SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Segmentierung statt individueller Nothilfe: die Verabschiedung der Gleichheitsnorm im Schweizer Sozialhilfewesen

Kutzner, Stefan; Boss, Eliane; Pakoci, Daniel

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Kutzner, S., Boss, E., & Pakoci, D. (2006). Segmentierung statt individueller Nothilfe: die Verabschiedung der Gleichheitsnorm im Schweizer Sozialhilfewesen. In K.-S. Rehberg (Hrsg.), *Soziale Ungleichheit, kulturelle Unterschiede: Verhandlungen des 32. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in München. Teilbd. 1 und 2* (S. 4353-4362). Frankfurt am Main: Campus Verl. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-142103

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

Segmentierung statt individueller Nothilfe

Die Verabschiedung der Gleichheitsnorm im Schweizer Sozialhilfewesen

Stefan Kutzner, Eliane Boss und Daniel Pakoci

Einleitung

Stefan Kutzner

Die Sozialhilfe in der Schweiz wird gegenwärtig in erheblicher Weise reorganisiert. Hintergrund hierfür sind die seit den 1990er Jahren steigende Zahl der SozialhilfeempfängerInnen sowie die Verschuldung der öffentlichen Haushalte und der mit ihr verbundene Spardruck. Der enger gewordene finanzielle Spielraum bewirkt jedoch nicht eine einfache Reduktion der Leistungen, sondern diese Situation wird vielmehr für eine Umgestaltung der Sozialhilfe genutzt, deren Konsequenzen aller Voraussicht nach erheblich sein werden.

Eine Folge wird die Verabschiedung der Gleichheitsnorm sein. Die künftige Sozialhilfe wird die bislang zugrunde liegende Vorstellung eines für alle Hilfebedürftigen gleichen Zieles aufgeben und, im übrigen analog zum Bildungssystem, das unter ihren KlientInnen eine Selektion hinsichtlich ihrer jeweils zugerechneten Integrationsfähigkeit bzw. ihres Grades an Integrationsfähigkeit betreibt. Diese These ist das Thema des vom Schweizer Nationalfonds finanzierten Forschungsprojektes »Sozialhilfe in der Schweiz: Integration und Ausschluss von KlientInnen durch Segmentierung«, an dem wir neben anderen Kolleginnen und Kollegen beteiligt sind.[1] Diese These, die Verabschiedung der Gleichheitsnorm, welche bislang für die Sozialhilfe konstitutiv war, soll im folgenden anhand erster Materialauswertungen demonstriert werden.

Ich werde zu Beginn erläutern, worin die Bedeutung der Gleichheitsnorm für die Sozialhilfe besteht (1). Eliane Boss wird anschliessend zwei Selektionsmodelle darstellen (2). Daniel Pakoci führt weiter zum Diskurs der politischen Parteien über die Sozialhilfe (3). Mit einigen Bemerkungen über die Akteure, welche die Veränderung der Sozialhilfe betreiben, schliesse ich unsere jetzigen Überlegungen ab (4).

---

1 Antragssteller sind Ueli Mäder (Universität Basel), Stefan Kutzner (Universität Fribourg), Carlo Knöpfel (Caritas Schweiz). Darüber hinaus arbeiten in dem Projekt Claudia Heinzmann, Eliane Boss und Daniel Pakoci mit.

1. Die Gleichheitsnorm der Sozialhilfe

Stefan Kutzner

Die moderne Sozialhilfe ist zwar aus der obrigkeitsstaatlichen Armenfürsorge hervorgegangen, wird jedoch von anderen Grundsätzen bestimmt. Die Armenfürsorge des 19. Jahrhunderts, wie sie beispielsweise Georg Simmel in seinem berühmten Essay über den Armen vor Augen hat, verwaltete lediglich die vorhandene Armut, verköstigte ihre Klienten, verfolgte aber im wesentlichen das Ziel, das Gemeinwesen vor den möglichen Folgen der Armut zu schützen: Kriminalität, Bettelei oder von den Armen ausgehende gesundheitliche Gefährdungen (Seuchen) sollten verhindert, das Gemeinwesen also vor den Armen geschützt werden. So wie einerseits der Arme zwar auf niedrigem Niveau versorgt wurde, so wurde er andererseits entsprechend repressiv auf seinen randständigen Status verwiesen. Armut wurde im 19. Jahrhundert eben noch als nicht abzuänderndes, »natürliches« Schicksal verstanden, das nicht aufgehoben werden konnte, vor dem sich ein Gemeinwesen jedoch zu schützen hatte.

