

Integrationsprogramme in der Sozialhilfe: Die Position von AvenirSocial

Soziale Arbeit Schweiz
Travail social Suisse
Lavoro sociale Svizzera
Lavur sociala Svizra

avenirsocial
informiert engagiert vernetzt



In praktisch allen Kantonen und Städten der Schweiz sind in den vergangenen Jahren unterschiedlichste Integrationsprogramme entstanden.¹ AvenirSocial will mit dem vorliegenden Positionspapier sensibilisieren und damit die kritische und differenzierte Auseinandersetzung mit Integrationsprogrammen fördern. Die im aktivierenden Sozialstaat vorgenommene Verknüpfung von Sozialleistungsbezug und Pflicht zur Gegenleistung wirft professionsethische Bedenken auf. Das Positionspapier fokussiert vor diesem Hintergrund auf die bei Integrationsprogrammen innerhalb der derzeit verfolgten Aktivierungspolitik im Minimum zu beachtenden Grundsätze.

Ausgangslage

Der Paradigmenwechsel von «Welfare to Workfare» in den Sozialversicherungen bzw. in der Sozialhilfe lässt sich auf eine Politik der USA in den achtziger Jahren zurückführen. 1997 setzte sich der Wandel mit der «New Deal»-Gesetzgebung der britischen New Labour-Regierung erstmals in Europa durch. Historisch gesehen ist Workfare aber nichts Neues, sondern kann mit älteren Praktiken der Sozialdisziplinierung, wie sie in Armen-, Zucht- und Arbeitshäusern aus der Zeit der Frühindustrialisierung üblich waren, verglichen werden.²

In der Schweiz wurde das Aktivierungsprinzip anlässlich der Revision der SKOS-Richtlinien 2005 formalisiert und implementiert. Mit dem Aktivierungsprinzip wird das Ziel verfolgt, die als erwerbsfähig betrachteten Leistungsbeziehenden mit finanziellen Zulagen, vertraglichen Verpflichtungen, Integrationsprogrammen und Sanktionen anzureizen, möglichst schnell eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Integrationsprogramme sind somit Massnahmen, welche die soziale und/oder berufliche Integration fördern und ausserhalb der Sozialberatung durchgeführt werden.

Die Aktivierungspolitik unterstellt den Leistungsbeziehenden zunächst einmal Passivität; sie sollen mittels entsprechender Programme aktiviert werden. Eine solche Sozialpolitik geht erstens davon aus, dass materielle Hilfeleistungen so gering wie möglich zu halten seien. Zweitens wird davon ausgegangen, dass Betroffene ihre Lebenssituation grundsätzlich nicht von sich aus verbessern wollen und somit auf begleitende und verpflichtende Hilfe des Staates angewiesen sind. Eine von der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung in Auftrag gegebene Studie zieht bezüglich der Wirksamkeit der aktivierenden Sozialhilfe eine ernüchternde Bilanz. Das «enttäuschende Hauptergebnis unserer Wirkungsevaluation [...] weist auf die mögliche Gefahr hin, dass insbesondere länger andauernde Integrationsmassnahmen zu einem Verharren in der Sozialhilfe führen, [...] weil sowohl die Betreuer als auch die Stellensuchenden in dieser Zeit unwillkürlich die Intensität der Jobsuche reduzieren. Eine wichtige Lektion auch schon aus früheren Evaluationsstudien ist daher, dass «keine Massnahme» zu verfügen in vielen Fällen die deutlich wirkungsvollste Massnahme ist».³

1 Z.B. das Modell «Passage» in Winterthur und Kanton Basel-Stadt; BIAS und TAP im Kanton Bern; Integrationsprogramme der Stadt Zürich oder der Stadt Bern; Gegenleistungsmodell im Kanton Genf; Berufsbildungsprogramm im Kanton Waadt, usw.

