

CARITAS

2020



Sozialalmanach

Eine Sozialhilfe für die Zukunft

Das Caritas-Jahrbuch
zur sozialen Lage der Schweiz
Trends, Analysen, Zahlen

Stéphane Beuchat

Sozialarbeitende zwischen Verfassungsauftrag und politischem Druck

Die Sozialhilfe steht unter grossem Druck. Das prägt auch die Arbeit der Sozialarbeitenden. Die Entwicklungen sind fatal: Zum einen kommen in den sozialpolitischen Debatten die Integrationsleistungen der Sozialhilfe zu kurz. Gesellschaftlich relevante Werte wie soziale Gerechtigkeit, Solidarität, Chancengleichheit und soziale Sicherheit werden unter der Prämisse von Effizienz und Einsparungen kaum diskutiert. Zum anderen drohen komplexe Fälle in einem Umfeld, das ökonomische Kriterien vor alle anderen stellt, unter die Räder zu geraten.

Die mit der Sozialhilfe betrauten Behörden sind von einem Umfeld geprägt, in dem der Ruf nach Kontrolle und Einsparungen im Vordergrund steht.¹ Das Konzept, das diesen Entwicklungen zugrunde liegt, ist dasjenige des aktivierenden Sozialstaates und somit die Forderung nach Übernahme von Eigenverantwortung. Für Fachpersonen der Sozialen Arbeit bedeutet dies, die Ansprüche auf Sozialhilfeleistungen im Kontext des eigenen Berufsverständnisses, der Grundrechte sowie der institutionellen und gesetzgeberischen Vorgaben abzuklären, auszulegen und Entscheidungen zu treffen. Die eigentlichen Ziele der wirtschaftlichen und persönlichen Sozialhilfe – nämlich Existenzsicherung und gesellschaftliche Integration – sowie das Menschenrecht auf ein würdiges Leben treten dabei oft in den Hintergrund.

Ein Blick in die Geschichte hilft, die heutigen Herausforderungen, die sich in der Sozialhilfe stellen, besser zu verstehen. So hat der gesellschaftliche Wertewandel seit den 1980er-Jahren unter anderem dazu geführt, dass zur Bewertung sozialer Probleme und zwischenmenschlicher Konflikte bevorzugt ökonomische Kriterien wie Effizienz, Sparen oder Eigenverantwortung herangezogen werden. Die Diskussion wird beherrscht von Fragen rund um die «zumutbaren» Kosten. Gesellschaftlich relevante Werte wie soziale Gerechtigkeit, Solidarität, Chancengleichheit, soziale Sicherheit oder Verhältnismässigkeit und deren Konkretisierung werden kaum thematisiert. Das New Public Management hat auch im Sozialwesen Einzug gehalten. An die Stelle des Wohlfahrtsstaates trat der aktivierende und kontrollierende Sozialstaat. Sozialrechtliche Leistungsansprüche werden immer stärker durch Anpassungspflichten ergänzt oder, je nach politischer Einschätzung, schlicht ausgehöhlt. Angeheizt durch mediale und politische Debatten um den sogenannten Missbrauch und angeblich oder tatsächlich leere Kassen wurden Programme lanciert und Gesetzesrevisionen durchgeführt.

Die 2005 erfolgte Revision der SKOS-Richtlinien formalisierte diesen Paradigmenwechsel von Welfare zu Workfare erstmals im Sinne des Aktivierungsprinzips. Dabei wurden drei grundlegende Neuerungen eingeführt:

- Ein Anreizsystem, das auf Arbeitsintegration zielendes Verhalten finanziell belohnt
- Integrationsmassnahmen, die obligatorisch sein können
- Differenziertere Sanktionen in Fällen, in denen sich Sozialhilfebeziehende nicht an Vorgaben halten

Herausforderungen im Kontext des aktivierenden Sozialstaates

Sozialarbeitende sind dafür ausgebildet, soziale Probleme zu analysieren, Vorschläge für Lösungen zu erarbeiten und diese mittels begleitender Methoden umzusetzen. Sie setzen sich an der Front zwischenmenschlicher Konflikte ein und kümmern sich um die Bedürfnisse der Menschen, die immer mehr von multiplen Problemlagen² betroffen sind. Sozialarbeitende stehen dabei oft vor der Schwierigkeit, ihre alltägliche Arbeit nach aussen hin verständlich darzustellen und zu rechtfertigen.