Im Unterschied zu der eben skizzierten Form der Armenfürsorge unterstellt die moderne Sozialhilfe, wie sie sich im 20. Jahrhundert im Zusammenhang mit der Ausbildung eines Sozialversicherungssystems etabliert hat, dass Armut auf individuellem Wege behebbar ist, dass Wege aus der Armut existieren, die prinzipiell als Möglichkeiten jedem Bürger offen stehen. Armut wird dementsprechend nicht mehr als unabänderliches Schicksal verstanden, sondern als individuell zurechenbare Notsituation, in welche einzelne BürgerInnen hineingeraten. Die Sozialhilfe versteht sich dementsprechend als solidarische Hilfe des Gemeinwesens gegenüber dem in Not geratenen Bürger, welche dann subsidiär eintritt, wenn keine anderen Hilfsangebote mehr zu Verfügung stehen. Hilfe gilt als Hilfe zur Selbsthilfe, die Sozialhilfe soll nicht dauernde Subventionierung, sondern ein Anstoss zur künftigen finanziellen Verselbständigung sein. Der hilfebedürftige Bürger wird mit der in einem modernen, demokratischen Gemeinwesen gültigen Autonomienorm konfrontiert, und dementsprechend ist die Sozialhilfe mit der Erwartung verbunden, dass der Hilfebedürftige das ihm mögliche unternimmt, um die Armuts- und die mit ihr verbundene Abhängigkeitssituation zu überwinden.

Mit dieser Individualisierung des Armutsverständnisses, mit der mit ihr notwendig verbundenen Pädagogisierung, entstehen erst die für alle klientenbezogenen Professionen konstitutiven Dichotomien des Arbeitsbündnisses: der Widerspruch zwischen Intervention als Eingriff in die Autonomie des Klienten und dem Ziel der Wiederherstellung der beschädigten Autonomie. Die Gleichheitsnorm in der Sozialhilfe besteht darin, dass alle KlientInnen mit diesem Anspruch auf Autonomie

konfrontiert werden, dass dieses Ziel als Ziel allen unterstellt wird, unabhängig davon, dass die einen sich schnell von der Sozialhilfe ablösen, die zweiten viel länger brauchen und die dritten sich vielleicht gar nicht ablösen können. Wir beobachten jedoch in der Schweiz die sukzessive Aufgabe der Autonomienorm als universeller Norm, und damit stellt sich die Frage, ob damit nicht einer partiellen Rückkehr zur obrigkeitsstaatlichen Armenfürsorge, in welcher der Klient passives, entmündigtes Objekt einer paternalistischen Sozialverwaltung war, der Weg geebnet wird.

An der Ausgestaltung der Sozialhilfe sind drei Akteure beteiligt:

- Politiker, die im Auftrag des Gemeinwesens die Grundlagen der Sozialhilfe bestimmen,
- Juristen, Rechtspfleger und Verwalter, welche die Verwaltungspraxis der Sozialhilfe bestimmen,
- Sozialarbeiter, welche die konkrete Arbeit mit dem Klienten der Sozialhilfe durchführen.

Alle drei Akteure sind am Geschehen beteiligt. Aus diesem Grund sehen wir die drei »Diskurse«, den politischen, den Verwaltungs- und den sozialarbeiterischen »Diskurs« als relevant für die Ausgestaltung der Sozialhilfe an.

2. Verwaltungsdiskurs

Eliane Boss

Der erste hier exemplarisch analysierte Text stammt von einem ausgebildeten Historiker und Fachstellenleiter im Amt für Jugend- und Sozialhilfe in Zürich, erschienen 1998 in der Zeitschrift für Sozialhilfe und herausgegeben von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Der Autor stellt im Artikel das neu entwickelte Evaluationssystem in der Zürcher Sozialhilfe vor, nach dem in Anlehnung an marktwirtschaftliche Mechanismen, das heißt durch das Definieren von Leistungsprodukten, mehr Transparenz über die von der Sozialhilfe erbrachten Leistungen hergestellt werden soll. Der Artikel ist für uns von Interesse, weil er einer unter wenigen ist, der ein Segmentierungsmodell überhaupt postuliert. Im Weiteren eignet er sich als Beispiel für den Verwaltungsdiskurs, da hier die charakteristischen Merkmale klar aufgezeigt werden können.