2 Vgl. Wyss (2009), S. 9ff. Für einen Überblick zur Sozialhilfe im aktivierenden Staat siehe auch Nadai (2007).

3 Vgl. Aeppli, Ragni (2009), S. 12. Die Wirksamkeit wird allgemein daran gemessen, wie schnell eine Person eine Arbeitsstelle findet. Diese verkürzte ökonomische Sichtweise vernachlässigt die möglichen positiven Aspekte von sozialen Integrationsprogrammen bei einzelnen Integrationsprogrammen. Dies ist ein Hinweis auf die Forderung der Freiwilligkeit von Integrationsprogrammen.

Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die Bilanz aus der Sicht der Sozialhilfebeziehenden selbst ist differenzierter, wie mehrere Schweizer Studien⁴ zeigen. Einige schätzen solche Massnahmen als Anerkennung ihrer spezifischen Bedürfnisse und als Möglichkeit, einen Beitrag an die Gesellschaft zu leisten, während andere sich unter Druck gesetzt, stigmatisiert und manchmal ausgenutzt fühlen.

Die Leistungen der Sozialhilfe stützen sich auf Verfassungsebene auf das im Grundrechtskatalog der Bundesverfassung (BV) garantierte Recht auf Hilfe in Notlagen. Art. 12 hält fest: «Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.» Dieses seit der Verfassungsrevision von 1999 festgeschriebene Grundrecht stellt einen grossen Fortschritt dar, da dadurch erstmals in der Schweiz ein Rechtsanspruch auf Hilfe festgehalten wird. Aus diesem Recht folgt aber kein direkter Anspruch auf Unterstützung. Anspruch auf Hilfe haben nur diejenigen, die «nicht in der Lage» sind, für sich selbst zu sorgen. Die individuelle Eigenverantwortung bekommt durch diese Formulierung eine besondere Bedeutung, obschon die individuelle Selbstverantwortung keine justiziable Pflicht ist, die der Staat einfordern kann. Aus Art. 12 BV lässt sich auch kein Anspruch auf ein bestimmtes Existenzminimum ableiten, sondern nur ein Anspruch auf «die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein»⁵ absolut notwendig sind. Gemäss Bundesgericht besteht der Anspruch nur, wenn die zumutbare Selbsthilfe⁶ ausgeschöpft ist, dazu gehört die Teilnahme an Beschäftigungs- und Integrationsmassnahmen und die «Annahme einer zumutbaren Arbeit [...] auch wenn das dadurch erzielte Einkommen den Betrag der Unterstützungsleistung nicht erreicht». Ebenso können «bei grundsätzlicher Weigerung, an Beschäftigungs- und Integrationsmassnahmen teilzunehmen, die zugleich den Überlebensbedarf sicherstellen, [...] die (finanziellen) Unterstützungsleistungen vollständig eingestellt werden».⁷ Nach bundesgerichtlicher Praxis kann also die verfassungsrechtliche Hilfe als Garantie auf ein menschenwürdiges Leben gänzlich entzogen werden. Diese Position widerspricht nach Art. 36 Abs. 4 BV der Unantastbarkeit des Kerngehalts der

4 Siehe Mäder (2008); Siehe auch de Jonckheere et Mezzena (2008) oder Tabin et al. (2008).

5 Vgl. BGE 121 I 367, S. 371: «Die Sicherung elementarer menschlicher Bedürfnisse wie Nahrung, Kleidung und Obdach ist die Bedingung menschlicher Existenz und Entfaltung überhaupt.» Und S. 373: «Verfassungsrechtlich geboten ist nur, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist und vor einer unwürdigen Betteexistenz zu bewahren vermag. Es ist in erster Linie Sache des zuständigen Gemeinwesens, auf Grundlage seiner Gesetzgebung über Art und Umfang der im konkreten Fall gebotenen Leistungen zu bestimmen. Dabei kommen sowohl Geldleistungen wie auch Naturalleistungen in Betracht.» Die ausdrückliche Erwähnung der medizinischen Hilfe findet sich erstmals in BGE 130 I 71, S. 75: «Der Anspruch umfasst zudem nur ein Minimum, d.h. einzig die in einer Notlage im Sinne einer Überbrückungshilfe unerlässlichen Mittel (in Form von Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinischer Grundversorgung), um überleben zu können.»

