Staub-Bernasconi, S. (2003) Wörterbuch der Sozialpolitik. Zürich, 278.

Weber, M. (1905/1920) Die Ethik des Protestantismus und der Geist des Kapitalismus, 44