Zunächst fällt in diesem Artikel auf, dass Parallelen gezogen werden zwischen der Institution der Sozialhilfe und der Logik des Markthandelns: »Auch bei Ver-

waltungsprodukten entscheidet der Markt, ob der erzielte Nutzen die Produktionskosten rechtfertigt. Über die Mechanismen von Angebot und Nachfrage lassen sich Kosten einsparen, und die Qualität entscheidet über Erfolg und Misserfolg eines Angebots« (Humbel 1998: 65). Das Produkt »sozialarbeiterische Dienstleistung« in der Sozialhilfe wird somit gleichgesetzt mit einem Marktprodukt. Die Sozialhilfe wird hier zur Anbieterin einer Dienstleistung. Unklarheit herrscht allerdings über die Nachfrageseite. Wird sie durch die KlientInnen verkörpert, die jetzt zu KundInnen geworden sind, alles nachfragen, aber nichts bezahlen können? Oder ist als Nachfragerin die Allgemeinheit gemeint, die finanziell für die Sozialhilfe aufkommt, und die die Sozialhilfe deswegen möglichst billig halten will?

Die vorgenommene Parallelisierung zwischen Markthandeln und Sozialhilfe ist in verschiedener Hinsicht strukturell nicht adäquat: Nicht nur die Regeln des Wettbewerbs und diejenige der Wahl aus verschiedenen AnbieterInnen, sondern auch das Gesetz, wonach der Kunde König sei, gelten in der Sozialhilfe nicht.

Bezüglich der Segmentierung von Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe schlägt der Autor vor, vier Kategorien von KlientInnengruppen zu bilden, welche sich hinsichtlich ihrem Integrationspotenzial und dem Grad der Kooperation mit der Behörde voneinander unterscheiden. Als Hauptargument für die Einführung eines solchen Instruments wird eine verstärkte Bedürfnisorientierung und Differenzierung unterschiedlicher Zielsetzungen genannt, weil »nicht alle KlientInnen die gleichen Angebote von finanziellen Leistungen und Beratung/Betreuung benötigen« (Humbel 1998: 66). Die Sozialarbeitenden sind also gehalten, für jede Klientin und jeden Klienten eine Prognose über sein/ihr Integrations- und Kooperationspotenzial zu erstellen, die als Grundlage für die Zielsetzung und damit auch für die jeweilige Zuerkennung von materiellen und immateriellen Sozialhilfeleistungen dient. Die Zielsetzungen variieren von Reintegration und Erhalten von Perspektiven bei Integrierten bis zur Mindestsicherung bei Nicht-Integrierten. Die Argumente der verstärkten Bedürfnisorientierung, Individualisierung und für eine Differenzierung der Zielsetzungen sind Ausdruck für den Übergang von einer Gleichbehandlung zu einer Ungleichbehandlung. Die Sozialhilfe der Gleichheit weicht somit einer Sozialhilfe der Differenz, insofern als das Integrationsziel, welches bis anhin für alle Klientinnen und Klienten galt, nun auf eine Gruppe von Personen mit hohem Integrationspotenzial beschränkt werden soll.

3. Sozialarbeiterischer Diskurs

Eliane Boss

Für den sozialarbeiterischen Diskurs wird ein weiteres Segmentierungsmodell vorgestellt, welches aber im Vergleich zum bereits erläuterten, von ganz anderen Voraussetzungen ausgeht. Erschienen ist der Artikel in der Zeitschrift des Schweizerischen Berufsverbandes für Soziale Arbeit. Der Autor ist als professioneller Sozialarbeiter an einer Schweizer Fachhochschule für Sozialarbeit tätig. Er vertritt ein Reorganisationskonzept, nach dem das Dienstleistungsangebot der Sozialhilfe an die vorhandenen Ressourcen der Verwaltung angepasst wird. Im Unterschied zum ersten Vorschlag zeigt sich eine grundlegende Umkehrung der Argumentationslogik: Hier werden Massnahmen nach den Ressourcen der Verwaltung ausgerichtet, dort wurden sie aufgrund einer auf die KlientInnen bezogene Integrationsdiagnose ausgewählt.