6 Dabei spricht der Gesetzgeber auch von der sog. Schadenmilderungspflicht. Die geschädigte Person muss alles Geeignete, Notwendige und Zumutbare unternehmen, um die finanziellen Folgen eines bereits eingetretenen Schadens für die Leistungserbringer so gering wie möglich zu halten, wie die unverzügliche Annahme zumutbarer Arbeit, der Gebrauch des Vermögens, die Anrechnung des Einkommens des Partners oder die Auszahlung des Freizügigkeitsguthabens.

7 Für beide Zitate vgl. BGE 130 I 71, S.71.

Legalität versus Legitimität in der Sozialen Arbeit

Grundrechte.⁸ Eine Kürzung der Nothilfe⁹ ist so gesehen verfassungsrechtlich unzulässig, was heisst, dass die verfassungsmässige Nothilfe auch bei selbstverschuldeter Notlage ausgerichtet werden müsste.¹⁰

Als am Ende des 19. Jahrhunderts die Soziale Arbeit im Auftrag der staatlichen Instanzen tätig zu werden begann, war das doppelte Mandat der Hilfe und Kontrolle für sie konstitutiv. Daran hat sich bis heute grundsätzlich nichts geändert. Nebst dem «ersten» Mandat des Staates (das eben ein doppeltes ist), kam im Verlaufe der Professionalisierung der Sozialen Arbeit ab den sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts ein «zweites» dazu, das Mandat der Klientel der Sozialen Arbeit (für die ernst genommenen Bedürfnisse der Klientel da zu sein). Das Spannungsfeld zwischen dem ersten Mandat seitens des Staates und dem zweiten seitens der konkreten Klientel der Sozialen Arbeit wurde vor allem in den neunziger Jahren immer klarer theoretisiert. Zur Auflösung dieses Dilemmas wurde von Staub-Bernasconi für die Soziale Arbeit ein «drittes Mandat» vorgeschlagen, auf der Grundlage von wissenschaftsbasiertem Beschreibungs- und Erklärungswissen der Profession, der berufsethischen Basis (Berufskodex BK) sowie der durch die Menschenwürde begründeten Prinzipien der Menschenrechte. Das Tripelmandat¹¹ der Sozialen Arbeit impliziert, dass die Menschenrechte als eine Legitimationsbasis zu verstehen sind, die über legale Gesetze und bindende Verträge, Aufträge und Arbeitsbündnisse hinausweist und, wenn nötig, eigenbestimmte Aufträge (durch die Professionellen der Sozialen Arbeit) ermöglicht. Damit hat die Soziale Arbeit nicht nur ein effektives Handlungsinstrument zur Verfügung, sondern auch eine weitergehende Verpflichtung, sich mit begründeter Fachpolitik in öffentliche Diskurse und Politiken einzumischen und diese mitzugestalten (BK 5.8). Das gilt insbesondere für die öffentliche Diskussion der Kürzung der Nothilfe, die zwar «legalisiert» wurde, aber menschenrechtlich, und somit aus Sicht der Sozialen Arbeit, nicht legitim ist (BK 5.10). Vor diesem Hintergrund seien im Folgenden einige zielsetzende Grundpositionen skizziert.

8 Vgl. hierzu BGE 131 I 166 E5.2: «Nach Art. 36 Abs. 4 BV ist der Kerngehalt der Grundrechte unantastbar. Damit entfällt die Möglichkeit, die verfassungsrechtlich für ein menschenwürdiges Dasein erforderlichen Mittel über die Herleitung von Grundrechtsschranken zu kürzen oder zu verweigern, darf doch der Kerngehalt von Grundrechten auch nicht beschränkt werden, wenn die Voraussetzungen von Grundrechtseingriffen nach Art. 36 Abs. 1-3 BV an sich erfüllt wären.»