Nachfolgend werden aus der Sicht von AvenirSocial, dem Berufsverband der Sozialen Arbeit in der Schweiz³, die Herausforderungen für die Sozialarbeitenden im Kontext des aktivierenden Sozialstaates entlang dem finanziellen Anreizsystem, den

Integrationsmassnahmen und den Sanktionen beschrieben. AvenirSocial engagiert sich für die Stärkung der Sozialhilfe mit der Absicht, die Armut zu bekämpfen und nicht die Armutsbetroffenen.

Finanzielles Anreizsystem und Integrationsmassnahmen

Grundsätzlich gilt es festzuhalten: Je länger die Bezugsdauer währt, desto höher das Risiko der sozialen Desintegration, desto tiefer die Chancen auf eine berufliche Wiedereingliederung und desto höher die Kosten pro Jahr für die Sozialhilfe. Die Frage stellt sich, ob aktivierende Massnahmen die Ablösung von der Sozialhilfe in nennenswertem Umfang beschleunigen können. Wir wissen heute, dass sich Armut oftmals sehr dynamisch entwickelt. So zeigen die Statistiken zur Bezugsdauer und zu den Ablösegründen auf, dass sich Investitionen in die Integration zu Beginn des Sozialhilfebezugs durchaus lohnen. Der Anteil der abgelösten Fälle mit einer Bezugsdauer von weniger als einem Jahr ist mit durchschnittlich 50 Prozent beachtlich. Rund drei Viertel aller Klienten und Klientinnen beziehen nicht länger als drei Jahre Sozialhilfe.⁴ Diese gesellschaftliche Integrationsleistung wird in den sozialpolitischen Debatten und der medialen Berichterstattung aber kaum beachtet. Zusätzlich wird oft vergessen, dass es bei rund zwei Dritteln der Sozialhilfebeziehenden gar keine Integration in den Arbeitsmarkt geben kann: Dies betrifft Kinder/Jugendliche, Langzeitarbeitslose, Working Poor mit geringen Qualifikationen, Menschen mit komplexen Problemlagen oder Personen, die wegen gesundheitlicher Einschränkungen erwerbsunfähig sind. Für diese Klienten reichen einige Qualifikationsmassnahmen keineswegs aus.

Der Aktivierungsgedanke ist grundsätzlich von den Interessen des politischen Gemeinwesens her konzipiert und nicht von den Interessen der in Not geratenen Menschen. Auf Gemeinden und Kantonen lastet der politische Druck, Kosten einzusparen und damit Klientinnen und Klienten möglichst schnell von der Sozialhilfe abzulösen. Was aber, wenn die Problemlage so komplex ist, dass eine eher längere psychosoziale Begleitung und damit auch ein längerer Sozialhilfebezug angezeigt wären? Komplexe Problemfälle laufen Gefahr, unter die Räder zu geraten.

Ebenso unterstellt die Aktivierungspolitik den Leistungsbeziehenden zunächst einmal Passivität. Sie sollen mittels entsprechender Programme aktiviert werden. Die finanzielle Autonomie der Klientinnen und Klienten, nach Möglichkeit also eine bezahlte Erwerbsarbeit, ist das Ziel. Was der Klient arbeitet, ob die Arbeit ihn erfüllt,

ob er sich mit ihr identifizieren kann, interessiert die Sozialhilfe kaum. Arbeit wird in einem solchen Verständnis auf ein Mittel zum Zweck reduziert. Wie aber können Sozialarbeitende Menschen zur Arbeit motivieren, wenn Arbeit in der Perspektive des aktivierenden Sozialstaates nur dem materiellen Überleben dienen soll? Gerade Menschen mit multiplen Problemlagen müssen sich in einem langwierigen Prozess erst eine Lebensperspektive erarbeiten, innerhalb deren die Frage der Erwerbsarbeit ein Aspekt unter mehreren ist.

Weiter ist die konkrete Wirkung von Anzelelementen völlig unklar. Eine im Jahr 2015 im Auftrag der SKOS erstellte Studie zur Evaluation der Leistungen mit Anreizcharakter kommt zum Schluss, dass zwar positive Effekte finanzieller Erwerbsanreize auf die Erwerbsbeteiligung nachgewiesen werden können. Allerdings fehlen Nachweise, dass die Wirkungen nachhaltig sind und die Erwerbsbeteiligung auf längere Dauer verbessern.⁵ Auch auf der individuellen Ebene kann die beste Aktivierungspolitik dem Dilemma nicht enttrinnen, dass sie kaum Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt vermitteln kann.