Als Ziel der Segmentierung wird in diesem zweiten Artikel die Optimierung der zur Verfügung stehenden Ressourcen genannt. Vorgeschlagen wird die Bildung von vier KlientInnen-Kategorien, welche sich im Grad der Beratungsintensität voneinander unterscheiden. Es handelt sich um die Kategorien »Fallaufnahme«, »Beratung«, »Begleitung« und »Bearbeitung«. Als Beispiel für die Zuweisung einzelner KlientInnen zum Segment »Begleitung« schreibt der Autor: »An dritter Stelle folgen KlientInnen, die keine Beratung wünschen oder denen wegen fehlender Kapazitäten keine angeboten werden kann« (Kobel 2004: 8). Obwohl der Ablauf der Segmentzuteilung bei diesem Modell nicht geklärt wird, zeigt sich, dass die Beratungs- und Begleitungsfunktion der Sozialarbeitenden aufgrund von Ressourcenmangel aufgegeben werden kann. Im Vordergrund stehen in diesem Text nicht nur Effizienzkriterien und der optimale Einsatz vorhandener Ressourcen; Segmentierung dient auch dazu, eine Einschränkung des Dienstleistungsangebots zu legitimieren: »Der Eindruck der Sozialarbeitenden, trotz hohem persönlichem Einsatz dem Bedarf der KlientInnen nach persönlicher Hilfe nie genügen zu können, wird abgelöst durch einen klaren, realistischen Auftrag und der Legitimation, das Dienstleistungsangebot einzuschränken« (Kobel 2004: 11). Eigentümlich bleibt dabei, dass dieses Konzept von der Angebotsseite her gedacht wird und die Bedürfnisse der KlientInnen im Hintergrund bleiben.

Besonders interessant ist, dass der professionelle Sozialarbeiter eine durch ökonomische Termini geprägte Argumentation favorisiert. Die Auseinandersetzung mit spezifisch sozialarbeiterischen Qualitätskriterien, wie beispielsweise das Ziel der Integration für alle KlientInnen, fehlt in diesem Diskurs.

Fazit

Es fällt auf, dass Segmentierungspraktiken in beiden Diskursen thematisiert werden. Sowohl in der Verwaltung als auch in der Sozialarbeit ist die Segmentierungsdiskussion in einen New Public Management- bzw. Effizienz-Diskurs eingebettet. Der Unterschied liegt in der Argumentationslogik: Während in der Verwaltung die Nähe zur Sozialhilfe-Praxis und deren fachlichem Anspruch auf Integration dominiert, macht es den Anschein, als würde im sozialarbeiterischen Diskurs allmählich eine ökonomische Rationalität Überhand nehmen. Es ist augenfällig, dass im sozialarbeiterischen Diskurs nicht selten ökonomische Argumentationen für die Legitimierung von Segmentierung angeführt werden. Dabei geraten Begründungen durch Kriterien der inhaltlichen Qualität und Funktion der Sozialhilfe, wie zum Beispiel das Anstreben von sozialer Integration, immer mehr ins Hintertreffen.

4. Politischer Diskurs

Daniel Pakoci

Die hier vorgestellten Ergebnisse basieren auf einer hermeneutischen Analyse zentraler Akteursdokumente der fünf wichtigsten Schweizer Parteien, das heißt der vier Bundesratsparteien – Freisinnig-Demokratische Partei (FDP), Christlichdemokratische Volkspartei (CVP), Schweizerische Volkspartei (SVP) und Sozialdemokratische Partei (SP) – und der stärksten Nicht-Regierungspartei, der Grünen Partei der Schweiz (GPS). Untersucht wurden Parteiprogramme und Positionspapiere der jeweiligen gesamtschweizerischen Parteien wie auch der Kantonalparteien in den drei Kantonen Baselland, Basel-Stadt und Freiburg. Der Stellenwert der Sozialhilfe im öffentlichen politischen Diskurs in der Schweiz – soviel sei vorweg genommen – ist im Ganzen tief. Das soll im Folgenden am Beispiel eines Positionspapiers der SP des Kantons Basel-Stadt (vgl. SP Basel-Stadt 2004) aufgezeigt werden. Die Besonderheit dieser Quelle ist, dass die Sozialhilfe im Mittelpunkt steht, was bei keinem anderen der untersuchten Parteidokumente der Fall war. Unter dem Titel »Was macht für uns das soziale Basel aus?« legt die SP Basel-Stadt darin ihre Position zur Zukunft der Sozialleistungen in Basel dar. Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass die wachsenden Ausgaben Basels im Sozialbereich insbesondere auf die Tatsache zurückzuführen seien, dass eine wachsende Anzahl von Personen Sozialhilfe erhalte. Das Positionspapier entstand erst im Mai dieses Jahres als Reaktion auf zuvor von der Regierung des Kantons Basel-Stadt präsentierte Sparvorgaben.