9 Der Begriff der Nothilfe bezieht sich auf den verfassungsmässigen Anspruch des Art. 12 BV, der durch das Bundesgericht folgendermassen (siehe Fussnote 5) präzisiert wurde: «Verfassungsrechtlich geboten ist nur, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist und vor einer unwürdigen Bettelexistenz zu bewahren vermag“.

10 Siehe Pärli - Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen: Eine bloss minimale Garantie der Existenzsicherung, URL: <http://www.agile.ch/bilanz-grundrechtsschutz>.

11 Für eine differenzierte Beschreibung des Tripelmandates Sozialer Arbeit vgl. Staub-Bernasconi (2007), S. 198ff.. Auf unseren Zusammenhang bezogen ferner Schmocker (2011), S. 20-23 sowie das Stichwort «Mandat» im Glossar in der gleichen Publikation von AvenirSocial S. 47.

Grundposition zu den Integrationsprogrammen in der Sozialhilfe

Im Grundsatz befürwortet AvenirSocial alle Massnahmen, die zu nachhaltiger sozialer Integration ihrer Klientel führen. Bedingung für solche Massnahmen ist, dass sie Regeln (Gesetze, Verordnungen) entsprechen, die zu Gerechtigkeitsordnungen, d.h. zu menschen- und sozialgerechten und damit für die Soziale Arbeit legitimen Machtstrukturen führen (BK 8.3 / 9.2 / 9.7 / 10.3). Aus professionsethischer Sicht gelten bei Integrationsprogrammen daher u.a. folgende Positionen:

- Integrationsmassnahmen, die mit der Androhung von Sozialhilfekürzungen oder -einstellungen¹² verbunden sind sowie eine Voraussetzung für den Bezug von Sozialhilfeleistungen darstellen, sind grundsätzlich abzulehnen (BK 8.4).
- Integrationsprogramme verfolgen klar definierte Ziele und stützen sich auf fachlich ausgearbeitete Qualitätskriterien (BK 12.3), die im Rahmen einer tripartit (Staat, Arbeitgebende, Arbeitnehmende) zusammengesetzten Kommission regelmässig überprüft werden (BK 13.2). Die Ziele einer bestimmten Integrationsmassnahme sind konkret und von den Teilnehmenden gewünscht (BK 12.2).
- In regelmässigen Abständen hat eine Prozessanalyse der Integrationsmassnahme zu erfolgen. Sie muss von Professionellen vorgenommen werden, die über entsprechende falldiagnostische Kompetenzen verfügen. Am Ende des Programmes findet im gegenseitigen Einvernehmen eine Evaluation statt (BK 13.1).
- Im Zentrum der Integrationsprogramme stehen die Ermächtigung der Klientinnen und Klienten (BK 8.8 / 10.2), ihre soziale und kulturelle Integration (BK 7.1 / 8.7) sowie ferner die Grundsätze der Gleichbehandlung (BK 8.4), der Selbstbestimmung (BK 8.5) und der Partizipation (BK 8.6).
- Auf datenschutzrechtliche Überlegungen ist bei Integrationsmassnahmen ein besonderes Augenmerk zu richten (BK 12.4).

Im Übrigen gilt wie überall in der Praxis der Sozialen Arbeit auch bei den Integrationsprogrammen die Abstützung auf und die Übereinstimmung mit dem Berufskodex (BK 1.3 / 5.4 / 5.6 / 5.7 / 9.1 / 9.3 und 15.3).