Sanktionen in der Sozialhilfe

Sanktionen sowie der ihnen vorgelagerte Missbrauchsdiskurs verfolgen ganz andere Ziele als das Wohl der Armen. Der Begriff «Missbrauch» zeigt, dass es nicht um klare Rechte und Pflichten, sondern um Moral geht. Missbrauch ist immer skandalisierend, und der Begriff weist auf eine Depolitisierung durch Moralisierung hin. Effektiv durchgesetzte wie auch angedrohte Sanktionen verfolgen nicht nur individuelle, sondern immer auch kollektive Ziele der Abschreckung und Stigmatisierung und, im Zusammenhang mit der Sozialhilfe, der Aufrechterhaltung der Arbeitsmoral. Druck auf Sozialhilfebeziehende ist immer auch eine Warnung an Gruppen in prekären Arbeits- und Lebensbedingungen, diese zu akzeptieren, um einer noch schlimmeren Situation zu entgehen. Ausserdem stehen Sanktionen in einem Zusammenhang mit dem politischen Legitimationsdruck auf die Sozialhilfe, ja auf die staatliche Solidarität überhaupt. Druck und Zwang lösen bei Menschen grundsätzlich Demotivation aus. In der Sozialhilfe kann das zu Verweigerung der Kooperation, fehlender Transparenz, Nichterscheinen zu Terminen, aggressiven Verhaltensweisen usw. führen, was eine professionelle Beratung und Begleitung erschwert.

Positionen des Berufsverbandes für Soziale Arbeit

Auf Grundlage des Berufskodexes⁶ und dem Verständnis einer Sozialen Arbeit als eine Menschenrechtsprofession werden hier fünf grundsätzliche Positionen zu den Herausforderungen in der Sozialhilfe aus Sicht des Berufsverbandes der Sozialen Arbeit aufgezeigt.

Grundbedarf umgehend erhöhen

Eine Anfang 2019 publizierte Studie bestätigt, dass die Sozialhilfeansätze zu tief sind. Eine alleinstehende Person braucht mindestens 1082 Franken im Monat, also 100 Franken mehr als der heutige Ansatz. Die Studie zeigt weiter, dass zu tiefe Sozialhilfeansätze gravierende Folgen für die Betroffenen haben. Oft wächst dadurch der Schuldenberg, und Betroffene müssen bei der Ernährung sparen, was zu gesundheitlichen Problemen führen kann. Sparen bei Kleidern, Transportkosten oder Hobbys haben Stigmatisierung und sozialen Ausschluss zur Folge.⁷ Wir fordern deshalb die Anerkennung von wissenschaftlichen Erkenntnissen und die entsprechende Erhöhung des Grundbedarfs in der Sozialhilfe um 100 Franken.

Sanktionen sind nicht zielführend

AvenirSocial spricht sich gegen eine im Grundsatz disziplinierende und sanktionierende Sozialhilfe aus. Oberste und unantastbare Priorität haben der Schutz der Menschenwürde und das daraus abgeleitete Recht auf Existenzsicherung in Notlagen. Wenn eine Notlage vorliegt, sind Sanktionen, die das soziale Existenzminimum tangieren, aus unserer Sicht abzulehnen. Ebenso sind Sanktionen keine sozialarbeiterischen Arbeitsinstrumente, sondern Instrumente zur Legitimation und Durchsetzung politischer Vorgaben. Sie können das Vertrauensverhältnis zur Organisation und zu den Sozialarbeitenden zerstören und das Machtgefälle erhöhen. Die Frage in diesem Kontext ist viel eher, wie Klientinnen und Klienten für eine Veränderung motiviert und befähigt werden können, anstatt wie man sie belohnt und sanktioniert. Bei bedarfsabhängigen Leistungen erachtet AvenirSocial verhältnismässige Kontrollen als legitim. Sie sollen aber nicht zu einem Generalverdacht und stigmatisierenden

bürokratischen Prozessen führen. Sozialhilfe soll fördernd und integrierend wirken, und die Integrationsmassnahmen müssen von Wertschätzung und Vertrauen geprägt sein. Für den sozialen Zusammenhalt sowie die individuelle Brückenfunktion der Sozialhilfe ist diese Haltung unabdingbar.⁸