Auffallend am Positionspapier der SP Basel-Stadt ist zuallererst dessen starke Orientierung am Erwerbsarbeitsmodell. Die Wiedereingliederung der Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen ins Erwerbsleben wird als zentrales Anliegen der Sozialhilfe hervorgehoben.

»Die SP erachtet die Arbeitsintegration für zentral. Sie unterstützt Mass(n)ahmen, die dazu führen, dass sozial Schwache im Arbeitsprozess gehalten oder darin integriert werden können. Sie setzt sich für die Schaffung von Lehrstellen und sonstigen(,) für den Ersteinstieg geeignete(n) Arbeitsplätze(n) sowie für sorgfältige Berufsabklärung und Motivationstrainings ein.« (SP Basel-Stadt 2004: 5)

Nach der sich hier manifestierenden Perspektive sollen grundsätzlich alle Bürgerinnen und Bürger mehr arbeiten. So beschwört die SP gleichsam den »Geist des Kapitalismus«. Das calvinistische Arbeitsethos also soll die Belastungsproblematik in der Sozialhilfe lösen. Damit steht die SP klar in der Tradition der Positivnormierung und Aufwertung der Arbeit: Arbeit ist weitgehend auf Erwerbsarbeit verengt; und Integration wird mit Erwerbsarbeits-Integration nahezu gleichgesetzt. Andere Optionen als die Erwerbsarbeit sind im Papier nicht enthalten.

Neben der Orientierung am Erwerbsarbeitsmodell offenbart das Positionspapier auch das Festhalten der SP an der Gleichheitsnorm. Das Ziel lautet für alle: »Integration«. Allerdings ist dieses Ziel an das verengte Verständnis von Arbeit als Erwerbsarbeit gekoppelt. Dadurch wird die Gleichheitsnorm faktisch zur Ungleichheitsnorm. Denn es bleibt völlig offen, welche Aufgaben die Sozialhilfe zu erfüllen hat, wenn Klientinnen und Klienten etwa durch die Notwendigkeit, Kinder zu betreuen oder wegen psychischer bzw. somatischer Probleme auch mittel- oder längerfristig keiner Erwerbstätigkeit nachgehen können. Auch für diese Fälle sieht die SP nur eines vor: Die Integration in den Erwerbsarbeitsmarkt. Und genauso bezieht sich der Aktivierungsgedanke, der im Positionspapier der SP einen hohen Stellenwert hat, auf alle. Ziel der Aktivierungsmaßnahmen und der Schaffung von Anreizsystemen ist für die SP immer die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Auch für jene, deren Chancen dafür in der heutigen Arbeitsmarktsituation ganz offensichtlich nicht intakt sind.

Bezogen auf Segmentierung – das heißt auf die Praxis der Unterteilung der Sozialhilfe-Klientinnen und Klienten nach Chancen auf eine berufliche Reintegration – lässt sich Folgendes sagen. Durch das Festhalten am Erwerbsarbeitsmodell wird der Segmentierungspraxis Vorschub geleistet, auch wenn die SP Basel-Stadt selber nicht eine Segmentierung fordert. Doch wird damit die Erwerbsarbeit als alleiniger Bezugspunkt für die Sozialhilfe fixiert. Aus diesem Blickwinkel heraus erscheint dann wiederum die auf dem Arbeitsmarkt tatsächlich bestehende Chancenungleichheit der Klientinnen und Klienten als nahe liegender Anknüpfungspunkt für administrative Klassifikationen und Selektionen.

Gleichzeitig korrespondiert das unangemessene Erwerbsarbeitsmodell mit einer weitgehenden Nicht-Wahrnehmung der Sozialhilfepraxis. Fragen, die aus sozialarbeiterischer Sicht oder für die Sozialhilfe als Organisation relevant sind, geraten nicht in den Aufmerksamkeitsbereich der SP, so zum Beispiel die Beratungspflicht der Sozialhilfe oder die Sozialarbeiter-Klienten-Beziehung. Keiner dieser Fragebereiche ist Thema im Positionspapier. Und dies, obwohl die SP in einer These auf die Wichtigkeit nicht-monetärer Unterstützung von Hilfsbedürftigen hinweist, und Fachlichkeit bei der Beratung der Hilfesuchenden fordert.