Für weitere Auskünfte:

Stéphane Beuchat
Stellv. Geschäftsleiter AvenirSocial
031 380 83 00 / s.beuchat@avenirsocial.ch

¹² Die Praxis von Sozialhilfeeinstellung bei Nichtantreten oder Abbruch einer Integrationsmassnahme ist oftmals fester Bestandteil der Programme. Es bleibt darauf hinzuweisen, dass unter gewissen zu berücksichtigenden Umständen auf Grundlage der SKOS-Richtlinien (A.8.5) eine Kürzung bzw. Leistungseinstellung erfolgen kann.

Quellennachweis und weiterführende Literatur

- Aeppli, D., Ragni, T. (2009): Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezüger ein Privileg? Analyse der Einflussfaktoren der kurz- und mittelfristigen Wiedereingliederungschancen in den ersten Arbeitsmarkt von Neuzugängern in die Sozialhilfe der Jahre 2005 und 2006. Publikation zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 28, Bern: SECO.
- AvenirSocial (2010): Berufskodex Soziale Arbeit Schweiz. Ein Argumentarium für die Praxis der Professionellen.
- AvenirSocial, Vorstand Schweiz (2011): Glossar zum Berufskodex Soziale Arbeit Schweiz. In: Schmocker, B.: Soziale Arbeit und ihre Ethik in der Praxis. Eine Einführung mit Glossar zum Berufskodex Soziale Arbeit Schweiz. Bern, AvenirSocial.
- De Jonckheere, C., Mezzena, S. (2008): Entreprise d'insertion par l'économique pratiques et effets. In: Conrad, Ch, von Mandach, L.: Auf der Kippe. Integration und Ausschluss in der Sozialhilfe und Sozialpolitik. (pp. 118-130). Zürich: Seismo.
- Mäder, U. (2008): Wider den sozialen Rückzug – Anmerkungen zur Einführung von Segmentierungsverfahren in der Sozialhilfe. In: Conrad, Ch, von Mandach, L.: Auf der Kippe. Integration und Ausschluss in der Sozialhilfe und Sozialpolitik. (pp. 107-117). Zürich: Seismo.
- Nadai, E. (2007): Die Vertreibung aus der Hängematte: Sozialhilfe im aktivierenden Sozialstaat. Jahrbuch 2007, Denknetz.
- Pärli, K.: Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen: Eine bloss minimale Garantie der Existenzsicherung, <http://www.agile.ch/bilanz-grundrechtsschutz>
- Schallberger, P., Wyer, B. (2010): Praxis der Aktivierung. Eine Untersuchung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung. Konstanz, UVK Verlagsgesellschaft mbH.
- Schmocker, B. (2011): Soziale Arbeit und ihre Ethik in der Praxis. Bern, AvenirSocial – Soziale Arbeit Schweiz.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS (2009): Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis. Eine Standortbestimmung der SKOS basierend auf einer Befragung von 20 Sozialdiensten.
- Seithe, M. (2010): Schwarzbuch Soziale Arbeit. Wiesbaden: VS-Verlag.
- SozialAktuell Juni 2009: Aktivierende Sozialhilfe. AvenirSocial.
- SR 101, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999.
- Staub-Bernasconi, S. (2007): Soziale Arbeit als Handlungswissenschaft. Systemtheoretische Grundlagen und professionelle Praxis - ein Lehrbuch. 1. Aufl. Bern: Haupt (UTB Soziale Arbeit, Sozialwissenschaften, 2786).
- Tabin, J.-P., Frauenfelder, A., Togni, C. & Keller, V. (2008): Temps d'assistance. Le gouvernement des pauvres en Suisse romande depuis la fin du XIXe siècle. Lausanne: Antipodes.
- Wyss, K. (2009): Workfare. Sozialstaatliche Repression im Dienst des globalisierten Kapitalismus. Edition 8.

AvenirSocial
Soziale Arbeit Schweiz
Postfach 8163, 3001 Bern
+41 (0)31 380 83 00
info@avenirsocial.ch
www.avenirsocial.ch