Freiwilligkeit von Integrationsmassnahmen

AvenirSocial befürwortet alle Massnahmen, die zu nachhaltiger sozialer Integration der Klienten und Klientinnen führen, und fordert die Durchsetzung des Rechts auf gesellschaftliche und berufliche Integration. Deren Gelingen hängt indessen in hohem Masse von der Integrationsbereitschaft der Wirtschaft ab. Im Zentrum der Integrationsprogramme müssen deshalb die Ermächtigung der Klientinnen und Klienten sowie ihre gesellschaftliche, kulturelle und wirtschaftliche Integration stehen. Die Freiwilligkeit von Integrationsmassnahmen ist dafür absolut notwendige Voraussetzung. Aus berufsethischer Sicht sind Integrationsmassnahmen, die mit der Androhung von Kürzungen verbunden sind, grundsätzlich abzulehnen. Integrationsprogramme sollen klar definierte Ziele verfolgen und sich auf fachliche Qualitätskriterien stützen. Ebenso müssen, um Integration zu ermöglichen und Sozialhilfe zu vermeiden, allgemeine Massnahmen und spezifische Hilfen zur Lösung familiärer, gesundheitlicher und finanzieller Probleme bereitgestellt werden. Es braucht vor allem existenzsichernde Einkommen, bezahlbare Wohnungen, Kinderkrippen und Ausbildungsmöglichkeiten, aber auch nachbarschaftliche und gemeinwesenbezogene Aktivitäten, die der sozialen und kulturellen Integration dienlich sind. Auch die Gesellschaft steht in der Pflicht, allen Zugang zu Wohlstandschancen zu verschaffen. Menschen zu ihrem Glück zwingen zu wollen, ist eine grundsätzlich gefährliche Strategie.⁹

Nationales Monitoring zur Armutssituation

Der Föderalismus in der Schweiz erschwert die rasche Umsetzung von konkreten Massnahmen in der Armutspolitik. Zwar wird die Armut als Querschnittsthematik gedacht, jedoch bleiben die strukturellen Defizite, die zur Armut führen, komplett unbeantwortet. Eine kohärente nationale Armutsstrategie muss sich an den Menschen und an ihren Bedürfnissen und Erfahrungen orientieren. Bei der Bearbeitung der

Armutsthematik müssen die Armutsbetroffenen direkt einbezogen werden. Für eine Armutspolitik, die ihren Namen verdient, sind die zukünftigen Entwicklungen, die Risikofaktoren und der Handlungsbedarf zu identifizieren. Für AvenirSocial ist klar, dass sinnvolle Massnahmen nur auf der Grundlage objektiver und vergleichbarer Daten ergriffen werden können. Der Bundesrat ist deshalb aufgefordert, die Erstellung eines jährlichen systematischen Monitorings zur Armutssituation in der Schweiz – wie bereits im Bundesratsbericht zu den Ergebnissen des nationalen Programms gegen Armut (2014–2018)¹⁰ erwähnt – zu implementieren.

Verpflichtung zur politischen Einmischung

Der Grundrechts- und Menschenrechtsauftrag der Sozialen Arbeit lautet, dass die menschliche Würde als eine Legitimationsbasis zu verstehen ist, die über Gesetze und bindende Verträge hinausweist und, wenn nötig, den Fachpersonen der sozialen Arbeit eigenbestimmte Aufträge ermöglicht.¹¹ Damit haben die Sozialarbeitenden nicht nur ein effektives Handlungsinstrument zur Verfügung, sondern unterliegt auch der Verpflichtung, sich kompetent in öffentliche Diskurse und Politiken einzumischen und diese mitzugestalten.¹²

Stéphane Beuchat ist Co-Geschäftsleiter von AvenirSocial, dem Berufsverband der Sozialen Arbeit in der Schweiz.