»Trotz ›nur‹ noch durchschnittlichen Leistungen muss das Organisations-System dahinter professionell und effizient sein. Insbesondere die Beratungen der Hilfesuchenden müssen mit fachlichem Hintergrund erfolgen und auf den Aktivierungsgedanken ausgerichtet sein, denn das bietet die grösste Gewähr, dass rascher Ablösungen von der Sozialhilfe erfolgen können.« (SP Basel-Stadt 2004: 4)

Es ist kennzeichnend, dass hier keine weiteren Angaben über den fachlichen Hintergrund folgen. Ob es sich um sozialarbeiterisch oder um administrativ tätiges Fachpersonal handeln soll, wird nicht gesagt. Beide Hintergründe sind für die Sozialhilfe von größter Bedeutung. Sie unterscheiden sich aber in ihrer Fachlichkeit fundamental voneinander. So ist die professionelle Leistungserbringung der Sozialarbeit durch eine fallindividuelle Zugangsweise gekennzeichnet und nur schwer standardisierbar. Sie folgt der Logik des Arbeitsbündnisses. Auf der anderen Seite ist die verwaltungsförmige Gliederung in Gruppen ein Erfordernis bürokratisch-administrativer Fachlichkeit. Wir können in diesem Falle auch von der »Logik der großen Zahl« sprechen. Dass die SP nicht weiter ausführt, welche Fachlichkeit gemeint ist, deutet auf fehlende Nähe zur Sozialhilfepraxis hin. Die Perspektive der Sozialhilfepraxis – sei sie nun sozialarbeiterisch oder sozialadministrativ – fehlt hier und in allen anderen analysierten Papieren beinahe vollständig.

Fazit: Sozialhilfereformen ohne politische Parteien

Obwohl das vorgestellte Positionspapier der SP Basel-Stadt von allen untersuchten Akteursdokumenten am ausführlichsten auf die Sozialhilfe eingeht, weist es – so lässt sich resümieren – eine große Distanz zur Sozialhilfepraxis auf. Das mag erstaunen, handelt es sich bei der SP doch um eine Partei, die für den Schutz der sozial Schwächeren eintritt und sich zu sozialpolitischen Issues stark engagiert. Oder wie es in der Selbstthematisierung einer SP-Kantonalpartei heißt: »Die SP gilt als Spezialistin für Soziales schlechthin.« (SP Baselland 2004) Bei näherer Betrachtung zeigt sich aber klar, dass die Distanz der zentralen politischen Akteure zur

Sozialhilfepraxis in der Schweiz nicht nur eine Frage der geringen Thematisierungs-Intensität ist. Es handelt sich darüber hinaus um eine Nicht-Wahrnehmung wesentlicher Ziele und Funktionen der Sozialhilfe. Die Folge ist eine insgesamt ausgeprägt stereotype Thematisierung der Sozialhilfe im öffentlichen politischen Diskurs.

Betrachtet man hierzu nun alle untersuchten Parteidokumente zusammen, lässt sich behaupten, dass meist einzig der Aspekt der Finanzierung bzw. der Kostenreduktion im Vordergrund steht. Für die rechtskonservative SVP ist zusätzlich die Missbrauchsbekämpfung vorrangig. Ferner ist ein starker thematischer Bias in Richtung der materiellen gegenüber der nicht-materiellen Hilfe zu konstatieren. So bei FDP und SVP, welche beide die Sozialhilfe als eine materielle Überlebenshilfe betrachten, die ausschließlich die Funktion hat, die minimale Existenzsicherung zu erfüllen. Aber auch die GPS, die längerfristig die Aufhebung der Sozialhilfe in einer negativen Einkommenssteuer vorsieht, betont einzig die materielle Seite der Sozialhilfe. Bei der CVP schließlich lässt sich angesichts der fehlenden Bezüge zur Sozialhilfe kaum eine Position ausmachen. Wichtige Ziele und Funktionen der Sozialhilfe, besonders die von der Sozialhilfe geleistete immaterielle Unterstützung durch Beratung und Betreuung der Klientinnen und Klienten, sind im politischen Diskurs kein Thema.

Die Ergebnisse legen den Schluss nahe, dass die laufenden Reformen der Schweizer Sozialhilfe auch weiterhin praktisch ohne Beteiligung der politischen Parteien vor sich gehen werden. Der politische Diskurs hat keinen Anschluss an die Diskussion über den Umbau und die konkrete Ausgestaltung der Sozialhilfe. Diese Diskussion wird zurzeit in erster Linie innerhalb des Fachverbandes der im Sozialwesen Tätigen, der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), geführt. Das heißt, dass Akteure der Verwaltung, nicht solche des politischen Bereichs, bei der Frage der aktuellen Ausgestaltung der Sozialhilfe in der Schweiz eine zentrale Rolle spielen.

5. Politik, Verwaltung und Sozialarbeit als Akteure

Stefan Kutzner

Wer treibt diesen Prozess, die Reorganisation der Sozialhilfe in der Schweiz voran, von wem geht die Aufgabe dieser Gleichheitsnorm aus?

Für die politischen Parteien ist die Sozialhilfe überwiegend kein Thema. In den meisten Parteiprogrammen wird die Sozialhilfe auf materielle Existenzsicherung reduziert. Lediglich die Sozialdemokratische Partei der Schweiz befasst sich seit

kurzer Zeit zwar intensiver mit der Sozialhilfe, bekennt sich aber strikt zu Normen der Erwerbsgesellschaft, wie Daniel Pakoci am Beispiel der SPS des Kantons Basel-Stadt zeigte. Gegenwärtig stellt sich jedoch die Frage, ob an den Normen der Erwerbsgesellschaft, der Erwerbsarbeit als wesentliche Verausgabung der Lebenszeit, noch in dieser strikten Weise festgehalten werden kann.

Auch die Sozialarbeit nimmt wenig Einfluss auf die Sozialhilfepraxis. In dem hier präsentierten Fallbeispiel versucht die Sozialarbeit den Part der betriebswirtschaftlich orientierten Rationalisiererin zu spielen. Die Eigenlogik der Sozialarbeit, und das wäre die Arbeit bzw. das Arbeitsbündnis mit dem Klienten, wird gar nicht zur Geltung gebracht. Wie das von Eliane Boss vorgestellte Beispiel verdeutlicht, geht die Sozialarbeit nicht vom Klienten, sondern von den vorhandenen Angeboten aus. Die Sozialarbeit soll die vorhandenen Ressourcen optimal nutzen, dieses wird propagiert.

So bleibt die Verwaltung als bestimmender Akteur übrig, und es zeigt sich, dass sie den grössten Einfluss auf die Ausgestaltung der Sozialhilfe besitzt. Es ist die Verwaltung, welche eine bürokratisch betriebene Selektion der SozialhilfeklientInnen nach ihnen zugeschriebenen Integrationschancen betreiben will und hierfür konkrete Massnahmen implementiert. Weitergehend wäre zu fragen, ob die eben hier skizzierten Entwicklungen nicht einen Beleg für die Bürokratie-These Max Webers darstellen, ob im Prinzip die Aufgabe der Gleichheitsnorm als Zielvorstellung für alle KlientInnen nicht gleichbedeutend ist mit einem Bürokratisierungsschub, so dass zunehmend, wie in früheren Zeiten, Armut verwaltet wird.

Quellen Teile 2 und 3:

Humbel, Olivier (1998), »Sozialhilfe: Evaluation der Leistungserbringer. Zum Beispiel das Evaluationssystem der Stadt Zürich«, *Zeitschrift für Sozialhilfe*, Jg. 95, H. 1, S. 65–68.

Kobel, Alexander (2004), »Ressourcenorientierte Steuerung der Fallbelastung – ein Rahmenkonzept«, *SozialAktuell*, Jg. 36, H. 1, S. 7–11.

Zitierte Quellen Teil 4:

SP Basel-Stadt (2004), »Was macht für uns das soziale Basel aus? Die SP Basel-Stadt zur Zukunft der Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt«, Positionspapier (=Thesen zum »Sozialen Basel in Zeiten des Abbaus«), http://www.sp-bs.ch (unter »Aktuell«) (07.09.2004).

SP Baselland (2004), »Sozialdemokratische Positionen zu politischen Schwerpunktthemen«, http://www.sp-bl.ch/themen/Sozialpolitik (08.09.2004).