Anmerkungen

- ¹ Vgl. Keller Véréna (2019): Sozialhilfe Schweiz, Chronologie eines Umbaus. Vorstösse und Entscheide auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene, 2000–2018. URL: [avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2019/05/Sozialhilfe_Chronologie_D_10mai19-1.pdf](https://www.avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2019/05/Sozialhilfe_Chronologie_D_10mai19-1.pdf) (18. 6. 2019).
- ² Wir sprechen davon, wenn körperliche, psychische, Beziehungs- und finanzielle Probleme dieselben Menschen gleichzeitig betreffen. Und zwar in der Form, Dauer und Intensität, dass ihre Gesundheit, ihr Wohlbefinden und ihre soziale Integration aus eigener Kraft nicht zu erreichen sind.
- ³ AvenirSocial ist der Berufsverband der Sozialen Arbeit in der Schweiz. Er wurde 2005 gegründet und vertritt die Interessen der Fachpersonen der Sozialen Arbeit mit einer tertiären Ausbildung in Sozialarbeit, Sozialpädagogik, soziokultureller Animation, Kindererziehung und sozialpädagogischer Werkstattleitung. Neben dem Vorstand bilden verschiedene Fachgruppen das Herzstück des Verbands. Die Regionen von AvenirSocial setzen sich auf kantonaler Ebene für die Vernetzung der Fachpersonen der Sozialen Arbeit ein und äussern sich zu kantonalen und regionalen politischen Themen. Die Geschäftsstelle in Bern ist für die operativen Geschäfte der Organisation zuständig und vertritt die Fachpersonen der Sozialen Arbeit auf nationaler politischer Ebene. URL: [avenirsocial.ch](https://www.avenirsocial.ch)
- ⁴ Vgl. Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2017, 14 Städte im Vergleich, Seite 25. URL: [staedteinitiative.ch/cmsfiles/kennzahlensozialhilfe_bericht2017_de.pdf](https://www.staedteinitiative.ch/cmsfiles/kennzahlensozialhilfe_bericht2017_de.pdf) (18. 6. 2019).
- ⁵ Vgl. Schlussbericht Evaluation der Leistungen mit Anreizcharakter gemäss SKOS-Richtlinien, Seite VIII. URL: [skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/richtlinien/Revision/2015_Studie_Anreizsystem_d_def.pdf](https://www.skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/richtlinien/Revision/2015_Studie_Anreizsystem_d_def.pdf) (18. 6. 2019).
- ⁶ Berufskodex soziale Arbeit Schweiz. Ein Argumentarium für die Praxis, AvenirSocial. URL: [avenirsocial.ch/publikationen/verbandsbroschueren/](https://www.avenirsocial.ch/publikationen/verbandsbroschueren/) (18. 6. 2019).
- ⁷ Schlussbericht Berechnung und Beurteilung des Grundbedarfs in den SKOS-Richtlinien (2019). URL: [skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/medien/medienkonferenzen/2019_medienkonferenz/190108_Grundbedarf-Schlussbericht.pdf](https://www.skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/medien/medienkonferenzen/2019_medienkonferenz/190108_Grundbedarf-Schlussbericht.pdf) (18. 6. 2019).
- ⁸ Vgl. Sanktionen in der Sozialhilfe: Die Position von AvenirSocial. URL: [avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2018/12/Sanktion_AvenirSocial_2014.pdf](https://www.avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2018/12/Sanktion_AvenirSocial_2014.pdf) (18. 6. 2019).
- ⁹ Vgl. Integrationsprogramme in der Sozialhilfe: Die Position von AvenirSocial. URL: [avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2018/12/PositionnementIntegration_AvenirSocial.2012_D.pdf](https://www.avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2018/12/PositionnementIntegration_AvenirSocial.2012_D.pdf) (18. 6. 2019).
- ¹⁰ Vgl. Ergebnisse des nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut 2014–2018. URL: [gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/18_April_18/BR-Bericht_Ergebnisse_Nationales_Programm_Praevention_und_Bekaempfung_von_Armut.pdf](https://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/18_April_18/BR-Bericht_Ergebnisse_Nationales_Programm_Praevention_und_Bekaempfung_von_Armut.pdf) (18. 6. 2019).
- ¹¹ Vgl. Staub-Bernasconi Silvia (2018): Soziale Arbeit als Handlungswissenschaft. Soziale Arbeit auf dem Weg zu kritischer Professionalität. Opladen, Toronto, Barbara Budrich.

¹² Besonders zu erwähnen ist hier die Abstimmung vom 19. Mai 2019 im Kanton Bern. AvenirSocial hat sich in der Abstimmung mit 52,6 Prozent Nein-Stimmen erfolgreich gegen die Vorlage des Grossen Rates, die Kürzungen in der Sozialhilfe im Umfang von 8 bis 30 Prozent vorsah, mit der Kampagne «VERKEHRT!» und anderen Akteuren der Zivilgesellschaft durchgesetzt. Weitere Beispiele sind dem folgenden Buch zu entnehmen: Staub-Bernasconi Silvia (2019): Menschenwürde – Menschenrechte – Soziale Arbeit. Die Menschenrechte vom Kopf auf die Füße stellen. Opladen, Berlin, Toronto, Barbara Budrich.